

Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
WARSZAWA 2012

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE MATERIAŁY I STUDIA

Kwartalnik
Nr 46/2012 r.
ISSN 1507-4757

**Wydawnictwo w wykazie czasopism naukowych Polskiej Bibliografii
Naukowej, punktowane w Części B, kategoria: Nauki społeczne,**
na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii
naukowej jednostkom naukowym (Dz. U. 2012 r. poz. 877).

Wydawca

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Redakcja

Jan Kopczyk (redaktor naczelny)
Wojciech Nagel (sekretarz naukowy)
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)
Jolanta Socha (redaktor techniczny)

Rada Programowa

Członkowie: dr Lech Goraj, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk,
prof. dr hab. Andrzej Kowalski, dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz,
dr Ryszard Miazek, dr Wojciech Nagel, dr Helena Pławucka,
prof. dr hab. Marian Podstawka

DTP

Igor Zalewski

Skład

Oddział Regionalny KRUS
Warszawa, ul. Mińska 25
Tel. 22 810 30 00, 22 810 27 13
Zam. nr 293/12

Adres redakcji

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190
tel. 22 592 64 15, 22 592 64 00, 22 592 64 30
fax 22 592 66 50, 22 592 66 53

W numerze

Od Redakcji

Wstęp do wydania

5

Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

Znaczenie uchwalenia i funkcjonowania ustawy
o ubezpieczeniu społecznym rolników

Prof. dr hab. Andrzej Kowalski

7

Wydolność finansowa funduszu emerytalnego FUS
w prognozie.

Zalecenia Białej Księgi Komisji Europejskiej

dr Wojciech Nagel

17

Doskonalenie organizacji i zarządzania ubezpieczeniem
społecznym rolników.

Zintegrowany System Zarządzania KRUS

Tadeusz Jabłoński

35

Ochrona zdrowia i rehabilitacja w rolnictwie

Świadczenia powypadkowe w ubezpieczeniu społecznym rolników

Katarzyna Rodak

59

Czynnik ludzki a bezpieczeństwo i higiena pracy w rolnictwie
prof. zw. dr hab. Leszek Solecki

70

Ustawodawstwo i orzecznictwo

Zmiany w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników
od 1 stycznia 2013 r.

Ewa Jaworska-Spičak

81

Jeszcze o jakości stanowienia prawa
na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników
Wojciech Jaskuła

98

Ubezpieczenia na świecie

Zagraniczne doświadczenia funkcjonowania ubezpieczenia
społecznego rolników – polski dorobek i głos w debacie publicznej

Piotr Główka

121

Recenzje i noty

Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju

Robert Korsak

132

Od Redakcji

Szanowni Czytelnicy,

na kolejne wydanie „*Ubezpieczeń w Rolnictwie...*” w dużej mierze składa się dorobek seminarium zorganizowanego 27 listopada 2012 roku w Warszawie przez KRUS, ZUS i Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego – Oddział Warszawsko-Łódzki. Seminarium poświęcono zagadnieniom: ubezpieczeń, rehabilitacji leczniczej i świadczeń w ubezpieczeniu społecznym rolników.

Artykuł Piotra Głównki, Sekretarza Generalnego Sekcji ISSA ds. Prewencji w Rolnictwie, „*Zagraniczne doświadczenia funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników – polski dorobek i głos w debacie publicznej*”, nawiązuje do wystąpienia autora na tym seminarium. Sekcja ISSA ds. Prewencji w Rolnictwie zajmuje się upowszechnianiem wiedzy o bezpieczeństwie i higienie pracy w rolnictwie, w tym – w hodowli zwierząt, ogrodnictwie i leśnictwie. Podejmuje w szczególności działania służące zapobieganiu wypadkom i chorobom zawodowym w sektorze rolniczym. W dniach 28.04-01.05.2013 r. w Erding w Niemczech odbędzie się z udziałem strony polskiej kolokwium Sekcji o „*Zapobieganiu ryzykom zawodowym w rolnictwie*”.

Z tematyką prewencji wiąże się także publikacja Katarzyny Rodak, „*Świadczenia powypadkowe w ubezpieczeniu społecznym rolników*”, w której autorka podejmuje zagadnienie asekuracji ubezpieczeniowej w przypadku zaistnienia ryzyka wypadkowego.

Artykuł prof. dr. hab. Andrzeja Kowalskiego z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, „*Znaczenie uchwalenia i funkcjonowania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – próba bilansu, kierunki możliwej modernizacji*”, jest rozwinięciem referatu autora, inaugurującego seminarium PSUS. Wielokrotnie nowelizowana ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników funkcjonuje do dziś, a jej wzorcem były doświadczenia francuskie i niemieckie. Zmiany wprowadzone do ustawy w 2009 roku dotyczyły zróżnicowania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne rolników, w zależności od posiadanego obszaru użytków rolnych. Wyższą składką ubezpieczeniową objęto jednak zaledwie 20,4 tys. gospodarstw, a zatem niespełna 2% ich ogólnej liczby. Wysokość składki nadal nie jest powiązana z dochodem uzyskiwanym z gospodarstwa oraz nie jest skorelowana z wysokością otrzymywanego świadczenia. Na tle przemian strukturalnych w gospodarstwach rol-

nych po wejściu Polski do UE oraz demograficznych (starzenia się społeczeństwa, spadku wskaźnika urodzeń), autor odnosi się do różnych postulatów zreformowania ubezpieczenia społecznego rolników.

Do wywołanego tematu odnoszą się: Ewa Jaworska-Spićak w artykule „*Zmiany w ubezpieczeniu społecznym rolników od 1 stycznia 2013 r.*” oraz Wojciech Jaskuła w publikacji „*Jeszcze o jakości stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*”. W. Jaskuła zwrócił uwagę, iż ustawa była nowelizowana 52-krotnie, zmianie poddano 217 artykułów, a sam akt prawny posiadał trzy edycje tekstu jednolitego (1993, 1998, 2008).

Robert Korsak w opracowaniu „*Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju*” recenzuje projekt badawczy IRiRW PAN, uwypuklający znaczenie korelacji pomiędzy funkcjonowaniem ekosystemu a harmonijnym rozwojem społeczno-gospodarczym kraju. Jest to problematyka, która znacznie zyskała na znaczeniu po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Dr Wojciech Nagel z Uniwersytetu w Białymstoku w artykule „*Wydolność finansowa funduszu emerytalnego FUS w prognozie długoterminowej. Zalecenia Białej Księgi Komisji Europejskiej*” wskazał na implikacje niedoboru funduszu emerytalnego w latach 2013-2017. Może on osiągnąć w tym czasie 346 mld zł i więcej, jeśli sytuacja gospodarcza będzie gorsza, aniżeli jest przewidywane. Ponadto, konsekwencją braku zmian dostosowujących w powszechnym funduszu rentowym, może stać się powrót do wyższej składki rentowej. Celem artykułu było naszkicowanie zagadnień związanych ze stabilnością finansową finansów ubezpieczeń społecznych z perspektywy zaleceń Komisji Europejskiej i funkcjonowania zagranicznych oraz polskiego funduszy rezerwowych.

Tadeusz Jabłoński w artykule „*Zintegrowany System Zarządzania KRUS*” przedstawił problematykę zarządzania instytucją posiadającą sieciowy charakter. Złożoność procesu zarządzania wielodziałową strukturą wymaga stałego jego doskonalenia i innowacyjnego podejścia w programowaniu działań. Publikacja stała się mimo woli udokumentowaniem całości znaczących zawodowych dokonań w Kasie Śp. Dyrektora Biura Strategii i Rozwoju Centrali – Pełnomocnika Prezesa KRUS ds. Zintegrowanego Systemu Zarządzania w latach 2003-2013.

dr Wojciech Nagel
Sekretarz naukowy

Andrzej Kowalski

Znaczenie uchwalenia i funkcjonowanie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników

Próba bilansu ¹

Wyodrębnienie z systemu powszechnego, administrowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, instytucji ubezpieczenia społecznego rolników podporządkowanej ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi i rolnictwa – Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – samodzielnie realizującej zadania w systemie ubezpieczenia społecznego rolników,² było wydarzeniem przełomowym. Oznaczało utworzenie – w miejsce dotychczasowego funduszu (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), finansującego m.in. świadczenia dla ubezpieczonych rolników – Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), tworzonego ze składek rolników i (w zdecydowanej większości) z dotacji budżetowej, oraz pozabudżetowego Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (FS). Został on utworzony na bazie składek rolników na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, przez cały okres ponad 20 lat istnienia tych rozwiązań wywołuje szereg sprzecznych opinii i skrajnych ocen.

¹ Od redakcji: opracowanie jest nieautoryzowanym streszczeniem tytułowego referatu Autora, zaprezentowanego na seminarium Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego – Oddziału Warszawsko-Łódzkiego, z udziałem kierownictwa KRUS i ZUS, 27 listopada 2012 r. w Warszawie.

² Pierwotna ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24; aktualnie t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Utworzenie „systemu KRUS” zbiegło się z początkiem polskiej transformacji ekonomicznej z lat 90., a więc z bardzo trudnym okresem, z uwagi na wysoką inflację, narastanie bezrobocia, załamanie się produkcji, nadciągający kryzys zadłużeniowo-bankowy, upadek RWPG, czy złożone procesy restrukturyzacyjne oraz dostosowawcze w sferze realnej gospodarki. Początkowy okres transformacji był wyzwaniem dla rolnictwa, które po tzw. urynkowaniu cen musiało zmierzyć się z nowym kursem polityki gospodarczej, w tym rolnej, mającym w początkowej fazie przemian charakter zdecydowanie liberalny. W wyniku liberalizacji mechanizmu kształtowania cen nastąpiło także otwarcie rynku rolno-żywnościowego na konkurencję zagraniczną. Dokonano ponadto likwidacji dotacji budżetowych do produktów rolniczych i żywnościowych; zniesiono urzędowe ustalanie stóp procentowych kredytów. W efekcie tych zmian sytuacja rolników stała się wręcz rozpaczliwa. Na tle przyrostu cen środków produkcji nabywanych przez rolników (skumulowany wskaźnik nożyc cen osiągnął w 1991 roku 37% poziomu z 1989 roku) w bardzo ograniczonym tempie rosły ceny produktów rolniczych, a przy tym nastąpił ponad 2,5-krotny wzrost obciążenia gospodarstw kredytami, skutkiem przeszacowania zadłużenia przez banki. Opisane zjawiska szczególnie niekorzystnie odbiły się na dochodach osobistych rodzin rolników-dwuzawodowców, którzy utracili pracę, jak i na dochodach rolników z gospodarstwami większymi, w większym stopniu korzystających z kredytów niż gospodarstwa małe.

System KRUS, powołany w latach 90. ubiegłego wieku, odegrał jednakże ważną rolę jako amortyzator licznych wstrząsów, dotyczących wtedy rodzimą gospodarkę i społeczeństwo. Był istotnym stabilizatorem społeczno-politycznym wchłaniającym ludzi odchodzących z gałęzi pozarolniczych, a więc i czynnikiem ułatwiającym transformację w Polsce. Z czasem jednak system ten zaczął niekorzystnie ewoluować, otwierając się na nie-rolników i współprzyczyniając się – wraz z systemem podatkowym w rolnictwie, a później również z unijnymi dopłatami bezpośrednimi – do hamowania przemian agrarnych na polskiej wsi i osłabiania bodźców do poprawy efektywności, produktywności i konkurencyjności rolnictwa. Deformuje on też układ bodźców w całym sektorze małych i średnich firm, które w większości muszą ubezpieczać się w droższym dla nich ZUS-ie albo przechodzić do szarej strefy, co uszczupla m.in. dochody budżetowe. To właśnie przede wszystkim małym i średnim przedsiębiorcom (nazywanym skrótowo MIŚ-ami) obecny system KRUS wydaje się niesprawiedliwy, drogi i nieefektywny.

Ewolucja systemu

Od początku lat 90. ub. wieku część twórców ustawy i zainteresowanych osób miała świadomość, że rozwiązania w tym systemie zawierają zarówno zalety, jak i wady. Podkreślano zwłaszcza bardzo duże dotacje budżetowe do emerytur i rent rolniczych. W 2000 roku np. udział środków przyznanych na ten cel wynosił około 9% kwoty całego budżetu krajowego, podczas gdy na realizację polityki rolnej zaledwie 2,3%. Krytyka dotyczyła też przyznawania środków bez żadnych warunków, choćby takich, które stymulowałyby korzystne dla struktury agrarnej procesy transformacyjne. Zwracano ponadto uwagę na koszty związane z utrzymaniem odrębnej instytucji ubezpieczeniowej, jaką jest KRUS, a później także na to, że w KRUS prawdopodobnie ubezpieczają się osoby, które nie są rolnikami.

Dlatego w kolejnych latach ustawa przeszła szereg nowelizacji, wśród których szczególne znaczenie miały:

wprowadzona od 1997 r. nowelizacja rozszerzająca zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego rolników o grupę rolników i domowników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.³ (Niestety, przepis ten spowodował nieszczelność systemu i umożliwił wejście do KRUS różnym przedsiębiorcom, nie zawsze świadczącym usługi dla rolnictwa.) Niemniej, patrząc przez pryzmat samowystarczalności finansowej systemu, zapis ten należy jednak uznać za korzystny;

ustawa z kwietnia 2004 roku,⁴ której celem było: uszczelnienie systemu rolniczego ubezpieczenia KRUS, obciążenie składką dochodów rolników ubezpieczonych w systemie KRUS i prowadzących jednocześnie działalność gospodarczą, uporządkowanie zakresu i rodzaju rolniczej działalności specjalnej. W tej noweli ustawy nie uwzględniono jednak proponowanych zmian zasad naliczania składek, których wysokość miała zależeć od dochodów rolniczych oraz od liczby osób pracujących w gospodarstwie. Co więcej, nie uwzględniono też propozycji miejsca dotowania rolniczych ubezpieczeń społecznych. Wsparcie zatem nadal otrzymują emeryci i renciści, a nie aktualnie pracujący w rolnictwie;

regulacja ustawy z września 2009 roku⁵ odnosząca się do zróżnicowania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne rolników w zależno-

³ Mowa o art. 5a w brzmieniu ustawy z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1996 r. Nr 124, poz. 585).

⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 873).

⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2009 r. Nr 79, poz. 667).

ści od posiadanego obszaru użytków rolnych. Wyższą składką ubezpieczeniową objęto jednak tylko 20,4 tys. gospodarstw, co stanowi zaledwie 2% ich ogółu. Nadal jednak składka ta nie jest powiązana w żaden sposób z dochodem uzyskiwanym z gospodarstwa i, co więcej, nie przekłada się na wysokość otrzymywanego świadczenia.

Warte zaznaczenia są szczególnie przywołane wyżej przepisy wprowadzone do systemu KRUS w roku 2004, który przyniósł zarazem zasadniczą zmianę sytuacji w rolnictwie, bo dochody gospodarstw wzrosły znacząco, nawet te liczone w cenach stałych. Np. liczone w cenach z 2003 roku wzrosły w odniesieniu do 2004 roku o 90,1% w stosunku do średniej z pięciolecia 1999-2003 i rosły nadal. W efekcie tego procesu w pięcioleciu 2006-2010 dochody te były większe średniorocznie już o 129,5% w porównaniu z sytuacją sprzed akcesji (lata 1999-2003). Źródłem tej poprawy był duży wzrost dotacji budżetowych, korzystne relacje cen produktów rolniczych i środków produkcji nabywanych przez rolników, oraz poprawa efektywności produkcji. Przy czym należy dodać, że część gospodarstw skorzystała z tej sytuacji, by zrekonstruować i zmodernizować posiadany majątek, zwiększyć skalę produkcji oraz dochód. Ocenia się, że w latach 2006-2008 liczba gospodarstw z dochodami właściciela i członków jego rodziny pracujących w posiadanym gospodarstwie na poziomie zbliżonym do parytetowego i wyższym, oraz z rozszerzoną reprodukcją środków trwałych, wyniosła 290-300 tys., podczas gdy w latach poprzedzających akcesję wynosiła zaledwie około 25 tys. Sytuację tę ilustruje tabela.

Lata	Dochody w mln zł liczone w cenach bieżących	Dochody w mln zł liczone w cenach stałych z 2003 roku	Średnie dochody liczone jak obok w latach 1999-2003 = 100
1999-2003	9 141	10 070	100,0
2004	19 928	19 151	190,1
2005	18 364	17 280	171,6
2006	21 394	20 025	198,8
2007	27 576	25 260	250,8
2008	23 505	20 613	204,7
2009	27 094	23 084	229,2
2010	31 891	26 565	263,8

Kolejne zgłaszane postulaty zmian systemu ubezpieczenia społecznego rolników mają pewną charakterystyczną tezę, a można ją ująć następująco: po 2004 roku rolnictwo powiększyło ponad dwukrotnie swoje realnie liczone dochody, więc należy odciążyć budżet państwa, powiększając składki płacone przez rolników indywidualnych z tytułu ubezpieczenia emerytalno-rentowego i zdrowotnego. Ten pierwszy rodzaj ubezpieczenia budzi większe zainteresowanie, bo np. w latach 2006-2008 jego udział w łącznej kwocie wydatkowanej z budżetu państwa wynosił aż 87%.

Kierunki możliwych zmian

W dobie XXI wieku, nacechowanego postępującym spowolnieniem światowej gospodarki, nie wiedząc jeszcze, jak dalece wywierać ono będzie dodatkowo poważny nacisk na finanse publiczne w Polsce, sektor budżetowy, w tym także KRUS, musi starać się zrationalizować swoją działalność. KRUS musi zatem poszukać z innymi instytucjami metod zreformowania systemu ubezpieczeniowego i podatkowego w rolnictwie. Lepiej to robić wcześniej, niż działać pod presją rynków finansowych, kiedy to nie da się wykluczyć, że trzeba będzie zwiększyć fiskalizm w naszym rolnictwie. Zdrowe finanse publiczne jeszcze bardziej zyskują na znaczeniu w nowym budżecie UE, gdyż wypłata funduszy strukturalnych i na rozwój wsi podlegać będzie tzw. warunkowości makroekonomicznej, a więc zależeć będzie od przestrzegania ustalonych wskaźników deficytu i długu publicznego.

Co w kwestii reformy systemu wydaje się dziś konieczne? Jakimi metodami jest to możliwe do osiągnięcia – poprzez rozwiązania całościowe czy politykę małych kroczków? Przykładem próby odpowiedzi może być przedstawiona na niedawnej konferencji w PAN propozycja Fundacji na rzecz Rozwoju Rolnictwa.⁶ Dodajmy, że korekta objęłaby jedynie około 54% gospodarstw indywidualnych w kraju, bo taki jest udział tych podmiotów opłacających składki w KRUS.

⁶ Mowa o koncepcji reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce w raporcie Marka Zagórskiego, Prezesa Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej – Forum Inicjatyw Rozwojowych EFRWP – i współautorów – Jarosława Nenemana i Mariusza Plicha. Autorzy prezentowali raport podczas debaty we wrześniu 2012 r. w Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, m.in. z udziałem panelistów: dr Agnieszki Chłoń-Domińczak z Zakładu Demografii SGH, poseł Joanny Kluzik-Rostkowskiej, Zbigniewa Derdziuka – Prezesa ZUS, prof. zw. dr hab. Marka Góry (z Katedry Ekonomii, SGH), Zastępcy Prezesa KRUS Daniela Zahorenko, Adama Tańskiego (Członka Kapituły Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej).

Pożądanee zmiany dotyczyć powinny, po pierwsze, zdefiniowania pojęcia „aktywny rolnik”. Po drugie, zasadne byłoby rozpoczęcie uregulowania kwestii reformy systemu obciążeń osób pracujących we własnych gospodarstwach rolnych od reformy obecnie obowiązującego sposobu opodatkowania gospodarstw, bo objęłaby ona je wszystkie. Dopiero w nawiązaniu do tego należałoby zająć się reformą ubezpieczenia społecznego, by dopełnić całości. Relacja łącznych kosztów podatków i składek płaconych z tytułu ubezpieczenia społecznego w uzyskiwanych dochodach osób pracujących we własnym gospodarstwie rolnym (w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną) wynosi bowiem jedynie około 11%, podczas gdy u osób zatrudnionych gdzie indziej udział ten wynosi około 24%. Warto podkreślić, że taki sposób uregulowania przedmiotowej kwestii zniechęciłby do ubezpieczania się w KRUS osób, które nie są rolnikami.

Mając na uwadze rachunek obciążeń finansowych, można by przyjąć 5 założeń:

- posiadacze gospodarstw płaciliby podatek dochodowy wg zasad określonych ustawą z 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, a także innych aktów prawnych dotyczących tego samego zagadnienia, które obowiązywały tę grupę osób w 2009 roku;
- podatkiem objęte byłyby wszelkie dochody: z prowadzonej produkcji rolniczej i innej, z dopłat bezpośrednich i z pracy poza posiadaniem gospodarstwem i byłyby dzielone przez liczbę osób ubezpieczonych w KRUS;
- osoby ubezpieczone w KRUS płaciłyby składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i zdrowotne według zasad obowiązujących powszechnie w naszym kraju, i częściowo rozliczając je w zeznaniu podatkowym przez właścicieli ziemi, a ci ostatni rozliczaliby ten przychód w swoich zeznaniach podatkowych. Rozwiązanie docelowe w zakresie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne polegałoby na naliczaniu składki od faktycznie uzyskiwanego przez ubezpieczonego dochodu. W rozwiązaniu docelowym stopa procentowa składki na ubezpieczenie zdrowotne wynosiłaby 9% podstawy wymiaru składki. Wprowadzenie rozwiązania docelowego spowodowałoby zmniejszenie wydatków budżetu państwa na składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników. W porównaniu do wydatków przeznaczonych na ten cel w 2011 roku, w roku 2013 wysokość oszczędności budżetowych wyniosłaby 700 mln zł, w 2014 roku – 1,8 mld zł, natomiast od 2015 roku – całość wydatków ponoszonych z budżetu państwa jak w 2011 roku na ten cel;
- gospodarstwa nadal płaciłyby podatek gruntowy na obecnie obowiązujących zasadach, który przyjmuje rolę podatku płaconego od nieru-

chomości (podatek katastralny), a podatek ten obciąża koszty prowadzenia gospodarstwa. Dochody gospodarstw dzierżawiących ziemię pomniejszane byłyby o kwoty dopłat bezpośrednich pobieranych przez właścicieli ziemi, a ci ostatni rozliczaliby ten przychód w zeznaniach podatkowych. Na powyższej podstawie stwierdzono bowiem, że dochody gospodarstw najmniejszych (do 2 ESU) nie uległyby zmianie, ale ich posiadacze nie byłoby w stanie opłacić składki ubezpieczenia emerytalno-rentowego oraz zdrowotnego i byłoby ubezpieczeni tylko wtedy, kiedy pracowaliby poza posiadaniem gospodarstwem. Dochody gospodarstw większych uległyby natomiast obniżeniu o 25,4-51,1%, a największy spadek nastąpiłby w gospodarstwach mniejszych. Z tego powodu tylko około 96 tys. największych gospodarstw rolnych zapewniłoby swym posiadaczom oraz członkom ich rodzin pracującym w gospodarstwie oraz ubezpieczonym w KRUS dochody na poziomie parytetowym i środki na reprodukcję rozszerzoną majątku. Wzrósłby także udział gospodarstw z ujemną reprodukcją majątku trwałego, co stawiałoby pod znakiem zapytania ich funkcjonowanie w dłuższej perspektywie czasowej. Wydatki budżetu państwa w przypadku charakteryzowanego sposobu reformy obciążeń osób pracujących we własnych gospodarstwach rolnych mogłyby jednak być mniejsze o około 9,8 mld zł i przyspieszeniu uległaby koncentracja nieruchomości rolnych w stosunkowo niewielkiej grupie największych gospodarstw rolnych.

Proponuje się również rozwiązania nie wymagające dokumentowania zdarzeń gospodarczych przez małe gospodarstwa i weryfikację przychodu na podstawie faktur VAT RR. Rozwiązanie to mogłoby być skuteczne pod warunkiem, że wszyscy rolnicy dokonywaliby sprzedaży fakturowanej. Oczywiście możliwe są jeszcze inne, mniej radykalne rozwiązania, np. w kwestii rewizji obciążeń (podatków i ubezpieczeń społecznych) osób pracujących w posiadanych gospodarstwach rolnych. Problem jest na tyle ważny, że warto rozpatrzyć więcej wariantów jego rozwiązania, by spośród nich wybrać ten, który przyniesie ulgę krajowemu budżetowi i ułatwi rozwiązywanie najważniejszego problemu polskiego rolnictwa, jakim jest rodrobienie agrarne.

Konkludując, wprowadzenie wymienionych propozycji zmian wymagałoby uprzednio możliwości obliczania dochodu w gospodarstwach rolnych. Byłoby to również ważnym krokiem w kierunku przebudowy systemu podatkowego, wymagającego m.in. zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (system PIT) i w ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Wydaje się, że jest to najbardziej właściwy kierunek reform syste-

mu ubezpieczeń społecznych, bowiem dotychczasowe próby zmiany systemu KRUS pomijały możliwości tkwiące w niesprawnym systemie podatkowym istniejącym w rolnictwie. Tymczasem reforma powinna rozpocząć się od zmian zasad opodatkowania całego rolnictwa. Tym bardziej, że obecna forma podatku rolnego, nie zmieniana od wielu lat, nie uwzględnia rzeczywistego położenia dochodowego rolników. Na pewno reformy w takiej skali i w takim zakresie nie można realizować od zaraz, ponieważ ciągle nie są jasne reguły budżetowego wsparcia rolnictwa w latach 2014-2020. Trzeba też pamiętać o skutkach spadku dochodów w wyniku likwidacji limitów mlecznych w 2015 roku, upłynięcia terminu moratorium na import śruty sojowej GMO w 2016 roku, a także prawdopodobnie 3-krotnego poszerzenia obszarów uznanych za zagrożone nadmierną emisją związkami azotu (OSN). Szacuje się, że pociągną one za sobą ograniczenie dochodów gospodarstw rolnych o kolejne 2-3 mld zł.

KRUS wobec przemian na obszarach wiejskich

KRUS jest podmiotem współrealizującym politykę rolną, w dużej części dotyczącą ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, prewencji i profilaktyki zdrowia na obszarach wiejskich, a szerzej – zabezpieczenia społecznego ludności rolniczej. Wyręcza niejako również klasyczną politykę społeczną, gdyż ta na polskiej wsi jest słabo nadal wykształcona, głównie z uwagi na istniejący system podatkowy. Świadczenia z Kasy mają także znaczenie dla płynności i wypłacalności naszego rolnictwa, szczególnie w rodzinach wielopokoleniowych. KRUS i podatek rolny oraz powierzchniowe dopłaty bezpośrednio to, z drugiej jednak strony, kluczowe instrumenty krajowej polityki rolnej, które hamują przemiany strukturalne w naszym rolnictwie i na wsi. Reformować trzeba, na dobrą sprawę, równocześnie wszystkie te trzy obszary. Ta złożona współzależność to w istocie główna trudność polityczna wdrożenia takowej reformy.

Bezsprzecznie zatem likwidacja KRUS byłaby bezzasadna. Instytucja ta nie tylko realizuje usługi z zakresu ubezpieczenia społecznego osób związanych z prowadzeniem produkcji rolniczej, ale funkcjonowanie tej instytucji ma ścisły związek z kształtowaniem przyszłego losu większości osób pracujących obecnie w gospodarstwach rolnych i stopniem samowystarczalności żywnościowej kraju. Likwidacja KRUS i „zagospodarowanie” w wyniku reformy usług ubezpieczenie społeczne osób pracujących we własnym gospodarstwie rolnym przez ZUS mogłoby zatracić realizację tej ważnej funkcji.

Co równie ważne, KRUS jest częścią – strategicznego dla polityki społecznej, a także rolnej – sektora finansów publicznych. Sektor ten od kilku już lat wykazuje poważne napięcia. Ich wyrazem jest m.in. to, że od trzech lat objęci jesteśmy unijną procedurą nadmiernego deficytu. Niebezpiecznie zbliżamy się też do przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego zadłużenia publicznego. Gdyby tak się stało, trzeba by wdrożyć ostry program konsolidacji fiskalnej. Trzeba też dodać, że ok. 1/3 potrzeb pożyczkowych naszego budżetu państwa pokrywanych jest przez inwestorów zagranicznych, którzy przy pogorszeniu się pozycji fiskalnej mogą się z Polski bardzo szybko wycofać.

Prof. dr hab. Andrzej Kowalski, Dyrektor Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie.

Streszczenie

Znaczenie uchwalenia i funkcjonowanie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Próba bilansu

Zalety ubezpieczenia społecznego rolników funkcjonującego w ramach KRUS, ale i wady tego systemu, dostrzegano już w początkach jego funkcjonowania. Na te drugie wskazywała samokrytycznie nawet część twórców ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Krytykę odnoszono zwłaszcza do poziomu dotacji budżetowej do rolniczych emerytur i rent oraz do kosztów funkcjonowania KRUS. Dość wcześnie zaczęto eksponować inny zarzut, że w Kasie być może ubezpieczają się osoby nie będące rolnikami. Propozycji reform ubezpieczenia społecznego rolników w okresie jego 20 lat istnienia było wiele. W odniesieniu do nich autor sugeruje, że jego zdaniem, po pierwsze, trzeba by zacząć od zdefiniowania pojęcia „aktywny rolnik”. Po drugie, należałoby wprowadzić opodatkowanie wszystkich gospodarstw rolnych, co zapewne zniechęcałoby do ubezpieczania się w KRUS osób, które nie są rolnikami, a dopiero po uregulowaniu tych zasadniczych kwestii warto rozpocząć reformę ubezpieczenia społecznego rolników jako całości systemu związanego z polityką rolną i przemianami na obszarach wiejskich.

Summary

**Consequence of adopting and functioning of
Farmers Social Security Act.
Attempt of bilans**

Advantages and deficiencies of Farmers' Social Security which operate in the frames of Agricultural Social Insurance Fund were seen from beginning its functioning. Deficiencies were pointed self-critically by makers of Act from 20th December 1990. Critique referred especially to the rate of budget grant for agriculture old age pensions and pensions as well as to the costs of KRUS functioning. Another early accusation was notification that persons insured at KRUS aren't farmers. There were many proposals of agricultural social insurance system reforms for 20 years of KRUS' existence. Regarding to those proposals author suggest firstly: to define notion of „active farmer”. Secondly: introduction taxation of all farms, which would probably discourage persons who aren't farmer from entering to agricultural social protection system. After settling these principia the reform of agricultural social protection system could be a part of whole system connected to agricultural policy and changes on rural areas.

*Prof. Andrzej Kowalski, Director for Institute of Agricultural
and Food Economics – National Research Institute in Warsaw.*

Wydolność finansowa funduszu emerytalnego FUS w prognozie. Zalecenia Białej Księgi Komisji Europejskiej.

Prognoza średnioterminowa FUS wskazuje, iż jego niedobór (ujemne saldo przepływów) w latach 2013-2017 może wynieść 346 mld zł w wariantcie środkowym przyjętych parametrów makroekonomicznych. Niedobór ten może być wyższy z uwagi na odchylenia przyjętych do prognozy makro wskaźników od realnie kształtujących się ich wielkości w gospodarce. Niedobór w funduszu rentowym w analizowanym okresie jest szacowany na 85 mld zł, a jego implikacją może stać się powrót do wyższej składki rentowej, zmiana zasad przyznawania rent (i ich obniżenie), a także ograniczenie waloryzacji do kompensującej inflację. Modernizacja systemu emerytalnego, opieki zdrowotnej oraz opieki długoterminowej stały się jednym z trzech filarów strategii wzmocnienia krajowych budżetów, które podjęto i rozwinęto we wspólne cele dotyczące:¹

- 1) adekwatnych,
- 2) stabilnych oraz
- 3) elastycznych emerytur.

Udział emerytur w wydatkach publicznych UE rośnie: obecnie wynosi blisko 10% PKB, w 2060 roku osiągnie zapewne 12,5%.² Filary strategii modernizacyjnej obejmują: podwyższanie wieku emerytalnego, sprawiedliwość aktuarną oraz rozwój dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych (zakładowych i indywidualnych). Zalecenia Komisji Europejskiej³ wspierają działania rządów na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się w wy-

¹ Rada Europejska, *Jakość i wykonalność emerytur – Wspólne sprawozdanie dotyczące celów i metod roboczych, w dziedzinie emerytur*. 1067/01 ECOFIN 198 SOC 272, Sztokholm 2001.

² *Sprawozdanie o starzeniu się społeczeństwa*. Ageing Report, KE, 2012 r.

³ Komisja Europejska, *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*. COM (2012) 55, Bruksela 2012.

dłużonym czasie życia. Roczne analizy wzrostu gospodarczego w 2011 i 2012 roku, posłużyły wzmocnieniu zaleceń wobec krajów członkowskich w zakresie ograniczania wczesnych emerytur i innych możliwości wczesnego zaprzestania aktywności zawodowej.

Do głównych filarów wzmocnienia funduszy emerytalno-rentowych należy podwyższanie wieku emerytalnego. Obecnie Niemcy, Wielka Brytania oraz Polska przodują z docelowym wiekiem emerytalnym 67 lat, stopniowo wprowadzanym przez następne 25 do 35 lat. Podwyższa się czas pracy niezbędny do uzyskania prawa do pełnej emerytury i ogranicza się „drogi ucieczki” z rynku pracy. W niektórych krajach działania rządów spotkały się ze zdecydowanym oporem. Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Kirgistan i Mołdowa przesunęły w czasie wprowadzenie wcześniej uchwalonego podwyższenia wieku emerytalnego, lub z niego w ogóle zrezygnowały. Jednakże w okresie od 2001 do 2008 roku, średni wiek odejścia z rynku pracy w UE-25 wzrósł o 1.3 lat.

Kolejnym filarem modernizacji jest rozwój systemów zdefiniowanej składki (DC), w celu ściślejszego powiązania świadczeń ze składkami płaconymi przez pracownika przez całe życie zawodowe. Zwolennicy tego typu reformy utrzymują, że zwiększa ona „sprawiedliwość aktuarialną”. Z punktu widzenia zadowalającej wysokości świadczeń (adekwatność), system DC jest mniej korzystny aniżeli polegający na uwzględnianiu końcowych lat pracy i dlatego tworzy się zachęty finansowe do opóźniania momentu przechodzenia na emeryturę.

Ważnym zadaniem staje się rozwój dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych. Opracowywane są tzw. opcje domyślne: pracownik jest automatycznie kierowany do rozwiązania, które jest uważane za najkorzystniejsze dla niego, a jednocześnie ma prawo zmiany opcji. Wielka Brytania w 2012 roku podjęła reformę polegającą na kierowaniu pracowników, którzy mają do tego prawo, albo do opcji przewidującej konto osobiste, albo do systemu pracowniczego organizowanego przez pracodawców.

Aby wzmocnić bazowe systemy emerytalne, tworzy się fundusze rezerwowe, które zabezpieczają je przed ryzykiem demograficznym i wzrostem wydatków na świadczenia starzejącej się populacji.

1. Charakterystyka funduszy rezerwowych

Fundusze rezerwowe ubezpieczeń społecznych zasadniczo zaczęły powstawać w II połowie XX wieku. Najstarszy z nich utworzono w USA w 1940 roku, w okresie po wielkim kryzysie oraz po uchwaleniu ustawy

o ubezpieczeniu społecznym.⁴ Stanowiła ona podstawę budowy państwa opiekuńczego, stanowiąc także punkt odniesienia dla tworzenia ładu w zakresie zabezpieczenia społecznego w powojennej Europie. Ustawa wprowadziła system solidarności federalnej na rzecz ludzi starszych, dzieci bez stałego utrzymania oraz bezrobotnych. Nowy plan emerytalny był skierowany w przyszłość, kiedy pokolenia pracujących osiągną wiek emerytalny. Podstawę zasilania stanowiło obciążenie wynagrodzeń pracujących oraz przekonanie, iż metoda ubezpieczenia jest lepsza od zadłużania się budżetu federalnego. Fundusz amerykański – *Social Security Trust Fund*, stał się największym funduszem rezerwowym na świecie z aktywami (grudzień 2006 r.) na kwotę 2 048 mld USD, a łączne aktywa wszystkich tego typu funduszy w wybranych 15. krajach OECD przekroczyły 4 100 mld USD.⁵ W zestawieniu tym znalazła się także Polska, która od 2002 r. posiada wyodrębniony Fundusz Rezerwy Demograficznej. Jest on stosunkowo mało zasobny, jednakże ponad dwukrotnie większy aniżeli fundusz duński powołany w 1964 roku, który zamyka omawiane zestawienie. Wysokość zgromadzonych aktywów zależy od sposobu kształtowania źródeł finansowania opisywanych instytucji finansowych oraz zasad, na których opiera się ich polityka lokacyjna.

Fundusze rezerwowe posiadają różne nazwy, które z reguły nawiązują do faktu, iż stanowią one zabezpieczenie finansowe powszechnych, publicznych systemów emerytalnych. Przykładowo można wymienić: Emerytalny Fundusz Rezerwowy (FRR, Francja), Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (SSF, Dania), Fundusz Stabilizacji Finansowej Ubezpieczeń Społecznych (SSFSF, Portugalia) czy też Fundusz Przyszłości (FF, Australia). Zasadniczo znane są dwa typy funduszy: jeden stanowi integralną część systemu ubezpieczeń społecznych (*Social Security Reserve Fund – SSRF*), drugi zaś – posiada autonomiczność funkcjonowania i jest wyodrębniony z systemu (*Sovereign Pensions Reserve Fund – SPRF*). Ich zadanie jest zasadniczo podobne – mają na celu wspieranie systemów emerytalnych typu PAYG (*pay-as-you-go*), nie zaś zastępowanie sposobu ich finansowania. Tworzenie funduszy traktowane jest jako narzędzie akumulacji środków finansowych na wydatki przyszłe, służące stabilizowaniu systemu podatkowego oraz odpowiedniemu zarządzaniu długiem publicznym. Fundusze rezerwowe służą także podwyższaniu oszczędności w systemie publicznym, co bezpośrednio wpływa na poziom oszczędności krajowych. Należy pamiętać, iż środki aktywowane w funduszach służą wydatkom przy-

⁴ *Social Security Act*, w: J.K. Galbraith, *Ekonomia w perspektywie*, PWE Warszawa 1992, str. 229.

⁵ J. Yermo: *Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No 15 2008, s. 5.

szłym, a rządy mogą kształtować politykę redukcji wydatków oraz niebezpieczeństwa podnoszenia podatków i obciążania kosztów pracy. Podkreślane jest znaczenie przeciwdziałania tzw. szokom demograficznym, które stanowią wyzwanie dla polityki społecznej oraz aktywnej polityki rynku pracy, przeciwdziałającej obniżaniu produktywności populacji pracujących.⁶ Niepokojącym zjawiskiem może stać się skłonność do podwyższania podatków w warunkach uelastyczniania warunków świadczenia pracy. Kiedy Jeremy Rifkin wieszczył koniec pracy,⁷ nie brano pod uwagę faktu, iż utrata miejsc pracy w przemyśle zostanie uzupełniona przez nowe kompetencje w usługach. Ponadto koncepcja *flexicurity*,⁸ pozwoliła na przejściowe zahamowanie wzrostu kosztów pracy, należy wszakże pamiętać, iż nie pozostaje to bez wpływu na kształtowanie się wysokości składki w systemie ubezpieczeń społecznych. Praca elastyczna jest inaczej, znacznie mniej obciążona daniną na rzecz systemu repartycyjnego i zasadniczo nie wpływa na akumulację w systemie kapitałowym. W tej sytuacji kluczowe znaczenie ma własna przezorność pracownika, którego świadczenie będzie kształtowane w oparciu o akumulację części obecnego uzyskiwanego dochodu. Znaczenie oszczędzania emerytalnego rośnie też z uwagi na obiektywnie słabnącą rolę systemu repartycyjnego, jako asekurowania wysokości przyszłego świadczenia emerytalnego. Dotyczy to także polskiego zreformowanego systemu emerytalnego, w którym wyraźnie nie domaga tzw. trzeci filar, który jest fakultatywnym sposobem ubezpieczenia emerytalnego. Należy w nim upatrywać zarówno „część systemu łagodzącą konsekwencje społeczne reformy”,⁹ jak i metodę podwyższenia świadczenia indywidualnego oraz amortyzatora napięć w bazowym systemie emerytalnym.

Konstrukcja funduszy rezerwowych w krajach rozwiniętych czyni nadzór nad nimi – transparentnym, a politykę lokacyjną oraz standardy jej wykonywania – jako służące bezpieczeństwu aktywów. Polityka lokacyjna jest zdywersyfikowana, otwarta na ekspozycję zagraniczną, a jej cechą jest możliwość korzystania z rozbudowanych instrumentów finansowych. Charakter inwestycji w różnych krajach jest odmienny, jest bardziej konserwatywny aniżeli w przypadku funduszy emerytalnych, co zostanie opisane w dalszej części artykułu.

⁶ J. Yermo, op. cit, s. 4.

⁷ E. Bendyk, E. Lisowska, *Przyszłość pracy*, Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa 2006, s. 71.

⁸ M. Rymśza, *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, Warszawa 2005, s. 13-14.

⁹ T. Szumlicz, *Oszczędzaj na emeryturę*, PIU, Warszawa 2009, s. 20.

2. Funkcjonowanie wybranych funduszy rezerwowych

Francuski Emerytalny Fundusz Rezerwy Emerytalnej (FRR) powstał w 1999 roku, w następstwie analizy efektów symulacji i badań nad rozwojem ludnościowym społeczeństwa francuskiego, która wskazywała na znaczne wydłużenie okresu przebywania na emeryturze. Miałby on wynieść – według prognoz – 28 lat w 2040 roku, zamiast 22 na przełomie dekady. Wzrost dopłat do systemu emerytalnego ma osiągnąć wielkość od 0,8% PKB w 2020 do 2,8% w 2040 roku.¹⁰ Uznano, iż w celu wsparcia słabnącego systemu publicznego należy zapewnić FRR stabilne podstawy egzystencji, które obejmować miały cztery zasadnicze źródła finansowania:

- 1) dwuprocentowy podatek socjalny od przychodów kapitałowych, zarówno państwowych, jak i prywatnych,
- 2) nadwyżki z funduszu ubezpieczenia osób w starszym wieku (*National Old Age Fund*),
- 3) środki pieniężne z prywatyzacji majątku państwowego, jego udziałów i akcji, a także sprzedaży licencji dla telefonii trzeciej generacji (UMTS),
- 4) przychody, donacje oraz wpływy, które będą miały charakter nieperiodyczny.

Analiza funkcjonowania metody finansowania zasilania FRR, wskazuje, iż stał się on funduszem zasobnym, o stale powiększanej sumie aktywów. Założono, iż w latach 2006-2020 należy zgromadzić aktywa na poziomie 208 mld euro, uwzględniając coroczne wpłaty na poziomie 6,1 mld euro oraz zrealizowane w tym czasie zróżnicowane stopy zwrotu.¹¹ Doświadczenia operacji na rynku finansowym w latach 2007-2008 skłoniły ostatnio władze FRR do wydania zmienionej rekomendacji dotyczącej polityki inwestycyjnej.¹² Poziom aktywów funduszu wynosi obecnie około 29 mld euro, co oznacza ich stopnienie o blisko 5 mld euro w stosunku rocznym.¹³ Analiza wskazówek do nowej polityki lokacyjnej ujawnia, iż preferowana będzie budowa bardziej zrównoważonego portfela waloarów aniżeli w latach minionych. Wysokość zaangażowania w poszczególne klasy lokat przedstawiać się będzie następująco: akcje (na regulowa-

¹⁰ J. Ch. Newlands: *The French state pension reserve continues to thrive, and potentially disruptive stock market correction of last year*, EPN European Pensions and Investment News, 12.07.2007, s. 1.

¹¹ Tamże.

¹² *General investment policy guidelines*, FRR, Paris, 2009 s. 4.

¹³ H. Wheelan, *France's FRR ups vigilance, on tax haven risk for investments, highlights green real estate*, Responsible Investor, 17.06 2009, s. 1.

nych rynkach) – nie więcej niż 45%, obligacje o stałej stopie oprocentowania – do 25%, o stopie zmiennej – do 20%. Lokowanie w nieruchomości może angażować nie więcej niż 5% aktywów funduszu, podobnie jak w towary i dobra szybko zbywalne.¹⁴ Analitycy funduszu oszacowali, iż strategia inwestycyjna, która zostanie oparta o budowę portfela o wymienionej strukturze, powinna przynieść w nadchodzących latach stopę zwrotu na poziomie 6,3%. Można przyjąć, iż w warunkach ustabilizowanych ryn . Jedynym istotnym zastrzeżeniem jest wymóg, aby inwestowanie odbywało się w przedsięwzięcia społecznie odpowiedzialne. W funduszu został powołany specjalny komitet inwestycyjny, którego jednym z zadań jest identyfikowanie firm, które nie respektują zasad tzw. UN Global Compact, odwołujących się do ochrony praw człowieka, środowiska naturalnego, walki z korupcją oraz warunków pracy.¹⁵ Fundusz przestrzega także zasad określonych przez Międzynarodową Organizację Pracy oraz jest sygnatariuszem Zasad Odpowiedzialnego Inwestowania¹⁶ opracowanych przez ONZ (UN Principles on Responsible Investment).

Narodowy Fundusz Rezerwy Emerytalnej w Irlandii (NPRF) został powołany stosunkowo niedawno (2001), ale szybko uzyskał jednak status instytucji o dużym prestiżu i zasobności. Pomimo najbardziej niekorzystnego w jego historii ujemnego zwrotu z inwestycji w 2008 roku (-30,4%), poziom aktywów funduszu na jego koniec osiągnął 16,1 mld euro. Stawia to NPRF pośród funduszy o średniej wielkości. Dostępne dane wskazują, iż dobre wyniki inwestycyjne w ostatnich latach pozwoliły na odrobienie strat, a fundusz powiększył aktywa o ponad 6 mld euro. Fundusz asekuruje pokrycie kosztów funkcjonowania zarówno publicznego systemu emerytalnego, jak i opieki społecznej. Możliwość uruchomienia zgromadzonych aktywów przewidziano w 2025 roku, z możliwością wykorzystywania zasobów do 2055 roku. Przeprowadzone prognozy wskazują, iż łączne wydatki na opiekę społeczną oraz system emerytalny wzrosną w Irlandii z 5% w 2017 roku do 13% PKB w 2050 roku.¹⁷ Fundusz rezerwy ustanowiono w 2001 roku, a rząd został zobowiązany specjalną ustawą do corocznego inwestowania w nim równowartości 1% PNB. Ustanowienie stabilnego źródła finansowania spowodowało szybki przyrost aktywów, już w pierwszym roku działalności osiągnęły one 7,4 mld euro. Napływające środki są

¹⁴ *General investment policy guidelines*, op. cit., s. 2.

¹⁵ H. Whellan, *France's FRR plots SRI review for all asset classes*, Responsible Investor, 15.04.2008, s. 1.

¹⁶ Opis Zasad Odpowiedzialnego Inwestowania dostępny na domenie <http://www.unpri.org/principles/>.

