

Uzasadnienie funkcjonowania ubezpieczeń społecznych, w tym ubezpieczenia społecznego w rolnictwie

Joanna Pawłowska-Tyszko

Abstrakt

Problem ryzyka w rolnictwie dotyka, jak w każdej innej działalności, wielu jego obszarów nie tylko o charakterze gospodarczym, lecz także społecznym. W dobie narastania kryzysu społecznego poszukiwanie wzorców dla funkcjonowania państwa opiekuńczego wydaje się być zasadne. Jednym z instrumentów łagodzących ryzyko socjalne, tak aby można je było włączyć do normalnego funkcjonowania społeczeństw, są ubezpieczenia społeczne. Celem niniejszego opracowania była identyfikacja przesłanek uzasadniających konstruowanie powszechnych systemów ubezpieczeniowych, ze szczególnym uwzględnieniem ubezpieczeń społecznych w rolnictwie. U podstaw konstrukcji systemów ubezpieczeniowych przeznaczonych dla rolnictwa leżą przesłanki natury społeczno-ekonomicznej (strategiczne znaczenie sektora rolnego dla gospodarki i zachowania równowagi społeczno-środowiskowej, duża niepewność i nieprzewidywalność prowadzenia działalności rolniczej, a także duże wahania dochodu), jak również politycznej, co wyjaśnia teoria wyboru publicznego.

Słowa kluczowe: ENASP, KRUS, rolnictwo, systemy ubezpieczeniowe, ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia społeczne w rolnictwie.

Joanna Pawłowska-Tyszko, dr inż., Zakład Zarządzania i Finansów Rolnictwa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.

Wstęp

Świat ryzyka nigdy nie był i nie jest stabilny z powodów zarówno obiektywnych, które dotyczą ewolucji materiału podlegającego ubezpieczeniu, jak i subiektywnych, które zależą od postrzegania ryzyka. Problem dotyczy nie tylko ryzyka o charakterze gospodarczym, lecz także, a może przede wszystkim o charakterze społecznym. Patrząc bowiem przez pryzmat narastania ryzyka społecznego (pandemia COVID-19, wojna na Ukrainie, zmiany wzorców życia), a co za tym idzie pojawiania się zupełnie nowych grup ryzyka o charakterze socjalnym, poszukiwanie przesłanek stanowiących uzasadnienie do występowania systemów zabezpieczających skutki zaistnienia ryzyka socjalnego wydaje się zasadne.

Jednym z instrumentów łagodzących ryzyko socjalne, tak aby można je było włączyć do normalnego funkcjonowania społeczeństw są ubezpieczenia społeczne. Jak zauważa M. Góra powodem, dla którego organizuje się powszechny system emerytalny, zamiast pozostawienia problemu finansowania konsumpcji w okresie starości wyłącznie samym zainteresowanym, jest szeroko rozumiana korzyść płynąca dla społeczeństwa ze złagodzenia tego problemu¹. Sprowadza się ona do tego, że od pewnego wieku człowiek nie jest w stanie uzyskiwać dochodów i ktoś inny musi się tym dochodem z nim podzielić. Metody dokonywania tego podziału mogą być różne i mogą powodować różnorakie konsekwencje. Istotną zatem kwestią wydaje się również poszukiwanie przesłanek stojących za wyodrębnieniem specjalnych systemów dla rolników z krajowych systemów ubezpieczeniowych. Problem ten wydaje się ważny, jak zauważa bowiem I. Jędrzejczyk², rolnicy czy też gospodarstwa rolne stanowią bardzo wyrazistą grupę społeczną, tworzącą zwartą strukturę ryzyka, co stanowi przesłankę do wyodrębniania z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych systemów przeznaczonych dla rolników.

Celem opracowania jest identyfikacja przesłanek uzasadniających konstruowanie powszechnych systemów ubezpieczeniowych, ze szczególnym uwzględnieniem ubezpieczeń społecznych w rolnictwie.

1. M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2003.

2. I. Jędrzejczyk, *Europejski Model Społeczny a krajowe i zagraniczne doświadczenia w kształtowaniu zabezpieczenia społecznego na wsi*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74).

Ekonomiczne uzasadnienie występowania ubezpieczeń społecznych

Z przeglądu definicji ubezpieczeń społecznych wynika, że są one gwarancją daną każdemu, że w każdych okolicznościach będzie miał on dochód wystarczający do zapewnienia sobie i rodzinie godnego życia lub przynajmniej na minimalnym poziomie utrzymania³. Definicja ta nawiązuje do bezpieczeństwa społecznego i ekonomicznego, które we współczesnych realiach zaliczane są do jednych z najistotniejszych czynników rozwoju. Można pokusić się o stwierdzenie, że w naszych społeczeństwach ubezpieczenie jest dobrem pierwotnym, gdyż stanowi warunek dostępu do innych dóbr, które pozwalają na zaspokojenie podstawowych potrzeb, np. mieszkania, wypoczynku, dostępu do opieki, ochrony przed klęskami żywiołowymi itp.

W państwach europejskich funkcjonowanie ubezpieczenia społecznego opiera się na dwóch modelach: Bismarcka oraz Beveridge'a. Obecnie te tradycyjne modele nie nadążają za zmianami na rynku pracy (m.in. nowe formy zatrudnienia) i wielu ekspertów zauważa, że w tym obszarze potrzebne są reformy w systemach ubezpieczeń społecznych⁴. Niezależnie jednak od konieczności przeprowadzenia reform istnieje wiele przesłanek uzasadniających występowanie ubezpieczeń społecznych.

Główne uzasadnienie dla występowania ubezpieczeń społecznych wiąże się ze sprawiedliwością społeczną, wolnością i bezpieczeństwem. Jednak społeczne systemy ubezpieczeniowe mają również wiele zalet ekonomicznych, które stanowią przesłanki do ich konstruowania. Obejmują one przezorność i skłonność osób do oszczędności prywatnych, wyrównanie konsumpcji w czasie, niwelowanie niedoskonałości i niekompletności prywatnych rynków ubezpieczeń czy poprawę pozycji ekonomicznej osób w podeszłym wieku. Patrząc przez pryzmat samego rolnictwa, ubezpieczenia społeczne przyczyniają się również do poprawy struktury agrarnej i generacyjnej gospodarstw rolnych.

Z ekonomicznego punktu widzenia podstawową przesłanką wprowadzania ubezpieczeń społecznych jest przezorność i skłonność osób do oszczędzania. W teorii ekonomii istnieje wiele definicji oszczędzania, co świadczy o jej

3. A. Grzebieniak, *Polski system ubezpieczeń społecznych – zalety i wady*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2007, nr 4; W. Sułkowska W. (red.), *System ubezpieczeń społecznych*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2014; G. Szpor (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Wydanie IV, Warszawa, Lexisnexis, 2011.

