Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską

**Tytuł projektu: Dialog społeczny: uwarunkowania regionalne, krajowe i unijne**

# Analiza zasadności zwiększenia odpowiedzialności rolników za budżet państwa oraz propozycje zmian systemowych w zakresie opodatkowania i ubezpieczeń społecznych w kontekście równego traktowania podmiotów

Opracowanie wykonane w ramach projektu:
„Dialog społeczny: uwarunkowania regionalne, krajowe i unijne”
nr FERS.04.03-IP.06-0003/24

**Zamawiający:**

**Konfederacja Lewiatan**

**Wykonawca eskperyzy:**

**dr hab. inż. Katarzyna Szwedziak, prof.ucz.**

**Marzec 2026**

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

**SPIS TREŚCI**

**Wykaz skrótów**
**Wprowadzenie**
1.1. Uzasadnienie podjęcia tematu
1.2. Cel główny ekspertyzy
1.3. Cele szczegółowe
1.4. Zakres przedmiotowy opracowania
1.5. Zakres podmiotowy opracowania
1.6. Pytania badawcze
1.7. Hipotezy badawcze
1.8. Struktura opracowania
**Rozdział 1. Metodologia badań**
1.1. Podejście badawcze
1.1.1. Podejście systemowe
1.1.2. Podejście ekonomiczno-prawne
1.1.3. Podejście porównawcze
1.2. Metody badawcze
1.2.1. Analiza danych wtórnych (desk research)
1.2.2. Analiza statystyczna
1.2.3. Analiza porównawcza (benchmarking)
1.2.4. Studium przypadku (case study)
1.2.5. Analiza kosztów i korzyści (CBA)
1.2.6. Analiza scenariuszowa
1.3. Źródła danych
1.3.1. Dane z Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)
1.3.2. Dane z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW)
1.3.3. Dane z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)
1.3.4. Dane z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)
1.3.5. Dane Eurostat
1.3.6. Dane budżetowe państwa
1.3.7. Raporty OECD i Komisji Europejskiej
1.4. Metody analizy danych
1.4.1. Analiza strukturalna
1.4.2. Analiza dynamiczna
1.4.3. Analiza porównawcza międzynarodowa
1.4.4. Modelowanie ekonomiczne
1.5. Ograniczenia badawcze
**Rozdział 2. Charakterystyka sektora rolniczego w Polsce**
2.1. Struktura gospodarstw rolnych
2.1.1. Liczba gospodarstw
2.1.2. Struktura obszarowa
2.1.3. Struktura własnościowa
2.2. Znaczenie sektora rolnego w gospodarce
2.2.1. Udział w PKB
2.2.2. Udział w zatrudnieniu
2.2.3. Znaczenie eksportowe

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

2.3. Dochody gospodarstw rolnych
2.3.1. Źródła dochodów
2.3.2. Zróżnicowanie dochodów
2.3.3. Wpływ dopłat na dochody
**Rozdział 3. System podatkowy w sektorze rolniczym**
3.1. Identyfikacja podatków
3.1.1. Podatki państwowe
3.1.2. Podatki lokalne
3.2. Podatek rolny
3.2.1. Konstrukcja podatku
3.2.2. Znaczenie fiskalne
3.2.3. Wpływy do JST
3.3. Pozostałe obciążenia fiskalne
3.3.1. Podatek VAT
3.3.2. Podatek dochodowy (wybrane przypadki)
3.4. Efektywność systemu podatkowego
**Rozdział 4. System ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS)**
4.1. Charakterystyka systemu KRUS
4.1.1. Zakres działania
4.1.2. Struktura organizacyjna
4.2. Liczba ubezpieczonych
4.2.1. Liczba gospodarstw objętych systemem
4.2.2. Struktura ubezpieczonych
4.3. Składki
4.3.1. Składki społeczne
4.3.2. Składki zdrowotne
4.3.3. Zróżnicowanie składek
4.4. Dopłaty budżetowe
4.4.1. Dopłaty do KRUS
4.4.2. Dopłaty do składek zdrowotnych
4.5. Koszty funkcjonowania systemu
4.5.1. Koszty administracyjne
4.5.2. Efektywność systemu
**Rozdział 5. Analiza porównawcza obciążeń**
5.1. Rolnik a działalność gospodarcza
5.1.1. Dochody
5.1.2. Składki
5.1.3. Obciążenia podatkowe
5.2. Rolnik a pracownik etatowy
5.2.1. Wynagrodzenie minimalne
5.2.2. Obciążenia publiczne
5.3. Wnioski z analizy
**Rozdział 6. System dopłat krajowych**
6.1. Dopłaty do KRUS
6.2. Dopłaty do składek zdrowotnych
6.3. Pozostałe formy wsparcia
6.4. Łączna skala wsparcia
**Rozdział 7. Dopłaty unijne do rolnictwa**

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

7.1. Wspólna Polityka Rolna (WPR)
7.2. Dopłaty bezpośrednie
7.3. Dopłaty dla rolników indywidualnych
7.4. Dopłaty dla przedsiębiorstw rolnych
**Rozdział 8. Analiza porównawcza systemów zagranicznych**
8.1. System w Holandii
8.2. System we Francji
8.3. System w Belgii
8.4. Wnioski dla Polski
**Rozdział 9. Fundusze ziemi rolnej**
9.1. Koncepcja funduszy
9.2. Modele funkcjonowania
9.3. Korzyści i ryzyka
9.4. Kontekst integracji Ukrainy z UE
**Rozdział 10. Scenariusze reform**
10.1. Scenariusz bazowy
10.2. Scenariusz reformy częściowej
10.3. Scenariusz integracji z ZUS
**Rozdział 11. Prognozy skutków zmian**
11.1. Skutki dla budżetu państwa
11.2. Skutki dla rolników
11.3. Skutki społeczne
11.4. Skutki gospodarcze
**Rozdział 12. Rekomendacje**
12.1. Rekomendacje podatkowe
12.2. Rekomendacje systemowe
12.3. Rekomendacje legislacyjne
12.4. Harmonogram wdrożenia
**Zakończenie**

**Bibliografia**

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

# Wprowadzenie

## 1.1. Uzasadnienie podjęcia tematu

Podjęcie analizy dotyczącej zasadności zwiększenia odpowiedzialności rolników za budżet państwa wynika z rosnącego znaczenia problemu równości obciążeń publicznoprawnych pomiędzy różnymi grupami uczestników życia gospodarczego w Polsce [15][16]. Obecnie sektor rolniczy funkcjonuje w odmiennym reżimie podatkowym i ubezpieczeniowym niż pozostałe formy działalności gospodarczej, co rodzi pytania o sprawiedliwość systemową oraz efektywność alokacji środków publicznych [12][13].

Rolnicy w Polsce korzystają z licznych form wsparcia finansowego, zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych. Obejmują one w szczególności dopłaty bezpośrednie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, preferencyjny system ubezpieczeń społecznych (KRUS) [8][17] oraz dopłaty do składek zdrowotnych [10]. Jednocześnie poziom obciążeń fiskalnych tej grupy pozostaje relatywnie niski w porównaniu do przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą oraz pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę [9].

Taka konstrukcja systemu prowadzi do istotnych dysproporcji w zakresie udziału poszczególnych grup społeczno-zawodowych w finansowaniu wydatków publicznych [15]. W konsekwencji pojawia się problem nierównego traktowania podmiotów, który ma zarówno wymiar ekonomiczny, jak i społeczny [12]. Z jednej strony może to wpływać na konkurencyjność gospodarki oraz decyzje dotyczące formy prowadzenia działalności, z drugiej – rodzi napięcia społeczne wynikające z poczucia niesprawiedliwości systemowej [13].

Dodatkowym czynnikiem uzasadniającym podjęcie tematu jest rosnąca presja na finanse publiczne, związana m.in. ze starzeniem się społeczeństwa, wzrostem wydatków socjalnych oraz koniecznością zapewnienia stabilności systemu ubezpieczeń społecznych [10][15]. W tym kontekście istotne staje się poszukiwanie rozwiązań zwiększających dochody budżetu państwa, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi społecznej i gospodarczej [16].

Znaczenie analizowanego problemu wzrasta również w kontekście zmian zachodzących na poziomie Unii Europejskiej, w tym potencjalnego rozszerzenia UE o Ukrainę, co może wpłynąć na strukturę wsparcia rolnictwa oraz konkurencję na rynku rolnym.

W związku z powyższym zasadne jest przeprowadzenie kompleksowej analizy obejmującej zarówno obecny stan systemu fiskalnego i ubezpieczeniowego rolników, jak i możliwe kierunki jego reformy. Analiza ta powinna uwzględniać dane empiryczne, porównania międzynarodowe oraz ocenę skutków potencjalnych zmian, co pozwoli na sformułowanie racjonalnych i możliwych do wdrożenia rekomendacji systemowych [6][7].

## 1.2. Cel główny ekspertyzy

Celem głównym niniejszej ekspertyzy jest kompleksowa ocena zasadności zwiększenia odpowiedzialności rolników za budżet państwa w Polsce, w kontekście zapewnienia równego traktowania podmiotów gospodarczych oraz poprawy efektywności systemu finansów publicznych.

Realizacja celu głównego obejmuje analizę obecnego systemu opodatkowania oraz ubezpieczeń społecznych rolników, w szczególności funkcjonowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), a także identyfikację mechanizmów wsparcia finansowego kierowanego do sektora rolnego ze środków krajowych i unijnych. Kluczowym elementem jest określenie skali obciążeń fiskalnych rolników w porównaniu do innych grup

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

zawodowych, takich jak przedsiębiorcy oraz pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę.

Celem ekspertyzy jest również przeprowadzenie analizy porównawczej systemów funkcjonujących w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz ocena możliwości adaptacji wybranych rozwiązań w warunkach polskich. Istotnym aspektem jest także oszacowanie skutków ekonomicznych, społecznych i prawnych potencjalnych zmian, w tym wpływu na dochody budżetu państwa, sytuację gospodarstw rolnych oraz konkurencyjność rynku.

W ramach celu głównego przewiduje się ponadto opracowanie rekomendacji systemowych i legislacyjnych, które mogą przyczynić się do stopniowego zbliżenia zasad funkcjonowania gospodarstw rolnych do modelu działalności gospodarczej, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki sektora rolnego.

Osiągnięcie celu głównego pozwoli na dostarczenie rzetelnych podstaw do podejmowania decyzji publicznych w zakresie kształtowania polityki fiskalnej wobec rolnictwa oraz projektowania zmian systemowych zgodnych z zasadą sprawiedliwości społecznej i efektywności ekonomicznej.

### 1.3. Cele szczegółowe

Realizacja celu głównego ekspertyzy wymaga osiągnięcia szeregu celów szczegółowych, które porządkują zakres analizy oraz umożliwiają kompleksową ocenę badanego problemu.

Pierwszym celem szczegółowym jest identyfikacja i charakterystyka obecnego systemu fiskalnego w sektorze rolniczym w Polsce, obejmującego zarówno podatki, jak i składki na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne. W ramach tego celu istotne jest określenie struktury obciążeń publicznoprawnych ponoszonych przez rolników oraz ich znaczenia dla dochodów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Drugim celem jest analiza skali i struktury wsparcia finansowego kierowanego do sektora rolnego, w tym dopłat krajowych oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie ma określenie relacji pomiędzy poziomem wsparcia a faktycznymi dochodami gospodarstw rolnych.

Trzecim celem szczegółowym jest ocena funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS), w tym analiza liczby ubezpieczonych, wysokości składek oraz skali dopłat budżetowych. W ramach tego celu uwzględnia się również analizę kosztów funkcjonowania systemu oraz jego efektywności ekonomicznej.

Czwartym celem jest przeprowadzenie analizy porównawczej obciążeń fiskalnych rolników w odniesieniu do innych grup społeczno-zawodowych, w szczególności przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą oraz pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Celem tej analizy jest identyfikacja ewentualnych dysproporcji oraz ich wpływu na konkurencyjność i sprawiedliwość systemu.

Piątym celem szczegółowym jest przegląd i analiza rozwiązań stosowanych w wybranych krajach Unii Europejskiej w zakresie opodatkowania i ubezpieczeń społecznych rolników. Pozwoli to na identyfikację dobrych praktyk oraz ocenę możliwości ich adaptacji w warunkach polskich.

Szóstym celem jest ocena skutków ekonomicznych, społecznych i prawnych potencjalnych zmian w systemie fiskalnym dotyczącym rolnictwa, w tym w szczególności ograniczenia dopłat do KRUS oraz wprowadzenia rozwiązań zbliżających rolników do systemu powszechnego.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Siódmym celem szczegółowym jest analiza koncepcji utworzenia funduszy ziemi rolnej w kontekście możliwego rozszerzenia Unii Europejskiej o Ukrainę, z uwzględnieniem potencjalnych korzyści, ryzyk oraz skutków dla rynku rolnego.

Ostatnim celem szczegółowym jest opracowanie rekomendacji systemowych i legislacyjnych, które mogą przyczynić się do zwiększenia udziału sektora rolnego w finansowaniu wydatków publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności ekonomicznej gospodarstw rolnych oraz zasad sprawiedliwości społecznej.

## 1.4. Zakres przedmiotowy opracowania

Zakres przedmiotowy niniejszej ekspertyzy obejmuje kompleksową analizę systemu fiskalnego oraz mechanizmów wsparcia finansowego funkcjonujących w sektorze rolniczym w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na dochody budżetu państwa oraz zasadę równego traktowania podmiotów gospodarczych.

Przedmiotem opracowania jest w pierwszej kolejności identyfikacja i charakterystyka wszystkich obciążeń publicznoprawnych występujących w sektorze rolniczym, w tym podatków zasilających budżet państwa oraz podatków lokalnych wpływających do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Analiza obejmuje również konstrukcję oraz funkcjonowanie podatku rolnego, a także inne formy opodatkowania działalności rolniczej.

Istotnym elementem zakresu przedmiotowego jest analiza systemu ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS), obejmująca liczbę osób objętych ubezpieczeniem, wysokość składek, zróżnicowanie grup ubezpieczonych oraz skalę dopłat z budżetu państwa do tego systemu. W opracowaniu uwzględniono także analizę składki zdrowotnej rolników oraz kosztów funkcjonowania systemu KRUS.

Zakres opracowania obejmuje ponadto szczegółową analizę dopłat kierowanych do sektora rolnego, zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych. W tym kontekście uwzględniono dopłaty bezpośrednie, dopłaty do ubezpieczeń społecznych oraz inne formy wsparcia publicznego, wraz z ich strukturą i znaczeniem dla dochodów gospodarstw rolnych.

Kolejnym elementem zakresu przedmiotowego jest analiza porównawcza obciążeń fiskalnych i składkowych rolników w odniesieniu do innych form aktywności zawodowej, w szczególności jednoosobowej działalności gospodarczej oraz zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Analiza ta obejmuje porównanie poziomu składek, podatków oraz zakresu otrzymywanego wsparcia publicznego.

Opracowanie obejmuje również przegląd i analizę rozwiązań stosowanych w wybranych państwach Unii Europejskiej w zakresie opodatkowania dochodów rolniczych oraz systemów ubezpieczeń społecznych rolników. Celem tej części jest identyfikacja modeli funkcjonujących w innych krajach oraz ocena możliwości ich zastosowania w Polsce.

W zakresie przedmiotowym uwzględniono także analizę koncepcji utworzenia funduszy ziemi rolnej, w szczególności w kontekście potencjalnego rozszerzenia Unii Europejskiej o Ukrainę. Analiza obejmuje ocenę skutków ekonomicznych, prawnych oraz społecznych tego rozwiązania, a także możliwe modele wynagradzania właścicieli ziemi.

Ponadto przedmiotem opracowania jest ocena potencjalnych kierunków zmian systemowych, w tym propozycji zwiększenia odpowiedzialności fiskalnej rolników, ograniczenia dopłat budżetowych oraz ewentualnej integracji systemu KRUS z powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych (ZUS). W tym zakresie przeprowadzona zostanie analiza skutków proponowanych zmian dla budżetu państwa, sektora rolnego oraz gospodarki jako całości.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Zakres przedmiotowy ekspertyzy obejmuje również opracowanie rekomendacji o charakterze systemowym i legislacyjnym, mających na celu zwiększenie efektywności systemu finansów publicznych oraz zapewnienie bardziej równomiernego rozłożenia obciążeń pomiędzy poszczególne grupy uczestników życia gospodarczego.

### 1.5. Zakres podmiotowy opracowania

Zakres podmiotowy niniejszej ekspertyzy obejmuje podmioty bezpośrednio i pośrednio związane z funkcjonowaniem systemu fiskalnego oraz systemu ubezpieczeń społecznych w sektorze rolniczym w Polsce, a także instytucje odpowiedzialne za kształtowanie i realizację polityki publicznej w tym obszarze.

Podstawową grupę analizowanych podmiotów stanowią rolnicy prowadzący gospodarstwa rolne, w tym zarówno rolnicy indywidualni, jak i podmioty prowadzące działalność rolniczą w formie przedsiębiorstw. W ramach tej grupy uwzględniono zróżnicowanie wynikające z wielkości gospodarstw, struktury produkcji oraz poziomu dochodów, co pozwala na bardziej precyzyjną ocenę wpływu systemu fiskalnego na różne typy gospodarstw rolnych.

Drugą istotną grupą podmiotów objętych analizą są osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą oraz pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. Grupy te zostały uwzględnione w celu przeprowadzenia analizy porównawczej obciążeń publicznoprawnych oraz oceny stopnia równości traktowania różnych form aktywności zawodowej.

Zakres podmiotowy obejmuje również instytucje publiczne odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu finansów publicznych oraz systemu ubezpieczeń społecznych, w szczególności Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Analizie poddano ich rolę w gromadzeniu i dystrybucji środków finansowych, a także efektywność działania tych instytucji.

W opracowaniu uwzględniono także organy administracji publicznej odpowiedzialne za kształtowanie polityki rolnej i fiskalnej, w tym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Finansów oraz inne jednostki administracji rządowej i samorządowej. Ich działania mają istotny wpływ na poziom wsparcia dla sektora rolnego oraz na konstrukcję systemu podatkowego.

Zakres podmiotowy obejmuje ponadto instytucje Unii Europejskiej, w szczególności Komisję Europejską, jako podmiot odpowiedzialny za kształtowanie Wspólnej Polityki Rolnej oraz dystrybucję środków finansowych kierowanych do sektora rolniczego w państwach członkowskich.

W analizie uwzględniono również potencjalnych uczestników rynku rolnego w kontekście przyszłych zmian systemowych, w tym podmioty związane z obrotem ziemią rolną oraz inwestorów, co ma znaczenie w kontekście rozważań dotyczących funduszy ziemi rolnej oraz możliwego rozszerzenia Unii Europejskiej.

Tak określony zakres podmiotowy umożliwia kompleksowe ujęcie analizowanego problemu, uwzględniające zarówno perspektywę rolników, jak i innych uczestników życia gospodarczego oraz instytucji publicznych odpowiedzialnych za kształtowanie i realizację polityki fiskalnej i rolnej.

### 1.6. Pytania badawcze

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

W celu realizacji celu głównego oraz celów szczegółowych niniejszej ekspertyzy sformułowano zestaw pytań badawczych, które wyznaczają kierunek analizy oraz umożliwiają kompleksową ocenę zasadności zwiększenia odpowiedzialności rolników za budżet państwa.
Główne pytanie badawcze ma charakter syntetyczny i odnosi się do zasadniczego problemu opracowania:
**Czy obecny system opodatkowania i ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce zapewnia równy poziom obciążeń publicznoprawnych w stosunku do innych grup uczestników życia gospodarczego, a jeśli nie – jakie zmiany są uzasadnione z punktu widzenia efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej?**
W celu pogłębienia analizy sformułowano następujące pytania szczegółowe:

1. Jak kształtuje się struktura podatków i innych obciążeń publicznoprawnych w sektorze rolniczym w Polsce?
2. Jaka jest liczba osób objętych systemem KRUS oraz jaka jest wysokość składek i dopłat budżetowych do tego systemu?
3. Jaki jest rzeczywisty poziom wsparcia finansowego kierowanego do sektora rolnego ze środków krajowych i unijnych oraz jaki jest jego udział w dochodach gospodarstw rolnych?
4. Jakie są różnice w poziomie obciążeń fiskalnych i składkowych pomiędzy rolnikami, przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą oraz pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę?
5. W jakim stopniu obecny system wpływa na konkurencyjność gospodarki oraz decyzje dotyczące wyboru formy aktywności zawodowej?
6. Jakie rozwiązania w zakresie opodatkowania i ubezpieczeń społecznych rolników funkcjonują w wybranych krajach Unii Europejskiej i jakie są ich efekty ekonomiczne?
7. Jakie byłyby skutki ekonomiczne, społeczne i prawne ograniczenia dopłat do KRUS oraz wprowadzenia zmian zbliżających system rolniczy do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych?
8. Czy zasadne jest rozważenie likwidacji KRUS i przeniesienia jego funkcji do systemu ZUS, a jeśli tak – jakie byłyby konsekwencje takiego rozwiązania?
9. Jakie korzyści i ryzyka wiążą się z koncepcją utworzenia funduszy ziemi rolnej, w szczególności w kontekście potencjalnego rozszerzenia Unii Europejskiej o Ukrainę?
10. Jakie zmiany systemowe i legislacyjne mogą przyczynić się do zwiększenia udziału sektora rolnego w finansowaniu wydatków publicznych przy jednoczesnym zachowaniu stabilności ekonomicznej gospodarstw rolnych?

Sformułowane pytania badawcze stanowią podstawę dalszych analiz empirycznych oraz umożliwiają uporządkowane przejście od diagnozy obecnego stanu do opracowania rekomendacji systemowych.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

### 1.7. Hipotezy badawcze

Na podstawie sformułowanych pytań badawczych oraz przeglądu literatury i danych wstępnych przyjęto zestaw hipotez badawczych, które będą podlegały weryfikacji w dalszej części opracowania.

Hipoteza główna ma charakter syntetyczny i odnosi się do zasadniczego problemu badawczego:

**H1:** Obecny system opodatkowania i ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce nie zapewnia równego poziomu obciążeń publicznoprawnych w porównaniu do innych grup uczestników życia gospodarczego, co prowadzi do nierównowagi fiskalnej oraz zaburzeń konkurencyjnych.

W celu jej weryfikacji sformułowano następujące hipotezy szczegółowe:

**H1.1:** Obciążenia podatkowe i składkowe rolników są istotnie niższe niż obciążenia ponoszone przez przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą oraz pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

**H1.2:** System KRUS charakteryzuje się wysokim poziomem subsydiowania ze środków budżetu państwa, a udział składek własnych rolników w finansowaniu świadczeń jest relatywnie niski.

**H1.3:** Dopłaty krajowe i unijne stanowią istotną część dochodów gospodarstw rolnych, co wpływa na ograniczenie presji na zwiększenie efektywności ekonomicznej sektora.

**H1.4:** Obecny system wsparcia rolnictwa oraz preferencyjne warunki fiskalne wpływają na decyzje dotyczące wyboru formy aktywności zawodowej oraz mogą prowadzić do zakłóceń konkurencji na rynku.

**H1.5:** W wybranych krajach Unii Europejskiej funkcjonują bardziej zrównoważone systemy opodatkowania i ubezpieczeń społecznych rolników, które w większym stopniu zbliżone są do systemów obowiązujących przedsiębiorców.

**H1.6:** Ograniczenie dopłat budżetowych do systemu KRUS oraz wprowadzenie rozwiązań zbliżających rolników do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych może przyczynić się do zwiększenia dochodów budżetu państwa.

**H1.7:** Wprowadzenie zmian w systemie fiskalnym rolnictwa może wywołać istotne skutki społeczne i ekonomiczne, w tym wpływ na dochody gospodarstw rolnych oraz strukturę sektora rolnego.

**H1.8:** Koncepcja utworzenia funduszy ziemi rolnej może stanowić narzędzie wspierające transformację strukturalną sektora rolnego, jednak wiąże się również z istotnymi ryzykami ekonomicznymi i prawnymi.

**H1.9:** Możliwe jest opracowanie rozwiązań systemowych, które zwiększą udział sektora rolnego w finansowaniu wydatków publicznych przy jednoczesnym zachowaniu stabilności ekonomicznej gospodarstw rolnych.

Przyjęte hipotezy badawcze stanowią podstawę do przeprowadzenia analiz empirycznych oraz pozwalają na uporządkowaną ocenę zasadności proponowanych zmian systemowych w dalszej części ekspertyzy.

### 1.8. Struktura opracowania

Niniejsza ekspertyza została opracowana w sposób uporządkowany i logiczny, zapewniający przejrzyste przejście od identyfikacji problemu badawczego, poprzez analizę danych i ocenę stanu obecnego, aż do sformułowania wniosków i rekomendacji systemowych. Struktura opracowania została dostosowana do celów badawczych oraz zakresu tematycznego określonego w zapytaniu ofertowym.

Opracowanie rozpoczyna się częścią wprowadzającą, w której przedstawiono uzasadnienie podjęcia tematu, cel główny oraz cele szczegółowe, a także zakres przedmiotowy

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

i podmiotowy analizy. W tej części sformułowano również pytania badawcze oraz hipotezy, które stanowią podstawę dalszych analiz.

W kolejnym rozdziale zaprezentowano metodologię badań, obejmującą zastosowane podejścia badawcze, metody analizy danych oraz źródła informacji wykorzystanych w opracowaniu. Rozdział ten określa ramy analityczne oraz zapewnia transparentność procesu badawczego.

Następne rozdziały mają charakter analityczny i empiryczny. W pierwszej kolejności przedstawiono charakterystykę sektora rolniczego w Polsce, uwzględniając jego strukturę, znaczenie gospodarcze oraz poziom dochodów gospodarstw rolnych. Kolejno dokonano analizy systemu podatkowego w rolnictwie oraz systemu ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS), ze szczególnym uwzględnieniem skali obciążeń i dopłat budżetowych.

W dalszej części opracowania przeprowadzono analizę porównawczą obciążeń fiskalnych rolników w odniesieniu do przedsiębiorców oraz pracowników, co pozwoliło na ocenę stopnia równości traktowania podmiotów gospodarczych. Następnie zaprezentowano analizę systemu dopłat krajowych i unijnych, wskazując ich strukturę oraz znaczenie dla funkcjonowania sektora rolnego.

Kolejne rozdziały obejmują analizę rozwiązań stosowanych w wybranych krajach Unii Europejskiej, co umożliwia identyfikację dobrych praktyk oraz ocenę możliwości ich implementacji w Polsce. W opracowaniu uwzględniono również analizę koncepcji funduszy ziemi rolnej, w szczególności w kontekście potencjalnych zmian na rynku rolnym wynikających z rozszerzenia Unii Europejskiej.

W dalszej części przedstawiono scenariusze możliwych zmian systemowych oraz prognozę ich skutków ekonomicznych, społecznych i fiskalnych. Analiza ta stanowi podstawę do opracowania końcowych rekomendacji.

Opracowanie kończy się rozdziałem zawierającym rekomendacje systemowe i legislacyjne, które mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności systemu finansów publicznych oraz zapewnienia bardziej równomiernego rozłożenia obciążeń pomiędzy różne grupy uczestników życia gospodarczego.

Całość uzupełniają bibliografia, spisy tabel i wykresów oraz załączniki zawierające szczegółowe dane empiryczne i wyniki analiz.

# Rozdział 1. Metodologia badań

## 1.1. Podejście badawcze

W niniejszej ekspertyzie zastosowano zintegrowane podejście badawcze, łączące elementy analizy ekonomicznej, prawnej oraz systemowej, co umożliwia kompleksową ocenę funkcjonowania sektora rolniczego w kontekście jego odpowiedzialności fiskalnej. Przyjęte podejście ma charakter interdyscyplinarny i pozwala na uchwycenie zarówno aspektów ilościowych, jak i jakościowych analizowanego problemu.

Podstawowym podejściem zastosowanym w opracowaniu jest podejście systemowe, które zakłada analizę sektora rolniczego jako elementu szerszego systemu gospodarczego oraz finansów publicznych. W tym ujęciu rolnictwo traktowane jest jako jeden z podsystemów, powiązany z systemem podatkowym, systemem ubezpieczeń społecznych oraz mechanizmami redystrybucji środków publicznych. Pozwala to na identyfikację zależności pomiędzy poziomem obciążeń fiskalnych a skalą wsparcia publicznego oraz ocenę ich wpływu na stabilność finansów publicznych.

Uzupełnieniem podejścia systemowego jest podejście ekonomiczne, koncentrujące się na analizie efektywności alokacji zasobów oraz skutków ekonomicznych funkcjonowania

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

obecnego systemu. W ramach tego podejścia analizie poddano relacje pomiędzy dochodami gospodarstw rolnych, poziomem wsparcia publicznego oraz obciążeniami fiskalnymi. Szczególną uwagę zwrócono na identyfikację bodźców ekonomicznych wynikających z obowiązujących regulacji oraz ich wpływ na zachowania podmiotów gospodarczych.

Istotnym elementem zastosowanej metodologii jest również podejście prawno-instytucjonalne, które obejmuje analizę obowiązujących regulacji prawnych dotyczących opodatkowania rolnictwa, funkcjonowania systemu KRUS oraz zasad przyznawania dopłat krajowych i unijnych. Podejście to umożliwia ocenę spójności systemu oraz identyfikację barier prawnych utrudniających jego reformę.

W opracowaniu zastosowano także podejście porównawcze, polegające na analizie rozwiązań funkcjonujących w wybranych krajach Unii Europejskiej. Pozwala ono na identyfikację alternatywnych modeli opodatkowania i ubezpieczeń społecznych rolników oraz ocenę możliwości ich adaptacji w warunkach polskich.

Dodatkowo wykorzystano podejście prognostyczne i scenariuszowe, które umożliwia ocenę potencjalnych skutków proponowanych zmian systemowych. W ramach tego podejścia opracowano wariantowe scenariusze reform, uwzględniające różne poziomy ingerencji w obecny system oraz ich konsekwencje dla budżetu państwa i sektora rolnego.

Zastosowanie wieloaspektowego podejścia badawczego pozwala na uzyskanie spójnych i wiarygodnych wyników analizy, które stanowią podstawę do formułowania wniosków oraz rekomendacji systemowych w dalszej części ekspertyzy.

### 1.1.1. Podejście systemowe

Podejście systemowe stanowi podstawowy sposób analizy zastosowany w niniejszej ekspertyzie i zakłada postrzeganie sektora rolniczego jako integralnej części szerszego systemu gospodarczego oraz finansów publicznych. W ujęciu tym rolnictwo nie funkcjonuje w izolacji, lecz pozostaje w ścisłych powiązaniach z innymi elementami systemu, takimi jak system podatkowy, system ubezpieczeń społecznych oraz mechanizmy redystrybucji środków publicznych.

Zastosowanie podejścia systemowego umożliwia identyfikację wzajemnych zależności pomiędzy poziomem obciążeń fiskalnych rolników a skalą wsparcia finansowego kierowanego do tego sektora. Analiza ta pozwala na ocenę, w jakim stopniu obecny model funkcjonowania rolnictwa wpływa na równowagę finansów publicznych oraz czy zachowana jest zasada sprawiedliwości w rozkładzie obciążeń pomiędzy różne grupy uczestników życia gospodarczego.

W ramach podejścia systemowego sektor rolniczy traktowany jest jako podsystem, w którym zachodzą przepływy finansowe pomiędzy gospodarstwami rolnymi a instytucjami publicznymi, takimi jak budżet państwa, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) oraz instytucje Unii Europejskiej. Przepływy te obejmują zarówno transfery w postaci podatków i składek, jak i transfery zwrotne w postaci dopłat i świadczeń. Ich analiza umożliwia określenie rzeczywistego bilansu finansowego sektora rolnego.

Podejście systemowe pozwala również na analizę efektów pośrednich, takich jak wpływ obowiązujących rozwiązań na decyzje ekonomiczne podmiotów, strukturę zatrudnienia czy konkurencyjność gospodarki. Uwzględnienie tych zależności jest istotne w kontekście oceny potencjalnych skutków zmian systemowych, w tym zwiększenia odpowiedzialności fiskalnej rolników.

Istotnym elementem podejścia systemowego jest także identyfikacja spójności lub niespójności pomiędzy poszczególnymi elementami systemu, w szczególności pomiędzy

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

systemem podatkowym a systemem ubezpieczeń społecznych. Analiza ta pozwala na wskazanie obszarów wymagających reform oraz ocenę ich potencjalnego wpływu na stabilność całego systemu.

Zastosowanie podejścia systemowego umożliwia zatem całościowe ujęcie analizowanego problemu, uwzględniające zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie skutki funkcjonowania sektora rolniczego w ramach systemu finansów publicznych, co stanowi podstawę do formułowania kompleksowych i spójnych rekomendacji w dalszej części opracowania.

### 1.1.2. Podejście ekonomiczno-prawne

W niniejszej ekspertyzie zastosowano podejście ekonomiczno-prawne, które łączy analizę mechanizmów ekonomicznych z oceną obowiązujących regulacji prawnych. Takie ujęcie jest niezbędne ze względu na charakter badanego problemu, który dotyczy jednocześnie funkcjonowania systemu finansów publicznych oraz ram prawnych regulujących działalność sektora rolniczego.

Podejście ekonomiczne koncentruje się na analizie efektywności funkcjonowania systemu opodatkowania i ubezpieczeń społecznych rolników. W jego ramach badane są relacje pomiędzy poziomem obciążeń publicznoprawnych a skalą wsparcia finansowego kierowanego do sektora rolnego. Analizie poddano również wpływ obowiązujących rozwiązań na dochody gospodarstw rolnych, zachowania ekonomiczne podmiotów oraz konkurencyjność gospodarki. Szczególną uwagę zwrócono na identyfikację bodźców ekonomicznych wynikających z preferencyjnych rozwiązań stosowanych w rolnictwie oraz ich konsekwencji dla alokacji zasobów.

Z kolei podejście prawne obejmuje analizę obowiązujących aktów prawnych regulujących funkcjonowanie sektora rolniczego, w tym przepisów dotyczących opodatkowania rolnictwa, systemu ubezpieczeń społecznych (KRUS) oraz zasad przyznawania dopłat krajowych i unijnych. W ramach tej części dokonano oceny spójności regulacji prawnych, ich przejrzystości oraz zgodności z zasadą równego traktowania podmiotów gospodarczych.

Połączenie obu perspektyw umożliwia ocenę nie tylko formalnych podstaw funkcjonowania systemu, ale także jego rzeczywistych skutków ekonomicznych. Dzięki temu możliwe jest wskazanie obszarów, w których obowiązujące regulacje prawne prowadzą do nieefektywności ekonomicznej lub nierówności w rozkładzie obciążeń publicznych.

Podejście ekonomiczno-prawne pozwala również na ocenę wykonalności proponowanych zmian systemowych, zarówno z punktu widzenia ich zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym, jak i ich potencjalnych skutków dla gospodarki oraz finansów publicznych. W szczególności umożliwia analizę konsekwencji ewentualnej reformy systemu KRUS, zmian w zakresie opodatkowania rolnictwa oraz ograniczenia dopłat budżetowych.

Zastosowanie podejścia ekonomiczno-prawnego zapewnia kompleksową ocenę badanego problemu oraz stanowi podstawę do formułowania realistycznych i możliwych do wdrożenia rekomendacji systemowych.

### 1.1.3. Podejście porównawcze

W niniejszej ekspertyzie zastosowano podejście porównawcze, którego celem jest analiza i ocena rozwiązań funkcjonujących w sektorze rolniczym w różnych krajach, w szczególności w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Podejście to umożliwia

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

identyfikację różnic i podobieństw pomiędzy systemami opodatkowania oraz ubezpieczeń społecznych rolników, a także ocenę ich efektywności i wpływu na funkcjonowanie gospodarki.

Podejście porównawcze opiera się na zestawieniu wybranych elementów systemów krajowych, takich jak poziom obciążeń fiskalnych, struktura dopłat publicznych, zakres ubezpieczeń społecznych oraz mechanizmy wsparcia rolnictwa. W analizie uwzględniono państwa o zróżnicowanych modelach funkcjonowania sektora rolnego, w tym między innymi Holandię, Francję oraz Belgię, co pozwala na uzyskanie szerokiego obrazu stosowanych rozwiązań.

Istotnym elementem podejścia porównawczego jest wykorzystanie metody benchmarkingu, polegającej na identyfikacji najlepszych praktyk (best practices) oraz ocenie możliwości ich implementacji w warunkach polskich. Analiza ta pozwala na wskazanie rozwiązań, które przyczyniają się do zwiększenia efektywności systemu finansów publicznych oraz zapewnienia bardziej równomiernego rozkładu obciążeń pomiędzy podmiotami gospodarczymi.

W ramach podejścia porównawczego uwzględniono również różnice wynikające z uwarunkowań instytucjonalnych, struktury gospodarstw rolnych oraz poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów. Pozwala to uniknąć prostego przenoszenia rozwiązań i umożliwia ich krytyczną ocenę pod kątem możliwości zastosowania w Polsce.

Podejście to obejmuje także analizę danych statystycznych na poziomie międzynarodowym, w tym danych Eurostat oraz raportów OECD i Komisji Europejskiej, co zapewnia porównywalność wyników oraz ich wysoką wiarygodność.

Zastosowanie podejścia porównawczego umożliwia nie tylko ocenę pozycji Polski na tle innych krajów, ale również identyfikację potencjalnych kierunków reform, które mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności i sprawiedliwości systemu fiskalnego w sektorze rolniczym.

## 1.2. Metody badawcze

W niniejszej ekspertyzie zastosowano zestaw komplementarnych metod badawczych, które umożliwiają kompleksową analizę problemu odpowiedzialności fiskalnej rolników oraz ocenę funkcjonowania systemu wsparcia sektora rolnego. Dobór metod został dostosowany do charakteru analizowanego zagadnienia, łącząc podejścia ilościowe i jakościowe.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w opracowaniu jest analiza danych wtórnych (desk research), polegająca na wykorzystaniu dostępnych danych statystycznych, raportów instytucjonalnych oraz aktów prawnych. Metoda ta pozwala na identyfikację aktualnego stanu systemu podatkowego, ubezpieczeniowego oraz mechanizmów wsparcia rolnictwa.

Istotnym elementem badań jest analiza statystyczna, obejmująca opracowanie i interpretację danych dotyczących liczby gospodarstw rolnych, poziomu dochodów, wysokości składek oraz skali dopłat publicznych. Analiza ta umożliwia identyfikację trendów oraz zależności pomiędzy poszczególnymi zmiennymi ekonomicznymi.

W opracowaniu zastosowano również analizę porównawczą (benchmarking), która polega na zestawieniu rozwiązań funkcjonujących w Polsce z systemami stosowanymi w wybranych krajach Unii Europejskiej. Metoda ta pozwala na identyfikację dobrych praktyk oraz ocenę efektywności różnych modeli funkcjonowania sektora rolnego.

Kolejną wykorzystaną metodą jest studium przypadku (case study), obejmujące porównanie poziomu obciążeń fiskalnych i składkowych dla trzech typów podmiotów: rolnika, przedsiębiorcy prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą oraz pracownika

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

zatrudnionego na podstawie umowy o pracę. Metoda ta umożliwia zobrazowanie różnic w rzeczywistych obciążeniach oraz ich konsekwencji ekonomicznych.

W celu oceny skutków proponowanych zmian zastosowano analizę kosztów i korzyści (Cost-Benefit Analysis, CBA). Metoda ta pozwala na oszacowanie potencjalnych efektów fiskalnych, ekonomicznych i społecznych wynikających z wprowadzenia reform systemowych, w tym zmian w zakresie funkcjonowania KRUS oraz poziomu dopłat do rolnictwa.

Uzupełnieniem powyższych metod jest analiza scenariuszowa, polegająca na opracowaniu wariantów możliwych zmian systemowych oraz ocenie ich konsekwencji w różnych horyzontach czasowych. W ramach tej metody uwzględniono scenariusz utrzymania obecnego systemu, scenariusz częściowej reformy oraz scenariusz pełnej integracji systemu rolniczego z systemem powszechnym.

Zastosowane metody badawcze pozwalają na wieloaspektową analizę badanego problemu, uwzględniającą zarówno dane empiryczne, jak i uwarunkowania instytucjonalne oraz prawne. Ich komplementarne wykorzystanie zwiększa wiarygodność wyników oraz stanowi solidną podstawę do formułowania wniosków i rekomendacji w dalszej części ekspertyzy.

### 1.2.1. Analiza danych wtórnych (desk research)

Analiza danych wtórnych (desk research) stanowi podstawową metodę badawczą zastosowaną w niniejszej ekspertyzie. Polega ona na wykorzystaniu istniejących źródeł informacji, w tym danych statystycznych, raportów instytucjonalnych, opracowań naukowych oraz obowiązujących aktów prawnych, w celu przeprowadzenia kompleksowej analizy badanego problemu.

W ramach tej metody dokonano przeglądu i analizy danych pochodzących z krajowych i międzynarodowych instytucji publicznych, takich jak Główny Urząd Statystyczny (GUS), Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także Eurostat, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Komisja Europejska. Wykorzystanie tych źródeł pozwala na uzyskanie wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących funkcjonowania sektora rolniczego oraz systemu finansów publicznych.

Analiza danych wtórnych obejmuje w szczególności dane dotyczące liczby gospodarstw rolnych, poziomu dochodów, struktury produkcji rolnej, wysokości składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, a także skali dopłat krajowych i unijnych kierowanych do sektora rolnego. Uwzględniono również dane dotyczące dochodów budżetu państwa oraz wydatków związanych z finansowaniem systemu KRUS.

Zastosowanie metody desk research umożliwia identyfikację trendów oraz zależności występujących w analizowanym obszarze, a także porównanie danych w ujęciu czasowym i międzynarodowym. Pozwala to na dokonanie rzetelnej diagnozy stanu obecnego oraz stanowi podstawę do dalszych analiz, w tym analizy porównawczej i scenariuszowej.

Istotnym elementem tej metody jest również krytyczna ocena jakości i wiarygodności wykorzystanych źródeł. W opracowaniu uwzględniono wyłącznie dane pochodzące z oficjalnych i uznanych źródeł, co zapewnia wysoką jakość analizy oraz jej zgodność z aktualnym stanem wiedzy.

Zaletą analizy danych wtórnych jest możliwość objęcia badaniem szerokiego zakresu informacji bez konieczności prowadzenia badań pierwotnych, co jest szczególnie istotne w przypadku analiz o charakterze systemowym i makroekonomicznym. Jednocześnie

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

ograniczeniem tej metody jest zależność od dostępności oraz aktualności danych, co zostało uwzględnione w interpretacji wyników.

Zastosowanie analizy danych wtórnych stanowi fundament niniejszej ekspertyzy i umożliwia przeprowadzenie dalszych etapów badań, w tym analiz statystycznych, porównawczych oraz opracowania scenariuszy zmian systemowych.