¹⁷ National Pensions Reserve Fund, *Annual Report and Financial Statements 2008*, Dublin 2009, s. 6.

kontrolowane i zarządzane przez Komisję NPRF, która może swobodnie określać i wdrażać strategię inwestowania, z uwzględnieniem zasad polityki lokacyjnej opisanych w statucie funduszu. Zakładają one bezpieczne inwestowanie, uwzględniające uzyskanie optymalnej stopy zwrotu oraz akceptowalny poziom ryzyka, uzyskujące aprobatę Komisji.¹⁸ W ostatnich miesiącach wyjątkowo zaistniała sytuacja odmienna. W pierwszym półroczu br. środki funduszu na kwotę 7 mld euro zostały zainwestowane w pakiet akcji preferencyjnych zaoferowanych przez Bank of Ireland oraz Allied Irish Banks plc. Inwestycje te zostały dokonane w porozumieniu z ministrem finansów, w celu rekapitalizacji banków i w tym przypadku nie podlegały uregulowaniom statutowym.

Polityka inwestycyjna podporządkowana została obecnie strategicznemu celowi, jakim jest w 2009 roku realokacja aktywów NPRF w różne klasy instrumentów finansowych. Analiza wskazuje, iż polityka lokacyjna będzie aktywna, założono bowiem, iż w końcu b.r. 2/3 aktywów zostanie zgromadzonych w akcjach spółek, z czego większość w przedsięwzięciach o dużej kapitalizacji. Zaangażowanie w spółki o małej kapitalizacji i tzw. rynki wschodzące nie powinno przekroczyć odpowiednio po 5% aktywów. Inwestycje w obligacje o różnym profilu emitenta mają sięgnąć 13%, zaś w prywatne przedsięwzięcia 10% (w tym 2% – w infrastrukturalne).¹⁹ Można pokusić się o stwierdzenie, iż strategia funduszu irlandzkiego będzie agresywna, uznano zapewne, iż w bieżącym roku inwestycje w akcje staną się najbardziej rentowne. NPRF jest sygnatariuszem Zasad Odpowiedzialnego Inwestowania, opracowanych przez ONZ, podobnie jak francuski FRR. Oznacza to wysoki standard etyczny w angażowaniu aktywów funduszy, nie dokonywanie lokat w przedsięwzięcia o wątpliwej konotacji lub figurujących na tzw. liście negatywnej, sporządzanej we współpracy z organizacją SRI.

3. Fundusz Rezerwy Demograficznej – zarys organizacji i funkcjonowania

Polski fundusz rezerwy został utworzony w następstwie zmian wprowadzonych reformą emerytalną, jednakże jego faktyczne uruchomienie nastąpiło z kilkuletnim opóźnieniem. FRD zaczął swoje funkcjonowanie

¹⁸ Tamże.

¹⁹ NPRF, *Investment Strategy*, <http://www.nprf.ie/InvestmentStrategy/investment-Strategy.htm>, 2009.

w 2002 roku²⁰ „...dla ubezpieczeń emerytalnych ze środków pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku funduszu emerytalnego”. Zgodnie z przepisem ustawowym pomniejszane są one o „...kwotę niezbędną na wypłatę świadczeń wymagalnych w pierwszym miesiącu kolejnego roku kalendarzowego”.²¹ W początkowym okresie działalności Funduszu, w latach 2002-2003, głównym źródłem zasilania Rezerwy Demograficznej była część składki na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 0,1% podstawy wymiaru. Została ona ustalona na tym poziomie po obniżeniu z wielkości 1%, co umożliwiło zachowanie 2,2 mld zł na rzecz wypłat świadczeń z FUS.²² Zmniejszenie wysokości odpisu motywowano skutkami spowolnienia gospodarczego oraz koniecznością sfinansowania tzw. opóźnień transferowych, będących skutkiem niedostosowania systemu informatycznego ZUS do wymogów reformy emerytalnej. W następnych latach, począwszy od 2004 roku, wysokość części składki emerytalnej sukcesywnie podwyższano o 0,05% do wielkości maksymalnej – 0,35% w 2009 roku. Środki z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa zaczęły wpływać na konto Funduszu w latach 2009 i 2010 – łącznie przekazano w tym czasie 1,7 mld zł.

Ponieważ przepisy ustawowe, zawarte w rozdziale 6 przedmiotowej ustawy nie odnoszą się wprost do określenia misji i celu Funduszu, warto spróbować dokonać ich identyfikacji. Misję FRD można byłoby zdefiniować jako zapewnienie asekuracji wypłat świadczeń z funduszu emerytalnego, którego funkcjonowanie jest objęte ryzykiem demograficznym w perspektywie długoterminowej. Cel funkcjonowania Funduszu Rezerwy Demograficznej można opisać jako systematyczne gromadzenie środków finansowych, z przeznaczeniem na uzupełnienie ujawnionych niedoborów funduszu emerytalnego.²³ Uruchomienie finansowania niedoboru powinno następować wyłącznie z przyczyn demograficznych, na ściśle określonych zasadach. Istotną przeszkodą rozwojową, która ujawniła się w fazie projektowania, a następnie w trakcie życia Funduszu, stało się określenie dolnej granicy czasowej, od której dopuszczono możliwość skorzystania z jego aktywów. Ustalono, iż może stać się to „nie wcześniej niż w 2009 roku”, co przy zasadniczym zmniejszeniu odpisu na przychody, nie stwarzało perspektywy istotnego przyrostu aktywów. Cel, który realizuje Fundusz, jest możliwy do osiągnięcia poprzez gromadzenie aktywów finansowych i ich skuteczne lokowanie, bez możliwości zaciągania pożyczek i kredytowania przedsięwzięć. Podob-

²⁰ Art. 58 ust. 1. ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 z późn. zm., dalej – ustawy przedmiotowej).

²¹ Tamże.

²² J. Auleytner: *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, WSP TWP Warszawa, s. 410.

²³ *Fundusz Rezerwy Demograficznej*, Warszawa 2012, Centrala ZUS, s. 1.

nie jak w przypadku działalności lokacyjnej OFE, ustawodawca określił, iż jej efektem w FRD jest osiągnięcie maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności lokat.²⁴ Taki sposób sformułowania celu działalności lokacyjnej wskazywałby na dążenie do realizacji bardziej konserwatywnej aniżeli dynamicznej strategii w alokacji aktywów Funduszu. Znajduje to odzwierciedlenie w strukturze aktywów Funduszu oraz zasadach polityki lokacyjnej, które zostały przyjęte w jego działalności operacyjnej.

FRD jest instytucją typu SPRF, jednostką autonomiczną, wyodrębnioną, posiadającą własne źródła zasileń oraz politykę lokacyjną. Jego zadaniem jest akumulacja środków finansowych, których przeznaczeniem będzie pokrycie deficytu funduszu emerytalnego, spowodowanego negatywną sytuacją demograficzną. Podstawowym źródłem zasilania FRD jest odpis części składki na ubezpieczenie emerytalne i korzystne ich lokowanie przy zachowaniu maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności lokowanych środków. Polityka lokacyjna funduszu posiada charakter konserwatywny, podstawowymi instrumentami portfela są instrumenty bezpieczne – bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa. W katalogu dostępnych lokat znajdują się także depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe, papiery wartościowe emitowane przez gminy, akcje zdematerializowane oraz obligacje emitowane przez spółki publiczne. Przedstawione poniżej dane (patrz tab. 1) ukazują dynamikę kształtowania się przychodów (ogółem i z inwestycji) w zależności od poziomu odpisu na FRD w danym roku. Strata, którą fundusz zanotował w 2008 roku, była najniższą spośród funduszy o podobnym profilu inwestycyjnym, działających na rynku komercyjnym.

Tabela 1. Wysokość składki i przychodów FRD w latach 2002-2008 (mln zł)

Wyszczególnienie roku	Składka (% odpisu)	Składka (kwota)	Przychody z inwestycji	Przychody ogółem
2002	0,10%	220,4	13,7	234,1
2003	0,10%	224,8	21,0	245,8
2004	0,15%	349,4	73,6	423,0
2005	0,20%	492,3	160,6	652,9
2006	0,25%	657,2	248,6	905,8
2007	0,30%	890,0	138,8	1 028,8
2008	0,35%	1 209,4	-235,2	974,2
x	x	4 043,5	421,1	4 464,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS, 2009.

²⁴ Por. art. 63 ust. 1 ustawy systemowej.

Prognozy demograficzne²⁵ sporządzane od wielu lat wskazywały na rysującą się tendencję spadku liczby osób w wieku produkcyjnym w stosunku do liczby osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych w kolejnych dekadach. W okresie wchodzenia w okres nieczynności zawodowej roczników tak zwanego powojennego wyżu demograficznego (1946-1959), czyli po 2010 roku, Fundusz miał asekurować wypłaty świadczeń z systemu repartycyjnego, zarządzanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dziesięcioletni okres od wdrożenia reformy emerytalnej (1999) miał posłużyć zbudowaniu odpowiedniego zabezpieczenia finansowego. Fundusz wyposażono w osobowość prawną i opisano sposób jego zasilania oraz gromadzenia aktywów, a także instrumenty inwestycyjne. Jego powołanie wydawało się tym bardziej uzasadnione, iż pomimo ponadprzeciętnie dobrych wyników gospodarki w okresie transformacji ustrojowej, utrwaliło się zjawisko trwałego deficytu budżetowego. Okazało się ono, poza innymi czynnikami, niekorzystne dla rozwinięcia koncepcji funkcjonowania Funduszu Rezerwy Demograficznej i zasilania jego aktywów zgodnie z przyjętymi założeniami.

Perspektywy dalszego, skutecznego funkcjonowania FRD wydają się zależeć od kilku czynników. Trudno założyć, aby wpływy powiązane z wysokością obecnego odpisu od składki (0,35%) gwarantowały zbudowanie sumy aktywów, która w istotny sposób asekurować będzie narastający po 2020 roku deficyt części emerytalnej FUS. Aby to uczynić, należałoby albo znacząco podnieść odpis, albo zmienić sposób finansowania rezerwy na zbliżony do modelu francuskiego (specjalny podatek socjalny). Przychody z prywatyzacji od wielu lat stanowiły niezrealizowaną pozycję przychodową i opieranie na nich projekcji finansowych wydaje się być ryzykowne. Umożliwienie przekazywania do 40% środków z prywatyzacji na rzecz FRD, może okazać się trudne do wykonania z uwagi na kontrowersje związane z realizacją tego procesu w warunkach znacznej przeceny akcji na rynku kapitałowym.

4. Polityka lokacyjna FRD w latach 2009-2012

Analiza polityki lokacyjnej Funduszu wskazuje, iż jej kierunek jest ściśle powiązany z możliwościami inwestowania dopuszczonych przez ustawodawcę i nie może ulegać żadnym odchyleniom. Bezpieczeństwo lokowanych akty-

²⁵ W latach 1974-2006 Rządowa Komisja, a następnie (od 1997 r.) Rządowa Rada Ludnościowa, opracowała 30 raportów o sytuacji demograficznej Polski, ostatni za lata 2005-2006.

wów stanowi wyraźną wytyczną dla zarządzających, których możliwości inwestowania regulują przepisy szczegółowe.²⁶ Na ich podstawie środki pieniężne Funduszu są lokowane w następujące instrumenty finansowe:

- 1) bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa,
- 2) papiery wartościowe emitowane przez gminy, związki gmin i miasto stołeczne Warszawa,
- 3) dłużne papiery wartościowe gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa,
- 4) depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe,
- 5) tzw. akcje i obligacje zdematerializowane,²⁷
- 6) obligacje emitowane przez spółki publiczne.²⁸

Model zarządzania środkami FRD ulegał pewnej ewolucji w okresie programowania reformy emerytalnej. W początkowym brzmieniu tzw. ustawa systemowa zawierała przepis o zarządzaniu rezerwą demograficzną przez Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych. W okresie poprzedzającym uruchomienie działalności operacyjnej Funduszu nastąpiła istotna zmiana regulacji, która powierzyła zarządzanie jego aktywami Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych.

Politykę lokacyjną, która jest prowadzona przez zarządzającego, można określić jako model pasywnego zarządzania. Procedura lokowania środków FRD jest zatwierdzana przez Zarząd Zakładu, który przyjmuje założenia polityki lokacyjnej, zawierającej limity inwestycyjne i sposób zarządzania środkami. Ważnym gremium decyzyjnym, które rozstrzyga o obowiązującym w danym czasie sposobowi inwestowania, jest Komitet Inwestycyjny (Komitet ds. aktywów finansowych). Obok rekomendacji inwestycyjnych wyznacza on optymalną strukturę portfela FRD oraz ustala wskaźniki, będące miarami ryzyk rynkowych, oraz dopuszczalne poziomy tych wskaźników.²⁹ Bieżące zarządzanie FRD i podejmowanie szczegółowych decyzji lokacyjnych sprawowane jest na podstawie rekomendacji Komitetu i wykonywane w Centrali Zakładu. Aktywa lokowane są w szczególności w skarbowe papiery wartościowe, akcje spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych oraz w depozyty bankowe. Pozwala to na uzyskiwanie przez FRD stóp zwrotu, które pozwalają uzyskać zakładany cel inwestycyjny w dłuższym horyzoncie czasowym.

²⁶ Por. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 maja 2009 r. w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (Dz. U. Nr 92, poz. 757).

²⁷ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538).

²⁸ W rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. Nr 184, poz. 1539).

²⁹ Por. *Fundusz Rezerwy Demograficznej*, op. cit. s. 8.

Portfel lokacyjny FRD można podzielić na dwie części: dłużną i akcyjną. Zarządzanie częścią dłużną jest aktywne, w oparciu o monitoring oczekiwań wysokości bazowych stóp procentowych. Z uwagi na fakt, iż potencjalne stopy zwrotu możliwe do uzyskania na subportfelu papierów skarbowych są z reguły jednocyfrowe, zasadniczym kryterium oceny polityki lokacyjnej staje się ich odniesienie do wskaźnika inflacji w okresie porównawczym. Dane zaprezentowane poniżej wskazują, iż w okresie funkcjonowania FRD uzyskiwano satysfakcjonujące stopy zwrotu z portfela papierów dłużnych w odniesieniu do realnego wskaźnika inflacji. Szczególnie korzystne wyniki uzyskiwano w latach o niskim poziomie inflacji (poniżej 2% – 2003, 2005, 2006), stosunkowo słabsze w latach o wyższym poziomie inflacji, przekraczającym 4%, m.in. w 2011 roku. Warto wspomnieć, iż istotne znaczenie dla omawianej wyceny instrumentów finansowych ma kształtowanie się polityki stóp procentowych. Stopa referencyjna NBP³⁰ kształtowała się w latach 2005-2010 w trendzie zniżkowym, w przedziale pomiędzy 6% a 3,5%, czemu sprzyjało silne tempo wzrostu PKB oraz wzrost produkcji przemysłowej i eksportu, pomimo zjawisk recesywnych w otoczeniu gospodarczym Polski. Lokowanie aktywów w subportfelu dłużnym (bony, obligacje skarbowe), następowało także w zależności od oczekiwań dotyczących kształtowania się rynkowych stóp procentowych.³¹ W okresie od stycznia 2011 roku do maja 2012 roku stopa referencyjna silnie wzrosła (od 3,75% do 4,75%),³² co jest związane z ukształtowaniem się stosunkowo wysokiej inflacji na poziomie powyżej 4% oraz ujawnieniem się symptomów spowolnienia gospodarczego.

Ważną część portfela Funduszu stanowią aktywa ulokowane w akcjach, które są zarządzane zgodnie z tzw. strategią pasywnego zarządzania. Jej punktem odniesienia są zmiany w indeksie WIG,³³ który obejmuje akcje spółek notowanych na rynku podstawowym. Posiada on charakter dochodowy, co oznacza, iż przy wyliczaniu jego wartości uwzględnia się ceny objętych nim akcji, a także dochody z dywidend i praw poboru. Zgodnie z celem wymienionej uprzednio strategii, zarządzający kształtuje portfel w taki sposób, aby wagi dobranych do portfela spółek odzwierciedlały wagi tych spółek w indeksie WIG. Ponadto spółki powinny wykazywać się wysoką płynnością, co oznacza łatwość w ich nabywaniu i zbywaniu. W początkowym okresie funkcjonowania zarzą-

³⁰ Podstawowe stopy procentowe NBP w latach 1998-2012, http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm.

³¹ Por. *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego FRD*, Warszawa 2008, s. 5.

³² Narodowy Bank Polski, Podstawowe stopy procentowe w latach 1998-2012. http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm, data dostępu 2012.08.05.

³³ Indeks WIG jest obliczany począwszy od 16 kwietnia 1991 roku.

dzający osiągnęli dobre wyniki i zamierzony cel inwestycyjny – zmiana wartości jednostki Funduszu w części akcyjnej wyniosła 40,65%, natomiast zmiana wartości indeksu WIG osiągnęła 41,60%.³⁴ Obecnie oczekiwania dotyczące zmian wartości jednostki Funduszu są o wiele skromniejsze, co jest głównie związane z przeceną aktywów na rynku akcji, w następstwie kryzysu na rynku kapitałowym. Warto wspomnieć, iż indeks WIG obniżył się z 37 tys. punktów do 29 tysięcy punktów w okresie pomiędzy grudniem 2010 roku a grudniem 2011 roku.

Zalety realizowanej strategii w budowie i zarządzaniu portfelem akcji upatruje się minimalizacji ryzyka niesystematycznego oraz jej neutralnym wpływem na rynek. Ryzyko rynkowe minimalizowane jest w procesie etapowego inwestowania, w założonym okresie czasu, co pozwala także na uzyskanie najniższych kosztów transakcyjnych. Na przykład, w okresie przed ujawnieniem się kryzysu finansowego, w efekcie prowadzonej polityki lokacyjnej, FRD osiągnął stopę zwrotu z aktywów w wysokości 13,5% i zajął czołowe miejsce w rankingach funduszy dłużnych papierów wartościowych w 2006 roku. W trudnym dla rynku kapitałowego 2011 roku, Fundusz uzyskał dodatnią stopę zwrotu z lokat, w wysokości 1,81%, czemu sprzyjała przyjęta strategia lokacyjna. Odpowiednio – wszystkie Otwarte Fundusze Emerytalne, bardziej wyeksponowane na ryzyko, zanotowały w tym samym okresie ujemne stopy zwrotu, począwszy od -3,27% do -7,19%. Dziewięć funduszy zanotowało przecenę aktywów w wysokości pomiędzy 4% a 5%, dwa powyżej 5%, jeden powyżej 6%, a mający najłabsze wyniki stracił ponad 7% aktywów. Możliwa przyszła poprawa wyników inwestycyjnych będzie związana głównie z powrotem optymizmu na rynki kapitałowe, ale także z przebudową dotychczasowych polityk lokacyjnych oraz struktury portfeli.

Analiza struktury lokowanych środków w latach 2005-2011 wskazuje, iż inwestycje Funduszu spełniały kryterium bezpieczeństwa i rentowności. W okresie dobrej koniunktury giełdowej do 30% jego aktywów angażowane jest w papiery wartościowe, które oferują potencjalnie wyższe stopy zwrotu aniżeli papiery skarbowe. Specyfika misji FRD powoduje, iż jego polityka lokacyjna jest bardziej konserwatywna, a struktura aktywów odmienna aniżeli w przypadku typowych funduszy inwestycyjnych oraz OFE. Zarządzający spośród wszystkich wymienionych form funduszy, zgodnie z celami inwestycyjnymi, prowadzą politykę zmierzającą do uzyskiwania najwyższego zwrotu z powierzonego kapitału. W jej efekcie kształtuje się określona struktura aktywów, będąca odzwierciedleniem przyjętej strategii oraz zmiennej sytuacji na rynku kapitałowym. W przypadku FRD strategia lokacyjna jest mniej wyeksponowana na ryzyko, a aktywa słabiej narażone na spektakularne przeceny.

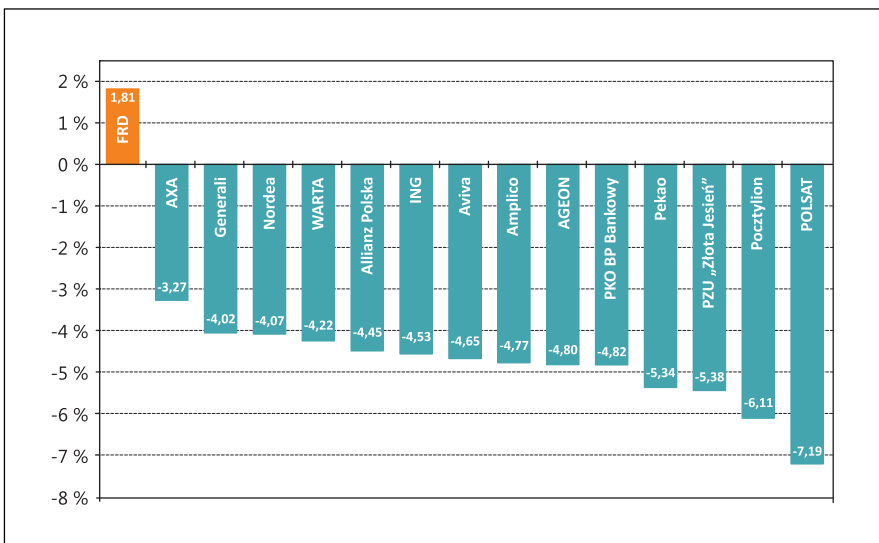
³⁴ *Sprawozdanie z wykonania...*, op. cit.

Wykres 1
Zmiana wartości jednostki dłużnej części portfela FRD w odniesieniu do wskaźnika inflacji CPI (grudzień/grudzień) w latach: 2003-2011 r.



Źródło: Fundusz Rezerwy Demograficznej, Centrala ZUS, Warszawa 2012.

Wykres 2
Stopy zwrotu uzyskane z lokowania aktywów FRD i OFE w 2011 roku



Źródło: Fundusz Rezerwy Demograficznej, Centrala ZUS, dane za KNF, 2012.

5. Przyszłość rezerwy demograficznej, doświadczenia zagraniczne

Funkcjonowanie Funduszu Rezerwy Demograficznej w obecnym kształcie, przy zastosowanej metodzie finansowania oraz łatwości zewnętrznego korzystania z akumulowanych środków pieniężnych, nasuwa szereg pytań i wątpliwości. Poniżej zaprezentowane zostanie kilka uwag do zasad funkcjonowania Funduszu oraz sformułowane zostaną propozycje zmian, które uwzględniałyby pozytywne doświadczenia związane z funkcjonowaniem podobnych instytucji zagranicznych. Analizując działalność omawianej instytucji na przestrzeni minionej dekady, można wyodrębnić kilka problemów, które ograniczają jej rozwój i znaczenie. Należą do nich:

- 1) metoda finansowania, katalog instrumentów finansowych w zarządzaniu aktywami,
- 2) przyjęty horyzont czasowy dla możliwości korzystania z aktywów Funduszu,
- 3) usytuowanie i sposób sprawowania nadzoru nad instytucją.

Sposób finansowania FRD, który przez większość czasu swojego funkcjonowania (lata 2002-2008) ograniczał się wyłącznie do donacji z odpisu na fundusz emerytalny, stanowi jeden z istotnych czynników, które ograniczyły zaplanowany na starcie reformy emerytalnej rozwój Funduszu. Kolejnym mankamentem wydaje się być wąski katalog instrumentów finansowych, z których mogą skorzystać zarządzający w realizacji celu inwestycyjnego, w części dotyczącej rentowności lokat.

Podsumowanie

Dokumenty europejskie (*Zielona i Biała Księga KE*) rekomendują następujące zmiany w otoczeniu systemów emerytalnych krajów Unii Europejskiej:

1. Wspieranie zatrudnienia.
2. Nowoczesna polityka prorodzinna.
3. Inwestycje w opiekę zdrowotną.
4. Promocja zdrowego i aktywnego życia, „dobrego” starzenia się.

W otoczeniu systemu emerytalnego ważnym zadaniem jest utrzymywanie na coraz wyższym poziomie rezerwy demograficznej. W warunkach trwałego deficytu budżetowego w Polsce oraz potrzeby stałego, bieżącego dofinansowywania systemu emerytalnego, dalsze funkcjonowanie FRD w niezmienionej formie wydaje się być pozbawione większych perspektyw. Wielkość jego aktywów na koniec 2012 roku wyniosła ok. 17 mld zł, jednakże w 2011 roku uszczuplono jego zasoby o 4 mld zł, a w kolejnym o dalsze 2,7 mld zł.³⁵ W tej sytuacji Fundusz nie zdoła zbudować odpowiedniej sumy aktywów. Procesy prywatyzacyjne posiadają wyczerpującą się dynamikę przychodową, a ich największe nasilenie miało miejsce w minionej dekadzie. Funduszowi przeszkodziły niekonsekwencje i zaniechania poczynione w początkowym okresie wdrażania reformy emerytalnej. W przypadku możliwego, wieloletniego spowolnienia gospodarczego, braku działań na rzecz ograniczania i likwidacji przywilejów emerytalnych, wreszcie – ograniczania nadmiernych wydatków państwa, należy spodziewać się zniesienia Funduszu Rezerwy Demograficznej na skutek wyczerpania jego zasobów. Nawiązanie do zagranicznych rozwiązań wymagałoby zasadniczej przebudowy podstaw jego funkcjonowania. O ile w zakresie polityki lokacyjnej działalność funduszu jest pochodną rozwiązań dotyczących funduszy emerytalnych, o tyle sposób jego zasilania wymaga kluczowej rekonstrukcji.

Dyskusja o możliwych zmianach w funkcjonowaniu rezerwy demograficznej powinna się odbyć w ramach zapowiedzianego przeglądu systemu emerytalnego w 2013 roku.

Dr Wojciech Nagel, Uniwersytet w Białymstoku.

Streszczenie
Wydolność finansowa funduszu emerytalnego
FUS w prognozie.
Zalecenia Białej Księgi KE.

Prognoza średnioterminowa FUS wskazuje, iż jego niedobór w latach 2013-2017 może osiągnąć 346 mld zł i być wyższy, jeśli sytuacja gospodarcza będzie gorsza aniżeli przewidywano. Ujawni to realne ukształtowanie

³⁵ *Fundusz Rezerwy Demograficznej*, ZUS Warszawa 2012, s. 26.

się wskaźników makroekonomicznych przyjętych w prognozowaniu średnioterminowym. Ponadto konsekwencją braku zmian dostosowujących w funduszu rentowym, może stać się powrót do wyższej składki rentowej, a także ograniczenie waloryzacji świadczeń.

Komisja Europejska zaleca modernizację systemu emerytalnego, opieki zdrowotnej oraz opieki długoterminowej. Istotnym elementem asekuracji systemów ubezpieczeń społecznych jest tworzenie funduszy rezerwowych z zamiarem łagodzenia napięć w bazowych systemach emerytalnych. Zasadniczo powinny być one wykorzystywane w przyszłości, nie wcześniej aniżeli w 2020 roku.

Celem artykułu jest naszkicowanie zagadnień związanych ze stabilnością finansową finansów ubezpieczeń społecznych z perspektywy zaleceń Komisji Europejskiej i funkcjonowania zagranicznych oraz polskiego funduszy rezerwowych.

Summary

Financial efficiency of old age pension fund FUS in prognoses. Recommendation of KE White Book

Medium term prognosis FUS points that its shortage between 2013 and 2017 may reach 346 milliards zloty and more, if economical situation will be worse than it was predicted. It will disclose a real shape of macro economical factors admitted during medium term prognosis. Above that resumption to the higher rate of disability pension and restraint of benefits valorization can become the consequence of lack of adapted changes in disability pension fund.

European Commission recommended modernization of pension system, health care and long term care. An essential element of social security systems asecuration is creating reserve funds, with intention of easing pressure in basic pension systems. Reserve funds should be avail in future, no earlier than 2020. The aim of the article is draft of problems connected to financial stability of social security finances from the view of European Commission amendments and functioning foreign and polish reserve funds.

Dr. Wojciech Nagel, University in Bialystok.

Piśmiennictwo

1. Bendyk E., Lisowska E. *Przyszłość pracy*, Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa 2006.
2. Rada Europejska, 2001, *Jakość i wykonalność emerytur – Wspólne sprawozdanie dotyczące celów i metod roboczych w dziedzinie emerytur*. 1067/01 ECOFIN 198 SOC 272, Sztokholm.
3. Galbraith J.K.: *Ekonomia w perspektywie*, PWE Warszawa 1992.
4. *General investment policy guidelines*, FRR, Paris, 2009.
5. National Pensions Reserve Fund, *Annual Report and Financial Statements 2008*, Dublin 2009.
6. Newlands Ch.: *The French state pension reserve continues to thrive, and potentially disruptive stock market correction of last year*, EPN European Pensions and Investment News, 12.07.2007.
7. Rada Europejska, 2001, *Jakość i wykonalność emerytur – Wspólne sprawozdanie dotyczące celów i metod roboczych w dziedzinie emerytur*. 1067/01 ECOFIN 198 SOC 272, Sztokholm
8. *Scheme Reserve Funds: Helping sustain PAYG Pensions*, Survey Report, ISSA 2007.
9. Rymsza M., *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, Warszawa 2005
10. Szumlicz T., *Oszczędzaj na emeryturę*, PIU, Warszawa 2009.
11. Yermo J.: *Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No 15 2008
12. Wheelan H, *France's FRR ups vigilance, on tax haven risk for investments, highlights green real estate*, Responsible Investor, 17.06 2009.

Tadeusz Jabłoński

Doskonalenie organizacji i zarządzania ubezpieczeniem społecznym rolników. Zintegrowany System Zarządzania KRUS

Budowa Systemu Zarządzania Jakością w KRUS

W celu stworzenia bardziej funkcjonalnej, nowoczesnie zarządzanej instytucji przyjaznej interesariuszom, a jednocześnie odpowiadającej wyzwaniom wynikającym z integracji z Unią Europejską, urzędujący w 2003 roku Prezes KRUS wydał Zarządzenie nr 34 w sprawie przygotowań do wprowadzenia w jednostkach organizacyjnych KRUS systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji w oparciu o normy PN-EN ISO 9001:2001 i ISO/IEC 17799:2000.

Przywołane Zarządzenie określało, że wdrożenie obu systemów odbędzie się w dwóch etapach:

I etap – uzyskanie certyfikatu zgodności z normą PN-EN ISO 9001:2001

II etap – uzyskanie certyfikatu zgodności z normą ISO/IEC 17799:2000.

Tym samym aktem w Centrali Kasy powołano Zespół ds. Systemu Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji, którego kierowanie powierzono Pełnomocnikowi Prezesa ds. Systemu Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwa Informacji.

Realizując powyższe, został opracowany formalny wniosek o uruchomienie zamówienia publicznego, oparty o najczęściej wymieniane korzyści wynikające z wprowadzenia normy ISO 9001, jakimi są:

- podniesienie jakości pracy,
- wzrost satysfakcji klientów,
- uporządkowanie dokumentacji wewnętrznej,
- ograniczenie liczby skarg,
- lepszy dostęp do interesariuszy krajowych jak i zagranicznych, oraz lepsze zrozumienie wzajemnych oczekiwań,
- wzrost oszczędności wywołany obniżką kosztów własnych na skutek poprawy jakości i dostępności do nowoczesnych narzędzi (mniejsza liczba nieskutecznych ustaleń telefonicznych, mniejsza liczba kilometrów przejechanych w sposób mało produktywny),
- pozytywne postrzeganie Kasy przez wszystkich interesariuszy jako organizacji bardziej wiarygodnej,
- wzrost prestiżu organizacji i jej usług/produktów zarówno w oczach obecnych, jak i potencjalnych klientów.

Szczegółowe wymagania związane z przedmiotowym wnioskiem zawarto w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Do składania ofert w postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego na realizację kompleksowej usługi związanej z przygotowaniem KRUS do certyfikacji systemu zarządzania jakością, zgodnego z wymaganiami normy ISO 9001:2001, z ograniczeniem zamówienia do Centrali i jednego z oddziałów regionalnych, zaproszono wybrane firmy. O konieczności ograniczenia zamówienia i decyzji o wdrożeniu systemu na zasadzie pilotażu – w Centrali oraz w wybranym oddziale regionalnym – przesądziły przyczyny ekonomiczno-finansowe.

Komisja ds. Zamówień Publicznych Centrali KRUS dokonała wyboru najkorzystniejszej oferty. Złożyła ją Spółka Doradztwo Gospodarcze DGA SA., która przystąpiła do realizacji kompleksowej usługi powiązanej ze szkoleniem pracowników wyznaczonych jednostek Kasy, tj. Centrali i Oddziału Regionalnego KRUS w Koninie, wytypowanego w międzyczasie do pilotażu jako najbardziej reprezentatywna jednostka organizacyjna wśród wówczas 49 funkcjonujących oddziałów, a przy tym składającą się tylko z trzech Placówek Terenowych. Wówczas też postanowiono wszystkie zdobyte doświadczenia w trakcie wdrożenia w OR Konin wykorzystać do implementacji systemu w pozostałych jednostkach organizacyjnych KRUS.

W wyniku pierwszych doświadczeń związanych z opracowywaniem dokumentacji zapadła decyzja o zakupie narzędzi informatycznych wspierających wdrożenie systemu zarządzania jakością w KRUS, tj. DGA Process i DGA Quality. Dzięki temu sprawniej została opracowana dokumentacja systemu zarządzania jakością dla Centrali KRUS i Oddziału Regionalnego KRUS w Koninie, dodatkowo szybko przeniesiona do formuły elektronicznej, składająca się m.in. z:

- Polityki Jakości Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Księgi jakości dla systemu zarządzania zgodnego z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2001;
- Księgi procesów dla systemu zarządzania zgodnego z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2001, w której ustanowiono 35 mierników/wskaźników do procesów;
- 97 procedur przyporządkowanych do 17 procesów, w tym:
 - 6 procedur wspólnych obowiązujących w Centrali KRUS i Oddziale Regionalnym KRUS w Koninie,
 - 52 procedury obowiązujące w Centrali KRUS,
 - 39 procedur obowiązujących w Oddziale Regionalnym KRUS w Koninie;
- Mapy procesów;
- Struktury organizacyjnej z wyszczególnieniem wykazu ról, grup oraz stanowisk oraz ich ról, wykaz ról z podziałem na procedury.

Równoległe z pracami nad opracowaniem dokumentacji firma konsultingowa – Doradztwo Gospodarcze DGA SA – prowadziła szkolenia, obejmujące:

- kadre kierowniczą Centrali KRUS i Oddziału Regionalnego KRUS w Koninie,
- pracowników Centrali KRUS i OR KRUS w Koninie,
- 28 auditorów wewnętrznych wybranych ze wszystkich komórek Centrali i OR KRUS w Koninie. Uczestnikom szkoleń przyznano imienne certyfikaty auditorów wewnętrznych systemu zarządzania jakością.

Bezpośrednio po wdrożeniu systemu zarządzania jakością przeprowadzono 4 audyty wewnętrzne, obejmując nimi wszystkie komórki organizacyjne Centrali oraz Oddziału Regionalnego KRUS w Koninie. Wyniki auditów potwierdziły gotowość obu jednostek KRUS do certyfikacji na zgodność z normą PN-EN ISO 9001:2001.

W marcu 2004 r., w związku z przygotowaniem do pierwszego przeglądu Systemu Zarządzania Jakością w KRUS, do pracowników biur Centrali i Oddziału Regionalnego w Koninie skierowano ankietę dotyczącą oceny funkcjonowania systemu zarządzania jakością. Analiza wyników ankiety wskazywała na potrzebę poprawienia skuteczności kanałów komunikacji wewnętrznej.

Następnie najwyższe kierownictwo KRUS dokonało przeglądu – oceny wdrożonego systemu zarządzania jakością, a zarazem stanu przygotowania KRUS do pierwszej certyfikacji. Funkcjonowanie wdrożonego systemu oceniono pozytywnie, zwrócono jednak uwagę na konieczność konse-

kwentnego wspierania przez kierownictwo wszystkich szczebli wszelkich działań zmierzających do budowania wśród pracowników postawy większego zaangażowania w sprawy związane z funkcjonowaniem systemu.

W kolejnym kroku dokonano wyboru jednostki certyfikującej do przeprowadzenia procesu certyfikacji systemu zarządzania jakością w Centrali Kasy i OR KRUS w Koninie na zgodność z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2001. Wybraną jednostką certyfikującą zostało Polskie Centrum Badań i Certyfikacji SA (PCBC SA).

PCBC SA przeprowadziło w dniach 6-8.04.2004 r. audit certyfikacyjny, w wyniku którego 19.04.2004 r. Centrala i Oddział Regionalny w Koninie uzyskały na okres od 2004.04.19 do 2007.04.18 Certyfikat Systemu Jakości odnośnie „*obsługi ubezpieczonych i świadczeniobiorców w zakresie zadań wynikających z Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*”, spełniający wymagania normy PN-EN ISO 9001:2001 r.

W 2004 roku kontynuowano prace nad rozszerzeniem wdrożenia systemu zarządzania jakością na wszystkie jednostki organizacyjne Kasy. W tym celu niezbędne było ujednoczenie struktur organizacyjnych terenowych jednostek organizacyjnych (oddziałów regionalnych oraz placówek terenowych). Tekst jednolity regulaminu organizacyjnego dla 49 Oddziałów Regionalnych KRUS opracował powołany w tym celu Zespół Roboczy ds. ujednoczenia struktur, składający się z 10 wybranych Dyrektorów Oddziałów Regionalnych.

Wprowadzenie w życie zarządzenia nr 64 Prezesa KRUS z dnia 6 września 2007 r. w sprawie zmiany struktury organizacyjnej KRUS oraz zmiany w nazewnictwie biur, wynikające z zarządzenia nr 175 Prezesa KRUS z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego KRUS, było okazją do sprawdzenia elastyczności wdrożonego w KRUS oprogramowania obsługującego system zarządzania. Zmiana struktury organizacyjnej Kasy, skutkująca zmniejszeniem liczby Oddziałów Regionalnych do 16. (pozostałe 33 oddziały utraciły status Oddziału Regionalnego i zostały przekształcone w placówki terenowe) pociągnęła za sobą konieczność dokonania fundamentalnych zmian także w dokumentacji Systemu Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji. Mimo wielu zagrożeń, oprogramowanie wspierające wdrażanie norm ISO od początku zdało egzamin, okazało się bardzo elastyczne i efektywne nawet w sytuacji tak dużej zmiany organizacyjnej, jaką było przejście Kasy na układ 16 oddziałów, przy jednoczesnym dostosowywaniu ich właściwości terytorialnej do granic administracyjnych województw. Wówczas to na czas przejściowy zafunkcjonowała trypoziomowa struktura: Oddział Regionalny – Placówka Terenowa o rozszerzonym zakresie działania (tę rolę pełniły były 33 OR) – Placówka Terenowa.

Budowa Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji

Z uwagi na fakt, że podstawową materią (tworzywem), na której opiera się funkcjonowanie KRUS, jest informacja w każdej postaci, Kierownictwo Kasy już w 2003 r. uznało za pilne powiązanie z nią związanych potencjalnych zagrożeń zewnętrznych, jak i wewnętrznych, powszechnie uznawanych za najbardziej niebezpieczne. W praktyce oznaczało to, że nie tylko partnerzy KRUS, lecz także dostawcy i odbiorcy mogą stanowić w sposób całkowicie niezamierzony potencjalne zagrożenie dla posiadanych informacji. Równie istotne były zagrożenia wewnętrzne związane z pracownikami. Do kompleksowego potraktowania zagadnienia najbardziej przydatną okazała się dostępna i stosowana wówczas przez zainteresowanych norma BS 7799-2:2002, z której wynikało, że struktura zagrożeń organizacji oparta jest na trzech podstawowych elementach: pracownikach, procesach statutowych oraz stosowanych technologiach. Każdy z przedstawionych elementów może stanowić potencjalne źródło zagrożeń wewnętrznych. Systemy informacyjne, w tym np. teleinformatyczne, przez swoją specyfikę oraz możliwość łączenia się bez względu na odległość i porę dnia, muszą być traktowane w kategorii zagrożeń wewnętrznych, ale i zewnętrznych – każda organizacja, w tym KRUS, musi indywidualnie ostatecznie zdecydować, jaka rola zostanie im przypisana.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kierownictwo Kasy w sierpniu 2004 roku wyraziło zgodę na uruchomienie postępowania o zamówienie publiczne na wybór konsultanta, w celu przygotowania KRUS do certyfikacji – obok systemu zarządzania jakością, również systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji.

W wyniku postępowania o zamówienie publiczne w przetargu nieograniczonym zawarto z firmą „Doradztwo Gospodarcze” DGA S.A. umowę o świadczenie usług na realizację kompleksowej usługi związanej z przygotowaniem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do certyfikacji systemu zarządzania jakością oraz systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, zgodnie z wymaganiami norm ISO 9001:2000 i BS 7799-2:2002, przy wykorzystaniu dostarczonych narzędzi informatycznych wraz ze szkoleniem.

Proces wdrożenia w KRUS systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji (SZBI) składał się z kilku podstawowych etapów. Pierwszym był audit zerowy, który miał na celu ocenę bezpieczeństwa informacji w oparciu o wymagania normy BS 7799-2:2002. Wynikiem tego etapu był raport wskazujący na braki oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji, a ze-

brane w omawianym raporcie wnioski zostały wykorzystane w kolejnych etapach prac. W następnym kroku został opracowany dokument „Klasyfikacja informacji”, który grupował i porządkował przetwarzane informacje w oparciu o Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W tej klasyfikacji zdefiniowano poziomy ochrony dla każdej grupy informacji oraz określono sposób postępowania z tymi poszczególnymi grupami. Kolejnym etapem wdrożenia SZBI była analiza ryzyka utraty informacji, oparta o autorską metodykę firmy konsultingowej. Miała ona na celu określenie poziomów ryzyka, na jakie narażone są poszczególne grupy informacji, a następnie – określenie tzw. poziomów ryzyka akceptowalnego dla każdej grupy informacji oraz działań dotyczących obniżenia ryzyka dla grup, dla których było ono zbyt wysokie (czyli nieakceptowalne). Działania te zostały opisane w dokumencie „*Plan minimalizacji ryzyka utraty informacji*”. Ważnym aspektem bezpieczeństwa informacji było podjęcie kolejnych kroków dla zapewnienia ciągłości działania KRUS. Stąd dokonano analizy głównych zagrożeń dla kluczowych procesów i środków kontroli ryzyka, w wyniku której powstał dokument „Strategia ciągłości działania”. Kolejnym etapem było opracowanie, przy ścisłej współpracy pracowników Centrali, jak i b. OR KRUS w Koninie, podstawowej dokumentacji systemowej w postaci procedur i instrukcji. Następnie systematycznie były wdrażane działania zapisane w planie minimalizacji ryzyka. Jakość i skuteczność funkcjonowania wdrożonego systemu była weryfikowana i oceniona podczas auditów wewnętrznych.

Niezmiernie istotną rolę w całym procesie wdrażania systemu odgrywały szkolenia. Oczywiście, wszyscy pracownicy Centrali oraz b. Oddziału Regionalnego KRUS w Koninie, zostali objęci obowiązkowymi szkoleniami z zakresu bezpieczeństwa informacji, co w widoczny sposób zaowocowało wzrostem ich świadomości w tym obszarze, potwierdzonym następnie auditami wewnętrznymi.

Jednocześnie w dokumentacji integrowanego wówczas Systemu Zarządzania Jakością z systemem Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji wprowadzono następujące zmiany:

- wprowadzono do praktyki Politykę Bezpieczeństwa Informacji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Księgę Jakości zmieniono na Księgę Systemu Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji, rozszerzając zapisy o:
 - tekst polityki bezpieczeństwa informacji,
 - procesy zarządzania bezpieczeństwem informacji,
 - integrację mapy procesów Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
 - zmienione procesy zarządzania jakością obowiązujące w Centrali i Oddziałach Regionalnych (zmiana z 19 procesów, na 16 procesów),

- opracowano 24 procedury składające się na proces zarządzania bezpieczeństwem informacji;
- opracowano 2 nowe procedury do procesu zarządzania zasobami ludzkimi;
- opracowano 2 nowe procedury wchodzące w skład procesu zarządzania zasobami (materialnymi);
- zaktualizowano procedury wchodzące w skład procesu nadzorowania i doskonalenia o elementy wynikające z wdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji;
- dodatkowo poszerzono omawianą dokumentację o:
 - deklarację stosowania,
 - strategię ciągłości działania,
 - analizę ryzyka utraty informacji,
 - plan minimalizacji ryzyka utraty informacji,
 - klasyfikację informacji,
 - metodykę szacowania ryzyka bezpieczeństwa informacji,
 - instrukcję podstawowych zasad bezpieczeństwa dla pracowników KRUS,
 - instrukcję analizy rejestrów incydentów bezpieczeństwa,
 - instrukcję monitorowania kluczowych elementów zasobów informacyjnych,
 - instrukcję zarządzania urządzeniami UPS,
 - instrukcję zarządzania kopiami zapasowymi,
 - instrukcję nadzoru nad praktykantami i stażystami,
 - instrukcję zarządzania kluczami do pomieszczeń,
 - instrukcję zmiany kodów systemów kontroli dostępu oraz systemów alarmowych.

Po przeprowadzonym przez Kierownictwo KRUS całościowym przeglądzie połączonych systemów zarządzania jakością i zarządzania bezpieczeństwem informacji, oba systemy poddano auditowi zewnętrznemu.

Konkretne prace w KRUS nad wdrożeniem Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) rozpoczęły się od pilotażowego wdrożenia tego systemu (w Centrali oraz w b. OR KRUS w Koninie wraz z podległymi mu placówkami terenowymi) w maju 2004 roku i zakończyły się certyfikacją w grudniu 2005 roku. Podstawą do wdrożenia systemu były międzynarodowe normy BS 7799-2:2002 (PN-I-0 BS 7799-2) oraz ISO/IEC 17799:2003.

Zaimplementowany w Kasie System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) został połączony z Systemem Zarządzania Jakością (SZJ) przez wykorzystanie jednego oprogramowania DGA Proces oraz DGA Quality. W wyniku integracji obu systemów powstał System Zarzą-

dzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji (SZJiBI). Tak zintegrowany SZJiBI z jednej strony miał wspomagać świadczenie usług o wysokiej jakości, z drugiej miał zapewnić, iż dane wszystkich Klientów (zarówno zewnętrznych jak i wewnętrznych) przetwarzane w KRUS są w odpowiedni sposób zabezpieczone i chronione. Stąd też dokumentacja zaimplementowanego SZBI była opracowana i została wdrożona przy pomocy wspomnianego oprogramowania DGA Process oraz DGA Quality.