4. A.B. Atkinson, *Nierówności. Co da się zrobić?*, Warszawa, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Wydanie 1, 2017.

niejednoznaczności i wielowątkowości⁵. Sednem tych definicji jest odwołanie się do teorii racjonalności zachowań konsumentów, na której oparte jest wiele modeli oszczędzania (Hipoteza Cyklu Życia, ang. *Life Cycle Hypothesis*) – prace A. Ando i F. Modiglianiego, teoria permanentnego dochodu (ang. *Permanent Income Hypothesis*) – prace M. Friedmana czy behawioralna hipoteza cyklu życia odnosząca się do teorii samokontroli i podejmowania decyzji o odroczonych konsekwencjach – prace H. Shefrina i R. Thaler⁶. Motywy gromadzenia oszczędności dogłębnie tłumaczy hipoteza cyklu życia, która ma fundamentalne znaczenia dla percepcji procesu oszczędzania. Przy założeniu, że jednostki są racjonalne i nie występuje niepewność, stopa procentowa wynosi 0, a gospodarstwa nie dziedziczą aktywów – autorzy tej teorii stwierdzili, że głównym motywem oszczędzania jest dążenie do wyrównywania (wygładzania) poziomu konsumpcji podczas trwania całego życia. W szczególności jednostki oszczędzają w okresie aktywności zawodowej po to, by móc sfinansować konsumpcję w okresie emerytalnym. W efekcie możliwe jest ciągle proporcjonalne konsumowanie dochodu (jako sumy dochodów). Hipotezę tę uzupełnia teoria permanentnego dochodu M. Friedmana, która zakłada, że wysokość oszczędności jest uzależniona od różnicy między dochodem bieżącym a permanentnym, czyli takim, który odzwierciedla oczekiwaną wartość dochodu. Oznacza to, że człowiek w okresie „prosperity” wydaje mniej po to, by w gorszych czasach móc utrzymać dany poziom życia. Behawioralna hipoteza cyklu życia, najbardziej współczesna, odnosi się do założeń psychologicznych: teorii samokontroli, systemu kont mentalnych, zjawiska framingu (efektu sformułowania, ramowania). Teoria ta wskazuje (podobnie jak teoria perspektywy), że ludzie w swoich wyborach ujawniają skłonność do łamania zasad teorii racjonalnego wyboru, m.in. zasady stałości preferencji w dyskontowaniu przyszłych dochodów i konsumpcji. Przy pominięciu wielu wad tych teorii mają one zastosowanie praktyczne i stanowią podstawę do kreowania polityki gospodarczej państwa, zwłaszcza w obszarach projektowania transferów społecznych, lepszego przewidywania i uwzględniania potrzeb społecznych, kształtowania polityki społecznej, w tym systemów emerytalnych i programów oszczędnościowych. Programy te mogą mieć na celu zapewnienie odpowiedniego zabezpieczenia na emeryturze, uwzględniając różnice w dochodach i możliwościach oszczędnościowych jednostek.

5. I. Fisher, *The theory of interest*, London, Macmillan, 1930; J.M. Keynes, *A Treatise on Money*, t. 1 i t. 2, London, Macmillan, 1930; J.M. Keynes, *The General Theory of employment, interest of money*, London, Macmillan, 1936; L.J. Kotlikoff, *Saving* [w:] *Concise Encyclopedia of Economics*, 2nd ed., ed. D.R. Henderson, Library of Economics and Liberty, Indianapolis 2008.

6. T. Zaleskiewicz, *Psychologia ekonomiczna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2011; K-E. Wärneryd, *Oszczędzanie* [w:] *Psychologia ekonomiczna*, red. T. Tyszka, Gdańsk, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, 2004.

Przegląd ww. teorii wskazuje, że podstawą rozwoju systemów ubezpieczeniowych jest znajomość motywów leżących u podstaw oszczędzania, których analiza pozwoliła na wyróżnienie trzech typów oszczędzania: kontraktowych, dobrowolnych i resztowych⁷. Takie podejście wynika z faktu, że ludzie różnią się zdolnością do radzenia sobie z niedoborem dóbr teraz i w przyszłości. Różnią się też poziomem zamożności i oszczędności, które mają zapewnić zaspokojenie przyszłych potrzeb⁸. Stąd też poszukiwanie motywów oszczędzania może być pomocne przy konstruowaniu rozwiązań zapewniających odpowiedni poziom konsumpcji wszystkim ludziom w różnych stadiach ich życia. Badania A. Smitha⁹ wskazują, że immanentną cechą wszystkich ludzi jest poprawa lub zapewnienie sobie lepszej przyszłości, która może nastąpić tylko poprzez efektywną akumulację (pragnienie oszczędzania i gromadzenia pieniędzy). Jak zauważa G. Katona¹⁰, jednym z podstawowych powodów oszczędzania jest powstrzymywanie się od bieżącej konsumpcji na rzecz konsumpcji odroczonej w czasie, co wskazuje, że nasze oszczędności zależą zarówno od możliwości, jak i od skłonności do konsumowania, które można mierzyć. Ważną rolę w procesie oszczędzania odgrywa świadomość przyszłego ryzyka, a co za tym idzie związana z nim niepewność, co może być bazą do konstruowania systemów ubezpieczeniowych¹¹. Wskazać należy również na zdolność ludzi do spostrzegania przyszłych potrzeb i formułowania oczekiwań, bez których nie powstałyby oszczędności¹². Ważną cechą przy dokonywaniu wyborów związanych z oszczędzaniem jest oczekiwana długość życia, która współcześnie wykorzystywana jest w konstrukcjach systemów ubezpieczeniowych. Przegląd prac wczesnych ekonomistów nad oszczędzaniem pozwala na skonstruowanie zestawu najważniejszych psychologicznych idei/motywów oszczędzania, wśród których wymienia się:

- 1) powszechne pragnienie efektywnej akumulacji i poprawy przyszłości;
- 2) zapobiegliwość i nawyki oszczędzania;
- 3) samokontrola i siła woli, jako determinanty zapobiegliwości;
- 4) niepewność przyszłości i rola oczekiwań;
- 5) selektywna percepcja i ograniczone możliwości poznawcze;
- 6) horyzont czasowy lub postawa wobec przyszłości.

7. G. Katona, *Psychological economics*, New York, Elsevier, 1975.

8. K-E. Wärneryd, op. cit.

9. A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, t. 1 i t. 2, Indianapolis, Liberty Classics, 1776.

10. G. Katona, op. cit.

11. W.S. Jevons, *The theory of political economy*, Wyd. 4, Macmillan and Co., London 1871/1911.

12. E. von Bohm-Bawerk, *Positiv theory the Kapitales*, Dritte Auflage, Zweiter Halbband, Innsbruck, Verlag der Wagner'schen Universitäts-Buchhandlung, 1888.

Patrząc poprzez pryzmat motywów leżących u podstaw oszczędzania, co przekłada się również na potrzebę konstruowania systemów ubezpieczeniowych, można zauważyć, że reakcje zachowań różnych grup osób mogą być bardzo zróżnicowane. Jak zauważają J. Kulawik i M. Soliwoda, w każdy system PAYG (ang. *pay-as-you-go*, repartycyjny system emerytalny) – czy to oparty na modelu Bismarcka, czy Beveridge’a – wbudowane jest napięcie między przymusowym oszczędzaniem a redystrybucją, a w ślad za tym zróżnicowany stosunek jednostek do prywatnych oszczędności na starość¹³. Potwierdzają to badania P.A. Boucharda, St-Amanta i J.D. Gardona¹⁴, z których wynika, że każdy człowiek ma określone preferencje do samokontroli, a więc pewien mechanizm zaangażowania, który ma chronić go przed różnymi pokusami. Większość ludzi odracza decyzje o dobrowolnym oszczędzaniu na korzyść bieżącej konsumpcji, która jest bezpośrednią i szybką gratyfikacją. Potwierdzają to również badania A. Marchala¹⁵, który zauważa, że ludzie wykazują skłonność do oszczędzania na określony cel w perspektywie najbliższej przyszłości, pomijając tym samym regularne oszczędności ukierunkowane na koniec życia. J. Elster¹⁶ zauważa natomiast, że ludzie często podejmują działania o charakterze wyprzedzającym, odnoszące się do przyszłych wydarzeń, które nazwał dobrowolnym zniewoleniem. Pojęcie to jest nieco szersze niż samokontrola choćby dlatego, że nie ogranicza się tylko do działań pojedynczych osób, ale całych społeczeństw. Dobrowolne zniewolenie może stanowić przesłankę do rozwoju systemów ubezpieczeniowych, ponieważ zabezpiecza przed tzw. dyskontowaniem hiperbolicznym¹⁷, w taki sposób, że wybór transferów w czasie jest zabezpieczony za pomocą odpowiednio skonstruowanego kontraktu. Argumenty te przemawiają za potrzebą konstruowania modeli na wzór modelu Bismarcka, w których samokontrola zostaje przejęta przez państwo i uzasadnia funkcjonowanie systemów ubezpieczeniowych, w tym również w rolnictwie. Należy jednak mieć na uwadze, że obecnie funkcjonujące systemy, pomimo ich niezaprzeczalnych zalet, wymagają interwencji w zakresie nowych rozwiązań konstrukcyjnych, które wynikają z obecnych uwarunkowań rynku pracy i powinny wychodzić im naprzeciw. Problem ten nie jest wszak tematem niniejszego opracowania.

