



2(78)/2022

ISSN 1507-4757

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

-
- ▶ Instrumenty i poziom wsparcia rolników przez KRUS podczas pandemii COVID-19
-
- ▶ Proces planowania polityk publicznych na przykładzie polityki wobec osób starszych mieszkających na wsi
-
- ▶ Zmierzch pozaubezpieczeniowych funkcji części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego
-
- ▶ Rozwój e-usług w rolniczych ubezpieczeniach społecznych – szanse i zagrożenia
-
- ▶ Prowadzenie postępowania powypadkowego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Zdarzenie z kategorii „Nagłe zachorowania”. Studium przypadku na tle przepisów ustawowych i wyroków sądów
-
- ▶ Zmiany w polityce prospołecznej i ekonomicznej w obszarze ubezpieczenia społecznego rolników, w wybranych aspektach działań ustawowych i programowych
-
- ▶ Sposoby skutecznej motywacji pracownika
-



2(78)/2022

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE
materiały i studia

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Warszawa 2022

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

Redakcja dr Aleksandra Hadzik – redaktor naczelny
Magdalena Wachnicka-Witzke – zastępca redaktora naczelnego
Monika Rzepecka – sekretarz naukowy
Agnieszka Korol – sekretarz redakcji
Urszula Straszak-Jakovljević – redaktor techniczny

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

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

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

Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia

ISSN 1507-4757

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



DOI: 10.48058/URMS

ICV (Index Copernicus Value) za 2021 rok – 100,00

Wersja online: www.krus.gov.pl/czasopismo/

Spis treści

Wstęp	5
<hr/>	
Andrzej Jędruchniewicz	
Instrumenty i poziom wsparcia rolników przez KRUS podczas pandemii COVID-19	7
<i>Instruments and the level of support provided to farmers by the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) during the COVID-19 pandemic</i>	25
<hr/>	
Ryszard Majer	
Proces planowania polityk publicznych na przykładzie polityki wobec osób starszych mieszkających na wsi	43
<i>The process of planning public policies on the example of policies concerning the elderly living in rural areas</i>	61
<hr/>	
Ernest Nasternak	
Zmierzch pozaubezpieczeniowych funkcji części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego	77
<i>The fall of non-insurance functions of the retirement part of agricultural social insurance</i>	87
<hr/>	
Robert Żółtaszek	
Rozwój e-usług w rolniczych ubezpieczeniach społecznych – szanse i zagrożenia	97
<i>The development of e-services in agricultural social security – opportunities and threats</i>	119
<hr/>	
Bartosz Nyckowski	
Prowadzenie postępowania powypadkowego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Zdarzenie z kategorii „Nagłe zachorowania”. Studium przypadku na tle przepisów ustawowych i wyroków sądów	139
<i>Conducting post-accident proceedings in the Agricultural Social Insurance Fund. “Sudden illness” category event. Case study on a background of legislative provisions and court rulings</i>	153

Ewa Pawlak, Andrzej Sokółski, Ewelina Świtalska-Popin

Zmiany w polityce prospołecznej i ekonomicznej w obszarze ubezpieczenia społecznego rolników, w wybranych aspektach działań ustawowych i programowych 167

Changes in pro-social and economic policy in the area of social insurance of farmers, in selected aspects of statutory and programmatic activities 191

Anna Łepkowska, Katarzyna Sycz, Beata Zaremba

Sposoby skutecznej motywacji pracownika 215

Methods of an effective employee motivation 235

Od Wydawcy

Szanowni Czytelnicy!

Z wielką przyjemnością oddajemy do Państwa rąk kolejne – 78. wydanie naszego czasopisma naukowego „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia”.

Pandemia COVID-19 była dużym wyzwaniem dla całej polskiej gospodarki, w tym również dla rolnictwa. W pierwszym artykule przeczytają Państwo o wsparciu, jakiego udzieliła rolnikom w tym czasie Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Omówiono w nim również zadania i funkcje Kasy czy stosowane przez nią instrumenty dotyczące wypłacanych świadczeń.

Proces planowania polityk publicznych na przykładzie polityki wobec osób starszych mieszkających na wsi to artykuł, w którym poruszono kwestię starości na wsi. Poprawa jakości życia osób starszych w połączeniu z brakiem systemu monitorowania polityk publicznych sprawia, że zarówno politycy, jak i urzędnicy, mają nadal wiele do zrobienia w tym temacie. Autor rozważa więc jeden z poziomów realizowania ww. polityk – wykonywanie programów publicznych – reprezentowany przez polityków i urzędników na poszczególnych szczeblach władzy publicznej.

W kolejnym opracowaniu pt. *Zmierzch pozaubezpieczeniowych funkcji części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego* podjęto próbę analizy ewolucji znaczenia ubezpieczenia społecznego rolników w kontekście wpływu na zmiany struktury agrarnej oraz generacyjnej w polskim rolnictwie. Ma to szczególne znaczenie w związku z ostatnią zmianą w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, dotyczącą rezygnacji z obowiązku zaprzestawania prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu prawa do emerytury rolniczej w celu wypłaty tego świadczenia w pełnej wysokości.

W niniejszym wydaniu zamieszczamy pierwsze cztery z przygotowanych prac na zakończenie studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” w ramach współpracy z Akademią Kaliską im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego. Wszystkie przeszły pełen proces recenzyjny i są owocem zaangażowania pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, dla których najważniejsza jest efektywna i profesjonalna realizacja zadań wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Ciągłe dążenie do rozwoju i doskonalenia naszej instytucji przejawia się właśnie w podnoszeniu kompetencji kadry pracowniczej.

Pierwszy artykuł z tego cyklu pt. *Rozwój e-usług w rolniczych ubezpieczeniach społecznych – szanse i zagrożenia* przedstawia dostępne w Polsce usługi on-line administracji publicznej, głównie zintegrowanej platformy eKRUS, ze szczególnym naciskiem na stopień wykorzystania jej przez rolników. Wskazuje także m.in. czynniki hamujące rozwój e-administracji w ww. grupie społecznej i sposoby ich niwelowania.

Celem drugiego opracowania *Zmiany w polityce prospołecznej i ekonomicznej w obszarze ubezpieczenia społecznego rolników, w wybranych aspektach działań ustawowych i programowych* jest zaprezentowanie programowych rozwiązań o charakterze gospodarczo-społecznym opartych na ustawodawstwie i działaniach instytucjonalnych oraz uzasadnienie racji ich zastosowania w świetle ekonomicznych praw i teorii, które wykształciły się na przełomie XX i XXI wieku. Autorzy niniejszej publikacji podjęli również próbę oceny skutków zastosowanych regulacji prawnych oraz rządowych programów wspomagania procesów rynkowych i produkcyjnych na podstawie wybranych przykładów z zakresu polityki rolnej.

Następny artykuł to studium przypadku na tle przepisów ustawowych i wyroków sądów. Omawia prowadzenie postępowania powypadkowego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Pokazano w nim różnice w przygotowaniu materiału dowodowego w przypadku wystąpienia zdarzeń z kategorii „nagle zachorowania”, z rozróżnieniem przyczyny wewnętrznej i zewnętrznej wypadku przy pracy rolniczej. Autor podał praktyczne przykłady opracowania dokumentacji powypadkowej.

Ostatnia z prac przygotowanych na zakończenie studiów podyplomowych w Akademii Kaliskiej dotyczy skuteczności wpływu poszczególnych elementów systemu motywacyjnego pracowników we współczesnych organizacjach. Opracowanie zawiera również interesujący aspekt, jakim są zmiany, które zaszły na rynku pracy na skutek pandemii COVID-19.

W tym miejscu składam serdeczne podziękowania na ręce rektora Akademii Kaliskiej i jednocześnie członka Rady Programowej naszego Czasopisma – Pana prof. Andrzeja Wojtyły – za współpracę w ramach studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”.

Życzymy Państwu interesującej lektury i zachęcamy do regularnego sięgania po nasz periodyk.

Z wyrazami szacunku –
Prezes KRUS



dr Aleksandra Hadzik

Instrumenty i poziom wsparcia rolników przez KRUS podczas pandemii COVID-19*

Andrzej Jędruchniewicz

Abstrakt

Pandemia COVID-19 była dużym wyzwaniem dla całej polskiej gospodarki, w tym również dla rolnictwa. Celem opracowania było zidentyfikowanie i ocena głównych instrumentów dotyczących wypłacanych świadczeń, a także poziomu wsparcia rolników przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS, Kasa) w czasie pandemii COVID-19. W opracowaniu omówiono zadania i funkcje Kasy, stosowane przez nią instrumenty i ich zmiany w czasie pandemii COVID-19 oraz poziom wsparcia udzielonego rolnikom przez KRUS w tym okresie. W latach 2020–2021 wydatki KRUS na emerytury oraz renty rolnicze z tytułu niezdolności do pracy zmniejszyły się w stosunku do 2019 roku. W związku z pandemią COVID-19 zmodyfikowano niektóre już istniejące oraz wprowadzono nowe zasiłki dla ubezpieczonych w KRUS. W latach 2020–2021 największe wydatki „covidowe” zostały poniesione na zasiłki opiekuńcze wypłacone w związku z COVID-19 (247,4 mln zł), a najmniejsze na zasiłki chorobowe w związku z COVID-19 (U07). Była to kwota 3,3 mln zł. Kwota wydatkowana na zasiłki z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19 wyniosła 114,1 mln zł. Kasa udzielała pomocy rolnikom także w innych formach, m.in. poprzez finansowanie rehabilitacji rolników, w tym po przebytej chorobie COVID-19.

Słowa kluczowe: emerytura, KRUS, pandemia COVID-19, rolnik, ubezpieczenie, zasiłek.

* Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa”, nr projektu NdS/532598/2021/2022, całkowita wartość projektu 290 950,00 zł.

Andrzej Jędruchniewicz, dr hab., prof. SGGW, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej, Instytut Ekonomii i Finansów, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

Wstęp

Po globalnym kryzysie finansowym z 2008 roku pandemia COVID-19 stała się najważniejszym wyzwaniem, przed którym stanęły całe gospodarki, jak również poszczególne sektory. Kryzys covidowy nie ominął również rolnictwa¹. Choć rolnictwo w krajach rozwiniętych wytwarza znikomą część produktu krajowego brutto, to realizuje istotne zadania w rozwoju społeczno-gospodarczym². Po pierwsze, rolnictwo odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego. Produkcja rolnicza musi mieć charakter ciągły niezależnie od warunków zewnętrznych. Nie można jej zaprzestać czy ograniczyć. Nie można wprowadzić „lockdownu” w rolnictwie, takiego jak w innych gałęziach gospodarki, bez zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego. Po drugie, rolnictwo jest ważną częścią agrobiznesu oraz ma powiązania z całą gospodarką. Dostarcza surowce przemysłowi spożywczemu i wielu innym sektorom oraz stwarza popyt na środki produkcji. Po trzecie, rolnictwo jest ważnym dostarczycielem dóbr publicznych o charakterze środowiskowym, społecznym i kulturowym. Konsekwencje przerwania lub zakłóceń ich dostarczania mogą być znaczące. Po czwarte, sytuacja w rolnictwie poprzez podaż produktów rolnych oddziałuje na ceny żywności. Ich zmiany wpływają na ogólny poziom cen w gospodarce.

Wpływ pandemii COVID-19 na rolnictwo występował zarówno od strony popytowej, jak i podażowej³. Szczególnie trudna sytuacja była w pierwszym okresie kryzysu pandemicznego. Olbrzymia niepewność co do skali i szybkości rozprzestrzeniania się koronawirusa sprawiła, że rządy wielu państw wprowadzały daleko idące restrykcje. Miało to negatywne skutki dla działalności rolniczej. Łańcuchy dostaw żywności zostały zerwane lub mocno skomplikowane⁴. Ograniczenie eksportu produktów rolno-żywnościowych pogorszyło sytuację rolników. Zamknięcie gastronomii doprowadziło do zmniejszenia popytu na żywność. Wystąpiły także problemy z dostępnością pracowników, szczególnie w sektorach pracochłonnych.

W Polsce, tak jak w całej Unii Europejskiej, poziom oddziaływania państwa na rolnictwo jest znaczący. Stosowane są liczne instrumenty i programy wsparcia

1. D. Štreimikienė et al., *Negative effects of covid-19 pandemic on agriculture: Systematic literature review in the frameworks of vulnerability, resilience and risks involved*, „Econ. Res.-Ekonomiska Istraživanja” 2021, Vol. 35(1), s. 529–545.
2. D. Žmija, *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe” 2014, nr 166, s. 149–158.
3. G. Gruère, J. Brooks, *Viewpoint: Characterising early agricultural and food policy responses to the outbreak of COVID-19*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919220302232?via%3Dihub>, dostęp 11.10.2022.
4. J.E. Hobbs, *Food supply chains during the COVID-19 pandemic*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2020, Vol. 68(2), s. 171–176.

gospodarstw rolnych⁵. Pandemia COVID-19 dała asumpt do opracowania nowych form pomocy, aby zminimalizować negatywne skutki dla poziomu dochodów rolników. Główne działania realizowała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Polskie rolnictwo było wspomagane też przez inne instytucje, w tym Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS, Kasa).

Celem opracowania jest identyfikacja i ocena głównych instrumentów dotyczących wypłacanych świadczeń, a także poziomu wsparcia rolników przez Kasę podczas trwania pandemii COVID-19.

Do zrealizowania celu pracy, jako metody badań, wykorzystano analizę literatury przedmiotu, analizę aktów prawnych, metodę opisową i porównawczą, logikę werbalną oraz wskaźniki statystyczne. Dane pochodzą z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Okres badawczy obejmuje lata 2018–2021.

Zadania i funkcje KRUS

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest instytucją wykonującą zadania związane z ubezpieczeniem społecznym rolników i pracujących z nimi domowników oraz pomocników rolnika. System ubezpieczenia rolników jest wyodrębniony z systemu powszechnego. Prezesa KRUS powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Zadania i działalność KRUS jest określona w art. 62–66 Ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników. Podstawową działalnością Kasy jest prowadzenie obsługi ubezpieczonych i świadczeniobiorców w sprawach dotyczących objęcia ubezpieczeniem, składek na ubezpieczenie oraz przyznawania i wypłaty świadczeń z ubezpieczenia.

Ponadto Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁶:

- prowadzi działalność na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym;
- podejmuje działania na rzecz pomocy ubezpieczonym i osobom uprawnionym do świadczeń z ubezpieczenia, wykazującym całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, ale rokującym jej odzyskanie w wyniku leczenia i rehabilitacji albo zagrożonym całkowitą niezdolnością do pracy w gospodarstwie rolnym;

5. J. Kulawik, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w perspektywie globalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2015, nr 5(279), s. 119–143.

6. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2022 poz. 933; KRUS, www.krus.gov.pl/krus/informacje-ogolne/, dostęp 12.10.2022.

- udziela informacji ubezpieczonym i świadczeniobiorcom o ich prawach i obowiązkach;
- dokonuje obsługi prac Rady Rolników;
- może inicjować i wspierać rozwój ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych stosownie do przepisów o działalności ubezpieczeniowej;
- od 1997 roku prowadzi odrębny dwuinstancyjny system orzecznictwa lekarskiego w związku z ustalaniem prawa ubezpieczonych w KRUS do świadczeń zależnych od niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym lub medycznej oceny stanu zdrowia;
- od 2004 roku realizuje zadania związane z koordynacją zabezpieczenia społecznego w krajach Unii Europejskiej.

Zadania i funkcje KRUS są przedmiotem wielu teoretycznych i empirycznych badań różnych dyscyplin naukowych. Kluczowe i jednocześnie finansowo największe zadanie KRUS to obsługa ubezpieczonych i świadczeniobiorców w sprawach dotyczących objęcia ubezpieczeniem, składek na ubezpieczenie oraz przyznawanie i wypłaty świadczeń z ubezpieczenia. Badania z tego obszaru dotyczą m.in. oceny funkcjonowania Funduszu Emerytalno-Rentowego w porównaniu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁷, oceny działalności Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i propozycji zmian⁸, analizy obciążeń rolników w Polsce z tytułu opłacania składek na ubezpieczenia społeczne⁹ oraz analizy różnego rodzaju świadczeń otrzymywanych przez rolników i domowników¹⁰.

Ważną funkcją KRUS jest prewencja. Kasa podejmuje działania, które mają zapobiegać wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym. Badania w tym zakresie obejmują m.in. ocenę tej funkcji i jej wpływ na wzrost bezpieczeństwa pracy w rolnictwie indywidualnym¹¹, analizę poziomu wypadkowości pracy w rolnictwie¹²

7. J. Pawłowska-Tyszko, *Ocena funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) w kontekście realizacji funkcji zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2019, nr 71, s. 7–29.
8. M. Podstawka, Ł. Podstawka, *XXX lat ubezpieczenia społecznego rolników w KRUS i co dalej?*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2020, nr 74, s. 169–182.
9. M. Soliwoda, *Obciążenie gospodarstw rolniczych w Polsce z tytułu składek na świadczenia społeczne na tle ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2019, nr 72, s. 7–29.
10. D. Puślecki, *Zasilek opiekuńczy dla rolników i domowników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1(28), s. 237–253.
11. P. Kraska, *Działalność prewencyjna KRUS i wzrost bezpieczeństwa pracy w rolnictwie indywidualnym*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2019, nr 69, s. 29–46.
12. S. Stafijowski, *Działalność kasy rolniczego ubezpieczenia społecznego w zakresie zwiększania bezpieczeństwa pracy w rolnictwie*, „Journal of Research and Applications in Agricultural Engineering” 2011, Vol. 56(2), s. 139–143.

oraz rozważania nad ubezpieczeniem od następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dla dzieci rolników¹³.

Obok wielu innych zadań szczególnie istotne dla rolników są działania KRUS podejmowane w celu umożliwienia im leczenia i rehabilitacji. Prowadzone analizy dotyczą oceny działalności Kasy w tym zakresie¹⁴, statusu prawnego osoby korzystającej z rehabilitacji leczniczej w systemie ubezpieczenia społecznego rolników¹⁵ oraz rehabilitacji osób niepełnosprawnych¹⁶.

Instrumenty stosowane przez KRUS i ich zmiany podczas pandemii COVID-19

Zgodnie z Ustawą z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wypłaca świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego oraz z tytułu ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego obejmują: (1) jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej; (2) zasiłek chorobowy – przysługuje on ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni, jednak nie dłużej niż przez 180 dni.

Świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego są natomiast: (1) emerytura rolnicza lub renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy; (2) renta rolnicza szkoleniowa; (3) renta rodzinna; (4) emerytura i renta z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin; (5) dodatki do emerytur i rent; (6) zasiłek pogrzebowy; (7) zasiłek macierzyński.

Najważniejszym instrumentem KRUS dotyczącym wypłacanych świadczeń jest emerytura rolnicza. Przysługuje ona ubezpieczonemu, który spełnia łącznie następujące warunki: (1) osiągnął wiek emerytalny (kobiety – 60 lat, mężczyźni – 65 lat); (2) podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 25 lat.

13. D. Puślecki, *Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dla dzieci rolników ubezpieczonych w KRUS*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1(26), s. 141–161.

14. R. Liana, *XXX lat rehabilitacji leczniczej realizowanej przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2020, nr 74, s. 261–272.

15. R. Tabaszewski, *Status prawny kuracjusza jako osoby korzystającej z rehabilitacji leczniczej w systemie ubezpieczenia społecznego rolników*, „Civitas et Lex” 2021, nr 4(32), s. 57–69.

16. A. Wilmowska-Pietruszyńska, *Rehabilitacja w systemie zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych*, „Studia BAS” 2015, nr 2(42), s. 47–65.

Przeciętne emerytury rolnicze są niższe niż wypłacane osobom ubezpieczonym w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych¹⁷. Niższe są jednak także składki płacone przez rolników na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Łączna wysokość opłacanych składek tylko w minimalnym stopniu pokrywa wartość wypłacanej rolnikowi emerytury. Pozostałą kwotę finansuje budżet państwa. Na temat zmniejszenia tych dysproporcji toczy się dyskusja. Rozwiązania idące w tym kierunku należy ocenić pozytywnie. Poprawa dochodowości w rolnictwie sprzyja bardziej zrównoważonemu finansowaniu emerytur z KRUS poprzez większy udział składki płaconej przez rolników. W tej sprawie w literaturze została przedstawiona ciekawa propozycja¹⁸. Autorzy opracowania wskazują, że obecne rozwiązania nie są adekwatne do istniejących warunków gospodarczych w Polsce. Z takim ujęciem trzeba się zgodzić. Wskazują oni, że istniejące zasady wymiaru części uzupełniającej emerytury z ubezpieczenia KRUS są bardziej korzystne dla ubezpieczonych z mniejszym stażem ubezpieczeniowym niż dla ubezpieczonych posiadających dłuższy tego rodzaju staż. Twierdzą również, że wydzielenie – pod względem rodzajowym i normowym – działów specjalnych dla celów KRUS jest niespójne i nielogiczne. Są wśród nich zarówno takie, które dają szansę utrzymania się osobom je prowadzącym, jak i takie, które tych szans nie dają.

W czasie pandemii COVID-19 zasady ustalania wysokości emerytur z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nie zmieniły się. Także zasady ustalania wysokości innych świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego KRUS pozostały takie same. Takie podejście trzeba ocenić jako rozsądne. Z jednej strony większe powiązanie wysokości emerytur i rent rolniczych ze składkami prowadziłoby nieuchronnie do otrzymywania mniejszych świadczeń lub większych obciążeń finansowych rolników. W praktyce mniejsze emerytury nie wchodzi w grę z wielu różnych przyczyn, czy to w warunkach kryzysu pandemicznego czy w lepszych czasach. Z drugiej strony uznaniowe zwiększenie emerytur rolniczych ze względu na pandemię jeszcze bardziej odrywałoby wysokość tego świadczenia od wysokości płaconej składki. Byłoby to działanie niesprawiedliwe względem osób ubezpieczonych w ZUS.

Jednym z pomocowych instrumentów zastosowanych przez KRUS w okresie pandemii COVID-19 związanych z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym było zwolnienie rolników i domowników z opłacania składek na to ubezpieczenie w KRUS. Takie rozwiązanie wprowadziła Ustawa z 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji

17. Zob. GUS, *Rocznik Statystyczny 2021*, Warszawa 2022.

18. M. Podstawka, Ł. Podstawka, op. cit.

kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Osoby objęte ubezpieczeniem emerytalno-rentowym zostały zwolnione z opłacania składek za drugi kwartał 2020 roku. Dotyczyło to wszystkich osób podlegających ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu i opłacających składki z tego tytułu. Wprowadzone rozwiązanie weszło w życie automatycznie z mocy prawa. Rolnicy nie musieli składać wniosków dotyczących zwolnienia ze składek. Okres, w którym rolnicy nie opłacali bezpośredniego składek w KRUS, nie oznaczał braku ciągłości ubezpieczenia. Zgodnie z Ustawą składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe za drugi kwartał 2020 roku pokrywał budżet państwa za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wprowadzona, w związku z pandemią COVID-19, ulga dla rolników była zgodna z ideą tzw. tarczy antykryzysowej. Podobne zwolnienia z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne za drugi kwartał 2020 roku zastosowano także dla osób ubezpieczonych w ZUS. Przyjęte w rolnictwie, jak również w innych sektorach rozwiązanie miało generalnie poprawić warunki gospodarowania podmiotów, w tym gospodarstw rolnych, w związku z niekorzystnymi perspektywami gospodarczymi wywołanymi restrykcjami wprowadzonymi przez rząd na skutek rozwijającej się pandemii.

Nowe przepisy nie przewidywały zaś zwolnienia rolników z obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, a także zdrowotne. Składki te musiały być opłacane zgodnie z dotychczasowymi zasadami.

W związku z pandemią COVID-19 najwięcej zmian dotyczyło wypłat zasiłków dla osób podlegających ubezpieczeniu w KRUS. Wprowadzono zasiłek opiekuńczy wypłacany w związku z COVID-19 oraz zasiłek z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19. Zmodyfikowano zaś zasiłek chorobowy w związku z COVID-19 (U07).

Na podstawie przywołanej w opracowaniu Ustawy z 31 marca 2020 roku oraz Ustawy z 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa ubezpieczonemu rolnikowi oraz domownikowi przysługiwał zasiłek opiekuńczy. Otrzymywała go osoba, która sprawowała osobistą opiekę nad dzieckiem w związku z zamknięciem żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub innej placówki, do której uczęszczało dziecko, albo niemożnością sprawowania opieki przez nianię lub dziennego opiekuna z powodu COVID-19. Zasiłek opiekuńczy przysługiwał z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad: (1) dzieckiem w wieku do ukończenia 8 lat; (2) dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat albo dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego. Zasiłek ten przysługiwał od 31 marca 2020 roku do 25 czerwca 2021 roku oraz w późniejszych krótkich

okresach. Ubezpieczony otrzymywał go za każdy dzień opieki, nie wyłączając dni wolnych od pracy (np. sobót i niedziel), jednak przez okres nie dłuższy niż 14 dni.

Przyznanie zasiłku opiekuńczego następowało na wniosek ubezpieczonego, gdzie oświadczał, że sprawuje lub sprawował osobistą opiekę nad dzieckiem. Jeżeli wniosek dotyczył opieki nad dzieckiem ze specjalnymi potrzebami, wówczas wymagane było także dostarczenie orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Zasiłek opiekuńczy z KRUS mogły otrzymać również osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą i ubezpieczone w ZUS z tytułu umowy zlecenia. Musiały jednak oświadczyć, że nie korzystały z analogicznego zasiłku w ZUS. Zasiłek opiekuńczy przysługiwał także osobie mającej przyznaną rentę okresową i jednocześnie ubezpieczoną w Kasie¹⁹. Wysokość zasiłku wynosiła 1/30 kwoty emerytury podstawowej za każdy dzień.

Rozszerzenie, z powodu pandemii COVID-19, katalogu świadczeń przysługujących ubezpieczonym w KRUS o zasiłek opiekuńczy należy ocenić pozytywnie. Zasiłek ten był rekompensatą za utracone korzyści z pracy wynikające z konieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem z powodu zamknięcia placówki edukacyjnej. W literaturze podnoszone są jednak wątpliwości co do granicznego wieku dziecka. Interesującą opinię, z którą warto się zgodzić, prezentuje Katarzyna Maciejewska: „Prawdziwy problem mają rodzice starszych dzieci. Trudno sobie wyobrazić, że dzieci od 9 roku do 14 roku życia mogą zostać bez opieki. Wydaje się, że otwarte pozostaje pytanie o racjonalność przyjętych rozwiązań odnośnie wieku granicznego dzieci, nad którymi rodzice będą mogli sprawować opiekę i otrzymywać zasiłek w sytuacjach zagrożenia epidemią”²⁰.

Kolejnymi formami pomocy państwa dla rolników realizowanymi przez KRUS w okresie kryzysu pandemicznego są zasiłek chorobowy dotyczący zachorowania na COVID-19 oraz zasiłek z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2020 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego mówiło, że „W okresie wskazanym w art. 36 ust. 1 ustawy z 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374) ubezpieczonemu przysługuje zasiłek chorobowy

19. D. Puślecki, *Zasiłek opiekuńczy...*, op. cit., s. 237–253.

20. K. Maciejewska, *Rozwiązania tarczy antykryzysowej dla rolników realizowane za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2020, nr 73, s. 181.

w kwocie 15 zł za każdy dzień czasowej niezdolności do pracy trwającej nieprzerwanie nie dłużej niż 14 dni, jeżeli ta niezdolność jest spowodowana zakażeniem lub chorobą układu oddechowego oznaczonymi w zaświadczeniu lekarskim jako U07.1 COVID-19, zgodnie z Międzynarodową Klasyfikacją Chorób i Problemów Zdrowotnych²¹. Po upływie tego czasu, gdy rolnik lub domownik był nadal niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni, przysługiwał zasiłek chorobowy w kwocie 10 zł za każdy dzień²¹. Takie stawki obowiązywałyby do końca 2021 roku. Od początku 2022 roku zasiłek chorobowy do 14 dni związany z COVID-19 wynosi 30 zł, a od 30 dnia absencji – 20 zł²².

Ustawa z 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzeczaniem się wirusa SARS-CoV-2 wprowadziła bardziej korzystne dla rolników warunki zasiłku z tytułu obowiązkowej kwarantanny. Ubezpieczonemu rolnikowi i domownikowi w sytuacji objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19 przysługuje zasiłek w wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej. Tym samym ubezpieczeni w KRUS uzyskali pomoc taką, jak osoby ubezpieczone w ZUS. Zasiłek z tytułu kwarantanny na nowych zasadach przysługuje za okres przypadający nie wcześniej niż od 18 kwietnia 2020 roku. Wypłacany jest w jednej i niepodzielnej kwocie niezależnie od długości tego okresu²³.

W razie zbiegu prawa do zasiłku za czas kwarantanny z prawem do zasiłku chorobowego uprawnionemu wypłaca się jedno świadczenie – wyższe albo wybrane przez uprawnionego. Natomiast, gdy rolnik lub domownik nabędzie prawo do zasiłku z tytułu kwarantanny i w tym samym czasie pobiera zasiłek macierzyński, wówczas zasiłek z tytułu kwarantanny mu nie przysługuje. Zasiłek ten finansowany jest ze środków publicznych za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Nie są też dokonywane zajęcia egzekucyjne oraz potrącenia z tytułu zaległych składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Możliwe to jest tylko na wniosek samego rolnika.

Zasiłek z tytułu obowiązkowej kwarantanny, podobnie jak zasiłek chorobowy dotyczący COVID-19, był istotnym wsparciem ubezpieczonych rolników i domowników w okresie pandemii COVID-19. O ile wiele instrumentów stosowanych przez KRUS w tym okresie trzeba ocenić pozytywnie, to zasiłek za czas kwarantanny

21. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 maja 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2007 poz. 652.

22. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2021 poz. 2377.

23. K. Maciejewska, op. cit.

w takiej formie budzi znaczne wątpliwości. Dotyczą one tego, że przebywanie rolnika na kwarantannie najczęściej nie wpływało na wykonywane przez niego obowiązki. Charakter pracy rolniczej powodował, że rolnik lub domownik cały czas przebywał w miejscu swojej pracy, uzyskując dodatkowo środki z tego zasiłku.

Osoby pobierające świadczenia emerytalno-rentowe również mogły korzystać ze wsparcia państwa w okresie pandemii. Osoby posiadające orzeczenia o: (1) częściowej niezdolności do pracy; (2) całkowitej niezdolności do pracy; (3) całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji; oraz (4) niezdolności do samodzielnej egzystencji, których ważność upływa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, albo w okresie 30 dni następujących po ich odwołaniu uzyskały takie same uprawnienia jak wszystkie inne osoby posiadające ww. orzeczenia. Wszystkie te orzeczenia zachowały ważność przez okres kolejnych trzech miesięcy od dnia upływu terminu ich ważności. Wobec czego przedłużeniu uległo prawo do wypłaty świadczeń, które uzyskiwane są na podstawie tych orzeczeń.

Pandemia COVID-19 w oczywisty sposób miała istotny wpływ na ograniczenie rehabilitacji rolników. Dopiero od 1 września 2020 roku zniesiono zakaz prowadzenia wybranych form rehabilitacji, w szczególności m.in. rehabilitacji prowadzonej w ramach programów prewencji rentowej ZUS i KRUS²⁴. Wydatkowanie środków z funduszu prewencji i rehabilitacji KRUS zostało z powrotem wznowione. Kasa również opracowała i realizuje nowy profil rehabilitacji, w związku z ostatnią epidemią i zapotrzebowaniem na rehabilitację leczniczą, która jest kierowana do pacjentów po przebytej chorobie COVID-19²⁵.

Wartość wsparcia udzielonego rolnikom przez KRUS podczas pandemii COVID-19

W okresie pandemii COVID-19 KRUS realizował swoje najważniejsze zadanie, czyli przyznawanie emerytur i rent na podstawie przepisów obowiązujących jak przed pandemią. Oznacza to, że wydatki z tym związane nie powinny znacząco różnić się w latach 2018–2021. Potwierdzają to dane z tabeli 1. W latach 2020 i 2021 roczne wydatki Funduszu Emerytalno-Rentowego były nawet niższe niż rok przed

24. M.A. Mrożek-Gąsiorowska, P. Okarmus, *Ocena wpływu pandemii Covid-19 na realizację świadczeń rehabilitacyjnych finansowanych przez NFZ w Polsce w 2020 roku*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2021, nr 19(1), s. 165–175.

25. KRUS, <https://www.krus.gov.pl/aktualnosci/arttykul/rehabilitacja-lecznicza-dla-osob-po-przebytej-chorobie-covid-19/>, dostęp: 28.10.2022.

pandemią. Wynikało to z mniejszej liczby świadczeniobiorców, na którą wpłynęła także wyższa śmiertelność związana z koronawirusem. W 2020 i 2021 roku wartość dotacji z budżetu państwa do Funduszu Emerytalno-Rentowego w odniesieniu do 2019 r. zmniejszyła się natomiast kosmetycznie. Wzrósł za to udział dotacji na Fundusz w jego wydatkach (86,4% w 2021 roku, 87% w 2020 roku, 85,4% w 2019 roku i 84,8% w 2018 roku). Wynikało to m.in. z pokrycia przez budżet państwa składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe rolników i domowników za drugi kwartał 2020 roku. Analiza wydatków szczegółowych wskazuje, że w okresie pandemii, w porównaniu do 2019 roku, wzrosły tylko wydatki KRUS na renty rodzinne.

Tabela 1. Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe KRUS (w mln zł) oraz liczba świadczeniobiorców

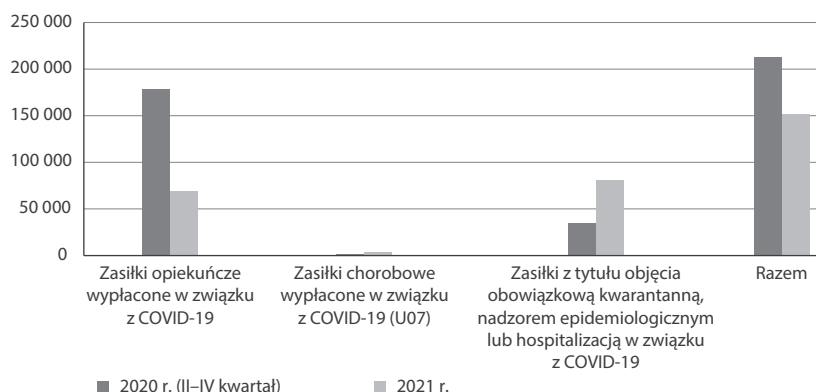
Wyszczególnienie	Rok			
	2018	2019	2020	2021
Łączne wydatki FE-R	20 165	21 664	21 183	21 271
Liczba świadczeniobiorców	1 157 425	1 120 623	1 083 411	1 036 621
Dotacje budżetu państwa do FE-R	17 097	18 511	18 430	18 367
Emerytury	13 632	14 714	14 175	13 978
Renty z tytułu niezdolności do pracy	2 631	2 927	2 829	2 867
Renty rodzinne	775	879	889	929
Pozostałe świadczenia	0,7	0,7	0,6	0,5

Źródło: Dane GUS i KRUS.

W latach 2020–2021 łączne wydatki związane z instrumentami, które dotyczyły bezpośrednio COVID-19 wyniosły 364,8 mln zł. KRUS największą wartość zasiłków „covidowych” (213,2 mln zł) wypłacił w 2020 roku (II–IV kwartał), czyli w okresie najbardziej nasilonej pandemii. W odniesieniu do całkowitych wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego (FE-R) było to 1%. Natomiast w odniesieniu do wydatków Funduszu Składkowego (FS) obejmującego wypłatę zasiłków chorobowych i jednorazowych odszkodowań było to 79,5%. W 2021 roku łączne wydatki na te zasiłki wyniosły 151,6 mln zł. Stanowiły odpowiednio 0,7% – FE-R i 54,7% – FS. Takie wydatki, zarówno w ujęciu absolutnym, jak i względnym, były istotną pomocą udzieloną rolnikom i ich rodzinom przez państwo w czasie pandemii.

Instrumenty i poziom wsparcia rolników przez KRUS podczas pandemii COVID-19

Wykres 1. Poziom wydatków KRUS związanych z COVID-19 (tys. zł)



Źródło: Dane KRUS.

W całym okresie pandemii największe wydatki zostały poniesione na zasiłki opiekuńcze wypłacone w związku z COVID-19 (247,4 mln zł). Zdecydowaną część tej kwoty Kasa wypłaciła w 2020 roku (wykres 1). Jest to zrozumiałe ze względu na masowe wówczas zamykanie placówek oświatowo-wychowawczych. Rodzice musieli zaopiekować się dziećmi w domu. Łączna wartość zasiłków z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19 wyniosła 114,1 mln zł. Najwięcej środków wydatkowano w 2021 roku. Najmniej wyniosły natomiast wydatki na zasiłki chorobowe w związku z COVID-19 (U07). W latach 2020–2021 była to kwota 3,3 mln zł.

Tabela 2. Zasiłki wypłacane przez KRUS związane z COVID-19 w poszczególnych kwartałach (tys. zł)

Okres	Zasiłki opiekuńcze wypłacone w związku z COVID-19	Zasiłki chorobowe wypłacone w związku z COVID-19 (U07)	Zasiłki z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19	Razem
II kwartał 2020 r.	52 456,9	13,6	1 202,5	53 673,0
III kwartał 2020 r.	100 371,8	17,6	4 972,5	105 362,0
IV kwartał 2020 r.	26 162,3	427,0	27 596,4	54 185,6
I kwartał 2021 r.	25 943,8	652,1	26 209,1	52 805,1
II kwartał 2021 r.	39 755,2	1 454,3	37 650,7	78 860,2
III kwartał 2021 r.	2 486,8	187,8	5 033,9	7 708,5
IV kwartał 2021 r.	175,2	595,9	11 477,1	12 248,2

Źródło: Dane KRUS.

Instrumenty i poziom wsparcia rolników przez KRUS podczas pandemii COVID-19

Analiza danych z tabeli 2., dotyczących całkowitych wypłat zasiłków związanych z COVID-19 w poszczególnych kwartałach wskazuje, że największą wartość KRUS wydatkował w III kwartale 2020 roku (105,4 mln zł). Najmniejszą natomiast w III kwartale 2021 roku (7,7 mln zł). Na zasiłki opiekuńcze w związku z COVID-19 najwięcej wydano również w III kwartale 2020 r. (100,4 mln zł). Na zasiłki chorobowe w związku z COVID-19 (U07) w II kwartale 2021 roku – 1,4 mln zł, a na zasiłki z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19 także w tym samym kwartale – 37,7 mln zł.

Tabela 3. Zasiłki opiekuńcze wypłacone przez KRUS w związku z COVID-19

Okres	Liczba dni	Liczba świadczeń	Liczba osób	Kwota wypłat w zł	Przeciętnie na osobę w zł
II kwartał 2020 r.	1 618 541	54 418	35 690	52 456 921	1 469,8
III kwartał 2020 r.	3 096 931	69 520	44 218	100 371 844	2 269,9
IV kwartał 2020 r.	807 265	21 520	16 621	26 162 252	1 574,0
2020 r. (II–IV kwartał)	5 522 737	145 458	96 529	178 991 017	1 854,3
I kwartał 2021 r.	800 033	23 500	18 133	25 943 843	1 430,8
II kwartał 2021 r.	1 180 765	54 448	41 598	39 755 247	955,7
III kwartał 2021 r.	73 794	2 622	2 708	2 486 777	918,3
IV kwartał 2021 r.	5 183	173	220	175 160	796,2
2021 r.	2 059 775	80 743	62 659	68 361 026	1 091,0

Źródło: Dane KRUS oraz obliczenia własne.

Podczas pandemii największe wypłaty dotyczyły zasiłków opiekuńczych w związku z COVID-19. Objęły one łącznie 159 188 osób. Najwięcej (96 529 osób) uzyskało zasiłek w 2020 roku (tabela 3). Przyznano łącznie 226 201 świadczeń. Największa liczba osób otrzymała ten zasiłek w III kwartale 2020 roku (44 218). Wówczas najwięcej było też świadczeń. Był to czas, kiedy dzieci powróciły do szkół i przedszkoli oraz rozpoczęła się druga fala pandemii. Również w tym kwartale przeciętne świadczenie przypadające na osobę było najwyższe (prawie 2 270 zł). Było to ważne wsparcie dla rodzin rolniczych podczas opieki nad dziećmi.

Tabela 4. Zasiłki chorobowe wypłacone przez KRUS w związku z COVID-19 (U07)

Okres	Liczba dni	Liczba świadczeń	Liczba osób	Kwota wypłat w zł	Przeciętna kwota świadczenia w zł
II kwartał 2020 r.	870	72	82	13 569	188,5
III kwartał 2020 r.	1 120	157	144	17 612	112,2
IV kwartał 2020 r.	28 485	2 795	2 842	426 970	152,8
2020 r. (II–IV kwartał)	30 475	3 024	3 068	458 151	151,5
I kwartał 2021 r.	44 144	4 444	4 387	652 132	146,7
II kwartał 2021 r.	98 634	10 072	9 995	1 454 306	144,4
III kwartał 2021 r.	12 847	1 309	1 335	187 825	143,5
IV kwartał 2021 r.	40 247	4 175	4 159	595 905	142,7
2021 r.	195 872	20 000	19 876	2 890 168	144,5

Źródło: Dane KRUS oraz obliczenia własne.

Spośród analizowanych zasiłków najmniejsze wydatki KRUS były związane z zasiłkiem chorobowym w związku z COVID-19 (U07). W latach 2020–2021 uzyskało go 22 944 osób. Przyznano 23 024 świadczeń. Największa liczba osób pobierających ten zasiłek oraz liczba świadczeń była w II kwartale 2021 roku (tabela 4). Najmniejsza zaś w II kwartale 2020 roku. Wówczas wprowadzone ostre restrykcje rządowe znacznie ograniczyły rozprzestrzenianie się koronawirusa. Generalnie wysokość tego zasiłku była bardzo niska.

Tabela 5. Zasiłki z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19 wypłacane przez KRUS

Okres	Liczba świadczeń	Liczba osób	Kwota wypłat w zł	Kwota świadczenia w zł
II kwartał 2020 r.	925	923	1 202 500	1 300,0
III kwartał 2020 r.	3 825	3 807	4 972 500	1 300,0
IV kwartał 2020 r.	21 228	20 675	27 596 400	1 300,0
2020 r. (II–IV kwartał)	25 978	25 405	33 771 400	1 300,0
I kwartał 2021 r.	19 590	19 088	26 209 103	1 400,0
II kwartał 2021 r.	27 068	26 627	37 650 672	1 400,0
III kwartał 2021 r.	3 599	3 558	5 033 900	1 400,0
IV kwartał 2021 r.	8 199	8 161	11 477 099	1 400,0
2021 r.	58 456	57 434	80 370 775	1 400,0

Źródło: Dane KRUS oraz obliczenia własne.

Nieporównywalnie większa w stosunku do zasiłku chorobowego w związku z COVID-19 (U07) była wysokość zasiłku z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19. W 2020 roku wynosił on 1 300 zł, a w następnym roku 1 400 zł (tabela 5). Taka różnica pomiędzy tymi zasiłkami jest niezrozumiała. W okresie pandemii zasiłek z tytułu kwarantanny otrzymało łącznie 82 839 osób i wypłacono 84 434 świadczeń. W 2021 roku liczba osób i świadczeń była ponad dwukrotnie większa niż w 2020 r. Największą wartość zasiłku KRUS wypłacił w II kwartale 2021 roku. Najmniejszą natomiast, podobnie jak w przypadku zasiłku chorobowego, w II kwartale 2020 roku.

Podsumowanie

Pandemia COVID-19 była olbrzymim zaskoczeniem dla funkcjonowania gospodarek i społeczeństw. Wpłynęła również na rolnictwo wielu krajów, w tym w Polsce. Wprowadzone przez rządy restrykcje mocno komplikowały lub całkowicie zrywały łańcuchy dostaw żywności, zmniejszyły eksport produktów rolno-żywnościowych, ograniczały popyt gastronomii na produkty rolne oraz tworzyły problemy z dostępnością pracowników w rolnictwie.

Szczególnie trudna sytuacja w pierwszym okresie pandemii spowodowała zwiększenie pomocy państwa dla rolnictwa. Jedną z instytucji realizującą wsparcie dla gospodarstw rolnych była Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W latach 2020–2021 wydatki KRUS na emerytury rolnicze oraz renty z tytułu niezdolności do pracy zmniejszyły się w stosunku do 2019 roku. Wynikało to z mniejszej liczby świadczeniobiorców w tym okresie. Wzrosły zaś wydatki na renty rodzinne. Jedną z form pomocy było pokrycie przez budżet państwa składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe rolników i domowników za drugi kwartał 2020 roku.

W związku z pandemią COVID-19 zmodyfikowano niektóre już istniejące oraz wprowadzono nowe zasiłki dla podlegających ubezpieczeniu w KRUS. W latach 2020–2021 największe wydatki zostały poniesione na zasiłki opiekuńcze wypłacone w związku z COVID-19 (247,4 mln zł), a najmniejsze na zasiłki chorobowe w związku z COVID-19 (U07). Była to kwota 3,3 mln zł. Kwota wydatkowana na zasiłki z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19 wyniosła 114,1 mln zł. Pierwsze dwa zasiłki trzeba ocenić pozytywnie. Największe wątpliwości dotyczą natomiast ostatniego. Za przebywanie na kwarantannie wypłacana była dość wysoka kwota, ale stan ten zasadniczo nie zmieniał prac wykonywanych przez rolników. Łączne wydatki KRUS

w tym czasie związane z instrumentami, które dotyczyły bezpośrednio COVID-19, wyniosły 364,8 mln zł.

Dodatkowymi formami pomocy rolnikom w okresie pandemii, w których uczestniczył KRUS, było przedłużenie ważności orzeczeń o niezdolności do pracy i podobnych oraz wznowienie zawieszonych i podjęcie nowych działań dotyczących rehabilitacji rolników, w tym po przebytej chorobie COVID-19.

Bibliografia

- Gruère G., Brooks J.**, *Viewpoint: Characterising early agricultural and food policy responses to the outbreak of COVID-19*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919220302232?via%3Dihub>, dostęp 11.10.2022.
- GUS**, Rocznik Statystyczny 2021, Warszawa 2022.
- Hobbs J. E.**, *Food supply chains during the COVID-19 pandemic*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2020, Vol. 68(2).
- Kraska P.**, *Działalność prewencyjna KRUS i wzrost bezpieczeństwa pracy w rolnictwie indywidualnym*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2019, nr 69.
- KRUS**, www.krus.gov.pl/krus/informacje-ogolne/, dostęp 12.10.2022.
- KRUS**, <https://www.krus.gov.pl/aktualnosci/artukul/rehabilitacja-lecznicza-dla-osob-po-przebytej-chorobie-covid-19/>, dostęp 28.10.2022.
- Kulawik J.**, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w perspektywie globalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2015, nr 5(279).
- Liana R.**, *XXX lat rehabilitacji leczniczej realizowanej przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2020, nr 74.
- Maciejewska K.**, *Rozwiązania tarczy antykryzysowej dla rolników realizowane za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2020, nr 73.
- Mroźek-Gąsiorowska M.A., Okarmus P.**, *Ocena wpływu pandemii Covid-19 na realizację świadczeń rehabilitacyjnych finansowanych przez NFZ w Polsce w 2020 roku*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2021, nr 19(1).
- Pawłowska-Tyszko J.**, *Ocena funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) w kontekście realizacji funkcji zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2019, nr 71.
- Podstawka M., Podstawka Ł.**, *XXX lat ubezpieczenia społecznego rolników w KRUS i co dalej?*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2020, nr 74.

Instrumenty i poziom wsparcia rolników przez KRUS podczas pandemii COVID-19

- Puślecki D.**, *Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dla dzieci rolników ubezpieczonych w KRUS*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1(26).
- Puślecki D.**, *Zasiłek opiekuńczy dla rolników i domowników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1(28).
- Rozporządzenie** Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 maja 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2007 poz. 652.
- Rozporządzenie** Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2020 poz. 486.
- Rozporządzenie** Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2010 poz. 2377.
- Soliwoda M.**, *Obciążenie gospodarstw rolniczych w Polsce z tytułu składek na świadczenia społeczne na tle ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2019, nr 72.
- Stafijowski S.**, *Działalność kasy rolniczego ubezpieczenia społecznego w zakresie zwiększania bezpieczeństwa pracy w rolnictwie*, „Journal of Research and Applications in Agricultural Engineering” 2011, Vol. 56(2).
- Štreimikienė D., Baležentis T., Volkov A. et al.**, *Negative effects of covid-19 pandemic on agriculture: Systematic literature review in the frameworks of vulnerability, resilience and risks involved*, „Econ. Res.-Ekonomika Istraživanja” 2021, Vol 35(1).
- Tabaszewski R.**, *Status prawny kuracjusza jako osoby korzystającej z rehabilitacji leczniczej w systemie ubezpieczenia społecznego rolników*, „Civitas et Lex” 2021, nr 4(32).
- Ustawa** z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2022 poz. 933.
- Ustawa** z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. 2019 poz. 645 ze zm.
- Ustawa** z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. 2020 poz. 374 ze zm.
- Ustawa** z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 568.
- Ustawa** z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. 2020 poz. 695.

Instrumenty i poziom wsparcia rolników przez KRUS podczas pandemii COVID-19

Ustawa z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzeczaniem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. 2020 poz. 875.

Wilmowska-Pietruszyńska A., *Rehabilitacja w systemie zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych*, „Studia BAS” 2015, nr 2(42).

Żmija D., *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe” 2014, nr 166.

otrzymano: 09.11.2022
zaakceptowano: 28.11.2022

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*



Instruments and the level of support provided to farmers by the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) during the COVID-19 pandemic*

Andrzej Jędruchniewicz

Abstract

The COVID-19 pandemic was a major challenge for the entire Polish economy, including agriculture. The purpose of the study was to identify and evaluate the main instruments related to the benefits paid, as well as the level of support for farmers by the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) during the COVID-19 pandemic. The study covers tasks and functions of the Fund, its instruments and their changes during the COVID-19 pandemic, as well as the level of support provided to farmers by KRUS during this period. In 2020–2021, the expenditures of KRUS on pensions and agricultural income due to incapacity for work decreased in comparison to 2019. Due to the COVID-19 pandemic, some existing ones have been modified and new allowances for people insured in KRUS have been introduced. In 2020–2021, the largest Covid-related expenses were incurred for care allowances paid in connection with COVID-19 (PLN 247.4 million), and the lowest for sickness benefits in connection with COVID-19 (U07). This amount was PLN 3.3 million. The amount spent on allowances for mandatory quarantine, epidemiological supervision or hospitalisation in connection with COVID-19 amounted to PLN 114.1 million. KRUS also provided assistance to farmers in other forms, e.g. by financing the rehabilitation of farmers, including after the COVID-19 disease.

Keywords: pension, KRUS, COVID-19 pandemic, farmer, insurance, benefit.

* Publication co-financed from the state budget under the programme of the Minister of Education and Science under the name “Science for Society” (PL: *Nauka dla Społeczeństwa*), project number NdS/532598/2021/2022, total value of the project PLN 290,950.00.

Andrzej Jędruchniewicz, PhD, prof. SGGW, Department of Economics and Economic Policy, Institute of Economics and Finance, Warsaw University of Life Sciences.

Introduction

After the global financial crisis that took place in 2008, the COVID-19 pandemic became the most important challenge for entire economies as well as individual sectors. The Covid crisis did not spare the sector of agriculture either¹. Although agriculture in developed countries produces a negligible part of gross domestic product, it performs important tasks in social and economic development². Firstly, agriculture plays a key role in ensuring food security. Agricultural production must be done continuously, regardless of external conditions. It cannot be stopped or reduced. It is impossible to introduce a lockdown in agriculture, as in other sectors of the economy, without putting food security at risk. Secondly, agriculture is an important part of agribusiness and has links with the economy as a whole. It supplies raw materials to the food industry and many other sectors and creates demand for means of production. Thirdly, agriculture is an important supplier of environmental, social and cultural public goods. The consequences of interrupting or disrupting their delivery may be significant. Fourthly, the situation in agriculture affects food prices through the supply of agricultural products. Their changes affect the overall level of prices in the economy.

The impact of the COVID-19 pandemic on agriculture occurred from both the demand and supply perspectives³. The situation was particularly difficult in the first period of the pandemic crisis. The enormous uncertainty about the scale and speed of the spread of the coronavirus caused many governments to impose far-reaching restrictions. This had a negative impact on agricultural activity. Food supply chains have been severed or heavily complicated⁴. Restricting the export of agri-food products has worsened the situation of farmers. Closing restaurant businesses has led to a reduction in the demand for food. There have also been problems with availability of workers, particularly in labour-intensive sectors.

In Poland, as in the entire European Union, the level of state influence on agriculture is significant. Numerous instruments and programmes are used to support

-
1. D. Štreimikienė et al., *Negative effects of covid-19 pandemic on agriculture: Systematic literature review in the frameworks of vulnerability, resilience and risks involved*, "Econ. Res.-Ekonomiska Istraživanja" 2021, Vol. 35(1), p. 529–545.
 2. D. Žmija, *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, "Studia Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe" 2014, nr 166, p. 149–158.
 3. G. Gruère, J. Brooks, *Viewpoint: Characterising early agricultural and food policy responses to the outbreak of COVID-19*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919220302232?via%3Dihub>, access 11.10.2022.
 4. J.E. Hobbs, *Food supply chains during the COVID-19 pandemic*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2020, Vol. 68(2), p. 171–176.

farms⁵. The COVID-19 pandemic contributed to the development of new forms of aid to minimise the negative impact on farmers' income levels. The main activities were carried out by the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARiMR). Polish agriculture was also supported by other institutions, including the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

The objective of the study is to identify and evaluate the main instruments related to the benefits paid, as well as the level of support of farmers by the Fund during the COVID-19 pandemic.

In order to achieve the objective of the work, as a research method, an analysis of the subject literature, analysis of legal acts, descriptive and comparative method, verbal logic and statistical indicators were used. The data come from the Agricultural Social Insurance Fund and the Central Statistical Office (GUS). The research period covers 2018–2021.

Tasks and functions of KRUS

The Agricultural Social Insurance Fund is an institution performing tasks related to social insurance of farmers and their household members and farmer's helpers. The insurance scheme for farmers is separate from the general scheme. The President of KRUS is appointed by the Prime Minister at the request of the minister responsible for rural development.

The tasks and activities of KRUS are specified in Articles 62–66 of the the Farmers' Social Insurance Act of 20 December 1990. The basic activity of the Fund is to provide services to insured persons and beneficiaries in matters related to insurance coverage, insurance premiums, as well as granting and paying insurance benefits.

In addition, the Agricultural Social Insurance Fund⁶:

- carries out activities aimed at preventing accidents at work and occupational diseases;
- takes measures to assist insured persons and persons entitled to insurance benefits who show total incapacity for work on the agricultural holding but expect recovery as a result of treatment and rehabilitation or who are at risk of total incapacity for work on the agricultural holding;

5. J. Kulawik, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w perspektywie globalnej*, "Gospodarka Narodowa" 2015, nr 5(279), p. 119–143.

6. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2022 poz. 933; KRUS, www.krus.gov.pl/krus/informacje-ogolne/, access 12.10.2022.

- provides insured persons and beneficiaries with information on their rights and obligations;
- handles the work of the Farmers' Council;
- may initiate and support the development of insurance for farmers and members of their families by mutual associations in accordance with the provisions on insurance business;
- since 1997, it has been operating a separate two-instance system of medical certificates in connection with determining the right of insured persons in KRUS to benefits dependent on incapacity to work on an agricultural holding or medical health assessment;
- since 2004, it has been performing tasks related to the coordination of social security in the European Union countries.

The tasks and functions of KRUS are the subject of many theoretical and empirical studies in various scientific disciplines. The key and at the same time the largest task of KRUS in terms of financing, is to support insured persons and beneficiaries in matters related to coverage of insurance, insurance premiums and granting and payment of insurance benefits. Research in this area regards, among others, the assessment of the functioning of the Pension Fund in comparison to the Social Insurance Fund⁷, the assessment of the activities of the Agricultural Social Insurance Fund and proposals for changes⁸, the analysis of the burden on farmers in Poland for paying social security contributions⁹ and the analysis of various types of benefits received by farmers and households¹⁰.

An important function of KRUS is prevention. It undertakes measures to prevent accidents at work and occupational diseases. Research in this area includes, among others, an assessment of this function and its impact on the increase in occupational safety in individual agriculture¹¹, an analysis of the level of occupational

7. J. Pawłowska-Tyszko, *Ocena funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) w kontekście realizacji funkcji zabezpieczenia społecznego*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2019, nr 71, p. 7–29.

8. M. Podstawka, Ł. Podstawka, *XXX lat ubezpieczenia społecznego rolników w KRUS i co dalej?*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2020, nr 74, p. 169–182.

9. M. Soliwoda, *Obciążenie gospodarstw rolniczych w Polsce z tytułu składek na świadczenia społeczne na tle ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2019, nr 72, p. 7–29.

10. D. Puślecki, *Zasilek opiekuńczy dla rolników i domowników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2021, nr 1(28), p. 237–253.

11. P. Kraska, *Działalność prewencyjna KRUS i wzrost bezpieczeństwa pracy w rolnictwie indywidualnym*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2019, nr 69, p. 29–46.

accidents in agriculture¹² and consideration of insurance against accidents and illnesses for farmers' children¹³.

In addition to many other tasks, KRUS activities undertaken to enable them to be treated and rehabilitated are particularly important for farmers. The conducted analyzes relate to the assessment of the activity of KRUS in this respect¹⁴, the legal status of the person benefiting from medical rehabilitation in the social insurance system of farmers¹⁵ and the rehabilitation of people with disabilities¹⁶.

KRUS instruments and their changes during the COVID-19 pandemic

In accordance with the Act of 20 December 1990 on social insurance for farmers, the Agricultural Social Insurance Fund pays benefits from accident, sickness and maternity insurance as well as from retirement and disability insurance. Accident, sickness and maternity insurance benefits include: (1) one-off compensation for permanent or long-term damage to health or death as a result of an agricultural accident or occupational disease; (2) sickness benefit – the insured is entitled to the insured person who is unable to work continuously for at least 30 days, but not longer than 180 days as a result of the illness.

The pension benefits, on the other hand, are: (1) an agricultural pension or an agricultural disability pension; (2) a training agricultural pension; (3) family pension; (4) a pension and a social security pension for individual farmers and their family members; (5) pension supplements; (6) a death grant; (7) a maternity allowance.

The most important instrument of KRUS relating to the benefits paid is the agricultural pension. It belongs to an insured person who meets the following cumulative conditions: (1) has reached retirement age (women – 60 years, men – 65 years); (2) has been subject to pension insurance for a period of at least 25 years.

12. S. Stafijowski, *Działalność kasy rolniczego ubezpieczenia społecznego w zakresie zwiększania bezpieczeństwa pracy w rolnictwie*, "Journal of Research and Applications in Agricultural Engineering" 2011, Vol. 56(2), p. 139–143.

13. D. Puślecki, *Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dla dzieci rolników ubezpieczonych w KRUS*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2020, nr 1(26), p. 141–161.

14. R. Liana, *XXX lat rehabilitacji leczniczej realizowanej przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2020, nr 74, p. 261–272.

15. R. Tabaszewski, *Status prawny kuracjusza jako osoby korzystającej z rehabilitacji leczniczej w systemie ubezpieczenia społecznego rolników*, "Civitas et Lex" 2021, nr 4(32), p. 57–69.

16. A. Wilmowska-Pietruszyńska, *Rehabilitacja w systemie zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych*, "Studia BAS" 2015, nr 2(42), p. 47–65.

Average agricultural pensions are lower than those paid to insured persons in the Social Insurance Institution¹⁷. However, farmers' pension contributions are also lower. The total amount of contributions paid shall cover only the minimum amount of the pension paid to the farmer. The remaining amount is financed by the state budget. Discussions are underway to reduce these disparities. Solutions in this direction should be assessed positively. Improving agricultural profitability promotes more sustainable financing of pensions from KRUS through a greater share of the contribution paid by farmers. In this case, an interesting proposal was presented in the literature¹⁸. The authors of the study indicate that the current solutions are not adequate to the existing economic conditions in Poland. This is the approach we have to agree on. They indicate that the existing rules for the assessment of the supplementary pension component of KRUS are more favourable for insured persons with less seniority than for insured persons with more seniority. They also argue that it is inconsistent and illogical to separate special departments for KRUS purposes in terms of types and standards. They include both those that give the chance to maintain lives by people managing them, and those that do not.

During the COVID-19 pandemic, the rules for determining the amount of pensions from the Agricultural Social Insurance Fund have not changed. Also, the rules for determining the amount of other KRUS pension benefits remained the same. This approach should be assessed as reasonable. On the one hand, a greater link between the level of old-age and farming pensions and contributions would inevitably lead to lower benefits or a higher financial burden for farmers. In practice, smaller pensions are not an option for many different reasons, whether in a pandemic crisis or in better times. On the other hand, a discretionary increase in agricultural pensions due to the pandemic would further disconnect the amount of this benefit from the amount of the premium paid. This would be unfair to persons covered by the Social Insurance Institution.

One of the aid instruments used by KRUS during the COVID-19 pandemic related to pension insurance was the exemption of farmers and households from paying contributions to this insurance in KRUS. Such a solution was introduced by the Act of 31 March 2020 on amending the Act on special solutions related to the prevention, counteraction and fighting against COVID-19, other infectious diseases and the emergencies caused by them as well as some other Acts. Persons covered by pension insurance were exempted from paying contributions for the second quarter of 2020. This applied to all persons subject to pension insurance and paying

17. See: GUS, *Rocznik Statystyczny 2021*, Warsaw 2022.

18. M. Podstawka, Ł. Podstawka, op. cit.

contributions in this respect. The implemented solution started to be effective automatically, by operation of law. Farmers did not have to apply for the exemption from contributions. The period during which farmers did not pay direct contributions to the KRUS did not mean the lack of continuity of insurance. According to the Act, the pension contributions for the second quarter of 2020 were covered by the state budget through the Agricultural Social Insurance Fund.

The relief for farmers introduced in relation to the COVID-19 pandemic corresponded to the idea of the so-called anti-crisis shield. Similar exemptions from the payment of social security contributions for the second quarter of 2020 were also applied to persons insured in ZUS. The solution adopted in agriculture, as well as in other sectors, was to generally improve the economic conditions of entities, including farms, due to the unfavourable economic prospects caused by the restrictions imposed by the government as a result of the developing pandemic.

The new rules did not exempt farmers from the obligation to pay accident, sickness, maternity and health insurance premiums. These contributions had to be paid in accordance with the existing rules.

Due to the COVID-19 pandemic, the most changes regarded the payment of benefits for persons covered by insurance in KRUS. The care allowance paid in connection with COVID-19 and the allowance for compulsory quarantine, epidemiological supervision or hospitalization in connection with COVID-19 were introduced. In turn, the sickness benefit in connection with COVID-19 was modified (U07).

On the basis of the Act of 31 March 2020 and the Act of June 25, 1999 on cash benefits from social insurance in the event of sickness and maternity, the insured farmer and householder were entitled to care allowance. It was received by a person who took personal care of the child in connection with the closure of a nursery, children's club, kindergarten, school or other facility which the child attended, or the inability of the nanny or day carer to take care due to COVID-19. The care allowance was due to the need to personally take care of: (1) a child up to the age of 8 years; (2) a child with a decision with a significant or moderate degree of disability up to the age of 18 years or a child with a disability certificate or a decision on the need for special education. This benefit was due from 31 March 2020 to 25 June 2021 and in subsequent short periods. The insured received it for each day of care, including non-working days (e.g. Saturdays and Sundays), however, for a period not longer than 14 days.

The childcare allowance was granted at the request of the insured, where he/she declared that he/she was taking care of the child personally. If the application related to the care of a child with special needs, then it was also required to provide a disability certificate or a decision on the need for special education. Care allowance

from KRUS could also be received by persons conducting non-agricultural business activity and insured in ZUS as a result of work conducted on the basis of a mandate agreement. However, they had to declare that they did not receive an analogous benefit in ZUS. The care allowance was also granted to a person with a periodic pension and at the same time insured at KRUS¹⁹. The amount of the allowance was 1/30 of the amount of the basic pension for each day.

The extension of the catalogue of benefits due to the COVID-19 pandemic that are due to the insured in KRUS with care allowance should be assessed positively. This allowance constituted a compensation for lost work benefits resulting from the need to take personal care of a child due to the closing educational institutions. In the literature, however, doubts are raised as to the child's age limit. Katarzyna Maciejewska presents an interesting opinion, which is worth agreeing with: "The parents of older children have a real problem. It is hard to imagine that children between the ages of 9 and 14 can be left unattended. It seems that the question of the rationality of the adopted solutions regarding the age limit of children, whom parents will be able to take care of and receive benefits in situations of epidemic threat, remains open²⁰".

Other forms of state aid for farmers implemented by KRUS during the pandemic crisis are the sickness benefit for COVID-19 and the allowance for mandatory quarantine, epidemiological supervision or hospitalisation in connection with COVID-19. The Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development of 19 March 2020 amending the Regulation on determining the amount of one-off compensation for an accident at work or agricultural occupational disease and sickness benefit stated that "In the period specified in Article 36 (1) of the Act of March 2, 2020 on special solutions related to the prevention, prevention and combating of COVID-19, other infectious diseases and the emergencies caused by them (Journal of Laws, item 374) the insured person is entitled to sickness benefit in the amount of PLN 15 for each day of temporary incapacity for work lasting continuously for no more than 14 days, if this incapacity is caused by an infection or respiratory disease marked in the medical certificate as U07.1 COVID-19, in accordance with the International Classification of Diseases and Health Problems". After this time, when the farmer or householder was still unable to work continuously for at least 30 days, he/she was entitled to sickness benefit in the amount of PLN 10 for

19. D. Puślecki, *Zasilek opiekuńczy...*, op. cit., p. 237–253.

20. K. Maciejewska, *Rozwiązania tarczy antykryzysowej dla rolników realizowane za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2020, nr 73, p. 181.

each day²¹. Such rates would apply until the end of 2021. From the beginning of 2022, the sickness benefit for up to 14 days related to COVID-19 is PLN 30, and from the 30th day of absence – PLN 20²².

The Act of 14 May 2020 amending certain acts in the area of protective measures in connection with the spread of the SARS-CoV-2 virus introduced more favorable conditions for mandatory quarantine benefit for farmers. The insured farmer and householder in a situation of mandatory quarantine, epidemiological supervision or hospitalisation in connection with COVID-19 is entitled to an allowance in the amount of 50% of the minimum wage for work in the national economy. Thus, the insured in KRUS received the same aid as persons insured in ZUS. Quarantine allowance under the new rules is due for a period not earlier than from 18 April 2020. It shall be paid in a single and indivisible amount, regardless of the length of that period²³.

In the event of a concurrence of the right to quarantine benefit with the right to sickness benefit, the entitled person is paid one benefit – the higher one or the one chosen by the entitled person. However, when a farmer or a householder acquires the right to a quarantine benefit and receives maternity benefit at the same time, he/she is not entitled to quarantine benefit. This benefit is financed from public funds through the Agricultural Social Insurance Fund and is not subject to personal income tax. There are also no enforcement activities and deductions for overdue farmers' social security contributions. This is only possible at the request of the farmer himself.

The mandatory quarantine allowance, as well as the sickness benefit related to COVID-19, was an important support for the insured farmers and households during the COVID-19 pandemic. While many of the instruments used by KRUS during this period must be assessed positively, the quarantine allowance in this form raises significant doubts. They relate to the fact that the farmer's stay in quarantine most often did not affect his duties. The nature of agricultural work meant that the farmer or householder was still at the place of work, obtaining additional funds from this benefit.

Pension recipients could also benefit from state support during the pandemic. Persons with decisions on: (1) partial incapacity for work; (2) total incapacity for work; (3) total incapacity for work and incapacity for independent living; and (4) incapacity for independent living, the validity of which expires during the period of

21. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 maja 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2007 poz. 652.

22. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2010 poz. 2377.

23. K. Maciejewska, op. cit.

validity of the state of epidemic emergency or state of epidemic, or within 30 days following their cancellation, obtained the same rights as all other persons with the above-mentioned decisions. All those decisions remained valid for a further period of three months from the date of their expiry. As a result, the right to payment of benefits which are obtained on the basis of these decisions has been extended.

The COVID-19 pandemic obviously had a significant impact on limiting the rehabilitation of farmers. Only from 1 September 2020, the ban on conducting selected forms of rehabilitation was lifted, in particular, among others, rehabilitation carried out under the ZUS and KRUS pension prevention programs²⁴. Disbursement of funds from the KRUS prevention and rehabilitation fund was resumed. The Fund has also prepared and is in the process of implementing a new rehabilitation profile, in connection with the recent epidemic and the need for medical rehabilitation, which is addressed to patients who suffered from COVID-19²⁵.