### 1.2.2. Analiza statystyczna

Analiza statystyczna stanowi jedną z kluczowych metod badawczych zastosowanych w niniejszej ekspertyzie i służy ilościowej ocenie zjawisk zachodzących w sektorze rolniczym oraz w systemie finansów publicznych. Jej celem jest identyfikacja zależności, trendów oraz zróżnicowania badanych zmiennych, a także dostarczenie podstaw do wnioskowania na temat efektywności funkcjonowania analizowanego systemu.

W ramach analizy statystycznej wykorzystano dane pochodzące z wiarygodnych źródeł instytucjonalnych, w tym Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Eurostat oraz raportów OECD i Komisji Europejskiej. Dane te obejmują m.in. liczbę gospodarstw rolnych, poziom dochodów, wysokość składek i podatków, a także skalę dopłat krajowych i unijnych.

Analiza statystyczna została przeprowadzona z wykorzystaniem podstawowych miar statystyki opisowej, takich jak średnia, mediana, udział procentowy oraz dynamika zmian w czasie. Pozwoliło to na przedstawienie ogólnych tendencji w rozwoju sektora rolnego oraz zmian w poziomie wsparcia publicznego i obciążeń fiskalnych.

W opracowaniu zastosowano również analizę strukturalną, umożliwiającą określenie udziału poszczególnych komponentów w całkowitych dochodach gospodarstw rolnych oraz w strukturze wydatków publicznych. Analiza ta pozwala na ocenę znaczenia dopłat oraz innych form wsparcia w funkcjonowaniu sektora rolnego.

Istotnym elementem badań jest analiza dynamiczna, polegająca na porównaniu danych w ujęciu czasowym. Umożliwia ona identyfikację trendów oraz zmian zachodzących w sektorze rolniczym, w tym w zakresie liczby gospodarstw, poziomu dochodów oraz skali wsparcia publicznego.

W ramach analizy statystycznej wykorzystano także zestawienia porównawcze, które pozwalają na ocenę różnic pomiędzy rolnikami a innymi grupami uczestników życia gospodarczego, takimi jak przedsiębiorcy i pracownicy. Porównania te obejmują w szczególności poziom obciążeń publicznoprawnych oraz zakres otrzymywanego wsparcia.

W uzasadnionych przypadkach zastosowano również elementy analizy korelacyjnej, umożliwiającej identyfikację zależności pomiędzy wybranymi zmiennymi, takimi jak poziom dopłat a dochody gospodarstw rolnych. Analiza ta ma charakter pomocniczy i służy pogłębieniu interpretacji wyników.

Zastosowanie analizy statystycznej pozwala na obiektywizację wyników badań oraz zwiększa wiarygodność formułowanych wniosków. Stanowi ona istotne uzupełnienie analiz jakościowych oraz podstawę do opracowania scenariuszy zmian systemowych i oceny ich potencjalnych skutków.

### 1.2.3. Analiza porównawcza (benchmarking)

Analiza porównawcza (benchmarking) stanowi istotną metodę badawczą zastosowaną w niniejszej ekspertyzie i polega na zestawieniu oraz ocenie rozwiązań funkcjonujących w Polsce

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

z systemami stosowanymi w wybranych krajach Unii Europejskiej. Jej głównym celem jest identyfikacja różnic, podobieństw oraz najlepszych praktyk w zakresie opodatkowania i ubezpieczeń społecznych rolników, a także ocena efektywności tych systemów.

W ramach zastosowanego benchmarkingu analizie poddano kluczowe elementy systemów funkcjonujących w Polsce oraz w wybranych państwach, takich jak Holandia, Francja i Belgia. Dobór tych krajów wynika z ich zróżnicowanego podejścia do organizacji sektora rolnego, poziomu rozwoju gospodarczego oraz konstrukcji systemów fiskalnych i ubezpieczeniowych.

Analiza obejmuje porównanie takich aspektów, jak: poziom obciążeń podatkowych, wysokość i struktura składek na ubezpieczenia społeczne, zakres wsparcia publicznego, w tym dopłat krajowych i unijnych, a także udział sektora rolnego w finansowaniu wydatków publicznych. Uwzględniono również różnice w sposobie opodatkowania dochodów rolniczych oraz w integracji rolników z powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych.

Istotnym elementem analizy porównawczej jest identyfikacja tzw. dobrych praktyk (best practices), czyli rozwiązań, które przyczyniają się do zwiększenia efektywności systemu oraz zapewnienia bardziej równomiernego rozkładu obciążeń pomiędzy podmiotami gospodarczymi. W dalszej kolejności dokonano oceny możliwości ich adaptacji w warunkach polskich, z uwzględnieniem specyfiki krajowego sektora rolnego.

W analizie uwzględniono również uwarunkowania instytucjonalne i strukturalne poszczególnych krajów, takie jak wielkość gospodarstw rolnych, poziom koncentracji produkcji czy rola rolnictwa w gospodarce narodowej. Pozwala to na uniknięcie uproszczonych wniosków oraz zapewnia właściwą interpretację wyników porównań.

Dane wykorzystane w analizie pochodzą z międzynarodowych baz statystycznych (Eurostat) oraz raportów OECD i Komisji Europejskiej, co zapewnia ich porównywalność oraz wysoką wiarygodność.

Zastosowanie analizy porównawczej umożliwia ocenę pozycji Polski na tle innych krajów oraz identyfikację potencjalnych kierunków reform systemowych, które mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności i sprawiedliwości systemu fiskalnego w sektorze rolniczym.

### 1.2.4. Studium przypadku (case study)

Studium przypadku (case study) stanowi jedną z kluczowych metod badawczych zastosowanych w niniejszej ekspertyzie i służy pogłębionej analizie rzeczywistych różnic w poziomie obciążeń publicznoprawnych pomiędzy wybranymi typami podmiotów funkcjonujących w gospodarce. Metoda ta umożliwia przełożenie analiz systemowych na konkretne, praktyczne przykłady, co zwiększa przejrzystość i zrozumiałość wniosków.

W ramach studium przypadku dokonano porównania trzech reprezentatywnych modeli aktywności zawodowej:

- rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, objętego systemem KRUS,
- przedsiębiorcy prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą, objętego systemem ZUS,
- pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę, otrzymującego wynagrodzenie na poziomie minimalnym.

Dobór powyższych przypadków wynika z ich reprezentatywności dla głównych form aktywności zawodowej w Polsce oraz ich znaczenia dla analizy równości obciążeń publicznoprawnych.

Analiza obejmuje porównanie takich elementów, jak:

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

- poziom dochodów,
- wysokość składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,
- poziom obciążeń podatkowych,
- zakres otrzymywanego wsparcia publicznego, w tym dopłat i świadczeń.

W studium przypadku uwzględniono również relację pomiędzy wysokością wpłat do systemu a zakresem uzyskiwanych świadczeń, co pozwala na ocenę stopnia subsydiowania poszczególnych grup oraz efektywności systemu redystrybucji.

Analiza została przeprowadzona przy założeniu porównywalnych warunków ekonomicznych, w szczególności zbliżonego poziomu dochodów lub minimalnych parametrów działalności, co umożliwia zachowanie spójności i wiarygodności wyników.

Zastosowanie studium przypadku pozwala na identyfikację rzeczywistych dysproporcji w obciążeniach publicznoprawnych oraz ich konsekwencji ekonomicznych i społecznych. Metoda ta stanowi istotne uzupełnienie analiz statystycznych i systemowych, umożliwiając bardziej szczegółową i praktyczną ocenę funkcjonowania badanego systemu.

Wyniki studium przypadku stanowią podstawę do formułowania wniosków dotyczących zasadności zmian w systemie opodatkowania i ubezpieczeń społecznych rolników oraz ich potencjalnych skutków dla różnych grup uczestników życia gospodarczego.

### 1.2.5. Analiza kosztów i korzyści (CBA)

Analiza kosztów i korzyści (Cost-Benefit Analysis, CBA) stanowi jedną z kluczowych metod badawczych zastosowanych w niniejszej ekspertyzie i służy ocenie ekonomicznej zasadności proponowanych zmian w systemie opodatkowania oraz ubezpieczeń społecznych rolników. Metoda ta umożliwia kompleksowe porównanie potencjalnych kosztów i korzyści wynikających z wdrożenia określonych rozwiązań systemowych.

W ramach analizy CBA uwzględniono zarówno koszty i korzyści bezpośrednie, jak i pośrednie, odnoszące się do różnych grup interesariuszy, w tym rolników, budżetu państwa, systemu ubezpieczeń społecznych oraz całej gospodarki. Analiza obejmuje również skutki krótkookresowe i długookresowe, co pozwala na pełniejszą ocenę efektywności proponowanych zmian.

Do głównych kategorii kosztów uwzględnionych w analizie zaliczono:

- wzrost obciążeń fiskalnych dla gospodarstw rolnych,
- potencjalne obniżenie dochodów rolników,
- koszty administracyjne związane z wdrożeniem reform,
- możliwe skutki społeczne, w tym ryzyko pogorszenia sytuacji ekonomicznej części gospodarstw.

Z kolei do kluczowych korzyści zaliczono:

- wzrost dochodów budżetu państwa,
- zwiększenie efektywności systemu finansów publicznych,
- poprawę równości w zakresie obciążeń publicznoprawnych,
- ograniczenie subsydiowania wybranych grup zawodowych.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Analiza CBA obejmuje także identyfikację efektów pośrednich, takich jak wpływ zmian na strukturę sektora rolnego, poziom zatrudnienia czy konkurencyjność gospodarki. W miarę możliwości efekty te poddano ocenie ilościowej, a w przypadku braku danych – analizie jakościowej.

W opracowaniu wykorzystano podejście scenariuszowe, w ramach którego analizie poddano różne warianty zmian systemowych, w tym utrzymanie obecnego systemu, jego częściową reformę oraz pełną integrację systemu rolniczego z systemem powszechnym. Dla każdego z wariantów określono potencjalne koszty i korzyści oraz dokonano ich porównania.

Istotnym elementem analizy CBA jest również uwzględnienie czynników ryzyka oraz niepewności związanych z wdrażaniem reform. W tym celu dokonano oceny wrażliwości wyników na zmiany kluczowych założeń, takich jak poziom dochodów rolników czy skala dopłat publicznych.

Zastosowanie analizy kosztów i korzyści umożliwia racjonalną ocenę proponowanych zmian systemowych oraz stanowi podstawę do formułowania rekomendacji opartych na przesłankach ekonomicznych. Metoda ta pozwala na wskazanie rozwiązań, które przynoszą największe korzyści przy możliwie najniższych kosztach społecznych i gospodarczych.

### 1.2.6. Analiza scenariuszowa

Analiza scenariuszowa stanowi istotne uzupełnienie zastosowanych metod badawczych i służy ocenie potencjalnych kierunków zmian systemowych w zakresie opodatkowania oraz ubezpieczeń społecznych rolników. Metoda ta polega na opracowaniu i porównaniu alternatywnych wariantów rozwoju sytuacji, z uwzględnieniem różnych założeń dotyczących skali i zakresu reform.

W niniejszej ekspertyzie analiza scenariuszowa została wykorzystana do oceny skutków proponowanych zmian w systemie fiskalnym dotyczącym sektora rolnego. W szczególności opracowano trzy podstawowe scenariusze:

- scenariusz bazowy (status quo) – zakładający utrzymanie obecnych rozwiązań systemowych, w tym funkcjonowanie KRUS w dotychczasowej formie oraz utrzymanie obecnego poziomu dopłat publicznych,
- scenariusz reformy częściowej – obejmujący stopniowe zwiększanie obciążeń fiskalnych rolników, ograniczenie dopłat budżetowych oraz częściowe zbliżenie systemu KRUS do systemu powszechnego,
- scenariusz reformy pełnej – zakładający integrację systemu ubezpieczeń społecznych rolników z systemem ZUS oraz wprowadzenie zasad opodatkowania zbliżonych do tych obowiązujących w działalności gospodarczej.

Dla każdego ze scenariuszy dokonano analizy skutków ekonomicznych, społecznych oraz fiskalnych. Uwzględniono w szczególności wpływ na dochody budżetu państwa, sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych, poziom zatrudnienia oraz konkurencyjność gospodarki.

Analiza scenariuszowa obejmuje zarówno krótkookresowe, jak i długookresowe konsekwencje proponowanych zmian. Pozwala to na identyfikację potencjalnych efektów przejściowych oraz trwałych zmian strukturalnych w sektorze rolniczym.

Istotnym elementem metody jest również uwzględnienie niepewności oraz ryzyka związanego z wdrażaniem reform. W tym celu dokonano oceny wrażliwości wyników na

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

zmiany kluczowych parametrów, takich jak poziom dochodów rolników, wielkość dopłat czy tempo wdrażania zmian.

Zastosowanie analizy scenariuszowej umożliwia nie tylko ocenę możliwych kierunków rozwoju systemu, ale również wskazanie najbardziej optymalnych rozwiązań z punktu widzenia efektywności ekonomicznej oraz stabilności społecznej. Metoda ta stanowi ważne narzędzie wspierające proces podejmowania decyzji publicznych oraz formułowania rekomendacji systemowych.

### 1.3. Źródła danych

W niniejszej ekspertyzie wykorzystano dane pochodzące z wiarygodnych, oficjalnych oraz powszechnie uznanych źródeł krajowych i międzynarodowych, co zapewnia wysoką jakość oraz rzetelność przeprowadzonych analiz. Dobór źródeł został dostosowany do zakresu tematycznego opracowania i obejmuje zarówno dane statystyczne, jak i dokumenty strategiczne, raporty analityczne oraz akty prawne.

Podstawowym źródłem danych statystycznych były publikacje oraz bazy danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), w szczególności opracowania dotyczące struktury gospodarstw rolnych, dochodów gospodarstw domowych oraz zatrudnienia w sektorze rolnym [6][7]. W analizie wykorzystano również dane dostępne w Banku Danych Lokalnych, które umożliwiają szczegółową analizę zmian w czasie oraz zróżnicowania regionalnego.

Istotnym źródłem informacji były także dane Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), obejmujące liczbę ubezpieczonych, wysokość składek oraz skalę dopłat budżetowych do systemu ubezpieczeń społecznych rolników [8]. Dane te pozwoliły na ocenę funkcjonowania systemu KRUS oraz jego wpływu na finanse publiczne.

W celu przeprowadzenia analiz porównawczych wykorzystano również dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), dotyczące składek oraz struktury ubezpieczonych w systemie powszechnym [9]. Pozwoliło to na zestawienie obciążeń publicznoprawnych rolników z innymi grupami zawodowymi.

Kolejną grupę źródeł stanowiły dane budżetowe publikowane przez Ministerstwo Finansów, w tym sprawozdania z wykonania budżetu państwa [10]. Dane te umożliwiły określenie skali wydatków publicznych przeznaczanych na wsparcie sektora rolnego oraz ocenę ich znaczenia dla finansów publicznych.

W analizie uwzględniono również dokumenty strategiczne oraz raporty Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w szczególności dotyczące realizacji Wspólnej Polityki Rolnej oraz krajowych instrumentów wsparcia rolnictwa [11].

W celu zapewnienia porównywalności międzynarodowej wykorzystano dane Eurostat oraz raporty Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) [1][2], które zawierają informacje dotyczące poziomu wsparcia rolnictwa, struktury dochodów oraz systemów podatkowych w różnych krajach. Dodatkowo wykorzystano publikacje Komisji Europejskiej dotyczące funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej oraz prognoz rozwoju sektora rolnego [3][4].

Uzupełnieniem powyższych źródeł były opracowania naukowe oraz literatura przedmiotu, które pozwoliły na osadzenie analiz w szerszym kontekście teoretycznym oraz interpretację uzyskanych wyników [12][13][15].

Wszystkie wykorzystane dane poddano krytycznej analizie pod względem ich aktualności, spójności oraz porównywalności. W przypadku występowania rozbieżności pomiędzy źródłami stosowano zasadę triangulacji danych, polegającą na weryfikacji informacji poprzez ich porównanie z innymi dostępnymi źródłami.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Zastosowanie zróżnicowanych i wiarygodnych źródeł danych umożliwia przeprowadzenie kompleksowej analizy badanego problemu oraz stanowi solidną podstawę do formułowania wniosków i rekomendacji w dalszej części ekspertyzy.

### 1.3.1. Dane z Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)
### Charakterystyka sektora rolniczego w Polsce (na podstawie danych GUS)

**Liczba i struktura gospodarstw rolnych**

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego sektor rolniczy w Polsce charakteryzuje się stopniowym spadkiem liczby gospodarstw rolnych przy jednoczesnym wzroście ich średniej powierzchni. Proces ten świadczy o postępującej koncentracji produkcji rolnej oraz zmianach strukturalnych w sektorze [6].

Tabela 1. Liczba gospodarstw rolnych w Polsce

| Rok | Liczba gospodarstw (tyś) |
|---|---|
| 2010 | 1509 |
| 2015 | 1410 |
| 2020 | 1317 |
| 2023 | 1250 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS [6]

Analiza danych wskazuje na systematyczny spadek liczby gospodarstw rolnych. W okresie 2010–2023 liczba ta zmniejszyła się o około 17%, co wynika głównie z procesów konsolidacji oraz odchodzenia od działalności rolniczej przez najmniejsze gospodarstwa.

**Dochody gospodarstw rolnych**

Dochody gospodarstw rolnych stanowią kluczowy element oceny ich sytuacji ekonomicznej oraz zdolności do ponoszenia obciążeń fiskalnych.

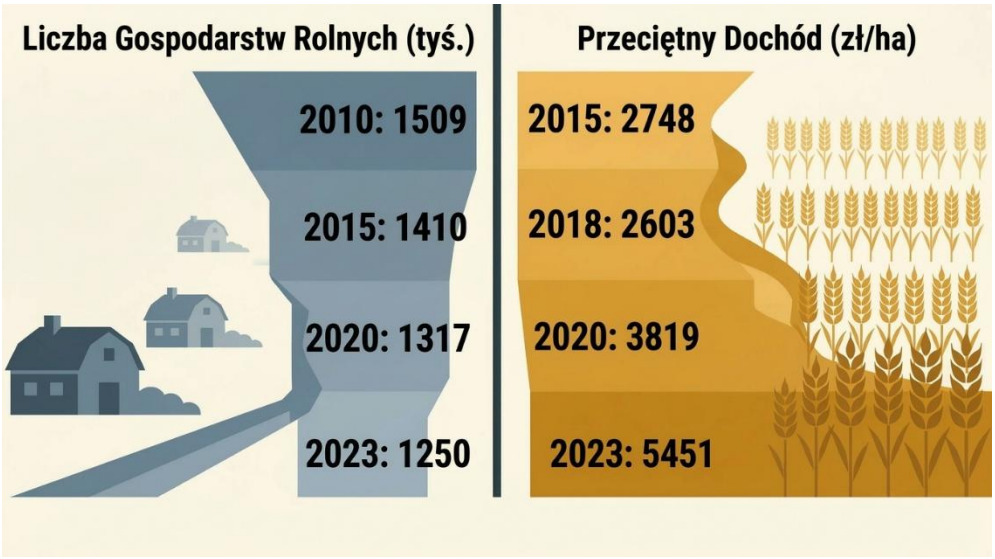
Tabela 2. Przeciętne dochody gospodarstw rolnych

| Rok | Dochód roczny (zł/ha przeliczeniowy) |
|---|---|
| 2015 | 2748 |
| 2018 | 2603 |
| 2020 | 3819 |
| 2023 | 5451 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS [7]

Dane wskazują na wzrost dochodów gospodarstw rolnych w analizowanym okresie. Należy jednak podkreślić, że znacząca część tych dochodów pochodzi z transferów publicznych, w tym dopłat bezpośrednich, co wpływa na rzeczywistą ocenę efektywności ekonomicznej sektora. Na rysunku 1 przedstawiono graficznie zmiany liczby gospodarstw rolnych oraz przeciętnego dochodu z 1 ha w Polsce w latach 2010–2023.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.




Rys.1 Zmiany liczby gospodarstw rolnych oraz przeciętnego dochodu z 1 ha w Polsce w latach 2010–2023 [źródło własne].

**Struktura produkcji rolniczej**

Struktura produkcji rolnej w Polsce pozostaje relatywnie stabilna, z dominującym udziałem produkcji roślinnej. W tabeli 3 przedstawiono strukturę produkcji rolniczej w Polsce z podziałem na produkcję roślinną i zwierzęcą.

Tab.3 Struktura produkcji rolniczej

| **Rodzaj produkcji** | **Udział [%]** |
|---|---|
| Produkcja roślinna | 55-60 |
| Produkcja zwierzęca | 40-45 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS [6]

W ramach produkcji roślinnej dominują uprawy zbóż, natomiast w produkcji zwierzęcej istotną rolę odgrywa produkcja mleka oraz trzody chlewnej. Struktura ta ma istotne znaczenie dla poziomu dochodów oraz wrażliwości sektora na zmiany rynkowe.

**Zatrudnienie w sektorze rolniczym**

Sektor rolniczy w Polsce nadal odgrywa istotną rolę na rynku pracy, choć jego znaczenie systematycznie maleje.

Tab. 4. Zatrudnienie w rolnictwie

| **Rok** | **Liczba pracujących (mln)** |
|---|---|
| 2015 | 2,3 |
| 2020 | 2,1 |
| 2023 | 2,0 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS [6]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Udział zatrudnienia w rolnictwie wynosi około 10–11% ogółu pracujących, co jest wartością wyższą niż średnia dla krajów Unii Europejskiej. Wskazuje to na relatywnie duże znaczenie sektora rolnego w strukturze zatrudnienia.

**Znaczenie dopłat w dochodach gospodarstw rolnych**

Istotnym elementem analizy jest udział dopłat publicznych w dochodach gospodarstw rolnych.

Tab.5 Udział dopłat w dochodach

| Wskaźnik | Wartość |
|---|---|
| Udział dopłat w dochodzie | 40–60% |
| Średnia dopłata na gospodarstwo | 15 000–25 000 zł |

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS i KE [6][3]

Dane wskazują, że dochody gospodarstw rolnych w znacznym stopniu zależą od wsparcia publicznego. Oznacza to, że zmiany w systemie dopłat mogą istotnie wpłynąć na sytuację ekonomiczną rolników.

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- sektor rolniczy w Polsce podlega procesom koncentracji i modernizacji,
- dochody gospodarstw rolnych rosną, jednak w dużej mierze są uzależnione od dopłat,
- rolnictwo nadal odgrywa istotną rolę na rynku pracy,
- system wsparcia publicznego ma kluczowe znaczenie dla stabilności ekonomicznej sektora.

Uzyskane wyniki stanowią podstawę do dalszych analiz dotyczących systemu fiskalnego oraz zasadności zwiększenia odpowiedzialności rolników za budżet państwa.

### 1.3.2. Dane z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW)

Istotnym źródłem danych wykorzystanych w niniejszej ekspertyzie są materiały publikowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), które obejmują dokumenty strategiczne, raporty sektorowe oraz informacje dotyczące funkcjonowania instrumentów wsparcia rolnictwa w Polsce [11]. Dane te stanowią podstawę do analizy polityki rolnej państwa oraz oceny skali i struktury wsparcia finansowego kierowanego do sektora rolnego.

W szczególności wykorzystano dokumenty związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), w tym Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027, który określa kierunki wsparcia rolnictwa oraz alokację środków finansowych [11]. Dokument ten zawiera szczegółowe informacje dotyczące dopłat bezpośrednich, programów rozwoju obszarów wiejskich oraz działań wspierających modernizację gospodarstw rolnych.

Dane MRiRW umożliwiają analizę struktury dopłat krajowych i unijnych, w tym ich podziału na poszczególne instrumenty wsparcia oraz grupy beneficjentów. W szczególności uwzględniono:

- dopłaty bezpośrednie dla rolników indywidualnych,
- wsparcie inwestycyjne dla gospodarstw rolnych,

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

- programy rolno-środowiskowe i klimatyczne,
- płatności związane z produkcją.

Wykorzystanie danych MRiRW pozwala również na ocenę wpływu polityki rolnej na dochody gospodarstw rolnych oraz strukturę sektora rolnego. Analiza tych danych umożliwia określenie stopnia uzależnienia rolnictwa od wsparcia publicznego oraz identyfikację kierunków jego rozwoju.
Istotnym elementem jest także możliwość analizy zmian w polityce rolnej w czasie, w szczególności w kontekście reform Wspólnej Polityki Rolnej oraz dostosowania krajowych instrumentów wsparcia do wymogów Unii Europejskiej. Pozwala to na ocenę stabilności systemu wsparcia oraz jego wpływu na długookresowe funkcjonowanie sektora rolnego.
Dane MRiRW zostały wykorzystane również w analizach scenariuszowych, w których uwzględniono potencjalne zmiany w poziomie i strukturze dopłat oraz ich wpływ na dochody gospodarstw rolnych i finanse publiczne.
Wszystkie dane pochodzące z MRiRW zostały poddane weryfikacji oraz zestawione z informacjami pochodzącymi z innych źródeł, takich jak GUS, Eurostat oraz Komisja Europejska, co pozwoliło na zapewnienie ich spójności oraz wiarygodności.
Wykorzystanie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi stanowi istotny element niniejszej ekspertyzy i umożliwia pogłębioną analizę mechanizmów wsparcia sektora rolnego oraz ich znaczenia dla gospodarki i finansów publicznych.

Tab. 6. Skala wsparcia finansowego sektora rolnego w Polsce (dane MRiRW)

| **Kategoria** | **Wartość** | **Jednostka** | **Uwagi** |
|---|---|---|---|
| Dopłaty bezpośrednie (2023) | 3,67 mld | euro | ok. 16–17 mld zł |
| Średnia dopłata na 1 ha | 246,8 | euro/ha | średnia UE |
| Średnia dopłata z uwzględnieniem wsparcia krajowego | 259,4 | euro/ha | Polska |
| Przejściowe wsparcie krajowe | 178 mln | euro | dopłaty krajowe |
| Łączne wsparcie roczne (UE + kraj) | 28,4 mld | zł | ok. 2025 |
| WPR (środki unijne) | 19,4 mld | zł | główna część wsparcia |
| Środki krajowe i PROW | ok. 9 mld | zł | uzupełniające |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW [3,4,11]

Tab. 7. Beneficjenci dopłat rolnych

| **Wskaźnik** | **Wartość** |
|---|---|
| Liczba gospodarstw objętych dopłatami | ok. 1,2 mln |
| Kwota wypłaconych zaliczek (2023) | ok. 9,2 mld zł |
| Udział rolników korzystających z dopłat | >90% gospodarstw |

Źródło: opracowanie własne na podstawie MRiRW [6,11]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 8. Struktura wsparcia w ramach WPR 2023–2027

| Instrument wsparcia | Szacunkowy udział | Charakterystyka |
|---|---|---|
| Dopłaty bezpośrednie | ok. 70–75% | podstawowe wsparcie dochodów |
| Ekoschematy | min. 25% | działania środowiskowe |
| Płatności dla młodych rolników | kilka % | wsparcie startu |
| Płatności redystrybucyjne | kilka % | wsparcie mniejszych gospodarstw |

Źródło: opracowanie własne na podstawie MRiRW [3,11]

Tab. 9. Znaczenie wsparcia dla dochodów rolników

| Wskaźnik | Wartość |
|---|---|
| Udział dopłat w dochodzie gospodarstw | 40–60% |
| Średnia dopłata na gospodarstwo | 15 000–25 000 zł |
| Liczba gospodarstw zależnych od dopłat | wysoka (dominująca) |

Źródło: opracowanie własne na podstawie MRiRW i KE [3,6,9]

Dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazują, że skala wsparcia finansowego sektora rolnego w Polsce jest bardzo wysoka i sięga kilkudziesięciu miliardów złotych rocznie. W 2023 roku łączna wartość dopłat bezpośrednich wyniosła około 3,67 mld euro, a liczba beneficjentów przekroczyła 1,2 mln gospodarstw. W kolejnych latach, w związku z realizacją Planu Strategicznego WPR 2023–2027, całkowite wsparcie dla rolnictwa osiągnęło poziom ponad 28 mld zł rocznie. Dane te wskazują na istotne znaczenie transferów publicznych dla funkcjonowania sektora rolnego oraz jego silne uzależnienie od wsparcia państwa i Unii Europejskiej.

Podsumowując można powiedzieć, że sektor rolniczy w Polsce jest w znacznym stopniu uzależniony od wsparcia publicznego. Łączna wartość transferów finansowych przekracza 28 mld zł rocznie, a dopłaty stanowią istotną część dochodów gospodarstw rolnych. Skala wsparcia oraz liczba beneficjentów potwierdzają, że system rolniczy funkcjonuje w warunkach silnej interwencji państwa i Unii Europejskiej, co ma istotne znaczenie dla oceny zasadności zwiększenia odpowiedzialności fiskalnej rolników.

### 1.3.3. Dane Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)

Istotnym źródłem danych wykorzystanych w niniejszej ekspertyzie są informacje publikowane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), które obejmują dane dotyczące liczby ubezpieczonych, wysokości składek oraz skali dopłat budżetowych do systemu ubezpieczeń społecznych rolników [8][17].
System KRUS stanowi odrębny element systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce i charakteryzuje się znacznym stopniem finansowania ze środków publicznych. Dane KRUS pozwalają na ocenę relacji pomiędzy składkami opłacanymi przez rolników a środkami przekazywanymi z budżetu państwa, co ma kluczowe znaczenie dla analizy odpowiedzialności fiskalnej tej grupy.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 10. Podstawowe dane dotyczące systemu KRUS

| **Wskaźnik** | **Wartość** |
|---|---|
| Liczba ubezpieczonych w KRUS | ok. 1,2 mln osób |
| Liczba świadczeniobiorców | ok. 1,1 mln osób |
| Składka miesięczna (rolnik) | ok. 600–700 zł (kwartalnie ok. 1800–2000 zł) |
| Roczna składka na osobę | ok. 7 000–8 000 zł |
| Wpływy ze składek | ok. 10–12 mld zł |
| Dopłata z budżetu państwa | ok. 16–18 mld zł |
| Udział dopłat w finansowaniu systemu | ok. 85–90% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie [8][10]

Analiza danych przedstawionych w tabeli 10 dotyczącej funkcjonowania systemu KRUS wskazuje na istotną dysproporcję pomiędzy poziomem składek opłacanych przez rolników a całkowitymi kosztami funkcjonowania systemu. Liczba ubezpieczonych wynosząca około 1,2 mln osób oraz zbliżona liczba świadczeniobiorców pokazują, że system ma szeroki zasięg społeczny i pełni ważną funkcję zabezpieczenia dochodowego ludności wiejskiej. Jednocześnie roczna wysokość składki na poziomie około 7–8 tys. zł na osobę pozostaje relatywnie niska, szczególnie w porównaniu do składek w systemie powszechnym. Pomimo że łączne wpływy ze składek osiągają poziom około 10–12 mld zł, nie są one wystarczające do pokrycia wydatków systemu, co skutkuje koniecznością znaczących dopłat z budżetu państwa, sięgających około 16–18 mld zł rocznie. W konsekwencji udział środków publicznych w finansowaniu systemu wynosi aż 85–90%, co jednoznacznie wskazuje na jego silnie subsydiowany charakter. Oznacza to, że system KRUS funkcjonuje w ograniczonym stopniu jako system ubezpieczeniowy, a w znacznie większym jako mechanizm redystrybucji środków publicznych. Taka konstrukcja prowadzi do sytuacji, w której ciężar finansowania świadczeń dla rolników ponoszony jest w dużej mierze przez ogół podatników, co rodzi pytania o zasadność i efektywność tego rozwiązania z punktu widzenia finansów publicznych. Jednocześnie należy zauważyć, że niski poziom składek, niezależny w dużym stopniu od rzeczywistych dochodów gospodarstw rolnych, ogranicza progresywność systemu oraz jego funkcję motywacyjną. Z drugiej strony system KRUS pełni istotną rolę stabilizującą dochody w sektorze rolnym, który charakteryzuje się wysoką zmiennością i ryzykiem produkcyjnym. W związku z tym ewentualne zmiany w jego funkcjonowaniu powinny uwzględniać nie tylko aspekt fiskalny, ale również konsekwencje społeczne, w szczególności dla gospodarstw o niższej rentowności.

### 1.3.4. Dane z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)

Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowią istotny punkt odniesienia w analizie systemu ubezpieczeń społecznych, umożliwiając porównanie obciążeń ponoszonych przez rolników z obciążeniami innych grup zawodowych, w szczególności przedsiębiorców oraz pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę [9].

System ZUS ma charakter powszechny i oparty jest na zasadzie powiązania wysokości składek z dochodem (w przypadku pracowników) lub deklarowaną podstawą (w przypadku przedsiębiorców). W przeciwieństwie do systemu KRUS, udział finansowania ze środków

publicznych jest znacząco niższy, a system w większym stopniu opiera się na składkach własnych ubezpieczonych.

Tab. 11. Podstawowe dane dotyczące systemu ZUS

| **Wskaźnik** | **Wartość** |
|---|---|
| Liczba ubezpieczonych | ok. 16 mln osób |
| Liczba świadczeniobiorców (emeryci i renciści) | ok. 9 mln osób |
| Średnia składka przedsiębiorcy (ZUS) | ok. 1 600–1 800 zł/mies. |
| Roczna składka przedsiębiorcy | ok. 19 000–22 000 zł |
| Składki pracownika (łącznie z pracodawcą) | ok. 35–40% wynagrodzenia brutto |
| Wpływy ze składek | ponad 300 mld zł rocznie |
| Dotacja z budżetu państwa | ok. 60–80 mld zł |
| Udział dotacji w systemie | ok. 20–25% |

Źródło**:** opracowanie własne na podstawie [9][10]

Analiza danych wskazuje, że system ZUS charakteryzuje się znacznie wyższym poziomem samofinansowania w porównaniu do systemu KRUS. Wpływy ze składek, przekraczające 300 mld zł rocznie, stanowią główne źródło finansowania świadczeń, podczas gdy udział dotacji budżetowej jest relatywnie ograniczony i wynosi około 20–25%. Oznacza to, że system ZUS w większym stopniu spełnia funkcję ubezpieczeniową, opartą na zasadzie ekwiwalentności świadczeń i składek.

Istotną cechą systemu jest powiązanie wysokości składek z dochodem, co zwiększa jego progresywność oraz wpływa na większą sprawiedliwość w rozkładzie obciążeń publicznoprawnych. W przypadku pracowników składki są bezpośrednio zależne od wynagrodzenia, natomiast przedsiębiorcy zobowiązani są do opłacania relatywnie wysokich, stałych składek, niezależnie od faktycznych dochodów w krótkim okresie.

W porównaniu z systemem KRUS widoczna jest wyraźna dysproporcja w poziomie obciążeń. Roczna składka przedsiębiorcy jest kilkukrotnie wyższa niż składka rolnika, co wskazuje na nierówność w zakresie partycypacji w finansowaniu systemu zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie większa skala systemu ZUS oraz jego znaczenie dla finansów publicznych powodują, że pełni on kluczową rolę w stabilizacji systemu emerytalnego w Polsce.

System ZUS, w przeciwieństwie do KRUS, opiera się w znacznie większym stopniu na składkach własnych ubezpieczonych, co czyni go bardziej efektywnym fiskalnie i bliższym klasycznemu modelowi ubezpieczeniowemu.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

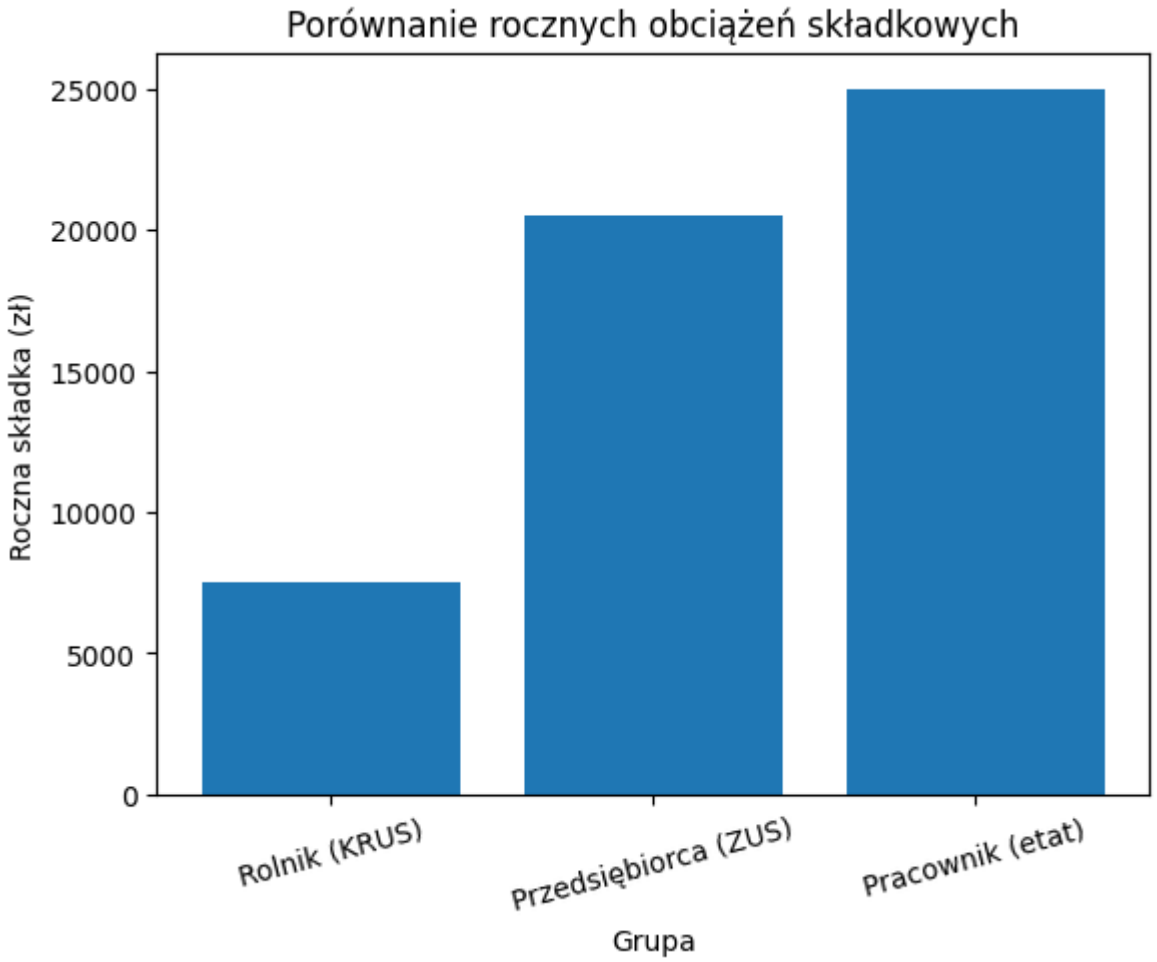
Tab. 12. Porównanie obciążeń publicznoprawnych: rolnik (KRUS) vs przedsiębiorca (ZUS) vs pracownik etatowy

| **Wskaźnik** | **Rolnik (KRUS)** | **Przedsiębiorca (ZUS)** | **Pracownik (etat)** |
|---|---|---|---|
| Liczba osób w systemie | ok. 1,2 mln | ok. 2,5 mln | ok. 13–14 mln |
| Miesięczna składka | ok. 600–700 zł | ok. 1 600–1 800 zł | ok. 1 500–2 500 zł* |
| Roczna składka | ok. 7 000–8 000 zł | ok. 19 000–22 000 zł | ok. 20 000–30 000 zł* |
| Powiązanie składki z dochodem | brak | częściowe | pełne |
| Dopłata z budżetu państwa | bardzo wysoka | umiarkowana | umiarkowana |
| Udział dopłat w systemie | 85–90% | 20–25% | 20–25% |
| Wpływy ze składek | niskie | wysokie | bardzo wysokie |
| Charakter systemu | redystrybucyjny | mieszany | ubezpieczeniowy |
| Efektywność fiskalna | niska | średnia | wysoka |

* obejmuje składki pracownika i pracodawcy
Źródło: opracowanie własne na podstawie [8][9][10]

Przedstawione zestawienie wskazuje na wyraźne dysproporcje w poziomie obciążeń publicznoprawnych pomiędzy rolnikami a pozostałymi grupami uczestników życia gospodarczego. System KRUS charakteryzuje się niskim poziomem składek oraz wysokim udziałem dopłat budżetowych, co odróżnia go od systemu ZUS, w którym dominującą rolę odgrywają składki własne ubezpieczonych. Najwyższy poziom powiązania składek z dochodem oraz największą efektywność fiskalną wykazuje system dotyczący pracowników etatowych.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.




Rys. 2. Porównanie rocznych obciążeń składkowych: rolnik (KRUS), przedsiębiorca (ZUS) oraz pracownik etatowy [Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [8][9][10]]

Wykres 2 przedstawia wyraźne zróżnicowanie poziomu rocznych obciążeń składkowych pomiędzy trzema podstawowymi grupami uczestników systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce: rolnikami objętymi systemem KRUS, przedsiębiorcami funkcjonującymi w systemie ZUS oraz pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę.
Najniższy poziom obciążeń występuje w przypadku rolników, dla których roczna składka wynosi około 7–8 tys. zł. W porównaniu do tego przedsiębiorcy opłacają składki na poziomie około 19–22 tys. zł rocznie, co oznacza obciążenie ponad dwukrotnie wyższe. Jeszcze wyższy poziom składek obserwowany jest w przypadku pracowników etatowych, gdzie łączna wartość składek (pracownika i pracodawcy) może wynosić około 20–30 tys. zł rocznie.
Dane te wskazują na istotną dysproporcję w poziomie obciążeń publicznoprawnych pomiędzy analizowanymi grupami. Różnice te nie wynikają wyłącznie z poziomu dochodów, lecz przede wszystkim z konstrukcji systemów ubezpieczeniowych. W systemie KRUS składki mają charakter ryczałtowy i są w dużym stopniu niezależne od

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

dochodu, podczas gdy w systemie ZUS – szczególnie w przypadku pracowników – istnieje bezpośrednie powiązanie wysokości składek z poziomem wynagrodzenia.
Z punktu widzenia finansów publicznych oznacza to, że rolnicy w znacznie mniejszym stopniu uczestniczą w finansowaniu systemu zabezpieczenia społecznego niż pozostałe grupy zawodowe. Różnica ta jest dodatkowo pogłębiona przez wysoki poziom dopłat budżetowych do systemu KRUS, co powoduje, że rzeczywisty koszt utrzymania tego systemu ponoszony jest w dużej mierze przez ogół podatników.