13. J. Kulawik, M. Soliwoda, *Ubezpieczenia społeczne w ekonomii* [w:] *Ubezpieczenia społeczne rolników a teorie ekonomii, finansów i wyboru publicznego*, red. nauk. J. Kulawik, Warszawa, IERiGŻ PIB, 2019.

14. Ibidem.

15. A. Marshall, *Principles of economics: An introductory volume*, Wyd. 8, London, Macmillan, 1890.

16. J. Elster, *Ulysses Unbound*, New York, Cambridge University Press, 2000.

17. Dyskontowanie hiperboliczne można określić jako premię za natychmiastową przyjemność, rodzaj nieracjonalności ekonomicznej polegającej na uzyskaniu szybkiej gratyfikacji w zamian za utratę wymiernych korzyści w przyszłości. Na efekt dyskontowania hiperbolicznego można zrzucić wiele przywar, a wśród nich m.in. niechęć do oszczędzania. Z drugiej strony przejawia się w nim swego rodzaju specyficzna racjonalność związana z niepewnością przyszłości, polegająca na odrzucaniu przyszłych zysków na korzyść bieżącej konsumpcji.

Kolejnym argumentem leżącym u podstaw konstrukcji systemów ubezpieczeniowych jest stabilizowanie ich konsumpcji w czasie. Wyrównywanie konsumpcji (ang. *consumption smooth*) wiąże się z ograniczeniem konsumpcji w latach, w których osiągane są relatywnie wysokie dochody, żeby podnieść jej poziom w okresie uzyskiwania niskich dochodów. Jest to ściśle związane z omówionym wyżej procesem oszczędzania, czyli odkładaniem pewnej części bieżących dochodów na przyszłość, co wyjaśniają również opisane wyżej teorie. Najprostszym mechanizmem, który umożliwia jednakową konsumpcję, a więc równą użyteczność z tytułu ubezpieczenia społecznego w całym okresie życia, jest tzw. annuita. Według J. Kulawika i M. Soliwody jest to plan ubezpieczeniowy, w którym płaci się określoną składkę, w przyszłości uzyskując w zamian regularnie określone świadczenia aż do końca życia¹⁸. Uzasadnieniem interwencji państwa w obszarze wprowadzania tak skonstruowanych systemów ubezpieczeń społecznych jest niedoskonałość prywatnych rynków ubezpieczeniowych. Trudności z funkcjonowaniem rynku ubezpieczeń to przede wszystkim: asymetria informacji między sprzedającym a kupującym (ukrywającym informacje np. o własnym stanie zdrowia) oraz związana z nią selekcja negatywna kupujących annuity (przewaga informacyjna potencjalnego nabywcy ochrony względem jej oferenta). Drugim zjawiskiem, będącym również pochodną asymetrii informacji jest obniżenie motywacji przez nabywcę ubezpieczenia do staranności w przeciwdziałaniu skutkom zdarzenia ryzykownego. Ponadto wiele osób, zwłaszcza w młodym wieku, może bagatelizować problem oszczędzania na starość, chorobę lub też zakup annuitów (jako pewnej formy samoubezpieczenia socjalnego), co jest zachowaniem naturalnym i wynika z preferowania bieżącej konsumpcji. Należy zauważyć bowiem, że większość ludzi – w swoich decyzjach konsumpcyjnych – cechuje się przesadnymi preferencjami czasowymi, tzn. stosuje wysokie stopy dyskontowe dla korzyści i kosztów występujących w odległym czasie. Powoduje to, że bardziej preferują konsumpcję bieżącą nad przyszłą. Trudno zatem oczekiwać, aby takie osoby zmieniły swoje preferencje czasowe i były gotowe do nabywania prywatnej ochrony ubezpieczeniowej. Niewystarczająco niski poziom oszczędności prywatnych obywateli może pojawić się również przy zwiększonym prawdopodobieństwie finansowego wsparcia ze strony państwa. Problemy te mogą częściowo łagodzić publiczne systemy ubezpieczeniowe, których konstrukcja opiera się na składce poprawnej aktuarialnej, co pozwala na redukcję konsumpcji w okresach korzystnych w celu ochrony jej przed spadkiem w okresach gorszych.

Wśród argumentów, które przemawiają za odprowadzaniem składki ubezpieczeniowej, a tym samym uzasadniających potrzebę konstruowania publicznych systemów

18. J. Kulawik, M. Soliwoda, *Ubezpieczenia społeczne ...*, op. cit.

ubezpieczeniowych, należy również wymienić: (1) wyższą użyteczność oczekiwaną dochodu przy posiadaniu ubezpieczenia niż w sytuacji odwrotnej; (2) malejącą wraz ze wzrostem awersji do ryzyka krańcową użyteczność konsumpcji, co oznacza, że osoby o niskiej tolerancji ryzyka boją się spadku konsumpcji i w tym celu są skłonne opłacić wyższą składkę ubezpieczeniową, aby w przyszłości wyrównać swoją konsumpcję, jak również (3) motywacje altruistyczne. Niewątpliwie nabycie polisy jest uszczupleniem stanu gotówki dla osoby z awersją do ryzyka. Jak zauważają J. Kulawik i M. Soliwoda, okoliczność ta w dużym stopniu wyjaśnia powszechną w świecie niechęć rolników do ochrony ubezpieczeniowej przed wieloma ryzykami, jeśli nie stosuje się rozległego subsydiowania składek¹⁹. To może tłumaczyć także konieczność tak wysokiego subsydiowania społecznych systemów ubezpieczeniowych. Należy ponadto zauważyć, że niski poziom oszczędności stanowi przesłankę wyjaśniającą obecność obowiązkowego charakteru ubezpieczeń społecznych. To celowe niezabezpieczanie się sprowadza się bowiem do problemów negatywnych efektów zewnętrznych (kosztów zewnętrznych), które mogą być zneutralizowane przez regulacje w postaci obowiązku ubezpieczania się. W odniesieniu do systemu emerytalnego R. Holzmann ujął to następująco: „Przymusowy (minimalny) system emerytalny jest ubezpieczeniem państwa przed pasożytami”²⁰. Wyjaśnia to również J.A. Culyer²¹ – analizuje problem motywacji altruistycznych jako przyczynę pojawienia się obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. P. Zweifel i R. Eisen argumentują, że osoba bogata ze względu na silne odczuwanie negatywnych efektów zewnętrznych, w przypadku znalezienia się innej osoby w trudnym położeniu, jest skłonna zapłacić jakąś składkę ubezpieczeniową za osobę biedną. Niemniej jej krańcowa skłonność do płacenia składek na rzecz innej osoby w odróżnieniu od samoubezpieczenia jest malejąca, co uzasadnia potrzebę konstruowania systemów obowiązkowych. Podkreślają oni, że przy wysokim poziomie altruizmu i zaangażowania osoby bogatej możliwe jest osiągnięcie optimum społecznego, w którym zarówno osoba biedna, jak i bogata będą mogły korzystać z dobra publicznego. Taka sytuacja powoduje jednak spadek poziomu ochrony osoby bogatej oraz pojawianie się tzw. „efektu jazdy na gapę”, co wskazuje, że altruizm nie może być szeroko rozpowszechnionym rozwiązaniem. Zdaniem J. Kulawika²² jest to jednak mocny argument na rzecz wprowadzania przymusowych ubezpieczeń społecznych.

19. Ibidem.

20. R. Holzmann, *Die Bereitstellung von Zusatzrenten: Ziele, Formen und Zwänge. Hintergrund und grundsätzliche Überlegungen für die Tschechoslowakei*, Internationale Review für „Soziale Sicherheit” 1991, nr 1–2.