W lipcu 2006 roku brytyjską normę BS 7799-2:2002 zastąpiono przez jej udoskonaloną wersję: ISO/IEC 27001:2005, obejmującą swym zakresem ochronę wszystkich form informacji, m.in.: papierową, elektroniczną, ustną oraz graficzną, powstających z wykorzystaniem komputerów, telefonów komórkowych, faksów i in. nośników danych elektronicznych. Wymagania określone w nowej normie, które musiał spełnić KRUS, dotyczyły:

Polityki bezpieczeństwa, która jest najważniejszym dokumentem w systemie zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wskazuje ona cele zarządzania oraz tworzy ramy dla pozostałych zasad. Stworzenie zasad zabezpieczania informacji nie gwarantuje jeszcze stworzenia systemu. Konieczne było powołanie odpowiednich struktur zarządzania wewnątrz całej organizacji. Ważne jest tu zidentyfikowanie firm zewnętrznych mających dostęp do informacji i wyznaczenie odpowiednich metod nadzoru nad nimi;

Klasyfikacji i kontroli aktywów. Konieczna była weryfikacja i zapewnienie stałej aktualizacji informacji przetwarzanych i składowanych w organizacji. Efektem klasyfikacji informacji było stworzenie grup informacji o różnych stopniach poufności oraz opisanie zasad postępowania z tak zidentyfikowanymi grupami;

Bezpieczeństwa osobowego. Ponieważ najsłabszym elementem każdego systemu są ludzie. Norma wymaga, aby sprawować nadzór nad poszczególnymi grupami pracowników, potencjalnych kandydatów, praktykantów, nowych pracowników, pracowników przewidzianych do awansu. Konieczne było stworzenie stałego systemu szkoleń i uświadamiania pracowników odnośnie zagrożeń;

Bezpieczeństwa fizycznego i środowiskowego. Odpowiedni punkt normy opisuje wymagania dotyczące fizycznego zabezpieczenia budynków, pomieszczeń użytkowych, serwerowni. Stąd niezbędne było również opisanie zasad związanych z konserwacją urządzeń, w tym komputerów, oraz ustalenia wymaganej kultury pracy, np.: wdrożenie zasady „czystych” biur;

Zarządzania systemami i sieciami. Wiele błędów związanych z bezpieczeństwem informacji jest związane np. z niewłaściwym użytkowaniem urządzeń. Dlatego konieczne było opracowanie zasad korzystania

z funkcjonujących urządzeń, w tym również będących własnością firm zewnętrznych. Dużym zagrożeniem są wirusy i inne niebezpieczne oprogramowanie. Aby uniknąć utraty cennych danych elektronicznych, konieczne jest opracowanie zasad tworzenia i zarządzania kopiami zapasowymi. Bardzo ważnym elementem było ustalenie zasad bezpiecznego postępowania z przenośnymi nośnikami danych oraz ustalenie zasad wymiany informacji ze stronami trzecimi;

Kontroli dostępu do systemów. Systemy informatyczne KRUS zawierają ogromne ilości danych. Niezbędne jest tu kontrolowanie dostępu do danych poprzez jasne ustalenie grup użytkowników oraz zdefiniowanie uprawnień do edycji i odczytu. Dotyczy to zarówno informacji dostępnych w sieciach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Kontrola dostępu powinna rozpoczynać się już na poziomie systemów operacyjnych;

Rozwoju i utrzymywania systemów. Podczas rozbudowy systemów informatycznych należy również pamiętać o zabezpieczeniach. Każda zmiana musi być autoryzowana przez odpowiednie osoby oraz przetestowana przed zastosowaniem w wydzielonym środowisku testowym;

Zarządzania incydentami bezpieczeństwa. Aby doskonalić system zarządzania bezpieczeństwem informacji konieczne było stworzenie systemu monitorowania i zarządzania incydentami bezpieczeństwa. Każdy incydent powinien być zarejestrowany przeanalizowany i powinien zostać określony sposób postępowania z danym zdarzeniem;

Zarządzania ciągłością działania urzędu odnośnie informacji. Każda organizacja powinna poczynić odpowiednie kroki w celu zapewnienia ciągłości najważniejszych działań „biznesowych” w zakresie ochrony informacji i systemów informacyjnych. Obejmuje to analizę najbardziej prawdopodobnych i najdotkliwszych w skutkach awarii oraz opracowanie planów mających na celu jak najszybsze przywrócenie organizacji do poprawnego funkcjonowania. Dodatkowo wszystkie stworzone plany winny być okresowo testowane pod kątem przydatności w momencie materializacji zagrożeń;

Zgodności z prawem i wewnętrznymi wymaganiami. Podstawowym warunkiem certyfikowania systemu bezpieczeństwa informacji jest pełna zgodność z obowiązującymi przepisami prawnymi. Aby spełnić przedstawiane w normie wymagania, należało przeanalizować akty normatywne w zakresie bezpieczeństwa informacji i wprowadzać rozwiązania gwarantujące spełnienie wymagań prawnych.

Zgodnie z zawartą umową o certyfikację funkcjonującego w Kasie Systemu Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji na zgodność z normami PN-EN ISO 9001:01 i PN-I-07799:05, w dniach 7-10 listopada

2005 r. auditorzy Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji przeprowadzili audit certyfikacyjny w Centrali KRUS i OR KRUS w Koninie oraz audit certyfikacyjny wdrożonego we wszystkich jednostkach organizacyjnych Kasy Systemu Zarządzania Jakością.

W wyniku tego auditu KRUS uzyskał 29 listopada 2005 r.:

Certyfikat Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji dla Centrali KRUS oraz Oddziału Regionalnego KRUS w Koninie „w zakresie obsługi ubezpieczonych i świadczeniobiorców w zakresie zadań wynikających z Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników” w odniesieniu do aktualnej Deklaracji Stosowalności, potwierdzający spełnienie wymagań normy PN-I-07799-2:2005 na okres od 2005-11-29 do 2008-11-28,

Certyfikat Systemu Jakości dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w tym dla Centrali wraz z Oddziałami Regionalnymi KRUS wymienionymi w Załączniku do certyfikacji „w zakresie obsługi ubezpieczonych i świadczeniobiorców w zakresie zadań wynikających z Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników”, spełniający wymagania normy PN-EN ISO 9001:2001. Okres ważności certyfikatu datowano od 2005.11.29 do 2008.11.28.

Jak zaznaczono wcześniej, System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (SZBI) został zaprojektowany i wdrożony z myślą o ochronie informacji niezależnie od formy jej występowania. Dziś w uporządkowany sposób opisuje on reguły postępowania w poszczególnych obszarach KRUS. Pozwala przekładać cele stawiane przez najwyższe kierownictwo na zadania dla poszczególnych zespołów, ale i pracowników. Jednocześnie, co ważne, wdrożone mechanizmy upewniają, że Kasa zachowuje najwyższą staranność, aby wszystkie przetwarzane oraz przechowywane w KRUS dane były w odpowiedni sposób chronione.

Do najważniejszych korzyści wynikających z wdrożenia systemu wymienić należy:

- dalszą standaryzację pracy,
- usprawnienie zarządzania informacją,
- zmniejszenie ryzyka operacyjnego,
- wzmocnienie wiarygodności organizacji,
- zabezpieczenie przetwarzanych danych,
- wsparcie dla zmian organizacyjnych,
- obniżenie ryzyka utraty informacji,
- budowanie wizerunku organizacji profesjonalnej i przyjaznej,
- usprawnienie obiegu informacji w organizacji,
- ustanowienie jednolitych zasad w zakresie bezpieczeństwa informacji, w tym dotyczących sytuacji kryzysowych.

Praktyka ostatnich lat dostarczyła dowodów, że oczekiwania przerozdziły się w fakty. Jeśli spojrzeć na problem tylko od strony pracownika, to nie wymaga specjalnego uzasadnienia, że chciałby on czerpać zadowolenie i satysfakcję ze swojej pracy, dlatego powinien mieć pewność, że w każdym momencie może sprawdzić poprawność wykonywanych przez siebie zadań czy trafność podjętych decyzji. Podstawą są tutaj czytelnie określone zasady bezpieczeństwa, procedury postępowania, wdrożone instrukcje itp.

Inne korzyści, jakie niewątpliwie przynosi SZBI pracownikom, to:
jednoznacznie przydzielone poziomy odpowiedzialności i spersonalizowane uprawnienia,
ochrona pracowników przed nieświadomym zachowaniem, mającym w konsekwencji negatywny wpływ na wizerunek Kasy i bezpieczeństwo przetwarzanych informacji, a zatem i bezpieczeństwo każdego zatrudnionego,
świadomość istnienia zagrożeń w obszarze przetwarzania informacji,
wzrost świadomości wagi przetwarzanych informacji,
zapewnienie planów awaryjnych na wypadek nieprzewidzianych zdarzeń,
rejestracja i analiza zaistniałych incydentów mających wpływ na bezpieczeństwo.

Zapewnienie właściwego bezpieczeństwa przetwarzanych informacji jest szczególnie ważne w Oddziałach Regionalnych KRUS oraz podporządkowanych im Placówkach Terenowych. Jest to związane z bezpośrednią obsługą Klientów oraz przetwarzaniem ich danych w tych jednostkach. Dlatego też przy wdrożeniu SZBI w b. Oddziale Regionalnym w Koninie i podległych mu placówkach terenowych tym aspektem poświęcono szczególną uwagę. Przed wdrożeniem systemu praktycznie nie funkcjonowała żadna dokumentacja potraktowana w sposób całościowy, która określałaby zasady zabezpieczenia informacji. Niekiedy dokumentacja z ważnymi danymi przechowywana była w miejscach umożliwiającym dostęp do tych dokumentów osobom nieupoważnionym. Poprzednio nie było jasno określonych zasad postępowania z dokumentacją, w tym m.in. zasad właściwego niszczenia dokumentów, stąd bywało, że pracownicy Kasy nie byli w pełni świadomi istniejących zagrożeń. Podczas prac wdrożeniowych wskazano na wiele braków w zabezpieczeniu fizycznym budynków, archiwum oraz poszczególnych pomieszczeń biurowych. W samym obszarze teleinformatyki zostało zidentyfikowanych wiele omawianych podatności. Zaangażowanie wszystkich pracowników, w tym kierownictwa b. OR KRUS w Koninie, przy wsparciu ze strony Centrali Kasy (również finansowym) zaowocowało wysoką oceną systemu wdrożonego w Koninie, wystawioną przez jednostkę certyfikacyjną. Wspólne dokonania Centrali oraz Od-

działu pilotującego wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji były modelowymi dla pozostałych jednostek terenowych. Zdobyte doświadczenia były więc dobrą podstawą pozwalającą na sprawniejsze rozszerzenia wdrożenia SZBI w całej Kasie.

Rozszerzenie wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji na wszystkie jednostki organizacyjne Kasy

Z uwagi na istotne zmiany organizacyjne, które miały miejsce w latach 2007-2008, dopiero pod koniec 2008 roku na nowo podjęto prace nad rozszerzeniem wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji na wszystkie jednostki organizacyjne KRUS. Były one o tyle łatwiejsze do wykonania, że w latach 2005-2009 we wszystkich jednostkach organizacyjnych KRUS zrealizowano wiele działań przygotowujących te jednostki do wdrożenia SZBI. Do najszerzej zakrojonych należy zaliczyć działania związane z ochroną fizyczną, tj. zapewnieniem odpowiednich zabezpieczeń stanowisk pracy, w tym pomieszczeń oraz szaf i biurek, drzwi do serwerowni, ale i zakup niezbędnych klimatyzatorów oraz niszczarek, odpowiedniego sprzętu informatycznego, w szczególności komputerów dla wszystkich pracowników KRUS. Stąd też przyjęto założenie, że przedmiotowe rozszerzenie winno nastąpić w miarę sprawnie, przy minimalnych nakładach, z jednoczesnym zapewnieniem pożądanego efektu dla całego urzędu w postaci szerokiej realizacji przepisów prawa dotyczących bezpieczeństwa informacji.

Uznano wówczas też, że wdrożenie standardu ISO/IEC 27001 będzie najlepszym sposobem realizacji podstawowych wymagań, jakie musi spełniać Kasa w zakresie ochrony informacji, pozwalającym w czytelny, stosunkowo szybki i tani sposób tak dookreślić wszystkie procesy i działania operacyjne urzędu, aby móc minimalizować możliwości pojawiania się incydentów bezpieczeństwa w poszczególnych obszarach, w tym: prawno-organizacyjnym, osobowym, fizycznym oraz teleinformatycznym.

W tym celu 02.10.2009 r. zawarto umowę z firmą PBSG Sp. z o.o. na przygotowanie KRUS do rozszerzenia wdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji na wszystkie jednostki organizacyjne KRUS zgodnie z wymaganiami normy PN-ISO/IEC 27001:2007.

W wyniku realizacji umowy:

dokonano całościowej analizy dokumentacji systemowej w kontekście wymagań normy PN-ISO/IEC 27001:2007;

przeprowadzono audit zerowy w Oddziale Regionalnym w Poznaniu i Placówce Terenowej w Gnieźnie, w wyniku którego przygotowano zestaw działań doskonalących, pomocnych w przygotowaniu rozszerzenia SZBI na wszystkie pozostałe jednostki organizacyjne Kasy; opracowano wytyczne do aktualizacji dokumentacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, a następnie całej dokumentacji systemowej SZJiBI, zrealizowano szkolenie dla koordynatorów w zakresie wprowadzenia wymagań i wytycznych oraz szkolenie/instruktaż w zakresie auditowania systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji;

opracowano materiały szkoleniowe, które umieszczone na platformie e-learningowej umożliwiły wszystkim pracownikom (ok. 6 tys. osób) skuteczne pogłębienie wiedzy z zakresu systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji dla KRUS.

Następnie we wszystkich oddziałach regionalnych na podstawie „Zestawu działań doskonalących”, tzw. *checlist*, przeprowadzono audyty zerowe, pozwalające w sposób zobjektywizowany ocenić stan wdrożenia SZBI i zintensyfikować przygotowania do auditu zewnętrznego, a następnie do certyfikacji.

Budowa Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym

10 września 2008 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przesłał do KRUS zatwierdzoną 8 września 2008 r. „Strategię antykorupcyjną Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi”, z zaleceniem opracowania przez jednostki podległe, m.in. przez Kasę, procedur antykorupcyjnych. W celu realizacji zaleceń ministra nadzorującego, decyzją Kierownictwa KRUS pod koniec 2008 roku podjęto przygotowania do wdrożenia w całej instytucji Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym – jako rozszerzenia (uzupełnienia) Systemu Zarządzania Jakością w oparciu o dodatkowe wymagania opracowane przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji SA i Krajową Izbę Gospodarczą.

W ramach tych przygotowań opracowano:

Politykę Antykorupcyjną Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
Metodykę szacowania ryzyka wystąpienia zdarzeń o charakterze korupcyjnym w KRUS;

Analizę ryzyka wystąpienia zdarzeń o charakterze korupcyjnym;
Plan minimalizacji ryzyka wystąpienia zdarzeń o charakterze korupcyjnym;

Procesy/procedury regulujące sposób komunikacji z otoczeniem;

Cele ogólne dla Kasy – wynikające z Polityki Antykorupcyjnej oraz odnoszące się do nich cele szczegółowe;

Wykaz podstawowych aktów prawnych odnoszących się do antykorupcji;
3 nowe procedury dotyczące systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym:

- Procedurę monitorowania procesów,
- Procedurę postępowania w przypadku wystąpienia zdarzeń korupcyjnych,
- Procedurę szacowania ryzyka – wystąpienia zdarzeń o charakterze korupcyjnym;

Wykaz koniecznych zmian w Księdze Zintegrowanego Systemu Zarządzania, które następnie wprowadzono do systemu.

Obecnie do podstawowych dokumentów Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym zalicza się również „*Kodeks etyki pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*”, stanowiący zbiór wartości i zasad, którymi powinni się kierować wszyscy pracownicy KRUS w relacjach z interesantami, współpracownikami, przełożonymi oraz podwładnymi, jak również w relacjach interpersonalnych nie związanych bezpośrednio z obowiązkami służbowymi. Kodeks ten, wprowadzony Zarządzeniem nr 14 Prezesa KRUS z dnia 15 lutego 2011 roku, zastąpił poprzednio obowiązujący Kodeks etyki pracowników KRUS (nadany Zarządzeniem Prezesa KRUS nr 13/2008 r. – uchylony zarządzeniem 14/2001). Wprowadzone zmiany to m.in.:

poszerzenie katalogu podmiotów, które w związku z wykonywaniem zadań publicznych powinny przestrzegać postanowień Kodeksu. Są to nie tylko pracownicy KRUS, ale także lekarze rzeczoznawcy, stażyści oraz praktykanci;

poszerzenie katalogu zasad postępowania, którymi powinni kierować się pracownicy KRUS, o nowe zasady: zasadę zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, zasadę niedyskryminowania (tolerancji), zasadę profesjonalizmu, zasadę odpowiadania na pisma w języku urzędowym obowiązującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasadę lojalności, zasadę transparentności działania;

dodanie paragrafu poświęconego przyjętej polityce antykorupcyjnej;
przypomnienie, że zachowanie przez pracownika zasad określonych w Kodeksie jest oceniane przez położonego w ramach obowiązującego systemu oceny pracownika KRUS, wprowadzonego Zarządzeniem

nr 39 Prezesa KRUS z dnia 20 października 2009 r. w sprawie wprowadzenia i stosowania „Systemu Oceny Pracownika KRUS” w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
w zasadach ogólnych odwołanie się do: Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawy o ochronie danych osobowych oraz do Zintegrowanego Systemu Zarządzania obowiązującego w KRUS.

Warto zauważyć, że wszyscy pracownicy Kasy są zobowiązani do potwierdzania faktu zapoznania się z kodeksem etyki poprzez obowiązkowe złożenie stosownego oświadczenia dołączonego do ich akt osobowych.

Zintegrowany System Zarządzania (ZSZ) KRUS w służbie rolniczych ubezpieczeń społecznych

Z uwagi na bardzo dobrą realizację rozszerzenia wdrożenia SZJiBI na pozostałe jednostki organizacyjne oraz wdrożenia SPZK we wszystkich jednostkach organizacyjnych Kasy, w 2009 roku Prezes KRUS podjął decyzję o integracji obu wymienionych systemów w jeden – Zintegrowany System Zarządzania – i poddaniu go certyfikacji. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w umowie z PCBC S.A., dotyczącej odnowienia certyfikacji systemu zarządzania jakością we wszystkich jednostkach organizacyjnych KRUS oraz zarządzania bezpieczeństwem informacji w Centrali KRUS i PT KRUS w Koninie (b. OR), poprzez rozszerzenie przedmiotu umowy o zapis, iż: I. audit nadzoru w KRUS obejmie Centralę i nowo utworzonych 16 Oddziałów Regionalnych oraz dotyczyć będzie Zintegrowanego Systemu Zarządzania KRUS. Badanie auditowe ZSZ KRUS odbędzie się na zgodność z PN-EN ISO 9001:2009 i PN-ISO/IEC 27001:2007 (po rozszerzeniu wymagań ich obowiązywania na całą organizację) oraz wymagań systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym.

W wyniku auditu przeprowadzonego przez auditorów Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji SA w dniach 7-14.12.2009 r. KRUS otrzymał Certyfikat Zintegrowanego Systemu Zarządzania – Jakość – Bezpieczeństwo Informacji – Przeciwdziałanie Zagrożeniom Korupcyjnym – Nr JKI-2/1/2009 r., potwierdzający, że KRUS Centrala wraz z wszystkimi Oddziałami Regionalnymi w zakresie: „*obsługi ubezpieczonych i świadczenio-*

biorców w zakresie zadań wynikających z Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników” spełnia wymagania norm: PN-EN ISO 9001:2009, PN-ISO IEC 27001:2007 i wymagań Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym jest ważny w okresie 15.12.2009 r. - 28.11.2011 r. W rezultacie przeprowadzonej w listopadzie 2011 r. recertyfikacji, Kasa weszła w posiadanie Certyfikatu ZSZ – Jakość – Bezpieczeństwo Informacji – Przeciwdziałanie Zagrożeniom Korupcyjnym, z ważnością w okresie 22.11.2011 r. -21.11.2014 r.

Przed wdrożeniem omawianych systemów, szczególnie w sytuacji funkcjonowania 49. Oddziałów Regionalnych KRUS, trudno było mówić o jednolitych regułach gry, a tym bardziej o standardach – każdy z oddziałów realizował te same zadania podobnie, ale jednak w różny sposób. Warto tu wskazać na rozbudowane, a zarazem różniące się między sobą, regulacje wewnętrzne dotyczące tych samych zagadnień obowiązujących w poszczególnych jednostkach organizacyjnych. Łącznie w ówczesnych oddziałach występowało np. ok. 17 tys. regulacji (zarządzeń, komunikatów dyrektora OR), obecnie jest ich mniej niż 1 tys. Widoczna jest też trwała tendencja do ich ciągłego zmniejszania. Dopiero po zidentyfikowaniu procesów przystąpiono w poszczególnych OR i odrębnie w Centrali do opracowywania szczegółowych procedur. Szybko okazało się, że dla wprowadzenia w Kasie jednolitych standardów niezbędne jest odejście od sytuacji, gdzie odpowiedzialnym za konkretne regulacje w ramach poszczególnych procesów byłby każdy dyrektor oddziału. Wówczas to utworzono rolę Właściciela procedury, którą powierzono kierującym komórkami organizacyjnymi (biurami i zespołami) w Centrali, w zależności od powierzonych im uprawnień i odpowiedzialności. Takie podejście do nadzoru za poszczególne kwestie zapewniło jednolitość rozwiązań w całym KRUS, które do dziś dobrze się sprawdza. Obecnie wszyscy zainteresowani mogą wносить o doskonalenie zagadnienia, które reguluje dana procedura, jednakże decyzja o uwzględnieniu wniosku lub jego odrzuceniu należy praktycznie do Dyrektora właściwego biura. Bez jego akceptacji nie jest możliwa jakakolwiek zmiana procedury. Oczywiście, każda taka regulacja podlega zatwierdzeniu przez Prezesa Kasy i dopiero od tego momentu staje się obligatoryjna dla wszystkich w Kasie. Korzystność tego rozwiązania była wyraźnie widoczna już po uruchomieniu we wrześniu 2005 roku sieci rozległej WAN, która objęła swym zasięgiem wszystkie Oddziały wraz podległymi im Placówkami Terenowymi. Ponieważ wszystkie jednostki organizacyjne zaczęły pracować na jednolitych rozwiązaniach, wówczas też zaczęły się pojawiać w większej ilości wnioski zmieniające, widoczne przez wszystkich zainteresowanych, które od początku pierwszego wdrożenia korzystnie wpływały na

doskonalenie funkcjonujących systemów i są do dzisiaj podstawowym elementem doskonalenia ZSZ.

Wdrożenie procedur przyspieszyło wdrożenie wielu usprawnień we wszystkich obszarach działalności Kasy, np. wprowadzenie kart kompetencji, jednolitego regulaminu organizacyjnego dla Oddziałów Regionalnych w 2005 r., a przede wszystkim z uwagi na zaistnienie w Kasie jednolitych reguł gry. Poprzez efekt synergii na wielu polach zaczęły się pojawiać różne wartości dodane. Uznano np. za zbędne i wyeliminowano obowiązek naklejania na karty ewidencyjne świadczeniobiorców naklejek z aktualizacją danych z systemu „Farmer”. Zapewniono bezpośredni dostęp dla wszystkich pracowników, w tym pracowników punktów obsługi klienta, do wielu informacji zawartych w systemie, pomocnych w załatwianiu indywidualnych spraw tych interesantów.

Aktualnie każdy pracownik Kasy ma zapewniony szybki dostęp do formularzy i możliwość ich wydruku bezpośrednio z poziomu procedury. Nie trzeba centralnie zamawiać druków, bowiem można je pobrać i wydrukować z omawianego systemu.

Powyższe umożliwiło wyeliminowanie drukowania przez Wydział Poligrafii OR w Warszawie i rozwożenie omawianych materiałów po całym kraju potrzebnych (aktualnie obowiązujących w danym czasie w KRUS) formularzy i druków. Dziś funkcjonowanie ZSZ umożliwia pracownikom KRUS sprawny, szybki i tani obieg dokumentacji. Wszystkie regulacje wewnętrzne, w tym pisma/zarządzenia/komunikaty Prezesa KRUS, pisma poszczególnych Biur Centrali KRUS, są dostępne dla każdego pracownika na bieżąco.

Podobnie opracowanie i wprowadzenie w 2004 roku „*Księgi Tożsamości obowiązującej w jednostkach organizacyjnych KRUS*” niewątpliwie wpłynęło na lepsze postrzeganie Kasy jako organizacji dobrze zorganizowanej, choćby przez jednolite oznakowanie i stosowanie jednolitej szaty graficznej dla różnego rodzaju druków, formularzy czy całych opracowań.

Główną jednak korzyścią są jednolite procedury, które przyczyniają się do doskonalenia obiegu dokumentów oraz przestrzegania drogi służbowej, ale bezpośrednim celem ich opracowania i wdrożenia było i pozostaje podnoszenie jakości i efektywności realizowanych działań na rzecz ubezpieczonych i świadczeniobiorców. Zgłaszanie tzw. wniosków o zmianę od początku wdrożenia systemu jakości jest nie tylko przywilejem, ale i obowiązkiem każdego pracownika Kasy. Warto zauważyć, że tylko w okresie 02.09.2005 r.-07.07.2011 r. zrealizowano 6 345 wniosków o zmiany, dotyczące np. dokumentacji, struktury organizacyjnej oraz ról.

Ewidentnymi korzyściami płynącymi z wdrożenia i utrzymywania ZSZ jest widoczna zmiana kultury organizacyjnej całej instytucji, lepsze wyko-

rzystanie zasobów, zwiększenie efektywności działania, poprawa świadczonych przez KRUS usług na rzecz ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz budowanie pozytywnego wizerunku KRUS.

Kolejną korzyścią dla pracowników wynikającą z funkcjonowania ZSZ jest dostęp do utworzonej w oprogramowaniu wspomagającym ZSZ bazy wiedzy, poprzez zakładkę „*Biblioteka dokumentów*”, w tym do aktów prawnych wydawanych przez Prezesa KRUS. Zawiera ona wszystkie zarządzenia Prezesa Kasy, począwszy od najwcześniejszych z 1991 roku; pisma okólne, komunikaty, obwieszczenia, a w zakładkach „*Biblioteka dokumentów OR i Biblioteka dokumentów P-T*” pracownicy mają dostęp do zarządzeń i innych wewnętrznych aktów prawnych wydawanych przez Dyrektorów poszczególnych OR-ów. Inne zakładki zawierają różne dokumenty systemowe dotyczące jakości, bezpieczeństwa informacji, przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym. Wraz z wdrożeniem dostępu dla wszystkich pracowników Kasy do dokumentacji Zintegrowanego Systemu Zarządzania za pomocą przeglądark internetowych w systemie DGA Quality, powstał także Teleadresowy Informator KRUS, potocznie określany w Kasie jako TIK. Zawiera on dane teleadresowe oraz mapki dojazdowe do poszczególnych lokalizacji/siedzib jednostek Kasy oraz wyszukiwarkę z różnymi opcjami ich wyszukiwania. Zaznaczyć należy iż wraz z uruchomieniem TIK-u, KRUS zrezygnował z drukowania Informatora Telefoniczno-Adresowego. Informator w postaci książkowej, który bardzo szybko tracił swoją aktualność z uwagi na zmiany kadrowe w organizacji. Dzięki wprowadzonym zasadom, aplikacja TIK-u zawierająca z założenia zawsze aktualne dane zapewnia sprawną komunikację wewnętrzną między pracownikami Kasy. Obowiązek aktualizacji służbowych danych teleadresowych (nazwiska, stanowiska, adresu, numerów telefonów) w systemie DGA Quality spoczywa bezpośrednio na każdym pracowniku. Stąd każdy zainteresowany kontaktem z innym pracownikiem nie traci cennego czasu na zbędne „nie trafione” połączenia. Biorąc pod uwagę fakt, że załogę Kasy stanowi około 6 tys. osób, możemy mówić o oszczędności nie tylko sekund i minut.

Wdrożenie ZSZ przyniosło również wymierne korzyści związane z możliwościami samokształcenia się pracowników Kasy. W 2008 roku została wdrożona platforma e-learningowa przeznaczona do szkoleń wewnętrznych pracowników KRUS. Od 2009 roku wprowadzono obowiązek zdawania przez wszystkich pracowników Kasy, nie rzadziej niż raz na półroczcie, testów ze znajomości obowiązujących ich procedur. Należy zauważyć, że dyrektor zainteresowanego biura lub oddziału ma możliwość zamieszczenia na omawianej platformie dowolnego testu dedykowanego wszyst-

kim podległym sobie pracownikom lub tylko wybranej grupie, w celu poznania np. stopnia znajomości określonej problematyki związanej z realizowanymi zadaniami.

W kwietniu 2010 roku KRUS otrzymał zgodę Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych na wykorzystywanie w sieci wewnętrznej Kasy internetowego serwisu edukacyjnego GIODO. Dzięki temu wielu pracowników miało ułatwiony bezpośredni dostęp do tego serwisu, a przez to do rzeczowych i aktualnych informacji z zakresu ochrony danych osobowych, co sprzyjało upowszechnieniu wiedzy w tym zakresie.

Innym znaczącym usprawnieniem w pracy każdego pracownika Kasy są materiały zamieszczane na bieżąco przez poszczególne Biura w zakładce „Dokumentacja Biur”. Każdy pracownik Kasy korzystający z tej zakładki ma dostęp do wszystkich dyrektyw, wytycznych, instrukcji i komentarzy poszczególnych biur, ma zatem pewność, że pobrane informacje potrzebne mu do bieżącej pracy są zawsze aktualne. Taka sytuacja u większości pracowników eliminuje potrzebę drukowania „swoich” egzemplarzy takich rozstrzygnięć.

Warto też podkreślić, że w omawianej zakładce zamieszczono: *Vademecum Systemu Zarządzania Jakością*, *Vademecum Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji*, *Vademecum Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym*. Stanowią one podstawowe kompendium wiedzy dla pracowników o Zintegrowanym Systemie Zarządzania.

Od pierwszego wdrożenia systemu (2004 r.) przeprowadzane jest badanie satysfakcji klienta zewnętrznego zgodnie z „*Procedurą Badania Satysfakcji klienta zewnętrznego*”, początkowo tylko w b. OR KRUS w Koninie, a od 1.01.2006 r. przez wszystkie Oddziały Regionalne KRUS. W 2010 r. wszystkie Oddziały zostały wyposażone w opracowane przez pracowników OR w Bydgoszczy narzędzie informatyczne – program ABSKZ – służący do prowadzenia statystyk związanych z omawianym badaniem ankietowym.

Uzyskane wyniki z badań ankietowych przeprowadzanych przez wszystkie jednostki organizacyjne KRUS (bez Centrali) służą przede wszystkim doskonaleniu obsługi interesariuszy zewnętrznych obsługiwanych przez poszczególne Oddziały Regionalne KRUS, w tym przez wchodzące w ich skład Placówki Terenowe.

W wyniku prac koncepcyjnych z dostawcą oprogramowania, na początku lutego 2011 r. Koordynatorom ds. ZSZ, powołanych we wszystkich oddziałach, można było nadać specjalne uprawnienia do aplikacji DGA Process. Uprawnienia te umożliwiają im dokonywanie zmian w diagramach ról pracowników zatrudnionych w ich macierzystych oddziałach. Uprawnienia takie wcześniej nadane mieli jedynie pracownicy Biura Stra-

tegie i Rozwoju i tylko oni mogli realizować wnioski napływające ze wszystkich Oddziałów Regionalnych. Po dokonanej zmianie w oprogramowaniu i nadaniu uprawnień pracownikom oddziałów znaczenie skrócił się czas oczekiwania na aktualizację ról. Dzięki temu ZSZ jest na bieżąco aktualizowany. Z uwagi na m.in. opisane tu wdrożone i utrzymywane modyfikacje oprogramowania DGA Quality i DGA Process wspierającego ZSZ, dokonywane z inicjatywy i na wniosek pracowników Kasy, istnieje konsensus między KRUS a dostawcą oprogramowania, tak że obecnie należałoby mówić o oprogramowaniu DGA KRUS. Jest to wynik zgodnego potwierdzenia obu stron, że obecne oprogramowanie wspierające ZSZ Kasy jest narzędziem „uszytym” na miarę jej potrzeb.

ZSZ a kontrola zarządcza w KRUS

Korzystnym zbiegiem okoliczności Zintegrowany System Zarządzania stał się niezwykle pomocnym narzędziem do realizacji zadań związanych z kontrolą zarządczą, określoną w ostatnio znowelizowanej ustawie o finansach publicznych. Od 1 stycznia 2010 r., zgodnie ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240; ost. zm. Dz. U. z 2010 r. nr 28, poz. 146). w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego funkcjonuje kontrola zarządcza.

Kontrolę Zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Funkcjonowanie kontroli zarządczej stanowi o realizacji w Kasie celów dotyczących:

- zgodności działalności z przepisami i procedurami,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Ponieważ w Zintegrowanym Systemie Zarządzania zostały usystematyzowane procedury, zidentyfikowane cele i zadania, określone mierniki i ryzyka, które stanowią elementy kontroli zarządczej, organizacja może być w każdym czasie poddawana ocenie pod kątem ich zasadności, sku-

teczności, efektywności, ale i akceptowalności, jeśli wziąć pod uwagę same ryzyka.

Podkreślenia wymaga fakt, że stosowany w Kasie już od początku funkcjonowania systemu jakości, monitoring mierników do celów procesów idealnie wpisal się w wymogi ustawodawcy dotyczące kontroli zarządczej.

W Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, 22 standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ujęto w pięć grup:

- Środowisko wewnętrzne,
- Cele i zarządzanie ryzykiem,
- Mechanizmy kontroli,
- Informacja i komunikacja,
- Monitorowanie i ocena przeprowadzana jest samoocena realizowana przez wszystkich pracowników zatrudnionych we wszystkich jednostkach organizacyjnych.

Do wymogów kontroli zarządczej została również dostosowana analiza ryzyka, prowadzona w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania. Podkreślenia wymaga fakt, że w analizie ryzyka biorą udział wszyscy pracownicy Kasy w sposób co najmniej pośredni, jeśli nie bezpośredni.

W okresie od 8 kwietnia do 15 kwietnia 2011 roku, w oparciu o narzędzie funkcjonujące w ramach ZSZ, wszyscy pracownicy Kasy mieli możliwość uczestniczenia w anonimowym badaniu ankietowym nt. stanu samooceny kontroli zarządczej. W badaniu wykorzystano dwa rodzaje ankiet – dla kierowników jednostek/komórek organizacyjnych oraz dla pracowników jednostek/komórek organizacyjnych. Długofalową korzyścią z wdrożenia norm ISO w KRUS jest zmiana kultury organizacyjnej całej instytucji (w Kasie powstała społeczność informacyjna). Wdrożenie norm sprzyjało efektywniejszemu wykorzystaniu zasobów, zwiększeniu różnych możliwości, a przez to efektywności podejmowanych działań. W ten sposób stale następuje poprawa jakości świadczonych usług na rzecz ubezpieczonych i świadczeniobiorców, a dzięki temu utrwała się pozytywny wizerunek całej organizacji.

W okresie od marca do czerwca 2011 roku wszyscy dyrektorzy biur, oddziałów, koordynatorzy OR ds. ZSZ oraz wskazani pracownicy biur Centrali, zostali przeszkoleni w zakresie wykorzystania ZSZ do doskonalenia systemu kontroli zarządczej, w oparciu o Zarządzenie nr 13 Prezesa KRUS z dnia 8 lutego 2011 w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w KRUS.

Corocznie, na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezes KRUS składa oświadczenie o stanie kontroli zarządczej, w którym potwierdza, że wdrożone w Kasie rozwiązania są przestrzegane, skuteczne

i funkcjonują zgodnie z założeniami oraz pozwalają na bieżąco diagnozować ewentualne nieprawidłowości w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Prezes Kasy, podpisując oświadczenie o stanie kontroli zarządczej dla całej jednostki, potwierdza także, że ogół rozwiązań zarządczych został zweryfikowany, a stosowane procedury są skuteczne. Zgodnie z dobrymi praktykami stosowanymi w Kasie, w trakcie przygotowań do złożenia oświadczenia dodatkowo przeanalizowane zostają przy pomocy ZSZ wszystkie znane przypadki nieprawidłowości, wyjaśniane ich przyczyny i podejmowane stosowne decyzje, w celu zapobieżenia nieakceptowanym sytuacjom w przyszłości. W miarę potrzeb rozważane jest też dokonanie ewentualnych zmian w obecnie obowiązujących procedurach Kasy.

Udział KRUS w XVIII edycji Konkursu Polska Nagroda Jakości

Szczególnym potwierdzeniem efektywnego wdrożenia i funkcjonowania Zintegrowanego Systemu Zarządzania było zgłoszenie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w 2012 roku do XVIII edycji Konkursu Polska Nagroda Jakości, którego organizatorami są: Krajowa Izba Gospodarcza, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, Fundacja „Teraz Polska”.

Na potrzeby Komitetu Polskiej Nagrody Jakości została przygotowana „*Samoocena KRUS*” zgodnie z metodyką TQM, opisująca jej potencjał (przywództwo, strategię, pracowników, partnerstwo, zasoby, procesy) oraz osiągnięte wyniki (dotyczące klientów/obywateli, pracowników, społeczeństwa i kluczowe wyniki), w m.in. zaprezentowano funkcjonujący w Kasie Zintegrowany System Zarządzania, rozwinięty o obowiązujące jednostkę administracji rządowej przepisy prawa, w szczególności dotyczące kontroli zarządczej.

W ramach postępowania konkursowego Kasa pomyślnie przeszła wszystkie etapy regulaminowych eliminacji, uzyskując wysoką ocenę – najpierw zespołu ekspertów Sekretariatu PNJ, a następnie – w finale – członków Komitetu PNJ. W rezultacie KRUS został pierwszym urzędem administracji rządowej, który zdobył tytuł laureata w kategorii: organizacje publiczne – urząd.

W dniu 11 listopada 2012 r. w Święto Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes KRUS, Artur Brzóska, odebrał z rąk honorowego pa-

trona Konkursu Polskiej Nagrody Jakości, Ministra Gospodarki – Wiceprezesa Rady Ministrów RP, Waldemara Pawlaka, laur Polskiej Nagrody Jakości w postaci statuetki.

Tadeusz Jabłoński, *Dyrektor Biura Strategii i Rozwoju Centrali KRUS, Pełnomocnik Prezesa KRUS ds. Zintegrowanego Systemu Zarządzania.*

Streszczenie

Doskonalenie organizacji i zarządzania ubezpieczeniem społecznym rolników. Zintegrowany System Zarządzania KRUS

Obowiązujący w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, potwierdzone odpowiednimi certyfikatami, Zintegrowany System Zarządzania spełniający wymagania norm: PN-EN ISO 9001:2009 w systemie zarządzania jakością, PN-ISO/IEC 27001:2007 w systemie zarządzania bezpieczeństwem informacji, oraz zgodny z normami Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, budowano etapami począwszy od 2003 r. Autor dokumentuje złożoność wielokierunkowego procesu wdrażania tych jakościowych zmian w tak dużej i rozproszonej terytorialnie organizacji, jaką jest KRUS, realizowanych z myślą o usprawnianiu ogółu usług, bez uszczerbku dla jakościowej obsługi bieżących ustawowych zadań i terminowości spraw. Wyniki rozwiązań zaprezentowanych w opracowaniu zostały poparte dowodami świadczącymi o trwałym procesie doskonalenia organizacji i systemu ubezpieczenia społecznego rolników.

Summary

Improvement of organization and management farmers social security. Integrated Management System of KRUS

KRUS' Integrated Management System, which is confirmed by adequate certificates: pursuant to the requirements of norm: PN-EN ISO 9001:2009 in quality management system, PN-ISO/IEC 27001:2007 in infor-

mation safety system and compatible to the Corruption Risk Prevention System norms, was built by stages since 2003. Author documented complexity of multidirectional process of implementing quality changes realized to improve all services, without loss of its quality and promptness, in such big and territorially dispersed organization as KRUS. Results of solutions presented in elaboration was backed up by proofs which testify about permanent organization and agricultural social protection system improvement process.

Tadeusz Jabłoński, *Director of Strategy and Development Department
KRUS' Head Office*

Świadczenia „powypadkowe” w ubezpieczeniu społecznym rolników

1. Wprowadzenie

W numerze 44/2012 kwartalnika „*Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*” dr Damian Puślecki w artykule pt. „*Jednorazowe odszkodowanie jako świadczenie z ubezpieczenia wypadkowego rolników*” szczegółowo wyjaśnił zakres jednorazowego odszkodowania przy pracy rolniczej. Jednak nie tylko jednorazowe odszkodowanie jest świadczeniem, które ma na celu zminimalizowanie konsekwencji wyłączenia z zawodowej aktywności wskutek zdarzenia losowego i w jego wyniku ograniczonej sprawności organizmu poszkodowanej osoby. Mimo że artykuł 9 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie wyszczególnia powypadkowych świadczeń oprócz jednorazowego odszkodowania, przysługują także inne świadczenia z tytułu wypadku przy pracy rolniczej:

- zasiłek chorobowy;
- renta rolnicza „wypadkowa” z tytułu niezdolności do pracy;
- renta rodzinna „wypadkowa”.

Należy zaznaczyć, że jednorazowe odszkodowanie jest typowym świadczeniem powypadkowym, natomiast zasiłek chorobowy, renta z tytułu niezdolności do pracy, renta rodzinna są dodatkowymi świadczeniami przysługującymi z ogólnego ubezpieczenia społecznego rolników.

Świadczenia powypadkowe w KRUS są finansowane z różnych źródeł. Jednorazowe odszkodowanie i zasiłek chorobowy są pochodnymi składek

opłacanych na niedotowane z budżetu państwa ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Renta rolnicza i renta rodzinna są świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, wypłacanymi z Funduszu Emerytalno-Rentowego.

2. Zasiłek chorobowy

Wypadek przy pracy w gospodarstwie rolnym zazwyczaj powoduje niezdolność poszkodowanego do pracy. W takim przypadku dla osób ubezpieczonych duże znaczenie ma możliwość wystąpienia z wnioskiem o zasiłek chorobowy. Celem tego świadczenia jest zagwarantowanie ubezpieczonemu środków na utrzymanie w okresie niezdolności do pracy.

Zasiłek chorobowy z tytułu czasowej niezdolności do pracy przysługuje tylko z ubezpieczenia wypadkowego. A zatem, nie nabędą prawa do tego świadczenia osoby ubezpieczone na wniosek w ograniczonym zakresie, tj. wyłącznie z prawem do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadków przy pracy rolniczej. Zasiłek chorobowy będzie przysługiwał jedynie rolnikom, małżonkom rolników i domownikom, ubezpieczonym na wniosek w pełnym zakresie (emerytalno-rentowym oraz wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim).

Warunkiem uzyskania prawa do zasiłku chorobowego jest czasowa niezdolność do pracy wskutek choroby, trwająca nieprzerwanie co najmniej 30 dni, jednak nie dłużej niż przez 180 dni. Jeśli po wyczerpaniu 180-dniowego okresu zasiłkowego ubezpieczony nadal jest niezdolny do pracy, ale rokuje jej odzyskanie w wyniku dalszego leczenia i rehabilitacji, zasiłek chorobowy przedłuża się na okres niezbędny do przywrócenia tej zdolności. Okres ten nie może być dłuższy niż do 360 dni. Maksymalny okres otrzymywania świadczenia przez ubezpieczonego rolnika może wynosić nawet 540 dni.¹

Osoby objęte ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim na wniosek nabywają prawo do zasiłku chorobowego dopiero po upływie roku nieprzerwanego okresu ubezpieczenia, z wyjątkiem zasiłku chorobowego przysługującego w razie doznanego wypadku przy pracy rolniczej. Natomiast osoby objęte ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim z mocy ustawy nabywają prawo do zasiłku chorobowego

¹ Puślecki D., *Spoleczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, PWP IURIS, Warszawa-Poznań 2011 r., s. 162-163.

wego od pierwszego dnia podlegania temu ubezpieczeniu. Rolnikowi, jego małżonkowi i domownikowi, którzy podlegają ubezpieczeniu obowiązkowo, do okresu zasiłkowego zalicza się okresy pobierania zasiłku chorobowego z innego ubezpieczenia społecznego.

Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników,² zasiłek chorobowy przyznaje się i wypłaca na wniosek uprawnionej osoby zainteresowanej, na podstawie zaświadczenia lekarskiego ZUS ZLA, wystawionego przez lekarza, lekarza dentyście, felczera, starszego felczera, upoważnionego przez ZUS na zasadach określonych w ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.³ Złożenie w placówce terenowej lub oddziale regionalnym samego zaświadczenia lekarskiego wystawionego na druku ZUS ZLA stanowi wniosek o zasiłek chorobowy.

Zwolnienie lekarskie ZUS ZLA wystawia się w 3 egzemplarzach; pierwszą kopię otrzymuje ubezpieczony (rolnik, domownik), którą powinien przedłożyć w KRUS, druga kopia pozostaje u lekarza, oryginał zaś przesyłany jest do ZUS. Na oryginale i w drugiej kopii zachowanej przez lekarza, oprócz wymaganego kodu literowego należy wpisać numer statystyczny choroby. Na kopii, którą otrzymuje ubezpieczony rolnik, powinien być wpisany kod literowy określony w art. 57 ustawy o świadczeniach pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa, ponieważ ma to wpływ na prawo do zasiłku chorobowego.

Przedłużony zasiłek chorobowy przysługuje po wyczerpaniu 180-dniowego podstawowego okresu zasiłkowego, pod warunkiem złożenia wniosku o przyznanie przedłużonego zasiłku chorobowego wraz z wypełnionym przez lekarza zaświadczeniem o stanie zdrowia. Podstawą przyznania i wypłaty przedłużonego zasiłku chorobowego jest orzeczenie lekarza rzeczoznawcy KRUS (w I instancji) lub komisji lekarskiej Kasy (w II instancji).

Ubezpieczonemu w KRUS nie przysługuje prawo do zasiłku chorobowego w następujących przypadkach:

- za okres przebywania na koszt Kasy w zakładzie opieki zdrowotnej w celu rehabilitacji,
- po ustaniu ubezpieczenia,
- ubezpieczonemu na wniosek, jeżeli okres podlegania ubezpieczeniu bezpośrednio przed wystąpieniem zdarzenia uzasadniającego nabycie prawa do świadczenia nie trwał nieprzerwanie co najmniej rok,

² Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2010 r., Nr 77, poz. 512).

- z tytułu sprawowania opieki nad chorym dzieckiem i innym członkiem rodziny.⁴

Ubezpieczony traci prawo do zasiłku, jeżeli:

- niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym spowodowana została w wyniku umyślnego przestępstwa lub wykroczenia popełnionego przez tego ubezpieczonego. Okoliczności, o których mowa wyżej, stwierdza się na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu,
- niezdolność do pracy spowodowana została nadużyciem alkoholu – ubezpieczony traci prawo do zasiłku chorobowego za okres pierwszych pięciu dni niezdolności,
- ubezpieczony wykonuje w okresie orzeczonej niezdolności do pracy pracę zarobkową lub wykorzystuje zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia, traci prawo do zasiłku chorobowego za okres objęty zaświadczeniem lekarskim,
- zaświadczenie lekarskie zostało sfalszowane.⁵

Wysokość zasiłku chorobowego jest określana w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, po zasięgnięciu opinii Rady Rolników. Jeżeli nie określono wysokości zasiłku chorobowego w sposób, o którym mowa wyżej, wynosi on jedną trzydziestą emerytury podstawowej za każdy dzień niezdolności do pracy.

Od dnia 24 czerwca 2009 r. zasiłek chorobowy z tytułu niezdolności do pracy z ubezpieczenia społecznego rolników wynosi 10 zł za każdy dzień niezdolności do pracy.

Należy podkreślić, że ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewiduje terminu przedawnienia prawa do zasiłku chorobowego z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. Zgodnie jednak z art. 52 ust.1 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy, będą tu miały zastosowanie przepisy ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, która w art. 67 pkt 1 stanowi, że roszczenie o wypłatę zasiłku chorobowego przedawania się po upływie 6. miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje.

⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2008 r., nr 50, poz. 291 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, (Dz. U. z 2010 r., Nr 77, poz. 512).

3. Renta rolnicza „wypadkowa” z tytułu wypadku przy pracy rolniczej

Rolnicy po raz pierwszy nabyli prawo do renty inwalidzkiej z tytułu wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym dopiero w 1977 roku, tj. na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin.⁶ Reforma ubezpieczenia rolniczego z 1990 roku, której efektem była ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, zaowocowała wprowadzeniem do systemu ubezpieczeń pojęcia długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym.

