

**Mieczysław Łozowski**  
**Zdzisław Obstawski**

## **Wsparcie publiczne dla ubezpieczeń w rolnictwie**

### **Public support for insurances in agriculture**

*Pojęcie pomocy publicznej zyskało w ostatnim czasie olbrzymią popularność, zwłaszcza w kontekście różnego rodzaju wsparcia środkami pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych UE dla przedsiębiorców, rolników i innych grup społecznych. Zainteresowanie pomocą publiczną nie przekłada się jednak na lepsze rozumienie treści kryjącej się pod tym pojęciem. Stąd też próba zdefiniowania i objaśnienia pojęcia pomocy publicznej oraz zasad rządzących jej udzielaniem w obszarze zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Dobrze rozwiązana w obszarze zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych to podstawowe narzędzie do zapewnienia zrównoważonego rozwoju i konkurencyjnego sektora rolnego we Wspólnocie. Rolnicy powinni być przygotowani na wypadek negatywnych skutków dokonanych wyborów, jak również na wypadek sytuacji kryzysowych spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi nieprzewidywalnymi zdarzeniami. W kontekście reformy WPR, ważne jest wskazanie nowych instrumentów, które mogłyby pomóc rolnikom zwiększyć ich zdolność do zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych.*

*Kształt Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na najbliższe lata 2007-2013 został określony przez porozumienie zawarte przez Ministrów Rolnictwa krajów UE-15 w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. oraz ustalenia Rady UE z dnia 22 kwietnia 2004 r. Nowe przepisy zostały tak ukształtowane, żeby pozostawać w pełnej zgodzie z polityką rozwoju obszarów wiejskich prowadzoną przez Komisję. Są one również jednym z etapów procesu upraszczania, rozpoczętego komunikatem Komisji w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie wspólnej polityki rolnej. Rozporządzenie w sprawie wyłączeń umożliwi z kolei szybsze przyznawanie pomocy rolnikom, co ma szczególne znaczenie np. w przypadku strat spowodowanych niekorzystnymi warunkami meteorologicznymi lub chorobami zwierząt lub roślin. Zarówno komunikat Komisji, jak i sprawozdanie posła sprawozdawcy pokazują ogromne opóźnienie tego tematu w Unii Europejskiej. Rolnik-przedsiębiorca prowadzący gospodarstwo po reformie na wolnym rynku, przy ogromnej konkurencji ryzykuje całym majątkiem i dorobkiem, nie mając nawet namiastki w zakresie ubezpieczeń z tego, co ma inwestor czy handlowiec. Jeżeli jest to duże czy wielkotowarowe gospodarstwo rolne, to jest ono w stanie pokryć koszty ubezpieczeń i ryzyka, jednak miliony europejskich gospodarstw małych, drobnych czy nawet rodzimych nie stać na to, aby zapłacić za jakiegokolwiek ubezpieczenie, nawet własnego domu, a co dopiero produkcji. W przypadku kataklizmu musi liczyć na pomoc sąsiadów lub wsparcie państwa.*

*W przypadku niektórych rodzajów ryzyka i sytuacji kryzysowych w sektorze rolnym, przyznanie pomocy państwa może być właściwym sposobem wsparcia. Należy jednak zawsze mieć na uwadze, że państwo członkowskie nie jest w istocie zobowiązane do przyznawania pomocy państwa.*

*W związku z tym, w przypadku podobnych rodzajów ryzyka czy sytuacji kryzysowych, producenci z jednego państwa członkowskiego lub regionu mogą uzyskać wsparcie, natomiast producenci z innych państw członkowskich lub regionów nie mają takiej możliwości. Takie różnice we wsparciu mogą prowadzić do zakłóceń konkurencji. Dlatego też, podobnie jak w przypadku innych rodzajów pomocy państwa, przy zatwierdzaniu pomocy państwa z tytułu zarządzania*

*ryzykiem lub w sytuacjach kryzysowych obowiązkowo należy uwzględnić konieczność uniknięcia niepożądanego zakłócenia konkurencji. Wymóg minimalnego wkładu producentów w straty lub koszty takich środków czy ich innych odpowiedników należy postrzegać w kategoriach zmniejszenia zagrożenia zakłóceniami konkurencji oraz zapewnienia bodźca do minimalizowania ryzyka.*

*Należy wyraźnie ustalić, że obecne przepisy dotyczące pomocy państwa nie mogą jako takie zapewnić, czy zastąpić optymalnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Pomoc państwa może je jedynie ułatwić w niektórych okolicznościach. Zarządzanie ryzykiem w rolnictwie w Polsce jest dziedziną nową, mało znaną i rzadko stosowaną. Pod tym pojęciem najogólniej rzecz ujmując określa się przewidywanie potencjalnych strat oraz gromadzenie środków, które mogłyby skompensować te straty w momencie ich wystąpienia. Badania M. Jerzaka i zespołu wskazują, iż polscy rolnicy w zarządzaniu ryzykiem najczęściej wykorzystują różnicowanie produkcji (wielokierunkowość) oraz liczą na administracyjne wsparcie.*

## **Wprowadzenie**

Pojęcie pomocy publicznej zyskało w ostatnim czasie olbrzymią popularność, zwłaszcza w kontekście różnego rodzaju wsparcia środkami pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych UE dla przedsiębiorców, rolników i innych grup społecznych. Od chwili przystąpienia Polski do Wspólnot Europejskich realizowane są zadania związane ze Wspólną Polityką Rolną (WPR). Przez wiele lat Wspólna Polityka Rolna miała na celu zabezpieczenie dochodów gospodarstw poprzez szereg środków stabilizacji rynku i cen. Kolejne reformy spowodowały stopniowe przechodzenie od wspierania zarządzania rynkiem i cenami na rzecz dopłat bezpośrednich, które od 2005 r. zostały w znacznym stopniu oddzielone od produkcji. Rozwój WPR ma naturalne uzasadnienie w zmieniającej się nieustannie sytuacji gospodarczej Europy, a także oczekiwaniach ludności. WPR jest polityką dynamiczną, dostosowuje się do zmieniających się potrzeb rolników i konsumentów. Reaguje na ograniczenia ze strony Światowej Organizacji Handlu, a także na krytyczne opinie płynące z wnętrza Unii Europejskiej. Polityka ta odnosi się nie tylko do szeregu problemów związanych z rozwojem obszarów wiejskich, a w ostatnim czasie również do problemów związanych z zarządzaniem ryzykiem w rolnictwie jak i w sytuacjach kryzysowych.

Niepewność warunków pogodowych, cen, plonów, polityki rządu, rynków zagranicznych oraz szeregu innych czynników wymaga podejmowania decyzji dotyczących gospodarowania ziemią i jest coraz silniej powiązane z właściwym zarządzaniem ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem zarówno w gospodarstwach rolnych powinno mieć charakter ciągły i długofalowy. W odniesieniu do rolnictwa możemy wyróżnić pięć typów ryzyka, wśród których największe znaczenie przywiązuje się do ryzyka produkcyjnego związanego ze specyfiką produkcji oraz ryzyka rynkowego, a mianowicie<sup>1</sup>:

- ryzyko produkcyjne (związane z naturalną niepewnością wynikająca z uniwersaliów czynnika ziemi – np. pogodowe, plagi i szkodniki wpływające na wielkość jak i ilość produkcji;

---

<sup>1</sup> A. Hennisz-Matuszczak, A. Czyżewski, Podstawowe instrumenty interwencji państwa na rynku produktów rolnych w Stanach Zjednoczonych w świetle struktury wydatków budżetowych na rolnictwo. Wnioski dla Unii Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, listopad 2006, s. 16-17

- ryzyko rynkowe wynika ze zmiany zewnętrznych warunków ekonomicznych produkcji tj. np. utrata rynków zbytu i związana z tym nadmierna podaż produktów i spadek ceny, lub też otwarcie nowych rynków zbytu i wzrost popytu, a tym samym wzrost ceny produktu;
- ryzyko instytucjonalne;
- ryzyko finansowe;
- ryzyko związane z czynnikiem ludzkim.