21. A.J. Culyer, *The Political Economy of Social Policy*, St. Martin's Press, 1980.

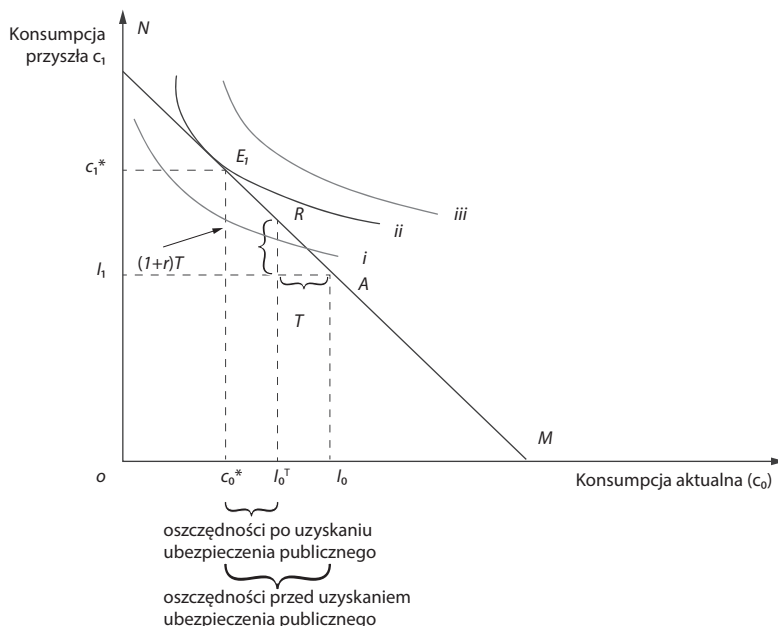
22. J. Kulawik, *Teoria wyboru publicznego jako narzędzie objaśniania genezy i rozwoju ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74).

Kolejnym argumentem przemawiającym za konstruowaniem publicznych systemów ubezpieczeniowych jest problem prywatnych oszczędności, które wypierane są przez ubezpieczenia publiczne, w sytuacji gdy korzyści z tych ubezpieczeń przekraczają zaktualizowaną wartość ucieleśnionej w nich składki. Problematyczna jest jednak korzyść, jaką można uzyskać w ramach ubezpieczenia – w dłuższej perspektywie jest ona przecież niepewna. Odwołując się bowiem do teorii użyteczności, każda jednostka dąży do jej maksymalizacji. Użyteczność może być jednak różna w zależności od tego, kiedy dane dobro mamy spożytkować. Zarówno teoria ekonomii, jak i zdrowy rozsądek podpowiadają nam, że powinniśmy większą użyteczność przypisywać bieżącej konsumpcji, niż tej samej otrzymanej później. Wynika to z dwóch podstawowych faktów, a mianowicie: (1) niepewności przyszłości, co sprawia, że nie zawsze będziemy mogli czerpać korzyści z odroczonej w czasie transferów oraz (2) przedkładania bieżącej wartości środków nad ich wartością przyszłą. Istnieje jednak możliwość wyrzeczenia się użyteczności wynikającej z bieżącej konsumpcji na rzecz użyteczności płynącej z przyszłej konsumpcji. Dzieje się tak oczywiście wtedy, kiedy użyteczność z przyszłej konsumpcji przewyższa tę bieżącą (gdy ilość skonsumowana w przyszłości będzie większa niż obecnie, choć możliwe są także inne powody wzrostu użyteczności). Wyjaśnia to krzywa ograniczenia budżetowego dla bieżącej i przyszłej konsumpcji, która pokazuje wymianę między bieżącą a przyszłą konsumpcją.

Problem ten został zaprezentowany na wykresie 1 i szczegółowo wyjaśniony przez J. Kulawik i M. Soliwodę²³ na podstawie badań H.S. Rosena, T. Gayera.

23. J. Kulawik, M. Soliwoda, *Ubezpieczenia społeczne ...*, op. cit.

Wykres 1. Efekt wypychania oszczędności prywatnych przez ubezpieczenia publiczne



Źródło: Opracowanie własne na podstawie H.S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance, Ninth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2010.

Linia MN oznacza ograniczenie budżetowe jednostki, która znajduje się w punkcie A . W punkcie A jednostka ta może przeznaczyć swój dochód na konsumpcję przyszłą (I_1) oraz konsumpcję bieżącą (I_0). Może też podjąć decyzję, że będzie konsumować o T jednostek pieniężnych mniej niż jej bieżący dochód, a wtedy będzie mogła o $(1+r)T$ jednostek pieniężnych konsumować w przyszłości i znajdzie się w punkcie D . Jeśli T potraktujemy jako konieczność zapłacenia składki emerytalnej (rodzaj podatku), to redukcji niewątpliwie ulegnie konsumpcja bieżąca z punktu I_0 do punktu I_0^T , równocześnie jednak powinna zwiększyć się konsumpcja przyszła (konsumpcja na emeryturze), o odcinek równy $(1+r)T$ (r oznacza stopę procentową, tj. stopę zwrotu). W takiej sytuacji konsumpcja przyszła jednostki przesunie się do punktu R . Gdyby jednak jednostka mogła oszczędzać i pożyczać przy stopie zwrotu r , optimum między konsumpcją obecną w okresie zatrudnienia a konsumpcją na emeryturze wyznaczyłby punkt E_1 . W przypadku przystąpienia do systemu emerytalnego jednostka, żeby pozostać w punkcie optimum, musiałaby zaoszczędzić kwotę $I_0^T - c_0^*$. A to oznacza mniejszą wartość niż wtedy, kiedy musiałaby oszczędzać przed wpłaceniem składek na ubezpieczenie społeczne ($I_0 - c_0^*$). W efekcie ubezpieczenia publiczne stają się tańszą alternatywą dla oszczędności prywatnych,

a co za tym idzie – prowadzą do ich wypierania. Sytuacja ta również uzasadnia występowanie ubezpieczeń społecznych w przestrzeni publicznej.

Brak przezorności oraz paternalizm państwowy to kolejny argument uzasadniający występowanie ubezpieczeń społecznych. W regulacji rynków skierowanej na ochronę konsumenta zakłada się jego racjonalność. Wychodząc jednak z założenia, że ludziom brakuje zdolności do planowania i ustalania dochodów na przyszłość lub też mają oni dość przejrzysty ogląd na przyszłość, okazuje się, że interwencje państwa – zwłaszcza w obszarze ubezpieczeń społecznych – są niezbędne. Na potrzebę działania państwa na niektórych rynkach wskazuje J.E. Stiglitz²⁴, który argumentuje, że pozostawienie konsumentom wolności wyboru rodzi obawy, że osoby mogą nie działać w swoim interesie i np. mogą nie ubezpieczać się na starość. Podkreśla on jednak, że na gruncie liberalizmu (ochrony wolnego rynku) państwo nie powinno ingerować w wybory osób, ponieważ działania podejmowane na rzecz pomocy jednym osobom skutkują naruszeniem praw innych. Tymczasem R.H. Thaler i C.R. Sunstein²⁵ zauważają, że w wielu sytuacjach paternalizm jest trudny do uniknięcia i wskazują m.in. na plany emerytalne, a konkretnie stworzenie zachęt do oszczędzania na emeryturę i przeznaczania odpowiedniego procentu swoich dochodów na składki. Biorąc bowiem pod uwagę ludzkie preferencje, jak również brak przezorności, ludzie oszczędzają znacznie mniej niż społeczeństwu wydaje się za odpowiednie. Stąd państwo paternalistyczne powinno wspomagać racjonalne wybory dokonywane przez osoby za pomocą tworzenia ram tych wyborów, zachęt, impulsów, ostrzeżeń i ujawniania informacji. Należy wyraźnie podkreślić, że paternalizm państwowy wymaga zaangażowania państwa w dostarczanie odpowiednich narzędzi zabezpieczenia socjalnego., wśród których istotną rolę odgrywają ubezpieczenia społeczne. Dogmatem ich istnienia jest brak przezorności, który stwarza warunki do pojawiania się przymusu. Jak wskazuje R. Pacud, przymus należy do głównych atrybutów systemów ubezpieczeniowych, stanowi jego cechę ekonomiczną, a w konkretnym czasie uzyskuje określony kształt normatywny²⁶. Powinno się jednak wyraźnie zaznaczyć, że istnieje dyskretna różnica pomiędzy przymusem a obowiązkowością. Przymus w ubezpieczeniach społecznych staje się potrzebny ze względu na większą skłonność do konsumpcji oraz korzystania z własnych zasobów aniżeli ich inwestowania oraz zabezpieczania sytuacji konsumpcyjnej w przyszłości. Wynika to z faktu, że ludzie z uwagi na długą perspektywę odpłaty uzyskiwanej w ramach procesu nabywania emerytur tylko w niewielkim stopniu wykazują się niezbędną przezornością.

24. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004.

25. R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Impuls. Jak podejmować właściwe decyzje dotyczące zdrowia, dobrobytu i szczęścia*, Poznań, Wydawnictwo Zysk i S-ka, 2008.

26. R. Pacud, *Rola przymusu w ubezpieczeniach społecznych*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 3.

Istotną przesłanką towarzyszącą konstrukcji systemów ubezpieczeniowych oraz wskazującą na potrzebę ich istnienia jest poprawa pozycji ekonomicznej osób w podeszłym wieku. W ostatnich latach obserwowany jest nasilający się proces starzenia społeczeństwa. Według danych Komisji Europejskiej w 1960 roku osoby 65+ stanowiły mniej niż 10% populacji. W 2015 roku było to 20% populacji. Według demografów w 2060 roku seniorzy będą stanowili 30% mieszkańców Europy. Jeśli chodzi o dane dotyczące Polski – są one zbieżne. Dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) wskazują, że udział osób starszych w populacji mieszkańców Polski systematycznie rośnie. Na koniec 2021 roku liczba osób w wieku 60 lat i więcej wyniosła 9,7 mln i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyła się o 0,2%. Odsetek osób starszych w populacji Polski osiągnął poziom 25,7%. Według prognozy GUS w roku 2030 w Polsce liczba ludności w wieku 60 lat i więcej ma wzrosnąć do poziomu 10,8 mln, a w 2050 roku ma wynieść 13,7 mln. Osoby starsze będą stanowiły odpowiednio około 29% i 40% ogółu ludności Polski. Obecnie w Unii Europejskiej na terenach wiejskich zamieszkuje tyle samo seniorów, co w miastach. W Polsce ten współczynnik wynosi 42% (wieś i tereny miejsko-wiejskie) oraz 58% (miasta). Osoby starsze, podobnie jak ogół ludności, częściej zamieszkują miasta niż wsie. W strukturze wieku ludności miast można zauważyć wyższy udział osób starszych niż na wsi. W 2021 roku wśród mieszkańców miast było 27,7% osób w wieku senioralnym, na terenach wiejskich wskaźnik ten osiągnął natomiast poziom 22,7% (odpowiednio 27,5% i 22,5% w 2020 roku). W miastach najliczniejszą grupę osób w wieku senioralnym stanowiły osoby w wieku 65–69 lat (25,8%), zaś na wsi osoby w wieku 60–64 lata, których udział w strukturze osób starszych ukształtował się na poziomie 28,7%.

Liczyby te nie napawają optymizmem, jeśli spojrzeć na stabilność systemów ubezpieczeniowych, które niezależnie od ich konstrukcji działają zawsze na zasadzie transferu od osób pracujących do emerytów. Co więcej, głównym źródłem dochodu osób starszych są emerytury i renty. W 2021 roku przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto wypłacane z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych ukształtowały się na poziomie 2 623 zł i wzrosły nominalnie o 6,9% w stosunku do 2020 roku. W przypadku rolników indywidualnych w tym samym okresie osiągnęły natomiast wartość 1 429 zł, co oznaczało nominalny wzrost o 3,8%. Mimo wzrostu przeciętnej miesięcznej emerytury i renty brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, jej relacja do przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej ukształtowała się na poziomie niższym niż w latach wcześniejszych. W 2021 roku relacja ta wyniosła 43,8 wobec 48,7 w 2015 roku. Podobna sytuacja miała miejsce w rolnictwie, tj. emerytura i renta rolnicza stanowiły zaledwie 23,8% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w 2021 roku, a w roku 2015 – 28,9%. Sytuacja ta nieco poprawia się bowiem w I półroczu 2023 roku – przeciętna miesięczna emerytura

brutto i przeciętna miesięczna renta brutto z pozarolniczego systemu ukształtowały się na poziomie 3 274,65 zł i były o 16,3% wyższe niż przed rokiem, natomiast przeciętna miesięczna emerytura brutto i przeciętna miesięczna renta brutto rolników indywidualnych w I półroczu 2023 roku wynosiły 1 779,71 zł i w skali roku zwiększyły się o 20,1%. Nadal jednak przeciętna miesięczna emerytura brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych stanowi zaledwie połowę przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej. Emerytura rolnicza i renta rolnicza stanowiły w tym okresie zaledwie 28,0% tego wynagrodzenia. Pomimo stosunkowo wysokiego wzrostu świadczeń i poprawiającej się relacji do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej nadal świadczenia kształtują się na relatywnie niskim poziomie. To wskazuje na postępujący problem ubożenia osób starszych zarówno w rolniczym, jak i pozarolniczym systemie emerytalnym. Dodać również należy, że świadczenie rolnicze jest o połowę niższe niż z pozarolniczego systemu, niemniej jednak nie należy oczekiwać zrównania świadczeń w tych systemach, trzeba bowiem mieć na uwadze sposób ich finansowania w obu systemach, a zwłaszcza udział ubezpieczonych w partycypacji składki. Co więcej, liczby te nie wskazują również na poprawę pozycji ekonomicznej osób starszych, które uzyskują prawo do świadczeń. Niemniej, jeśli cofniemy się do opisywanych przesłanek uzasadniających potrzebę funkcjonowania systemów ubezpieczeniowych, a zwłaszcza konstrukcji systemu bazującej na powszechności, to można wnioskować, że zostaje wyeliminowany efekt ubóstwa osób, które nigdy nie wykazywałyby skłonności do samoubezpieczania.

Powyższe przesłanki uzasadniają potrzebę wprowadzania społecznych systemów ubezpieczeniowych i mogą być podstawą do konstruowania i funkcjonowania ubezpieczeń społecznych w rolnictwie.

Uzasadnienie dla odrębnego funkcjonowania systemów emerytalnych dla rolników w przestrzeni społeczno-gospodarczej

Wydaje się zasadne, że poszukiwanie argumentów uzasadniających występowanie ubezpieczeń w rolnictwie należy rozpocząć od identyfikacji funkcji gospodarstwa rolnego, które jak zauważa I. Jędrzejczyk²⁷, mają charakter zasobowy, konsumpcyjny, kulturotwórczy, środowiskotwórczy, produkcyjno-handlowy, jak również inwestycyjny. Ich upośledzenie w wyniku realizacji ryzyka społecznego (np. śmierci żywiciela,

27. I. Jędrzejczyk, *Europejski Model Społeczny a krajowe i zagraniczne doświadczenia w kształtowaniu zabezpieczenia społecznego na wsi*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74).

wypadku przy pracy, starości, choroby, macierzyństwa, niezdolności do pracy) może mieć poważne konsekwencje dla funkcjonowania sektora rolnego. Stąd też wprowadzanie rozwiązań mających na celu ograniczanie lub niwelowanie następstw ryzyka społecznego jest koniecznością wynikającą z podstawowych praw człowieka, jak również gospodarczych i społecznych funkcji państwa opiekuńczego. Ubezpieczenia są więc instrumentem kompensacji szkód lub zaspokojenia pewnych wzmożonych potrzeb finansowych osób, które znalazły się w trudnych sytuacjach życiowych, a które to sytuacje mogą istotnie zachwiać realizacją funkcji gospodarstwa rolnego. Ze społecznego punktu widzenia ubezpieczenia społeczne tworzą swoistego rodzaju siatkę bezpieczeństwa społecznego i stabilizatora warunków działania gospodarstwa rolnego oraz gospodarstw domowych rolników lub pojedynczych osób. Patrząc przez pryzmat ekonomiczny, narzędzie to umożliwia trwanie i rozwój gospodarstw rolnych poprzez zachowanie ich ciągłości gospodarczej i systematyczności prowadzonej działalności rolniczej oraz zapewnienie warunków życiowych dla rolników i ich rodzin przez minimalizację konsekwencji szkód losowych.