Całkowicie niezdolną do pracy w gospodarstwie rolnym jest osoba, która z powodu naruszenia sprawności organizmu utraciła zdolność do osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym.

Renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy wskutek wypadku przy pracy rolniczej przysługuje jako renta stała, jeżeli całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym jest trwała i nie orzeczono celowości przekwalifikowania. Natomiast w przypadku, gdy ubezpieczony rokuje odzyskanie zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, przyznaje się rentę okresową. Przysługuje ona przez okres wskazany w decyzji organu rentowego.

Renta rolnicza wypadkowa składa się z części składkowej i części uzupełniającej. Dla osób, które zostały uznane za niezdolne do pracy w związku z wypadkiem przy pracy rolniczej lub chorobą zawodową, wysokość renty ustala się tak samo jak dla osób, które ubiegają się o świadczenie rentowe z powodu ogólnego stanu zdrowia. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników określa jednak korzystniejszy wymiar renty rolniczej dla osób, które uległy wypadkowi przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, przez doliczenie do części składkowej okresu dzielącego uprawnionego od osiągnięcia wieku 60 lat. Zaliczenie tego okresu ma istotne znaczenie w przypadku rolników, którzy ulegli wypadkowi w młodym wieku.

Kolejną cechą, która rozróżnia rentę „wypadkową” od renty z tytułu stanu zdrowia, jest brak wymogu spełnienia przesłanki okresu ubezpieczenia. Art. 21 ust.1 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników określa wymagany okres podlegania ubezpieczeniu, który uprawnia do otrzymania świadczenia, który wynosi:

⁶ Ustawa z dnia 27 października 1977 r., o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, (Dz.U. z 1977 r., nr 32, poz. 140).

- 1) rok – jeżeli całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała w wieku do 20 lat;
- 2) 2 lata – jeżeli całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała w wieku powyżej 20 lat do 22 lat;
- 3) 3 lata – jeżeli całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała w wieku powyżej 22 lat do 25 lat;
- 4) 4 lata – jeżeli całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała w wieku powyżej 25 lat do 30 lat;
- 5) 5 lat – jeżeli całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała w wieku powyżej 30;

Jeżeli niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała po ukończeniu 30. roku życia, okres wymaganych pięciu lat musi przypadać w ciągu ostatniego dziesięciolecia poprzedzającego dzień złożenia wniosku o rentę lub dzień powstania niezdolności do pracy.

Natomiast art. 21 ust. 4 stanowi, że: „*jeżeli całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, warunek, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, uważa się za spełniony, jeżeli ubezpieczony posiada jakikolwiek okres ubezpieczenia emerytalno-rentowego, który obejmuje dzień wypadku lub dzień zachorowania na rolniczą chorobę zawodową*”.

Zgodnie z przepisami, obowiązującymi do 31 grudnia 2012 r., wysokość renty (zawieszenie lub zmniejszenie wypłaty świadczenia) była uzależniona od tego, czy rencista zaprzestał bądź nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. O ile część składkowa zawsze jest wypłacana w całości, to w przypadku niezaprzestania prowadzenia działalności rolniczej od ww. daty część uzupełniająca ulegała zawieszeniu. Jeżeli niezdolność rencisty do pracy w gospodarstwie rolnym powstała wskutek wypadku przy pracy rolniczej, wypłata części uzupełniającej ulegała zawieszeniu w połowie przez okres dwóch lat od daty wypadku.⁷

⁷ Zmianę omawianych przepisów z dniem 1 stycznia 2013 r. wprowadza ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 6 czerwca 2012 r. poz. 637), która poprzez art. 3, wprowadza zmiany do ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Na tej podstawie osoby uprawnione do okresowej renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy będą mogły podejmować inną działalność nie związaną z rolnictwem, podlegającą ubezpieczeniu społecznemu, nie tracąc prawa do renty rolniczej. Świadczenie rentowe będzie jedynie ulegało zmniejszeniu (zawieszeniu) na ogólnych zasadach wynikających z przepisów obowiązujących w systemie powszechnym, tj. w zależności od uzyskanego przychodu z tytułu tej działalności.

Osobę pobierającą rentę z tytułu niezdolności do pracy ustawowo wyłącza się z ubezpieczenia społecznego. Jednakże ustawodawca pozostawił emerytom i rencistom możliwość ubezpieczenia się na wniosek od wypadków przy pracy rolniczej. Nie dotyczy to jednak świadczeniobiorców mających orzeczoną niezdolność do samodzielnej egzystencji.⁸

4. Renta rolnicza szkoleniowa

Tytułowe świadczenie wprowadzono ustawą nowelizacyjną z dnia 2 kwietnia 2004 r.⁹ Przysługuje ubezpieczonemu spełniającemu warunki do uzyskania renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy, w stosunku do którego orzeczono celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na trwałą całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym. Renta przyznawana jest na okres 6 miesięcy. Ale okres jej wypłacania może zostać wydłużony, na wniosek starosty – do 36 miesięcy. Osobę, której przyznano rentę rolniczą szkoleniową, Kasa kieruje do powiatowego urzędu pracy, w celu poddania przekwalifikowaniu zawodowemu. Koszty przekwalifikowania zawodowego rencisty w okresie pobierania renty rolniczej szkoleniowej są finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

5. Renta rodzinna wypadkowa

Renta rodzinna to świadczenie na wypadek śmierci żywiciela, które ma na celu zapewnienie rodzinie zmarłego niezbędnych środków do utrzymania. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewiduje odrębnej renty rodzinnej wypadkowej, tak jak ma to miejsce w systemie powszechnym. Z tym, że dla odróżnienia tej renty od renty rodzinnej rolniczej, która przysługuje po śmierci osoby uprawnionej do renty z tytułu niezdolności do pracy z ogólnego stanu zdrowia, potocznie świadczenie to nazywane jest rentą rodzinną wypadkową. Renta

⁸ Puślecki D., *Spoleczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, PWP IURIS, Warszawa-Poznań 2011 r., s. 172.

⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, (Dz. U. z 2004 r., nr 91, poz. 873).

rodzina wypadkowa jest przyznawana na takich samych zasadach, jak renta rodzinna rolnicza po osobach zmarłych z innych przyczyn niż wypadek przy pracy rolniczej.

Renta rodzinna przysługuje członkom rodziny ubezpieczonego rolnika lub domownika, który zmarł wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. Uprawnionymi członkami rodziny zmarłego są:

- **dzieci własne, dzieci drugiego małżonka oraz dzieci przysposobione**, do ukończenia 16 roku życia, a po osiągnięciu 16 lat – do ukończenia nauki w szkole, nie dłużej jednak niż do osiągnięcia 25 lat życia, albo bez względu na wiek, jeżeli stały się całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji lub całkowicie niezdolne do pracy przed ukończeniem 16 lat lub w czasie nauki w szkole przed osiągnięciem 25 lat życia;
- **przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności, także w ramach rodziny zastępczej – wnuki, rodzeństwo i inne dzieci**, z wyłączeniem dzieci przyjętych na wychowanie i utrzymanie w ramach rodziny zastępczej lub rodzinnego domu, jeżeli spełniają takie warunki jak dzieci własne (warunki dotyczące wieku, nauki w szkole lub stanu zdrowia), a ponadto, jeżeli zostały przyjęte na wychowanie i utrzymanie co najmniej na rok przed śmiercią ubezpieczonego (emeryta lub rencisty), chyba że śmierć była następstwem wypadku i nie mają prawa do renty rodzinnej po zmarłych rodzicach, a gdy rodzice żyją, jeżeli nie mogą zapewnić im utrzymania, albo ubezpieczony (emeryt lub rencista) bądź jego małżonek był ich opiekunem ustanowionym przez sąd;
- **wdowa lub wdowiec**, który do dnia śmierci współmałżonka pozostawał z nim we wspólności małżeńskiej oraz osiągnął wiek 50 lat lub jest niezdolny do pracy w czasie nie dłuższym niż 5 lat od jego śmierci, albo wychowuje co najmniej jedno z dzieci, wnuków lub rodzeństwa, które spełnia warunki do renty rodzinnej po zmarłym współmałżonku, pod warunkiem, że nie ukończyło ono 16 lat, a gdy uczy się w szkole – 18 lat, lub sprawuje opiekę nad dzieckiem całkowicie niezdolnym do pracy oraz do samodzielnej egzystencji lub całkowicie niezdolnym do pracy, uprawnionym do renty rodzinnej;
- **małżonka lub małżonek rozwiedziony, albo wdowa lub wdowiec**, który w chwili śmierci współmałżonka nie pozostawał z nim we wspólności małżeńskiej, ma prawo do renty rodzinnej, jeżeli oprócz spełnienia wymienionych wyżej warunków miał w dniu śmierci współmałżonka prawo do alimentów z jego strony ustalone wyrokiem lub ugodą sądową;
- **rodzice (ojczym, macocha, osoby przysposabiające)**. Rodzice mają prawo do renty rodzinnej, jeżeli ubezpieczony (emeryt lub rencista) bez-

pośrednio przed śmiercią przyczyniał się do ich utrzymania a ponadto spełniają warunki takie jak dla wdowy/wdowca (dotyczące wieku, niezdolności do pracy lub wychowywania dzieci).

Renta rodzinna wypadkowa przysługuje również w razie śmierci rencisty, którego długotrwała niezdolność do pracy powstała w wyniku wypadku przy pracy rolniczej, lub rolniczej choroby zawodowej.¹⁰

Świadczenie to nie przysługuje jednak automatycznie po śmierci rolnika. Renta rodzinna wypadkowa przysługuje uprawnionym członkom rodziny zmarłego, który w chwili śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej spełniał warunki do uzyskania prawa do renty rolniczej wypadkowej. Przyjmuje się, że zmarły był całkowicie niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym. W takim wypadku warunek podlegania ubezpieczeniu uważa się za spełniony, jeżeli ubezpieczony posiada jakikolwiek okres ubezpieczenia społecznego rolników, obejmujący dzień wypadku.

Warunkiem przyznania prawa do renty rodzinnej wypadkowej jest uznanie przez organ rentowy KRUS związku śmierci ubezpieczonego (rencisty) z wypadkiem przy pracy rolniczej.

Wysokość renty rodzinnej wypadkowej jest obliczana na takich samych zasadach jak po śmierci osoby, która zmarła z powodu innych przyczyn niż wypadek przy pracy rolniczej, jednak zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, zwiększa się ją o 10%. Mimo iż ustawodawca nie rozróżnił formalnie renty rodzinnej rolniczej i renty rodzinnej wypadkowej, to we wniosku o rentę należy zaznaczyć, że śmierć poszkodowanego była następstwem wypadku przy pracy rolniczej. Tylko wtedy, w przypadku przyznania prawa do świadczenia, renta rodzinna z tytułu śmierci w wyniku wypadku przy pracy rolniczej zostanie zwiększona o 10%.

6. Zakończenie

Świadczenia z tytułu wypadku przy pracy rolników powinny w głównej mierze zapewnić właściwą ochronę ubezpieczonemu. Jednak obecnie tylko jednorazowe odszkodowanie jest świadczeniem płatnym z ubezpieczenia wypadkowego. Inne świadczenia związane z wypadkiem przy pracy rolniczej należy zaliczyć do grupy ogólnych świadczeń z ubezpieczenia

¹⁰ Jaworska-Spićak E., Lejk-Kęпка A., *Renta rodzinna rolnicza*. [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, KRUS, Warszawa 2004, Nr 1 (21) z 2004 r., s. 73-115.

rolniczego. Dlatego należy zastanowić się, czy nie powinien zostać wyodrębniony katalog świadczeń związanych z wypadkiem przy pracy rolniczej. Finansowanie tego typu świadczeń z jednego źródła pozwoliłoby na rzeczywiste oszacowanie kosztów, które są następstwem zdarzeń wypadkowych. Zdaniem Błażeja Wierzbowskiego: „...w odniesieniu do ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego zwraca się uwagę na niewłaściwość organizacyjnego połączenia ubezpieczenia wypadkowego z ubezpieczeniem na wypadek choroby i macierzyństwa ze względu na odmienny charakter ryzyka wypadkowego, różny zakres koniecznych działań prewencyjnych oraz niejednorodny charakter świadczeń”.¹¹

Również zdaniem Heleny Pławuckiej w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników powinna mieścić się całość świadczeń przysługujących z tytułu skutków wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, a więc zarówno jednorazowe odszkodowanie jak i renty rolnicze wypadkowe i rodzinne.¹²

Oddzielenie ubezpieczenia wypadkowego w ubezpieczeniu społecznym rolników dałoby również możliwość ustalania wysokości składki na to ubezpieczenie, uwzględniając liczbę wypadków zgłoszonych przez płatnika.

Niewątpliwą zaletą świadczeń powypadkowych w KRUS jest to, że przysługują one niezależnie od okresu podlegania ubezpieczeniu zarówno z mocy ustawy, jak i na wniosek. Świadczenia rentowe związane z wypadkiem przy pracy rolniczej nie są zależne od stażu pracy w gospodarstwie rolnym, w przeciwieństwie do „zwykłych” świadczeń rentowych, gdzie wymagany jest określony, w zależności od wieku, okres podlegania ubezpieczeniu.

Wadą systemu ubezpieczenia społecznego rolników jest wąski wachlarz świadczeń powypadkowych, który nie zapewnia choćby (w porównaniu do systemu pracowniczego) pokrycia kosztów leczenia z zakresu stomatologii, szczepień ochronnych oraz zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne. Jednak trzeba mieć tu na uwadze niewielką wysokość składki płaconej na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie dla ubezpieczonych w KRUS osób.

*Katarzyna Rodak, pracownik Placówki Terenowej
Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Zgierzu,
doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.*

¹¹ Wierzbowski B., *Ubezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*. [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, KRUS, Warszawa 2000, nr 4 (8) z 2000r, s. 105-116.

¹² Pławucka H., *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników – wybrane problemy prawne*. Materiały informacyjne ZUS 1995, nr 10 z 1995 r., s. 9.

Streszczenie **Świadczenia „powypadkowe”** **w ubezpieczeniu społecznym rolników**

Opracowanie poświęcone jest świadczeniom przysługującym z tytułu wypadku przy pracy rolniczej i omówieniu zasad przyznawania i wypłacania zasiłku chorobowego, renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinnej. Krótko przedstawiono wady i zalety świadczeń powypadkowych.

Słowa kluczowe: wypadek przy pracy rolniczej, zasiłek chorobowy, renta „wypadkowa” z tytułu niezdolności do pracy, renta rodzinna „wypadkowa”.

Summary **Accident benefits in social insurance for farmers**

Study is devoted to pension benefits enjoyed by an accident at work in agriculture. This paper describes the rules for granting and payment of sickness benefits, pensions for disability and survivor's pension. Briefly presents the pros and cons of accident benefits.

Keywords: farming accident at work, sick pay, pension „resultant” incapacity for work, the survivor's pension „resultant”.

Czynnik ludzki a bezpieczeństwo i higiena pracy w rolnictwie

XVIII Międzynarodowe Seminarium Ergonomii, Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w Rolnictwie, zorganizowane w październiku 2011 r. przez Instytut Medycyny Wsi w Lublinie, przy udziale Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Centrala w Warszawie, Agencji Nieruchomości Rolnych – Centrala w Warszawie, Lubelskiego Oddziału Polskiego Towarzystwa Ergonomicznego, Głównego Inspektoratu Pracy w Warszawie oraz Związku Zawodowego Pracowników Rolnictwa RP w Warszawie, skupiło 98 naukowców i praktyków z kraju i zagranicy. Celem Seminarium było przybliżenie znaczenia czynników psychospołecznych w kształtowaniu bezpieczeństwa pracy w rolnictwie. Referaty odnosiły się do czynników podmiotowych pracy ludzkiej, analizowanych w różnych aspektach (antropologicznym, etycznym, prakseologicznym) oraz mających związek z bezpieczeństwem pracy. Zostały również przedstawione poszczególne elementy czynnika ludzkiego, takie jak: wiedza pracownika, jego sprawność fizyczna, stan zdrowia, postawy wobec pracy, relacje międzyludzkie, zarządzanie zasobami ludzkimi, mającymi związek z bezpieczeństwem i komfortem wykonywanej pracy. Omówiono także zasady profilaktyki psychospołecznej, zmierzające do likwidacji zagrożeń w pracy rolnika, wynikających z uwarunkowań podmiotowych.

Przewodniczącym Komitetu Organizacyjnego był prof. dr hab. n. med. Jerzy Zagórski, przewodniczący Komisji „Ergonomics and Safety” Międzynarodowego Towarzystwa Medycyny Wiejskiej (IAAMRH); sekretarzem naukowym – dr Stanisław Lachowski; organizacyjnym – prof. nzw. dr hab. Leszek Solecki, prezes Oddziału Lubelskiego PTErg.

Program naukowy Seminarium składał się z czterech sesji tematycznych zawierających 20 referatów.

Sesje tematyczne obejmowały:

- I – identyfikację czynnika ludzkiego w pracy;
- II – stan zdrowia rolników a bezpieczeństwo pracy;
- III – kształtowanie postaw wobec pracy;
- IV – czynniki psychospołeczne a bezpieczeństwo i higiena pracy.

Sesja I

– Identyfikacja czynnika ludzkiego w pracy
Przewodniczący: *dr Stanisław Lachowski*

W trakcie sesji I wygłoszono 4 referaty.

Prof. dr hab. Adam Biela omówił psychologiczne aspekty bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie. Specyfika psychologiczna pracy rolnika zależy od wielkości gospodarstwa rolnego, charakteru produkcji rolnej, szeregu czynników związanych z topografią gospodarstwa rolnego, od warunków klimatycznych, stopnia usprzętowania prac rolnych oraz metod organizacji pracy w danym gospodarstwie rolnym. Fundamentalne znaczenie w tym zakresie ma m.in. zasada podmiotowości pracy ludzkiej jako podstawa profilaktyki wypadkowości i zachorowalności w pracy rolniczej.

Dr hab. inż. Marek Matyjewski zapoznał słuchaczy z niezawodnością człowieka w procesie pracy w odniesieniu do bezpieczeństwa pracy. Oceniane jest ono pośrednio poprzez analizę poziomu ryzyka związanego z wykonywaniem zadań w procesie pracy. Na poziom tego ryzyka wpływ mają dwa obszary. Pierwszy dotyczy niezawodności na stanowisku pracy, drugi odnosi się do strat, jakie mogą powstać w przypadku popełnienia błędu przez człowieka lub wystąpienia innego zdarzenia niepożądanego w otoczeniu pracownika. Czynniki ludzkiemu przypisuje się spowodowanie od 60% do 90% wypadków, obejmujących znaczną część pierwszego obszaru analizy ryzyka. Niezawodność człowieka zależy w znacznym stopniu od warunków pracy i doświadczenia pracownika. Czynniki te nazywane są czynnikami wpływu. Wyróżnia się dwie grupy czynników wpływu: zewnętrzne i wewnętrzne. Zewnętrzne czynniki wpływu wynikają z warunków pracy, sytuacji, w jakiej wykonywana jest określona czynność, czasu pracy spowodowanego sezonowością prac polowych itp. Wewnętrzne czynniki wpływu wynikają z posiadanej przez pracownika wprawy, zdolności, przejawianych postaw oraz innych czynników psychicznych i emocjonalnych. Wewnętrzne czynniki zależą od przebytych szkoleń i poprzednich doświadczeń w pracy. Kolejnym zagadnieniem poruszonym przez autora w referacie jest modelowanie niezawodności człowieka, a więc próby ilościowego opisu zawodności pracownika. W tym celu wykorzystuje się metody szacowania prawdopodobieństw popełnienia błędu przez człowieka oraz analizuje powiązania wykonywanych czynności. Następnie uwzględnia się czynniki wpływu.

Prof. dr hab. inż. Tadeusz Juliszewski i dr inż. Paweł Kiełbasa przedstawili ergonomiczne aspekty obsługi komputerów pokładowych ciągników i maszyn rolniczych. Autorzy ocenili pod względem ergonomicznym

system przepływu informacji do operatora oraz procedury operacyjne (tj. czynności uruchamiania określonej funkcji działania ciągnika lub maszyny). W wyniku tego przeglądu i ocen sformułowano zalecenia, ułatwiające obsługę, a polegające na dokonaniu:

standaryzacji kształtu wyświetlaczy (ekranów) komputerów pokładowych (jednakowy podział pionowy i poziomy prostokątnego lub kwadratowego wyświetlacza na różnych ciągnikach i samobieżnych kombajnach umożliwiają szybką i w miarę jednoznaczną lokalizację oraz przeznaczenie sygnalizowanego parametru);

standaryzacji położenia i oznaczeń podstawowych urządzeń sterowniczych (klawiatury obok wyświetlaczy), funkcjonalnie powiązanych z sygnalizowanymi parametrami (przyciski: włącz/wyłącz, wybór funkcji, zmniejszanie lub zwiększanie danej funkcji – parametru pracy maszyny);

standaryzacji podstawowych procedur operacyjnych wywołania i uruchomienia głównych funkcji pracy maszyny (np. dawkowania nawozu, dawkowania środka ochrony roślin).

Dr hab. inż. Halina Pawlak i mgr inż. Hanna Hołaj oceniły wpływ organizacji pracy w rolnictwie na bezpieczeństwo pracujących. Organizując proces pracy należy uwzględniać długość dnia pracy, ilość i rozkład przerw oraz rytm i tempo pracy zgodne z rytmem biologicznym pracownika. Właściwa organizacja pracy może być zapewniona przez przestrzeganie przepisów kodeksu pracy. Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa rolne, przepisy te, podobnie jak zasady bhp i przeciwpożarowe, przestrzegane są na wszystkich stanowiskach pracy organizowanych przez producentów rolnych. Natomiast brak świadomości przestrzegania przepisów prawnych dotyczących prawa pracy i bhp przez rolników indywidualnych wpływa na nieodpowiednią organizację pracy. Efektem tego jest bardzo częste występowanie przemęczenia rolników indywidualnych, widoczne w skali popełnianych błędów, które mogą przyczyniać się do powstawania wypadków przy pracy. Porównanie organizacji i bezpieczeństwa pracy w przedsiębiorstwach i indywidualnych gospodarstwach rolnych przeprowadzono na przykładzie procesu zbioru chmielu. Zbiór chmielu jest najbardziej pracochłonnym etapem w technologii produkcji. Przy zapewnieniu dobrej organizacji pracy i właściwym wyposażeniu technicznym w przedsiębiorstwach rolnych, zbiór prowadzony jest sprawnie, a wykonywana praca jest bezpieczna i wydajna. Natomiast w wielu indywidualnych gospodarstwach chmielarskich nadmiar pracy i niewłaściwa organizacja procesu pracy powodują angażowanie osób starszych i dzieci, co wpływa niekorzystnie na bezpieczeństwo wykonywanej pracy i zwiększenie wypadkowości.

Sesja II – Stan zdrowia rolników a bezpieczeństwo pracy Przewodniczący: *prof. nzw. dr hab. Leszek Solecki*

W sesji drugiej wygłoszono 5 referatów.

Dr Magdalena Florek-Łuszczki dokonała oceny niepełnosprawności jako czynnika zagrożenia bezpieczeństwa pracy w rolnictwie. Niepełnosprawność to zjawisko społeczne, które sukcesywnie zwiększa się w Polsce, jak i wielu innych krajach europejskich. Wśród jego głównych przyczyn znajduje się regresywna struktura społeczna, wyrażająca się stopniowym starzeniem się społeczeństw, wynikającym z malejącej liczby urodzeń przy jednoczesnym wydłużaniu się długości życia, a co za tym idzie, pogorszeniem sprawności zarówno fizycznej, jak i psychicznej. Inne źródła niepełnosprawności to urazy doznane podczas wypadków oraz choroby. Rolnictwo daje zatrudnienie wielu osobom niepełnosprawnym, zwłaszcza starszym i słabo wykształconym. W 2010 r. 33,9% niepełnosprawnych mieszkańców wsi w wieku 15 lat i więcej stanowiły osoby związane z gospodarstwem rolnym. Aktywność zawodowa tych osób jest znacznie wyższa (27,6%) niż osób niepełnosprawnych niezwiązanych z gospodarstwem rolnym (10%). Jeszcze bardziej ta różnica jest widoczna w przypadku wskaźnika zatrudnienia (odpowiednio 26,7% i 8%).

Dr n. med. Zdzisław Brzeski i prof. dr hab. Wojciech Sodolski scharakteryzowali zespół metaboliczny w aspekcie sprawności psychofizycznej rolników oraz bezpieczeństwa pracy w rolnictwie. Pojęcie zespołu metabolicznego wprowadzonego do piśmiennictwa medycznego przez Raevana w ujęciu epidemiologiczno-klinicznym obejmuje kryterium związane z insulinoopornością, otyłością, zaburzeniami lipidowymi oraz nadciśnieniem tętniczym krwi. W ocenie autorów Lorenzo i wsp., wszystkie składowe zespołu zwanego potocznie „śmiertelnym kwartetem” zwiększają ryzyko rozwoju choroby wieńcowej i cukrzycy w grupie mężczyzn w wieku powyżej 45 lat i kobiet w wieku powyżej 55 lat życia. Badania przeprowadzone przez autorów referatu w grupie pacjentów z różnych środowisk wykazały, że zarówno na wsi, jak i w mieście, osoby z zespołem metabolicznym gorzej radzą sobie z trudnościami w życiu codziennym, związanymi z samoobsługą, jak i w pracy na roli, co niewątpliwie związane jest z nadmierną tuszą i objawami klinicznymi występującymi u osób z nadwagą. Stopień niepełnosprawności pogłębiają niekiedy schorzenia współistniejące, co niewątpliwie zwłaszcza w grupie rolników zwiększa ryzyko wypadków i urazów w pracy na roli, jak i podczas obsługi sprzętu rolniczego.

Mgr inż. Piotr Choina zapoznał słuchaczy ze sprawnością fizyczną rolników w powiązaniu z ich bezpieczeństwem w pracy. Autor uważa, że podawana w literaturze duża liczba wypadków z udziałem dzieci, osób starszych i kobiet, które były zaangażowane do prac rolnych, mogła być spowodowana niedostatecznym poziomem sprawności fizycznej tychże osób. Referent zasygnalizował występujący wśród rolników problem dolegliwości ze strony układu mięśniowo-szkieletowego, które ograniczają sprawność motoryczną, lecz mimo to osoby te nadal wykonują czynności robocze w gospodarstwie. Najbardziej czytelnym przykładem powiązania sprawności fizycznej osób z występowaniem zdarzeń wypadkowych jest przytoczony w referacie wycinek z analizy wypadków żołnierzy. Na zakończenie autor podał także kilka przykładów, w jaki sposób podnieść i utrzymać sprawność fizyczną.

Dr n. med. Lech Panasiuk omówił w swoim referacie problem uzależnienia w powiązaniu z bezpieczeństwem wykonywanej pracy w rolnictwie. Do najczęstszych przyczyn wypadków w rolnictwie, oprócz nieznajomości i lekceważenia podstawowych zasad bezpieczeństwa, angażowania dzieci i osób starszych do prac w gospodarstwach rolnych, należy także wykonywanie tych prac pod wpływem alkoholu i innych substancji uzależniających. Szczególnie duże zagrożenie występuje, jeżeli pod wpływem alkoholu lub innych substancji uzależniających wykonywane są takie czynności, jak prowadzenie i obsługa pojazdów mechanicznych i maszyn rolniczych, stosowanie środków ochrony roślin, posługiwanie się narzędziami ostrymi, prace na wysokościach, naprawa instalacji elektrycznej itp. Statystyki z wielu krajów wskazują, że w rejonach wiejskich dochodzi także do większej niż w miastach liczby wypadków drogowych spowodowanych przez kierowców będących pod wpływem alkoholu, szczególnie przez młodych mężczyzn. Alkohol etylowy i inne substancje uzależniające przyjmowane nawet w niewielkich ilościach powodują upośledzenie ostrości widzenia, osłabienie samokrytycyzmu, zwolnienie szybkości reakcji, osłabienie spostrzegawczości i wzrost liczby popełnianych błędów. Po przyjęciu większej dawki tych substancji pojawia się wyraźna euforia, wydłuża się czas reakcji oraz następuje zniesienie czynności hamującej kory mózgu, co z kolei powoduje zwiększoną pewność siebie.

Dr n. med. Tomasz Saran zainteresował słuchaczy znaczeniem rehabilitacji w procesie powrotu do pracy w rolnictwie. Wykonywanie pracy fizycznej w rolnictwie jest poważnym obciążeniem dla układu ruchu: kości, stawów, mięśni i nerwów ruchowych. Podczas pracy, która odbywa się często w niekorzystnych dla organizmu warunkach środowiskowych dochodzi do przeciążania struktur układu ruchu przy wykonywaniu czynności, polegających na dźwiganiu ciężarów, powtarzaniu monotypowych prac, przy-

mowaniu niekorzystnych pozycji ciała oraz na skutek powtarzającego się ucisku narzędzi pracy. Przeciążanie struktur organizmu powoduje częstsze i wcześniejsze zmiany zwyrodnieniowe kręgosłupa i stawów. Opisane powyżej przyczyny skutkują absencją w pracy oraz wczesnym występowaniem w tej grupie zawodowej faktycznej niezdolności do wykonywania pracy w rolnictwie. Rehabilitacja głównie polega na: zmniejszaniu ograniczeń ruchowych poprzez ćwiczenia lecznicze, adaptację ruchową i zaopatrzenie w urządzenia pomocnicze (zaopatrzenie ortopedyczne); walce z bólem za pomocą fizykoterapii i farmakoterapii oraz oddziaływaniu psychologicznym (treningi, psychoterapia, wsparcie przez lekarza), mającym na celu odbudowę poczucia własnej wartości, zdolności do pokonywania barier życiowych i zawodowych. W wyniku wyżej wymienionych działań w ciągu kilku do maksymalnie kilkunastu tygodni uzyskuje się powrót do częściowej lub całkowitej sprawności organizmu.

Sesja III

– Kształtowanie postaw wobec pracy

Przewodniczący: *mgr inż. Piotr Choina*

W sesji trzeciej ogłoszono 4 referaty.

Mgr Anna Jurkiewicz i dr Franciszek Bujak przedstawili analizę postaw uczniów szkół rolniczych w odniesieniu do bhp. Przestrzeganie zasad bhp to nie tylko efekt znajomości wiedzy, ale też przekonań, opinii, postaw, stosunku emocjonalnego do wykonywanych prac, subiektywnej oceny zagrożeń pracy. W okresie nabywania umiejętności zawodowych postawy bezpiecznej pracy kształtują się głównie poprzez obserwację zachowań innych pracowników. W gospodarstwach rolnych szczególnie istotny jest przekaz międzypokoleniowy bezpiecznych zachowań, gdyż na ogół młodzi rolnicy i dzieci rolników nie mają dostępu do profesjonalnych szkoleń z tego zakresu. Młodzież kończąca szkoły rolnicze poproszona o ocenę niektórych okoliczności towarzyszących prowadzeniu gospodarstwa rolnego, a mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia psychicznego rolników, najwyżej ocenia wpływ takich czynników jak: ciężkość pracy, jej nieopłacalność, szkodliwość oraz fakt, że jest to praca niewdzięczna i brudna. Wśród prac zagrażających zdrowiu badana młodzież najczęściej wymienia chemiczną ochronę roślin. Oceniając życie na wsi, młodzi, przyszli rolnicy, na ogół postrzegają to życie w kategoriach pozytywnych (zdrowe, spokojne, ciekawe).

Dr Stanisław Lachowski w swoim referacie dokonał oceny postaw dzieci rolników wobec pracy w gospodarstwie. Angażowanie dzieci do prac rolnych jest zjawiskiem często spotykanym w rodzinach wiejskich. Istotne znaczenie w pozytywnym oddziaływaniu pracy mają między innymi postawy dzieci wobec pracy. Na poziom bezpieczeństwa oraz satysfakcji z pracy wpływają takie elementy postawy dziecka, jak: pozytywne nastawienie emocjonalne wobec pracy, duży zasób wiedzy na temat zagrożeń występujących podczas pracy oraz umiejętność bezpiecznego wykonywania poszczególnych czynności. Przeprowadzone badania w latach 1997-2008 wśród dzieci wiejskich województwa lubelskiego wykazały, że dzieci z rodzin rolniczych, podejmując pracę w gospodarstwie, kierują się przede wszystkim motywacją wewnętrzną (chęć pomocy rodzicom, poczucie obowiązku, zamiłowanie do pracy). Większość dzieci w czasie wykonywania pracy doświadcza pozytywnych odczuć (zadowolenie, dumę, odczucie większej bliskości z rodzicami oraz miłości do nich, zadowolenie z nauki zawodu). Jednocześnie znacząca część dzieci doświadcza również odczuć negatywnych, takich jak: strach przed wypadkiem czy chorobą, odczucie utraty możliwości dobrego wykształcenia, niezadowolenie z konieczności wykonywania prac i braku czasu na zabawę. Badania wykazały, że w ostatnim dziesięcioleciu zakres obowiązków dzieci w gospodarstwach rolnych uległ wyraźnemu ograniczeniu. Niepokojącym zjawiskiem jest jednak większe zaangażowanie dzieci do prac niebezpiecznych lub szkodzących zdrowiu.

Mgr Andrzej Najmiec zapoznał słuchaczy z oceną i kształtowaniem bezpiecznych zachowań w aspekcie kultury bezpieczeństwa. Kultura bezpieczeństwa w przedsiębiorstwie to: uznawane wartości, postawy oraz normy postępowania w zakresie bezpieczeństwa dzielone przez wszystkich pracowników. Niska kultura bezpieczeństwa widoczna jest głównie w: nieprzestrzeganiu norm i przepisów, akceptacji ryzyka oraz małej świadomości zagrożeń. Również zachowania bezpieczne w rolnictwie są uwarunkowane kulturowo. Są one przekazywane w postaci zwyczajów, norm i zasad postępowania charakterystycznych dla danego regionu, z pokolenia na pokolenie. Na zachowania bezpieczne mają również wpływ relacje społeczne np. między członkami rodziny, sąsiadami, innymi znajomymi rolnikami ale i zaangażowanie lokalnych autorytetów (np. sołtysa). Badania wypadkowości wskazują na to, że najczęstszą przyczyną wypadków przy pracy są błędy ludzkie, w tym niebezpieczne zachowania. Z badań w firmach transportowych wynika, że kultura bezpieczeństwa na poziomie organizacyjnym jest skorelowana z psychospołecznymi warunkami pracy, takimi jak poczucie kontroli i wsparcie społeczne. Natomiast kultura bezpieczeństwa na poziomie indywidualnym jest skorelowana również z cechami indywidualnymi, np. z poziomem agresji i postaw społecznych, jak i z cechami temperamentalnymi pracowników.

Mgr inż. Jolanta Stańska przedstawiła działania, jakie podejmuje KRUS w zakresie edukacji rolników indywidualnych w na temat bhp. Działania te polegają na oddziaływaniu na wyobraźnię i nawyki rolników oraz członków ich rodzin. W tworzeniu właściwych postaw ogromną rolę odgrywają prowadzone przez wszystkie jednostki organizacyjne KRUS różnego typu szkolenia, konkursy i olimpiady wiedzy o bhp, konkursy na bezpieczne gospodarstwo rolne oraz wystawy i pokazy bezpiecznej pracy. Rolnicy zapoznawani są z bezpiecznymi metodami pracy, zachęceni do wprowadzania zmian w gospodarstwach, które wpływają na poprawę warunków pracy i bezpieczeństwo osób w nich przebywających, a także do likwidowania przyczyn oraz źródeł infekcji chorób i wypadków. W szkoleniach z zakresu bhp prowadzonych od 1993 roku uczestniczyło ponad 1,5 mln mieszkańców wsi. Podejmowane przez KRUS samodzielnie lub wspólnie z innymi instytucjami działania edukacyjne w zakresie bhp w gospodarstwie rolnym skutecznie wpływają na poprawę bezpieczeństwa pracy mieszkańców wsi i świadomość istniejących zagrożeń. Z roku na rok systematycznie zmniejsza się liczba zgłaszanych przez rolników wypadków przy pracy, w tym wypadków śmiertelnych.

Sesja IV

– Czynniki psychospołeczne a bezpieczeństwo i higiena pracy

Przewodniczący: *dr Franciszek Bujak*

W sesji czwartej wygłoszono 7 referatów.

Dr hab. inż. Józef Cież scharakteryzował w swoim referacie czynnik ludzki w aspekcie oceny ryzyka wypadkowego w rolnictwie indywidualnym. Autor omówił zagadnienia związane z właściwościami człowieka, który w zdarzeniu wypadkowym występuje jako ofiara, ale często także jako współsprawca wypadku. Właściwości człowieka traktowane są jako czynniki ludzkie, które mogą mieć istotny wpływ na częstość i ciężkość pojawiania się wypadków. Do nich należą czynniki demograficzne (wiek, płeć, stan cywilny), czynniki edukacyjne, świadomościowe, zdrowotne i psychologiczne.

Prof. nzw. dr hab. Leszek Solecki zajął się problemami nie w pełni rozpoznanymi, jakimi są: przemoc i szykanowanie w miejscu pracy, stanowiącymi czynniki obniżające stan bezpieczeństwa pracy. Przemoc, agresja werbalna lub groźby, na które pracownicy są narażeni, zwłaszcza w kon-

taktach z klientami, lub pacjentami (tzw. osoby trzecie), są zagadnieniami o krytycznym znaczeniu w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa, a konsekwencje psychologiczne są czasem bardziej niebezpieczne niż urazy fizyczne. Natomiast szykanowanie w miejscu pracy może prowadzić do stresu, długotrwałych zwolnień chorobowych, a nawet do samobójstwa. Konsekwencje ekonomiczne to zmniejszona wydajność, większa absencja chorobowa, większa rotacja pracowników i przedwczesne odchodzenie na emeryturę w związku z niepełnosprawnością, często w dość młodym wieku. Konsekwencje stosowania przemocy przez osoby trzecie można podzielić na efekty bezpośrednie i dalsze. Do bezpośrednich efektów należą: negatywny nastrój, zakłócenia poznawcze i strach przed przemocą. Do dalszych efektów zalicza się: depresję, bóle głowy, nieobecności w pracy, wyczerpanie emocjonalne, wypadki, zaburzenia wydajności. Ofiary szykanowane i zastraszane cierpią na depresję lub objawy związane z depresją, takie jak: impotencja, brak poczucia własnej godności i bezsenność; zaś niektórzy zgłaszają różne objawy psychologiczne, takie jak: wrogość, utrata pamięci i wycofanie społeczne. Ponadto pracownicy szykanowani uskarżają się na szereg dolegliwości zdrowotnych, takich jak: problemy ze słuchem, ze wzrokiem, problemy skórne, bóle pleców, bóle głowy, bóle żołądka, bóle mięśni, trudności z oddychaniem, choroby serca, stres, ogólne zmęczenie, zaburzenia snu, alergie, niepokój i drażliwość.

Dr Anna Łuczak przedstawiła problem zmęczenia kierowców w aspekcie bezpieczeństwa pracy. Kierowca należy do kategorii zawodów trudnych i niebezpiecznych, czyli tych, gdzie praca związana jest z narażeniem życia i/lub zdrowia osoby wykonującej ją oraz z zagrożeniem dla innych ludzi. W przypadku zawodu kierowcy zagrożenie dla życia lub zdrowia wynika z wysokiego poziomu obciążenia psychicznego podczas prowadzenia pojazdu, co wymaga od kierowcy posiadania szczególnych predyspozycji psychofizycznych. Świadomość znacznych ograniczeń w tym zakresie, będących skutkiem zmęczenia, w istotnym stopniu podnosi bezpieczeństwo zarówno osób wykonujących zawód kierowcy, jak i wszystkich uczestników ruchu drogowego. Autorka omówiła wpływ zmęczenia na bezpieczeństwo prowadzenia pojazdów, jak również metody zapobiegania zmęczeniu kierowcy.

Doc. dr hab. Marina Ju. Sterenbogen oraz **prof. dr hab. Walentyn G. Capko** z Ukrainy (Kijów) zapoznali słuchaczy z psychospołecznymi czynnikami ryzyka istniejącymi w rolnictwie Ukrainy. Wskaźniki zdrowia ludzi pracujących w rolnictwie kształtują się nie tylko pod wpływem warunków pracy, lecz i warunków i trybu życia, czynników genetycznych i ekologicznych, dostępności i jakości opieki medycznej. Na wsi w ostatnich latach dostępność opieki lekarskiej drastycznie zmalała, co spotęgowało zachorowalność ogólną. Na tle kryzysu demograficznego, wysokiego poziomu

zachorowalności ogólnej i wypadkowości produkcyjnej kształtuje się zachorowalność na choroby zawodowe pracowników na Ukrainie. Jej główną przyczyną jest niezadowalający stan warunków pracy. Według danych statystycznych, na Ukrainie w 50% wszystkich działających obiektów przemysłowych okresowo – a w 30% stale – odnotowuje się podwyższone parametry szkodliwych czynników produkcyjnych. Prawie 60% przypadków przekroczenia normatywów stanowią przekroczenia 10-100-krotne. Długotrwałe i sprzężone oddziaływanie kompleksu czynników negatywnych może doprowadzić, jak należy przypuszczać, do wystąpienia szeregu zaburzeń funkcjonalnych i psychicznych, pogorszenia zdolności do pracy, obniżenia jakości pracy, czyli zjawiska, które w piśmiennictwie nosi nazwę stresu zawodowego.

Dr inż. Anna Groborz scharakteryzowała zagrożenia psychofizyczne, występujące w rolnictwie. Dla oceny tych zagrożeń referentka opracowała kwestionariusz, który pozwala określać wpływ czynników psychofizycznych i organizacyjnych na wypadkowość w aspekcie poprawy bezpieczeństwa pracy w rolnictwie. Kwestionariusz zawiera pytania dotyczące uwarunkowań psychofizjologicznych, fizycznych i organizacyjnych, jak również pytania odnoszące się do bezpieczeństwa, stresu, czasu pracy, dolegliwości mięśniowo-szkieletowych oraz wypadku przy pracy. Wszystkie pytania zostały sprecyzowane na podstawie dokładnej analizy literatury, wywiadów z rolnikami, osobami ze środowiska naukowego związanego z rolnictwem. Uwarunkowania fizyczne pracy w rolnictwie zostały określone w kwestionariuszu w powiązaniu z warunkami fizycznymi środowiska pracy, m.in. z hałasem, zapyleniem, wibracją, środkami chemicznymi, promieniowaniem słonecznym, skrajnymi temperaturami otoczenia lub wentylacją. Natomiast psychofizjologiczne czynniki zostały powiązane między innymi z wymuszoną pozycją ciała, przenoszeniem ładunków, uczuciem senności, brakiem czasu na przerwy, zaistnieniem konfliktów z sąsiadami czy odczuwaniem niepokoju dotyczącego sytuacji finansowej gospodarstwa.

Mgr inż. Jakub Chojnicki przedstawił w swoim referacie analizę przyczyn wypadków w świetle działalności Państwowej Inspekcji Pracy, w aspekcie czynnika ludzkiego, powiązanego z wypadkami przy pracy rolniczej. Analiza przyczyn wypadków przy pracy rolniczej dostarcza wiedzy na temat najważniejszych zagrożeń, skutkujących uszczerbkiem na zdrowiu lub utratą życia, z jakimi stykają się osoby pracujące w sektorze rolnictwa przemysłowego i indywidualnego. Wiedza ta z kolei pozwala wytypować obszary, w których najczęściej dochodzi do wypadków przy pracy. Dzięki analizom przyczyn i okoliczności zaistnienia wypadków możliwe jest planowanie skutecznej strategii zapobiegania zdarzeniom wypadkowym po-

przez kładzenie nacisku na najczęstsze i niosące najgorszy skutek grupy przyczyn tych zjawisk. Pogłębiona analiza pozwala wskazać także wagę poszczególnych rodzajów przyczyn w ujęciu TOL: przyczyny Techniczne, Organizacyjne i Ludzkie.

Mgr Janusz Guźda i mgr Mieczysław Hanussek zwrócili uwagę słuchaczy na zagadnienie wpływu czynnika ludzkiego na poprawę warunków bhp w Spółce Top Farms „Głubczyce”, poprzez wdrażanie programu poprawy produktywności, a także poprzez realizację projektu Akademia Top Farms. Program poprawy produktywności obejmuje trzy różne Metody. Są to:

1. Metoda 5 S: polegająca na selekcji, systematyce, sprzątanui, schłodności i samodyscyplinie w obrębie każdego stanowiska pracy,
2. KAIZEN: system pomysłów racjonalizatorskich, ale na najniższym poziomie w strukturze organizacyjnej Spółki. Stworzony został Regulamin oraz zasady wynagradzania za pomysły, które są zgłaszane i następnie wdrożone przynoszą korzyści dla Spółki.
3. TPM: celem tej metody jest utrzymywanie wszystkich maszyn i urządzeń w takim stanie, aby w każdym czasie osiągały maksimum swoich wydajności.

Głównym celem projektu Akademia Top Farms jest podniesienie i dostosowanie kwalifikacji 250 pracowników Top Farms „Głubczyce” Sp. z o.o. do wymogów nowoczesnej gospodarki poprzez przygotowanie i przeprowadzenie kompleksowych szkoleń w oparciu o Strategię Rozwoju Spółki.

Planowane przez organizatorów wydanie pełnych tekstów referatów w formie monografii Instytutu Medycyny Wsi ma na celu upowszechnienie aktualnej wiedzy o czynniku ludzkim, mającym związek z bezpieczeństwem i komfortem wykonywanej pracy w rolnictwie. Mamy również nadzieję, że publikacja ta zainteresuje określone grupy decyzyjne (urzędnicy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Ministerstwa Zdrowia oraz samorządy lokalne), odpowiedzialne za prowadzenie odpowiedniej polityki rolnej i prewencji w zakresie zapobiegania wypadkom oraz chorobom zawodowym, a także organy służby zdrowia oraz samych rolników – co przyczyni się do podjęcia właściwych działań prewencyjnych i organizacyjnych.

Prof. nzw. dr hab. Leszek Solecki, kierownik Zakładu Fizycznych Szkodliwości Zawodowych, Instytutu Medycyny Wsi im. W. Chodźki w Lublinie, prezes Oddziału Lubelskiego PTERg.

Zmiany w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników od 1 stycznia 2013 r.

Wstęp

Ustawa z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników weszła w życie od 1 stycznia 1991 r. Przez przeszło 20 lat obowiązywania ustawy jej zmiany wprowadzane kolejnymi nowelizacjami były, jak powszechnie określano, zmianami „kosmetycznymi”. Miały one jednak duży ciężar gatunkowy, a ich skutki będą odczuwalne w latach przyszłych. Jedną z takich zmian została wprowadzona od 2 maja 2004 r. i polegała na zamianie z urzędu rolnych rent inwalidzkich na emerytury z chwilą osiągnięcia przez świadczeniobiorcę wieku emerytalnego. KRUS od 1991 r. przejął wypłacanie wymienionych rent, przyznanych na mocy dwóch ustaw – ustawy z dnia 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140), oraz ustawy z dnia 14.12.1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.). Dokonując jednorazowego przekształcenia świadczenia, dokonano w KRUS zamiany jego symbolu (GNI, GPI) na symbol (GPE, GNE) bez względu na to, czy świadczeniobiorca legitymował się 25-letnim stażem ubezpieczeniowym. Zamieniono także renty rolnicze przyznane na mocy obowiązującej aktualnie ustawy na emerytury, ale tylko tym rencistom, którzy legitymowali się 25-letnim ubezpieczeniem emerytalno-rentowym. W ten sposób po 2004 r. statystycznie zmalała liczba wypłacanych rent, a wzrosła liczba emerytur rolniczych, co ilustruje załączona tabela.