Przeprowadzona analiza potwierdza występowanie istotnych nierówności w poziomie obciążeń składkowych pomiędzy rolnikami a innymi grupami uczestników życia gospodarczego. System KRUS, charakteryzujący się niskimi składkami oraz wysokim poziomem subsydiowania, znacząco odbiega od systemu ZUS, który w większym stopniu opiera się na zasadzie ekwiwalentności.
Uzyskane wyniki stanowią istotny argument przemawiający za potrzebą dalszej analizy zasadności obecnych rozwiązań systemowych oraz rozważenia kierunków reform zmierzających do zwiększenia udziału sektora rolnego w finansowaniu wydatków publicznych. Jednocześnie ewentualne zmiany powinny uwzględniać specyfikę sektora rolnego oraz potencjalne skutki społeczne, w szczególności dla gospodarstw o niższej dochodowości.

### 1.3.5. Dane Eurostat

Istotnym źródłem danych wykorzystanych w niniejszej ekspertyzie są informacje pochodzące z bazy statystycznej Eurostat, które umożliwiają przeprowadzenie analiz porównawczych na poziomie międzynarodowym. Dane te pozwalają na ocenę pozycji Polski na tle innych państw Unii Europejskiej w zakresie funkcjonowania sektora rolnego, poziomu wsparcia publicznego oraz struktury dochodów rolników.
Eurostat dostarcza ujednoliconych i porównywalnych danych dotyczących m.in. dochodów rolniczych, wielkości dopłat, zatrudnienia w rolnictwie oraz udziału sektora rolnego w gospodarce. Dzięki temu możliwe jest zestawienie danych krajowych z wynikami osiąganymi w innych państwach członkowskich UE.

Tab. 13. Wybrane wskaźniki sektora rolnego – Polska na tle UE

| **Wskaźnik** | **Polska** | **UE (średnia)** |
|---|---|---|
| Udział zatrudnienia w rolnictwie | ok. 10–11% | ok. 4–5% |
| Udział rolnictwa w PKB | ok. 2–3% | ok. 1,5–2% |
| Średnia dopłata na ha | ok. 250–260 euro | ok. 240–250 euro |
| Dochód rolniczy (relatywny poziom) | niższy niż UE | wyższy |
| Udział dopłat w dochodzie rolnika | 40–60% | 20–40% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz Komisji Europejskiej [3][4]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Dane Eurostat wskazują, że sektor rolniczy w Polsce ma większe znaczenie dla rynku pracy niż przeciętnie w Unii Europejskiej. Udział zatrudnienia w rolnictwie wynoszący około 10–11% jest ponad dwukrotnie wyższy niż średnia unijna, co świadczy o relatywnie dużym znaczeniu tego sektora w strukturze gospodarki.
Jednocześnie udział rolnictwa w tworzeniu produktu krajowego brutto pozostaje na umiarkowanym poziomie, zbliżonym, choć nieco wyższym od średniej unijnej. Oznacza to, że produktywność pracy w rolnictwie w Polsce jest niższa niż w wielu krajach UE, co wynika m.in. z rozdrobnionej struktury gospodarstw.
Analiza poziomu dopłat wskazuje, że Polska znajduje się na poziomie zbliżonym do średniej unijnej pod względem wsparcia na hektar. Jednak istotną różnicą jest większe uzależnienie dochodów rolników od dopłat publicznych. W Polsce udział dopłat w dochodach gospodarstw rolnych jest wyraźnie wyższy niż w wielu krajach UE, co wskazuje na większą zależność sektora od wsparcia publicznego.
Niższy poziom dochodów rolniczych w Polsce w porównaniu do średniej unijnej, przy jednoczesnym wysokim udziale dopłat, może wskazywać na ograniczoną efektywność ekonomiczną sektora oraz konieczność dalszych zmian strukturalnych.
Na podstawie analizy danych Eurostat można stwierdzić, że sektor rolniczy w Polsce odgrywa istotnie większą rolę społeczną niż w większości krajów Unii Europejskiej, co przejawia się przede wszystkim wyższym udziałem zatrudnienia w rolnictwie, przy jednocześnie relatywnie niskim poziomie produktywności pracy. Pomimo zbliżonego do średniej unijnej poziomu dopłat na hektar, polskie rolnictwo w znacznie większym stopniu uzależnione jest od wsparcia publicznego, co znajduje odzwierciedlenie w wysokim udziale dopłat w dochodach gospodarstw rolnych. Jednocześnie niższy poziom dochodów rolniczych w porównaniu do średniej UE wskazuje na ograniczoną efektywność ekonomiczną sektora oraz potrzebę dalszych zmian strukturalnych. Uzyskane wyniki potwierdzają, że system wsparcia rolnictwa w Polsce pełni istotną funkcję stabilizacyjną, jednak jego obecna konstrukcja może ograniczać bodźce do zwiększania efektywności, co ma znaczenie w kontekście rozważań nad zwiększeniem odpowiedzialności fiskalnej rolników.

### 1.3.6. Dane budżetowe państwa

Dane budżetowe państwa stanowią kluczowe źródło informacji w analizie odpowiedzialności fiskalnej sektora rolniczego, umożliwiając ocenę skali wydatków publicznych przeznaczanych na jego wsparcie oraz ich znaczenia dla finansów publicznych [10]. Analiza tych danych pozwala na określenie relacji pomiędzy transferami kierowanymi do rolnictwa a dochodami budżetu państwa.
W niniejszej ekspertyzie wykorzystano dane pochodzące ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa, obejmujące wydatki na system ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS), dopłaty bezpośrednie oraz inne formy wsparcia sektora rolnego.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

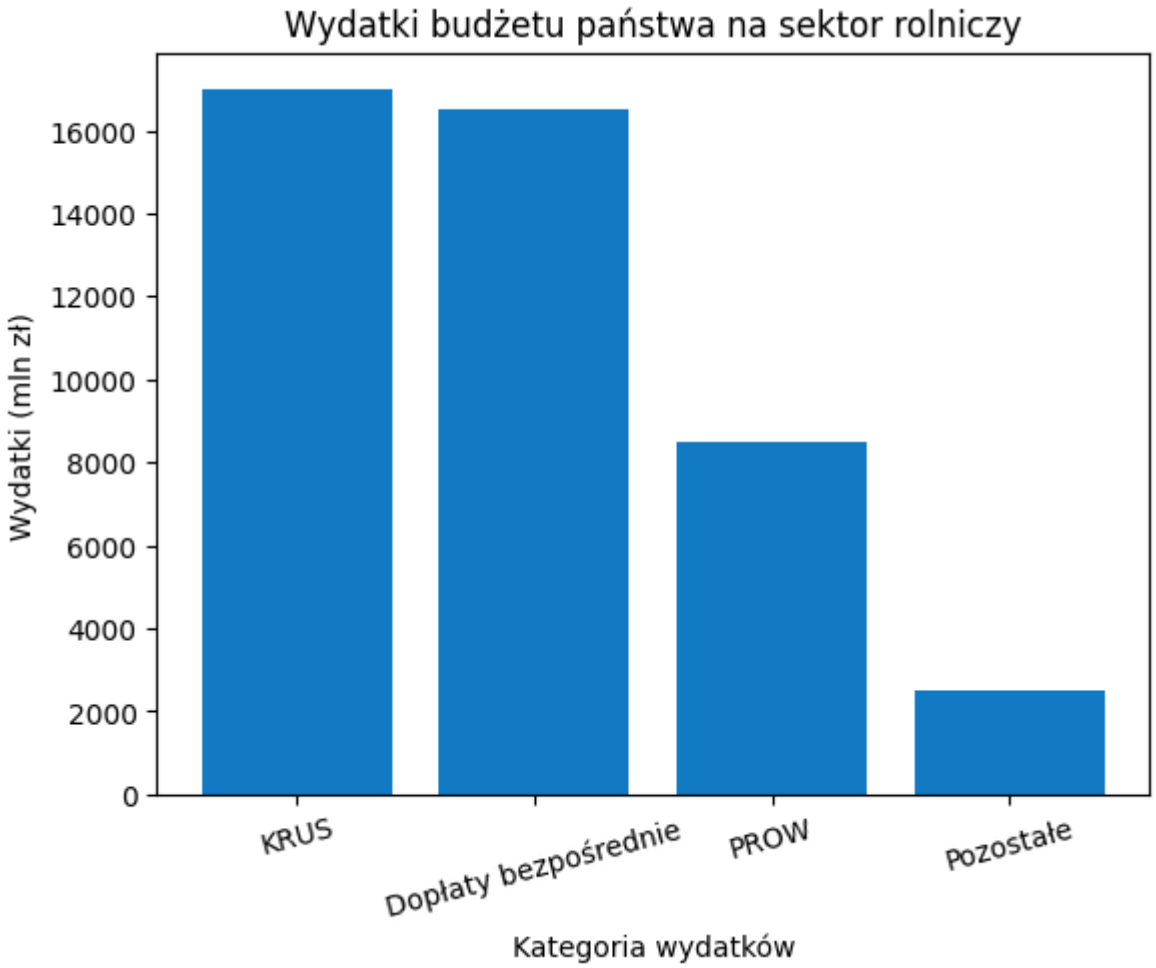
Tab. 14. Wydatki budżetu państwa związane z sektorem rolniczym

| **Kategoria wydatków** | **Wartość** |
|---|---|
| Dopłaty do KRUS | ok. 16–18 mld zł |
| Dopłaty bezpośrednie (UE + kraj) | ok. 16–17 mld zł |
| Programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW) | ok. 8–9 mld zł |
| Pozostałe wsparcie rolnictwa | ok. 2–3 mld zł |
| **Łączne wsparcie sektora rolnego** | **ok. 40–45 mld zł rocznie** |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [10], MRiRW [11] oraz KE [3]

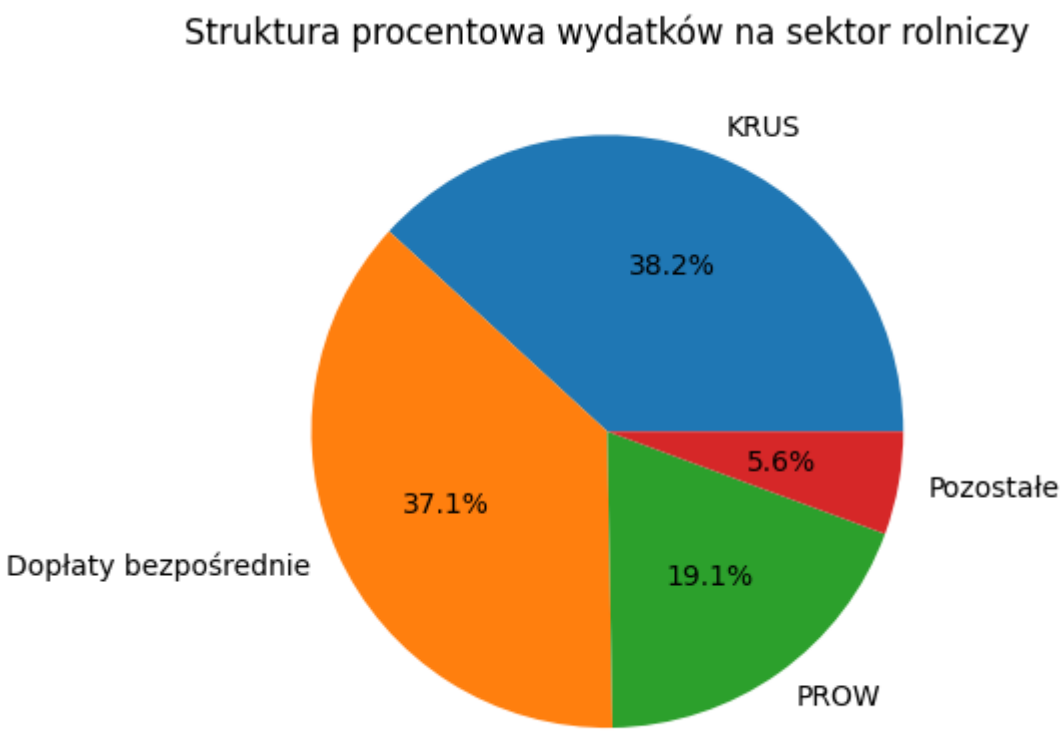
Analiza danych budżetowych wskazuje, że sektor rolniczy jest jednym z istotnych beneficjentów środków publicznych w Polsce. Łączna wartość wsparcia przekraczająca 40 mld zł rocznie stanowi znaczące obciążenie dla finansów publicznych, szczególnie w kontekście rosnących wydatków budżetowych w innych obszarach polityki społecznej.
Największą pozycję w strukturze wydatków stanowią dopłaty do systemu KRUS oraz dopłaty bezpośrednie, które łącznie odpowiadają za większość transferów kierowanych do sektora rolnego. Wysoki poziom finansowania KRUS ze środków budżetowych potwierdza wcześniejsze wnioski dotyczące subsydiowanego charakteru tego systemu.
Istotne znaczenie mają również środki przeznaczane na rozwój obszarów wiejskich, które wspierają modernizację rolnictwa oraz poprawę infrastruktury. Jednak w kontekście niniejszej ekspertyzy kluczowe znaczenie mają transfery o charakterze bezpośrednim, które wpływają na bieżące dochody gospodarstw rolnych.
Wysoki poziom wydatków budżetowych na sektor rolniczy wskazuje na jego silne uzależnienie od wsparcia publicznego oraz istotne znaczenie dla finansów państwa. Skala transferów publicznych, przy jednocześnie relatywnie niskim poziomie obciążeń fiskalnych rolników, może prowadzić do nierównowagi w systemie finansów publicznych. Uzyskane wyniki potwierdzają zasadność analizy możliwości zwiększenia udziału sektora rolnego w finansowaniu wydatków publicznych, przy jednoczesnym uwzględnieniu jego specyfiki oraz znaczenia społecznego.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.




Rys 3. Struktura wydatków budżetu państwa na sektor rolniczy w Polsce
[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz MRiRW [10][11][3][

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.




Rysunek 4. Struktura procentowa wydatków budżetu państwa na sektor rolniczy w Polsce [Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz MRiRW [10][11][3]

Przedstawione rysunki 3 i 4 pokazuja strukturę wydatków budżetu państwa na sektor rolniczy, wskazując na dominującą rolę dopłat do systemu KRUS oraz dopłat bezpośrednich, które łącznie stanowią około 75% całkowitego wsparcia. Największy udział przypada na finansowanie systemu KRUS (ok. 38%), co potwierdza jego silnie subsydiowany charakter, natomiast dopłaty bezpośrednie (ok. 37%) odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu dochodów gospodarstw rolnych. Znacznie mniejszy udział mają środki przeznaczane na rozwój obszarów wiejskich (ok. 19%), które mają charakter bardziej inwestycyjny, oraz pozostałe formy wsparcia (ok. 6%). Struktura ta wskazuje, że większość środków publicznych kierowana jest na bieżące transfery dochodowe, a nie na działania zwiększające długookresową efektywność sektora, co ma istotne znaczenie w kontekście oceny zasadności obecnego modelu wsparcia rolnictwa.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

### 1.3.7. Raporty OECD i Komisji Europejskiej

Istotnym źródłem danych i analiz wykorzystanych w niniejszej ekspertyzie są raporty Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Komisji Europejskiej, które dostarczają kompleksowych informacji na temat funkcjonowania sektora rolnego, poziomu wsparcia publicznego oraz efektywności systemów fiskalnych w ujęciu międzynarodowym [1][2][3][4].

Raporty OECD, w szczególności „Agricultural Policy Monitoring and Evaluation", zawierają szczegółowe dane dotyczące poziomu wsparcia rolnictwa mierzonego m.in. wskaźnikiem PSE (Producer Support Estimate), który określa skalę transferów publicznych kierowanych do producentów rolnych. Z danych tych wynika, że w wielu krajach rozwiniętych poziom wsparcia rolnictwa ulega stopniowemu ograniczeniu oraz przesunięciu w kierunku instrumentów wspierających innowacyjność i zrównoważony rozwój [1].

Z kolei raporty Komisji Europejskiej dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej wskazują na rosnące znaczenie instrumentów środowiskowych oraz konieczność zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych [3][4]. W ramach reform WPR na lata 2023–2027 większy nacisk położono na ekoschematy oraz działania związane z ochroną klimatu, co wpływa na zmianę struktury wsparcia rolnictwa w państwach członkowskich.

Analiza danych OECD i Komisji Europejskiej pozwala również na ocenę pozycji Polski na tle innych krajów. Wskazuje ona, że poziom wsparcia rolnictwa w Polsce jest relatywnie wysoki, a jednocześnie struktura tego wsparcia w większym stopniu koncentruje się na transferach bezpośrednich niż na działaniach zwiększających produktywność i innowacyjność sektora.

Istotnym wnioskiem wynikającym z raportów międzynarodowych jest także rosnąca presja na racjonalizację wydatków publicznych oraz zwiększenie przejrzystości systemów wsparcia rolnictwa. W wielu krajach obserwuje się tendencję do stopniowego ograniczania preferencyjnych rozwiązań fiskalnych oraz większego powiązania wsparcia z efektami ekonomicznymi i środowiskowymi.

Wykorzystanie raportów OECD i Komisji Europejskiej umożliwia osadzenie analiz krajowych w szerszym kontekście międzynarodowym oraz zwiększa wiarygodność wniosków formułowanych w niniejszej ekspertyzie.

Analiza raportów OECD i Komisji Europejskiej wskazuje, że w krajach rozwiniętych obserwuje się trend ograniczania bezpośrednich transferów dochodowych na rzecz instrumentów wspierających efektywność, innowacyjność i zrównoważony rozwój rolnictwa, podczas gdy w Polsce system wsparcia w większym stopniu opiera się na dopłatach bezpośrednich i transferach socjalnych, co może ograniczać bodźce do zwiększania produktywności oraz uzasadnia potrzebę rozważenia zmian w kierunku bardziej efektywnego i zrównoważonego modelu finansowania sektora rolnego.

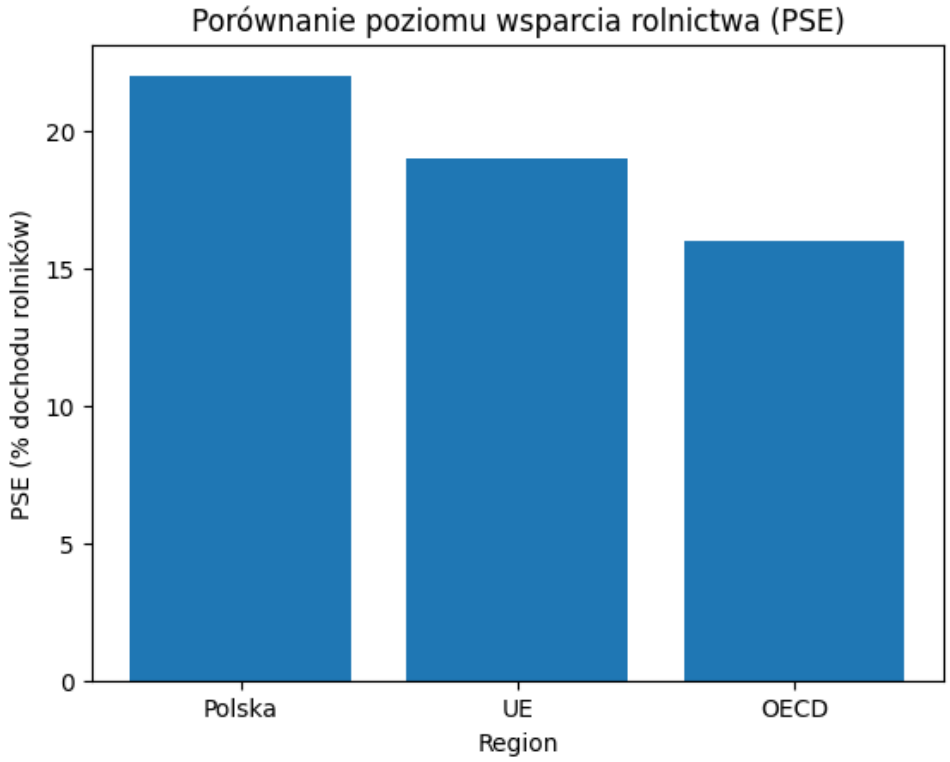
Dane publikowane przez OECD oraz Komisję Europejską pozwalają na ilościową ocenę poziomu wsparcia rolnictwa oraz jego znaczenia w strukturze gospodarki i finansów publicznych.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tabela 15. Wsparcie rolnictwa – Polska na tle OECD i UE

| Wskaźnik | Polska | UE (średnia) | OECD (średnia) |
|---|---|---|---|
| **PSE (Producer Support Estimate)** | ok. 20–25% | ok. 18–20% | ok. 15–18% |
| **Udział dopłat w dochodach rolników** | 40–60% | 20–40% | 15–30% |
| **Wsparcie rolnictwa(%PKB)** | ok. 1,5–2% | ok. 0,7–1% | ok. 0,5–0,8% |
| **Wsparcie na rolnika** | niższe nominalnie | wyższe | zróżnicowane |
| **Struktura wsparcia** | głównie dopłaty bezpośrednie | mieszana | bardziej rynkowa |

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD oraz Komisji Europejskiej [1,3,4]




Rys 5. Porównanie poziomu wsparcia rolnictwa (PSE) w Polsce na tle UE i OECD
[Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów OECD oraz Komisji Europejskiej [1][3][4]]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Na rysunku 5 przedstawiono porównanie poziomu wsparcia rolnictwa mierzonego wskaźnikiem PSE (Producer Support Estimate) w Polsce na tle średniej dla Unii Europejskiej oraz krajów OECD. Z danych wynika, że Polska charakteryzuje się wyższym poziomem wsparcia (ok. 22%) niż średnia UE (ok. 19%) oraz OECD (ok. 16%), co oznacza, że większa część dochodów rolników w Polsce pochodzi z transferów publicznych. Wskazuje to na silniejsze uzależnienie krajowego sektora rolnego od wsparcia państwa i środków unijnych, a jednocześnie może świadczyć o niższej samodzielności ekonomicznej gospodarstw rolnych. Taka struktura wsparcia potwierdza potrzebę analizy efektywności systemu oraz rozważenia zmian zmierzających do większego powiązania dochodów rolników z aktywnością rynkową.

Dane OECD oraz Komisji Europejskiej wskazują, że poziom wsparcia rolnictwa w Polsce jest relatywnie wysoki zarówno w ujęciu udziału w dochodach rolników, jak i w relacji do PKB. Wskaźnik PSE na poziomie około 20–25% oznacza, że znaczna część dochodów sektora rolnego pochodzi z transferów publicznych, co plasuje Polskę powyżej średniej dla krajów OECD. Jednocześnie udział dopłat w dochodach rolników jest wyraźnie wyższy niż średnia unijna, co wskazuje na silniejsze uzależnienie sektora od wsparcia publicznego. W porównaniu do krajów bardziej rozwiniętych gospodarczo struktura wsparcia w Polsce w większym stopniu opiera się na bezpośrednich transferach dochodowych, podczas gdy w innych państwach obserwuje się większy udział instrumentów wspierających innowacyjność, efektywność oraz działania środowiskowe. Może to wskazywać na potrzebę stopniowej zmiany modelu wsparcia w kierunku bardziej zrównoważonego i efektywnego ekonomicznie.

Dane OECD i Komisji Europejskiej potwierdzają, że sektor rolniczy w Polsce jest w większym stopniu uzależniony od wsparcia publicznego niż w większości krajów rozwiniętych, co przy relatywnie wysokim poziomie transferów budżetowych i niższej efektywności ekonomicznej uzasadnia potrzebę rozważenia zmian w kierunku zwiększenia odpowiedzialności fiskalnej rolników oraz bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych.

## 1.4. **Metody analizy danych**

W niniejszej ekspertyzie zastosowano zestaw metod analizy danych umożliwiających kompleksową ocenę funkcjonowania sektora rolniczego w kontekście jego odpowiedzialności fiskalnej oraz relacji z systemem finansów publicznych. Dobór metod został dostosowany do charakteru dostępnych danych oraz celów badawczych opracowania.

Podstawową metodą analizy była analiza opisowa, polegająca na interpretacji danych statystycznych pochodzących z instytucji krajowych i międzynarodowych. Metoda ta umożliwiła przedstawienie struktury sektora rolnego, poziomu dochodów gospodarstw rolnych, skali wsparcia publicznego oraz obciążeń fiskalnych.

Uzupełnieniem analizy opisowej była analiza porównawcza, która pozwoliła na zestawienie danych dotyczących rolników z analogicznymi danymi dla przedsiębiorców oraz pracowników, a także na porównanie Polski z innymi krajami Unii Europejskiej i OECD. Analiza ta umożliwiła identyfikację różnic w poziomie obciążeń oraz wsparcia publicznego.

W opracowaniu zastosowano również analizę strukturalną, której celem było określenie udziału poszczególnych komponentów w całości badanych zjawisk, takich jak udział dopłat w dochodach rolników czy udział wydatków na rolnictwo w budżecie państwa. Pozwoliło to na ocenę znaczenia poszczególnych elementów systemu wsparcia.

Istotnym elementem była także analiza dynamiczna, polegająca na badaniu zmian wybranych wskaźników w czasie. Umożliwiła ona identyfikację trendów w zakresie liczby gospodarstw rolnych, poziomu dochodów, skali dopłat oraz wydatków publicznych.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

W celu pogłębienia interpretacji wyników wykorzystano analizę relacyjną, polegającą na badaniu zależności pomiędzy wybranymi zmiennymi, takimi jak poziom dopłat a dochody gospodarstw rolnych czy wysokość składek a poziom świadczeń. Analiza ta miała charakter wspomagający i pozwoliła na lepsze zrozumienie mechanizmów funkcjonowania systemu.
W opracowaniu zastosowano również elementy analizy ekonomicznej, w tym ocenę efektywności alokacji środków publicznych oraz analizę skutków ekonomicznych obowiązujących rozwiązań systemowych. Pozwoliło to na ocenę racjonalności obecnego modelu wsparcia rolnictwa.
Zastosowane metody analizy danych umożliwiły wieloaspektową ocenę badanego problemu oraz stanowią podstawę do formułowania wniosków i rekomendacji zawartych w dalszej części ekspertyzy.

### 1.4.1. Analiza strukturalna

Analiza strukturalna stanowi jedną z podstawowych metod analizy danych zastosowanych w niniejszej ekspertyzie i służy określeniu udziału poszczególnych elementów w strukturze badanych zjawisk ekonomicznych. Metoda ta umożliwia identyfikację znaczenia poszczególnych komponentów systemu wsparcia rolnictwa oraz ocenę ich wpływu na funkcjonowanie sektora rolnego i finansów publicznych.
W ramach analizy strukturalnej dokonano przede wszystkim oceny udziału dopłat publicznych w dochodach gospodarstw rolnych, co pozwoliło na określenie stopnia uzależnienia sektora rolnego od transferów finansowych pochodzących z budżetu państwa oraz środków unijnych. Analizie poddano również strukturę wydatków budżetowych przeznaczanych na rolnictwo, w tym udział dopłat do systemu KRUS, dopłat bezpośrednich oraz środków na rozwój obszarów wiejskich.
Zastosowanie tej metody umożliwiło także ocenę struktury obciążeń publicznoprawnych pomiędzy różnymi grupami uczestników życia gospodarczego, w szczególności rolnikami, przedsiębiorcami oraz pracownikami. Pozwoliło to na identyfikację dysproporcji w zakresie udziału poszczególnych grup w finansowaniu systemu zabezpieczenia społecznego.
Analiza strukturalna została przeprowadzona z wykorzystaniem wskaźników procentowych oraz udziałów względnych, co umożliwia czytelne przedstawienie wyników oraz ich porównywalność. Wyniki analizy zaprezentowano w formie tabelarycznej oraz graficznej, co zwiększa przejrzystość opracowania i ułatwia interpretację danych.
Zastosowanie analizy strukturalnej pozwala na lepsze zrozumienie mechanizmów funkcjonowania sektora rolnego oraz identyfikację obszarów wymagających zmian, w szczególności w kontekście struktury wsparcia publicznego oraz rozkładu obciążeń fiskalnych. Metoda ta stanowi istotne narzędzie w procesie formułowania wniosków i rekomendacji systemowych.

### 1.4.2. Analiza dynamiczna

Analiza dynamiczna stanowi istotną metodę badawczą zastosowaną w niniejszej ekspertyzie i służy ocenie zmian zachodzących w czasie w obrębie analizowanych zjawisk ekonomicznych. Jej głównym celem jest identyfikacja trendów, kierunków zmian oraz tempa rozwoju poszczególnych elementów systemu rolniczego i finansów publicznych.
W ramach analizy dynamicznej przeprowadzono badanie zmian w liczbie gospodarstw rolnych, poziomie dochodów rolników, skali wsparcia publicznego oraz wydatków budżetowych związanych z sektorem rolnym. Uwzględniono również zmiany w liczbie ubezpieczonych w systemach KRUS i ZUS oraz w wysokości składek i dopłat budżetowych.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Analiza została oparta na danych obejmujących wieloletnie szeregi czasowe, co umożliwiło porównanie sytuacji sektora rolnego w różnych okresach oraz ocenę długookresowych tendencji. W szczególności zwrócono uwagę na procesy takie jak spadek liczby gospodarstw rolnych, wzrost dochodów oraz zwiększanie się skali transferów publicznych kierowanych do rolnictwa.
W celu przeprowadzenia analizy dynamicznej wykorzystano wskaźniki dynamiki, takie jak tempo wzrostu, zmiany procentowe oraz indeksy porównawcze. Pozwoliło to na ilościową ocenę zmian oraz ich czytelne przedstawienie.
Zastosowanie analizy dynamicznej umożliwia lepsze zrozumienie procesów zachodzących w sektorze rolnym oraz ocenę stabilności systemu w dłuższym okresie. Metoda ta pozwala również na identyfikację tendencji, które mogą mieć istotne znaczenie dla przyszłych decyzji dotyczących reform systemowych.
Wyniki analizy dynamicznej stanowią istotną podstawę do formułowania wniosków oraz prognoz dotyczących dalszego rozwoju sektora rolnego i jego roli w systemie finansów publicznych.

### 1.4.3. Analiza porównawcza międzynarodowa

Analiza porównawcza międzynarodowa stanowi istotną metodę analizy danych zastosowaną w niniejszej ekspertyzie i służy ocenie funkcjonowania sektora rolnego w Polsce na tle innych krajów, w szczególności państw członkowskich Unii Europejskiej oraz krajów OECD. Jej celem jest identyfikacja różnic i podobieństw w zakresie poziomu wsparcia rolnictwa, struktury dochodów rolników oraz systemów fiskalnych i ubezpieczeniowych.
W ramach tej metody dokonano porównania kluczowych wskaźników, takich jak udział dopłat w dochodach rolników, poziom wsparcia mierzonego wskaźnikiem PSE (Producer Support Estimate), udział rolnictwa w PKB oraz znaczenie sektora rolnego na rynku pracy. Analizie poddano również strukturę wydatków publicznych na rolnictwo oraz stopień uzależnienia gospodarstw rolnych od transferów finansowych.
Zastosowanie analizy porównawczej międzynarodowej umożliwiło ocenę pozycji Polski na tle innych krajów oraz identyfikację specyficznych cech krajowego modelu rolnictwa. W szczególności wskazano, że Polska charakteryzuje się wyższym udziałem zatrudnienia w rolnictwie oraz większym uzależnieniem dochodów rolników od dopłat publicznych niż średnia unijna i OECD.
Istotnym elementem analizy było także porównanie struktury wsparcia rolnictwa, które w Polsce w większym stopniu opiera się na dopłatach bezpośrednich, podczas gdy w innych krajach obserwuje się rosnące znaczenie instrumentów wspierających innowacyjność, efektywność oraz zrównoważony rozwój.
W analizie wykorzystano dane pochodzące z Eurostat, OECD oraz raportów Komisji Europejskiej, co zapewnia ich porównywalność oraz wysoką wiarygodność. Uwzględniono również różnice wynikające z uwarunkowań strukturalnych i instytucjonalnych poszczególnych krajów, co pozwala na właściwą interpretację wyników.
Zastosowanie analizy porównawczej międzynarodowej pozwala na identyfikację dobrych praktyk oraz ocenę możliwości ich wykorzystania w Polsce. Stanowi ona ważną podstawę do formułowania rekomendacji dotyczących kierunków zmian w systemie wsparcia rolnictwa oraz zwiększenia jego efektywności.

### 1.4.4. Modelowanie ekonomiczne

Modelowanie ekonomiczne stanowi uzupełniającą metodę analizy danych zastosowaną w niniejszej ekspertyzie i służy ocenie potencjalnych skutków zmian systemowych w zakresie

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

opodatkowania oraz ubezpieczeń społecznych rolników. Metoda ta pozwala na odwzorowanie zależności pomiędzy kluczowymi zmiennymi ekonomicznymi oraz analizę ich wzajemnych oddziaływań w różnych wariantach reform.
W ramach modelowania ekonomicznego przyjęto uproszczone modele analityczne o charakterze symulacyjnym, które umożliwiają oszacowanie wpływu zmian w poziomie składek, podatków oraz dopłat na dochody gospodarstw rolnych oraz finanse publiczne. Modele te opierają się na danych empirycznych pochodzących z GUS, KRUS, ZUS, MRiRW oraz Eurostat.
Zastosowane podejście pozwala na analizę różnych scenariuszy zmian systemowych, w tym zwiększenia składek rolników, ograniczenia dopłat budżetowych oraz integracji systemu KRUS z systemem powszechnym. W każdym z wariantów analizie poddano wpływ zmian na dochody gospodarstw rolnych, poziom wydatków budżetowych oraz równowagę systemu finansów publicznych.
Istotnym elementem modelowania było uwzględnienie relacji pomiędzy dochodami rolników a poziomem obciążeń publicznoprawnych, co pozwoliło na ocenę potencjalnych skutków wprowadzenia bardziej progresywnego systemu składek. Uwzględniono również wpływ zmian na strukturę sektora rolnego, w tym możliwe procesy koncentracji gospodarstw.
Modelowanie ekonomiczne ma charakter uproszczony i służy przede wszystkim identyfikacji kierunków zmian oraz ich potencjalnych skutków, a nie precyzyjnemu prognozowaniu wartości liczbowych. Wyniki modelowania zostały wykorzystane jako wsparcie dla analiz scenariuszowych oraz formułowania rekomendacji systemowych.
Zastosowanie tej metody umożliwia lepsze zrozumienie konsekwencji proponowanych reform oraz stanowi istotne narzędzie wspierające proces podejmowania decyzji w zakresie polityki publicznej.

### 1.5. Ograniczenia badawcze

Przeprowadzone w niniejszej ekspertyzie analizy, pomimo wykorzystania wiarygodnych i szerokiego zakresu danych, obarczone są pewnymi ograniczeniami badawczymi, które należy uwzględnić przy interpretacji wyników oraz formułowaniu wniosków.

Podstawowym ograniczeniem jest dostępność i aktualność danych statystycznych. Dane pochodzące z instytucji publicznych, takich jak GUS, KRUS, ZUS, Eurostat czy OECD, publikowane są z pewnym opóźnieniem, co oznacza, że część analiz opiera się na danych historycznych. Może to wpływać na ograniczoną możliwość odzwierciedlenia bieżącej sytuacji gospodarczej oraz dynamicznych zmian zachodzących w sektorze rolnym.

Kolejnym ograniczeniem jest zróżnicowanie metodologii stosowanej przez poszczególne instytucje statystyczne. Różnice w definicjach, sposobach agregacji danych oraz zakresach badawczych mogą utrudniać pełną porównywalność danych, szczególnie w analizach międzynarodowych. W związku z tym część wyników ma charakter przybliżony i wymaga ostrożnej interpretacji.

Istotnym ograniczeniem jest również uproszczony charakter zastosowanych modeli analitycznych i symulacyjnych. Modelowanie ekonomiczne oraz analiza scenariuszowa opierają się na określonych założeniach, które nie zawsze w pełni oddają złożoność rzeczywistych procesów gospodarczych. W szczególności trudne do jednoznacznego oszacowania są skutki społeczne oraz behawioralne proponowanych zmian systemowych.

W opracowaniu wykorzystano dane zagregowane, co ogranicza możliwość analizy sytuacji poszczególnych typów gospodarstw rolnych, w szczególności w zależności od ich

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

wielkości, specjalizacji czy poziomu dochodów. Może to prowadzić do uogólnień, które nie w pełni odzwierciedlają zróżnicowanie sektora rolnego.

Ograniczeniem jest także brak dostępu do szczegółowych danych mikroekonomicznych, które pozwoliłyby na bardziej precyzyjną analizę indywidualnych gospodarstw oraz dokładniejsze modelowanie skutków zmian systemowych.

Należy również uwzględnić, że część danych dotyczących dochodów rolników oraz skali wsparcia publicznego ma charakter szacunkowy, co wynika z trudności w dokładnym pomiarze dochodów w sektorze rolnym oraz różnorodności źródeł przychodów.

**Pomimo wskazanych ograniczeń, zastosowane metody badawcze oraz wykorzystane źródła danych pozwalają na przeprowadzenie rzetelnej i wiarygodnej analizy badanego problemu oraz formułowanie wniosków o charakterze systemowym.**

## Rozdział 2. Charakterystyka sektora rolniczego w Polsce

### 2.1. Struktura gospodarstw rolnych

Struktura gospodarstw rolnych w Polsce stanowi istotny element analizy funkcjonowania sektora rolnego oraz jego zdolności do ponoszenia obciążeń publicznoprawnych. Dane statystyczne wskazują, że polskie rolnictwo charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem pod względem wielkości gospodarstw, poziomu produkcji oraz efektywności ekonomicznej.

Jedną z kluczowych cech strukturalnych jest relatywnie duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych. Pomimo postępujących procesów koncentracji, znaczna część gospodarstw to jednostki małe i średnie, które często mają ograniczone możliwości inwestycyjne oraz niższą zdolność generowania dochodów. Jednocześnie obserwuje się stopniowy wzrost liczby gospodarstw większych, co świadczy o procesach modernizacyjnych i konsolidacyjnych zachodzących w sektorze.

Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce wynosi około 11–12 ha, co jest wartością niższą niż w wielu krajach Europy Zachodniej, gdzie dominują gospodarstwa o większej skali produkcji. Różnice te wpływają na poziom produktywności oraz konkurencyjność polskiego rolnictwa na rynku europejskim.

Istotnym elementem struktury gospodarstw rolnych jest ich zróżnicowanie regionalne. W zachodniej i północnej części Polski dominują gospodarstwa większe i bardziej towarowe, natomiast w regionach południowych i wschodnich przeważają gospodarstwa mniejsze, często o charakterze półsubsystencyjnym. Zróżnicowanie to ma znaczenie dla oceny możliwości wprowadzania zmian systemowych, w tym zwiększenia obciążeń fiskalnych.

Analiza struktury gospodarstw wskazuje również na istotne różnice w poziomie dochodów oraz efektywności produkcji. Gospodarstwa większe i wyspecjalizowane charakteryzują się wyższą produktywnością oraz większą zdolnością adaptacji do zmian rynkowych, podczas gdy mniejsze gospodarstwa są w większym stopniu uzależnione od wsparcia publicznego.

Z punktu widzenia niniejszej ekspertyzy istotne jest, że struktura gospodarstw rolnych wpływa na możliwość wprowadzenia zmian w systemie fiskalnym. Wysoki udział gospodarstw małych może ograniczać możliwości zwiększenia obciążeń, natomiast w przypadku gospodarstw większych istnieje większy potencjał do ich dostosowania do bardziej zbliżonych do rynkowych zasad funkcjonowania.

Podsumowując, struktura gospodarstw rolnych w Polsce charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem oraz postępującymi procesami koncentracji. Czynniki te mają kluczowe znaczenie dla oceny efektywności sektora rolnego oraz możliwości jego dalszej transformacji w kierunku zwiększenia odpowiedzialności fiskalnej.

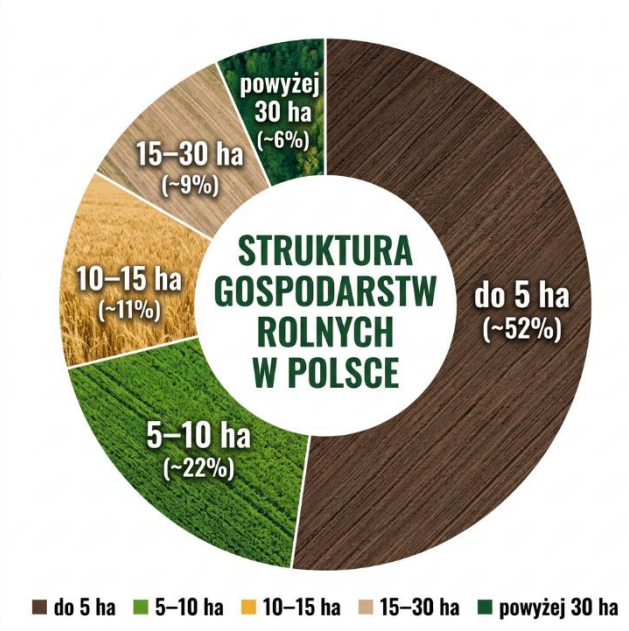
Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Z danych GUS wynika, że w Polsce funkcjonuje ok. **1,2–1,3 mln gospodarstw rolnych**, przy czym obserwuje się spadek ich liczby oraz wzrost średniej powierzchni (tab. 16).

Tab. 16. Struktura gospodarstw rolnych według powierzchni

| **Grupa obszarowa** | **Udział (%)** |
|---|---|
| do 5 ha | ok. 50–55% |
| 5–10 ha | ok. 20–25% |
| 10–15 ha | ok. 10–12% |
| 15–30 ha | ok. 8–10% |
| powyżej 30 ha | ok. 5–7% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (PSR 2020, publikacje 2023–2025)




Rys. 6. Struktura gospodarstw rolnych w Polsce według powierzchni
[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [6]]

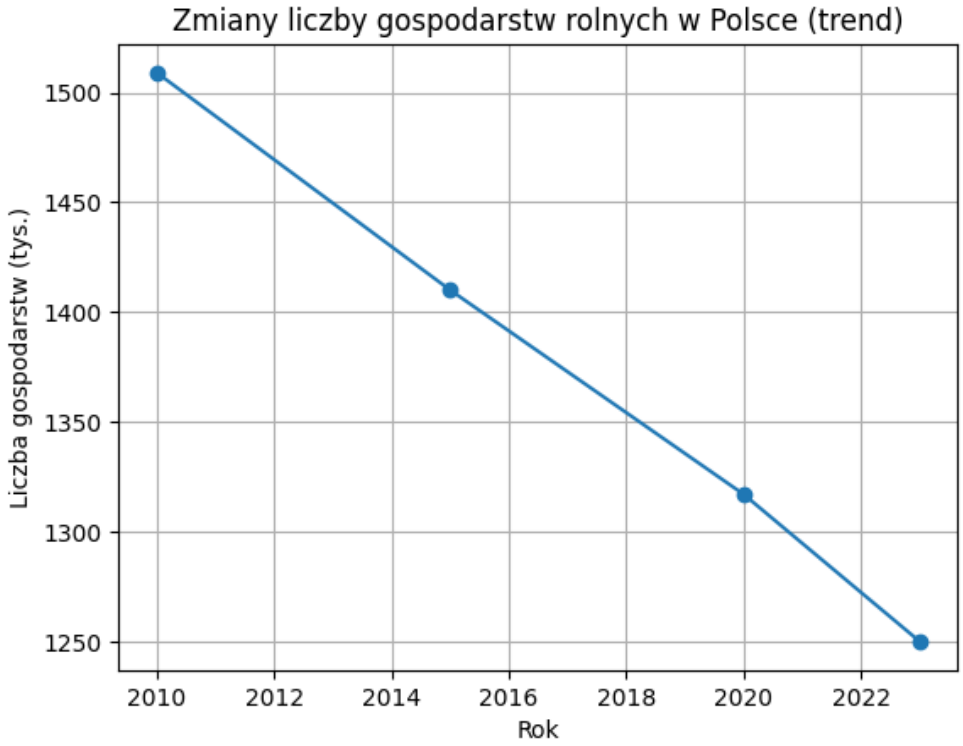
Rysunek 6 przedstawia strukturę gospodarstw rolnych w Polsce, wskazując na dominację gospodarstw małych (do 5 ha), które stanowią ponad połowę wszystkich jednostek. Jednocześnie udział gospodarstw większych jest relatywnie niski, co potwierdza rozdrobniony charakter polskiego rolnictwa.