Można zadać sobie pytanie, czy wprowadzanie odrębnych systemów ubezpieczeniowych dla rolników jest zasadne i konieczne? Należy zauważyć, że zdaniem wielu autorów²⁸ stworzenie odrębnego systemu zabezpieczenia społecznego dla rolników w Polsce zostało wymuszone przez transformację ustrojową i nie miało oprócz jednolitej wspólnoty ryzyka innych obiektywnych przesłanek. Podkreśla to również J. Kulawik, który wskazuje, że żadna szkoła ekonomiczna ani finansowa nie jest w stanie samodzielnie objaśnić trwania w naszym kraju specjalnych systemów ubezpieczeniowych. Jego zdaniem jedynym wyjaśnieniem dla rozwoju tego typu systemów jest teoria wyboru publicznego²⁹. W najprostszym ujęciu teoria ta zajmuje się popytem i podażą dóbr publicznych w odróżnieniu od tradycyjnej ekonomii, która koncentruje się na badaniu popytu i podaży dóbr prywatnych. Koncentruje się ona na badaniu zachowań rządu oraz wpływu różnych grup nacisku. Opiera się natomiast na założeniu, że jednostki, które dokonują wyboru publicznego, czynią to przede wszystkim dla własnego interesu, a co więcej – rządy (ludzie), którzy decydują o dobrach publicznych, także kierują się własnym interesem. Przykładem może być wprowadzenie w 1990 roku ustawy o ubezpieczeniach społecznych rolników, na mocy której rozpoczęła funkcjonowanie Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Należy zauważyć, że polscy rolnicy byli do tego czasu marginalizowaną grupą społeczną, byli

28. I. Jędrzejczyk, *Europejski Model Społeczny a krajowe i zagraniczne doświadczenia ...*, op. cit.; W. Sułkowska, *Wybrane aspekty podobieństwa sektorów rolniczych krajów Unii Europejskiej z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników*, Część 2, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2017, nr 61.

29. J. Kulawik, *Teoria wyboru publicznego jako narzędzie objaśniania ...*, op. cit.

oni bowiem ostatnią grupą społeczno-zawodową, która została objęta ubezpieczeniem społecznym. Co prawda przed powstaniem KRUS funkcjonowały dwie ustawy o ubezpieczeniach społecznych rolników (1962–1977 oraz 1977–1989), których cechą charakterystyczną było uzależnienie prawa do świadczenia od faktu przekazania ziemi na własność państwa lub w kolejnych latach – wytwarzania produktów rolnych oraz ich sprzedaży jednostkom gospodarki uspołecznionej. Systemy te nie miały zatem charakteru powszechnego i wyłącznie socjalnego, ale zmierzały do socjalizacji własności rolniczej, do zmiany struktury obszarowej na wsi i wspierania zmiany pokoleniowej w rolnictwie. Warto wspomnieć, że odrębne systemy ubezpieczeniowe dla rolnictwa funkcjonują również w innych krajach i miały one wpływ na kształt KRUS. Austria, Finlandia, Francja, Niemcy i Polska to państwa członkowskie Unii Europejskiej, w których funkcjonują odrębne rolnicze systemy ubezpieczeń społecznych. Dlatego też instytucje ubezpieczeniowe wymienionych wyżej państw stworzyły branżową Europejską Sieć Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego (ENASP), deklarując wzajemną bliską współpracę³⁰.

Jeśli spojrzymy poprzez pryzmat funkcji gospodarstwa rolnego, trudno nie zauważyć, że rolnictwo należy do jednych z ważniejszych działów gospodarki narodowej, co może stanowić przesłankę do wyodrębniania oddzielnych, dedykowanych systemów ubezpieczeniowych, które pozwalałyby im w pełni realizować ich funkcje. We współczesnej gospodarce gospodarstwa rolne dostarczają dobra publiczne, z których korzysta całe społeczeństwo. Zapewnienie samowystarczalności żywnościowej jest jednym ze strategicznych celów rolnictwa w całej gospodarce krajowej. Rolnictwo jest również bazą dla rozwoju przemysłu rolno-spożywczego, a w ostatnich latach istotnego znaczenia nabiera jego rola jako dostawcy surowców energetycznych i energii. Rolnictwo daje zatrudnienie dużej grupie mieszkańców wsi oraz kształtuje strukturę przestrzenną obszarów wiejskich. Pełni też ważne role społeczne i kulturowe. Poprzez zachowanie tradycyjnych metod produkcji oraz zagospodarowania terenu kształtuje krajobraz kulturowy wsi, zachowując jego naturalny charakter oraz zabytkowe obiekty. Ludność wsi, a szczególnie ludność rolnicza, zachowuje tradycje i wielowiekowe wartości kulturowe. Gospodarstwo rodzinne najlepiej również spełnia warunki rolnictwa zrównoważonego, kojarzy bowiem małą skalę produkcji z różnorodnością biologiczną. Realizacja tych funkcji przy jednoczesnym mierzeniu się gospodarstw z pewnymi wyjątkowymi wyzwaniami, które mogą powodować niepewność i nieprzewidywalność w prowadzeniu działalności gospodarczej w rolnictwie, niestabilność rynku ze względu na niestabilne wzorce popytu i zmienne ceny

30. Czasopismo „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 74, s. 287; <https://www.svlfg.de/enasp>, dostęp 18.04.2024.

prowadząca do dużych wahań dochodu z gospodarstwa rolnego stanowią podstawę do wsparcia publicznego. Jednym z elementów takiego wsparcia może być preferencyjny system ubezpieczeń społecznych. Potwierdzają to również analizy J. Kulawika i M. Soliwody, którzy zauważają, że zapotrzebowanie na świadczenia społeczne dotowane przez państwo w pewnym stopniu jest zasadne, zwłaszcza w takim sektorze jak rolnictwo, gdzie występuje niestabilny poziom dochodów, a w konsekwencji ograniczone możliwości odkładania oszczędności na okres starości przez członków rodziny, silne oddziaływanie ryzyka produkcyjnego i cenowego na produkcję rolniczą czy też zanik typowych funkcji gospodarstw rodzinnych, w których zapewnienie opieki osobom starszym jest traktowane jako obowiązek kulturowy i religijny³¹. Podkreślają oni, że wykształcenie przez państwo systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego zależy od rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, statusu społeczno-ekonomicznego grupy objętej uprzywilejowaniem, a także zdolności administracyjnych instytucji państwa do obsługi takiego systemu.