Urynkowanie produkcji rolnej w efekcie reformy WPR z 2003 r. wzmogło dyskusję na temat zarządzania ryzykiem na poziomie unijnym i krajowym. Ze względu na zwiększenie zagrożenia chorobami i zmianami klimatycznymi, temat ten ciągle istotny dla przyszłego kształtu polityki rolnej. Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do stworzenia własnych systemów ubezpieczeń. Ze strony UE proponowane jest współfinansowanie pewnych programów z funduszy pochodzących z modulacji oraz poprzez instrumenty II filara WPR. Rolnictwo jako sektor gospodarki potrzebuje specjalnych uregulowań prawnych i organizacyjnych dotyczących ubezpieczeń. Rolnictwo jest zbyt rozdrobnionym i słabym sektorem, aby samodzielnie rozwinąć ubezpieczenia. Musi, więc powstać wspólny, powszechny system ubezpieczeń, obejmujący w zakresie reasekuracji ubezpieczenia wszystkie państwa członkowskie i rolników. Ubezpieczenia stanowią alternatywę dla późniejszej wypłaty odszkodowań ze środków publicznych za szkody wyrządzone przez klęski żywiołowe na poziomie UE, krajowym lub regionalnym. Niektóre Państwa Członkowskie już ustanowiły systemy krajowe w celu zachęcenia rolników do ubezpieczenia się od tego rodzaju zdarzeń. W wielu państwach wysoko rozwiniętych już od lat funkcjonują systemy mające za zadanie ochronę ubezpieczeniową produkcji rolnej. Zasadą takich systemów jest wsparcie funduszy prywatnych, tj. składek ubezpieczających, funduszami pochodzącymi z budżetu centralnego, ewentualnie również z budżetów samorządów (gmin, prowincji) lub współfinansowanie kosztów reasekuracji.

#### **Przegląd prawodawstwa europejskiego, pomoc publiczna i wspólne zasady zarządzania ryzykiem w przypadku wystąpienia katastrof naturalnych w rolnictwie**

Pomoc państwa jest pojęciem szerszym od subwencji i oznacza również różnorodne interwencje prowadzące do uzyskania określonych korzyści przez podmioty gospodarcze. Pomoc państwa obejmuje również interwencje negatywne, takie jak redukcje lub zrzeczenie się należności, opłat czy podatków przez budżet państwowy czy terenowy. To, co ponadto odróżnia pomoc państwa od innych państwowych działań regulacyjnych czy interwencyjnych, to jej selektywny charakter w odniesieniu do poszczególnych podmiotów czy sektorów gospodarczych. Pomoc państwa musi mieć konsekwencje selektywne, a nie ogólne. Ten wymóg odróżnia środki polityki gospodarczej o charakterze ogólnym, (które nie są pomocą państwa) oddziaływujące na wszystkie przedsiębiorstwa od środków, które mają na celu wpływanie na warunki działania poszczególnych podmiotów gospodarczych czy sektorów. Pomoc państwowa jest kierowana do określonych sektorów, regionów czy podmiotów gospodarczych, jak również związana jest z realizacją określonych celów gospodarczych.

Pojęcie pomocy publicznej nie zostało precyzyjnie określone w dokumentach Unii Europejskiej. Art. 87 ust. 1 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) stanowi jedynie, że z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w Traktacie, każda pomoc udzielana przez Państwo Członkowskie ze źródeł państwowych, lub w jakiegokolwiek innej formie, która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, powinna zostać uznana za niezgodną z zasadami wspólnego rynku, w zakresie, w jakim wpływa ona negatywnie na wymianę handlową pomiędzy Państwami Członkowskimi. Jest to więc pojęcie pomocy ujęte bardzo szeroko, odnoszące się do wszelkiej pomocy udzielanej w jakiegokolwiek formie, w sposób pośredni oraz bezpośredni. Jednakże, pośrednio na podstawie art. 87 ust. 1 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską można uznać, iż pomocą publiczną jest wsparcie udzielane przedsiębiorstwu, o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki:

- jest przyznawane przez Państwo Członkowskie lub ze środków państwowych (istotny jest tu więc element uszczuplenia),
- przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi UE.

Aby wsparcie stanowiło pomoc publiczną, wymienione powyżej warunki muszą zaistnieć łącznie. W przypadku, gdy którykolwiek z powyższych warunków nie jest spełniony, nie mamy do czynienia z pomocą publiczną. Artykuł 92 TWE wprowadził jednocześnie zasadę zwolnień (derogacji) automatycznych i warunkowych od stosowania zasady zakazu pomocy publicznej za nielicznymi wyjątkami. Zwolnienia te wynikają albo wprost z samego prawa albo też są efektem decyzji Komisji Europejskiej na temat dopuszczalności określonego rodzaju pomocy. Zwolnienia automatyczne dotyczą<sup>2</sup>:

- pomocy o charakterze socjalnym, przyznawanej poszczególnym konsumentom, pod warunkiem, że nie zachodzi dyskryminacja pod względem źródła pochodzenia danych produktów;
- pomocy na wyrównywanie szkód, spowodowanych przez klęski żywiołowe lub szkód spowodowanych innymi nadzwyczajnymi zdarzeniami.

Artykuł 93 Traktatu Rzymskiego zawiera przepisy proceduralne odnoszące się do trybu uzyskania pomocy i jej kontroli przez Komisję Europejską. Uzyskanie form pomocy państwowej wymaga od krajów członkowskich, na mocy postanowienia tego artykułu (93.3), uprzedniej notyfikacji Komisji Europejskiej. Komisja określa, czy przewidywane przypadki pomocy państwa są zgodne z regulacjami WE. Tylko państwa członkowskie kontaktują się z Komisją (występują o notyfikację), nawet, jeśli pomoc dotyczy branż, regionów lub firm. Naczelna zasada akceptacji pomocy przez Komisję

---

<sup>2</sup> Zwolnienia automatyczne zawarte są w artykule 92.2 Traktatu Rzymskiego

Europejską to realizacja wspólnego interesu europejskiego, a nie tylko poszczególnego beneficjenta. Pomoc państwowa dla sektora rolnego musi być zgodna z unijną polityką dotyczącą rolnictwa i obszarów wiejskich, a także z zobowiązaniami wynikającymi z porozumieniami ze Światową Organizacją Handlu (WTO) w zakresie rolnictwa. Zakazana jest pomoc państwowa, która koliduje z mechanizmami działania wspólnych organizacji rynków. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, pomoc państwowa musi być faktycznie nakierowana na rozwój określonych działań gospodarczych na obszarach wiejskich. W Unii Europejskiej wyróżnia się co najmniej kilka rodzajów pomocy publicznej, z których w Polsce najbardziej chyba znane są dwa – programy pomocowe oraz pomoc indywidualna (tzw. de minimis)<sup>3</sup>.

