

Izabela Lipińska

Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne

Agricultural insurance subsidized by the state – legal, economic and social aspects

Działalność rolnicza wiąże się z koniecznością podejmowania przez rolników decyzji, których efekty mogą być odmienne od spodziewanych. Aby w pewnym stopniu zniwelować niepożądane utraty dochodów, konieczne jest zastosowanie pewnych instrumentów zarządzania ryzykiem. Wśród nich doniosłą rolę odgrywają zawierane umowy ubezpieczenia.

Celem artykułu jest zatem wskazanie pozycji państwa w zakresie stosowania ubezpieczeń rolnych. W UE cały czas toczą się prace nad nowymi sposobami zarządzania ryzykiem i stabilizacją dochodów rolniczych. Jednocześnie poszukuje się środków, które by motywowały rolników do zawierania odpowiednich umów, a państwu dawały możliwość większego ich wsparcia.

Wstęp

Szeroko rozumiana działalność rolnicza wiąże się z koniecznością podejmowania przez rolników decyzji, których efekty mogą być odmienne od spodziewanych. Jest ona bowiem nieprzewidywalna, co wynika w szczególności z jej charakteru i uzależnienia od wielu czynników zewnętrznych, na które człowiek albo w ogóle nie ma wpływu, albo jest on ograniczony. Aby w pewnym stopniu zniwelować niepożądane utraty dochodów przez rolników, konieczne jest zastosowanie instrumentów zarządzania ryzykiem. Wśród nich doniosłą rolę odgrywają zawierane umowy ubezpieczenia. Mogą one mieć charakter umów obowiązkowych, jak i dobrowolnych, co najczęściej wynika z przyjętej przez poszczególne państwa polityki rolnej.

Rola ubezpieczeń gospodarczych, w tym w szczególności rolnych, rośnie. Jest to widoczne w działaniach podejmowanych przez niektóre rządy krajów rozwijających się, które coraz częściej angażują się w różnego rodzaju programy ubezpieczeń dla rolnictwa. Mają one na celu wsparcie tej branży na wypadek zaistnienia negatywnych zjawisk klimatycznych. Najlepszym tego przykładem mogą być Chiny, których bogaty katalog ubezpieczeń, a w szczególności subsydiów do ubezpieczeń uplasował je w 2008 r. na drugim miejscu na świecie, po USA¹. Innym przykładem mogą być Indie i Meksyk,

¹ Dotyczy to w szczególności takich prowincji jak: Jiangsu, Jilin, Xinjiang, Hunan, Sichuan, and Inner Mongolia, gdzie w 2007 r. został wdrożony specjalny program pilotażowy. Szerzej: *China: Innovations in Agricultural Insurance Promoting Access to Agricultural Insurance for Small Farmers*, The World Bank 2007, s. 36 i nast.

gdzie na szeroką skalę zostały rozwinięte ubezpieczenia upraw polowych². Ponadto wiele państw wdraża programy pilotażowe, których celem ma być stworzenie najbardziej efektywnego systemu zapobiegania utracie dochodów przez rolników na skutek wystąpienia niekorzystnych warunków pogodowych.

Problematyka ubezpieczeń rolnych, pojmowana jako jeden z podstawowych instrumentów zarządzania ryzykiem, jest niezwykle istotna bowiem jest ściśle związana z zapewnieniem szeroko rozumianego bezpieczeństwa żywności. Może ona być rozpatrywana z wielu punktów widzenia, w tym prawnego, ekonomicznego i społecznego. Aby instrument ten mógł pełnić swe funkcje, mimo że przybiera formę umowy cywilnoprawnej, niezbędna jest właściwa regulacja, która by uwzględniała szczególnie charakter produkcji rolnej. Jednakże pojawia się pytanie, czy rolnik jest zainteresowany zawarciem umowy ubezpieczenia? Jaka powinien być rola państwa w ich upowszechnianiu?

Celem artykułu jest wskazanie pozycji państwa w zakresie stosowania ubezpieczeń rolnych. W szczególności chodzi o udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaką rolę powinno odgrywać państwo, jako podmiot wspierający działania prewencyjne w przypadku wystąpienia zjawisk katastroficznych?

Podstawową metodą zastosowaną w pracy była dogmatyczna analiza tekstów normatywnych. Badaniu zostały poddane akty prawne polskie i unijne. Wykorzystano także rodzimą oraz międzynarodową literaturę przedmiotu.