Tabela 1. Liczba emerytur i rent wg rodzajów świadczeń

Rok	Liczba emerytur i rent wg rodzajów świadczeń				
	Ogółem	w tym:			
		emerytury		renty rolnicze	renty rodzinne
		Ogółem	w tym tzw. wcześniejsze		
1990	1 506 272	1 051 497	brak danych	441 009	13 766
1991	1 790 640	1 254 545		517 582	18 513
1992	1 989 966	1 360 479		607 478	22 009
1993	2 027 046	1 333 092		669 180	24 773
1994	2 046 187	1 297 092	63 049	722 055	26 673
1995	2 049 177	1 257 782	76 645	762 186	28 484
1996	2 027 885	1 212 273	80 352	784 362	30 483
1997	2 000 577	1 175 333	83 223	793 155	32 089
1998	1 968 843	1 139 265	85 138	795 933	33 645
1999	1 928 914	1 097 857	84 622	795 639	35 418
2000	1 887 258	1 055 728	84 936	794 122	37 408
2001	1 841 827	1 014 149	84 547	787 712	39 324
2002	1 797 866	974 354	81 324	781 556	41 359
2003	1 755 312*	935 018	82 536	775 928	43 357
2004	1 708 645*	961 480	65 872	701 705	44 222
2005	1 644 670*	1 271 667	55 678	328 047	43 758
2006	1 585 970*	1 245 668	53 360	295 018	44 177
2007	1 530 234*	1 209 483	51 470	275 589	44 240
2008	1 477 905*	1 175 164	52 588	258 427	43 727
2009	1 425 809*	1 137 685	52 939	244 488	43 269
2010	1 374 654	1 096 321	50 944	234 786	43 233
2011	1 326 638	1 056 307	50 198	227 018	43 025
I-III kw. 2012	1 290 604	1 025 896		220 977	43 476

*) razem z rentami strukturalnymi. Źródło KRUS

Kolejna istotna zmiana została wprowadzona przepisami ustawy z dnia 21.11.2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507 ze zm.). Ustawa ta w art. 20 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wprowadziła zmianę polegającą na tym, że osobom urodzonym po 31.12.1948 r. do przyznania prawa do emerytury rolniczej nie zalicza się innych okresów podlegania ubezpieczeniu, tylko wyłącznie okresy podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Innymi słowy, ubezpieczony rolnik (domownik) urodzony po tej dacie, starając się o emeryturę rolniczą, musi udowodnić 25-letni okres podlegania wyłącznie ubezpieczeniu społecznemu rolników (przy emeryturze wcześniejszej ten wymagany okres wynosi 30 lat). Oczywiście, do tego okresu zalicza się prowadzenie gospodarstwa rolnego lub pracy w nim po ukończeniu 16. roku życia przed dniem 1 stycznia 1983 r. oraz okresy podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników indywidualnych i członków ich rodzin w latach 1983-1990, pod warunkiem jednak, że nie zostały zaliczone do okresów, od których zależy prawo do emerytury lub renty na podstawie odrębnych przepisów. Na marginesie należy zaznaczyć, że ZUS zalicza okresy ubezpieczenia społecznego rolników, za które zostały opłacone składki, osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., a ubiegającym się o emeryturę z systemu powszechnego. Tak więc zmianę przepisów boleśnie odczuły zwłaszcza kobiety urodzone po 31 grudnia 1953 r., które nie mogły otrzymać emerytury wcześniejszej z systemu powszechnego, a także nie mogły nabyć prawa do wcześniejszej emerytury rolniczej, bo nie legitymowały się 30-letnim okresem wyłącznie ubezpieczenia rolniczego. Odczuli tę zmianę także ubezpieczeni w KRUS, urodzeni po 31 grudnia 1948 r., zwłaszcza dwuzawodowcy prowadzący gospodarstwa rolne do 5 ha przeliczeniowych, którzy od 1 stycznia 1998 r., jeśli podejmują zatrudnienie, są automatycznie wyłączani z podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy i ponownie włączani do ubezpieczenia rolniczego z chwilą ustania zatrudnienia. Lata podlegania ubezpieczeniu w ZUS nie mogą być im doliczone do okresów podlegania ubezpieczeniu w KRUS, a tym samym, z samych lat ubezpieczenia społecznego rolników nie nabywają prawa do emerytury rolniczej. Dlatego część z nich już po ukończeniu 60. lat (kobieta), 65 lat (mężczyzna) występuje o przyznanie emerytur z systemu powszechnego, co wpływa na spadek emerytur rolniczych wcześniejszych, jak i emerytur rolniczych – po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego.

Rolne emerytury i renty od 2013 roku, po zmianie przepisów

Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 6 czerwca 2012 r. poz. 637), która poprzez art. 3 wprowadziła zmiany do ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 z późn. zm.).

Zmiany te polegają na:

1) Podwyższaniu wieku emerytalnego zarówno dla kobiet jak i mężczyzn, a w końcowym efekcie jego zrównanie

Podwyższanie wieku emerytalnego zacznie się od roku 2013 i będzie przebiegało stopniowo. Obejmie kobiety urodzone po 31 grudnia 1952 r. i mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1947 r. (na przykład: kobiety urodzone w okresie od 1.01.1953 r. do 31 marca 1953 r. przejdą na emeryturę w wieku co najmniej 60 lat i 1 miesiąca, zaś kobiety urodzone w okresie od 01.10.1958 r. do 31.12.1958 r. – w wieku co najmniej 62 lat, zaś mężczyźni urodzeni w okresie od 01.01.1948 r. do 31.03.1948 r. przejdą na emeryturę w wieku co najmniej 65 lat i 1 miesiąca). Pełnym wiekiem emerytalnym wynoszącym 67 lat będą musiały legitymować się kobiety urodzone po dniu 30 września 1973 r. (mające obecnie 38 lat) i mężczyźni urodzeni po dniu 30 września 1953 r. (mający obecnie 58 lat). Poziom wieku 67 lat dla mężczyzn zostanie osiągnięty w 2020 r., a dla kobiet w 2040 r.

Podwyższanie i sukcesywne zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn uregulowane zostało w art. 19 ust. 1a i 1b ustawy. Szczegółowy wiek emerytalny przedstawiają poniższe zestawienia.

1a. Wiek emerytalny dla kobiet urodzonych w okresie:

- 1) do dnia 31 grudnia 1952 r. wynosi co najmniej 60 lat;
- 2) od dnia 1 stycznia 1953 r. do dnia 31 marca 1953 r. wynosi co najmniej 60 lat i 1 miesiąc;
- 3) od dnia 1 kwietnia 1953 r. do dnia 30 czerwca 1953 r. wynosi co najmniej 60 lat i 2 miesiące;
- 4) od dnia 1 lipca 1953 r. do dnia 30 września 1953 r. wynosi co najmniej 60 lat i 3 miesiące;
- 5) od dnia 1 października 1953 r. do dnia 31 grudnia 1953 r. wynosi co najmniej 60 lat i 4 miesiące;
- 6) od dnia 1 stycznia 1954 r. do dnia 31 marca 1954 r. wynosi co najmniej 60 lat i 5 miesięcy;

- 7) od dnia 1 kwietnia 1954 r. do dnia 30 czerwca 1954 r. wynosi co najmniej 60 lat i 6 miesięcy;
- 8) od dnia 1 lipca 1954 r. do dnia 30 września 1954 r. wynosi co najmniej 60 lat i 7 miesięcy;
- 9) od dnia 1 października 1954 r. do dnia 31 grudnia 1954 r. wynosi co najmniej 60 lat i 8 miesięcy;
- 10) od dnia 1 stycznia 1955 r. do dnia 31 marca 1955 r. wynosi co najmniej 60 lat i 9 miesięcy;
- 11) od dnia 1 kwietnia 1955 r. do dnia 30 czerwca 1955 r. wynosi co najmniej 60 lat i 10 miesięcy;
- 12) od dnia 1 lipca 1955 r. do dnia 30 września 1955 r. wynosi co najmniej 60 lat i 11 miesięcy;
- 13) od dnia 1 października 1955 r. do dnia 31 grudnia 1955 r. wynosi co najmniej 61 lat;
- 14) od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 marca 1956 r. wynosi co najmniej 61 lat i 1 miesiąc;
- 15) od dnia 1 kwietnia 1956 r. do dnia 30 czerwca 1956 r. wynosi co najmniej 61 lat i 2 miesiące;
- 16) od dnia 1 lipca 1956 r. do dnia 30 września 1956 r. wynosi co najmniej 61 lat i 3 miesiące;
- 17) od dnia 1 października 1956 r. do dnia 31 grudnia 1956 r. wynosi co najmniej 61 lat i 4 miesiące;
- 18) od dnia 1 stycznia 1957 r. do dnia 31 marca 1957 r. wynosi co najmniej 61 lat i 5 miesięcy;
- 19) od dnia 1 kwietnia 1957 r. do dnia 30 czerwca 1957 r. wynosi co najmniej 61 lat i 6 miesięcy;
- 20) od dnia 1 lipca 1957 r. do dnia 30 września 1957 r. wynosi co najmniej 61 lat i 7 miesięcy;
- 21) od dnia 1 października 1957 r. do dnia 31 grudnia 1957 r. wynosi co najmniej 61 lat i 8 miesięcy;
- 22) od dnia 1 stycznia 1958 r. do dnia 31 marca 1958 r. wynosi co najmniej 61 lat i 9 miesięcy;
- 23) od dnia 1 kwietnia 1958 r. do dnia 30 czerwca 1958 r. wynosi co najmniej 61 lat i 10 miesięcy;
- 24) od dnia 1 lipca 1958 r. do dnia 30 września 1958 r. wynosi co najmniej 61 lat i 11 miesięcy;
- 25) od dnia 1 października 1958 r. do dnia 31 grudnia 1958 r. wynosi co najmniej 62 lata;
- 26) od dnia 1 stycznia 1959 r. do dnia 31 marca 1959 r. wynosi co najmniej 62 lata i 1 miesiąc;
- 27) od dnia 1 kwietnia 1959 r. do dnia 30 czerwca 1959 r. wynosi co najmniej 62 lata i 2 miesiące;

- 28) od dnia 1 lipca 1959 r. do dnia 30 września 1959 r. wynosi co najmniej 62 lata i 3 miesiące;
- 29) od dnia 1 października 1959 r. do dnia 31 grudnia 1959 r. wynosi co najmniej 62 lata i 4 miesiące;
- 30) od dnia 1 stycznia 1960 r. do dnia 31 marca 1960 r. wynosi co najmniej 62 lata i 5 miesięcy;
- 31) od dnia 1 kwietnia 1960 r. do dnia 30 czerwca 1960 r. wynosi co najmniej 62 lata i 6 miesięcy;
- 32) od dnia 1 lipca 1960 r. do dnia 30 września 1960 r. wynosi co najmniej 62 lata i 7 miesięcy;
- 33) od dnia 1 października 1960 r. do dnia 31 grudnia 1960 r. wynosi co najmniej 62 lata i 8 miesięcy;
- 34) od dnia 1 stycznia 1961 r. do dnia 31 marca 1961 r. wynosi co najmniej 62 lata i 9 miesięcy;
- 35) od dnia 1 kwietnia 1961 r. do dnia 30 czerwca 1961 r. wynosi co najmniej 62 lata i 10 miesięcy;
- 36) od dnia 1 lipca 1961 r. do dnia 30 września 1961 r. wynosi co najmniej 62 lata i 11 miesięcy;
- 37) od dnia 1 października 1961 r. do dnia 31 grudnia 1961 r. wynosi co najmniej 63 lata;
- 38) od dnia 1 stycznia 1962 r. do dnia 31 marca 1962 r. wynosi co najmniej 63 lata i 1 miesiąc;
- 39) od dnia 1 kwietnia 1962 r. do dnia 30 czerwca 1962 r. wynosi co najmniej 63 lata i 2 miesiące;
- 40) od dnia 1 lipca 1962 r. do dnia 30 września 1962 r. wynosi co najmniej 63 lata i 3 miesiące;
- 41) od dnia 1 października 1962 r. do dnia 31 grudnia 1962 r. wynosi co najmniej 63 lata i 4 miesiące;
- 42) od dnia 1 stycznia 1963 r. do dnia 31 marca 1963 r. wynosi co najmniej 63 lata i 5 miesięcy;
- 43) od dnia 1 kwietnia 1963 r. do dnia 30 czerwca 1963 r. wynosi co najmniej 63 lata i 6 miesięcy;
- 44) od dnia 1 lipca 1963 r. do dnia 30 września 1963 r. wynosi co najmniej 63 lata i 7 miesięcy;
- 45) od dnia 1 października 1963 r. do dnia 31 grudnia 1963 r. wynosi co najmniej 63 lata i 8 miesięcy;
- 46) od dnia 1 stycznia 1964 r. do dnia 31 marca 1964 r. wynosi co najmniej 63 lata i 9 miesięcy;
- 47) od dnia 1 kwietnia 1964 r. do dnia 30 czerwca 1964 r. wynosi co najmniej 63 lata i 10 miesięcy;
- 48) od dnia 1 lipca 1964 r. do dnia 30 września 1964 r. wynosi co najmniej 63 lata i 11 miesięcy;

- 49) od dnia 1 października 1964 r. do dnia 31 grudnia 1964 r. wynosi co najmniej 64 lata;
- 50) od dnia 1 stycznia 1965 r. do dnia 31 marca 1965 r. wynosi co najmniej 64 lata i 1 miesiąc;
- 51) od dnia 1 kwietnia 1965 r. do dnia 30 czerwca 1965 r. wynosi co najmniej 64 lata i 2 miesiące;
- 52) od dnia 1 lipca 1965 r. do dnia 30 września 1965 r. wynosi co najmniej 64 lata i 3 miesiące;
- 53) od dnia 1 października 1965 r. do dnia 31 grudnia 1965 r. wynosi co najmniej 64 lata i 4 miesiące;
- 54) od dnia 1 stycznia 1966 r. do dnia 31 marca 1966 r. wynosi co najmniej 64 lata i 5 miesięcy;
- 55) od dnia 1 kwietnia 1966 r. do dnia 30 czerwca 1966 r. wynosi co najmniej 64 lata i 6 miesięcy;
- 56) od dnia 1 lipca 1966 r. do dnia 30 września 1966 r. wynosi co najmniej 64 lata i 7 miesięcy;
- 57) od dnia 1 października 1966 r. do dnia 31 grudnia 1966 r. wynosi co najmniej 64 lata i 8 miesięcy;
- 58) od dnia 1 stycznia 1967 r. do dnia 31 marca 1967 r. wynosi co najmniej 64 lata i 9 miesięcy;
- 59) od dnia 1 kwietnia 1967 r. do dnia 30 czerwca 1967 r. wynosi co najmniej 64 lata i 10 miesięcy;
- 60) od dnia 1 lipca 1967 r. do dnia 30 września 1967 r. wynosi co najmniej 64 lata i 11 miesięcy;
- 61) od dnia 1 października 1967 r. do dnia 31 grudnia 1967 r. wynosi co najmniej 65 lat;
- 62) od dnia 1 stycznia 1968 r. do dnia 31 marca 1968 r. wynosi co najmniej 65 lat i 1 miesiąc;
- 63) od dnia 1 kwietnia 1968 r. do dnia 30 czerwca 1968 r. wynosi co najmniej 65 lat i 2 miesiące;
- 64) od dnia 1 lipca 1968 r. do dnia 30 września 1968 r. wynosi co najmniej 65 lat i 3 miesiące;
- 65) od dnia 1 października 1968 r. do dnia 31 grudnia 1968 r. wynosi co najmniej 65 lat i 4 miesiące;
- 66) od dnia 1 stycznia 1969 r. do dnia 31 marca 1969 r. wynosi co najmniej 65 lat i 5 miesięcy;
- 67) od dnia 1 kwietnia 1969 r. do dnia 30 czerwca 1969 r. wynosi co najmniej 65 lat i 6 miesięcy;
- 68) od dnia 1 lipca 1969 r. do dnia 30 września 1969 r. wynosi co najmniej 65 lat i 7 miesięcy;
- 69) od dnia 1 października 1969 r. do dnia 31 grudnia 1969 r. wynosi co najmniej 65 lat i 8 miesięcy;

- 70) od dnia 1 stycznia 1970 r. do dnia 31 marca 1970 r. wynosi co najmniej 65 lat i 9 miesięcy;
 - 71) od dnia 1 kwietnia 1970 r. do dnia 30 czerwca 1970 r. wynosi co najmniej 65 lat i 10 miesięcy;
 - 72) od dnia 1 lipca 1970 r. do dnia 30 września 1970 r. wynosi co najmniej 65 lat i 11 miesięcy;
 - 73) od dnia 1 października 1970 r. do dnia 31 grudnia 1970 r. wynosi co najmniej 66 lat;
 - 74) od dnia 1 stycznia 1971 r. do dnia 31 marca 1971 r. wynosi co najmniej 66 lat i 1 miesiąc;
 - 75) od dnia 1 kwietnia 1971 r. do dnia 30 czerwca 1971 r. wynosi co najmniej 66 lat i 2 miesiące;
 - 76) od dnia 1 lipca 1971 r. do dnia 30 września 1971 r. wynosi co najmniej 66 lat i 3 miesiące;
 - 77) od dnia 1 października 1971 r. do dnia 31 grudnia 1971 r. wynosi co najmniej 66 lat i 4 miesiące;
 - 78) od dnia 1 stycznia 1972 r. do dnia 31 marca 1972 r. wynosi co najmniej 66 lat i 5 miesięcy;
 - 79) od dnia 1 kwietnia 1972 r. do dnia 30 czerwca 1972 r. wynosi co najmniej 66 lat i 6 miesięcy;
 - 80) od dnia 1 lipca 1972 r. do dnia 30 września 1972 r. wynosi co najmniej 66 lat i 7 miesięcy;
 - 81) od dnia 1 października 1972 r. do dnia 31 grudnia 1972 r. wynosi co najmniej 66 lat i 8 miesięcy;
 - 82) od dnia 1 stycznia 1973 r. do dnia 31 marca 1973 r. wynosi co najmniej 66 lat i 9 miesięcy;
 - 83) od dnia 1 kwietnia 1973 r. do dnia 30 czerwca 1973 r. wynosi co najmniej 66 lat i 10 miesięcy;
 - 84) od dnia 1 lipca 1973 r. do dnia 30 września 1973 r. wynosi co najmniej 66 lat i 11 miesięcy;
 - 85) po dniu 30 września 1973 r. wynosi co najmniej 67 lat.
- 1b. Wiek emerytalny dla mężczyzn urodzonych w okresie:
- 1) do dnia 31 grudnia 1947 r. wynosi co najmniej 65 lat;
 - 2) od dnia 1 stycznia 1948 r. do dnia 31 marca 1948 r. wynosi co najmniej 65 lat i 1 miesiąc;
 - 3) od dnia 1 kwietnia 1948 r. do dnia 30 czerwca 1948 r. wynosi co najmniej 65 lat i 2 miesiące;
 - 4) od dnia 1 lipca 1948 r. do dnia 30 września 1948 r. wynosi co najmniej 65 lat i 3 miesiące;
 - 5) od dnia 1 października 1948 r. do dnia 31 grudnia 1948 r. wynosi co najmniej 65 lat i 4 miesiące;

- 6) od dnia 1 stycznia 1949 r. do dnia 31 marca 1949 r. wynosi co najmniej 65 lat i 5 miesięcy;
- 7) od dnia 1 kwietnia 1949 r. do dnia 30 czerwca 1949 r. wynosi co najmniej 65 lat i 6 miesięcy;
- 8) od dnia 1 lipca 1949 r. do dnia 30 września 1949 r. wynosi co najmniej 65 lat i 7 miesięcy;
- 9) od dnia 1 października 1949 r. do dnia 31 grudnia 1949 r. wynosi co najmniej 65 lat i 8 miesięcy;
- 10) od dnia 1 stycznia 1950 r. do dnia 31 marca 1950 r. wynosi co najmniej 65 lat i 9 miesięcy;
- 11) od dnia 1 kwietnia 1950 r. do dnia 30 czerwca 1950 r. wynosi co najmniej 65 lat i 10 miesięcy;
- 12) od dnia 1 lipca 1950 r. do dnia 30 września 1950 r. wynosi co najmniej 65 lat i 11 miesięcy;
- 13) od dnia 1 października 1950 r. do dnia 31 grudnia 1950 r. wynosi co najmniej 66 lat;
- 14) od dnia 1 stycznia 1951 r. do dnia 31 marca 1951 r. wynosi co najmniej 66 lat i 1 miesiąc;
- 15) od dnia 1 kwietnia 1951 r. do dnia 30 czerwca 1951 r. wynosi co najmniej 66 lat i 2 miesiące;
- 16) od dnia 1 lipca 1951 r. do dnia 30 września 1951 r. wynosi co najmniej 66 lat i 3 miesiące;
- 17) od dnia 1 października 1951 r. do dnia 31 grudnia 1951 r. wynosi co najmniej 66 lat i 4 miesiące;
- 18) od dnia 1 stycznia 1952 r. do dnia 31 marca 1952 r. wynosi co najmniej 66 lat i 5 miesięcy;
- 19) od dnia 1 kwietnia 1952 r. do dnia 30 czerwca 1952 r. wynosi co najmniej 66 lat i 6 miesięcy;
- 20) od dnia 1 lipca 1952 r. do dnia 30 września 1952 r. wynosi co najmniej 66 lat i 7 miesięcy;
- 21) od dnia 1 października 1952 r. do dnia 31 grudnia 1952 r. wynosi co najmniej 66 lat i 8 miesięcy;
- 22) od dnia 1 stycznia 1953 r. do dnia 31 marca 1953 r. wynosi co najmniej 66 lat i 9 miesięcy;
- 23) od dnia 1 kwietnia 1953 r. do dnia 30 czerwca 1953 r. wynosi co najmniej 66 lat i 10 miesięcy;
- 24) od dnia 1 lipca 1953 r. do dnia 30 września 1953 r. wynosi co najmniej 66 lat i 11 miesięcy;
- 25) po dniu 30 września 1953 r. wynosi co najmniej 67 lat.

Analogiczne wydłużenie wieku emerytalnego od 1 stycznia 2013 r. zostało wprowadzone w systemie powszechnym. Należy podkreślić, że

wprowadzenie wydłużenia wieku emerytalnego w systemie powszechnym ma o tyle sens, że przyczyni się do dalszej „wypłacalności” systemu emerytalnego, a także do realnego wzrostu wysokości świadczeń emerytalnych uzależnionych od wysokości opłacania składek i długości stażu pracy. Natomiast w przypadku rolników podniesienie wieku emerytalnego spowoduje znikomy wzrost emerytury rolniczej (na wydłużeniu wieku emerytalnego o 7 lat emeryt zyska odpowiednio 3,5% emerytury podstawowej, tj. 25,49 zł miesięcznie, licząc według obecnie obowiązującej emerytury podstawowej). Część uzupełniająca emerytury rolniczej wraz z wydłużaniem wieku emerytalnego zgodnie z art. 26 ustawy będzie wynosiła 85% emerytury podstawowej. Rolnik pracując więc do 67. lat nie uzyska wyższej emerytury rolniczej. Ponadto wydłużenie wieku emerytalnego może wstrzymać przekazywanie gospodarstw do czasu ukończenia tego wieku, a następcą od rodziców otrzyma gospodarstwo w wieku powyżej 40 lat. Wielu następców nie będzie czekało do tego wieku i – prawdopodobnie – nastąpi odpływ młodych ludzi ze wsi do miasta w poszukiwaniu pracy. Można przypuszczać, że wzrośnie też liczba osób bezrobotnych, beneficjentów opieki społecznej. Najgorszy „scenariusz” może być taki, że znowu nastąpi wzrost rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy. Do takiego wniosku skłania zauważalny, pogarszający się z wiekiem stan zdrowia rolników. Już teraz u wielu ubezpieczonych w KRUS ulega on znacznemu pogorszeniu na długo przed ukończeniem wieku 60 i 65 lat, z uwagi na ciężką fizyczną pracę w rolnictwie (osoby takie pobierają zasiłek chorobowy w przedłużonym okresie, a następnie i tak wnioskuje o rentę rolniczą). Zabieganie o rentę wynika także z innego powodu – mianowicie, do przyznania prawa i wysokości renty zalicza się okresy ubezpieczenia w systemie powszechnym. Rolnicy mogą więc masowo składać wnioski o renty rolnicze z tytułu niezdolności do pracy z uwagi na zły stan zdrowia, ale też dlatego, że wysokość renty będzie korzystniejsza niż emerytury rolniczej, zwłaszcza że do przyznania tego drugiego świadczenia może im brakować lat okresu składkowego w ubezpieczeniu rolniczym. Będą to zwłaszcza rolnicy, którzy prowadzą gospodarstwa do 10 ha i okresowo podejmują zatrudnienie (aby uzyskać dodatkowy dochód), przez co w tym okresie wyłącza się ich z ubezpieczenia społecznego rolników. Liczba emerytur rolniczych także tych „wcześniejszych” ma już i będzie miała tendencję spadkową, głównie spowodowaną zmianami wprowadzonymi w 2009 r. przepisami ustawy o emeryturach kapitałowych, na mocy której rolnicy utracili prawo do sumowania powszechnego okresu ubezpieczenia (zatrudnienia) z okresem ubezpieczenia społecznego rolników przy ubieganiu się o emeryturę rolniczą.

2) „Likwidacja” emerytur rolniczych tzw. wcześniejszych przyznawanych aktualnie na mocy art. 19 ust. 2 ww. ustawy

Emerytury rolnicze wcześniejsze będą przyznawane na obecnych zasadach tylko rolnikom, którzy do 31 grudnia 2017 r. ukończą wiek 55 lat (kobieta) lub 60 lat (mężczyzna), będą legitymować się okresem co najmniej 30. lat podlegania wyłącznie rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu i zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej (przekażą gospodarstwo lub wydzierżawią na zasadach określonych w ustawie).

Przyznana emerytura wcześniejsza będzie wypłacana do osiągnięcia wymaganego wieku emerytalnego.

Z emerytury wcześniejszej będą więc mogły skorzystać wyłącznie kobiety urodzone przed 1 stycznia 1963 r. i mężczyźni urodzeni przed 1 stycznia 1958 r. Obecnie, jeśli rolnik nabywa prawo do emerytury rolniczej w wieku o 5 lat niższym od wieku emerytalnego, ustaloną część uzupełniającą zmniejsza się o 25% emerytury podstawowej. Tak ustaloną część uzupełniającą po upływie każdego roku dzielącego uprawnionego od wieku emerytalnego zwiększa się o 5% emerytury podstawowej.

Od 1 stycznia 2013 r. zmienia się metoda obniżania wcześniejszej emerytury w taki sposób, że część uzupełniająca jest zmniejszana o 5% emerytury podstawowej, za każdy pełny rok dzielący uprawnionego od wieku emerytalnego. Tak ustaloną część uzupełniającą po upływie każdego pełnego roku dzielącego uprawnionego od wieku emerytalnego zwiększa się o 5% emerytury podstawowej.

Przykład

Kobieta urodzona 1 stycznia 1958 r. uzyska prawo do emerytury rolniczej wcześniejszej od stycznia 2013 r., tj. po ukończeniu 55 lat życia. Wymagany wiek emerytalny dla tej kobiety to 61 lat i 9 miesięcy. Część uzupełniająca emerytury rolniczej wcześniejszej ulegnie obniżeniu za 6 pełnych lat, tj. 30% emerytury podstawowej w pierwszym roku. W następnym roku od 1 stycznia 2014 r. zmniejszenie części uzupełniającej będzie wynosiło 25%, od 1 stycznia 2015 r. zmniejszenie nastąpi o 20%, od 1 stycznia 2016 r. zmniejszenie o 15% i w kolejnych latach 2017 i 2018 znowu zmniejszenie po 5%. Od 1 stycznia 2019 r. część uzupełniająca będzie wypłacana już w całości.

3) Nowy rodzaj świadczenia – częściowa emerytura rolnicza

Ubezpieczonym, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego (określonego w art. 19 ust. 1a i ust. 1b, o którym mowa w pkt. 1), przysługuje częściowa emerytura rolnicza, jeżeli spełnią łącznie następujące warunki:

- a) podlegali ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn,
- b) osiągnęli wiek wynoszący co najmniej 62 lata dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn.

Emerytura częściowa będzie dostępna dla kobiet od 2021 r. (dot. kobiet urodzonych po 1958 r.) oraz dla mężczyzn od 2014 r. (dotyczy mężczyzn urodzonych od 1948 r.). W przypadku mężczyzn urodzonych w 1948 r. uwzględnione zostaną do prawa i wysokości częściowej emerytury rolniczej okresy innego ubezpieczenia, o ile nie zostały przyjęte przy ustalaniu prawa do innego świadczenia.

Wysokość częściowej emerytury rolniczej będzie wynosić 50% kwoty emerytury rolniczej ustalonej na ogólnych zasadach i nie będzie podlegała podwyższeniu do kwoty emerytury podstawowej. Osoba uprawniona do emerytury częściowej rolniczej nie będzie musiała zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej, aby otrzymać to świadczenie w ustalonej pełnej wysokości. Częściowa emerytura rolnicza nie podlega zmniejszeniu (zawieszeniu) na zasadach określonych w przepisach emerytalnych w związku z osiąganiem przychodów z tytułu działalności pozarolniczej podlegającej ubezpieczeniu społecznemu.

Po osiągnięciu wieku emerytalnego przez osobę uprawnioną do częściowej emerytury rolniczej świadczenie to zostanie z urzędu zamienione na emeryturę rolniczą. Wpłata emerytury rolniczej będzie przysługiwała w pełnej wysokości, jeżeli zostanie spełniony warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, chyba że emeryt będzie prowadził działalność rolniczą z małżonkiem podlegającym ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy.

Należy podkreślić, że pobieranie częściowej emerytury rolniczej – w przeciwieństwie do częściowej emerytury z systemu powszechnego – nie zmniejsza wysokości emerytury rolniczej przysługującej w pełnym wieku emerytalnym.

Emerytura częściowa w ubezpieczeniu społecznym rolników, jak i w systemie powszechnym, jest nowym świadczeniem będącym wynikiem kompromisu politycznego i wymaga udowodnienia najdłuższego stażu ubezpieczeniowego (i to wyłącznie ubezpieczenia rolniczego, z wyjątkiem mężczyzn urodzonych w 1948 r.) ze wszystkich świadczeń emerytalnych przewidzianych dla rolników. Tym długim stażem ubezpieczeniowym będzie trudno wylegitymować się zwłaszcza młodym rolnikom. Zgadza się z tezą postawioną przez Pana Wojciecha Jaskułę w artykule pt. *„Emerytury rolnicze po nowelizacji”*, że częściowa emerytura rolnicza może być świadczeniem niezwykle rzadko wypłacanym przez KRUS. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku rent szkoleniowych

rolniczych, gdzie od 2004 r. KRUS przyznał do chwili obecnej tylko 13 rent szkoleniowych w skali kraju. Dodane w ustawie artykuły 21b i 28a dotyczące renty szkoleniowej w praktyce są nie do zrealizowania, a cel, aby rolnika poddać przekwalifikowaniu zawodowemu (analogicznie jak w systemie powszechnym) nie został osiągnięty.

4) Od 1 stycznia 2013 r. nowy rodzaj świadczenia – okresowa emerytura rolnicza

Osobom, którym upłynął okres, na jaki została przyznana im renta strukturalna przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a które jeszcze nie osiągnęły wieku emerytalnego, będzie przysługiwała okresowa emerytura rolnicza do dnia osiągnięcia tego wieku. Okresowa emerytura rolnicza będzie przysługiwała w wysokości podstawowej – bez względu na posiadany okres podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu określony w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Do okresowej emerytury rolniczej mają zastosowanie odpowiednio przepisy ustawy dot. emerytury rolniczej, tj. zasady zawieszalności z tytułu osiąganego przychodu lub podjęcia prowadzenia działalności rolniczej, jak i w zakresie przyznawania dodatków.

Nowe rozwiązania w zakresie przyznawania i wypłaty emerytur i rent rolniczych

Zmiany te dotyczą m.in. renty rolniczej okresowej.

Od 1 stycznia 2013 r., zgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy przyznaje się jako rentę stałą, jeżeli całkowita niezdolność ubezpieczonego do pracy w gospodarstwie rolnym jest trwała i nie orzeczono celowości przekwalifikowania zawodowego. W pozostałych przypadkach renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy przysługuje jako renta okresowa przez okres wskazany w decyzji Prezesa Kasy. Tak więc od 1 stycznia 2013 r. osoby uprawnione do okresowej renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy będą mogły podejmować w czasie pobierania tego świadczenia działalność nie związaną z rolnictwem, podlegającą ubezpieczeniu społecznemu w ZUS, nie tracąc prawa do tego świadczenia. W zależności od uzyskanego przychodu świadczenie będzie ulegało zmniejszeniu (zawieszeniu) na zasadach wynikających z przepisów obowiązujących w systemie powszechnym, czyli w razie osiągnięcia przychodów przekraczających 70% lub 130 % przeciętnego wynagrodzenia.

Osoby, którym wstrzymano wypłatę renty rolniczej okresowej z uwagi na osiągnięty przychód, winny w styczniu 2013 r. zwrócić się z wnioskiem do oddziału regionalnego KRUS o wznowienie wypłaty renty rolniczej okresowej, przedkładając zaświadczenie o osiągniętych przychodach.

Znowelizowanie art. 22 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, uważam za słuszne i zrównujące uprawnienia nie tylko z rolnikami pobierającymi stałe renty rolnicze, ale także z osobami pobierającymi renty okresowe z systemu powszechnego.

Ponadto od 1 stycznia 2013 r. w przypadku, gdy rencista lub emeryt uprawniony do ustawowej emerytury rolniczej prowadzi działalność rolniczą z małżonkiem podlegającym ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy, wypłata części uzupełniającej nie ulega zawieszeniu. Tak więc dopóki małżonek będzie podlegać ubezpieczeniu z mocy ustawy (nie będzie miał prawa do emerytury lub renty, nie będzie podlegał innemu ubezpieczeniu), dopóty będzie realizowana wypłata świadczenia w pełnej wysokości. Uchylenie w art. 28 ustawy ust. 6 pkt 1, dotyczącego zawieszenia w 50% części uzupełniającej świadczenia w sytuacji, gdy emeryt-rencista prowadzi działalność rolniczą z małżonkiem podlegającym ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy, i dodanie w art. 28 ust. 11 w brzmieniu, o którym mowa wyżej, uważam za zasadne, albowiem nie zmusza rolnika do przekazania gospodarstwa rolnego aktem notarialnym (wyzbycia się własności i posiadania) czy też jego wydzierżawienia na zasadach określonych w ustawie (wyzbycia się posiadania aż na 10 lat) w sytuacji, gdy jego małżonek nie ma jeszcze prawa do świadczenia i nadal prowadzi gospodarstwo rolne, które jest jego jedynym źródłem dochodu. Ponadto zmiana tego przepisu uwzględnia prezentowane stanowisko orzecznictwa sądowego, że art. 28 ustawy dotyczącego zawieszenia części uzupełniającej renty lub emerytury nie należy stosować w powiązaniu z art. 38 ustawy (o domniemaniu prowadzenia działalności rolniczej), a z definicją działalności rolniczej, o której mowa w art. 6 ustawy.

Reasumując, pragnę zwrócić uwagę na mijające 35 lat funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników, datowanego od wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników ustawą z dnia 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym rolników i ich rodzin. Ustawa ta o wąskim zakresie podmiotowym i przedmiotowym nigdy nie była nowelizowana. Obowiązywała co prawda krótko, bo do 31.12.1982 r., ale jak na owe czasy była czytelna, łatwa do realizowania (wówczas przez ZUS) i nie wymagała dodatkowej interpretacji przepisów. Kolejna ustawa z dnia 14.12.1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, która weszła w życie od 1 stycznia 1983 r., była nowelizowana tylko dwukrotnie. Obecnie obowiązująca ustawa została już wielokrotnie znowelizowana i odnosi się wrażenie, że zmiany poszczególnych

przepisów odbywają się „przy okazji” nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS i innych ustaw. Na seminarium organizowanym przez ZUS, a dotyczącym emerytur i wprowadzanych zmian, Pani prof. Aleksandra Wiktorow stwierdziła, że: „...każdy system ubezpieczeniowy musi być realizowalny i musi mieć sens”. Bo jaki ma sens wydłużenie wieku emerytalnego dla rolników, gdy pracując dłużej i opłacając składki, nie otrzymają wyższej emerytury? Jaka będzie przyszłość gospodarstw rolnych, które nie będą przekazywane w młode ręce następców? Spowoduje to masowy odpływ młodych ludzi do miast, tak jak obecnie bezskutecznie szukających pracy. Stworzy się więc grupa beneficjentów opieki społecznej. Podwyższenie składki dla ubezpieczonych rolników prowadzących gospodarstwa rolne powyżej 50 ha, a także podwojenie składki emerytalno-rentowej dla rolników prowadzących gospodarstwa i równocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, nie ma aktualnie wpływu na wysokość przyznawanego świadczenia emerytalno-rentowego. W tym miejscu należy podkreślić fakt, że żadna z ustaw dla rolników nie uzależniała wysokości świadczenia emerytalno-rentowego od wysokości opłaconej składki. Pierwsze dwie ustawy uzależniały wysokość świadczenia emerytalno-rentowego od emerytury podstawowej i jej zwiększenia za wartość sprzedaży produktów rolnych jednostkom gospodarki uspołecznionej, oraz zwiększenia za wartość przekazanego Państwu gospodarstwa rolnego. Paradoksalne zdarzały się sytuacje, że pół wsi sprzedawało produkty rolne na książeczkę sprzedaży produktów rolnych rolnika, który miał przejść na emeryturę, aby to zwiększenie było jak największe. Po latach okazało się, że obecna ustawa spowodowała spłaszczenie tych emerytur. Obecnie obowiązująca ustawa także nie uzależnia wysokości świadczenia emerytalno-rentowego od wysokości opłaconej składki. A przeciwnie, im dłużej rolnik czy ubezpieczony domownik prowadzi i pracuje w gospodarstwie rolnym, część uzupełniająca świadczenia przy każdym pełnym roku od 20 lat zmniejsza się o 0,5% emerytury podstawowej, z tym że część uzupełniająca (na szczęście) nie może wynosić mniej niż 85% emerytury podstawowej.

Stwierdzenie Pani prof. A. Wiktorow należałoby uzupełnić innym równie celnym, że: „...przepisy ubezpieczeniowe winny dążyć do zrównania uprawnień wszystkich grup społecznych”. Ale ich zmiany powinny mieć sens, przepisy nie mogą bowiem być przenoszone bez przemyślenia z jednego systemu do drugiego. Ponadto, jak sformułują to sami rolnicy, nie mogą „krzywdzić”. Mamy tu na myśli ustawową zmianę niezaliczania do przyznania prawa do emerytury rolniczej lat podlegania innemu ubezpieczeniu (ubezpieczenia w ZUS) dla osób urodzonych po 31.12.1948 r. A ponieważ ZUS zalicza do prawa do emerytury pracowniczej okresy podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, za które zostały opłacone składki, to znaku równości nie można tu postawić. Podobnie jest z funk-

cjonującą nadal zasadą, że prawo do emerytury rolniczej lub renty rolniczej rolnik nabywa z samego faktu podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu rolników, a przyznanie tego prawa nie zależy od opłacenia za te lata składki. Oczywiście, do ustalania wysokości przyjmuje się lata, za które składka jest opłacona. Zamiast więc wydłużać wiek emerytalny rolnikom i nie zaliczać im lat ubezpieczenia w ZUS (co jest powszechnie odczuwane jako niesprawiedliwe), należało wprowadzić zasadę obowiązującą w systemie powszechnym, że prawo do świadczenia wiąże się z opłaconą składką.

Ponadto zamiast wprowadzać kolejne zmiany do obowiązującej ustawy, zasadne byłoby przygotować nowy rządowy lub poselski projekt ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, zrównującej uprawnienia rolników z innymi grupami społecznymi i uwzględniającej przepisy, które sprawdziły się w przeszłości, mają sens i są do zrealizowania w aktualnej rzeczywistości.

Mgr inż. Ewa Jaworska-Spičak – Główny Specjalista Biura Świadczeń Centrali KRUS.

Streszczenie

Zmiany w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników od 1 stycznia 2013 r.

Analizując ewolucję systemu ubezpieczenia społecznego rolników, którego początki datowane są od wprowadzenia ustawą z dnia 27.10.1977 r. obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników, autorka zwraca uwagę na możliwe scenariusze przyszłych zmian ekonomiczno-społecznych powodowanych kolejnymi nowelizacjami aktualnej ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Autorka wskazuje na zmiany szczególnie istotne dla przyszłych rolnych emerytów, bowiem pozbawiły rolników uprawnień, jakie utrzymane są dla innych grup zawodowych w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego. Tych nierówności nie likwiduje także nowelizacja ubezpieczenia społecznego rolników dokonana ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, wchodząca w życie od 1 stycznia 2013 r.

Summary Changes in the act on farmers social insurance since January 2013

During analyzing the evolution of farmers social security system whose origins date back to the Act of 27.10.1977 on compulsory social insurance for farmers, the author draws attention on possible future socio-economical changes cause of another amendments of 20 December 1990 Act on farmers social security. Author points to the changes which are particularly important for future agricultural retirees because of deprivation of allowances which were maintained for other professional groups from general social protection system. These inequalities aren't compensated by novelisation of Act on farmers social protection of 11 May 2012 about amendment to the Law on old age pensions and pensions from Social Insurance Fund and other Laws, implemented since 1 January 2013.

*Ewa Jaworska-Spičák, Chief Specialist of Department of Benefits
in KRUS' Head Office.*

Jeszcze o jakości stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników

1. Wprowadzenie

W kwartalniku nr 42/2011 ukazało się opracowanie mojego autorstwa pt. „*Jakość stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*”.¹ We wstępie wyjaśniłem, że bezpośrednią inspiracją do przygotowania publikacji było spotkanie z 11 maja 2011 r. z udziałem Prezydenta RP, zorganizowane w ramach Forum Debaty Publicznej i poświęcone jakości stanowienia prawa w Polsce.² Poprzez pryzmat sformułowanych podczas tego spotkania wniosków postanowiłem przyjrzeć się ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników.³ Kluczowym było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nosi znamiona przywar przypisywanych polskiej legislacji, m.in. niestabilności (zbyt częstych nowelizacji), niskiego poziomu uchwalanych aktów normatywnych, instrumentalizacji prawa.

¹ Jaskuła W., *Jakość stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników* [w:] „*Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*”, Nr 42/2011 r., s. 123-147.

² Dyskusja na temat jakości legislacji w Polsce jest ciągle prowadzona i nie stroni od bardzo krytycznych uwag: Nowicki R. *Knoty prawne rodem z parlamentu* [zob.:] „*Gazeta Wyborcza*” z dnia 15 listopada 2012 r.

³ Ustawa z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 251 ze zm.), dalej: ustawa o u.s.r.

Temat publikacji z 42 wydania czasopisma KRUS został następnie ujęty w programie seminarium Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczeń Społecznych, zorganizowanym z udziałem członków PSUS – Oddziału Warszawsko-Łódzkiego, kierownictwa i pracowników ZUS i KRUS. Seminarium w całości dedykowano tematyce ubezpieczenia społecznego rolników.⁴

Roczny upływ czasu od wydania przywołanej autorskiej publikacji do zamówienia do programu seminarium prezentacji o zmianach legislacyjnych w systemie ubezpieczenia społecznego rolników i przygotowania kolejnego mojego materiału na ten temat, uzasadnia potrzebę zaktualizowania szeregu danych. Tak więc oprócz danych statystycznych i szeroko skomentowanych rozwiązań legislacyjnych, określanych przeze mnie mianem błędu w znaczeniu obiektywnym,⁵ warto też przedstawić dodatkowe statystyki obrazujące „efekty społeczne” wprowadzanych nowelizacji. Koniec procesu legislacyjnego to dopiero początek zmian społeczno-ekonomicznych, które wywołują nowo wprowadzone akty normatywne. Kolejne nowelizacje wpływają bowiem nie tylko na statystyki, lecz także – co bardziej istotne – kreują losy adresatów nowych norm, stymulując podejmowanie przez nich decyzji o charakterze zawodowym lub/i osobistym.⁶

2. Nowelizacje ustawy w statystyce

W okresie działania ustawy o u.s.r. była ona nowelizowana 52-krotnie, co, statystycznie rzecz ujmując, daje 1 nowelizację na każde 5 miesięcy jej obowiązywania. Na dzień 1 października 2011 r., tj. dzień, który przyjęto za krańcowy w moim poprzednim opracowaniu, ustawa o u.s.r. była nowelizowana 47-krotnie. Ostatni rok przyniósł pięć kolejnych nowelizacji, z których za najważniejszą uznać należy ustawę z dnia 11 maja 2011 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.⁷ Wspomniana ustawa dodała tak-

⁴ Seminarium pt. „*Ubezpieczenie społeczne rolników z perspektywy 20-lecia funkcjonowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*” odbyło się 27 listopada 2012 r. w Centrali KRUS w Warszawie.

⁵ Jaskuła W., op. cit. str. 135 i nast.

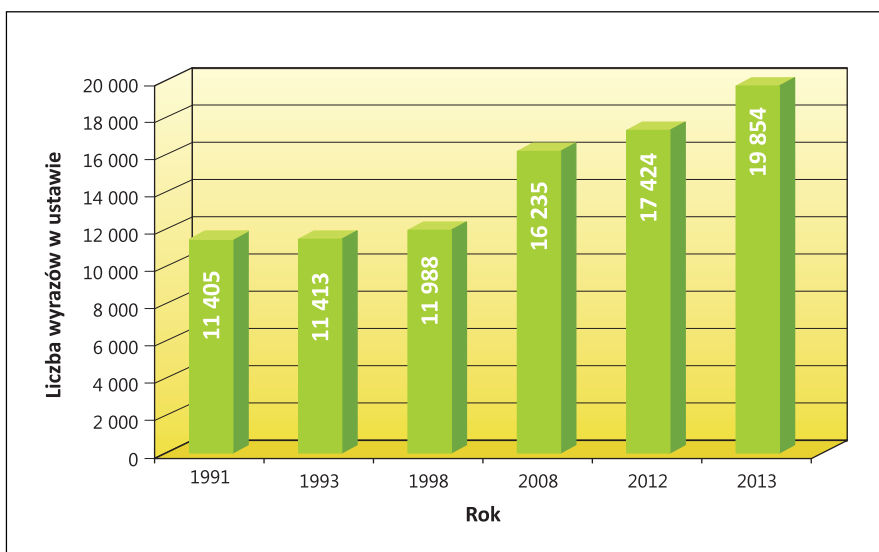
⁶ Jest rzeczą nieuniknioną, że w niniejszym opracowaniu będą przywoływał dane, które zostały już podane we wspomnianym opracowaniu z 42 wydania kwartalnika. Konieczność niektórych powtórzeń jest niezbędna w przypadku lepszego obrazowania niektórych zagadnień, nie wymaga bowiem ciągłego odsyłania do poprzedniego opracowania.

⁷ Dz. U. z 2012, poz. 637.