Value of support provided by KRUS to farmers during the COVID-19 pandemic

During the COVID-19 pandemic, KRUS performed its most important task, i.e. granting pensions on the basis of the regulations that were in force before the pandemic. This means that the related expenditure should not differ significantly between 2018 and 2021. The above is confirmed by the data specified in Table 1. In 2020 and 2021, the annual expenditure of the Pension Fund was even lower than one year before the pandemic. This was due to a smaller number of beneficiaries, which was also impacted by the higher mortality level associated with the coronavirus. In 2020 and 2021, the value of the subsidy from the state budget to the Pension Fund in relation to 2019 decreased just slightly. However, the share of grants made to the Fund in its expenses increased (86.4% in 2021, 87% in 2020, 85.4% in 2019 and 84.8% in 2018). Among other things, this resulted from the coverage by the state budget of contributions to the pension insurance of farmers and households for the second quarter of 2020. The analysis of detailed expenditures indicates that in the period of the pandemic, compared to 2019, only KRUS expenditures on family pensions increased.

24. M.A. Mrożek-Gąsiorowska, P. Okarmus, *Ocena wpływu pandemii Covid-19 na realizację świadczeń rehabilitacyjnych finansowanych przez NFZ w Polsce w 2020 roku*, "Zdrowie Publiczne i Zarządzanie" 2021, nr 19(1), p. 165–175.

25. KRUS, <https://www.krus.gov.pl/aktualnosci/arttykul/rehabilitacja-lecznicza-dla-osob-po-przebytej-chorobie-covid-19/>, access 28.10.2022.

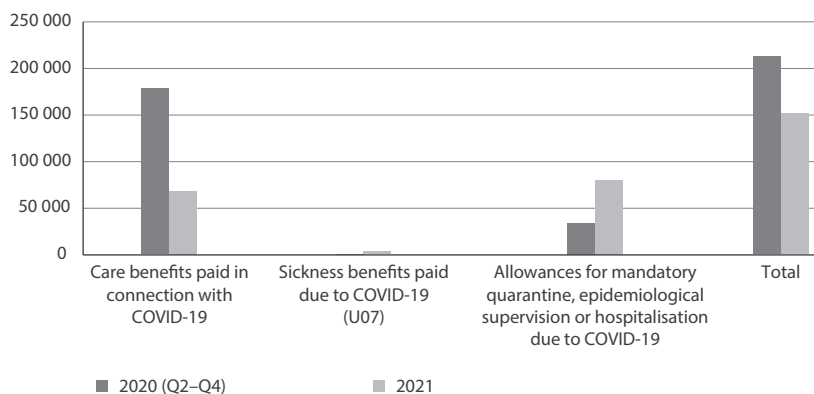
Table 1. Expenditure on KRUS pension benefits (in PLN million) and the number of beneficiaries

Specification	Year			
	2018	2019	2020	2021
Total expenditure FE-R	20,165	21,664	21,183	21,271
Number of beneficiaries	1,157,425	1,120,623	1,083,411	1,036,621
State budget subsidies to the FE-R	17,097	18,511	18,430	18,367
Pensions	13,632	14,714	14,175	13,978
Pensions due to incapacity for work	2,631	2,927	2,829	2,867
Family pensions	775	879	889	929
Other benefits	0.7	0.7	0.6	0.5

Source: GUS and KRUS data.

In 2020–2021, the total expenditure related to instruments directly associated with COVID-19 amounted to PLN 364.8 million. KRUS paid the highest value of Covid-related benefits (PLN 213.2 million) in 2020 (Q2-IV), i.e. during the period of the most severe pandemic. In relation to the total expenditure of the Pension Fund (FE-R) it was 1%. However, in relation to the expenditure of the Contribution Fund (FS) including the payment of sickness benefits and one-off compensation, it was 79.5%. In 2021, the total expenditure on these benefits amounted to PLN 151.6 million. They accounted for 0.7% – FE-R and 54.7% – FS, respectively. Such expenditure, both in absolute and relative terms, constituted significant aid granted by the State to farmers and their families during the pandemic.

Figure 1. Level of KRUS expenditure related to COVID-19 (PLN thousand)



Source: KRUS data.

During the entire period of the pandemic, the largest expenses were incurred for care benefits paid in connection with COVID-19 (PLN 247.4 million). A significant part of this amount was paid by the Treasury in 2020 (Figure 1). This is understandable due to the mass closure of educational facilities. Parents had to take care of the children at home. The total value of benefits for compulsory quarantine, epidemiological supervision or hospitalization in connection with COVID-19 amounted to PLN 114.1 million. Most of the funds were spent in 2021. On the other hand, the least amounts related to the expenditure on sickness benefits in connection with COVID-19 (U07). In 2020–2021, it was PLN 3.3 million.

Table 2. Allowances paid by KRUS related to COVID-19 in individual quarters (PLN thousand)

Period	Care benefits paid in connection with COVID-19	Sickness benefits paid due to COVID-19 (U07)	Allowances for mandatory quarantine, epidemiological supervision or hospitalisation due to COVID-19	Total
Q2 of 2020	52,456.9	1.6	1,202.5	53,673.0
Q3 of 2020	100,371.8	17.6	4,972.5	105,362.0
Q4 of 2020	26,162.3	427.0	27,596.4	54,185.6
Q1 of 2021	25,943.8	652.1	26,209.1	52,805.1
Q2 of 2021	39,755.2	1,454.3	37,650.7	78,860.2
Q3 of 2021	2,486.8	187.8	5,033.9	7,708.5
Q4 of 2021	175.2	595.9	11,477.1	12,248.2

Source: KRUS data.

Analysis of the data from Table 2 regarding the total payments of COVID-19 benefits in individual quarters indicates that the highest amount was spent by KRUS in the third quarter of 2020 (PLN 105.4 million). The amount was spent in the third quarter of 2021 (PLN 7.7 million). In the third quarter of 2020 (PLN 100.4 million), the most money was spent on care allowances in connection with COVID-19. For sickness benefits in connection with COVID-19 (U07) in the second quarter of 2021 – PLN 1.4 million, and for benefits due to mandatory quarantine, epidemiological supervision or hospitalisation in connection with COVID-19 also in the same quarter – PLN 37.7 million.

Table 3. Care benefits paid by KRUS in connection with COVID-19

Period	Number of days	Number of benefits	Number of people	Amount of benefits in PLN	Average per person in PLN
Q2 of 2020	1,618,541	54,418	35,690	52,456,921	1,469.8
Q3 of 2020	3,096,931	69,520	44,218	100,371,844	2,269.9
Q4 of 2020	807,265	21,520	16,621	26,162,252	1,574.0
2020 (Q2–Q4)	5,522,737	145,458	96,529	178,991,017	1,854.3
Q1 of 2021	800,033	23,500	18,133	25,943,843	1,430.8
Q2 of 2021	1,180,765	54,448	41,598	39,755,247	955.7
Q3 of 2021	73,794	2,622	2,708	2,486,777	918.3
Q4 of 2021	5,183	173	220	175,160	796.2
2021	2,059,775	80,743	62,659	68,361,026	1,091.0

Source: KRUS data and own calculations.

During the pandemic, the largest payouts related to care allowances in connection with COVID-19. They included a total of 159,188 people. The largest number (96,529 people) received the benefit in 2020 (Table 3). A total of 226,201 benefits were provided. The largest number of people received this benefit in the third quarter of 2020 (44,218). At that time, the greatest number of benefits was also provided. This was the time when children returned to schools and kindergartens, and the second wave of the pandemic began. Also in this quarter, the average benefit per person was the highest (almost PLN 2,270). This was an important support for farming families during childcare.

Table 4. Sickness benefits paid by KRUS in connection with COVID-19 (U07)

Period	Number of days	Number of benefits	Number of people	Amount of benefits in PLN	Average amount of benefit in PLN
Q2 of 2020	870	72	82	13,569	188.5
Q3 of 2020	1,120	157	144	17,612	112.2
Q4 of 2020	28,485	2,795	2,842	426,970	152.8
2020 (Q2–Q4)	30,475	3,024	3,068	458,151	151.5
Q1 of 2021	44,144	4,444	4,387	652,132	146.7
Q2 of 2021	98,634	10,072	9,995	1,454,306	144.4
Q3 of 2021	12,847	1,309	1,335	187,825	143.5
Q4 of 2021	40,247	4,175	4,159	595,905	1427
2021	195,872	20,000	19,876	2,890,168	144.5

Source: KRUS data and own calculations.

Out of the analysed benefits, the lowest amount of KRUS expenditure was related to the sickness benefit in connection with COVID-19 (U07). In 2020–2021, it was received by 22,944 people. 23,024 benefits were awarded. The largest number of people receiving this benefit and the number of benefits was in the second quarter of 2021 (Table 4), while the lowest in the second quarter of 2020. At that time, strict government restrictions significantly limited the spread of the coronavirus. In general, the amount of this benefit was very low.

Table 5. Allowances for mandatory quarantine, epidemiological supervision or COVID-19 hospitalisation paid by KRUS

Period	Number of benefits	Number of people	Amount of benefits in PLN	Amount of the benefit in PLN
Q2 of 2020	925	923	1,202,500	1,300.0
Q3 of 2020	3,825	3,807	4,972,500	1,300.0
Q4 of 2020	21,228	20,675	27,596,400	1,300.0
2020 (Q2–Q4)	25,978	25,405	33,771,400	1,300.0
Q1 of 2021	19,590	19,088	26,209,103	1,400.0
Q2 of 2021	27,068	26,627	37,650,672	1,400.0
Q3 of 2021	3,599	3,558	5,033,900	1,400.0
Q4 of 2021	8,199	8,161	11,477,099	1,400.0
2021	58,456	57,434	80,370,775	1,400.0

Source: KRUS data and own calculations.

The amount of the benefit for mandatory quarantine, epidemiological supervision or hospitalisation in connection with COVID-19 was incomparably higher in relation to the sickness benefit in connection with COVID-19 (U07). In 2020, it amounted to PLN 1,300, and in the following year PLN 1,400 (Table 5). The difference between these benefits is incomprehensible. During the pandemic, a total of 82,839 people received a quarantine benefit and 84,434 benefits were paid. In 2021, the number of people and benefits was more than twice as high as in 2020. The highest value of KRUS benefit was paid in the second quarter of 2021. The lowest in the second quarter of 2020, similarly to the case of sickness benefit.

Summary

The COVID-19 pandemic was a huge surprise for the functioning of economies and societies. It also impacted the sector of agriculture of many countries, including Poland. Restrictions imposed by governments complicated or completely broke the food supply chain, reduced the export of agri-food products, reduced the demand for agricultural products in the restaurant industry and created problems with the availability of agricultural workers.

The particularly difficult situation in the first period of the pandemic resulted in an increase in state aid for agriculture. One of the institutions providing support for agricultural holdings was the Agricultural Social Insurance Fund.

In 2020–2021, the expenditures of KRUS on agricultural pensions and due to incapacity for work decreased in comparison to 2019. This was due to a smaller number of beneficiaries during this period. Expenditure on family pensions increased. One of the forms of aid was for the state budget to cover contributions to the pension insurance of farmers and households for the second quarter of 2020.

Due to the COVID-19 pandemic, some existing ones have been modified and new allowances for people subject to KRUS insurance have been introduced. In 2020–2021, the largest expenses were incurred for care allowances paid in connection with COVID-19 (PLN 247.4 million), and the lowest for sickness benefits in connection with COVID-19 (U07). This amount was PLN 3.3 million. The amount spent on allowances for mandatory quarantine, epidemiological supervision or hospitalisation in connection with COVID-19 amounted to PLN 114.1 million. The first two benefits can be assessed positively. The biggest doubts relate to the last one. Payments for staying in quarantine were quite high, but this situation did not fundamentally change the work done by farmers. The total expenditure of KRUS at that time related to instruments directly associated with COVID-19 amounted to PLN 364.8 million.

Additional forms of assistance provided to farmers during the pandemic, in which KRUS participated, were the extension of the validity of disability and similar decisions as well as the resumption of suspended and new measures regarding the rehabilitation of farmers, including after the COVID-19 disease.

Bibliography

- Gruère G., Brooks J.**, *Viewpoint: Characterising early agricultural and food policy responses to the outbreak of COVID-19*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919220302232?via%3Dihub>, access 11.10.2022.
- GUS**, *Rocznik Statystyczny 2021*, Warszawa 2022.
- Hobbs J.E.**, *Food supply chains during the COVID-19 pandemic*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2020, Vol. 68(2).
- Kraska P.**, *Działalność prewencyjna KRUS i wzrost bezpieczeństwa pracy w rolnictwie indywidualnym*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2019, nr 69.
- KRUS**, www.krus.gov.pl/krus/informacje-ogolne/, access 12.10.2022.
- KRUS**, <https://www.krus.gov.pl/aktualnosci/artykul/rehabilitacja-lecznicza-dla-osob-po-przebytej-chorobie-covid-19/>, access 28.10.2022.
- Kulawik J.**, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w perspektywie globalnej*, "Gospodarka Narodowa" 2015, nr 5(279).
- Liana R.**, *XXX lat rehabilitacji leczniczej realizowanej przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2020, nr 74.
- Maciejewska K.**, *Rozwiązania tarczy antykryzysowej dla rolników realizowane za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2020, nr 73.
- Mrożek-Gąsiorowska M.A., Okarmus P.**, *Ocena wpływu pandemii Covid-19 na realizację świadczeń rehabilitacyjnych finansowanych przez NFZ w Polsce w 2020 roku*, "Zdrowie Publiczne i Zarządzanie" 2021, nr 19(1).
- Pawłowska-Tyszko J.**, *Ocena funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) w kontekście realizacji funkcji zabezpieczenia społecznego*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2019, nr 71.
- Podstawka M., Podstawka Ł.**, *XXX lat ubezpieczenia społecznego rolników w KRUS i co dalej?*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2020, nr 74.
- Puślecki D.**, *Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dla dzieci rolników ubezpieczonych w KRUS*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2020, nr 1(26).
- Puślecki D.**, *Zasiłek opiekuńczy dla rolników i domowników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2021, nr 1(28).
- Rozporządzenie** Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 maja 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2007 poz. 652.
- Rozporządzenie** Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2020 poz. 486.

Instruments and the level of support provided to farmers by the Agricultural Social Insurance Fund

- Rozporządzenie** Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania w tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2010 poz. 2377.
- Soliwoda M.**, *Obciążenie gospodarstw rolniczych w Polsce z tytułu składek na świadczenia społeczne na tle ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2019, nr 72.
- Stafijowski S.**, *Działalność kasy rolniczego ubezpieczenia społecznego w zakresie zwiększania bezpieczeństwa pracy w rolnictwie*, "Journal of Research and Applications in Agricultural Engineering" 2011, Vol. 56(2).
- Štreimikienė D., Baležentis T., Volkov A. et al.**, *Negative effects of covid-19 pandemic on agriculture: Systematic literature review in the frameworks of vulnerability, resilience and risks involved*, "Econ. Res.-Ekonomiska Istraživanja" 2021, Vol 35(1).
- Tabaszewski R.**, *Status prawny kuracjusza jako osoby korzystającej z rehabilitacji leczniczej w systemie ubezpieczenia społecznego rolników*, "Civitas et Lex" 2021, nr 4(32).
- Ustawa** z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2022 poz. 933.
- Ustawa** z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. 2019 poz. 645 ze zm.
- Ustawa** z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. 2020 poz. 374 ze zm.
- Ustawa** z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 568.
- Ustawa** z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. 2020 poz. 695.
- Ustawa** z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. 2020 poz. 875.
- Wilmowska-Pietruszyńska A.**, *Rehabilitacja w systemie zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych*, "Studia BAS" 2015, nr 2(42).
- Żmija D.**, *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, "Studia Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe" 2014, nr 166.

received: 09.11.2022
accepted: 28.11.2022



Proces planowania polityk publicznych na przykładzie polityki wobec osób starszych mieszkających na wsi

Ryszard Majer

Abstrakt

Traktując politykę społeczną jako jedną z polityk publicznych, możemy ją rozumieć jako szerokie zobowiązanie władzy publicznej do zaspokajania wybranych potrzeb społecznych, wśród których wskazuje się m.in. na bezpieczeństwo socjalne, usługi ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji. Obecnie wyróżnia się trzy poziomy realizowania polityk publicznych: wybory programowe, wykonywanie programów publicznych oraz rezultaty działań publicznych. W niniejszych rozważaniach zajmiemy się poziomem pierwszym, który reprezentowany jest przez polityków i urzędników na poszczególnych szczeblach władzy publicznej: władzy centralnej, którą będą reprezentowały dokumenty rządowe, władzy regionalnej (na poziomie samorządu wojewódzkiego) oraz władzy lokalnej realizowanej przez powiat i gminę. Dokumenty programowe reprezentują szerokie zainteresowanie polityków wyzwaniem, jakim jest starość w przestrzeni publicznej. Znaczną poziom ogólności, chociaż zbieżny z wytyczonymi przez naukę kierunkami poprawy jakości życia osób starszych, w połączeniu z brakiem systemu monitorowania polityk poszczególnych szczebli sprawia, że zarówno politycy, jak i urzędnicy zajmujący się kwestią starości na wsi, mają nadal wiele do zrobienia.

Słowa kluczowe: programowanie polityk publicznych, samorząd, starość, wieś.

Ryszard Majer, dr, prof. UJD, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie.

Wstęp

We współczesnej nauce, polityka publiczna służy nadawaniu porządku zadaniom publicznym, począwszy od ich projektowania, poprzez realizowanie, aż do oceny wyników. Możemy ją zdefiniować jako zbiór procesów, których realizację podejmuje administracja publiczna w ramach misji zaspokajania potrzeb społecznych. Naczelnym celem badań polityków publicznych jest wspieranie kreatorów rzeczywistości publicznej swoją wiedzą wynikającą z badań, która weryfikuje treści tych polityk. Polityki te obejmują przede wszystkim rozwój kraju, tj. poprawę jego pozycji międzynarodowej i bezpieczeństwa, konkurencyjności, wzrostu jego potencjału i zasobów, a także rozwiązywanie kwestii społecznych, edukacyjnych, ekonomicznych czy zdrowotnych, zwłaszcza tam, gdzie ma to znaczenie dla obywateli i instytucji wykonujących zadania publiczne¹.

W polu zainteresowań nauk o polityce publicznej znajdują się zagadnienia służące rozpoznawaniu i rozumieniu mechanizmów dokonywania wyboru oraz decydowania publicznego, a także związane z tym uwarunkowania implementacyjne. Z tego względu nauka ta ma charakter wielodyscyplinarny, jest zorientowana na problem i jego kontekstowe umiejscowienie oraz posiada orientację normatywną².

Traktując politykę społeczną jako jedną z polityk publicznych, możemy ją rozumieć jako szerokie zobowiązanie władzy publicznej do zaspokajania wybranych potrzeb społecznych, wśród których wskazuje się m.in. na bezpieczeństwo socjalne, usługi ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji³. Możemy ją też potraktować jako szeroki zbiór zasad i działań, które określają sposób dystrybucji oraz kontroli określonego poziomu dobrobytu, realizowanych na drodze działań politycznych, posiadających w tym przypadku charakter normatywny⁴. Spoglądając na katalog problemów społecznych, które rozwiązuje władza publiczna, na przykład w ramach systemu pomocy społecznej, możemy się przekonać, że niektóre są tylko zaakcentowane (jak choćby kwestia starości, która sama w sobie nie jest przyczyną udzielania pomocy społecznej⁵), dla innych zbudowano natomiast całkiem szerokie

1. J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1, s. 134–135.

2. S. Mazur, *Status teoretyczno-metodologiczny badań nad politykami publicznymi*, „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 2015, nr 18, s. 8.

3. L. Dziewięcka-Bokun, *O sposobach rozumienia polityki społecznej [w:] Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, red. B. Ponikowski, J. Zarzeczny, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002, s. 63.

4. F. Villa, *Polityka społeczna, demokracja i praca socjalna*, oprac. M. Bocheńska-Seweryn, K. Kluzowa, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 1997, s. 12; por. P. Donati, *Frontiere della politica sociale*, Angeli, Milano 1987, s. 37.

5. Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593.

instrumentarium (m.in. system zasiłków z pomocy społecznej adresowanych dla bezrobotnych). Cechą władzy publicznej nie jest bowiem rozwiązywanie wszystkich problemów, z jakimi stykają się obywatele. Nie wynika to jednak z niechęci władz publicznych do podejmowania określonych kwestii, tylko raczej wiąże się z koniecznością ustalania priorytetów. O wyborze priorytetów/kwestii społecznych decyduje przynajmniej kilka czynników:

- obecność w publicznej agendzie – wynikająca po części z dotkliwości danej kwestii i jej skali;
- zainteresowanie opinii publicznej daną kwestią;
- zainteresowanie grup interesu i lobbystów (w tym środowisk naukowych i organizacji pozarządowych)⁶.

Do innych, jak się wydaje, istotnych czynników należy sytuacja, w której zawodzą mechanizmy rynkowe i państwo bądź inny podmiot władzy publicznej musi wkroczyć w proces rozwiązywania danego problemu⁷. Budowa agendy, czyli definiowanie problemu publicznego, może mieć trzy poziomy:

- powszechny – agenda zawiera wszystkie pomysły i koncepcje w obrębie danego zagadnienia publicznego (diagnoza – rozwiązanie);
- systemowy – adresowany jest do polityków i ma kształtować świadomość dotyczącą danego problemu;
- instytucjonalny – obejmuje dane terytorium lub/i wybrane podmioty⁸.

Proces tworzenia polityki publicznej ogranicza się w zasadzie do stanowienia prawa, które staje się ramą do kolejnych działań realizowanych przez poszczególne podmioty życia publicznego⁹. Oczywiście nie można zapominać o innych narzędziach, które w ramach tego procesu mogą być wykorzystane, a należą do nich m.in.: współpraca, argumentowanie, debatowanie, kształtowanie pozytywnych bodźców do przyjmowania oczekiwanych postaw, wdrażanie wskaźników efektywności działań czy prowadzenie ewaluacji¹⁰. Obecnie wyróżnia się trzy poziomy realizacyjne polityk publicznych: wybory programowe, wykonywanie programów publicznych oraz rezultaty działań publicznych¹¹.

6. A. Zybala, *Polityki publiczne*, KSAP, Warszawa 2012, s. 47–60.

7. D. Kozaczka, *Polityki publiczne jako proces*, „Zoon Politikon” 2016, s. 325.

8. T.A. Birkland, *Agenda Setting in Public Policy* [w:] *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, red. F. Fischer et al., CRC Press 2007, s. 63.

9. A. Zybala, *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18, s. 29.

10. I. Izebski, *Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 1(241), s. 222.

11. M. Jęczarek, *Jednostki samorządu terytorialnego podmioty wewnętrzne czy zewnętrzne polityk publicznych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 3(14), s. 52.

W niniejszych rozważaniach zajmujemy się poziomem pierwszym, który dokonywany jest przez polityków i urzędników, przynajmniej na kilku szczeblach władzy publicznej, tj. władzy centralnej, regionalnej i lokalnej. Celem niniejszego artykułu jest ocena procesu planowania polityki publicznej wobec osób starszych na podstawie wybranych dokumentów ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji mieszkańców wsi. Perspektywę krajową uzupełnia spojrzenie na źródła, czyli rozstrzygnięcia międzynarodowe kreujące politykę senioralną. Wybór celu analizy nie jest przypadkowy. Osoby starsze stanowią coraz liczniejszą grupę społeczną. Szacuje się, że do 2050 roku udział osób powyżej 65 roku życia w ogóle populacji UE przekroczy 28%, a według prognoz dla Polski wartość ta może osiągnąć 34%. Przyjmując obecne tendencje demograficzne, możemy przyjąć, że co trzeci mieszkaniec wsi będzie miał wówczas 65 lat lub więcej. Oznacza to także wzrost niejednorodności wiekowej tej grupy, pociągający za sobą różnorodne potrzeby¹², które powinny być dostrzeżone w procesie programowania polityk publicznych. Na koniec 2021 roku na polskiej wsi mieszkało 2 971 545 mieszkańców w wieku poprodukcyjnym (1 042 271 mężczyzn i 1 929 274 kobiet), co stanowiło ponad 34% ogólnej populacji osób w wieku senioralnym (8 529 663)¹³. W ramach analizy dokonano przeglądu dokumentów krajowych dotyczących polityki senioralnej, dokumentów szczebla regionalnego oraz programowych dokumentów szczebla lokalnego (powiatowego i gminnego) z terenu województwa śląskiego, które z uwagi na dotychczasową działalność badawczą autora jest mu najbardziej bliska.

U źródeł – w perspektywie dokumentów międzynarodowych

W okresie starości człowiek jest narażony przynajmniej na kilka z występujących powszechnie ryzyk socjalnych (pogarszający się stan zdrowia/choroby wieku starczego, niedostatek dochodu, brak schronienia, niesamodzielność życiową). Przez ryzyko rozumiemy niebezpieczeństwo wystąpienia zdarzenia przyszłego, niepewnego, niezależnego od woli człowieka i dla niego niekorzystnego. Ryzyko zawsze dotyczy konkretnej osoby, a nierzadko także jej rodziny. O ile państwo buduje rozległe

12. R. Iwański, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich a sytuacja osób starszych na wsi*, „Folia Pomerae Universitatis Technologiae Stetinensis” 2013, „Oeconomica”, nr 299(70), s. 83.

13. GUS, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2021 r. Stan w dniu 31 grudnia*, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2021-r-stan-w-dniu-31-grudnia,6,31.html#>, dostęp 25.11.2022.

systemy zabezpieczenia społecznego, które gwarantują bezpieczeństwo w dość wąskim socjalno-ekonomicznym rozumieniu, to działania te są skierowane na zmniejszenie i kompensowanie występujących powszechnie strat. Nie są jednak w stanie przewidzieć wszystkich sytuacji, w których znajdzie się dana osoba¹⁴, stąd w dobie nasilonego procesu starzenia się populacji, potrzeba kreowania programów, które będą wspierały seniorów.

Już od drugiej połowy XX wieku kwestia starzenia się społeczeństwa została dostrzeżona zarówno w wymiarze europejskim jak i światowym. Warto odnotować przyjęcie „Międzynarodowego planu działań w sprawie starzenia” się, którego dokonano w Wiedniu w 1982 roku przez pierwsze Światowe Zgromadzenie w Sprawie Starzenia się (odnotowano m.in.: że, rozwój musi wspierać ludzką godność i zapewnić równy udział wszystkich grup wiekowych w podziale zasobów, praw i obowiązków, należy sprzyjać międzypokoleniowej solidarności). W 1991 roku (rezolucja nr 46/91) Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło „Zasady działania na rzecz osób starszych”. W dokumencie tym podkreślono wartości takie jak: niezależność, uczestnictwo, opieka, samorealizacja i godność. Podczas „Drugiego Światowego Zgromadzenia w sprawie Starzenia się”, które odbyło się w Madrycie w 2002 roku, wezwano m.in. do wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji, w tym dyskryminacji ze względu na wiek¹⁵. Odpowiadając na wezwania ONZ do wypracowania własnych działań dotyczących seniorów, kraje europejskie skonstruowały koncepcję aktywnego starzenia, która ma się przekładać na wspieranie osób starszych w samodzielności, promowaniu aktywności seniorów w obszarze aktywności zawodowej, ograniczeniu dyskryminacji ze względu na wiek, promowaniu programów prozdrowotnych adresowanych do osób starszych, udzielaniu pomocy opiekunom nieformalnym, rozszerzaniu wsparcia środowiskowego, a w razie potrzeby zapewnieniu opieki całodobowej¹⁶. W przyjętej w 2007 roku Karcie Praw Podstawowych, w art. 25 państwa sygnatariusze zadeklarowały, że uznają i szanują prawa osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym¹⁷. W regulacji „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” starzenie się

14. K. Gilga, *Rozmiary ryzyk socjalnych w Polsce* [w:] *Zabezpieczanie społeczne a prawa społeczne. Wybrane zagadnienia*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2021, s. 33–34.

15. B. Szatur-Jaworska, *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach* [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Warszawa 2012, s. 9.

16. G. Mikołajczyk-Lerman, M. Potoczna, *Instytucjonalne wsparcie niesamodzielnych osób starszych w województwie łódzkim, Potencjał, potrzeby, wyzwania*, Łódź – Kraków 2020, s. 42.

17. *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (2010/C 83/02), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 83/389, 30.3.2010, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF>, dostęp 20.09.2022.

ludności zaliczono do kluczowych wyzwań, Unii Europejskiej. W siatce celów tegoż dokumentu można znaleźć postulaty dotyczące zwiększenia poziomu zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata do 75%, co miałyby wpływ na wzrost liczby osób starszych aktywnie działających na rynku pracy¹⁸.

Poziom krajowy – rozwinięcie i kreacja

Dokumenty krajowe charakteryzujące politykę wobec seniorów i starości, której najważniejszym celem jest budowanie warunków zaspokajania potrzeb ludzi starych oraz kształtowanie odpowiednich relacji pomiędzy pokoleniami, tak by zmierzać do utrzymania jak najdłuższej autonomii osób starszych i zapobiegać ich ekskluzji społecznej¹⁹, które z natury rzeczy na tym poziomie mają charakter ogólny i kierunkowy.

W 2015 roku została przyjęta ustawa o osobach starszych. Cel tej regulacji sprowadza się do określenia obszaru monitorowania i przedstawiania informacji o sytuacji osób starszych, a także prezentuje podmioty uczestniczące w realizacji tego zadania (głównie organy administracji publicznej i państwowe jednostki organizacyjne). Sam obszar informacji, który wyznaczył ustawodawca, obejmuje m.in. sytuację demograficzną, sytuację dochodową, warunki mieszkaniowe, aktywność zawodową, sytuację rodzinną i strukturę gospodarstw domowych, sytuację osób niepełnosprawnych, aktywność społeczną i obywatelską, aktywność edukacyjną i kulturalną. Chociaż w regulacji tej ustawodawca nie rozróżnił mieszkańców wsi i miast, to po pierwsze, zdefiniował politykę senioralną jako „ogół działań organów administracji publicznej oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się” oraz określił wiek seniora: osoba, która kończy 60 rok życia²⁰.

W związku z tym, że wraz z wiekiem wzrasta liczba osób niepełnosprawnych warto spojrzeć na regulacje dotyczące wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Wskażmy na jedną z ostatnich regulacji, która podejmuje kwestie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami. Zdefiniowano je jako te, które ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne albo ze względu na okoliczności, muszą podjąć dodatkowe działania by móc uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie

18. Komunikat Komisji „Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf, dostęp 21.09.2022.

19. B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Warszawa 2000, s. 121.

20. Ustawa z 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz.U. 2015 poz. 1705.

równości z innymi osobami²¹. W grupie tej mieszczą się także starsi mieszkańcy polskiej wsi, o ile dotyczą ich niepełnosprawność lub inne bariery zdefiniowane w powyższym akcie prawnym.

W 2018 została sformułowana i przyjęta przez Radę Ministrów „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność”, w której uznano, że polityka społeczna wobec osób starszych stanowi dla całej Rady Ministrów jeden z priorytetów realizowanej polityki publicznej. W dokumencie tym polityka społeczna wobec osób starszych zdefiniowana została jako: „celowe, długofalowe i systemowe oddziaływanie państwa oraz innych podmiotów publicznych i niepublicznych na kształtowanie warunków prawnych, ekonomicznych oraz społecznych w celu tworzenia osobom starszym korzystnej dla nich sytuacji życiowej, dostosowanej do zmieniających się wraz z wiekiem potrzeb społecznych, ekonomicznych oraz opieki i ochrony zdrowia w każdym okresie życia osoby w starszym wieku”²². W dokumencie wskazano obszary dotyczące ogółu osób starszych, które potraktowano jako wyzwania dla zmieniającej się rzeczywistości:

- kształtowanie pozytywnego postrzegania starości w społeczeństwie;
- uczestnictwo w życiu społecznym oraz wspieranie wszelkich form aktywności obywatelskiej, społecznej, kulturalnej, artystycznej, sportowej i religijnej;
- tworzenie warunków umożliwiających wykorzystanie potencjału osób starszych jako aktywnych uczestników życia gospodarczego i rynku pracy;
- promocja zdrowia, profilaktyka chorób, dostęp do diagnostyki, leczenia i rehabilitacji;
- zwiększanie bezpieczeństwa fizycznego – przeciwdziałanie przemocy i zaniedbaniom;
- tworzenie warunków do solidarności i integracji międzypokoleniowej;
- działania na rzecz edukacji dla starości (kadry opiekuńcze i medyczne), do starości (całe społeczeństwo), przez starość (od najmłodszego pokolenia) oraz edukacja w starości (osoby starsze).

Obok wyżej wymienionych działań wskazano również te, które w sposób szczególny uwzględniają niesamodzielną osób starszych:

- zmniejszanie skali zależności od innych poprzez ułatwienie dostępu do usług wzmacniających samodzielność oraz dostosowanie środowiska zamieszkania do możliwości funkcjonalnych niesamodzielnych osób starszych;

21. Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz. U. 2019 poz. 1696.

22. *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*, Załącznik do uchwały nr 161 Rady Ministrów z 26 października 2018 r., M.P. poz. 1169, s. 4–5.

- zapewnienie optymalnego dostępu do usług zdrowotnych, rehabilitacyjnych i opiekuńczo-pielęgnacyjnych;
- rozwój sieci usług środowiskowych i instytucjonalnych udzielanych osobom niesamodzielnym;
- budowę systemu wsparcia nieformalnych opiekunów.

Zadania odniesiono do ogółu seniorów, niemniej, oceniając sytuację ekonomiczną i mieszkaniową osób starszych, w części diagnostycznej autorzy dostrzegli różnice w obszarze dynamiki i struktury dochodów oraz wydatków w zależności od położenia gospodarstwa domowego. Oceniono, że sytuacja dochodowa gospodarstw domowych zamieszkujących w miastach jest lepsza niż gospodarstw domowych na wsi. Gospodarstwa domowe w miastach miały dochody wyższe o 30,1% w przypadku gospodarstw wyłącznie z osobami w wieku 60 lat lub więcej oraz o 32,9% w przypadku gospodarstw wyłącznie z osobami poniżej 60. roku życia, jak również wydatki (odpowiednio o 23,5% i 31,5%) niż gospodarstwa na wsi. Mieszkańcy gospodarstw miejskich lepiej oceniali swoją sytuację materialną²³.

W „Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027 z perspektywą do roku 2030”, który został przyjęty w 2021 roku, obok działań, które były rozwinięciem programów realizowanych już wcześniej przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, zaplanowano m.in. zintensyfikowanie działań na rzecz osób potrzebujących wsparcia w formie usług w sposób umożliwiający zamieszkiwanie jak najdłużej w środowisku rodzinnym i lokalnym, zabezpieczając wszystkie niezbędne potrzeby. Założono, że działania te przyczynią się do dłuższego utrzymania samodzielności, a w wielu przypadkach mogą oddalić konieczność przyznania wsparcia instytucjonalnego, np. w formie pobytu w domu pomocy społecznej. Wśród szeregu działań zaplanowano m.in.:

- rozwój opieki wytchnieniowej dla osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu oraz dla opiekunów faktycznych;
- działania w zakresie rozwoju zlecenia usług środowiskowych organizacjom pozarządowym;
- wykorzystanie nowoczesnych technologii, takich jak teleopieka;
- rozwój pomocy sąsiedzkiej²⁴.

Program Wieloletni „Senior+” na lata 2021–2025 jest kontynuacją Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020. Jego celem jest zwiększenie aktywności osób starszych poprzez dofinansowanie samorządów terytorialnych w tworzeniu

23. Ibidem, s. 73–111.

24. Uchwała Rady Ministrów nr 105 z 17 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027 z perspektywą do roku 2030”, M.P. 2021 poz. 843.

i prowadzeniu Dziennych Domów Pomocy Społecznej „Senior+” oraz Klubów Seniora. Warto wskazać, że w ciągu ostatnich sześciu lat – dzięki programowi – powstało 361 nowych Dziennych Domów Pomocy oraz 922 Klubów Seniora²⁵.

Program wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025 jest kontynuacją programu z lat wcześniejszych i jest adresowany do organizacji pozarządowych. Zakłada on zwiększenie uczestnictwa osób starszych we wszystkich dziedzinach życia społecznego poprzez wspieranie aktywności organizacji pozarządowych działających na rzecz seniorów, m.in. poprzez wzbogacenie oferty zagospodarowania czasu wolnego dla osób starszych oraz zwiększenie poziomu samoorganizacji środowiska seniorów w życiu publicznym²⁶.

Dalsze wspieranie zwiększania dostępności usług opiekuńczych w gminach, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób w wieku 75+ zaprojektowano poprzez realizację Programu „Opieka 75+”, który jest realizowany od stycznia 2018 roku i adresowany do gmin miejskich, wiejskich, miejsko-wiejskich do 60 tys. mieszkańców. Celem Programu jest poprawa dostępności seniorów – w wieku powyżej 75. lat – do usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych zarówno dla osób samotnych, jak i tych, które pozostają w rodzinach. Gminy, które przystępują do realizacji Programu, uzyskują finansowe wsparcie do 50% przewidywanych kosztów realizacji zadania. Środki w ramach Programu mogą być przeznaczone m.in. na dofinansowanie zwiększenia liczby godzin usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych²⁷.

W obszarze ochrony zdrowia działania na rzecz seniorów zaplanowano w „Narodowym Programie Zdrowia na lata 2021–2025”. Wśród zadań służących realizacji celu operacyjnego 5: Wyzwania demograficzne, wskazano „Wspieranie aktywności społecznej seniorów oraz poprawa związanej ze zdrowiem jakości życia osób starszych”. Dla celu tego założono realizację w formie zadania własnego m.in. przez Ministerstwo Zdrowia, a także powierzano w trybie konkursowym. W kolejnym zadaniach wskazano jako istotne m.in.:

- rozwój usług wspierających zdrowie i jakość życia u osób starszych i ich opiekunów nieformalnych, w szczególności przez (rozwój dziennych form wsparcia i pomocy psychologicznej oraz edukację);

25. Uchwała nr 191 Rady Ministrów z 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2021–2025, M.P. 2021 poz. 10.

26. Uchwała nr 167 Rady Ministrów z 16 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025, M.P. 2020 poz. 1125.

27. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program „Opieka 75+” na rok 2022*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-opieka-75-edycja-2022>, dostęp 19.09.2022.

- działania na rzecz koordynacji opieki nad osobami starszymi, dostępnej w ramach ochrony zdrowia i pomocy społecznej;
- edukację przedstawicieli zawodów medycznych;
- edukację ukierunkowaną na profilaktykę problemów zdrowotnych²⁸.

Niestety we wskazanych programach albo marginalnie wspomina się o mieszkańcach wsi, albo pomija się tę kwestię milczeniem.

Samorząd – scenariusze trafione, ale ...

Emanacją polityk publicznych wobec starości są działania szesnastu samorządów regionalnych, które od 1999 roku funkcjonują na podstawie ustawy o samorządzie wojewódzkim. Zgodnie z filozofią reformy administracyjnej kraju samorząd wojewódzki nie jest nastawiony na bezpośrednie zaspakajanie potrzeb mieszkańców, tylko na tworzenie programów, które pośrednio będą oddziaływały na obywateli regionu. Wizja ta najczęściej przybiera formę strategii polityki społecznej, która jest dokumentem ramowym przyjmowanym przez samorządy poszczególnych województw. Najczęściej kwestii starości poświęca się jeden z celów operacyjnych dokumentu.

W województwie śląskim podstawą dla kształtowania regionalnej polityki społecznej jest przyjęta w 2020 roku Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2020–2030. W dokumencie tym „cel strategiczny nr 2” poświęcony został rozwojowi warunków sprzyjających aktywnemu i pełnemu uczestnictwu osób starszych w życiu społecznym oraz dostosowaniu systemu wsparcia do potrzeb starzejącego się społeczeństwa, m.in. poprzez takie kierunki działań jak:

- kreowanie polityki senioralnej celem zaspokojenia potrzeb osób starszych i umożliwienie im wykorzystania ich zasobów do rozwoju społeczności lokalnych;
- rozwijanie opieki środowiskowej oraz tworzenie sieci wsparcia opartych na zasobach indywidualnych (rodzinnie, otoczeniu) i zasobach instytucjonalnych;
- niwelowanie barier w dostępie seniorów do rynku dóbr i usług;
- promowanie pozytywnego wizerunku osób starszych²⁹.

Program traktuje seniorów – pod względem zamieszkania – jako grupę dość jednorodną nie dostrzegając specjalnych różnic pomiędzy mieszkańcami wsi i miasta.

28. Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025, Dz. U. 2021 poz. 642.

29. Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2020–2030, Załącznik do Uchwały nr VI/25/1/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z 16.11.2020 r.

Polityka publiczna wobec wiejskiej starości na poziomie lokalnym (powiatowym i gminnym) została zakreślona w ustawie o pomocy społecznej. Pomoc społeczną określa się w znaczeniu funkcjonalnym jako metodę, technikę lub narzędzie działań służące zaspokojeniu określonych potrzeb osób rodzin czy całych grup społecznych. W rozumieniu ustawy o pomocy społecznej jest ona definiowana jako instytucja polityki społecznej państwa. Z dokumentu tego wynika bezpośrednio obowiązek konstrukcji strategii rozwiązywania problemów społecznych rozumianej najczęściej jako uogólniony i trwały, aczkolwiek podlegający modyfikacjom, zestaw wzorów interwencji społecznych. Biorąc pod uwagę funkcjonalny charakter strategii, można wnosić, że jej celem jest doprowadzenie do zmiany społecznej w interesującym nas obszarze kwestii społecznych, oceniając, że jego osiągnięcie jest możliwe poprzez takie procesy, jak m.in. integracja i koordynacja oraz promowanie partnerstwa i dialogu pomiędzy wszystkimi podmiotami zainteresowanymi zmianą społeczną. Strategie powinny pełnić funkcje zabezpieczająco-osłonowe wobec grup społecznych marginalizowanych i wykluczonych, będąc jednocześnie stymulatorem współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej, a poprzez swój obligatoryjny charakter mogą być inspiracją do aktywnego współdziałania między samorządem lokalnym a organizacjami pozarządowymi³⁰. Konstrukcyjnie dokumenty te są podobne do strategii krajowych – wyposażone są w diagnozę, cel działania, wybór kierunków i celów operacyjnych oraz powinny zawierać rozpisane harmonogramy terminów realizacji działań, a także projektowanych środków. Należy stwierdzić, że te dwa ostatnie elementy są najsłabszą stroną dokumentów planistycznych przyjmowanych w drodze uchwał rad powiatów i gmin wieloletnich.

W analizowanych 17 dokumentach powiatowych z terenu województwa śląskiego (wzięto pod uwagę wszystkie powiaty ziemskie) kwestia starości na wsi (ale też starość w ogóle) nie została w jakiś szczególny sposób wyodrębniona. Oczywiście możemy ją dostrzec w obszarach związanych z niepełnosprawnością, jak np. w przypadku powiatu rybnickiego w ramach celu strategicznego „4: Niezależność życiowa niepełnosprawnych mieszkańców powiatu rybnickiego”, gdzie pojawiają się kwestie wsparcia osób niepełnosprawnych od wzrostu poziomu integracji społecznej, poprzez ich zatrudnienie, po poprawę kondycji psychofizycznej i wzrost efektywności ich instytucjonalnego wsparcia³¹. W przypadku powiatu zawierciańskiego kwestia starzenia się ludności została dostrzeżona w części diagnostycznej. Jednak już w części programowej została potraktowana dość ogólnikowo w celu, który sformułowano

30. R. Majer, *Polityka samorządowa wobec starości. Strategie i podmioty*, Łódź 2018, s. 31–32.

31. Uchwała Nr XLII/258/14 Rady Powiatu w Rybniku z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Rybnickim na lata 2014–2023, <https://bip.starostwo.rybnik.pl/start/12-akty-prawne?start=296>, dostęp 16.09.2022.

następująco: „Wysoka jakość usług społecznych, w tym zdrowotnych, socjalnych, specjalistycznych, kierowanych do różnych grup odbiorców ze specjalnymi potrzebami, ograniczeniami”. Wśród celów szczegółowych wskazano m.in.:

- rozszerzenie standardu jakości usług,
- dopasowanie form pomocy do zdiagnozowanych potrzeb,
- poprawę dostępu mieszkańców powiatu do zasobów pomocy społecznej³².

Na poziomie gminnym, spośród 95 gmin wiejskich woj. śląskiego, analizie jakościowej poddano 20 dokumentów strategicznych. Dokumenty wybrano do badania drogą losowania i w sumie stanowią one ponad 21% ogółu strategii przyjmowanych przez samorządy wiejskie województwa śląskiego. W każdej ze strategii znaleziono odniesienie do sytuacji osób starszych mieszkających w gminie. W części planistycznej także pojawiły się przedsięwzięcia mające na celu poprawę jakości życia seniorów. Diagnozując kwestie senioralne na poziomie środowiska lokalnego, najczęściej dostrzegano kwestie, które dotyczą mieszkańców w wieku senioralnym w środowiskach wiejskich:

- brak standardu usług dla osób starszych;
- brak małych form pomocy społecznej i wsparcia dla rodzin opiekujących się osobami starszymi;
- zwiększony popyt na infrastrukturalne formy pomocy (domy pomocy społecznej) najczęściej większy niż możliwości finansowe gminy;
- wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie mieszkańców;
- deficyty w sferze technicznej (w zakresie dostępności sprzętów ułatwiających codzienne funkcjonowanie – bariery w przypadku osób niepełnosprawnych, wyposażenie łazienek);
- brak wolontariuszy i organizacji pozarządowych udzielających wsparcia osobom starszym;
- wzrost liczby osób samotnych;
- trudności komunikacyjne i utrudnienia w dostępie do ochrony zdrowia i rehabilitacji.

W przypadku gminy Poczesna (pow. częstochowski) w ramach celu strategicznego „Aktywizacja grup zagrożonych wykluczeniem” przewidziano cel operacyjny pn.: „Usprawnianie osób niepełnosprawnych i seniorów”, w ramach którego zaplanowano:

- rozwój usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz opieki wytchnieniowej;

32. Uchwała Rady Powiatu Zawierciańskiego z 16 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Zawierciańskiego na lata 2021–2026, <https://zawiercie.powiat.pl/dokumenty-strategiczne.html>, dostęp 16.08.2022.

Proces planowania polityk publicznych na przykładzie polityki wobec osób starszych

- współpraca z innymi jednostkami samorządu oraz z organizacjami pozarządowymi na rzecz osób niepełnosprawnych i starszych;
- wspieranie różnych form imprez kulturalnych i rekreacyjnych, w których mogą uczestniczyć osoby niepełnosprawne;
- podjęcie działań zmierzających do utworzenia Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego;
- rozwój usług transportowych dla osób niepełnosprawnych³³.

W przypadku Kozięglów (pow. myszkowski) zaprojektowano „budowę zintegrowanego systemu wsparcia seniorów i osób z niepełnosprawnościami”, poprzez:

- rozwój usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych;
- aktywizację rodziny i środowiska sąsiedzkiego w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb życiowych osób starszych i niesamodzielnych;
- podjęcie działań w celu utworzenia Gminnej Rady Seniorów;
- organizowanie wolontariatu;
- podjęcie działań zmierzających do utworzenia środowiskowej placówki dla seniorów.

Siatki zaplanowanych, w innych dokumentach, celów strategicznych mają układ podobny, a różnią się w sposób ograniczony możliwościami realizacyjnymi poszczególnych środowisk lokalnych. Trzeba zauważyć, że generalnie są one zgodne zarówno z kluczowymi ustaleniami gerontologii, jak i aktami programowymi przyjmowanymi na poziomie europejskim i krajowym. Warto dostrzec także zainteresowanie gminnych samorządowców rozwojem usług dla osób starszych, co jest zgodne z aktualnie realizowanym procesem deinstytucjonalizacji i rozwojem usług społecznych.

Podsumowanie i rekomendacje w kierunku rozwijania usług na Polskiej wsi

Wielopoziomowość polityk publicznych wobec starości może stwarzać realne możliwości poprawy jakości życia osób starszych, o ile zadania, wskazane w poszczególnych dokumentach programowych, będą wdrażane i poddawane procesowi oceny. Dokumenty przyjmowane na poziomie międzynarodowym i europejskim z natury rzeczy pozostają na pewnym poziomie ogólności, wyznaczają jednak pewne kierunki działań, które powinny być implementowane do dokumentów krajowych.

33. Uchwała Nr 251/XXXIII/21 Rady Gminy Poczesna z 21 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia „mieszkańcy polskiej wsi, o ile dotyczą ich”, <https://bip.poczesna.pl/pliki/dokumenty/2021-12-29/290/249.pdf>, dostęp 17.08.2022.

Programy krajowe są obszarem możliwości realizacyjnych, adresowane są do instytucji publicznych, podmiotów pozarządowych, jak również sektora gospodarczego. Są zgodne z ustaleniami gerontologów i polityków społecznych w obszarze potrzeb senioralnych. Jednak już w tym miejscu przydałoby się większe zróżnicowanie odbiorcy. Starość w mieście, gdzie dysponujemy szerszą infrastrukturą społeczno-zdrowotną, nadal wydaje się łatwiejsza do pokonania niż starość na wsi. Pomimo dokonujących się w kraju przemian, wieś pozbawiona jest rozbudowanej infrastruktury socjalno-zdrowotnej, która podnosiłaby jakość życia osób starszych.

Dokumenty ogólne, w których specjalnie nie różnicujemy odbiorcy i traktujemy tak samo mieszkańca wsi czy miasta, są zdecydowanie łatwiejsze do przygotowania a później do realizacji. Jednak czy w politykach publicznych, a w szczególności w polityce społecznej o to chodzi? Dokumenty regionalne – wojewódzkie traktują seniorów jako grupę dość jednolitą bez względu na miejsce zamieszkania i ewentualne ograniczenia z tego wynikające. Samorządy powiatowe skoncentrowały się jedynie na osobach z niepełnosprawnościami, wśród których znaleźli się seniorzy. W intencjach autorów brakuje natomiast szczególnej troski o mieszkańców wsi. „Starość na wsi” można odnaleźć dopiero na poziomie dokumentów gminnych. W strategiach pojawia się troska o rozwój usług opiekuńczych, aktywizację i szeroko pojętą integrację osób starszych z innymi grupami społecznymi. Problemem jednak pozostaje brak obowiązku systematycznego monitoringu i ewaluacji dokumentów strategicznych, co może prowadzić do bardzo różnego podejścia do realizacji poszczególnych zapisów.

Reasumując: w obszarze polityk publicznych mamy wielość dokumentów programowych dotyczących starości, w których brakuje szczególnego rozróżnienia na mieszkańców wsi i miast, w związku z powyższym autor rekomenduje następujące rozwiązania:

- opracowanie przez ministra właściwego ds. polityki społecznej we współpracy z ministrem właściwym ds. rolnictwa kompleksowego programu dotyczącego podnoszenia jakości życia osób starszych na wsi, zawierającego pogłębioną diagnozę sytuacji seniorów i propozycje dla tej grupy społecznej;
- ujęcie specyfiki starości na wsi w dokumentach polityk publicznych dotyczących rozwoju usług społecznych i ochrony zdrowia;
- preferencje dla organizacji pozarządowych realizujących projekty dla seniorów zamieszkujących tereny wiejskie, np. w programie „Aktywni+”;
- konstrukcję programów zawierających ułatwienia komunikacyjne dla seniorów oraz fundusz remontowy, który pozwoli osobom w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej poprawę warunków bytowych;

Proces planowania polityk publicznych na przykładzie polityki wobec osób starszych

- wprowadzenie obowiązku monitorowania lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, tak by zapisy były przynajmniej co dwa lata weryfikowane.

Postępujące programowanie procesu deinstytucjonalizacji w obszarze polityk publicznych może przyczynić się do rozwoju usług społecznych sprzyjających wyższej jakości życia seniorów, ważne by był on dokonany w sposób uwzględniający specyfikę starości na wsi, która nadal jest bardziej odległa od infrastruktury społecznej i zdrowotnej polskich miast.

Bibliografia

- Birkland T.A.**, *Agenda Setting in Public Policy* [w:] *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, F. Fischer et al., CRC Press, 2007.
- Dziewięcka-Bokun L.**, *O sposobach rozumienia polityki społecznej* [w:] *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, red. B. Ponikowski, J. Zarzeczny, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002.
- Komisja Europejska**, *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf, dostęp 21.09.2022.
- Gilga K.**, *Rozmiary ryzyk społecznych w Polsce* [w:] *Zabezpieczanie społeczne a prawa społeczne. Wybrane zagadnienia*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2021.
- Izebski I.**, *Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 1(241).
- Iwański R.**, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich a sytuacja osób starszych na wsi*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis” 2013, „Oeconomica”, nr 299(70).
- Jęczarek M.**, *Jednostki samorządu terytorialnego-podmioty wewnętrzne czy zewnętrzne polityk publicznych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 3(14).
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej** (2010/C 83/02), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 83/389, 30.3.2010, <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF>, dostęp 20.09.2022.
- Kozaczka D.**, *Polityki publiczne jako proces*, „Zoon Politikon” 2016.
- Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu**. Aktualizacja 2021–2027 z perspektywą do roku 2030, Uchwała Rady Ministrów nr 105 z 17 sierpnia 2021 r., M.P. 2021 poz. 843.
- GUS**, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2021 r. Stan w dniu 31 grudnia*, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stand-i-struktura-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2021-r-stand-w-dniu-31-grudnia,6,31.html#>, dostęp 25.11.2022.
- Majer R.**, *Polityka samorządowa wobec starości. Strategie i podmioty*, Łódź 2018.

Proces planowania polityk publicznych na przykładzie polityki wobec osób starszych

- Markiewicz Z.**, *Sprawy ludzi starszych w Strategii Rozwoju Pomocy Społecznej Opolszczyzny* [w:] *Starzenie się populacji wyzwaniem dla polityki społecznej. Materiały Konferencji*, Kraków, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, 2002.
- Mazur S.**, *Status teoretyczno-metodologiczny badań nad politykami publicznymi*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18.
- Mikołajczyk-Lerman G., Potoczna M.**, *Instytucjonalne wsparcie niesamodzielnych osób starszych w województwie łódzkim, Potencjał, potrzeby, wyzwania*, Łódź – Kraków 2020.
- Narodowy Program Zdrowia na lata 2021–2025**, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r., Dz. U. 2021 poz. 642.
- Polityka senioralna województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2021–2027**, Załącznik do Uchwały Nr 16/165/21/VI Zarządu województwa warmińsko-mazurskiego z dnia 30 marca 2021 r., https://warmia.mazury.pl/images/Departamenty/Regionalny_Osrodek_Polityki_Spolecznej/polityka_senioralna_2021-2027_konsultacje/Program_Polityka_senioralna_2021-2027.pdf, dostęp 17.09.2022.
- Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność**, Załącznik do uchwały nr 161 Rady Ministrów z 26 października 2018 r., M.P. poz. 1169.
- Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Rybnickim na lata 2014–2023**, Uchwała Nr XLII/258/14 Rady Powiatu w Rybniku z 26 czerwca 2014 r., <https://bip.starostwo.rybnik.pl/start/12-akty-prawne?start=296>, dostęp 16.09.2022.
- Program Wieloletni „Senior+” na lata 2021–2025**, Uchwała nr 191 Rady Ministrów z 21 grudnia 2020 r., M.P. 2021 poz. 10.
- Program Wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025**, Uchwała nr 167 Rady Ministrów z 16 listopada 2020 r., M.P. 2020 poz. 1125.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej**, *Program „Opieka 75+” na rok 2022*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-opieka-75-edycja-2022>, dostęp 19.09.2022.
- Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Zawierciańskiego na lata 2021–2026**, Uchwała Rady Powiatu Zawierciańskiego z 16 marca 2021 r., <https://zawiercie.powiat.pl/dokumenty-strategiczne.html>, dostęp 16.08.2022.
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2020–2030**, Załącznik do Uchwały nr VI/25/1/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z 16.11.2020 r.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Poczesna na lata 2021–2027**, Uchwała Nr 251/XXXIII/21 Rady Gminy Poczesna z 21 grudnia 2021 r., <https://bip.poczesna.pl/pliki/dokumenty/2021-12-29/290/249.pdf>, dostęp 17.08.2022.
- Szatur-Jaworska B.**, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Warszawa 2000.
- Szatur-Jaworska B.**, *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach* [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Warszawa 2012.
- Woźnicki J.**, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1.

Proces planowania polityk publicznych na przykładzie polityki wobec osób starszych

Villa F., *Polityka społeczna, demokracja i praca socjalna*, oprac. M. Bocheńska-Seweryn, K. Kluzowa, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 1997.

Zybała A., *Polityki publiczne*, Warszawa, KSAP, 2012.

Zybała A., *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18.

Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593.

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz. U. 2015 poz. 1705.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz. U. 2019 poz. 1696.

otrzymano: 06.10.2022
zaakceptowano: 09.12.2022

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*



The process of planning public policies on the example of policies concerning the elderly living in rural areas

Ryszard Majer

Abstract

Treating social policy as one of the public policies, we can understand it as a broad commitment of the public authority to meet selected social needs, which include, for example, social security, health care services, social assistance, or education. Currently, it is possible to distinguish three levels of implementing public policies: programme choices, implementing public programmes, and results of public actions. This work will handle the first level, which is represented by politicians and officials at individual levels of public authority: central authority, which will be represented by government documents, regional authority (at the level of a voivodeship self-government), and local authority implemented by a poviát and municipality. Programme documents represent the broad interest of politicians in the challenge of old age in public space. A significant level of generality, even though coherent with the directions for improving the quality of life of older people indicated by science, combined with a lack of a system for monitoring policies at individual levels, results in that both politicians and officials dealing with the issue of old age in rural areas still have a lot to do.

Keywords: programming of public policies, self-government, old age, countryside.

Ryszard Majer, PhD, prof. UJD, Jan Długosz University of Humanities and Natural Sciences in Częstochowa.

Introduction

In modern science, public policy serves to give order to public tasks, starting with designing them, through implementation, up to evaluating results. We can define it as a set of processes undertaken by the public administration as part of the mission of satisfying social needs. The main objective of public policy research is to support the creators of public reality with their knowledge resulting from research that verifies the content of these policies. These policies include primarily the country's development, i.e. improving its international position and security, competitiveness, increasing its potential and resources, as well as solving social, educational, economic, or health issues, especially where it is important for citizens and institutions performing public tasks¹.

The field of interest for public policy sciences includes issues aimed at recognizing and understanding the mechanisms of making choices and public decision-making, as well as the related implementation conditions. For this reason, this science is multidisciplinary, is focused on the problem and its contextual location, as well as possesses a normative orientation².

Treating social policy as one of the public policies, we can understand it as a broad commitment of the public authority to meet selected social needs, which include, for example, social security, health care services, social assistance, or education³. We can also treat it as a broad set of principles and actions that determine the manner of distributing and controlling a certain level of prosperity, implemented through political actions, which in this case are normative in nature⁴. Looking at the catalogue of social problems that are solved by public authorities, for example within the social assistance system, we can see that some are only underlined (such as the issue of old age, which in itself is not a reason for providing social assistance⁵), while for others a quite broad instrument was built (including the system of social assistance benefits addressed to the unemployed). That is because, it is not a feature

1. J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – "nauki o polityce publicznej" usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, "Nauka" 2012, nr 1, p. 134–135.

2. S. Mazur, *Status teoretyczno-metodologiczny badań nad politykami publicznymi*, "Wrocławskie Studia Politologiczne" 2015, nr 18, p. 8.

3. L. Dziewięcka-Bokun, *O sposobach rozumienia polityki społecznej* [in:] *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, red. B. Ponikowski, J. Zarzeczny, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002, p. 63.

4. F. Villa, *Polityka społeczna, demokracja i praca socjalna*, compilation M. Bocheńska-Seweryn, K. Kluzowa, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 1997, p. 12; cf. P. Donati, *Frontiere della politica sociale*, Angeli, Milano 1987, p. 37.

5. Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593.

of public authority to solve all problems faced by citizens. However, this is not due to the reluctance of public authorities to address specific issues, but rather to the need to set priorities. The selection of priorities/social issues is determined by at least several factors:

- presence on the public agenda – resulting partially due to the severity of the issue and its scale;
- the interest of the public in a given issue;
- an interest of interest groups and lobbyists (including academia and NGOs)⁶.

Other, seemingly significant factors include a situation in which market mechanisms fail and the state or other public authority must intervene in the process of solving a given problem⁷. Building an agenda, meaning defining a public problem, may include three levels:

- universal – the agenda includes all ideas and concepts within a given public issue (diagnosis – solution);
- systemic – addressed to politicians and intends to shape awareness concerning a given problem;
- institutional – includes a given territory and/or selected entities⁸.

The process of creating public policy is essentially limited to legislating, which becomes a framework for following activities carried out by individual public life entities⁹. Of course, one cannot forget about other tools that can be used in terms of this process, such as: cooperation, argumentation, debating, shaping positive incentives to adopt the expected attitudes, implementing indicators of effectiveness of activities or conducting evaluation¹⁰. Currently, three implementation levels of public policies are distinguished: programme choices, implementing public programs, and the results of public actions¹¹.

The following work will concern the first level, which is carried out by politicians and officials, at least at several levels of public authority, i.e. central, regional, and local authorities. The aim of this article is to assess the process of planning public policy towards the elderly basing on selected documents, with particular emphasis on the situation of rural residents. The national perspective is complemented by a look

6. A. Zybała, *Polityki publiczne*, KSAP, Warsaw 2012, p. 47–60.

7. D. Kozaczka, *Polityki publiczne jako proces*, "Zoon Politikon", 2016, p. 325.

8. T.A. Birkland, *Agenda Setting in Public Policy* [in:] *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, ed. F. Fischer et al., CRC Press 2007, p. 63.

9. A. Zybała, *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, "Wrocławskie Studia Politologiczne" 2015, nr 18, p. 29.

10. I. Izebski, *Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną*, "Zeszyty Naukowe KUL" 2018, nr 1(241), p. 222.

11. M. Jęczarek, *Jednostki samorządu terytorialnego podmioty wewnętrzne czy zewnętrzne polityk publicznych*, "Polityka i Społeczeństwo" 2016, nr 3(14), p. 52.

at the sources, i.e. international decisions creating senior policies. Choosing the target of the analysis is not accidental. Older people constitute an increasingly large social group. It is estimated that by 2050 the share of people older than 65 years of age will exceed 28% of the EU's population in general, and according to forecasts concerning Poland this figure may reach 34%. Taking into consideration the current demographic trends, we can assume that every third inhabitant of a rural area will then be 65 years old or older. This also means an increase in the age heterogeneity of this group, entailing various needs¹² that should be recognised in the process of public policy programming. 2,971,545 people of post-working age (1,042,271 men and 1,929,274 women) lived in the Polish countryside at the end of 2021, which constituted over 34% of the total population of elderly people (8,529,663)¹³. In terms of the analysis, a review of national documents has been carried out, concerning seniority policy, regional documents, and programme documents at the local (poviat and municipal) level from the Silesian voivodeship, which is the closest to the author's research activity so far.

At the source – in the perspective of international documents

During old age a person is exposed to at least a few of the commonly occurring social risks (deteriorating health/old age diseases, insufficient income, lack of shelter, life dependency). By risk, we mean the danger of an occurrence of a future event, uncertain, independent of a person's will and unfavourable for that person. Risk always affects a specific person, and often also that person's family. While the state constructs extensive social security systems that guarantee security in a fairly narrow socio-economic sense, these activities are aimed at reducing and compensating for commonly occurring losses. However, they are not able to predict all situations that a given person will face¹⁴, hence in an era of an intensified population ageing process, there is a need for creating programs that will support seniors.

12. R. Iwański, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich a sytuacja osób starszych na wsi*, "Folia Pomerranae Universitatis Technologiae Stetinensis" 2013, "Oeconomica", nr 299(70), p. 83.
13. GUS, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2021 r. Stan w dniu 31 grudnia*, Warsaw 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stand-i-struktura-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2021-r-stand-w-dniu-31-grudnia,6,31.html#>, access 25.11.2022.
14. K. Gilga, *Rozmiary ryzyk socjalnych w Polsce* [in:] *Zabezpieczanie społeczne a prawa społeczne. Wybrane zagadnienia*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2021, p. 33–34.

Already since the second half of the 20th century, the issue of population ageing has been recognised in both the European and global dimensions. It is worth to note adopting the “International Action Plan on Ageing” in Vienna in 1982 by the First World Assembly on Ageing (it was noted, for example, that development must promote human dignity and ensure equal participation of all age groups in distributing resources, rights, and obligations, intergenerational solidarity should be promoted). In 1991 (Resolution 46/91), the UN General Assembly adopted the “Principles for elder persons”. The document emphasizes values such as independence, participation, care, self-realization, and dignity. During the Second World Assembly on Ageing, held in Madrid in 2002, it was called for eliminating all forms of discrimination, including age discrimination¹⁵. Responding to the UN’s calls to develop own actions concerning seniors, European countries have constructed a concept of active ageing, which is supposed to translate into supporting older people in their independence, promoting the activity of seniors in the area of professional activity, reducing age discrimination, promoting health programs addressed to older people, providing support to informal carers, expanding community support and, if necessary, providing round-the-clock care¹⁶. In the Charter of Fundamental Rights adopted in 2007, Article 25, the signatory states declared that they recognize and respect the rights of the elderly to lead a dignified and independent life and to participate in social and cultural life¹⁷. In the “Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, population ageing is included as one of the key challenges of the European Union. In this document’s network of objectives, one can find postulates to increase the employment rate of people aged 20–64 to 75%, which would have an impact on increasing the number of older people active in the labour market¹⁸.

National level – development and creation

National documents characterizing the policy towards seniors and old age, the most important objective of which is to build conditions for satisfying the needs of

15. B. Szatur-Jaworska, *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach* [in:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie Tezy i rekomendacje*, Warsaw 2012, p. 9.

16. G. Mikołajczyk-Lerman, M. Potoczna, *Instytucjonalne wsparcie niesamodzielnych osób starszych w województwie łódzkim, Potencjał, potrzeby, wyzwania*, Łódź – Kraków 2020, p. 42.

17. *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2010/C 83/02), Official Journal of the European Union, C 83/389, 30.3.2010, <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF>, access 20.09.2022.

18. Commission Communication “*Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*”, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf, access 21.09.2022.

the elderly and to shape appropriate relations between generations, in order to aim at maintaining the autonomy of older people for as long as possible and preventing their social exclusion¹⁹, by their nature at this level are general and directional.

In 2015, the Law on the Elderly was adopted. The purpose of this regulation comes down to defining the area of monitoring and presenting information concerning the situation of older people, and also presents entities participating in implementing this task (mainly public administration bodies and state organizational units). “The sole area of information designated by the legislator includes, for example, the demographic situation, income situation, housing conditions, professional activity, family situation and household structure, the situation of persons with disabilities, social and civic activity, educational and cultural activity. Even though the legislator did not distinguish between rural and urban residents in this regulation, firstly, it defined senior policy as “all the activities of public administration bodies and other organizations and institutions that carry out tasks and initiatives shaping the conditions for dignified and healthy ageing” and specified the age of a senior: a person who reaches the age of 60²⁰.

Due to the fact that the number of persons with disabilities increases with age, it is worth looking at the regulations concerning supporting persons with disabilities. Let's point to one of the last regulations that addresses the issue of accessibility for people with special needs. They have been defined as those who, due to their external or internal characteristics or circumstances, must undertake additional measures to be able to participate in various spheres of life on an equal basis with others²¹. This group also includes senior residents of the Polish countryside, if they are affected by disability or other barriers defined in the above legal act.

In 2018, the Council of Ministers formulated and adopted the “Social policy towards the elderly 2030. Security – Participation – Solidarity”, in which it was recognized that the social policy towards the elderly constitutes, for the entire Council of Ministers, one of the priorities of the implemented public policy. In this document, social policy towards the elderly is defined as: “purposeful, long-term, and systemic impact of the state and other public and non-public entities on shaping legal, economic, and social conditions in order to create a favourable life situation for older people, adapted to the social, economic, health care and protection needs changing with age at every stage of the elderly person's life”²². The document indicates areas

19. B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Warsaw 2000, p. 121.

20. Ustawa z 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz. U. 2015 poz. 1705.

21. Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz. U. 2019 poz. 1696.

22. *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność, Załącznik do uchwały nr 161 Rady Ministrów z 26 października 2018 r.*, M.P. poz. 1169, p. 4–5.

concerning older people in general, which were treated as challenges for the changing reality:

- forming a positive perception of old age in society;
- participating in social life and supporting all forms of civic, social, cultural, artistic, sporting, and religious activities;
- creating conditions allowing to use the potential of older people as active participants in economic life and the labour market;
- health promotion, disease prevention, access to diagnosis, treatment and rehabilitation;
- increasing physical safety – counteracting violence and neglect;
- creating conditions for solidarity and integration between generations;
- activities in favour of education for old age (care and medical staff), up to old age (the entire society), through old age (from the youngest generation), and education in old age (the elderly).