Analiza danych GUS wskazuje, że struktura gospodarstw rolnych w Polsce jest silnie rozdrobniona, ponieważ ponad połowę stanowią gospodarstwa o powierzchni do 5 ha. Jednocześnie udział gospodarstw dużych, powyżej 30 ha, pozostaje relatywnie niewielki, choć systematycznie rośnie. Dane potwierdzają również proces koncentracji – liczba gospodarstw małych maleje, natomiast zwiększa się udział gospodarstw większych i bardziej towarowych .

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Wzrost średniej powierzchni gospodarstwa z około 9,8 ha do ponad 11 ha w ostatnich latach wskazuje na postępującą modernizację struktury agrarnej

Struktura gospodarstw rolnych w Polsce charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem przy jednoczesnym postępującym procesie koncentracji, co oznacza, że mimo dominacji małych gospodarstw rośnie znaczenie większych jednostek produkcyjnych, zdolnych do generowania wyższych dochodów i potencjalnie większego udziału w systemie fiskalnym.




Rys. 7. Zmiany liczby gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2010–2023
[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [6]]

Rysunek 7 przedstawia systematyczny spadek liczby gospodarstw rolnych w Polsce w analizowanym okresie, co wskazuje na postępujące procesy koncentracji i restrukturyzacji sektora rolnego. Zmniejszająca się liczba gospodarstw przy jednoczesnym wzroście ich średniej powierzchni świadczy o stopniowej modernizacji rolnictwa

### 2.1.1. Liczba gospodarstw

Liczba gospodarstw rolnych w Polsce stanowi jeden z kluczowych wskaźników opisujących strukturę sektora rolnego oraz zachodzące w nim procesy transformacyjne. Dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazują na systematyczny spadek liczby gospodarstw w ostatnich latach, co jest efektem procesów koncentracji, modernizacji oraz zmian demograficznych na obszarach wiejskich [6].
W 2010 roku liczba gospodarstw rolnych wynosiła około 1,5 mln, natomiast w kolejnych latach obserwowany jest wyraźny trend spadkowy. W 2015 roku liczba ta zmniejszyła się do około 1,41 mln, w 2020 roku do około 1,32 mln, natomiast w 2023 roku wynosiła już około 1,25 mln. Oznacza to spadek o blisko 17% w analizowanym okresie.

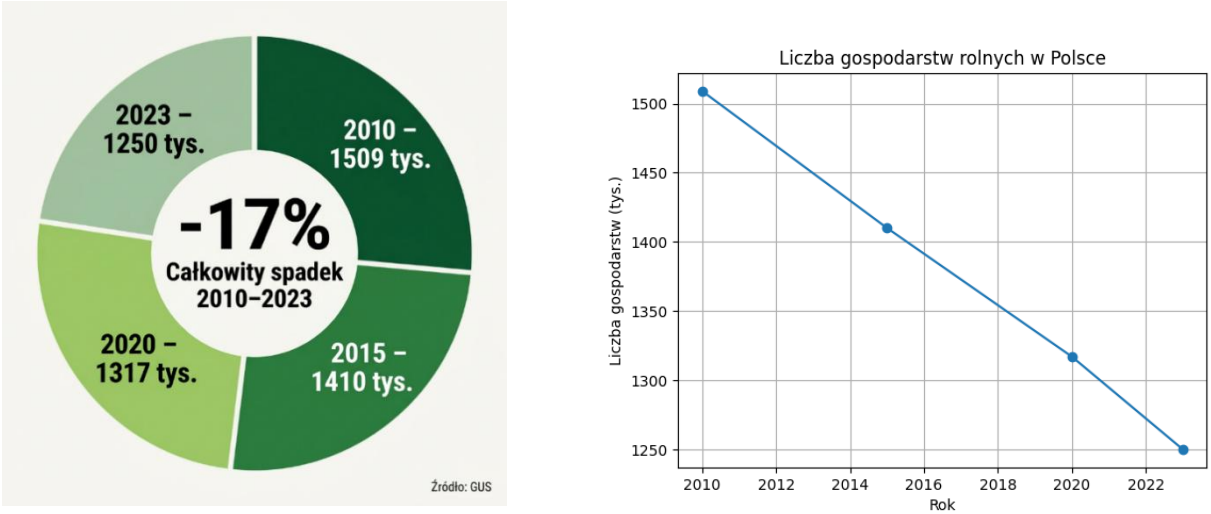
Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Zmniejszanie się liczby gospodarstw rolnych jest wynikiem kilku czynników. Do najważniejszych należy zaliczyć procesy konsolidacji gruntów rolnych, polegające na przejmowaniu mniejszych gospodarstw przez większe jednostki produkcyjne, a także rezygnację z działalności rolniczej przez część gospodarstw o niskiej rentowności. Istotne znaczenie mają również zmiany demograficzne, w tym starzenie się ludności wiejskiej oraz ograniczony napływ młodych osób do sektora rolniczego.
Jednocześnie spadkowi liczby gospodarstw towarzyszy wzrost ich średniej powierzchni, co świadczy o postępującej koncentracji produkcji rolnej. Proces ten prowadzi do zwiększenia efektywności ekonomicznej większych gospodarstw, jednak może również wiązać się z marginalizacją mniejszych jednostek produkcyjnych.
Z punktu widzenia niniejszej ekspertyzy istotne jest, że zmniejszająca się liczba gospodarstw rolnych może wpływać na strukturę obciążeń fiskalnych oraz możliwości wprowadzania zmian systemowych. Większe gospodarstwa, charakteryzujące się wyższą produktywnością, posiadają większy potencjał do ponoszenia wyższych obciążeń publicznoprawnych.
Podsumowując, obserwowany trend spadku liczby gospodarstw rolnych jest jednym z kluczowych procesów kształtujących współczesne rolnictwo w Polsce i stanowi istotne tło dla dalszych analiz dotyczących efektywności sektora oraz jego roli w systemie finansów publicznych.

Tab. 17. Liczba gospodarstw rolnych w Polsce

| **Rok** | **Liczba gospodarstw (tys.)** |
|---|---|
| **2010** | 1509 |
| **2015** | 1410 |
| **2020** | 1317 |
| **2023** | 1250 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [6]




Rys. 8. Zmiany liczby gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2010–2023
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [6]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Dane przedstawione w tabeli 17 oraz na rysunku 8 wskazują na systematyczny spadek liczby gospodarstw rolnych w Polsce w analizowanym okresie. W latach 2010–2023 liczba gospodarstw zmniejszyła się z około 1,5 mln do 1,25 mln, co oznacza spadek o blisko 17%. Trend ten świadczy o postępującej koncentracji gruntów oraz procesach restrukturyzacyjnych w sektorze rolnym.

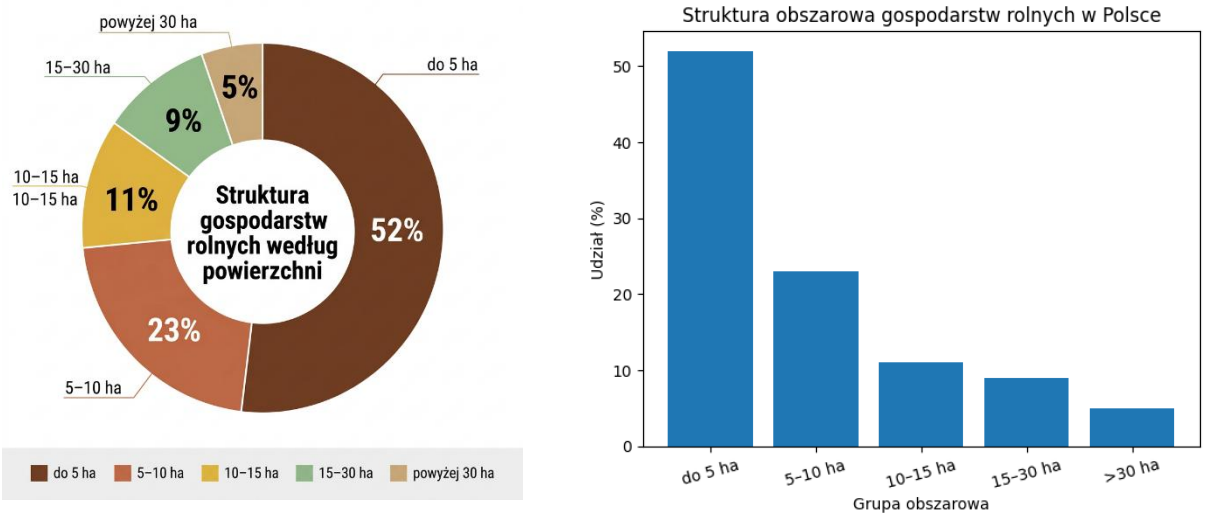
### 2.1.2. Struktura obszarowa

Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce stanowi jeden z kluczowych elementów oceny potencjału produkcyjnego sektora rolnego oraz jego zdolności do generowania dochodów. Dane GUS wskazują, że polskie rolnictwo nadal charakteryzuje się znacznym rozdrobnieniem, choć widoczne są procesy stopniowej koncentracji gruntów [6].

Tab. 18. Struktura gospodarstw rolnych według powierzchni

| **Grupa obszarowa** | **Udział (%)** |
|---|---|
| **do 5 ha** | 52 |
| **5–10 ha** | 23 |
| **10–15 ha** | 11 |
| **15–30 ha** | 9 |
| **powyżej 30 ha** | 5 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [6]




Rys. 9. Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce
[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [6]]

Przedstawiona struktura obszarowa wskazuje na dominację gospodarstw małych, do 5 ha, które stanowią ponad połowę wszystkich jednostek. Udział gospodarstw średnich i dużych jest znacznie niższy, co potwierdza rozdrobniony charakter polskiego rolnictwa. Jednocześnie obecność gospodarstw większych, choć ograniczona, wskazuje na postępujące procesy koncentracji i modernizacji sektora.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

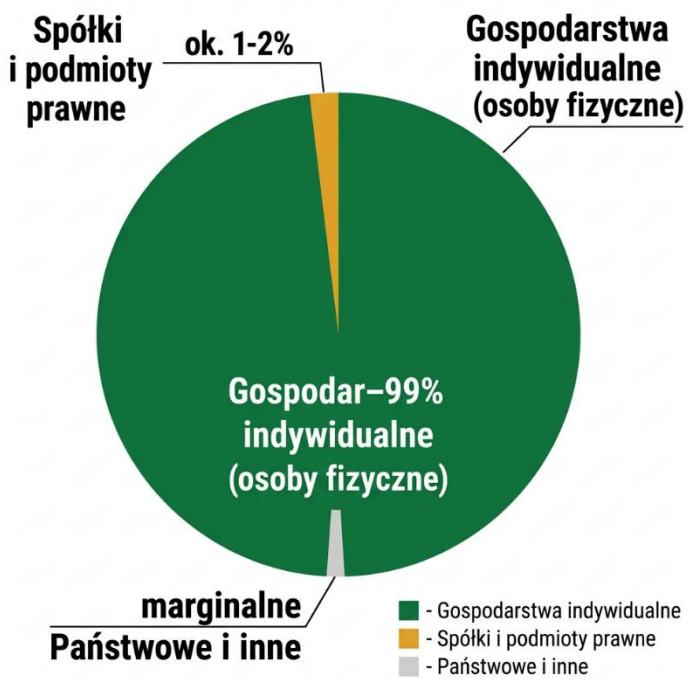
**2.1.3. Struktura** własnościowa

Struktura własnościowa gospodarstw rolnych w Polsce stanowi istotny element analizy sektora rolnego, wpływający na sposób zarządzania gospodarstwami, ich efektywność ekonomiczną oraz możliwości inwestycyjne. Dane statystyczne wskazują, że w Polsce dominuje model rolnictwa indywidualnego, oparty na własności prywatnej [6].

Tab.19. Struktura własnościowa gospodarstw rolnych w Polsce

| **Forma własności** | **Udział (%)** |
|---|---|
| **Gospodarstwa indywidualne (osoby fizyczne)** | ok. 98–99% |
| **Spółki i podmioty prawne** | ok. 1–2% |
| **Gospodarstwa państwowe i inne** | marginalne |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [6]]




Rys. 10. Struktura własnościowa gospodarstw rolnych w Polsce
[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [6]]

Struktura własnościowa gospodarstw rolnych w Polsce jest wysoce skoncentrowana wokół gospodarstw indywidualnych, które stanowią niemal całość sektora rolnego. Udział podmiotów prawnych, takich jak spółki, pozostaje bardzo ograniczony. Taki model własności wynika zarówno z uwarunkowań historycznych, jak i regulacji prawnych, które sprzyjają utrzymaniu rodzinnego charakteru rolnictwa. Dominacja gospodarstw indywidualnych wpływa na sposób funkcjonowania sektora, w tym na ograniczoną skalę produkcji oraz mniejszą skłonność do koncentracji kapitału.

Struktura własnościowa polskiego rolnictwa, oparta niemal wyłącznie na gospodarstwach indywidualnych, sprzyja utrzymaniu rodzinnego charakteru produkcji rolnej,

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

jednak jednocześnie może ograniczać procesy koncentracji kapitału i zwiększania efektywności ekonomicznej sektora.

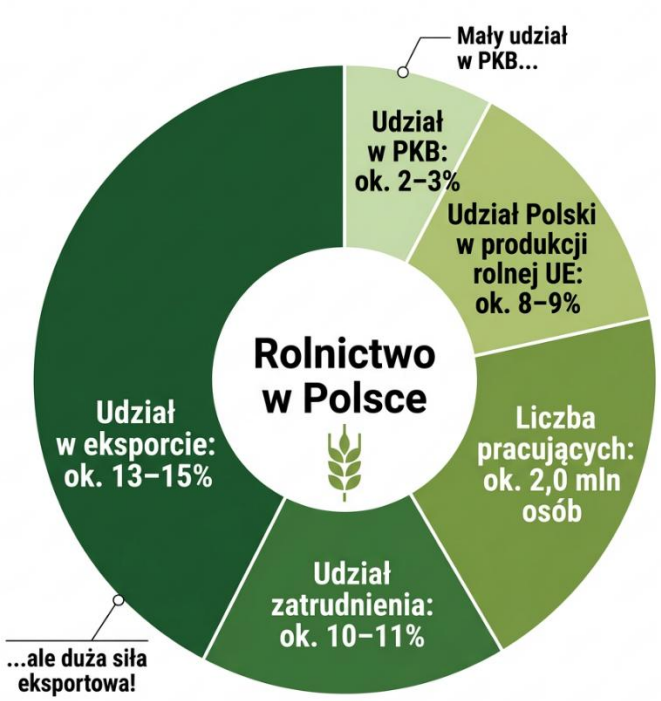
## 2.2. Znaczenie sektora rolnego w gospodarce

Sektor rolny odgrywa istotną rolę w gospodarce Polski, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym. Pomimo postępującej transformacji strukturalnej oraz malejącego udziału rolnictwa w tworzeniu produktu krajowego brutto, sektor ten nadal pozostaje ważnym elementem systemu gospodarczego oraz rynku pracy.

Tab. 20. Znaczenie sektora rolnego w gospodarce Polski

| **Wskaźnik** | **Wartość** |
|---|---|
| Udział rolnictwa w PKB | ok. 2–3% |
| Udział zatrudnienia w rolnictwie | ok. 10–11% |
| Liczba pracujących w rolnictwie | ok. 2,0 mln osób |
| Udział Polski w produkcji rolnej UE | ok. 8–9% |
| Udział eksportu produktów rolno-spożywczych w eksporcie ogółem | ok. 13–15% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Eurostat oraz MRiRW [3][6][11]




Rys. 11. Znaczenie sektora rolnego w gospodarce Polski – wybrane wskaźniki

[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Eurostat oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) [3][6][11]]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Analiza danych wskazuje, że sektor rolny w Polsce ma relatywnie niewielki udział w tworzeniu produktu krajowego brutto, wynoszący około 2–3%, co jest wartością zbliżoną do średniej unijnej. Jednocześnie udział zatrudnienia w rolnictwie pozostaje na znacznie wyższym poziomie i wynosi około 10–11%, co świadczy o niższej produktywności pracy w tym sektorze w porównaniu do innych działów gospodarki.

Istotnym elementem znaczenia rolnictwa w gospodarce jest jego rola w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego oraz udział w handlu zagranicznym. Polska należy do czołowych producentów żywności w Unii Europejskiej, a eksport produktów rolno-spożywczych stanowi istotną część eksportu ogółem.

Z punktu widzenia społecznego sektor rolny pełni ważną funkcję stabilizacyjną, szczególnie na obszarach wiejskich, gdzie stanowi jedno z głównych źródeł zatrudnienia. Jednocześnie wysoki udział zatrudnienia przy stosunkowo niskim udziale w PKB wskazuje na potrzebę dalszych zmian strukturalnych oraz zwiększania efektywności ekonomicznej.

Sektor rolny w Polsce, mimo relatywnie niewielkiego udziału w tworzeniu PKB, odgrywa istotną rolę społeczną i gospodarczą, jednak wysoki udział zatrudnienia przy niskiej produktywności wskazuje na konieczność dalszych procesów modernizacyjnych oraz zwiększania efektywności ekonomicznej.

### 2.2.1. Udział w PKB

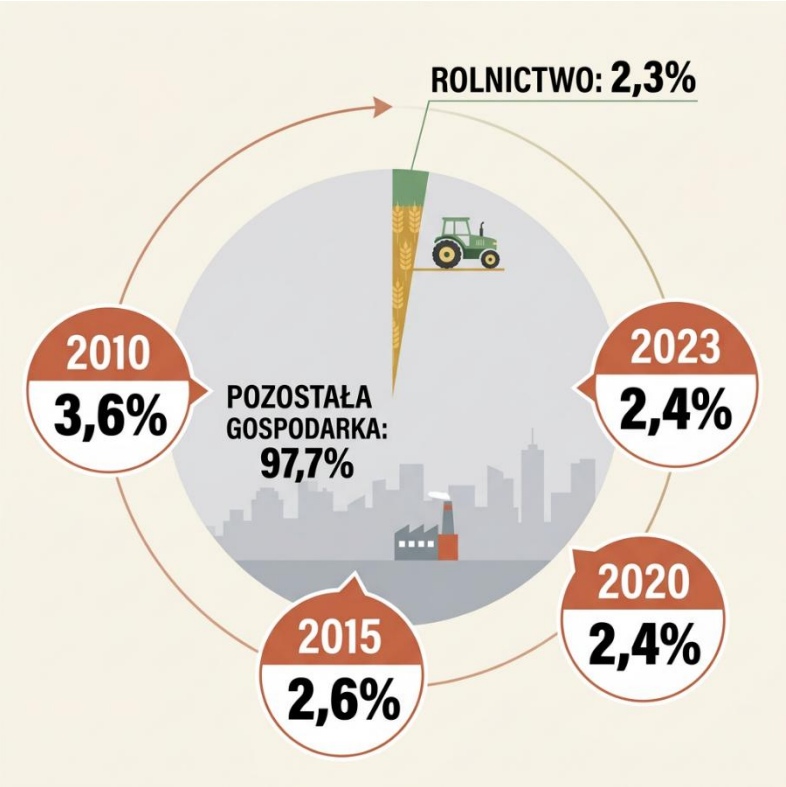
Udział sektora rolnego w tworzeniu produktu krajowego brutto (PKB) stanowi jeden z podstawowych wskaźników określających jego znaczenie ekonomiczne w gospodarce. Dane statystyczne wskazują, że w Polsce udział rolnictwa w PKB jest relatywnie niski i w ostatnich latach utrzymuje się na stabilnym poziomie, charakterystycznym dla gospodarek rozwiniętych [3][6].

Tab.21. Udział rolnictwa w PKB w Polsce

| **Rok** | **Udział rolnictwa w PKB (%)** |
|---|---|
| **2010** | 3,6 |
| **2015** | 2,6 |
| **2020** | 2,4 |
| **2023** | 2,3 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Eurostat [3][6]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.




Rys. 12. Udział rolnictwa w PKB w Polsce
[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Eurostat [3][6]]

Dane przedstawione w tabeli 21 i na rysunku 12 wskazują na systematyczny spadek udziału sektora rolnego w tworzeniu PKB w Polsce w analizowanym okresie. W 2010 roku udział ten wynosił około 3,6%, natomiast w 2023 roku spadł do poziomu około 2,3%. Trend ten jest charakterystyczny dla rozwijających się gospodarek, w których rośnie znaczenie sektora usług oraz przemysłu.
Pomimo spadku udziału w PKB, sektor rolny nadal pełni istotną funkcję w gospodarce, szczególnie w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego oraz eksportu produktów rolno-spożywczych. Należy jednak podkreślić, że relatywnie niski udział w PKB przy jednocześnie wysokim udziale zatrudnienia wskazuje na niższą produktywność pracy w rolnictwie.
Udział rolnictwa w PKB w Polsce wykazuje tendencję spadkową, co jest typowe dla gospodarek rozwiniętych, jednak utrzymująca się dysproporcja pomiędzy udziałem w PKB a poziomem zatrudnienia wskazuje na konieczność dalszego zwiększania efektywności sektora rolnego.

### 2.2.2. Udział w zatrudnieniu

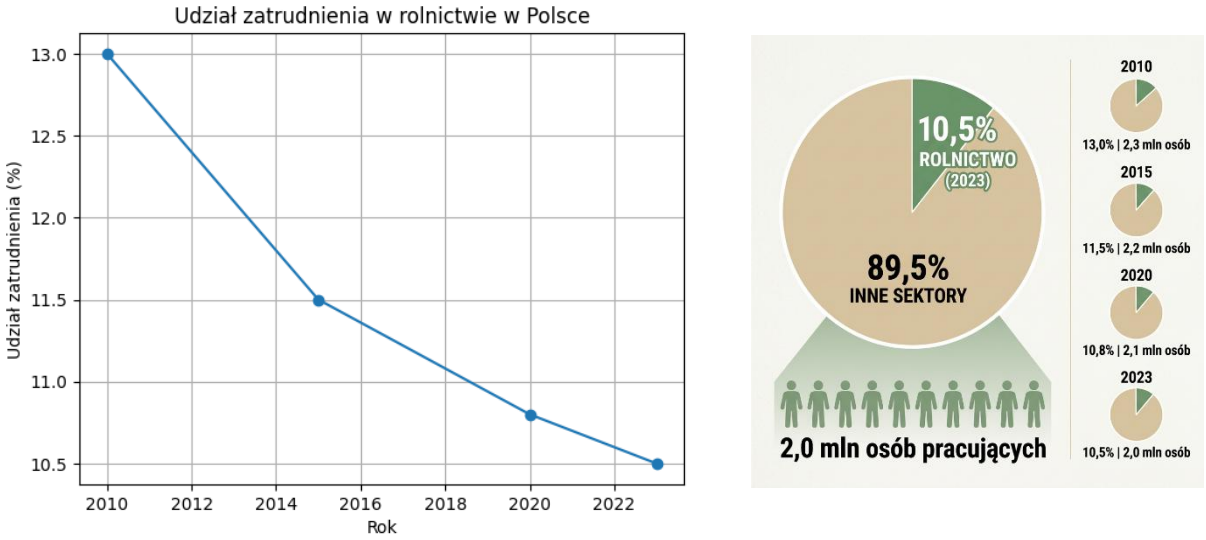
Udział sektora rolnego w zatrudnieniu stanowi istotny wskaźnik określający znaczenie społeczne rolnictwa w gospodarce. W Polsce rolnictwo nadal odgrywa ważną rolę na rynku pracy, szczególnie na obszarach wiejskich, choć jego znaczenie systematycznie maleje [3][6].

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 22. Udział zatrudnienia w rolnictwie w Polsce

| Rok | Udział zatrudnienia (%) | Liczba pracujących (mln osób) |
|---|---|---|
| 2010 | 13,0 | 2,3 |
| 2015 | 11,5 | 2,2 |
| 2020 | 10,8 | 2,1 |
| 2023 | 10,5 | 2,0 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Eurostat [3][6]




Rys. 13. Udział zatrudnienia w rolnictwie w Polsce w latach 2010–2023
[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Eurostat [3][6]

Dane przedstawione w tabeli 22 i na rysunku 13 wskazują na stopniowy spadek udziału zatrudnienia w rolnictwie w Polsce. W 2010 roku sektor ten zatrudniał około 13% ogółu pracujących, natomiast w 2023 roku udział ten zmniejszył się do około 10,5%. Jednocześnie liczba pracujących w rolnictwie spadła z około 2,3 mln do 2,0 mln osób.
Pomimo obserwowanego spadku, udział zatrudnienia w rolnictwie w Polsce pozostaje wyraźnie wyższy niż średnia dla krajów Unii Europejskiej, gdzie wynosi około 4–5%. Wskazuje to na relatywnie duże znaczenie sektora rolnego na rynku pracy oraz niższą produktywność pracy w porównaniu do innych sektorów gospodarki.
Z punktu widzenia społecznego rolnictwo pełni funkcję stabilizującą, szczególnie w regionach o ograniczonych możliwościach zatrudnienia poza sektorem rolnym. Jednocześnie wysoki poziom zatrudnienia w tym sektorze może stanowić barierę dla jego modernizacji i wzrostu efektywności.
Pomimo stopniowego spadku udziału zatrudnienia w rolnictwie sektor ten nadal odgrywa istotną rolę na rynku pracy w Polsce, jednak jego relatywnie wysoki udział w zatrudnieniu przy niskim udziale w PKB wskazuje na konieczność dalszych zmian strukturalnych i zwiększania produktywności.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

### 2.2.3. Znaczenie eksportowe

Sektor rolno-spożywczy odgrywa istotną rolę w polskim handlu zagranicznym i stanowi jeden z kluczowych obszarów konkurencyjności gospodarki. Polska należy do czołowych eksporterów produktów rolno-spożywczych w Unii Europejskiej, a znaczenie eksportowe tego sektora systematycznie rośnie [3][11].

Tab. 23. Eksport produktów rolno-spożywczych w Polsce

| Rok | Wartość eksportu (mld euro) | Udział w eksporcie ogółem (%) |
|---|---|---|
| **2010** | 13,5 | 10,5 |
| **2015** | 23,6 | 12,9 |
| **2020** | 34,3 | 14,3 |
| **2023** | 47,9 | 14,8 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW oraz Eurostat [3][11]

Dane przedstawione w tabeli 23 wskazują na dynamiczny wzrost eksportu produktów rolno-spożywczych w Polsce w analizowanym okresie. Wartość eksportu wzrosła z około 13,5 mld euro w 2010 roku do niemal 48 mld euro w 2023 roku, co oznacza ponad trzykrotny wzrost. Jednocześnie udział eksportu rolno-spożywczego w eksporcie ogółem zwiększył się z około 10,5% do blisko 15%.

Wzrost znaczenia eksportowego sektora rolnego wynika z kilku czynników, w tym rosnącej konkurencyjności polskich produktów na rynkach zagranicznych, integracji z rynkiem Unii Europejskiej oraz modernizacji sektora rolno-spożywczego. Polska specjalizuje się w eksporcie m.in. mięsa, produktów mlecznych, owoców i warzyw oraz przetworów spożywczych.

Znaczenie eksportu rolno-spożywczego ma istotny wpływ na bilans handlowy oraz rozwój gospodarczy kraju. Sektor ten generuje dodatnie saldo handlowe, co wzmacnia stabilność makroekonomiczną.




Rys. 14. Wartość eksportu produktów rolno-spożywczych w Polsce w latach 2010–2023 [Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW oraz Eurostat [3][11]]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Na rysunku 14 przedstawiono dynamiczny wzrost wartości eksportu produktów rolno-spożywczych w Polsce, co potwierdza rosnące znaczenie tego sektora w gospodarce oraz jego wysoką konkurencyjność na rynkach międzynarodowych.

## 2.3. Dochody gospodarstw rolnych

Dochody gospodarstw rolnych stanowią kluczowy element oceny sytuacji ekonomicznej sektora rolnego oraz jego zdolności do ponoszenia obciążeń publicznoprawnych. W przeciwieństwie do innych sektorów gospodarki dochody w rolnictwie charakteryzują się dużą zmiennością, wynikającą z uwarunkowań przyrodniczych, cen rynkowych oraz poziomu wsparcia publicznego [6][7].

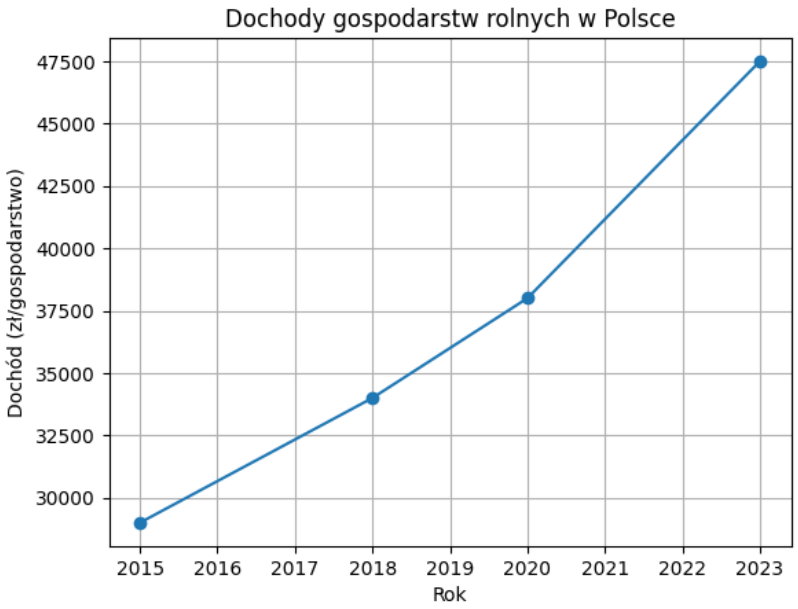
Tab. 24. Dochody gospodarstw rolnych w Polsce

| **Rok** | **Dochód roczny na gospodarstwo (zł)** |
|---|---|
| **2015** | 29 000 |
| **2018** | 34 000 |
| **2020** | 38 000 |
| 2023 | 45 000–50 000 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [7]

Dane przedstawione w tabeli 24 wskazują na systematyczny wzrost dochodów gospodarstw rolnych w analizowanym okresie. W latach 2015–2023 przeciętny dochód roczny wzrósł z około 29 tys. zł do poziomu 45–50 tys. zł, co oznacza wzrost o ponad 50%.
Należy jednak podkreślić, że dochody gospodarstw rolnych w dużym stopniu uzależnione są od wsparcia publicznego, w szczególności dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Szacuje się, że udział dopłat w dochodach rolników wynosi od 40% do nawet 60%, co oznacza, że znacząca część dochodów nie pochodzi bezpośrednio z działalności rynkowej.
Istotną cechą dochodów w rolnictwie jest również ich duże zróżnicowanie. Gospodarstwa większe i wyspecjalizowane osiągają znacznie wyższe dochody niż gospodarstwa małe, które często funkcjonują na granicy opłacalności i są silnie uzależnione od wsparcia publicznego.
Ponadto dochody w rolnictwie charakteryzują się dużą zmiennością w czasie, co wynika z wahań cen produktów rolnych, warunków pogodowych oraz zmian w polityce rolnej. Czynniki te wpływają na niepewność ekonomiczną i ograniczają stabilność finansową gospodarstw.
Dochody gospodarstw rolnych w Polsce wykazują tendencję wzrostową, jednak ich wysoka zależność od dopłat publicznych oraz znaczne zróżnicowanie wskazują na ograniczoną stabilność i efektywność ekonomiczną sektora rolnego.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.




Rys. 15. Dochody gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2015–2023
[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [7]]
Na rysunku 15 widać wyraźny trend wzrostowy dochodów gospodarstw rolnych w Polsce, co wskazuje na poprawę sytuacji ekonomicznej sektora, jednak dynamika ta jest w znacznym stopniu powiązana z poziomem wsparcia publicznego.

### 2.3.1. Źródła dochodów

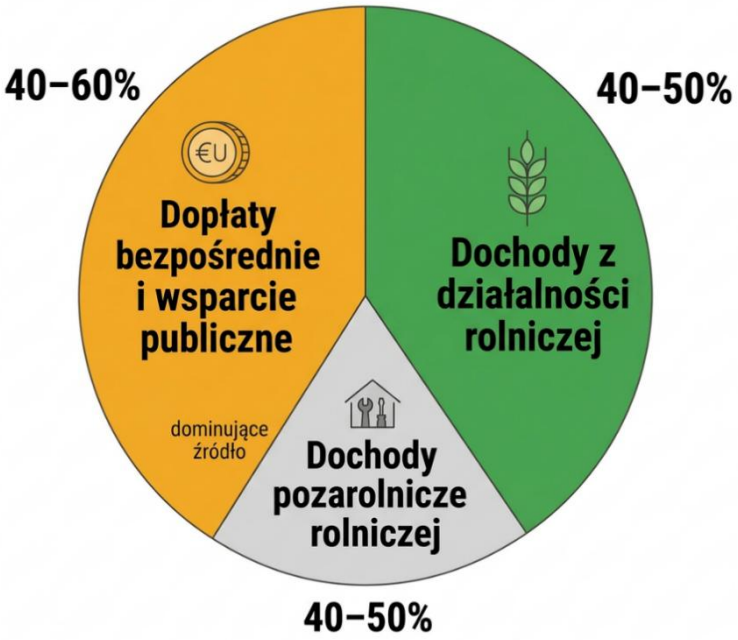
Dochody gospodarstw rolnych w Polsce mają złożony charakter i pochodzą z różnych źródeł, zarówno rynkowych, jak i pozarynkowych. Ich struktura jest istotna z punktu widzenia oceny efektywności ekonomicznej sektora oraz stopnia uzależnienia rolnictwa od wsparcia publicznego [6][7].

Tab. 25. Struktura źródeł dochodów gospodarstw rolnych

| **Źródło dochodu** | **Udział (%)** |
|---|---|
| Dochody z działalności rolniczej | 40–50% |
| Dopłaty bezpośrednie i wsparcie publiczne | 40–60% |
| Dochody pozarolnicze | 5–15% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, MRiRW oraz KE [3][6][11]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.




Rys. 16. Struktura źródeł dochodów gospodarstw rolnych w Polsce
[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, MRiRW oraz KE [3][6][11]]

Rysunek 16 przedstawia strukturę źródeł dochodów gospodarstw rolnych, wskazując na dominującą rolę dopłat publicznych oraz istotny, lecz nie dominujący udział dochodów z działalności rolniczej, co potwierdza wysokie uzależnienie sektora od wsparcia publicznego.

Struktura dochodów gospodarstw rolnych w Polsce wskazuje na istotne znaczenie transferów publicznych w kształtowaniu ich sytuacji ekonomicznej. Dochody z działalności rolniczej stanowią około 40–50% całkowitych dochodów, co oznacza, że nie są one dominującym źródłem utrzymania gospodarstw.

Znaczący udział dopłat bezpośrednich oraz innych form wsparcia publicznego, sięgający 40–60%, wskazuje na wysokie uzależnienie sektora rolnego od polityki rolnej państwa i Unii Europejskiej. Dopłaty te pełnią funkcję stabilizacyjną, ograniczając negatywne skutki zmienności dochodów wynikających z czynników rynkowych i przyrodniczych.

Dochody pozarolnicze, choć stanowią mniejszą część całości, odgrywają istotną rolę szczególnie w przypadku gospodarstw mniejszych, gdzie działalność rolnicza nie zapewnia wystarczających środków utrzymania.

Struktura dochodów gospodarstw rolnych w Polsce wskazuje na wysokie uzależnienie sektora od dopłat publicznych, co ogranicza jego samodzielność ekonomiczną i uzasadnia potrzebę analizy zmian w systemie wsparcia.

### 2.3.2. Zróżnicowanie dochodów

Dochody gospodarstw rolnych w Polsce charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem, wynikającym przede wszystkim z różnic w wielkości gospodarstw, kierunku produkcji, poziomie intensywności produkcji oraz dostępie do rynków zbytu. Zróżnicowanie to ma istotne

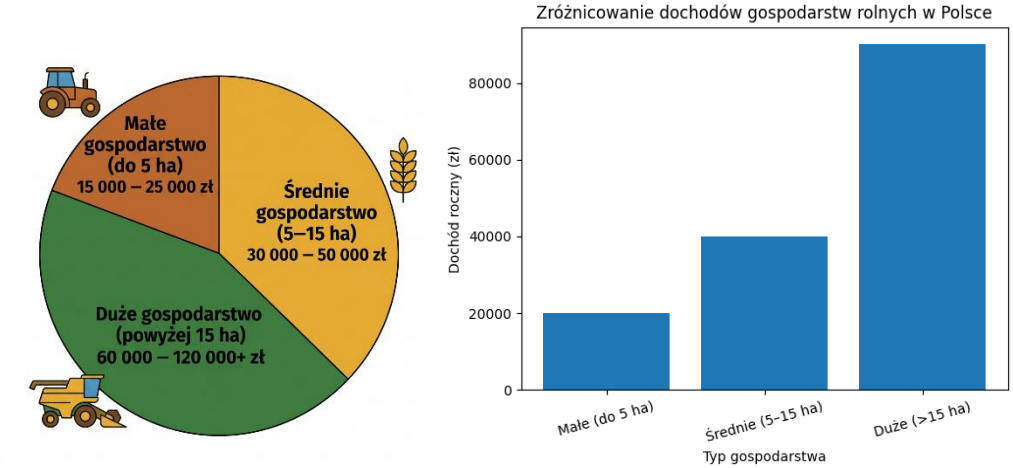
Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

znaczenie dla oceny zdolności gospodarstw do ponoszenia obciążeń publicznoprawnych oraz dla projektowania ewentualnych reform systemowych [6][7].

Tab. 26. Dochody gospodarstw rolnych według wielkości

| **Typ gospodarstwa** | **Dochód roczny (zł)** |
|---|---|
| Małe (do 5 ha) | 15 000 – 25 000 |
| Średnie (5–15 ha) | 30 000 – 50 000 |
| Duże (powyżej 15 ha) | 60 000 – 120 000+ |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [7]




Rys. 17. Zróżnicowanie dochodów gospodarstw rolnych w Polsce według wielkości [Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [7]]

Rysunek 17 przedstawia wyraźne zróżnicowanie dochodów gospodarstw rolnych w zależności od ich wielkości, wskazując na znaczną przewagę dochodową gospodarstw dużych nad małymi, co potwierdza istotny wpływ efektu skali na wyniki ekonomiczne w rolnictwie.

Dane przedstawione w tabeli wskazują na wyraźne zróżnicowanie dochodów gospodarstw rolnych w zależności od ich wielkości. Gospodarstwa małe osiągają dochody na poziomie 15–25 tys. zł rocznie, co często nie zapewnia pełnego utrzymania i wymaga uzupełniania dochodów z innych źródeł. Gospodarstwa średnie osiągają dochody na poziomie 30–50 tys. zł, natomiast gospodarstwa duże mogą generować dochody przekraczające 100 tys. zł rocznie.

Zróżnicowanie dochodów wynika przede wszystkim z efektu skali produkcji oraz większej efektywności gospodarstw większych. Jednostki te charakteryzują się wyższą produktywnością, lepszym dostępem do technologii oraz większym udziałem produkcji towarowej.

Istotnym czynnikiem różnicującym dochody jest również dostęp do dopłat bezpośrednich, które są powiązane z powierzchnią gospodarstwa. W rezultacie większe gospodarstwa uzyskują wyższe wsparcie publiczne, co dodatkowo zwiększa dysproporcje dochodowe w sektorze.

Z punktu widzenia polityki publicznej zróżnicowanie dochodów stanowi istotne wyzwanie, ponieważ ewentualne zmiany w systemie fiskalnym mogą w różny sposób oddziaływać na poszczególne grupy gospodarstw.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Dochody gospodarstw rolnych w Polsce są silnie zróżnicowane, a ich poziom w dużej mierze zależy od wielkości gospodarstwa, co wskazuje na konieczność uwzględnienia tej heterogeniczności przy projektowaniu zmian w systemie fiskalnym

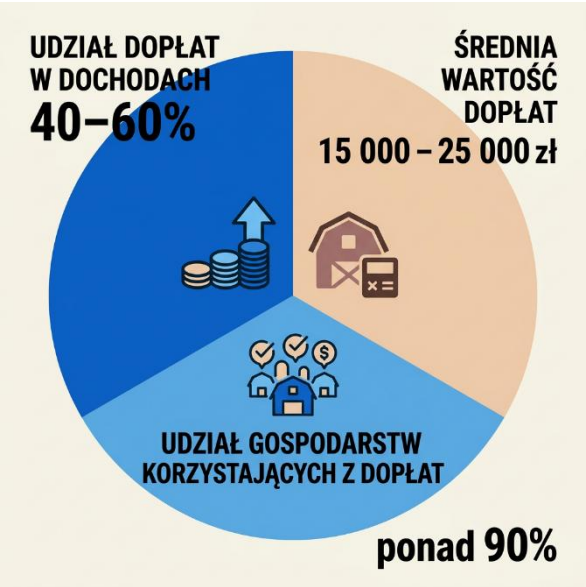
### 2.3.3. Wpływ dopłat na dochody

Dopłaty bezpośrednie oraz inne formy wsparcia publicznego stanowią jeden z kluczowych elementów kształtujących dochody gospodarstw rolnych w Polsce. Ich znaczenie wynika z dużej zmienności dochodów rolniczych oraz relatywnie niskiej stabilności przychodów z działalności produkcyjnej [3][6][11].