że kolejny artykuł do ustawy o u.s.r., a mianowicie art. 19a poświęcony emerytantom częściowym. W chwili obecnej ustawa o u.s.r. liczy więc 140 artykułów, których – dla przypomnienia – w dniu wejścia w życie ustawy, tj. 1 stycznia 1991 r. było 123. W czasie już ponad dwóch dekad jej obowiązywania dodano 23 artykuły, a uchylono 6. Ustawa o u.s.r. doczekała się ogłoszenia też trzech tekstów jednolitych, które miały miejsce w 1993 r., 1998 r. i 2008 r. Ogłoszenie tekstu jednolitego należy uznać za ważne wydarzenie „w życiu” ustawy. Przynosi swego rodzaju uporządkowanie treści. Stąd też zdarzenie to jest swego rodzaju cezurą ilustrującą, jak z biegiem czasu „rozrastała się” treść ustawy rozumianej jako ogół wyrazów potrzebnych do wyrażenia roli ustawodawcy w dziedzinie ubezpieczenia społecznego rolników.

Punktem odniesienia jest data wejścia w życie ustawy, a więc rok 1991. Szczegółowo charakterystykę prezentuje przedstawiony poniżej wykres⁸ uzupełniony o dane na koniec 2012 r., które umownie można przyjąć za dane obowiązujące w chwili obecnej oraz dane z dnia 1 stycznia 2013 r., czyli w dniu wejścia w życie przywołanej już ustawy z dnia 11 maja 2011 r., na mocy której podniesiono m.in. wiek emerytalny.

Wykres nr 1
Liczba wyrazów w ustawie w latach 1991-2013



⁸ Wszystkie wykresy w niniejszym opracowaniu są opracowaniami autora, sporządzonymi na podstawie danych z Kwartalnej Informacji Statystycznej. Zob. <http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki/>.

Analizując wykres można stwierdzić, że kluczową jest dekada pomiędzy drugim a trzecim ogłoszeniem tekstu jednolitego, podczas której treść ustawy powiększyła się o 4 247 znaków. Pierwsza dekada obowiązywania ustawy nie skutkowała „rozkwitaniem” treści, pomimo dokonywania nowelizacji.⁹ Druga dekada przyniosła wyraźne zmiany w tym kierunku, które trudno jednoznacznie zinterpretować. Hipotetycznie przyjmując, że obowiązujące od początku regulacje stały się archaiczne i należało je zastąpić nowymi, to automatycznie powstaje pytanie o zasadność rozbudowanej treści nowelizacji. Czy zastępowanie jednego przepisu prawnego drugim musi być skorelowane z powiększeniem objętości treści? Taki wniosek rodzi się po analizie kolejnych nowelizacji ustawy o u.s.r. Snując dalej hipotetyczne rozważania należałoby zapytać, czy w takim razie nie byłoby bardziej właściwym uchwalenie nowej ustawy?

Dynamiczny wzrost pomiędzy 2012 r. a 2013 r. należy wiązać z ustawą emerytalną z 11 maja 2011 r. Nowelizacja ta powiększyła ustawę o kolejne 2 430 znaków. Dodanie do art. 19 monumentalnych ustępów: 1a i 1b, określających wiek emerytalny z podziałem na płeć i określający indywidualny wiek emerytalny dla osób urodzonych w poszczególnych kwartałach, przyczyniło się znacząco do kolejnego powiększenia treści ustawy. W chwili obecnej ustawodawca potrzebuje prawie dwukrotnie więcej znaków, aby wyrazić w formie słownej zasady obowiązywania ubezpieczenia społecznego rolników.

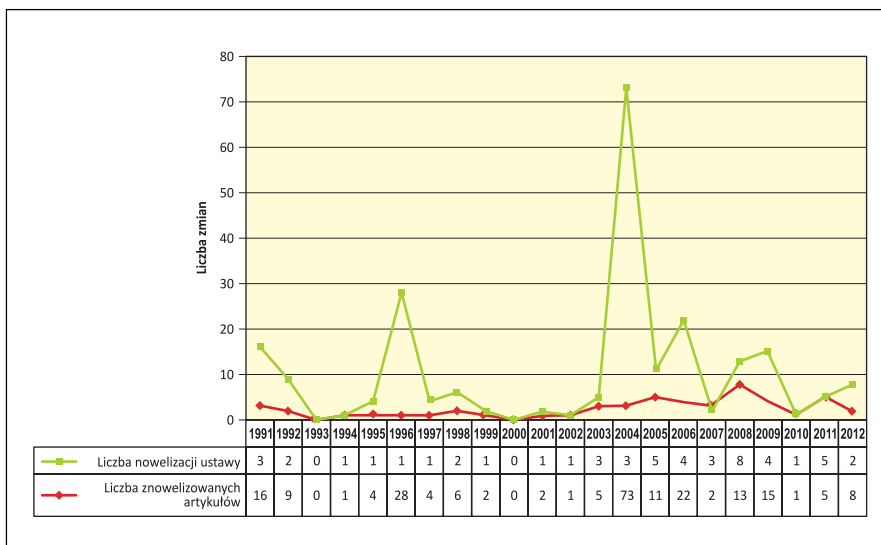
We wspomnianej debacie publicznej Prezydent RP mówił o tzw. nadprodukcji ustaw, ale przyglądając się rozrastającej się treści ustawy o u.s.r., należałoby się zastanowić na postawieniu także zarzutu... nadprodukcji treści ustaw. Wydawać by się mogło, że większa treść ustawy powinna być wiązana ze zwiększoną szczegółowością, co z kolei powinno przekładać się na minimalizację przypadków, tzw. luk prawnych, a także na redukcję sytuacji związanych z dokonaniem wykładni. Występujące na co dzień problemy w stosowaniu treści ustawy o u.s.r. podparte bogatym orzecznictwem sądowym, nie upoważniają jednak do takiego wniosku.

Uzupełnienie powyższej statystyki może stanowić wykaz nowelizacji, których ustawodawca dokonywał w poszczególnych latach obowiązywania ustawy o u.s.r., biorąc za punkt odniesienia stosunek nowelizacji ustawy do liczby znowelizowanych artykułów, które prezentuje wykres nr 2.

Przedstawienie nowelizacji i liczby znowelizowanych przepisów w formie wykresu obrazowo przedstawia erupcję działalności legislatora. Szczyt tej aktywności przypada na lata 1996 i 2004. W pierwszym przypadku są to przepisy ustawy z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpiecze-

⁹ Zob. wykres nr 2.

Wykres nr 2
Stosunek liczby znowelizowanych przepisów do liczby nowelizacji



niu społecznym rolników,¹⁰ w drugim ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz zmianie niektórych innych ustaw.¹¹ W przypadku ustawy o u.s.r. z 1996 r. ustawodawca nadał nowe brzmienie 28 artykułom, zaś w przypadku noweli z 2004 r. dokonał zmiany brzmienia aż 70 artykułów. W tym drugim przypadku rodzą się wątpliwości, czy jednorazowa zmiana treści prawie 2/3 ustawy mieści się jeszcze w ramach pojęcia „nowelizacja”. Późniejsze, praktyczne doświadczenia w stosowaniu przepisów tej noweli, biorąc pod uwagę koszty jej implementacji w świetle wyroków Trybunału Konstytucyjnego,¹² radykalny wzrost odwołań od decyzji wydawanych przez Prezesa KRUS na jej podstawie, upoważnia do postawienia tezy, że była ona najmniej udaną w historii obowiązywania ustawy o u.s.r. Paradoks tej noweli – kosztownej ekonomicznie i społecznie – polega na tym, że w założeniu miała ona przynieść tzw. „uszczelnienie” KRUS i wielomilionowe oszczędności dla budżetu Państwa.

Przedstawiony powyżej wykres, z którego wynika, że po monumentalnej nowelizacji z 2004 r. latach następnych ustawodawca korygował

¹⁰ Dz. U. z 1996 r. Nr 124, poz. 585 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 873 ze zm., dalej: nowela kwietniowa.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2006 r., sygn. akt: P 8/05 OTK 2006/3A/28, sentencja została ogłoszona w Dz. U. z 2006 r. nr 46, poz. 335, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 sierpnia 2006 r. sygn. akt: P 6/05 OTK 81/7/A/2006, sentencja została ogłoszona w Dz. U. z 2006 r. Nr 134, poz. 947.

wprowadzone zmiany, czego najlepszym przykładem jest ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw,¹³ nawiązująca swą treścią bezpośrednio do noweli kwietniowej, jest bezdyskusyjnym argumentem świadczącym o niskiej jakości noweli kwietniowej.

Analizując powyższy wykres warto zwrócić uwagę na rok 2008, w którym aż siedem z ośmiu nowelizacji wprowadzało zmianę tylko w jednym artykule. Podobnie wyglądają nowelizacje w 2011 r. Wówczas to ustawodawca dokonał pięciu nowelizacji ustawy, ale każda z nich nadała nowe brzmienie tylko jednemu artykułowi. Wydaje się, że taki stan rzeczy wynika z krytykowanego sposobu nowelizowania jedną ustawą kilku lub nawet kilkunastu innych ustaw. Ustawa o u.s.r. jest tego dobrym przykładem, ponieważ aż na ogólną sumę 52 nowelizacji tylko zaledwie cztery były wyłącznie poświęcone ustawie o u.s.r.

3. Najważniejsze nowelizacje

Wybranie z spośród 52 nowelizacji tych, które wprowadziły istotne zmiany, a przez to są nowelami wyróżniającymi się, będzie zawsze związane z subiektywnymi odczuciami autora dokonującego takiego wyboru. We wspomnianym poprzednim opracowaniu za najważniejsze nowele uznałem: ustawę z dnia 12 września 1996 r., z dnia 2 kwietnia 2004 r. oraz niewymienioną jeszcze w tym opracowaniu ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.¹⁴ Katalog ten jednak nie wydaje się wyczerpujący. Należałoby się zastanowić, czy nie warto byłoby uzupełnić go o wspomnianą już powyżej ustawę z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, ze względu na korelację z treścią noweli kwietniowej oraz poniekąd rzadki przypadek *mea culpa* ustawodawcy.

W rozmowach z rolnikami i pracownikami KRUS, prowadzonych przy okazji szkoleń, ciągle powraca temat wykluczenia możliwości łączenia stażu ubezpieczenia powszechnego z rolniczym dla potrzeb świadczeń emerytalnych w ubezpieczeniu społecznym rolników. Pomimo upływu trzech lat od wejścia w życie tych przepisów niezadowolenie społeczne nadal jest wysokie. Mowa tu oczywiście o przepisach ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych,¹⁵ która tę zmianę wprowadziła. Przemawia

¹³ Dz. U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1248 ze zm., dalej: nowela lipcowa.

¹⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 79, poz. 667.

to za tym, aby również tę ustawę, która zmieniła treść art. 20¹⁶ ustawy o u.s.r., również uznać za istotną. Ten uzupełniający katalog należy niewątpliwie zamknąć ustawą, której uchwalanie odbyło się przy głośnym akompaniamencie społecznych protestów. Rzeczą dotyczy ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw,¹⁷ dokonującej rewolucji w przedmiocie nabywania uprawnień do emerytur, także rolniczych.

4. Nowelizacje – skutki społeczne

Ocenianie kolejnych nowelizacji nie może być uznane za kompletne, jeżeli zakresem badania noweli będzie jedynie statystyka. Równie istotnym czynnikiem ocennym noweli powinien być czynnik społeczny. Akt normatywny nie jest bowiem przejawem woli ustawodawcy wyrażanym w próżni, ale w konkretnej przestrzeni publicznej. Rodzi konsekwencje o charakterze społeczno-ekonomicznym. Stąd koniecznym jest przyjrzenie się kluczowym nowelizacjom ustawy o u.s.r. poprzez skutki, jakie wywołało implementowanie nowych przepisów w życie.

4.1. Ustawa z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników

Wymieniona ustawa była pierwszą w historii ubezpieczenia społecznego rolników, która przyniosła znaczące zmiany, nadając nowe brzmienie 28 artykułom ustawy. Ze względów redakcyjnych nie sposób wymienić wszystkich, ale za trzy najważniejsze uznać należy:

- możliwość prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w ramach ubezpieczenia społecznego rolników (pozostanie w ubezpiecze-

¹⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 228, poz. 1507 ze zm.

¹⁶ Artykuł ten enumeratywnie wymienia okresy ubezpieczenia, które zalicza się do stażu ubezpieczeniowego niezbędnego do otrzymania świadczenia emerytalnego. Dodanie do treści art. 20 ust. 3 w brzmieniu: *Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się do osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.*, wykluczyło możliwość łączenia okresów podlegania ubezpieczeniu powszechnemu z rolniczym dla celów emerytur rolniczych.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 637.

niu społecznym rolników przez ubezpieczonego rolnika podejmującego pozarolniczą działalność gospodarczą),¹⁸

- możliwość wyboru ubezpieczenia przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą (przejście z ZUS do KRUS),¹⁹
- ulgi w opłacaniu składek: możliwość odroczenia terminu płatności, rozłożenia spłaty zadłużenia na raty, ew. umorzenie składek na ubezpieczenie społeczne rolników.

Nie będzie rzeczą odkrywczą stwierdzenie, że rozszerzenie zakresu podmiotowego o osoby prowadzące w ramach ubezpieczenia społecznego rolników pozarolniczą działalność gospodarczą, stało się źródłem wielu zarzutów wobec KRUS, a sama możliwość podlegania w tym systemie przedsiębiorców stała się najbardziej medialnym wątkiem ustawy. Umowny zbiór „rolnik-przedsiębiorca” podzieliłbym jednak na dwa podzbiory. Czym innym bowiem było stworzenie rolnikom możliwości dalszego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i podjęcie dodatkowo – na zasadach ówczesnie obowiązujących²⁰ – prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, a czym innym była w zasadzie bezwarunkowa²¹ możliwość „przejścia” osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą z ZUS do KRUS. Z perspektywy czasu wydaje się, że przede wszystkim to drugie rozwiązanie przyczyniło się do zarzucenia systemowi jego „rozszczelnienia”, co po dziś dzień jest źródłem krytyki oponentów ubezpieczenia społecznego rolników. Uprawnienie to zniesiono dopiero na mocy przepisów noweli kwietniowej. Warto w tym miejscu przywołać dane statystyczne, które zilustrują, jak na przestrzeni kolejnych lat kształtowała się dynamika przyrostu nowego podmiotu uprawnionego do ubezpieczenia społecznego rolników.

Przytoczone dalej dane w oderwaniu od ogólnej liczby ubezpieczonych rolników w KRUS nie dają pełnego obrazu. Wydaje się, że właściwszym będzie przedstawienie liczby ubezpieczonych rolników-przedsiębiorców na tle ogólnej liczby ubezpieczonych w KRUS. Dane z wykresu 3 mogą być jednak dla wielu zaskakujące, ponieważ powszechna krytyka tej regulacji w środkach masowego przekazu doprowadziła do powstania w zbiorowej świadomości przekonania, że ubezpieczeniu społecznemu rolników podlegają **tylko**²² rolnicy-przedsiębiorcy, a radykalizując jeszcze bardziej obiegową opinię kombinatorzy „podpinający się” pod tańsze ubezpieczenie. Jak wygląda rzeczywistość ilustruje wykres nr 3.

¹⁸ Mowa o dodanym przez przepisy tej noweli art. 5a do ustawy o u.s.r.

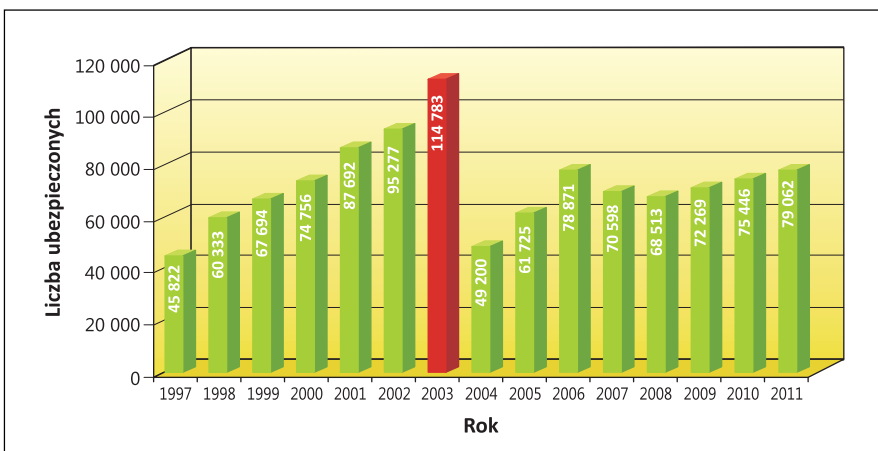
¹⁹ Mowa o art. 2 tej ustawy.

²⁰ Aby podlegać nadal ubezpieczeniu społecznemu rolników po podjęciu pozarolniczej działalności gospodarczej należało wykazać się co najmniej rocznym nieprzerwanym okresem ubezpieczenia społecznego rolników.

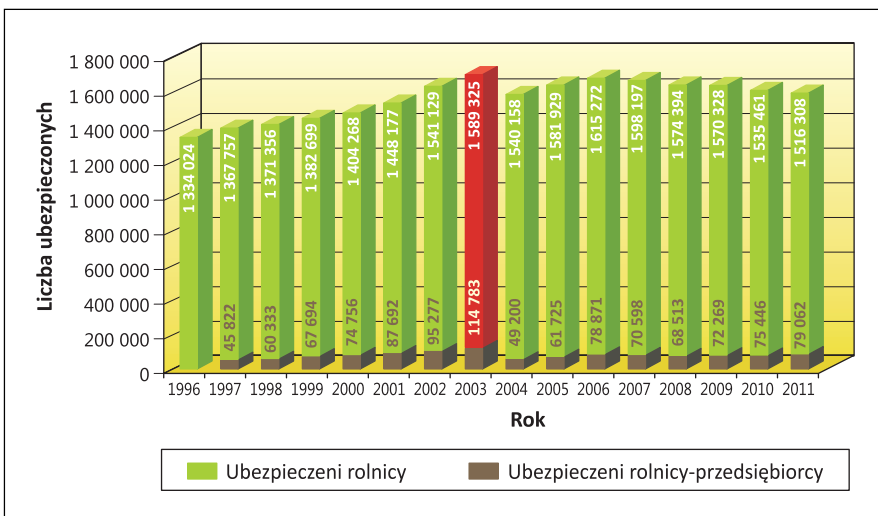
²¹ Na dzień wejścia ustawy z życie należało tylko spełniać warunki do objęcia u.s.r., co w zasadzie ograniczało się do wykazania się władztwem samoistnym lub zależnym gruntów rolnych o pow. przekraczającej 1 ha przel.

²² Wytluszczenie W.J.

Wykres nr 3.
Liczba ubezpieczonych rolników-przedsiębiorców w latach 1997-2011



Wykres nr 4
Liczba ubezpieczonych rolników-przedsiębiorców na tle ogółu ubezpieczonych.



Warto podkreślić, że na koniec pierwszego roku obowiązywania ustawy z dnia 12 września 1996 r. rolnicy-przedsiębiorcy stanowili raptem 3,35% ogólnej liczby ubezpieczonych w KRUS. W szczytowym okresie, czyli w roku 2003 r., stanowi natomiast 7,22% ogółu ubezpieczonych w KRUS. Po noweli kwietniowej, o której będzie jeszcze czas wspomnieć, na koniec 2004 r. szacunek wynosił 3,19%, a w 2011 r. rolnicy-przedsiębiorcy stano-

wili 5,21% ogólnej liczby osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników. W takim stanie faktycznym lansowane idee o wypaczeniach w systemie, oparte na argumentacji podpartej indywidualnymi przypadkami, wydają się co najmniej nieuzasadnione. Jest rzeczą oczywistą, że w systemie ubezpieczenia społecznego zdarzają się i będą się zdarzały przypadki nadużyć „przywileju” prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Pytanie jest jednak następujące, czy istnieje jakikolwiek wolny od naruszeń, idealny system prawny regulujący określoną sferę życia publicznego?

4.2. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz zmianie niektórych innych ustaw

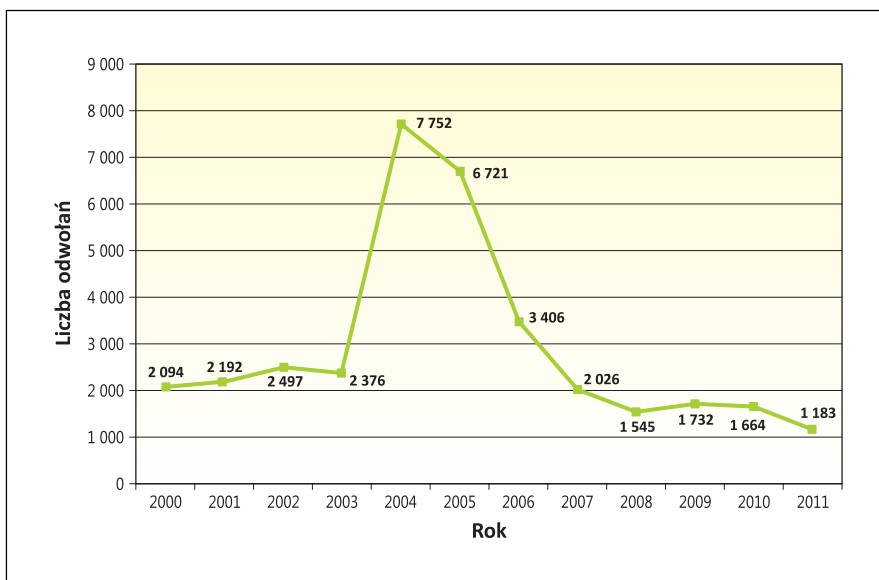
Nowela kwietniowa jest największą nowelizacją w historii obowiązywania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Nie sposób wymienić wszystkich zmian wprowadzonych tą ustawą, ale dokonując subiektywnego wyboru za najważniejsze uznać należy następujące:

- podniesienie z jednego roku do trzech lat okresu ubezpieczenia rolniczego uprawniającego do pozostania w u.s.r. dla ubezpieczonych rozpoczynających prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej,
- obowiązek opłacania podwójnej składki dla ubezpieczonych prowadzących dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą,
- bezwzględna utrata prawa do dalszego podlegania u.s.r. dla ubezpieczonych, których pozarolnicza działalność gospodarcza była opodatkowana na zasadach ogólnych i dla osób, których należny podatek za 2003 r. przekroczył kwotę 2 528 zł.,
- nową definicję wypadku przy pracy rolniczej,
- utratę prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu w wyniku wypadku przy pracy rolniczej dla osób najbliższych ubezpieczonemu rolnikowi, ale niepodlegających ubezpieczeniu,
- 10-letni okres przedawnienia składek na ubezpieczenie społeczne rolników,
- nowe świadczenia: zasiłek chorobowy w przedłużonym okresie, renta rolnicza szkoleniowa,
- dodanie do ustawy załącznika definiującego działy specjalne produkcji rolnej.

Nie bez przyczyny na pierwszym miejscu wymieniłem zmiany w zakresie podlegania u.s.r. przy jednoczesnym prowadzeniu pozarolniczej działal-

ności gospodarczej. Zmiany w tej sferze ubezpieczenia społecznego rolników pozbawiły prawa do dalszego ubezpieczenia 65 583 podmioty. Dla pozostałych dalsze podleganie związane było z obowiązkiem opłacania składek w podwójnej wysokości. Na marginesie niniejszych rozważań warto zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu składka na ubezpieczenie społeczne jest definiowana jako świadczenie pieniężne o charakterze przymusowym, celowym, odpłatnym i bezzwrotnym. Przy czym, odpłatność rozumie się jako związek między obowiązkiem uiszczania składek a prawem do świadczeń, którego realizacja następuje w razie zajścia przewidzianych prawem zdarzeń.²³ Nałożenie na rolników-przedsiębiorców obowiązku opłacania podwójnej składki, uzasadnianej prowadzeniem dwóch rodzajów aktywności zawodowej, bez możliwości korzystania ze świadczeń związanych z ryzykiem prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej²⁴ należy traktować nie jako formę dodatkowego oskładkowania, ale opodatkowania. Nie może zatem dziwić fakt, że ogólny odbiór zainteresowanych był więcej niż fatalny i znalazł swoje odbicie w odwołaniach od decyzji tej materii dotyczących.

Wykres nr 5
Statystyka odwołań od decyzji ubezpieczeniowych w latach 2000-2011



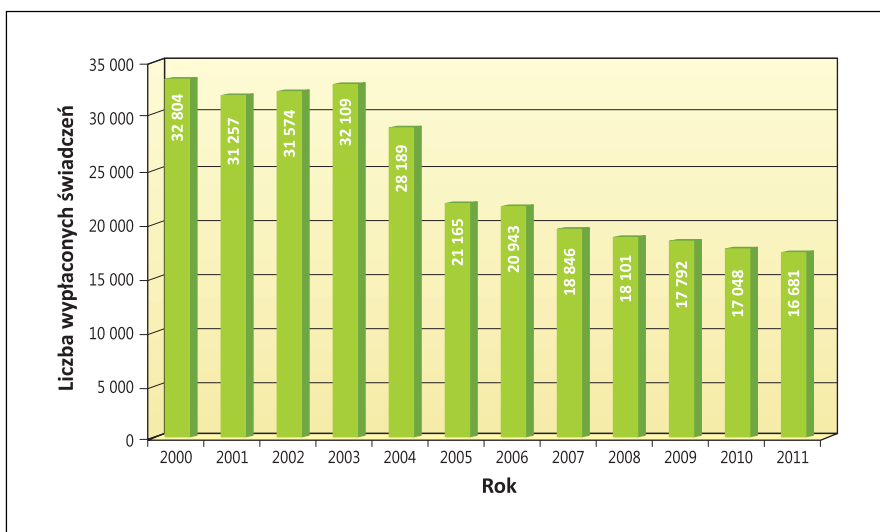
²³ Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wydawnictwo Lexisnexis, Warszawa 2010 r., str. 35.

²⁴ Mam tu na myśli przede wszystkim możliwość korzystania z jednorazowego odszkodowania z tytułu uszczerbku doznanego w wyniku wypadku przy pracy związanej z wykonywaniem pozarolniczej działalności gospodarczej.

Legalną formą protestu w sferze ubezpieczeń społecznych ubezpieczonego jest możliwość wyrażenia swojego niezadowolenia w formie złożenia odwołania od decyzji. Radykalny wzrost w 2004 r. liczby odwołań o 5 376 przypadków względem roku poprzedniego nie wymaga pogłębionej analizy. Wyłączenie z ubezpieczenia podmiotów, których prowadzona pozarolnicza działalność gospodarcza była opodatkowana na zasadach ogólnych, mając w świadomości, że nie ma możliwości prawnych zmiany formy opodatkowania w ciągu roku podatkowego, nałożenie obowiązku opłacania podwójnej składki, przyniosło efekt przedstawiony na wykresie nr 5. Powrót do „normalności” przynosi dopiero 2007 r., a więc czas po wykonaniu ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. będącej bezpośrednią konsekwencją noweli kwietniowej oraz dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Koszty sądowe tysięcy dodatkowych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, będących wynikową nowelizacji, ponieśli podatnicy.

Oprócz sfery dotyczącej prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w ramach u.s.r. nowela zawężyła zakres podmiotowy osób mogących ubiegać się o prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku poniesionego w wyniku wypadku przy pracy rolniczej. Z uprawnienia tego wykluczono osoby najbliższe ubezpieczonemu rolnikowi niepodlegające ubezpieczeniu, które doznały urazu w wyniku wypadku przy pracy rolniczej. Przełożyło się to za minimalizację wypłacanych świadczeń wypadkowych, co ilustruje poniższy wykres.

Wykres nr 6
Liczba wypłaconych jednorazowych odszkodowań w latach 2000-2011

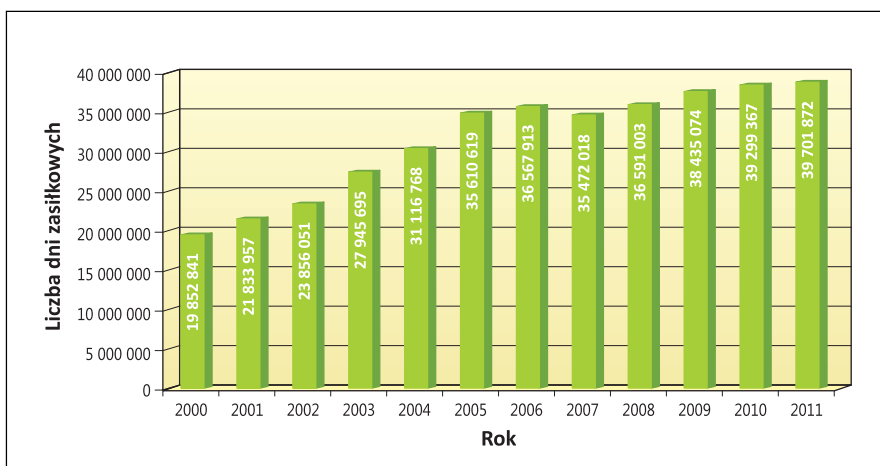


Wśród czynników wpływających na minimalizację liczby świadczeń powypadkowych wymienić należy podejmowane przez KRUS także działania prewencyjne i wzrost kultury pracy. Jednak wyraźnie zauważalną tendencję spadkową w 2005 r. należy powiązać z komentowaną nowelizacją. Rok 2004 nie przyniósł tak wyraźnego spadku jak kolejny, ale pamiętać trzeba o tym, że przepisy ustawy weszły w życie w połowie roku.

W literaturze przedmiotu ciągle żywa jest dyskusja nad zasadnością odebrania tego uprawnienia dzieciom rolnika,²⁵ ale należy przypomnieć, że jedną z zasad ubezpieczenia społecznego jest zasada możliwości roszczenia w przypadku ziszczenia się ryzyka zawodowego określonego przepisami ustawy po uprzednim uiszczeniu składki, co w niniejszym przypadku nie ma miejsca. Dyskusyjna jest też możliwość wykorzystywania dzieci poniżej 16. roku życia jako źródła taniej siły roboczej.

Katalog świadczeń krótkoterminowych został powiększony o nowe świadczenie, tj. zasiłek chorobowy w przedłużonym okresie, który przysługuje osobie nadal niezdolnej do pracy (po wyczerpaniu pełnego okresu zasiłkowego), a jednocześnie rokującej odzyskanie zdolności do pracy. W swojej konstrukcji świadczenie to zbliżone jest do świadczenia rehabilitacyjnego przewidzianego w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zaskakująca jest jednak statystyka, która wykazuje, że zwiększenie możliwości korzystania z zasiłku chorobowego nie spowodowało przyrostu w sposób znaczący statystyki dni zasiłkowych.

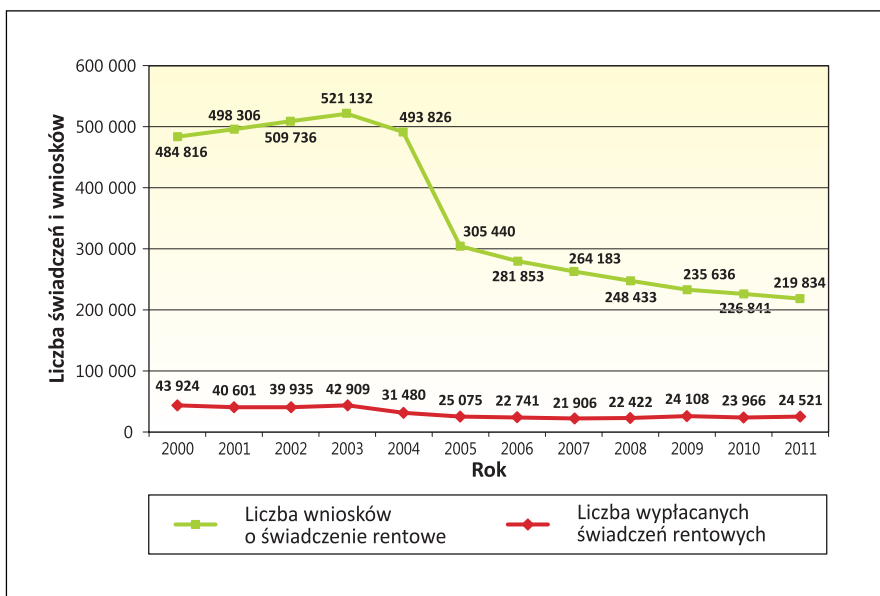
Wykres nr 7
Statystyka dni zasiłkowych w latach 2000-2011



²⁵ Szałkiewicz D., *Sytuacja prawna dzieci do 16. roku, wykonujących pracę w środowisku wiejskim [w:] Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia nr 44/2012 str. 74 i podana tam literatura.*

Kwestię zasiłku chorobowego w przedłużonym okresie należy jednak komentować w powiązaniu funkcjonalnym z rentą rolniczą z tytułu niezdolności do pracy, ponieważ świadczenie to miało stać się poniekąd substytutem renty. Analiza świadczeń rentowych, tj. wypłacanych świadczeń i składanych w tym przedmiocie wniosków przedstawionych na kolejnym wykresie wykazuje, że spadek składanych wniosków o świadczenie rentowe jest zauważalny.

Wykres nr 8
Liczba wniosków o świadczenie rentowe
na tle wypłacanych świadczeń rentowych w latach 2000-2011



Równie zauważalna jest spadkowa wypłacanych świadczeń rentowych, ale w tym przypadku tę tendencję należy wyjaśnić innymi względami. Nowela kwietniowa w art. 8 nałożyła na KRUS obowiązek przyznawania z urzędu emerytury z ubezpieczenia społecznego rolników, w wysokości dotychczas pobieranej renty inwalidzkiej, osobom pobierającym renty inwalidzkie z ubezpieczenia społecznego rolników, które osiągnęły wiek 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Rozszerzony katalog świadczeń zamyka dodanie do świadczeń rentowych renty rolniczej szkoleniowej. Udział rent szkoleniowych jest śladowy (kilkadziesiąt świadczeń od ich wyodrębnienia w ogólnym koszyku świadczeń, dlatego nie jest wykazywany w statystyce.

Ostatnią kluczową zmianą było dodanie do ustawy o u.s.r. załącznika, w którym zdefiniowano działy specjalne. Pomimo że ustawa o u.s.r. dopuszczała możliwość podlegania z tego tytułu, to nie zawierała definicji legalnej działu specjalnego, odsyłając w tym zakresie do przepisów podatkowych.

4.3. Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw

Nowela lipcowa jest konsekwencją niezadowolenia społecznego po wprowadzeniu radykalnych zmian w przedmiocie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w ubezpieczeniu społecznym rolników. Na mocy tej ustawy powstała możliwość przywrócenia do ubezpieczenia rolników prowadzących dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych, jeżeli należny podatek nie przekroczył kwoty 2 528 zł.²⁶ Powrót do u.s.r. następował jednak dopiero z pierwszym dniem kwartału następującym po kwartale, w którym został złożony wniosek. Warto w tym miejscu przytoczyć fragment uzasadnienia projektu ustawy, z którego jednoznacznie wynika jak chybione były oczekiwania ustawodawcy w stosunku do noweli kwietniowej, cyt. podczas weryfikacji przeprowadzanej przez KRUS okazało się jednak, że pozarolnicza działalność gospodarcza prowadzona przez rolników opodatkowana na zasadach ogólnych nie zawsze wynika z jej rozmiarów, a często z jej specyfiki lub wymagań nałożonych innymi przepisami. Ponadto formę opodatkowania działalności gospodarczej deklaruje się w urzędzie skarbowym w styczniu każdego roku i nie jest możliwa jej zmiana w trakcie roku podatkowego. W związku z powyższym, w trakcie weryfikacji ubezpieczonych przeprowadzanej przez KRUS okazało się, że znaczna większość rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą rezygnuje z jej prowadzenia, aby tylko nie przejść do systemu ubezpieczenia w ZUS.²⁷

Argumentację powyższą można byłoby uznać za pozytywny przykład przyznania się do winy, gdyby nie fakt, który zdarzył się w trakcie proce-

²⁶ Jak wyżej zaznaczono, wymieniona kwota graniczna podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej dotyczyła roku podatkowego 2003. Na każdy kolejny rok Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi i ogłasza nową kwotę graniczną, w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. Za rok podatkowy 2012 wynosi ona 3 011 zł.

²⁷ Zob. druk sejmowy 3684/IV.

su legislacyjnego. Pierwotny projekt ustawy przewidywał bowiem możliwość przywrócenia do ubezpieczenia od daty wyłączenia, tj. od daty 1 października 2004 r. W trakcie przebiegu procesu legislacyjnego dokonano jednak zmiany i ostatecznie prawo do przywrócenia przysługiwało na zasadach przedstawionych powyżej. Ustawa weszła w życie 24 sierpnia 2005 r., a więc powrót do ubezpieczenia społecznego rolników mógł nastąpić nie wcześniej niż 1 października 2005 r., czyli dokładnie w pierwszą rocznicę usunięcia z tego ubezpieczenia. Zachowanie przedstawicieli parlamentu jest trudne do zinterpretowania i uświadamia fakt uchwalania ustaw w kompletnym oderwaniu od ich uzasadnienia. Mając w świadomości, że przepisy noweli kwietniowej nie dały żadnej szansy dostosowania się do nowych regulacji i już wtedy będąc świadomym, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie może być inne niż negatywne, zaprzepaszczo jedyną szansę na zatarcie niekorzystnego wrażenia, jakie nowela kwietniowa zostawiła po sobie. Wprowadzenie w trakcie procesu legislacyjnego niczym nieuzasadnionych zmian w projekcie noweli lipcowej nie może zasługiwać na aprobatę. Ponowne otwarcie szerszych drzwi do ubezpieczenia społecznego rolników dla prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą nie wywołało lawinowych powrotów, ponieważ w stosunku do końca 2004 r. na koniec 2005 r. w tej grupie ubezpieczonych przybyło 12 525 podmiotów.

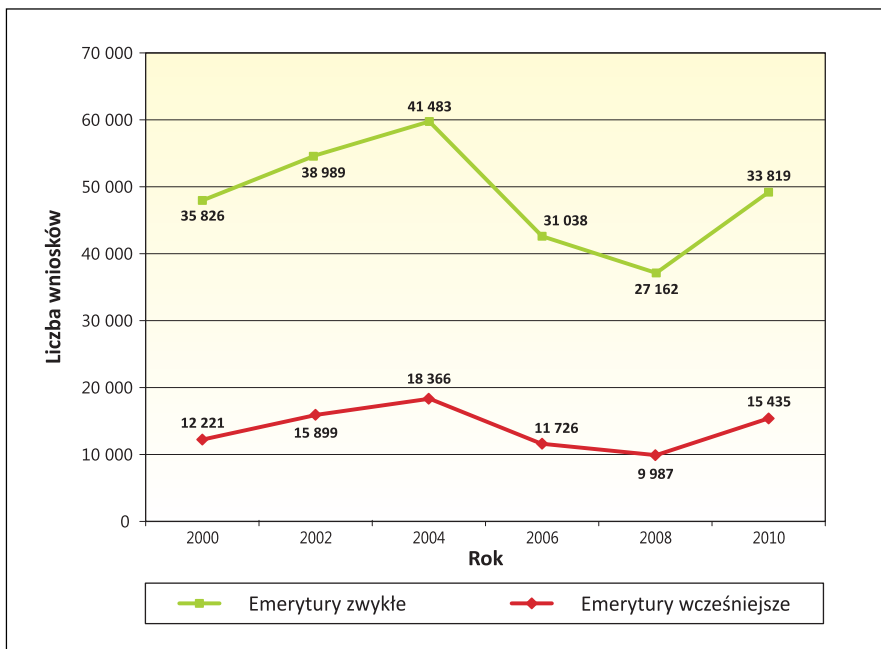
4.4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych

Ustawa o emeryturach kapitałowych wykluczyła, jak wspomniano, możliwość łączenia okresów ubezpieczenia powszechnego z rolniczym dla celów emerytalnych. Nowa regulacja nie spotkała się z akceptacją środowisk rolniczych. Negatywny oddźwięk staje się zrozumiały, gdy dokonamy analizy składanych wniosków o świadczenia emerytalne przez rolników i to zarówno o emeryturę rolniczą, jak i tzw. wcześniejszą emeryturę rolniczą. Nowe zasady nabywania uprawnień emerytalnych dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., które weszły w życie w dniu 8 stycznia 2009 r., w sposób znaczący wpłynęły na ilość wniosków składanych do KRUS, co ilustruje wykres nr 9.

Tendencja spadkowa odwraca się dopiero w 2011 r. i w świetle obowiązujących nadal zasad wydaje się przeczyć zaobserwowanej równi pochyłej. Można ją jednak stosunkowo łatwo wyjaśnić, wskazując dwa czynniki takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, na zwiększenie zainteresowania świadczeniami emerytalnymi z KRUS w 2011 r. niewątpliwie wpływ mia-

ła kampania polityczno-medialna poświęcona reformie emerytur zapowiadająca podwyższenie wieku emerytalnego. Tendencja zwykła jest szczególnie widoczna przy emeryturach wcześniejszych. Zapowiedź likwidacji wcześniejszych emerytur zdołała rolników legitymujących się odpowiednim wiekiem i stażem do złożenia wniosku.²⁸ Drugim czynnikiem wpływającym na wzrost tych wniosków w 2011 r. jest obostrożenie zasad przyznawania rent strukturalnych. Od dłuższego już czasu pracownicy KRUS obsługujący stanowiska ds. emerytalnych zauważyli zwiększoną liczbę wizyt rolników dopytujących o zasady nabywania prawa do emerytur rolniczych w związku z niemożnością otrzymania prawa do renty strukturalnej. W mojej jednak ocenie tendencja zwykła ma charakter jedynie chwilowy i w najbliższych latach będziemy dalej obserwować spadek liczby osób składających wnioski o świadczenia emerytalne, ze względu na coraz powszechniejszą tendencję „mieszania” okresów ubezpieczenia, a tym samym niemożność wykazania pełnego okresu tylko ubezpieczenia rolniczego.

Wykres nr 9
Liczba wniosków o emeryturę rolniczą i wcześniejszą emeryturę rolniczą w latach 2006-2011



²⁸ Ostatecznie rolnicy będą mogli korzystać z prawa do wcześniejszej emerytury do dnia 31 grudnia 2017 r.

4.5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników

Wymieniona ustawa jest ostatnią, która wniosła istotne zmiany o charakterze podmiotowo-przedmiotowym. Na gruncie tej noweli nastąpiło:

- zwolnienie ubezpieczonych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą z obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie,
- zindywidualizowanie wysokości składki dla ubezpieczonych posiadających gospodarstwa rolne o pow. przekraczającej 50 ha przeliczeniowych,
- zamiana systemu ubezpieczenia mierzonego jednostką kwartału na rzecz ubezpieczenia wyrażonego w jednostce dnia.

Paradoksalnie wydawać by się mogło, że konsekwencją zniesienia obowiązku opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą będzie kolejny wzrost tej grupy w ubezpieczeniu społecznym rolników. Przedstawiony już wykres dotyczący przyrostu rolników-przedsiębiorców na przestrzeni kolejnych lat nie daje jednak podstaw do takiego stwierdzenia. Dane za rok 2009 r. i kolejne nie wykazują znacznego przyrostu ubezpieczonych.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że *ratio legis* tego rozwiązania stanowiło wyeliminowanie postaw roszczeniowych ze strony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą z tytułu świadczenia odszkodowawczego za wypadek przy pracy związanej z pozarolniczą działalnością gospodarczą.²⁹ Wydaje się, że bardziej logicznym byłoby pozostawienie obowiązku opłacania podwójnej składki w zamian za umożliwienie korzystania z tego świadczenia. W obecnej sytuacji mamy do czynienia z działalnością zawodową nie objętą składką i niemożnością korzystania ze świadczeń, co przeczy elementarnym zasadom ubezpieczeń społecznych.³⁰

Po stronie pozytywów niewątpliwie trzeba wskazać na odejście od liczenia ubezpieczenia jednostką kwartału. W częstych przypadkach powodowało to nakładanie się ubezpieczenia społecznego rolników z powszechnym ubezpieczeniem, np. przy wyłączeniach z u.s.r. w okresie krótszym niż kwartał. Zdarzenia takie były przedmiotem permanentnej krytyki ze strony rolników.

Do zmian istotnych, choć nie wywołujących globalnych skutków społecznych, należy zaliczyć także zindywidualizowanie opłacania składki w zależności o powierzchni gospodarstwa rolnego. Ponieważ pierwszy próg,

²⁹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy 1185/VI.

³⁰ Szerzej na ten temat pisałem [w:] Jaskuła W., *Ubezpieczenie społeczne rolników po nowelizacji*, [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, Nr 37/2010 r. str. 134.

którego przekroczenie powodowało obowiązek opłacania dodatkowej składki, został umieszczony na poziomie 50 ha, to nowelizacja ta dotknęła zaledwie ok. 1% ubezpieczonych w KRUS. Niemniej jednak przełamanie zasady zdefiniowanej składki jest krokiem we właściwą stronę i być może zapowiedzią dalszych zmian w tym kierunku. Obecne zasady opłacania składki z uwzględnieniem wielkości gospodarstwa rolnego przedstawiają się następująco:

Tabela 1. Wysokość składki na ubezpieczenie społeczne rolników w IV kw. 2012 r.

Wysokość składki na ubezpieczenie społeczne rolników	Ubezpieczenia emerytalno-rentowe				Ubezpieczenia chorobowe, wypadkowe i macierzyiskie		Łączna wysokość składki
	Wielkość gospodarstwa w ha przel.	Podstawowa składka miesięczna	Dodatkowa składka miesięczna	Razem – składka miesięczna	Kwartalnie	Składka miesięczna	
1	2	3	4	5	6	7	8
do 50 ha	80,00 zł	– zł	80,00 zł	240,00 zł	42,00 zł	126,00 zł	366,00 zł
od 50 ha do 100 ha	80,00 zł	96,00 zł	176,00 zł	528,00 zł	42,00 zł	126,00 zł	654,00 zł
od 100 ha do 150 ha	80,00 zł	192,00 zł	272,00 zł	816,00 zł	42,00 zł	126,00 zł	942,00 zł
od 150 ha do 300 ha	80,00 zł	288,00 zł	368,00 zł	1 104,00 zł	42,00 zł	126,00 zł	1 230,00 zł
powyżej 300 ha	80,00 zł	384,00 zł	464,00 zł	1 392,00 zł	42,00 zł	126,00 zł	1 518,00 zł
Domownik w każdej grupie obszarowej	80,00 zł	– zł	80,00 zł	240,00 zł	42,00 zł	126,00 zł	366,00 zł
Wymiar składki dla rolników prowadzących gospodarstwo rolne i jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą							
do 50 ha	160,00	0,00	160,00	480,00	42,00	126,00	606,00
powyżej 50 ha do 100 ha	160,00	96,00	256,00	768,00	42,00	126,00	894,00
powyżej 100 ha do 150 ha	160,00	192,00	352,00	1 056,00	42,00	126,00	1 182,00
powyżej 150 ha do 300 ha	160,00	288,00	448,00	1 344,00	42,00	126,00	1 470,00
powyżej 300 ha	160,00	384,00	544,00	1 632,00	42,00	126,00	1 758,00
Domownik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą (w każdej grupie obszarowej gospodarstwa rolnego)	160,00	0,00	160,00	480,00	42,00	126,00	606

4.6. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw

Zainteresowanie mediów, protesty społeczne i emocjonalna polityczna dyskusja, towarzyszące tej ustawie, każą uznać ten akt normatywny za najgłośniejszą ustawę uchwaloną przez polski parlament w 2012 roku. Przyniosła ona także znaczące zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych rolników. Do najważniejszych zaliczyć trzeba:

- stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego i docelowe zrównanie go dla kobiet i mężczyzn do 67 lat,
- wprowadzenie nowego świadczenia emerytalnego, tj. emerytury częściowej,
- utrzymanie tylko do dnia 31 grudnia 2017 r. tzw. emerytur wcześniejszych,
- możliwość uzyskania dodatkowego dochodu przez rencistów pobierających świadczenie na okres wskazany w decyzji ustalającej prawo do takiej renty.