In addition to the above-mentioned activities, those that take into account the independence of the elderly in a special way are also indicated:

- reducing the scale of dependence on others by facilitating access to services that strengthen independence, and adapting the living environment to the functional capabilities of dependent elderly people;
- ensuring optimal access to health, rehabilitation, and nursing services;
- developing a network of environmental and institutional services provided to dependent persons;
- building a support system for informal carers.

The tasks were related to seniors in general, however, assessing the economic and housing situation of the elderly, in the diagnostic part the authors noticed differences in the field of dynamics and structure of income and expenditure depending on the location of the household. It has been assessed that the income situation of households in cities is better than that of households in rural areas. Households in cities had a 30.1% higher income concerning households including exclusively persons at the age of 60 or older, and 32.9% higher for households including exclusively persons under the age of 60, as well as spending (respectively at 23.5% and 31.5%) than rural households. Residents of urban households assessed their material situation better²³.

In the “National Programme for Counteracting Poverty and Social Exclusion. Updated for 2021–2027, public policy for years up to 2030”, which was adopted in 2021, in addition to the activities that were a development of programs already implemented by the Ministry of Family and Social Policy, it was planned to, for

23. Ibidem, p. 73–111.

example, intensify activities for people in need of support in the form of services in a way that allows them to live as long as possible in the family and local environment, securing all necessary needs. It was assumed that these actions would contribute to maintaining independence for a longer time, and in many cases may postpone the need to grant institutional support, e.g. in the form of a stay in a social welfare home. The number of activities include, for example:

- development of respite care for people in need of support in everyday functioning and for actual caregivers;
- actions in the field of developing commissioning NGOs with community support services;
- using modern technologies, such as telecare;
- developing neighbourhood support²⁴.

The “Senior+” Multiannual Programme for the years 2021–2025 is a continuation of the “Senior+” Multiannual Programme for the years 2015–2020. Its aim is to increase the activity of older people by co-financing local governments in creating and running “Senior+” Day Care Homes and Senior Clubs. It is worth pointing out that during the last six years – thanks to the program – 361 new Day Care Homes and 922 Senior Clubs have been created²⁵.

The “Aktywni+” Multiannual Programme for the years 2021–2025 is a continuation of a programme from previous years and is addressed to NGOs. It assumes increasing the participation of the elderly in all areas of social life by supporting the activity of non-governmental organizations working in favour of seniors, for example, by enriching the offer of free time management for the elderly and increasing the level of self-organization of the seniors’ environment in public life²⁶.

Further support for increasing the availability of care services in communes, including specialist care services, for people aged 75+ was designed by implementing the “Opieka 75+” Programme, which is implemented since January 2018 and is addressed to urban, rural, urban-rural communes up to 60,000 residents. The aim of the Program is to improve the accessibility in terms of seniors – over the age of 75 – to care services, including specialist care services for both single people and those who remain in families. Municipalities that join the programme receive financial support up to 50% of the expected costs of the task. The programme’s funds may

24. Uchwała Rady Ministrów nr 105 z 17 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą “Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027 z perspektywą do roku 2030”, M.P. 2021 poz. 843.

25. Uchwała nr 191 Rady Ministrów z 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego “Senior+” na lata 2021–2025, M.P. 2021 poz. 10.

26. Uchwała nr 167 Rady Ministrów z 16 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego na rzecz Osób Starszych “Aktywni+” na lata 2021–2025, M.P. 2020 poz. 1125.

be used, for example, to co-finance increasing the number of hours of care services, including specialist care services²⁷.

In the field of health protection, actions in favour of seniors have been planned in the “National Health Programme for the years 2021–2025”. The tasks determined for achieving operational objective 5: Demographic challenges included “Supporting social activity of seniors and improving the health-related quality of life of older people”, for which implementation in the form of own task, for example, by the Ministry of Health was assumed, but also entrusted in a competition mode. For example, the following were indicated as important in the tasks:

- the development of services supporting the health and quality of life of older people and their informal carers, in particular through (developing daily forms of psychological support and assistance as well as education);
- actions in favour of coordinating care for the elderly available through health and social assistance;
- education of representatives of medical professions;
- education aimed at preventing health problems²⁸.

Unfortunately, the indicated programmes mention persons living in rural areas either marginally or ignore this issue.

Local government – correct scenarios, but...

The emanation of public policies towards old age consists in the activities of sixteen regional governments, which have been operating since 1999 on the basis of the Act on voivodeship self-government. According to the philosophy of the administrative reform of the country, a voivodeship self-government is not focused on directly satisfying the needs of residents, but on creating programmes that will indirectly affect the persons in a given region. This vision most often takes the form of a social policy strategy, which is a framework document adopted by local governments of given voivodships. One of the operational objectives of the document is most often devoted to the issue of old age.

In the Silesian Voivodeship, the basis for forming the regional social policy is the Social Policy Strategy of the Silesian Voivodeship for 2020–2030 adopted in 2020. In this document, “strategic objective No. 2” has been devoted to developing

27. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program “Opieka 75+” na rok 2022*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-opiek-75-edycja-2022>, access 19.09.2022.

28. Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025, Dz. U. 2021 poz. 642.

conditions in favour of an active and complete participation of older people in society and adapting the support system to the needs of an ageing society, including through such directions of action as:

- developing seniority policies in order to meet the needs of older people and enabling them to use their resources to develop local communities;
- developing community-based care and support networks based on individual resources (family, environment) and institutional resources;
- eliminating barriers concerning the access of seniors to the market of goods and services;
- promoting a positive image of seniors²⁹.

The programme treats seniors – in terms of place of residence – as a fairly homogeneous group without noticing any special differences between the residents of the countryside and the city.

Public policy towards rural old age at the local (powiat and municipal) level was outlined in the Act on social assistance. Social assistance is defined in a functional sense as a method, technique, or tool of action to meet specific needs of people of families or entire social groups. Within the meaning of the Act on social assistance, it is defined as an institution of the state's social policy. This document directly implies the obligation to construct a strategy for solving social problems, most often understood as a generalized and durable, although subject to modifications, set of social intervention patterns. Taking into consideration the functional nature of the strategy, it can be concluded that its aim is to achieve a social change in the area of social issues of interest to us, assessing that it is possible to achieve it through processes such as integration and coordination, as well as promoting partnership and dialogue between all stakeholders of social change. Strategies should perform security and protective functions towards marginalized and excluded social groups, while being a stimulator of interinstitutional and intersectoral cooperation, and through their obligatory nature they can be an inspiration for active cooperation between local government and non-governmental organizations³⁰. In terms of construction, these documents are similar to national strategies – they include a diagnosis, objective of action, selection of operational directions and objectives, and should include scheduled timetables for implementing activities, as well as proposed measures. It should be noted that the two latter elements constitute the weakest part

29. Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2020–2030, Załącznik do Uchwały nr VI/25/1/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z 16.11.2020 r.

30. R. Majer, *Polityka samorządowa wobec starości. Strategie i podmioty*, Łódź 2018, p. 31–32.

of planning documents adopted by means of resolutions of district councils and multi-annual communes.

In the analyzed 17 poviats documents from the area of the Silesian Voivodeship (all land poviats were taken into account), the issue of old age in the countryside (but also old age in general) was not distinguished in any particular way. Of course, we can see it in areas related to disability, for example, in the case of the Rybnik poviat under the strategic objective "4: Life independence of residents with disabilities of the Rybnik poviat", which will include issues of support for persons with disabilities starting with increasing the level of social integration, through their employment, up to improving the psychophysical condition and increasing the effectiveness of their institutional support³¹. In the case of the Zawiercie poviat, the issue of population ageing was noticed in the diagnostic part. However, in the programme part, it was treated quite generally in an objective that has been formulated as follows: "High quality of social services, including health, social, specialized, addressed to various groups of recipients with special needs, limitations". Among the specific objectives, the following were indicated:

- extending the service quality standard,
- adapting the forms of assistance to the diagnosed needs,
- improving the access of poviat residents to social assistance resources³².

At the commune level, out of 95 rural communes of the Silesian voivodeship, 20 strategic documents were subjected to qualitative analysis. The documents for the study were selected at random and in total they constitute more than 21% of the total strategies adopted by rural governments of the Silesian voivodeship. A reference to the situation of elderly people living in a given commune was found in each of the strategies. The planning part also included projects aimed at improving the quality of life of seniors. When diagnosing senior issues at the level of the local environment, the following issues that affect elderly residents in rural environments were most often noticed:

- lack of a standard of services for the elderly;
- lack of small forms of social assistance and support for families caring for the elderly;
- increased demand for infrastructural forms of assistance (social assistance homes), usually greater than the municipality's financial capabilities;

31. Uchwała Nr XLII/258/14 Rady Powiatu w Rybniku z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Rybnickim na lata 2014–2023, <https://bip.starostwo.rybnik.pl/start/12-akty-prawne?start=296>, access 16.09.2022.

32. Uchwała Rady Powiatu Zawierciańskiego z 16 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Zawierciańskiego na lata 2021–2026, <https://zawiercie.poviat.pl/dokumenty-strategiczne.html>, access 16.08.2022.

The process of planning public policies on the example of policies concerning the elderly

- increase in the share of people of post-working age in the total population;
- technical deficits (in terms of the availability of equipment facilitating daily functioning – barriers in terms of persons with disabilities, bathroom equipment);
- lack of volunteers and NGOs providing support for the elderly;
- increase in the number of single persons;
- communication difficulties and difficulties in accessing health care and rehabilitation.

In the case of the Poczesna commune (Częstochowa powiat), the “Activation of groups at risk of exclusion” strategic objective included an operational goal entitled: “Improvement of persons with disabilities and seniors” in terms of which the following were planned:

- developing care services as well as specialized care services and respite care,
- cooperating with other local government units and NGOs in favour of persons with disabilities and the elderly,
- supporting various forms of cultural and recreational events in which persons with disabilities can participate,
- undertaking actions to create a Care and Residential Centre,
- developing transport services for persons with disabilities³³.

In the case of Kozięgłowy (Myszków powiat), “building an integrated support system for seniors and persons with disabilities” was designed by:

- developing care services and specialized care services,
- activating the family and the neighbourhood environment in order to meet the vital needs of the elderly and dependent people,
- undertaking actions to create a Municipal Council of Seniors,
- organizing volunteering,
- undertaking steps to create an environmental facility for seniors.

The networks of strategic objectives, planned in other documents, have a similar arrangement, and differ in a manner limited by the implementation capabilities of individual local environments. It should be noted that they are generally consistent with both key findings of gerontology and programme acts adopted at European and national levels. It is also worth noting the interest of municipal self-governors in developing services for the elderly, which is in line with the currently implemented deinstitutionalisation process and the development of social services.

33. Uchwała Nr 251/XXXIII/21 Rady Gminy Poczesna z 21 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia „mieszkańcy polskiej wsi, o ile dotyczą ich”, <https://bip.poczesna.pl/pliki/dokumenty/2021-12-29/290/249.pdf>, access 17.08.2022.

Summary and recommendations towards developing services in the Polish countryside

The multilevel character of public policies towards old age may offer real opportunities to improve the quality of life of older people, provided that the tasks indicated in individual programming documents are implemented and subject to the evaluation process. Documents adopted at international and European level by nature remain at a certain level of generality. However, they set out certain directions of action that should be implemented in national documents. National programmes constitute an area of implementation capabilities and are addressed to public institutions, non-governmental entities, as well as the economic sector. They are consistent with the findings of gerontologists and social politicians in the field of senior needs. However, already at this point, it would be useful to increase the diversity of the recipient. Old age in the city, where there is access to a wider social and health infrastructure, still seems easier to overcome than old age in the countryside. Despite the changes taking place in the country, the countryside lacks an extensive social and health infrastructure that would improve the quality of life of older people.

General documents, in which we do not specifically differentiate the recipients and treat the resident of a rural area or a city in the same way, are definitely easier to prepare and implement later. However, is that what public policies and social policy in particular, are about? Regional – voivodeship documents treat seniors as a fairly uniform group, regardless of the place of residence and the possible resulting limitations. Powiat governments focused only on persons with disabilities, including seniors. While, the authors' intentions lack particular concern for the residents of the countryside. "Old age in the countryside" can be found only at the level of municipal documents. The strategies include concern for developing care services, activating and broadly understood integration of older people with other social groups. However, the remaining problem concerns the lack of a requirement to systematically monitor and evaluate strategic documents, which may lead to a very different approach to implementing individual records.

To sum up: the area of public policies includes a number of programme documents concerning old age, in which there is no special distinction between the residents of rural and urban areas, therefore the author recommends the following solutions:

- the minister responsible for social policy, in cooperation with the minister responsible for agriculture, to develop a comprehensive programme on improving the quality of life of elderly people in rural areas, including an in-depth diagnosis of the situation of seniors and proposals for this social group;

The process of planning public policies on the example of policies concerning the elderly

- including the specificity of old age in the countryside in public policy documents concerning the development of social services and health care;
- preferences for NGOs implementing projects for seniors living in rural areas, for example, in terms of the “Aktywni+” programme;
- creating programmes including communication facilities for seniors and a renovation fund that will allow people in the most difficult housing situation to improve their living conditions;
- introducing a requirement to monitor local strategies for solving social problems so that the provisions are reviewed at least every two years.

The progressive programming of the deinstitutionalisation process in the area of public policies may contribute to developing social services in favour of a higher quality of life of seniors, it is important that it is made in a manner that takes into account the specificity of old age in the countryside, which is still distant from the social and health infrastructure of Polish cities.

Bibliography

- Birkland T.A.**, *Agenda Setting in Public Policy* [in:] *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, F. Fischer et al., CRC Press, 2007.
- Dziewięcka-Bokun L.**, *O sposobach rozumienia polityki społecznej* [in:] *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, red. B. Ponikowski, J. Zarzeczny, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002.
- European Commission**, *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf, access 21.09.2022.
- Gilga K.**, *Rozmiary ryzyk społecznych w Polsce* [in:] *Zabezpieczanie społeczne a prawa społeczne. Wybrane zagadnienia*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2021.
- Izebski I.**, *Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną*, “Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 1(241).
- Iwański R.**, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich a sytuacja osób starszych na wsi*, “Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis” 2013, “Oeconomica”, nr 299(70).
- Jęczarek M.**, *Jednostki samorządu terytorialnego-podmioty wewnętrzne czy zewnętrzne polityk publicznych*, “Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 3(14).
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02)**, Official Journal of the European Union, C 83/389, 30.3.2010, <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF>, access 20.09.2022.

The process of planning public policies on the example of policies concerning the elderly

- Kozaczka D.**, *Polityki publiczne jako proces*, "Zoon Politikon" 2016.
- Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu**. Aktualizacja 2021–2027 z perspektywą do roku 2030, Uchwała Rady Ministrów nr 105 z 17 sierpnia 2021 r., M.P. 2021 poz. 843.
- GUS**, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2021 r. Stan w dniu 31 grudnia*, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stand-i-struktura-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2021-r-stand-w-dniu-31-grudnia,6,31.html#>, access 25.11.2022.
- Majer R.**, *Polityka samorządowa wobec starości. Strategie i podmioty*, Łódź 2018.
- Markiewicz Z.**, *Sprawy ludzi starszych w Strategii Rozwoju Pomocy Społecznej Opolszczyzny* [in:] *Stażenie się populacji wyzwaniem dla polityki społecznej. Materiały Konferencji*, Kraków, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, 2002.
- Mazur S.**, *Status teoretyczno-metodologiczny badań nad politykami publicznymi*, "Wrocławskie Studia Politologiczne" 2015, nr 18.
- Mikołajczyk-Lerman G., Potoczna M.**, *Instytucjonalne wsparcie niesamodzielnych osób starszych w województwie łódzkim, Potencjał, potrzeby, wyzwania*, Łódź – Kraków 2020.
- Narodowy Program Zdrowia na lata 2021–2025**, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r., Dz. U. 2021 poz. 642.
- Polityka senioralna województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2021–2027**, Załącznik do Uchwały Nr 16/165/21/VI Zarządu województwa warmińsko-mazurskiego z dnia 30 marca 2021 r., https://warmia.mazury.pl/images/Departamenty/Regionalny_Osrodek_Polityki_Spolecznej/polityka_senioralna_2021-2027_konsultacje/Program_Polityka_senioralna_2021-2027.pdf, access 17.09.2022.
- Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność**, Załącznik do uchwały nr 161 Rady Ministrów z 26 października 2018 r., Monitor Polski poz. 1169.
- Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Rybnickim na lata 2014–2023**, Uchwała Nr XLII/258/14 Rady Powiatu w Rybniku z 26 czerwca 2014 r., <https://bip.starostwo.rybnik.pl/start/12-akty-prawne?start=296>, access 16.09.2022.
- Program Wieloletni "Senior+" na lata 2021–2025**, Uchwała nr 191 Rady Ministrów z 21 grudnia 2020 r. Monitor Polski 2021 poz. 10.
- Program Wieloletni na rzecz Osób Starszych "Aktywni+" na lata 2021–2025**, Uchwała nr 167 Rady Ministrów z 16 listopada 2020 r., Monitor Polski 2020 poz. 1125.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej**, *Program "Opieka 75+" na rok 2022*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-opieka-75-edycja-2022>, access 19.09.2022.
- Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Zawierciańskiego na lata 2021–2026**, Uchwała Rady Powiatu Zawierciańskiego z 16 marca 2021 r., <https://zawiercie.powiat.pl/dokumenty-strategiczne.html>, access 16.08.2022.
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2020–2030**, Załącznik do Uchwały nr VI/25/1/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z 16.11.2020 r.

The process of planning public policies on the example of policies concerning the elderly

- Strategia** Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Poczesna na lata 2021–2027, Uchwała Nr 251/XXXIII/21 Rady Gminy Poczesna z 21 grudnia 2021 r., <https://bip.poczesna.pl/pliki/dokumenty/2021-12-29/290/249.pdf>, access 17.08.2022.
- Szatur-Jaworska B.**, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Warszawa 2000.
- Szatur-Jaworska B.**, *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach* [in:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie Tezy i rekomendacje*, Warszawa 2012.
- Woźnicki J.**, *Nowa dyscyplina – “nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, “Nauka” 2012, nr 1.
- Villa F.**, *Polityka społeczna, demokracja i praca socjalna*, oprac. M. Bocheńska-Seweryn, K. Kluzowa, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 1997.
- Zybała A.**, *Polityki publiczne*, Warszawa, KSAP, 2012.
- Zybała A.**, *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, “Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18.
- Ustawa** z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593.
- Ustawa** z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz. U. 2015 poz. 1705.
- Ustawa** z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz. U. 2019 poz. 1696.

received: 06.10.2022
accepted: 09.12.2022

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



Zmierzch pozaubezpieczeniowych funkcji części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego

Ernest Nasternak

Abstrakt

W artykule podjęto próbę analizy ewolucji znaczenia ubezpieczenia społecznego rolników w kontekście wpływu na zmiany struktury agrarnej oraz generacyjnej w polskim rolnictwie. Ma to szczególne znaczenie w związku z ostatnią zmianą w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, dotyczącą rezygnacji z obowiązku zaprzestawania prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu prawa do emerytury rolniczej w celu wypłaty tego świadczenia w pełnej wysokości. Można bowiem stwierdzić, że doszło do rezygnacji z celów polityki rolnej realizowanych do tej pory za pomocą ww. regulacji. Powstaje zatem pytanie, czy cele te osiągnięto, czy może nastąpiła zmiana w odniesieniu do dotychczasowej polityki rolnej i w konsekwencji doszło do przedmiotowej zmiany. Wprawdzie można spotkać się z poglądem, że w Polsce do największych wyzwań polityki rolnej należy zaliczyć bardziej stymulowanie procesów koncentracji, a tym samym poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych i racjonalizowanie zatrudnienia w rolnictwie, niż wspieranie procesu przemian pokoleniowych¹. Mając zaś na względzie, że przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników zasadniczo wspierały proces przemian pokoleniowych², być może należałoby poszukiwać nowych rozwiązań w kierunku realizacji celów polityki rolnej – takich, które powinny być obecnie stawiane przed ubezpieczeniem społecznym rolników.

Słowa kluczowe: funkcja restrukturyzacyjna, ubezpieczenie społeczne rolników, wymiana pokoleń.

-
1. A. Czyżewski, A. Matuszczyk, *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie zgodnie z umową z 10 lipca 2014 roku, s.12. Podobne stanowisko przedstawione jest [w:] B. Kłós, *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia BAS” 2010, nr 4(24), s. 154.
 2. J. Król, *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, nr 27(1).

Ernest Nasternak, dr. nauk prawnych, radca prawny, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Politechnika Warszawska, Wydział Samochodów i Maszyn Roboczych.

Wstęp

Od momentu ustanowienia w Polsce uregulowań prawnych odnoszących się do zabezpieczenia społecznego rolników unormowania w zakresie przekazywania gospodarstw rolnych w zamian za rolnicze świadczenia emerytalno-rentowe uległy kilkukrotnym zmianom. Do 1962 roku nie istniał żaden system zabezpieczenia społecznego rolników. Opieka nad starszymi rolnikami była wtedy traktowana jako obowiązek następców, więc zazwyczaj gospodarstwa rolne były przekazywane na zasadzie dożywocia. Pierwsze rozwiązanie w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników powstało na mocy ustawy z 28 czerwca 1962 roku o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin³. Akt ten wprowadził możliwość uzyskania świadczeń emerytalnych przez rolników w zamian za przejęcie nieruchomości rolnej w zagospodarowanie albo przejęcie na własność przez państwo (w drodze decyzji administracyjnej). Od początku można zatem obserwować próbę powiązania celów socjalnych z gospodarczymi. Kolejne akty prawne to ustawa z 24 stycznia 1968 roku o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa⁴ oraz ustawa z 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne⁵. Drugi okres w historii ubezpieczenia społecznego rolników obejmuje lata 1977–1989. Na podstawie ustawy z 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin⁶ wprowadzono składkę, od której opłacenia zależało także otrzymanie emerytury. Następnym ważnym elementem było wprowadzenie możliwości otrzymania świadczeń emerytalno-rentowych w zamian za przekazanie gospodarstwa rolnego następcy, z tym że przekazanie go państwu wiązało się z podwyższeniem otrzymanego świadczenia emerytalno-rentowego. Gospodarstwo rolne zostało określone w ustawie nie przy użyciu kryterium powierzchni, tylko kryterium wartości sprzedaży z gospodarstwa. Na mocy ustawy utworzono także fundusz emerytalny rolników zasilany składkami rolników oraz dotacją z budżetu państwa. We wstępie do wymienionej ustawy z 1977 roku znajduje się zapis dotyczący celowości wprowadzonych rozwiązań z zakresu zabezpieczenia społecznego o następującej treści:

3. Dz. U. 1962 nr 38 poz. 166.

4. Dz. U. 1968 nr 3 poz. 15.

5. Dz. U. 1974 nr 21 poz. 118.

6. Dz. U. 1977 nr 32 poz. 140.

„(...) uznając, że wprowadzenie systemu zaopatrzenia emerytalnego oraz innych świadczeń dla rolników i ich rodzin:

- zapewni zaopatrzenie na starość oraz na wypadek inwalidztwa tym rolnikom, którzy zwiększając produkcję rolną i sprzedając produkty rolne jednostkom gospodarki uspołecznionej (...);
- stworzy warunki do dalszego rozwoju rolnictwa uspołecznionego oraz do korzystnej przebudowy struktury indywidualnych gospodarstw rolnych i unowocześnienia metod gospodarowania”.

Na pierwszym miejscu wskazano cel socjalny polegający na zapewnieniu rolnikom i członkom rodzin rolniczych odpowiednich świadczeń w momencie utraty zdrowia oraz w okresie starości. Ważny jest również charakter działalności prowadzonej przez rolnika, który musi realnie prowadzić produkcję rolniczą – jest tu więc też ukryty cel gospodarczy. Drugim aspektem, na który wskazano we wstępie do ustawy, jest cel strukturalny. Następcą może być tylko jedna osoba (wyjątek stanowi małżeństwo «art. 43 ust. 1 ustawy») oraz sytuacja, w której przekazanie gospodarstwa kilku następcom poprawi strukturę agrarną i wpłynie na zwiększenie produkcji towarowej w gospodarstwach prowadzonych przez te osoby «art. 43 ust. 2 ustawy»).

Kolejną fazą rozwoju systemu była ustawa z 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin⁷, zgodnie z którą emerytura przysługiwała odrębnie rolnikowi i jego małżonkowi oraz domownikowi. Emerytura przysługiwała rolnikowi, który spełniał łącznie następujące warunki: (1) osiągnął wiek emerytalny – 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet; (2) prowadził gospodarstwo rolne lub pracował w nim przez co najmniej 25 lat – mężczyzna i 20 lat – kobieta, i w tym okresie opłacał składki na ubezpieczenie rolników; (3) przekazał gospodarstwo rolne (art. 15 ustawy z 1982 roku). Ten ostatni warunek oczywiście nie dotyczył domownika.

Emerytura przysługiwała każdemu ubezpieczonemu w podstawowej wysokości, równej najniższej emeryturze pracowniczej. Do emerytury rolnikowi i jego małżonkowi przysługiwały zwiększenia z tytułu osiągnięcia średniej rocznej wartości sprzedaży produktów rolnych jednostkom gospodarki uspołecznionej, z ostatnich 10 lat kalendarzowych przed dniem przekazania gospodarstwa rolnego. Wartość sprzedaży produktów rolnych podlegała rewaloryzacji odpowiadającej zmianom cen skupu w okresie 10 lat przed przekazaniem gospodarstwa, z zastosowaniem współczynnika rewaloryzacyjnego ogłaszanego corocznie zarządzeniem Ministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych (art. 19 ustawy z 1982 roku). Rolnikowi, który nieodpłatnie przekazał gospodarstwo rolne państwu, zwiększało się emeryturę lub rentę – w zależności

7. Dz. U. 1982 nr 40 poz. 268.

od wartości przekazanych gruntów, sadów, krzewów owocowych i innych plantacji, lasów oraz budynków – o 0,3% łącznej wartości wymienionych składników. W razie gdy do świadczenia byli uprawnieni małżonkowie, zwiększenie było dzielone w równych częściach na nich oboje (art. 22 ustawy z 1982 roku). W końcowym etapie funkcjonowania przepisów tej ustawy zrezygnowano z przyznawania powyższego zwiększenia, przysługiwały tylko dodatki rodzinny, pielęgnacyjny i z tytułu odznaczeń państwowych.

Zabezpieczenie emerytalne funkcjonujące na podstawie tej ustawy, jak i poprzednich regulacji, miało do spełnienia szereg funkcji, a mianowicie socjalną, produkcyjną i strukturalną. Jak wynika z dotychczasowych rozważań cel socjalny najlepiej był realizowany przez ustawę z 1982 roku, po raz pierwszy na dalszym planie znalazły się cele ustrojowe i produkcyjne. Każdemu z małżonków przyznano bowiem odrębną emeryturę, której wysokość zrównano z poziomem najniższej emerytury pracowniczej, ponadto przewidziano odpowiednie zwiększenia. Wprowadzono emerytury dla domowników za pracę w gospodarstwie rolnym. Świadczenie to podlegało corocznej waloryzacji według zasad, jakie podjęto w pracowniczym systemie emerytalnym, co przeciwdziało ich dewaluacji. Realizacja pozostałych celów okazała się trudna. W rzeczywistości rozwiązania dotyczące procesów społecznych pozwalają maksymalizować przeważnie jeden cel, a takim celem w odniesieniu do zabezpieczenia emerytalnego rolników od początku było budowanie bezpieczeństwa socjalnego ludzi niezdolnych do dalszej pracy w rolnictwie ze względu na wiek. Zrealizowanie celów dodatkowych za pomocą zabezpieczenia emerytalnego powinno być uznawane za dalszy efekt, który nie powinien podlegać zbytnej krytyce, gdyż zabezpieczenie emerytalne może być czynnikiem wspomagającym politykę państwa wobec rolnictwa, nie będąc jednak jej głównym instrumentem.

Z tego wynika, że na przestrzeni lat zabezpieczenie społeczne rolników wraz ze zmianą celów polityki rolnej ulegało stopniowej ewolucji, choć dominującym elementem było traktowanie świadczeń jako ekwiwalentu gospodarstwa rolnego, którego rolnik wyzbywał się nieodpłatnie w zamian za rentę na rzecz następcy, a konkretnie osoby fizycznej lub państwa. W konsekwencji we wprowadzanych regulacjach widoczny był cel gospodarczy, jednak nie można zapominać, że realizowany był również zasadniczo cel socjalny poprzez zapewnienie rolnikom zabezpieczenia społecznego po zakończeniu aktywności zawodowej⁸.

8. E. Nasternak, *Prawo do emerytury rolniczej*, rozprawa doktorska z 2017 roku, s. 69.

Analiza problemu

Trzeci etap tworzenia systemu ubezpieczenia społecznego rolników został zapoczątkowany na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników⁹ (zwanej dalej u.s.r.). Od początku funkcjonowania tych regulacji jednym z warunków otrzymania świadczenia emerytalno-rentowego w pełnej wysokości było zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Oprócz tego oczywiście, w celu nabycia prawa do emerytury, rolnik lub domownik musiał się wylegitymować osiągnięciem wieku emerytalnego i posiadaniem wymaganego stażu ubezpieczeniowego, obecnie wyłącznie rolniczego. Należy zwrócić uwagę, że art. 28 u.s.r. zawiera – nieznaną w innych rozwiązaniach funkcjonujących w naszym kraju w zakresie zabezpieczenia społecznego – konstrukcję częściowego zawieszenia wypłaty rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych, przy czym zawieszenie to dotyczy części uzupełniającej emerytury rolniczej bądź renty rolniczej. Oprócz części uzupełniającej rolnicze świadczenia emerytalno-rentowe składają się dodatkowo z części składkowej, będącej pochodną opłacanych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Instytucja zawieszenia wypłaty części uzupełniającej, będącej zasadniczą częścią świadczenia emerytalno-rentowego, następowała co do zasady w przypadkach kontynuowania przez świadczeniobiorcę działalności rolniczej¹⁰. To rozwiązanie z istoty miało na celu rekompensować brak możliwości prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu prawa do rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych. Z kolei osoby, które po nabyciu tych świadczeń nie zdecydowały się zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej i osiągały z niej dodatkowe dochody, uzyskiwały tylko świadczenie w wysokości będącej pochodną opłacania składek (część składkowa emerytury rolniczej albo renty rolniczej). Z tego względu, że składki na rolnicze ubezpieczenie emerytalno-rentowe są niskie, to część składkowa również jest w ograniczonej wysokości. Od wejścia w życie omawianego przepisu nie ulegała zasadniczej zmianie określona w nim norma prawna – aż do chwili obecnej, kiedy na podstawie ustawy z 28 kwietnia 2022 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2022 poz. 1155), doszło do zmiany, zgodnie z którą osoby uprawnione do emerytury rolniczej nie muszą zaprzestawać prowadzenia działalności rolniczej w celu uzyskania świadczenia w pełnej wysokości. W odniesieniu do rencistów rolnych dotychczasowe rozwiązania nie uległy zmianie. Przedmiotowa

9. Dz. U. 2022 poz. 933.

10. 15 czerwca 2022 roku weszła w życie zmiana w ustawie rolniczej – ustawa z 28 kwietnia 2022 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2022 poz. 1155), zgodnie z którą część uzupełniająca emerytury rolniczej nie jest zawieszana w przypadku prowadzenia działalności rolniczej przez emeryta rolnego.

zmiana jest pochodną oczekiwań świadczeniobiorców, którzy domagali się umożliwienia im prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu prawa do emerytury rolniczej. Świadczy o tym treść uzasadnienia przedmiotowego projektu ustawy, zgodnie z którym zmiana ta jest konsekwencją licznych postulatów rolników, jak również organizacji rolniczych. Wynika to zapewne także z trudnej sytuacji gospodarczej i niskich rolniczych świadczeń emerytalnych (co do zasady niewiele wyższych od najniższej emerytury). Wprowadzając powyższą zmianę, ustawodawca pozbawił się jednak możliwości oddziaływania na zachodzące procesy w polskim rolnictwie, polegające na pożądanej dotąd wymianie pokoleniowej. Historyczny przegląd ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego rolników ukazuje ewolucję wykorzystywanych instrumentów, w tym ubezpieczenia społecznego rolników, do realizacji celów polityki społecznej i rolnej. Niemniej zmiana dotycząca rezygnacji z realizacji dotychczasowych celów może budzić zdziwienie co do jej zasadności, rolnicze świadczenia emerytalne są bowiem finansowane w ponad 90% z budżetu państwa.

W tym momencie warto przypomnieć, że rolnicze świadczenia emerytalno-rentowe składają się z dwóch elementów, tj. części składkowej i części uzupełniającej. Część składkowa emerytury lub renty rolniczej jest kwotą niezbyt wysoką (1% emerytury podstawowej za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu) i ma niewielkie znaczenie w rozmiarze świadczenia. Jednak ta część rolniczego świadczenia emerytalno-rentowego została oparta na zasadzie wzajemności okresów opłacania składki i rozmiarów świadczenia. Zasadnicza część świadczenia to część uzupełniająca, która zgodnie z przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi kwotę wynoszącą od 85% do 95% emerytury podstawowej, w zależności od przyjętych do obliczenia części składkowej lat ubezpieczenia rolniczego.

Mając to na względzie, można stwierdzić, że konstrukcja rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych różni się istotnie od budowy takich świadczeń w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Zasadnicza różnica sprowadza się do zredukowania do niewielkich rozmiarów elementu wzajemności konstrukcji świadczeń rolniczych do opłacanych składek na ubezpieczenie społeczne rolników w trakcie aktywności zawodowej rolników. Takie ukształtowanie rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych ma swoje uzasadnienie w początkowym etapie budowy odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników i przyjmowanym niższym poziomie dochodowości z działalności rolniczej. Dzisiaj ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do przeważającej liczby gospodarstw w naszym państwie, których powierzchnia nie jest wystarczająco duża, aby osiągać zadowalające dochody. W związku z tym uzasadnione jest uczestniczenie budżetu państwa w finansowaniu ubezpieczenia społecznego rolników w większym zakresie. Niemniej pozostaje do rozważenia, czy opisywana zmiana jest wystarczająca i nie powinna jej towarzyszyć głębsza reforma ubezpieczenia społecznego

rolników, która uzasadniałaby tak duży poziom dofinansowania bez możliwości wpływania na pożądane kierunki rozwoju polskiego rolnictwa. Sama rezygnacja z realizacji celów pozaubezpieczeniowych może bowiem doprowadzić do postawienia pod znakiem zapytania sensu dalszego funkcjonowania odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników, gdyż do poboru składek i wypłaty świadczeń rolniczych nie jest potrzebny odrębny organ rentowy. Należy zaznaczyć, że stwierdzenie to nie stanowi przesłanki przemawiającej za likwidacją odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego, ale powinno być odczytywane jako wyraz troski o zachowanie istotnego instrumentu, który może wpływać na realizację polityki rolnej w naszym kraju.

Dotychczas powszechnie przyjmowano zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, że przyznanie znacznie większej rangi części uzupełniającej emerytury lub renty rolniczej miało za zadanie realizację celów z zakresu polityki rolnej, polegających na stymulowaniu zmian pokoleniowych w rolnictwie i przekształcaniu jego struktury. Służyło temu zawieszanie części uzupełniającej rolniczego świadczenia emerytalno-rentowego w całości bądź części określonej w przepisach, jeżeli mimo spadku sił rolnik nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników¹¹.

Można zatem stwierdzić, że zawieszanie części uzupełniającej rolniczego świadczenia emerytalno-rentowego jest wpisane w logikę systemu ubezpieczenia społecznego rolników, gdzie część składowa odpowiadająca odprowadzonym składkom wypłacana jest zawsze, a wypłata części uzupełniającej finansowanej z budżetu państwa jest uzależniona od realizacji określonych celów polityki rolnej.

Trzeba jednocześnie zastrzec, że w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹², skierowanym do Sejmu RP, nie zrezygnowano całkowicie z realizacji celów pozaubezpieczeniowych za pośrednictwem regulacji w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników. W rządowym projekcie¹³ zaproponowano zmianę w art. 16 ust. 3, zgodnie z którą tytuł do podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy i opłacania składek miało stanowić również prowadzenie działalności rolniczej przez osoby uprawnione do emerytury rolniczej. Jak wynika z uzasadnienia do tej zmiany, była to konsekwencja zmiany w art. 28, zgodnie z którą nie będzie już dochodziło do zawieszania wypłaty części uzupełniającej emerytury rolniczej, jeżeli emeryt nie zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. W ten sposób, zgodnie z intencją projektodawców zawartą w uzasadnieniu do projektu, opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe z jednej strony miało stanowić

11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2000 roku, sygn. K.37/98.

12. Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – nr UD273 wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

13. Druk sejmowy nr 2185.

czynnik wpływający w umiarkowany sposób na wymianę pokoleń, a z drugiej strony emeryci osiągający jednocześnie dochody z emerytury oraz z działalności rolniczej mieli natomiast mieć większy udział w finansowaniu systemu ubezpieczenia, który tylko w niewielkim stopniu jest finansowany ze składek ubezpieczonych.

Zatem rezygnując z obowiązku zaprzestawania prowadzenia działalności rolniczej w celu wypłaty emerytury rolniczej w pełnej wysokości, projektodawca zamierzał wprowadzić inne rozwiązanie w postaci obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, które wpisywałyoby się (jak wyżej zaznaczono) w logikę, na jakiej zbudowany jest odrębny system ubezpieczenia społecznego rolników.

Z tego rozwiązania zrezygnowano jednak w trakcie prac parlamentarnych. Oznacza to, że ustawodawca postanowił, że część emerytalna ubezpieczenia społecznego rolników będzie pełnić wyłącznie funkcję socjalną polegającą na zagwarantowaniu bezpieczeństwa materialnego bez związku z pełnioną dotychczas rolą instrumentu polityki państwa wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w zakresie przemian generacyjnych na wsi. Należy zwrócić uwagę, że dotychczasowe rozwiązania w omawianym zakresie pełniły jeszcze dodatkowe funkcje, gdyż obowiązek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej łączył się przeważnie z przekazaniem gospodarstwa rolnego dla następcy bądź sprzedażą na powiększenie innego gospodarstwa. Tym samym zmiana generacyjna w gospodarstwie rolnym zachodziła za życia rolnika. To zapewniało ciągłość gospodarowania oraz zapobiegało nadmiernemu podziałowi gospodarstwa pomiędzy spadkobierców i tym samym konfliktom w sytuacji dokonywania podziału spadku.

Podsumowanie

Wypada się zastanowić, czy przedmiotowa zmiana jest uzasadniona ze względu na założenia, na których jest zbudowany odrębny system ubezpieczenia społecznego rolników. Mając na względzie te rozważania, być może należałoby w konsekwencji przystąpić do dalszych modyfikacji systemu ubezpieczenia społecznego rolników, gdyż rezygnacja z dotychczasowej metody oddziaływania na ubezpieczonych nie oznacza, że zostały spełnione zakładane cele przed tymi rozwiązaniami. Nie jest niczym odkrywczym stwierdzenie, że polskie rolnictwo boryka się wciąż ze zbyt dużym rozdrobnieniem, któremu towarzyszy przeciążenie nadmiarem siły roboczej i mniejsza dochodowość na tle rolnictwa europejskiego. Trzeba się zgodzić również z tym, że podejmowanie radykalnych działań mających na celu poprawę struktury obszarowej w polskim rolnictwie może przynieść liczne niepożądane zjawiska jak bezrobocie i kryzys na wsi. Poza tym z nadmierną koncentracją w rolnictwie może łączyć się szereg niekorzystnych zjawisk społecznych, jak choćby problemy z zapewnieniem

dostępu do usług publicznych dla zmniejszonej liczby mieszkańców wsi. Zatem polityka rolna państwa powinna być wyważona, aby przebieg chociażby procesów demograficznych dotyczących ludności wsi nie wymknął się spod kontroli. Mając na względzie możliwość wystąpienia zasygnalizowanych problemów, należy również zadbać o to, aby polityka rolna państwa nie sprowadzała się do biernej postawy i tym samym do pełnienia roli „nocnego stróża”. Zatem wydaje się, że racjonalne działanie ustawodawcy nie powinno sprowadzać się do prostej rezygnacji z możliwości realizowania celów, które stopniowo mogą się przyczyniać do osiągnięcia pożądanych efektów.

Niemniej uwzględniając, że omawiana zmiana w ustawie została już wprowadzona w życie, wypada rozważyć, czy nie ma uzasadnienia do wprowadzenia być może efektywniejszego systemu zachęt do osiągnięcia pożądanych celów, jak choćby dodatku do emerytury rolniczej za przekazanie gospodarstwa rolnego na powiększenie innego gospodarstwa w celu poprawy struktury obszarowej tego drugiego gospodarstwa. Ten artykuł może stać się elementem inicjującym dyskusję nad kierunkiem zmian w ubezpieczeniu społecznym rolników. Aby nadal została zachowana odrębność tego systemu i mógł on realizować cele pozaubezpieczeniowe, poziom finansowania świadczeń emerytalno-rentowych z budżetu państwa powinien pozostać na tak znaczącym poziomie jak obecnie.

Bibliografia

- Czyżewski A., Matuszczak A.**, *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie zgodnie z umową z 10 lipca 2014 roku.
- Kłos B.**, *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia BAS” 2010, nr 4(24).
- Król J.**, *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, nr 27(1).
- Nasternak E.**, *Prawo do emerytury rolniczej*, rozprawa doktorska z 2017 roku.
- Wyrok** Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2000 roku, sygn. K.37/98.

otrzymano: 15.09.2022
zaakceptowano: 17.10.2022



The fall of non-insurance functions of the retirement part of agricultural social insurance

Ernest Nasternak

Abstract

The article attempts to analyse the evolution of the significance of social insurance for farmers in the context of the impact regarding changes in the agrarian and generational structure in Polish agriculture. This is particularly important in reference to the recent amendment to provisions relating to farmers' social insurance, referring to waiving the obligation to cease agricultural activity after acquiring the right to an agricultural pension in order to pay out this benefit in full. It can be concluded that the objectives of agricultural policy pursued so far by means of the above-mentioned regulations, have been abandoned. Therefore, a question arises as to whether these objectives have been achieved or whether there has been a change in relation to the existing agricultural policy and, as a consequence, the amendment in question has taken place. Even though it is possible to come across the view that in Poland, the biggest challenges of the agricultural policy should include stimulating the processes of concentration, and therefore improving the area structure of agricultural holdings and rationalising employment in agriculture, rather than supporting the process of generational change¹. Bearing in mind that the provisions on farmers' social insurance generally supported the process of generational change², perhaps it would be justified to search for new solutions aiming at achieving the objectives of agricultural policy – such that should now be put before farmers' social insurance.

Keywords: restructuring function, farmers' social security, generation exchange.

-
1. A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Expertise performed at the commission of the Ministry of Agriculture and Rural Development in Warsaw in accordance with the Act of July 10, 2014, p.12. A similar position is presented in: B. Kłos, *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, "Studia BAS" 2010, nr 4(24), p. 154.
 2. J. Król, *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, nr 27(1).

Ernest Nasternak, PhD in legal sciences, legal advisor, Ministry of Agriculture and Rural Development, Warsaw University of Technology – Faculty of Automotive and Construction Machinery Engineering.

Introduction

Since the moment of establishing legal regulations in Poland referring to the social security of farmers, the regulations regarding transferring farms in exchange for agricultural retirement and pension benefits have changed several times. Until 1962, there was no social security system for farmers. Care provided to older farmers at that time was considered as an obligation of the following generation, so usually farms were transferred on a lifetime basis. The first solution in the area of farmers' social security was created in the course of Act of 28 June 1962, on taking over certain agricultural properties for development or state ownership and on the retirement provision of the owners of these properties and their families³. This Act introduced the possibility of obtaining retirement benefits by farmers in exchange for taking over agricultural property for development or state ownership (by means of an administrative decision). Therefore, an attempt to link social and economic objectives can be observed from the very outset. Further legal acts are the Act of 24 January 1968 on pensions and other benefits for farmers transferring agricultural property to the state⁴ as well as the Act of 29 May 1974 on transferring agricultural holdings for state ownership for a pension and cash payments⁵. The second period in the history of farmers' social insurance covers 1977–1989. On the basis of the Act of 27 October 1977 on pension provision and other benefits for farmers and their families, a contribution⁶ was introduced, paying which also had an impact on receiving a pension. A following important element consisted in introducing the possibility of receiving retirement and pension benefits in exchange for transferring an agricultural holding to the successor, although transferring it to the state resulted in an increase in the received pension benefit. An agricultural holding was specified in the Act not using the criterion of area but the value of the holding's sales. A farmers' pension fund was also created in terms of the Act, supported by farmers' contributions and a subsidy from the state budget. The introduction to the aforementioned Act from 1977 includes a provision regarding the justification of the introduced social security solutions, which reads as follows:

3. Dz. U. 1962 nr 38 poz. 166.

4. Dz. U. 1968 nr 3 poz. 15.

5. Dz. U. 1974 nr 21 poz. 118.

6. Dz. U. 1977 nr 32 poz. 140.

“(…) recognising that introducing the retirement pension system and other benefits for farmers and their families:

- will ensure provisions for old age and invalidity to those farmers who, by increasing agricultural production and selling agricultural products to units of the socialised economy (...);
- will create conditions for further development of socialised agriculture and for a beneficial reconstruction of the structure of individual farms, as well as modernisation of farming methods”.

The social objective consisting in providing farmers and members of agricultural families with adequate benefits at the time of deterioration in health and during old age was indicated in the first place. The nature of the activity carried out by a given farmer, who must actually carry out agricultural production, is also important – so there is also a hidden economic objective. The second aspect indicated in the introduction to the Act is the structural objective. Only one person may become the successor (the exception is marriage: Article 43 section 1 of the Act; and a situation in which transferring a farm to several successors will improve the agrarian structure and impact increasing commodity production in terms of farms run by these persons: Article 43 section 2 of the Act).

The following stage in developing the system consisted in the Act of 1982 on social insurance for individual farmers and members of their families⁷, according to which a farmer, that person's spouse and household member were entitled to a separate pension. The pension was granted to a farmer who met the following conditions collectively: (1) reached the retirement age – 65 years for men and 60 years for women; (2) handled a farm or worked there for at least 25 years – a man, or 20 years – a woman, and during that period paid contributions for insurance of farmers; (3) transferred the farm (Article 15 of the Act of 1982). The latter condition, of course, did not apply to the household member.

Every insured person was entitled to a basic pension equal to the lowest occupational pension. The farmer and the farmer's spouse were entitled to an increase in the pension due to achieving an average annual value of sales of agricultural products to socialized economy units, concerning the last 10 calendar years before the date of transferring the agricultural holding. The value of sales of agricultural products was subject to revaluation corresponding to changes in purchase prices over the 10 years before transferring the holding, applying the revaluation coefficient announced annually by an order of the Minister of Labour, Wages, and Social Affairs (Article 19 of the Act of 1982). Depending on the value of the land, orchards,

7. Dz. U. 1982 nr 40 poz. 268.

fruit shrubs and other plantations, forests, and buildings transferred to the state, the farmer who transferred a holding to the state free of charge received an increase in the pension by 0.3% of the total value of the listed components. In the event that spouses were also entitled to the benefit, the increase was divided among them in equal parts (Article 22 of the Act of 1982). In the final stage of the functioning of the provisions of this Act, granting the above increase was abandoned, only family, nursing, and state decoration allowances were kept.

The pension scheme, which operated on the basis of this Act, as well as previous regulations, intended to serve a number of functions, namely social, productive, and structural. According to the previous considerations, the social goal was most fully carried out by the Act of 1982. For the first time there were political and production goals in the background. That is because, each of the spouses was granted a separate pension, the amount of which was equal to the level of the lowest occupational pension, and furthermore, appropriate increases were also provided for. Pensions for household members for working on a farm were also introduced. This benefit was subject to annual indexation according to the principles adopted in the occupational pension system, which prevented their devaluation. Implementing other objectives turned out to be difficult. Actually, social process solutions usually maximise one goal, and such a goal, in relation to farmers' pensions, from the outset was to build social security for people unable to continue working in agriculture due to their age. Fulfilling additional objectives by means of a pension scheme should be considered as a further effect, which should not be subject to excessive criticism, as a pension scheme may constitute a factor supporting the state's policy towards agriculture, not being its main instrument.

Thus, over the years, the farmers' social security scheme has gradually evolved with the change in agricultural policy objectives, even though the dominant element consisted in treating benefits as equivalent to an agricultural holding, which a farmer disposes free of charge in exchange for a pension in favour of a successor, namely a natural person or the state. As a consequence, an economic objective was noticeable in the introduced regulations. However, it should not be forgotten that the social objective was also being pursued in principle by providing a social security for farmers after they were no longer active in terms of labour⁸.

8. E. Nasternak, *Prawo do emerytury rolniczej*, doctoral dissertation, 2017, p. 69

Problem analysis

The third stage of creating a system of social insurance for farmers was initiated on the basis of the currently applicable Act of 20 December 1990 on social insurance for farmers⁹ (hereinafter referred to as the u.s.r.). Since the beginning of these regulations, one of the conditions for receiving a pension in full consisted in ceasing agricultural activity. Additionally, in order to acquire the right to a pension, a farmer or a household member had to prove reaching the retirement age and possessing the required insurance period, currently exclusively agricultural. It should be noted that Article 28 of the u.s.r. includes – unknown in other solutions functioning in our country in the field of social security – a mechanism of partially suspending the payment of agricultural retirement and pension benefits (this suspension applies to the part supplementing the agricultural retirement or agricultural pension). In addition to the supplementary part, agricultural pension benefits consist of a contribution part, which is a derivative of the paid pension contributions. The instance suspending the payment of the supplementary part, which constitutes an essential part of the pension benefit, generally took place in cases of continuing agricultural activity by the recipient¹⁰. Essentially, this solution intended to compensate the inability to carry out agricultural activities after acquiring the right to agricultural retirement benefits. Whereas, people who did not decide to cease agricultural activity and gained additional income from it after acquiring these benefits, received only a benefit in an amount derived from the payment of contributions (the contribution part of the agricultural pension). Due to the fact that the contributions to the agricultural pension insurance are low, the amount of the contribution part is also limited. Since the discussed law entered into force, the legal standard determined in it did not undergo a serious change – until now, when on the basis of the Act of 28 April 2022 on amending the act on social insurance of farmers (Journal of Laws 2022, item 1155), there has been a change according to which persons entitled to an agricultural pension don't have to stop agricultural activity in order to obtain the benefit in full. In reference to agricultural pensioners, the already existing arrangements have not changed. This change is a derivative of the expectations of beneficiaries who demanded that they be allowed to carry out agricultural activities after acquiring the right to an agricultural pension. This is evidenced by the content of the justification of the draft law in question, according

9. Dz. U. 2022 poz. 933.

10. An amendment to the Agricultural Act entered into force on 15 June 2022 – Act of 28 April 2022 amending the Act on social insurance for farmers (Dz. U. 2022 poz. 1155), according to which the supplementary part of the agricultural pension is not suspended in the case of carrying out agricultural activity by an agricultural pensioner.

to which this change constitutes a consequence of numerous demands of farmers as well as agricultural organisations. The above probably also results due to the difficult economic situation and low agricultural pensions (as a rule, only slightly higher than the lowest pension). However, by introducing the above change, the legislator has deprived itself of the possibility to impact the processes taking place in Polish agriculture, consisting in the so far desirable generational exchange. A historical review of farmers' social security laws shows the evolution of used instruments, including farmers' social insurance, to achieve social and agricultural policy objectives. Nevertheless, a change regarding abandoning the previous objectives may be surprising as to its legitimacy, as agricultural retirement benefits are financed in more than 90% from the state budget.

At this point, it is worth mentioning that agricultural pensions consist of two elements, namely the contributory part and the supplementary part. The contributory part of the agricultural pension is not very high (1% of the basic pension for each year of being covered by the pension insurance) and is of minor significance when it comes to the size of the benefit. However, this part of the agricultural pension benefit was based on the principle of reciprocity of contribution periods and the size of the benefit. The main part of the benefit consists in the supplementary part, which, in accordance with the provisions on social insurance for farmers, is an amount making up from 85% to 95% of the basic pension, depending on the applicable agricultural insurance years for calculating the contribution part.

Taking this into consideration, it can be concluded that the structure of agricultural pension benefits differs significantly from constructing such benefits in the universal social security system. The basic difference comes down to reducing the element of reciprocity in the structure of agricultural benefits to the paid social insurance contributions of farmers during their professional activity, to a small extent. Such a form of agricultural pension benefits is justified in terms of the initial stage of the construction of a separate social insurance system for farmers and the assumed lower level of profitability from agricultural activities. Today, this is of particular significance in relation to the vast majority of farms in our country, which area is not large enough to make a satisfactory income. Therefore, it is justified for the state budget to participate in the financing of the social insurance of farmers to a greater extent. Nevertheless, it remains to be considered whether the described change is sufficient and should not be accompanied by a deeper reform of the social insurance of farmers that would justify such a high level of co-financing without the possibility of impacting the desired directions of development of Polish agriculture. That is because, the sole resignation from implementing non-insurance objectives may lead to questioning the validity of the further functioning of a separate social insurance system for farmers, as a separate pension body is not required for collecting

contributions and paying agricultural benefits. It should be noted that this statement is not a prerequisite for abolishing the separate social security system, but should be understood as an expression of concern for maintaining a significant instrument that may affect the implementation of agricultural policy in our country.

So far, both in the doctrine and jurisprudence, it has been widely accepted that granting a much greater rank to the supplementary part of the agricultural pension was aimed at achieving the objectives in the field of agricultural policy, consisting in stimulating generational changes in agriculture and transforming its structure. This was done by suspending the supplementary part of the agricultural pension benefit in whole or in part specified in the regulations, if the farmer did not cease agricultural activity, despite the decrease in strength, within the meaning of the provisions on the social insurance of farmers¹¹.

Therefore, it can be stated that suspending the supplementary part of the agricultural pension benefit is a fixed part of the logic of the farmers' social security system, where the contribution part corresponding to the paid contributions is always paid out and the payment of the supplementary part financed by the state budget depends on achieving certain agricultural policy objectives.

Nevertheless, it should be noted that the draft act amending the Act on social insurance for farmers¹², addressed to the Sejm of the Republic of Poland, did not completely abandon implementing non-insurance objectives via regulations on social insurance for farmers. The government project¹³ proposes to change Article 16 section 3, according to which being subject to pension insurance should be granted due to carrying out agricultural activity by persons entitled to an agricultural pension, in addition to provisions of the act and paying contributions. According to the justification for this amendment, this was a consequence of a change in Article 28, according to which suspending payments of the supplementary part of the agricultural pension will no longer be carried out if the pensioner does not cease agricultural activity. This way, in accordance with the intention of the project promoters included in the justification for the project, the payment of pension insurance contributions on the one hand was intended to constitute a factor that moderately impacted generational exchange, and on the other hand, pensioners who simultaneously achieved pension and agricultural activity income were to have a greater share in financing the insurance system, which is only to a small extent financed from the contributions of the insured.

11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2000 roku, sygn. K.37/98.

12. Draft Act amending the Act on social insurance of farmers – nr UD273 list of legislative and programme works of the Council of Ministers.

13. Druk sejmowy nr 2185.

Therefore, by resigning from the obligation to cease agricultural activity in order to pay an agricultural pension in full, the project promoter intended to introduce another solution in the form of an obligation to pay a pension contribution, which would fit (as indicated above) into the logic on which the separate social insurance system for farmers is built.

However, this solution was abandoned during parliamentary work. This means that the legislator decided that the pension part of the social insurance of farmers will perform only a social function consisting in guaranteeing material security without regard to the role played so far by the instrument of state policy in favour of agriculture and rural areas in the field of generational change in rural areas. It should be noted that the previous solutions in the discussed scope played additional functions, as the obligation to cease agricultural activity was usually associated with transferring the agricultural holding to the successor or selling it to expand a different holding. Thus, the generational change on a farm took place during the farmer's life. This ensured continuity and prevented excessive division of the farm among the heirs and thus conflicts in the situation of dividing the inheritance.

Conclusion

One should consider whether this change is justified due to the assumptions on which a separate social insurance scheme for farmers is based. Taking into account the above considerations, perhaps it would be necessary to proceed with further modifications of the farmers' social insurance system, as resigning from the current method of impacting the insured does not mean that the objectives assumed before these solutions have been met. It is nothing new to state that Polish agriculture still suffers from excessive fragmentation, accompanied by overloading of the workforce and lower profitability compared to European agriculture. It should also be agreed that taking radical actions to improve the area structure in Polish agriculture may bring numerous undesirable phenomena such as unemployment and a crisis in rural areas. Additionally, a number of adverse social phenomena may be associated with excessive concentration in agriculture, such as problems in ensuring access to public services for a reduced number of residents of rural areas. Therefore, the state's agricultural policy should be balanced, so that the course of demographic processes regarding the rural population does not get out of control. Taking into consideration the possibility of an occurrence of the indicated problems, it should also be ensured that the state's agricultural policy does not boil down to a passive attitude and thus to acting as a "night watchman". Therefore, it seems that reasonable actions of the

legislator should not come down to simply abandoning the possibility of achieving goals that may gradually contribute to achieving the desired effects.

Nevertheless, taking into consideration the fact that the amendment in question has already been implemented, it seems valid to consider whether it is not justified to introduce a more effective system of incentives to achieve the desired objectives, such as a supplement to the agricultural pension for transferring a holding to another holding in order to improve the area structure of the latter. This article may become an element initiating a discussion on the direction of changes concerning farmers' social insurance. In order to maintain the autonomy of this system and for it to be able to carry out non-insurance objectives, the level of financing of pension benefits from the state budget should remain at the same significant level as currently.

Bibliography

Czyżewski A., Matuszczak A., *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Expertise performed at the commission of the Ministry of Agriculture and Rural Development in Warsaw in accordance with the Act of 10 July 2014.

Kłos B., *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, "Studia BAS" 2010, nr 4(24).

Król J., *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, "Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych" 2018, nr 27(1).

Nasternak E., *Prawo do emerytury rolniczej*, doctoral dissertation, 2017.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2000 roku, sygn. K.37/98.

received: 15.09.2022
accepted: 17.10.2022



Rozwój e-usług w rolniczych ubezpieczeniach społecznych – szanse i zagrożenia

Robert Żółtaszek

Abstrakt

Cyfrowa transformacja dla coraz większej części polskiego społeczeństwa musi odbywać się równomiernie we wszystkich grupach społecznych, aby mogła wspierać rozwój naszej gospodarki i być jej siłą napędową. Rozwój e-usług, e-administracji jest nieuniknionym procesem, który powinien być dobrze moderowany przez państwo, a w niektórych obszarach wręcz stymulowany i napędzany. Rozwój kompetencji cyfrowych w grupie społecznej jaką są rolnicy, jest ważny z perspektywy równości w dostępie do nowoczesnych usług, technologii, e-państwa. Odpowiednie zagospodarowanie tej przestrzeni może stanowić dodatkowe koło zamachowe naszej gospodarki, być jej wspomagającym silnikiem wyznaczającym nowe poziomy konkurencyjności. Od 2015 roku w procesie tym aktywnie uczestniczy Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), tworząc i cały czas rozwijając platformę eKRUS, umożliwiającą dostęp online do powiększającej się każdego roku liczby usług dotąd świadczonych na rzecz rolników tylko drogą tradycyjną w Placówkach Terenowych. Artykuł ten przedstawia dotychczasowe osiągnięcia w dziedzinie e-administracji, jak również szanse i zagrożenia związane z cyfryzacją usług publicznych. Tylko świadome jednostki, stale rozwijające swoje kompetencje cyfrowe, są w stanie sprawnie i bezpiecznie poruszać się po wirtualnej przestrzeni, która to wręcz pochłania większą część naszego życia.

Celem opracowania jest przedstawienie dostępnych w Polsce usług on-line administracji publicznej, głównie zintegrowanej platformy eKRUS, ze szczególnym naciskiem na stopień wykorzystania jej przez rolników oraz wskazanie czynników hamujących rozwój e-administracji w wyżej wymienionej grupie społecznej oraz dróg ich niwelowania. Artykuł wskazuje na potrzebę wypracowania metod zwiększania e-kompetencji rolników oraz sposobów dotarcia do tej grupy zawodowej z nowymi narzędziami rozwijającymi powyższe umiejętności.

Słowa kluczowe: cyberbezpieczeństwo, e-administracja, eKRUS, e-państwo, profil zaufany, rolnicy.

Robert Żółtaszek, dr, słuchacz studiów podyplomowych „Rolnicze ubezpieczenia społeczne, funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, kierownik Placówki Terenowej KRUS w Turku, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wstęp

W ostatniej dekadzie rozwój cyfrowego społeczeństwa na świecie przyspieszał z roku na rok, a okres pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 dał dodatkowe impulsy do dalszego rozwoju e-usługi, e-pracy, e-nauki. Każdego dnia korzystamy z powiększającej się ilości usług dostępnych za pośrednictwem sieci komputerowej (on-line¹). Proces przenoszenia coraz większej części ludzkiego życia do przestrzeni wirtualnej umiejscowionej w Internecie² nie mógł pozostać niezauważony i być dłużej ignorowany przez instytucje państwowe. Wraz z rozwojem usług komercyjnych powoli następował rozwój e-Państwa i e-administracji, a powszechny dostęp online do usług publicznych stał się kluczowy do dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Można, co więcej – nawet trzeba stwierdzić, że taki rozwój (e-rozwój) oraz jego skala będą stanowić przewagę konkurencyjności społecznej i ekonomicznej w otoczeniu europejskim i światowym. Liczba osób korzystających z e-administracji systematycznie wzrasta z roku na rok. W 2021 roku 47,5% polskiego społeczeństwa korzystało z usług administracji publicznej za pośrednictwem Internetu. Powiększający się odsetek ludności wykorzystującej to narzędzie w załatwianiu spraw urzędowych ma istotne znaczenie nie tylko społeczne, lecz także ekonomiczne. Jak ważny jest to element naszego życia, uświadomił nam czas pandemii i lockdownu, który zakłócił życie wielu Polaków, a wręcz przerwał dostęp do tak oczywistych usług jak szkoła, urząd, lekarz, bank czy poczta. Wraz z rozwojem e-świata, rozwija się również jego ciemna strona, która stanowi wielkie zagrożenie dla nieświadomych jednostek. Choroby to nie tylko domena ludzka, cyfrowy świat również jest pełen infekcji, tylko dotyczą one urządzeń takich jak komputery, telefony, tablety, drukarki, routery itp. W świecie wirtualnym infekcje wywoływane są przez zarazki, które są złośliwym oprogramowaniem (ang. *malware*³). Malware to wielka rodzina szkodliwych programów obejmujących swym spektrum programy, takie jak wirusy, robaki, trojany, adware, auto-dialery czy inne szkodliwe narzędzia. Aby dalej kontynuować szybki rozwój e-społeczeństwa, e-administracji oraz e-państwa konieczna jest ciągła i na większą skalę edukacja społeczeństwa w zakresie bezpiecznego poruszania się w Internecie oraz rozwijanie szeroko pojętych e-kompetencji. Grupą społeczną, która również jest zainteresowana korzystaniem z usług e-państwa są rolnicy. Od 2015 roku czynnie i nieustannie rozwijana

1. Słownik Języka Polskiego, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ONLINE.html>, dostęp 20.04.2022.

2. Wikipedia, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Internet>, dostęp 20.04.2022.

3. Serwis Sekurak, <https://sekurak.pl/robak-trojan-wirus-o-co-w-tym-wszystkim-chodzi/>, dostęp 20.04.2022.

jest platforma eKRUS⁴, dająca możliwość dostępu do usług Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Celem opracowania jest przedstawienie dostępnych w Polsce usług on-line administracji publicznej, głównie zintegrowanej platformy eKRUS, ze szczególnym naciskiem na stopień wykorzystania jej przez rolników oraz wskazanie czynników hamujących rozwój e-administracji w ww. grupie społecznej oraz dróg ich niwelowania.

e-Obywatel, e-Państwo

Często słyszy się sformułowania e-społeczeństwo, e-państwo, e-administracja czy e-usługi. Wszystkie takie sformułowania, tj. z przedrostkiem *e-*, świadczą o istnieniu równoległego świata – świata on-line z nieograniczonym zasobem i możliwościami. Nie ma już znaczenia odległość, godziny dostępu, wszystko jest otwarte 24 godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu z każdego miejsca w Polsce i na świecie, z jakiegokolwiek urzędnika z dostępem do Internetu. Internet zrewolucjonizował przepływ informacji i dostęp do usług komercyjnych, a przez to również każde państwo, dostęp do urzędów czy informacji publicznej. Państwo Polskie na przykład rozwija i powiększa gamę usług publicznych dostępnych z wykorzystaniem nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ang. *Information and Communications Technology*, ICT), które wcześniej były świadczone tylko tradycyjnie. Główny Urząd Statystyczny definiuje pojęcie e-administracja⁵ (ang. *e-government*) jako „Elektroniczną administrację publiczną polegającą na wykorzystaniu ICT w połączeniu ze zmianami organizacyjnymi i nowymi umiejętnościami w administracji publicznej w celu usprawnienia usług publicznych i procesów demokratycznych oraz silniejszego wsparcia programów tworzonych przez administrację publiczną”. Obecnie w jednym miejscu rozwijana jest główna platforma elektroniczna – www.gov.pl – skupiająca i integrująca wcześniejsze platformy przeznaczone dla obywatela, przedsiębiorcy, urzędnika i rolnika.

Współczesny rolnik jest w wyjątkowej sytuacji, ponieważ na platformie [gov.pl](http://www.gov.pl) może jednocześnie korzystać z e-urzędu nie tylko z pozycji obywatela i rolnika, lecz także często jako osoba prowadząca działalność gospodarczą z pozycji przedsiębiorcy.

4. System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/index.html>, dostęp 20.04.2022.

5. Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1769.pojecie.html>, dostęp 20.04.2022.

Przykładowe kategorie spraw możliwych do załatwienia w e-urzędzie dla obywatela⁶:

- Dokumenty i dane osobowe – dowód osobisty, paszport, prawo jazdy, dostęp i zmiana danych osobowych, dane kontaktowe;
- Edukacja – zdalne lekcje, żłobek, przedszkole, szkoła podstawowa, liceum, technikum, szkoła branżowa, studia;
- Kierowcy i pojazdy – prawo jazdy, rejestracja pojazdu, wyrejestrowanie pojazdu, kary i mandaty, parkowanie;
- Meldunek i wybory – zameldowanie stałe, zameldowanie czasowe, wymeldowanie, wybory, głosowania;
- Nieruchomości i środowisko – księgi wieczyste, dom i mieszkanie, podatki i środowisko, geodezja i kartografia;
- Podatki – podatek od: dochodu, spadku, darowizny i czynności cywilnoprawnych;
- Pomoc prawna – pomoc dla konsumentów, telefon zaufania, zgłoszenie przestępstwa lub wykroczenie;
- Praca i biznes – zatrudnienie, własny biznes, dofinansowania, podatki;
- Rodzina i małżeństwo – dziecko, świadczenia dla dzieci, małżeństwo, rodzina, problemy rodzinne;
- Wojsko i bezpieczeństwo – służba wojskowa, weteran, bezpieczeństwo, telefony zaufania;
- Wyjazdy i wypoczynek – ubezpieczenie, wyjazd w kraju, wyjazd za granicę, wyjazd dzieci;
- Zasiłki i pomoc finansowa – pomoc na dziecko, pomoc na mieszkanie, trudna sytuacja, zasiłki zdrowotne;
- Zaświadczenia i odpisy – akta stanu cywilnego, KRS i KRK, księgi wieczyste, rejestr dowodów osobistych;
- Zdrowie i ubezpieczenia społeczne – leczenie, rehabilitacja, niepełnosprawność, renta, emerytura, ubezpieczenia, pogrzeb;
- Cudzoziemiec w Polsce – uzyskaj numer PESEL.

Kategorie spraw możliwych do załatwienia w e-urzędzie dla przedsiębiorcy⁷:

- Tarcza Antykryzysowa – pakiet wsparcia dla przedsiębiorców w ramach programu rządowego – Tarcza Antykryzysowa;
- Zakładanie firmy – wybierz rodzaj firmy, jaką chcesz prowadzić i dowiedz się, jak ją założyć;

6. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-obywatela>, dostęp 20.04.2022.

7. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-przedsiębiorcy>, dostęp 20.04.2022.