Tab. 27. Udział dopłat w dochodach gospodarstw rolnych

| **Wskaźnik** | **Wartość** |
|---|---|
| Udział dopłat w dochodach | 40–60% |
| Średnia wartość dopłat na gospodarstwo | 15 000 – 25 000 zł |
| Udział gospodarstw korzystających z dopłat | ponad 90% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW, GUS oraz KE [3][6][11]




Rys. 18. Udział dopłat publicznych w dochodach gospodarstw rolnych w Polsce [Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW, GUS oraz KE [3][6][11]

Analiza struktury gospodarstw rolnych, znaczenia sektora rolnego w gospodarce oraz dochodów gospodarstw rolnych pozwala na sformułowanie kilku kluczowych wniosków dotyczących funkcjonowania rolnictwa w Polsce.
Sektor rolny w Polsce charakteryzuje się znacznym rozdrobnieniem strukturalnym, przy jednocześnie postępujących procesach koncentracji gospodarstw. Pomimo dominacji

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

gospodarstw małych, rośnie znaczenie gospodarstw większych, które osiągają wyższe dochody i charakteryzują się większą efektywnością ekonomiczną.
Znaczenie sektora rolnego w gospodarce jest relatywnie niewielkie w ujęciu makroekonomicznym, co znajduje odzwierciedlenie w niskim udziale w PKB, wynoszącym około 2–3%. Jednocześnie sektor ten nadal odgrywa istotną rolę społeczną, czego wyrazem jest wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie, znacząco przewyższający średnią unijną. Wskazuje to na występowanie nadwyżki siły roboczej oraz niższą produktywność pracy.
Istotnym elementem funkcjonowania sektora rolnego jest jego rosnące znaczenie eksportowe. Dynamiczny wzrost eksportu produktów rolno-spożywczych potwierdza konkurencyjność polskiego rolnictwa na rynkach międzynarodowych oraz jego znaczenie dla bilansu handlowego.
Dochody gospodarstw rolnych wykazują tendencję wzrostową, jednak ich struktura wskazuje na wysokie uzależnienie od dopłat publicznych. W wielu przypadkach dopłaty stanowią znaczącą część dochodów, a nawet ich główne źródło, co ogranicza samodzielność ekonomiczną sektora.
Jednocześnie dochody gospodarstw rolnych są silnie zróżnicowane, co wynika przede wszystkim z różnic w wielkości gospodarstw oraz efekcie skali produkcji. Gospodarstwa większe osiągają zdecydowanie wyższe dochody i posiadają większy potencjał rozwojowy, podczas gdy gospodarstwa małe często funkcjonują na granicy opłacalności.
Podsumowując, sektor rolny w Polsce pełni istotną funkcję społeczną i gospodarczą, jednak jego struktura oraz sposób funkcjonowania wskazują na potrzebę dalszych zmian w kierunku zwiększenia efektywności ekonomicznej oraz ograniczenia uzależnienia od wsparcia publicznego.

## Rozdział 3. System podatkowy w sektorze rolniczym

### 3.1. Identyfikacja podatków

System podatkowy w sektorze rolniczym w Polsce charakteryzuje się odmiennością w stosunku do zasad obowiązujących w innych sektorach gospodarki. Rolnictwo objęte jest specyficznymi rozwiązaniami fiskalnymi, które w wielu przypadkach mają charakter preferencyjny i wynikają zarówno z uwarunkowań historycznych, jak i społeczno-ekonomicznych.
Podstawowym podatkiem obciążającym działalność rolniczą jest podatek rolny, który zastępuje podatek dochodowy od osób fizycznych w odniesieniu do większości gospodarstw rolnych. Jego wysokość uzależniona jest od powierzchni gruntów oraz ich klasy bonitacyjnej, a nie od rzeczywistych dochodów uzyskiwanych przez rolnika. Oznacza to, że system ten nie uwzględnia faktycznej zdolności podatkowej gospodarstw.
Istotnym elementem systemu podatkowego jest również podatek od towarów i usług (VAT), który funkcjonuje w dwóch formach. Rolnicy mogą korzystać z ryczałtowego systemu rozliczania VAT, który upraszcza obowiązki podatkowe, lub zdecydować się na rozliczanie na zasadach ogólnych. System ryczałtowy stanowi formę wsparcia, ponieważ umożliwia uzyskanie zwrotu części podatku bez konieczności prowadzenia pełnej ewidencji księgowej.
Ponadto rolnicy podlegają opodatkowaniu w zakresie podatków lokalnych, takich jak podatek od nieruchomości w odniesieniu do budynków wykorzystywanych do działalności pozarolniczej, czy podatek leśny w przypadku posiadania gruntów leśnych.
W przypadku prowadzenia działalności pozarolniczej rolnicy podlegają również opodatkowaniu na zasadach ogólnych, co oznacza konieczność płacenia podatku dochodowego na takich samych zasadach jak inni przedsiębiorcy.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tabela 28. Podatki w sektorze rolniczym w Polsce

| **Rodzaj podatku** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| Podatek rolny | zależny od powierzchni i klasy gruntów |
| VAT (ryczałtowy) | uproszczony system rozliczeń |
| VAT (zasady ogólne) | standardowe rozliczenie podatku |
| Podatek od nieruchomości | dotyczy działalności pozarolniczej |
| Podatek leśny | dla gruntów leśnych |
| Podatek dochodowy | tylko w przypadku działalności pozarolniczej |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów prawa podatkowego oraz danych MF [10]

System podatkowy w sektorze rolniczym w Polsce ma charakter uproszczony i preferencyjny w porównaniu do innych sektorów gospodarki. Kluczową cechą jest brak powszechnego opodatkowania dochodów rolniczych, co odróżnia rolników od przedsiębiorców oraz pracowników. Zastosowanie podatku rolnego opartego na powierzchni gruntów powoduje, że obciążenia podatkowe nie są bezpośrednio powiązane z faktycznymi dochodami gospodarstw.

Taka konstrukcja systemu prowadzi do sytuacji, w której gospodarstwa o wysokich dochodach mogą ponosić relatywnie niskie obciążenia podatkowe, podczas gdy w innych sektorach gospodarki obowiązuje zasada powiązania podatku z dochodem. Jednocześnie uproszczony system rozliczeń VAT stanowi istotne ułatwienie administracyjne, szczególnie dla mniejszych gospodarstw.

System podatkowy w sektorze rolniczym w Polsce ma charakter preferencyjny i w ograniczonym stopniu odzwierciedla rzeczywistą zdolność podatkową gospodarstw, co stanowi istotny element dyskusji nad jego reformą.

### 3.1.1. Podatki państwowe

Podatki państwowe stanowią jeden z elementów systemu fiskalnego, jednak w przypadku sektora rolnego ich zakres oraz znaczenie są ograniczone w porównaniu do innych form działalności gospodarczej. Wynika to z przyjęcia odrębnych rozwiązań prawnych, które w wielu przypadkach wyłączają rolników z powszechnego systemu opodatkowania dochodów [10].

Najważniejszym podatkiem państwowym mającym zastosowanie w sektorze rolniczym jest podatek od towarów i usług (VAT). W praktyce rolnicy mogą funkcjonować w dwóch systemach: jako rolnicy ryczałtowi lub jako podatnicy VAT na zasadach ogólnych. System ryczałtowy polega na uproszczonym rozliczaniu podatku, w którym rolnik nie prowadzi pełnej ewidencji VAT, a zamiast tego otrzymuje zryczałtowany zwrot podatku w określonej wysokości. Rozwiązanie to stanowi istotne uproszczenie administracyjne oraz formę wsparcia finansowego.

Rolnicy, którzy zdecydują się na rozliczanie VAT na zasadach ogólnych, podlegają takim samym zasadom jak inni przedsiębiorcy, co oznacza konieczność prowadzenia ewidencji podatkowej oraz rozliczania podatku należnego i naliczonego. Wybór tej formy opodatkowania jest często związany z większą skalą działalności oraz chęcią odliczania podatku naliczonego od inwestycji.

Warto podkreślić, że dochody z działalności rolniczej co do zasady nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (PIT). Stanowi to istotne

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

odstępstwo od zasad obowiązujących w innych sektorach gospodarki. Wyjątkiem są sytuacje, w których rolnik prowadzi działalność pozarolniczą – wówczas dochody z tej działalności podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych.
Dodatkowo, w określonych przypadkach mogą występować inne obciążenia fiskalne o charakterze państwowym, takie jak podatek akcyzowy (np. w cenie paliw rolniczych), jednak mają one charakter pośredni i nie są specyficzne wyłącznie dla sektora rolnego.

Tab. 29. Podatki państwowe w sektorze rolniczym

| **Podatek** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| VAT (ryczałtowy) | uproszczony system, zwrot ryczałtowy |
| VAT (zasady ogólne) | pełne rozliczenie podatku |
| PIT | brak opodatkowania działalności rolniczej |
| Akcyza | pośrednie obciążenie (np. paliwo) |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów podatkowych oraz danych MF [10]

System podatków państwowych w sektorze rolniczym ma charakter ograniczony i preferencyjny. Kluczową cechą jest brak opodatkowania dochodów z działalności rolniczej, co odróżnia rolników od innych grup podatników. Najważniejszym podatkiem pozostaje VAT, jednak możliwość wyboru uproszczonego systemu ryczałtowego zmniejsza obciążenia administracyjne i fiskalne.
Taka konstrukcja systemu powoduje, że rzeczywisty poziom obciążeń podatkowych rolników jest niższy niż w innych sektorach gospodarki, co ma istotne znaczenie w kontekście analizy równości systemu podatkowego.
Podatki państwowe w sektorze rolniczym mają ograniczone znaczenie, a brak opodatkowania dochodów rolniczych oraz preferencyjne rozwiązania w zakresie VAT wskazują na uprzywilejowaną pozycję rolników w systemie fiskalnym.

### 3.1.2. Podatki lokalne

Podatki lokalne stanowią istotny element systemu fiskalnego w sektorze rolniczym, jednak ich konstrukcja oraz poziom obciążeń różnią się od zasad obowiązujących w innych sektorach gospodarki. Najważniejszym podatkiem lokalnym obciążającym działalność rolniczą jest podatek rolny, który stanowi podstawowe źródło dochodów gmin związanych z rolnictwem [10].
Podatek rolny jest naliczany na podstawie powierzchni gruntów rolnych oraz ich klasy bonitacyjnej, a jego wysokość uzależniona jest od średniej ceny skupu żyta ogłaszanej corocznie przez Główny Urząd Statystyczny. Taka konstrukcja powoduje, że wysokość podatku nie jest bezpośrednio powiązana z rzeczywistymi dochodami gospodarstwa, lecz z potencjałem produkcyjnym gruntów.
Oprócz podatku rolnego, rolnicy mogą być objęci innymi podatkami lokalnymi, w szczególności podatkiem od nieruchomości w przypadku wykorzystywania budynków do działalności pozarolniczej, a także podatkiem leśnym w odniesieniu do gruntów leśnych będących w posiadaniu gospodarstwa.
Warto podkreślić, że podatek rolny ma charakter preferencyjny w porównaniu do podatku dochodowego obowiązującego w innych sektorach gospodarki. Jego relatywnie niski poziom oraz brak powiązania z dochodem powodują, że obciążenia podatkowe rolników są ograniczone.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 30. Podatki lokalne w sektorze rolniczym

| **Podatek** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| Podatek rolny | zależny od powierzchni i klasy gruntów |
| Podatek od nieruchomości | dotyczy działalności pozarolniczej |
| Podatek leśny | dla gruntów leśnych |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów prawa podatkowego oraz danych MF [10]

System podatków lokalnych w sektorze rolniczym opiera się głównie na podatku rolnym, który nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji ekonomicznej gospodarstw. Powiązanie wysokości podatku z powierzchnią gruntów oraz ich jakością, a nie z dochodem, powoduje, że obciążenia podatkowe są stosunkowo niskie i stabilne.
Taka konstrukcja systemu może prowadzić do nierówności w obciążeniach fiskalnych pomiędzy rolnikami a innymi uczestnikami życia gospodarczego, którzy podlegają opodatkowaniu zależnemu od dochodu. Jednocześnie uproszczony charakter podatku rolnego ogranicza obciążenia administracyjne i zwiększa przewidywalność kosztów dla gospodarstw rolnych**.**
Podatki lokalne w sektorze rolniczym, w szczególności podatek rolny, mają charakter uproszczony i preferencyjny, co skutkuje relatywnie niskim poziomem obciążeń fiskalnych oraz ograniczonym powiązaniem z rzeczywistą sytuacją dochodową gospodarstw.

### 3.2. Podatek rolny

Podatek rolny stanowi podstawową formę opodatkowania działalności rolniczej w Polsce i jednocześnie najważniejszy element systemu fiskalnego odnoszącego się do sektora rolnego. Jego konstrukcja odbiega od zasad obowiązujących w przypadku innych podatników, ponieważ nie jest on uzależniony od osiąganych dochodów, lecz od powierzchni i jakości gruntów rolnych [10].
Podstawą opodatkowania jest liczba hektarów przeliczeniowych, która uwzględnia zarówno powierzchnię gruntów, jak i ich klasę bonitacyjną. Stawka podatku rolnego ustalana jest na podstawie średniej ceny skupu żyta ogłaszanej corocznie przez Główny Urząd Statystyczny. W przypadku gospodarstw rolnych podatek wynosi równowartość 2,5 q żyta za 1 hektar przeliczeniowy, natomiast dla pozostałych gruntów – 5 q żyta.
Taka konstrukcja podatku powoduje, że jego wysokość jest względnie stabilna i przewidywalna, jednak nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji ekonomicznej gospodarstw. W rezultacie gospodarstwa osiągające wysokie dochody mogą ponosić relatywnie niskie obciążenia podatkowe, natomiast gospodarstwa o niższych dochodach nie korzystają z mechanizmów obniżających podatek w sposób proporcjonalny do ich sytuacji finansowej.
Istotnym elementem systemu są również liczne ulgi i zwolnienia podatkowe, które dodatkowo obniżają poziom obciążeń fiskalnych w sektorze rolnym. Dotyczą one m.in. inwestycji w gospodarstwach rolnych, gruntów słabej jakości czy działalności o charakterze prośrodowiskowym.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 31. Charakterystyka podatku rolnego

| Element | Opis |
|---|---|
| Podstawa opodatkowania | hektary przeliczeniowe |
| Stawka | równowartość 2,5 q żyta / ha |
| Zależność od dochodu | brak |
| Stabilność | wysoka |
| Ulgi i zwolnienia | liczne |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów podatkowych [10]

Podatek rolny charakteryzuje się uproszczoną konstrukcją oraz niskim poziomem obciążeń fiskalnych. Jego główną cechą jest brak powiązania z dochodem, co odróżnia go od podatków dochodowych stosowanych w innych sektorach gospodarki. W praktyce oznacza to, że wysokość podatku nie odzwierciedla zdolności płatniczej gospodarstw rolnych.
Z jednej strony system ten zapewnia stabilność i przewidywalność obciążeń, co jest korzystne dla rolników, szczególnie w warunkach zmiennych dochodów. Z drugiej strony prowadzi do ograniczonej efektywności fiskalnej oraz może generować nierówności w obciążeniach podatkowych pomiędzy różnymi grupami podatników.
Podatek rolny, jako podstawowa forma opodatkowania sektora rolnego, ma charakter uproszczony i niezależny od dochodów, co zapewnia stabilność systemu, ale jednocześnie ogranicza jego efektywność fiskalną i sprawiedliwość podatkową.

### 3.2.1. Konstrukcja podatku

Konstrukcja podatku rolnego w Polsce opiera się na specyficznych zasadach, które odróżniają go od klasycznych podatków dochodowych stosowanych w innych sektorach gospodarki. Podatek ten ma charakter majątkowy i jest naliczany na podstawie posiadanych gruntów rolnych, a nie uzyskiwanych dochodów [10].
Podstawą opodatkowania są hektary przeliczeniowe, które uwzględniają zarówno powierzchnię gruntów, jak i ich jakość określoną poprzez klasy bonitacyjne. System przeliczeniowy powoduje, że grunty o wyższej jakości mają większy wpływ na wysokość podatku niż grunty słabsze.
Stawka podatku rolnego jest ustalana w oparciu o średnią cenę skupu żyta ogłaszaną corocznie przez Główny Urząd Statystyczny. Dla gospodarstw rolnych wynosi ona równowartość 2,5 kwintala żyta za hektar przeliczeniowy, natomiast dla gruntów niewchodzących w skład gospodarstw rolnych – 5 kwintali żyta. Takie rozwiązanie powoduje, że wysokość podatku jest częściowo uzależniona od sytuacji na rynku rolnym.
Istotnym elementem konstrukcji podatku rolnego jest brak powiązania z dochodem gospodarstwa. Oznacza to, że wysokość podatku nie zależy od faktycznych wyników ekonomicznych, lecz od potencjału produkcyjnego gruntów. W konsekwencji gospodarstwa o wysokich dochodach mogą płacić relatywnie niski podatek, podczas gdy gospodarstwa o niższej rentowności nie mają możliwości jego proporcjonalnego obniżenia.
System podatku rolnego przewiduje również szereg ulg i zwolnień, które mają na celu wspieranie określonych działań, takich jak inwestycje w gospodarstwach, ochrona środowiska czy użytkowanie gruntów o niskiej jakości. Ulgi te dodatkowo obniżają rzeczywisty poziom obciążeń fiskalnych.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 32. Elementy konstrukcji podatku rolnego

| Element | Charakterystyka |
|---|---|
| Podstawa opodatkowania | hektary przeliczeniowe |
| Uwzględnienie jakości gruntów | tak (klasy bonitacyjne) |
| Stawka | 2,5 q żyta / ha |
| Powiązanie z dochodem | brak |
| Ulgi i zwolnienia | liczne |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów prawa podatkowego [10]

Konstrukcja podatku rolnego oparta na powierzchni i jakości gruntów zapewnia prostotę oraz stabilność systemu, jednak jednocześnie ogranicza jego zdolność do odzwierciedlania rzeczywistej sytuacji ekonomicznej gospodarstw. Brak powiązania z dochodem powoduje, że podatek ten nie spełnia funkcji redystrybucyjnej w takim stopniu jak podatki dochodowe.
W praktyce oznacza to, że system podatkowy w rolnictwie jest mniej progresywny i może prowadzić do nierówności w obciążeniach fiskalnych. Jednocześnie jego uproszczony charakter ogranicza koszty administracyjne oraz ułatwia funkcjonowanie gospodarstw rolnych. Konstrukcja podatku rolnego, oparta na powierzchni i jakości gruntów, zapewnia prostotę i stabilność systemu, jednak brak powiązania z dochodem ogranicza jego sprawiedliwość i efektywność fiskalną.

### 3.2.2. Znaczenie fiskalne

Podatek rolny, mimo że stanowi podstawową formę opodatkowania działalności rolniczej w Polsce, ma relatywnie niewielkie znaczenie fiskalne zarówno dla budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Jego rola ogranicza się głównie do funkcji dochodowej na poziomie lokalnym, w szczególności w budżetach gmin [10].
Wpływy z podatku rolnego stanowią niewielką część dochodów publicznych, co wynika przede wszystkim z niskiego poziomu stawek podatkowych oraz konstrukcji systemu opartej na powierzchni gruntów, a nie na rzeczywistych dochodach gospodarstw. Szacuje się, że roczne wpływy z podatku rolnego wynoszą około 1,5–2,0 mld zł, co stanowi marginalny udział w całkowitych dochodach sektora finansów publicznych.
Dla porównania, wydatki budżetu państwa związane z sektorem rolniczym, w tym dopłaty bezpośrednie oraz finansowanie systemu KRUS, sięgają kilkudziesięciu miliardów złotych rocznie. Oznacza to, że relacja pomiędzy wpływami z podatku rolnego a wydatkami publicznymi na rolnictwo jest wyraźnie asymetryczna.

Tab. 33. Znaczenie fiskalne podatku rolnego

| Wskaźnik | Wartość |
|---|---|
| Wpływy z podatku rolnego | ok. 1,5–2,0 mld zł |
| Wydatki na rolnictwo | ok. 40–45 mld zł |
| Udział podatku rolnego w wydatkach | ok. 3–5% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF oraz GUS [6][10]

Analiza znaczenia fiskalnego podatku rolnego wskazuje na jego ograniczoną rolę w systemie finansów publicznych. Wpływy z tego podatku są niewielkie w porównaniu do skali wydatków publicznych przeznaczanych na sektor rolniczy, co oznacza, że system ten ma charakter bardziej symboliczny niż realnie fiskalny.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Niska efektywność fiskalna podatku rolnego wynika z jego konstrukcji oraz licznych ulg i zwolnień, które dodatkowo ograniczają wpływy budżetowe. W rezultacie sektor rolniczy jest w niewielkim stopniu obciążony podatkowo, przy jednoczesnym wysokim poziomie wsparcia finansowego ze środków publicznych.
Z punktu widzenia równowagi finansów publicznych oraz zasady sprawiedliwości podatkowej taka sytuacja może budzić wątpliwości i stanowić przesłankę do rozważenia zmian w systemie opodatkowania rolnictwa.
Podatek rolny ma ograniczone znaczenie fiskalne, a jego niskie wpływy w zestawieniu z wysokim poziomem wsparcia publicznego dla rolnictwa wskazują na istotną nierównowagę w systemie finansów publicznych.

### 3.2.3. Wpływy do JST

Podatek rolny stanowi dochód własny gmin i jest jednym z elementów finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST). Jego znaczenie fiskalne na poziomie lokalnym jest większe niż w skali całego systemu finansów publicznych, jednak nadal pozostaje ograniczone w porównaniu do innych źródeł dochodów gmin [10].
Wpływy z podatku rolnego są zróżnicowane przestrzennie i zależą przede wszystkim od struktury agrarnej oraz udziału użytków rolnych na terenie danej gminy. W gminach o charakterze rolniczym podatek ten może stanowić istotny składnik dochodów własnych, natomiast w gminach miejskich jego znaczenie jest marginalne.
Szacuje się, że wpływy z podatku rolnego do budżetów gmin wynoszą około 1,5–2,0 mld zł rocznie, co stanowi kilka procent dochodów własnych JST. Dla porównania, znacznie większe znaczenie mają dochody z podatku od nieruchomości, udziałów w podatkach dochodowych (PIT i CIT) oraz subwencji ogólnej.

Tab. 34. Wpływy z podatku rolnego do JST

| **Wskaźnik** | **Wartość** |
|---|---|
| Wpływy z podatku rolnego | ok. 1,5–2,0 mld zł |
| Udział w dochodach JST | ok. 2–4% |
| Znaczenie w gminach rolniczych | umiarkowane |
| Znaczenie w gminach miejskich | marginalne |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF i GUS [6][10]

Wpływy z podatku rolnego stanowią stosunkowo niewielką część dochodów jednostek samorządu terytorialnego, co wynika z jego niskiej efektywności fiskalnej. Choć dla gmin o charakterze rolniczym podatek ten ma większe znaczenie, to w skali całego systemu finansów samorządowych jego rola jest ograniczona.
Niski poziom wpływów powoduje, że podatek rolny nie stanowi istotnego instrumentu finansowania zadań publicznych realizowanych przez JST. Jednocześnie jego stabilny charakter sprawia, że może pełnić funkcję uzupełniającą w strukturze dochodów gmin.
Z punktu widzenia polityki fiskalnej ograniczone znaczenie podatku rolnego dla budżetów JST może stanowić argument za rozważeniem zmian w jego konstrukcji, w szczególności w kierunku zwiększenia jego powiązania z dochodami gospodarstw rolnych.
Wpływy z podatku rolnego do jednostek samorządu terytorialnego mają ograniczone znaczenie fiskalne, co wskazuje na niewielką rolę tego podatku w finansowaniu zadań publicznych oraz potencjał do jego reformy.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

### 3.3. Pozostałe obciążenia fiskalne

Oprócz podatku rolnego oraz ograniczonego zakresu podatków państwowych i lokalnych, rolnicy ponoszą również inne obciążenia fiskalne, które mają charakter bezpośredni i pośredni. Ich znaczenie dla całkowitego poziomu obciążeń sektora rolnego jest jednak zróżnicowane i często mniejsze niż w przypadku innych grup podatników [10].

Jednym z najważniejszych elementów systemu obciążeń fiskalnych są składki na ubezpieczenie społeczne w ramach systemu KRUS. Składki te mają charakter obowiązkowy, jednak ich wysokość jest relatywnie niska i w niewielkim stopniu odzwierciedla rzeczywisty poziom dochodów rolników. System ten jest w dużej mierze finansowany z budżetu państwa, co oznacza, że rzeczywiste koszty funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych rolników ponoszone są przez ogół podatników.

Rolnicy ponoszą również obciążenia związane z podatkami pośrednimi, w szczególności podatkiem akcyzowym zawartym w cenach paliw rolniczych. W praktyce jednak funkcjonują mechanizmy częściowego zwrotu akcyzy, co ogranicza rzeczywisty poziom obciążeń w tym zakresie.

Dodatkowym elementem obciążeń są składki na ubezpieczenie zdrowotne, które w przypadku rolników mają charakter preferencyjny i są w znacznej części finansowane ze środków publicznych. Oznacza to, że rzeczywisty udział rolników w finansowaniu systemu ochrony zdrowia jest niższy niż w przypadku innych grup zawodowych.

Tab. 35. Pozostałe obciążenia fiskalne rolników

| **Rodzaj obciążenia** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| Składki KRUS | niskie, częściowo finansowane przez państwo |
| Składki zdrowotne | preferencyjne, dopłaty z budżetu |
| Akcyza (paliwo) | częściowo zwracana |
| Inne opłaty | marginalne |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS, MF oraz GUS [6][10]

Pozostałe obciążenia fiskalne w sektorze rolniczym mają ograniczony charakter i w wielu przypadkach są łagodzone przez mechanizmy wsparcia publicznego. Szczególnie istotny jest system KRUS, który zapewnia ubezpieczenie społeczne przy relatywnie niskim poziomie składek, co odróżnia rolników od osób objętych systemem powszechnym.

W przypadku podatków pośrednich, takich jak akcyza, funkcjonujące mechanizmy zwrotu ograniczają rzeczywiste obciążenia ponoszone przez rolników. Podobnie składki zdrowotne mają charakter preferencyjny, co dodatkowo zmniejsza poziom obciążeń fiskalnych sektora.

W rezultacie całkowity poziom obciążeń fiskalnych rolników pozostaje relatywnie niski, szczególnie w porównaniu do przedsiębiorców i pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę.

Pozostałe obciążenia fiskalne rolników mają ograniczony i preferencyjny charakter, co w połączeniu z niskim poziomem opodatkowania prowadzi do relatywnie niewielkiego udziału sektora rolnego w finansowaniu systemu finansów publicznych.

#### 3.3.1. Podatek VAT

Podatek od towarów i usług (VAT) jest jednym z najważniejszych podatków pośrednich mających zastosowanie w sektorze rolniczym. Jego specyfika polega na możliwości wyboru przez rolników jednego z dwóch systemów rozliczeń: systemu ryczałtowego lub zasad ogólnych [10].

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Rolnicy ryczałtowi stanowią dominującą grupę w sektorze rolnym. W tym systemie rolnik nie jest zobowiązany do prowadzenia pełnej ewidencji podatkowej ani do składania deklaracji VAT. W zamian za to otrzymuje zryczałtowany zwrot podatku VAT, który jest doliczany do ceny sprzedawanych produktów rolnych. Stawka zwrotu wynosi obecnie 7% wartości sprzedaży. System ten ma charakter uproszczony i ogranicza obowiązki administracyjne rolników.
Alternatywą jest rozliczanie VAT na zasadach ogólnych, gdzie rolnik staje się czynnym podatnikiem VAT. W tym przypadku ma obowiązek prowadzenia ewidencji sprzedaży i zakupów oraz składania deklaracji podatkowych. Zaletą tego rozwiązania jest możliwość odliczania podatku naliczonego, co jest szczególnie korzystne w przypadku gospodarstw prowadzących intensywne inwestycje.
Wybór systemu rozliczeń zależy od skali działalności gospodarstwa oraz jego strategii ekonomicznej. Mniejsze gospodarstwa częściej korzystają z systemu ryczałtowego, natomiast większe i bardziej zmodernizowane gospodarstwa wybierają zasady ogólne.

Tab. 36. Systemy VAT w rolnictwie

| **System** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| VAT ryczałtowy | brak ewidencji, zwrot 7% |
| VAT ogólny | pełna ewidencja, możliwość odliczeń |

Źródło**:** opracowanie własne na podstawie przepisów podatkowych [10]

System VAT w rolnictwie ma charakter elastyczny i dostosowany do zróżnicowanej struktury sektora. Uproszczony system ryczałtowy ogranicza obciążenia administracyjne, co jest szczególnie istotne dla małych gospodarstw. Jednocześnie możliwość wyboru zasad ogólnych pozwala większym gospodarstwom na optymalizację podatkową poprzez odliczanie podatku naliczonego.
Z punktu widzenia fiskalnego system VAT w rolnictwie nie stanowi istotnego źródła obciążeń dla rolników, a w przypadku systemu ryczałtowego może pełnić funkcję wsparcia dochodowego. Oznacza to, że rola VAT w kształtowaniu obciążeń fiskalnych sektora rolnego jest ograniczona.
Podatek VAT w sektorze rolniczym, dzięki możliwości wyboru uproszczonego systemu ryczałtowego, ma ograniczony charakter fiskalny i często pełni funkcję wsparcia, a nie rzeczywistego obciążenia podatkowego.

### 3.3.2. Podatek dochodowy (wybrane przypadki)

Podatek dochodowy w sektorze rolniczym w Polsce ma ograniczone zastosowanie, ponieważ dochody uzyskiwane z działalności rolniczej co do zasady nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (PIT). Stanowi to istotne odstępstwo od zasad obowiązujących w innych sektorach gospodarki i jest jedną z kluczowych cech systemu fiskalnego rolnictwa [10].
Istnieją jednak wybrane przypadki, w których rolnicy są zobowiązani do płacenia podatku dochodowego. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, gdy prowadzą oni działalność pozarolniczą, taką jak działalność gospodarcza, usługi, handel czy przetwórstwo. W takich przypadkach dochody uzyskane z tej działalności podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych, podobnie jak w przypadku innych przedsiębiorców.
Kolejnym wyjątkiem są tzw. działy specjalne produkcji rolnej, obejmujące m.in. produkcję szklarniową, hodowlę drobiu czy uprawy intensywne. W tym przypadku dochody mogą być

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

opodatkowane podatkiem dochodowym według norm szacunkowych lub na podstawie rzeczywistych przychodów i kosztów, w zależności od wybranej formy rozliczenia.
Warto również wskazać, że rolnicy osiągający dochody z innych źródeł, takich jak wynajem, działalność gospodarcza czy praca najemna, podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym na zasadach ogólnych w odniesieniu do tych dochodów.

Tab. 37. Opodatkowanie dochodowe rolników – wybrane przypadki

| **Rodzaj działalności** | **Opodatkowanie** |
|---|---|
| Działalność rolnicza | brak PIT |
| Działy specjalne produkcji rolnej | PIT (normy lub rzeczywiste dochody) |
| Działalność pozarolnicza | PIT (zasady ogólne) |
| Inne źródła dochodu | PIT |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów podatkowych [10]

System opodatkowania dochodowego w sektorze rolniczym ma charakter selektywny i ograniczony. Brak opodatkowania dochodów z działalności rolniczej stanowi istotne uprzywilejowanie tej grupy zawodowej w porównaniu do innych uczestników życia gospodarczego.
Jednocześnie wprowadzenie opodatkowania w przypadku działalności pozarolniczej oraz działów specjalnych produkcji rolnej wskazuje, że ustawodawca różnicuje podejście w zależności od charakteru działalności oraz jej stopnia rynkowości. W praktyce oznacza to, że bardziej intensywne i komercyjne formy działalności rolniczej są objęte większym zakresem obciążeń fiskalnych.
Taka konstrukcja systemu prowadzi do sytuacji, w której podobne formy działalności mogą być różnie opodatkowane w zależności od ich formalnej kwalifikacji, co może rodzić nierówności oraz zachęty do optymalizacji podatkowej.
Podatek dochodowy w sektorze rolniczym ma ograniczone zastosowanie i obejmuje jedynie wybrane formy działalności, co potwierdza preferencyjny charakter systemu fiskalnego rolnictwa oraz jego odmienność względem innych sektorów gospodarki.

### 3.4. Efektywność systemu podatkowego

Efektywność systemu podatkowego w sektorze rolniczym można analizować w kilku wymiarach, w szczególności w kontekście jego zdolności do generowania dochodów publicznych, sprawiedliwości obciążeń fiskalnych oraz wpływu na funkcjonowanie i rozwój sektora rolnego. W przypadku Polski system ten charakteryzuje się specyficzną konstrukcją, która istotnie różni się od rozwiązań stosowanych w innych sektorach gospodarki [10].
Z punktu widzenia efektywności fiskalnej system opodatkowania rolnictwa cechuje się niską wydajnością. Wpływy z podatku rolnego oraz innych obciążeń podatkowych są relatywnie niewielkie w porównaniu do skali wydatków publicznych kierowanych do sektora rolnego. Oznacza to, że sektor ten w ograniczonym stopniu uczestniczy w finansowaniu systemu finansów publicznych.
W aspekcie sprawiedliwości podatkowej system ten budzi istotne wątpliwości. Brak opodatkowania dochodów z działalności rolniczej oraz powiązanie podatku rolnego z powierzchnią gruntów, a nie z dochodem, powodują, że obciążenia podatkowe nie odzwierciedlają rzeczywistej zdolności płatniczej gospodarstw. W rezultacie gospodarstwa o wysokich dochodach mogą ponosić relatywnie niskie obciążenia fiskalne.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Jednocześnie system podatkowy w rolnictwie ma pewne zalety, takie jak prostota oraz niskie koszty administracyjne. Uproszczona konstrukcja podatku rolnego oraz możliwość korzystania z ryczałtowego systemu VAT ograniczają obciążenia biurokratyczne i ułatwiają funkcjonowanie gospodarstw, szczególnie mniejszych.
Istotnym elementem oceny efektywności jest również wpływ systemu podatkowego na zachowania ekonomiczne rolników. Obecne rozwiązania nie stwarzają silnych bodźców do zwiększania efektywności produkcji ani do formalizacji dochodów, co może ograniczać rozwój sektora w długim okresie.

Tab. 38. Ocena efektywności systemu podatkowego

| **Kryterium** | **Ocena** |
|---|---|
| Efektywność fiskalna | niska |
| Sprawiedliwość podatkowa | ograniczona |
| Prostota systemu | wysoka |
| Koszty administracyjne | niskie |
| Wpływ na efektywność gospodarstw | ograniczony |

Źródło: opracowanie własne

System podatkowy w sektorze rolniczym charakteryzuje się niską efektywnością fiskalną oraz ograniczoną sprawiedliwością podatkową, co wynika przede wszystkim z jego konstrukcji opartej na podatku majątkowym zamiast dochodowego. Jednocześnie jego uproszczony charakter ogranicza koszty funkcjonowania oraz zapewnia stabilność obciążeń.
Z punktu widzenia polityki publicznej system ten wymaga równoważenia pomiędzy potrzebą zwiększenia dochodów publicznych a koniecznością utrzymania stabilności sektora rolnego oraz jego funkcji społecznych.
System podatkowy w rolnictwie w Polsce jest prosty i stabilny, jednak charakteryzuje się niską efektywnością fiskalną oraz ograniczoną sprawiedliwością, co uzasadnia potrzebę jego stopniowej reformy.

## Rozdział 4. System ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS)

### 4.1. Charakterystyka systemu KRUS

System ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce funkcjonuje w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) i stanowi odrębny od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych element zabezpieczenia społecznego. Został on wprowadzony w celu uwzględnienia specyfiki działalności rolniczej, w szczególności nieregularności dochodów oraz zwiększonego ryzyka związanego z prowadzeniem gospodarstwa rolnego [10].
KRUS obejmuje ubezpieczenia emerytalno-rentowe, wypadkowe, chorobowe oraz macierzyńskie. System ten ma charakter obowiązkowy dla rolników spełniających określone kryteria, w szczególności dotyczące wielkości gospodarstwa oraz braku prowadzenia działalności pozarolniczej przekraczającej określony próg dochodowy.
Jedną z kluczowych cech systemu KRUS jest jego uproszczona konstrukcja składek. W przeciwieństwie do systemu powszechnego (ZUS), wysokość składek nie jest bezpośrednio

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

powiązana z dochodem, lecz ma charakter zryczałtowany. Oznacza to, że zarówno rolnicy osiągający niskie, jak i wysokie dochody płacą składki na zbliżonym poziomie.
Istotnym elementem systemu KRUS jest jego finansowanie. Znaczna część środków niezbędnych do wypłaty świadczeń pochodzi z budżetu państwa, co oznacza, że system ten jest w dużym stopniu subsydiowany. Składki rolników pokrywają jedynie niewielką część wydatków, a pozostała część finansowana jest ze środków publicznych.
System KRUS pełni ważną funkcję społeczną, zapewniając zabezpieczenie dochodowe rolnikom, szczególnie w przypadku starości, choroby czy wypadku. Jednocześnie jego konstrukcja budzi kontrowersje w kontekście sprawiedliwości systemu oraz równowagi finansów publicznych.

Tab.39. Charakterystyka systemu KRUS

| **Element** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| Zakres ubezpieczeń | emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe |
| Charakter składek | zryczałtowany |
| Powiązanie z dochodem | brak |
| Finansowanie | w dużej mierze budżet państwa |
| Funkcja | zabezpieczenie społeczne rolników |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS oraz przepisów prawa [10]

System KRUS stanowi istotny element zabezpieczenia społecznego rolników, jednak jego konstrukcja znacząco odbiega od zasad obowiązujących w systemie powszechnym. Zryczałtowany charakter składek oraz brak powiązania z dochodem powodują, że system ten ma ograniczoną zdolność do odzwierciedlania rzeczywistej sytuacji ekonomicznej ubezpieczonych.
Jednocześnie wysoki poziom finansowania z budżetu państwa wskazuje na istotne obciążenie finansów publicznych oraz ograniczoną samowystarczalność systemu. W kontekście rosnących wydatków publicznych oraz zmian demograficznych stanowi to istotne wyzwanie dla stabilności systemu.
System KRUS pełni ważną funkcję społeczną, jednak jego konstrukcja oparta na zryczałtowanych składkach i wysokim poziomie finansowania z budżetu państwa ogranicza jego efektywność i rodzi pytania o sprawiedliwość systemową.

### 4.1.1. Zakres działania

Zakres działania systemu ubezpieczeń społecznych rolników realizowanego przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) obejmuje szeroki wachlarz świadczeń mających na celu zabezpieczenie socjalne osób prowadzących działalność rolniczą oraz ich rodzin. System ten funkcjonuje jako odrębny segment zabezpieczenia społecznego, dostosowany do specyfiki sektora rolnego [10].
KRUS realizuje przede wszystkim zadania związane z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, które zapewnia rolnikom świadczenia w przypadku osiągnięcia wieku emerytalnego lub utraty zdolności do pracy. Ubezpieczenie to obejmuje zarówno emerytury rolnicze, jak i renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinne.
Kolejnym istotnym elementem systemu jest ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Ubezpieczenie wypadkowe obejmuje świadczenia związane z wypadkami przy

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

pracy rolniczej oraz chorobami zawodowymi. Ubezpieczenie chorobowe zapewnia możliwość uzyskania zasiłku chorobowego w przypadku czasowej niezdolności do pracy, natomiast ubezpieczenie macierzyńskie obejmuje świadczenia związane z urodzeniem dziecka i opieką nad nim.
System KRUS obejmuje nie tylko rolników, ale również domowników pracujących w gospodarstwie rolnym, co rozszerza jego zakres oddziaływania. Warunkiem objęcia ubezpieczeniem jest spełnienie określonych kryteriów, w tym prowadzenie działalności rolniczej oraz brak przekroczenia progów dochodowych z działalności pozarolniczej.
Oprócz funkcji ubezpieczeniowej KRUS realizuje także zadania o charakterze prewencyjnym i edukacyjnym, w szczególności w zakresie zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej oraz poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie

Tab. 40. Zakres działania KRUS

| **Obszar** | **Zakres** |
|---|---|
| Ubezpieczenie emerytalno-rentowe | emerytury, renty |
| Ubezpieczenie wypadkowe | świadczenia powypadkowe |
| Ubezpieczenie chorobowe | zasiłki chorobowe |
| Ubezpieczenie macierzyńskie | świadczenia rodzinne |
| Beneficjenci | rolnicy i domownicy |
| Działania dodatkowe | prewencja, edukacja |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS [10]

Zakres działania systemu KRUS jest szeroki i obejmuje podstawowe ryzyka socjalne związane z prowadzeniem działalności rolniczej. System ten zapewnia rolnikom zabezpieczenie dochodowe w różnych sytuacjach życiowych, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia stabilności społecznej na obszarach wiejskich.
Jednocześnie objęcie ubezpieczeniem zarówno rolników, jak i domowników zwiększa zakres oddziaływania systemu, co wpływa na poziom wydatków publicznych. W kontekście ograniczonego poziomu składek oraz wysokiego udziału finansowania budżetowego rodzi to pytania o długookresową efektywność systemu.
System KRUS obejmuje szeroki zakres świadczeń i beneficjentów, zapewniając kompleksowe zabezpieczenie społeczne rolników, jednak jego rozbudowany charakter przy niskim poziomie składek zwiększa obciążenie finansów publicznych.

### 4.1.2. Struktura organizacyjna

Struktura organizacyjna Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) została zaprojektowana w sposób umożliwiający sprawne zarządzanie systemem ubezpieczeń społecznych rolników na poziomie centralnym oraz regionalnym. KRUS funkcjonuje jako państwowa jednostka organizacyjna podległa ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa [10].
Na czele KRUS stoi Prezes Kasy, który odpowiada za całość funkcjonowania instytucji, w tym realizację zadań ustawowych, zarządzanie finansami oraz nadzór nad strukturą terenową. Prezes jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa.
Struktura organizacyjna KRUS ma charakter hierarchiczny i obejmuje centralę oraz jednostki terenowe. Centrala KRUS odpowiada za koordynację działań, opracowywanie strategii oraz

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

nadzór nad realizacją zadań. Na poziomie regionalnym funkcjonują oddziały regionalne oraz placówki terenowe, które realizują bezpośrednią obsługę ubezpieczonych.
Oddziały regionalne pełnią funkcję pośrednią pomiędzy centralą a placówkami terenowymi, odpowiadając za realizację polityki instytucji na poziomie wojewódzkim oraz nadzór nad działalnością podległych jednostek. Placówki terenowe stanowią najbliższy punkt kontaktu dla rolników i zajmują się m.in. obsługą świadczeń, rejestracją ubezpieczonych oraz bieżącą obsługą administracyjną.
Istotnym elementem struktury organizacyjnej KRUS są również jednostki realizujące zadania prewencyjne oraz rehabilitacyjne, w tym ośrodki rehabilitacji leczniczej dla rolników, które mają na celu poprawę zdrowia oraz zdolności do pracy osób ubezpieczonych.