Jeśli spojrzymy na genezę powstania systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie, to zasadność jego wprowadzania do rolnictwa tłumaczono dążeniem do wyzysku, złą wolą lub nieudolnością prywatnych stowarzyszeń ubezpieczeniowych. J. Łazowski uważał, że wyższość ubezpieczeń społecznych nad ubezpieczeniami w prywatnych przedsiębiorstwach ubezpieczeniowych polega na tym, że „Ubezpieczyciel publiczny, jak to wynika z jego natury, nie działa dla zysku, lecz dla dobra publicznego. [...] Natomiast ubezpieczyciele jednostkowi, mają na widoku w swej działalności osiągnięcie zysków”³². Kwestia udziału państwa jako swoistego opiekuna jest problematyczna: można bowiem hipotetycznie założyć, że państwo może nie uczestniczyć w programie ubezpieczenia społecznego rolników. Z przesłanek natury filozoficznej (etycznej) społeczeństwo (w tym również decydenci polityczni) nie jest jednak skłonne „przymykać oczy” na osoby w podeszłym wieku, żyjące w ubóstwie, nawet jeżeli ich poziom życiowy jest wypadkową błędów. Powyższe pokazuje, że narzędzia teorii wyboru publicznego są stosowane w krajowej polityce rolnej, w tym polityce ubezpieczeniowej w sektorze rolnym i na wsi, i uzasadniają funkcjonowanie odrębnego systemu ubezpieczeniowego na wsi.

Zasadność funkcjonowania odrębnego systemu ubezpieczeniowego dla rolników tłumaczą nie tylko argumenty natury ekonomicznej, lecz także, a może przede wszystkim, społecznej. System ubezpieczeń społecznych w polskim rolnictwie od początku swojego istnienia, zwłaszcza w początkowych latach transformacji gospodarczej, odgrywa istotną

31. J. Kulawik, M. Soliwoda, *Miejsce ubezpieczeń społecznych finansach* [w:] *Ubezpieczenia społeczne rolników a teorie ekonomii, finansów i wyboru publicznego*, red. nauk. J. Kulawik, Warszawa, IERiGŻ PIB, 2019.

32. J. Łazowski, *Wstęp do nauki ubezpieczeń*, Warszawa 1934.

rolę społeczną. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – poprzez swoje fundusze – niewątpliwie realizuje cel socjalny wobec ludności rolniczej. Funkcja społeczna gospodarstw kierowana jest do rolników, którzy spełniają warunki do podlegania temu ubezpieczeniu, i realizuje się w ograniczaniu ryzyka o charakterze społecznym.

Wielu badaczy problematyki ubezpieczeń społecznych podkreśla, że narzędzie to, poprzez mitygację niekorzystnej sytuacji rodzin rolniczych, w pewnym stopniu zmniejsza strumień migracji ze wsi. Jest to szczególnie istotne dla tych obszarów, w których obserwuje się zjawisko depopulacji. Z raportu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) pt. „Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich i rybactwa w Polsce” wynika, że proces depopulacji dotyczy położonych peryferyjnie obszarów wiejskich. Trend wyludniania się terenów wiejskich jest najbardziej widoczny na wschodzie Polski. Przykładowo na 118 podlaskich gmin 78 zanotowało spadek liczby ludności w okresie 2010–2019. Tereny wiejskie opuszczają przede wszystkim osoby młode, co więcej znikają również małe gospodarstwa rolne. Obszary te będą musiały mierzyć się z szeregiem konsekwencji tego zjawiska, np.: malejącą bazą podatkową, rodzącą problemy związane z zapewnieniem zadawalającej infrastruktury, zwłaszcza w obszarze usług; deficytem na rynku pracy czy też wyludnianiem peryferyjnych miejscowości, co stworzy dodatkowe problemy związane m. in. z utrzymaniem dziedzictwa kulturowego. Jak zauważa M. Drygas³³, przy braku preferencyjnego systemu ubezpieczeń dla rolników depopulacja mogłaby mieć jeszcze większy wymiar niż ma to aktualnie miejsce.

Ubezpieczenia stanowią również narzędzie wspierania różnych form wielozawodowości ludności rolniczej, jako ścieżki prowadzącej do międzysektorowej mobilności zasobów siły roboczej związanej z gospodarstwami i produkcją rolniczą. Jest to szczególnie istotne dla rolników, którzy prowadzą drobne obszarowo i niewydolne gospodarstwa rolne, dla których wyłączna praca w rolnictwie nie może stać się źródłem osiągania satysfakcjonujących dochodów. Jest to narzędzie, które może być pomocne przy ewentualnym definitywnym wychodzeniu siły roboczej z rolnictwa, zapewnia bowiem bezpieczeństwo socjalne w trakcie rozwijania działalności pozarolniczej, docelowo zmierzającej do wyjścia z rolnictwa. Takie rozwiązania uzasadniają potrzebę funkcjonowania ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w okresie dokonywania głębszych przemian strukturalnych w rolnictwie. Z niepublikowanych danych FADN (europejskiej Sieci Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych, ang. *Farm Accountancy Data Network*) wynika, że w 2021 roku w przeciętnym gospodarstwie drobnotowarowym rolników dochody spoza gospodarstwa rolnego w dochodzie

33. M. Drygas, *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Ekspertyza dla MRiRW, Warszawa 2014.

ogółem stanowiły 46,6%, w tym świadczenia społeczne i socjalne – 12,6%. Oznacza to, że w małych gospodarstwach rolnych świadczenia społeczne stanowią istotne wsparcie, które z jednej strony łągodzi biedę i chroni częściowo przed wykluczeniem społecznym, z drugiej zaś może stanowić bufor bezpieczeństwa socjalnego w trakcie podejmowania działań zmierzających do wyjścia z rolnictwa.

Co więcej, jak podają A. Czyżewski i A. Matuszczak³⁴, polityka zabezpieczenia społecznego rolników w ramach KRUS wspierała, pobudzała i kreowała szereg działań realizowanych w ramach PROW (Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich), zwłaszcza działania na rzecz różnicowania działalności na obszarach wiejskich, zakładania mikroprzedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy, a także wspierania lokalnego rozwoju, co wskazywało na komplementarność systemu KRUS w Polsce z PROW na lata 2014–2020 i dodatkowo uzasadniało w sensie społecznym i ekonomicznym funkcjonowanie KRUS jako odrębnego systemu. Również w nowym Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 istnieje silny związek między KRUS a realizowanymi działaniami (np. Młody Rolnik), warunkujący możliwość realizacji inwestycji. Uzasadnia to potrzebę tworzenia odrębnych systemów ubezpieczeń społecznych, które sprzyjają rozwojowi gospodarstw rolnych.

Podsumowanie

Przegląd teorii ekonomii głównego nurtu, teorii behawioralnych oraz wyboru publicznego wskazuje, że stanowią one podstawę do kreowania polityki gospodarczej państwa, zwłaszcza w obszarach projektowania transferów społecznych, lepszego przewidywania i uwzględniania potrzeb społecznych, kształtowania polityki społecznej, w tym systemów emerytalnych i programów oszczędnościowych.

Znajomość motywów leżących u podstaw oszczędzania, wśród których wymienić należy dążenie ludzi do zapewnienia sobie lepszej przyszłości, powstrzymywanie się od bieżącej konsumpcji na rzecz konsumpcji odroczonej w czasie, świadomość ryzyka i typ nastawień do niego, preferencje do samokontroli, stabilizowanie (wygładzenie) konsumpcji w czasie czy też skłonność do podejmowania działań o charakterze wyprzedzającym (dobrowolne zniewolenie) stanowią przesłanki do konstruowania systemów ubezpieczeń społecznych. Uzasadnieniem interwencji państwa w obszarze wprowadzania systemów ubezpieczeniowych jest również niedoskonałość prywatnych rynków ubezpieczeniowych, co wiąże się m.in. z asymetrią informacji czy selekcją

34. A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i w innych krajach UE*, Ekspertyza wykonana na zlecenie MRiRW, Poznań 2014.

negatywną. Trzeba jednak podkreślić, że niewystarczająco niski poziom oszczędności prywatnych obywateli może pojawić się również przy zwiększonym prawdopodobieństwie finansowego wsparcia ze strony państwa, co mogą jednak częściowo łagodzić publiczne systemy ubezpieczeniowe. Wśród argumentów, które uzasadniają potrzebę konstruowania publicznych systemów ubezpieczeniowych, należy również wymienić: wyższą użyteczność oczekiwaną dochodu przy posiadaniu ubezpieczenia niż w sytuacji odwrotnej, malejącą wraz ze wzrostem awersji do ryzyka krańcową użyteczność konsumpcji, jak również motywacje altruistyczne.