- Rozwój firmy – sprawdź, jak rozwijać swoją firmę i gdzie znaleźć finansowanie;
- Pracownicy w firmie – sprawdź, jakie są zasady zatrudniania pracowników, ich prawa i obowiązki;
- Podatki i księgowość – dowiedz się, jak rozliczać podatki i prowadzić księgowość;
- Ubezpieczenia społeczne – zobacz, jak załatwić sprawy związane z ubezpieczeniami w ZUS/KRUS;
- Sprawy urzędowe – dowiedz się, jak załatwiać sprawy przedsiębiorcy w urzędach;
- Obowiązki przedsiębiorcy – poznaj swoje obowiązki przy prowadzeniu firmy;
- Zezwolenia, koncesje, rejestry – zezwolenia, koncesje, wpisy do rejestrów działalności regulowanej, świadectwa;
- Uprawnienia zawodowe – sprawdź, jak załatwiać sprawy związane z uprawnieniami w Twoim zawodzie;
- Zmiany w firmie – zobacz, jak przeprowadzać zmiany w firmie i jak zgłaszać je do urzędów;
- Zawieszenie i wznowienie – załatwiaj sprawy związane z zawieszaniem i wznawianiem działalności;
- Zamykanie firmy – jak załatwić sprawy związane z zamykaniem firmy, sprzedażą, dziedziczeniem, upadłością;
- Sprzedaż i marketing – poznaj zasady wprowadzania produktów/usług na rynek;
- Kontrahenci i klienci – dowiedz się, jakie są zasady rzetelnej współpracy z kontrahentami i klientami;
- Handel zagraniczny – dowiedz się, jak prowadzić handel zagraniczny w UE i poza UE;
- Prowadzenie biznesu w UE – zobacz, jak prowadzić własny biznes w krajach Unii Europejskiej;
- Inwestycje budowlane – załatwiaj formalności związane z realizacją inwestycji budowlanych w firmie;
- Cudzoziemcy w Polsce – poznaj zasady prowadzenia biznesu w Polsce przez cudzoziemców.

Kategorie spraw możliwych do załatwienia w e-urzędzie dla rolnika⁸:

- Wsparcie finansowe, dofinansowania do działalności – płatność bezpośrednia, oszacowanie strat w uprawach rolnych, podatek akcyzowy za paliwo rolnicze;
- Ubezpieczenia społeczne – emerytura, renta, zasiłek macierzyński, zasiłek pogrzebowy, ubezpieczenie zdrowotne i społeczne;
- Zaświadczenia, zezwolenia i rejestry – urzędowy rejestr podmiotów profesjonalnych, pozwolenia, materiał siewny, działalność nadzorowana;
- Uprawa roślin – świadectwo fitosanitarne, ekologiczny i konwencjonalny materiał siewny, straty w uprawach rolnych, rolnictwo ekologiczne, sprzedaż ziemi rolnej;
- Hodowla zwierząt – higiena i warunki utrzymywania zwierząt, działalność nadzorowana, ustawa zakaźna, identyfikacja i rejestracja zwierząt;
- Nieruchomości i ziemia rolna – obrót ziemią rolną, sprzedaż, kupno, portal ogłoszeniowy.

E-obywatel, oprócz powyższych kategorii spraw, ma dostęp do oddzielnych platform takich jak:

- Platforma Usług Elektronicznych ZUS (ZUS-PUE),
- Elektroniczna skrzynka podawcza (ePUAP),
- Internetowe Konto Pacjenta,
- Centralna Ewidencja i Informacje o Działalności Gospodarczej (CEIDG),
- Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (CEPIK),
- System Elektronicznych Ksiąg Wieczystych,
- Portal podatkowy,
- Geoportal itp.

Do e-świata, do e-administracji potrzebny jest klucz, dzięki któremu obywatel może bezpiecznie potwierdzić swoją tożsamość. Kluczem otwierającym cyfrowy świat jest Profil Zaufany i/lub Podpis Kwalifikowany, które pełnią funkcję swoistych wirtualnych podpisów.

Profil Zaufany⁹ (PZ) jest bezpłatnym narzędziem udostępnionym przez państwo, dzięki któremu można wykonać następujące czynności:

- potwierdzić swoją tożsamość w systemach elektronicznej administracji,
- podpisać dokument podpisem kwalifikowanym.

8. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-rolnika>, dostęp 20.04.2022.

9. Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/0074>, dostęp 20.04.2022.

Profil Zaufany służy wyłącznie do kontaktów z administracją publiczną (np. urzędami, ministerstwami). Jest on ważny przez trzy lata z możliwością przedłużenia na kolejne trzy. Jest unikalny, przypisany tylko do jednego użytkownika, dlatego też nie należy go nikomu udostępniać.

Rycina 1. Informacje o Profilu Zaufanym

Masz firmę? Podpisz JPK_VAT profilem zaufanym

Pobierz bezpłatną aplikację

Podpisz Profilem Zaufanym

01 Co to jest Profil Zaufany?

Profil Zaufany to **bezpłatne narzędzie**, dzięki któremu można załatwiać sprawy urzędowe **online** w serwisach administracji publicznej, **bez wychodzenia z domu**.

Teraz możesz założyć i potwierdzić Profil Zaufany online za pośrednictwem **bankowości elektronicznej**

Dodatkowo, możesz założyć Profil Zaufany przez internet i potwierdzić go w **Punkcie Potwierdzającym**

02 Jak założyć i potwierdzić?

24h/7 dni w tygodniu – Profil Zaufany możesz założyć i potwierdzić w pełni online przy pomocy **zewnętrznego dostawcy tożsamości, np. banku**

krok 1 W systemie bankowości elektronicznej twojego banku, **wypełnij formularz o założenie Profilu Zaufanego**

krok 2 Operację potwierdź **bankowym kodem autoryzacyjnym**. Na Twój adres mailowy otrzymasz potwierdzenie założenia konta

03 Co mogę załatwić?

- Zalogować do **Internetowego Konta Pacjenta (IKP)**
- Podpisać **JPK_VAT**
- Złożyć wnioszek o **rejestrację działalności gospodarczej**
- Wystąpić o **Europejską Kartę Ubezpieczenia Zdrowotnego**
- Załatwić **sprawy urzędowe** dla swojej **rodziny**: beczkowe, świadczenia rodzicielskie, Karta Dużej Rodziny, Świadczenie o Funduszu Alimentacyjnym
- Uzyskać **odpis aktu stanu cywilnego**
- **Dziesiątki innych spraw**

Źródło: Profil Zaufany, <https://pz.gov.pl/pz/index>, dostęp 20.04.2022.

Od powstania PZ (2011 roku) minęło już ponad dziesięć lat, do 2016 roku korzystali z niego przede wszystkim urzędnicy (ok. 400 tys. kont PZ). W 2019 roku założyli ich tylko trzy miliony. Od 2020 roku nastąpiła diametralna zmiana, od tego czasu notuje się ogromny wzrost zakładanych PZ. Na koniec 2020 roku było już osiem milionów aktywnych kont PZ. W marcu 2022 roku ich liczba sięgnęła barierę 14 milionów, a tylko od początku bieżącego roku obywatele założyli 600 tys. nowych PZ¹⁰.

Podpis Kwalifikowany¹¹ (PK) ma szersze zastosowanie niż PZ. Nie ogranicza się tylko do spraw urzędowych, dzięki niemu można zawierać umowy na odległość i brać udział w przetargach. Ma moc prawną taką samą jak podpis własnoręczny i jest usługą płatną, dlatego też jest najczęściej używany przez prywatne firmy.

10. Dane Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 marca 2022 r., Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/14-milionow-profilu-zaufanych2>, dostęp 5.05.2022.

11. Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/0075>, dostęp 20.04.2022.

Polska nie poprzestała na powyższych narzędziach identyfikujących i uwierzytelniających. W dniu 4 marca 2019 roku zostało wprowadzone rozwiązanie polegające na wbudowaniu warstwy elektronicznej (chipu) do wszystkich nowo wydawanych dowodów osobistych (e-dowody). Do użycia e-dowodu potrzebny jest specjalny czytnik podłączony do komputera lub telefon wyposażony w technologię NFC (ang. *Near Field Communication*, czyli komunikacja bliskiego zasięgu). Posiadając odpowiedni czytnik obsługujący e-dowód, sprawnie i wygodnie logujemy się do e-usług portali administracji publicznej bez loginu i bez hasła. Wbudowana w dowód osobisty warstwa elektroniczna umożliwia podpisywanie dokumentów wysyłanych elektronicznie (dzięki podpisowi osobistemu).

Rozbudowywanie dalszej infrastruktury informacyjno-komunikacyjnej pozwoliło na stworzenie specjalnej aplikacji na telefony – mObywatel¹². Aplikacja ta poszła o krok dalej w cyfryzacji naszego życia, od tej pory mamy ciągły dostęp do e-administracji poprzez telefon.

mObywatel jest rodzajem cyfrowego portfela zawierającego dokumenty i umożliwiającego dostęp do e-usług. Aplikacji ta umożliwia:

- bezpiecznie pobieranie i okazywanie swoich danych,
- szybkie i skuteczne zalogowanie się do e-Urzędu Skarbowego i rozliczenie PIT-u,
- bezpieczną realizację eRecepty bez podawania numeru PESEL,
- realizację zniżek, korzystanie z przywilejów dla dużych rodzin,
- okazanie potwierdzenia szczepienia przeciwko COVID-19,
- okazanie prawa jazdy kierowców i sprawdzenie swoich punktów karnych,
- okazanie i sprawdzenie danych swojego samochodu,
- korzystanie z mLegitymacji szkolnej lub studenckiej.

Tabela 1. Osoby korzystające z aplikacji mObywatel w 2021 roku

Wyszczególnienie	Osoby korzystające z aplikacji mObywatel
Ogółem	5 484 806
w tym	
Unijny certyfikat Covid	4 429 933
mPrawo jazdy	3 294 120
mPojazd	2 300 466

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spolnoczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,1,15.html>, dostęp 2.05.2022.

12. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/mobywatel>, dostęp 20.04.2022.

W całym 2021 roku odsetek osób w wieku pomiędzy 16 lat i 74 lata korzystających z usług e-administracji publicznej wyniósł 47,5% – i jest to wzrost o 5,6 punktów procentowych w porównaniu do roku poprzedniego¹³. W grupie czynności wykonywanych on-line największy wzrost zanotowano w wysyłaniu wypełnionych formularzy – wzrost o 6,4 punktów procentowych w porównaniu do roku poprzedniego. O około 2 punkty procentowe wzrosło np. przeglądanie informacji na stronach administracji publicznej. Z roku na rok powiększa się także grupa osób aktywnie kontaktujących się z różnymi urzędami w celu załatwienia swoich spraw.

Tabela 2. Osoby korzystające z usług administracji publicznej za pomocą Internetu

Wyszczególnienie	2020 rok	2021 rok
Osoby korzystające z usług administracji publicznej za pomocą Internetu	41,9%	47,5%
w celu:		
wyszukiwania informacji na stronach administracji publicznej	27,2%	29,4%
pobierania formularzy urzędowych	25,4%	27,4%
wysyłania wypełnionych formularzy	33,5%	39,9%

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Broszura informacyjna pt. „Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 roku. Informacja sygnałna”, www.stat.gov.pl, dostęp 27.04.2022.

Liczba osób korzystających z e-administracji systematycznie wzrasta z roku na rok. Włączenie szerzej społeczeństwa w proces cyfryzacji państwa ma istotne znaczenie społeczne i ekonomiczne, zapobiega wykluczeniu cyfrowemu, zwiększa dostępność e-usług instytucji państwowych oraz zmniejsza kolejki w urzędach. Wiąże się z tym również wykształcenie odpowiednich e-kompetencji i stworzenie bezpiecznego środowiska użytkownika. E-administracja to przede wszystkim szybki dostęp do informacji, wygoda interesantów, oszczędność czasu oraz jednakowa, wysoka jakość obsługi. Za cyfryzacją przemawiają zarówno aspekty ekonomiczne, jak i postępowanie Polski w lepszym świetle przez inwestorów zagranicznych. Według raportu McKinsey & Company z 2018 roku pt. „Polska jako Cyfrowy Challenger – Cyfryzacja nowym motorem wzrostu dla kraju i regionu”¹⁴ dzięki cyfryzacji do 2025 roku PKB Polski może wzrosnąć o dodatkowe 64 mld euro i osiągnąć 15% PKB.

13. Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,2,11.html>, dostęp 27.04.2022.

14. McKinsey & Company, <https://www.mckinsey.com/pl/our-insights/polska-jako-cyfrowy-challenger>, dostęp 5.05.2022.

eKRUS – Portal dla Rolników

Pod nazwą eKRUS¹⁵ kryje się system informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego powszechnie dostępny przez Internet, a jego celem jest obsługa on-line ubezpieczonych w Kasie.

eKRUS został stworzony dla:

- rolników i małżonków rolników;
- domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników (USR) lub ubezpieczeniu zdrowotnemu (UZ);
- członków rodzin zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego.

Początkowo od 3 lipca 2015 roku Portal dla Rolników eKRUS został pilotażowo wdrożony w Oddziale Regionalnym KRUS w Rzeszowie i jego podległych placówkach terenowych, następnie od 2016 roku w całej Kasie.

Aby móc korzystać z Portalu dla Rolników, należy zarejestrować się i utworzyć profil użytkownika. Można tego dokonać trzema drogami:

- w formie wniosku drukowanego – trzeba go wypełnić i wydrukować ze strony, opatrzyć własnoręcznym podpisem i złożyć w Placówce Terenowej KRUS lub wypełnić bezpośrednio w Placówce;
- w formie wniosku elektronicznego – jest to najłatwiejsza metoda polegająca na podaniu własnego adresu poczty elektronicznej i podpisaniu formularza swoim Profilem Zaufanym;
- w formie wniosku ePUAP – należy zalogować się do platformy ePUAP, następnie wskazać odpowiedni urząd, wyszukać wnioski i go wypełnić. Wniosek potwierdza się Profilem Zaufanym lub innym podpisem elektronicznym i przekazuje się go dalej trybem elektronicznym do rozpatrzenia przez Usługodawcę.

Logując się po raz pierwszy do systemu eKRUS, należy wprowadzić nazwę użytkownika (login) oraz hasło i je zaakceptować. Użytkownik będzie musiał zmienić hasło na inne również bezpieczne i uzupełnić pytanie pomocnicze wraz z odpowiedzią na nie. Odpowiedź na to pytanie będzie potrzebna w sytuacji odzyskiwania dostępu do konta. W przypadku przekroczenia limitu prób logowania, tzn. podawania błędnego loginu lub/i hasła, system zablokuje konto użytkownika. Dostęp do konta można odzyskać przy pomocy funkcji odzyskiwania konta lub skorzystać z logowania przez login.gov.pl. Dodatkowo konto można odzyskać poprzez kontakt z pomocą techniczną lub lokalną Placówką Terenową KRUS.

15. System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/index.html>, dostęp 10.05.2022.

Wszystkie potrzebne informacje począwszy od metod założenia profilu użytkownika platformy eKRUS aż do sposobów bieżącej obsługi zawarte są w przewodniku umieszczonym w sekcji Niezbędnik pod linkiem Przewodnik po eKRUS (w formie dokumentu PDF)¹⁶.

Portal dla Rolników eKRUS jest cały czas rozwijany, rozbudowywany i wzbogacany o nowe możliwości i funkcje. Po zalogowaniu się do profilu użytkownika mamy dostęp do informacji, dokumentów i funkcji dotyczących m.in.:

- daty ostatniej wizyty na portalu i nieudanych logowań;
- terminu płatności składek i ich wysokości;
- zestawienia sald składek;
- zestawienia zadłużenia;
- informacji o możliwym ustaniu ubezpieczenia społecznego – ubezpieczenia na wniosek;
- danych osobowych;
- wygenerowania dokumentów takich jak: (1) zaświadczenia o podleganiu USR, (2) zaświadczenia o okresach podlegania USR, (3) zaświadczenia o okresach podlegania i opłaceniu składek UZ;
- przeglądania okresów ubezpieczenia i wykazu składek ubezpieczeniowych (zapłaconych/niezapłaconych);
- przeglądania listy spraw z zakresu USR;
- przeglądania przypomnień i upomnień;
- spraw dot. pomocnika rolnika;
- przeglądania skrzynki wiadomości kierowanych do ubezpieczonego;
- płatności składek oraz zadłużenia z tytułu USR i UZ.

Portal dla Rolników eKRUS jest jedną z nielicznych platform e-usług publicznych, która na swojej stronie umieściła solidnie opisane Zasady Bezpieczeństwa¹⁷, którymi powinien kierować się każdy użytkownik. Należy wyróżnić powyższą platformę, ponieważ w swoich zasadach dotyczących bezpieczeństwa zwróciła uwagę na to, jak ważne jest sprawdzenie poprawności adresu URL strony (ang. *Uniform Resource Locator* – ujednolicony format adresowania) przed logowaniem i jej certyfikatu SSL (ang. *Secure Sockets Layer* – warstwa bezpiecznych gniazd), który służy do poświadczenia autentyczności serwera. Zasady bezpieczeństwa w sieci zostaną dokładniej omówione w następnym podrozdziale.

16. System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/static/eKRUS_Przewodnik_20220428.pdf, dostęp 10.05.2022.

17. System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/zasadyBezpieczenstwa.html>, dostęp 10.05.2022.

Na koniec pierwszego kwartału 2022 roku było 14 mln. aktywnych użytkowników PZ na 38 028 000¹⁸ obywateli Polski, co stanowi prawie 37% populacji naszego kraju. Mając na uwadze 3,82% użytkowników platformy eKRUS względem ogółu ubezpieczonych w KRUS, mamy świadomość, jak wiele jest jeszcze do zrobienia w tej materii. Jak wielki potencjał drzemie w tej grupie społecznej, którą są rolnicy.

Tabela 3. Osoby korzystające z platformy eKRUS

Rok	Liczba ubezpieczonych ogółem	Liczba profili użytkownika na platformie eKRUS	Procent użytkowników eKRUS względem ogółu ubezpieczonych
2019	1 199 285	25 445	2,12%
2020	1 173 236	32 596	2,78%
2021	1 134 603	39 500	3,48%
31.03.2022	1 127 508	43 084*	3,82%

*Dane na dzień 24 maja 2022 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Broszura statystyczna pt. „KRUS w liczbach 2019–2021”, <https://www.krus.gov.pl/wydawnictwa/broszury-informacyjne-o-krus/>, dostęp 15.05.2022; Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Podstawowe dane statystyczne z zakresu ubezpieczonych, <https://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/podstawowe-dane-statystyczne-z-zakresu-ubezpieczonych/>, dostęp 15.05.2022; Informacje pozyskane z Biura Informatyki i Telekomunikacji Centrali KRUS, dostęp 24.05.2022.

Bezpieczeństwo w sieci

Bezpieczeństwo ogólnie pojętej sieci internetowej zależy od człowieka. Często słyszymy, że człowiek jest najsłabszym ogniwem tej skomplikowanej struktury, którą jest cyberbezpieczeństwo. Z powyższym stwierdzeniem należy zgodzić się tylko połowicznie, ponieważ człowiek może i jest najsłabszym ogniwem tej układanki, ale jednocześnie może stać się jej najmocniejszym elementem. Aby tak się stało, należy zdobywać i cały czas rozwijać kompetencje cyfrowe, znać podstawy bezpieczeństwa w sieci i być na bieżąco z nowymi zagrożeniami. Nie jest to trudne przy dzisiejszym swobodnym dostępie do informacji. Zazwyczaj problem ze zrozumieniem zasad cyberbezpieczeństwa wiąże się z brakiem podstaw w tym zakresie. Wychodząc naprzeciw temu problemowi, poniżej przedstawiono podstawowe informacje z zakresu e-bezpieczeństwa.

Złośliwe oprogramowanie (ang. *malware*) możemy podzielić na różne typy, kategorie, mechanizmy działania czy sposoby infekcji.

18. Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/podstawowe-dane/>, dostęp 27.05.2022.

Rodzaje malware¹⁹

1. Robaki (ang. *worms*) – to programy, które szybko się rozmnażają i rozprzestrzeniają w sieci, wykorzystując one błędy, luki i podatności (tak zwane eksploity) w systemach operacyjnych, zwłaszcza w tych, które nie były aktualizowane.
2. Trojany (tzw. konie trojańskie, ang. *Trojan Horse*) – to oprogramowania, które podszywając się pod przydatne lub ciekawe programy, aplikacje oszukują użytkownika. Po uruchomieniu ten początkowo niegroźny plik ujawnia swój złośliwy charakter, wykradając dane, ściągając inne złośliwe programy czy dając przestępcy zdalny dostęp do komputera. Przykładem jest trojan bankowy – umożliwiający wykradanie pieniędzy użytkowników z bankowości elektronicznej.
3. Wirusy (ang. *virus*) – dopisują swój złośliwy kod do innych plików wykonywalnych systemu operacyjnego, posiadają zdolność powielania się i rozprzestrzeniania na inne systemy.
4. Błędy (ang. *bugs*) – błędy, usterki oprogramowania, które mogą zakłócać działanie programów, mogą stanowić luki w zabezpieczeniach i być wykorzystane do uszkodzenia lub przejęcia systemu operacyjnego.
5. Ransomware (ang. *ransom*, okup) – to oprogramowanie szyfrujące wszystkie pliki na dyskach w celu żądania okupu, zaszyfrowanie uniemożliwia dostęp do systemów komputerowych.
6. Spyware (ang. *spy*, szpieg, szpiegować) – to oprogramowanie szpiegujące, monitorujące aktywność na komputerze, np. keylogger, który rejestruje pisanie na klawiaturze.
7. Spambots – zautomatyzowane programy zaprojektowane do wysyłania niechcianych e-maili (spamu).
8. Adware – to oprogramowanie reklamowe, które wyświetla niechciane treści reklam. Takie reklamy mogą być wykorzystane przez przestępców, wabiąc treścią, kliknięcie w nie może przekierowywać na niebezpieczne strony lub instalować niebezpieczne programy.
9. Auto-dialery – to program służący do automatycznego wykonywania połączeń telefonicznych.

Współcześnie duża część przestępstw związanych z nowymi technologiami bazuje na sztucznych socjotechnicznych, polegających na wywieraniu wpływu na ludzi, stosowaniu perswazji w celu dokonania oszustwa. Aktualna wiedza o nowych sposobach przestępstw jest jak niewidzialna tarcza chroniąca społeczeństwo przed takimi zagrożeniami.

19. Portal KapitanHack.pl, <https://kapitanhack.pl/2019/01/08/malware/rodzaje-malware-i-sposoby-na-ich-wykrycie-oraz-ochrone/>, dostęp 29.05.2022.

Najczęstsze metody cyberataków^{20,21}

1. **Phishing** (łowienie) – jedna z najpopularniejszych metod ataku, polega m.in. na wyłudzeniu danych do logowania, np. do banku, skrzynki e-mailowej, mediów społecznościowych, wszelkiego rodzaju serwisów, jak również do ściągnięcia złośliwego oprogramowania. Następuje ono najczęściej poprzez e-mail, SMS, stronę i/lub komunikator internetowy i ma na celu skłonić do kliknięcia w link, ściągnięcia i otworzenia załącznika, zalogowania się na stronie imitującej prawdziwy serwis czy podania danych osobowych, danych karty kredytowej itp.
2. **Spear-phishing** – jest to atak ukierunkowany na konkretną osobę.
3. **Smishing** – rodzaj phishingu, wiadomość wysłana z bramki internetowej podszywająca się pod usługodawców, np. bank, dostawcę prądu. W serwisie internetowym, przez który wysyła się SMS-y, można podać każdy dowolny numer telefonu. Powoduje to odbieranie takich wiadomości w tym samym miejscu co SMS-y, np. z banku. Wiadomość ta najczęściej nakłania do kliknięcia w link.
4. **Spoofing²²** – polega na podszywaniu się pod inny numer telefonu, np. z banku, urzędu i wykonaniu połączenia do atakowanej osoby. Nieświadoma osoba widzi na telefonie numer, np. z banku, dochodzi wtedy najczęściej do wyłudzenia danych osobowych, danych bliku, numeru karty kredytowej, danych logowania do kont on-line czy niekorzystnego rozporządzenia własnym mieniem. W tym celu używa się komunikatorów internetowych.
5. **Vishing²³** – jest phishingiem głosowym, nie wymaga od przestępców wiedzy informatycznej. Celem jest zdobycie poufnych informacji lub/i nakłonienie ofiary do wykonania określonego zadania, np. zainstalowania aplikacji na telefonie, komputerze czy przekazanie kosztowności osobie udającej policjanta.
6. **Whaling** – oszust podaje się za kogoś ważnego, np. dyrektora, podszywa się pod osoby na wyższych stanowiskach. Najczęściej nakłania ofiarę do wykonania zadania, np. wykonania przelewu pieniędzy, ujawnienia danych osobowych czy firmowych.
7. **Pharming²⁴** – jest zaawansowanym informatycznie rodzajem phishingu bez elementu socjotechnicznego. Jest on bardzo niebezpieczny ze względu na metodę

20. Zespół CERT Polska, <https://cert.pl/posts/2022/05/krajobraz-bezpieczenstwa-polskiego-internetu-w-2021-roku/>, dostęp 9.05.2022.

21. Zespół CERT Polska, https://cert.pl/uploads/docs/Raport_CP_2020.pdf, dostęp 9.05.2022.

22. Niebezpiecznik.pl, <https://niebezpiecznik.pl/post/cyberalerty-darmowa-aplikacja-od-niebezpiecznika-ostrzegajaca-o-atakach/>, dostęp 30.05.2022.

23. Krajowy Instytut Cyberbezpieczeństwa, <https://kicb.pl/spoofing-i-vishing-poznaj-ich-tajniki-i-nie-daj-sie-oszustom/>, dostęp 29.05.2022.

24. Avast Software, <https://www.avast.com/pl-pl/c-pharming>, dostęp 29.05.2022.

przebiegu ataku. Jedyną ochroną przed nim jest dobre oprogramowanie antywirusowe. Metoda ta polega na przekierowywaniu na fałszywe strony internetowe podszywające się pod inne legalne i zaufane witryny. Na telefonach tworzona jest nakładka na aplikacje bankowe. W ten sposób wykradane są dane do logowania, np. do bankowości internetowej.

Powyższa lista nie wyczerpuje wszystkich metod dokonywania oszustw, ale wskazuje na główne ich kierunki i metody. Ofiara jest zawsze nakłaniana do działania czy to ze strachu i ciekawości, czy chciwości. Oszust specjalnie wywiera presję, by zmniejszyć czas do namysłu i nakłonić ofiarę do wykonania określonych czynności.

Zagrożenia

Na świecie i w Polsce systematycznie są przeprowadzane kampanie phishingowe i wszelkiego rodzaju oszustwa z wykorzystaniem sztuczek socjotechnicznych i/lub związanych z zainstalowaniem niechcianego, złośliwego oprogramowania, które wykrada poufne dane, daje zdalny dostęp do urządzenia²⁵.

Przykładowe kampanie:

1. SMS-y, e-maile od przestępców imitujące banki, dostawców usług (np. PGE, Energa, DHL, inPost) czy sklepy internetowe nakłaniające do kliknięcia w fałszywy link, ściągnięcie i instalację złośliwego oprogramowania. W ten sposób przestępcy przejmują telefon, komputer i wykradają umieszczone na urządzeniach dane umożliwiające logowanie się do różnych serwisów, banków, poczty internetowej. Linki przekierowują również do fałszywych bramek płatności, wykradając dane karty kredytowej, debetowej.
2. SMS-y od mObywatela (imitujące prawdziwą aplikację) informujące o kolejnej dawce szczepienia lub wygranej w loterii narodowej nakłaniające do zainstalowania złośliwego oprogramowania, podobnie wyglądało oszustwo SMS-owe z informacją o COVID-19.
3. Reklamy na portalach społecznościowych informujące o możliwości uzyskania pieniędzy po podjęciu akcji na wskazanej stronie, np. wpisz nr klienta i uzyskaj dodatkowe środki na konto czy poleć konto bankowe znajomemu i odbierz środki. Atak ten wymusza podanie danych do konta lub karty kredytowej, jej daty ważności i kodu CVC.
4. Reklamy na portalach społecznościowych zachęcające do inwestycji np. w Orlen, kryptowaluty. Ta forma oszustwa wymusza zakładanie fikcyjnych kont, podanie danych osobowych i finansowych lub instalację złośliwego oprogramowania.

25. Zespół CERT Polska, <https://cert.pl/zagrozenia/>, dostęp 29.05.2022.

5. Reklamy w rezultatach wyszukiwarek, cyberprzestępcy wykorzystują mechanizmy reklamowania i próbują podmienić wynik wyszukiwania, aby skierować ofiarę ataku na fałszywą stronę.
6. E-maile z załącznikami, które należy ściągnąć, np. faktury, regulaminy sklepów internetowych, aktualizacje regulaminów czy polityki RODO itp. W tym przypadku istnieje ryzyko ściągnięcia złośliwego oprogramowania, włączenia makra w plikach Excel zezwalającego na instalację malware.
7. Oszustwa na portalach ogłoszeniowych zazwyczaj związane są z komunikowaniem się ze sprzedawcą poza oficjalnym kanałem kontaktowym i nakłanianiem ofiary ataku do odebrania środków za towar, w tej sytuacji atakowany przekierowany jest na fałszywą stronę bankową i podaje swoje dane do konta bankowego.
8. Zachęcanie treścią do odwiedzenia fałszywych stron, najczęściej ukazujących się na serwisach społecznościowych, np. gwałt na nieletniej, policja prosi o pomoc, atak rakietowy na Polskę, piłkarz zarobił krocie. Wszystkie te informacje mają za zadanie wzbudzić ciekawość, zbulwersować. Klikając w nie, jesteśmy przekierowywani na strony z fałszywym panelem logowania. W ten sposób możemy stracić konto społecznościowe, które następnie zostanie wykorzystane do wyłudzenia pieniędzy od naszych znajomych. W podobny sposób działa oszustwo „pomoc przy głosowaniu” na portalach społecznościowych.

Dobre praktyki

Poniższe zasady opracowano na podstawie materiałów umieszczonych na stronie Zespołu CERT Polska (<https://cert.pl/>) i zasad bezpieczeństwa umieszczonych na platformie eKRUS (<https://www.ekrus.gov.pl>). Dotyczą one komputerów, telefonów, routerów, jak również innych urządzeń elektronicznych.

1. Aktualizuj oprogramowanie systemów operacyjnych i przeglądarek internetowych na swoich urządzeniach, stwórz indywidualne konta użytkowników mające mniejsze uprawnienia niż administrator, włącz firewall.
2. Używaj oprogramowania antywirusowego z rozszerzonym pakietem narzędzi, np. typu Internet Security, chronią one dodatkowo przed innymi zagrożeniami.
3. Aktualizuj oprogramowanie (ang. *firmware*) routera, włącz firewall i zmień domyślne hasło administratora, utwórz hasło dostępu do sieci WiFi; zaleca się również włączenie sieci dla gości.
4. Instaluj oprogramowanie tylko od legalnych i pewnych wydawców, unikaj instalowania oprogramowania niewiadomego pochodzenia.
5. Zabezpiecz swoje hasła i loginy do różnych aplikacji przed nieuprawnionym dostępem, pod żadnym pozorem nikomu ich nie udostępniaj.

6. Stosuj długie hasła zawierające co najmniej 14 różnych znaków (cyfry, duże i małe litery, znaki specjalne), unikaj haseł z twoimi danymi, mogą być one publicznie znane.
7. Nie używaj tego samego hasła więcej niż raz i do wielu usług, w razie wycieku wszystkie konta z tym hasłem mogą być przejęte, cyklicznie zmieniaj hasła.
8. Gdy używasz wielu loginów i haseł, zaleca się skorzystanie z menadżera haseł.
9. Gdzie tylko to możliwe, włącz uwierzytelnianie dwuskładnikowe, np. poczty elektronicznej i kont społecznościowych, zapobiega to przejęciu kont. Tylko token sprzętowy U2F²⁶ (np. YubiKey) jest odporny na ataki phishingowe.
10. Logując się na stronie internetowej, zawsze sprawdź poprawność adresu URL. Pamiętaj, że kłódka przed adresem świadczy wyłącznie, że połączenie pomiędzy twoim urządzeniem a serwerami aplikacji jest szyfrowane protokołem SSL (https, gdzie „s” to skrót od „secure”), dlatego zawsze dodatkowo sprawdź certyfikat SSL strony.
11. Włącz w przeglądarkach dodatkowe narzędzia bezpieczeństwa, wyłącz automatyczne zapisywanie haseł.
12. Pamiętaj o wylogowaniu się z serwisu i zamknięciu okna przeglądarki, nie zostawiaj bez opieki urządzenia, na którym jesteś zalogowany do e-usług.
13. W przypadku przesyłania drogą elektroniczną ważnych dokumentów zaszyfruj je przed wysłaniem, np. programem 7-zip, hasło do dokumentu prześlij inną drogą.
14. Ignoruj wszelkie prośby o podanie loginów, haseł, danych osobowych przesłane drogą elektroniczną i przez telefon.
15. Zawsze weryfikuj nadawcę wiadomości zmuszających cię do natychmiastowego działania innym kanałem teleinformatycznym.
16. Podejrzaną wiadomości w skrzynce pocztowej można przesłać do CERT Polska (<https://incydent.cert.pl>), wiadomości SMS zawierające nieznane linki można przesłać pod numer 799 448 084.
17. Opcjonalnie zainstaluj bezpłatną aplikację CyberAlerty od Niebezpiecznika dostępną w sklepie Google Play i Apple AppStore i otrzymuj ostrzeżenia o nowych zagrożeniach²⁷.

26. Serwis Sekurak, <https://sekurak.pl/poradnik-o-kluczach-sprzetowych-na-przykladzie-yubikey-5-nfc-2fa-u2f-fido2/>, dostęp 30.05.2022.

27. Niebezpiecznik.pl, <https://niebezpiecznik.pl/post/cyberalerty-darmowa-aplikacja-od-niebezpiecznika-ostrzegajaca-o-atakach/>, dostęp 23.08.2022.

Podsumowanie

Głównym celem opracowania było przedstawienie szans i zagrożeń w rozwoju e-usług w grupie społecznej, jaką są rolnicy. W ostatnich latach nastąpiło przyspieszenie rozwoju e-administracji w Polsce, wprowadzono nowe rozwiązania. Rozszerzono zakres spraw możliwych do załatwienia w formule on-line. Wielu obywateli szczególnie podczas okresu pandemii dostrzegło pozytywne strony w kontaktach z e-urzędem. Wygodny, bezkolejkowy system obsługi zdobywa coraz większe grono użytkowników. W 2020 roku odsetek osób korzystających z usług administracji publicznej za pomocą Internetu wynosił 41,9%, w kolejnym roku nastąpił wzrost o 5,6%, by osiągnąć poziom 47,5%. Obecnie z aplikacji mObywatel korzysta ponad 5,5 mln Polaków. Najbardziej imponujący wzrost dotyczył liczby założonych Profili Zaufanych pod koniec pierwszego kwartału bieżącego roku, tj. 14 mln aktywnych kont PZ. Nie wolno również zapomnieć, że Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego dokłada swoją cegiełkę do rozwoju e-administracji w Polsce. Platforma eKRUS jest cały czas rozbudowywana o nowe funkcjonalności, zwiększa się liczba możliwych do pozyskania dokumentów, można również dokonać płatności. Platforma jest przejrzysta i intuicyjna. W kwietniu br. wprowadzono do niej rozwiązanie eliminujące błędy powstające podczas zakładania konta w Portalu dla Rolników eKRUS, tj. wprowadzono dodatkowe pole z powtórzonym adresem e-mail i jego potwierdzeniem. Ta mała zmiana wyeliminowała błędy w przekazywanych przez rolników adresach e-mail.

Profil Zaufany, który jest swoistym kluczem do e-usług naszego państwa posiada około 37% Polaków. Z roku na rok liczba zakładanych nowych PZ rośnie, proces ten przyspieszył szczególnie w okresie pandemii. Tak wysokiego wzrostu nie obserwujemy natomiast w liczbie zakładanych kont w Portalu dla Rolnika eKRUS. Zaledwie 3,82% użytkowników platformy eKRUS względem ogółu ubezpieczonych w KRUS wygląda jak błąd statystyczny. Pokazuje to, jak wiele jest jeszcze do zrobienia w tej sferze, śmiem stwierdzić, że może to wymagać zmian pokoleniowych. Nie czekając jednak na wymianę pokoleniową, możemy rozpocząć wśród rolników proces, który doprowadzi do osiągnięcia zakładanych celów.

„Wszystko jest trudne zanim stanie się łatwe”

Boimy się czegoś, czego nie rozumiemy, wiedza jest swoistą tarczą. Tylko rozwój kompetencji cyfrowych w grupie społecznej rolników zapewni im tę przysłowiową tarczę. Edukacja cyfrowych kompetencji powinna wykraczać poza instytucję, jaką

jest KRUS i angażować lokalne samorządy i inne instytucje państwowe. Podczas rozmów z rolnikami bardzo często można usłyszeć cyt.: to jest trudne; nie rozumiem tego; boję się; nowa dodatkowa rzecz, którą trzeba samemu ogarnąć. Ilekroć jest to wypowiedziane, nasuwa się pytanie – co można z tym zrobić? Można wiele, np. wypracować schematy zdobywania kompetencji cyfrowych na podstawie już istniejących i skierować rolników we właściwą stronę, by rozpocząć ten proces.

Należy podkreślić, że do osiągnięcia sukcesu w cyfrowej transformacji niezbędne jest zaufanie obywateli do nowych technologii, ich zrozumienie i bezpieczne użytkowanie. Niniejsza praca nie tylko przybliży e-rozwiązania e-państwa, lecz także przedstawia zagrożenia związane z elektronizacją życia codziennego oraz metody i sposoby przeciwdziałania takim niebezpieczeństwom.

W celu zwiększenia bezpieczeństwa użytkowników platformy eKRUS proponuję wprowadzenie uwierzytelniania dwuskładnikowego podczas logowania do systemu. Są różne rozwiązania – SMS-y, aplikacje uwierzytelniające, tokeny sprzętowe U2F. Dwie pierwsze metody nie chronią użytkownika przed fałszywymi stronami, które tylko przypominają tę właściwą. Dla większości nietechnicznych osób trudno jest wskazać prawdziwą domenę i odróżnić ją od fałszywej. Z pomocą przychodzą klucze kryptograficzne – tokeny sprzętowe U2F. Jeżeli rolnicy zostaliby wyposażeni w odpowiednio przygotowane tokeny sprzętowe U2F, logowanie do platformy eKRUS mogłoby odbywać się bezhasłowo, bezpiecznie i szybko. Obecnie w USA zaleca się odejście od autoryzowania dostępu do konta i transakcji bankowych za pomocą SMS-ów w kierunku bezpieczniejszych form. Bank of America jako jeden z pierwszych na świecie wprowadził tokeny sprzętowe U2F do logowania do swojego serwisu. Tak więc tylko połączenie wszystkich komponentów: edukacji, bezpieczeństwa, wygody może przynieść wymierne efekty w postaci zwiększenia liczby użytkowników platformy eKRUS. Przygotowanie rolników i wyposażenie ich w odpowiednie kompetencje cyfrowe nie tylko wpłynie pozytywnie na samą Kasę, lecz także przyspieszy cyfryzację rolnictwa i stanie się kolejnym dodatkowym motorem gospodarczym. Kasa może być pionierem w rozwijaniu bezpiecznego i łatwego dostępu do swoich usług, wprowadzając nowoczesne rozwiązanie, takie jak U2F i przeprowadzając, przy współpracy z innymi instytucjami, odpowiednie szkolenia rolników.

Za korzystaniem z zintegrowanej platformy eKRUS przemawia wygoda i szybki dostęp o każdej porze dnia do usług świadczonych na rzecz rolników przez KRUS, a także oszczędność czasu i pieniędzy.

Bibliografia

- Avast Software**, <https://www.avast.com/pl-pl/c-pharming>, dostęp 29.05.2022.
- Główny Urząd Statystyczny**, https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1769_pojecie.html, dostęp 20.04.2022.
- Główny Urząd Statystyczny**, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spolnoczenstwo-informacyjne/spolnoczenstwo-informacyjne/spolnoczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,2,11.html>, dostęp 27.04.2022.
- Główny Urząd Statystyczny**, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spolnoczenstwo-informacyjne/spolnoczenstwo-informacyjne/spolnoczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,1,15.html>, dostęp 2.05.2022.
- Główny Urząd Statystyczny**, <https://stat.gov.pl/podstawowe-dane/>, dostęp 27.05.2022.
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, <https://www.krus.gov.pl/wydawnictwa/broszury-informacyjne-o-krus/>, dostęp 15.05.2022.
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, <https://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/podstawowe-dane-statystyczne-z-zakresu-ubezpieczonych/>, dostęp 15.05.2022.
- Krajowy Instytut Cyberbezpieczeństwa**, <https://kicb.pl/spoofing-i-vishing-poznaj-ich-tajniki-i-nie-daj-sie-oszustom/>, dostęp 29.05.2022.
- McKinsey & Company**, <https://www.mckinsey.com/pl/our-insights/polska-jako-cyfrowy-challenger>, dostęp 5.05.2022.
- Niebezpiecznik.pl**, <https://niebezpiecznik.pl/post/spoofing-rozmow-telefonicznych/>, dostęp 29.05.2022.
- Niebezpiecznik.pl**, <https://niebezpiecznik.pl/post/cyberalerty-darmowa-aplikacja-od-niebezpiecznika-ostregajaca-o-atakach/>, dostęp 23.08.2022.
- Portal KapitanHack.pl**, <https://kapitanhack.pl/2019/01/08/malware/rodzaje-malware-i-sposoby-na-ich-wykrycie-oraz-ochrone/>, dostęp 29.05.2022.
- Profil Zaufany**, <https://pz.gov.pl/pz/index>, dostęp 20.04.2022.
- Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy**, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/0074>, dostęp 20.04.2022.
- Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy**, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/0075>, dostęp 20.04.2022.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-obywatela>, dostęp 20.04.2022.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-przedsiębiorcy>, dostęp 20.04.2022.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-rolnika>, dostęp 20.04.2022.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/14-milionow-profilu-zaufanych2>, dostęp 5.05.2022.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, <https://www.gov.pl/web/mobywatek>, dostęp 20.04.2022.
- Serwis Sekurak**, <https://sekurak.pl/robak-trojan-wirus-o-co-w-tym-wszystkim-chodzi/>, dostęp 20.04.2022.

Rozwój e-usług w rolniczych ubezpieczeniach społecznych – szanse i zagrożenia

- Serwis Sekurak**, <https://sekurak.pl/poradnik-o-kluczach-sprzetowych-na-przykladzie-yubikey-5-nfc-2fa-u2f-fido2/>, dostęp 30.05.2022.
- Słownik Języka Polskiego**, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ONLINE.html>, dostęp 20.04.2022.
- System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/index.html>, dostęp 20.04.2022.
- System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/index.html>, dostęp 10.05.2022.
- System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/static/eKRUS_Przewodnik_20220428.pdf, dostęp 10.05.2022.
- System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/zasadyBezpieczenstwa.html>, dostęp 10.05.2022.
- Wikipedia**, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Internet>, dostęp 20.04.2022.
- Zespół CERT Polska**, <https://cert.pl/posts/2022/05/krajobraz-bezpieczenstwa-polskiego-internetu-w-2021-roku/>, dostęp 9.05.2022.
- Zespół CERT Polska**, https://cert.pl/uploads/docs/Raport_CP_2020.pdf, dostęp 9.05.2022.
- Zespół CERT Polska**, <https://cert.pl/zagrozenia/>, dostęp 29.05.2022.

otrzymano: 26.07.2022
zaakceptowano: 17.10.2022

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*



The development of e-services in agricultural social security – opportunities and threats

Robert Żółtaszek

Abstract

For an increasing part of the Polish society, the digital transformation must take place evenly across all social groups in order to be able to support the development of our economy and become its driving force. The development of e-services and e-government constitutes an inevitable process that should be properly moderated by the state, and in some areas even stimulated and driven. Developing digital competences in the social group of farmers is important from the perspective of equality of access to modern services, technologies, and e-state. Proper development of this space may constitute an additional driving force of our economy, and be its supporting engine determining new levels of competitiveness. Since 2015, the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) actively participates in this process by creating and constantly developing the eKRUS platform, which enables online access to an increasing number of services that so far have been provided to farmers only by traditional means in Local Branches. This paper presents current achievements in the field of e-government, as well as the opportunities and risks associated with digitalizing public services. Only conscious individuals, constantly developing their digital competences are able to efficiently and safely navigate through the virtual space that absorbs most of our lives.

The aim of the study is to present on-line public administration services available in Poland, mainly the integrated eKRUS platform, focusing particularly on the degree of its utilization by farmers, and indicating factors inhibiting the development of e-government in the above-mentioned social group, as well as the ways of eliminating them. The paper indicates the need to develop methods of increasing the e-competences of farmers and ways of reaching this professional group with new tools developing the above skills.

Keywords: cybersecurity, e-administration, eKRUS, e-state, trusted profile, farmers.

Robert Żółtaszek, PhD, postgraduate student of "Agricultural social insurance, functioning, administration, and legal aspects" course, head of the KRUS Local Branch in Turek, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

Introduction

In the last decade, the global development of the digital society has accelerated every year, and the period of the pandemic caused by the SARS-CoV-2 virus provided additional impulses to the following development of e-service, e-labour, and e-learning. Every day we take advantage of an increasing number of services available via a computer network (online¹). The process of transferring an increasing part of human life to the virtual space located on the Internet² could not go unnoticed or ignored by state institutions. Along with the development of commercial services, the development of e-state and e-government slowly took place, and the universal online access to public services became essential for the country's further socio-economic development. Moreover, it has to be stated that such development (e-development) and its scale will constitute an advantage of social and economic competitiveness in the European and global environment. The number of people taking advantage of e-government is steadily increasing year by year. In 2021, 47.5% of the Polish society used public administration services via the Internet. The increasing percentage of people taking advantage of this tool for handling official matters is significant not only socially but also economically. The pandemic and lockdown made us realize the significance of this element of our lives, as these events disrupted the daily life of many Poles, and even interrupted access to such obvious services as schools, offices, doctors, banks, or the post office. Along with the development of the e-world, its dark side also develops, posing a great threat to unaware individuals. Diseases are not only human problem. The digital world is also full of infections, but they concern devices such as computers, phones, tablets, printers, routers, etc. In the virtual world, infections are caused by "germs", namely *malware*³, i.e., a large family of malicious software, covering such programs as viruses, worms, Trojans, adware, auto-dialers, or other malicious tools. A continuous, wide-scale education of the general public that would address the issue of safe online navigation, as well as the development of broadly understood e-competences are necessary to continue the fast development of e-community, e-government, and e-state. Farmers form a social group that is also interested in using e-state services. Since 2015, the eKRUS platform has been actively and continuously developed⁴, providing access to the services of the Agricultural Social Insurance Fund.

1. Polish dictionary, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ONLINE.html>, access 20.04.2022.

2. Wikipedia, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Internet>, access 20.04.2022.

3. Sekurak, <https://sekurak.pl/robak-trojan-wirus-o-co-w-tym-wszystkim-chodzi/>, access 20.04.2022.

4. The IT system of the Agricultural Social Insurance Fund, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/index.html>, access 20.04.2022.

The aim of the study is to present on-line public administration services available in Poland, mainly the integrated eKRUS platform, particularly stressing its usage by farmers and indicating the factors inhibiting the development of e-government in the above-mentioned social group, as well as ways of eliminating them.

e-Citizen, e-State

One can often hear the terms e-society, e-state, e-government, or e-services. All such terms, with the prefix *e-* indicate the existence of a parallel world – an online world with unlimited resources and possibilities. Distance and opening hours no longer matter. Everything is open 24/7 from any location in Poland and the world, from any device with access to the Internet. The Internet has revolutionized the flow of information and access to commercial services, and thus also revolutionized every state through the access to public offices and information. For example, the Polish State develops and expands the offer of public services available via the new information and communication technologies (ICT). The Central Statistical Office defines the concept of e-government⁵ as “Electronic public administration consisting of using ICT, compounded with organisational changes and new skills in public administration in order to improve public services and democratic processes and to strengthen the support of programmes created by the public administration”. Currently, the main electronic platform – www.gov.pl – is being developed in one place, grouping and integrating the previous platforms intended for citizens, entrepreneurs, officials, and farmers.

The modern farmer faces an exceptional situation, because with the [gov.pl](http://www.gov.pl) platform they can simultaneously use the e-office not only as a citizen and a farmer, but often also as a person conducting business activity from the position of an entrepreneur.

Examples of categories of issues that can be handled in the e-office for a citizen⁶:

- Documents and personal data – identity card, passport, driving license, access to and changing personal data, contact details;
- Education – remote lessons, nursery, kindergarten, primary school, high school, technical school, industry school, studies;
- Drivers and vehicles – driving license, vehicle registration, registering out a vehicle, penalties and fines, parking;

5. Main Statistical Office, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1769,pojcie.html>, access 20.04.2022.

6. Service of the Republic of Poland, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-obywatela>, access 20.04.2022.

The development of e-services in agricultural social security – opportunities and threats

- Residence and elections – permanent residence, temporary residence, elections, voting;
- Real estate and environment – land and mortgage registers, housing, taxes and environment, surveying and cartography;
- Taxes – tax on: income, inheritance, donations, and civil law transactions;
- Legal assistance – assistance for consumers, help-line, report a crime or offense;
- Labour and business – employment, own business, subsidies, taxes;
- Family and marriage – child, benefits for children, marriage, family, family problems;
- Military and security – military service, veteran, security, help-lines;
- Travel and leisure – insurance, travel abroad, travel of children;
- Benefits and financial assistance – child support, housing assistance, difficult situation, health benefits;
- Certificates and copies – civil status records, National Court Register and National Criminal Register, land and mortgage registers, register of identity cards;
- Health and social insurance – treatment, rehabilitation, disability, pension, retirement, insurance, funeral;
- Foreigner in Poland – obtain a PESEL number.

Examples of categories of issues that can be handled in the e-office for an entrepreneur⁷:

- Anti-crisis shield – support suite for entrepreneurs under the “Anti-Crisis Shield” government program;
- Establishing a business – choose the type of business you want to run and learn how to start one,
- Company development – find out how to develop your company and where to find financing;
- Employees in the company – check what are the rules for hiring employees, their rights and obligations;
- Taxes and accounting – learn how to settle taxes and handle bookkeeping;
- Social insurance – check how to deal with insurance matters in ZUS/KRUS;
- Official matters – learn how to handle business affairs in offices;
- An entrepreneur’s obligations – learn your obligations when running a company;
- Permits, concessions, registers – permits, concessions, entries in registers of regulated activities, certificates;

7. Service of the Republic of Poland, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-przedsiębiorcy>, access 20.04.2022.

The development of e-services in agricultural social security – opportunities and threats

- Professional qualifications – check how to handle matters related to qualifications concerning your profession;
- Changes in the company – check how to make changes in a company and how to report them to offices;
- Suspension and resumption – handle matters related to suspending and resuming activity;
- Closing a company – how to handle matters related to closing a company, sale, inheritance, bankruptcy;
- Sales and marketing – learn the rules of introducing products/services to the market;
- Contractors and customers – check what are the principles of reliable cooperation with contractors and customers;
- Foreign trade – learn how to conduct foreign trade within and outside the EU;
- Doing business in the EU – check how to run your own business within the European Union;
- Construction investments – handle formalities related to implementing construction investments in the company;
- Foreigners in Poland – check the rules of conducting business in Poland by foreigners.

Categories of matters possible to be handled in the e-office for a farmer⁸:

- Financial support, operating subsidies – direct payment, estimating agricultural crop losses, excise duty on agricultural fuel;
- Social insurance – pension, retirement, maternity benefit, funeral benefit, health and social insurance;
- Certificates, permits, and registers – official register of professional entities, permits, seed, supervised activity;
- Plant cultivation – phytosanitary certificate, organic and conventional seed, agricultural crop losses, organic farming, sale of agricultural land;
- Animal husbandry – animal hygiene and housing conditions, supervised activity, Communicable Disease Act, identification and registration of animals;
- Real estate and agricultural land – agricultural land trading, sale, purchase, advertising portal.

In addition to the above categories, e-citizen has an access to separate platforms such as:

- ZUS Electronic Services Platform (ZUS-PUE),
- Electronic inbox (ePUAP),

8. Service of the Republic of Poland, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-rolnika>, access 20.04.2022.

The development of e-services in agricultural social security – opportunities and threats

- Internet Patient Account,
- Central Records and Information on Business Activity (CEIDG),
- Central Register of Vehicles and Drivers (CEPiK),
- Electronic Land and Mortgage Register System,
- Tax portal,
- Geoportal etc.
- Usage of the e-world or e-government requires a key, thanks to which the citizen can safely confirm their identity. The key that opens the digital world consists in the Trusted Profile and/or the Qualified Signature, which act as virtual signatures. The Trusted Profile⁹ (PZ) is a free tool made available by the state, that allows performing the following actions:
 - confirm your identity in electronic administration systems,
 - sign a document with a qualified signature.

The Trusted Profile is used only for contacting public administration (e.g., offices, ministries). It is valid for three years with the possibility of extending it for another three years. It is unique, assigned to only one user, and therefore it should not be shared with anyone.

Figure. 1. Information about the Trusted Profile

Masz firmę? Podpisz JPK_VAT profilem zaufanym

Pobierz bezpłatną aplikację

Podpisz Profilem Zaufanym

01 Co to jest Profil Zaufany?

Profil Zaufany to **bezpłatne narzędzie**, dzięki któremu można załatwiać sprawy urzędowe **online** w serwisach administracji publicznej, **bez wychodzenia z domu**.

Teraz możesz założyć i potwierdzić Profil Zaufany online za pośrednictwem **bankowości elektronicznej**

Dodatkowo, możesz założyć Profil Zaufany przez internet i potwierdzić go w **Punkcie Potwierdzającym** >

02 Jak założyć i potwierdzić?

24h/7 dni w tygodniu – Profil Zaufany możesz założyć i potwierdzić w pełni online przy pomocy **zewnętrznego dostawcy tożsamości, np. banku**

krok 1 W systemie bankowości elektronicznej twojego banku, **wypełnij formularz o założenie Profilu Zaufanego**

krok 2 Operację potwierdź **bankowym kodem autoryzacyjnym**. Na Twój adres mailowy otrzymasz potwierdzenie założenia konta

03 Co mogę załatwić?

- Załogować do **Internetowego Konta Pacjenta (IK²)**
- Podpisać **JPK_VAT**
- Złożyć **wniosek o rejestrację działalności gospodarczej**
- Zgłosić utratę **dokumentu tożsamości**
- Wystąpić o **Europejską Kartę Ubezpieczenia Zdrowotnego**
- Załatwić **sprawy urzędowe** dla swojej **rodziny**: beokowe, świadczenia rodzicielskie, Karta Dużej Rodziny, Świadczenie o Funduszu Alimentacyjnym
- Uzyskać **odpis aktu stanu cywilnego**
- **Dziesiątki innych spraw**

Source: Profil Zaufany, <https://pz.gov.pl/pz/index>, access 20.04.2022.

9. Information and service website for entrepreneurs, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/0074>, access 20.04.2022.

More than ten years have passed since the implementation of PZ (2011), and until 2016 it has been mainly used by officials (approx. 400,000 PZ accounts). In 2019, only three million accounts were created. A radical change took place since 2020, and there has been a great increase in the number of created PZ accounts. At the end of 2020, there were already eight million active PZ accounts. In March 2022, their number reached 14 million, and only since the beginning of this year, citizens have created 600,000 new PZ accounts¹⁰.

Qualified Signature¹¹ (PK) has a wider application than PZ. It is not limited to official matters, as it can be used to conclude distance contracts and participate in tenders. It has the same legal force as a handwritten signature and is a paid service, this is why it is most often used by private companies.

Poland did not stop at the above mentioned identification and authentication tools. On March 4, 2019, a solution was introduced consisting in embedding an electronic layer (chip) into all newly issued identity cards (e-cards). Using an e-card requires a special reader connected to a computer, or a phone equipped with NFC technology (Near Field Communication). Having an appropriate reader supporting e-cards, we can efficiently and conveniently log into e-services of public administration portals without a login or a password. The electronic layer embedded into the ID card allows signing documents and sending them electronically (thanks to a personal signature).

Further development of the information and communication infrastructure allowed creation of a special app for phones – mObywatel¹². This app went a step further in digitalizing our lives as it allows us to have constant access to e-government via our phones.

mObywatel constitutes a type of digital wallet containing documents and enabling access to e-services. This app allows:

- securely retrieving and presenting your data,
- quickly and effectively logging in to the e-Tax Office and settling your tax report,
- securely using an eRecepta (medical prescription) without providing the PESEL number,
- using discounts, privileges for large families,
- presenting a confirmation of COVID-19 vaccination,
- presenting the driver's license and verifying penalty points,
- showing and verifying car data,
- using school or student mLegitymacja (student card).

10. Data of Chancellery of the Prime Minister of March 10, 2022, Service of the Republic of Poland, <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/14-milionow-profilu-zaufanych2>, access 5.05.2022.

11. Information and service website for entrepreneurs, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/0075>, access 20.04.2022.

12. Service of the Republic of Poland, <https://www.gov.pl/web/mobywatel>, access 20.04.2022.

Table 1. People using the mObywatel app in 2021

Specification	People using the mObywatel app
Total	5,484,806
including	
EU Covid certificate	4,429,933
mPrawo jazdy (driving licence)	3,294,120
mPojazd (vehicle)	2,300,466

Source: Central Statistical Office, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spolczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,1,15.html>, access 2.05.2022.

Throughout 2021, the percentage of people aged between 16 and 74 and taking advantage of e-government services amounted to 47.5%, what constitutes an increase of 5.6 percentage points compared to the previous year¹³. In the group of on-line activities, the largest increase was recorded for sending completed forms – an increase by 6.4 percentage points compared to the previous year. For example, browsing information on public administration websites increased by approximately 2 percentage points. The group of people actively contacting various offices in order to deal with their matters also grows with each year.

Table 2. People using public administration services via the Internet

Specification	2020	2021
People using public administration services via the Internet	41.9%	47.5%
in order to:		
search for information on public administration websites	27.2%	29.4%
download official forms	25.4%	27.4%
send filled-out forms	33.5%	39.9%

Source: Central Statistical Office, Informational brochure "Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 roku. Informacja sygnalna", www.stat.gov.pl, access 27.04.2022.

The number of people taking advantage of e-government is steadily increasing every year. A wider inclusion of the society in the process of the state's digitalization is of significant social and economic importance, prevents digital exclusion, increases

13. Main Statistical Office, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spolczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,2,11.html>, access 27.04.2022.

the availability of e-services of state institutions, and reduces queues in offices. This also involves developing proper e-competences and creating a safe user environment. E-government stands primarily for quick access to information, convenience of interested parties, saving time, as well as an uniform, high quality of service. Both economic aspects and better perception of Poland by foreign investors work in favour of digitization. According to a report by McKinsey & Company of 2018 entitled “Poland as a Digital Challenger – Digitalization as a new growth engine for the country and the region”¹⁴ (PL: *Polska jako Cyfrowy Challenger – Cyfryzacja nowym motorem wzrostu dla kraju i regionu*) thanks to digitalization, Poland’s GDP may increase by an additional 64 billion Euros and reach 15% of GDP by the year 2025.

eKRUS – Farmers’ Portal

The name eKRUS¹⁵ refers to the IT system of the Agricultural Social Insurance Fund, widely available via the Internet, and its purpose is to provide online support for the people insured at the Fund.

eKRUS was created for:

- farmers and the spouses of farmers,
- household members subject to social insurance for farmers (USR) or health insurance (UZ),
- family members registered for health insurance.

Initially, from July 3, 2015, the eKRUS Farmers’ Portal was implemented in the KRUS Regional Branch in Rzeszów and its subordinate local branches, and from 2016 it has been used throughout the Fund.

In order to be able to use the Farmers’ Portal, it is necessary to register and create a user profile. This can be done in three ways:

- in the form of a printed application – it has to be filled-out and printed from the website, signed by hand, and then submitted at a KRUS Local Branch or completed directly at a local branch;
- in the form of an electronic application – this is the easiest method consisting in providing your personal e-mail address and signing the form with your Trusted Profile;

14. McKinsey & Company, <https://www.mckinsey.com/pl/our-insights/polska-jako-cyfrowy-challenger>, access 5.05.2022.

15. The IT system of the Agricultural Social Insurance Fund, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/index.html>, access 10.05.2022.

- in the form of an ePUAP application – log in to the ePUAP platform, then indicate a given office, search for the application, and fill it out. The application is confirmed with the use of a Trusted Profile or other electronic signature, and then it is forwarded electronically for consideration by the Service Provider.

When logging into the eKRUS system for the first time, it is necessary to provide a username (login) and password, and accept them. The user will be required to change the password to a different and secure one, and complete an auxiliary question along with the answer to it. The answer to this question will be needed in the process of regaining access to your account. In the event of exceeding the limit of login attempts, i.e., providing an incorrect login and/or password, the system will block the user's account. Access to the account can be recovered using the account recovery function or using login.gov.pl. Additionally, the account can be recovered by contacting technical support or a KRUS Local Branch.

All the necessary information, starting with the methods of creating a user profile of the eKRUS platform up to the methods of current operation are included in a guide located in the Niezbędnik section under the Przewodnik po eKRUS link (in the form of a PDF document)¹⁶.

The eKRUS Farmers' Portal is constantly being developed, expanded and enriched with new capabilities and functions. After logging into the user profile, we gain access to information, documents, and functions regarding, among others:

- the date of the last visit to the portal and failed logins;
- contribution deadlines and amounts;
- a contribution balance list;
- a debt statement;
- information concerning the possible termination of social insurance – insurance on request;
- personal data;
- generating documents such as: (1) certificate of being subject to USR, (2) certificate of periods of being subject to USR, (3) certificate of periods of being subject to and paying UZ contributions;
- review of insurance periods and the list of insurance contributions (paid/unpaid);
- reviewing a list of cases concerning USR;
- reviewing reminders and notifications;
- cases concerning farmer's assistant;

16. The IT system of the Agricultural Social Insurance Fund, https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/static/eKRUS_Przewodnik_20220428.pdf, access 10.05.2022.

The development of e-services in agricultural social security – opportunities and threats

- browsing the message box addressed to the insured;
- payments of contributions and debts due to USR and UZ.

The eKRUS Farmers' Portal is one of the very few public e-services platforms that, on its website, includes thoroughly described Safety Rules¹⁷ that should be followed by every user. The platform above should be given the special mention, because its security policy stresses the significance of verifying the correctness of the website URL (Uniform Resource Locator – a uniform address format) before logging in, and the SSL certificate (Secure Sockets Layer), which is used to authenticate the server. The network security principles will be discussed in more detail in the next section.

At the end of the first quarter of 2022, there were 14 million active PZ users out of 38,028,000 citizens of Poland¹⁸, which constitutes almost 37% of the population. Taking into consideration the 3.82% of users of the eKRUS platform compared to the total number of people insured in KRUS, we are aware of how much still needs to be done in this area, and how much potential there is in the social group of farmers.

Table 3. Persons taking advantage of the eKRUS platform

Year	Total number of insured persons	Number of user profiles on the eKRUS platform	Percentage of eKRUS users in relation to the total number of insured
2019	1,199,285	25,445	2.12%
2020	1,173,236	32,596	2.78%
2021	1,134,603	39,500	3.48%
March 31, 2022	1,127,508	43,084*	3.82%

*Data as of May 24, 2022.

Source: Own study based on: Statistical brochure entitled "KRUS w liczbach 2019–2021", <https://www.krus.gov.pl/wydawnictwa/broszury-informacyjne-o-krus/>, access 15.05.2022; Social Insurance of Farmers Fund, Basic statistical data concerning insured, <https://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/podstawowe-dane-statystyczne-z-zakresu-ubezpieczonych/>, access 15.05.2022; Information obtained from the Office of Information Technology and Telecommunication of the KRUS Central, access 24.05.2022.

17. The IT system of the Agricultural Social Insurance Fund, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/zasady-Bezpieczenstwa.html>, access 10.05.2022.

18. Main Statistical Office, <https://stat.gov.pl/podstawowe-dane/>, access 27.05.2022.

Online safety

The security of the Internet depends on humans. We often hear that people constitute the weakest link in the complex structure of cybersecurity. The above statement can be challenged, however, because even if human is the weakest link, at the same time it can become its strongest element. In order for this to happen it is necessary to constantly develop digital competences, understand the basics of network security, and stay up to date with new threats. This is not difficult with today's free access to information. Usually, the problem with understanding the principles of cybersecurity is related to the lack of basics in this field. To address this problem, basic information concerning e-safety is presented below.

Malware can be divided into various groups depending on type, category, mechanism of operation, or method of infection.

Types of malware¹⁹

1. Worms – programs that quickly reproduce and spread over the internet, and take advantage of errors, gaps, and vulnerabilities (so-called exploits) in operating systems, especially ones that have not been updated.
2. Trojans (so-called Trojan horses) – software that pretends to be useful or interesting programs, apps that deceive the user. After launching, such an initially harmless file reveals its malicious nature by stealing data, downloading other malicious programs, or giving the remote access to a computer to a criminal. An example is a banking Trojan that allows to steal users' money via electronic banking.
3. Viruses – they add their malicious code to other executable files of the operating system, they have the ability to duplicate and spread to other systems.
4. Bugs – errors, software faults that can distort the functioning of programs, can constitute vulnerabilities and may be used to damage or take over the operating system.
5. Ransomware – this software encrypts all files on the hard drive to request a ransom, the encryption prevents access to computer systems.
6. Spyware – this is a spying software that monitors activity on your computer, such as a keylogger that records typing.

19. KapitanHack.pl, <https://kapitanhack.pl/2019/01/08/malware/rodzaje-malware-i-sposoby-na-ich-wykrycie-oraz-ochrone/>, access 29.05.2022.

7. Spambots – automated programs designed to send unwanted e-mails (spam).
8. Adware – advertising software that displays unwanted ad content. Such ads may be used by criminals, using the content to lure users. Clicking on them may redirect to unsafe sites or install unsafe programs.
9. Auto-dialers – these are programs used to automatically make phone calls.

Nowadays, a large number of crimes related to new technologies base on social engineering tricks, consisting in influencing people, and using persuasion to commit fraud. Current knowledge concerning new forms of crime is like an invisible shield protecting the society against such threats.

The most common methods of cyber attacks^{20,21}

1. Phishing – one of the most popular attack methods. It consists, among others, in obtaining login data, e.g., to the bank, e-mail box, social media, all kinds of services, as well as to download malware. It is usually conducted via e-mail, text message, website and/or an online messenger, and its aim is to make a person click on a link, download and open the attachment, log in to a website imitating a real website, or provide personal data, credit card details, etc.
2. Spear-phishing – this is a phishing attack aimed at a specific person.
3. Smishing – a type of phishing, a message sent from an Internet gateway pretending to be sent by a service provider, e.g., a bank or a power company. The website through which the text messages are sent allows providing any phone number. This causes such messages to be received in the same place as text messages, e.g., from a bank. Such a message most often encourages a person to click a specified link.
4. Spoofing²² – consists in pretending to call from a different phone number, e.g., from a bank or office and making a call to the attacked person. The number displayed on the phone of the targeted person is an actual number of e.g. bank, luring the mark into disclosing sensitive data. This is the most common way personal data, blik data, credit card number, or online account login data are acquired, although spoofing is also commonly used for managing property in an unfavourable manner. Online messengers are used for this purpose.

20. CERT Polska, <https://cert.pl/posts/2022/05/krajobraz-bezpieczenstwa-polskiego-internetu-w-2021-roku/>, access 9.05.2022.

21. CERT Polska, https://cert.pl/uploads/docs/Raport_CP_2020.pdf, access 9.05.2022.

22. Niebezpiecznik.pl, <https://niebezpiecznik.pl/post/cyberalerty-darmowa-aplikacja-od-niebezpiecznika-ostrzegajaca-o-atakach/>, access 30.05.2022.

5. *Vishing*²³ – or voice phishing, this method does not require criminals to possess information technology knowledge. The aim is to obtain confidential information and/or persuade the victim to perform a specific task, e.g., install an app on a phone or computer, or to transfer valuable possessions to a person impersonating a police officer.
6. *Whaling* – an impostor claims to be someone important, e.g., a director. Most often, the impostor persuades the victim to perform a specific task, e.g., make a money transfer, disclose personal or company data.
7. *Pharming*²⁴ – is a type of phishing including advanced information technology without the social engineering element. It is very dangerous due to the method of the attack. The only protection against it is good antivirus software. This method involves redirecting to fake websites pretending to be other legitimate and trusted websites. An overlay for a banking app is created in terms of phones. That is how login data to, for example, online banking is stolen.

The above list does not cover all fraud methods, but indicates their main directions and modes. The victim is always persuaded to act, whether out of fear and curiosity or greed. The impostor intentionally exerts pressure to reduce the time to think and persuade the victim to perform specific actions.