Tab. 41. Struktura organizacyjna KRUS

| **Poziom** | **Zakres działania** |
|---|---|
| Centrala KRUS | zarządzanie, strategia, nadzór |
| Oddziały regionalne | koordynacja regionalna |
| Placówki terenowe | obsługa rolników |
| Ośrodki rehabilitacyjne | świadczenia zdrowotne i prewencja |




Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS [10]

Struktura organizacyjna KRUS ma charakter rozbudowany i hierarchiczny, co umożliwia sprawne funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych rolników na terenie całego kraju. Rozbudowana sieć jednostek terenowych zapewnia dostępność usług dla rolników, szczególnie na obszarach wiejskich.
Jednocześnie wielopoziomowa struktura organizacyjna może generować dodatkowe koszty administracyjne, co ma znaczenie w kontekście ogólnej efektywności systemu. W połączeniu z wysokim poziomem finansowania z budżetu państwa stanowi to istotny element oceny funkcjonowania systemu KRUS.
Struktura organizacyjna KRUS zapewnia szeroką dostępność usług i sprawne funkcjonowanie systemu, jednak jej rozbudowany charakter może wpływać na wzrost kosztów administracyjnych i obniżenie efektywności ekonomicznej.

### 4.2. Liczba ubezpieczonych

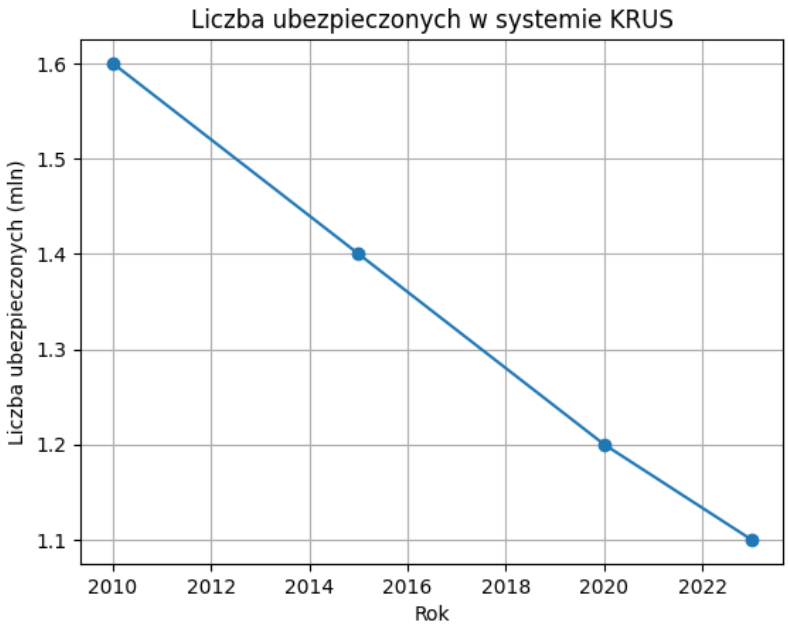
Liczba osób objętych systemem ubezpieczeń społecznych rolników stanowi jeden z kluczowych wskaźników określających skalę funkcjonowania KRUS oraz jego znaczenie w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce. System ten obejmuje zarówno rolników prowadzących działalność rolniczą, jak i domowników pracujących w gospodarstwach rolnych [10].
Z danych KRUS wynika, że liczba ubezpieczonych w ostatnich latach utrzymuje się na stosunkowo stabilnym poziomie, choć widoczna jest tendencja spadkowa, wynikająca m.in. z procesów koncentracji gospodarstw rolnych oraz zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 42. Liczba ubezpieczonych w KRUS

| Rok | Liczba ubezpieczonych (mln osób) |
|---|---|
| 2010 | 1,6 |
| 2015 | 1,4 |
| 2020 | 1,2 |
| 2023 | 1,1 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS [10]




Rys. 19. Liczba ubezpieczonych w systemie KRUS w latach 2010–2023
[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS [10]]

Rysunek 19 przedstawia systematyczny spadek liczby ubezpieczonych w systemie KRUS, co odzwierciedla procesy restrukturyzacji rolnictwa oraz zmniejszanie się liczby osób utrzymujących się z działalności rolniczej.

Dane przedstawione w tabeli wskazują na stopniowy spadek liczby ubezpieczonych w systemie KRUS w analizowanym okresie. W latach 2010–2023 liczba ta zmniejszyła się z około 1,6 mln do około 1,1 mln osób, co oznacza spadek o ponad 30%.

Trend ten wynika przede wszystkim z procesów restrukturyzacji rolnictwa, zmniejszania liczby gospodarstw rolnych oraz migracji ludności wiejskiej do innych sektorów gospodarki. Jednocześnie spadek liczby ubezpieczonych nie prowadzi do proporcjonalnego zmniejszenia wydatków systemu, co wynika z rosnącej liczby świadczeniobiorców.

Z punktu widzenia finansów publicznych zmniejszająca się liczba osób opłacających składki przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu świadczeń stanowi istotne wyzwanie dla stabilności systemu.

Liczba ubezpieczonych w systemie KRUS wykazuje tendencję spadkową, co w połączeniu z utrzymującym się poziomem wydatków stanowi wyzwanie dla stabilności finansowej systemu.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

### 4.2.1. Liczba gospodarstw objętych systemem

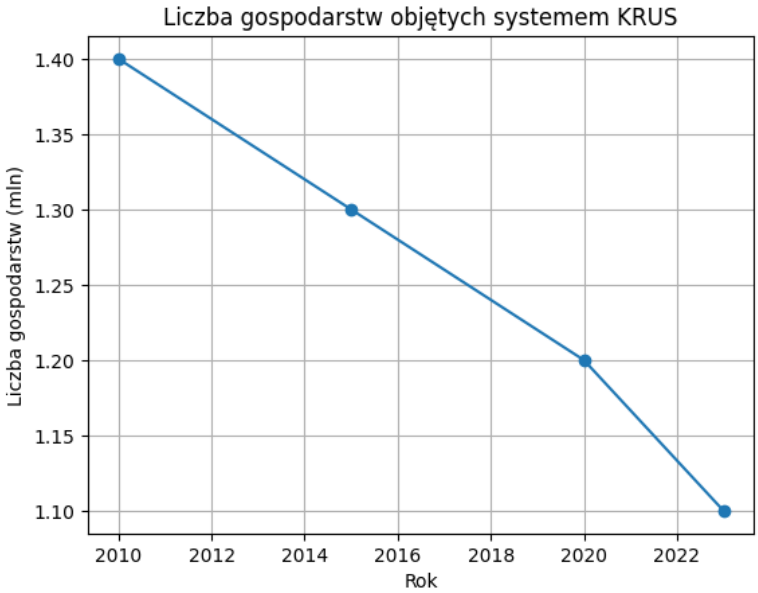
Liczba gospodarstw rolnych objętych systemem ubezpieczeń społecznych KRUS stanowi istotny wskaźnik obrazujący zakres oddziaływania systemu oraz jego znaczenie w strukturze sektora rolnego. System ten obejmuje większość gospodarstw prowadzących działalność rolniczą, jednak jego zasięg ulega stopniowym zmianom wraz z procesami restrukturyzacji rolnictwa [10].

Z danych wynika, że liczba gospodarstw objętych systemem KRUS wykazuje tendencję spadkową, co jest bezpośrednio związane ze zmniejszającą się liczbą gospodarstw rolnych w Polsce oraz procesami koncentracji gruntów.

Tab. 43. Liczba gospodarstw objętych systemem KRUS

| Rok | Liczba gospodarstw (mln) |
|---|---|
| 2010 | 1,4 |
| 2015 | 1,3 |
| 2020 | 1,2 |
| 2023 | 1,1 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS oraz GUS [6][10]




Rysunek 20. Liczba gospodarstw objętych systemem KRUS w latach 2010–2023 [Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS oraz GUS [6][10]]

Rysunek 20 przedstawia wyraźny spadek liczby gospodarstw objętych systemem KRUS, co odzwierciedla procesy koncentracji gospodarstw oraz zmiany strukturalne w polskim rolnictwie.

Dane przedstawione w tabeli wskazują na stopniowy spadek liczby gospodarstw objętych systemem KRUS. W latach 2010–2023 liczba ta zmniejszyła się z około 1,4 mln do około 1,1 mln gospodarstw, co odzwierciedla procesy restrukturyzacji sektora rolnego oraz zmniejszanie się liczby aktywnych gospodarstw.

Zmniejszająca się liczba gospodarstw objętych systemem nie prowadzi jednak do proporcjonalnego ograniczenia wydatków systemu, co wynika z charakteru świadczeń oraz rosnącej liczby emerytów i rencistów.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Z punktu widzenia funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych oznacza to zmniejszającą się bazę składkową przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu zobowiązań, co stanowi istotne wyzwanie dla stabilności finansowej systemu.
Liczba gospodarstw objętych systemem KRUS wykazuje tendencję spadkową, co w połączeniu ze stałym poziomem wydatków systemu zwiększa presję na jego finansowanie ze środków publicznych.

### 4.2.2. Struktura ubezpieczonych
### 4.3. Składki

Struktura ubezpieczonych w systemie KRUS odzwierciedla specyfikę polskiego rolnictwa oraz demograficzne uwarunkowania obszarów wiejskich. System obejmuje nie tylko rolników prowadzących gospodarstwa rolne, ale również domowników pracujących w tych gospodarstwach oraz osoby pobierające świadczenia emerytalno-rentowe [10].
W strukturze ubezpieczonych dominującą grupę stanowią rolnicy aktywni zawodowo, jednak istotny udział mają również emeryci i renciści, co wpływa na relację pomiędzy liczbą osób opłacających składki a liczbą świadczeniobiorców.

Tab. 44. Struktura ubezpieczonych w KRUS (2023)

| **Grupa** | **Udział (%)** |
|---|---|
| Rolnicy aktywni | 55 |
| Domownicy | 15 |
| Emeryci i renciści | 30 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS [10]

Struktura ubezpieczonych w systemie KRUS wskazuje na istotny udział osób pobierających świadczenia, co ma bezpośredni wpływ na stabilność finansową systemu. Relatywnie wysoki udział emerytów i rencistów w porównaniu do liczby osób aktywnych zawodowo prowadzi do niekorzystnej relacji pomiędzy wpływami składkowymi a wydatkami na świadczenia.

Z punktu widzenia finansów publicznych oznacza to konieczność uzupełniania systemu środkami budżetowymi. Jednocześnie obecność domowników jako odrębnej kategorii ubezpieczonych zwiększa zakres systemu, nie zawsze przekładając się na proporcjonalny wzrost wpływów składkowych.

Struktura ubezpieczonych w KRUS charakteryzuje się znacznym udziałem świadczeniobiorców, co wpływa na ograniczoną równowagę finansową systemu i zwiększa jego zależność od finansowania publicznego.

### 4.3.1. Składki społeczne

System składek w KRUS stanowi jeden z kluczowych elementów oceny jego efektywności oraz sprawiedliwości. W przeciwieństwie do systemu powszechnego (ZUS), składki w KRUS mają charakter zryczałtowany i nie są bezpośrednio uzależnione od osiąganych dochodów [10].

Wysokość składek jest relatywnie niska i jednakowa dla większości ubezpieczonych, co oznacza, że zarówno rolnicy osiągający niskie, jak i wysokie dochody ponoszą podobne

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

obciążenia. Przykładowo kwartalna składka na ubezpieczenie społeczne rolników wynosi około 600–700 zł, co w skali roku daje około 2400–2800 zł.

Dla porównania, składki w systemie ZUS dla przedsiębiorców są wielokrotnie wyższe i uzależnione od podstawy wymiaru, co prowadzi do znacznie większych obciążeń finansowych.

Tab. 45. Składki KRUS – charakterystyka

| **Element** | **Wartość / opis** |
|---|---|
| Charakter składek | zryczałtowany |
| Powiązanie z dochodem | brak |
| Roczna składka | ok. 2400–2800 zł |
| Zróżnicowanie składek | niewielkie |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS [10]

System składek w KRUS charakteryzuje się niskim poziomem obciążeń oraz brakiem powiązania z dochodem, co stanowi istotną różnicę w porównaniu do systemu powszechnego. Taka konstrukcja sprzyja stabilności i prostocie systemu, jednak jednocześnie ogranicza jego efektywność finansową.

Niski poziom składek powoduje, że wpływy do systemu są niewystarczające do pokrycia wydatków na świadczenia, co skutkuje koniecznością znacznego finansowania z budżetu państwa. W praktyce oznacza to, że system KRUS funkcjonuje w dużej mierze jako system subsydiowany.

Z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej brak powiązania składek z dochodem może prowadzić do nierówności, szczególnie w przypadku rolników osiągających wysokie dochody. System składek KRUS, oparty na niskich i zryczałtowanych wpłatach niezależnych od dochodu, ogranicza samofinansowanie systemu i powoduje jego silną zależność od środków publicznych.

### 4.3.2. Składki zdrowotne

Składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników stanowią istotny element systemu zabezpieczenia społecznego, jednak ich konstrukcja znacząco odbiega od zasad obowiązujących w powszechnym systemie ubezpieczeń zdrowotnych. W przypadku rolników składki te mają w dużej mierze charakter preferencyjny i są w znacznym stopniu finansowane ze środków publicznych [10].

Rolnicy objęci systemem KRUS podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu, jednak w praktyce nie ponoszą pełnych kosztów tego ubezpieczenia. Składki zdrowotne są w dużej części opłacane z budżetu państwa, a ich wysokość nie jest bezpośrednio powiązana z dochodem gospodarstwa rolnego.

W odróżnieniu od osób zatrudnionych w systemie powszechnym, gdzie składka zdrowotna stanowi określony procent dochodu, w przypadku rolników obowiązuje system uproszczony, który nie odzwierciedla rzeczywistej zdolności płatniczej ubezpieczonych. W efekcie rzeczywiste obciążenie rolników w zakresie finansowania ochrony zdrowia jest relatywnie niskie.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 46. Charakterystyka składek zdrowotnych rolników

| Element | Charakterystyka |
|---|---|
| Powiązanie z dochodem | brak |
| Finansowanie | głównie budżet państwa |
| Poziom obciążenia | niski |
| System | uproszczony |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NFZ oraz KRUS [10]

System składek zdrowotnych rolników charakteryzuje się wysokim poziomem subsydiowania oraz brakiem powiązania z dochodem, co odróżnia go od systemu powszechnego. W praktyce oznacza to, że rolnicy w ograniczonym stopniu uczestniczą w finansowaniu systemu ochrony zdrowia. Taka konstrukcja systemu prowadzi do nierówności pomiędzy różnymi grupami ubezpieczonych oraz zwiększa obciążenie budżetu państwa. Jednocześnie zapewnia dostęp do świadczeń zdrowotnych bez względu na poziom dochodów, co ma znaczenie społeczne, szczególnie na obszarach wiejskich. Składki zdrowotne rolników mają charakter preferencyjny i są w dużej mierze finansowane ze środków publicznych, co ogranicza ich udział w finansowaniu systemu ochrony zdrowia i zwiększa obciążenie budżetu państwa.

### 4.3.3. Zróżnicowanie składek

System składek w KRUS charakteryzuje się bardzo ograniczonym poziomem zróżnicowania, co stanowi jedną z jego kluczowych cech odróżniających go od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. W przeciwieństwie do systemu ZUS, w którym wysokość składek jest uzależniona od dochodu lub podstawy wymiaru, w KRUS składki mają w większości charakter zryczałtowany [10].

Podstawowa składka na ubezpieczenie społeczne rolników jest jednakowa dla większości ubezpieczonych, niezależnie od wielkości gospodarstwa, poziomu produkcji czy osiąganych dochodów. Oznacza to, że zarówno małe, jak i duże gospodarstwa ponoszą podobne obciążenia składkowe.

Pewne zróżnicowanie składek występuje w przypadku większych gospodarstw rolnych. Rolnicy posiadający gospodarstwa o powierzchni przekraczającej określony próg (np. 50 ha użytków rolnych) zobowiązani są do opłacania wyższych składek. Różnice te są jednak relatywnie niewielkie i nie odzwierciedlają w pełni zróżnicowania dochodowego w sektorze.

Tab. 47. Zróżnicowanie składek w KRUS

| Kryterium | Poziom zróżnicowania |
|---|---|
| Dochód | brak |
| Wielkość gospodarstwa | niewielkie |
| Charakter składek | zryczałtowany |
| Skala różnic | ograniczona |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS [10]

Ograniczone zróżnicowanie składek w systemie KRUS powoduje, że nie odzwierciedlają one rzeczywistej sytuacji ekonomicznej rolników. Brak powiązania z dochodem prowadzi do sytuacji, w której rolnicy osiągający wysokie dochody ponoszą

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

relatywnie niskie obciążenia, podczas gdy gospodarstwa o niższej rentowności nie korzystają z mechanizmów dostosowujących wysokość składek do ich możliwości finansowych.

Z punktu widzenia efektywności ekonomicznej system taki ogranicza jego zdolność do samofinansowania oraz zwiększa konieczność wsparcia ze strony budżetu państwa. Jednocześnie prostota konstrukcji składek zmniejsza koszty administracyjne i ułatwia funkcjonowanie systemu.

Zróżnicowanie składek w systemie KRUS jest ograniczone, co zapewnia prostotę systemu, ale jednocześnie ogranicza jego sprawiedliwość i efektywność finansową.\

### 4.4. Dopłaty budżetowe

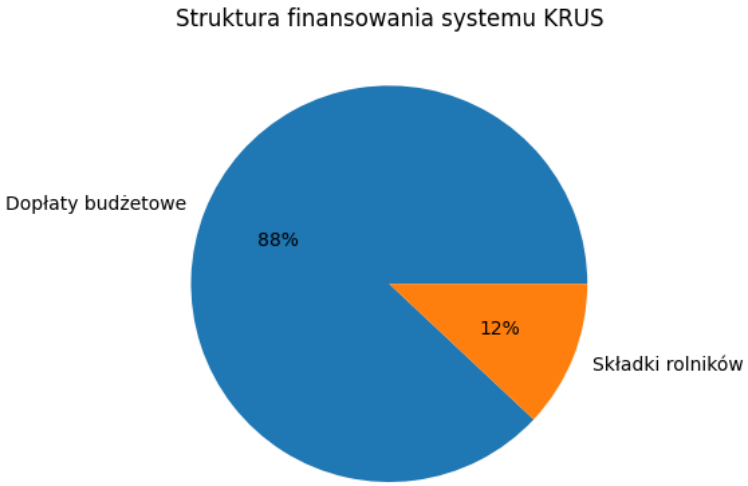
Dopłaty budżetowe do systemu KRUS stanowią podstawowy element jego funkcjonowania i jednocześnie jeden z najważniejszych czynników wpływających na ocenę efektywności ekonomicznej systemu ubezpieczeń społecznych rolników. W praktyce system ten ma charakter w dużej mierze subsydiowany, a składki rolników pokrywają jedynie niewielką część wydatków na świadczenia [10].

Z danych budżetowych wynika, że roczne wydatki państwa na finansowanie KRUS wynoszą około 18–20 mld zł, podczas gdy wpływy ze składek są wielokrotnie niższe i wynoszą zaledwie kilka miliardów złotych. Oznacza to, że ponad 80–90% środków niezbędnych do funkcjonowania systemu pochodzi z budżetu państwa.

Tab. 48. Finansowanie systemu KRUS

| **Wskaźnik** | **Wartość** |
|---|---|
| Wydatki na KRUS | ok. 18–20 mld zł |
| Wpływy ze składek | ok. 2–3 mld zł |
| Udział dopłat budżetowych | ok. 85–90% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych budżetowych oraz KRUS [6][10]




Rys. 21. Struktura finansowania systemu KRUS
[Źródło: opracowanie własne na podstawie danych budżetowych oraz KRUS [6][10]]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Rysunek 21 przedstawia dominujący udział dopłat budżetowych w finansowaniu systemu KRUS, co jednoznacznie wskazuje na jego wysoką zależność od środków publicznych oraz niski poziom samofinansowania.

Analiza struktury finansowania systemu KRUS wskazuje na jego bardzo wysoki poziom zależności od środków publicznych. Niski poziom składek w relacji do wypłacanych świadczeń powoduje, że system nie jest zdolny do samofinansowania, a jego funkcjonowanie uzależnione jest od corocznych transferów budżetowych. Tak wysoki udział dopłat budżetowych stanowi istotne obciążenie dla finansów publicznych i może ograniczać możliwości finansowania innych obszarów polityki społeczno-gospodarczej. Jednocześnie system ten pełni ważną funkcję społeczną, zapewniając zabezpieczenie dochodowe rolnikom, szczególnie w regionach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Z punktu widzenia efektywności ekonomicznej oraz sprawiedliwości systemowej tak wysoki poziom subsydiowania budzi kontrowersje i stanowi jeden z głównych argumentów w dyskusji nad koniecznością reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników.

System KRUS jest w przeważającej mierze finansowany z budżetu państwa, co świadczy o jego niskiej samowystarczalności i stanowi istotne obciążenie dla finansów publicznych.

### 4.4.1. Dopłaty do KRUS

Dopłaty budżetowe do systemu KRUS stanowią kluczowy element jego funkcjonowania i determinują jego stabilność finansową. W praktyce system ubezpieczeń społecznych rolników opiera się w przeważającej mierze na transferach z budżetu państwa, które pokrywają zdecydowaną większość wydatków na świadczenia [10].

Dopłaty te mają charakter systemowy i obejmują przede wszystkim finansowanie świadczeń emerytalno-rentowych, które stanowią największą część wydatków KRUS. Oprócz tego środki budżetowe przeznaczane są na pokrycie kosztów ubezpieczenia zdrowotnego rolników oraz funkcjonowanie samej instytucji.

W strukturze wydatków dominują świadczenia emerytalne, co wynika ze starzejącej się populacji rolników oraz relatywnie dużego udziału osób pobierających świadczenia w stosunku do liczby osób aktywnych zawodowo. W konsekwencji dopłaty budżetowe pełnią funkcję uzupełniającą wobec niewystarczających wpływów składkowych.

Tab. 49. Struktura dopłat budżetowych do KRUS

| **Obszar finansowania** | **Udział (%)** |
|---|---|
| Emerytury i renty | ok. 85 |
| Ubezpieczenie zdrowotne | ok. 10 |
| Koszty administracyjne | ok. 5 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS oraz budżetu państwa [6][10]

Struktura dopłat budżetowych do KRUS wskazuje na dominującą rolę finansowania świadczeń emerytalno-rentowych, które pochłaniają większość środków publicznych przeznaczanych na system. Relatywnie niewielki udział kosztów administracyjnych świadczy o tym, że głównym obciążeniem dla finansów publicznych są same świadczenia, a nie funkcjonowanie instytucji. Wysoki udział dopłat do świadczeń wynika z niekorzystnej relacji pomiędzy liczbą świadczeniobiorców a liczbą osób opłacających składki. Niski poziom składek oraz brak ich powiązania z dochodem powodują, że system nie generuje wystarczających wpływów, co wymusza stałe wsparcie ze strony budżetu państwa. Z ekonomicznego punktu

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

widzenia tak wysoki poziom subsydiowania może prowadzić do zaburzeń w alokacji zasobów oraz ograniczać efektywność całego systemu zabezpieczenia społecznego.

Dopłaty do KRUS koncentrują się głównie na finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych i stanowią podstawowy filar funkcjonowania systemu, co potwierdza jego wysoką zależność od środków publicznych.

### 4.4.2. Dopłaty do składek zdrowotnych

Dopłaty budżetowe do składek zdrowotnych rolników stanowią istotny element finansowania systemu ochrony zdrowia w Polsce i są jednym z przejawów preferencyjnego traktowania sektora rolnego w systemie zabezpieczenia społecznego. W odróżnieniu od osób objętych powszechnym systemem ubezpieczeń zdrowotnych, rolnicy nie finansują w pełni swoich składek zdrowotnych, a znaczna część tych kosztów pokrywana jest ze środków publicznych [10].

System ubezpieczenia zdrowotnego rolników opiera się na mechanizmie, w którym składki są w dużej mierze opłacane z budżetu państwa za pośrednictwem KRUS. W praktyce oznacza to, że rzeczywisty udział rolników w finansowaniu systemu ochrony zdrowia jest ograniczony, a ciężar finansowania przenoszony jest na ogół podatników.

Szacuje się, że roczne dopłaty budżetowe do składek zdrowotnych rolników wynoszą kilka miliardów złotych, co stanowi istotną część wydatków publicznych na ochronę zdrowia. Jednocześnie brak powiązania składki z dochodem powoduje, że system ten nie odzwierciedla rzeczywistej zdolności płatniczej ubezpieczonych.

Tab. 50. Dopłaty do składek zdrowotnych rolników

| **Wskaźnik** | **Wartość** |
|---|---|
| Finansowanie składek | głównie budżet państwa |
| Udział rolników | niski |
| Powiązanie z dochodem | brak |
| Skala dopłat | kilka mld zł rocznie |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NFZ, KRUS oraz budżetu państwa [6][10]

Dopłaty do składek zdrowotnych rolników wskazują na istotny poziom subsydiowania tej grupy zawodowej w systemie ochrony zdrowia. Brak bezpośredniego powiązania składek z dochodem oraz niski udział rolników w ich finansowaniu prowadzą do nierówności pomiędzy różnymi grupami ubezpieczonych. Z punktu widzenia finansów publicznych system ten generuje dodatkowe obciążenia dla budżetu państwa, które muszą być pokrywane z ogólnych dochodów podatkowych. Jednocześnie zapewnia on powszechny dostęp do świadczeń zdrowotnych, co ma znaczenie społeczne, szczególnie w kontekście obszarów wiejskich. W długim okresie utrzymywanie wysokiego poziomu dopłat może stanowić wyzwanie dla stabilności systemu ochrony zdrowia oraz finansów publicznych.

Dopłaty do składek zdrowotnych rolników mają znaczący udział w finansowaniu systemu ochrony zdrowia i potwierdzają wysoki poziom subsydiowania tej grupy zawodowej ze środków publicznych.

## 4.5. Koszty funkcjonowania systemu

Koszty funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych rolników obejmują zarówno wydatki na wypłatę świadczeń, jak i koszty administracyjne związane z obsługą systemu.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Analiza tych kosztów stanowi istotny element oceny efektywności ekonomicznej KRUS oraz jego wpływu na finanse publiczne [10]. Największą część wydatków systemu stanowią świadczenia emerytalno-rentowe, które pochłaniają zdecydowaną większość środków przeznaczanych na funkcjonowanie KRUS. Wynika to z relatywnie dużej liczby świadczeniobiorców oraz starzejącej się populacji rolników. Wydatki te mają charakter stały i rosnący, co dodatkowo zwiększa presję na budżet państwa. Koszty administracyjne systemu, obejmujące funkcjonowanie centrali, oddziałów regionalnych oraz placówek terenowych, stanowią relatywnie niewielką część całkowitych wydatków. Szacuje się, że ich udział wynosi około 3–5% ogólnych kosztów systemu, co wskazuje na stosunkowo efektywną organizację instytucjonalną.

Tab. 51. Struktura kosztów systemu KRUS

| **Kategoria kosztów** | **Udział (%)** |
|---|---|
| Świadczenia emerytalno-rentowe | ok. 85–90 |
| Świadczenia pozostałe | ok. 5–10 |
| Koszty administracyjne | ok. 3–5 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS oraz budżetu państwa [6][10]

Struktura kosztów systemu KRUS wskazuje na dominującą rolę wydatków na świadczenia, które stanowią główne obciążenie finansowe systemu. Relatywnie niski udział kosztów administracyjnych świadczy o tym, że problem efektywności systemu nie wynika z jego organizacji, lecz z konstrukcji finansowej oraz relacji pomiędzy wpływami składkowymi a wydatkami. Wysoki poziom wydatków na świadczenia przy jednocześnie niskim poziomie składek prowadzi do konieczności stałego finansowania systemu ze środków budżetowych. W efekcie system KRUS charakteryzuje się ograniczoną samowystarczalnością finansową. Z punktu widzenia polityki publicznej oznacza to, że ewentualne reformy systemu powinny koncentrować się przede wszystkim na jego konstrukcji finansowej, a nie na ograniczaniu kosztów administracyjnych. Koszty funkcjonowania systemu KRUS są zdominowane przez wydatki na świadczenia, natomiast koszty administracyjne pozostają relatywnie niskie, co wskazuje, że głównym problemem systemu jest jego konstrukcja finansowa, a nie organizacyjna.

### 4.5.1. Koszty administracyjne

Koszty administracyjne systemu KRUS obejmują wydatki związane z funkcjonowaniem instytucji odpowiedzialnej za realizację ubezpieczeń społecznych rolników, w tym utrzymanie centrali, oddziałów regionalnych oraz placówek terenowych. Do kosztów tych zalicza się m.in. wynagrodzenia pracowników, koszty obsługi administracyjnej, utrzymanie infrastruktury oraz wydatki związane z obsługą świadczeń [10]. Na tle całkowitych wydatków systemu KRUS koszty administracyjne stanowią relatywnie niewielką część. Szacuje się, że ich udział wynosi około 3–5% ogólnych wydatków systemu, co wskazuje na stosunkowo efektywne zarządzanie instytucją oraz ograniczony poziom kosztów obsługi. Warto podkreślić, że rozbudowana struktura organizacyjna KRUS, obejmująca liczne jednostki terenowe, umożliwia zapewnienie dostępności usług dla rolników, szczególnie na obszarach wiejskich. Jednocześnie taka struktura generuje określone koszty stałe, które są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania systemu.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 52. Koszty administracyjne KRUS

| Element | Charakterystyka |
|---|---|
| Udział w kosztach systemu | ok. 3–5% |
| Główne składniki | wynagrodzenia, infrastruktura, obsługa |
| Charakter kosztów | stały |
| Ocena efektywności | relatywnie wysoka |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS [10]

Koszty administracyjne systemu KRUS pozostają na relatywnie niskim poziomie w porównaniu do całkowitych wydatków, co wskazuje na sprawne funkcjonowanie instytucji oraz efektywne zarządzanie zasobami. Nie stanowią one głównego źródła obciążeń dla finansów publicznych. Jednocześnie należy zauważyć, że ich ograniczenie nie przyniosłoby istotnej poprawy sytuacji finansowej systemu, ponieważ dominującą część wydatków stanowią świadczenia. W związku z tym ewentualne działania reformujące system powinny koncentrować się przede wszystkim na jego konstrukcji finansowej, a nie na redukcji kosztów administracyjnych. Koszty administracyjne KRUS są relatywnie niskie i nie stanowią głównego problemu systemu, którego kluczowym wyzwaniem pozostaje finansowanie świadczeń.

### 4.5.2. Efektywność systemu

Efektywność systemu ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS) można oceniać w kilku wymiarach, w szczególności w kontekście jego wydajności finansowej, sprawiedliwości społecznej oraz zdolności do realizacji funkcji zabezpieczenia społecznego. Analiza tych aspektów wskazuje na złożony charakter funkcjonowania systemu oraz jego liczne ograniczenia [10]. Z punktu widzenia efektywności finansowej system KRUS charakteryzuje się niską samowystarczalnością. Wpływy ze składek pokrywają jedynie niewielką część wydatków na świadczenia, co oznacza konieczność stałego finansowania z budżetu państwa. Wysoki poziom dopłat publicznych wskazuje na ograniczoną efektywność ekonomiczną systemu. W aspekcie sprawiedliwości społecznej system budzi istotne wątpliwości. Zryczałtowany charakter składek oraz brak ich powiązania z dochodem powodują, że obciążenia nie odzwierciedlają rzeczywistej zdolności płatniczej ubezpieczonych. W rezultacie rolnicy osiągający wyższe dochody mogą ponosić relatywnie niższe obciążenia niż osoby objęte systemem powszechnym. Jednocześnie system KRUS charakteryzuje się wysoką efektywnością organizacyjną. Niski udział kosztów administracyjnych w całkowitych wydatkach świadczy o sprawnym funkcjonowaniu instytucji oraz efektywnym zarządzaniu zasobami. Istotnym elementem oceny efektywności jest również funkcja społeczna systemu. KRUS zapewnia stabilne zabezpieczenie dochodowe rolnikom, szczególnie w kontekście ryzyka starości, choroby i wypadków przy pracy. W tym zakresie system spełnia swoje podstawowe zadania, przyczyniając się do ograniczania ubóstwa na obszarach wiejskich.

Tab. 53. Ocena efektywności systemu KRUS

| Kryterium | Ocena |
|---|---|
| Efektywność finansowa | niska |
| Sprawiedliwość systemowa | ograniczona |
| Efektywność organizacyjna | wysoka |
| Funkcja społeczna | wysoka |

Źródło: opracowanie własne

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

System KRUS cechuje się niską efektywnością finansową oraz ograniczoną sprawiedliwością systemową, co wynika z jego konstrukcji opartej na zryczałtowanych składkach i wysokim poziomie subsydiowania. Jednocześnie jego sprawne funkcjonowanie organizacyjne oraz istotna rola społeczna sprawiają, że pełni on ważną funkcję w systemie zabezpieczenia społecznego. Z punktu widzenia polityki publicznej system ten wymaga równoważenia pomiędzy potrzebą zwiększenia efektywności ekonomicznej a koniecznością utrzymania jego funkcji społecznych.

System KRUS jest efektywny organizacyjnie i społecznie, jednak jego niska efektywność finansowa oraz ograniczona sprawiedliwość systemowa wskazują na potrzebę reformy.

## Rozdział 5. Analiza porównawcza obciążeń

### 5.1. Rolnik a działalność gospodarcza

Analiza porównawcza obciążeń fiskalnych i parafiskalnych rolników oraz osób prowadzących działalność gospodarczą pozwala na ocenę stopnia uprzywilejowania sektora rolnego w systemie finansów publicznych. W Polsce występują istotne różnice w zakresie opodatkowania oraz obciążeń składkowych pomiędzy tymi grupami, co wynika z odmiennych zasad funkcjonowania systemów podatkowych i ubezpieczeniowych [10].

Rolnicy prowadzący działalność rolniczą co do zasady nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym, a ich podstawowym obciążeniem jest podatek rolny, którego wysokość zależy od powierzchni gruntów, a nie od osiąganych dochodów. Dodatkowo składki na ubezpieczenia społeczne w systemie KRUS mają charakter zryczałtowany i są relatywnie niskie.

Z kolei osoby prowadzące działalność gospodarczą podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym (PIT lub CIT), który jest bezpośrednio powiązany z osiąganym dochodem. Ponadto zobowiązane są do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w systemie ZUS, których wysokość jest znacząco wyższa niż w przypadku KRUS.

Tab. 54. Porównanie obciążeń: rolnik a przedsiębiorca

| Element | Rolnik | Działalność gospodarcza |
|---|---|---|
| Podatek dochodowy | brak | PIT/CIT |
| Podatek majątkowy | podatek rolny | podatek od nieruchomości |
| VAT | ryczałt / ogólny | ogólny |
| Składki społeczne | KRUS (niskie) | ZUS (wysokie) |
| Składki zdrowotne | preferencyjne | obowiązkowe, dochodowe |
| Powiązanie z dochodem | brak | tak |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów podatkowych i danych publicznych [6][10]

Porównanie obciążeń fiskalnych wskazuje na wyraźne uprzywilejowanie rolników w stosunku do osób prowadzących działalność gospodarczą. Brak podatku dochodowego oraz niski poziom składek w systemie KRUS powodują, że całkowite obciążenia rolników są znacząco niższe. W przypadku przedsiębiorców obciążenia są bardziej złożone i bezpośrednio powiązane z osiąganymi dochodami, co zwiększa zarówno ich wysokość, jak i zmienność. System ten jest bardziej progresywny i lepiej odzwierciedla zdolność płatniczą podatników. Różnice te mogą prowadzić do zaburzeń konkurencji oraz stanowić bodziec do wyboru formy

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

działalności ze względów podatkowych, a nie ekonomicznych. Z punktu widzenia efektywności gospodarki może to prowadzić do nieoptymalnej alokacji zasobów. Rolnicy w Polsce ponoszą znacznie niższe obciążenia fiskalne i składkowe niż osoby prowadzące działalność gospodarczą, co wskazuje na ich uprzywilejowaną pozycję w systemie finansów publicznych.

### 5.1.1. Dochody

Dochody stanowią podstawowy element porównania sytuacji ekonomicznej rolników oraz osób prowadzących działalność gospodarczą. W obu przypadkach ich charakter, stabilność oraz sposób opodatkowania znacząco się różnią, co wpływa na poziom obciążeń fiskalnych oraz ogólną ocenę efektywności systemu [10].

Dochody rolników mają w dużej mierze charakter nieregularny i zależą od wielu czynników zewnętrznych, takich jak warunki pogodowe, ceny produktów rolnych czy poziom dopłat bezpośrednich. W strukturze dochodów istotną rolę odgrywają transfery publiczne, w szczególności dopłaty unijne, które stanowią znaczące wsparcie dla gospodarstw rolnych.

Z kolei dochody osób prowadzących działalność gospodarczą są bezpośrednio związane z prowadzoną działalnością rynkową i w większym stopniu zależą od efektywności ekonomicznej przedsiębiorstwa. Choć również mogą być zmienne, są one zazwyczaj bardziej przewidywalne i w pełni podlegają opodatkowaniu.

Tab. 55. Porównanie dochodów

| **Kryterium** | **Rolnik** | **Działalność gospodarcza** |
|---|---|---|
| Charakter dochodu | nieregularny | bardziej stabilny |
| Źródła dochodu | produkcja + dopłaty | działalność rynkowa |
| Udział transferów publicznych | wysoki | niski |
| Opodatkowanie dochodu | brak | PIT/CIT |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, KRUS oraz Eurostat [6][10]

Porównanie dochodów rolników i przedsiębiorców wskazuje na istotne różnice zarówno w ich strukturze, jak i sposobie opodatkowania. Dochody rolników są bardziej uzależnione od czynników zewnętrznych oraz wsparcia publicznego, co wpływa na ich zmienność i niepewność. Jednocześnie brak opodatkowania dochodów z działalności rolniczej powoduje, że rzeczywiste obciążenia fiskalne tej grupy są ograniczone, niezależnie od poziomu osiąganych dochodów. W przypadku przedsiębiorców system podatkowy jest ściśle powiązany z dochodem, co zwiększa progresywność i sprawiedliwość systemu, ale jednocześnie podnosi poziom obciążeń.

Dochody rolników charakteryzują się większą zmiennością i istotnym udziałem wsparcia publicznego, jednak brak ich opodatkowania powoduje niższe obciążenia fiskalne w porównaniu do działalności gospodarczej.

### 5.1.2. Składki

Składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne stanowią jeden z kluczowych elementów obciążeń finansowych zarówno rolników, jak i osób prowadzących działalność

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

gospodarczą. Różnice w konstrukcji systemów KRUS i ZUS powodują jednak istotne zróżnicowanie poziomu tych obciążeń [10].

W przypadku rolników składki na ubezpieczenia społeczne mają charakter zryczałtowany i są relatywnie niskie. Ich wysokość nie jest uzależniona od osiąganych dochodów, co oznacza, że zarówno małe, jak i duże gospodarstwa ponoszą podobne koszty składkowe. Roczna składka na ubezpieczenie społeczne w KRUS wynosi przeciętnie około 2400–2800 zł.

Z kolei osoby prowadzące działalność gospodarczą zobowiązane są do opłacania składek w systemie ZUS, których wysokość jest znacznie wyższa. W praktyce roczne obciążenia składkowe przedsiębiorców mogą wynosić od około 15 000 zł do nawet ponad 20 000 zł, w zależności od formy opodatkowania i wysokości dochodu.

Dodatkowo składki zdrowotne w przypadku przedsiębiorców są powiązane z dochodem, co zwiększa ich progresywność, natomiast w systemie rolniczym mają charakter preferencyjny i są w dużej mierze finansowane z budżetu państwa.

Tab. 56. Porównanie składek

| **Kryterium** | **Rolnik (KRUS)** | **Działalność gospodarcza (ZUS)** |
|---|---|---|
| Charakter składek | zryczałtowany | dochodowy |
| Powiązanie z dochodem | brak | tak |
| Roczna składka | ok. 2400–2800 zł | ok. 15 000–20 000+ zł |
| Składka zdrowotna | preferencyjna | obowiązkowa, dochodowa |
| Poziom obciążenia | niski | wysoki |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS i ZUS [10]

Porównanie składek wskazuje na bardzo duże zróżnicowanie poziomu obciążeń pomiędzy rolnikami a przedsiębiorcami. System KRUS zapewnia niski i stabilny poziom składek, co ogranicza obciążenia finansowe rolników, jednak jednocześnie nie odzwierciedla ich rzeczywistej sytuacji ekonomicznej. W przypadku przedsiębiorców system ZUS jest bardziej elastyczny i powiązany z dochodem, co zwiększa jego sprawiedliwość, ale jednocześnie prowadzi do znacznie wyższych obciążeń. Różnice te mogą stanowić istotny czynnik wpływający na decyzje dotyczące formy prowadzenia działalności. Z punktu widzenia finansów publicznych niski poziom składek w KRUS powoduje konieczność ich uzupełniania środkami budżetowymi, co zwiększa obciążenie państwa.

Składki w systemie KRUS są wielokrotnie niższe niż w systemie ZUS i nie są powiązane z dochodem, co potwierdza uprzywilejowaną pozycję rolników oraz zwiększa zależność systemu od finansowania publicznego.

### 5.1.3. Obciążenia podatkowe

Obciążenia podatkowe stanowią kluczowy element różnicujący sytuację finansową rolników oraz osób prowadzących działalność gospodarczą. System podatkowy w Polsce przewiduje odmienne zasady opodatkowania tych dwóch grup, co prowadzi do istotnych dysproporcji w poziomie ponoszonych obciążeń [10].

Rolnicy prowadzący działalność rolniczą nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, co oznacza, że ich dochody nie są objęte bezpośrednim opodatkowaniem. Podstawowym obciążeniem podatkowym w tym przypadku jest podatek

rolny, którego wysokość uzależniona jest od powierzchni użytków rolnych oraz klasy bonitacyjnej gruntów, a nie od osiąganych dochodów.

W przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą sytuacja wygląda odmiennie. Podlegają one opodatkowaniu podatkiem dochodowym (PIT lub CIT), którego wysokość jest bezpośrednio powiązana z osiąganym dochodem. W zależności od wybranej formy opodatkowania (skala podatkowa, podatek liniowy, ryczałt) poziom obciążeń może się różnić, jednak zawsze pozostaje istotnym elementem kosztów prowadzenia działalności.