Skala i zakres występowania szkód masowych powoduje zaangażowanie władz poszczególnych krajów w organizację ubezpieczeń ryzyk katastroficznych. Dlatego jedynym skutecznym sposobem działania w celu ograniczenia strat spowodowanych klęskami naturalnymi, jest współpraca wszystkich zainteresowanych stron: państwa, ubezpieczycieli, ubezpieczonych. Również zakłady reasekuracyjne ze względu na swój ponadpaństwowy i najczęściej eksterytorialny charakter mają szczególnie dużą rolę do odegrania w tym segmencie rynku. Możliwość zbilansowania ryzyk ubezpieczeniowych poprzez duże rozproszenie ich występowania, pozwala na ustalanie niższych stawek ubezpieczeniowych w związku z dłuższym horyzontem czasowym przy rozpatrywaniu zwrotu poniesionych kosztów i ryzyk ubezpieczenia.

Uznając ważność omawianych problemów Unia Europejska w ramach wspólnej polityki rolnej tworzy podstawy przepisów ogólnych regulujących wsparcie publiczne w tym obszarze mające ułatwić zarządzanie ryzykiem związanym z produkcją rolną. Jednym z tematów rozważań gremiów odpowiedzialnych z wspólna politykę rolną jest stworzenie założeń do odpowiednich strategii zarządzania ryzykiem i kryzysami w sektorze rolniczym<sup>4</sup>. Publiczną dyskusję wywołał Komunikat Komisji<sup>5</sup> w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie. Komunikat stanowi odpowiedź na konkluzje Rady z grudnia 2003 r., apelujące o kontynuowanie dyskusji i o sporządzenie wykazu dostępnych narzędzi zarządzania ryzykiem, o przeanalizowanie różnych wariantów zarządzania ryzykiem i ewentualnych nowych instrumentów (wspólna organizacja rynku, zobowiązania finansowe, reguły konkurencji) i wreszcie - o ocenę i odpowiednią zmianę wytycznych dotyczących pomocy publicznej w rolnictwie. Głównym celem działań Komisji było poszukiwanie rozwiązań na

---

<sup>3</sup> Pomoc de minimis, to wsparcie państwa regulowane Rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis.. Jest to pomoc która nie wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej. Zgodnie bowiem z zasadą prawa rzymskiego "de minimis non curat lex" (prawo nie troszczy się o drobiazgi), pomoc o niewielkich rozmiarach nie powoduje naruszenia konkurencji na rynku.

<sup>4</sup> Wymienić tu można raport (JRD-DG AGRI, 2006) i podsumowanie raportu sporządzonego przez jednostkę PSIC-Agrofish Wspólnego Ośrodka badawczego (JRC) UE w ramach zlecenia administracyjnego nr agri-2005-0321 z DG AGRI G/1.

<sup>5</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie {SEC(2005) 320}, Bruksela, dnia 09.03.2005, COM(2005) 74 końcowy.

współfinansowanie wypracowanych dodatkowych opcji zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych z jednego punktu procentowego modulacji<sup>6</sup>.

Omawiany komunikat Komisji Europejskiej nawiązuje do szeregu działań wcześniej zrealizowanych na szczeblu unijnym poczynając od raportu Komisji na temat zarządzania ryzykiem ze stycznia 2001 r.<sup>7</sup> poprzez debatę Rady podczas prezydencji szwedzkiej wiosną 2001 r. W maju 2003 r. prezydencja grecka przedstawiła Radzie memorandum w sprawie ryzyka klęsk żywiołowych i ubezpieczeń w sektorze rolnictwa. Dnia 6 czerwca 2003 r. w Salonikach odbyło się seminarium, na którym badano możliwości działania w przypadku klęsk żywiołowych w sektorze rolnictwa.

W czerwcu 2003 r. w Luksemburgu zapadła decyzja o reformie WPR, która przewiduje zmodyfikowany system wspierania dochodów z działalności rolnej oddzielonej od produkcji. Konkluzje Rady w sprawie tej reformy zawierały deklarację Komisji, w której ogłosiła ona, że „zbada specjalne środki dotyczące ryzyka, sytuacji kryzysowych i klęsk żywiołowych w rolnictwie” i „przedstawi Radzie przed końcem 2004 r. sprawozdanie wraz z odpowiednimi wnioskami”. Ponadto deklaracja Komisji wspomina o konieczności zbadania dwóch kwestii: „...finansowania tych działań z kwoty jednego punktu procentowego z modulacji, którą bezpośrednio rozdzielano by pomiędzy Państwa Członkowskie oraz włączenia do każdej wspólnej organizacji rynku artykułu upoważniającego Komisję do działania w sytuacjach kryzysowych na poziomie Wspólnoty zgodnie z zasadami ustalonymi dla tego typu przypadków we wspólnej organizacji rynku wołowiny.” W niniejszym komunikacie bada się te kwestie i rozważa, jakie dodatkowe środki WPR mogłyby wprowadzić w celu wsparcia rolników dotyczącego zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych.

W swych dokumentach roboczych Komisja sporządziła wykaz istniejących czynników ryzyka w rolnictwie: czynnik ludzki (osobowy), ryzyko majątkowe (budynki itp.), ryzyko finansowe, ryzyko odpowiedzialności cywilnej (biotechnologia itp.), ryzyko produkcyjne (warunki pogodowe) oraz ryzyko cenowe. Sporządziła również wykaz dostępnych narzędzi zarządzania ryzykiem, obejmujący zadłużenie i inwestycje (oszczędności po opodatkowaniu), odpowiednią zmianę technik produkcji, dywersyfikację, techniki kształtowania zaopatrzenia i zbytu (kontrakty, integracja pionowa), rynek terminowy, fundusze wzajemnego inwestowania oraz ubezpieczenia.

Komisja w swych wnioskach odpowiada na sformułowany w konkluzjach Rady z grudnia 2003 r. postulat dotyczący rozszerzenia mechanizmu sieci zabezpieczeń oraz finansowania środków zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi w trzech wariantach: ubezpieczenie od klęsk żywiołowych, wspieranie funduszy wzajemnego inwestowania i zagwarantowanie podstawowego ubezpieczenia dochodu na wypadek sytuacji kryzysowych.

---

<sup>6</sup> Modulacja – mechanizm opracowany w celu wzmocnienia drugiego filaru WPR – zmniejsza dopłaty bezpośrednie i przesuwa zaoszczędzone środki finansowe na rozwój obszarów wiejskich. Zakładano że dzięki modulacji dopłaty bezpośrednie, obowiązkowe na poziomie Wspólnoty, będą stopniowo zmniejszane o 3% w 2005 r., 4% w 2006 r. i 5% w latach 2007–2012. Prawo wspólnotowe stanowi, że wszystkie środki finansowe uzyskane dzięki modulacji mogą być wykorzystane tylko w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich – włącznie z kwotą, która mogłaby być wykorzystana na środki zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych.

<sup>7</sup> „Risk Management Tools for EU Agriculture” (Narzędzia zarządzania ryzykiem dla rolnictwa UE) – dokument roboczy DG ds. rolnictwa: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm).