Threats

Phishing campaigns are regularly carried out in the world and in Poland, and so are various sorts of fraud using social engineering tricks and/or related to the installation of unwanted malware that steals confidential data, gives remote access to the device²⁵.

Examples of campaigns:

1. SMS, e-mails from criminals imitating banks, service providers (e.g., PGE, Energa, DHL, inPost), or online stores that encourage clicking on a false link, downloading and installing malware. In this way, criminals take over the phone or computer and steal the data on the devices that allows them to log in to various websites, banks, or e-mail. Links also redirect to fake payment gateways stealing credit card or debit card details.
2. SMS messages from mObywatel (imitating the real app) informing about a following vaccination dose or winning the national lottery, prompting to install malware. The SMS fraud with information about COVID-19 was similar.

23. National Cyber Security Institute, <https://kicb.pl/spoofing-i-vishing-poznaj-ich-tajniki-i-nie-daj-sie-oszustom/>, access 29.05.2022.

24. Avast Software, <https://www.avast.com/pl-pl/c-pharming>, access 29.05.2022.

25. CERT Polska, <https://cert.pl/zagrozenia/>, access 29.05.2022.

3. Advertisements on social networks informing about the possibility of obtaining money after taking action on an indicated website, e.g., entering the customer number to receive additional funds or recommending a bank account to a friend to collect a bonus. This attack makes the target enter their account or credit card details, expiration date, and CVC code.
4. Advertisements on social networks encouraging investing, for example in Orlen or cryptocurrencies. This form of fraud forces you to set up fictitious accounts, provide personal and financial information, or install malware.
5. Search engine ads – cybercriminals take advantage of advertising mechanisms and try to swap the search result to direct the victim of an attack to a fake website.
6. E-mails with attachments to be downloaded, such as invoices, online store policies, regulation or GDPR updates, etc. In this case, there is a risk of downloading malware, enabling macro in Excel files allowing to install malware.
7. Fraud on advertising portals is usually related to communicating with the seller outside the official contact channel and persuading the victim to collect funds for merchandise. In this situation the attacker is redirected to a false bank website and provides personal data to the bank account.
8. Using content to encourage visiting fake websites, most often appearing on social networks, e.g., rape of a minor, the police is asking for help, missile attack on Poland, a footballer earning a fortune. All this information intends to arouse curiosity and cause an outrage. By clicking on it, we are redirected to pages with a false login panel. That is how we may lose our social account, which will then be used to impersonate us, allowing the criminal to e.g., trick our friends to give them money. The “help with voting” fraud on social networks works in a similar manner.

Good practices

The following rules have been developed on the basis of materials included on the CERT Polska website (<https://cert.pl/>) and safety principles placed on the eKRUS platform (<https://www.ekrus.gov.pl>). They apply to computers, phones, routers as well as other electronic devices.

1. Update operating systems and web browsers on your devices, create individual user accounts with fewer privileges than the administrator, and enable the firewall.
2. Use antivirus software with an extended toolkit, such as Internet Security. Such software protects additionally against other threats.
3. Update the router firmware, enable the firewall, and change the default administrator password, create a WiFi access password, and it is recommended to enable a guest network.

4. Install software only from legal and trusted publishers, avoid installing software of unknown origin.
5. Protect your app passwords and logins against unauthorized access, and never share them with anyone under any circumstances.
6. Use long passwords with at least 14 different characters (numbers, upper and lower case, special characters), avoid passwords including your personal data, as they may be publicly known.
7. Do not use the same password more than once and for multiple services, as in case of obtaining your password every account can be taken over, change passwords periodically.
8. When using multiple logins and passwords, it is recommended to use a password manager.
9. Wherever possible, enable two-factor authentication, such as email and social accounts, to prevent taking over your accounts. Only a U2F hardware token²⁶ (e.g., YubiKey) is resistant to phishing attacks.
10. When logging in to a website, always verify the correctness of the URL. Remember that a padlock icon before the address only proves that the connection between your device and the application servers is encrypted with SSL (https, where “s” stands for “secure”), so always check the SSL certificate of the website additionally.
11. Enable additional security tools in browsers, disable automatic password saving.
12. Remember to log out of services and close the browser window, do not leave the device on which you are logged into e-services unattended.
13. When sending important documents electronically, encrypt them before sending, for example with 7-zip software, and send the password to the document by other means.
14. Ignore all requests for logins, passwords or personal data that were sent electronically and over the phone.
15. Always verify the sender of messages forcing you to act immediately through a different communication channel.
16. Suspicious messages in the mailbox can be sent to CERT Polska (<https://incydent.cert.pl>), SMS messages containing unknown links can be sent to 799 448 084.
17. Optionally, install the free CyberAlert app from Niebezpiecznik available in the Google Play Store and Apple AppStore and receive alerts concerning new threats²⁷.

26. Sekurak, <https://sekurak.pl/poradnik-o-kluczach-sprzetowych-na-przykladzie-yubikey-5-nfc-2fa-u2f-fido2/>, access 30.05.2022.

27. Niebezpiecznik.pl, <https://niebezpiecznik.pl/post/cyberalerty-darmowa-aplikacja-od-niebezpiecznika-ostregajaca-o-atakach/>, access 23.08.2022.

Conclusion

The main objective of the study was to present the opportunities and threats related to the development of e-services in the social group of farmers. The development of e-government in Poland has accelerated in recent years, and new solutions were introduced. The scope of issues that can be handled on-line has been extended. Many citizens, especially during the pandemic, noticed the positive aspects in their contacts with the e-government. A convenient, queueless service system gains an ever-increasing number of users. In 2020, the percentage of people taking advantage of public administration services via the Internet amounted to 41.9%, and increased in the following year by 5.6 p.p. reaching the level of 47.5%. Currently, more than 5.5 million Poles use the mObywatel app. The most impressive increase concerned the number of Trusted Profiles created at the end of the first quarter of this year, i.e., 14 million active PZ accounts. It should also be remembered that the Agricultural Social Insurance Fund contributes to the development of e-government in Poland. The eKRUS platform is constantly being expanded with new functionalities, the number of documents that can be obtained is increasing, and it is also possible to perform payments. The platform is transparent and intuitive. In April 2022, a solution was introduced to eliminate errors occurring during the creation of accounts in the eKRUS Farmers' Portal, namely an additional field with a repeated e-mail address and its confirmation. This small change eliminated errors in the e-mail addresses provided by farmers.

Approximately 37% of Poles have a Trusted Profile, which is a sort of key to our country's e-services. Every year, the number of new PZs is growing, and this process accelerated especially during the pandemic. However, the number of accounts created in the eKRUS Farmers' Portal does not grow so rapidly. The 3.82% of eKRUS users compared to the total number of insured in KRUS looks like a statistical error. This shows how much work there is still to be done in this sphere, and I dare to say that this may require generational changes. However, not waiting for a generational exchange, we can start a process among farmers that will allow us to achieve our objectives.

“Everything is difficult before it becomes easy”

We are afraid of the things we don't understand, and knowledge acts as shield against such threats. Only the development of digital competences in the social group of farmers will provide them with such a protection. Education in the field of digital competences should go beyond the institution of KRUS and involve local

governments and other state institutions. When talking to farmers, it is often possible to hear, quote: “it is difficult”; “I do not understand it”; “I am afraid”; “one more thing that needs to be done on your own”. Whenever this is said, the question arises – what can be done about it? Thankfully, there are a lot of ways to address these issues. For example, we can develop patterns of acquiring digital competences on the basis of existing ones, and directing farmers in the right direction to start the process.

It should be emphasized that, in order to succeed in the digital transformation, the trust of citizens in new technologies, their understanding and safe use are essential. This paper not only explains e-solutions of the e-state, but also presents the threats associated with the electronization of everyday life as well as the methods and manners of counteracting such threats.

In order to increase the security of eKRUS users, I propose introducing two-factor authentication when logging into the system. There are various solutions – SMS, authentication apps, or U2F hardware tokens. The first two methods do not protect the user against false websites, which only resemble the real one. For most non-technical people, it is difficult to identify a real domain and distinguish it from a false one. In such a situation, cryptographic keys, e.g., U2F hardware tokens, come in handy. If farmers were equipped with properly configured U2F hardware tokens, logging into the eKRUS platform could be password-free, secure, and fast. Currently, in the USA, it is recommended to phase the SMS account authorization out in favour of safer forms. The Bank of America was one of the first in the world to introduce U2F hardware tokens for logging into its website. Therefore, only a combination of all components: education, security, and convenience can bring measurable effects in the form of increasing the number of eKRUS users. Preparing farmers and equipping them with proper digital competences will not only have a positive impact on the Fund itself, but is also going to accelerate the digitalization of agriculture and become another economic driver. The Fund may be a pioneer in developing safe and easy access to its services, introducing a modern solution such as U2F and providing proper training for farmers, in cooperation with other institutions.

Usage of the integrated eKRUS platform translates to the convenience and quick access to services provided to farmers by KRUS at any time of the day, as well as to saving time and money.

Bibliography

- Avast Software**, <https://www.avast.com/pl-pl/c-pharming>, access 29.05.2022.
- Główny Urząd Statystyczny**, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1769,pojecie.html>, access 20.04.2022.
- Główny Urząd Statystyczny**, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,2,11.html>, access 27.04.2022.
- Główny Urząd Statystyczny**, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,1,15.html>, access 2.05.2022.
- Główny Urząd Statystyczny**, <https://stat.gov.pl/podstawowe-dane/>, access 27.05.2022.
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, <https://www.krus.gov.pl/wydawnictwa/broszury-informacyjne-o-krus/>, access 15.05.2022.
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, <https://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/podstawowe-dane-statystyczne-z-zakresu-ubezpieczonych/>, access 15.05.2022.
- Krajowy Instytut Cyberbezpieczeństwa**, <https://kicb.pl/spoofing-i-vishing-poznaj-ich-tajniki-i-nie-daj-sie-oszustom/>, access 29.05.2022.
- McKinsey & Company**, <https://www.mckinsey.com/pl/our-insights/polska-jako-cyfrowy-challenger>, access 5.05.2022.
- Niebezpiecznik.pl**, <https://niebezpiecznik.pl/post/spoofing-rozmow-telefonicznych/>, access 29.05.2022.
- Niebezpiecznik.pl**, <https://niebezpiecznik.pl/post/cyberalerty-darmowa-aplikacja-od-niebezpiecznika-ostrzegajaca-o-atakach/>, access 23.08.2022.
- Portal KapitanHack.pl**, <https://kapitanhack.pl/2019/01/08/malware/rodzaje-malware-i-sposoby-na-ich-wykrycie-oraz-ochrone/>, access 29.05.2022.
- Profil Zaufany**, <https://pz.gov.pl/pz/index>, access 20.04.2022.
- Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy**, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/0074>, access 20.04.2022.
- Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy**, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/0075>, access 20.04.2022.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-obywatela>, access 20.04.2022.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-przedsiębiorcy>, access 20.04.2022.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-rolnika>, access 20.04.2022.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/14-milionow-profilu-zaufanych2>, access 5.05.2022.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, <https://www.gov.pl/web/mobywatel>, access 20.04.2022.
- Serwis Sekurak**, <https://sekurak.pl/robak-trojan-wirus-o-co-w-tym-wszystkim-chodzi/>, access 20.04.2022.

The development of e-services in agricultural social security – opportunities and threats

- Serwis Sekurak**, <https://sekurak.pl/poradnik-o-kluczach-sprzetowych-na-przykladzie-yubikey-5-nfc-2fa-u2f-fido2/>, access 30.05.2022.
- Słownik Języka Polskiego**, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ONLINE.html>, access 20.04.2022.
- System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/index.html>, access 20.04.2022.
- System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/index.html>, access 10.05.2022.
- System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/static/eKRUS_Przewodnik_20220428.pdf, access 10.05.2022.
- System informatyczny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**, <https://www.ekrus.gov.pl/p4b-web/zasadyBezpieczenstwa.html>, access 10.05.2022.
- Wikipedia**, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Internet>, access 20.04.2022.
- Zespół CERT Polska**, <https://cert.pl/posts/2022/05/krajobraz-bezpieczenstwa-polskiego-internetu-w-2021-roku/>, access 9.05.2022.
- Zespół CERT Polska**, https://cert.pl/uploads/docs/Raport_CP_2020.pdf, access 9.05.2022.
- Zespół CERT Polska**, <https://cert.pl/zagrozenia/>, access 29.05.2022.

received: 26.07.2022
accepted: 17.10.2022

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



Prowadzenie postępowania powypadkowego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Zdarzenie z kategorii „Nagle zachorowania”

Studium przypadku na tle przepisów ustawowych i wyroków sądów

Bartosz Nyckowski

Abstrakt

Zjawisko wypadkowości w rolnictwie jest poważnym problemem społecznym. Jednym z ustawowych zadań Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS, Kasa) jest prowadzenie działalności prewencyjnej, mającej na celu zmniejszenie ilości zdarzeń wypadkowych. Szczegółowa analiza przyczyn i okoliczności wypadków jest możliwa dzięki właściwemu prowadzeniu postępowania powypadkowego. Celem artykułu jest pokazanie różnic w przygotowaniu materiału dowodowego w przypadku wystąpienia zdarzeń z kategorii „nagle zachorowania”, z rozróżnieniem przyczyny wewnętrznej i zewnętrznej wypadku przy pracy rolniczej. Autor podaje praktyczne przykłady opracowania dokumentacji powypadkowej, zwracając szczególną uwagę na formę przygotowania zapytania do Lekarza Regionalnego Inspektora Orzecznictwa Lekarskiego (LRIOL), dla właściwego wydania przez niego opinii na temat związku przyczynowo-skutkowego między nagłym zachorowaniem, a wykonywaną przez rolnika pracą. Analizowane przypadki są osadzone w aktualnym otoczeniu prawnym wypadku przy pracy rolniczej, uwzględniającym przepisy ustawowe i wyroki sądów.

Słowa kluczowe: postępowanie powypadkowe, przyczyna wewnętrzna, przyczyna zewnętrzna.

Bartosz Nyckowski, słuchacz studiów podyplomowych „Rolnicze ubezpieczenia społeczne, funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”; główny specjalista, Samodzielny Referat Prewencji, Rehabilitacji i Orzecznictwa Lekarskiego, Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wstęp

Po zakończeniu okresu statystycznego (roku) Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS, Kasa) dokonuje analizy okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy i chorób zawodowych rolników. Zebrane podczas postępowania powypadkowego dane na temat przyczyn i okoliczności zdarzeń wypadkowych (miejsca zdarzenia, rodzaju pracy wykonywanej podczas jego wystąpienia, dnia i jego pory, udziału maszyn oraz warunków i sposobu wykonywania danej czynności) pozwalają precyzyjnie określić zagrożenia występujące w gospodarstwach rolnych oraz zaplanować aktywności profilaktyczne na rzecz zmniejszenia liczby wypadków i chorób zawodowych rolników. Kierunki i formy tych działań określone są na podstawie wniosków formułowanych w powyższej analizie oraz oceny skuteczności dotychczas prowadzonych działań¹. Forma publikacji została wybrana z dwóch praktycznych powodów: z uwagi na obserwowaną przez autora rotację kadr pracowników ds. prewencji uprawnionych do prowadzenia postępowania powypadkowego² oraz mając na uwadze wytyczne Biura Prewencji Centrali Kasy, które podawane są do wiadomości oddziałów regionalnych po wewnętrznych analizach jakości prowadzonych postępowań powypadkowych oraz po inspekcjach³. Inspiracją były wypadki przy pracy rolniczej spowodowane przez nagłe zachorowania.

Autor publikacji miał możliwość prowadzenia postępowań powypadkowych oraz śledzenia losów opisanych zdarzeń od momentu ich zgłoszenia do Kasy.

W artykule podano źródła przepisów zewnętrznych i wewnętrznych regulujących prowadzenie postępowania powypadkowego, przedstawiono postępowanie dowodowe prowadzone przez KRUS, a także przybliżono zagadnienia przyczyn wypadków. Na koniec wyrażono opinię i wnioski na temat opisywanych zagadnień.

-
1. KRUS, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2021 roku*, Warszawa 2022, www.krus.gov.pl, s. 5.
 2. Termin „postępowanie powypadkowe” jest w artykule stosowany zamiennie z terminem „postępowanie dowodowe”.
 3. Pisma Biura Prewencji Centrali KRUS: 0000-PR.810.2.14.2017 z 29 marca 2017 roku; 0000-BP.810.2.5.2017 z 19 maja 2017 roku; 0000-BP.810.2.4.2018 z 17 stycznia 2018 roku; 0000-BP.810.2.17.2018 z 30 kwietnia 2018 roku; 0000-BP.810.2.14.2019 z 12 marca 2019 roku; 0000-BP.810.7.21.2020 z 6 marca 2020 roku; 0000-BP.810.2.6.2020 z 24 kwietnia 2020 roku; 0000-BP.810.2.9.2021 z 24 marca 2021 roku; Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji.

Wypadek przy pracy rolniczej

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników⁴ jednorazowe odszkodowanie przysługuje ubezpieczonemu, który doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej.

W rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników za wypadek przy pracy rolniczej uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności na terenie gospodarstwa rolnego, które ubezpieczony prowadzi lub w którym stale pracuje, albo na terenie gospodarstwa domowego bezpośrednio związanego z tym gospodarstwem rolnym. Przyjęte w tym przepisie określenia odwołują się do takich elementów jak nagłość i zewnętrzna przyczyna zdarzenia. Poza tym jest to jednak definicja szczególna⁵, w której ryzyko wypadku powiązано ze specyfiką zawodu oraz działalnością zarobkową w rolnictwie i z innym niż w ubezpieczeniu społecznym pracowników, ukształtowaniem zakresu ochrony ubezpieczeniowej. Wynika to z faktu, że ustawodawca podjął decyzję o rozróżnieniu odrębnych kategorii ubezpieczonych, tj. osób objętych powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych oraz osób uprawnionych do świadczeń określonych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Dalsze rozważania dotyczą tej drugiej z wymienionych grup, z której uprawnione osoby mogą ubiegać się o jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. W definicji wypadku można dopatrzeć się istnienia kręgów ochrony ubezpieczeniowej od pełnej i bezwarunkowej – co do wypadków mających miejsce na terenie gospodarstwa rolnego, które poszkodowany prowadzi lub w którym pracuje, do ograniczonej pewnymi wymaganiami – co do okoliczności nastąpienia wypadku poza terenem tego gospodarstwa. Zwrot ustawowy „przy pracy rolniczej” jest tu definiowany przez czasowy, miejscowy, ale przede wszystkim funkcjonalny

4. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. 2022 poz. 933.

5. Analizę definicji wypadku przy pracy rolniczej można znaleźć m.in. w wyrokach sądów, patrz: Sąd Rejonowy w Łomży – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 30 grudnia 2019 r., IV U 56/19, Legalis nr 2274206; Sąd Rejonowy w Bydgoszczy – VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 22 lutego 2021 roku, VII U 1006/19, Legalis nr 2555794. Ponadto analiza definicji wypadku przy pracy rolniczej przeprowadzona przez E. Jaworską-Spićak: E. Jaworska-Spićak, *Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37, s. 83–99. Dodatkowo: D. Puślecki, *Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37, s. 63–82.

(celowy) związek zdarzeń z działalnością rolniczą⁶. Wypada dodać, że przez użycie sformułowania „czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej” art. 11 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nawiązuje też bez wątpienia do zdefiniowanego w art. 6 pkt 3 tejże ustawy pojęcia „działalności rolniczej”, przez którą należy rozumieć działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej, a więc wszelkie rodzaje aktywności zawodowej charakterystyczne dla funkcjonowania gospodarstwa rolnego.

Przyczyna zewnętrzna i wewnętrzna wypadku przy pracy rolniczej

Zarówno w orzecznictwie, w tym Sądu Najwyższego, jak i w doktrynie utrwalony jest pogląd o szerokim rozumieniu przyczyny zewnętrznej wypadku przy pracy. Zgodnie z nim zewnętrzną przyczyną sprawczą wypadku przy pracy może być każdy czynnik pochodzący spoza organizmu poszkodowanego, zdolny – w istniejących warunkach – wywołać szkodliwe skutki⁷. Pogląd ten znajduje również odzwierciedlenie w późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego, który dodał, że w tym znaczeniu przyczyną zewnętrzną może być nie tylko narzędzie pracy, lecz także siły przyrody oraz samo działanie poszkodowanego⁸. Podkreślenia wymaga jednak to, że zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że przyczyna zewnętrzna nie musi być wyłączną przyczyną wypadku przy pracy. Wystarczające jest, że przyczyni się ona do powstania urazu. Zatem, jeżeli przyczyna wypadku ma charakter mieszany, wystarczające jest, jeśli zostanie wykazane, że bez czynnika zewnętrznego nie doszłoby do szkodliwego skutku⁹. Powyższe oznacza, że istotne jest, aby przyczyna zewnętrzna była przyczyną sprawczą, natomiast nie musi ona być przyczyną jedyną.

W doktrynie wskazano, że obecnie właściwe jest stwierdzenie, że przyczyną zewnętrzną wypadku jest czynnik go powodujący i wywołający w jego przebiegu czynnik zewnętrzny wywołujący uraz lub śmierć. Mogą to być: zadziałanie sił przyrody, narzędzia pracy, maszyny, spadający przedmiot, czyn innej osoby, a także zawiniona lub mimowolna czynność samego poszkodowanego, np. potknięcie się, odruch czy upadek, nawet na gładkiej powierzchni¹⁰. Na podkreślenie zasługuje,

6. Wyrok SN z 12 stycznia 2001 roku, II UKN 176/00, Legalis nr 54365.

7. Wyrok SN z 18 sierpnia 1999 roku, II UKN 87/99, Legalis nr 47975.

8. Wyrok SN z 28 kwietnia 2005 roku, I UK 257/04, Legalis nr 288985.

9. Wyrok SN z 29 listopada 1990 roku, II PR 52/90, PiZS 1991 nr 4 poz. 63.

10. Wyrok SN z 16 czerwca 1980 roku, III PR 33/80, Legalis nr 22091.

że wykonywanie pracy w normalnych warunkach może być uznane za zewnętrzną przyczynę wypadku przy pracy, polegającego na urazie wewnętrznym, jeśli warunki te były nieodpowiednie ze względu na stan zdrowia pracownika. Już w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 11 lutego 1963 roku¹¹ stwierdzono, że przyczyną sprawczo-zewnętrzną zdarzenia może być każdy czynnik zewnętrzny (tzn. taki, który nie wynika z wewnętrznych właściwości człowieka) zdolny wywołać szkodliwe skutki w istniejących warunkach. W tym znaczeniu przyczyną zewnętrzną może być nie tylko narzędzie pracy, maszyna, siły przyrody, lecz także praca i czynności samego poszkodowanego (np. potknięcie się, niefortunny odruch, w omawianym przypadku podniesienie znacznego ciężaru). Taką przyczyną jest również nadmierny wysiłek pracownika, za który u człowieka dotkniętego schorzeniem samoistnym może być uważana praca wykonywana jako codzienne zadanie w normalnych warunkach, gdyż nadmiar wysiłku pracownika powinien być oceniany przy uwzględnieniu jego indywidualnych właściwości – aktualnego stanu zdrowia, sprawności ustroju. W szczególności w odniesieniu do wysiłku fizycznego przyjmuje się, że wykonywanie zwykłych, codziennych obowiązków w typowych dla danego stanowiska warunkach może, przy uwzględnieniu indywidualnych predyspozycji zdrowotnych pracownika, stanowić dla niego nadmierne obciążenie i stać się zewnętrzną przyczyną zdarzenia będącego wypadkiem przy pracy (także rolniczej).

Postępowanie dowodowe

Prowadzone postępowanie powypadkowe ma na celu ustalenie wszystkich okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy rolniczej, włącznie ze stwierdzeniem bądź wykluczeniem przesłanek negatywnych¹². Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹³ o zaistnieniu wypadku przy pracy rolniczej poszkodowany, rolnik, domownik lub inna osoba są zobowiązane zawiadomić Kasę bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia jego zaistnienia¹⁴.

Na podstawie dyspozycji art. 45 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁵ Kasa ustala okoliczności i przyczyny wypadku przy pracy rolniczej.

11. Wyrok SN z 11 lutego 1963 roku, III PO 15/62 OSNCP 1963 nr 10 poz. 215.

12. W. Jaskuła, *Użytki a prawo do jednorazowego odszkodowania*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41, s. 97.

13. Ibidem, Dz. U. 2022 poz. 933.

14. Zob. P. Kraska, *Nowe spojrzenie Sądu Najwyższego na pojęcie wypadku przy pracy rolniczej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2019, nr 70, s. 113–114.

15. Ibidem.

Upoważniony przez prezesa Kasy pracownik¹⁶ ma prawo dokonać oględzin miejsca oraz przedmiotów związanych z wypadkiem oraz przeprowadzić dowody z zeznań poszkodowanego i świadków zdarzenia.

W 2005 roku Minister Polityki Społecznej wydał rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej oraz ustalania jego okoliczności i przyczyn¹⁷. Dokument ten uregulował sposób prowadzenia postępowania powypadkowego przez KRUS. Obecnie szczegółowe zasady przyjmowania w Kasie zgłoszenia wypadku przy pracy rolniczej, ustalania jego okoliczności i przyczyn oraz rozpatrywania wniosku o jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej określa zarządzenie prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 2017 roku¹⁸.

Należy także zaznaczyć, że KRUS, jako instytucja posiadająca certyfikat jakości i wdrożony oraz utrzymywany Zintegrowany System Zarządzania, zaimplementowała postępowanie procesowe w poszczególnych sferach swojej działalności. Jednym z głównych jest proces *Działania prewencyjne i rehabilitacja*, w ramach którego Kasa posiada wdrożoną *Procedurę obsługi wypadków przy pracy rolniczej i rolniczych chorób zawodowych*¹⁹, przeznaczoną dla pracowników prowadzących postępowanie dowodowe. Ponadto Biuro Prewencji opracowało materiały szkoleniowe pt. *Wytyczne dla pracowników ds. prewencji dotyczące zasad prowadzenia postępowania dowodowego w sprawie wypadku przy pracy rolniczej*²⁰, a także konspekt przesłuchania poszkodowanego/ świadka/ innej osoby w ramach prowadzonego postępowania dowodowego w sprawie wypadku przy pracy rolniczej²¹.

Kwestia zdarzeń spowodowanych przez nagłe zachorowania jest ujęta w przywołanych regulacjach w następujący sposób:

16. Pracownik ds. prewencji prowadzący postępowanie dowodowe musi być zaopatrzony w upoważnienie prezesa Kasy oraz ważną legitymację służbową.
17. *Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 28 kwietnia 2005 r. w sprawie sposobu i trybu zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej oraz ustalania jego okoliczności i przyczyn*, Dz. U. 2005 nr 76 poz. 669.
18. *Zarządzenie nr 40 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 6 lipca 2017 r. w sprawie zasad przyjmowania zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej, ustalania jego okoliczności i przyczyn oraz rozpatrywania wniosku o jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej*, Dziennik Urzędowy KRUS z 6 lipca 2017 roku, poz. 44.
19. KRUS, *OR Procedura obsługi wypadków przy pracy rolniczej i rolniczych chorób zawodowych*, wydanie 24, 7 marca 2022 roku, Zintegrowany System Zarządzania KRUS.
20. *Wytyczne dla pracowników ds. prewencji dotyczące zasad prowadzenia postępowania dowodowego w sprawie wypadku przy pracy rolniczej*, załącznik do pisma 0000-BP.810.2.6.2020 z 24 kwietnia 2020 roku.
21. Dokument dostępny w Zintegrowanym Systemie Zarządzania KRUS/ Dokumentacja Biur/ Biuro Prewencji.

- ustalenie związku przyczynowo-skutkowego śmierci poszkodowanego lub nagłego zachorowania poszkodowanego z wykonywaną pracą w gospodarstwie rolnym²²;
- w przypadku prowadzenia postępowania dowodowego dotyczącego nagłego zachorowania, śmierci poszkodowanego spowodowanej nagłym zachorowaniem lub śmierci poszkodowanego zaistniałej po dniu wypadku, pracownik komórki ds. prewencji kieruje sprawę do lekarza regionalnego inspektora orzecznictwa lekarskiego celem uzyskania opinii o związku przyczynowo-skutkowym zachorowania lub śmierci z wykonywaną pracą rolniczą²³;
- uzyskanie opinii lekarza regionalnego orzecznictwa lekarskiego o związku przyczynowo-skutkowym zachorowania (lub śmierci) z wykonywaną pracą rolniczą, gdy postępowanie dotyczy nagłego zachorowania lub śmierci wskutek wypadku niebezpośrednio w dniu zdarzenia²⁴;
- występując do lekarza regionalnego orzecznictwa lekarskiego, szczegółowo opisz okoliczności i przyczyny zdarzenia, uwzględniając dane zebrane podczas postępowania powypadkowego²⁵.

Kwestią kluczową, opisaną we wszystkich regulacjach Kasy, jest uzyskanie przez inspektora ds. prewencji opinii lekarza regionalnego inspektora orzecznictwa lekarskiego o związku przyczynowo-skutkowym zachorowania (na potrzeby artykułu pominięto kwestię śmierci poszkodowanego) z wykonywaną pracą rolniczą.

To zagadnienie zostanie przedstawione na przykładzie dwóch zdarzeń wypadkowych.

22. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 28 kwietnia 2005 roku, §6 ust. 1 pkt 10.

23. Zarządzenie nr 40 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 6 lipca 2017 roku, §2 ust. 4.

24. Czynność: Przeprowadzić postępowanie dowodowe dotyczące zgłoszonego wypadku, opis pkt 4, *Procedura obsługi wypadków przy pracy rolniczej i rolniczych chorób zawodowych*.

25. *Wytyczne dla pracowników ds. prewencji dotyczące zasad prowadzenia postępowania dowodowego w sprawie wypadku przy pracy rolniczej*, pkt 5.

Przykład 1

Rolniczka, lat 59, zgłosiła zdarzenie wypadkowe we własnym gospodarstwie rolnym. W telefonicznym zgłoszeniu podała, że straciła przytomność, wchodząc do chlewni, po czym upadła, doznając urazu (złamania ręki).

Po ustaleniu uprawnień rolniczki do jednorazowego odszkodowania²⁶ wszczęto postępowanie powypadkowe, w wyniku którego ustalono następujące okoliczności wypadku:

W dniu wypadku rolniczka wspólnie z mężem prowadziła gospodarstwo rolne z hodowlą drobiu grzebiącego nieśnego. Do zwykłych czynności rolniczki należał oprzet drobiu. W dniu wypadku ok. godziny 11.00 poszkodowana szła bez obciążenia z domu do kurnika, znajdującego się w tylnej części budynku inwentarskiego. W trakcie przechodzenia przez korytarz budynku rolniczka nagle zaśląbła, utraciła przytomność, w wyniku czego upadła i doznała złamania prawej ręki. Na miejsce wezwano Zespół Ratownictwa Medycznego, który przewiózł rolniczkę do szpitala.

Z zeznań poszkodowanej i świadka pośredniego wynikało, że w dniu wypadku rolniczka przebywała na zwolnieniu lekarskim (po przebytych wcześniej zabiegach), a od dnia zabiegu nie mogła nosić ciężarów.

Pracownik ds. prewencji ustalił, że w trakcie przejścia do kurnika poszkodowana nie przenosiła żadnych ciężarów, była to jej pierwsza praca w gospodarstwie w tym dniu. Przejście z domu do budynku wymagało pokonania podwórza o równej, utwardzonej nawierzchni (odległość kilku metrów). W budynku inwentarskim rolniczka szła po równej, betonowej nawierzchni, po chodniku o szerokości około 70 cm, po lewej stronie mając ścianę budynku, po prawej – boksy dla trzody chlewnej (produkcja wygaszona, boksy puste). Wszystkie przedmioty do obsługi drobiu znajdowały się w pomieszczeniu przed kurnikiem, dlatego także przez budynek rolniczka szła bez obciążenia, swobodnie, w zwykłym dla siebie tempie.

26. Jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy rolniczej jest jednym ze świadczeń, które może otrzymać osoba ubezpieczona w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Świadczenie to jest wypłacane z Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Fundusz ten jest w pełni samofinansujący się, funkcjonuje więc bez udziału dopłat z budżetu państwa. Zapewnia finansowanie świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. D. Walczak, *Wypadek przy pracy rolniczej – aspekty prawne i konsekwencje praktyczne*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2018, nr 65, s. 7–17.

Do celów postępowania pozyskano dokumentację medyczną z Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego (WSPR): kartę zlecenia wyjazdu zespołu ratownictwa medycznego, kartę medycznych czynności ratunkowych, ponadto zaświadczenie o stanie zdrowia sporządzone przez lekarza specjalistę ortopedę po zakończeniu leczenia złamania, kartę informacyjną z leczenia szpitalnego dotyczącą leczenia powypadkowego, kartę informacyjną leczenia szpitalnego z leczenia wcześniejszego – związanego z przebyтым zabiegiem.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego, zgodnie z §2 ust. 4 Zarządzenia nr 40 Prezesa KRUS z 6 lipca 2017 roku, pracownik ds. prewencji poprosił pisemnie Lekarza Regionalnego Inspektora Orzecznictwa Lekarskiego o opinię, czy zachodzi związek przyczynowo-skutkowy:

- między nagłym zachorowaniem: w dniu wypadku – zasłabnięcie/utrata świadomości (według zeznania poszkodowanej, potwierdzone wywiadem Zespołu Ratownictwa Medycznego);
- a pracą rolniczą wykonywaną przez rolniczkę: w dniu zdarzenia ok. godziny 11.00 poszkodowana wykonywała zwykle czynności w gospodarstwie, związane z hodowlą grzebiącego drobiu nieśnego. Przeszła kilka metrów z domu do budynku inwentarskiego przez podwórze, bez obciążenia. W trakcie przejścia przez korytarz budynku (w kierunku kurnika) nagle zasłabła/straciła przytomność. Rolniczka trzy tygodnie wcześniej przeszła operację, nie mogła nosić ciężarów. Ani w dniu wypadku, ani w dniach poprzedzających zdarzenie nie wykonywała ciężkich prac, nie przenosiła ciężarów (przebywała na zwolnieniu lekarskim). Przed wypadkiem nie miała również zawrotów głowy/omdleń (według zeznań poszkodowanej).

Po przeanalizowaniu przedłożonej dokumentacji z postępowania oraz pozyskanej dokumentacji medycznej Lekarz Regionalny Inspektor Orzecznictwa Lekarskiego nie miał wątpliwości co do jakości zebranego materiału dowodowego. Nie była wymagana dodatkowa dokumentacja medyczna. LRIOL stwierdził, że zasłabnięcie i upadek rolniczki zostały spowodowane przez schorzenie, które wystąpiło w skutek stosowania leku antyarytmicznego. W związku z tym LRIOL uznał, że nie zachodzi związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wykonywaną pracą i zdarzeniem, które zostało spowodowane schorzeniem wewnętrznym – chorobą samoistną. Stwierdzono jedynie przyczynę wewnętrzną wypadku. Opierając się na ww. stwierdzeniach, pracownik ds. prewencji wydał opinię o nieuznaniu powyższego zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej. Do opinii tej przychyliły się również pracownicy wydziału świadczeń. Sprawa zakończyła się wydaniem decyzji odmawiającej prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. Rolniczka nie wniosła od niej odwołania.

Przykład 2

Rolnik, lat 35, zgłosił zdarzenie wypadkowe we własnym gospodarstwie rolnym. W telefonicznym zgłoszeniu podał, że w trakcie przenoszenia worków z paszą dla drobiu doznał urazu prawej kończyny górnej.

Po ustaleniu uprawnień do jednorazowego odszkodowania rolnika wszczęto postępowanie powypadkowe, w wyniku którego ustalono następujące okoliczności wypadku:

Poszkodowany prowadził dział specjalny produkcji rolnej – hodowlę drobiu grzebiącego – mięsnego. W ciągu konkretnych trzech dni rolnik wykonywał zwykle czynności w gospodarstwie, związane z hodowlą. W tych dniach między godziną 14.00 i 15.00 rolnik podjeżdżał do wrót kurnika wózkami, na których znajdowały się worki z paszą. W kurniku podłoże nie pozwalało na przejazd wózka. Następnie każdy z worków o wadze 20–25 kg podnosił z wózka (platforma wózka znajdowała się na wysokości 20 cm), przenosił oburącz na odległość od 3 m do 5 m i odkładał na podłoże w kurniku, przy koszu zasypowym. Po otwarciu worka podnosił go na wysokość ok. 1,5 m i wysypywał zawartość do kosza zasypowego paszociągu. Każdego dnia przenosił i opróżniał w taki sam sposób 10–15 worków z paszą. W ostatnim dniu ok. godziny 15.00 rolnik poczuł silny ból w prawym ramieniu w trakcie dźwigania worka. Prace wykonywał jednoosobowo – gospodarstwo prowadzi sam, bez pomocy innych osób. Technologia budynku nie pozwala na pełną eliminację ręcznej pracy rolnika.

Do celów postępowania pozyskano pełną dokumentację medyczną z kliniki, w której przeprowadzono leczenie po wypadku. Na podstawie zebranego materiału dowodowego, zgodnie z §2 ust. 4 Zarządzenia nr 40 Prezesa KRUS z 6 lipca 2017 roku pracownik ds. prewencji pisemnie zwrócił się do Lekarza Regionalnego Inspektora Orzecznictwa Lekarskiego o opinię, czy zachodzi związek przyczynowo-skutkowy:

- między nagłym zachorowaniem, tj. zerwaniem przyczepu dalszego ścięgna mięśnia dwugłowego ramienia prawego w dniu wypadku;
- a wykonywaną przez wymienionego pracą rolniczą: w ciągu trzech kolejnych dni poszkodowany wykonywał zwykle czynności związane z hodowlą grzebiącego drobiu mięsnego w gospodarstwie. W tych dniach między godziną 14.00 i 15.00 rolnik przenosił worki z paszą (o wadze 20–25 kg każdy) do koszu zasypowych. Każdy z worków podnosił z wózka (wys.

platformy ok. 20 cm), następnie przenosił oburącz na odległość od 3 m do 5 m i odkładał na podłogę. Po otwarciu worka podnosił go na wysokość ok. 1,5 m i wysypywał zawartość do kosza zasypowego. Każdego dnia przenosił i opróżniał w taki sam sposób 10–15 worków z paszą. Około godziny 15.00 w kolejnym – ostatnim dniu pracy, w trakcie dźwigania worka z paszą rolnik poczuł silny ból w prawym ramieniu.

Lekarz Regionalny Inspektor Orzecznictwa Lekarskiego po przeanalizowaniu przedłożonej dokumentacji z postępowania oraz pozyskanej dokumentacji medycznej uznał materiał dowodowy za wyczerpujący i stwierdził, że zachodzi związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy zdarzeniem a wykonywaną pracą. Przyczyną zdarzenia był bowiem nadmierny wysiłek fizyczny – powtarzany w dłuższym okresie czasu, który doprowadził do urazu z przeciążenia. Stwierdzono więc przyczynę zewnętrzną wypadku. Na tej podstawie pracownik ds. prewencji wydał opinię o uznaniu wypadku za wypadek przy pracy rolniczej. Do ww. opinii przychyliły się także pracownicy wydziału świadczeń. Obecnie sprawa jest na etapie postępowania orzeczniczego, w toku którego lekarz rzeczoznawca określi wysokość procentowego uszczerbku na zdrowiu rolnika z tytułu wypadku przy pracy rolniczej.

Podsumowanie

Analiza przykładów postępowań powypadkowych opisanych w artykule pokazała, jak złożone jest prowadzenie postępowania dowodowego, szczególnie przy ustalaniu i określaniu przyczyny w przypadku zdarzenia wypadkowego wskutek nagłego zachorowania. W publikacji uwypuklono różnice w przygotowaniu materiału dowodowego w przypadku wystąpienia zdarzeń z kategorii „nagle zachorowania”, z rozróżnieniem przyczyny wewnętrznej i zewnętrznej wypadku przy pracy rolniczej. Pracownik ds. prewencji jest wyposażony przez pracodawcę w swoiste „narzędzia” (przepisy, wytyczne, itp.). Nawet najdokładniejsza instrukcja postępowania nie wyeliminuje jednak czynnika ludzkiego i jego zaangażowania, co pokazują wyniki analiz i inspekcji pracowników Biura Prewencji Centrali Kasy. Dlatego kluczowe w rozpatrywanym zagadnieniu jest prowadzenie regularnych szkoleń pracowników ds. prewencji, zwłaszcza że każdy wypadek oraz każdego poszkodowanego trzeba traktować indywidualnie – nie ma bowiem dwóch jednakowych zdarzeń wypadkowych. Prowadzenie postępowań dowodowych jest formą realizacji misji Kasy²⁷. W swej istocie wymaga zarówno ugruntowanej wiedzy merytorycznej, jak i szerokiego wachlarza miękkich kompetencji, niezbędnych do właściwego reagowania w sytuacji ludzkich dramatów wynikających z następstw zdarzeń wypadkowych.

Odpowiednio zebrana i przygotowana dokumentacja w sprawach dotyczących nagłych zachorowań jest podstawą do prawidłowego określenia przyczyny wypadku i wydania właściwej opinii przez lekarza regionalnego inspektora orzecznictwa lekarskiego. Właściwa opinia LRIOL jest z kolei wiążąca dla ostatecznego zamknięcia sprawy wypadku – wydania właściwej decyzji w sprawie o jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy rolniczej.

Prawidłowe prowadzenie postępowania powypadkowego pozwala na opracowywanie szczegółowych analiz, opracowywanie właściwych kierunków działalności prewencyjnej Kasy, co docelowo prowadzi do zmniejszenia ilości wypadków w rolnictwie. Potwierdzają to statystyki: na początku funkcjonowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do jednostek organizacyjnych zgłaszano rocznie ponad 60 tys. wypadków (w 1993 roku – 66 tys.). W 2021 roku odnotowano ich 12 tys., czyli o ponad 80% mniej, a wskaźnik wypadkowości²⁸ obniżył się w tym okresie z 24,6 do 8,4.

27. Misją Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest efektywna i profesjonalna realizacja zadań wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, KRUS, *Księga Zintegrowanego Systemu Zarządzania*, Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Wydanie XXI, 1 września 2022 roku, s. 15.

28. Wskaźnik wypadkowości: liczba decyzji przyznających jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, przypadająca na 1 000 ubezpieczonych w KRUS.

Bibliografia

- Kraska P.**, *Nowe spojrzenie Sądu Najwyższego na pojęcie wypadku przy pracy rolniczej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2019, nr 70.
- Jaskuła W.**, *Użytki a prawo do jednorazowego odszkodowania*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41.
- Jaworska-Spićak E.**, *Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37.
- KRUS**, *Księga Zintegrowanego Systemu Zarządzania*, Zintegrowany System Zarządzania KRUS/ Biblioteka dokumentów/ Księgi Zintegrowanego Systemu Zarządzania, Wydanie XXI, 1 września 2022 roku.
- KRUS**, *OR Procedura obsługi wypadków przy pracy rolniczej i rolniczych chorób zawodowych*, Zintegrowany System Zarządzania KRUS/ Organizacja/ Mapa Procesów/ Proces działania prewencyjne i rehabilitacja, Wydanie XXIV, 7 marca 2022 roku.
- KRUS**, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2021 roku*, Warszawa 2022.
- KRUS**, *Zarządzenie nr 40 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 6 lipca 2017 r. w sprawie zasad przyjmowania zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej, ustalania jego okoliczności i przyczyn oraz rozpatrywania wniosku o jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej*, Dziennik Urzędowy KRUS z 6 lipca 2017 roku, poz. 44.
- Puślecki D.**, *Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 28 kwietnia 2005 r. w sprawie sposobu i trybu zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej oraz ustalania jego okoliczności i przyczyn**, Dz. U. 2005 nr 76 poz. 669.
- Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników**, t.j. Dz. U. 2022 poz. 933.
- Walczak D.**, *Wypadek przy pracy rolniczej – aspekty prawne i konsekwencje praktyczne*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2018, nr 65.
- Wyrok SN z 11 lutego 1963 r.**, III PO 15/62, Legalis nr 11960.
- Wyrok SN z 16 czerwca 1980 r.**, III PR 33/80, Legalis nr 22091.
- Wyrok SN z 29 listopada 1990 r.**, II PR 52/90, PiZS 1991 nr 4, poz. 63.
- Wyrok SN z 18 sierpnia 1999 r.**, II UKN 87/99, Legalis nr 47975.
- Wyrok SN z 12 stycznia 2001 r.**, II UKN 176/00, Legalis nr 54365.
- Wyrok SN z 28 kwietnia 2005 r.**, I UK 257/04, Legalis nr 288985.
- Wyrok SR w Łomży** – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 30 grudnia 2019 r., IV U 56/19, Legalis nr 2274206.
- Wyrok SR w Bydgoszczy** – VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 22 lutego 2021 r., VII U 1006/19, Legalis nr 2555794.

Prowadzenie postępowania powypadkowego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-PR.810.2.14.2017
z 29 marca 2017 roku.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.5.2017
z 19 maja 2017 roku.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.4.2018
z 17 stycznia 2018 roku.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.17.2018
z 30 kwietnia 2018 roku.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.14.2019
z 12 marca 2019 roku.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.7.21.2020
z 6 marca 2020 roku.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.6.2020
z 24 kwietnia 2020 roku.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.9.2021
z 24 marca 2021 roku.

otrzymano: 25.07.2022
zaakceptowano: 17.10.2022

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*



Conducting post-accident proceedings in the Agricultural Social Insurance Fund

“Sudden illness” category event

Case study on a background of legislative provisions and court rulings

Bartosz Nyckowski

Abstract

The phenomenon of accidents in agriculture is a serious social problem. One of the statutory tasks of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS, Fund) is to carry out preventive activity aiming at reducing the number of accident events. A detailed analysis of the cause and circumstances concerning accidents is possible thanks to properly conducting post-accident proceedings. The aim of the paper is to show the differences in preparing the evidence material in the case of events from the “sudden illness” category, differentiating between internal and external causes for accidents at work. The author provides practical examples of developing post-accident documentation, placing particular focus on the form of preparing a query to the Regional Inspector in Charge of Medical Certification Supervision (LRIOL) for correctly issuing an opinion concerning the cause-effect relation between a sudden illness and the work carried out by a farmer. The analyzed cases are set in the current legal environment of an accident during agricultural work, taking into consideration legislative provisions and court rulings.

Keywords: post-accident proceedings, internal cause, external cause.

Bartosz Nyckowski, a student of “Agricultural social insurance, functioning, administration, and legal aspects” post-graduate studies; head specialist, Independent Clerk of Prevention, Rehabilitation, and Medical Certification, Regional Department in Poznań, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

Introduction

After ending the statistical period (year) the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS, Fund) analyzes the circumstances and causes for accidents at work and occupational illnesses of farmers. The data collected during the post-accident proceedings concerning the causes and circumstances of accidents (location of the event, type of work performed during the accident, day and time, involved machinery as well as the conditions and manner of performing a given activity) allow to precisely determine the risks occurring on agricultural holdings and to plan preventive activities in favour of reducing the number of accidents and occupational diseases of farmers. The directions and forms of these actions are determined on the basis of conclusions formulated in the above mentioned analysis and an assessment of the effectiveness of actions carried out so far¹. The publication form has been chosen for two practical reasons: Due to the rotation of prevention workers entitled to carry out post-accident proceedings, noticed by the author², and taking into consideration the guidelines of the Fund Central Prevention Office that are provided to the regional departments after internal analyses concerning the quality of the conducted post-accident proceedings and after inspections³. The inspiration consisted in accidents during agricultural work caused by sudden illness.

The author of the publication had the opportunity to carry out post-accident proceedings and to follow the described events from the moment of reporting them to the Fund.

The paper provides sources for external and internal provisions regulating conducting post-accident proceedings, evidence proceedings carried out by KRUS have been presented, and the issues concerning accident causes have been explained. Finally, an opinion and conclusions concerning the described issues have been presented.

-
1. KRUS, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2021 roku*, Warsaw 2022, www.krus.gov.pl, p. 5.
 2. The term “post-accident proceedings” is used in the paper interchangeably with the term “evidence proceedings”.
 3. Documents from the KRUS Central Prevention Office: 0000-PR.810.2.14.2017 of March 29, 2017; 0000-BP.810.2.5.2017 of May 19, 2017; 0000-BP.810.2.4.2018 of January 17, 2018; 0000-BP.810.2.17.2018 of April 30, 2018; 0000-BP.810.2.14.2019 of March 12, 2019; 0000-BP.810.7.21.2020 of March 6, 2020; 0000-BP.810.2.6.2020 of April 24, 2020; 0000-BP.810.2.9.2021 of March 24, 2021; Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji.

Accident during agricultural work

According to Art. 10 sec. 1 point 1 of the Act of December 20, 1990 on the social insurance of farmers⁴, a person who is insured and has suffered permanent or long-lasting loss of health as a result of an accident during agricultural work or an agricultural occupational illness, is entitled to a one-time compensation.

Within the meaning of Art. 11 sec. 1 of the Act on the social insurance of farmers, an accident during agricultural work is considered as a sudden event resulting from an external cause that took place when performing activities related to conducting agricultural activity or remaining in relation with performing these activities at an agricultural holding that the insured maintains or works at permanently, or at a household directly related with that agricultural holding. The terms adopted in this provision refer to such elements as suddenness and an external cause of an event. Despite that, it is a specific definition⁵, in which the risk of an accident has been associated with the character of the profession and financial activity in agriculture, and with a different scope of the insurance protection than in terms of the social insurance of employees. This results from the fact that the legislator made a decision to distinguish specific categories of insured people, namely people covered by the general social insurance system and people entitled to benefits determined in provisions on the social insurance of farmers.

Following considerations concern the latter group, the members of which can apply for a one-time compensation due to an accident during agricultural work. In the definition of an accident it is possible to notice circles of insurance protection from full and unconditional – concerning accidents taking place at an agricultural holding that the injured party maintains or works at, to a one limited by certain conditions – concerning the circumstances of an accident taking place outside that agricultural holding. The legislative term “during agricultural work” is here defined as a time restricted, local, but primarily functional relation of events with agricultural activity⁶. It should be added that using the phrase “activities related to conducting

4. *Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników*, t.j. Dz. U. 2022 poz. 933.

5. The analysis of the definition of an accident during agricultural work can be found, for example, in the court rulings, see: Sąd Rejonowy w Łomży – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 30 grudnia 2019 r., IV U 56/19, Legalis nr 2274206; Sąd Rejonowy w Bydgoszczy – VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 22 lutego 2021 roku, VII U 1006/19, Legalis nr 2555794. Moreover, the analysis of the definition of an accident during agricultural work carried out by E. Jaworska-Spićak: E. Jaworska-Spićak, *Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37, p. 83–99. Additionally: D Puślecki, *Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37, p. 63–82.

6. Wyrok SN z 12 stycznia 2001 roku, II UKN 176/00, Legalis nr 54365.

agricultural activity” of Art. 11 sec. 1 of the Act on social insurance of farmers definitely refers to the term of “agricultural activity” determined in Art. 6 point of this Act, which should be understood as activity concerning plant or animal production, including gardening, orchards, beekeeping, and farming fish, and therefore all types of professional activity characteristic for the functioning of an agricultural holding.

The external and internal cause for an accident during agricultural work

Both in terms of judicature, including of the Supreme Court, as well as in the doctrine there is a fixed belief concerning widely understanding the external cause of an accident during work. In accordance with it, the external cause of an accident during work can consist in any factor from outside the body of the injured party able to – under the prevailing conditions – result in adverse effects⁷. This belief is also reflected in later rulings of the Supreme Court, which added that within this meaning, an external cause can be not only a work tool but also natural forces and the sole activity of the injured party⁸. However, it must be emphasized that both the doctrine and the judicature of the Supreme Court accept that an external cause does not have to be the sole reason for an accident during work. It is enough if it contributes to an injury. Therefore, if the cause of an accident has a mixed character, it is enough to prove that there would not be any adverse outcome without the external factor⁹. The above means that it is important for the external cause to be the causative reasons for an accident, but it does not have to be the only one.

The doctrine shows that it is correct to state that the external cause for an accident consists in a factor causing it and releasing, in its course, an external factor resulting in injury or death. These can be: forces of nature, work tools, machines, falling objects, or other persons, as well as deliberate or unintentional actions of the injured party, for example tripping over, a reflex, or falling over, even on a smooth surface¹⁰. It should be emphasized that performing work under normal conditions may be regarded as an external cause of an accident during work consisting in an internal injury if these conditions were incorrect due to the worker’s health condition. Already in a resolution of seven judges of the Supreme Court of February 11, 1963¹¹,

7. Wyrok SN z 18 sierpnia 1999 roku, II UKN 87/99, Legalis nr 47975.

8. Wyrok SN z 28 kwietnia 2005 roku, I UK 257/04, Legalis nr 288985.

9. Wyrok SN z 29 listopada 1990 roku, II PR 52/90, PiZS 1991 nr 4 poz. 63.

10. Wyrok SN z 16 czerwca 1980 roku, III PR 33/80, Legalis nr 22091.

11. Wyrok SN z 11 lutego 1963 roku, III PO 15/62, OSNCP 1963 nr 10 poz. 215.

it has been determined that the causative-external cause of an event may consist in any external factor (meaning one that does not result from the internal properties of a human) able to result in adverse effects under the prevailing conditions. Within this meaning an external cause may consist not only in a work tool, machine, forces of nature, but also the labour and activities of the injured party (for example tripping over, an unfortunate reflex, in the discussed case lifting a significant load). The excessive effort of a worker is also such a cause, which, in terms of a person suffering from a spontaneous illness, can consist in work performed as a daily task under normal conditions, and that is because a worker's excessive effort should be assessed taking into consideration that person's individual characteristics – current health, functioning of the body. Especially in reference to physical effort, it is assumed that performing ordinary, daily tasks under conditions typical for a given position, taking into consideration the individual health predispositions of the worker, may constitute an excessive load and become an external cause of an event that constitutes an accident during work (also agricultural).

Evidence proceedings

The conducted post-accident proceedings aim at determining all conditions and causes of an accident during agricultural work, including determining or rejecting negative premises¹². According to Art. 45 sec. 1 of the Act on social insurance of farmers¹³, a farmer, household member, or other related person should inform the Fund about the occurrence of an accident during agricultural work without delay, but not later than within 6 months from the day of the event¹⁴.

Pursuant to Art. 45 sec. 4 of the Act on social insurance of farmers¹⁵, the Fund determines the circumstances and causes of an accident during agricultural work. An employee entitled by the head of the Fund¹⁶ has the right to perform an inspection of the location and items related to the accident and acquire evidence from interviews with the injured party and witnesses of the event.

12. W. Jaskuła, *Użytki a prawo do jednorazowego odszkodowania*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2011, nr 41, p. 97.

13. Ibidem, Dz. U. 2022 poz. 933.

14. See: P. Kraska, *Nowe spojrzenie Sądu Najwyższego na pojęcie wypadku przy pracy rolniczej*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2019, nr 70, p. 113–114.

15. Idem.

16. A prevention worker conducting evidence proceedings must be provided with authorisation of the head of the Fund and a valid service card.

In 2005, the Minister of Social Policy issued an ordinance on the manner and mode of reporting accidents during agricultural work as well as determining the circumstances and causes¹⁷. This document regulated the manner of conducting post-accident proceedings by KRUS. Currently, the detailed principles for accepting by the Fund reports of an accident during agricultural work, determining its circumstances and causes, as well as considering applications for a one-time compensation due to permanent or long-lasting loss of health or death as a result of an accident during agricultural work or an agricultural occupational illness are determined by an ordinance of the head of KRUS from 2017¹⁸.

It should also be emphasized that as an institution possessing a quality certificate and an implemented and maintained Integrated Management System, KRUS has implemented procedural proceedings in specific areas of its activity. One of the main is the "Preventive activities and rehabilitation process", in terms of which the Fund possesses an implemented "Procedure for handling agricultural accidents and agricultural occupational diseases" (PL: *Procedura obsługi wypadków przy pracy rolniczej i rolniczych chorób zawodowych*)¹⁹, intended for workers conducting evidence proceedings. Furthermore, the Prevention Office developed training materials under the name "Guidelines for prevention workers on the rules of evidence in the case of an accident in agricultural work" (PL: *Wytyczne dla pracowników ds. prewencji dotyczące zasad prowadzenia postępowania dowodowego w sprawie wypadku przy pracy rolniczej*)²⁰, as well as a plan for interviewing the injured party/witness/other person under the conducted evidence proceedings concerning an accident during agricultural work²¹.

The issue of events caused by sudden illness is referred to in the mentioned regulations in the following manner:

- determining the cause-effect relation of the injured party's death or sudden illness with the performed work at an agricultural holding²²;
- in the case of conducting evidence proceedings concerning sudden illness, death of the injured party caused by sudden illness, or the death of the injured

17. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 28 kwietnia 2005 r. w sprawie sposobu i trybu zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej oraz ustalania jego okoliczności i przyczyn, Dz. U. 2005 nr 76 poz. 669.

18. Zarządzenie nr 40 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 6 lipca 2017 r. w sprawie zasad przyjmowania zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej, ustalania jego okoliczności i przyczyn oraz rozpatrywania wniosku o jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, Dziennik Urzędowy KRUS z 6 lipca 2017 roku, poz. 44.

19. KRUS, OR *Procedura obsługi wypadków przy pracy rolniczej i rolniczych chorób zawodowych*, wydanie 24, March 7, 2022, Zintegrowany System Zarządzania KRUS.

20. *Wytyczne dla pracowników ds. prewencji dotyczące zasad prowadzenia postępowania dowodowego w sprawie wypadku przy pracy rolniczej*, appendix to document 0000-BP.810.2.6.2020 of April 4, 2020.

21. Document available in the System Zarządzania KRUS/Dokumentacja Biur/Biuro Prewencji.

22. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 28 kwietnia 2005 roku, §6 ust. 1 pkt 10.

party taking place a day after an accident, an employee of the prevention unity forwards the case to a doctor – inspector in charge of medical certification supervision in order to issue an opinion concerning the cause-effect relation of the illness or death with the performed work²³;

- an opinion of a doctor – inspector in charge of medical certification supervision concerning the cause-effect relation of illness (or death) with the performed agricultural work, when the proceedings concern sudden illness or death as a result of an accident not precisely on the day of the event²⁴;
- when addressing the doctor – inspector in charge of medical certification supervision describe in detail the circumstances and causes of the event, taking into consideration the data collected during the evidence proceedings²⁵.

The key issue, described in all regulations of the Fund, is acquiring by an inspector for prevention an opinion of the doctor – inspector in charge of medical certification supervision concerning the cause-effect relation between the illness (for the purposes of the paper the issue of death has been omitted) with the performed agricultural work.

This issue will be presented on the example of two accident events.

Example 1

A female farmer, 59 years old, reported an accident event at her own agricultural holding. In the phone report she stated that she lost consciousness entering the pig-gery, fell and got injured (broken arm).

After determining the entitlement of the woman to a one-time compensation²⁶, post-accident proceedings have been initiated and as a result the following circumstances of the accident were determined:

23. Zarządzenie nr 40 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 6 lipca 2017 roku, §2 ust. 4.
24. Action: Carry out evidence proceedings concerning a reported accident, description of point 4, *Procedura obsługi wypadków przy pracy rolniczej i rolniczych chorób zawodowych*.
25. *Wytyczne dla pracowników ds. prewencji dotyczące zasad prowadzenia postępowania dowodowego w sprawie wypadku przy pracy rolniczej*, point 5.
26. The one-time compensation due to an accident during agricultural work is one of the benefits that a person insured in KRUS can obtain. This benefit is paid from the Farmers' Social Insurance Contribution Fund. This fund is fully self-financing, and therefore operates without the participation of subsidies from the state budget. It provides the financing of benefits from accident, sickness, and maternity insurance. D. Walczak, *Wypadek przy pracy rolniczej – aspekty prawne i konsekwencje praktyczne*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2018, nr 65, p. 7–17.

On the day of the accident, together with her husband, the woman took care of the agricultural holding including the laying gallinaceous poultry. The woman's usual tasks included taking care of the poultry. On the day of the accident, around 11 AM, the injured party was walking unloaded from the house to the henhouse located in the back part of the farm building. When walking through the passage of the building, the farmer suddenly lost consciousness and as a result fell and broke her arm. A Medical Team was called, which drove the woman to the hospital.

According to the injured party and a direct witness, on the day of the accident the woman was on a medical leave (after a prior medical procedure) and could not carry loads since the procedure.

The prevention worker determined that when walking to the henhouse, the woman was not carrying any loads and it was her first work at the farm on that day. Walking from the house to the building required walking across a yard with an even and solid surface (distance of a few meters). In the farm building the woman walked across an even, concrete surface, over a 70 cm wide pavement, with the wall of the building on the left and boxes for pigs on the right (ceased production, empty boxes). All items for handling poultry were located in an interior in front of the henhouse, so the farmer walked across the building unloaded, freely, in her usual pace.

For the purposes of the proceedings, medical documentation from the Regional Ambulance Station (WSPR) has been acquired: an emergency medical team dispatch card, medical emergency activity card, as well as a health condition report prepared by an orthopaedist specialist doctor after treating the fracture, post-accident medical treatment card, previous medical treatment card – concerning the previously mentioned procedure.

Basing on the collected evidence material, pursuant to §2 sec. 4 of Ordinance No. 40 of the Head of KRUS of July 6, 2017, the prevention worker asked the Doctor – Inspector in Charge of Medical Certification Supervision in writing for an opinion whether there is a cause-effect relation:

- between the sudden illness: on the day of the accident-loss of consciousness (according to the injured party and confirmed by a statement of the Medical Emergency Team);
- and agricultural work carried out by the farmer: on the day of the event at approximately 11 AM, the injured party performed usual tasks at the agricultural holding related to farming laying gallinaceous poultry. She walked a few meters from the house to the farm building across a yard, unloaded. When walking through a passage of the building (towards the henhouse) she suddenly

lost her consciousness. The woman underwent surgery three weeks earlier and could not carry loads. She did not perform difficult work or carried loads (she was on a medical leave) neither on the day of the accident nor on the days preceding the event. Before the accident she did not feel dizzy (according to the injured party).

After analyzing the documents from the proceedings and the acquired medical documentation the Doctor – Inspector in Charge of Medical Certification Supervision had no doubts as to the quality of the collected evidence. No additional medical examination was required. The LRIOL determined that the loss of consciousness and fall were caused by an illness resulting from using an anti-arrhythmia medication. Due to this, the LRIOL determined that there is no cause-effect relation between the conducted work and the event that has been caused by an internal illness – a spontaneous illness. Only an internal cause for the accident has been determined. Basing on the above mentioned statements, the prevention worker issued an opinion concerning this event not being an accident during agricultural work. This opinion was affirmed by the employees of the benefits department. The case ended with issuing a decision rejecting the right to a one-time compensation due to an accident during agricultural work. The injured farmer did not file an objection.

Example 2

A male farmer, 35 years old, reported an accident event at his own agricultural holding. In his phone report he stated that during transporting bags with poultry feed his upper right limb got injured.

After determining the right to a one-time compensation of the farmer, post-accident proceedings have been initiated and as a result, the following circumstances of the accident were determined:

The injured party handled special branches of agricultural production – gallinaeous poultry intended for meat. During three specific days the farmer usually performed tasks at the agricultural holding related to raising animals. On those days, Between 2 PM and 3 PM the farmer brought trolleys with feed bags to the henhouse entrance. The surface inside the henhouse did not allow for using trolleys. Then, he lifted each bag weighing 20–25 kg from the trolley (the trolley's platform was located at a height of 20 cm), moved them using both hands at a distance of 3–5 m and placed them on the floor in the henhouse, by the drop

basket. After opening a bag he lifted it at a height of approx. 1.5 m and poured the contents to the drop basket of the conveyor feeder. Each day the man moved and emptied 10–15 bags with feed in the same manner. On the last day, at approx. 3 PM the farmer felt a strong pain in his right shoulder when lifting a bag. He performed the work alone – he takes care of the farm by himself, without the help of others. The technology of the building does not allow for completely eliminating manual labour.

For the purposes of the proceedings, complete medication documentation has been acquired from the clinic in which the post-accident treatment has been carried out. Basing on the collected evidence material, pursuant to §2 sec. 4 of Ordinance No. 40 of the Head of KRUS of July 6, 2017, the prevention worker asked the Doctor – Inspector in Charge of Medical Certification Supervision in writing for an opinion whether there is a cause-effect relation:

- between the sudden illness, namely tearing the long biceps tendon of the right shoulder in the day of the accident;
- and the work performed by the mentioned farmer: over the course of three consecutive days, the injured party performed usual activities related to maintaining gallinaceous poultry intended for meat at the farm. On those days between 2 PM and 3 PM the farmer moved bags with feed (at the weight of 20–25 kg each) to drop baskets. He lifted each bag from a trolley (platform height approx. 20 cm) and then, using both hands, moved it at a distance of 3–5 m and placed it on the floor. After opening a bag he lifted it at a height of approx. 1.5 and poured the contents into a drop basket. Each day he moved and emptied 10–15 bags with feed in the same manner. At approx. 3 PM on the following, final day of work, when lifting the bag the farmer felt a strong pain in his right shoulder.

After analyzing the provided documentation from the proceedings and the medical documentation, the Doctor – Inspector in Charge of Medical Certification Supervision determined that the evidence material is exhaustive and that there is a case-effect relation between the event and the performed work. The cause of the event was excessive physical effort – repeated over a longer period of time, which led to an injury due to overload. Therefore, an external cause of the accident has been determined. On this basis, the prevention worker issued an opinion of accepting the accident as an accident during agricultural work. The above mentioned opinion was affirmed by the employees of the benefits department. Currently the case is at the stage of judicial proceedings, in the course of which a medical valuer will determine the farmer's amount of percentile health loss due to the accident during agricultural work.

Summary

An analysis of examples of post-accident proceedings described in the paper showed the complexity of conducting evidence proceedings, especially when determining and specifying the causes in case of an accident event due to sudden illness. The publication emphasizes the differences in preparing evidence material in the case of events from the “sudden illness” category distinguishing between an external and internal cause of an accident. A prevention worker is equipped by the employer is specific “tools” (provisions, guidelines, etc.). However, even the most accurate manual will not eliminate the human factor and engagement, which is shown by results of analyses and inspections carried out by the employees of the Fund Central Prevention Office. That is why conducting regular training of prevention workers is essential in terms of the discussed issue, especially because each accident and injured party must be treated individually – there are no two identical accidents. Conducting evidence proceedings is a form of implementing the Fund’s mission²⁷. In its essence it requires both solid factual knowledge as well as a wide range of soft skills necessary to correctly react in a situation of human dramas resulting from the outcomes of accident events.

Properly collected and prepared documentation in cases concerning sudden illnesses constitutes the base for correctly determining the causes of an accident and issuing a correct medical opinion by the doctor – inspector in charge of medical certification supervision. And in turn, a correct opinion of LRIOL is binding for ultimately closing an accident case – issuing a correct decision concerning a one-time compensation due to an accident during agricultural work.

Properly conducting post-accident proceedings allows developing detailed analyses, developing correct directions of the Fund’s prevention activities, which ultimately leads to reducing the number of accidents in agriculture. This is confirmed by statistics: at the beginning of the functioning of KRUS there were more than 60 thousand accidents reported annually to organizational units (in 1993 – 66 thousand). In 2021 there were 12 thousand reports, meaning more than 80% less, and at that time the accident index²⁸ dropped from 24.6 to 8.4.

27. The mission of the Agricultural Social Insurance Fund is effectively and professionally implementing tasks resulting from the Act on social insurance of farmers, KRUS, *Księga Zintegrowanego Systemu Zarządzania*, Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Wydanie XXI, September 1, 2022, p. 15.

28. Accident rate: number of decisions granting the one-time compensation for an accident during work per 1000 insured in KRUS.