Dodatkowo przedsiębiorcy zobowiązani są do rozliczania podatku VAT na zasadach ogólnych, co zwiększa zakres obowiązków podatkowych. Rolnicy natomiast mogą korzystać z systemu ryczałtowego VAT, który upraszcza rozliczenia i ogranicza formalności.

Tab. 57. Porównanie obciążeń podatkowych

| **Kryterium** | **Rolnik** | **Działalność gospodarcza** |
|---|---|---|
| Podatek dochodowy | brak | PIT/CIT |
| Podstawa opodatkowania | powierzchnia gruntów | dochód |
| Podatek majątkowy | podatek rolny | podatek od nieruchomości |
| VAT | ryczałt / ogólny | ogólny |
| Stopień skomplikowania | niski | wysoki |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów podatkowych [10]

Porównanie obciążeń podatkowych wskazuje na znaczące uprzywilejowanie rolników w systemie fiskalnym. Brak podatku dochodowego oraz uproszczona forma opodatkowania powodują, że całkowite obciążenia podatkowe tej grupy są znacznie niższe niż w przypadku przedsiębiorców. System opodatkowania działalności gospodarczej jest bardziej złożony i silniej powiązany z osiąganym dochodem, co zwiększa jego sprawiedliwość, ale jednocześnie prowadzi do wyższych obciążeń. Różnice te mogą wpływać na decyzje ekonomiczne podmiotów oraz prowadzić do nieefektywnej alokacji zasobów.

Obciążenia podatkowe rolników są znacząco niższe niż w przypadku działalności gospodarczej, co wynika z braku opodatkowania dochodów oraz uproszczonej konstrukcji systemu podatkowego w rolnictwie.

## 5.2. Rolnik a pracownik etatowy

Porównanie obciążeń fiskalnych i składkowych rolników oraz pracowników etatowych pozwala na pełniejszą ocenę zróżnicowania systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce. Obie grupy funkcjonują w odmiennych systemach – rolnicy w ramach KRUS, natomiast pracownicy etatowi w systemie powszechnym (ZUS), co przekłada się na istotne różnice w poziomie obciążeń oraz zasadach ich naliczania [10].

Pracownicy etatowi podlegają obowiązkowym składkom na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne, które są bezpośrednio powiązane z wysokością wynagrodzenia. Składki te obejmują ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe oraz zdrowotne, a ich łączny poziom stanowi istotną część kosztów pracy. Dodatkowo pracownicy podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (PIT), co zwiększa ich całkowite obciążenia.

Z kolei rolnicy objęci systemem KRUS opłacają składki o charakterze zryczałtowanym, które nie są uzależnione od dochodu. Brak podatku dochodowego oraz preferencyjne zasady ubezpieczenia zdrowotnego powodują, że ich całkowite obciążenia są znacznie niższe niż w przypadku pracowników etatowych.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 58. Porównanie: rolnik a pracownik etatowy

| Kryterium | Rolnik (KRUS) | Pracownik etatowy (ZUS) |
|---|---|---|
| Podatek dochodowy | brak | PIT |
| Składki społeczne | niskie, ryczałtowe | procent od wynagrodzenia |
| Składka zdrowotna | preferencyjna | obowiązkowa, dochodowa |
| Powiązanie z dochodem | brak | pełne |
| Poziom obciążeń | niski | wysoki |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publicznych [10]

Porównanie rolników i pracowników etatowych wskazuje na istotne różnice w poziomie obciążeń fiskalnych i składkowych. System obowiązujący pracowników etatowych jest silnie powiązany z dochodem, co zwiększa jego progresywność i sprawiedliwość, ale jednocześnie prowadzi do wysokiego poziomu obciążeń. W przypadku rolników system KRUS zapewnia niski poziom składek oraz brak opodatkowania dochodów, co znacząco obniża ich całkowite obciążenia. Różnice te prowadzą do nierówności w systemie zabezpieczenia społecznego oraz mogą wpływać na postrzeganie jego sprawiedliwości. Z punktu widzenia finansów publicznych oznacza to również większe obciążenie budżetu państwa w przypadku systemu rolniczego, który wymaga znaczącego wsparcia finansowego.

Rolnicy ponoszą znacznie niższe obciążenia fiskalne i składkowe niż pracownicy etatowi, co potwierdza ich uprzywilejowaną pozycję w systemie zabezpieczenia społecznego.

### 5.2.1. Wynagrodzenie minimalne

Wynagrodzenie minimalne stanowi istotny punkt odniesienia w analizie porównawczej obciążeń finansowych różnych grup zawodowych. W przypadku pracowników etatowych jest ono ustawowo określone i podlega obowiązkowym obciążeniom podatkowym oraz składkowym, natomiast w przypadku rolników brak jest analogicznego mechanizmu odniesienia dochodowego [10].

Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę otrzymują co najmniej minimalne wynagrodzenie brutto, które w Polsce podlega corocznej waloryzacji. Od tej kwoty odprowadzane są składki na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne, a także zaliczka na podatek dochodowy. W efekcie wynagrodzenie netto pracownika jest znacząco niższe niż kwota brutto.

W przypadku rolników nie istnieje formalne wynagrodzenie minimalne, ponieważ dochód z działalności rolniczej nie ma charakteru wynagrodzenia, lecz jest wynikiem działalności gospodarczej. Jednocześnie rolnicy nie są zobowiązani do odprowadzania podatku dochodowego, a ich składki na ubezpieczenia społeczne mają charakter zryczałtowany i niezależny od poziomu dochodów.

Tab. 59. Wynagrodzenie minimalne – porównanie

| Kryterium | Rolnik | Pracownik etatowy |
|---|---|---|
| Minimalne wynagrodzenie | brak | ustawowe |
| Charakter dochodu | nieregularny | stały |
| Podatek dochodowy | brak | PIT |
| Składki społeczne | niskie, ryczałtowe | procent od wynagrodzenia |
| Składka zdrowotna | preferencyjna | obowiązkowa |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów prawa pracy i danych publicznych [10]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Brak formalnego wynagrodzenia minimalnego w rolnictwie powoduje, że dochody rolników nie są bezpośrednio porównywalne z wynagrodzeniami pracowników etatowych. Jednocześnie pracownicy zatrudnieni na umowę o pracę podlegają pełnemu systemowi obciążeń fiskalnych i składkowych, co znacząco obniża ich dochód netto. W przypadku rolników brak podatku dochodowego oraz niski poziom składek powodują, że ich obciążenia są znacznie niższe, niezależnie od poziomu osiąganych dochodów. Różnice te wpływają na postrzeganie sprawiedliwości systemu oraz mogą stanowić czynnik różnicujący sytuację ekonomiczną obu grup.

Brak wynagrodzenia minimalnego w rolnictwie oraz niższe obciążenia fiskalne powodują, że sytuacja dochodowa rolników jest trudna do bezpośredniego po

### 5.2.2. Obciążenia publiczne

Obciążenia publiczne obejmują wszystkie obowiązkowe daniny ponoszone przez uczestników systemu gospodarczego, w tym podatki oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Ich poziom oraz sposób naliczania istotnie różnią się w przypadku rolników i pracowników etatowych, co wpływa na realny poziom dochodu do dyspozycji [10].

Pracownicy etatowi podlegają kompleksowemu systemowi obciążeń publicznych, obejmującemu podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Łączne obciążenie wynagrodzenia brutto może sięgać nawet 35–40%, uwzględniając zarówno składki finansowane przez pracownika, jak i pracodawcę. W efekcie znacząca część wynagrodzenia trafia do systemu finansów publicznych.

W przypadku rolników obciążenia publiczne mają znacznie bardziej ograniczony charakter. Brak podatku dochodowego oraz niski poziom składek w systemie KRUS powodują, że całkowite obciążenia są relatywnie niewielkie. Podstawową formą opodatkowania pozostaje podatek rolny, którego wysokość nie jest powiązana z dochodem, a jedynie z powierzchnią gruntów.

Tab. 60. Obciążenia publiczne – porównanie

| **Kryterium** | **Rolnik** | **Pracownik etatowy** |
|---|---|---|
| Podatek dochodowy | brak | PIT |
| Składki społeczne | niskie (KRUS) | wysokie (ZUS) |
| Składka zdrowotna | preferencyjna | obowiązkowa |
| Łączne obciążenie | niskie | wysokie (ok. 35–40%) |
| Powiązanie z dochodem | brak | pełne |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publicznych [10]

Porównanie obciążeń publicznych wskazuje na istotne dysproporcje pomiędzy rolnikami a pracownikami etatowymi. System obowiązujący pracowników jest bardziej kompleksowy i oparty na zasadzie powiązania obciążeń z dochodem, co zwiększa jego progresywność i zgodność z zasadą zdolności płatniczej. W przypadku rolników obciążenia publiczne są znacznie niższe i mają uproszczony charakter, co zmniejsza ich udział w finansowaniu systemu publicznego. Różnice te prowadzą do nierówności pomiędzy grupami zawodowymi oraz zwiększają obciążenie budżetu państwa w zakresie finansowania świadczeń dla rolników.

Obciążenia publiczne rolników są znacząco niższe niż pracowników etatowych, co wynika z uproszczonej konstrukcji systemu oraz braku powiązania obciążeń z dochodem.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

### 5.3. Wnioski z analizy

Przeprowadzona analiza porównawcza obciążeń publicznych pomiędzy rolnikami, osobami prowadzącymi działalność gospodarczą oraz pracownikami etatowymi wskazuje na istotne zróżnicowanie poziomu i konstrukcji systemu fiskalnego w Polsce. Różnice te dotyczą zarówno opodatkowania dochodów, jak i wysokości oraz zasad naliczania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

W przypadku rolników system charakteryzuje się niskim poziomem obciążeń, uproszczoną konstrukcją oraz brakiem powiązania z dochodem. Brak podatku dochodowego oraz relatywnie niskie składki w systemie KRUS powodują, że całkowite obciążenia tej grupy są znacząco niższe niż w przypadku pozostałych grup zawodowych.

Z kolei zarówno przedsiębiorcy, jak i pracownicy etatowi funkcjonują w systemie bardziej złożonym i silnie powiązanym z osiąganymi dochodami. Składki oraz podatki mają charakter dochodowy, co zwiększa ich progresywność i zgodność z zasadą sprawiedliwości podatkowej, jednak jednocześnie prowadzi do wyższych obciążeń finansowych.

Istotnym wnioskiem z przeprowadzonej analizy jest również fakt, że niski poziom obciążeń rolników przekłada się na wysoką zależność systemu KRUS od finansowania publicznego. W efekcie ciężar utrzymania systemu ubezpieczeń społecznych rolników jest w dużej mierze przenoszony na ogół podatników.

Różnice w poziomie obciążeń mogą prowadzić do zaburzeń w funkcjonowaniu gospodarki, w tym do nieefektywnej alokacji zasobów oraz wyboru formy aktywności zawodowej z przyczyn fiskalnych, a nie ekonomicznych. Jednocześnie system KRUS pełni istotną funkcję społeczną, zapewniając zabezpieczenie dochodowe rolnikom, szczególnie w regionach o niższym poziomie rozwoju.

System obciążeń publicznych w Polsce charakteryzuje się istotnym zróżnicowaniem pomiędzy grupami zawodowymi, przy czym rolnicy znajdują się w uprzywilejowanej pozycji dzięki niskim i zryczałtowanym obciążeniom, co zwiększa ich zależność od finansowania publicznego oraz prowadzi do nierówności systemowych.

## Rozdział 6. System dopłat krajowych

### 6.1. Dopłaty do KRUS

Dopłaty krajowe do systemu KRUS stanowią kluczowy element finansowania ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce i są jednym z głównych mechanizmów wsparcia sektora rolnego. System ten opiera się w dużej mierze na transferach budżetowych, które uzupełniają niewystarczające wpływy ze składek, umożliwiając realizację funkcji zabezpieczenia społecznego [10].

Dopłaty do KRUS mają charakter systemowy i obejmują przede wszystkim finansowanie świadczeń emerytalno-rentowych, które stanowią dominującą część wydatków instytucji. Oprócz tego środki budżetowe przeznaczane są na pokrycie kosztów ubezpieczenia zdrowotnego rolników oraz funkcjonowanie samego systemu.

Skala dopłat jest bardzo wysoka – szacuje się, że środki budżetowe pokrywają około 85–90% całkowitych wydatków KRUS. Oznacza to, że system ten jest w ograniczonym stopniu samofinansujący się, a jego stabilność uzależniona jest od corocznych transferów z budżetu państwa.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 61. Dopłaty do KRUS – charakterystyka

| Element | Charakterystyka |
|---|---|
| Źródło finansowania | budżet państwa |
| Udział w finansowaniu | ok. 85–90% |
| Główne przeznaczenie | emerytury i renty |
| Charakter dopłat | stały, systemowy |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych budżetowych oraz KRUS [6][10]

Dopłaty krajowe do KRUS odgrywają fundamentalną rolę w funkcjonowaniu systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Ich wysoki udział w finansowaniu wynika przede wszystkim z niskiego poziomu składek oraz niekorzystnej relacji pomiędzy liczbą osób opłacających składki a liczbą świadczeniobiorców. Z punktu widzenia finansów publicznych tak wysoki poziom subsydiowania stanowi istotne obciążenie dla budżetu państwa i może ograniczać możliwości finansowania innych obszarów polityki społeczno-gospodarczej. Jednocześnie dopłaty te pełnią ważną funkcję społeczną, zapewniając stabilność dochodową rolnikom i ograniczając ryzyko ubóstwa na obszarach wiejskich.

Dopłaty krajowe do KRUS stanowią podstawowy filar funkcjonowania systemu i potwierdzają jego wysoką zależność od finansowania publicznego

### 6.2. Dopłaty do składek zdrowotnych

Dopłaty do składek zdrowotnych rolników stanowią istotny element systemu dopłat krajowych i są ważnym instrumentem wsparcia sektora rolnego w Polsce. W odróżnieniu od większości grup zawodowych, rolnicy nie ponoszą pełnych kosztów ubezpieczenia zdrowotnego, a znaczna część składek finansowana jest ze środków budżetu państwa [10].

Mechanizm ten polega na tym, że państwo – za pośrednictwem systemu KRUS – pokrywa składki zdrowotne rolników, zapewniając im dostęp do publicznej opieki zdrowotnej na zasadach zbliżonych do innych ubezpieczonych. W praktyce oznacza to ograniczony udział własny rolników w finansowaniu systemu ochrony zdrowia.

Szacuje się, że roczne wydatki budżetowe na dopłaty do składek zdrowotnych rolników wynoszą kilka miliardów złotych, co stanowi istotne obciążenie dla finansów publicznych. Jednocześnie brak powiązania składki z dochodem powoduje, że system ten nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych.

Tab. 62. Dopłaty do składek zdrowotnych – charakterystyka

| Element | Charakterystyka |
|---|---|
| Źródło finansowania | budżet państwa |
| Udział rolników | niski |
| Powiązanie z dochodem | brak |
| Skala wydatków | kilka mld zł rocznie |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NFZ, KRUS oraz budżetu państwa [6][10]

Dopłaty do składek zdrowotnych rolników stanowią istotny element subsydiowania tej grupy zawodowej w systemie ochrony zdrowia. Niski poziom partycypacji rolników w finansowaniu składek prowadzi do zwiększonego obciążenia budżetu państwa oraz nierówności pomiędzy różnymi grupami ubezpieczonych. Z drugiej strony mechanizm ten

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

pełni ważną funkcję społeczną, zapewniając dostęp do świadczeń zdrowotnych niezależnie od poziomu dochodów oraz ograniczając ryzyko wykluczenia zdrowotnego na obszarach wiejskich.

Dopłaty do składek zdrowotnych rolników stanowią istotne obciążenie dla budżetu państwa i potwierdzają wysoki poziom subsydiowania tej grupy w systemie ochrony zdrowia.

### 6.3. Pozostałe formy wsparcia

Oprócz dopłat do systemu KRUS oraz składek zdrowotnych, sektor rolny w Polsce korzysta z szeregu innych form wsparcia publicznego, które mają na celu stabilizację dochodów rolników, zwiększenie konkurencyjności gospodarstw oraz wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Instrumenty te obejmują zarówno środki krajowe, jak i fundusze pochodzące z polityki rolnej Unii Europejskiej [10].

Do najważniejszych form wsparcia należą dopłaty bezpośrednie, które stanowią istotny element dochodów rolników i są wypłacane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Ich wysokość uzależniona jest głównie od powierzchni gospodarstwa oraz spełniania określonych wymogów środowiskowych i produkcyjnych.

Istotną rolę odgrywają również programy wsparcia inwestycyjnego, finansowane m.in. z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Środki te przeznaczane są na modernizację gospodarstw, rozwój infrastruktury, wdrażanie innowacji oraz poprawę efektywności produkcji rolnej.

Kolejnym elementem systemu wsparcia są różnego rodzaju ulgi podatkowe oraz preferencje fiskalne, takie jak zwolnienia lub obniżki podatków, które zmniejszają obciążenia finansowe rolników. Wsparcie to obejmuje również pomoc w sytuacjach kryzysowych, takich jak klęski żywiołowe, susze czy spadki cen produktów rolnych.

Tab. 63. Pozostałe formy wsparcia rolnictwa

| **Forma wsparcia** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| Dopłaty bezpośrednie | wsparcie dochodów rolników |
| PROW | inwestycje i rozwój |
| Ulgi podatkowe | zmniejszenie obciążeń |
| Pomoc kryzysowa | wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UE i MRiRW [6][10]

Pozostałe formy wsparcia dla rolnictwa mają charakter wielowymiarowy i uzupełniają system dopłat bezpośrednich oraz wsparcia ubezpieczeniowego. Ich głównym celem jest nie tylko poprawa sytuacji dochodowej rolników, ale również zwiększenie efektywności i konkurencyjności sektora rolnego. Z punktu widzenia finansów publicznych oraz polityki gospodarczej tak szeroki zakres wsparcia prowadzi do znaczącego uprzywilejowania sektora rolnego w stosunku do innych grup zawodowych. Jednocześnie wsparcie to jest uzasadnione specyfiką działalności rolniczej, która jest szczególnie narażona na ryzyko związane z czynnikami naturalnymi i rynkowymi.

System wsparcia rolnictwa w Polsce ma charakter kompleksowy i obejmuje liczne instrumenty finansowe, co wzmacnia stabilność sektora, ale jednocześnie zwiększa jego zależność od środków publicznych.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

### 6.4. Łączna skala wsparcia

Łączna skala wsparcia sektora rolnego w Polsce obejmuje zarówno dopłaty krajowe, jak i środki pochodzące z funduszy Unii Europejskiej. Uwzględnia ona m.in. dopłaty do systemu KRUS, finansowanie składek zdrowotnych, dopłaty bezpośrednie oraz różnorodne programy wsparcia inwestycyjnego i pomocowego. Analiza całości tych transferów pozwala na ocenę rzeczywistego poziomu wsparcia rolnictwa oraz jego znaczenia dla finansów publicznych [10].

Szacuje się, że łączna wartość wsparcia dla sektora rolnego w Polsce wynosi rocznie kilkadziesiąt miliardów złotych. Największy udział mają dopłaty bezpośrednie finansowane ze środków Unii Europejskiej oraz dopłaty krajowe do systemu KRUS. Istotną część stanowią również dopłaty do składek zdrowotnych oraz środki przeznaczane na rozwój obszarów wiejskich.

Tab. 64. Łączna skala wsparcia rolnictwa

| **Element wsparcia** | **Szacunkowa wartość** |
|---|---|
| Dopłaty do KRUS | ok. 18–20 mld zł |
| Składki zdrowotne | kilka mld zł |
| Dopłaty bezpośrednie (UE) | ok. 15–20 mld zł |
| PROW i inne programy | kilka–kilkanaście mld zł |
| Łącznie | ok. 40–60 mld zł rocznie |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych budżetowych, UE oraz instytucji publicznych [6][10]

Analiza łącznej skali wsparcia wskazuje na bardzo wysoki poziom zaangażowania środków publicznych w finansowanie sektora rolnego. Uwzględnienie wszystkich form wsparcia pozwala zauważyć, że rzeczywisty poziom transferów do rolnictwa jest znacznie wyższy niż wynikałoby to z analizy pojedynczych instrumentów. Tak wysoka skala wsparcia wpływa na stabilizację dochodów rolników oraz ograniczenie ryzyka związanego z prowadzeniem działalności rolniczej. Jednocześnie prowadzi do silnego uzależnienia sektora od środków publicznych oraz może wpływać na ograniczenie bodźców do zwiększania efektywności ekonomicznej gospodarstw. Z punktu widzenia finansów publicznych oznacza to istotne obciążenie budżetu państwa oraz znaczące zaangażowanie środków unijnych, co wymaga odpowiedniej oceny efektywności wykorzystania tych funduszy.

Łączna skala wsparcia rolnictwa w Polsce jest bardzo wysoka i obejmuje liczne instrumenty finansowe, co wzmacnia stabilność sektora, ale jednocześnie zwiększa jego zależność od środków publicznych i rodzi pytania o efektywność ich wykorzystania.

## Rozdział 7. Dopłaty unijne do rolnictwa

### 7.1. Wspólna Polityka Rolna (WPR)

Wspólna Polityka Rolna (WPR) stanowi jeden z najważniejszych obszarów polityki Unii Europejskiej i odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu sektora rolnego w państwach członkowskich, w tym w Polsce. Jej głównym celem jest zapewnienie stabilności dochodów rolników, bezpieczeństwa żywnościowego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich [10]. WPR opiera się na dwóch filarach. Pierwszy z nich obejmuje dopłaty bezpośrednie, które stanowią podstawowe źródło wsparcia dochodów rolników. Środki te są wypłacane w oparciu

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

o powierzchnię gospodarstwa oraz spełnianie określonych wymogów, w tym standardów środowiskowych i klimatycznych. Drugi filar dotyczy rozwoju obszarów wiejskich i obejmuje programy inwestycyjne, modernizacyjne oraz działania wspierające innowacyjność i ochronę środowiska.

Znaczenie WPR dla polskiego rolnictwa jest bardzo duże. Dopłaty unijne stanowią istotną część dochodów gospodarstw rolnych, przyczyniając się do ich stabilizacji oraz zwiększenia konkurencyjności. Jednocześnie środki te wspierają proces modernizacji rolnictwa oraz poprawę jakości życia na obszarach wiejskich.

Tab. 65. Struktura Wspólnej Polityki Rolnej

| **Filar** | **Zakres** |
|---|---|
| Filar I | dopłaty bezpośrednie |
| Filar II | rozwój obszarów wiejskich |
| Cel główny | stabilizacja dochodów rolników |
| Dodatkowe cele | środowisko, innowacje, rozwój |

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów UE [10]

Wspólna Polityka Rolna odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu dochodów rolników oraz funkcjonowaniu sektora rolnego w Polsce. Jej konstrukcja, oparta na dopłatach bezpośrednich oraz programach rozwojowych, pozwala na kompleksowe wsparcie zarówno bieżącej działalności, jak i długookresowych inwestycji. Z jednej strony WPR przyczynia się do stabilizacji dochodów oraz ograniczenia ryzyka w sektorze rolnym, z drugiej jednak może prowadzić do uzależnienia gospodarstw od transferów publicznych. Wysoki udział dopłat w dochodach rolników może również ograniczać motywację do zwiększania efektywności produkcji.

Wspólna Polityka Rolna stanowi kluczowy instrument wsparcia rolnictwa w Polsce, zapewniając stabilizację dochodów i rozwój sektora, jednak jednocześnie zwiększa jego zależność od środków publicznych.

## 7.2. Dopłaty bezpośrednie

Dopłaty bezpośrednie stanowią podstawowy instrument wsparcia dochodów rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych w Polsce. Są one finansowane ze środków Unii Europejskiej i wypłacane corocznie rolnikom spełniającym określone warunki [10].

Mechanizm dopłat bezpośrednich opiera się przede wszystkim na powierzchni użytków rolnych, co oznacza, że wysokość wsparcia jest uzależniona od wielkości gospodarstwa. Rolnicy zobowiązani są jednocześnie do spełniania szeregu wymogów, w tym dotyczących ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt oraz utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej.

W Polsce dopłaty bezpośrednie stanowią istotną część dochodów gospodarstw rolnych, często odpowiadając za znaczący udział w ich całkowitych przychodach. Ich rola jest szczególnie widoczna w przypadku gospodarstw o niższej rentowności, gdzie wsparcie to decyduje o opłacalności prowadzenia działalności.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 66. Charakterystyka dopłat bezpośrednich

| **Element** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| Źródło finansowania | Unia Europejska |
| Podstawa naliczania | powierzchnia gospodarstwa |
| Charakter wsparcia | dochodowy |
| Warunki | środowiskowe i produkcyjne |
| Znaczenie | wysokie |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UE [10]

Dopłaty bezpośrednie pełnią istotną funkcję stabilizacyjną w sektorze rolnym, ograniczając wpływ zmienności cen i warunków pogodowych na dochody rolników. Ich konstrukcja sprzyja jednak koncentracji wsparcia w większych gospodarstwach, co wynika z powiązania dopłat z powierzchnią gruntów. Z jednej strony system ten zwiększa bezpieczeństwo ekonomiczne rolników, z drugiej jednak może prowadzić do uzależnienia gospodarstw od transferów publicznych oraz ograniczenia bodźców do poprawy efektywności produkcji.

Dopłaty bezpośrednie stanowią kluczowe źródło dochodów rolników i stabilizują sektor rolny, jednak ich konstrukcja oparta na powierzchni gospodarstw sprzyja koncentracji wsparcia i zwiększa zależność od środków publicznych.

### 7.3. Dopłaty dla rolników indywidualnych

Dopłaty dla rolników indywidualnych stanowią istotny element wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i są skierowane bezpośrednio do osób prowadzących gospodarstwa rolne. Ich głównym celem jest stabilizacja dochodów oraz zapewnienie ciągłości produkcji rolnej, szczególnie w mniejszych i średnich gospodarstwach [10].

Rolnicy indywidualni korzystają przede wszystkim z dopłat bezpośrednich, których wysokość uzależniona jest od powierzchni użytkowanych gruntów. Oprócz podstawowych płatności możliwe jest również uzyskanie dodatkowego wsparcia, m.in. w ramach płatności redystrybucyjnej, dopłat dla młodych rolników czy programów rolno-środowiskowych.

W praktyce dopłaty te stanowią znaczącą część dochodów rolników indywidualnych i często decydują o opłacalności prowadzenia działalności. Ich znaczenie jest szczególnie duże w gospodarstwach o niższej produktywności, gdzie dochody z produkcji rolnej są ograniczone.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 67. Dopłaty dla rolników indywidualnych – charakterystyka

| **Element** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| Beneficjenci | rolnicy indywidualni |
| Główna forma wsparcia | dopłaty bezpośrednie |
| Kryterium | powierzchnia gospodarstwa |
| Dodatkowe instrumenty | młody rolnik, redystrybucja |
| Znaczenie dla dochodu | wysokie |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UE i MRiRW [10]

Dopłaty dla rolników indywidualnych odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu stabilności ekonomicznej gospodarstw rolnych. Zapewniają one stały dopływ środków finansowych, który pozwala ograniczyć ryzyko związane z wahaniami cen oraz warunkami produkcji. Jednocześnie system dopłat, oparty głównie na powierzchni gospodarstw, może prowadzić do nierównomiernego rozkładu wsparcia, faworyzując większe jednostki produkcyjne. Wprowadzane mechanizmy redystrybucyjne częściowo ograniczają to zjawisko, jednak nie eliminują go całkowicie.

Dopłaty dla rolników indywidualnych stanowią istotne źródło dochodów i stabilizują funkcjonowanie gospodarstw, jednak ich konstrukcja sprzyja nierównomiernemu podziałowi wsparcia.

## 7.4. Dopłaty dla przedsiębiorstw rolnych

Dopłaty dla przedsiębiorstw rolnych stanowią istotny element systemu wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i obejmują podmioty prowadzące działalność rolniczą w formie zorganizowanej, często o większej skali produkcji. Przedsiębiorstwa rolne, podobnie jak rolnicy indywidualni, korzystają z dopłat bezpośrednich oraz programów wsparcia inwestycyjnego, jednak ich udział w całkowitej puli środków jest zazwyczaj wyższy ze względu na większą powierzchnię użytkowanych gruntów [10].

Podstawowym źródłem wsparcia dla przedsiębiorstw rolnych są dopłaty bezpośrednie, których wysokość uzależniona jest od areału gospodarstwa. W praktyce oznacza to, że większe jednostki produkcyjne otrzymują proporcjonalnie wyższe wsparcie, co może prowadzić do koncentracji środków w rękach największych podmiotów.

Oprócz dopłat bezpośrednich przedsiębiorstwa rolne korzystają również z szerokiego zakresu programów inwestycyjnych, w tym środków przeznaczonych na modernizację, rozwój infrastruktury, wdrażanie innowacji oraz poprawę efektywności produkcji. Wsparcie to ma szczególne znaczenie dla zwiększania konkurencyjności sektora rolnego na rynku krajowym i międzynarodowym.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 68. Dopłaty dla przedsiębiorstw rolnych – charakterystyka

| Element | Charakterystyka |
|---|---|
| Beneficjenci | przedsiębiorstwa rolne |
| Główne źródło wsparcia | dopłaty bezpośrednie |
| Kryterium | powierzchnia gospodarstwa |
| Dodatkowe wsparcie | inwestycje, modernizacja |
| Skala wsparcia | wysoka |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UE i MRiRW [10]

Dopłaty dla przedsiębiorstw rolnych odgrywają istotną rolę w zwiększaniu efektywności oraz konkurencyjności sektora rolnego. Dzięki większym zasobom i możliwościom inwestycyjnym podmioty te są w stanie efektywniej wykorzystywać dostępne środki, co sprzyja rozwojowi nowoczesnego rolnictwa. Jednocześnie system dopłat, oparty głównie na powierzchni gospodarstw, sprzyja koncentracji wsparcia w największych jednostkach produkcyjnych. Może to prowadzić do pogłębiania różnic pomiędzy małymi gospodarstwami a dużymi przedsiębiorstwami rolnymi.

Dopłaty dla przedsiębiorstw rolnych wspierają rozwój i konkurencyjność sektora, jednak ich konstrukcja sprzyja koncentracji środków w największych gospodarstwach.

## Rozdział 8. Analiza porównawcza systemów zagranicznych

### 8.1. System w Holandii

System funkcjonowania rolnictwa w Holandii charakteryzuje się wysokim poziomem intensywności produkcji, zaawansowaniem technologicznym oraz silnym powiązaniem z rynkiem. W przeciwieństwie do Polski, rolnictwo holenderskie opiera się w dużej mierze na zasadach rynkowych, a poziom wsparcia publicznego – choć nadal istotny – ma bardziej zrównoważony charakter [10].

Rolnicy w Holandii podlegają standardowemu systemowi podatkowemu, co oznacza, że ich dochody są opodatkowane na zasadach ogólnych, podobnie jak w przypadku innych działalności gospodarczych. Nie występuje tam odrębny system ubezpieczeń społecznych odpowiadający polskiemu KRUS – rolnicy objęci są powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego.

Składki na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne są powiązane z dochodem, co zwiększa progresywność systemu i jego zgodność z zasadą zdolności płatniczej. W rezultacie obciążenia finansowe rolników są wyższe niż w Polsce, jednak system ten jest bardziej przejrzysty i spójny.

Tab. 69. System rolny w Holandii – charakterystyka

| Element | Charakterystyka |
|---|---|
| System podatkowy | ogólny (dochód) |
| Ubezpieczenia społeczne | powszechne |
| Powiązanie z dochodem | pełne |
| Poziom wsparcia publicznego | umiarkowany |
| Charakter rolnictwa | intensywny, nowoczesny |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UE [10]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

System funkcjonujący w Holandii cechuje się wysokim poziomem integracji rolnictwa z gospodarką rynkową oraz większą odpowiedzialnością finansową rolników za prowadzoną działalność. Powiązanie obciążeń z dochodem sprawia, że system jest bardziej sprawiedliwy i efektywny ekonomicznie. W porównaniu do Polski rolnicy holenderscy ponoszą wyższe obciążenia fiskalne i składkowe, jednak jednocześnie funkcjonują w bardziej konkurencyjnym i nowoczesnym sektorze, który charakteryzuje się wyższą produktywnością.

System rolny w Holandii opiera się na zasadach rynkowych i powszechnym systemie podatkowo-ubezpieczeniowym, co zwiększa jego efektywność i przejrzystość, ale wiąże się z wyższymi obciążeniami dla rolników.

### 8.2. System we Francji

System rolny we Francji stanowi jeden z najbardziej rozwiniętych i kompleksowych modeli wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej. Rolnictwo odgrywa tam istotną rolę gospodarczą i społeczną, a państwo prowadzi aktywną politykę jego wspierania, zarówno poprzez instrumenty krajowe, jak i środki w ramach Wspólnej Polityki Rolnej [10].

Rolnicy we Francji podlegają opodatkowaniu dochodów, jednak system podatkowy uwzględnia specyfikę działalności rolniczej poprzez możliwość stosowania uproszczonych form rozliczeń oraz preferencji podatkowych. W zakresie ubezpieczeń społecznych funkcjonuje odrębny system dedykowany rolnikom, zarządzany przez instytucję Mutualité Sociale Agricole (MSA), który jednak w większym stopniu niż w Polsce powiązany jest z dochodem.

Składki na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne są zróżnicowane i uzależnione od sytuacji ekonomicznej gospodarstwa, co zwiększa sprawiedliwość systemu. Jednocześnie rolnicy korzystają z szerokiego wachlarza dopłat i programów wsparcia, co znacząco wpływa na stabilność ich dochodów.

Tab. 70. System rolny we Francji – charakterystyka

| **Element** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| System podatkowy | dochodowy (z preferencjami) |
| Ubezpieczenia społeczne | system rolniczy (MSA) |
| Powiązanie składek z dochodem | częściowe |
| Poziom wsparcia publicznego | wysoki |
| Charakter rolnictwa | rozwinięty, wspierany |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UE [10]

System funkcjonujący we Francji łączy elementy wsparcia publicznego z większym powiązaniem obciążeń z dochodem niż w Polsce. Dzięki temu jest bardziej zrównoważony i sprawiedliwy, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu wsparcia dla sektora rolnego. W porównaniu do Polski francuski model cechuje się większą elastycznością oraz lepszym dopasowaniem do sytuacji ekonomicznej gospodarstw. Jednocześnie utrzymuje on silne wsparcie państwa, co podkreśla znaczenie rolnictwa w gospodarce narodowej.

System rolny we Francji łączy wysoki poziom wsparcia publicznego z częściowym powiązaniem obciążeń z dochodem, co zwiększa jego równowagę i sprawiedliwość w porównaniu do systemu polskiego.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

## 8.3. System w Belgii

System rolny w Belgii charakteryzuje się wysokim poziomem integracji z rynkiem oraz znacznym powiązaniem z polityką Unii Europejskiej, w szczególności Wspólną Polityką Rolną. Rolnictwo belgijskie, mimo stosunkowo niewielkiej powierzchni kraju, cechuje się wysoką produktywnością oraz dużym stopniem specjalizacji [10].

Rolnicy w Belgii podlegają ogólnemu systemowi podatkowemu, co oznacza, że ich dochody są opodatkowane na zasadach podobnych do innych form działalności gospodarczej. Jednocześnie istnieją pewne uproszczenia oraz preferencje podatkowe uwzględniające specyfikę sektora rolnego.

W zakresie zabezpieczenia społecznego rolnicy objęci są systemem powszechnym, w którym składki mają charakter dochodowy. Powiązanie obciążeń z osiąganym dochodem zwiększa przejrzystość oraz sprawiedliwość systemu, jednocześnie prowadząc do wyższego poziomu obciążeń niż w przypadku polskiego modelu KRUS.

Tab. 71. System rolny w Belgii – charakterystyka

| **Element** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| System podatkowy | ogólny (dochód) |
| Ubezpieczenia społeczne | powszechne |
| Powiązanie z dochodem | pełne |
| Poziom wsparcia publicznego | umiarkowany |
| Charakter rolnictwa | intensywny, wyspecjalizowany |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UE [10]

System rolny w Belgii opiera się na zasadach rynkowych oraz powszechnym systemie podatkowo-ubezpieczeniowym, co sprzyja większej efektywności ekonomicznej oraz przejrzystości obciążeń. Powiązanie składek i podatków z dochodem pozwala lepiej odzwierciedlić rzeczywistą sytuację finansową gospodarstw rolnych. W porównaniu do Polski system belgijski charakteryzuje się wyższym poziomem obciążeń dla rolników, jednak jednocześnie jest bardziej spójny z ogólnym systemem finansów publicznych. Mniejsze znaczenie mają natomiast krajowe subsydia, choć nadal istotną rolę odgrywają środki unijne.
System rolny w Belgii opiera się na powszechnych zasadach podatkowych i dochodowych składkach, co zwiększa jego przejrzystość i efektywność, ale wiąże się z wyższymi obciążeniami dla rolników.

## 8.4. Wnioski dla Polski

Analiza systemów funkcjonujących w wybranych krajach europejskich, takich jak Holandia, Francja oraz Belgia, pozwala wskazać istotne różnice w sposobie organizacji systemów podatkowych i ubezpieczeniowych w sektorze rolnym. W porównaniu z tymi państwami polski system charakteryzuje się znacznie niższym poziomem obciążeń fiskalnych oraz uproszczoną konstrukcją składek na ubezpieczenia społeczne.

W analizowanych krajach rolnicy w większym stopniu uczestniczą w powszechnych systemach podatkowych oraz ubezpieczeniowych, a wysokość obciążeń jest zazwyczaj

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

powiązana z osiąganym dochodem. Takie rozwiązanie zwiększa przejrzystość systemu oraz pozwala na bardziej sprawiedliwy podział obciążeń pomiędzy różnymi grupami zawodowymi.

W Polsce funkcjonuje natomiast odrębny system ubezpieczeniowy dla rolników, który w ograniczonym stopniu uwzględnia rzeczywiste dochody gospodarstw. Niski poziom składek oraz szeroki zakres dopłat budżetowych powodują, że system ten jest w dużej mierze finansowany ze środków publicznych.

Jednocześnie doświadczenia innych państw wskazują, że stopniowe zwiększanie powiązania składek z dochodem oraz integracja systemu rolniczego z ogólnym systemem finansów publicznych mogą przyczynić się do zwiększenia jego efektywności oraz przejrzystości.

Tab. 72. Wnioski z analizy porównawczej

| **Element** | **Polska** | **Kraje Europy Zachodniej** |
|---|---|---|
| System podatkowy | uproszczony | dochodowy |
| Ubezpieczenia społeczne | odrębny system | powszechny |
| Powiązanie składek z dochodem | ograniczone | silne |
| Skala dopłat publicznych | wysoka | umiarkowana |

Źródło: opracowanie własne na podstawie analiz porównawczych [10]

Przeprowadzona analiza wskazuje, że system funkcjonujący w Polsce różni się znacząco od modeli stosowanych w wielu krajach Europy Zachodniej. Najważniejszą różnicą jest niski poziom obciążeń fiskalnych oraz wysoki poziom finansowania systemu z budżetu państwa. W krajach takich jak Holandia, Francja czy Belgia większy nacisk kładzie się na powiązanie obciążeń z dochodem oraz integrację systemu rolniczego z ogólnym systemem podatkowym i ubezpieczeniowym. Rozwiązania te sprzyjają większej przejrzystości oraz stabilności finansów publicznych.

System funkcjonujący w Polsce charakteryzuje się niższym poziomem obciążeń dla rolników oraz wysokim udziałem finansowania publicznego, podczas gdy w wielu krajach Europy Zachodniej większy nacisk kładzie się na powiązanie obciążeń z dochodem i integrację systemów.

## Rozdział 9. Fundusze ziemi rolnej

### 9.1. Koncepcja funduszy

Fundusze ziemi rolnej stanowią instrument finansowy i organizacyjny służący efektywnemu zarządzaniu gruntami rolnymi oraz wspieraniu procesów strukturalnych w rolnictwie. Ich podstawowym celem jest poprawa struktury agrarnej, zwiększenie efektywności gospodarowania ziemią oraz ułatwienie dostępu do gruntów rolnych dla aktywnych producentów rolnych.

Koncepcja funduszy ziemi rolnej opiera się na założeniu, że ziemia jako podstawowy czynnik produkcji powinna być wykorzystywana w sposób optymalny, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i społecznym. W praktyce oznacza to koncentrację gruntów w gospodarstwach zdolnych do efektywnej produkcji oraz ograniczanie nadmiernego rozdrobnienia struktury agrarnej.

Fundusze ziemi rolnej mogą przyjmować różne formy organizacyjne, w tym instytucje publiczne, agencje rządowe lub podmioty o charakterze mieszanym. Ich działalność obejmuje

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

m.in. skup i sprzedaż gruntów, dzierżawę, konsolidację rozdrobnionych działek oraz wspieranie młodych rolników w uzyskiwaniu dostępu do ziemi.

Tab. 73. Funkcje funduszy ziemi rolnej

| **Funkcja** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| Strukturalna | poprawa struktury agrarnej |
| Ekonomiczna | zwiększenie efektywności gospodarstw |
| Społeczna | wsparcie młodych rolników |
| Regulacyjna | kontrola obrotu ziemią |

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu [10]

Fundusze ziemi rolnej odgrywają istotną rolę w kształtowaniu struktury rolnictwa, szczególnie w krajach o rozdrobnionym układzie gospodarstw. Ich funkcjonowanie może przyczyniać się do zwiększenia konkurencyjności sektora rolnego poprzez wspieranie procesów koncentracji i modernizacji. Z punktu widzenia polityki rolnej instrument ten pozwala również na realizację celów społecznych, takich jak wspieranie młodych rolników oraz zapobieganie nadmiernej koncentracji ziemi w rękach podmiotów spekulacyjnych.

Fundusze ziemi rolnej stanowią istotny instrument wspierający racjonalne gospodarowanie gruntami oraz poprawę struktury agrarnej, łącząc cele ekonomiczne i społeczne.

## 9.2. Modele funkcjonowania

Fundusze ziemi rolnej mogą funkcjonować w różnych modelach organizacyjnych i instytucjonalnych, w zależności od przyjętej polityki rolnej oraz uwarunkowań gospodarczych danego kraju. W praktyce wyróżnia się kilka podstawowych modeli, które różnią się zakresem ingerencji państwa, sposobem finansowania oraz celami działalności.

Pierwszym z nich jest model publiczny, w którym fundusz ziemi rolnej funkcjonuje jako instytucja państwowa lub agencja rządowa. W tym przypadku państwo aktywnie uczestniczy w obrocie ziemią, prowadząc działania związane z jej zakupem, sprzedażą oraz dzierżawą. Celem takiego modelu jest przede wszystkim poprawa struktury agrarnej oraz ochrona gruntów rolnych.