Ryzyko w działalności rolniczej

Każda podejmowana działalność wiąże się z koniecznością ponoszenia pewnego ryzyka. Z powodu trudności prowadzenia działalności rolniczej, jego skala jest dużo większa w porównaniu z innymi działaniami gospodarki. Wynika to ze specyficznych cech produkcji rolnej, która w pewnym stopniu nie zależy od producenta, a determinują ją między innymi anomalie pogodowe, zmiany cen na rynku rolnym, czy np. rozwijająca się technologia³. Ponadto rolnictwo jest szczególną dziedziną gospodarki także ze względu na długi cykl produkcji. Trwa on prawie rok, a więc z tego powodu nie zawsze można dokładnie określić wielkość zysków z danej inwestycji⁴. Dlatego, niezmiernie istotne jest zdefiniowanie obszarów niepewności, które da się poznać i kwantyfikować, co wpłynie na lepsze poznanie zagrożeń oraz zmniejszenie obszaru ryzyka.

Mimo, że istnieją wiele typów ryzyka, to w przypadku działalności rolniczej można wskazać jego trzy grupy⁵. W ramach pierwszej z nich, po stronie rolnika ciąży ustawowy obowiązek podjęcia pewnych środków prewencyjnych, jak np. zawarcie umowy ubezpieczenia. Druga grupa obejmuje ryzyko, które jest mało istotne dla jego działalności, i tym samym stanowi jego stratę. Natomiast ostatnia grupa, wychodzi poza dostępne metody i środki zapobiegawcze, a jednocześnie koszty prewencji nie są współmierne do możliwości rolnika⁶.

² Tak np. *Enhancing Crop Insurance in India*, The World Bank 2011, s. 19 i nast.

³ Zob. Janowicz-Lomott M., Łyskawa K.: Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 2/2009, s. 128.

⁴ Zob. Kłoczko-Gajewska A., Sulewski P.: Postawy rolników wobec ryzyka oraz sposoby jego ograniczania, Warszawa 2009, s. 109.

⁵ Sangowski T. (red.): *Vademecum ubezpieczeń gospodarczych*, Saga Printing, Poznań 1998, s. 120 i nast.

⁶ Zob. Janowicz, op. cit., s. 128.

Pośród wielu zagrożeń, które występują w rolnictwie, podstawowym jest ryzyko o charakterze przyrodniczym (klimatycznym)⁷. Jego wystąpienie jest kreowane przez naturę. Ma ono ogromny wpływ na wielkość produkcji i jej jakość. Ryzyko to można podzielić na dwie grupy – katastroficzne i niekatastroficzne. Pierwsze z nich obejmuje wszelkie zjawiska, takie jak: intensywne opady atmosferyczne, powodzie, susze, silne wiatry, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, etc. które prowadzą do powstania szkody⁸. Natomiast do drugiej grupy należą stany czynników, które nie odbiegają istotnie od normy, jak np. większe niż średnie opady deszczu⁹. Warto w tym miejscu dodać, że producent rolny w przypadku omawianego typu ryzyka, nie ma możliwości podjęcia działań, które by go uchroniły przed jego wystąpieniem. Zmienne warunki pogodowe pozostają całkowicie poza kontrolą człowieka. Jednakże może on niwelować jego skutki podejmując decyzję o zawarciu wspomnianej umowy ubezpieczenia.

Problematyka wspierania ubezpieczeń – ujęcie globalne

Ryzyko katastroficzne może mieć charakter globalny, międzynarodowy lub lokalny, w odniesieniu do danego kraju. Zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi przynosi duże korzyści w stosunku do kosztów, które powoduje. Międzynarodowa Strategia ONZ na rzecz ograniczania zakresu klęsk żywiołowych zdefiniowała je jako: „działania podjęte w celu zmniejszenia ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i niekorzystnych skutków zagrożeń naturalnych poprzez systematyczną analizę i zarządzanie przyczynami klęsk żywiołowych, w tym poprzez unikanie zagrożeń, zmniejszenie społecznej i gospodarczej podatności na zagrożenia i większą gotowość na wypadek wystąpienia niekorzystnych zjawisk”¹⁰.