Bibliography

- Kraska P.**, *Nowe spojrzenie Sądu Najwyższego na pojęcie wypadku przy pracy rolniczej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2019, nr 70, p. 113–114.
- Jaskuła W.**, *Użytki a prawo do jednorazowego odszkodowania*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41.
- Jaworska-Spičak E.**, *Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37.
- KRUS**, *Księga Zintegrowanego Systemu Zarządzania*, Zintegrowany System Zarządzania KRUS/Biblioteka dokumentów/Księgi Zintegrowanego Systemu Zarządzania, Wydanie XXI, 1.09.2022.
- KRUS**, *OR Procedura obsługi wypadków przy pracy rolniczej i rolniczych chorób zawodowych*, Zintegrowany System Zarządzania KRUS/Organizacja/Mapa Procesów/Proces działania prewencyjne i rehabilitacja, Wydanie XXIV, 7.03.2022.
- KRUS**, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2021 roku*, Warsaw 2022.
- KRUS**, *Zarządzenie nr 40 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 6 lipca 2017 r. w sprawie zasad przyjmowania zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej, ustalania jego okoliczności i przyczyn oraz rozpatrywania wniosku o jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej*, Dziennik Urzędowy KRUS z 6 lipca 2017 roku, poz. 44.
- Puślecki D.**, *Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37.
- Rozporządzenie** Ministra Polityki Społecznej z 28 kwietnia 2005 r. w sprawie sposobu i trybu zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej oraz ustalania jego okoliczności i przyczyn, Dz. U. 2005 nr 76 poz. 669.
- Ustawa** z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. 2022 poz. 933.
- Walczak D.**, *Wypadek przy pracy rolniczej – aspekty prawne i konsekwencje praktyczne*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2018, nr 65.
- Wyrok SN** z 11 lutego 1963 r., III PO 15/62, Legalis nr 11960.
- Wyrok SN** z 16 czerwca 1980 r., III PR 33/80, Legalis nr 22091.
- Wyrok SN** z 29 listopada 1990 r., II PR 52/90, PiZS 1991 nr 4, poz. 63.
- Wyrok SN** z 18 sierpnia 1999 r., II UKN 87/99, Legalis nr 47975.
- Wyrok SN** z 12 stycznia 2001 r., II UKN 176/00, Legalis nr 54365.
- Wyrok SN** z 28 kwietnia 2005 r., I UK 257/04, Legalis nr 288985.
- Wyrok SR** w Łomży – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 30 grudnia 2019 r., IV U 56/19, Legalis nr 2274206.
- Wyrok SR** w Bydgoszczy – VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 22 lutego 2021 r., VII U 1006/19, Legalis nr 2555794.

Conducting post-accident proceedings in the Agricultural Social Insurance Fund

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-PR.810.2.14.2017 of March 29, 2017.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.5.2017 of May 19, 2017.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.4.2018 of January 17, 2018.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.17.2018 of April 30, 2018.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.14.2019 of March 12, 2019.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.7.21.2020 of March 6, 2020.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.6.2020 of April 24, 2020.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS, Dokumentacja Biur, Biuro Prewencji, pismo 0000-BP.810.2.9.2021 of March 24, 2021.

received: 25.07.2022
accepted: 17.10.2022

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



Zmiany w polityce prospołecznej i ekonomicznej w obszarze ubezpieczenia społecznego rolników, w wybranych aspektach działań ustawowych i programowych

Ewa Pawlak, Andrzej Sokólski, Ewelina Świtalska-Popin

Abstrakt

Gospodarka krajów europejskich po przełomowym okresie, którym było zakończenie II wojny światowej, uległa zdecydowanym przemianom. Wszechobecny i wszechpotężny „wolny rynek” i jego prawa musiały ulec modyfikacji i dopasowaniu do nowych warunków istniejących w Europie. Przemiany te były i nadal są dokonywane w drodze europejskich dyrektyw i odgórnie narzucanych działań. W tej nowej ekonomicznej konstrukcji mamy więc do czynienia ze zderzeniem niekontrolowanych żywiolowych procesów produkcyjnych i handlowych z ingerującym w nie „interwencjonizmem” instytucji nadrzędnych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie programowych rozwiązań o charakterze gospodarczo-społecznym opartych na ustawodawstwie i działaniach instytucjonalnych oraz uzasadnienie racji ich zastosowania w świetle ekonomicznych praw i teorii, które wykształciły się na przełomie XX i XXI wieku, zyskując dominujące znaczenie w dzisiejszej rzeczywistości ekonomicznej. Autorzy niniejszej publikacji podjęli próbę oceny skutków zastosowanych regulacji prawnych oraz rządowych programów wspomagania procesów rynkowych i produkcyjnych na podstawie wybranych przykładów z zakresu polityki rolnej.

Ciekawym ujęciem wymienionych zagadnień są wzajemne korelacje pomiędzy celowym zinstytucjonalizowanym działaniem państwa w tym obszarze, a ujętymi w teoriach ekonomicznych procesami, których reguły starali się rozpoznać i definiować znani naukowcy o autorytecie światowym, zwanymi „grą wolnorynkową”.

Ewa Pawlak, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze ubezpieczenia społeczne funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, główny specjalista w Placówce Terenowej KRUS w Płońsku, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; **Andrzej Sokólski**, słuchacz studiów podyplomowych „Rolnicze ubezpieczenia społeczne funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, kierownik w Placówce Terenowej KRUS w Płońsku, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; **Ewelina Świtalska-Popin**, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze ubezpieczenia społeczne funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, specjalista w Placówce Terenowej KRUS w Płońsku, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Ponadto autorzy niniejszej pracy opierając się na dostępnych już wynikach, przedstawili prognozę co do skutku zastosowania tak rozumianego, implementowanego punktowo, swoistego interwencjonizmu państwowego, który w Polskim obszarze ekonomicznym branży rolnej jest rozwiązaniem nowatorskim, dotychczas niepraktykowanym.

W pracy zastosowano metodę obserwacyjną z uwzględnieniem metody analizy i konstrukcji logicznej na podstawie metody analizy i krytyki piśmiennictwa. Problemem badawczym jest ocena wpływu konkretnych rozwiązań zastosowanych interwencyjnie w branży rolnej na poziom produkcji, możliwości producentów i ogólną kondycję społeczeństwa.

Słowa kluczowe: interwencjonizm państwowy, KRUS, teorie ekonomiczne, ubezpieczenie społeczne rolników.

Wstęp

Wybitni światowi ekonomiści, zajmujący się studiowaniem i analizą ogólnoswiatowych procesów i trendów rozwoju gospodarczego, jako domenę, w której prowadzą specjalistyczne badania, przyjmują „coś”, co możemy określić ogólnym mianem „przestrzeni transakcyjnej”.

Taki model, w swoich pracach naukowych dotyczących ekonomicznego rozwoju, prezentuje Milton Friedman, m.in. w publikacji „A theory of the consumption function”. Określa w niej tę przestrzeń mianem „wolnego rynku”, gdzie podstawowym i najważniejszym faktorem definiującym go w wymiarze praktycznym jest to, że „do transakcji nigdy nie dojdzie, jeśli obie strony tejże nie będą na niej korzystać”¹. Tego rodzaju ujęcie pozwala na całościowe zobrazowanie przestrzeni zawektorowanej wzajemnymi relacjami o charakterze nie tylko ekonomicznym, lecz także społecznym. W przestrzeni tej każdy przejaw działania i oddziaływania wytwórczego bądź usługowego możemy traktować jako wymierną transakcję między poszczególnymi elementami – jej podmiotami. W ten sposób autorom prac naukowych, ośrodkiem generującym stosowne regulacje prawne, jak również uczestnikom wszystkich transakcji, łatwiej jest śledzić wszystkie czynniki istotne dla zachodzących tu procesów, oceniać ich skutek, a także dokonywać prognozowania co do najlepiej sprawdzających się w przyszłości rozwiązań. Ta domena – przestrzeń transakcyjna – w ostatnich kilkudziesięciu latach, co podkreślają wszyscy odnoszący się do tego tematu autorzy

1. M. Friedman, *A theory of the consumption function*, Martino Publishing 2015; Obserwator finansowy.pl, *Friedman: siła wolnego rynku, który wróci*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/friedman-sila-wolnego-rynku-ktory-wroci/>, dostęp 25.03.2022.

(tacy jak M. Friedman, A. Smith, Z. Bauman, A. Aldridge, J. Keynes, B. Mróz), kształtowana jest poprzez rozwój technologiczny i naukowy z jednej strony oraz przyrost populacji i systematyczny wzrost konsumpcji z drugiej. Wzajemne oddziaływanie tych determinantów jest przyczyną powstania samoistnego bądź regulowanego mechanizmu decydującego o zaspokojeniu indywidualnych potrzeb wszystkich podmiotów uczestniczących w życiu ekonomicznym i społecznym.

Mechanizm ten nazywany jest przez A. Smitha „nie widzialną ręką rynku”², której działanie wynika z zachowania wszystkich uczestników swobodnej gry rynkowej. Najważniejszym efektem tego działania jest ukształtowanie relacji pomiędzy zapotrzebowaniem, podażą, a ceną poszczególnych artykułów czy to w globalnej, czy to w lokalnej przestrzeni (transakcyjnej). Poziom tych relacji oraz czasowy przebieg procesów, które je tworzą, warunkuje bezpośrednio dochody i poziom materialnego, a w końcowym efekcie również społecznego rozwoju poszczególnych państw i połączonych obszarów ekonomicznych.

Z uwagi na to, że rynek światowy ulega coraz większej globalizacji, a wymienione jego determinanty mają charakter powszechnie występujący, co potwierdzają prace naukowe przytoczonych powyżej autorów, można powiedzieć, że na całym świecie utrwalił się model mieszkańca – obywatela, w tej chwili członka już właściwie prawie wszystkich społeczności poszczególnych krajów. Jest to model, który powstał na przełomie lat 20. i 30. XX wieku w Stanach Zjednoczonych i wygenerował nową postawę społeczną – konsumpcjonizm.

Jest to zjawisko, w tej chwili powszechne, sprzyjające procesom rozwojowym, kreujące i promujące przedsiębiorczość indywidualną oraz strukturalnie rozwiniętą, a tym samym działającą prospołecznie w perspektywie długofalowej. Ten społeczny paradygmat wyrażający się poprzez pożądanie dóbr, władzy i prestiżu stanowi jednocześnie siłę napędową dla technologicznych i propedeutycznych zmian w systemach politycznych i organizmach społecznych. Zmiany te generują postęp w wyżej wymienionych obszarach, o ile uda się wyeliminować niepożądane, bądź też nawet szkodliwe społecznie zjawiska z przestrzeni transakcyjnej. W takim wypadku konsumpcjonizm staje się jednym z najbardziej istotnych atrybutów całego społeczeństwa, a nie wybranej lub jakiejś ograniczonej liczbowo jego części.

W praktyce w funkcjonowaniu organizmów państwowych system ten – zwany przez M. Rothbarda³ ekonomiką wolnorynkową – koegzystuje i przenika się z systemem społeczno-politycznym stanowiącym dla niego bazę zasobów i środków, a także podstawowych regulacji prawnych, tj. z ustrojem liberalnej demokracji.

2. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 2012.

3. M. Rothbard, *Ekonomia wolnego rynku, Wykład akademicki*, t. 1, Fijorr Publishing 2007.

Z tej relacji wynikają zarówno wzajemne korzyści, jak i wzajemne zobowiązania, co więcej – również zagrożenia. Dlatego niezwykle istotne jest analizowanie całej gospodarczej i społecznej przestrzeni z uwzględnieniem państwowych i lokalnych uwarunkowań oraz interwencji ośrodków decyzyjnych w zachodzący proces gospodarczy w stosownym momencie, ponieważ – jak podnoszą A. Smith, M. Friedman i M. Rothbard, a także jak pokazuje doświadczenie historyczne oparte na procesach gospodarczych wielu krajów – wolnorynkowy liberalizm pozostawiony poza kontrolą państwa ma tendencje do dryfowania w kierunku neoliberalnego kapitalizmu, radykalnego i aspołecznego, polaryzując tym samym społeczeństwo i przyczyniając się do zwiększenia różnic dochodowych.

Głos realizmu ekonomicznego

O ile wybitny teoretyk – ekonomista Milton Friedman bazujący głównie na procesach i danych statystycznych dużego organizmu społeczno-politycznego, jakim były i są Stany Zjednoczone, mógł wprowadzać oraz propagować wolnorynkowe i liberalne teorie rozwoju oparte na nieinterweniowaniu państwa, jako optymalne uwarunkowania dla wzrostu konsumpcji, o tyle w krajach Unii Europejskiej, a tym bardziej w Polsce, „przestrzeń transakcyjna” kierowana wyłącznie wolnorynkowymi zasadami byłaby czynnikiem destabilizującym. Przyjęcie takiego podejścia, zwłaszcza w obszarze gospodarki rolnej, prowadziłoby do skokowego wręcz zubożenia tej grupy społecznej i naruszenia równowagi ekonomiczno-politycznej, a także zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawowej zasady zagwarantowanej konstytucyjnie. Obszar dla niniejszej analizy, polski sektor rolno-spożywczy, charakteryzuje się zupełnie innymi „parametrami” wyjściowymi niż te, na których bazowali propagatorzy tzw. „niewidzialnej ręki rynku”, tj. niekontrolowanej gry wolnorynkowej wykluczającej jakąkolwiek interwencję państwa w tej przestrzeni.

O ile w Stanach Zjednoczonych liczba ludności wiejskiej nigdy nie przekraczała 20% ogółu populacji (przy uwzględnieniu faktu, że każda ilość niezatrudnionych w rolnictwie mogła przejść wskutek naturalnych migracji do ośrodków przemysłowych), o tyle w Polsce stanowiła ona w XX wieku jej większość lub jak obecnie – prawie połowę, a możliwości migracyjne były i są niewielkie. Na koniec 2020 roku liczba ludności wiejskiej wyniosła 15 359,9 tys., z czego 1 317 tys. prowadziło działalność rolniczą. Efektywność tej działalności opiera się na niedużym areale gospodarstw rolnych o średniej powierzchni 11,04 ha, w tym liczbowo najwięcej jest gospodarstw

w grupie 1–5 ha użytków rolnych⁴. Podczas gdy obecnie – np. w Stanach Zjednoczonych 4% rolników (w stosunku do całości populacji) prowadzi gospodarkę rolną na średnim areale 190 ha⁵.

Już te dwa przytoczone powyżej fakty obligują krajową politykę prowadzoną w sektorze rolnym do przyjęcia następujących założeń:

- elastycznego wprowadzania doktryn wolnorynkowych;
- uwzględniania systematycznego wsparcia dla inwestycji modernizacyjnych, zwiększających potencjał wytwórczy;
- wprowadzania rozwiązań ustawowych służących tym celom;
- wprowadzania programów przewidujących realizację tych celii;
- stwarzania warunków dla rozwoju potrzeb konsumpcyjnych rolników i mieszkańców obszarów wiejskich – tak dużej części – ogółu populacji ludności polskiej;
- kreowania ogólnokrajowej koniunktury gospodarczej wskutek zwiększania zarówno produkcji gospodarczej w poszczególnych sektorach, jak i potencjału konsumpcyjnego w poszczególnych grupach zawodowych oraz społecznych;
- promowania tych mechanizmów rynkowych, które przyczyniają się do zwiększania eksportu poprzez kształtowanie mechanizmów wolnorynkowych, takich jak np. cena i jakość polskich produktów;
- optymalizowania korzyści płynących z bezcłowej polityki z krajami unii.

Jak widzimy, założenia te stanowią elastyczne połączenie elementów „gry rynkowej” z odpowiednimi regulacjami programowymi, a więc „interwencjonizmem państwowym” opartym na aktualnej analizie procesów, potrzeb rynkowych oraz uwarunkowań społecznych. Regulacje te mają na celu poszerzenie bazy oddziaływania społecznego poprzez zwiększenia możliwości produkcyjnych i konsumpcyjnych ludności obszarów wiejskich. Zaistniała więc potrzeba, aby wyznaczyć cele przyjęcia ilościowych i wartościowych mierników dla weryfikacji ich osiągnięcia. Państwo poszło w tym obszarze ścieżką pogłębionej diagnostyki i postawiło silną, własną agendę na kluczowych kierunkach produkcji rolnej.

Agenda ta, wychodząc z założeń wolnorynkowych, przewidywała: (1) zwiększanie potencjału produkcyjnego, (2) unowocześnianie środków produkcji, (3) zwiększanie siły nabywczej ludności wiejskiej, (4) deeskalację dysproporcji w poziomie życia przy jednoczesnym wzmacnianiu procesów integracyjnych, a więc można powiedzieć – „solidarność w imię racji stanu”.

4. GUS, *Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-raport-z-wynikow,4,1.html>, dostęp 28.03.2022.

5. Wikipedia, *Gospodarka Stanów Zjednoczonych*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych, dostęp 25.03.2022.

Selektywna implementacja wsparcia jako racja materialna i test dla bezpieczeństwa społecznego

Ten szeroki wachlarz działań podzielony został na dwa typy interaktywności, tj. działania statyczne i działania dynamiczne, przeprowadzane poprzez programy prorozwojowe, modernizacyjne, opierając się na:

- Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- nowych regulacjach ustawowych stosowanych głównie przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- działaniach wspomagających, w tym administracyjno-strukturalnych prowadzonych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa oraz Ośrodki Doradztwa Rolniczego,
- środkach unijnych pozyskiwanych dla realizacji programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

Typowym działaniem statycznym, które zapoczątkowało prospołeczną linię zmian w sytuacji dochodowej ludności obszarów wiejskich było wprowadzenie od 1 stycznia 2016 roku zasiłku macierzyńskiego w wysokości 1 000 zł na okres 12 miesięcy dla osób – matek⁶, a więc wynoszącego w sumie 12 000 zł. Rozwiązanie to zastąpiło dotychczasowy jednorazowy zasiłek porodowo-macierzyński wypłacany w kwocie 3 521,80 zł.

Z zestawienia tych kwot wynika w sposób oczywisty, że siła wsparcia na tym kierunku wzrosła czterokrotnie, a więc również czterokrotnie zwiększyła się możliwość konsumpcyjna beneficjentów z tytułu tego wsparcia i to właściwie z dnia na dzień. Mamy tu więc do czynienia nie tylko z działaniem prospołecznym, lecz także pośrednio prorynkowym. Jednocześnie, równoległe na osi działań dynamicznych, dla zobrazowania synergii tych dwóch nurtów wsparcia, można przytoczyć systematyczne zwiększania kwoty dofinansowania grupie młodych aplikantów, zdecydowanych związać swoją przyszłość zawodową z profesją rolnika. Tzw. „Premia dla młodego rolnika”⁷ była podnoszona od kwoty 100 tysięcy zł w latach 2016–2018 do 150 tys. zł w 2020 roku, a następnie do 200 tys. zł w 2021 roku i do 250 tys. zł obecnie⁸. W tym czasie zwiększyło to ponad dwuipółkrotnie możliwości nabywczo-konsumpcyjne młodego rolnika w odniesieniu do środków produkcji.

6. Art. 4 i 20 Ustawy z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015 poz. 1217.

7. ARiMR, *Premie dla młodych rolników*, <https://www.gov.pl/web/arimr/premie-dla-mlodych-rolnikow3>, dostęp 28.03.2022.

8. MRiRW, *Sprawozdania roczne z realizacji PROW 2014–2020*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/sprawozdania-roczne-z-realizacji-prow-2014-2020>, dostęp 28.03.2022.

Przy czym oczywiste jest, że nic nie chroni producenta przed spadkiem realnych dochodów tak, jak stosowanie w procesie produkcji nowoczesnego, bogatego parku maszynowego i infrastruktury produkcyjnej. Te dwa działania pochodzące z dwóch różnych obszarów wsparcia dowodzą, że rozwiązania przyjęte zarówno przez ustawodawcę, jak i instytucje realizujące programy PROW w imieniu państwa, ingerują bardzo mocno w możliwości i status finansowy rolników. Z dnia na dzień umożliwiają one nabycie drogiej infrastruktury służącej powiększaniu produkcji oraz powodują skokowe zwiększenie możliwości konsumpcyjnych.

Osiągnięcie wyznaczonych celów

Poniżej przedstawiono szereg rozwiązań i regulacji, których sumaryczny skutek zaowocował zwiększeniem produkcji rolnej w poszczególnych, wybranych profilach produkcyjnych i które nie naruszały, a wręcz przeciwnie – wspomagały procesy wolnorynkowe. Zostały więc wprowadzone, co jest kontynuowane w dalszym ciągu, rozwiązania dynamiczne skutkujące z jednej strony wyższym efektem produkcyjnym, a z drugiej strony zwiększonym przychodem uzyskiwanym z tytułu większego wolumenu wytwarzanych produktów. Jednocześnie wprowadzane były systematycznie, również z uwzględnieniem warunków pandemii, rozwiązania statyczne, które jako pomoc miały na celu zwiększanie środków materialnych stawianych do dyspozycji rolnika – obywatela bądź podwyższenie dotychczasowego wymiaru świadczeń (także w rozumieniu zwiększania możliwości i poziomu dochodów rolników oraz członków ich rodzin). Pośrednio działania te statycznie zwiększały również ogólnokrajowy poziom konsumpcji, a więc były istotnym czynnikiem wspierającym rozwój innych sektorów gospodarki i niwelującym także skutki pandemii.

Ze względu na wspomniane już rozdrobnienie i małą powierzchnię statystycznego gospodarstwa polscy rolnicy poszukują takich profili produkcji, które przyniosą wyższy dochód z 1 ha, aby mimo szczupłości areалу, którym dysponują, efekt ekonomiczny prowadzenia upraw był większy. W powiecie płońskim stawiają oni na przykład na owoce miękkie z przewagą truskawki. Na ten rodzaj produkcji zdecydowało się tutaj ponad 2 tys. plantatorów spośród 8 tys. osób prowadzących działalność rolniczą. Uprawy te są jednak wyjątkowo pracochłonne i wymagają dużej ilości rąk do pracy zwłaszcza w okresie zbiorów. Wychodząc naprzeciw ww. potrzebom i gwarantując tym samym niezbędne ilości sił pracowniczych do tych upraw,

rząd wprowadził regulację ustawową stwarzającą możliwość objęcia ubezpieczeniem społecznym w KRUS pracowników przy zbiorach, w tym obcokrajowców⁹.

W powiecie płońskim liczba takich ubezpieczonych sięgnęła około 13 tys. w ciągu roku, w tym na terenie działania PT KRUS w Płońsku oscylowała w granicach 5 700 osób (dane dotyczą 2018 roku)¹⁰. Struktura ubezpieczonych przedstawiona jest poniżej.

Tabela 1. Liczba ubezpieczonych według stanu na 30 czerwca 2018 roku

Wyszczególnienie	Ogółem	Fundusz Składkowy (na wniosek)	Fundusz Emerytalno- Rentowy (na wniosek)	Fundusz Emerytalno- Rentowy (obowiązkowy)	Fundusz Składkowy i Emerytalno- Rentowy	W tym ubezpieczeni na wniosek
Ogółem	1 269 032*	12 503*	11 323*	3 927*	1 218 191*	132 192*
w tym:						
rolnicy	750 114	6 514	2 454	3 594	737 552	84 897
współmałżonkowie	336 884	2 071	1 184	333	333 296	26 366
domownicy	151 433	1 184	172	–	147 343	20 929
pomocnicy przy zbiorach	30 601	2 734	–	–	–	–

*Dane uwzględniają liczbę osób podlegających ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu na wniosek w związku z pobieraniem świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego na podstawie ustawy z 28 listopada o świadczeniach rodzinnych albo zasiłku opiekuńczego na podstawie ustawy z 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, za których wójt, burmistrz, prezydent miasta opłaca składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe.

Źródło: KRUS, *Kwartalna informacja statystyczna za II kwartał 2018 roku*, KWARTALNA_INFORMACJA_STATYSTYCZNA_II_kw_2018.pdf (krus.gov.pl), dostęp 31.03.2022.

Powyższa regulacja jest przykładem rozwiązania statycznego przechodzącego bezpośrednio w silne działanie dynamizujące produkcję owoców miękkich. Działanie to miało za zadanie zahamować trend spadkowy ww. produkcji, który zaznaczył się w latach 2013–2017, a następnie odwróceniu go. Spadek produkcji w tych latach był spowodowany między innymi brakiem rąk do pracy. Po wejściu w życie tych ustawowych regulacji udało się zwiększyć powierzchnię upraw i utrzymać poziom produkcji¹¹, co obrazują zamieszczone poniżej tabele.

9. Art.1, art. 3, art. 6–7, art. 11, art. 36, art. 37 i art. 40 Ustawy z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018 poz. 858.

10. Opracowania własne na podstawie danych statystycznych jednostki PT KRUS w Płońsku.

11. GUS, *Wynikowy szacunek głównych ziemniaków rolnych i ogrodniczych w 2021 r.*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5509/5/20/1/wynikowy_szacunek_glownych_ziemniakow_rolnych_i_ogrodniczych_w_2021_r.pdf, dostęp 30.03.2022.

Tabela 2. Powierzchnia upraw, plony i zbiory truskawek w latach 2014–2020

Wyszczególnienie	Rok							
	Jednostka	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Powierzchnia upraw	tys. ha	52,7	52,1	50,6	49,6	49,0	49,7	50,1
Plony	tona/ha	3,8	3,9	3,9	3,6	4,0	3,6	3,4
Zbiory	tys. ton	203	205	197	178	196	177	170

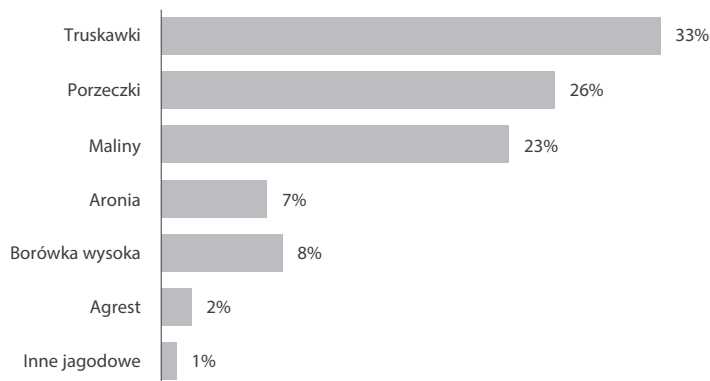
Źródło: KOWR, *Polska czołowym producentem truskawek w UE*, <https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/aktualnosci/Polska%20czo%C5%82owym%20producentem%20truskawek%20w%20UE.pdf>, dostęp 30.03.2022.

Tabela 3. Powierzchnia upraw truskawki w powiecie płońskim w 2020 roku (w ha)

Gmina	TERYT	Użytki rolne	truskawka
Baboszewo	142003	11 667,22	23,47
Czerwińsk nad Wisłą	142004	10 746,72	4 407,13
Dzierżążnia	142005	8 657,35	114,77
Joniec	142006	3 630,63	120,77
Naruszewo	142007	11 027,79	1 430,21
Nowe Miasto	142008	4 920,43	8,18
Płońsk	142009	8 615,29	176,72
Płońsk miasto	142001	228,71	
Raciąż	142010	17092,24	16,12
Raciąż miasto	142002	473,56	
Sochocin	142011	6 231,64	53,70
Załużki	142012	7 559,24	1 519,43
mazowieckie		90 850,82	7 870,50
POLSKA		14 255 059,23	37 748,28

Źródło: ARiMR, *Powierzchnie upraw w gminach*, <https://rejestrupraw.arimr.gov.pl/>, dostęp 6.04.2022.

Wykres 1. Struktura zbiorów owoców jagodowych w Polsce w 2020 roku



Źródło: KOWR, *Polska czołowym producentem truskawek w UE*, <https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/aktualnosci/Polska%20czołowym%20producentem%20truskawek%20w%20UE.pdf>, dostęp 30.03.2022.

Dnia 1 października 2019 roku – innym działaniem o charakterze statycznym – spowodowano znaczną zmianę „in plus” w standardzie życia osób niemogących samodzielnie zadbać o siebie ze względu na całkowitą niezdolność do samodzielnej egzystencji – stan zdrowia¹². Dochód i tym samym możliwości konsumpcyjne tych osób wzrosły maksymalnie o 500 zł miesięcznie – jako dodatek do emerytury lub renty. W 2019 roku w samym tylko powiecie płońskim przyjęto i przeprowadzono łącznie około 1 tys.¹³ wniosków, przyznając kwoty świadczeń przewidywane ustawą.

Dobrymi przykładami na działania dynamiczne wpływającymi bezpośrednio na parametry rynkowe w latach 2014–2020 są: (1) program „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej”, w którym można uzyskać do 300 tys. zł¹⁴; (2) program „Modernizacja gospodarstw rolnych” z kwotą dofinansowania w granicach 500– 900 tys. zł¹⁵; (3) program – premia „Wspieranie małych gospodarstw rolnych” o tak zwanej żywotności ekonomicznej do 13 tys. euro – tutaj kwota pomocy w formie premii wynosiła 60 tys. zł¹⁶ (tylko

12. Art. 18 pkt. 1–4 Ustawy z 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, Dz. U. 2019 poz. 1622.

13. Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych jednostki PT KRUS w Płońsku.

14. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz. U. 2019 poz. 431, Dz. U. 2020 poz. 1530 oraz Dz. U. 2021 poz. 1479; ARiMR, *Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej*, <https://www.gov.pl/web/arimr/inwestycje-odtworzajace-potencjal-produkcji-rolnej>, dostęp 31.03.2022.

15. MRiRW, *Modernizacja gospodarstw rolnych*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/modernizacja-gospodarstw-rolnych>, dostęp 31.03.2022.

16. Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, *Restrukturyzacja małych gospodarstw – nabór 2021 – premia 60 tys. zł (wideo)*, <https://www.sodr.pl/main/aktualnosci/WIDEO-Restrukturyzacja-malych-gospodarstw-nabor-2021-premia-60-tys.-zl/idn:1884>, dostęp 31.03.2022.

w powiecie płońskim skorzystało z niej 130 rolników); (4) program „Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej” – dofinansowanie w wysokości do 100 tys. zł¹⁷; (5) program „Premia na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” – dofinansowanie 150–250 tys. zł¹⁸; (6) program „Rozwój przedsiębiorczości i usług rolniczych”¹⁹ – możliwe dofinansowanie do 5 mln zł. To tylko wybrane przykłady z bardzo bogatej puli wprowadzonych rozwiązań o charakterze dynamicznym, czyli bezpośrednio wpływających na produkcję i kondycję ekonomiczną poszczególnych gospodarstw. Dla lepszego zobrazowania branżowego odbioru tych działań można tu dodać, że przykładowo na dwa wprowadzone w „wolny rynek branżowy” działania programu „Premia dla młodego rolnika” i programu „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi i ich rozwój”, w 2020 roku podpisano umowy w skali kraju na 2,2–2,8 mld zł. Łącznie na te i wiele innych działań pomocowych w tym sektorze gospodarski rząd RP przeznaczył około 19,6 mld zł²⁰ w 2020 roku, a należy pamiętać, że 36% ww. kwoty to środki krajowe. Oczywiście instrumenty wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej – wprowadzone na podstawie „Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich”, a także funduszy pochodzących ze środków „Europejskiej Polityki Spójności” są zorientowane, by szczególnie wspierać dochodowość i odporność mniejszych gospodarstw – tych do 50 ha powierzchni, a takich w naszym kraju mamy 97%.

Przykładem szczególnym, gdzie „rządowa ingerencja w rynek” nosiła znamiona tzw. „mądrości etapu”, a jednocześnie była bardzo pożądanym ekonomicznie czynnikiem, który miał walor prewencji, był zrealizowany finalnie w grudniu 2020 roku „rządowy program pomocowy adresowany do rolników szczególnie dotkniętych kryzysem COVID-19”²¹. Beneficjentami tego programu, realizowanego przez ARiMR, tylko w powiecie płońskim zostało 1 400 rolników

17. Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, *Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej – wystartował nabór*, <https://www.sodr.pl/main/aktualnosci/-Inwestycje-zapobiegajace-zniszczeniu-potencjalu-produkcji-rolnej-wystartowal-nabor/idn:2117>, dostęp 31.03.2022.
18. ARiMR, *Premie dla młodych rolników*, <https://www.gov.pl/web/arimr/premie-dla-mlodych-rolnikow3>, dostęp 28.03.2022.
19. MRiRW, *Rozwój usług rolniczych – rozwój przedsiębiorczości*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rozwoj-uslug-rolniczych-rozwoj-przedsiobiorczosci>, dostęp 30.03.2022.
20. MRiRW, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (PROW 2014–2020)*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/-program-rozwoju-obszarow-wiejskich-2014-2020-prow-2014-2020>, dostęp 30.03.2022.
21. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 sierpnia 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Pomoc dla rolników szczególnie dotkniętych kryzysem COVID-19” w ramach działania „Wyjątkowe tymczasowe wsparcie dla rolników, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych kryzysem związanym z COVID-19” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz. U. 2020 poz. 1467.

na ogólną liczę 7 400 osób prowadzących działalność rolniczą, co stanowi około 19% całej grupy zawodowej na tym terenie. Program był dostosowany do profilu produkcyjnego właściwie każdego gospodarstwa rolnego i przewidywał między innymi od 5 100 zł do 20 200 zł dopłaty do hodowli bydła domowego, w zależności od wielkości utrzymywanego stada. Były tu także dopłaty do trzody chlewnej w wysokości od 4 900 zł do 23 800 zł przy liczebności stada 21–201 sztuk w gospodarstwie oraz pomoc przeznaczona dla hodowców owiec, kóz, drobiu czy np. producentów roślin ozdobnych w tunelach foliowych nieogrzewanych lub w szklarniach w wysokości do 30 tys. zł²².

Uzupełniająco do powyższego, z tym samym przeznaczeniem i tym samym walorem prewencji, skierowanym jednak głównie na płaszczyznę środowiskowo-społeczną było równoległe wprowadzenie szeregu działań statycznych, np. przyznanie rolnikowi pozostającemu na kwarantannie z tytułu podejrzenia zarażeniem się chorobą COVID-19 zasiłku o równowartości ½ minimalnego wynagrodzenia za pracę, co stanowiło wsparcie w wysokościach od 1 300–1 505 zł w latach 2020–2022²³. Pokazuje to właściwy poziom mobilizacji państwa nie tylko do działań o wymiarze finansowym, lecz także o zaufaniu, a nawet sympatii do jego administracji, przez co następuje wspomniane poszerzanie bazy oddziaływania społecznego dla wszystkich interwencyjnych rozwiązań w przestrzeni ogólnopolskiej. Ten sam charakter na wymienionych kierunkach uwidacznia się np. we wprowadzonym 8 marca 2020 roku zwiększonym o 50% zasiłku chorobowym z tytułu zachorowania na COVID-19²⁴ oraz wprowadzonym 31 marca 2020 roku zasiłku opiekuńczym dla rodziców, którzy muszą podjąć opiekę nad dzieckiem ze względu na nieczynne placówki oświatowe²⁵ w okresie pandemii. W skali kraju obrazuje to zamieszczona tabela.

22. ARiMR, *Informacje*, <https://www.gov.pl/web/arimr/informacje-20>, dostęp 31.03.2022.

23. Art. 31z³ Ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. 2020 poz. 374 ze zm.

24. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2020 poz. 486.

25. Art. 1 pkt. 4 Ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 568.

Tabela 4. Zasiłki wypłacane przez KRUS w czasie pandemii COVID-19 w 2020 roku

	Zasiłki z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją	Zasiłki opiekuńcze	Zasiłki chorobowe (U07)
Liczba dni		5 522 737	30 475
Liczba świadczeń	25 978	145 458	3 024
Liczba osób	25 405	96 529	3 068
Kwota wypłat w zł	33 771 400,00	178 991 016,77	458 151,00

Źródło: KRUS, *KRUS w liczbach 2018–2020*, www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje_dokumenty/obrazki/Dokumenty/wydarzenia_2021/Broszura_statystyczna_2020_PLcz.pdf, dostęp 31.03.2022.

Niezwykle istotny walor osłonowy, wskazujący jednocześnie na bardzo szybkie dostosowanie zagrożonych funkcji ekonomicznych do aktualnej sytuacji, zastosowano jako zabezpieczenie dla rolników prowadzących dodatkową działalność gospodarczą, co zresztą zostało im umożliwione od 1 stycznia 1997 roku²⁶, a poszerzone od 2 maja 2004 roku²⁷, jako krok podnoszący w znaczący sposób kondycję finansową gospodarstw. W powiecie płońskim liczba takich fakultatywnych działalności wynosiła około 600 w 2021 roku, czyli prawie 9% branżowej populacji. Należy w tym miejscu podkreślić, że aplikanci do tego rozwiązania mogą prowadzić swoją działalność gospodarczą, opierając się na bardzo korzystnej stawce ubezpieczeniowej w KRUS – w kwocie 108 zł miesięcznie. Osoby te mogły na podstawie ww. ustawy Covidowej skorzystać, analogicznie jak wszyscy prowadzący działalność gospodarczą w innych obszarach gospodarki, z wielu środków pomocowych, np. dofinansowania w postaci:

- 5 tys. zł bezzwrotnej pożyczki²⁸;
- 1,3 tys. zł otrzymywanych przez kolejne trzy miesiące, przy spadku dochodów o 30% w dwóch porównywalnych miesiącach rok do roku;
- 1,7 tys. zł otrzymywanych przez kolejne trzy miesiące, przy spadku dochodów o 50% w dwóch porównywalnych miesiącach rok do roku²⁹,

26. Art. 2 Ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym, Dz.U. 1996 nr 124 poz. 585 i nr 155 poz. 771.

27. Ustawa z 2 kwietnia o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.

28. Art. 15zdd Ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 568.
– Komunikatu Komisji – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, 2020/C 91 I/01, Dz. Urz. UE C 91I z 20.03.2020, s. 1. Program pomocowy dla tej formy wsparcia to SA.56922 (2020/N).

29. Ibidem, Art. 15zdc.

- dopłaty do pracownika zatrudnionego przez rolnika prowadzącego działalność gospodarczą w wysokości 50% jego poborów brutto i do 30% kosztów jego ubezpieczenia w ZUS³⁰.

Jak widać ze statystyki wpisów do CEIDG, te korzystne uwarunkowania pozwalały zachować stan liczbowy prowadzonych dodatkowych działalności gospodarczych na terenach wiejskich. W ten sposób obroniły się one skutecznie przed kryzysem, gdyż liczba zlikwidowanych i zawieszonych firm o różnych profilach według PKD, np. w 2020 roku wynosiła 44, a w 2019 roku, czyli przed pandemią – 42³¹. Był to więc praktycznie ten sam poziom naturalnej rotacji w istnieniu i funkcjonowaniu firm.

Ponadto, zgodnie z powyższą analizą z 2020 roku, w PT KRUS Płońsk wydano 70 decyzji dla nowopowstałych firm, a rolnicy – plantatorzy w powiecie płońskim na podstawie preferencyjnych ubezpieczeń KRUS (zdrowotnych i społecznych), tj. 194 zł miesięcznie – zgłosili i zatrudnili, jak wspomiano już uprzednio, liczbę około 13 tys. pomocników przy zbiorach. Oczywiście zmultiplikowany do powierzchni całego kraju, ekonomiczny efekt wszystkich działań wymienianych jako przykładowe ingerencje w „wolny rynek” był o wiele większy. Można powiedzieć, że to on zadecydował o 7% wzroście eksportu polskich produktów rolnych – porównując 2020 rok do 2019 roku, który zresztą wykazuje trwałą tendencję wzrostową. W skali makro przyczynia się on do wzrostu bądź utrzymania na tym samym poziomie PKB. Wprawdzie w 2020 roku – bardzo trudnym okresie pandemii, ograniczeń społeczno-rynkowych i globalnej zapaści – PKB wykazał 3,2% spadek, jednakże wartość ta była niższa np. w Niemczech i na tyle niska, że można mówić o zachowaniu wszystkich parametrów kształtujących właściwości rynku. Daną potwierdzającą utrzymanie kondycji ekonomicznej państwa na dobrym poziomie był i jest wciąż bardzo niski stopień bezrobocia oscylującego wokół 6–6,5%. Powyższe wskaźniki zawdzięczamy temu, że Polacy wybrali aktywną rolę państwa w gospodarce, która oznacza konkretne projekty i działania modyfikujące „wolny rynek”.

Państwo w wyniku tak sterowanego podejścia ma zawsze możliwość naprawy dysfunkcji procesów ekonomicznych i zachowania spójności wszystkich gospodarczych relacji. Od tego, czy potrzeby konsumpcyjne i socjalne społeczeństwa będą zachowane w skali makro, mikro, czy też powstaną tu wartości ujemne, zależy właśnie ta spójność. Gdy konsumpcja, produkcja i tak zwany „socjal” osiągną wartości krytyczne, państwo wchodzi w fazę regresu gospodarczego, prowadzącego do społecznych kryzysów. Z uwagi na powyższe konieczna stała się korekta w kształtowaniu ekonomicznych relacji. Jest to zarówno wymóg, jak i naturalny rozwój wszystkich

30. Ibidem, Art.15zzb.

31. Opracowania własne na podstawie danych statystycznych jednostki PT KRUS w Płońsku.

funkcji teoretycznego sterowania rynkiem. Ta korekta jest zawsze wdrażana konkretnym działaniem.

Dobrym przykładem na społeczny akcent w interwencjonizmie ustawowym było m.in. wprowadzenie 1 października 2015 roku³² zmian w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników zapewniających tym rolnikom, którzy ze względów losowych zmuszeni byli podjąć opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, obok świadczenia opiekuńczego, również możliwości kontynuacji ubezpieczenia w KRUS ze składką opłacaną przez organ samorządowy. Takie osoby na poziomie czysto „wolnorynkowym” nie poradziłyby sobie z sytuacją, w której się znalazły ani od strony materialnej, ani od strony fizycznych procesów w czynnościach pracy.

Takie, nacechowane odgórną korektą podejście, prezentuje zresztą Komisja Europejska, wprowadzając do obowiązujących na lata 2021–2027 założeń Rozwoju Obszarów Wiejskich, dyspozycję wsparcia rynków rolnych, co „(...) powinno nastąpić poprzez włączenie dotychczasowych programów wspomagających do planu strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej. Państwa członkowskie będą miały możliwość zaprojektowania programów operacyjnych inaczej zwanych interwencjami sektorowymi także dla innych sektorów. Mogą to być wszystkie sektory rolnictwa od zboża i mięsa po nasiona, rośliny żywe, owoce miękkie, a także drzewa”³³. Najsilniejszym elementem tego programu operacyjnego jest zapewnienie wszystkim prowadzącym działalność rolniczą tzw. dopłaty bezpośredniej, płatnej do ha oraz dodatkowo przyznanie – jako dopłaty uzupełniającej – dopłaty z tytułu niekorzystnych warunków gospodarowania, czyli z ograniczeniami naturalnymi (ONW), również do ha³⁴. Jednostkowe stawki tych dopłat kształtują się za 2021 rok na poziomie 487,62 zł/ha – dopłata obszarowa wypłacana razem z dopłatą dodatkową w wysokości 184,54 zł/ha. Dopłaty ONW w strefie pierwszej nizinnej wyniosły 179 zł/ha: w strefie II – 264 zł/ha, natomiast w strefie wyżynnej i górskiej kształtowały się w przedziale 450–750 zł/ha³⁵.

Należy również zauważyć, że ulegały one w ostatnich latach istotnym zwiększeniom. Nasi rolnicy otrzymują dopłaty bezpośrednie na poziomie wyższym niż 90% średniej unijnej. Jak widzimy w rozpoczynającej się nowej perspektywie finansowej Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027, co zostało przedstawione w załączonych poniżej zestawieniach i diagramach, kwoty interwencji państwowej

32. Art. 1–4 Ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2015 poz.1506.

33. Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, *Ekoschematy – nowe propozycje w płatnościach bezpośrednich na lata 2021–2027*, <https://www.sodr.pl/informacje-branzowe/index/Ekoschematy-nowe-propozycje-w-platnosciah-bezposrednich-na-lata-2021-2027/idn:1541>, dostęp 6.04.2022.

34. MRiRW, *Płatności ONW*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/platnosci-onw1>, dostęp 7.04.2022.

35. Ibidem.

Zmiany w polityce prospołecznej i ekonomicznej w obszarze ubezpieczenia społecznego rolników

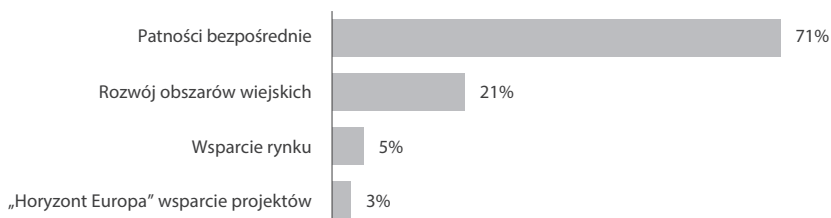
w rynek – w tym wypadku przeznaczone na płatności bezpośrednie oraz Program Rozwoju Gospodarstw Wiejskich (PROW) – wynoszą łącznie dla naszego kraju ponad 30 mld euro. Podobnie zresztą wyglądała ta zewnętrzna, finansowa ingerencja w rynek w latach 2007–2013 i 2014–2020.

Tabela 5. Środki na rolnictwo dla Polski z budżetu UE (mld euro, ceny bieżące)

Wyszczególnienie	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Płatność bezpośrednia	15,222	21,148	21,239
PROW	13,399	10,941	9,225
Razem	28,621	32,089	30,464

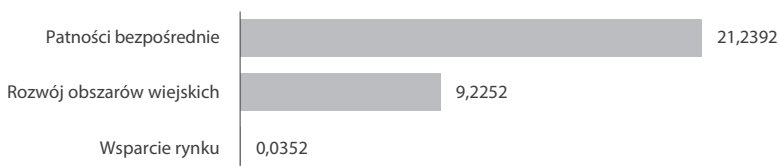
Źródło: Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, Ekoschematy – nowe propozycje w płatnościach bezpośrednich na lata 2021–2027, <https://www.sodr.pl/informacje-branzowe/index/Ekoschematy-nowe-propozycje-w-płatnościach-bezpośrednich-na-lata-2021–2027/idn:1541>, dostęp 6.04.2022.

Wykres 2. Alokacja środków UE w latach 2021–2027



Źródło: Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, Ekoschematy – nowe propozycje w płatnościach bezpośrednich na lata 2021–2027, <https://www.sodr.pl/informacje-branzowe/index/Ekoschematy-nowe-propozycje-w-płatnościach-bezpośrednich-na-lata-2021–2027/idn:1541>, dostęp 6.04.2022.

Wykres 3. Alokacja środków UE w Polsce w latach 2021–2027 (mld euro, ceny bieżące)



Źródło: Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, Ekoschematy – nowe propozycje w płatnościach bezpośrednich na lata 2021–2027, <https://www.sodr.pl/informacje-branzowe/index/Ekoschematy-nowe-propozycje-w-płatnościach-bezpośrednich-na-lata-2021–2027/idn:1541>, dostęp 6.04.2022.

Angażowanie się państwa wraz z odpowiednim kształtowaniem podatku VAT, w obszarze produkcji rolnej to 5–8%, z możliwością odliczenia go od 23% VAT-u (obecnie ze względu na pandemię obniżonego do 7%) występującego po stronie środków produkcji, np. paliw, a także rozwiązania wprowadzonego przez KRUS od 1 stycznia 2022 roku³⁶, polegającego na utworzeniu VAT-owskich kont dla korzystających z takiej formy opodatkowania, w celu umożliwienia odliczenia składek opłacanych na ubezpieczenie społeczne rolników w KRUS, jako dodatkowej formy ulgi i wsparcia finansowego. Zabieg ten ma przyczynić się do utworzenia liczniejszej grupy rolników – przedsiębiorców. Każde z wymienionych, interwencjonistycznych działań w tym obszarze było przed wprowadzeniem gruntownie analizowane w polu sił i reakcji „wolnego rynku” i oparte na odpowiednich aktach i wskazaniach prognostycznych. Jest też weryfikowane, w toku jego działania w szerszym kontekście.

Na taką modyfikację własnych teorii poszedłby zapewne dzisiaj nawet sam Milton Friedman w swoich apoteozach wolnego rynku, zwłaszcza, że prekursor tej myśli i jego osobisty nauczyciel, Friedrich von Hayek³⁷, austriacki ekonomista twierdził również, że „(...) rynki zawsze są przez kogoś kontrolowane”. Odnosząc się do tego z dzisiejszej perspektywy i obserwując ekonomiczny rozwój tychże rynków w poszczególnych branżach i kategoriach produkcyjnych, możemy założyć, że Milton Friedman nie miałby dzisiaj nic przeciwko temu, żeby tym „kims” było państwo. Bo któż może negocjować programowe założenia wsparcia produkcji rolnej, wsparcia dokonywanego przede wszystkim w celu utrzymania odpowiedniego poziomu cen artykułów produkcji rolnej do siły nabywczej konsumentów.

Nie ma takiego obszaru produkcji rolnej, w której ten wpływ nie pracowałby również jako czynnik wzrostu. Mówi o tym już sama wysokość kwot płatności specyficznych dodawanych do płatności obszarowych, np.: płatność do roślin strączkowych na tak zwane ziarno – 685,70 zł/ha, płatność do ziemniaków skrobiowych – 1 210,32 zł/ha, płatność do buraków cukrowych – 1 547,13 zł/ha, płatność do truskawek – 1 313,93 zł/ha, płatność do lnu – 558,70 zł/ha, płatność do chmielu – 2 087,75 zł/ha³⁸. Sprawa leży więc we właściwym, korzystnym dla producenta, a co za tym idzie również dla rynku, kształtowaniu wzajemnych relacji i branżowej „rzeczywistości” produkcyjnej. Taki jest właśnie sens: (1) przekazania np. w szerokoprofilowy proces produkcji kwot dopłat do paliwa rolniczego obecnie w wysokości

36. KRUS, *Od 1 stycznia 2022 r. zmieniły się zasady regulowania składek KRUS przez rolników będących płatnikami podatku VAT*, <https://www.krus.gov.pl/artukul/rolniku-jezeli-jestes-platnikiem-podatku-od-towarow-i-uslug-vat-to-od-dnia-1-stycznia-2022-r-zmienia/>, dostęp 7.04.2022.

37. M. Seymour-Smith, *100 najważniejszych książek świata*, Warszawa, Wydawnictwo Media, 2001, s. 470.

38. MRiRW, *Wysokość płatności bezpośrednich stosowanych w 2021 r.*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wysokosc-platnosci-bezposrednich-stosowanych-w-2021-r>, dostęp 11.04.2022.

110 zł na ha użytków rolnych oraz 40 zł do szt./jed. bydła, liczonego w tzw. dużych jednostkach przeliczeniowych³⁹; (2) umożliwienia osobom prowadzącym działalność rolniczą uzyskania dodatkowych przychodów z tytułu umowy zlecenia pod warunkiem nieprzekroczenia przychodów w rozliczeniu miesięcznym w wysokości płacy minimalnej⁴⁰ – obecnie 3 010,00 zł, przy czym należy dodać, że kwota ta była systematycznie podwyższana od poziomu 50% minimalnej⁴¹ krajowej obowiązującej do 30 grudnia 2016 roku. Gdyby więc postrzegać wszystkie te procesy tak jak Friedrich von Hayek, który całością zjawisk występujących we współczesnej ekonomice chciał traktować jako proces odkryć, do których dochodzi w przestrzeni „wolnego rynku”, a ekonomiczny postęp widział jako dokonujący się zawsze na drodze prób i błędów, to zgadzając się w ogólnym zarysie z charakterystyką przedstawioną przez naukowca, należałoby jednak z dzisiejszej perspektywy zauważyć, że chodzi po prostu o to, żeby tych błędów było jak najmniej. Zmieniają się tylko środki i metody niwelowania tychże błędów – powstałych w wolnej „przestrzeni transakcyjnej”, które mają na celu chronić ją jako całość.

Doskonałym przykładem na to są działania osłonowe wobec coraz częściej występujących zjawisk klimatycznych i klęsk żywiołowych. Na tym polu „rządowo-unijny koordynator” wykazał się i wciąż wykazuje wyjątkowo skutecznym i hojnym wsparciem. Tylko w latach 2018–2019 na pomoc za straty spowodowane klęską suszy i powodzi przeznaczono około 2,4 mld zł, a stawki rekompensaty udzielanej, zgodnie z przepisami UE o pomocy publicznej wynosiły od 500 zł do 1 000 zł/1 ha, w zależności od wielkości powierzchni, na której one wystąpiły, jak i w zależności od procentowych szacunków strat określonych w protokołach sporządzanych przez komisje gminne. Kwoty te były dystrybuowane do rolników w procedurach ARiMR⁴². Poniżej przedstawiono wysokość środków pomocy publicznej skierowanej do sektora rolnego, udzielanej w różnej formie i przez różne podmioty w latach 2016–2018 przy jednoczesnym wykazaniu tendencji wzrostowej w powyższym działaniu.

39. MRiRW, *Zwrot podatku akcyzowego*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zwrot-podatku-akcyzowego>, dostęp 12.04.2022.

40. Art.1 Ustawy z 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2016 poz. 2043.

41. Art.2 Ustawy z 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014 poz.1831 ze zm.

42. MRiRW, *Pomoc suszowa na hektar*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/pomoc-suszowa-na-hektar>, dostęp 12.04.2022.

Tabela 6. Pomoc publiczna udzielona w sektorze rolnym w latach 2016–2018

Wielkość udzielonej pomocy publicznej	Rok			Zmiana w % (2018/2017)
	2016 (w mln zł)	2017 (w mln zł)	2018 (w mln zł)	
Sektor rolnictwa				
budżet	12,936	10,932	21,509	196,75
zobowiązania	815,557	962,497	1 146,240	118,72
wydatki	1 228,191	1 298,192	2 031,938	156,52
Sektor rybołówstwa				
budżet				–
zobowiązania	1,605	0,000	0	0
wydatki				–
Pomoc horyzontalna				
rolnictwo i rybołówstwo				
zobowiązania		5,659	5,125	90,56

Źródło: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Sprawozdanie o pomocy publicznej udzielonej w sektorze rolnictwa lub rybołówstwa w Rzeczypospolitej Polskiej w 2018 r., <https://www.gov.pl/attachment/3f417748-2020-4b0b-a3d3-7c5f11863661>, dostęp 12.04.2022.

KRUS również był tu czynny w aspekcie pomocowym, udzielając poszkodowanym przez niesprzyjającą aurę rolnikom zarówno pomocy publicznej, jak i pomocy de minimis poprzez umarzenie należnych składek wraz z odsetkami za kwartały, w których występowały zjawiska niesprzyjające uprawom.

Tabela 7. Pomoc de minimis w rolnictwie⁴³ udzielana w 2018 roku

Nazwa podmiotu udzielającego pomocy	Kwota w euro
Jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	8 991 702,19
Marszałkowie województw	1 541,05
Wojewodowie	13 230,21
Starostwa, w tym urzędy pracy	521 648,84
Urzędy skarbowe	10 540 689,22

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

43. Pomoc de minimis w rolnictwie, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym, Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 ze zm., s. 9.

Tabela 7. Pomoc de minimis w rolnictwie udzielana w 2018 roku (cd.)

Nazwa podmiotu udzielającego pomocy	Kwota w euro
Inspektoraty weterynaryjne	8 099,60
Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	409 161,39
Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	57 108 425,19
Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa	479 386,90
Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	385 139,26
Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	935 819,05
Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	20 325,79
Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska	14 202,17
Pozostałe: OHP, stowarzyszenia gmin	75 117,17
Razem	79 504 488,03

Źródło: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Sprawozdanie o pomocy publicznej udzielonej w sektorze rolnictwa lub rybołówstwa w Rzeczypospolitej Polskiej w 2018 r.*, <https://www.gov.pl/attachment/3f417748-2020-4b0b-a3d3-7c5f11863661>, dostęp 12.04.2022.

Powyżej przedstawiono poziom udzielanej pomocy de minimis przez poszczególne organy i instytucje państwowe w 2018 roku, skierowanej również do sektora rolnego.

Był to oczywiście przyczynek do generowania pozytywnej progresji w rozwoju obszarów wiejskich.

Podsumowanie

W toku niniejszej pracy, na wybranych i przedstawionych przykładach, w polemice z autorami ekonomicznych teorii, opracowujący niniejszą publikację udowodnili zasadność przyjętych założeń zarówno na gruncie ustawowych, jak i programowych rozwiązań. Cechą charakterystyczną dla wszystkich gospodarek światowych, w tym również naszej, jest fakt, że każdy członek poszczególnych społeczeństw jest jednocześnie wytwórcą, jak również konsumentem.

W swym interwencjonizmie państwo ma więc za zadanie protegować producenta i promować konsumenta. Należy stwierdzić, na podstawie przedstawionych danych i ścieżki analizy autorów, że wdrożone z poziomu państwowego w resorcie rolnictwa rozwiązania zostały zaimplementowane w polskiej „wolnorynkowej przestrzeni transakcyjnej” z jak największym skutkiem praktycznym. Jeśli więc „wolny rynek” wg M. Friedmana rozumiemy jako jedną z emanacji ustroju liberalnej

demokracji, to obecna praktyka zarządcza w polskiej branży rolnej potwierdza, że rzeczywiście „demokracja to szukanie najlepszych rozwiązań pod warunkiem wszakże, że się ich szuka”⁴⁴.

Wielorakość programów i działań unijno-rządowych, przeplatających się ze wszystkimi, istotnymi ścieżkami właściwymi dla „wolnego rynku”, jest podstawą dzisiejszej polskiej i europejskiej gospodarczej „prosperity”. Ta symbioza prognozuje pozytywną progresję ekonomiczno-społeczną. Można powiedzieć, że jest ona trzecim etapem teoretycznych podstaw rozwoju współczesnych organizmów gospodarczych.

Po etapie monetaryzmu i „niewidzialnej ręki rynku” wg M. Friedmana i A. Smittha, kształtowania podatków i siły nabywczej wg J. Keynesa, jesteśmy obecnie w fazie elastycznego, programowego korygowania mankamentów będących udziałem wcześniejszych etapów. Ta modyfikacja – „przestrzeni transakcyjnej”, jak udowodnili autorzy niniejszej publikacji, przebiega z sukcesem, a więc prognozy na przyszłość są pozytywne i wskazują na celowość utrzymania takiego właśnie kursu w polityce ekonomicznej wszystkich krajów UE.

Bibliografia

- ARiMR, *Informacje*, <https://www.gov.pl/web/arimr/informacje-20>, dostęp 31.03.2022.
- ARiMR, *Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej*, <https://www.gov.pl/web/arimr/inwestycje-odtworzajace-potencjal-produkcji-rolnej>, dostęp 31.03.2022.
- ARiMR, *Powierzchnie upraw w gminach*, <https://rejestrupraw.arimr.gov.pl/>, dostęp 6.04.2022.
- ARiMR, *Premie dla młodych rolników*, <https://www.gov.pl/web/arimr/premie-dla-mlodych-rolnikow3>, dostęp 28.03.2022.
- ARiMR, *Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej*, <https://www.gov.pl/web/arimr/premie-na-rozpoczecie-dzialalnosci-pozarolniczej>; dostęp 31.03.2022.
- Friedman M., *A theory of the consumption function*, Martino Publishing 2015.
- GUS, *Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-raport-z-wynikow,4,1.html>, dostęp 28.03.2022.
- GUS, *Wynikowy szacunek głównych ziemiopłodów rolnych i ogrodniczych w 2021 r.*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc/5509/5/20/1/wynikowy_szacunek_glownych_ziemioplodow_rolnych_i_ogrodniczych_w_2021_r.pdf, dostęp 30.03.2022.

44. Obserwator finansowy.pl, *Friedman: siła wolnego rynku, który wróci*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/friedman-sila-wolnego-rynku-ktory-wroci/>, dostęp 25.03.2022.

Zmiany w polityce prospołecznej i ekonomicznej w obszarze ubezpieczenia społecznego rolników

- KOWR**, *Polska czołowym producentem truskawek w UE*, <https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/aktualnosci/Polska%20czołowym%20producentem%20truskawek%20w%20UE.pdf>, dostęp 30.03.2022.
- Komunikat Komisji** – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (2020/C 91 I/01), Dz. Urz. UE C 91I z 20.03.2020. Program pomocowy SA.56922 (2020/N).
- KRUS**, *KRUS w liczbach 2018–2020*, www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/obrazki/Dokumenty/wydarzenia_2021/Broszura_statystyczna_2020_PLcz.pdf, dostęp 31.03.2022.
- KRUS**, *Kwartalna informacja statystyczna za II kwartał 2018 r.*, https://www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/dokumenty/statystyki-BE/KIS/2018/KWARTALNA_INFORMACJA_STATYSTYCZNA_II_kw_2018.pdf, dostęp 31.03.2022.
- KRUS**, *Od 1 stycznia 2022 r. zmieniły się zasady regulowania składek KRUS przez rolników będących płatnikami podatku VAT*, <https://www.krus.gov.pl/arttykul/rolniku-jezeli-jestes-platnikiem-podatku-od-towarow-i-uslug-vat-to-od-dnia-1-stycznia-2022-r-zmienia/>, dostęp 7.04.2022.
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**, *Sprawozdanie o pomocy publicznej udzielonej w sektorze rolnictwa lub rybołówstwa w Rzeczypospolitej Polskiej w 2018 r.*, <https://www.gov.pl/attachment/3f417748-2020-4b0b-a3d3-7c5f11863661>, dostęp 12.04.2022.
- MRiRW**, *Modernizacja gospodarstw rolnych*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/modernizacja-gospodarstw-rolnych>, dostęp 31.03.2022.
- MRiRW**, *Płatności ONW*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/platnosci-onw1>, dostęp 7.04.2022.
- MRiRW**, *Pomoc suszowa na hektar*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/pomoc-suszowa-na-hektar>, dostęp 12.04.2022.
- MRiRW**, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (PROW 2014–2020)*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/-program-rozwoju-obszarow-wiejskich-2014-2020-prow-2014-2020>, dostęp 30.03.2022.
- MRiRW**, *Rozwój usług rolniczych – rozwój przedsiębiorczości*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rozwoj-uslug-rolniczych-rozwoj-przedsiębiorczosci>, dostęp 30.03.2022.
- MRiRW**, *Sprawozdania roczne z realizacji PROW 2014–2020*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/sprawozdania-roczne-z-realizacji-prow-2014-2020>, dostęp 28.03.2022.
- MRiRW**, *Wysokość płatności bezpośrednich stosowanych w 2021 r.*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wysokosc-platnosci-bezpośrednich-stosowanych-w-2021-r>, dostęp 11.04.2022.
- MRiRW**, *Zwrot podatku akcyzowego*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zwrot-podatku-akcyzowego>, dostęp 12.04.2022.
- Obserwator finansowy.pl**, *Friedman: siła wolnego rynku, który wróci*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/friedman-sila-wolnego-ryнку-ktory-wroci/>, dostęp 25.03.2022.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020**, Dz. U. 2019 poz. 431, Dz. U. 2020 poz. 1530 oraz Dz. U. 2021 poz. 1479.
- PT KRUS w Płońsku**, *Dane statystyczne jednostki*.
- Rothbard M.**, *Ekonomia wolnego rynku, Wykład akademicki*, t. 1, Fijorr Publishing 2007.

Zmiany w polityce prospołecznej i ekonomicznej w obszarze ubezpieczenia społecznego rolników

- Rozporządzenie** Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym, Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 ze zm.
- Rozporządzenie** Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 sierpnia 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Pomoc dla rolników szczególnie dotkniętych kryzysem COVID-19” w ramach działania „Wyjątkowe tymczasowe wsparcie dla rolników, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych kryzysem związanym z COVID-19” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz. U. 2020 poz. 1467.
- Rozporządzenie** Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2020 poz. 486.
- Seymour-Smith. M.**, *100 najważniejszych ksiązek świata*, Warszawa, Wydawnictwo Media, 2001.
- Smith A.**, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 2012.
- Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego** w Modliszewicach, *Ekoschematy – nowe propozycje w płatnościach bezpośrednich na lata 2021–2027*, <https://www.sodr.pl/informacje-branzowe/index/Ekoschematy-nowe-propozycje-w-platnosciach-bezposrednich-na-lata-2021-2027/idn:1541>, dostęp 31.03.2022. i 6.04.2022.
- Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego** w Modliszewicach, *Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej – wystartował nabór*, <https://www.sodr.pl/main/aktualnosci/-Inwestycje-zapobiegajace-zniszczeniu-potencjalu-produkcji-rolnej-wystartowal-nabor/idn:2117>, dostęp 31.03.2022.
- Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego** w Modliszewicach, *Restrukturyzacja małych gospodarstw – nabór 2021 – premia 60 tys. zł (wideo)*, <https://www.sodr.pl/main/aktualnosci/WIDEO-Restrukturyzacja-malych-gospodarstw-nabor-2021-premia-60-tys.-zl/idn:1884>, dostęp 31.03.2022.
- Ustawa** o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585 i nr 155 poz. 771.
- Ustawa** z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.
- Ustawa** z 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 1831 ze zm.
- Ustawa** z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015 poz. 1217.
- Ustawa** z 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2016 poz. 2043.
- Ustawa** z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2015 poz. 1506.
- Ustawa** z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018 poz. 858.

Zmiany w polityce prospołecznej i ekonomicznej w obszarze ubezpieczenia społecznego rolników

Ustawa z 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, Dz. U. 2019 poz. 1622.

Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U 2020 poz. 374 ze zm.

Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 568.

Wikipedia, *Gospodarka Stanów Zjednoczonych*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych, dostęp 25.03.2022.

otrzymano: 25.07.2022
zaakceptowano: 18.11.2022

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*



Changes in pro-social and economic policy in the area of social insurance of farmers, in selected aspects of statutory and programmatic activities

Ewa Pawlak, Andrzej Sokólski, Ewelina Świtalska-Popin

Abstract

The economy of European countries has undergone significant changes after a breakthrough period – the end of World War II. The ubiquitous and all-powerful “free market” and its rules had to be modified and adapted to the new conditions that existed in Europe. These changes have been and still are carried out through European directives and in the course of top-down imposed measures. Therefore, in this new economic structure, we deal with a collision of uncontrolled natural production and trade processes with an interference of the “interventionism” of the superior institutions.

The aim of this article is to present programmatic solutions of an economic and social nature based on legislation and institutional activities as well as to justify their application in the light of economic laws and theories that developed at the turn of the 20th and 21st centuries, gaining dominant importance in today’s economic reality. The authors of the following publication attempted to evaluate the effects of applied legal regulations and government programs supporting market and production processes on the basis of selected examples in the field of agricultural policy.

An interesting approach to the above-mentioned issues deals with mutual correlations between the intentional institutionalised action of the state in this area and the processes included in economic theories, the rules of which were attempted to be recognized and defined by world-renowned scientists, called the “free market game”.

Moreover, the authors of this thesis, basing on the already available results, have presented a forecast regarding the effect of applying a peculiar state interventionism understood in this

Ewa Pawlak, postgraduate student of “Agricultural social insurance functioning, administration and legal aspects”, chief specialist at the KRUS Field Office in Płońsk, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS); **Andrzej Sokólski**, postgraduate student of “Agricultural social insurance functioning, administration and legal aspects”, manager at the KRUS Field Office in Płońsk, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS); **Ewelina Świtalska-Popin**, postgraduate student of “Agricultural social insurance functioning, administration and legal aspects”, specialist at the KRUS Field Office in Płońsk, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

way, implemented point-wise, which in the Polish economic area of the agricultural industry is an innovative solution. So far it has not been practiced.

The observation method, taking into consideration the analysis and logical construction method based on the analysis method as well as criticism of literature, has been used in the thesis. The research problem consists in assessing the impact of particular solutions used as interventions in the agricultural sector on the level of production, the capabilities of manufacturers, and the general condition of society.

Key words: state interventionism, KRUS (Agricultural Social Insurance Fund), economic theories, social insurance of farmers.

Introduction

Outstanding world-renowned economists, studying and analyzing global processes and trends of economic development, as a domain in which they carry out specialized research, adopt “something”, which we can define as the general “transactional space”.

Milton Friedman presents such a model in his scientific works on economic development, for example, in the publication “A theory of the consumption function”. He defines this space as a “free market”, where the basic and most important factor defining it in a practical dimension is that “a transaction will never take place if both parties do not benefit from it”¹. This approach allows for a comprehensive representation of the space vectored by mutual relations of not only an economic but also social nature. In this space, each manifestation of operation and manufacturing or service impact can be treated as a measurable transaction between individual elements – its entities. In this way, it is easier for authors of scientific works, centres generating appropriate legal regulations, as well as participants in all transactions, to follow all factors relevant to the processes taking place here, evaluate their impact, as well as predict the best solutions for the future. This domain – transactional space – for the last few decades, which is emphasized by all authors referring to this topic (such as M. Friedman, A. Smith, Z. Bauman, A. Aldridge, J. Keynes, B. Mróz), on the one hand has been shaped by technological and scientific development, and on the other hand by population growth and systematic growth in consumption. The

1. M. Friedman, *A theory of the consumption function*, Martino Publishing 2015; Obserwator finansowy.pl, *Friedman: siła wolnego rynku, który wróci*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/friedman-sila-wolnego-rynku-ktory-wroci/>, access 25.03.2022.

mutual interaction of these determinants is the underlining cause for the creation of an autonomous or regulated mechanism determining the satisfaction of individual needs of all entities participating in economic and social life.

This mechanism is referred to by A. Smith as the “invisible hand of the market”², the operation of which results from the behaviour of all participants of the free market game. The most important effect of this action is to shape the relationship between demand, supply, and the price of individual articles, whether in the global or local (transactional) space. The level of these relations and the time course of the processes that create them, directly determine the income and the level of material, and ultimately also the social development of individual countries as well as connected economic areas.

Due to the fact that the global market is becoming increasingly globalised, and its determinants are common, as confirmed by the scientific works of the above-mentioned authors, it can be stated that the resident-citizen model, currently a member of almost all communities in individual countries – has become established around the world. It is a model that was created at the turn of the 1920s in the United States and generated a new social attitude – consumerism.