**Wariant pierwszy** to ubezpieczenia od klęsk żywiołowych. Zdaniem Komisji ubezpieczenia mogą się przyczynić do obniżenia wydatków ponoszonych w takich razach przez Państwa Członkowskie. Składka opłacana przez rolnika byłaby dotowana do wysokości 50%. Wypłata odszkodowania przysługiwałaby w razie, gdyby straty przekroczyły 30% średniej produkcji z trzech ostatnich lat lub średniej produkcji z ostatnich pięciu lat (przy odrzuceniu w obliczeniach najgorszego i najlepszego wyniku z tych pięciu lat). Kwota odszkodowania nie może przewyższyć 100% poniesionych strat i nie może ono być uzależnione od rodzaju ani wielkości przyszłej produkcji. W rolnictwie wiele rodzajów ryzyka dotyczy zazwyczaj dużej liczby gospodarstw rolnych (ryzyko systemowe), co zmusza firmy ubezpieczeniowe do nabywania stosunkowo kosztownej reasekuracji. Z tego powodu prywatne rynki ubezpieczeń rolnych są słabo rozwinięte. W tej sytuacji środek polityczny zmierzający do poprawy dostępności reasekuracji mógłby pomóc w rozwoju prywatnych systemów ubezpieczeń rolnych. Jako alternatywę dla wspierania opłaty składek ubezpieczeniowych rozważa się wspieranie krajowych systemów reasekuracji. Oprócz porozumień między prywatnymi towarzystwami ubezpieczeniowymi rządy mogą na poziomie krajowym: oferować pełną reasekurację po obniżonych cenach, oferować część niezbędnej reasekuracji bezpłatnie, zmniejszając w ten sposób ogólną potrzebę reasekuracji towarzystw ubezpieczeniowych i być partnerem w reasekuracji poprzez umowy nadwyżki szkodowości.

**Wariant drugi** dotyczy funduszy wzajemnego inwestowania. Jego założeniem jest zachęcanie rolników do dzielenia się ryzykiem. Zakłada on możliwość udzielania ograniczonej w czasie, degresywnej pomocy finansowej w postaci np. pokrywania kosztów administracyjnych. Subwencja naliczana byłaby zależnie od liczby uczestniczących w funduszu rolników. Wymagane jest uznanie funduszu przez Państwo Członkowskie. W każdym indywidualnym przypadku wymagana jest analiza zgodności z kategorią zieloną WTO.

**Wariant trzeci** to podstawowe ubezpieczenie dochodu. Zainspirowany jest on modelem kanadyjskim oraz kryteriami kategorii zielonej. Celem jego jest zwiększenie zasobów gotówki w razie kryzysu (zwiększenie dochodu). Dostęp do systemu musi być otwarty dla wszystkich rolników. Mechanizm rekompensat uruchamiałyby się w razie strat przekraczających 30% wyniku w okresie odniesienia (tak samo jak w wariantcie 1). Do ustalenia pozostaje wskaźnik dochodu. Odszkodowanie musi być niższe niż 70% utraconego dochodu i nie może być uzależnione od rodzaju ani wielkości przyszłej produkcji. Środek ten wymagałby uzgodnienia dokładnej księgowej definicji dochodu i stworzenia przez Państwa Członkowskie systemu dochodu referencyjnego na poziomie gospodarstw rolnych.

Dyskusja prowadzona na poziomie Rady w 2005 r. doprowadziła do sformułowania jednomyślnego wniosku, że wykorzystanie pomocy państwa do celów działań związanych z zarządzaniem ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych musi podlegać odpowiednim wspólnotowym regułom konkurencji. Rada uznała, że narzędzia zarządzania ryzykiem muszą w związku z tym być zgodne z przepisami ustanowionymi w Wytocznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym. Państwa członkowskie wyraźnie zgodziły się z tym, że finansowanie publiczne może mieć zasadnicze znaczenie, zwłaszcza w celu ustanowienia i sprawnego wdrożenia nowych narzędzi, to jednakże równie istotna jest wspólna odpowiedzialność i związany z nią wkład finansowy producentów z sektora rolnego.

W sytuacjach kiedy majątek podlegający ubezpieczeniu jest szczególnie narażony na zniszczenie przez powódź, zachodzi konieczność indywidualnego ustalenia składki ubezpieczeniowej lub odmowa sprzedaży polisy. W różnych krajach problem ten jest rozwiązany zgodnie ze specyfiką zastosowanego systemu wspomaganie ubezpieczeń w rolnictwie<sup>8</sup>.

**TABELA 1. CHARAKTERYSTYKA SYSTEMÓW UBEZPIECZEŃ OD SKUTKÓW KLĘSK ŻYWIŁOWYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ I W STANACH ZJEDNOCZONYCH.**