Drugim modelem jest model rynkowy, w którym obrót ziemią odbywa się głównie na zasadach wolnego rynku, a rola państwa ogranicza się do regulacji prawnych. Fundusze mogą funkcjonować jako podmioty prywatne lub inwestycyjne, a ich celem jest efektywne wykorzystanie gruntów oraz osiąganie zysków.

Trzecim rozwiązaniem jest model mieszany, łączący elementy interwencji państwowej z mechanizmami rynkowymi. W takim systemie państwo pełni funkcję regulacyjną i wspierającą, jednocześnie dopuszczając aktywność podmiotów prywatnych w obrocie ziemią.

Tab. 74. Modele funkcjonowania funduszy ziemi rolnej

| **Model** | **Charakterystyka** |
|---|---|
| Publiczny | silna rola państwa |
| Rynkowy | dominacja mechanizmów rynkowych |
| Mieszany | połączenie rynku i interwencji |

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury [10]

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Wybór modelu funkcjonowania funduszy ziemi rolnej zależy od celów polityki rolnej oraz struktury agrarnej danego kraju. Model publiczny sprzyja realizacji celów społecznych i strukturalnych, jednak może ograniczać efektywność ekonomiczną. Z kolei model rynkowy zwiększa efektywność gospodarowania, ale może prowadzić do koncentracji ziemi oraz ograniczenia dostępu dla mniejszych gospodarstw. Model mieszany stanowi kompromis pomiędzy tymi podejściami, umożliwiając jednoczesne wykorzystanie mechanizmów rynkowych oraz realizację celów polityki rolnej.

Modele funkcjonowania funduszy ziemi rolnej różnią się stopniem ingerencji państwa, a najbardziej zrównoważonym rozwiązaniem wydaje się model mieszany, łączący efektywność rynkową z realizacją celów społecznych.

## 9.3. Korzyści i ryzyka

Funkcjonowanie funduszy ziemi rolnej wiąże się zarówno z licznymi korzyściami, jak i potencjalnymi zagrożeniami, które powinny być uwzględniane w procesie projektowania i wdrażania tego typu instrumentów. Ocena ich wpływu na sektor rolny wymaga uwzględnienia aspektów ekonomicznych, społecznych oraz instytucjonalnych.

Do najważniejszych korzyści wynikających z funkcjonowania funduszy ziemi rolnej należy zaliczyć poprawę struktury agrarnej poprzez ograniczanie rozdrobnienia gospodarstw oraz wspieranie koncentracji gruntów w bardziej efektywnych jednostkach produkcyjnych. Fundusze mogą również ułatwiać dostęp do ziemi dla młodych rolników, co sprzyja odnowie pokoleniowej w rolnictwie.

Istotną zaletą jest także zwiększenie efektywności gospodarowania ziemią oraz możliwość prowadzenia aktywnej polityki rolnej przez państwo. Fundusze mogą przeciwdziałać spekulacyjnemu wykupowi gruntów oraz stabilizować rynek ziemi rolnej.

Jednocześnie funkcjonowanie funduszy ziemi rolnej wiąże się z określonymi ryzykami. Jednym z nich jest nadmierna ingerencja państwa w rynek, która może prowadzić do ograniczenia mechanizmów rynkowych oraz obniżenia efektywności alokacji zasobów. Istnieje również ryzyko koncentracji ziemi w rękach dużych podmiotów lub instytucji, co może negatywnie wpływać na strukturę społeczną obszarów wiejskich.

Dodatkowo nieefektywne zarządzanie funduszami może prowadzić do wzrostu kosztów administracyjnych oraz ograniczenia przejrzystości systemu.

Tab. 75. Korzyści i ryzyka funduszy ziemi rolnej

| **Korzyści** | **Ryzyka** |
|---|---|
| poprawa struktury agrarnej | nadmierna ingerencja państwa |
| wsparcie młodych rolników | koncentracja ziemi |
| zwiększenie efektywności | spadek efektywności rynkowej |
| stabilizacja rynku | koszty administracyjne |

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury [10]

Ocena funkcjonowania funduszy ziemi rolnej wskazuje, że ich skuteczność zależy przede wszystkim od odpowiedniego zaprojektowania mechanizmów działania oraz zachowania równowagi pomiędzy interwencją państwa a funkcjonowaniem rynku. W warunkach polskich, charakteryzujących się nadal stosunkowo rozdrobnioną strukturą agrarną, fundusze ziemi rolnej mogą stanowić skuteczne narzędzie wspierające procesy konsolidacyjne.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Jednocześnie konieczne jest ograniczenie ryzyka nadmiernej ingerencji oraz zapewnienie przejrzystości i efektywności zarządzania.

Fundusze ziemi rolnej mogą istotnie wspierać rozwój sektora rolnego, jednak ich skuteczność zależy od zachowania równowagi pomiędzy interwencją publiczną a mechanizmami rynkowymi.

### 9.4. Kontekst integracji Ukrainy z UE

Proces integracji Ukrainy z Unią Europejską stanowi istotne wyzwanie oraz szansę dla sektora rolnego w Europie, w tym również dla Polski. Ukraina jest jednym z największych producentów rolnych w regionie, dysponując znacznym potencjałem produkcyjnym wynikającym z dużej powierzchni użytków rolnych oraz korzystnych warunków glebowych.

Integracja Ukrainy z UE może prowadzić do istotnych zmian w funkcjonowaniu rynku rolnego, w tym zwiększenia konkurencji dla producentów z państw członkowskich. Ukraińskie rolnictwo charakteryzuje się dużą skalą gospodarstw oraz niższymi kosztami produkcji, co może wpływać na ceny produktów rolnych na rynku europejskim.

Z drugiej strony proces integracji stwarza możliwości rozwoju współpracy gospodarczej, transferu technologii oraz zwiększenia eksportu. Włączenie Ukrainy do systemu Wspólnej Polityki Rolnej wiązałoby się jednak z koniecznością znacznego zwiększenia środków finansowych przeznaczanych na dopłaty bezpośrednie oraz programy wsparcia.

Tab. 76. Integracja Ukrainy z UE – potencjalne skutki

| **Obszar** | **Skutki** |
|---|---|
| Rynek rolny | wzrost konkurencji |
| Ceny produktów | możliwy spadek |
| WPR | wzrost wydatków |
| Współpraca | rozwój handlu i technologii |

Źródło: opracowanie własne na podstawie analiz UE [10]

Integracja Ukrainy z Unią Europejską może znacząco wpłynąć na funkcjonowanie sektora rolnego w Polsce. Z jednej strony zwiększona konkurencja może stanowić wyzwanie dla krajowych producentów, szczególnie w segmentach o niższej efektywności. Z drugiej strony proces ten może przyczynić się do modernizacji sektora rolnego oraz zwiększenia jego konkurencyjności poprzez wymuszenie dostosowań strukturalnych i technologicznych. Kluczowe znaczenie będzie miało odpowiednie dostosowanie instrumentów polityki rolnej, w tym mechanizmów wsparcia.

Integracja Ukrainy z Unią Europejską stanowi zarówno wyzwanie, jak i szansę dla sektora rolnego, wymagając dostosowania systemów wsparcia oraz zwiększenia konkurencyjności gospodarstw.

## Rozdział 10. Scenariusze reform

### 10.1. Scenariusz bazowy

Scenariusz bazowy zakłada utrzymanie obecnego modelu funkcjonowania systemu wsparcia rolnictwa w Polsce bez wprowadzania istotnych zmian strukturalnych. Obejmuje on dalsze funkcjonowanie odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych rolników, utrzymanie niskiego poziomu składek oraz kontynuację finansowania systemu ze środków budżetu państwa.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

W ramach tego scenariusza zachowane zostają również dotychczasowe mechanizmy wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, w tym dopłaty bezpośrednie oraz programy rozwoju obszarów wiejskich. System dopłat krajowych, obejmujący m.in. finansowanie KRUS oraz składek zdrowotnych, pozostaje na zbliżonym poziomie.

Scenariusz bazowy oznacza stabilność instytucjonalną oraz przewidywalność warunków funkcjonowania sektora rolnego, co jest istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa dochodowego rolników. Jednocześnie nie prowadzi on do rozwiązania istniejących problemów systemowych, takich jak niski poziom powiązania obciążeń z dochodem czy wysoki udział finansowania publicznego.

Tab. 77. Scenariusz bazowy – charakterystyka

| **Element** | **Założenia** |
|---|---|
| System KRUS | bez zmian |
| Składki | niskie, ryczałtowe |
| Dopłaty krajowe | utrzymanie |
| WPR | kontynuacja |
| Reforma systemu | brak |

Źródło: opracowanie własne

Scenariusz bazowy zapewnia stabilność systemu oraz ogranicza ryzyko społecznych i politycznych napięć związanych z reformami. Jest on korzystny dla rolników w krótkim okresie, ponieważ utrzymuje niski poziom obciążeń oraz szeroki zakres wsparcia publicznego. W dłuższej perspektywie scenariusz ten może jednak prowadzić do utrwalenia nieefektywności systemu, zwiększenia obciążenia finansów publicznych oraz pogłębiania nierówności pomiędzy grupami zawodowymi. Brak reform ogranicza również możliwości dostosowania systemu do zmieniających się warunków gospodarczych i demograficznych.

Scenariusz bazowy zapewnia stabilność systemu i bezpieczeństwo dochodowe rolników, jednak nie rozwiązuje problemów strukturalnych i utrwala wysoką zależność sektora od finansowania publicznego.

## 10.2. Scenariusz reformy częściowej

Scenariusz reformy częściowej zakłada stopniowe wprowadzanie zmian w systemie wsparcia rolnictwa, przy jednoczesnym zachowaniu jego podstawowych założeń instytucjonalnych. Celem tego podejścia jest poprawa efektywności i sprawiedliwości systemu bez wywoływania istotnych zakłóceń społeczno-ekonomicznych.

W ramach tego scenariusza możliwe jest wprowadzenie większego powiązania składek na ubezpieczenia społeczne rolników z poziomem osiąganych dochodów, przy jednoczesnym utrzymaniu odrębnego systemu KRUS. Zmiany te mogłyby obejmować progresywne różnicowanie składek w zależności od wielkości gospodarstwa lub dochodu.

Kolejnym elementem reformy częściowej mogłoby być stopniowe ograniczanie dopłat budżetowych poprzez zwiększanie udziału własnego rolników w finansowaniu systemu, w szczególności w zakresie składek zdrowotnych. Jednocześnie możliwe byłoby utrzymanie kluczowych instrumentów wsparcia, takich jak dopłaty bezpośrednie czy programy rozwoju obszarów wiejskich.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 78. Scenariusz reformy częściowej – charakterystyka

| **Element** | **Założenia** |
|---|---|
| System KRUS | utrzymanie z modyfikacjami |
| Składki | częściowo dochodowe |
| Dopłaty | stopniowe ograniczanie |
| WPR | utrzymanie |
| Zakres reform | umiarkowany |

Źródło: opracowanie własne

Scenariusz reformy częściowej stanowi kompromis pomiędzy potrzebą zmian a koniecznością zachowania stabilności systemu. Pozwala on na stopniowe dostosowanie systemu do zasad większej sprawiedliwości i efektywności, bez gwałtownych zmian obciążeń dla rolników.Z punktu widzenia finansów publicznych rozwiązanie to może prowadzić do ograniczenia wydatków budżetowych w dłuższym okresie, przy jednoczesnym utrzymaniu funkcji społecznej systemu. Kluczowym wyzwaniem pozostaje jednak właściwe zaprojektowanie mechanizmów różnicowania składek oraz zapewnienie akceptacji społecznej dla proponowanych zmian.

Scenariusz reformy częściowej umożliwia stopniowe zwiększenie efektywności i sprawiedliwości systemu przy zachowaniu jego stabilności, stanowiąc kompromis pomiędzy potrzebą reform a ochroną interesów rolników.

### 10.3. Scenariusz integracji z ZUS

Scenariusz integracji z ZUS zakłada pełne włączenie rolników do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, funkcjonującego na zasadach obowiązujących dla pracowników etatowych oraz osób prowadzących działalność gospodarczą. Oznacza to likwidację odrębnego systemu KRUS i objęcie rolników jednolitym systemem składkowym, opartym na dochodzie.

W ramach tego scenariusza składki na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne byłyby uzależnione od rzeczywistych dochodów rolników, co zwiększyłoby progresywność systemu oraz jego zgodność z zasadą zdolności płatniczej. Jednocześnie rolnicy zostaliby objęci podatkiem dochodowym na zasadach analogicznych do innych grup zawodowych.

Integracja z ZUS oznaczałaby istotny wzrost obciążeń finansowych dla rolników, szczególnie w przypadku większych i bardziej dochodowych gospodarstw. Z drugiej strony przyczyniłaby się do zwiększenia przejrzystości systemu oraz ograniczenia konieczności finansowania go z budżetu państwa.

Tab. 79. Scenariusz integracji z ZUS – charakterystyka

| **Element** | **Założenia** |
|---|---|
| System KRUS | likwidacja |
| System ubezpieczeń | powszechny (ZUS) |
| Składki | dochodowe |
| Podatek dochodowy | wprowadzenie |
| Skala reform | wysoka |

Źródło: opracowanie własne

Scenariusz integracji z ZUS stanowi najbardziej radykalną formę reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Jego główną zaletą jest zwiększenie sprawiedliwości systemu poprzez ujednolicenie zasad obciążeń dla wszystkich grup zawodowych.Z punktu

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

widzenia finansów publicznych rozwiązanie to mogłoby znacząco ograniczyć skalę dopłat budżetowych oraz poprawić równowagę systemu. Jednocześnie wiąże się ono z ryzykiem negatywnych skutków społecznych, w tym pogorszenia sytuacji ekonomicznej części gospodarstw rolnych, szczególnie tych o niższych dochodach. Wdrożenie tego scenariusza wymagałoby wprowadzenia mechanizmów osłonowych, takich jak okresy przejściowe, ulgi czy wsparcie dla najmniejszych gospodarstw.

Scenariusz integracji z ZUS zwiększa sprawiedliwość i przejrzystość systemu oraz ogranicza jego zależność od finansowania publicznego, jednak wiąże się z istotnym wzrostem obciążeń dla rolników i ryzykiem społecznym.

## Rozdział 11. Prognozy skutków zmian
### 11.1. Skutki dla budżetu państwa

Planowane zmiany w systemie wsparcia rolnictwa, w szczególności dotyczące reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników, mogą mieć istotny wpływ na stan finansów publicznych. Obecnie system ten charakteryzuje się wysokim poziomem finansowania ze środków budżetu państwa, co stanowi znaczące obciążenie dla wydatków publicznych.

W przypadku utrzymania obecnego modelu (scenariusz bazowy) wydatki budżetowe związane z finansowaniem systemu KRUS oraz dopłat do składek zdrowotnych pozostaną na wysokim poziomie, a ich wartość może rosnąć wraz ze zmianami demograficznymi oraz wzrostem świadczeń.

Scenariusz reformy częściowej zakłada stopniowe ograniczanie wydatków budżetowych poprzez zwiększenie udziału rolników w finansowaniu systemu. W efekcie możliwe jest zmniejszenie tempa wzrostu wydatków publicznych przy jednoczesnym zachowaniu funkcji społecznej systemu.

Największy wpływ na budżet państwa miałby scenariusz integracji z ZUS, który mógłby prowadzić do znaczącego ograniczenia dopłat budżetowych w dłuższym okresie. W krótkim okresie wdrożenie tego rozwiązania wiązałoby się jednak z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów, związanych m.in. z wprowadzeniem mechanizmów osłonowych.

Tab. 80. Skutki dla budżetu państwa – porównanie scenariuszy

| **Scenariusz** | **Wpływ na budżet** |
|---|---|
| Bazowy | utrzymanie wysokich wydatków |
| Reforma częściowa | stopniowe ograniczenie |
| Integracja z ZUS | znaczące ograniczenie (długookresowo) |

Źródło: opracowanie własne

Analiza skutków dla budżetu państwa wskazuje, że kierunek zmian w systemie wsparcia rolnictwa ma kluczowe znaczenie dla stabilności finansów publicznych. Utrzymanie obecnego modelu prowadzi do dalszego obciążenia budżetu, podczas gdy reformy mogą przyczynić się do jego odciążenia. Jednocześnie należy uwzględnić, że ograniczenie wydatków budżetowych nie może odbywać się kosztem bezpieczeństwa dochodowego rolników. Dlatego kluczowe znaczenie ma wyważenie pomiędzy efektywnością fiskalną a funkcją społeczną systemu.

Reforma systemu wsparcia rolnictwa może istotnie ograniczyć obciążenie budżetu państwa, jednak jej skuteczność zależy od odpowiedniego wyważenia pomiędzy celami fiskalnymi a społecznymi.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

### 11.2. Skutki dla rolników

Planowane zmiany w systemie wsparcia rolnictwa, w szczególności dotyczące reformy systemu ubezpieczeń społecznych oraz zasad opodatkowania, będą miały bezpośredni wpływ na sytuację ekonomiczną rolników. Skutki tych zmian będą zróżnicowane w zależności od przyjętego scenariusza reform oraz wielkości i dochodowości gospodarstw rolnych.

W scenariuszu bazowym rolnicy zachowują dotychczasowy poziom obciążeń oraz dostęp do szerokiego systemu wsparcia publicznego. Zapewnia to stabilność dochodową i przewidywalność warunków prowadzenia działalności, jednak nie sprzyja zwiększaniu efektywności ani modernizacji sektora.

W przypadku reformy częściowej rolnicy mogą odczuć stopniowy wzrost obciążeń, wynikający z większego powiązania składek z dochodem oraz ograniczenia niektórych form wsparcia. Zmiany te mogą jednak przyczynić się do zwiększenia sprawiedliwości systemu oraz poprawy jego efektywności.

Największe konsekwencje dla rolników wiążą się ze scenariuszem integracji z ZUS. Wprowadzenie dochodowego systemu składkowego oraz opodatkowania dochodów oznaczałoby istotny wzrost obciążeń, szczególnie dla większych i bardziej dochodowych gospodarstw. Jednocześnie najmniejsze gospodarstwa mogłyby wymagać dodatkowego wsparcia w celu uniknięcia pogorszenia ich sytuacji ekonomicznej.

Tab. 81. Skutki dla rolników – porównanie scenariuszy

| **Scenariusz** | **Skutki** |
|---|---|
| Bazowy | stabilność, brak zmian |
| Reforma częściowa | umiarkowany wzrost obciążeń |
| Integracja z ZUS | znaczący wzrost obciążeń |

Źródło: opracowanie własne

Skutki reform dla rolników będą w dużej mierze zależne od konstrukcji systemu oraz tempa wprowadzanych zmian. Największym wyzwaniem jest pogodzenie potrzeby zwiększenia efektywności i sprawiedliwości systemu z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa dochodowego rolników. Wprowadzenie zmian może przyczynić się do poprawy struktury sektora rolnego poprzez eliminację najmniej efektywnych gospodarstw oraz zwiększenie konkurencyjności. Jednocześnie istnieje ryzyko pogorszenia sytuacji ekonomicznej części rolników, co wymaga zastosowania odpowiednich mechanizmów osłonowych.

Reformy systemu wsparcia rolnictwa mogą poprawić jego efektywność i sprawiedliwość, jednak wiążą się z ryzykiem wzrostu obciążeń dla rolników i wymagają zastosowania mechanizmów ochronnych dla najsłabszych gospodarstw.

### 11.3. Skutki społeczne

Zmiany w systemie wsparcia rolnictwa, w szczególności dotyczące reformy systemu ubezpieczeń społecznych oraz ograniczenia dopłat, mogą wywołać istotne skutki społeczne, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Sektor rolny pełni nie tylko funkcję ekonomiczną, ale również społeczną, zapewniając zatrudnienie, stabilność dochodową oraz utrzymanie struktury społecznej w regionach o niższym poziomie rozwoju.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

W scenariuszu bazowym utrzymanie obecnego systemu sprzyja zachowaniu stabilności społecznej oraz ogranicza ryzyko wzrostu ubóstwa wśród rolników. Jednocześnie brak reform może prowadzić do utrwalania istniejących nierówności oraz ograniczenia mobilności społecznej.

Scenariusz reformy częściowej może powodować umiarkowane napięcia społeczne związane ze wzrostem obciążeń, jednak stopniowy charakter zmian zwiększa możliwość ich akceptacji przez rolników. W dłuższej perspektywie może on przyczynić się do poprawy struktury społecznej poprzez wspieranie bardziej efektywnych gospodarstw.

Największe skutki społeczne wiążą się ze scenariuszem integracji z ZUS. Istotny wzrost obciążeń może prowadzić do pogorszenia sytuacji ekonomicznej części rolników, zwiększenia ryzyka wykluczenia społecznego oraz nasilenia migracji z obszarów wiejskich do miast. Jednocześnie proces ten może sprzyjać modernizacji sektora oraz zmianom strukturalnym.

Tab. 82. Skutki społeczne – porównanie scenariuszy

| **Scenariusz** | **Skutki społeczne** |
|---|---|
| Bazowy | stabilność społeczna |
| Reforma częściowa | umiarkowane napięcia |
| Integracja z ZUS | wysokie ryzyko zmian społecznych |

Źródło: opracowanie własne

Analiza skutków społecznych wskazuje, że zakres i tempo reform mają kluczowe znaczenie dla ich akceptacji oraz wpływu na obszary wiejskie. Zbyt gwałtowne zmiany mogą prowadzić do negatywnych konsekwencji społecznych, podczas gdy stopniowe reformy zwiększają szanse na ich skuteczne wdrożenie. Istotne jest również uwzględnienie funkcji społecznej rolnictwa oraz zapewnienie odpowiednich mechanizmów wsparcia dla najbardziej wrażliwych grup, co pozwoli ograniczyć negatywne skutki transformacji systemu.

Reformy systemu wsparcia rolnictwa mogą wywołać istotne skutki społeczne, dlatego ich wdrażanie powinno być stopniowe i uzupełnione o mechanizmy ochronne dla najbardziej narażonych grup**.**

## 11.4. Skutki gospodarcze

Reforma systemu wsparcia rolnictwa może wywołać istotne skutki gospodarcze, wpływając zarówno na funkcjonowanie sektora rolnego, jak i na całą gospodarkę. Zakres i charakter tych skutków zależą od przyjętego scenariusza zmian oraz tempa ich wdrażania.

W scenariuszu bazowym utrzymanie obecnego systemu zapewnia stabilność funkcjonowania sektora rolnego, jednak jednocześnie ogranicza bodźce do zwiększania efektywności oraz modernizacji gospodarstw. W dłuższej perspektywie może to prowadzić do utrzymania niższej konkurencyjności rolnictwa w porównaniu z krajami o bardziej rynkowych systemach.

Scenariusz reformy częściowej może przyczynić się do poprawy efektywności gospodarstw poprzez wprowadzenie większego powiązania obciążeń z dochodem oraz stopniowe ograniczanie subsydiowania. Może to sprzyjać racjonalizacji kosztów oraz zwiększeniu konkurencyjności sektora, przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnych skutków gospodarczych.

Najbardziej znaczące skutki gospodarcze wiążą się ze scenariuszem integracji z ZUS. W krótkim okresie wzrost obciążeń może prowadzić do spadku rentowności części gospodarstw oraz ograniczenia inwestycji. W dłuższej perspektywie możliwe jest jednak

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

zwiększenie efektywności sektora poprzez eliminację najmniej konkurencyjnych podmiotów oraz poprawę alokacji zasobów.

Tab. 83. Skutki gospodarcze – porównanie scenariuszy

| **Scenariusz** | **Skutki gospodarcze** |
|---|---|
| Bazowy | stabilność, niska dynamika |
| Reforma częściowa | wzrost efektywności |
| Integracja z ZUS | restrukturyzacja sektora |

Źródło: opracowanie własne

Skutki gospodarcze reform systemu wsparcia rolnictwa mają charakter złożony i wielowymiarowy. Kluczowym aspektem jest wpływ zmian na efektywność gospodarstw oraz konkurencyjność całego sektora rolnego. Reformy mogą prowadzić do poprawy alokacji zasobów oraz zwiększenia produktywności, jednak ich wdrażanie powinno uwzględniać potencjalne koszty przejściowe, takie jak spadek dochodów czy ograniczenie inwestycji. Odpowiednie zaprojektowanie reform może pozwolić na maksymalizację korzyści gospodarczych przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnych skutków.

Reformy systemu wsparcia rolnictwa mogą zwiększyć efektywność i konkurencyjność sektora, jednak ich skutki gospodarcze zależą od tempa i zakresu wprowadzanych zmian.

## Rozdział 12. Rekomendacje

### 12.1. Rekomendacje podatkowe

Analiza funkcjonowania systemu wsparcia rolnictwa w Polsce wskazuje na potrzebę wprowadzenia zmian w zakresie opodatkowania działalności rolniczej. Obecny system charakteryzuje się uproszczoną konstrukcją oraz ograniczonym powiązaniem obciążeń podatkowych z rzeczywistymi dochodami gospodarstw rolnych, co prowadzi do nierówności pomiędzy różnymi grupami zawodowymi.

Pierwszą rekomendacją jest stopniowe wprowadzanie elementów podatku dochodowego w rolnictwie, szczególnie w odniesieniu do większych i bardziej dochodowych gospodarstw. Rozwiązanie to pozwoliłoby na zwiększenie sprawiedliwości systemu oraz lepsze dostosowanie obciążeń do zdolności płatniczej rolników.

Drugim istotnym kierunkiem zmian jest uproszczenie i ujednolicenie zasad opodatkowania, przy jednoczesnym zachowaniu preferencji dla najmniejszych gospodarstw. Możliwe jest wprowadzenie progów dochodowych, które różnicowałyby poziom obciążeń podatkowych w zależności od skali działalności.

Kolejną rekomendacją jest zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego poprzez ograniczenie liczby wyjątków i preferencji, które obecnie komplikują system i utrudniają jego ocenę. Wprowadzenie bardziej jednolitych zasad sprzyjałoby również zwiększeniu efektywności administracyjnej.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 84. Rekomendacje podatkowe

| **Obszar** | **Propozycja** |
|---|---|
| System podatkowy | częściowe wprowadzenie podatku dochodowego |
| Progresywność | powiązanie z dochodem |
| Struktura systemu | uproszczenie |
| Preferencje | dla najmniejszych gospodarstw |

Źródło: opracowanie własne

Proponowane zmiany w systemie podatkowym mają na celu zwiększenie jego sprawiedliwości oraz efektywności. Powiązanie obciążeń z dochodem pozwala na bardziej racjonalny podział ciężarów podatkowych, jednocześnie ograniczając nierówności pomiędzy rolnikami a innymi grupami zawodowymi. Kluczowe znaczenie ma jednak stopniowy charakter wprowadzanych zmian oraz uwzględnienie specyfiki sektora rolnego, w tym dużej zmienności dochodów. Wprowadzenie odpowiednich mechanizmów ochronnych pozwoli ograniczyć negatywne skutki reform dla najmniejszych gospodarstw.

Reforma systemu podatkowego w rolnictwie powinna zmierzać w kierunku większego powiązania obciążeń z dochodem przy jednoczesnym zachowaniu ochrony dla najmniejszych gospodarstw.

## 12.2. Rekomendacje systemowe

Przeprowadzona analiza systemu wsparcia rolnictwa w Polsce wskazuje na konieczność wprowadzenia kompleksowych zmian o charakterze systemowym, których celem będzie zwiększenie efektywności ekonomicznej, przejrzystości oraz sprawiedliwości funkcjonowania całego systemu. Jednocześnie reformy te powinny uwzględniać specyfikę sektora rolnego oraz jego istotną rolę społeczną.

Podstawową rekomendacją jest stopniowe odchodzenie od obecnego modelu opartego na ryczałtowych składkach na rzecz systemu bardziej powiązanego z dochodem gospodarstw rolnych. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na lepsze odzwierciedlenie rzeczywistej sytuacji ekonomicznej rolników oraz zwiększenie progresywności systemu.

Kolejnym kierunkiem zmian powinna być ewolucyjna integracja systemu ubezpieczeń rolniczych z powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego. Proces ten powinien mieć charakter etapowy i uwzględniać wprowadzenie mechanizmów przejściowych, które ograniczą negatywne skutki dla rolników, zwłaszcza w przypadku najmniejszych gospodarstw.

Istotnym elementem reformy jest również zwiększenie efektywności alokacji środków publicznych poprzez lepsze ukierunkowanie dopłat. Wsparcie powinno być skoncentrowane na gospodarstwach aktywnych ekonomicznie oraz inwestycjach zwiększających produktywność i innowacyjność sektora rolnego, przy jednoczesnym ograniczeniu transferów do podmiotów o najwyższych dochodach.

Należy także podkreślić znaczenie poprawy przejrzystości systemu poprzez uproszczenie jego struktury oraz ograniczenie liczby wyjątków i preferencji. Ułatwi to ocenę skuteczności polityki rolnej oraz zwiększy zaufanie społeczne do systemu.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 85. Kluczowe rekomendacje systemowe

| **Obszar** | **Rekomendacja** |
|---|---|
| System składek | powiązanie z dochodem |
| Integracja systemów | stopniowa, etapowa |
| Dopłaty | selektywne i ukierunkowane |
| Struktura systemu | uproszczenie |
| Efektywność | zwiększenie wykorzystania środków |

Źródło: opracowanie własne

Proponowane zmiany systemowe wskazują na konieczność przejścia od modelu opartego na szerokim subsydiowaniu do bardziej zrównoważonego systemu, w którym większy nacisk kładzie się na efektywność i sprawiedliwość. Kluczowe znaczenie ma jednak sposób wdrażania reform – ich stopniowy charakter pozwala ograniczyć ryzyko społecznych i gospodarczych zakłóceń. Reformy powinny być ukierunkowane na zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego oraz jego integrację z ogólnym systemem gospodarczym, przy jednoczesnym zachowaniu funkcji społecznej rolnictwa.

Reformy systemowe powinny zmierzać w kierunku większego powiązania obciążeń z dochodem, stopniowej integracji systemów oraz lepszego ukierunkowania wsparcia, przy zachowaniu równowagi pomiędzy efektywnością a funkcją społeczną rolnictwa.

### 12.3. Rekomendacje legislacyjne

Analiza funkcjonowania systemu wsparcia rolnictwa w Polsce wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych, które umożliwią realizację proponowanych reform podatkowych i systemowych. Obecne regulacje prawne w wielu obszarach nie odpowiadają w pełni współczesnym uwarunkowaniom gospodarczym, co ogranicza efektywność funkcjonowania sektora rolnego oraz systemu finansów publicznych.

Pierwszym kluczowym kierunkiem zmian legislacyjnych powinno być stworzenie podstaw prawnych do stopniowego wprowadzenia elementów opodatkowania dochodowego w rolnictwie. Regulacje te powinny uwzględniać specyfikę działalności rolniczej, w tym zmienność dochodów oraz sezonowość produkcji, a także przewidywać odpowiednie progi dochodowe oraz uproszczone formy rozliczeń dla najmniejszych gospodarstw.

Drugim istotnym elementem jest nowelizacja przepisów dotyczących systemu ubezpieczeń społecznych rolników, umożliwiająca większe powiązanie składek z dochodem oraz stopniową integrację z powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego. Proces ten powinien być realizowany etapowo, z wykorzystaniem mechanizmów przejściowych i ochronnych.

Kolejną rekomendacją jest wprowadzenie regulacji zwiększających przejrzystość i efektywność systemu dopłat, w tym ograniczenie wsparcia dla największych i najbardziej dochodowych gospodarstw oraz lepsze ukierunkowanie środków na cele inwestycyjne i modernizacyjne.

Istotne znaczenie ma również uproszczenie przepisów oraz ograniczenie nadmiernej liczby wyjątków i preferencji, które obecnie utrudniają stosowanie prawa i zwiększają koszty administracyjne.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 86. Rekomendacje legislacyjne

| **Obszar** | **Propozycja zmian** |
|---|---|
| Podatki | wprowadzenie elementów podatku dochodowego |
| KRUS | zmiana zasad naliczania składek |
| Integracja systemów | regulacje przejściowe |
| Dopłaty | większa selektywność |
| Prawo | uproszczenie przepisów |

Źródło: opracowanie własne

Rekomendacje legislacyjne stanowią niezbędny element wdrożenia proponowanych reform systemowych. Bez odpowiednich zmian prawnych nie jest możliwe skuteczne przeprowadzenie transformacji systemu wsparcia rolnictwa. Kluczowe znaczenie ma spójność regulacji oraz ich dostosowanie do realiów gospodarczych. Proces legislacyjny powinien uwzględniać zarówno cele ekonomiczne, jak i społeczne, a także zapewniać odpowiedni czas na dostosowanie się rolników do nowych warunków.

Wdrożenie reform systemu wsparcia rolnictwa wymaga kompleksowych zmian legislacyjnych, które umożliwią zwiększenie efektywności, przejrzystości i sprawiedliwości systemu.

### 12.4. Harmonogram wdrożenia

Wdrożenie reform systemu wsparcia rolnictwa powinno mieć charakter etapowy i rozłożony w czasie, aby ograniczyć ryzyko negatywnych skutków społecznych i gospodarczych. Stopniowe wprowadzanie zmian pozwala na dostosowanie się rolników do nowych warunków oraz zapewnia stabilność funkcjonowania sektora.

W pierwszym etapie, obejmującym krótki okres (1–2 lata), powinny zostać podjęte działania przygotowawcze, w tym opracowanie zmian legislacyjnych, konsultacje społeczne oraz stworzenie mechanizmów informacyjnych dla rolników. Na tym etapie możliwe jest również wprowadzenie pilotażowych rozwiązań, takich jak częściowe powiązanie składek z dochodem w wybranych grupach gospodarstw.

Drugi etap (3–5 lat) powinien obejmować stopniowe wdrażanie reform systemowych, w tym modyfikację zasad naliczania składek, ograniczanie dopłat oraz zwiększanie powiązania obciążeń z dochodem. W tym okresie kluczowe znaczenie ma monitorowanie efektów zmian oraz wprowadzanie ewentualnych korekt.

W długim okresie (5–10 lat) możliwe jest osiągnięcie docelowego modelu systemu, obejmującego większą integrację z powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych oraz bardziej efektywną alokację środków publicznych. Etap ten powinien być poprzedzony pełną oceną skutków wcześniejszych działań.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Tab. 87. Harmonogram wdrożenia reform

| Etap | Okres | Zakres działań |
|---|---|---|
| **Etap I** | 1–2 lata | przygotowanie reform, legislacja |
| **Etap II** | 3–5 lat | stopniowe wdrażanie zmian |
| **Etap III** | 5–10 lat | pełna implementacja |

Źródło: opracowanie własne

Harmonogram wdrożenia reform ma kluczowe znaczenie dla ich skuteczności. Zbyt szybkie wprowadzenie zmian może prowadzić do negatywnych skutków społecznych i gospodarczych, natomiast nadmierne wydłużenie procesu może ograniczyć efektywność reform. Optymalnym rozwiązaniem jest podejście etapowe, które pozwala na stopniowe dostosowanie systemu oraz minimalizację ryzyka. Istotne znaczenie ma również zapewnienie odpowiedniej komunikacji oraz wsparcia dla rolników w procesie transformacji.

Skuteczne wdrożenie reform systemu wsparcia rolnictwa wymaga etapowego podejścia, które pozwala na ograniczenie ryzyka oraz zapewnienie stabilności sektora.

## Zakończenie

Przeprowadzona analiza systemu wsparcia rolnictwa w Polsce pozwala na sformułowanie szeregu wniosków dotyczących jego funkcjonowania, efektywności oraz kierunków niezbędnych zmian. System ten, obejmujący zarówno mechanizmy podatkowe, jak i ubezpieczeniowe oraz szeroki zakres dopłat krajowych i unijnych, odgrywa kluczową rolę w stabilizacji dochodów rolników oraz funkcjonowaniu sektora rolnego.

Wyniki analizy wskazują, że obecny model charakteryzuje się znacznym udziałem finansowania publicznego oraz uproszczoną konstrukcją obciążeń, które w ograniczonym stopniu są powiązane z rzeczywistymi dochodami gospodarstw rolnych. Rozwiązania te zapewniają bezpieczeństwo ekonomiczne rolników, jednak jednocześnie prowadzą do nierówności pomiędzy różnymi grupami zawodowymi oraz ograniczają efektywność systemu.

Istotnym elementem pracy była analiza porównawcza systemów funkcjonujących w wybranych krajach europejskich, która wykazała, że w wielu państwach większy nacisk kładzie się na powiązanie obciążeń z dochodem oraz integrację rolnictwa z powszechnym systemem podatkowo-ubezpieczeniowym. Rozwiązania te sprzyjają większej przejrzystości oraz stabilności finansów publicznych, jednocześnie zwiększając odpowiedzialność ekonomiczną rolników.

Przeprowadzona ocena scenariuszy reform wskazuje, że najbardziej optymalnym kierunkiem zmian jest podejście ewolucyjne, oparte na stopniowym zwiększaniu powiązania składek i podatków z dochodem oraz częściowej integracji systemu rolniczego z systemem powszechnym. Rozwiązanie to pozwala na poprawę efektywności i sprawiedliwości systemu przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka negatywnych skutków społecznych.

Jednocześnie należy podkreślić, że proces reform powinien uwzględniać specyfikę sektora rolnego, w tym dużą zmienność dochodów oraz istotną funkcję społeczną rolnictwa. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie odpowiednich mechanizmów osłonowych dla najmniejszych i najsłabszych ekonomicznie gospodarstw.

W świetle przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że przyszłość systemu wsparcia rolnictwa w Polsce powinna opierać się na zwiększeniu jego przejrzystości, efektywności oraz

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

lepszym ukierunkowaniu środków publicznych. Reformy te są niezbędne zarówno z punktu widzenia stabilności finansów publicznych, jak i zwiększenia konkurencyjności sektora rolnego w warunkach integracji europejskiej oraz globalnej.

**Weryfikacja hipotez badawczych (do zakończenia)**

Przeprowadzone analizy pozwoliły na weryfikację przyjętych hipotez badawczych.

Hipoteza główna (H1), zakładająca, że obecny system opodatkowania i ubezpieczeń społecznych rolników nie zapewnia równego poziomu obciążeń publicznoprawnych w porównaniu do innych grup uczestników życia gospodarczego, została potwierdzona. W toku analizy wykazano istotne różnice w poziomie obciążeń fiskalnych oraz składkowych pomiędzy rolnikami a przedsiębiorcami i pracownikami etatowymi, co prowadzi do nierównowagi fiskalnej oraz zakłóceń konkurencji.

Hipoteza szczegółowa H1.1 została potwierdzona – obciążenia podatkowe i składkowe rolników są wyraźnie niższe niż w przypadku innych form aktywności zawodowej.

Hipoteza H1.2 również została potwierdzona – system KRUS charakteryzuje się wysokim poziomem subsydiowania ze środków budżetu państwa, a udział składek własnych rolników jest relatywnie niski.

Hipoteza H1.3 została potwierdzona – dopłaty krajowe i unijne stanowią istotny element dochodów gospodarstw rolnych, wpływając na ich stabilność, ale jednocześnie ograniczając presję na zwiększenie efektywności.

Hipoteza H1.4 została potwierdzona – preferencyjne warunki fiskalne wpływają na decyzje dotyczące wyboru formy aktywności zawodowej oraz mogą prowadzić do zakłóceń konkurencji.

Hipoteza H1.5 została potwierdzona – analiza systemów w wybranych krajach UE wskazała na bardziej zrównoważone rozwiązania, w większym stopniu powiązane z dochodem i zbliżone do systemów powszechnych.

Hipoteza H1.6 została częściowo potwierdzona – ograniczenie dopłat oraz integracja z systemem powszechnym może zwiększyć dochody budżetu państwa, jednak wymaga uwzględnienia kosztów przejściowych oraz mechanizmów osłonowych.

Hipoteza H1.7 została potwierdzona – zmiany w systemie fiskalnym rolnictwa mogą wywołać istotne skutki społeczne i gospodarcze, co zostało wykazane w analizie scenariuszowej.

Hipoteza H1.8 została potwierdzona – koncepcja funduszy ziemi rolnej może wspierać transformację sektora, jednak wiąże się również z istotnymi ryzykami.

Hipoteza H1.9 została potwierdzona – możliwe jest opracowanie rozwiązań zwiększających udział sektora rolnego w finansowaniu wydatków publicznych przy zachowaniu stabilności gospodarstw rolnych, co znalazło odzwierciedlenie w przedstawionych rekomendacjach.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

**Końcowy wniosek**

**System wsparcia rolnictwa w Polsce wymaga stopniowych, dobrze zaprojektowanych reform, które zwiększą jego efektywność i sprawiedliwość, przy jednoczesnym zachowaniu funkcji społecznej oraz stabilności dochodowej gospodarstw rolnych.**

**Bibliografia**

[1] OECD, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022*, 2022, OECD Publishing, ISBN: 9789264307055, DOI: 10.1787/7f4542bf-en
[2] OECD, *Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries*, 2023, OECD Publishing, ISBN: 9789264673525, DOI: 10.1787/8c99fa4d-en
[3] European Commission, *The Common Agricultural Policy: 2023–2027*, 2023, Publications Office of the European Union, ISBN: 978-92-76-56441-5
[4] European Commission, *EU Agricultural Outlook for Markets and Income 2023–2035*, 2023, Publications Office of the European Union, DOI: 10.2762/12582
[5] Matthews Alan, *The Future of Direct Payments*, 2018, CEPS, ISBN: 978-94-6138-717-4
[6] Główny Urząd Statystyczny, *Rolnictwo w Polsce 2023*, 2023, GUS, ISBN: 978-83-7027-735-8
[7] Główny Urząd Statystyczny, *Dochody gospodarstw domowych w Polsce w 2022 roku*, 2023, GUS, ISBN: 978-83-7027-743-3
[8] Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, *Sprawozdanie z działalności KRUS za 2023 rok*, 2024, KRUS
[9] Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce. Raport 2023*, 2023, ZUS, ISBN: 978-83-935284-9-3
[10] Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2023 rok*, 2024, Ministerstwo Finansów
[11] Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027*, 2023, MRiRW
[12] Czyżewski Bazyli, Matuszczak Anna, *Rolnictwo w systemie ekonomicznym: między rynkiem a państwem*, 2018, PWN, ISBN: 978-83-01-19945-2
[13] Wilkin Jerzy, *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi*, 2020, Scholar, ISBN: 978-83-7383-964-5
[14] Grzelak Adam, *Dochody gospodarstw rolnych w Polsce na tle krajów UE*, 2020, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ISBN: 978-83-7160-981-3
[15] Stiglitz Joseph E., *Ekonomia sektora publicznego*, 2015, PWN, ISBN: 978-83-01-18259-1
[16] Musgrave Richard A., Musgrave Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, 1989, McGraw-Hill, ISBN: 978-0-07-044125-4
[17] Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 1991 nr 7 poz. 24 z późn. zm.)

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Projekt jest dofinansowany przez Unię Europejską w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.