Today, it is a common phenomenon conducive to development processes, creating and promoting individual and structurally developed entrepreneurship, and thus acting pro-socially in the long term. This social paradigm, expressed by desiring goods, power, and prestige, is also a driving force for technological and propaedeutic changes in political systems and social organisms. These changes generate progress in the above-mentioned areas, if undesirable or even socially harmful phenomena can be eliminated from the transaction space. In this case, consumerism becomes one of the most important attributes of the entire society, not its selected or limited part.

In practice, in the functioning of state organisms, this system – called by M. Rothbard the free market economy³ – co-exists and intertwines with the socio-political system, which constitutes its basis of resources and means, as well as basic legal regulations, i.e. the system of liberal democracy.

This relationship results in both mutual benefits and obligations, and what is more – also threats. Therefore, it is extremely important to analyze the entire economic and social space, taking into consideration state and local conditions as well as the intervention of decision-making centres in the ongoing economic process at the appropriate time, because – as A. Smith, M. Friedman and M. Rothbard argue,

2. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warsaw 2012.

3. M. Rothbard, *Ekonomia wolnego rynku, Wykład akademicki*, Vol. 1, Fijorr Publishing 2007.

as well as shown by the historical experience based on the economic processes of various countries – free-market liberalism left outside the control of the state tends to drift towards neoliberal, radical and anti-social capitalism, thus polarizing the society and contributing to the increase of differences in income.

The voice of economic realism

While an outstanding theorist – economist Milton Friedman, basing mainly on the processes and statistical data of a large socio-political organism, namely the United States, was able to introduce and promote free-market and liberal development theories based on the non-intervention of the state as optimal conditions for the growth of consumption, in the countries of the European Union, and even more so in Poland, a “transaction space” followed solely by free-market principles would be a destabilizing factor. Adopting such an approach, especially in the area of agricultural economy, would lead to an abrupt impoverishment of this social group and a violation of economic and political balance, as well as the principle of social justice as a basic principle guaranteed by the constitution. The area for this analysis, the Polish agri-food sector is characterized by completely different “parameters” than those on which were used by the promoters of the so-called “invisible hand of the market”, i.e. an uncontrolled free market game excluding any state intervention in this space.

While in the United States the number of rural population never exceeded 20% of the total population (taking into consideration the fact that each number of the unemployed people in agriculture could be a result of natural migration to industrial centres), in Poland it constituted the majority or, as it is nowadays, almost half of the country’s population, and migration opportunities were and still are small. At the end of 2020, the rural population amounted to 15,359.9 and 1,317 out of which were engaged in agricultural activity. The efficiency of this kind of activity is based on a small acreage of farms with an average area of 11.04 ha, including the largest number of farms in the group of 1–5 ha of agricultural land⁴. Whereas nowadays, for example, in the United States, 4% of farmers (in relation to the entire population) run agricultural holdings on an average area of 190 ha⁵.

The two above-mentioned facts already oblige the national agricultural policy to adopt the following assumptions:

4. GUS, *Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-raport-z-wynikow,4.1.html>, access 28.03.2022.
5. Wikipedia, *Gospodarka Stanów Zjednoczonych*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka_Stan%C3%B3w_Spojenie, access 25.03.2022.

Changes in pro-social and economic policy in the area of social insurance of farmers

- flexible introduction of free market doctrines;
- taking into consideration systematic support for modernisation investments, increasing production capability;
- introducing statutory solutions for these purposes;
- introducing programmes to achieve these goals;
- creating conditions for the development of consumption needs of farmers and residents of rural areas – such a large part – of the total population of the Polish population;
- creating a national economic situation as a result of increasing both economic production in particular sectors and consumption potential in individual occupational and social groups;
- promoting those market mechanisms that contribute to increasing exports by shaping free market mechanisms, such as the price and quality of Polish products;
- optimizing the benefits of duty-free policies with the countries of the EU.

As we can see, these assumptions constitute a flexible combination of elements of the “market game” with proper program regulations, i.e. “state interventionism” based on the current analysis of processes, market needs and social conditions. These regulations are aimed at broadening the base of social impact by increasing the production and consumption capability of the rural population. Therefore, there was a need to set targets for the adoption of quantitative and valuable measures to verify their achievement. The state has followed the path of in-depth diagnostics in this area and focused a strong, own agenda on key directions of agricultural production.

This agenda, based on free-market assumptions, provided for: (1) increasing the production potential, (2) modernizing the means of production, (3) increasing the purchasing power of the rural population, (4) de-escalation of disproportions in the standard of living while simultaneously strengthening integration processes, so one can say – “solidarity in the name of reason of state”.

Selective implementation of support as a material arguments and test for social security

This wide range of activities has been divided into two types of interactivity, i.e. static and dynamic activities, conducted through pro-development and modernization programs, based on:

- Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture,
- new statutory regulations applied mainly by the Agricultural Social Insurance Fund,

- supporting activities, including administrative and structural activities carried out by the National Centre for Agricultural Support and Agricultural Advisory Centres,
- EU funds raised for the implementation of the Rural Development Programme (RDP).

A typical static activity that initiated a pro-social line of changes in the income situation of the rural population was the introduction of maternity allowance in the amount of PLN 1,000 for a period of 12 months for people – mothers⁶, i.e. a total of PLN 12,000, starting from January 1, 2016. This solution replaced the existing one-time childbirth and maternity allowance paid in the amount of PLN 3,521.80.

A compilation of these amounts clearly shows that the support in this direction has quadrupled, and thus the consumption capacity of beneficiaries in terms of this support has also quadrupled, and in fact it happened overnight. Therefore, we deal not only with an action that is pro-social, but also indirect pro-market. Simultaneously, along the axis of dynamic activities, in order to illustrate the synergies of these two forms of support, it is possible to observe a systematic increase in the amount of co-financing for a group of young applicants, determined to associate their professional future with the profession of a farmer. The so-called “Bonus for a young farmer”⁷ was raised from PLN 100,000 in 2016–2018 to PLN 150,000 in 2020, and then to PLN 200,000 in 2021 and to PLN 250,000 today⁸. During this time, the purchasing and consumption capacities of the young farmer in terms of means of production have become over two and a half times higher.

However, it is obvious that nothing protects a manufacturer against a decrease in actual income like using modern, rich machinery and production infrastructure in the production process. These two actions coming from two different areas of support prove that the solutions adopted by both the legislator and the institutions implementing the RDP programs on behalf of the state interfere very strongly with the possibilities and financial status of farmers. Overnight, they enable the purchase of expensive infrastructure in order to increase production and result in an abrupt increase in consumption capacity.

6. Art. 4 i 20 Ustawy z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015 poz. 1217.

7. ARiMR, *Premie dla młodych rolników*, <https://www.gov.pl/web/arimr/premie-dla-mlodych-rolnikow3>, access 28.03.2022.

8. MRiRW, *Sprawozdania roczne z realizacji PROW 2014–2020*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/spra-raportowania-roczne-z-realizacji-prow-2014-2020>, access 28.03.2022.

Achieving set goals

A number of solutions and regulations have been presented below, the total effect of which resulted in an increase in agricultural production in individual, selected production profiles and which did not violate or, on the contrary, supported free market processes. Therefore dynamic solutions were introduced, which continue to be the case, resulting, on the one hand, in a higher production effect and, on the other hand, in an increased revenue generated by a larger volume of manufactured products. Simultaneously, static solutions were introduced systematically, also taking into consideration the conditions of the pandemic. These solutions, serving as aid, were aimed at increasing the material resources placed at the disposal of a farmer – citizen or increasing the current amount of benefits (also in the sense of increasing the possibilities and level of income of farmers and their family members). Indirectly, these activities also statically increased the national level of consumption, so they were a significant factor that supports the development of other sectors of the economy also eliminating the effects of the pandemic.

Due to the already mentioned fragmentation and small area of the statistical farm, Polish farmers are looking for such production profiles that bring a higher income from 1 ha, so that the economic effect of farming is greater despite the small acreage they possess. For example, in the Płoński powiat they focus on soft fruits, preferably strawberries. Here, more than 2 thousand farmers out of 8 thousand people running agricultural activities decided for this type of production. However, these crops are extremely labour-intensive and require a large number of hands to work, especially during the harvest period. In order to meet the above-mentioned needs and thus guarantee the necessary amount of workforce for these crops, the government introduced a statutory regulation creating the possibility of including harvest workers, also foreigners, in the KRUS social insurance⁹.

In the Płoński powiat, the number of such insured persons reached about 13 thousand during a year, and within the area of operation of PT KRUS in Płoński, it oscillated in the range of 5,700 persons (data for 2018)¹⁰. The structure of the insured persons is presented below.

9. Art.1, art. 3, art. 6–7, art. 11, art. 36, art. 37 i art. 40 Ustawy z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018 poz. 858.

10. Own studies based on statistical data of PT KRUS unit in Płoński.

Changes in pro-social and economic policy in the area of social insurance of farmers

Table 1. Number of insured residents at 30th June 2018

Specification	Total	Contributory Fund (on request)	Pension Fund (on request)	Pension Fund (mandatory)	Contributory Fund and Pension Fund	Including persons insured on request
Total including:	1,269,032*	12,503*	11,323*	3,927*	1,218,191*	132,192*
farmers	750,114	6,514	2,454	3,594	737,552	84,897
spouses	336,884	2,071	1,184	333	333,296	26,366
home-dwellers	151,433	1,184	172	–	147,343	20,929
harvesting helpers	30,601	2,734	–	–	–	–

*The data take into account the number of people subject to pension insurance upon request in connection with receiving nursing benefit or special care allowance under the Act of November 28, on family benefits or care allowance under the Act of April 4, 2014 on determining and paying carer's benefits for which the commune head, mayor, or the president of a city pays contributions for pension insurance.

Source: KRUS, *Kwartalna informacja statystyczna za II kwartał 2018 roku, KWARTALNA_INFORMACJA_STATYSTYCZNA_II_kw_2018.pdf* (krus.gov.pl), access 31.03.2022.

The above-mentioned regulation is an example of a static solution that turns directly into a strong action making the production of soft fruit more dynamic. This action was aimed at stopping the downward trend in the above-mentioned production, which was evident in 2013–2017, and then reversing it. The decrease in production in these years was caused, among other things, by the lack of hands to work. After these statutory regulations entered into force, it was possible to increase the cultivation area and maintain the level of production¹¹, as shown in the tables below.

Table 2. Cultivation area, crops and harvest of strawberries in 2014–2020

Specification	Year							
	Unit	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Area of the cultivation	thousand ha	52.7	52.1	50.6	49.6	49.0	49.7	50.1
Crops	tonne/ha	3.8	3.9	3.9	3.6	4.0	3.6	3.4
Harvest	thousand tons	203	205	197	178	196	177	170

Source: KOWR, *Polska czołowym producentem truskawek w UE*, <https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/aktualnosci/Polska%20czo%20wym%20producentem%20truskawek%20w%20UE.pdf>, access 30.03.2022.

11. GUS, *Wynikowy szacunek głównych ziemiopłodów rolnych i ogrodnich w 2021*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5509/5/20/1/wynikowy_szacunek_glownych_ziemioplodow_rolnych_i_ogrodnich_w_2021_r..pdf, access 30.03.2022.

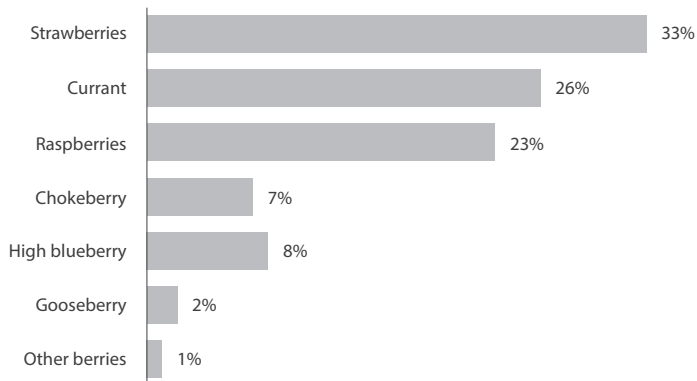
Changes in pro-social and economic policy in the area of social insurance of farmers

Table 3. Area of strawberry cultivation in the Płońsk powiat in 2020 (in ha)

Commune	TERYT	Agricultural Land	Strawberry
Baboszewo	142003	11,667.22	23.47
Czerwińsk nad Wisłą	142004	10,746.72	4,407.13
Dzierżąźnia	142005	8,657.35	114.77
Joniec	142006	3,630.63	120.77
Naruszewo	142007	11,027.79	1,430.21
Nowe Miasto	142008	4,920.43	8.18
Płońsk	142009	8,615.29	176.72
Płońsk miasto	142001	228.71	
Raciąż	142010	17,092.24	16.12
Raciąż miasto	142002	473.56	
Sochocin	142011	6,231.64	53.70
Załużki	142012	7,559.24	1,519.43
mazowieckie		90,850.82	7,870.50
POLSKA		14,255,059.23	37,748.28

Source: ARiMR, Powierzchnie upraw w gminach, <https://Rejestrupraw.arimr.gov.pl/>, access 6.04.2022.

Figure 1. The structure of berry fruit harvest in Poland in 2020



Source: KOWR, Polska czołowym producentem truskawek w UE, <https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/aktualnosci/Polskazołowym%20producentem%20truskawek%20w%20UE.pdf>, access 30.03.2022.

On October 1, 2019, another static activity positively significantly changed the standard of living of people who cannot take care of themselves due to the total

inability to live independently – health condition¹². The income and thus the consumption possibilities of these people increased by a maximum of PLN 500 per month – as an addition to the pension or disability benefit. In 2019, in the Płońsk powiat alone, a total of about 1 thousand¹³ applications were accepted and processed, granting the amounts of benefits provided for by the Act.

Good examples of dynamic activities directly affecting market parameters in the years 2014–2020 are: (1) the “Investments restoring agricultural production potential” program, which allows obtaining up to PLN 300 thousand¹⁴; (2) the “Modernisation of agricultural holdings” program with the amount of co-financing in the range of PLN 500–900 thousand¹⁵; (3) the “Supporting small agricultural holdings” program with the so-called economic viability up to EUR 13 thousand – here the amount of aid in the form of a bonus was PLN 60 thousand¹⁶ (130 farmers benefited from it only in the Płońsk powiat); (4) the “Investments preventing the destruction of agricultural production potential” program – a subsidy up to PLN 100 thousand¹⁷; (5) the “Bonus for the start-up of non-agricultural activities” program – co-financing PLN 150–250 thousand¹⁸; (6) the “Development of entrepreneurship and agricultural services” program¹⁹ – possible co-financing up to PLN 5 million. These are only selected examples from a very rich pool of introduced solutions of a dynamic nature, i.e. directly affecting the production and economic condition of individual agricultural holdings. In order to better illustrate the manner in which the industry perceives these activities, one can add that, for example, for two activities introduced into the “free industry market”, the “Bonus for a young farmer” program and the “Support for investments in the processing, marketing, and development of agricultural products” program, in 2020, contracts

12. Art. 18 pkt. 1–4 Ustawy z 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, Dz. U. 2019 poz. 1622.

13. Own study based on statistical data of PT KRUS unit in Płońsk.

14. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz. U. 2019 poz. 431, Dz. U. 2020 poz. 1530 oraz Dz. U. 2021 poz. 1479; ARiMR, *Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej*, <https://www.gov.pl/web/arimr/inwestycje-odtworzajace-potencjal-produkcji-rolnej>, access 31.03.2022.

15. MRiRW, *Modernizacja gospodarstw rolnych*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/modernizacja-gospodarstw-rolnych>, access 31.03.2022.

16. Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, *Restrukturyzacja małych gospodarstw – nabór 2021 – premia 60 tys. zł* (video), <https://www.sodr.pl/main/aktualnosci/WIDEO-Restrukturyzacja-malych-gospodarstw-nabor-2021-premia-60-tys.-zl/idn:1884>, access 31.03.2022.

17. Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, *Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej – wystartował nabór*, <https://www.sodr.pl/main/aktualnosci/-Inwestycje-zapobiegajace-zniszczeniu-potencjalu-produkcji-rolnej-wystartowal-nabor/idn:2117>, access 31.03.2022.

18. ARiMR, *Premie dla młodych rolników*, <https://www.gov.pl/web/arimr/premie-dla-mlodych-rolnikow3>, access 28.03.2022.

19. Ministry of Agriculture and Rural Development, *Rozwój usług rolniczych – rozwój przedsiębiorczości*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rozwoj-uslug-rolniczych-rozwoj-przedsiębiorczości>, access 30.03.2022.

were signed on a national scale for PLN 2.2–2.8 billion. In total, the Polish government allocated about PLN 19.6 billion in 2020 to these and many other assistance activities in this sector of the economy²⁰, and it should be remembered that 36% of the above-mentioned amounts are national funds. Of course, the instruments of the common agricultural policy of the European Union – introduced on the basis of the “European Rural Development Fund”, as well as funds from the “European Cohesion Policy” are oriented to particularly support the profitability and resilience of smaller agricultural holdings – up to 50 ha of land, and we have 97% of such holdings in our country.

A special example, where “governmental intervention in the market” bore the hallmarks of the so-called “stage wisdom”, and simultaneously it was a very desirable economic factor that had the value of prevention, consisted in the “governmental assistance program addressed to farmers particularly affected by the COVID-19 crisis” finally implemented in December 2020²¹. Only in the Płoński powiat, 1,400 farmers out of a total of 7,400 people engaged in agricultural activity, which accounts for approximately 19% of the entire occupational group in this area, benefited from this program, implemented by the ARiMR. The program was adapted to the production profile of virtually every agricultural holding and provided, among others, from PLN 5,100 to PLN 20,200 co-financing for domestic cattle breeding, depending on the size of the herd. There were also payments for pigs in the amount of from PLN 4,900 to PLN 23,800 at a herd size of 21–201 as well as aid intended for sheep, goat, poultry or, for example, producers of decorative plants in unheated foil tunnels or in greenhouses in the amount of up to PLN 30,000²².

In addition to the above-mentioned issues, with the same purpose and the same value of prevention; however, directed mainly at the environmental and social level, there was a parallel introduction of a number of static activities, e.g. granting a farmer remaining in quarantine on suspicion of contracting COVID-19 an allowance equivalent to ½ of the minimum wage for work, which constituted support in the amounts of PLN 1,300–1,505 in the years 2020–2022²³. This shows a correct

20. MRiRW, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (PROW 2014–2020)*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/-program-rozwoju-obszarow-wiejskich-2014-2020-prow-2014-2020>, access 30.03.2022.

21. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 sierpnia 2020 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu “Pomoc dla rolników szczególnie dotkniętych kryzysem COVID-19” under the action “Wyjątkowe tymczasowe wsparcie dla rolników, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych kryzysem związanym z COVID-19” covered by the Rural Development Program for the years 2014–2020, Dz. U. 2020 poz. 1467.

22. ARiMR, *Informacja*, <https://www.gov.pl/web/arimr/informacje-20>, access 31.03.2022.

23. Art. 31yz3 Ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. 2020 r. poz. 374 ze zm.

level of mobilization of the state for activities with not only a financial dimension, but also trust or even sympathy for its administration, which leads to the aforementioned broadening of the social impact base for all interventionist solutions in the national space. The same character in the above-mentioned directions is evident, for example, in the medical benefit for COVID-19 introduced on March 8, 2020 and increased by 50%²⁴ and the care allowance introduced on March 31, 2020 for parents who have to take care of a child due to inactive educational institutions²⁵ during the pandemic. On a national scale, this is illustrated in the table below.

Table 4. Allowances paid by KRUS during the COVID-19 pandemic in 2020

	Allowances for compulsory quarantine, epidemiological surveillance or hospitalisation	Care allowances	Medical benefit (U07)
Number of days		5,522,737	30,475
Number of benefits	25,978	145,458	3,024
Number of people	25,405	96,529	3,068
Amount of benefits in PLN	33,771,400.00	178,991,016.77	458,151.00

Source: KRUS, *KRUS w liczbach 2018–2020*, www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/obrazki/Dokumenty/wydarzenia_2021/Broszura_statystyczna_2020_PLcz.pdf, access 31.03.2022.

An extremely important protective value, indicating at the same time a very rapid adaptation of the endangered economic functions to the current situation, was using a protection for farmers conducting additional business activity, which was also made possible for them from January 1, 1997²⁶, and extended from May 2, 2004²⁷, as a step significantly improving the financial condition of agricultural holdings. In the Płońsk powiat, the number of such optional activities amounted to about 600 in 2021, i.e. almost 9% of the industry population. At this point, it should be emphasized that the applicants for this solution may conduct their business activity, based on a very favourable insurance rate in KRUS – in the amount of PLN 108 per month. These people could, on the basis of the above-mentioned Covid Act, similarly to all

24. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2020 poz. 486.

25. Art. 1 pkt. 4 Ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 568.

26. Art. 2 Ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585 i nr 155 poz. 771.

27. Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.

those running business activity in other areas of the economy, benefit from many assistance measures, e.g. co-financing in the form of:

- PLN 5,000 of non-refundable loan²⁸;
- PLN 1,300 received for three subsequent months, at a decrease in income by 30% during two comparable months year-on-year;
- PLN 1,700 received for three subsequent months, at a decrease in income by 50% during two comparable months year-on-year²⁹,
- subsidies for an employee employed by a farmer running business activity in the amount of 50% of that person's gross wages and up to 30% of the costs of that person's insurance in ZUS (Social Insurance Institution)³⁰.

As it can be seen in the statistics of entries in the CEIDG (Central Register and Information on Economic Activity), these favourable conditions allowed to maintain the number of additional business activities operating in rural areas. In this way, they successfully defended themselves against the crisis, as the number of liquidated and suspended companies with different profiles according to PKD (Polish Classification of Activities), e.g. in 2020 was 44, and in 2019, i.e. before the pandemic – 42³¹. So it was virtually at the same level of natural rotation concerning the existence and functioning of companies.

Moreover, in accordance with the above-mentioned analysis from 2020, PT KRUS Płońsk issued 70 decisions for newly established companies, and farmers – growers in the Płońsk powiat on the basis of preferential KRUS insurance, i.e. PLN 194 per month (health and social) – they reported and hired, as previously mentioned, the number of about 13 thousand helpers during harvest. Of course, the economic effect of all activities listed as examples of interference in the “free market” was much greater and multiplied to the surface of the entire country. It can be noted that it resulted in a 7% increase in the export of Polish agricultural products – comparing 2020 to 2019, which shows a permanent upward trend. On a macro scale, it contributes to increasing or maintaining the level of GDP. Even though, the GDP showed a 3.2% decrease in 2020 – a very difficult period of the pandemic, socio-market restrictions, and global collapse, this value was still lower

28. Art. 15zdz Ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 568; Komunikatu Komisji – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, 2020/C 91 I/01, Dz. Urz. UE C 91I z 20.03.2020, p. 1. The assistance programme for this form of support is SA.56922 (2020/N).

29. Ibidem, Art. 15zdc.

30. Ibidem, Art.15zdb.

31. Own studies based on statistical data of PT KRUS unit in Płońsk.

than, for example, in Germany and low enough so that we can talk about maintaining all the parameters that shape the characteristics of the market. The data confirming the maintenance of the state's economic condition at a good level was and still is a very low unemployment rate oscillating around 6–6.5%. The above-mentioned indicators are due to the fact that Polish people chose an active role of the state in the economy, which means specific projects and activities modifying the “free market”.

As a result of such a controlled approach, the state always has the opportunity to repair the dysfunctions of economic processes and maintain the cohesion of all economic relations. It is precisely this cohesion that depends on whether the consumption and social needs of the society are maintained on a macro, micro, or negative scale. When consumption, production, and the so-called “social” values reach critical levels, the state enters a phase of economic regression, which in turn leads to social crises. Due to the above-mentioned issues, a correction in shaping economic relations became necessary. This is both a requirement as well as a natural development of all functions of theoretical market control. This correction is always implemented by a specific action.

A good example of a social accent in statutory interventionism was, among others, introducing on October 1, 2015³² changes in the Act on social insurance for farmers providing those farmers who, for random reasons, were forced to take care of a disabled family member, in addition to the care benefit, also the possibility of continuing insurance in KRUS with a contribution paid by a local self-government authority. Such people at the purely “free-market” level would not be able to deal with the situation, neither in material terms nor the physical processes concerning their work activities.

Such an approach, characterized by a top-down correction, is presented by the European Commission, introducing a support disposition for free markets to the provisions of the Rural Development in force in 2021–2027, which “ (...) should be carried out by including existing support programmes in the strategic plan of the Common Agricultural Policy. Member States will have the opportunity to design operational programmes, otherwise known as sectoral interventions, also for other sectors. These could be all sectors of agriculture, from cereals and meat to seeds, live plants, soft fruit and trees³³”. The strongest element of this operational programme is to provide all those engaged in agricultural activity with the so-called direct surcharge, payable for a ha, and additionally granting – as a supplementary surcharge – a subsidy for unfavourable

32. Art. 1–4 Ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2015 poz. 1506.

33. Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, *Ekoschematy – nowe propozycje w płatnościach bezpośrednich na lata 2021–2027*, <https://www.sodr.pl/informacje-branzowe/index/Ekoschematy-nowe-propozycje-w-platnosciah-bezposrednich-na-lata-2021-2027/idn:1541>, access 6.04.2022.

Changes in pro-social and economic policy in the area of social insurance of farmers

farming conditions, i.e. with natural constraints (ONW), also for a ha³⁴. The unit rates of these surcharges are for 2021 at the level of 487.62 PLN/ha – an area surcharge paid together with an extra surcharge in the amount of 184.54 PLN/ha. ONW surcharges in the first lowland zone amounted to PLN 179/ha: in zone II – PLN 264/ha, while in the upland and mountain areas they were in the range of PLN 450–750/ha³⁵.

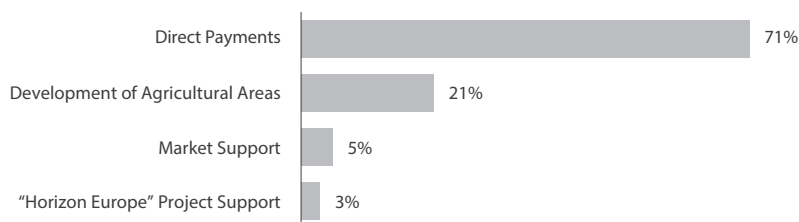
It should also be noted that they have increased significantly in recent years. Our farmers receive direct surcharges at a level higher than 90% of the EU average. As we can see in the new financial perspective of the Common Agricultural Policy for 2021–2027, which is presented in the summaries and diagrams attached below, the amounts – state intervention in the market – in this case allocated to direct payments and the Rural Development Programme (RDP) – amount to a total of over EUR 30 billion for our country. Moreover, this external, financial interference in the market looked similar in 2007–2013 and 2014–2020.

Table 5. Agricultural funds for Poland from the EU budget (EUR billion, current prices)

Specification	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Direct payment	15.222	21.148	21.239
RDP	13.399	10.941	9.225
Total	28.621	32.089	30.464

Source: Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, Ekoschematy – nowe propozycje w płatnościach bezpośrednich na lata 2021–2027, <https://www.sodr.pl/informacje-branzowe/index/Ekoschematy-nowe-propozycje-w-platnosciach-bezposrednich-na-lata-2021-2027/idn:1541>, access 6.04.2022.

Figure 2. Allocation of EU funds for 2021–2027

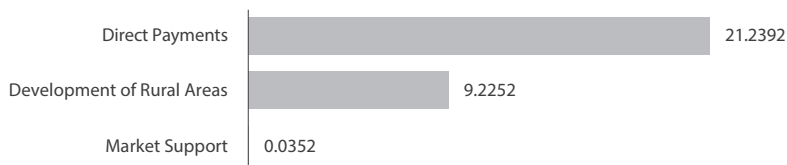


Source: Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, Ekoschematy – nowe propozycje w płatnościach bezpośrednich na lata 2021–2027, <https://www.sodr.pl/informacje-branzowe/index/Ekoschematy-nowe-propozycje-w-platnosciach-bezposrednich-na-lata-2021-2027/idn:1541>, access 6.04.2022.

34. MRiRW, Płatności ONW, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/platnosci-onw1>, access 7.04.2022.

35. Ibidem.

Figure 3. Allocation of EU funds in Poland in 2021–2027 (EUR billion, current prices)



Source: Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, *Eco schemes – new proposals regarding direct payments for 2021–2027*, <https://www.sodr.pl/informacje-branzowe/index/Ekoschematy-nowe-propozycje-w-platnoscjach-bezposrednich-na-lata-2021-2027/idn:1541>, access 6.04.2022.

This involvement of the state, along with properly shaping the “VAT tax” in the area of agricultural production at 5–8%, with the possibility of deducting it from a 23% VAT rate (currently reduced to 7% due to the pandemic) occurring in terms of means of production, e.g. fuel, as well as a solution introduced by KRUS on January 1, 2022³⁶, consisting in creating VAT accounts for people who use this form of taxation, in order to allow deducting contributions paid for the social insurance of farmers in KRUS, as an additional form of relief and financial support. This procedure is meant to contribute to creating a larger group of farmers – entrepreneurs. Each of the above-mentioned interventionist activities regarding this area was thoroughly analysed in the field of forces and reactions of the “free market” and based on relevant acts and prognostic indications before being introduced. It is also being reviewed in the course of its activities in a broader context.

Milton Friedman himself would probably take advantage of such a modification of his own theories today concerning his apotheoses on the free market, especially since the precursor of this idea and his personal teacher, Friedrich von Hayek³⁷, an Austrian economist also claimed that “ (...) markets are always controlled by someone”. Referring to this from today’s perspective and observing the economic development of these markets in particular industries and production categories, we can assume that Milton Friedman would not oppose to the state being this “someone”. After all, who could negate the programmatic assumptions of support for agricultural production, carried out especially in order to maintain the level of prices of agricultural products at a level appropriate to the purchasing power of consumers?

36. KRUS, *Od 1 stycznia 2022 r. zmieniły się zasady regulowania składek KRUS przez rolników będących płatnikami podatku VAT*, <https://www.krus.gov.pl/arttykul/rolniku-jezeli-jestes-platnikiem-podatku-od-towarow-i-uslug-vat-to-od-dnia-1-stycznia-2022-r-zmienia/>, access 7.04.2022.

37. M. Seymour-Smith, *100 najważniejszych księzek świata*, Warsaw, Media Publishing House, 2001, p. 470.

There is no agricultural production area where this impact wouldn't work as a growth factor as well. The amount of the specification payments added to the area payments, e.g.: payment for legumes for the so-called grain 685.70 PLN/ha grain, payment for starch potatoes 1,210.32 PLN/ha, payment for sugar beets – 1,547.13 PLN/ha, payment for strawberries 1,313.93 PLN/ha, payment for flax – 558.70 PLN/ha, payment for hop – 2,087.75 PLN/ha³⁸. Therefore, the matter lies in the properly shaping mutual relations and the industry “reality” of production, in a manner beneficial for the manufacturer, and thus also for the market. This is the meaning of: (1) for example, the amounts of agricultural fuel surcharges in the wide range of production process, currently in the amount of PLN 110 per hectare of agricultural land and PLN 40 for cattle units, calculated in the so-called large conversion units³⁹; (2) enabling people who run agricultural activity to obtain additional revenues under the mandate contract, provided that the monthly revenues are not exceeded in the amount of the minimum wage⁴⁰ – currently PLN 3,010.00, while it should be added that this amount was systematically increased from the level of 50% of the national minimum remuneration⁴¹ applicable until December 30, 2016. Therefore, if we would perceive all these processes like Friedrich von Hayek, who wanted to treat the overall phenomena occurring in the contemporary economy as a process of discoveries that occur in the space of the “free market”, and saw economic progress as always taking place on the way of trials and errors, then broadly agreeing with the characteristics presented by the scientist, it would be necessary for us to notice from today's perspective that it is simply all about making as few errors as possible. What changes; however, is only the means and methods of eliminating these errors – created in the free “transaction space”, which aim at protecting it as a whole.

An excellent example of this consists in protective measures against climatic phenomena and natural disasters that have become more and more frequent nowadays. In this field, the “government-union coordinator” has shown and continues to show extremely effective and generous support. Only in 2018–2019, approximately PLN 2.4 billion was allocated to offer assistance for losses caused by drought and flood, and the rates of compensation granted, in accordance with

38. MRiRW, *Wysokość płatności bezpośrednich stosowanych w 2021 r.*, [https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wysokosc-płatności-bezpośrednich-stosowanych-w-2021-r](https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wysokosc-pлатności-bezpośrednich-stosowanych-w-2021-r), access 11.04.2022.

39. MRiRW, *Zwrot podatku akcyzowego*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zwrot-podatku-akcyzowego>, access 12.04.2022.

40. Art.1 Ustawy z 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2016 poz. 2043.

41. Art.2 Ustawy z 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 1831 ze zm.

EU regulations on public aid, ranged from PLN 500 to PLN 1,000/1 ha, depending on the size of the area where they occurred, as well as it depended on the percentile estimates of losses specified in the protocols drawn up by municipal commissions. These amounts were distributed to farmers in the ARiMR procedures⁴². The amount of public aid to the agricultural sector, granted in various forms and by various entities in 2016–2018, while showing an upward trend in the above-mentioned activity, is presented below.

Table 6. Public aid granted in the agricultural sector in 2016–2018

Amount of granted state aid	Year			
	2016 (in million PLN)	2017 (in million PLN)	2018 (in million PLN)	% Change (2018/2017)
Agricultural sector				
budget	12.936	10.932	21.509	196.75
liabilities	815.557	962.497	1,146.240	118.72
liabilities	1,228.191	1,298.192	2,031.938	156.52
Fishing sector				
budget				–
liabilities	1.605	0.000	0	0
expenditures				–
Horizontal aid				
Agriculture and Fisheries				
liabilities		5.659	5.125	90.56

Source: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Sprawozdanie o pomocy publicznej udzielonej w sektorze rolnictwa lub rybołówstwa w Rzeczypospolitej Polskiej w 2018 r.*, <https://www.gov.pl/attachment/3f417748-2020-4b0b-a3d3-7c5f11863661>, access 12.04.2022.

KRUS was also active here in the aid aspect, granting both public aid and de minimis aid to farmers affected by the unfavourable aura by remitting due contributions together with interest for quarters during which unfavourable conditions affecting the crops occurred.

42. MRiRW, *Pomoc suszowa na hektar*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/pomoc-suszowa-na-hektar>, access 12.04.2022.

Table 7. De minimis aid in agriculture⁴³ granted in 2018

Name of the granting entity	Amount in euro
Local self-government units (commune head, mayor, city president)	8,991,702.19
Marshals of voivodships	1,541.05
Voivodes	13,230.21
District starosty, including employment agencies	521,648.84
Tax Offices	10,540,689.22
Veterinary Inspectorates	8,099.60
Voivodeship funds for environmental protection and water management	409,161.39
President of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture	57,108,425.19
Director-General of the National Centre for Agricultural Support	479,386.90
President of the Agricultural Social Insurance Fund	385,139.26
President of the State Fund for Rehabilitation of the Disabled	935,819.05
President of the Social Insurance Institution	20,325.79
Regional Directors for Environmental Protection	14,202.17
other: Voluntary Labour Corps, associations of communes	75,117.17
TOTAL	79,504,488.03

Source: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Sprawozdanie o pomocy publicznej udzielonej w sektorze rolnictwa lub rybołówstwa w Rzeczypospolitej Polskiej w 2018 r.*, <https://www.gov.pl/attachment/3f417748-2020-4b0b-a3d3-7c5f11863661>, access 12.04.2022.

The level of de minimis aid granted by individual state authorities and institutions in 2018, also addressed to the agricultural sector is presented above.

Of course, this contributed to generating positive progress in the development of rural areas.

Summary

In the course of this thesis, on selected and presented examples, in a polemic with authors of economic theories, those who were elaborating this publication proven the legitimacy of the adopted assumptions, both on the basis of statutory and programmatic solutions. A characteristic feature of all global economies, including

43. De minimis aid in agriculture referred to in Commission Regulation (EU) No 1408/2013 of 18 December 2013 on the application of Article 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid in the agricultural sector, Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 ze zm., p. 9.

ours, is the fact that each member of individual societies is both a manufacturer and a consumer.

Therefore, in its interventionism the state has the task of favouring the manufacturer and promoting the consumer. It should be stated, on the basis of the presented data and the authors' analysis path, that the solutions implemented at the state level in the Ministry of Agriculture were implemented in the Polish "free market transaction space" with the greatest practical effect. Therefore, if we understand the "free market" the way M. Friedman does – as one of the emanations of the system of liberal democracy, the current management practice in the Polish agricultural industry confirms that indeed "democracy is the search for the best solutions, provided that they are sought after"⁴⁴.

The multiplicity of EU-government programmes and activities, intertwining with all important paths relevant to the "free market", constitutes the basis of today's Polish and European economic "prosperity". This symbiosis predicts positive economic and social progression. It can be said that it is the third stage of the theoretical basis for the development of modern economic organisms.

After the stage of monetarism and the "invisible hand of the market" according to M. Friedman and A. Smith, shaping taxes and the purchasing power according to J. Keynes, we are currently in the phase of flexible, programmatic correction of shortcomings involving earlier stages. This modification – of the "transaction space", as the authors of this publication have proven, is successful, so the forecasts for the future are positive and indicate the intention to maintain such a course in the economic policy of all EU countries.

Bibliography

ARiMR, *Informacje*, <https://www.gov.pl/web/arimr/informacje-20>, access 31.03.2022.

ARiMR, *Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej*, <https://www.gov.pl/web/arimr/inwestycje-odtworzajace-potencjal-produkcji-rolnej>, access 31.03.2022.

ARiMR, *Powierzchnie upraw w gminach*, <https://rejestrupraw.arimr.gov.pl/>, access 6.04.2022.

ARiMR, *Premie dla młodych rolników*, <https://www.gov.pl/web/arimr/premie-dla-mlodych-rolnikow3>, access 28.03.2022.

44. Obserwator finansowy.pl, *Friedman: siła wolnego rynku, który wróci*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/friedman-sila-wolnego-rynku-ktory-wroci/>, access 25.03.2022.

Changes in pro-social and economic policy in the area of social insurance of farmers

- ARiMR**, *Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej*, <https://www.gov.pl/web/arimr/premie-na-roz-poczecie-dzialalnosci-pozarolniczej>; access 31.03.2022.
- Friedman M.**, *A theory of the consumption function*, Martino Publishing 2015.
- GUS**, *Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-raport-z-wynikow,4,1.html>, access 28.03.2022.
- GUS**, *Wynikowy szacunek głównych ziemiopłodów rolnych i ogrodniczych w 2021 r.*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5509/5/20/1/wynikowy_szacunek_glownych_ziemniopodow_rolnych_i_ogrodniczych_w_2021_r..pdf, access 30.03.2022.
- KOWR**, *Polska czołowym producentem truskawek w UE*, <https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/aktualnosci/Polska%20czołowym%20producentem%20truskawek%20w%20UE.pdf>, access 30.03.2022.
- Komunikat Komisji** – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (2020/C 91 I/01), Dz. Urz. UE C 91I z 20.03.2020. Program pomocowy SA.56922 (2020/N).
- KRUS**, *KRUS w liczbach 2018–2020*, www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje_dokumenty/obrazki/Dokumenty/wydarzenia_2021/Broszura_statystyczna_2020_PLcz.pdf, access 31.03.2022.
- KRUS**, *Kwartalna informacja statystyczna za II kwartał 2018 r.*, https://www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje_dokumenty/dokumenty/statystyki-BE/KIS/2018/KWARTALNA_INFORMACJA_STATYSTYCZNA_II_kw_2018.pdf, access 31.03.2022.
- KRUS**, *Od 1 stycznia 2022 r. zmieniły się zasady regulowania składek KRUS przez rolników będących płatnikami podatku VAT*, <https://www.krus.gov.pl/arttykul/rolniku-jezeli-jestes-platnikiem-podatku-od-towarow-i-uslug-vat-to-od-dnia-1-stycznia-2022-r-zmienia/>, access 7.04.2022.
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**, *Sprawozdanie o pomocy publicznej udzielonej w sektorze rolnictwa lub rybołówstwa w Rzeczypospolitej Polskiej w 2018 r.*, <https://www.gov.pl/attachment/3f417748-2020-4b0b-a3d3-7c5f11863661>, access 12.04.2022.
- MRiRW**, *Modernizacja gospodarstw rolnych*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/modernizacja-gospodarstw-rolnych>, access 31.03.2022.
- MRiRW**, *Płatności ONW*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/platnosci-onw1>, access 7.04.2022.
- MRiRW**, *Pomoc suszowa na hektar*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/pomoc-suszowa-na-hektar>, access 12.04.2022.
- MRiRW**, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (PROW 2014–2020)*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/-program-rozwoju-obszarow-wiejskich-2014-2020-prow-2014-2020>, access 30.03.2022.
- MRiRW**, *Rozwój usług rolniczych – rozwój przedsiębiorczości*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rozwoj-uslug-rolniczych-rozwoj-przedsiębiorczosci>, access 30.03.2022.
- MRiRW**, *Sprawozdania roczne z realizacji PROW 2014–2020*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/sprawozdania-roczne-z-realizacji-prow-2014-2020>, access 28.03.2022.
- MRiRW**, *Wysokość płatności bezpośrednich stosowanych w 2021 r.*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wysokosc-platnosci-bezpośrednich-stosowanych-w-2021-r>, access 11.04.2022.

- MRiRW, *Zwrot podatku akcyzowego*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zwrot-podatku-akcyzowego>, access 12.04.2022.
- Obserwator finansowy.pl, *Friedman: siła wolnego rynku, który wróci*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/friedman-sila-wolnego-rynku-ktory-wroci/>, access 25.03.2022.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz. U. 2019 poz. 431, Dz. U. 2020 poz. 1530 and Dz. U. 2021 poz. 1479.
- PT KRUS w Płońsku, *Dane statystyczne jednostki*.
- Rothbard M., *Ekonomia wolnego rynku, Wykład akademicki*, t. 1, Fijorr Publishing 2007.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym, Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 sierpnia 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Pomoc dla rolników szczególnie dotkniętych kryzysem COVID-19” w ramach działania „Wyjątkowe tymczasowe wsparcie dla rolników, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych kryzysem związanym z COVID-19” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz. U. 2020 poz. 1467.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2020 poz. 486.
- Seymour-Smith. M., *100 najważniejszych ksiązek świata*, Warszawa, Wydawnictwo Media, 2001.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 2012.
- Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, *Ekoschematy – nowe propozycje w płatnościach bezpośrednich na lata 2021–2027*, <https://www.sodr.pl/informacje-branzowe/index/Ekoschematy-nowe-propozycje-w-platnosciach-bezposrednich-na-lata-2021-2027/idn:1541>, access 31.03.2022. i 6.04.2022.
- Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, *Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej – wystartował nabór*, <https://www.sodr.pl/main/aktualnosci/-Inwestycje-zapobiegajace-zniszczeniu-potencjalu-produkcji-rolnej-wystartowal-nabor/idn:2117>, access 31.03.2022.
- Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach, *Restrukturyzacja małych gospodarstw – nabór 2021 – premia 60 tys. zł (video)*, <https://www.sodr.pl/main/aktualnosci/WIDEO-Restrukturyzacja-malych-gospodarstw-nabor-2021-premia-60-tys.-zl/idn:1884>, access 31.03.2022.
- Ustawa o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585 i nr 155 poz. 771.
- Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.

Changes in pro-social and economic policy in the area of social insurance of farmers

- Ustawa** z 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 1831 ze zm.
- Ustawa** z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015 poz. 1217.
- Ustawa** z 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2016 poz. 2043.
- Ustawa** z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2015 poz. 1506.
- Ustawa** z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018 poz. 858.
- Ustawa** z 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, Dz. U. 2019 poz. 1622.
- Ustawa** z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. 2020 poz. 374 ze zm.
- Ustawa** z 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 568.
- Wikipedia**, *Gospodarka Stanów Zjednoczonych*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych, access 25.03.2022.

received: 25.07.2022
accepted: 18.11.2022



Sposoby skutecznej motywacji pracownika

Anna Łepkowska, Katarzyna Sycz, Beata Zaremba

Abstrakt

Wobec współczesnej rzeczywistości gospodarczej jednym z kluczowych zasobów organizacji jest kapitał ludzki. Taka sytuacja wynika z faktu, że to właśnie zasoby ludzkie w ramach wysokiej konkurencji rynkowej stanowią główny element tworzenia wartości dla klienta oraz budowania przewagi konkurencyjnej. Podmioty gospodarcze skupiają się na działaniach, które umożliwią im pozyskanie odpowiednich zasobów ludzkich, jak również sprawiają, że pracownicy będą wykazywali odpowiedni poziom zaangażowania w pracę, przyczyniając się tym samym do realizacji zakładanych celów biznesowych przez dany podmiot. Aby uzyskać odpowiednią efektywność pracy, instytucje wykorzystują systemy motywacyjne stanowiące zbiór elementów, które mają wpłynąć pozytywnie na poziom motywacji pracowników. Wskazane działanie ma szczególne znaczenie przy funkcjonowaniu współczesnych organizacji, ponieważ wpływa na jakość i skuteczność pracy posiadanego kapitału ludzkiego.

Opracowanie przedstawia pojęcie i istotę motywacji, sposoby motywowania pracowników oraz ich skuteczność. Zawiera również interesujący aspekt, jakim są zmiany, które zaszły na rynku pracy na skutek pandemii COVID-19.

Celem artykułu jest analiza skuteczności wpływu poszczególnych elementów systemu motywacyjnego pracowników we współczesnych organizacjach. W przeprowadzonej poniżej analizie porównano, które elementy systemu motywacji, biorąc pod uwagę zarówno aspekty motywacji finansowej, jak i pozafinansowej, mają największy wpływ na wzrost poziomu motywacji u pracowników. Przedstawiono sposoby motywacji finansowej oraz pozafinansowej pracowników stosowane obecnie przez pracodawców w obliczu zmian zachodzących na rynku pracy oraz ich skuteczność. Do osiągnięcia założonego celu posłużyła analiza literatury oraz badań wtórnych.

Słowa kluczowe: motywacja, motywacja finansowa, motywacja pozafinansowa, system motywacyjny.

Anna Łepkowska, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze ubezpieczenia społeczne, funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, inspektor w Oddziale Regionalnym KRUS w Białymstoku, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; **Katarzyna Sycz**, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze ubezpieczenia społeczne, funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, kierownik Wydziału Ogólnego w Placówce Terenowej KRUS w Zambrowie, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; **Beata Zaremba**, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze ubezpieczenia społeczne, funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, główny specjalista w Oddziale Regionalnym KRUS w Białymstoku, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wstęp

Współczesne organizacje stanowią podmioty, w obrębie których osoby zatrudnione – zasoby ludzkie współfunkcjonują ze sobą, aby osiągnąć cele wyznaczone przez dany podmiot. Są one najczęściej sprecyzowane w ramach misji oraz wizji danej firmy¹. Wskazane założenia mają być realizowane w określonym czasie. Możliwe jest to wtedy, gdy instytucja posiada plan z określonymi elementami, których wykorzystanie i realizacja nastawiona jest na osiągnięcie konkretnych efektów. Biorąc pod uwagę specyfikę funkcjonowania podmiotów gospodarczych, aby cele mogły zostać zrealizowane, konieczne jest odpowiednie wykorzystanie posiadanych przez organizację zasobów ludzkich, które stanowią w praktyce element sprawczy wszystkich aktywności podejmowanych przez podmioty gospodarcze².

Przedstawiona struktura zakłada, że możliwość realizacji celów strategicznych przez organizację jest uzależniona od działań człowieka, który – jak pokazuje praktyka – w głównej mierze nie podejmuje wyzwań, jeżeli nie jest zobligowany do ich realizacji. W związku z powyższym obecnie organizacje muszą wykorzystywać bodźce, które spowodują, że dana osoba – pracownik efektywnie wykorzysta swoje kwalifikacje oraz umiejętności zawodowe. Takie działania podejmowane przez pracowników prowadzą do uzyskania pożądaných przez daną organizację efektów³.

Warunkiem niezbędnym do osiągnięcia wskazanej sytuacji jest współistnienie obok siebie oraz wzajemne przenikanie się motywacji oraz motywowania. Ich występowanie determinuje możliwość odbierania bodźców przez obie strony, a co za tym idzie – budowania akceptowalnego przez każdą ze stron (organizację oraz pracowników) porozumienia, które umożliwi uzyskanie pożądaných zachowań. Wskazane bodźce określane są mianem motywacji ukierunkowanej na zaspokojenie potrzeb, które mają swoją ściśle określoną kolejność. W przypadku zarządzania zasobami ludzkimi, dbającego o potrzeby pracowników, wskazany proces określany jest mianem motywowania. Posiadając wiedzę na temat hierarchii potrzeb pracowników, przedsiębiorstwa mają możliwość tworzenia skutecznej strategii motywacyjnej, która sprawia, że czynności wykonywane przez pracowników przyczyniają się do osiągnięcia wymiernego sukcesu przez dany podmiot⁴. Można zatem stwierdzić, że podejmowanie przez organizację działań na rzecz skutecznego

-
1. A. Andrzejczak, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Poznań, Wydawnictwo AE w Poznaniu, 1998, s. 5.
 2. A. Kościelniak, *Skuteczne motywowanie – klucz do sukcesu przedsiębiorstwa*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2010, nr 3, s. 57.
 3. *Ibidem*, s. 58.
 4. *Ibidem*, s. 58.

motywowania pracowników jest niezbędne w kontekście możliwości osiągnięcia zakładanych celów biznesowych.

Celem niniejszej pracy jest analiza zagadnień związanych ze sposobami motywowania pracowników, ze szczególnym uwzględnieniem motywowania podczas pandemii, kiedy to doszło do znacznego wzrostu liczby osób wykonujących swoje obowiązki zawodowe w formie zdalnej lub hybrydowej.

Pojęcie i istota motywacji

Wśród procesów związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi we współczesnych organizacjach, kluczowym aspektem jest przekształcanie zasobów instytucji w kapitał. Wynika to z faktu, że to właśnie od kapitału ludzkiego uzależniona jest realna wartość danej firmy. Jak pokazuje praktyka biznesowa, to właśnie ludzie stanowią najcenniejszy składnik każdej organizacji, determinując możliwość odniesienia przez nie sukcesu rynkowego. Aby taka sytuacja mogła mieć miejsce, niezbędny jest proces motywowania⁵.

Motywowanie od zawsze miało istotny wpływ na każdą jednostkę i nadawało sens podejmowanym przez nią działaniom. Sytuacja ta nie uległa również znaczącej zmianie we współczesnej, tak dynamicznej i wysoce konkurencyjnej gospodarce, w której cele osiągane są poprzez organizację odpowiedniego i efektywnego oddziaływania na pracowników. Zauważyć zatem można, że czynnik ludzki stanowi najważniejszy i równocześnie najcenniejszy składnik każdej organizacji, w praktyce natomiast – niezbędny element w kontekście możliwości odniesienia przez dany podmiot sukcesu rynkowego. W tym celu niezbędne jest odpowiednie oddziaływanie na pracowników poprzez motywowanie, co przyczynia się do wykształcenia u nich poziomu motywacji wpływającego na skuteczną realizację zadań i odpowiednie zaangażowanie w wykonywane zadania⁶.

W ogólnym ujęciu motywacja jest definiowana jako proces regulacji psychicznej. Wpływa na dynamikę zachowania danej osoby, jak również umożliwia ukierunkowanie jej na osiągnięcie wybranego celu. Sam proces motywacji może mieć zarówno świadomy, jak i nieświadomy charakter⁷. W literaturze przedmiotu motywacja jest również określana jako czynnik lub grupa czynników i siły (jaki wpływają na wywołanie łańcucha reakcji), które rozpoczynają się od odczucia potrzeby przez daną

5. A. Miszczak, J. Walasek, *Wybrane czynniki motywujące pracowników do pracy w organizacji*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2015, nr 1, s. 52.

6. Ibidem, s. 52.

7. PWN, *Motywacja*, www.encyklopedia.pwn.pl, dostęp 1.04.2022.

jednostkę, kształtując wybrane cele oraz żądania. Taka sytuacja prowadzi do podejmowania konkretnych działań mających umożliwić spełnienie wskazanych celów⁸.

Według M. Armstronga motywacja związana jest z motywem i stanowi powód, dla którego dana jednostka decyduje się na rozpoczęcie wybranych działań. W efekcie motywacja stanowi proces, podczas którego odbywa się identyfikacja czynników. Czynniki te wpływają na jednostki tak, aby zachowywały się w określony sposób. Można zatem stwierdzić, że istota motywowania polega na tym, żeby poprzez wybrane bodźce ludzie wykonywali zadania w pożądanym, np. przez organizację, kierunku, co umożliwia realizację celów strategicznych⁹.

Zdaniem T. Pszczołkowskiego motywacja jest to wpływanie na zachowanie danej osoby z wykorzystaniem bodźców, które zostaną przekształcone w motywy. Według S. Borkowskiej motywowanie stanowi proces świadomego i równocześnie celowego oddziaływania na motywy postępowania ludzi poprzez stwarzanie im warunków oraz możliwości realizacji ich systemów wartości oraz oczekiwań, które określa się mianem celów działania. Ma to umożliwić osiągnięcie celu motywacyjnego, co można porównać m.in. do motywacji pracowników. Z. Jacukowicz odnosi motywację do kwestii związanych z pracą zawodową człowieka. W takim ujęciu motywacja stanowi proces tworzenia zachęt dla pracowników do coraz efektywniejszej i wydajniejszej pracy, jak również do współdziałania z osobami zarządzającymi instytucją, aby poznać cele organizacji i dążyć do ich osiągnięcia¹⁰.

Motywacja jest także definiowana jako ogół motywów, czyli przyczyn, które sprawiają, że dana osoba zaczyna zachowywać się w określony sposób. Można zatem stwierdzić, że jest stanem gotowości danej osoby do podjęcia danego działania. W efekcie ludzie posiadają odmienną motywację w kontekście różnych działań. Niektóre jednostki mogą posiadać motywację do pracy, inne do uprawiania sportu, a jeszcze inne osoby do rozwoju naukowego. W ramach teorii zarządzania motywacja jest definiowana jako czynnik, który wyznacza poziom, kierunek, jak również trwałość wysiłków podejmowanych przez daną osobę w ramach pracy zawodowej. Według J. A. F. Stonera oraz Ch. Wenkela motywacja jest tym, co wywołuje, ukierunkowuje i podtrzymuje określone zachowania ludzi¹¹.

Motywacja stanowi niezaspokojone pragnienie. Wiąże się to z sytuacją, gdy ambicja oraz motywacja występują równocześnie i są jednakowo silne. W przypadku motywacji pracowników można wyróżnić jej trzy poziomy:

8. A. Miszczak, J. Walasek, op. cit., s. 53.

9. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków, Oficyna Ekonomiczna, 2001, s. 106.

10. A. Stabryła, *Podstawy zarządzania firmą*, Warszawa-Kraków, PWN, 1995, s. 113.

11. J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Zasady zarządzania organizacjami*, Warszawa, PWE, 1997, s. 358.

- 1) podporządkowanie,
- 2) identyfikacja celu,
- 3) zaangażowanie¹².

Na poziomie podporządkowania osoby zatrudnione w danej organizacji wykonują zadania zlecone im przez przełożonego. W ramach drugiego poziomu u jednostki pojawia się pragnienie osiągnięcia celu. Konieczne jest więc przedstawienie pracownikowi korzyści, które będą stanowiły efekt jego pracy. Na poziomie zaangażowania pracownik uważa cel za własny. Aby osiągnąć trzeci poziom, pracownik musi pojąć, że jest jedyną jednostką, której zlecono wykonanie danego zadania i mieć poczucie, że dobra praca leży w jego interesie¹³.

Jak pokazuje praktyka, to właśnie od motywacji działania uzależnione jest osiągnięcie przez pracowników znaczących rezultatów w ramach wykonywanej przez nich pracy. Czynniki pobudzającymi pracowników do działania są potrzeby oraz chęć ich zaspokojenia. Motywacja ma miejsce, gdy dana jednostka ma poczucie, że podejmowane przez nią czynności umożliwią osiągnięcie celu i cennej nagrody, która stanowi odpowiedź na jej potrzeby.

Wraz z rozwojem współczesnych organizacji zachodzi proces ewolucji postrzegania zasobów ludzkich. Początkowo pracownicy w instytucji byli postrzegani w kategoriach podsystemu społecznego, by z czasem awansować do roli najważniejszego kapitału organizacji, tj. kapitału ludzkiego.

Obecnie przyjmuje się, że pracownicy stanowią w praktyce najcenniejszy potencjał organizacji, co oznacza, że bez ich zaangażowania oraz wsparcia dana instytucja nie będzie w stanie zrealizować swoich celów. Dlatego też coraz większe znaczenie zaczyna mieć problematyka motywacji pracowników, która wpływa na jakość i efektywność wykonywanej przez nich pracy, determinując tym samym możliwość osiągania przez daną organizację zakładanych celów biznesowych¹⁴.

Sposób postrzegania zasobów ludzkich uległ w ostatnich latach transformacji. Wynika to ze zmian w ramach procesów zarządzania personelem, które potwierdzają wzrost znaczenia wskazanego zasobu dla organizacji. Nowoczesne zarządzanie organizacją oznacza przede wszystkim zarządzanie kadrami. Kwestia związana z motywacją pracowników jest tu kluczowa. Dla pracowników znaczenie mają zarówno motywy płacowe, jak i pozapłacowe. Ich równoczesne wykorzystywanie przez współczesne organizacje szybko traci swoją mobilizującą moc dla pracowników instytucji¹⁵.

12. M.W. Kopertyńska, *Motywowanie pracowników – teoria i praktyka*, Warszawa, Placet, 2008, s. 17.

13. *Ibidem*, s. 17.

14. J. Snopko, *Nowoczesne systemy motywacyjne pracodawców i pracobiorców*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2014, z. VIII, s. 307.

15. *Ibidem*, s. 308.

W tej sytuacji współczesne organizacje chcąc „pobudzić” dodatkowo pracowników do pracy, wykorzystują niematerialne narzędzia motywowania¹⁶. Praktyka ta jest niezbędna do osiągnięcia odpowiedniego poziomu motywacji u pracowników w perspektywie długoterminowej, co ma zapewnić wykonywanie w efektywny sposób ich obowiązków zawodowych.

Aby system motywacyjny przyjęty przez daną instytucję spełniał swoją funkcję, a więc motywował pracowników do efektywnej pracy i równocześnie zaspokajał ich potrzeby oraz oczekiwania, musi przyjąć kilka warunków, wśród których należy wyróżnić:

- docenienie w konstrukcji systemu motywacyjnego indywidualnych celów, aspiracji oraz hierarchii wartości pracowników, co ma na celu umożliwienie osiągnięcia zgodności z celami danej organizacji jako całości;
- indywidualizacja środków oraz metod oddziaływania na pracowników;
- różnorodność stosowanych równolegle sposobów inspirowania pracowników oraz szersze wykorzystanie wewnętrznych mechanizmów motywacyjnych;
- doprowadzenie do funkcjonowania pracowników na zasadach współwłaścicieli firmy, a nie pracowników najemnych¹⁷.

Spełnienie przedstawionych warunków pozwala organizacji na stworzenie efektywnego i spełniającego swoje zadania systemu motywacji, który zawiera zarówno elementy motywacji finansowej, jak i pozafinansowej. Odpowiednie funkcjonowanie wskazanych elementów w organizacji umożliwia nie tylko zapewnienie stosownych warunków motywacyjnych dla pracowników, lecz także zwiększa konkurencyjność firmy na rynku. Przemyślany system motywacyjny stanowi więc szansę dla instytucji ze względu na możliwość budowy zasobów ludzkich, które będą wartością dodaną firmy. Jest także podstawą pozyskiwania poszukiwanych zasobów ludzkich (pracowników) na rynku i utrzymania u nich odpowiedniego poziomu motywacji, który jest niezbędny dla realizacji przez nich zadań, które są z kolei powiązane z celami organizacji.

Znaczenie zasobów ludzkich dla organizacji wynika z faktu, że to właśnie jednostki ludzkie m.in. tworzą wizerunek instytucji, są kreatywne, posiadają możliwość uczenia się oraz doskonalenia swojego potencjału, są przedsiębiorcze. Pracownicy stanowią strategiczny zasób organizacji, a co za tym idzie – są źródłem zarówno szans, jak i zagrożeń. Działania podejmowane przez pracodawcę powinny zatem zmierzać do wykorzystania wskazanych szans i równoczesnego ograniczenia zagrożeń¹⁸.

16. Ibidem, s. 308.

17. B. Koluch (red.), *Wstęp do teorii zarządzania*, Warszawa, Nauka-Edukacja, 1999, s. 113.

18. A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Warszawa, PWE, 2003, s. 36.

W ogólnym ujęciu zarządzanie zasobami ludzkimi oznacza działania związane z dysponowaniem zasobami ludzkimi przez organizację. Działania te są podejmowane dla osiągnięcia strategicznych celów instytucji. Geneza pojęcia zarządzania zasobami ludzkimi sięga lat 70-tych XX wieku. Od momentu, kiedy pojawiło się ono w literaturze, zaczęło stopniowo wypierać inne, dotychczas popularne nazwy, takie jak zarządzanie kadrami czy też zarządzanie personelem. Zmiana wskazanej terminologii wynikała przede wszystkim ze zmieniającego się podejścia organizacji do zatrudnionych osób. W odróżnieniu bowiem od zarządzania personelem, które odnosiło się przede wszystkim do administracyjnego podejścia do pracowników¹⁹, zarządzanie zasobami ludzkimi polega na postrzeganiu pracowników organizacji jako cenne i strategiczne zasoby.

Zdaniem M. Armstronga analizowane zagadnienie stanowi strategiczne, spójne, jak również wszechstronne spojrzenie na problemy, które są związane z kierowaniem oraz rozwojem zasobów ludzkich w konkretnej organizacji. W tym kontekście należy zauważyć, że każdy element procesu zarządzania zasobami ludzkimi jest istotny w zakresie zarządzania instytucją w ujęciu całościowym. Według przytoczonego autora zarządzanie zasobami ludzkimi oznacza swoistą ideologię, która jest oparta na przekonaniu, że struktury organizacyjne istnieją w celu dostarczania klientom określonych dóbr i wartości. Samo zarządzanie zasobami ludzkimi postrzega pracowników jako cenne źródło sukcesów firmy i traktuje ich jako szczególny majątek trwały. W związku z tym wychodzi się tu z założenia, że firma powinna zapewniać pracownikom jak najlepszych przywódców, a także możliwość pełnego rozwoju posiadanych przez nich zdolności²⁰.

Na podstawie przedstawionych informacji można zatem stwierdzić, że zarządzanie zasobami ludzkimi stanowi strategiczną koncepcję, w ramach której zasoby organizacji, tj. pracownicy traktowani są w sposób podmiotowy. Takie podejście uwzględnia ich oczekiwania, potrzeby, jak również możliwość optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich w odpowiednim czasie oraz miejscu, biorąc pod uwagę względy jakościowe i ilościowe zgodnie z misją oraz celami organizacji. Wśród czynników, które wpływają na efektywność pracowników i ich zaangażowanie w działalność organizacji, a więc również na realizację celów instytucji, należy wyróżnić motywację.

Jak wykazano, motywacja stanowi ogół motywów, motywy są natomiast przyczyną, dla której dana osoba zachowuje się w konkretny, określony sposób. Motywowanie ma kluczowe znaczenie dla wyników, jakie dana jednostka będzie osiągała

19. W. Golnau (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, 2004, s. 11.

20. M. Armstrong, op. cit., s. 9.

w pracy. Tak więc od motywowania uzależniona jest możliwość realizacji celów biznesowych przez daną instytucję.

W kontekście motywacji oraz pracy zawodowej należy zauważyć, że praca stanowi działalność jednostki, której celem jest wytworzenie określonych dóbr użytkowych. Za pośrednictwem wykonywanej pracy jednostka ma możliwość zaspokojenia większości swoich życiowych potrzeb. Ponadto praca daje człowiekowi satysfakcję, poczucie własnej wartości i równocześnie stanowi mobilizację do podejmowania różnego rodzaju działań w celu dalszego rozwoju. W efekcie, praca może być traktowana zarówno jako źródło zarobkowania, jak i powołanie oraz szansa samorealizacji. To, jakie rezultaty dana osoba odniesie w pracy, jest uzależnione przede wszystkim od motywacji danej jednostki do działania²¹.

Na podstawie przedstawionych informacji można stwierdzić, że współcześnie motywacja i motywowanie pracowników ogrywają kluczową rolę w kontekście funkcjonowania organizacji. Odpowiednia motywacja pracowników determinuje możliwość wykorzystania posiadanych przez nich zasobów, co przynosi korzyść zarówno samej organizacji, jak i pracownikom. Niezbędne jest zatem wykorzystanie odpowiednich sposobów motywowania przez instytucje.

Sposoby motywowania pracowników

Odpowiednia motywacja pracowników ma kluczowe znaczenie dla realizacji celów biznesowych przez poszczególne jednostki, co powoduje, że powszechne staje się wykorzystanie systemów motywacyjnych przez pracodawców. W praktyce stanowią one zestaw instrumentów, wśród których można wskazać czynniki, działania oraz zasady, które prowadzą do powstawania bodźców kształtujących zachowania zasobów ludzkich w organizacji. Celem funkcjonowania systemów motywacyjnych jest zachęcanie pracowników do angażowania się w pracę w taki sposób, aby przynosiło to korzyści zarówno danemu podmiotowi, jak i samemu pracownikowi²².

Jak pokazuje praktyka, stworzenie i wdrożenie systemu motywacji w organizacji nie zawsze przynosi oczekiwane efekty. Sam system nie zawsze satysfakcjonuje także wszystkich zatrudnianych pracowników. Wpływ na taką sytuację może mieć chociażby błędne skupianie się jedynie na technicznych aspektach funkcjonowania systemu bez równoczesnego zwracania uwagi na efekty, jakie poszczególne elementy systemu

21. M. Mazur, *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją*, „Nauki Społeczne” 2013, nr 2, s. 157.

22. J. Snopko, *Nowoczesne systemy motywacyjne pracodawców i pracobiorców*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2014, z. VIII, s. 314.

motywacji mogą przynieść czy też tworzenie systemu motywacyjnego bez poznania i uwzględnienia oczekiwań samych pracowników. Pracodawcy mogą również stosować błędne sposoby motywowania, co znajduje swoje odzwierciedlenie w nie-spójnych, dobranych w sposób nie do końca świadomy, narzędziach oddziaływania na pracowników. Dlatego też szczególnie istotnym elementem systemów motywacyjnych jest dostosowanie narzędzi wykorzystywanych przez dany podmiot do oczekiwań i potrzeb pracowników, jak również wykorzystanie ich w odpowiedni sposób²³.

W praktyce cele oraz oczekiwania pracowników stanowią funkcję ich umiejętności, cech osobowościowych, a także systemów wartości. Równocześnie płeć, wiek, posiadane wykształcenie oraz pozycja, którą dany pracownik zajmuje w środowisku, stanowią czynniki określające jego dążenia. Ważny aspekt stanowi również środowisko, z jakiego pochodzą poszczególne osoby. Wszystkie wskazane wyżej elementy wpływają na zróżnicowanie zasobów ludzkich. Poziom zróżnicowania dodatkowo się zwiększa, jeżeli pomiędzy poszczególnymi pracownikami występuje znacząca odmienność i wartości. Wskazana specyfika sprawia, że w ramach wykorzystywanych narzędzi motywacji organizacje muszą uwzględniać różnice, które występują wśród pracowników. Same narzędzia motywacji pracowników, które są wykorzystywane przez współczesne organizacje można podzielić na:

- narzędzia przymusu,
- narzędzia perswazji,
- narzędzia zachęty²⁴.

W przypadku narzędzi przymusu mogą one przyjmować formę zakazów, nakazów czy też sankcji. Ich istota polega na utrzymaniu konformizmu pracowników w stosunku do norm przyjętych w danej organizacji. W ramach narzędzi perswazji, wykorzystywane są różnego rodzaju środki propagandy, rady, referenda, konsultacje czy negocjacje. Do narzędzi z grupy zachęty zaliczane są takie sposoby jak motywowanie za pośrednictwem nagród, płac, świadczeń oraz zapewnianie możliwości rozwoju zawodowego czy dobrych stosunków pracy²⁵.

Jak pokazuje praktyka, najskuteczniejszym sposobem motywowania pracownika są bodźce ekonomiczne. Stanowią one środki zachęty materialnej i wymuszają na zasobach ludzkich gotowość do odpowiedniego wysiłku w pracy. Kluczowym sposobem motywacji materialnej są płace. Wynika to z faktu, że to właśnie środki pieniężne (wynagrodzenie) otrzymywane przez pracownika zapewniają byt materialny

23. W. J. Karna, *Motywowanie pracowników jako wyzwanie w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2017, nr 2, s. 164.