Elementem, który scala wszystkie programy ubezpieczeniowe i systemy wsparcia w sytuacjach kryzysowych na świecie, jest pomoc publiczna. Tylko z małymi wyjątkami, jak ubezpieczenie od skutków wystąpienia gradu, państwa wspierają rozwój ubezpieczeń i zachęcają rolników do ich zawierania, często poprzez dopłaty do składek ubezpieczeniowych.

Oczywiście, w tym miejscu może pojawić się pytanie dlaczego państwo ma wspierać ubezpieczenia rolne? Rozważania należy zacząć od stwierdzenia, że zarówno sama sytuacja na rynku, jak i bardzo często pewne „przeszkody” legislacyjne, wywołują konieczność interwencji ze strony państwa. To na nim ciąży obowiązek szybkiej identyfikacji tych przeszkód oraz takie nimi sterowanie, by pomóc rolnikom nie tylko w zmaganiu się z ryzykiem, ale jednocześnie z jego właściwym zarządzaniem. Jest to możliwe poprzez stosowanie odpowiednio dobranych instrumentów finansowych.

⁷ Zob. Fulneczek R.: Świadomość ubezpieczeniowa rolników a potrzeba ubezpieczenia, *Rozprawy Ubezpieczeniowe. Zeszyty*, 2/2007, s. 126.

⁸ Tak np. Preś J.: *Zarządzanie ryzykiem pogodowym*, Warszawa 2007, s. 7.

⁹ Pisze o tym Jankowski P., Wojciechowska K.: *Specyfika ryzyka katastroficznego w działalności rolniczej*, [w:] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem*, red. D. Walczak, Toruń 2010, s. 136.

¹⁰ Zob. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego - Strategia UE na rzecz wspierania działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się {SEK(2009) 217} {SEK(2009) 218} {SEK(2009) 220} /* COM/2009/0084 końcowy/2 */*, <http://eur-lex.europa.eu/> [Data pobrania 10.09.2012].

Jednym z głównych argumentów przemawiających za angażowaniem się państwa w system ubezpieczeń rolnych jest możliwość wystąpienia tzw. ryzyka systemowego. Oddziałuje ono jednocześnie na wiele gospodarstw rolnych. Ponadto w krótkim czasie może generować straty dla wielu ubezpieczycieli. Zatem publiczna interwencja jest jak najbardziej uzasadniona, ponieważ nie istnieje prywatna reasekuracja, która byłaby w stanie wziąć tak ogromną odpowiedzialność, na wypadek zaistnienia chociażby najmniejszego ryzyka.

Ponadto, jak podkreślają Mahul i Stutley, w zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie w oparciu o ubezpieczenia, istnieje asymetria sytuacji¹¹. Mianowicie nie ma systemu ubezpieczeniowego, który by sprostował – negatywnej selekcji (*adverse selection*) oraz pokusie nadużycia (*moral hazard*). Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, gdy zakład ubezpieczeniowy ma gorszą informację na temat prowadzonej przez rolnika działalności, niż rolnik wykupujący polisę. Z kolei pokusa nadużycia odnosi się do sytuacji, w której istnienie umowy ubezpieczenia zmienia sposób zachowania ubezpieczonego - rolnika, począwszy od momentu gdy przestaje on ponosić pełne koszty skutków swojego postępowania. Obie sytuacje są ściśle związane z szacowaniem ryzyka i monitorowaniem zachowań rolników, co w przypadku prywatnych podmiotów może być bardzo trudne. Skutkiem czego będzie konieczności ponoszenia wysokich, nawet zaporowych kosztów transakcyjnych, które mogą uniemożliwić rozwój rynku prywatnych ubezpieczeń. W tym przypadku wyraźnie widać rolę państwa, która polega na eliminowaniu asymetrii sytuacji. Może się ona przejawiać chociażby w prowadzeniu i udostępnianiu publicznych danych dotyczących warunków pogodowych i ich zmiennych. To na ich podstawie ubezpieczyciele w wiarygodny sposób mogą projektować umowy ubezpieczenia. Ponadto dużą rolę mogły by tu odegrać ośrodki doradztwa rolniczego, które by kontrolowały i wspierały rolników w zarządzaniu ryzykiem w obrębie gospodarstwa rolnego.

Rola państwa mogła by też polegać na łagodzeniu skutków utraty plonów z powodu np. wystąpienia chorób, poprzez zapewnienie bezpośrednich rekompensat o ile nie byłby one w sprzeczności z ideą zawierania umów ubezpieczenia.