Kraj/zdarzenie	Zakres ustawowy/ działanie systemu
<p><b>Belgia</b> Sztormy, śnieżycy powodzie, trzęsienia ziemi.</p>	<p>Partycypacja państwa w wypłacie odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych katastrofami naturalnymi (zdarzenia powodujące olbrzymie szkody, wynikające z przyczyn przyrodniczych). Uzyskanie odszkodowania jest możliwe po ogłoszeniu przez Ministerstwo Finansów stanu klęski żywiołowej na danym terenie. Reasekuracja na wypadek klęsk naturalnych jest gwarantowana przez państwo i jest prowadzony przez The Belgian Reinsurance Fund – CRB.</p> <p>Zasada obowiązkowego włączenia ubezpieczenia od skutków katastrof naturalnych do istniejących umów ubezpieczenia mienia na wypadek pożaru, kradzieży, ubezpieczenia samochodów, przerw w działalności gospodarczej (międzyregionalna solidarność pomiędzy zagrożonymi katastrofami naturalnym i tymi, które nie są doświadczane przez żywiły.</p> <p>Włączone ryzyka są reasekurowane przez posiadającą gwarancje państwa, organizację publiczną - Centralną Kasę Reasekuracyjną (CCR). Warunkiem wypłaty jest ogłoszenie stanu katastrofy naturalnej poprzez rozporządzenie Rady Ministrów, a zniszczone mienie musi być pokryte standardowym ubezpieczeniem, np. od pożaru. Ubezpieczenie od katastrof naturalnych dotyczy również polis Bussines Interruption<sup>9</sup>. Obejmują one utratę zysku brutto, oraz dodatkowe koszty działalności ponoszone w okresie odszkodowawczym.</p> <p>W likwidację szkód zaangażowani są w zależności od wielkości szkody, ubezpieczony(franszyza), jego ubezpieczyciel, Centralna Kasa Reasekuracji, a w przypadku bardzo dużych szkód również państwo.</p> <p>We Francji firmy ubezpieczeniowe sprzedają polisy powodziowe i wypłacają odszkodowania. Państwo ma jednak wpływ na wysokość składek. Część zebranych składek jest odprowadzana do Centralnej Kasy Reasekuracyjnej, która staje się też głównym refundatorem szkód, w przypadku ogłoszenia przez Państwo specjalnym dekretem stanu klęski żywiołowej.</p>
<p><b>Francja</b> Katastrofy naturalne</p>	<p>Odszkodowania za straty wypłacane są przez Consorcio de Compensacion de Seguros – instytucję państwową wspomagana składką doliczaną do ubezpieczeń samochodowych i polis majątkowych.<sup>10</sup></p> <p>Asektorzy ubezpieczają ryzyko sztormu. Szkody powodziowe i po trzęsieniach ziemi pokrywane są przez rząd.</p> <p>Dyskutowane jest utworzenie przy udziale rządu funduszu finansowanego z polis ogniowych. Pokrywałby on szkody powstałe na skutek trzęsienia ziemi i powodzi spowodowanych wylaniem rzek w określonych rejonach.</p> <p>Ubezpieczenie katastrof naturalnych jest obowiązkowo włączane do ubezpieczenia na wypadek pożaru, w zamian za średnią jednolitą składkę.</p> <p>Wszystkie towarzystwa ubezpieczeniowe obowiązkowo muszą być członkami państwowego syndykatu, zarządzającego tym ryzykiem.</p> <p>Ubezpieczenia są zróżnicowane w poszczególnych kantonach np. 19 kantonów ma ubezpieczycieli – monopolistów, którzy tworzą wspólne porozumienia.</p> <p>Opcje katastrof są generalnie włączane w polisy ogniowe.</p>
<p><b>Hiszpania</b> Ulewne deszcze</p>	<p>Odszkodowania za straty wypłacane są przez Consorcio de Compensacion de Seguros – instytucję państwową wspomagana składką doliczaną do ubezpieczeń samochodowych i polis majątkowych.<sup>10</sup></p> <p>Asektorzy ubezpieczają ryzyko sztormu. Szkody powodziowe i po trzęsieniach ziemi pokrywane są przez rząd.</p> <p>Dyskutowane jest utworzenie przy udziale rządu funduszu finansowanego z polis ogniowych. Pokrywałby on szkody powstałe na skutek trzęsienia ziemi i powodzi spowodowanych wylaniem rzek w określonych rejonach.</p> <p>Ubezpieczenie katastrof naturalnych jest obowiązkowo włączane do ubezpieczenia na wypadek pożaru, w zamian za średnią jednolitą składkę.</p> <p>Wszystkie towarzystwa ubezpieczeniowe obowiązkowo muszą być członkami państwowego syndykatu, zarządzającego tym ryzykiem.</p> <p>Ubezpieczenia są zróżnicowane w poszczególnych kantonach np. 19 kantonów ma ubezpieczycieli – monopolistów, którzy tworzą wspólne porozumienia.</p> <p>Opcje katastrof są generalnie włączane w polisy ogniowe.</p>
<p><b>Holandia</b> Powódź, sztormy</p>	<p>Odszkodowania za straty wypłacane są przez Consorcio de Compensacion de Seguros – instytucję państwową wspomagana składką doliczaną do ubezpieczeń samochodowych i polis majątkowych.<sup>10</sup></p> <p>Asektorzy ubezpieczają ryzyko sztormu. Szkody powodziowe i po trzęsieniach ziemi pokrywane są przez rząd.</p> <p>Dyskutowane jest utworzenie przy udziale rządu funduszu finansowanego z polis ogniowych. Pokrywałby on szkody powstałe na skutek trzęsienia ziemi i powodzi spowodowanych wylaniem rzek w określonych rejonach.</p> <p>Ubezpieczenie katastrof naturalnych jest obowiązkowo włączane do ubezpieczenia na wypadek pożaru, w zamian za średnią jednolitą składkę.</p> <p>Wszystkie towarzystwa ubezpieczeniowe obowiązkowo muszą być członkami państwowego syndykatu, zarządzającego tym ryzykiem.</p> <p>Ubezpieczenia są zróżnicowane w poszczególnych kantonach np. 19 kantonów ma ubezpieczycieli – monopolistów, którzy tworzą wspólne porozumienia.</p> <p>Opcje katastrof są generalnie włączane w polisy ogniowe.</p>
<p><b>Norwegia</b> Katastrofy naturalne</p>	<p>Odszkodowania za straty wypłacane są przez Consorcio de Compensacion de Seguros – instytucję państwową wspomagana składką doliczaną do ubezpieczeń samochodowych i polis majątkowych.<sup>10</sup></p> <p>Asektorzy ubezpieczają ryzyko sztormu. Szkody powodziowe i po trzęsieniach ziemi pokrywane są przez rząd.</p> <p>Dyskutowane jest utworzenie przy udziale rządu funduszu finansowanego z polis ogniowych. Pokrywałby on szkody powstałe na skutek trzęsienia ziemi i powodzi spowodowanych wylaniem rzek w określonych rejonach.</p> <p>Ubezpieczenie katastrof naturalnych jest obowiązkowo włączane do ubezpieczenia na wypadek pożaru, w zamian za średnią jednolitą składkę.</p> <p>Wszystkie towarzystwa ubezpieczeniowe obowiązkowo muszą być członkami państwowego syndykatu, zarządzającego tym ryzykiem.</p> <p>Ubezpieczenia są zróżnicowane w poszczególnych kantonach np. 19 kantonów ma ubezpieczycieli – monopolistów, którzy tworzą wspólne porozumienia.</p> <p>Opcje katastrof są generalnie włączane w polisy ogniowe.</p>
<p><b>Szwajcaria</b> Powodzie, wiatry</p>	<p>Odszkodowania za straty wypłacane są przez Consorcio de Compensacion de Seguros – instytucję państwową wspomagana składką doliczaną do ubezpieczeń samochodowych i polis majątkowych.<sup>10</sup></p> <p>Asektorzy ubezpieczają ryzyko sztormu. Szkody powodziowe i po trzęsieniach ziemi pokrywane są przez rząd.</p> <p>Dyskutowane jest utworzenie przy udziale rządu funduszu finansowanego z polis ogniowych. Pokrywałby on szkody powstałe na skutek trzęsienia ziemi i powodzi spowodowanych wylaniem rzek w określonych rejonach.</p> <p>Ubezpieczenie katastrof naturalnych jest obowiązkowo włączane do ubezpieczenia na wypadek pożaru, w zamian za średnią jednolitą składkę.</p> <p>Wszystkie towarzystwa ubezpieczeniowe obowiązkowo muszą być członkami państwowego syndykatu, zarządzającego tym ryzykiem.</p> <p>Ubezpieczenia są zróżnicowane w poszczególnych kantonach np. 19 kantonów ma ubezpieczycieli – monopolistów, którzy tworzą wspólne porozumienia.</p> <p>Opcje katastrof są generalnie włączane w polisy ogniowe.</p>

<sup>8</sup> Opracowano na podstawie Floods, Causes, Effects and Risk Assessment, Partner Reinsurance Company, 1997, Pembroke oraz Natural Events in Europe Bruxelles, CEA 1995.

<sup>9</sup> Utrata zysku 3 dni robocze przy minimalnej sumie 4500 RFR. Katastrofy naturalne op. cit.

<sup>10</sup> System hiszpański jako wzorcowy opisano w dalszej części niniejszego opracowania



<p><b>Wlk. Brytania</b> Zimowe sztormy, powodzie, cofki. <b>Włochy</b> - Wybuchy wulkanów na południu, powodzie na północy.</p> <p><b>Stany Zjednoczone</b> katastrofy naturalne</p>	<p>W Szwajcarii polisy powodziowe sprzedawane są przez prywatne firmy, a część zebranej składki odprowadzana jest na specjalny fundusz reasekuracyjny w wysokości odpowiadającej udziałowi rynku. Przy wystąpieniu powodzi zakłady szacują szkody i dokonują wypłat 15% ich wartości ze środków własnych, a pozostałe 85% wypłaca fundusz strat w ramach funduszu reasekuracyjnego. Brak państwowego systemu ochrony ubezpieczeniowej od katastrof naturalnych. Szkody niekatastroficzne są pokrywane przez firmy ubezpieczeniowe. Tworzą one obowiązkowo, rezerwy na pokrycie nadzwyczajnych szkód. Ubezpieczenia zdarzeń występujących w wyniku katastrof naturalnych włączone są do polis ogólnych.</p> <p>Niezależna organizacja rządowa – Federalna Agencja Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych – FEMA<sup>11</sup>, wraz z innymi agencjami rządowymi i z Amerykańskim Czerwonym Krzyżem jest częścią ogólnokrajowego systemu reagowania w sytuacjach doraźnych.<sup>12</sup> Jeśli prezydent na wniosek gubernatora ogłosi w danym stanie stan klęski żywiołowej to automatycznie oznacza, że mieszkańcy mogą skorzystać z pomocy federalnej obejmującej m.in. bezzwrotną zapomogę<sup>13</sup>, pomoc w wycenie szkód i uzyskaniu odszkodowań od prywatnych przedsiębiorstw ubezpieczeniowych, nisko oprocentowane pożyczki na odbudowę domów. W USA w ramach Narodowego Programu Ubezpieczeń Powodziowych działa specjalny fundusz, zasilany kwotami stanowiącymi znaczną część składek zebranych przez zakłady ubezpieczeniowe. W przypadku powodzi wypłaty dokonywane są wyłącznie z tego funduszu, ubezpieczenia nie obejmują dużego biznesu<sup>14</sup>.</p>
--	---