Ponieważ ustawa weszła w życie od 1 stycznia 2013 r., wszelkie rozważania o konsekwencjach społecznych w przeciwieństwie do przedstawionych powyżej mogą mieć jedynie charakter hipotetyczny. Można też jedynie spekulować na temat zasadności trafności ustanowienia nowego rodzaju świadczenia, tzn. emerytury częściowej. Bardzo wysoki próg stażu ubezpieczeniowego, wynoszący odpowiednio dla kobiet 35 lat i mężczyzn 40 lat, może stanowić skuteczną przeszkodę w zainteresowaniu się tymi świadczeniami przez rolników. Przemawia za tym okoliczność, że także w tym przypadku została zachowana zasada niemożności łączenia stażu ubezpieczenia społecznego rolników z powszechnym ubezpieczeniem. Zmiany w przedmiocie możliwości uzyskiwania dodatkowego dochodu przez rencistów okresowych może potencjalnie zaowocować większą liczbą wniosków o to świadczenie, a także zmniejszeniem tzw. szarej strefy.

5. Podsumowanie

W wymienionym na wstępie opracowaniu z 42/2012 wydania czasopi-
sma Kasy podkreśliłem na zakończenie, że ustawa o ubezpieczeniu spo-
łecznym rolników nie jest wolna od przywar właściwych dla całego systemu
stanowienia prawa w Polsce. Nie wyróżnia się w tym kierunku zarówno
pozytywnie, jak i negatywnie. Sformułowane wówczas wnioski dotyczące
instrumentalizacji prawa, iluzorycznej granicy między stanowieniem a sto-
sowaniem prawa, nadal pozostają aktualne. Warto podkreślić dodatko-
wo, że przez ponad już dwie dekady obowiązywania ustawa o u.s.r. prak-
tycznie podwoiła swoją objętość. Można by bronić ustawodawcy, argu-
mentując, że stosunki społeczne są coraz bardziej skomplikowane, co prze-
kłada się na konieczność konstruowania bardziej rozbudowanych aktów
normatywnych. Jednakże niekonstytucyjność noweli lub wycofywanie się
wprowadzanych zmian³¹ skłaniają do formułowania pytań o tzw. racjonal-
ność ustawodawcy.

Wśród specjalistów od technik sprzedaży funkcjonuje pogląd, że je-
den niezadowolony klient może przynieść więcej szkody niż 10 zadowolonych.
Przenosząc ten pogląd na grunt powyższych rozważań można by
parafrazować, że jedna nietrafiona nowela może przynieść więcej szkody
całemu systemowi prawnemu niż 10 poprawnych nowelizacji. Rażąco nie-
trafione zmiany wprowadzone nowelą kwietniową w przedmiocie rolni-
ków-przedsiębiorców wygenerowały nie tylko olbrzymie koszty związane
z obsługą tej nowelizacji, ale także przyniosły straty wizerunkowe nie tyl-
ko Sejmowi, ale także KRUS, który był jedynie podmiotem te zmiany
wprowadzającym.

W psychologii społecznej rozpoznawalny jest tzw. efekt Horna, po-
legający na kompleksowym ocenianiu osoby poprzez pryzmat jednej jej
cechy. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że system ubezpieczenia społecz-
nego rolników jest również w taki sposób oceniany. Niewątpliwie na
takie postrzeganie miały także wpływ nietrafione nowelizacje uchwalone
przez ustawodawcę. Odwołując się jednak do klasyki ubezpieczeń
społecznych można przytoczyć wypowiedź, że *„w działalności ubezpie-
czeń społecznych nieunikniona jest pewna rozbieżność pomiędzy ich
zamierzeniami a skalą ich urzeczywistnienia. Nie wszystkie przepisy dają
się w pełni wprowadzić w życie, a jeśli nawet to nastąpi, mogą przynosić
skutki odmienne od spodziewanych. [...] W okresach wielkich prze-*

³¹ Np. dotyczące zasad prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w ra-
mach u.s.r., czy zmiany w podwójnej składce na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe
i macierzyńskie.

*obrażeń utrzymanie harmonii między konstrukcją i wymiarem świadczeń a potrzebami nasuwa szczególne trudności i wymaga częstych reform i poprawek.*³²

Przyjmując, że ubezpieczenie społeczne jest nadal w fazie przeobrażeń, nie można wykluczyć także w przyszłości nowelizacji co najmniej dyskusyjnych. Pogląd ten nie może jednak stanowić usprawiedliwienia dla złej legislacji, ponieważ nie tylko szkodzi ona wizerunkowi legislatora czy też podmiotom jedynie stosującym prawo, ale przynosi także szkody społeczne polegające na krzywdzie wyrządzonej obywatelom w pełnym majestacie prawa przez własne Państwo. W takich przypadkach trudno odwoływać się do tzw. poszanowania dla prawa.

Wojciech Jaskuła – Główny Specjalista w Placówce Terenowej KRUS w Piotrkowie Trybunalskim

Streszczenie. Jeszcze o jakości stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników

Przez ponad dwie dekady obowiązywania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników praktycznie podwoiła ona swoją objętość. Można by bronić ustawodawcy, argumentując, że stosunki społeczne są coraz bardziej skomplikowane, co przekłada się na konieczność konstruowania coraz bardziej rozbudowanych aktów normatywnych. Jednakże niekonstytucyjność noweli lub wycofywanie się wprowadzanych zmian skłaniają do pytań o racjonalność stanowienia niedoskonałego prawa ze szkodą dla Państwa i interesu społecznego jego obywateli.

³² Szubert W., *Z problematyki ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Państwo i Prawo*, 12/1949 r., s. 57.

Summary
More about legislation ex gratia Act
on farmers social insurance

By more than two decades since Act on farmers social insurance was implemented it practically doubled its volume. The legislator could be defended by arguments that social relations are more and more complicated which is connected with necessity of constructing more developed normative acts. However unconstructive novelisation or withdrawal implemented changes lead to questions about rationality of implementing of imperfect law, which causes damages to the State and public interest.

*Wojciech Jaskuła, Chief Specialist in KRUS' Local Office
in Piotrkow Trybunalski*

Zagraniczne doświadczenia funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników – polski dorobek i głos w debacie publicznej

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego od początku swego istnienia aktywnie uczestniczy w działalności międzynarodowych organizacji stowarzyszonych w celu wymiany doświadczeń dotyczących różnorodnych uwarunkowań funkcjonowania systemów ubezpieczeń społecznych, szczególnie dla ludności rolniczej, oraz ochrony zdrowia. Pod pojęciem systemu ubezpieczenia społecznego należy rozumieć nie tylko obowiązek ubezpieczenia emerytalno-rentowego, chorobowego i wypadkowego, lecz także wielokierunkowe działania związane z szeroko rozumianą prewencją i rehabilitacją ubezpieczonych.

Od roku 1992 KRUS jest członkiem zwyczajnym Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego ISSA (*International Social Security Association*) z siedzibą w Genewie. Celem istnienia Stowarzyszenia, zgodnie z Konstytucją ISSA,¹ jest współpraca na płaszczyźnie międzynarodowej w zakresie promowania i rozwoju zabezpieczenia społecznego w skali całego świata, przede wszystkim doskonalenie techniczne i administracyjne systemów zabezpieczenia społecznego, co w konsekwencji powinno prowadzić do podnoszenia ekonomicznych i społecznych warunków życia ludzi, mając na uwadze zasady sprawiedliwości społecznej.

Ważne w tym kontekście jest określenie pojęcia „zabezpieczenia społecznego”. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji pojęcie to obejmuje jakikolwiek system lub program funkcjonujący na podstawie prawa, albo jakikolwiek inny zorganizowany obowiązkowy system, który przewiduje

¹ Konstytucja ISSA przyjęta podczas 29-ego Zgromadzenia Generalnego 13 września 2007 roku w Moskwie; <http://www.issa.int/About-ISSA/Mission-programme>

ochronę w postaci świadczenia pieniężnego i niepieniężnego, w razie wypadku przy pracy, choroby zawodowej, bezrobocia, macierzyństwa, choroby, inwalidztwa, podeszłego wieku, emerytury, dożycia oraz śmierci, jak również obejmuje świadczenia dla dzieci i innych członków rodziny, ochronę zdrowia, prewencję i rehabilitację oraz opiekę długoterminową. Zgodnie z obowiązującymi w danym kraju przepisami, instytucja spełniająca powyższe warunki powinna również być częścią krajowego systemu ubezpieczenia społecznego.

Działania podejmowane przez ISSA na rzecz realizacji wymienionych celów to przede wszystkim:

- 1) sprzyjanie wymianie doświadczeń i informacji, oraz wiedzy pomiędzy swoimi członkami, w szczególności poprzez:
 - a. organizowanie międzynarodowych konferencji,
 - b. gromadzenie i udostępnianie informacji o zagadnieniach dotyczących zabezpieczenia społecznego,
 - c. sprzyjanie szkoleniom i wzajemnej pomocy technicznej,
- 2) inicjowanie i prowadzenie badań oraz kwerend w zakresie zabezpieczenia społecznego,
- 3) współpraca z Międzynarodową Organizacją Pracy ILO (*International Labour Organization*) i innymi organizacjami międzynarodowymi aktywnymi w zakresie zabezpieczenia społecznego,
- 4) podejmowanie innych działań zgodnie z decyzją organów statutowych ISSA.

W ramach ISSA, poza organami statutowymi, takimi jak Zgromadzenie Ogólne i Zarząd, działają specjalne struktury – Komisje Techniczne, których podstawowym celem jest obsługa przedsięwzięć służących realizacji celów statutowych ISSA. Takie komisje zostały powołane m.in. do spraw świadczeń rodzinnych; technologii informatycznej i telekomunikacji; opieki medycznej, ubezpieczenia chorobowego.

Ostatni trzyletni program aktywności ISSA (*triennial programme of activities*) na lata 2011-2013 obejmuje m.in. projekty realizujące cele trzyletnie, działania podejmowane w związku z funkcjonowaniem Stowarzyszenia, koordynację pracy Komisji Technicznych i struktur regionalnych ISSA. Wspomniane wyżej przedsięwzięcia w obecnym triennale to przede wszystkim projekty dotyczące:

- 1) promowania dobrych zasad rządzenia w zakresie zabezpieczenia społecznego (*Good Governance Guidelines*),
- 2) wykorzystania narzędzi teleinformatycznych do integracji polityki i programów (systemów) zabezpieczenia społecznego,
- 3) promowania rozszerzania funkcji zabezpieczającej systemów zabezpieczenia społecznego,

- 4) proaktywnego i prewencyjnego podejścia do wszystkich ryzyk występujących w systemie zabezpieczenia społecznego.

W realizację powyższych celów statutowych wpisują się także różnorodne wydarzenia organizowane przez ISSA, tj. światowe i regionalne konferencje, dotyczące systemu ubezpieczeń społecznych, czy organizowany systematycznie co trzy lata Światowy Kongres Bezpieczeństwa i Higieny Pracy.

W zakresie prewencji, która jest traktowana przez ISSA w sposób szczególny, stworzono techniczne gremium pod nazwą Komisji Specjalnej ds. Prewencji, dysponującej odrębną i specyficzną strukturą opisaną w nadanym przez Zarząd ISSA Statucie Komisji. Funkcjonowanie Komisji oparte jest o działalność Międzynarodowych Sekcji ds. Prewencji lub podobnych struktur. Działania Komisji powinny wpisywać się we wspomniane wyżej trzyletnie programy aktywności ISSA odnośnie inicjowania, koordynowania i prowadzenia działalności na płaszczyźnie międzynarodowej związanej z promowaniem prewencji, w szczególności w zakresie zapobiegania wypadkom i chorobom zawodowym.

Podstawowym elementem powyższej działalności są Międzynarodowe Sekcje ds. Prewencji, które zajmują się upowszechnianiem prewencji, w szczególności zapobieganiem wypadkom i chorobom zawodowym w różnych dziedzinach gospodarki, jak również funkcjonowaniem prewencji jako takiej. W roku 2012 takich Sekcji było trzynaście, a mianowicie:

- 1) Sekcja ds. Prewencji w Rolnictwie (*International Section of the ISSA on Prevention in Agriculture*);
- 2) Sekcja ds. Prewencji w Przemśle Chemicznym (*International Section of the ISSA on Prevention in the Chemical Industry*);
- 3) Sekcja ds. Kultury Prewencji (*International Section of the ISSA for a Culture of Prevention*);
- 4) Sekcja ds. Prewencji w Budownictwie i Przemśle Konstrucyjnym (*International Section of the ISSA on Prevention in the Construction Industry*);
- 5) Sekcja ds. Edukacji i Szkoleń w zakresie Prewencji (*International Section of the ISSA on Education and Training for Prevention*);
- 6) Sekcja ds. Prewencji w Przemśle Elektrycznym, Gazownictwie i Wodociągach (*International Section of the ISSA for Electricity, Gas and Water*);
- 7) Sekcja ds. Prewencji w Służbie Zdrowia (*International Section of the ISSA on Prevention of Occupational Risks in Health Services*);
- 8) Sekcja ds. Informacji dla Prewencji (*International Section of the ISSA on Information for Prevention*);

- 9) Sekcja ds. Prewencji w Hutnictwie i Przemysle Metalurgicznym (*International Section of the ISSA on Prevention in the Iron and Metal Industry*);
- 10) Sekcja ds. Bezpieczeństwa Maszyn i Systemów (*International Section of the ISSA on Machine and System Safety*);
- 11) Sekcja ds. Prewencji w Górnictwie (*International Section of the ISSA on Prevention in the Mining Industry*);
- 12) Sekcja ds. Badań w zakresie Prewencji (*International Section of the ISSA for Research on Prevention*);
- 13) Sekcja ds. Prewencji w Transporcie (*International Section of the ISSA on Prevention in Transport*).

Zagadnienie prewencji wypadkowej i chorób zawodowych ma ogromne znaczenie dla rolnictwa. Działalność rolnicza jest uznawana – obok budownictwa, hutnictwa i górnictwa – za jeden z najniebezpieczniejszych sektorów działalności człowieka. Podstawowym kryterium tej oceny jest niestety liczba wypadków, w tym śmiertelnych. Stąd konieczność nieustającej proaktywnej postawy wszystkich podmiotów działających na rzecz rolnictwa i podnoszenia świadomości osób wykonujących pracę w rolnictwie, w celu ograniczenia zagrożeń i ryzyk występujących przy wykonywaniu codziennych obowiązków w gospodarstwie rolnym.

Mając powyższe na uwadze, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego od początku swego istnienia włączyła się w międzynarodową aktywność na rzecz zapobiegania wypadkom i chorobom zawodowym w rolnictwie, m.in. aktywnie uczestniczy w Międzynarodowej Sekcji ds. Prewencji w Rolnictwie. Do roku 2007 Kasa była czynnym uczestnikiem i współorganizatorem wielu konferencji i sympozjów naukowych organizowanych przez tę Sekcję, jak również brała udział w spotkaniach Rady Doradców Sekcji. Od 2007 roku Prezes KRUS pełni z wyboru właściwych władz ISSA funkcję Przewodniczącego Sekcji, co jest zwieńczeniem wieloletniej aktywności KRUS na arenie międzynarodowej.

Warto nadmienić, że Rada Doradców Sekcji jest specjalnym ciałem powołanym do pełnienia roli opiniodawczo-doradczej dla Zarządu Sekcji oraz stanowi forum wymiany doświadczeń w dziedzinie prewencji pomiędzy specjalistami z różnych krajów, zajmujących się bezpieczeństwem i higieną pracy w rolnictwie.

W związku z tym, że Sekcja funkcjonuje w ramach Komisji Specjalnej ISSA ds. Prewencji, jest ona jednym z wielu filarów działalności służącej podnoszeniu bezpieczeństwa i higieny pracy pracodawców i pracowników w systemie zabezpieczenia społecznego. Sekcja ta, w ramach współpracy międzynarodowej, zajmuje się promowaniem prewencji, w szczególności zapobieganiu wypadkom i chorobom zawodowym w rolnictwie, w hodowli zwierząt, ogrodnictwie i leśnictwie.

Cele Sekcji są realizowane przede wszystkim poprzez:

- 1) szkolenia i kursy ustawiczne;
- 2) działalność public relations;
- 3) opracowanie metodyki i szkoleń dla instruktorów bhp w rolnictwie;
- 4) działalność doradczą dla przedsiębiorstw, instytucji i osób indywidualnych;
- 5) rozwój strategii prewencji;
- 6) wymianę informacji z podmiotami zajmującymi się zabezpieczeniem społecznym oraz publikowanie takich informacji;
- 7) powoływanie komitetów i grup roboczych;
- 8) organizowanie międzynarodowych sympozjów, konferencji i seminariów, w tym spotkań Rady Doradców, komisji technicznych i grup roboczych Sekcji;
- 9) inicjowanie i organizacja badań i studiów naukowych;
- 10) promowanie działalności naukowej;
- 11) współpracę z innymi Sekcjami ISSA;
- 12) promowanie zaangażowania krajów rozwijających się, które partycypują w pracach Sekcji.

Członkami Sekcji mogą być obok organizacji posiadających status członka ISSA również organizacje lub osoby indywidualne, które są ekspertami w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie, hodowli zwierząt, ogrodnictwie i leśnictwie.

Zgodnie ze Statutem Sekcji, organami Sekcji jest Zgromadzenie Ogólne i Zarząd Sekcji. W Zgromadzeniu Ogólnym mogą brać udział wszyscy członkowie Sekcji, z tym, że głosami dysponują członkowie zwyczajni Sekcji. W skład Zarządu Sekcji wchodzi Przewodniczący, Zastępcy Przewodniczącego, Sekretarz Generalny i Skarbnik. Zadania o charakterze organizacyjno-technicznym wykonuje Sekretariat Sekcji, prowadzony przez instytucję, której przedstawiciel jest Przewodniczącym Sekcji.

Członkowie Sekcji to – poza przedstawicielami europejskich instytucji ubezpieczenia społecznego rolników (tj. Francji, Niemiec, Austrii, Finlandii i Grecji) – również przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i higienę pracy w rolnictwie, m.in. z Portugalii, Hiszpanii, Włoch i Wielkiej Brytanii. Członkami Sekcji i jej Rady Doradców są również przedstawiciele świata nauki ze Szwecji i z Węgier. Mając na uwadze kraje rozwijające się, członkami Sekcji są również m.in. przedstawiciele instytucji z Tunezji i Turcji.

W ciągu ostatnich kilku lat Sekcja zrealizowała kilka projektów z zakresu prewencji i zorganizowała kilka Kolokwium poświęconych zagadnieniu przeciwdziałania ryzykom zawodowym w rolnictwie. Ważnymi międzynarodowymi wydarzeniami były: Kolokwium w Gdańsku w 2009 roku i sympozjum pt. „*Bezpieczeństwo i higiena pracy w rolnictwie*”, organi-

zowane podczas XIX Światowego Kongresu Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w Stambule w 2011 roku. Sekcja systematycznie gromadzi dane dotyczące aktywności poszczególnych członków i ich organizacji, jak również stanowi platformę wymiany informacji, wiedzy i doświadczenia pomiędzy jej członkami, poszczególnymi Sekcjami ISSA, a także stanowi źródło informacji dla Stowarzyszenia ISSA.

W roku 2013 Sekcja planuje kolejne wydarzenie. W dniach 28.04-01.05.2013 r. w Erding koło Monachium w Niemczech odbędzie się Kolokwium Sekcji pt. „*Zapobieganie ryzykom zawodowym w rolnictwie*”. Główne tematy konferencji to bezpieczeństwo maszyn i urządzeń wykorzystywanych w rolnictwie, zagrożenia chorobami układu mięśniowo-szkieletowego wśród rolników oraz ryzyko związane z substancjami chemicznymi wykorzystywanymi w rolnictwie. Tematyka Kolokwium jest ściśle powiązana z bieżącymi problemami zgłaszanymi na forum Sekcji, jako najczęściej występującymi czynnikami wypadków lub chorób zawodowych. Możliwość zaprezentowania najnowszych osiągnięć nauki oraz podzielenie się na forum publicznym doświadczeniami ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie stanowi wartość samą w sobie.

Bezpieczeństwo maszyn i urządzeń wykorzystywanych w rolnictwie wiąże się z bardzo istotnym zagadnieniem, jakim jest zapobieganie wypadkom z udziałem technicznych środków produkcji w rolnictwie. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) za rok 2011,² ogółem w całej gospodarce narodowej Polski (bez gospodarstw indywidualnych w rolnictwie) jednym z najczęstszych wydarzeń powodujących uraz było uderzenie przez obiekt w ruchu (15 679 przypadków). W przypadku gospodarstw indywidualnych w rolnictwie, dla których odrębną statystykę prowadzi KRUS, liczba wypadków związanych z przejechaniem, uderzeniem lub pochwyceniem przez środek transportu w ruchu (339 przypadków) oraz pochwyceniem i uderzeniem przez części ruchome maszyn i urządzeń (2 155 przypadków) wyniosła łącznie w obu grupach 2 494 przypadków. Warto jednak zaznaczyć, że liczba wypadków śmiertelnych dla pierwszej grupy przyczyn wyniosła 26, a dla drugiej 11. Systematyczne podejmowanie działań i ich intensyfikacja w zakresie zapobiegania powstawaniu powyższych przyczyn wypadków, szczególnie w rolnictwie, jest zadaniem istotnym dla całego systemu ubezpieczenia społecznego. Wymiana informacji na płaszczyźnie międzynarodowej może doprowadzić do wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych lub technicznych ograniczających występujące ryzyka.

Duże znaczenie ma także budowanie odpowiedniej świadomości u użytkowników sprzętu rolniczego, rozumianych zarówno jako właściciele, jak

² *Wypadki przy pracy w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.

i pracownicy zatrudnieni w gospodarstwie rolnym. Ważne jest przekazanie wszystkim zainteresowanym informacji, że „konsumenci” sprzętu rolniczego powinni zwracać uwagę na posiadane przez maszyny znaki bezpieczeństwa, potwierdzenia spełniania określonych norm, jak również dodatkowe oznaczenia dodawane przez organizacje działające na rzecz rolników. Warto tu wspomnieć o inicjatywie Kasy, która przyznaje „Znak Bezpieczeństwa KRUS” dla sprzętu sprawdzonego w praktyce pod kątem zwiększonego bezpieczeństwa w użytkowaniu.

Istotną kwestią jest również odpowiednia współpraca z producentami sprzętu rolniczego i zachęcanie ich do stosowania dodatkowych rygorystycznych zabezpieczeń przez wypadkami. Częstość nakłady środków na poprawę bezpieczeństwa są stosunkowo niskie dzięki prostym rozwiązaniom i odpowiedniemu zachowaniu ze strony rolników. Współpraca z organizacjami rolniczymi w zakresie szeroko rozumianej prewencji, jako grupami nacisku na producentów, może być dodatkowym atutem w zapobieganiu wypadkom z udziałem maszyn. Zachodnie doświadczenia jednoznacznie wskazują, że z jednej strony mechanizacja rolnictwa ogranicza ogólną liczbę wypadków, z drugiej natomiast powoduje powstawanie nowych ryzyk i dlatego zmusza do poszukiwania nowych sposobów ich niwelowania.

Zagrożenia związane z chorobami układu mięśniowo-szkieletowego (ang. *musculoskeletal disorder* – MSD) stanowią jedną z dwóch najczęstszych przyczyn niezdolności do pracy wśród rolników w Polsce. Podobna sytuacja występuje w innych krajach, a w części z nich niektóre schorzenia z kategorii MSD są uznawane za choroby zawodowe. Konieczność przeciwdziałania występowaniu chorób związanych z MSD jest podkreślana przez administrację każdego kraju europejskiego, jak również znajduje się w sferze ścisłego zainteresowania całej Unii Europejskiej.

Sytuacja rolników w tym zakresie jest o tyle specyficzna, że wykonywanie ich zawodu wiąże się z wieloma niekorzystnymi czynnikami w środowisku pracy, które mogą stanowić bezpośrednią lub pośrednią przyczynę wystąpienia choroby układu mięśniowo-szkieletowego. W gospodarstwie rolnym zarówno właściciel, jak i członkowie rodziny czy pracownicy są narażeni na obciążenia, wibracje i urazy, m.in. z powodu przenoszenia ciężarów, wykonywania wielogodzinnej pracy w wymuszonej pozycji podczas użytkowania sprzętu rolniczego, upadków, uderzenia przez zwierzęta, zmiennych temperatur otoczenia itd.

Mówiąc o chorobie układu mięśniowo-szkieletowego, trzeba pamiętać, że mówimy nie tylko o bólu krótko- czy długotrwałym (czasami do końca życia), ale również o przypadkach, w których po kilkunastu latach pracy w niewłaściwych warunkach dochodzi do ostatecznych zmian wywołujących trwałą rozstrój zdrowia i niezdolność do pracy. Dlatego koniecz-

ne są rozwiązania systemowe, które będą zapobiegały powstawaniu, rozwojowi i skutkom chorób układu mięśniowo-szkieletowego.

Dzisiejsze rolnictwo nie może funkcjonować bez pomocy środków chemicznych. Podejmowane próby rolnictwa ekologicznego są jak najbardziej pożądane, jednak liczba ekologicznych gospodarstw i towarów jest na razie niewielka, i trudno dostępna. Dlatego nadal aktualnym i ważnym z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy w gospodarstwie rolnym jest sposób zaopatrywania, używania i neutralizowania substancji chemicznych używanych przy produkcji roślinnej. Konieczność zachowania odpowiednich zasad i procedur stanowi o bezpieczeństwie rolnika, jego rodziny, jak również osób trzecich, które mogą znaleźć się w zasięgu działania środków chemicznych. Budowanie odpowiedniej świadomości wśród rolników w tym zakresie jest sprawą kluczową. Odpowiednie podejście jest częściowo wymuszane przez obowiązujące przepisy, jednak najistotniejsze znaczenie ma przestrzeganie wszystkich koniecznych „kroków” w postępowaniu z chemikaliami przez samych rolników „z własnej nieprzymuszonej woli”.

Niemniej ważnym zagadnieniem jest stosowanie odpowiedniego sprzętu dystrybuującego środki chemiczne, jak również środków ochrony indywidualnej w pracy z chemikaliami. Wymiana doświadczeń, spostrzeżeń i wiedzy w tym zakresie pomiędzy partnerami z różnych krajów przynosi zawsze bardzo pozytywne efekty.

Jednym ze wspólnych zagadnień z zakresu prewencji dla kilku sektorów gospodarki, a tym samym dla odpowiednich Sekcji ISSA ds. Prewencji, jest kwestia zapobiegania wypadkom, których przyczyną jest upadek osób. W wielu sektorach gospodarki, podobnie jak w rolnictwie, zdarzenia spowodowane upadkami osób stanowią największy odsetek wszystkich wypadków. Tak jest również w Polsce. Zgodnie z danymi GUS w roku 2011, najliczniejszymi wydarzeniami powodującymi wypadki w całej gospodarce narodowej (poza gospodarstwami indywidualnymi w rolnictwie) były poślizgnięcia, potknięcia się i upadek osoby (29,4% wszystkich przyczyn). Jeżeli chodzi o wypadki przy pracy w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, to najczęstszym wydarzeniem powodującym wypadek był również upadek osób (50,5% wszystkich przyczyn). Podejmowanie działań mających na celu ograniczenie ilości wypadków z tego tytułu jest zawsze pożądane (temu celowi w 2013 r. poświęcono w Polsce tematyczną ogólnokrajową kampanię społeczną pn. „Upadek to nie przypadek”).

Kolejnym zagadnieniem, o którym warto wspomnieć, są problemy związane z „kulturą prewencji”, tj. przestrzeganiem przez osoby z innych krajów zasad dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie pracy znajdującym się w innym kraju, w którym te osoby wykonują pracę (na

stałe lub sezonowo). Zagadnienie jest istotne dla wielu sektorów gospodarki, w tym również rolnictwa. Należy pamiętać, że regulacje poszczególnych krajów są w tym zakresie do siebie bardzo zbliżone i z reguły odpowiedzialność za odpowiednie warunki pracy i bezpieczeństwo w zakładzie pracy spoczywa na pracodawcy-właścicielu gospodarstwa. Mając tego świadomość, warto zwrócić uwagę na problemy komunikacyjne i kulturowe występujące na linii pracownik-pracodawca – również w przypadku gospodarstw rolnych, w których pracują cudzoziemcy. Bariერą podstawową w takich sytuacjach jest język i konieczność przekazania odpowiednich zasad w sposób czytelny i zrozumiały. Dotarcie z informacją i wywołanie pożądanej zmiany zachowania u osoby wykonującej pracę w gospodarstwie może okazać się ze względu na ww. przyczyny trudne. Odpowiednio przygotowane materiały i narzędzia powinny pozwolić na następującą zmianę: dotychczasowe nawyki i kultura bycia, akceptowane w kraju ojczystym, powinny ulec zmianie i odpowiedniemu przekształceniu w kraju, w którym pracownik wykonuje swoje obowiązki. W dłuższym okresie czasu wywołałoby to pozytywne skutki również w kraju ojczystym osoby, która sezonowo wykonuje pracę za granicą.

Aktywne uczestnictwo Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w działalności ISSA, Komisji Specjalnej ISSA ds. Prewencji i Międzynarodowej Sekcji ISSA ds. Prewencji w Rolnictwie wpisuje się w obraz Kasy jako instytucji nowoczesnej, dążącej do doskonałości organizacyjnej i instytucjonalnej, poszukującej systematycznie nowych dróg rozwoju szeroko rozumianego systemu zabezpieczenia społecznego rolników. Wymiana doświadczeń, pozyskiwanie wiedzy i kontakty międzynarodowe, stanowią o wysokiej pozycji Kasy na arenie międzynarodowej. Uczestnictwo w międzynarodowych wydarzeniach, konferencjach i spotkaniach, umożliwia rozwiązania organizacyjne i różne koncepcje dotyczące systemu ubezpieczenia społecznego rolników, a w szczególności bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie. Efektem współpracy międzynarodowej będą kolejne wydarzenia i konferencje, na których obecna będzie Kasa, oraz kolejne projekty inicjowane we współpracy z innymi Sekcjami ISSA lub instytucjami zabezpieczenia społecznego.

*Piotr Główka, Wicedyrektor Biura Kadr i Szkolenia,
Sekretarz Generalny Międzynarodowej Sekcji ISSA ds. Prewencji
w Rolnictwie.*

Abstrakt
Zagraniczne doświadczenia funkcjonowania
ubezpieczenia społecznego rolników
– polski dorobek i głos w debacie publicznej

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego od początku swego istnienia angażuje się w międzynarodową działalność związaną z zabezpieczeniem społecznym i ochroną zdrowia ludności rolniczej. Od 1992 r. KRUS ma status członka zwyczajnego Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego ISSA (*International Social Security Association*) z siedzibą w Genewie (skupiającego obecnie 300 organizacji członkowskich z ponad 150 krajów świata). KRUS wyróżnia na forum ISSA dużą aktywność i znaczący dorobek w dziedzinie upowszechniania prewencji wypadkowej w indywidualnym rolnictwie. W rezultacie, na przestrzeni wielu lat Kasie powierzano ważne funkcje w Sekcji ds. Prewencji w Rolnictwie ISSA, w tym przez ostatnie 6 lat kadencyjną funkcję przewodniczącego Sekcji z wyboru jej władz sprawuje Prezes KRUS. Opracowanie przybliży zakres zainteresowań Sekcji i jej znaczące zamierzenia z organizacyjnym udziałem Kasy w 2013 roku.

Summary
Foreign experiences of functioning
of agricultural social insurance
– polish achievements and voice
in public debate

Agricultural Social Insurance Fund since beginning of its functioning is involved in international activity connected to social security and health protection of rural population. Since 1992 KRUS has the status of an ordinary member International Social Security Association ISSA based in Geneva (converging now 300 member organisations from 150 countries). KRUS is distinguished on ISSA forum by high activity and significant achievements on the field of accident prevention dissemination in individual farming. As result of this activity KRUS over many years was entrusted with important functions in International ISSA Section on Pre-

vention in Agriculture, including last six years elective section presidency performed by KRUS' President. The elaboration develops range of Section's interests and significant projects involving organisational participation of KRUS in 2013.

Piotr Główka, Deputy Director of Department of Human Resource and Training KRUS' Head Office.

Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju

Omawiana praca¹ jest jedną z czterech powstałych w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Badania nad wpływem sieci Natura 2000 na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich prowadził IRWiR PAN. Były to pierwsze w Polsce badania o tak zarysowanej tematyce, ograniczone do Zielonych Płuc Polski (ZPP), obejmujące w całości województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie oraz części województw: mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego i pomorskiego.

„Książka stanowi wielowymiarowe tło przedstawiające kompleksowo o charakterze ogólnym, dotyczące podstaw koncepcji zrównoważonego rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich genezy i ram prawnych funkcjonowania sieci Natura 2000 oraz charakterystykę regionów ZPP”. [s. 17] Składa się z 15 rozdziałów, w dwóch pierwszych przedstawiono koncepcje zrównoważonego rozwoju w naukach ekonomicznych oraz zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) Unii Europejskiej.

1. Rozwój zrównoważony w teoriach ekonomicznych i w polityce rolnej UE. Teoretyczne koncepcje zrównoważonego rozwoju – inspiracje, ewolucja i perspektywy

Idea zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), pisze M. Dacko, sięga początków XVIII w. i wiąże się z długoterminową gospo-

¹ NATURA 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski, red. naukowa Bołtromiuk A., Kłodziński M., IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 420.

darką leśną w Saksonii. Przełomowym dla tej koncepcji był początek lat 70. XX w. i wiązał się z pracami Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju ONZ (1980-1987). Koncepcja ta była rozwinięta na konferencji ONZ w Rio de Janeiro (program „Agenda 21”). Bardzo duże znaczenie miały raporty Klubu Rzymskiego zwłaszcza z lat 1972, 1977 i 1995. W 1980 r. powstał Polski Klub Ekologiczny, który wyrażał pogląd, że: *„realizacja idei zrównoważonego rozwoju jest jedyną drogą do rozwiązania narastającego w kraju kryzysu ekologicznego”*. [s. 22] Dla kształtowania tej idei wielkie znaczenie miały deklaracje z Białowieży (1990) i Zaborowa (1991), w których wiele miejsca poświęcono ocenie funkcjonowania mechanizmu rynkowego w kontekście racjonalnej gospodarki zasobami środowiska. W 1991 r. uchwałą Sejmu RP przyjęto pierwszy dokument określający politykę ekologiczną państwa.

W ostatnich latach koncepcja zrównoważonego rozwoju stała się paradygmatem wywołującym liczne spory. Znajduje on uznanie u zwolenników interwencjonizmu wskazujących na ułomności wolnego rynku, budzi natomiast sprzeciw przedstawicieli nurtu liberalnego, niemniej zrównoważony rozwój jest obecnie ważnym elementem polityki, strategii i planów opracowywanych na szczeblach międzynarodowych, krajowych, regionalnych i lokalnych, których przedmiotem jest szeroko rozumiane środowisko przyrodnicze i jego zasoby. Należy do kanonu polityki UE. *„Mimo to, zauważa autor, „...w społecznej rzeczywistości ślady funkcjonowania idei zrównoważonego rozwoju są nadal mało widoczne, w czym wyraża się – zdaniem niektórych autorów – głos rozsądku, wyraz realizmu wobec utopijnych pomysłów przedstawicieli „głębokiej ekologii” i zwolenników koncepcji „wzrostu zerowego” z lat 70. XX w.”* [s. 24] Stosunkowo szybko stał się on zagadnieniem interdyscyplinarnym, towarzyszyły temu liczne kontrowersje, z których wynika, że: *„ekologicznie szkodliwa może być każda skrajna forma oddziaływania na ekosystemy – zarówno ich degradacja, jak i zbyt gorliwa i skrupulatna ochrona”*. [s. 26] Równoważenie rozwoju nie jest możliwe bez ingerencji w rynek i w realne procesy społeczno-gospodarcze, której faktycznych skutków nie da się łatwo przewidzieć.

Koncepcja ta wymaga interdyscyplinarnej wiedzy i podejścia holistycznego oraz powolnego odstępowania od radykalizmu w sensie kategoriycznych stwierdzeń normatywnych, pisze autor. Jest ponad 100 różnych definicji i interpretacji zrównoważonego rozwoju, pojęcie to stanowi poważny problem poznawczy i praktyczny. *„Zdaniem niektórych autorów, trudno dziś niekiedy ocenić, czy mamy do czynienia z realną kategorią ekonomiczno-ekologiczną, czy też rozwój zrównoważony jest zwykłym chwytem marketingowym lub słowem wytrychem. Wciąż nie bardzo wiadomo, jak go wdrażać i oceniać stopień jego realizacji”*. [s. 31] Autor rozważa

problemy związane ze zrównoważonym rozwojem systemu: gospodarka-społeczeństwo-środowisko, zauważa, że rośnie grono badaczy eksponujących systemowo-dynamiczny charakter rozwoju zrównoważonego, który obejmuje jednocześnie maksymalizowanie celów systemów: biologicznych, ekonomicznych i społecznych. W Polsce definicja rozwoju zrównoważonego została sprecyzowana w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

1.1. Zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej UE

„Wielowymiarowe współzależności między gospodarką rolną a środowiskiem przyrodniczym są coraz wyraźniej uwzględniane w celach i instrumentach WPR Unii”, pisze A. Boltromiuk. Polityka ta (w teorii i praktyce) wpisuje się w ramy koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W UE uznaje się, że niezbyt liczne „ekstensywnie użytkowane agrosystemy są bardzo cenne z punktu widzenia ich różnorodności biologicznej i ze wszech miar warte zachowania”. [s. 50]

W Polsce powojenna intensyfikacja gospodarki rolnej przez meliorację, chemizację i inne działania, dała wyraźne efekty ekonomiczne i społeczne, ale spowodowała obniżenie jakości zasobów środowiskowych, stwierdza autor. Integracja od 1 maja 2004 r. z UE i stosowane instrumenty WPR wpłynęły wielokierunkowo na relacje rolnictwo-środowisko, stworzyło ekonomiczne bodźce do ekologizacji rolniczego użytkowania gruntów i ich ochrony, ale jednocześnie to środowisko na obszarach wiejskich podlega bardzo zróżnicowanej presji powodowanej dalszą intensyfikacją produkcji oraz zaniechaniem użytkowania części gruntów rolnych. Jedno i drugie może prowadzić do utraty biologicznego zróżnicowania i walorów krajobrazowych. Natomiast, zgodnie z założeniami, realizacja WPR w odniesieniu do środowiska powinna spowodować: zachowanie różnorodności biologicznej na terenach użytkowanych rolniczo; zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich; ograniczyć zanieczyszczenie gleb, wód i inne; wzmocnić równowagę ekologiczną ekosystemu na obszarach wiejskich; promować systemy produkcji rolnej przyjazne środowisku; zwiększać zalesienie użytków rolnych o małej przydatności dla rolnictwa (autor zauważa, że zalesianie gruntów może mieć skutki pozytywne, jak negatywne, np. może powodować monotonię krajobrazu, a w wypadku większych kompleksów leśnych prowadzić do poważnej redukcji różnorodności biologicznej, ale w dotychczasowych zalesieniach przeważają skutki pozytywne).

Ważnym i trudnym problemem (teoretycznie i praktycznie) jest ocena efektów oraz siły oddziaływania na środowisko przyrodnicze poszczególnych instrumentów interwencjonizmu państwowego stosowanych w ramach WPR, m.in. z powodu: niedostatku obiektywnych mierników i wskaźników oceny; braku interdyscyplinarnych zespołów badawczych; braku bieżącego, systematycznego monitoringu w tym zakresie; łączenie w ramach jednego gospodarstwa/wsi różnych źródeł pomocy publicznej; duże rozproszenie przestrzenne większości działań w ramach WPR i inne. Dlatego ocena w dużym stopniu ma charakter oceny pośredniej (ekspertkiej). Autor uważa, że w Polsce większość problemów z oceną oddziaływania rolnictwa na środowisko: „...wynika z niedoceniań problematyki środowiskowej (...) w ujęciu ekonomicznym i społecznym przez władze państwowe, administrację i środowisko naukowe. Jedyne w zasadzie liczącą się siłą są organizacje pozarządowe, pozostawiające daleko w tyle państwo i instytucje rynkowe (...) Nadal jest niski w porównaniu z Europą Zachodnią poziom dochodów i świadomości ekologicznej polskiego społeczeństwa, choć oba zmierzają w dobrym kierunku”. [s. 56]

Dokładniej scharakteryzowano tzw. działania (21 działań). Korzystne potencjalne oddziaływanie na środowisko należy przypisać, zdaniem autora, przede wszystkim: „...wspieraniu działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) i wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych oraz (...) dostosowanie gospodarstw do standardów UE i zalesianie gruntów rolnych. Środowiskowe skutki miały także renty strukturalne i modernizacja gospodarstw rolnych”. [s. 62] Zaobserwowano prawidłowość, że: „największym poziomem różnorodności biologicznej odznaczają się tereny rolnicze, gdzie w strukturze gospodarstw przeważają małe prywatne podmioty, o wielokierunkowym i ekstensywnym charakterze produkcji, często funkcjonujące na granicy opłacalności ekonomicznej. W interesie ochrony bogactwa przyrodniczego leży zatem zachowanie takich podmiotów, aby utrzymać ich wpływ na środowisko”. [s. 65]

2. NATURA 2000 – geneza, status, doświadczenia europejskie

Geneza sieci Natura 2000. A Bołtromiuk omawia tworzenie międzynarodowych podstaw prawnych zasobów przyrodniczych. Konwencje: ramsarska z 1971 r., bońska i breneńska z 1979 r. oraz z Rio de Janeiro z 1992 r.:

„...są zasadniczymi aktami prawnymi wyznaczającymi ramy i zapoczątkowującymi międzynarodową współpracę i koordynację w zakresie czynnej ochrony zasobów przyrodniczych”. [s. 77] Natomiast w UE w 1992 r. wydano tzw. dyrektywę siedliskową stanowiącą podstawy prawne do utworzenia Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 (ESE N2000) – transkontynentalnego spójnego systemu najcenniejszych przyrodniczo obszarów połączonych korytarzami ekologicznymi, celem którego jest: „...utrzymanie różnorodności biologicznej oraz charakterystycznych układów przyrodniczych, uznanych za cenne ogólnoeuropejskie dobro ekologiczne. Obejmuje ona swoim zasięgiem obszary zagrożone i typowe dla dziesięciu tzw. regionów biogeograficznych”. [s. 78]

W 2001 r. Komisja Europejska przyjęła „Plan działań na rzecz zachowania różnorodności biologicznej”, w którym określiła cel powstrzymania w ciągu dekady postępującego zaniku różnorodności biologicznej. Wiele ważnych wydarzeń i decyzji nastąpiło w 2010 r., m.in. Komisja oceniła realizację polityki środowiskowej w latach 1998-2010 (analizy wskazywały na ogólnie gorszy stan siedlisk – głównie gruntów – użytkowanych rolniczo niż siedlisk nie związanych z rolnictwem) oraz zaproponowała nowe długofalowe cele w tej dziedzinie.

Autor dokładniej omawia rozwój sieci Natura 2000 w UE oraz proces wyznaczania obszarów ESE N2000 w Polsce w latach 2004-2011. Przedstawia istotne działania, wydarzenia i decyzje, ewolucję sieci (w 2009 r. według województw i powiatów). Na terenie poszczególnych województw rozmieszczenie omawianych obszarów jest nierównomierne, co wynika z odmiennego stanu zachowania różnorodności biologicznej. „W całym kraju prawie 1 600 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich tj. 7,2% takich jednostek, miało na swoim terenie fragmenty sieci Natura 2000, z tego w 235 jednostkach administracyjnych Natura 2000 zajmowała ponad 50% ich terytoriów.” [s. 96]

2.1. Obszary Natura 2000 w prawie polskim i w unijnym

„Ogólnie biorąc, pisze A. Habuda, europejskie ustawodawstwo o ochronie przyrody w znacznym stopniu wypełnia obowiązki wypływające z umów międzynarodowych, w szczególności z konwencji – berneńskiej, bońskiej i z Rio de Janeiro, przy czym utworzenie ESE Natura 2000 (oparte na konwencji berneńskiej) jest obowiązkowe dla państw członkowskich. Autor obszerniej omawia jej znaczenie i sposób stosowania w prawie krajowym. Zwraca uwagę, że „dyrektywa tylko wyjątkowo wiąże wprost i bezpośrednio organ stosujący prawo. Zasadniczo

bezpośrednią podstawą prawną dla działań organów władzy publicznej w zakresie uregulowanym w dyrektywie powinno być prawo krajowe". [s. 106]

Omawiając istotę i reżim prawny obszarów ESE N2000, autor pisze, że oznaczało to: „...wprowadzenie nowej kategorii, innej jakości ochronnej, co znajduje wyraz w dążeniu do pogodzenia różnych sfer działalności człowieka: gospodarczej, społecznej i środowiskowej, a środkiem do osiągnięcia stanu względnej równowagi jest elastyczność i dążenie do dopasowania działań ochronnych do konkretnej sytuacji.” [s. 114] W Polsce najważniejsze przepisy odnoszące się do obszaru Natura 2000 są w artykułach 25-39 ustawy z 26 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, „...zatem nie ma przeszkód, aby obszar ESE N2000 obejmował tereny chronione z wykorzystaniem innych form ochrony przyrody przewidzianych w ustawie, przez co może być poddany podwójnemu reżimowi prawnemu.” [s. 114] Autor uważa, że prawna konstrukcja obszaru N2000, podobnie jak inne formy ochrony przyrody w Polsce: „ustanawia zakazy, ale sformułowane bardzo ogólnie, ...przez co tworzy pewne możliwości ich ominięcia, jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego”. [s. 117] Zwraca uwagę brak zapisu o bezwzględnym zakazie działalności gospodarczej na terenie N2000. Racjonalnie zorganizowana ochrona obszarów N2000 ma być realizowana przez plany zadań ochronnych. Europejska sieć ekologiczna oddziałuje na różne dokumenty planistyczne, zwłaszcza na projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz analogiczne plany miejscowe i wojewódzkie.

Nowa koncepcja obszaru N2000 stara się łączyć wymogi ochrony przyrody z koniecznością działalności gospodarczej, która może szkodzić (i często szkodzi) przyrodzie, dlatego, że: „...rozwój człowieka wymaga zarówno gospodarki, jak i przyrody, co wydaje się odzwierciedlać koncepcja zrównoważonego rozwoju”. [s. 119] W tym obszarze jest wiele kontrowersji i problemów. Zdaniem autora występuje: „...swoisty prymat gospodarki nad przyrodą, chociaż dystans wydaje się zmniejszać, to faktycznie nadal pozostaje widoczny”. [s. 122] W tej dziedzinie nie wystarczą regulacje prawne. Także ma znaczenie stosunek jednostki do przedmiotowego problemu oraz jej świadomość. Nie zawsze działalność gospodarza i jej skutki środowiskowe są zbieżne w czasie i przestrzennie, zdarza się, że kumulacja negatywnych efektów zewnętrznych zachodzi po zakończeniu gospodarowania i w innym miejscu.