Warto dodać, że rolnicy zdają sobie sprawę z zagrożenia występowania ryzyka produkcyjnego, ale nie zawsze z jego zakresu. Może to prowadzić wystąpienia tzw. błędów poznawczych (*cognitive failures*), które polegają na tym, że rolnik przeszacuje prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka lub dotkliwości zdarzenia katastroficznego¹². W tym zakresie państwo również mogłoby pełnić doniosłą rolę poprzez oferowanie np. właściwego doradztwa rolnego i ubezpieczeniowego.

Powszechnym na niemalże całym świecie powodem, dla którego rolnicy unikają zawierania umów ubezpieczenia jest słabe zrozumienie korzyści jakie ono niesie. Ubezpieczenie jest często pojmowane jako nierealna inwestycja, gdyż składki są wnoszone każdego roku, a rekompensaty wypłacane znacznie rzadziej. Przez wielu producentów rolnych, ubezpieczenia są postrzegane jako przywilej bogatych.

¹¹ Zob. Mahul O., Stutley C. J.: *Government support to agricultural insurance. Challenges and options for developing countries*, Waszyngton 2010, s. 33 i nast.

¹² Zob. Tamże. s. 35 i nast.

Odpowiednio w celu unikania niekorzyści i strat należy zarządzać ryzykiem, poprzez dokonywanie wyboru pomiędzy alternatywnymi sposobami postępowania¹³. Pewnym niebezpieczeństwem jest sytuacja, w której w obliczu ryzyka, rolnicy mogą przyjmować różne postawy, jak np. rezygnowanie z działalności rolniczej. W tym przypadku wyraźnie zaznacza się rola państwa w podtrzymywaniu działalności rolniczej na obszarach podatnych na ryzyko wystąpienia klęsk żywiołowych. Tym samym działania te będą ograniczały wyludnianie wsi.

Ubezpieczenia dotowane w UE

Ustawodawca unijny wielokrotnie podejmował problem wspierania gospodarstw rolnych w przypadku występowania zjawisk katastroficznych. Przykładem może być Rozporządzenie Komisji nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001. Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustalił, że niekorzystne zjawisko klimatyczne, które może być porównane do klęski żywiołowej oznacza warunki pogodowe, takie jak: mróz, grad, lód, deszcz lub susza, które niszczą ponad 30 % średniej rocznej produkcji danego rolnika z ubiegłych trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu ubiegłych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Odpowiednio na wypadek jego wystąpienia, państwo – właściwy organ publiczny - musi formalnie uznać zjawisko katastroficzne za klęskę żywiołową.

Inna forma pomocy jest przewidziana w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu¹⁴. Mianowicie dla producentów rolnych, którzy spełniają warunki zawarte w Załączniku I omawianego rozporządzenia, mogą być stosowane dopłaty do składek ubezpieczeniowych. Chodzi tu tylko o te gospodarstwa, które należą do kategorii mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Zatem są to przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników, i których roczny obrót nie przekracza 50 milionów EUR a/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 milionów EUR (art. 2 Załącznika nr I). Ponadto do grupy wyłączonej z tej pomocy należą także te przedsiębiorstwa które wraz z właścicielami lub podmiotami zależnymi przekraczają wskazane limity¹⁵. Za przedsiębiorstwo małe i średnie nie uważa się ponadto tych, w których 25 % lub więcej kapitału posiada co najmniej jeden organ państwowy. Zgodnie z art. 12 Rozporządzenia nr 1857/2006 wysokość pomocy brutto nie może przekroczyć 80 % kosztów składek ubezpieczeniowych, jeżeli w polisie wyszczególnione jest objęcie ubezpieczeniem jedynie strat spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, które mogą być porównane do klęsk żywiołowych. Natomiast w przypadku mniejszych strat niż wskazane lub spowodowanych chorobami zwierząt lub roślin lub epidemiami szkodników, jej wysokość nie może przenosić 50 % kosztów składek

¹³ Zob. Ługiewicz I., Szymański M.: *Minimalizacja ryzyka w gospodarstwach rolnych*, [w:] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem*, red. D. Walczak, Toruń 2010, s. 180.

¹⁴ Dz. U. L 214 z 9.8.2008, s. 3-47.