*Źródło: E. Wojciechowska Lipka, Przesłanki do budowy systemu ubezpieczeń polskiego rolnictwa na wypadek klęsk żywiołowych. SGH, Warszawa 1999.*

Pomoc publiczna w rolnictwie musi być zgodna z umowami WTO, która klasyfikuje pomoc na trzy kategorie: zieloną, niebieską i bursztynową.

Kategoria zielona definiuje takie rodzaje pomocy, które nie zakłócają handlu jak: ubezpieczenie dochodów oraz sieci bezpieczeństwa dochodów. Pomoc jest przyznawana, gdy utrata dochodu (...) przekracza 30 procent średniego dochodu brutto lub odpowiednik w rozumieniu dochodu netto (...) w poprzednim okresie trzyletnim lub średniej trzyletniej opartej na poprzednim okresie pięcioletnim, wyłączając wartość najwyższą i najniższą. Kwota takich płatności zrekompensuje mniej niż 70 procent straty dochodu producenta w danym roku (...). Programy oparte na dochodach rolników nie występują często. Płatności na złagodzenie katastrof naturalnych (bezpośrednie lub jako dotacje do ubezpieczenia upraw) również należą do kategorii zielonej, jeżeli istnieje formalne uznanie przez władze rządowe, że katastrofa naturalna lub podobna powodująca utratę produkcji przewyższającą 30 procent średniej produkcji w poprzednim okresie trzyletnim lub trzyletnią średnią opartą na poprzednim okresie pięcioletnim, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej.

<sup>11</sup> Federalna Agencja Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych – Federal Emergency Management Agency FEMA Zob. <http://www.fema.gov>

<sup>12</sup> W chwili ogłoszenia stanu klęski żywiołowej przez prezydenta, FEMA przejmuje obowiązki i koordynuje pracę 28 innych agencji federalnych. FEMA zatrudnia na stałe 2,7 tys. pracowników na terenie całego kraju oraz ponad 7 tys. pomocników (głównie agentów ubezpieczeniowych) podczas wystąpienia klęsk żywiołowych. <http://www.fema.gov>

<sup>13</sup> Wysokość zapomogi wynosi do 13,1 tys. USD na osobę i jest ona corocznie indeksowana w zależności od poziomu inflacji.

<sup>14</sup> Zob. <http://www.fema.gov> op. cit.

Kategoria niebieska zawiera pomoc za towary, które mają limity produkcyjne (np. mleko w UE). Kategoria bursztynowa zawiera również inne środki wspomagające rolnictwo. Pomoc w kategorii bursztynowej, przekraczająca limit „de minimis” (5% produkcji rolniczej dla krajów rozwiniętych, 10% dla krajów rozwijających się) podlega zobowiązaniom redukcyjnym.

Narzędzia zarządzania ryzykiem w Państwach Członkowskich mogłyby być dalej rozwijane w celu poprawy zrównoważonego rozwoju gospodarstw. Jednak ze względu na duże różnice w ryzykach rolniczych, podstawy prawnej, społecznej i gospodarczej w krajach UE, ogólnie unijny system ubezpieczeń rolniczych może być dyskusyjny. Alternatywy wspólnego programu opartego na istniejących systemach mogą być łatwiejsze do zarządzania i kontroli przez administrację UE. Alternatywą właściwego ogólnie unijnego programu może być seria akcji promujących systemy krajowe poprzez:

- Ułatwienia/dotacje dla tworzenia baz danych upraw/plonów na poziomie szczegółowym (gospodarstwa). Wykorzystanie baz danych może być uważane jako podstawa do poprawy ustalania stawek składek, chociaż niektóre z tych baz danych mają ważne ograniczenia ze względu na zasady poufności;
- Reasekuracja: Publiczna reasekuracja istnieje w niektórych Państwach Członkowskich i w Stanach Zjednoczonych. Niepewność budżetowa może być najsilniejszym ograniczeniem hipotetycznego publicznego udziału UE w reasekuracji;
- Częściowe dotowanie systemów krajowych znajdujących się w programie ramowym. Ta opcja stymulowałaby Państwa Członkowskie do rozszerzenia narzędzi zarządzania ryzykiem przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności do lepszego przystosowania się do potrzeb w każdym kraju.

### **Teoretyczne założenia wspólnego programu ubezpieczeń sektora rolnego**

Jasna rola instytucji UE ustala ramę regulacyjną, zawierającą kryteria techniczne, takie jak ryzyka kwalifikowane, minimalny udział własny lub dozwolone ceny produktów referencyjnych, itp. Kwestią bardziej otwartą do dyskusji jest to, czy ubezpieczenia rolnicze powinny być dotowane przez WPR. Jednym z elementów tej dyskusji jest wykonalność czysto prywatnych ubezpieczeń rolniczych o szerokim pokryciu ryzyk. Istnieją przykłady całkowicie prywatnych ubezpieczeń w rolnictwie obejmujących w szczególności szkody wyrządzone przez grad. Większość pozostałych systemów ubezpieczeń oferowanych jest w ramach dotowanych programów rządowych, ponieważ pokrywane ryzyka są faktycznie nieubezpieczalne w takim sensie, że określona przez rynek składka byłaby zbyt wysoka. W takich krajach jak Hiszpania, Austria i Włochy, o dużej pomocy publicznej ubezpieczeniach rolniczym, ryzyka systemowe mają tendencje stawania się ubezpieczalnymi.

Z przedstawionych analiz wynika, że możliwe jest stworzenie założeń Wspólnego programu ubezpieczeń sektora rolnego. Jednak jego wykonanie zależy od spełnienia kilku kryteriów. Komisja Europejska jako ważne wymienia kryteria

polityczne, społeczno-ekonomiczne (współpraca z sektorem prywatnym, ubezpieczycielami, reasekuratorami i rolnikami) oraz natury technicznej<sup>15</sup>.

#### ***Kryteria polityczne***

Długoterminowa perspektywa finansowa. Ten warunek zależy od decyzji politycznych, lecz związany jest wyraźnie z potencjalnymi kosztami systemu. Potencjalny koszt różnych typów systemów omówiono w części dotyczącej kryteriów technicznych. Punktem zasługującym na głębszą analizę jest problem, czy hipotetyczna pomoc UE w ubezpieczeniach rolniczych może być związana z II filarem WPR poprzez modulację. W przypadku wprowadzenia tego sposobu finansowania programu ubezpieczeń do listy środków rozwoju wsi, opcje te byłyby dostępne dla Państw Członkowskich i wykorzystania zgodnie z ich szczególnymi priorytetami. Powody słabego rozwoju rynkowych narzędzi zarządzania ryzykiem (ubezpieczenia, rynek transakcji terminowych, rolnictwo kontraktowe) mogą być zmniejszane poprzez środki szkoleniowe w ramach programów rozwoju wsi.