Jeśli chodzi o status prawny właściciela nieruchomości objętej siecią, to utworzenie obszaru N2000 nie wymaga jego zgody, ale właściciel może dochodzić ewentualnych roszczeń finansowych z tego tytułu ze środków unijnych lub regionalnej dyrekcji ochrony środowiska.

2.2. Rozwój obszarów N2000 – doświadczenie europejskie

D. Klepacka pisze, że: „... wprowadzenie sieci N2000 do systemu ochrony przyrody w Europie zmieniło uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich, (...) w pewnym stopniu ograniczając ich rodzaje i zakres. To współistnienie gospodarki i przyrody jest nieustannie na etapie kształtowania, poszukiwania narzędzi, nowych rozwiązań, pomysłów na jego przyjazną, niekonfliktową formę. Wymaga to dostosowania wielu znaczących elementów do nowej rzeczywistości i stworzenia nowych innowacyjnych konfiguracji”. [s. 131] Autorka analizuje sposoby zarządzania siecią, nowe formy i strony współpracy, oryginalne pomysły na przedsiębiorczość opartą na zasobach środowiskowych, źródła ich finansowania oraz działania mające na celu wzmocnienie tożsamości tych terenów. Uważa, że: „...kreatywność i innowacyjność może stać się kluczem w poszukiwaniu źródeł finansowania działań na obszarze ESE N2000”. [s. 131] Ma temu służyć m.in. trwałe i zrównoważony rozwój oparty na efektywniejszym wykorzystaniu zasobów oraz likwidacji wykluczenia społecznego przez wzrost poziomu zatrudnienia i wysoki stopień spójności społecznej i terytorialnej. Autorka omawia niektóre doświadczenia krajów UE w zarządzaniu terenami objętymi siecią N2000 (w Hiszpanii, Belgii, Finlandii, Portugalii, Walii i inne), z których wynika potrzeba wzmocnienia udziału społecznego na poszczególnych etapach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, m.in. przez dostęp do informacji, udział w podejmowaniu decyzji, nowoczesny system zarządzania obszarami chronionymi przez odpowiednie dzielenie się władzą, delegowanie części praw i obowiązków na niższe poziomy administracji i podmioty pozarządowe, współpracę przygraniczną.

Dla gospodarki na obszarach sieci „...niezmiernie ważne jest znalezienie odpowiednich form korzystania z przyrody, by bez nadmiernego jej obciążenia zwiększyć dobrobyt człowieka” [s. 139], np. przez poradnictwo obejmujące modelowe ekoprzedsiębiorstwa (w podziale na sektory gospodarcze – rolnictwo, leśnictwo i inne oraz ekosystemy – łąki, lasy itd.), co pozwala skutecznie łączyć prowadzenie dochodowego przedsiębiorstwa z ochroną lokalnej fauny i flory. Na terenach cennych przyrodniczo, często wiejskich obszarach peryferyjnych z takimi problemami, jak wysoki poziom bezrobocia, migracja młodych mieszkańców, patologie społeczne, pozytywne okazało się wspieranie ich przez ponadnarodowe partnerstwo w ramach inicjatywy wspólnotowej Equal.

3. Lasy Państwowe – gospodarka i ochrona przyrody

Obecnie własnością Skarbu Państwa są lasy o powierzchni około 7,1 mln ha, tj. 77,8% ogólnej powierzchni lasów w Polsce, gospodaruje nimi Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (LP). Obecny model gospodarki wielofunkcyjnej, piszą J. Dawidziuk i S. Zajączkowski, proekologicznej i trwale zrównoważonej został wprowadzony ustawą o lasach (z 28 września 1991 r.) i przyjęty w polityce leśnej państwa. Głównymi założeniami tego modelu są zasady: powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększanie zasobów leśnych. „*Wdrożenie programu N2000 ma na celu łączenie zadań ochrony z gospodarką leśną w myśl założeń zrównoważonego rozwoju*”. [s. 150] Prace związane z wdrażaniem programu ESE N2000 w Polsce rozpoczęte opracowaniem „*Koncepcji sieci Natura 2000 w Polsce*” w 2001 r., były kontynuowane w latach 2002-2003. LP przeprowadziły w latach 2006-2007 powszechną inwentaryzację siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt objętych ochroną. Na tereny leśne przypada 60-65% wszystkich występujących w Polsce gatunków roślin, zwierząt, grzybów i mikroorganizmów. Znajdują się one na powierzchni około 2 860 tys. ha (co stanowi 38% powierzchni lasów państwowych) i są na terenie 417 (z ogólnej liczby 430) nadleśnictw.

Autorzy omawiają strategiczne oceny oddziaływania na środowisko, planowania w leśnictwie, zwracają uwagę na „...*potrzebę poprawy relacji między gospodarką leśną a ochroną przyrody w lasach, co wymaga, aby plan urządzenia lasu stał się kompleksowym dokumentem planistycznym dotyczącym leśnictwa i ochrony przyrody dla gruntów w zarządzie LP, na podstawie którego prowadzi się zrównoważoną, wielofunkcyjną gospodarkę leśną, a także chroni przyrodę, uwzględniając prawo UE*”. [s. 158] Omawiają także problem zachowania stabilności ekosystemów leśnych na obszarze N2000, z czym wiąże się także planowanie działań zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wskazują na potrzebę wprowadzenia pewnych zmian prawnych dotyczących poprawy relacji między gospodarką leśną a ochroną przyrody, reorganizacji kompetencji podmiotów wykonujących zadania na obszarze N2000, nowelizacji ustawy o ochronie przyrody i inne.

4. Problemy sieci N2000 na terenie Zielonych Płuc Polski

W. Gotkiewicz omawia wybrane elementy instytucjonalnego otoczenia sieci N2000, ze szczególnym uwzględnieniem parków narodowych i krajobrazowych, z których 11 było objętych badaniem. Teren badanych parków w całości lub w znacznej części pokrywał się z obszarami N2000. Badania wykazały: „...wiele trudności w realizacji obowiązujących przepisów prawnych”, m.in. niespójność przepisów prawnych, niedostateczne finansowanie i liczba etatów, duży udział gruntów prywatnych w strukturze powierzchni parków utrudniał wykonywanie zadań konserwatorskich, istotne niekorzystne znaczenie mają kłusownictwo, gospodarka rolna, intensywna gospodarka leśna i rybacka, zmiany stosunków wodnych i zanieczyszczenie wód.

Badano także problemy społeczne. Stwierdzono występowanie wielu konfliktów wynikających ze sprzecznych interesów różnych podmiotów gospodarczych. Konflikty nasilały się na obszarach przydatnych do lokalizacji wielu funkcji. Występują dwa główne rodzaje konfliktów: ekologiczno-społeczne, wynikające z różnic między przyrodniczymi a społecznymi i gospodarczymi funkcjami zasobów przyrody, i drugi społeczno-ekologiczny, jako wynik rozbieżności interesów prywatnych i publicznych, oraz braku porozumienia między grupami społecznymi korzystającymi z zasobów środowiska. „Stronami konfliktów były najczęściej władze parków, członkowie społeczności lokalnych, w tym rolnicy i przedsiębiorcy branży turystycznej, organizacje pozarządowe i inni.” [s. 181]

Podobna sytuacja występuje w nowej formie ochrony przyrody – Sieci Natura 2000, w badanych parkach odbiór społeczny w większości był negatywny. Główne powody takiego odbioru to wprowadzenie nowej formy ochrony przyrody bez poinformowania i przygotowania lokalnych społeczności, niedostateczna wiedza mieszkańców o rzeczywistych ograniczeniach związanych z N2000, obawa wysokich kar za naruszenie siedlisk, objęcie ochroną terenów zamieszkałych i inne. Natomiast pozytywnie oceniono współpracę władz parków z władzami samorządowymi i lokalnymi organizacjami pozarządowymi. Autor omawia kompetencje i działalność nowych władz ochrony środowiska – dyrekcji generalnej i 16 dyrekcji regionalnych, ma ona charakter wielotorowy, zwłaszcza działania informacyjno-upowszechnieniowe, opiniodawczo-decyzyjne i współpraca z innymi podmiotami zainteresowanymi obszarami chronionymi.

4.1. Rozwój terenów wiejskich ZPP

M. Kłodziński omawia czynniki sprzyjające i ograniczające ich rozwój. Zwraca uwagę, że: „...zróźnicowanie tempa rozwoju gospodarczego województw powoduje dość głębokie dysproporcje między regionami (wschodnimi i zachodnimi), jak i wewnątrz nich (...) spowodowane wieloma czynnikami natury ekonomicznej, społecznej, a nawet historyczne. Dysproporcje terytorialne w Polsce i w innych krajach UE nie maleją, co jest zjawiskiem naturalnym i wynika z szybkiego wzrostu generowanego przede wszystkim przez obszary metropolitalne (Warszawa, Poznań, Wrocław, Kraków, Gdańsk). Pozostałe regiony aglomeracyjne notują znacznie słabsze tempo rozwoju, co szczególnie uwidacznia się na obszarze ZPP, którego znaczącą część zajmują województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie”. [s. 195] Autor uważa, że pomoc unijna obecnie napływająca do Polski nie przezwycięży istniejącego zróźnicowania, a w przyszłości może napotykać na rosnące opory przeciwników idei wyrównywania różnic w rozwoju regionalnym. Dlatego Program Operacyjny „Rozwój Polski wschodniej” należy traktować jako inwestycję w przyszły rozwój pod warunkiem, że środki unijne zostaną umiejętnie wykorzystane przez wybór strategicznych celów rozwojowych w poszczególnych regionach, zwłaszcza wschodnich. Autor bardzo trafnie zauważa, że: „...opóźnienia w budowie autostrad w Polsce mogą spowodować, że Czechy i Słowacja przejmą naszą dotychczasową rolę kraju łączącego zachód Europy ze wschodem i regiony wschodnie staną się regionami w pełni peryferyjnymi”. [s. 195]

Na tym tle autor omawia strategię regionalne Mazur, Warmii i Podlasia i „...zawarte w nich tęsknoty za szybkim i nowoczesnym rozwojem. (...) przyszłość ZPP jest ściśle związana z zachowaniem krajobrazu, jego wartości ekologicznych i kulturowych, które są wyjątkowe w skali kraju i Europy. (...) peryferyjność i pewne zacofanie tych regionów może stać się ich atutem” [s. 196] np. w rozwoju „miękkiej” turystyki i lokalnej przedsiębiorczości; potrzebne jest też: „...pokazanie koegzystencji różnych wpływów kulturowych, przez uwzględnienie roli innych nacji na tych terenach; sprzyjających czynników rozwoju należy szukać w środowisku przyrodniczym, rolnictwie, turystyce, taniej sile roboczej, położeniu przygranicznym oraz rozwoju aglomeracji miejskich”. [s. 198] Autor uważa, że rolnictwo powinno być przedmiotem specjalnego wsparcia, a środowisko przyrodnicze ściśle związane z produkcją rolniczą, chronione przed degradacją. Dla tych terenów potrzebna jest odpowiednia polityka uwzględniająca docelową wizję wsi i rolnictwa z ich dość skomplikowanymi problemami. „Tereny objęte Naturą 2000 muszą rozwijać się gospodarczo, gdyż w przeciwnym wypadku ich peryferyjność będzie się pogłębiać”. [s. 199] W ocenie autora, w strategiach regionalnych „...zbyt mało uwagi poświę-

ca się lokalnym centrom rozwoju, czyli małym miastom. Kluczowym problemem ZPP jest niski poziom urbanizacji i słabość struktur miejskich oraz zbyt duży poziom zależności gospodarki od rolnictwa...” [s. 200]. Konieczne są programy wspierające współpracę transgraniczną, w której „...powinna dominować współpraca społeczno-gospodarcza; na wschodzie Polski powinna ona stać się jednym z filarów polityki UE wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi (...) zarówno na najbliższe lata, jak i w dalszej perspektywie”. [s. 201] W związku z nowym Programem Operacyjnym „Rozwój Polski Wschodniej” (do 2020 r.), przewidującym środki głównie na zwiększenie konkurencyjności gospodarczej, autor zauważa: „...wspomagać i wytyczać kierunki rozwoju gospodarki wiejskiej, a nie zastępować mechanizmy rynkowe tj. aktywności jednostek i grup społecznych. Konieczne jest przy tym godzenie polityki ekologicznej z rozwojem gospodarczym (co nie jest zadaniem łatwym).” [s. 204]

W grupie problemów stanowiących bariery rozwoju lokalnego na terenie ZPP, autor omawia realizację idei zrównoważonego rozwoju na tych terenach, która natrafia na trudności pogodzenia tego z koniecznością wzrostu konkurencyjności gospodarki, a dotyczy szczególnie gmin wiejskich objętych siecią ekologiczną N2000. Chociaż: „...z idei N2000 nie wynika zakaz inwestycji na jej terenie, jednak większość lokalnych społeczności i inwestorów jest przekonana, że ochrona przyrody musi przeszkadzać im w rozwoju. (...) Takie poglądy często wynikają ze słabej wiedzy ekologicznej i takiej współpracy wielu środowisk zaangażowanych w ochronę przyrody”. [s. 208]

4.2. Rola małych miast w rozwoju obszarów wiejskich regionu ZPP

Powyższe zagadnienie omawia A. Czarnecki, który zwraca uwagę na ciągle zmieniającą się rolę takich miast (liczących do 20 tys. mieszkańców) w rozwoju obszarów wiejskich, zachodzących pod wpływem wielu procesów, jak globalizacja, wielkoskalowe przeobrażenia gospodarcze, wzrastające nierówności społeczne, niekorzystne procesy demograficzne, zagrożenia ekologiczne i inne. Część małych ośrodków przystosowuje się do zmian otoczenia. Autor sądzi, że małe miasta są niedoceniane przez decydentów przy tworzeniu priorytetów krajowej polityki i strategii rozwoju. Uważa, że konieczne jest wzmocnienie funkcji ponadlokalnych miast, z takich względów jak utrzymanie tożsamości kulturowej, ochrona sektora rolniczego i wielopłaszczyznowa integracja układów lokalnych oraz budowanie lub utrzymanie silnych, spójnych społeczności lokalnych. Nowy sposób myślenia o mia-

stach, rewaloryzacja cech i wartości, jakie nadal mają, przy odpowiednim wsparciu może okazać się czynnikiem przyciągającym inwestorów i nowych mieszkańców, a w dłuższym okresie sprzyjać ich społeczno-gospodarczemu ożywieniu. [s. 214]

Wielu autorów uważa, że powiązania małe miasto-wieś nadal opierają się na obustronnych przepływach zasobów ludzkich, materialnych i niematerialnych i mogą pełnić wiele z tym związanych tradycyjnych funkcji. Autor zwraca uwagę, że w świecie: *„...w ostatnich latach zakres i siłę pierwotnych powiązań małe miasto-wieś znacząco przeobraziły procesy transformacji społeczno-gospodarczej i kulturalnej zachodzące na poziomie globalnym, regionalnym i lokalnym, włączając w to postępujący zanik rolnictwa wraz ze zmniejszeniem się zatrudnienia w nim na wielu obszarach i innymi zmianami. (...) W rezultacie relacje małe miastowejskie zaplecze słabną na rzecz powiązań metropolia-obszar wiejski”*. [s. 217] Rola małych miast zmienia się także w związku z rozwojem technologii teleinformatycznych oraz procesów i zjawisk ludnościowych, np. depopulacja wsi i inne procesy, aczkolwiek: *„...tendencje te są jeszcze słabo widoczne w Polsce”*. [s. 218] Badania potwierdzają, że: *„...prosperity małego miasta zależy w dużej mierze od charakteru obsługiwanej obszaru, w tym zaplecza wiejskiego, determinującego możliwości rozwoju funkcji ponadlokalnych”*. [s. 218] Autor obszerniej omawia wyniki badań 118 miast (z czego 78% stanowiły małe ośrodki) zlokalizowanych na obszarze ZPP. *„Wyniki badań ujawniły bardzo zróżnicowaną siłę przyciągania małych miast, pośrednio także ich znaczenie w strukturze rynku pracy ZPP”*. [s. 221] Analiza jakościowa z kolei ujawniła stosunkowo niewielkie znaczenie małych miast w strukturze powiązań gospodarczych. Dla większości respondentów klasycznymi partnerami w wymianie handlowej były przedsiębiorstwa i ludność średnich i zwłaszcza dużych miast. Okazało się też, że istotny wpływ na zróżnicowanie stopnia integracji gospodarczej między wsią a miastem ma wielkość i branża badanego przedsiębiorstwa. Zmniejszyła się także społeczna rola miasteczek, marginalizuje się ich znaczenie, przestają odgrywać rolę „miejsca spotkań” gospodarki i społeczeństwa wiejskiego z wielkomijskim.

Potwierdził się, pisze autor, pogląd badaczy: *„...o konsekwentnie zmniejszającym się znaczeniu miasteczek w rozwoju wsi”* [s. 238] oraz o małej ich roli w procesie lokalnej integracji gospodarczej. W związku z powyższym: *„...konieczne jest poszukiwanie nowych funkcji, jakie mogłyby pełnić małe miasta dla obszarów wiejskich i ich mieszkańców (...) Potrzebne jest wzmocnienie pozytywnych powiązań miasto-wieś na poziomie lokalnym poprawiające integrację układów przestrzennych i społecznych no-ekonomicznych”* [s. 239] Np. w podnoszeniu atrakcyjności

inwestycyjnej małego miasta istotna rola przypada samorządom, które dysponują wieloma instrumentami przyciągającymi inwestorów zewnętrznych i innych.

4.3. Zarys rolnictwa w województwach regionu ZPP

J.S. Zegar przedstawia: „...szkicowy obraz stanu rolnictwa w województwach – warmińsko-mazurskim, podlaskim oraz mazowieckim, całkowicie lub częściowo zlokalizowanych w rejonie ZPP. Opracowanie obejmuje: charakterystykę użytkowania gruntów, podstawowe cechy gospodarstw indywidualnych i ich strukturę społeczno-ekonomiczną oraz charakterystykę specyficznych grup gospodarstw rolnych” [s. 243] Jak zaznacza autor: „...prezentowana charakterystyka rolnictwa nie aspiruje (...) do całościowego obrazu rolnictwa na terenie ZPP (...) Celem szkicu jest wskazanie na stan i ewentualne różnice między wymienionymi obszarami na podstawie danych statystycznych (...) Opracowanie nie podejmuje natomiast próby objaśnienia przyczyn różnic”. [s. 243] Ten obszerny szkic wystarczająco charakteryzuje rolnictwo na omawianym obszarze.

Województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie cechuje mała gęstość zaludnienia terenów wiejskich (mierzona liczbą ludności na 1 km²) odpowiednio 25 i 24 osoby, natomiast województwo mazowieckie ma 55 osób; warmińsko-mazurskie i podlaskie mają największy udział terenów wiejskich, oba (w 2006 r.) miały ujemne saldo migracji ogółem i ze wsi. Oczywiście w rolnictwie dominują gospodarstwa indywidualne; na gospodarstwa nie prowadzące działalności przypada znikomy odsetek użytkowników (prawdopodobnie są to gospodarstwa trwale wyłączone z rolnictwa). Jakość gruntów rolnych w omawianych województwach jest gorsza niż przeciętnie w kraju, zwłaszcza w podlaskim. Struktura agrarna rolnictwa indywidualnego jest bardzo rozdrobniona. Autor uważa, że: „...problem struktury rolnictwa polega nie tyle na rozkładzie liczebności gospodarstw, ile na koncentracji użytkowników rolnych w grupach obszarowych. W związku z tym osiąganie dochodów (porównywalnych z innymi grupami społeczno-ekonomicznymi) wymaga ciągłego powiększania powierzchni gospodarstwa”. [s. 252] Gospodarstwa, „głównie z powodu rozdrobnionej struktury agrarnej cechuje przeciętnie mała „wielkość ekonomiczna” (miara stosowana w UE, tzw. standardowa nadwyżka bezpośrednia, która wyraża się w jednostkach ESU/1 ESU odpowiada 1200 euro).

Autor omawia strukturę społeczno-ekonomiczną i specyficzne grupy gospodarstw rolnych, w tym pozyskiwanie dochodów nierolniczych. Więk-

szość rodzin związanych z użytkowaniem gospodarstwa rolnego uzyskuje dochody także spoza gospodarstwa rolnego (nie ma takich dochodów 18-24% gospodarstw). Pochodzą one z różnych źródeł, jak: praca najemna poza rolnictwem, własna działalność gospodarcza pozarolnicza, świadczenia społeczne, pomoc społeczna i inne źródła nie zarobkowe; najczęściej ze świadczeń społecznych (emerytur i rent) uzyskiwało 43-45 rodzin. Autor zwraca uwagę że: „...ujemne saldo migracji powoduje zagrożenie depopulacją niektórych miejscowości, co z kolei może uruchomić zjawiska regresywne, dotknięte tym jest najbardziej województwo podlaskie, przy czym grozi tam nasilenie się tego zjawiska”. [s. 275] Rodzinne gospodarstwa rolne dominujące na terenie ZPP, w ocenie autora, dość dobrze wykorzystują walory środowiska naturalnego, ale poważne zagrożenia dla tych gospodarstw wynikają z trudności uzyskiwania satysfakcjonującego dochodu. Zmusza to do poszukiwania pracy najemnej poza gospodarstwem, na słabo rozwiniętym rynku pracy i nie zadawalającej infrastrukturze komunikacyjnej. Rozwiązania problemu należy poszukiwać przez zwiększenie płatnych funkcji środowiskowych, poszerzenie wielofunkcyjności gospodarstw domowych, m.in. przez rozwijanie rolnictwa ekologicznego, agroturystyki, akwakultury, rękodziela i innych, np. pracę na odległość. [s. 275]

5. „Drugie domy” w przestrzeni ZPP

Głównym celem badania wykonanego w latach 2008-2011, pisze A. Czarnecki, była „...identyfikacja skali i zróżnicowania przestrzennego zjawiska „drugich domów” na obszarach wiejskich regionu ZPP oraz ocena jego wpływu na funkcjonowanie wiejskiej gospodarki”. [s. 278] Zebrano podstawowe charakterystyki „drugich domów”, takie jak: ich liczba, zagęszczenie, wyposażenie infrastrukturalne, powierzchnia użytkowa i rok budowy, co: „...umożliwiło identyfikację i ocenę koncentracji przestrzennej tego zjawiska w 387 jednostkach terytorialnych szczebla gminnego (w tym 46 miast do 5 tys. mieszkańców.” [s. 378] Badania jakościowe wykonano w 6 gminach regionu ZPP. Uzyskane dane dotyczące siły, kierunku i charakteru powiązań gospodarczych między obu społecznościami pozwoliły ocenić wpływ tego zjawiska na wielkość zasobów kapitałowych w układach lokalnych, rozwój przedsiębiorczości i aktywizację zawodową mieszkańców wsi oraz rozbudowę i poprawę wyposażenia infrastrukturalnego.

Najczęściej wśród korzystnych aspektów „drugich domów” wymienia się poszerzenie rynku pracy, rozbudowę sieci infrastrukturalnej (technicz-

nej i społecznej) oraz wzrost dochodów lokalnych przedsiębiorców i dochodów gminy. Negatywne konsekwencje tego zjawiska to wzrost cen ziemi i nieruchomości w strefach silnej koncentracji „drugich domów”, sezonowy charakter pracy i niepełny wymiar czasu pracy, stosunkowo niski poziom płac, w części miejscowości wzrost cen artykułów żywnościowych. Stwierdzano bardzo silne zróżnicowanie poziomu zjawiska i jego nierównomierne rozmieszczenie w przestrzeni wiejskiej regionu ZPP, zarówno pod względem liczby badanych obiektów (od 3 do 786 w powiecie pułtuskim, przy średniej 65), jak i ich podstawowych charakterystyk. Dużą liczbę „drugich domów” (100 i więcej) odnotowano w 16,3% gmin regionu ZPP, z czego 57,1% w województwie mazowieckim, a 33,4% w podlaskim. Odległość od dużych miast istotnie wpływała na koncentrację „drugich domów”, co było widoczne w gminach tworzących strefę podmiejską Warszawy, Białegostoku, Łomży i Suwałk. Co do powierzchni użytkowej, to dominowały domy o powierzchni 50-100 m² (54,6%) badanych. Korzystanie z usług miejscowej ludności (sprzątanie, doglądanie, pilnowanie i inne) było mniej powszechne niż zaopatrywanie się w lokalne produkty rolne.

„Drugie domy”, stwierdza autor, *„są trwałym elementem zagospodarowania przestrzeni wiejskiej w Polsce, a ich właściciele i użytkownicy tworzą różnie zintegrowaną część lokalnej społeczności, upowszechniającą nowe miejskie wartości, zachowania i wzorce konsumpcji... Coraz intensywniejszy proces powstawania nowych "drugich domów"...i jego przestrzenna ekspansja stwarza coraz większe możliwości dla ludności wiejskiej w podnoszeniu i różnicowaniu źródeł jej dochodu”*. [s. 295] Zjawisko to wkracza coraz dynamiczniej na obszary tradycyjnie wiejskie, ale korzyści z tego powodu nie są jeszcze dostatecznie wykorzystywane przez stałych mieszkańców. Zdaniem autora, *„...dochody uzyskiwane obecnie ze świadczenia usług i sprzedaży produktów rolnych mogą mieć największe znaczenie dla miejscowych usługodawców utrzymujących się ze źródeł nie zarobkowych. (emerytów, bezrobotnych).”* [s. 296]

Są też liczne zagrożenia związane z „drugimi domami”, *„...szczególnie z ich nadmierną, niekontrolowaną koncentracją. Pozostawienie tego procesu żywiłom może stwarzać wiele problemów natury społecznej i przyrodniczej, może prowadzić do ograniczania niezabudowanej przestrzeni, wzrostu zanieczyszczenia środowiska, ale rzeczywiste i potencjalne zagrożenia można skutecznie eliminować lub łagodzić, przez odpowiednią politykę przestrzenną. Istotnym narzędziem efektywnej ochrony zasobów przyrodniczych i kulturowych jest uwzględnianie kwestii środowiskowych w planowaniu i programowaniu rozwoju gospodarczego (w lokalnych i regionalnych strategiach rozwoju). Przykładem może być amerykańskie zintegrowane planowanie turystyczne na obszarach wiejskich, opierają-*

ce się na równym traktowaniu różnych interesariuszy (właściciele i użytkownicy „drugich domów”, miejscowej ludności, rolników, władz lokalnych, przedsiębiorców, turystów), może stworzyć trwałe ramy dla efektywnej ochrony zasobów przyrodniczych i kulturowych”. [s. 297]

6. Obszary cenne przyrodniczo – rozwój przedsiębiorczości, strategie rozwoju wsi, edukacja ekologiczna, wsparcie publiczne rolnictwa

Ostatnie cztery opracowania omawianej pracy poruszają problemy wymienione w podtytule.

Rozwój przedsiębiorczości na obszarach cennych przyrodniczo. „Polska jeszcze zachowała bogate zasoby różnorodności biologicznej, ale w ostatnich 40. latach z obszaru Polski znikło 16 gatunków kręgowców, a dalszych 111 ma status wymierających lub zagrożonych”, [s. 300] piszą A. Liro i Z. Tederko. Unijna Inicjatywa „Biznes i bioróżnorodność” przyjęta w 2007 r. w Lizbonie stała się platformą dla uruchomienia działań przedsiębiorstw na rzecz różnorodności biologicznej i wdrażania polityki zachęcającej do tworzenia aktywnego partnerstwa biznesu i sektora ochrony przyrody oraz nadania praktycznego wymiaru zrównoważonemu rozwojowi. W praktyce związek z różnorodnością biologiczną może oznaczać dla przedsiębiorstwa: „...kontynuację dotychczasowego gospodarowania ważnego dla zachowania zasobów przyrodniczych, dostosowanie się do wymogów ochrony, rozszerzenie działalności o nowe elementy oraz podjęcie nowej działalności”. [s. 303] W ostatnich latach dzięki systemowi publicznego wsparcia i zachęt pojawiają się różne rynki, np. produktów wytwarzanych z zastosowaniem technologii proprzyrodniczych, usług w zakresie ochrony środowiska i inne; do praktyki są dobrowolnie wprowadzane odpowiednie kodeksy postępowania i inne działania integrujące ochronę środowiska z działalnością gospodarczą, ale napotyka to różne trudności (kosztowe, kapitałowe, popytowe). Polska nie jest w tym odosobniona, gdyż podobne problemy występują w wielu krajach Europy.

Z około 1,7 mln małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce prawie 100 tys. w działalności wykorzystuje zasoby naturalne, które mają znaczący wpływ na środowisko przyrodnicze. „Na styku biznesu i ochrony bioróżnorodności jest szerokie pole dla działalności gospodarczej”, [s. 303]

stwierdzają autorzy i wyróżniają pięć obszarów możliwych proprzyrodniczych działalności przedsiębiorstw. Są to: (1) zasoby genetyczne w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie; (2) chronione gatunki roślin i zwierząt; (3) chronione siedliska przyrodnicze; (4) obce gatunki inwazyjne stanowiące zagrożenie dla rodzimej flory i fauny; (5) gatunki spełniające ważne przyrodnicze i gospodarcze funkcje w środowisku, będące naturalnymi wrogami pasożytów roślin uprawnych oraz gatunki zapylające. Obszerniej omówiono przykłady partnerstwa i bioróżnorodności.

Na podstawie analizy dostępnych projektów planów ochrony, informacji o realizacji zadań ochronnych przez parki narodowe i organizacje pozarządowe oraz przegląd praktyk działań ochronnych, autorzy opracowali katalog potencjalnych przedsięwzięć w proekologicznej działalności gospodarczej, w którym wyodrębniono ponad 200 różnych propozycji wytwarzania dóbr i świadczenia usług w oparciu o zasoby przyrody oraz zarządzanie tymi zasobami. [s. 306-314] Autorzy sądzą, że podjęcie się wielu z zaproponowanych działalności może wymagać od przedsiębiorstw zmiany modelu działalności biznesowej, wdrożenia innowacyjnych rozwiązań lub/i stworzenia nowych reguł postępowania. Z kolei sektor ochrony przyrody i środowiska musi także tworzyć warunki i określać dobre praktyki integracji biznesu bioróżnorodności. Konieczne są zmiany w prawodawstwie unijnym i krajowym w celu podejmowania komercyjnej działalności proprzyrodniczej oraz zapewnienie wsparcia finansowego w początkowym etapie budowania związków między sektorem prywatnej przedsiębiorczości a publiczną sferą ochrony przyrody. Istotną rolę mają do spełnienia różne dziedziny nauki oraz instytucje rządowe i samorządowe różnego szczebla. Oznacza to konieczność stworzenia odpowiedniego otoczenia dla rozwoju biznesu przyrodniczego, udostępniania informacji, zachęt ekonomicznych, przyjaznych instrumentów finansowych i fiskalnych, co można ogólnie określić jako „biznesowe uzbrojenie terenu”. Należy stworzyć dla proprzyrodniczych przedsiębiorstw takie programy jak program wodnośrodowiskowy i zamierzony leśnośrodowiskowy.

6.1. Strategiczne planowanie rozwoju gmin wiejskich

Badania wykazały píše M. Kłodziński, że tylko niektóre gminy na terenie ZPP miały aktualne strategie gminne. W związku z powyższym autor zauważa, że: „...*gospodarka wolnorynkowa wbrew potocznym sądom nie zwalnia od potrzeby planowania. Ustawowa autonomia dała gminom dużo swobody gospodarczej, jednak zarządzanie strategiczne oznacza nową generację myślenia o przyszłości układu lokalnego. Od władz lo-*

kalnych powinno się wymagać umiejętności kreatywnego planowania i jego świadomej kontroli”. [s. 332] „Gmina powinna mieć plan perspektywiczny, który określa strategiczne cele rozwoju w okresie 10-15 lat, wytycza kierunki działania w postaci celów i zadań operacyjnych oraz określa środki finansowe i ich źródła niezbędne do realizacji celów i zadań”. [s. 319] Autor przypomina, że: „...członkostwo w UE zobowiązuje do oparcia gospodarki zarówno państwa, regionów, jak i gmin na wieloletnich planach rozwojowych (...) Dobrze rozwinięte i efektywnie wdrażane planowanie sprzyja racjonalności gospodarowania, zwłaszcza środkami publicznymi”. [s. 320] Przytacza gospodarcze, finansowe, organizacyjne, społeczne i inne argumenty, przemawiające za koniecznością tworzenia strategii rozwoju. Zwraca uwagę, że tworzenie strategii zmusza władze gminy i samorząd do korzystania z doświadczeń innych gmin i pobudza do konkurencji, uczy lokalne społeczności hierarchizacji celów. Z powodu różnorodnych warunków działalności i możliwości rozwojowych „nie istnieje wzorcowy proces planowania strategicznego. Konieczne jest uspołecznienie procesu tworzenia i realizacji strategii. Wstępny projekt strategii należy zawsze poddać szerokiej konsultacji społecznej. W tworzeniu, a następnie realizacji strategii ważna rola przypada organizacjom lokalnym, instytucjom i grupom osób pozostającym poza strukturą urzędu. Autor mocno akcentuje potrzebę aktualizacji strategii oraz innych dokumentów planistycznych, żeby gmina mogła się rozwijać”. [s. 333]

6.2. Edukacja ekologiczna

B. Perepeczko zwraca uwagę, że: „...termin "edukacja ekologiczna" uwzględnia człowieka, czyli obejmuje także sferę kultury i zobowiązuje do holistycznego podchodzenia do zjawisk przyrody i cywilizacji”. [s. 337] Autorka uważa, że: „...dla zrównoważonego rozwoju ważna jest zmiana wartości i wzorów zachowań ludzi, czyli stylu życia, a te wymagają wyposażenia ludzi w wiedzę o funkcjonowaniu ekosystemów i potrzebie chronienia różnorodności biologicznej.” [s. 337] Znaczenie edukacji jest coraz większe, w tym edukacji ekologicznej, która powinna obejmować: „...uświadomienie globalnego charakteru środowiska; pomoc w dotarciu do niezbędnych informacji o środowisku i ważnych problemach; kształcenie i umacnianie prośrodowiskowych postaw, uświadamianie wartości oraz motywacji do ochrony i ulepszania przyrody; nabywanie kompetencji do oceny i rozwijania aktywności uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów środowiska. Znaczenie edukacji dotyczy zwłaszcza obszarów chronionych, które stają się swoistym poligonem, na którym wypróbowywane są rozmaite formy i metody edukacji ekolo-

gicznej. (...) *ESE Natura 2000 jest dla Polski nowym podejściem do ochrony przyrody, które wymaga od społeczności lokalnych, objętych tym programem wsparcia w zrozumieniu nowych zasad i dostrzeżenia w nim szans dla siebie*". [s. 338]

Autorka omawia edukację ekologiczną w świetle instytucji i dokumentów międzynarodowych, m.in. przypomina Unię Ochrony Przyrody utworzoną w 1948 r. Pisz o ekologii w nauce społecznej Kościoła katolickiego, zwraca uwagę, że chrześcijaństwo, które do niedawna: „...dostarczało uzasadnienia do podboju przyrody i jej instrumentalnego traktowania przez człowieka, zmienił wrogi stosunek do niej” [s. 340], o czym świadczą wypowiedzi papieży – Pawła VI, Jana Pawła II i Benedykta XVI. Omawia problemy edukacji ekologicznej w świetle badań mieszkańców gmin objętych programem ESE N2000. Wyniki badań wskazują m.in. na silny wpływ informacyjny mediów, które dla wielu respondentów były źródłem wiadomości o sieci N2000, natomiast znikomy był udział lokalnych źródeł informacji, co zdaniem autorki pozwala przypuszczać, że konsultacje społeczne nie są traktowane poważnie przez władze, w konsekwencji podważa to zaufanie lokalnych społeczności i staje się źródłem konfliktów i oporów wobec sieci N2000.

W kształtowaniu wiedzy ekologicznej duże znaczenie ma doświadczenie osobiste, wynikające z zamieszkiwania na terenach wiejskich oraz posiadanie i uprawianie ziemi, zwłaszcza mniejszych arealów, zwiększające wrażliwość na przyrodę, natomiast rolnicy gospodarujący na dużą skalę, troszcząc się o własny interes, respektują rygorystyczny WOR, wykorzystując płatności programu rolnośrodowiskowego. Badania wykazały, że niewiele osób zawdzięczało wiedzę o ochronie środowiska organizacjom ekologicznym, o których przeważały opinie negatywne. Większość respondentów opowiadała się za edukowaniem wszystkich ludzi, bez względu na wiek, przez całe życie.

W obszernych „refleksjach i rekomendacjach”, autorka porusza wiele kwestii, m.in. zwraca uwagę, że w Polsce edukacja w zakresie ochrony środowiska jest finansowana głównie ze środków państwowych, natomiast brakuje donatorów, którzy za granicą mają w tym znaczący udział. „*Budowanie świadomości ekologicznej w społecznościach lokalnych nie jest łatwe zwłaszcza tam, gdzie lęk o przetrwanie, złe warunki życia, słaba komunikacja międzyludzka i instytucjonalna obniżają skuteczność edukacji*”. [s. 350] Autorka uważa, że w procesie edukacji są ważniejsze: „...*intuicja, wyobraźnia, szeroko rozumiana sztuka, twórczość, własne doświadczenie oraz różne formy ekspresji i aktywności edukacyjnej uczących się niż (...) model edukacji autorytarnej i sformalizowanej. Edukacja to (...) dialog z przyrodą nawiązywany przez jej badanie, obserwowanie, eksperymentowanie, a zwłaszcza bezpośrednio więzi ze środowiskiem przyrodniczym, co zapewnia rozwój emocjonalny i poznawczy młodych ludzi*.” [s. 350] Spojrzenie na edukację i na przyrodę w kategoriach syste-

mowych – „...związków i integracji, czyli powiązań środowiska przyrodniczego ze społeczeństwem i gospodarką (...) wymaga partycypacji społecznej, ta bowiem koncepcja zaleca współpracę, współdziałanie instytucji i organizacji, łączenie rozmaitych dziedzin wiedzy oraz odwoływania się do różnych dyspozycji i kompetencji człowieka”. [s. 351]

Autorka uważa, że: „bardziej niż edukacja, zachowania przyjazne wobec środowiska mogą wywoływać dostrzegane korzyści ekonomiczne. (...) Odpowiednie struktury bodźców prawno-administracyjnych, edukacyjnych, ekonomicznych i organizacyjnych – jeżeli zharmonizowane są w czasie oraz pozostają w sprzężeniu wzajemnym i w odpowiednim następstwie – sprzyjają postawom proekologicznym mieszkańców i mogą dawać efekty synergiczne. Wymaga to umiejętności podjęcia skutecznych działań prewencyjnych (z długoterminowym wyprzedzeniem)”. [s. 352]

Autorka krytycznie ocenia procesy edukacji ekologicznej („komunikacji społecznej”), pisze: „Wśród nauczycieli kształconych pozytywnie oraz we władzach lokalnych dominuje tendencja do jednostronnego informowania, bez troski o informacje zwrotne, przeważa dążenie do objęcia wszystkiego kontrolą, a nie partnerski dialog. Jest rzadkością troska o podmiotowość, czyli respektowanie uwarunkowań wewnętrznych człowieka i zbiorowości. Uspołecznienie rozwiązywania lokalnych problemów i podejmowania decyzji wymaga zwłaszcza identyfikacji liderów opinii i interesariuszy dla zapewnienia reprezentatywności mieszkańców i ich problemów”. [s. 354]

Niewiele jest w edukacji ekologicznej oddziaływania na sferę uczuć estetycznych i etycznych, co wymaga: „...odpowiedzialności za stan przyrody, przezorności i powściągliwości w konsumpcji oraz solidarności międzyludzkiej.” [s. 355] „Potrzebne są nowe obyczaje prośrodowiskowe, by przyroda, krajobraz stały się źródłem duchowej odnowy wspólnot lokalnych, a troska o stan środowiska była czynnikiem sprzyjającym budowaniu więzi. Są nowe obyczaje, np. w środowisku sadowniczym, w którym obchodzi się święto jabłoni. W rekomendacjach zwraca także uwagę na znaczenie problemów natury metodologicznej zaobserwowanych w toku badań i analiz materiałów empirycznych.” [s. 357]

6.3. Koncepcja systemu publicznego wsparcia rolnictwa na obszarach europejskiej sieci ekologicznej

A. Boltromiuk omawia kilka grup problemów. Pierwsza to mechanizmy internalizacji środowiskowych efektów zewnętrznych rolnictwa. „Publiczne wsparcie rolnictwa w ramach WPR jest coraz bardziej zależne od

przestrzegania wymogów ochrony zasobów i walorów przyrodniczych – transfery nabierają charakteru zapłaty za świadczenia rolnicze (środowiskowe funkcje rolnictwa) na rzecz przyrody i krajobrazu, które stanowią dobra publiczne. Od 1992 r. z każdą reformą WPR zwiększała liczbę celów środowiskowych, ewoluując w kierunku polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, gdzie produkcyjne funkcje rolnictwa ustępują miejsca szeroko rozumianym funkcjom społecznym i środowiskowym”. [s. 359/60] Dyskutuje się także zmianę całej filozofii i legitymizacji rolnictwa: od protekcjonizmu i polityki sektorowej (tradycyjna polityka rolna) do idei wynagradzania rolników za dostarczane społeczeństwu dobra i usługi o charakterze publicznym.

Instrumentem WPR, który (...) ma zmniejszyć zagrożenia związane z intensyfikacją produkcji rolnej i przyczynić się do ochrony środowiska w szerokim znaczeniu, jest „zasada zgodności środowiskowej” (cross-compliance) od 2007 r. egzekwowana w krajach UE-15, a w Polsce i innych krajach Unii ma obowiązywać od 2013 r. Zgodność środowiskowa oznacza uzależnienie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich i płatności z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013) od spełnienia przez rolników wymagań dotyczących utrzymania gruntów gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej, zgodnej ze standardami środowiskowymi Unii. Od 1 stycznia 2009 r. w ramach SMR – podstawowych wymogów w zakresie gospodarowania (Statutory Management Requirements) – wprowadzono nowe wymagania dotyczące ochrony środowiska. „*Docelowo otrzymanie płatności bezpośrednich zgodnie z zasadą cross-compliance uwarunkowane będzie przestrzeganiem przez rolników wszystkich obowiązujących norm prawnych, w tym dotyczących zwłaszcza ochrony środowiska, ochrony zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt oraz sposobów użytkowania gruntów w sposób nie pogarszający ich jakości, zawartych w 15 dyrektywach i 4 rozporządzeniach UE. W wypadku nieprzestrzegania standardów środowiskowych unijne dopłaty będą redukowane proporcjonalnie do naruszeń”.* [s. 362] Wśród instrumentów WPR zachęcających do dostarczania środowiskowych dóbr publicznych na rynek szczególnie ważny jest program rolnośrodowiskowy. Autor uważa, że otwartą pozostaje kwestia, „...czy i na ile uda się wywołać i utrwalić wśród mieszkańców wsi przeświadczenie o konieczności stosowania się do obowiązujących standardów środowiskowych i racjonalnego gospodarowania jego zasobami, by nie wrócili do wcześniejszych praktyk”. [s. 363]

Druga grupa poruszanych problemów dotyczy publicznego wsparcia rolnictwa w ramach programu „Płatności dla obszaru N2000”, którego zadaniem jest pomoc rolnikom w związku z ograniczeniami i zaleceniami

dotyczącymi ochrony środowiska, utrzymania właściwego stanu siedlisk przyrodniczych oraz ostoi gatunków roślin i zwierząt występujących na użytkach rolnych obszaru N2000. Dla rolnictwa zasadniczo oznacza to ekstensywne gospodarowanie, czyli: w niewielkich gospodarstwach – na ogół przywrócenie ekstensywnego użytkowania gruntów wyłączonych z produkcji; w małych i średnich (5-15 ha UR) raczej utrzymanie istniejących ekstensywnych form użytkowania; w wypadku dużych, towarowych podmiotów – obniżenie lub ograniczenie wzrostu poziomu ekstensywności. Z wielkością gospodarstwa zmienia się rola omawianej płatności. W mniejszych gospodarstwach będzie mieć charakter zachęty do ekstensywnego gospodarowania, w średniej wielkości – zachętę do wyboru ekstensywnych metod produkcji – i równocześnie odgrywać rolę rekompensaty utraconych korzyści z intensyfikacji; w dużych gospodarstwach kluczowa będzie rola kompensaty, (wraz ze wzrostem wielkości gospodarstwa rośnie rola dopłat rekompensaty za ponoszone koszty ekonomiczne i alternatywne). Skuteczność zachęty i adekwatność rekompensaty będzie zależęć od przyjętych stawek płatności i stopnia skomplikowania mechanizmu wsparcia.

Trzecia grupa problemów to przykładowe warianty konstrukcji nowej płatności i kalkulacje stawki płatności. Czwarta grupa to rekomendowany system płatności dla obszarów Natura 2000 – „Kompleksowa płatność powierzchniowa” i jej uzasadnienie. W związku z wdrażaniem nowej płatności autor zauważa, że tylko pozornie nie wydaje się to zbyt skomplikowane. W rzeczywistości, zwłaszcza poza sferą instytucjonalną, istnieje wiele problemów i niewiadomych, oraz rodzi się wiele pytań i wątpliwości, część z nich wymienia. *„Mimo wszystkich trudności i zastrzeżeń związanych z wprowadzeniem nowych płatności, należy przyznać, zauważa autor, że i tak są uprzywilejowaną grupą społeczno-zawodową gospodarującą na terenach ESE N2000, czego nie mają inni gospodarujący w sieci Natura 2000, a należałoby także na nich zwrócić uwagę i zaproponować rekompensaty, m.in. rolnikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą kolidującą z wprowadzonymi nowymi wytycznymi.”* [s. 396]

Swoje rozważania autor kończy uwagą: *„Wspólnotową politykę rolną i obszarów wiejskich kształtują trzy główne trendy (czynniki): koniunkturalizm (gra interesów państw członkowskich); moda i elementy inercyjne. Zainteresowanie ochroną środowiska przyrodniczego to raczej mody. W prawdzie moda ta mija (...) ale kwestie dbałości o przyrodę, ochrony agrosystemów zdążyły się zinstytucjonalizować. Niestety, w Polsce zagadnienia środowiskowe nie stały się jeszcze trwałym elementem w priorytetach krajowej polityki wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich”.* [s. 396]

W podsumowaniu pracy A. Bołtromiuk i M. Kłodziński piszą: „*Konkludując, Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 to rzeczywista i praktyczna realizacja idei ochrony różnorodności biologicznej wspólnej dla wszystkich krajów UE oraz wyraz społecznej potrzeby zachowania gatunków i siedlisk zagrożonych wyginięciem. Praktykę funkcjonowania obszarów Natura 2000 można opisać, opierając się na czterech podstawowych kryteriach: (1) sprawności, (2) efektywności organizacji i zarządzania siecią, (3) skutecznej ochrony zlokalizowanych tam wartości przyrodniczych, (4) adekwatności finansowania podejmowanych działań ochronnych (...)* Przeprowadzone badania i analizy wskazują, że w Polsce, podobnie jak i na poziomie UE, jest jeszcze wiele do zrobienia, by skutecznie ochronić najcenniejsze w Europie enklawy przyrodnicze i bogate (jeszcze) zasoby różnorodności biologicznej”. [s. 410]

Robert Korsak, emerytowany Radca Prezesa KRUS.