24. S. Borkowska, *Motywowanie i motywacje* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. H. Król, A. Ludwiczynski, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006, s. 336.

25. Z. Jasiński, *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Warszawa, Agencja Wydawnicza Placet, 2007, s. 22.

i stanowią równocześnie bodziec do zaspokajania przez poszczególne osoby potrzeb wyższego rzędu. Do głównych funkcji płac można zaliczyć:

- funkcję dochodową,
- funkcję motywacyjną,
- funkcję kosztową,
- funkcję społeczną²⁶.

Z punktu widzenia pracowników najważniejsza jest funkcja dochodowa. Możliwość otrzymania dochodu to główny motyw podejmowania pracy. Dochód pozwala na zaspokojenie niezbędnych potrzeb pracownika, jak również utrzymanie siebie i rodziny. Funkcja motywacyjna wynagrodzenia jest natomiast instrumentem mającym na celu kształtowanie zachowań pracowników w taki sposób, aby były one zgodne z celami, jakie przyjmuje dana organizacja. Wskazana zależność sprawia, że stopień zaangażowania pracownika jest uzależniony od otrzymywanego przez niego wynagrodzenia w myśl zasady, że wyższe wynagrodzenie wpływa na wykształcenie u danej osoby większej motywacji do działania²⁷.

Zgodnie z definicją funkcji kosztowej instytucja uznaje dochody uzyskiwane przez pracowników za osobne koszty produkcji oraz sprzedaży. Decyzja o podwyższeniu wynagrodzeń oznacza dla danego podmiotu zwiększenie kosztów własnych. Ponadto koszty osobowe stanowią nie tylko koszty wynagrodzeń, lecz także ich obciążenia. W efekcie suma nakładów związanych z wynagrodzeniami stanowi ważny element kosztów wytworzenia dla organizacji. Z ostatniej funkcji – społecznej wynika, że w ramach procesu pracy wynagrodzenia mają znaczący wpływ na relacje międzyludzkie panujące w pracy. Za pośrednictwem wynagrodzeń instytucje mają zatem możliwość kształtowania stosunków współpracy, pomocy i życzliwości. Nieodpowiednie systemy wynagrodzeń mogą negatywnie wpłynąć na stosunki panujące w organizacji i tym samym przyczynić się do zmniejszenia motywacji zatrudnionych. Pracownicy nie wykonują najlepiej swoich obowiązków zawodowych, jeśli pracują w środowisku, w którym dominuje atmosfera nieufności oraz mają miejsce konflikty między współpracownikami, którzy uważają na przykład, że ich wynagrodzenie jest niesprawiedliwe w porównaniu do innych²⁸.

Oprócz materialnych sposobów motywowania pracowników współczesne organizacje stosują również środki zachęty niematerialnej, czyli bodźce pozaekonomiczne. Do wskazanych działań można zaliczyć wykorzystywanie przez firmy takich sposobów wpływania na motywację pracowników, jak m.in. pochwały, dopuszczanie

26. A. Pochtowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa, PWE, 2007, s. 330.

27. Ibidem, s. 330.

28. Ibidem, s. 330.

do wspólnego podejmowania decyzji, wyrażanie uznania za wykonane działania, przydzielanie systematycznie coraz trudniejszych zadań, jak również dobre relacje z innymi współpracownikami oraz przełożonymi. W przypadku przedstawionych sposobów motywowania pracowników szczególnie istotne jest tworzenie dobrych relacji pomiędzy pracownikami i kierownictwem. Tego typu działanie przyczynia się bowiem do zwiększenia skuteczności rozwiązywania problemów, z jakimi mają styczność pracownicy. Ważny aspekt stanowi również systematyczne przydzielanie coraz trudniejszych zadań, co ma na celu zwiększanie samodzielności poszczególnych osób i w rezultacie przyczynia się do większej satysfakcji z wykonywanych zadań, wpływając tym samym na jakość ich wykonania. Przełożeni, w ramach prowadzenia działań z zakresu motywacji niematerialnej, powinni także zapewniać swoim podwładnym poczucie bezpieczeństwa.

Współczesna rzeczywistość gospodarcza, charakteryzuje się wysoką konkurencyjnością rynkową. W związku z tym, aby móc realizować cele biznesowe, niezbędne jest posiadanie odpowiednio zmotywowanych zasobów ludzkich. W tej sytuacji każda organizacja prowadzi działania na rzecz zastosowania bodźców, które wpłyną na poziom motywacji pracowników. Oprócz wpływu motywacji na efektywność i jakość pracy, dobrze skonstruowany system motywowania przyczynia się również do ograniczenia fluktuacji kadr, co jest szczególnie istotne ze względu na koszty związane z koniecznością wdrożenia do organizacji nowych pracowników. W efekcie instytucje prowadzą działania na rzecz zapewnienia środków oraz warunków pracy mających zachęcać pracowników do wysiłku, który z kolei pozwoli osiągnąć organizacji zakładane cele przy jednoczesnym zadowoleniu zasobów ludzkich z wykonywanej pracy. Ze względu na fakt, że odczuwanie zadowolenia z pracy przez daną osobę jest uzależnione od jej dostosowania do własnych możliwości, motywowanie i sposoby wykorzystywane w tym celu powinny być rozpatrywane w indywidualnych kategoriach i uwzględniać osobowość, uczucia, zainteresowania, a także poglądy i wartości pracownika. To bowiem wszystkie wskazane elementy wpływają na cele działania pracownika i determinują skuteczność poszczególnych sposobów motywowania²⁹.

Równocześnie, wykorzystując poszczególne sposoby motywacji, organizacje muszą uwzględniać fakt, że problemem jest nie tylko brak dostatecznego oddziaływania na pracownika, lecz także nadmierna motywacja. Jak pokazuje praktyka, motywacja w nadmiarze powoduje wzrost napięcia emocjonalnego i dlatego może prowadzić do obniżenia skuteczności i efektywności działań pracownika. Za duża motywacja budzi niepokój, co sprawia, że jednostka pełna lęku działa mniej sprawnie. Ponadto

29. M. Skoczylas, *Systemy motywacji pracowników*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2013, nr 9, s. 67.

w takiej sytuacji pracownik w zbyt dużym stopniu skupia się na śledzeniu osiągniętych wyników oraz czynników, które je determinują. Dochodzi wtedy do osłabienia jego świadomości w kontekście elementów oddziałujących w sposób długotrwały, co finalnie prowadzi do obniżenia jego wydajności. Niepokój oraz napięcie odczuwane przez pracownika, który jest nadmiernie zmotywowany, sprawiają także, że dana osoba traci zdolność rozwiązywania problemów i uruchamia mechanizmy obronne³⁰.

Negatywne aspekty nadmiernej motywacji powodują, że sposoby wykorzystywane w celu motywowania pracowników powinny prowadzić do osiągnięcia przeciętnej motywacji. Odzwierciedla to prawo Bircha, zgodnie z którym to przy średniej motywacji pracownicy osiągają najlepsze efekty. Zarówno przy zbyt wysokiej, jak i słabej motywacji, efekty ich pracy są natomiast znacznie gorsze. To właśnie dzięki średniej motywacji³¹ człowiek najsprawniej rozwiązuje problemy i osiąga najlepsze efekty, szczególnie w przypadku podejmowania zagadnień trudnych i złożonych. Dlatego kluczowym aspektem jest odpowiednie rozumienie procesu motywacji przez organizację oraz wykorzystywanie właściwych sposobów, aby ją pobudzić i zapewnić jej średni poziom. Ma to ogromne znaczenie dla zarządzania, jak również kierowania zasobami ludzkimi i przyczynia się do realizacji zakładanych celów biznesowych przez organizację.

Skuteczność systemów motywacyjnych w organizacji

W przypadku organizacji w Polsce za najskuteczniejszy sposób motywowania pracowników uznawane jest wynagrodzenie. Jednocześnie jak wskazują na przykład Z. Ciekankowski i M. Szymański, coraz większą rolę odgrywają dodatki pozapłacowe. Wpływ na taką sytuację ma m.in. wdrażanie do instytucji funkcjonujących w Polsce praktyk powszechnie stosowanych w firmach zachodnich, gdzie elementy motywacji pozapłacowej mają duże znaczenie³².

W Polsce, pomimo zmieniających się trendów, proces motywowania nadal opiera się przede wszystkim na elementach motywacji finansowej. Tego typu motywacja przy wykorzystaniu wybranych narzędzi przynosi najlepsze korzyści. To właśnie motywatory finansowe są najbardziej skuteczne, gdyż pozwalają na realizację

30. Z. Ciekankowski, Z. Szymański, *Metody motywowania pracowników we współczesnej organizacji*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania” 2017, nr 4, s. 51.

31. A. Pietroń-Pyszczek, *Motywowanie pracowników – wskazówki dla menadżerów*, Wrocław, Marina, 2007, s.16

32. Z. Ciekankowski, Z. Szymański, op. cit., s. 51.

potrzeb życiowych, czego nie umożliwiają chociażby karnety na siłownię czy też bilety do kina lub teatru. W efekcie, jak wskazują statystyki, stosunek wynagrodzenia do bonusów pozafinansowych w polskich firmach wynosi od około 95% do 5%, podczas gdy w krajach tzw. „starej” Unii Europejskiej (tj. m.in. w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Belgii) kształtuje się na poziomie od 50% do 50% w wybranych przypadkach. Można zatem stwierdzić, że wpływ na skuteczność oddziaływania poszczególnych motywatorów mają nie tylko cechy osobowościowe pracowników, wykształcenie czy też przekonania i wartości, lecz także sytuacja ekonomiczna panująca w danym kraju i poziom zamożności społeczeństwa³³.

Na wykorzystanie motywatorów płacowych przez polskie firmy wpływa również powszechne przekonanie, że odpowiednie wynagrodzenie jest wystarczające do osiągnięcia takiej motywacji pracownika, która jest korzystna dla firmy. W Stanach Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii popularnością cieszą się chociażby systemy kafeteryjne, w przypadku których pracownicy mają możliwość (w ramach określonego limitu) wyboru składników wynagrodzenia z listy oferowanych przez daną organizację świadczeń.

Wśród elementów motywacji pozafinansowej, które są stosowane w ramach systemów kafeteryjnych, a które mogą zostać wybrane przez pracowników, można wskazać m.in. (1) elastyczne godziny pracy oraz elastyczne formy zatrudnienia, (2) możliwość dokonania wykupu akcji czy obligacji w przypadku menedżerów wyższego oraz średniego szczebla, (3) specjalistyczne porady (np. prawne, medyczne, psychologiczne), (4) szkolenia rozwijające kompetencje zawodowe, jak również poszczególne, miękkie umiejętności, (5) karnety oraz kupony na różne usługi, (6) dodatkowe ubezpieczenia, (7) preferencyjne kredyty, (8) imprezy integracyjne. Wskazana idea oparta jest na możliwości wyboru nagrody przez pracownika. Istotne jest, żeby lista nagród była zróżnicowana, tak aby każda osoba mogła wybrać rozwiązanie, które pozytywnie wpłynie na jej motywację do pracy³⁴.

W przypadku polskich organizacji można je podzielić na dwie grupy podmiotów: (1) organizacje posiadające bogaty pakiet motywacyjny, w ramach którego uwzględniane są zarówno elementy motywacji finansowej, jak i pozafinansowej obejmujące wszystkich pracowników niezależnie od zajmowanych przez nich stanowisk, jak również (2) podmioty, które motywują swoich pracowników jedynie za pośrednictwem wynagrodzenia. Taka sytuacja prowadzi do znacznego zróżnicowania poziomu motywacji wśród pracowników instytucji prowadzących działalność w Polsce³⁵.

33. Ibidem, s. 52.

34. Ibidem, s. 52.

35. Ibidem, s. 53.

W praktyce wskazuje się, że motywowanie pracowników jedynie za pośrednictwem wynagrodzenia przynosi krótkotrwałe korzyści. Pieniądz jako motywator oddziałuje w odpowiedni sposób wyłącznie do pewnego momentu, po którym jego funkcja motywacyjna traci na znaczeniu³⁶. W tej sytuacji dochodzi do rozwoju metod motywowania pozafinansowego. Poza tym opieranie systemu motywacyjnego tylko na instrumentach finansowych w dłuższej perspektywie czasowej jest bardzo drogie dla organizacji.

Wskazaną sytuację potwierdzają wyniki badań, zgodnie z którymi elementy motywacji pozafinansowej mają duże znaczenie dla pracowników. Jak wykazały badania przeprowadzone przez Instytut Gallupa na grupie ponad miliona pracowników z całego świata, do najważniejszych czynników, które mają pozytywny wpływ na motywację, respondenci zaliczyli: (1) utrzymywanie dobrych relacji z przełożonym, (2) posiadanie narzędzi, które są niezbędne w kontekście możliwości wykonywania pracy, (3) znajomość oczekiwań, które są stawiane przez przełożonych w stosunku do danej osoby, (4) jak również możliwość wykonywania podczas codziennej pracy zadań, które dana osoba robi najlepiej. Znaczenie pozafinansowych elementów motywacji potwierdzają także badania wykonane w polskich organizacjach. Badania zrealizowane wśród ponad 1,5 tys. pracowników przez A. Niemczyka oraz J. Mądrego wykazały, że do najważniejszych motywatorów można zaliczyć m.in. dobrą atmosferę w miejscu pracy, poczucie docenienia sukcesów oraz zaangażowania pracownika, pewność zatrudnienia, jasno oraz konkretnie określone zadania i cele, jak również umożliwienie podnoszenia kwalifikacji zawodowych³⁷.

Znaczenie motywatorów pozafinansowych potwierdzają również wyniki badań przeprowadzonych przez M. Pęcek oraz J. Walas-Trębacz. Wykazały one, że dla pracowników kluczowe znaczenie ma nie tylko poczucie bezpieczeństwa finansowego, na które wpływ ma wysokość wynagrodzenia, lecz także takie czynniki jak stabilność zatrudnienia, dobra atmosfera panująca w pracy, jasno określone cele oraz zadania do wykonania, możliwość samorozwoju czy wreszcie możliwość awansu oraz udzielanie świadczeń socjalnych i partnerski styl zarządzania. Można zatem stwierdzić, że pomimo kluczowego znaczenia sposobów motywacji finansowej, czynniki motywacji pozafinansowej również powinny być brane pod uwagę przez pracodawców w kontekście poszukiwania sposobu na uzyskanie odpowiedniej motywacji pracowników³⁸.

36. M. Golebski, *Rozwiązania w zakresie czasu pracy jako narzędzie motywowania pracowników*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2009, nr 1, s. 96.

37. J. Borucka, *Motywowanie pracowników w praktyce Część 1: Magiczna formuła na motywację pracowników*, www.hrbusinesspartner.pl, dostęp 3.05.2022.

38. M. Pęcek, J. Walas-Trębacz, *Ocena skuteczności systemów motywacyjnych stosowanych w organizacjach*, „Journal of Modern Management Process” 2018, nr 1, s. 23.

W kontekście współczesnych organizacji i działań z zakresu motywowania pracowników należy również zwrócić uwagę na konieczność dostosowania prowadzonych działań do wzrostu popularności pracy zdalnej. Wpływ na wzrost ww. zagadnienia miała pandemia COVID-19, która sprawiła, że znaczna część pracowników rozpoczęła i nadal kontynuuje prace w formie zdalnej lub hybrydowej. Wskazana zmiana prowadziła do pojawienia się problematyki związanej z motywacją u pracowników, którzy w praktyce rzadko mają możliwość bezpośredniego kontaktu z przełożonymi czy też współpracownikami. Potwierdzeniem problemu związanego z motywacją pracowników w ramach pracy zdalnej jest m.in. opinia M. Fedorczyk z Konfederacji Lewiatan, która wskazuje, że wśród osób, które rozpoczęły pracę zdalną w okresie pandemii, znaczna część wykazuje objawy zmęczenia. Przyczyną takiej sytuacji jest konieczność pracy z mieszkań, które nie były przygotowane do tej formy pracy. W efekcie część pracowników zdalnych odczuwa przeciążenie obowiązkami zawodowymi, co związane jest z zacieraniem się dotychczasowych granic pomiędzy pracą i domem³⁹.

Jak wskazuje A. Tymoszuik reprezentująca organizację rekrutacyjną Antal, praca zdalna podczas pandemii przestała być odbierana przez wielu pracowników tak, jak miało to miejsce wcześniej, tj. jako pożądaný benefit. Wynika to z faktu, że stała się ona koniecznością. Sytuacja ta dotyczy m.in. wielu instytucji międzynarodowych, w przypadku których podjęto decyzję, że pomimo możliwości powrotu pracowników do biura, nadal będzie obowiązywał zdalny model pracy. I to właśnie wśród tej grupy osób znajdują się, według A. Tymoszuik, pracownicy, którzy w największym stopniu są niezadowoleni z konieczności pracy zdalnej. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że na rynku pracy coraz częściej spotykane są osoby, dla których brak możliwości pracy zdalnej oznacza dyskwalifikację danej oferty⁴⁰.

Według wyników badań przeprowadzonych wśród grupy ponad 300 pracowników przez firmę rekrutacyjną Antal, w większości przypadków organizacje są zadowolone z efektów pracy osób, które wykonują swoje obowiązki zdalnie. Jako największe pozytywy w ramach przytaczanego badania wskazywano, oprócz zadowalającej efektywności, również możliwość ograniczenia kosztów związanych z podróżami służbowymi oraz utrzymanie dotychczasowego poziomu wynagrodzeń. Pośród negatywnych aspektów respondenci wskazywali przede wszystkim problemy z integracją oraz współpracą w ramach zespołów pracowniczych. Ponadto problemem był również wzrost rotacji pracowników, co wynikało z ograniczenia związków zasobów ludzkich z instytucją, w której w praktyce bywają oni bardzo rzadko. Jako

39. Money.pl, *Na pracy zdalnej jest 10 proc. Polaków. Ich motywacja siada*, www.money.pl, dostęp 3.05.2022.

40. *Ibidem*.

problem pracy zdalnej wskazywane są również trudności z odpowiednią motywacją pracowników⁴¹.

Według M. Fedorczyk doświadczenia organizacji, które wdrożyły pracę zdalną w okresie pandemii pokazują, że systemy benefitowe, które cieszyły się znaczącą popularnością wśród pracowników i w efekcie spełniały swoją rolę, w czasie pandemii straciły na znaczeniu. Takie elementy systemu motywacyjnego jak karnety na siłownię czy też darmowe obiady w czwartki przestały mieć znaczenie w sytuacji, gdy siłownie i stołówki zostawały zamknięte, a pracownicy wykonywali swoje obowiązki w domu⁴².

Na problem motywacji w czasie pracy zdalnej wskazują m.in. badania przeprowadzone wśród pracowników organizacji pozarządowych. Jak wykazały uzyskane wyniki, co trzecia osoba biorąca udział w badaniu (32%) odczuwała w trakcie pandemii spadek motywacji do pracy. Ponadto 43% respondentów podawało, że doświadcza również obniżenia poziomu satysfakcji z wykonywanej pracy. Wpływ na taki stan rzeczy może mieć m.in. zwiększenie stresu odczuwanego w związku z wykonywaną pracą zdalną, na co wskazało ponad 60% respondentów, jak również zwiększona ilość obowiązków i zadań w analizowanym okresie (54% wskazań)⁴³. Biorąc pod uwagę powyższe dane, można stwierdzić, że spadek motywacji w trakcie pracy zdalnej odczuwany jest zarówno przez pracowników przedsiębiorstw, jak i osoby pracujące w organizacjach pozarządowych.

Spadek motywacji wśród części pracowników, którzy zostali oddelegowani w okresie pandemii COVID-19 do pracy w formie zdalnej, wykazały również badania przeprowadzone przez A. Dolot, opublikowane w czasopiśmie „E-mentor”. Zgodnie z ich wynikami mniejsza motywacja do pracy w trakcie pandemii i wykonywania swoich obowiązków w formie zdalnej była widoczna przede wszystkim wśród pracowników posiadających niepełnoletnie dzieci. Wśród tej grupy odnotowano także największy wzrost liczby osób, które w trakcie pandemii odczuwały mniejszą satysfakcję z obowiązków zawodowych⁴⁴. Jak wskazują pracownicy działów IT, w przypadku pracowników, których praca zdalna stanowiła standard już przed okresem pandemii, wpływ na spadek motywacji może mieć specyfika wykonywania obowiązków zawodowych we wskazanej formie⁴⁵.

41. Ibidem.

42. Ibidem.

43. B. Charycka, M. Gumkowska, *Praca w pandemii. Raport z badań organizacji pozarządowych 2020/2021*, www.api.ngo.pl, dostęp 4.05.2022.

44. A. Dolot, *Wpływ pandemii COVID-19 na pracę zdalną – perspektywa pracownika*, „E-mentor” 2020, nr 1, s. 41.

45. M. Fryczyńska, *Co nas stresuje w pracy zdalnej?*, www.gazeta.sgh.waw.pl, dostęp 4.05.2022.

Praca zdalna związana jest bowiem ze specyficznymi utrudnieniami, które nie są spotykane w przypadku świadczenia pracy w formie stacjonarnej. Wśród nich można wskazać na obciążenia związane z nadmierną izolacją i brakiem bezpośrednich kontaktów z innymi pracownikami, czego efektem może być brak motywacji, twórczych pomysłów czy wreszcie zmniejszającą się efektywność. Wszystkie powyższe elementy związane są z wypaleniem zawodowym, które również może stanowić efekt pracy zdalnej⁴⁶.

Należy zwrócić uwagę, iż problem motywacji pracowników wykonujących swoje obowiązki w formie zdalnej jest widoczny również w innych krajach. Jak wykazały badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii, podczas pandemii 28% pracowników zdalnych odczuwało niższą motywację do pracy. Wskazany problem dotyczył przede wszystkim młodszych pracowników. Według wyników badań w grupie osób do 35 roku życia niższą motywację do pracy odczuwało 44% osób⁴⁷.

Z przedstawionych informacji wynika, że praca zdalna może w dłuższej perspektywie czasowej negatywnie wpływać na motywację pracowników. Przyczyny takiego stanu rzeczy w zależności od przypadku mogą być różne i wynikać z odosobnienia i braku kontaktu z innymi osobami, co ma szczególne znaczenie w kontekście osób mieszkających samotnie, złych warunków do pracy (braku przystosowania mieszkania do wykonywania pracy zdalnej w sytuacji, gdy w mieszkaniu przebywa więcej osób, w tym dzieci) czy wreszcie braku podziału na życie zawodowe i osobiste, co w wielu przypadkach przyczynia się do zwiększenia ilości czasu poświęcanego na pracę. Taka sytuacja wymusza poszukiwania nowych rozwiązań, które przyczynią się do zwiększenia motywacji pracowników zdalnych.

W efekcie problem motywacji pracowników w ramach pracy zdalnej zaczął stanowić jedno z wyzwań stojących przed współczesnymi organizacjami. Okres pandemii sprawił, że mniejsze znaczenie dla pracowników zaczęły mieć dotychczasowe formy motywacji pozafinansowej, które były dostosowane do oczekiwań pracowników zgłaszanych w ramach „przedpandemicznej” rzeczywistości społecznej. Jednocześnie wzrost popularności pracy zdalnej wśród pracodawców i odczuwalne dla nich korzyści wynikające ze zmiany trybu pracy zasobów ludzkich (m.in. niższe koszty pracy w porównaniu do pracy stacjonarnej przy zbliżonych wynikach, możliwość ograniczenia wynajmowanej powierzchni biurowej) sprawiły, że pomimo systematycznego znoszenia ograniczeń w kontaktach międzyludzkich determinowanych przez specyfikę pandemii wiele organizacji zdecydowało się na utrzymanie tego trybu pracy lub przejście na tryb pracy hybrydowej. Niezależnie od zakończenia

46. Ibidem.

47. P. Hendstrom, M.G. Munoz, *Remote Work's Effect on Motivation*, www.diva-portal.org, dostęp 4.05.2022.

pandemii organizacje muszą więc prowadzić działania mające na celu utrzymanie odpowiedniego poziomu motywacji wśród pracowników, a także stosować zmienne czynniki motywacji pozafinansowej, które będą dostosowane do aktualnych oczekiwań pracowników.

Podsumowanie

Na podstawie przedstawionych informacji można stwierdzić, że skuteczna motywacja pracowników stanowi jedno z najważniejszych wyzwań, przed którymi stoją współczesne organizacje. Związane jest to z rolą, jaką zasoby ludzkie odgrywają w organizacji. W praktyce ich efektywność determinuje możliwość osiągnięcia celów biznesowych podmiotu.

W celu zwiększenia poziomu motywacji pracowników instytucje wykorzystują elementy motywacji finansowej oraz pozafinansowej. Jak wykazała przeprowadzona analiza, aby wskazane działania mogły przynieść oczekiwany efekt, konieczne jest uwzględnienie indywidualnych cech zasobów ludzkich i dostosowania do nich systemu motywacji w danej instytucji.

Analiza ta wykazała, że największy wpływ na poziom motywacji pracowników mają elementy motywacji finansowej. Aspekty związane z wynagrodzeniem otrzymywanym w zamian za wykonywaną pracę stanowią bowiem kluczowy element wpływający na aktywność i zaangażowanie zasobów ludzkich. Samo wynagrodzenie może składać się zarówno z części podstawowej, jak i premii, której specyfika jest uzależniona od polityki danej organizacji. W efekcie wysokość całkowitego wynagrodzenia otrzymywanego przez pracowników może mieć wpływ na efektywność ich pracy. Klasycznym przykładem są przedstawiciele handlowi, których ostateczne wynagrodzenie jest uzależnione od osiągniętego wyniku sprzedaży. Taka konstrukcja systemu wynagrodzenia ma ich motywować do większej efektywności podejmowanych działań.

Równocześnie organizacje planując system motywacyjny, muszą także w jego ramach uwzględnić kwestie związane z elementami motywacji pozafinansowej. Motywacja finansowa ma bowiem ograniczone działanie i w pewnym momencie może przestać stanowić wystarczający bodziec do wykształcenia u pracownika odpowiedniego poziomu motywacji. Elementy motywacji pozafinansowej mają znaczenie przede wszystkim w przypadku pracowników zatrudnianych przez organizację w dłuższej perspektywie czasowej, gdy czynniki motywacji finansowej oddziałują w mniejszym stopniu, a znaczenie zaczyna mieć chociażby możliwość rozwoju zawodowego czy też wpływanie na realizację poszczególnych zadań przez organizację.

Cel artykułu został osiągnięty, a przeprowadzona analiza wykazała, które elementy systemu motywacji mają największy wpływ na wzrost poziomu motywacji u pracowników.

Bibliografia

- Andrzejczak A.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Poznań, Wydawnictwo AE w Poznaniu, 1998.
- Armstrong M.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków, Oficyna Ekonomiczna, 2001.
- Borkowska S.**, *Motywowanie i motywacje [w:] Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. H. Król, A. Ludwiczynski, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006.
- Borucka J.**, *Motywowanie pracowników w praktyce Część 1: Magiczna formuła na motywację pracowników*, www.hrbusinesspartner.pl, dostęp 3.05.2022.
- Charycka B., Gumkowska M.**, *Praca w pandemii. Raport z badań organizacji pozarządowych 2020/2021*, www.api.ngo.pl, dostęp 4.05.2022.
- Ciekanski Z., Szymański Z.**, *Metody motywowania pracowników we współczesnej organizacji*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania” 2017, nr 4.
- Dolot A.**, *Wpływ pandemii COVID-19 na pracę zdalną – perspektywa pracownika*, „E-mentor” 2020, nr 1.
- Fryczyńska M.**, *Co nas stresuje w pracy zdalnej?*, www.gazeta.sgh.waw.pl, dostęp 4.05.2022.
- Gołnau W.** (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, 2004.
- Gołembski M.**, *Rozwiązania w zakresie czasu pracy jako narzędzie motywowania pracowników*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2009, nr 1.
- Hendstrom P., Munoz M. G.**, *Remote Work's Effect on Motivation*, www.diva-portal.org, dostęp 4.05.2022.
- Jasiński Z.**, *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Warszawa, Agencja Wydawnicza Placet, 2007.
- Karna W.J.**, *Motywowanie pracowników jako wyzwanie w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2017, nr 2.
- Kołuch B.** (red.), *Wstęp do teorii zarządzania*, Warszawa, Nauka-Edukacja, 1999.
- Kopertyńska M.W.**, *Motywowanie pracowników – teoria i praktyka*, Warszawa, Placet, 2008.
- Kościelniak A.**, *Skuteczne motywowanie – klucz do sukcesu przedsiębiorstwa*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2010, nr 3.
- Mazur M.**, *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją*, „Nauki Społeczne” 2013, nr 2.
- Miszczak A., Walasek J.**, *Wybrane czynniki motywujące pracowników do pracy w organizacji*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2015, nr 1.
- Money.pl**, *Na pracy zdalnej jest 10 proc. Polaków. Ich motywacja siada*, www.money.pl, dostęp 3.05.2022.
- Pęcek M., Walas-Trębacz J.**, *Ocena skuteczności systemów motywacyjnych stosowanych w organizacjach*, „Journal of Modern Management Process” 2018, nr 1.
- Pocztowski A.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa, PWE, 2007.

Sposoby skutecznej motywacji pracownika

Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Warszawa, PWE, 2003.

PWN, *Motywacja*, www.encyklopedia.pwn.pl, dostęp 1.04.2022.

Skoczyła M., *Systemy motywacji pracowników*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2013, nr 9.

Snopko J., *Nowoczesne systemy motywacyjne pracodawców i pracobiorców*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2014, z. VIII.

Stabryła A., *Podstawy zarządzania firmą*, Warszawa-Kraków, PWN, 1995.

Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Zasady zarządzania organizacjami*, Warszawa, PWE, 1997.

otrzymano: 25.07.2022
zaakceptowano: 02.09.2022

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*



Methods of an effective employee motivation

Anna Łepkowska, Katarzyna Sycz, Beata Zaremba

Abstract

In the perspective of our modern economic reality, one of the key resources of any organization is the human capital. This situation stems from the fact that within the framework of high market competition, the human resources are the primary element that creates value for the customer and builds a competitive edge. Business entities focus on activities that will enable them to acquire adequate human resources, as well as make employees display an appropriate level of work commitment, thus contributing to the achievement of the business goals assumed by a given entity. In order to achieve adequate work efficiency, institutions use incentive systems that constitute a set of elements designed to have a positive impact on the level of employee motivation. The indicated action is particularly important for the functioning of the contemporary organizations, because it affects the quality and efficiency of the work of an already acquired human capital.

This study presents the concept and essence of motivation, methods of motivating employees and the effectiveness of said methods. It also addresses an interesting aspect, namely the changes that have taken place on the labour market as a result of the COVID-19 pandemic.

The objective of the article is to analyse the effectiveness of the impact of individual elements of the employee motivation system in contemporary organizations. The analysis conducted below compares the elements of the motivation system, taking into account the aspects of both financial and non-financial motivation, to determine which of these elements have the greatest impact on the increase in the level of employee motivation. The study also presents the methods of financial and non-financial motivation of employees that are currently used by employers in the face of changes taking place on the labour market, as well as the effectiveness of such methods. To achieve the assumed objective, an analysis of literature and secondary research were used.

Keywords: motivation, financial motivation, non-financial motivation, incentive system.

Anna Łepkowska, postgraduate student of the “Agricultural social insurance, functioning, administration and legal aspects” studies, inspector at the Regional Branch of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) in Białystok; **Katarzyna Sycz**, postgraduate student of “Agricultural social insurance, functioning, administration and legal aspects” studies, head of the General Department at the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) Field Office in Zambrów; **Beata Zaremba**, postgraduate student of “Agricultural social insurance, functioning, administration and legal aspects” studies, chief specialist at the Regional Branch of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) in Białystok.

Introduction

Contemporary organizations are entities within which employees (human resources) co-function with each other to achieve the goals set by a given entity, that are most often specified as a part of the mission and vision of a given company¹. The indicated assumptions are to be implemented within a specified period of time. This is possible when the institution has a plan containing specific elements, the use and implementation of which is aimed at achieving specific effects. Taking into account the specificity of the functioning of business entities, in order for the objectives to be achieved, it is necessary to make appropriate use of the human resources possessed by the organization, which in practice are the causative element of all activities undertaken by economic entities².

The presented structure assumes that the ability of the organization to achieve strategic goals depends on the activities of a person who, as practice shows, generally does not take any challenges up unless directly obliged to implement them. Therefore, contemporary organizations have to use incentives that will make a given person (in this case an employee) effectively use their qualifications and professional skills. Such actions taken by employees allow the outcomes desired by a given organization to be achieved³.

A prerequisite for achieving the indicated situation is coexistence and mutual intertwining of incentives and motivation. Their occurrence determines the possibility of receiving stimuli by both parties, and thus building an agreement acceptable by either party (the organization and the employees) what allows to obtain the desired behaviours. The indicated stimuli are referred to as motivations aimed at satisfying needs that have their strictly defined order. In the case of human resources management that addresses the needs of employees, the indicated process is referred to as motivation. Possessing knowledge about the hierarchy of employees' needs, companies have the opportunity to create an effective incentive strategy, thanks to which the activities performed by employees contribute to the achievement of measurable success by a given entity⁴. Therefore, it can be concluded that in the context of the possibility of achieving the assumed business goals, it is necessary for the organization to take action aimed at the effective motivation of the employees.

-
1. A. Andrzejczak, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Poznań, Wydawnictwo AE w Poznaniu, 1998, p. 5.
 2. A. Kościelniak, *Skuteczne motywowanie – klucz do sukcesu przedsiębiorstwa*, "Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy" 2010, nr 3, p. 57.
 3. *Ibidem*, p. 58.
 4. *Ibidem*, p. 58.

The aim of this paper is to analyse the issues related to the methods of employees motivation, with particular emphasis on motivating during a pandemic, when there was a significant increase in the number of people performing their professional duties in a remote or hybrid form.

The concept and essence of motivation

Among the processes related to the management of human resources in contemporary organizations, a key aspect is the transformation of the institution's resources into capital. This stems from the fact that the real value of a given company is dependent on human capital. As business practice shows, people are the most valuable component of any organization, determining the possibility of their market success. For such a situation to occur, a motivation process is necessary⁵.

Motivation has always had a significant impact on each individual, and made their actions meaningful. This situation has also not changed significantly in the modern, highly dynamic and competitive economy, in which the objectives are achieved by organizing an appropriate and effective influence over the employees. Therefore, it can be noted that the human factor is the most important, and at the same time the most valuable component of each organization, while in practice it is also an essential factor contributing to the possibility of market success of a given entity. For this purpose, it is necessary to adequately influence employees by motivating them, which contributes to the development of a level of motivation affecting the effective implementation of tasks and appropriate involvement in the tasks performed⁶.

In general, motivation is defined as a process of psychological regulation. It influences the dynamics of a person's behaviour, and also allows them to focus on achieving the selected goal. The process of motivation itself can be both conscious and unconscious⁷. In the literature on the subject, motivation is also referred to as a factor or group of factors and forces (which influence the triggering of the reaction chain), which begin with the sense of need that is felt by a given individual and

5. A. Miszczak, J. Walasek, *Wybrane czynniki motywujące pracowników do pracy w organizacji*, "Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej" 2015, nr 1, p. 52.

6. *Ibidem*, p. 52.

7. PWN, *Motywacja*, www.encyklopedia.pwn.pl, access 1.04.2022.

shapes selected goals and demands. This situation leads to specific actions taken to achieve the indicated objectives⁸.

According to M. Armstrong, motivation is linked to the motive. It is also the reason due to which a given individual decides to initiate selected actions. In effect, the motivation constitutes a process that includes the identification of factors that influence the individuals so that they behave in a specific way. Thus, it can be said that the essence of motivation is to use selected stimuli that prompt people to take actions aimed at certain goals that are determined by e.g., an organization, and facilitate achievement of strategic objectives⁹.

According to T. Pszczołkowski, motivation means influencing a behaviour of a given individual via stimuli that are subsequently transformed into the motives. S. Borkowska states that motivation is a process of conscious and also intentional influence over the motives of human action via creation of the circumstances and opportunities for said individuals to implement their value systems and expectations that are defined as the action goals. The goal of this process is to achieve the motivational objective, which can be compared to e.g., motivation of the employees. Z. Jacukowicz associates motivation with the issues related to the professional work. In this approach, motivation is understood as a process of creation of the incentives for the employees that will allow the latter to increase their efficiency and performance, and also to cooperate with the management of the institution, so that they can get acquainted with the objectives of the organization, and strive to meet them¹⁰.

Motivation is also defined as the totality of the motives, or causes of a particular behaviour of an individual. Therefore it can be said, that it is a state in which a given individual is ready to undertake a specific action. In effect, people exhibit different motivations for different activities. Some people can be motivated towards work, others towards sport, and yet others towards academic development. In the management theory, motivation is defined as a factor that determines the level, direction and consistency of the efforts taken by an individual in the scope of their professional work. According to J. A. F. Stoner and C. Wenkel, motivation is what causes, directs and supports certain human behaviours¹¹.

Motivation is an unquenched thirst. It is related to a situation, in which ambition and motivation exist concurrently and are equally as powerful. In the case of employee motivation, it can be divided into three levels:

- 1) subordination,

8. A. Miszczak, J. Walasek, op. cit., p. 53.

9. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków, Oficyna Ekonomiczna, 2001, p. 106.

10. A. Stabryła, *Podstawy zarządzania firmą*, Warszawa-Kraków, PWN, 1995, p. 113.

11. J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Zasady zarządzania organizacjami*, Warszawa, PWE, 1997, p. 358.

- 2) objective identification,
- 3) involvement¹².

On the subordination level, employees of a given organization perform tasks assigned to them by their superiors. On the second level, the individual starts to display a wish to achieve certain objectives. In such case, it is necessary to show the employee the benefits of their work. On the involvement level, the employee treats the objective as their personal goal. To reach this level, the employee must understand that they are the only individual assigned this particular task, and feel that it is in their best interest to work well¹³.

As practice shows, motivation influences the achievement of significant results in the performed work. The employees are stimulated to take action by their needs and the wish to satisfy them. Motivation occurs when an individual feels that the actions undertaken by them allows them to achieve the objective and a valued reward aligned with their needs.

Along with the development of modern organizations, the evolution of the way human resources are perceived can be observed. Initially, the employees of an institution were perceived as a social subsystem, but with time their role morphed into that of the most important capital of an organization, i.e., the human capital.

Nowadays, it is assumed that the employees are the most valuable potential of the organization, which also means that without their personal involvement and support, the organization won't be able to achieve its goals. This is why the problem of employee motivation is progressively more important, as it determines the quality and effectiveness of their work, what in turn influences the ability of their organization to achieve assumed business goals¹⁴.

The way human resources are perceived has been transformed in the recent years. It was caused by the changes within the human resources management process that stresses the increased importance of a given resource for an organization. Modern organization management means, first and foremost, human resource management, and the issue of employee motivation is the key aspect here. Employees find both the financial and non-financial motivators to be essential. Their concurrent usage by modern organizations quickly lose their mobilising power for the employees of said organization¹⁵.

12. M.W. Kopertyńska, *Motywowanie pracowników – teoria i praktyka*, Warszawa, Placet, 2008, p. 17.

13. *Ibidem*, p. 17.

14. J. Snopko, *Nowoczesne systemy motywacyjne pracodawców i pracobiorców*, "Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie" 2014, z. VIII, p. 307.

15. *Ibidem*, p. 308.

In this case, modern organizations that want to “stimulate” employees to work, use the non-material motivational tools¹⁶. This practice is necessary to achieve a desired level of employee motivation in the long run, what can ensure the effective performance of their professional duties.

For the motivational system adapted by a given institution to be effective, i.e., to motivate the employee to work efficiently, while also fulfilling their needs and expectations, it must meet several conditions, including but not limited to:

- appreciation of the individual goals, aspirations and value hierarchy of the employees in the development of the motivational system, what allows to achieve the compliance with the goals of a given organization as a whole;
- individualization of the means and methods of influencing the employees;
- diversity of the concurrent methods of employee inspiration and wider usage of the internal motivational mechanisms;
- making the employees to function in the capacity of the co-owner of the company rather than a hired workforce¹⁷.

Meeting the conditions presented above allows the organization to create an effective and practical motivation system, which includes elements of both financial and non-financial motivation. Proper functioning of the indicated elements in the organization allows not only to provide appropriate incentive conditions for employees, but also increases the company’s competitiveness on the market. Therefore, a well thought-out incentive system poses an opportunity for the institution thanks to the possibility of building human resources that will constitute the added value for the company. It is also the basis for acquiring the human resources (employees) sought after on the market and maintaining an appropriate level of motivation, which is necessary for the implementation of their tasks, which in turn are related to the organization’s objectives.

The importance of human resources for organizations results from the fact that it is human individuals who e.g., create the image of the institution, are creative, have the ability to learn, improve their potential, and are entrepreneurial. Employees are a strategic resource of the organization, and thus they are a source of both opportunities and risks. Actions taken by the employer should therefore aim to take advantage of the indicated opportunities, while concurrently also reducing the risks¹⁸.

In general, human resource management involves all activities related to the management of human resources by an organization. These activities are undertaken

16. Ibidem, p. 308.

17. B. Koluch (red.), *Wstęp do teorii zarządzania*, Warszawa, Nauka-Edukacja, 1999, p. 113.

18. A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Warszawa, PWE, 2003, p. 36.

to achieve the strategic objectives of an institution. The origins of the concept of human resource management date back to the 1970s. From the moment it appeared in the literature for the first time, it began to displace other, more popular terms, such as staff management or personnel management. The change in terminology resulted chiefly from the changing approach of the organizations to their employees. As opposed to personnel management that focused predominantly on the administrative approach to the employees¹⁹, human resource management is based on perceiving the employees as valuable strategic assets.

According to M. Armstrong, the analysed issue is a strategic, coherent, and also a comprehensive look at the problems that are related to the management and development of human resources in a specific organization. In this context, it should be noted that every element of the human resources management process is relevant to the management of the institution as a whole. According to the cited author, human resource management means a peculiar ideology that is based on the belief that organizational structures exist in order to provide customers with specific goods and values. Human resource management itself sees employees as a valuable source of the company's success and treats them as special fixed assets. This begets an assumption that the company should provide the employees with optimal leaders, and give them an opportunity to fully develop their skills²⁰.

Based on the information that has already been presented, it can be stated that the human resources management is a strategic concept, within which the organizational assets, i.e., the employees, are treated as subjects. This approach takes into account their expectations, needs, and the possibility of optimal utilization of human resources at the right time and place, taking into account the qualitative and quantitative considerations in accordance with the mission and goals of the organization. Among all factors that affect the effectiveness of employees and their involvement in the activities of the organization, and therefore also the implementation of the institution's goals, motivation should get a special mention.

Motivation has been shown to be a set of motives, while motives are the reason why a person behaves in a specific, determined way. Motivation is crucial for the performance achieved by an individual at work. Thus, motivating the employees influences the ability of an organization to achieve its business goals.

In the context of motivation and professional work, it should be noted that work is the activity of an individual, aimed at production of certain utility goods. Through the work performed, the individual has the opportunity to satisfy most of their life

19. W. Golnau (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, 2004, p. 11.

20. M. Armstrong, op. cit., p. 9.

needs. In addition, work gives satisfaction and self-esteem, while at the same time mobilizing an individual to take various types of actions for further development. As a result, work can be treated as both a source of income, and a vocation and a chance for self-realization. The results a person will achieve at work are primarily dependent on the motivation of the individual to act²¹.

On the basis of the information presented, it can be concluded that motivation and motivating of employees currently play a crucial role in the context of the functioning of the organization. Proper motivation of employees determines the possibility of using their resources, which benefits both the organization itself and the employees. It is therefore necessary for the institutions to use appropriate means of motivation.

Ways to motivate employees

Proper motivation of employees is crucial for the implementation of business goals by individual units, which makes it common for the employers to use incentive systems. In practice, they constitute a set of instruments, among which it is possible to indicate factors, actions and principles that lead to the formation of stimuli shaping the behaviour of human resources in the organization. The purpose of incentive systems is to encourage employees to engage in their work in such a way as to benefit both the entity and the employees themselves²².

As practice shows, development and implementation of a motivational system within an organization does not always bring the expected results. The system itself does not always satisfy all employees. Such a situation may be influenced by e.g., faulty focus, limited only to the technical aspects of the system functioning, without simultaneous attention paid to the effects caused by the individual elements of the incentive system, or the creation of an incentive system without learning the expectations of employees themselves, making them absent in the system. Employers may also use wrong methods of motivating, in which case the tools for influencing employees tend to be inconsistent and selected in a way that is not fully conscious. Therefore, a particularly important element of incentive systems is to adapt the tools

21. M. Mazur, *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją*, "Nauki Społeczne" 2013, nr 2, p. 157.

22. J. Snopko, *Nowoczesne systemy motywacyjne pracodawców i pracobiorców*, "Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie" 2014, z. VIII, p. 314.

used by a given entity to the expectations and needs of employees, as well as to utilize them in an appropriate manner²³.

In practice, the goals and expectations of employees are a function of their skills, personality traits, and value systems. At the same time, gender, age, education and the position that a given employee occupies in the environment are factors determining their aspirations. An important aspect is also the background of any individual, especially their immediate environment. All the elements mentioned above affect the diversity of human resources. The level of differentiation additionally increases with the diversification among the individual employees, especially one related to values. The indicated specificity means that as part of the used motivation tools, organizations must take into account the differences occurring among employees. Employee motivation tools used by modern organizations can be divided into:

- coercion tools,
- persuasion tools,
- incentive tools²⁴.

The coercive instruments may take form of prohibitions, orders or sanctions. Their essence is to make and keep the employees compliant with the standards adopted in a given organization. Tools of persuasion may include various means of propaganda, advice, referendums, consultations or negotiations. Incentives include ways to motivate through rewards, wages, benefits, and to provide opportunities for professional development or good employment relationships²⁵.

As practice shows, the most effective way to motivate an employee is through economic incentives. They constitute a means of material encouragement and force human resources to be ready to make an appropriate effort at work. The key method of material motivation is wages. This is due to the fact that it is the money (remuneration) received by the employee that ensures material existence and at the same time provides an incentive for individuals to meet higher-order needs. The main functions of wages include:

- income function,
- incentive function,
- cost function,
- social function²⁶.

23. W.J. Karna, *Motywowanie pracowników jako wyzwanie w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, "Studia i Prace WNEiZ US" 2017, nr 2, p. 164.

24. S. Borkowska, *Motywowanie i motywacje* [in:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. H. Król, A. Ludwiczynski, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006, p. 336.

25. Z. Jasiński, *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Warszawa, Agencja Wydawnicza Placet, 2007, p. 22.

26. A. Pochtowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa, PWE, 2007, p. 330.

From the employees' point of view, the most important one is the income function. Opportunity to receive income is the main motive for taking up work. Income allows one to meet the necessary needs of the employee, as well as to support oneself and one's family. The incentive function of remuneration, on the other hand, is an instrument aimed at shaping employees' behaviour in such a way that it is consistent with the objectives adopted by the organization. The indicated dependence makes the degree of employee involvement dependent on the remuneration received by them in accordance with the principle that higher remuneration influences the formation of a greater personal motivation to act²⁷.

According to the definition of the cost function, the institution should consider the income earned by employees as separate production and sales costs. The decision to increase remuneration means an increase of the entity's own costs. In addition, personnel costs are not limited only to the cost of wages, but also include their workload. As a result, the sum of expenditures related to remuneration is an important part of production costs for the organization. The last function, being the social function, shows that as part of the work process, wages have a significant impact on the interpersonal relationships prevailing at work. Institutions are therefore able to form cooperative, helpful and benevolent relationships through remuneration. Inappropriate remuneration systems can negatively affect the relationships in the organization and thus contribute to reduction of the employees' motivation. Employees do not perform their professional duties best if they work in an environment dominated by an atmosphere of distrust and when there are conflicts between colleagues who think that e.g., their remuneration is unfair in comparison with that of others²⁸.

Besides material ways of motivating employees, contemporary organizations also use intangible incentives, i.e., non-economic incentives. The indicated activities include ways of influencing the motivation of employees, such as praise, approval for a joint decision-making, expressing recognition for the activities performed, assigning systematically more difficult tasks, as well as good relations with other colleagues and superiors. In the case of presented ways of motivating employees, it is particularly important to create good relations between the employees and management. This type of action contributes to increased effectiveness of solving problems faced by the employees. An important aspect of the motivation is also the systematic assignment of increasingly difficult tasks, tasks what makes the employee more independent in their work, what in effect contributes to greater satisfaction with the

27. *Ibidem*, p. 330.

28. *Ibidem*, p. 330.

tasks performed, thus affecting the quality of their performance. As part of conducting activities in the field of intangible motivation, superiors should also provide their subordinates with a sense of security.

Today's economic reality is characterized by high market competitiveness. Therefore, the ability to achieve set business goals requires properly motivated human resources. In this situation, each organization carries out actions to apply incentives that will affect the level of employees' motivation. In addition to the impact of motivation on the efficiency and quality of work, a well-designed motivation system also contributes to staff turnover limitation, which is particularly important due to the costs associated with the necessity to on-board new employees. As a result, the institutions work to provide the means and working conditions to encourage employees to make an effort, which in turn will enable the organization to achieve its objectives, while at the same time keeping human resources satisfied with performed work. Since a person's job satisfaction depends on their own ability, the motivation and methods used for its purpose should be considered individually and take into account the personality, feelings, interests, as well as the views and values held by the employee. This is caused by the fact that all the indicated elements affect the employee's goals and determine the effectiveness of individual motivation methods²⁹.

At the same time, when using individual motivation methods, organizations must take into account the fact that the problem is not only the lack of sufficient impact on the employee, but also the possibility of an excessive motivation. As practice shows, an excessive motivation increases the emotional tension and therefore may lead to a decrease of the effectiveness and efficiency of the employee's actions. Too much motivation causes anxiety, which makes an anxious individual less efficient. Additionally, in such a situation, the employee focuses too much on tracking the results achieved and the factors that determine them. In such situation, the employee's awareness of elements that interact in a long-term is weakened, what ultimately leads to a decrease in his efficiency. The anxiety and tension felt by an overly motivated employee also cause them to lose the ability to solve problems, and activates defensive mechanisms³⁰.

Negative aspects of excessive motivation mean that the methods used to motivate employees should aim for a moderate level of motivation. This reflects Birch's law, according to which employees achieve the best results with moderate motivation. However, the effects of their work are much worse both in case of weaker and

29. M. Skoczylas, *Systemy motywacji pracowników*, "Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie" 2013, nr 9, p. 67.

30. Z. Ciekankowski, Z. Szymański, *Metody motywowania pracowników we współczesnej organizacji*, "Nowoczesne Systemy Zarządzania" 2017, nr 4, p. 51.

stronger motivation. It is thanks to medium motivation³¹ that one solves problems most efficiently and achieves the best results, especially when dealing with difficult and complex issues. Therefore, the key aspect is to properly understand the motivation process by the organization and to use the right methods to stimulate it and ensure its moderate level. It is very important for the management as well as for the governance of human resources, and also contributes to the achievement of the assumed business goals by the organization.

The effectiveness of incentive systems within the organization

In the case of organizations in Poland, remuneration is considered the most effective way of motivating employees. At the same time, as Z. Ciekankowski and M. Szymański point out, non-wage bonuses play an increasingly important role. Such a situation is influenced, among others, by the implementation of practices commonly used in Western companies, where the elements of non-wage motivation are of great importance³².

In Poland, despite changing trends, the motivation process is still based primarily on elements of financial motivation. This type of motivation, combined with the usage of selected tools brings the best benefits. It is the financial motivators that are most effective, as they allow to satisfy the life necessities, which is not possible, for example, in the case of motivators such as gym passes or tickets to the cinema or theatre. As a result, according to statistics, the ratio of remuneration to non-financial bonuses in Polish companies ranges from about 95% to 5%, while in the countries of the so-called "old" European Union (i.e., Germany, Great Britain, Spain, Belgium) it ranges from 50% to 50% in selected cases. Therefore, it can be concluded that the effectiveness of the influence of individual motivators is determined not only by the personality traits, education or beliefs and values of the employees, but also by the economic situation in a given country and the level of wealth of the society³³.

The usage of wage motivators by Polish companies is also influenced by the widespread belief that adequate remuneration is sufficient to achieve such employee motivation that is beneficial for the company. Cafeteria systems, popular in United

31. A. Pietroń-Pyszczek, *Motywowanie pracowników – wskazówki dla menadżerów*, Wrocław, Marina, 2007, p.16

32. Z. Ciekankowski, Z. Szymański, op. cit., p. 51.

33. Ibidem, p. 52.

States or United Kingdom, allow employees to choose certain components of remuneration from the list of benefits offered by a given organization.

Among the elements of non-financial motivation that are used within cafeteria systems and can be chosen by employees, we can indicate e.g., (1) flexible working hours and flexible forms of employment, (2) possibility of buying shares or bonds in the case of senior and middle managers, (3) specialized advice (e.g., legal, medical, psychological), (4) training opportunities to develop professional competences or specific soft skills, (5) memberships and coupons for various services, (6) additional insurance, (7) preferential loans, (8) integration events. The idea is to allow the employee to choose a specific reward. It is important that the list of awards is varied so that each person can choose a solution that will positively affect their motivation to work³⁴.

Polish organizations can be divided into two groups: (1) organizations with a rich incentive package, including both financial and non-financial motivation elements covering all employees, regardless of their positions, as well as (2) entities that motivate their employees only through remuneration. This situation leads to a significant variation in the level of motivation among employees of institutions operating in Poland³⁵.

In practice, it is pointed out that motivating employees only through remuneration brings short-term benefits. Money as a motivator acts in an appropriate way only until a certain moment, after which its motivational function loses its importance³⁶. In this situation, methods of non-financial motivation are developed. In addition, an incentive system based only on financial instruments is very expensive for the organization in the long term.

The indicated situation is confirmed by the results of the research, according to which the elements of non-financial motivation are of great importance for employees. According to the research conducted by the Gallup Institute on a group of over a million employees from around the world, the most important factors that have a positive impact on motivation were: (1) maintaining good relations with the supervisor, (2) having the tools that are necessary in the context of the ability to perform work, (3) knowing the expectations that the supervisors regarding a given person, (4) the everyday work that includes tasks a given person does best. The importance of non-financial elements of motivation is corroborated by the surveys conducted in Polish organizations. Research conducted among over 1,500 employees

34. Ibidem, p. 52.

35. Ibidem, p. 53.

36. M. Golebski, *Rozwiązania w zakresie czasu pracy jako narzędzie motywowania pracowników*, "Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" 2009, nr 1, p. 96.

by A. Niemczyk and J. Mądry showed that the most important motivators include e.g., a good atmosphere in the workplace, a sense of appreciation of successes and employee involvement, employment security, clearly and specifically defined tasks and goals, as well as the possibility of improving professional qualifications³⁷.

The importance of non-financial motivators is also confirmed by the results of research conducted by M. Pęcek and J. Walas-Trębacz. They showed that the employees highly value not only the sense of financial security, heavily influenced by the remuneration itself, but also factors such as stability of employment, a good atmosphere at work, clearly defined goals and tasks, the possibility of self-development or, eventually, the possibility of promotion, as well as the social benefits and a management style based on partnership. Therefore, it can be concluded that, despite the crucial importance of financial motivation methods, non-financial motivation factors should also be taken into account by employers in the context of searching for a method to obtain appropriate employee motivation³⁸.

In the context of contemporary organizations and activities belonging to the scope of employee motivation, attention should also be paid to the need to adapt the implemented activities to the increased popularity of remote work. The COVID-19 pandemic had an impact on the growth of the above-mentioned issues, which caused a significant part of the employees to start and continue working remotely or in a hybrid form. This change resulted in the emergence of issues related to the motivation in employees who rarely have a practical opportunity to contact their superiors or co-workers directly. A confirmation of the problem related to the motivation of employees as part of remote work is e.g., the opinion of M. Fedorczyk from the Lewiatan Confederation, who points out that among people who started remote work during the pandemic, a significant part exhibits symptoms of fatigue. The reason for this situation is the need to work from homes that were not prepared for this form of work. As a result, some remote workers feel overloaded with professional duties, which is related to the blurring of the existing borders between work and home³⁹.

As indicated by A. Tymoszyk representing the Antal recruitment organization, remote work during the pandemic has ceased to be perceived by many employees as it was before, i.e., as a desirable benefit, chiefly because it has become a necessity. This situation applies to e.g., many international institutions, where despite the

37. J. Borucka, *Motywowanie pracowników w praktyce Część 1: Magiczna formuła na motywację pracowników*, www.hrbusinesspartner.pl, access 3.05.2022.

38. M. Pęcek, J. Walas-Trębacz, *Ocena skuteczności systemów motywacyjnych stosowanych w organizacjach*, "Journal of Modern Management Process" 2018, nr 1, p. 23.

39. Money.pl, *Na pracy zdalnej jest 10 proc. Polaków. Ich motywacja siada*, www.money.pl, access 3.05.2022.

opportunity of returning to the office, the remote working model was decided to be continued. According to A. Tymoszek, this group of people includes employees who are most dissatisfied with the need to work remotely. At the same time, it should be noted that in the labour market there are more and more people for whom the lack of remote work disqualifies the job offer⁴⁰.

According to research conducted among a group of more than 300 employees by Antal, most organizations are satisfied with the work of people who perform their duties remotely. In addition to satisfactory efficiency, the greatest advantages pointed out by the study included e.g., the possibility of reducing the costs associated with business trips and maintaining the current level of salaries. Among the negative aspects, the respondents pointed primarily to problems with integration and cooperation within employee teams. An additional problem was the increased turnover of employees resulting from the diminished relationship between human resources and the institution they started to visit very rarely. Other indicated problems with the remote work also included the difficulties with proper motivation of employees⁴¹.

According to M. Fedorczyk, the experience of organizations that implemented remote work during the pandemic period shows that benefit systems, which enjoyed significant popularity among employees and, as a result, performed their role well, lost their importance during the pandemic. Elements of the incentive system, such as gym passes or free lunches on Thursdays, ceased to matter when gyms and canteens were closed and employees were performing their duties at home⁴².

The problem of motivation during remote work is indicated, among others, by the research conducted among employees of non-governmental organizations. Its results have shown that every third person participating in the study (32%) felt a decrease in motivation to work during the pandemic. In addition, 43% of respondents reported that they also experienced a reduction in the level of satisfaction with their work. Such a state of affairs may be influenced by, among others, an increase of stress related to remote work, as indicated by over 60% of respondents, as well as an increased number of duties and tasks in the analysed period (54% of indications)⁴³. Considering the data above, it can be concluded that the decrease in motivation during remote work is felt both by employees of enterprises and people working in non-governmental organizations.

40. Ibidem.

41. Ibidem.

42. Ibidem.

43. B. Charycka, M. Gumkowska, *Praca w pandemii. Raport z badań organizacji pozarządowych 2020/2021*, www.api.ngo.pl, access 4.05.2022.

The drop in the level of motivation among some of the employees who were posted to work remotely during the COVID-19 pandemic was also shown by the research conducted by A. Dolot and published in the “E-mentor” journal. According to their results, lower motivation to work during the pandemic and to perform duties remotely was visible primarily among employees with underage children. This group has also shown the largest increase in the number of people who felt less satisfaction with their professional duties during the pandemic⁴⁴. As indicated by employees of IT departments, in the case of employees who have already worked remotely on regular basis before the pandemic, the decrease in motivation may be influenced by the specific character of performing professional duties in this particular form⁴⁵.

Remote work is associated with specific difficulties that are not encountered in the case of stationary work. These difficulties include the burdens associated with excessive isolation and lack of direct contacts with other employees, what may result in a lack of motivation or creative ideas, and eventually, decreasing efficiency. All the elements mentioned above are related to professional burnout, which may also be a result of remote work⁴⁶.

It should be noted that the problem of motivation of employees performing their duties remotely is also encountered in other countries. According to research conducted in the United Kingdom, 28% of remote workers felt less motivated to work during the pandemic. The indicated problem mainly concerned younger employees. According to the results of the research, 44% of people under 35 were less motivated to work⁴⁷.

The information presented above shows that remote work may negatively affect the motivation of employees in the long term. The causes of this state of affairs are varied, and may include isolation and lack of contact with others, what is particularly important in the context of people living alone, poor working conditions (lack of adaptation of the apartment to the requirements of the remote work, especially when the apartment is inhabited by more people, including children) or, finally, lack of division between professional and personal life, which in many cases contributes to an increased amount of time spent working. Such a situation forces us to look for new solutions that will contribute to the increased motivation of remote workers.

44. A. Dolot, *Wpływ pandemii COVID-19 na pracę zdalną – perspektywa pracownika*, “E-mentor” 2020, nr 1, p. 41.

45. M. Fryczyńska, *Co nas stresuje w pracy zdalnej?*, www.gazeta.sgh.waw.pl, access 4.05.2022.

46. Ibidem.

47. P. Hendstrom, M.G. Munoz, *Remote Work's Effect on Motivation*, www.diva-portal.org, access 4.05.2022.

As a result, the problem of motivation of employees as part of remote work became one of the challenges contemporary organizations face today. Due to the pandemic, previous forms of non-financial motivation, adapted to the expectations of employees reported as a part of the “pre-pandemic” social reality, became less important for employees. At the same time, the increase in the popularity of remote work among employers and the benefits perceived by them and resulting from the change in the mode of work of human resources (including lower labour costs compared to similarly effective stationary work and the possibility of limiting the rented office space) meant that despite the systematic lifting of restrictions on interpersonal contacts determined by the specific character of the pandemic, many organizations decided to maintain this mode of work or switched to hybrid work. Regardless of the end of the pandemic, organizations must therefore carry out activities aimed at maintenance of an appropriate level of motivation among employees, as well as apply altered non-financial motivation factors that will be adjusted to the current expectations of employees.

Conclusions

On the basis of the information presented above, it can be concluded that the effective motivation of employees is one of the most important challenges faced by contemporary organizations. This is related to the role human resources play in the organization. In practice, their effectiveness determines the possibility of the entity’s business goals being achieved.

In order to increase the level of motivation of employees, institutions use elements of financial and non-financial motivation. As the analysis showed, in order for the indicated activities to bring the expected effect, it is necessary to take into account the individual characteristics of human resources and adapt the motivation system in a given institution to them.

This analysis showed that the elements of financial motivation have the greatest impact on the level of employee motivation. Aspects related to the remuneration received for the performed work are a key element affecting the activity and involvement of human resources. The remuneration itself may consist of both the basic and bonus parts, the specificity of which depends on the policy of the organization. As a result, the amount of total remuneration received by employees may affect the efficiency of their work. A classic example is a sales representative, whose final

remuneration depends on the achieved sales results. Such remuneration system is designed to motivate such employees to be more effective in their actions.

At the same time, when planning an incentive system, organizations must also take into account issues related to the elements of non-financial motivation. Financial motivation has a limited effect and may at some point cease to be an incentive sufficient to develop an appropriate level of motivation in an employee. Elements of non-financial motivation are particularly important in the case of employees offered a long-term employment by the organization, when financial motivation factors have a smaller impact, and the possibility of professional development or influencing the implementation of individual tasks by the organization begins to matter.

The objective of the article has been achieved, and the conducted analysis showed which elements of the motivation system have the greatest impact on the increase in the employees' motivation level.

Bibliography

- Andrzejczak A.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Poznań, Wydawnictwo AE w Poznaniu, 1998.
- Armstrong M.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków, Oficyna Ekonomiczna, 2001.
- Borkowska S.**, *Motywowanie i motywacje [in:] Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. H. Król, A. Ludwiczynski, Warsaw, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006.
- Borucka J.**, *Motywowanie pracowników w praktyce Część 1: Magiczna formuła na motywację pracowników*, www.hrbusinesspartner.pl, access 3.05.2022.
- Charycka B., Gumkowska M.**, *Praca w pandemii. Report on the research of non-governmental organizations 2020/2021*, www.api.ngo.pl, access 4.05.2022.
- Ciekankowski Z., Szymański Z.**, *Metody motywowania pracowników we współczesnej organizacji*, "Nowoczesne Systemy Zarządzania" 2017, nr 4.
- Dolot A.**, *Wpływ pandemii COVID-19 na pracę zdalną – perspektywa pracownika*, "E-mentor" 2020, nr 1.
- Fryczyńska M.**, *Co nas stresuje w pracy zdalnej?*, www.gazeta.sgh.waw.pl, access 4.05.2022.
- Golnau W.** (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, 2004.
- Gołembski M.**, *Rozwiązania w zakresie czasu pracy jako narzędzie motywowania pracowników*, "Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" 2009, nr 1.
- Hendstrom P., Munoz M.G.**, *Remote Work's Effect on Motivation*, www.diva-portal.org, access 4.05.2022.
- Jasiński Z.**, *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Warszawa, Agencja Wydawnicza Placet, 2007.
- Karna W.J.**, *Motywowanie pracowników jako wyzwanie w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, "Studia i Prace WNEiZ US" 2017, nr 2.
- Kołuch B.** (red.), *Wstęp do teorii zarządzania*, Warszawa, Nauka-Edukacja, 1999.

Methods of an effective employee motivation

- Kopertyńska M.W.**, *Motywowanie pracowników – teoria i praktyka*, Warszawa, Placet, 2008.
- Kościelniak A.**, *Skuteczne motywowanie – klucz do sukcesu przedsiębiorstwa*, “Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2010, nr 3.
- Mazur M.**, *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją*, “Nauki Społeczne” 2013, nr 2.
- Miszczak A., Walasek J.**, *Wybrane czynniki motywujące pracowników do pracy w organizacji*, “Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2015, nr 1.
- Money.pl**, *Na pracy zdalnej jest 10 proc. Polaków. Ich motywacja siada*, www.money.pl, access 3.05.2022.
- Pęcek M., Walas-Trębacz J.**, *Ocena skuteczności systemów motywacyjnych stosowanych w organizacjach*, “Journal of Modern Management Process” 2018, nr 1.
- Pocztowski A.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa, PWE, 2007.
- Pocztowski A.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Warszawa, PWE, 2003.
- PWN**, *Motywacja*, www.encyklopedia.pwn.pl, access 1.04.2022.
- Skoczyła M.**, *Systemy motywacji pracowników*, “Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2013, nr 9.
- Snopko J.**, *Nowoczesne systemy motywacyjne pracodawców i pracobiorców*, “Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2014, z. VIII.
- Stabryła A.**, *Podstawy zarządzania firmą*, Warszawa-Kraków, PWN, 1995.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch.**, *Zasady zarządzania organizacjami*, Warszawa, PWE, 1997.

received: 25.07.2022
accepted: 02.09.2022



Recenzenci w 2021 roku

Recenzenci materiałów opublikowanych w półrocznych wydaniach „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” z 2021 roku

dr Tomasz Czuba, Mariusz Gorzowski, dr hab. Sebastian Jarzębowski, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, Iwona Kaszuba, dr Erich Koch, Przemysław Kraska, dr Adam Majchrzak, dr Ernest Nasternak, dr inż. Agnieszka Parlińska, dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko, dr Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka, prof. dr hab. Marian Podstawka, prof. dr hab. Wanda Sułkowska

Informacje dla autorów

1. Zapraszamy do publikowania artykułów dotyczących ubezpieczeń w rolnictwie. Do druku przyjmujemy wyłącznie wcześniej nieopublikowane, nowe opracowania.
2. Autorów prosimy o nadsyłanie materiałów o objętości maksimum do 40 tys. znaków za pośrednictwem poczty elektronicznej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, kierując się wartością opracowania, dopuszczamy prace zawierające większą liczbę znaków. Elementy graficzne opracowania (tabele, wykresy, rysunki) prosimy załączyć w odrębnych plikach w celu możliwości dokonania korekt edytorskich.
3. Artykuł powinien zawierać tytuł, streszczenie w językach polskim i angielskim (do 1,3 tys. znaków) zawierające cele i tezy opracowania oraz bibliografię, przypisy, a także notę o Autorze. Szczegółowe instrukcje dla Autorów znajdują się na stronie internetowej czasopisma: <http://www.krus.gov.pl/czasopismo/>.
4. Anonimowość Autora jest zachowana poprzez zawarcie jego danych osobowych (nazwiska, adresu, wymaganych do zawarcia umowy o dzieło, oraz krótkiej informacji zawodowej) w oddzielnie załączonym pliku.
5. Artykuł podlega recenzji i opracowaniu redakcyjnemu. Zastrzegamy sobie prawo dokonywania skrótów, zmiany tytułów i śródtytułów.
6. Honoraria autorskie są wypłacane za materiały, które uzyskały pozytywną ocenę recenzentów.

Dodatkowych informacji udzielimy telefonicznie pod numerami: **22 592-66-88**, **22 592-66-86**, **22 592-64-05** lub odpowiemy na e-mail wysłany pod adresem czasopismo@krus.gov.pl.



KASA ROLNICZEGO
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

www.krus.gov.pl