Zgodność z umowami WTO i WPR. Zgodność z WTO oraz prawodawstwem europejskim może być zagwarantowana dla większości narzędzi jeżeli spełnią one kryteria 30% prognozy i udziału własnego przy ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej.

#### ***Kryteria związane z zachowaniem sektora prywatnego***

Należy się spodziewać, że w średniej perspektywie czasu wysoki odsetek rolników powinien kupić ubezpieczenie. W tym kryterium istnieje wysoki poziom niepewności. Niektóre badania pokazują, że zachowanie rolnika nie zawsze jest zgodne z teorią i że istnieje potrzeba lepszego zrozumienia stosunku rolników do ryzyka i sposobu, w jaki dostosowują oni działania swoich gospodarstw. Mentalność rolników często zmienia się powoli. W USA uruchomiono system w roku 1938 i dopiero w ostatnich latach osiągnął wysoki poziom penetracji (74% wartości ubezpieczalnej produkcji). W Hiszpanii (przyjęte regulacje w 1978 roku) system oferuje szeroki wachlarz dotowanych opcji dla wszystkich typów upraw, ale penetracja nadal wynosi poniżej 30%.

Pomoc dla systemów ubezpieczeń powinna być zawsze wyczekiwana przez sektor ubezpieczeń. Istnieją jednak dwa punkty, które trzeba wziąć pod uwagę: Niektóre produkty ubezpieczeniowe (ubezpieczenie indeksowe, ubezpieczenie plonów, ubezpieczenie wpływów) nie są rozwinięte ze względu na systemowy charakter ryzyk (potrzeba pomocy publicznej dla reasekuratorów). Po drugie, wspólny system zawierałby koszt adaptacji towarzystw do niego. Sektor ubezpieczeniowy wydaje się raczej wpierać współistnienie systemów krajowych niż wprowadzenie jednego systemu ogólnounijnego.

#### ***Kryteria techniczne***

Analiza zmienności dochodu z podstawie danych FADN pokazuje heterogeniczny wzór geograficzny potrzeby narzędzi stabilizacji dochodu, zależnie od typu gospodarstwa oraz jego wielkości. Dostępny wachlarz istniejących ubezpieczeń jest generalnie niewystarczający do łagodnej znacznej redukcji dochodu w złych latach.

Koszt. Potencjalna wysokość składek systemu ubezpieczeń wspomaganego przez UE został szacunkowo określony dla kilku hipotetycznych scenariuszy przy danym założeniu (penetracja ubezpieczeń 40%-60% i średnie stawki składek). Ubezpieczenie

---

<sup>15</sup> <http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/>

plonów dla upraw polowych (zboża, ziarna oleiste, buraki cukrowe) mogłyby przedstawiać wielkość składek pomiędzy 1 mld €-1,4 mld €. Ogólnounijny system ubezpieczenia owoców o podobnej charakterystyce do istniejącego systemu w Hiszpanii, we Włoszech lub w Austrii mógłby oznaczać 500 mln € do 900 mln € składek. Podobna suma (500 mln € do 800 mln €) mogłaby dotyczyć systemu ubezpieczenia warzyw. Ubezpieczenie indeksowane obszarem dla zbóż mogłoby prowadzić do sumy od 450 mln € do 650 mln €, podczas gdy ubezpieczenie indeksowane obszarem dla redukcji ponad 10% średniego dochodu dla konkretnych typów gospodarstw w regionach FADN mogłoby odpowiadać 2-3 mld €<sup>16</sup>.

Wykonalność/prostota systemu kontroli w celu uniknięcia złego funkcjonowania. Jeżeli program zarządzania ryzykiem zostałby wprowadzony jako narzędzie obowiązkowe (równoległość z wzajemnym dostosowaniem), Państwa Członkowskie byłyby prawdopodobnie odpowiedzialne za stworzenie programów informacji o ryzykach. Potencjalne oszustwo przez rolnika kontrolowane byłoby przez towarzystwa ubezpieczeń, które byłyby pierwszymi dotkniętymi w przypadku oszustwa.

Wykonalność techniczna i dostępność informacji z bazy danych. Teoretycznie, każdy system istniejący w jednym kraju zawsze może być zastosowany w drugim kraju. Jednakże niektóre produkty ubezpieczeniowe wymagają baz danych, które nie zawsze są dostępne.

Asymetryczna informacja: potencjalna selekcja negatywna, ryzyko moralne i inne problemy. Rolnik lepiej zna poziom ryzyka niż towarzystwo ubezpieczeniowe i może się zdarzyć, że tylko rolnicy o dużym poziomie ryzyka kupują ubezpieczenia. Na skutek tego ryzyko w ubezpieczonej populacji oceniane jest na wyższym poziomie.

Zalety ubezpieczenia w porównaniu do narzędzi alternatywnych. Ubezpieczenie daje rolnikom tytuł prawny do otrzymania rekompensaty w porównaniu do płatności ad-hoc z sektora publicznego. Dotowanie ubezpieczeń rolniczych jest sposobem stabilizacji wpływu budżetowego na sektor publiczny oraz zapewnienia rolnikom środków zarządzania własnymi strategiami ryzyka. Z ekonomicznego punktu widzenia wydaje się, że łatwiej jest planować pomoc finansową do składek ubezpieczeniowych niż dokonywać publicznych wypłat rekompensat ex-post po katastrofie naturalnej. Jednak poglądy krytyczne twierdzą, że globalny koszt ubezpieczeń jest wyższy ze względu na koszty likwidacji strat i że dotowanie ubezpieczeń rolniczych oznacza dotowanie towarzystw ubezpieczeniowych. Inny punkt widzenia utrzymuje, że w systemie publicznym (pomoc ad-hoc) administracja panuje nad oceną szkód, itp.

### **Zakończenie**

W przypadku niektórych rodzajów ryzyka i sytuacji kryzysowych w sektorze rolnym, przyznanie pomocy państwa może być właściwym sposobem wsparcia. Należy jednak zawsze mieć na uwadze, że państwo członkowskie nie jest w istocie zobowiązane do przyznawania pomocy państwa, co oznacza iż w przypadku podobnych rodzajów ryzyka czy sytuacji kryzysowych, producenci z jednego państwa członkowskiego lub

---

<sup>16</sup> Należy podkreślić, że te kwantyfikacje zostały wykonane z założeniem, że niekoniecznie pasują do wyborów hipotetycznych decyzji politycznych. Potrzebne są bardziej szczegółowe kwantyfikacje gdy/jeśli takie możliwe scenariusze zostaną lepiej zdefiniowane. Dla wpływu na budżet potrzebne są dodatkowe założenia dotyczące poziomu dotacji.

regionu mogą uzyskać wsparcie, natomiast producenci z innych państw członkowskich lub regionów nie uzyskują takiej możliwości. Takie różnice we wsparciu mogą prowadzić do zakłóceń konkurencji. Dlatego też, podobnie jak w przypadku innych rodzajów pomocy państwa, przy zatwierdzaniu pomocy państwa z tytułu zarządzania ryzykiem lub w sytuacjach kryzysowych obowiązkowo należy uwzględnić konieczność uniknięcia niepożądanych zakłóceń konkurencji. Wymóg minimalnego wkładu producentów w straty lub koszty takich środków czy ich innych odpowiedników należy postrzegać w kategoriach zmniejszenia zagrożenia zakłóceniami konkurencji oraz zapewnienia bodźca do minimalizowania ryzyka. Pomoc państwa należy ograniczyć do pomocy rolnikom, którzy borykają się z różnymi trudnościami, mimo że podjęli racjonalne wysiłki w celu zminimalizowania danego ryzyka. Pomoc państwa nie powinna zachęcać rolników do podejmowania niepotrzebnego ryzyka. Rolnicy powinni sami ponosić konsekwencje nieroztropnego wyboru metod produkcji lub produktów.