Ubezpieczenia z jednej strony łagodzą szereg ujemnych skutków nieubezpieczania się, z drugiej zaś nabycie polisy ubezpieczeniowej jest uszczupleniem stanu gotówki dla osoby z dużą awersją do ryzyka, co wyjaśnia obecność obowiązkowego charakteru ubezpieczeń społecznych. Mocnymi argumentami na rzecz wprowadzania obowiązkowych ubezpieczeń społecznych jest – celowe nieubezpieczanie się, które sprowadza się do problemów negatywnych efektów zewnętrznych (kosztów zewnętrznych), malejąca krańcowa skłonność do płacenia składek na rzecz innej osoby (problem motywacji altruistycznych), pojawienie się „efektu gapowicza” czy też brak przezorności. Problemy te mogą być zneutralizowane przez regulacje w postaci obowiązku ubezpieczania się.

Wyjaśnieniem dla funkcjonowania odrębnych preferencyjnych systemów ubezpieczeniowych w rolnictwie jest (1) teoria wyboru publicznego, która daje mocne podstawy dla ich rozwoju, a także (2) takie cechy sektora rolnego jak duża niepewność i nieprzewidywalność prowadzenia działalności rolniczej, (3) spowodowana licznymi ryzykami nie tylko o charakterze socjalnym, lecz także produkcyjnym i cenowym, niestabilność rynku ze względu na niestabilne wzorce popytu i zmienne ceny, a co za tym idzie duże wahania dochodu. Należy również podkreślić strategiczne miejsce sektora rolnego w gospodarce narodowej, które może stanowić ważną przesłankę do konstrukcji dedykowanych systemów ubezpieczeniowych.

Jak istotną rolę mogą odgrywać systemy emerytalne w politykach społecznych, wskazuje również praktyka gospodarcza. Rynek ubezpieczeń reaguje bowiem bardzo szybko na kryzysy wywołane różnymi wydarzeniami. Ostatnie wydarzenia – pandemia COVID-19, wojna na Ukrainie, a w ślad za tym wprowadzane przez rządy państw restrykcje – bardzo mocno uderzyły m.in. w rolnictwo, które pełni kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, a także ma powiązania z całą gospodarką i dostarcza wielu dóbr publicznych. Konsekwencjami kryzysów, które spowodowały zwiększone zapotrzebowanie na wsparcie, były zerwane łańcuchy dostaw żywności, problemy ze zbytem produkcji z uwagi na m.in. zmniejszony eksport produktów rolno-żywnościowych, ograniczoną dostępność pracowników w rolnictwie czy też

wzrost cen energii. Jedną z instytucji realizującą wsparcie dla gospodarstw rolnych była Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Zauważono również możliwą komplementarność systemu ubezpieczenia społecznego rolników z planem strategicznym, co dodatkowo uzasadnia funkcjonowanie KRUS w Polsce jako odrębnego systemu. Istnieją bowiem liczne obszary w zakresie polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, które polityka odrębnego zabezpieczenia społecznego rolników może ewentualnie wspierać.

Mocnymi argumentami za funkcjonowaniem odrębnych systemów ubezpieczeniowych w rolnictwie są: zmniejszanie strumienia migracji ze wsi – istotne dla obszarów, w których obserwuje się zjawisko depopulacji; wspieranie różnych form wielozawodowości ludności rolniczej, co może być pomocne przy ewentualnym definitywnym wychodzeniu siły roboczej z rolnictwa, zwłaszcza w drobnych obszarowo i niewydolnych gospodarstwach rolnych.

Bibliografia

- Atkinson A.B., *Nierówności. Co da się zrobić?*, Warszawa, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Wydanie 1, 2017.
- Bohm-Bawerk E. von, *Positiv theory the Kapitals*, Dritte Auflage, Zweiter Halbband, Innsbruck, Verlag der Wagner'schen Universitäts-Buchhandlung, 1888.
- Culyer A.J., *The Political Economy of Social Policy*, St. Martin's Press, 1980.
- Czyżewski A., Matuszczak A., *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i w innych krajach UE*, Ekspertyza wykonana na zlecenie MRiRW, Poznań 2014.
- Drygas M., *Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE*, Ekspertyza dla MRiRW, Warszawa 2014.
- Elster J., *Ulysses Unbound*, New York, Cambridge University Press, 2000.
- Fisher I., *The theory of interest*, London, Macmillan, 1930.
- Góra M., *System emerytalny*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2003.
- Grzebieniak A., *Polski system ubezpieczeń społecznych – zalety i wady*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2007, nr 4.
- Holzmann R., *Die Bereitstellung von Zusatzrenten: Ziele, Formen und Zwänge. Hintergrund und grundsätzliche Überlegungen für die Tschechoslowakei*, Internationale Review für „Soziale Sicherheit” 1991, nr 1–2.
- Jevons W.S., *The theory of political economy*, Wyd. 4, Macmillan and Co., London 1871/1911.
- Jędrzejczyk I., *Europejski Model Społeczny a krajowe i zagraniczne doświadczenia w kształtowaniu zabezpieczenia społecznego na wsi*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74).
- Katona G., *Psychological economics*, New York, Elsevier, 1975.
- Keynes J.M., *A Treatise on Money*, t. 1 i t. 2, London, Macmillan, 1930; J.M. Keynes, *The General Theory of employment, interest of money*, London, Macmillan, 1936.

Uzasadnienie funkcjonowania ubezpieczeń społecznych

- Kotlikoff L.J.**, *Sawing* [w:] Concise Encyclopedia of Economics, 2nd ed., ed. D.R. Henderson, Library of Economics and Liberty, Indianapolis 2008.
- Kulawik J., Soliwoda M.**, *Miejsce ubezpieczeń społecznych finansach* [w:] *Ubezpieczenia społeczne rolników a teorie ekonomii, finansów i wyboru publicznego*, red. nauk. J. Kulawik, Warszawa, IERiGŻ PIB, 2019.
- Kulawik J., Soliwoda M.**, *Ubezpieczenia społeczne w ekonomii* [w:] *Ubezpieczenia społeczne rolników a teorie ekonomii, finansów i wyboru publicznego*, red. nauk. J. Kulawik, Warszawa, IERiGŻ PIB, 2019.
- Kulawik J.**, *Teoria wyboru publicznego jako narzędzie objaśniania genezy i rozwoju ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74).
- Łazowski J.**, *Wstęp do nauki ubezpieczeń*, Warszawa 1934.
- Marshall A.**, *Principles of economics: An introductory volume*, Wyd. 8, London, Macmillan, 1890.
- Pacud R.**, *Rola przymusu w ubezpieczeniach społecznych*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 3.
- Rosen H.S., Gayer T.**, *Public Finance*, Ninth Edition, New York, McGraw-Hill, 2010.
- Smith A.**, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, t. 1 i t. 2, Indianapolis, Liberty Classics, 1776.
- Stiglitz J.E.**, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004.
- Sułkowska W.**, *Wybrane aspekty podobieństwa sektorów rolniczych krajów Unii Europejskiej z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników*, Część 2, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2017, nr 61.
- Sułkowska W.** (red.), *System ubezpieczeń społecznych*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2014.
- Szpor G.** (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Wydanie IV, Warszawa, Lexisnexis, 2011.
- Thaler R.H., Sunstein C.R.**, *Impuls. Jak podejmować właściwe decyzje dotyczące zdrowia, dobrobytu i szczęścia*, Poznań, Wydawnictwo Zysk i S-ka, 2008.
- Zaleśkiewicz T.**, *Psychologia ekonomiczna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2011;
- Wärneryd K-E.**, *Oszczędzanie* [w:] *Psychologia ekonomiczna*, red. T. Tyszka, Gdańsk, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, 2004.

otrzymano: 26.04.2024
zaakceptowano: 21.05.2024