#### Literatura

1. Dismukes R, Bird J.L., Linse F, Risk Management Tools in Europe: Agricultural Insurance, Futures, and Options, Economic Research Service, USDA, U.S.-EU Food and Agriculture Comparison, WRS-04/2004
2. Grzywacz W., Współczesne problemy polityki gospodarczej. PTE, Szczecin 1999
3. Hazell P.B.R., The appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries, Journal of International Development, 4/02
4. Henisz-Matuszczak A., Czyżewski A., Podstawowe instrumenty interwencji państwa na rynku produktów rolnych w Stanach Zjednoczonych w świetle struktury wydatków budżetowych na rolnictwo. Wnioski dla Unii Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, listopad 2006
5. Janczur J., Przemysł ubezpieczeniowy w USA – kierunki rozwoju, opr. dokumentu BIPAR Council of Insurance Agents and Brokers, Warszawa 1999.
6. Jaworski P., Wierzbicki J., Polskie prawo ubezpieczeń w przededniu integracji z UE – zakres koniecznych dostosowań, Prawo Asekuracyjne 2/99 .
7. Klimkowski C., Ubezpieczenia rolne-stan obecny i perspektywy, Wieś i Rolnictwo, PAN IwiRR Warszawa 2004
8. Materiały konferencyjne, Rynek ubezpieczeń i pośrednictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej na przykładzie Hiszpanii, Warszawa 3 - 4 lipca 2003 roku, Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych & Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, dane na dzień 31.12.2002
9. Niepublikowane dokumenty uzyskane od Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones
10. Ortloff W., Approaches to a changing risk profile: The agricultural sector in Europe, Swiss Reinsurance Company, Zurich 1998
11. „Risk Management Tools for EU Agriculture” (Narzędzia zarządzania ryzykiem dla rolnictwa UE) – dokument roboczy DG ds. rolnictwa: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm).
12. Rojewski K.. Ubezpieczenia zwierząt gospodarskich w Niemczech, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” nr 2 (23) 1999
13. Skuza B., Pool Ubezpieczeniowy a Narodowy Program Ubezpieczeń dla Rolników, referat wygłoszony na konferencji w Szczecinie w dniu 16. 09 2004 roku.
14. <http://www.fema.gov> op. cit.

15. Skees J.R., Agricultural Insurance programs: challenges and lessons learned, Workshop on income risk management, Insurance Systems, OECD, Paris 15-16 May 2000
16. Wild O. S., Agricultural insurance in transition, Swiss Reinsurance Company, Zurich 1997
17. Wojciechowska –Lipka E. Ubezpieczenie od żywiołów w Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce, materiały konferencyjne, Warszawa, 2002.
18. Wojciechowska-Lipka E., Ochrona upraw przez ubezpieczenie. Top Agrar, PWR, Poznań, wrzesień 1999.
19. Wojciechowska- Lipka E., K. Rojewski, L. Rybak Ubezpieczenie upraw w USA. Prawo, Reasekuracja, Ubezpieczenia , Warszawa 2002
20. Wojciechowska Lipka E., Przesłanki do budowy systemu ubezpieczeń polskiego rolnictwa na wypadek klęsk żywiołowych. SGH, Warszawa 1999
21. Agricultural Insurance Schemes, European Commission, Directorate General JRC, Joint Research Centre ISPRA, Institute for the Protection and Security of the Citizen, Agriculture and Fisheries Unit, Summary Report, 11/2006

## Summary

A notion of public support has recently gained a great popularity, especially in the context of various kinds of support from the UE Structural Funds for entrepreneurs, farmers and other social groups. However, the interest in public support is not reflected in better understanding of the notion's meaning. Thus, the attempt to define and explain the notion of public support and principles governing its granting in the area of risk management in agriculture. Good solutions in the area of risk and crisis management are basic tools to ensure sustainable development and a competitive agricultural sector in the Community. Farmers should be prepared in case of negative effects of their choices and also in case of crises caused by natural disasters or other unpredictable events. In the context of the CAP reform, it is important to show new instruments that could help farmers to increase their ability in risk and crisis management.

The shape of the Common Agricultural Policy (CAP) for the coming years 2007-2013 was established by the agreement reached by the Agriculture Ministers of the EU-15 in Luxembourg on 26 June 2003 and agreements of the EU Council dated 22 April 2004. New regulations were shaped in full accordance with the policy of rural areas development followed by the Commission. They are also one of the elements of simplifying started with the communications of the Commission concerning simplifying and improving the legislation within the Common Agricultural Policy. On the other hand, the directive on exclusions will enable granting farmers quicker aid, which is particularly important, for instance, in case of losses caused by unfavourable weather conditions and animal or plant diseases.

Both the Commission's communication and the report of the MEP rapporteur show great delay of this subject in the European Union. A farmer-entrepreneur running his farm after the reform on the competitive free market risks all his property without having, in terms of insurance, even a poor substitute of what an investor or a trader has. If it is a large commercial farm, it is able to cover insurance and risk costs. But millions of European small, very small or even family farms cannot afford to pay for any insurance, not even of their own houses, let alone production. In case of a disaster, it has to count on neighbours' help or the state support.

In some kinds of risk and crises in agriculture, granting the state assistance may be the right way of support. It should always be borne in mind, however, that a Member State is not obliged to grant the state assistance. As a result of this, in case of similar kinds of risk or crises,

producers from one Member State or region may obtain support, but producers from other Member States or regions may have no such possibility. Such differences in support may lead to the disturbance of competition. Therefore, similarly to other kinds of state assistance, the necessity of avoiding undesired disturbances of competition should be taken into consideration when accepting the state assistance in risk and crisis management. A requirement of a minimum contribution of producers in losses or cost of such measures, or their equivalents, should be seen in terms of decreasing the threat of disturbance of competition and providing a stimulus to minimise risks.

It should be clearly established that regulations concerning state assistance cannot, as such, ensure or replace optimal management in crises. The state assistance may only facilitate it in some circumstances. Risk management in agriculture in Poland is a new field, a poorly-known and rarely used one. Generally speaking, the term is understood as predicting potential losses and gathering means for compensating those losses when they appear. M. Jerzak and his team's research indicates that Polish farmers most often use a diversification of production in risk management and count on administrative support.

#### Informacje o autorach

**dr Mieczysław Łozowski,**  
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny  
Wydział Ekonomiczny  
Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwami  
ul. K. Janickiego 31, 71-270 Szczecin

**dr. inż. Zdzisław Obstawski**  
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny  
Wydział Ekonomiczny  
Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwami  
ul. K. Janickiego 31, 71-270 Szczecin  
e-mail: [zdzislaw.obstawski@zut.edu.pl](mailto:zdzislaw.obstawski@zut.edu.pl)