¹⁵ Pisze na ten temat Janowicz-Lomott M., Łyskawa K.: *Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne*, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 2/2009, s. 131.

ubezpieczeniowych. Warto dodać, że omawiana pomoc nie może być ograniczona do ubezpieczenia zapewnianego przez jedną tylko firmę ubezpieczeniową lub grupę firm lub do ubezpieczenia uzależnionego od warunku, że umowa ubezpieczenia ma być zawarta z firmą założoną w danym państwie członkowskim (art. 12 pkt 3 Rozporządzenia nr 1857/2006).

Skutkiem dokonania bilansu i przeglądu ustawodawstwa prawnorolnego (tzw. „*Health check*”) pod kątem konieczności weryfikacji Wspólnej Polityki Rolnej było uchwalenie Rozporządzenie nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003¹⁶. Już w Preambule do rozporządzenia ustawodawca podkreślił, że „ze względu na rosnące znaczenie skutecznego zarządzania ryzykiem państwa członkowskie powinny otrzymać możliwość współfinansowania składek ubezpieczeniowych, jakie rolnicy płacą w związku z ubezpieczeniem upraw, zwierząt i roślin jak również współfinansowania rekompensat za niektóre straty gospodarcze poniesione w przypadku chorób zwierząt lub roślin oraz incydentów środowiskowych”¹⁷. Jednocześnie zwrócił on uwagę na potrzebę określenia warunków wnoszenia wkładu finansowego w składki z tego tytułu. Na mocy omawianego rozporządzenia zostało przewidziane tzw. wsparcie specjalne, które może przybrać między innymi formę dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin. W art. 70 Rozporządzenia ustawodawca przewiduje możliwość stosowania omawianych dopłat do ubezpieczenia od strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników. Przez straty gospodarcze należy rozumieć wszelkie dodatkowe koszty poniesione przez rolnika w wyniku podjęcia przez niego środków nadzwyczajnych w celu zmniejszenia podaży na danym rynku lub wszelką znaczną utratę produkcji (art. 70 pkt 1c). Natomiast za niekorzystne zjawiska klimatyczne, uważa takie warunki pogodowe, które mogą być porównywane do klęsk żywiołowych, takich jak mróz, grad, lód, deszcz lub susza (art. 70 pkt 1a).

Wkład finansowy może być przyznany wyłącznie w odniesieniu do strat spowodowanych niekorzystnym zjawiskiem klimatycznym, chorobą zwierząt lub roślin, lub inwazją szkodników, które niszczą więcej niż 30 % średniej rocznej produkcji rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej (art. 70 pkt 2). Ponadto dopłata przyznawana na rolnika nie może przekraczać 65 % należnej składki z tytułu ubezpieczenia. Ustawodawca unijny przewiduje, że państwa członkowskie mogą ograniczyć kwotę składki kwalifikującej się do wkładu finansowego, stosując odpowiednie pułapy. Możliwość skorzystania z ubezpieczenia upraw lub zwierząt lub roślin jest dostępna jedynie w przypadku, gdy wystąpienie niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub epidemii choroby zwierząt lub roślin lub inwazji szkodników zostały formalnie uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego. W niektórych przypadkach państwa członkowskie mogą z wyprzedzeniem ustanowić kryteria, na

¹⁶ Dz. U. L 30 z 31.1.2009, s. 16-99.

¹⁷ Pkt 35 preambuły do Rozporządzenia nr 73/2009.

podstawie których będzie można uważać, że wystąpienie wymienionych okoliczności zostało formalnie uznane (art. 70 pkt 4).

Zgodnie z założeniem ustawodawcy, płatności z tytułu ubezpieczeń powinny rekompensować nie więcej niż całkowity koszt poniesionych strat i nie mogą wprowadzać wymagań ani nie określają rodzaju lub ilości dalszej produkcji. Zgodnie z art. 70 pkt 7 omawianego rozporządzenia, wydatki państw członkowskich w zakresie przyznawania dopłat są współfinansowane przez Unię z tzw. pułapu krajowego, w wymiarze 75 % wkładu finansowego. Na podstawie art. 69 pkt 1 Rozporządzenia nr 73/2009, najpóźniej do 1 sierpnia 2011 r. państwa członkowskie mogły podjąć decyzję o wykorzystaniu od roku następującego po tej decyzji do 10 % wartości tego pułapu z przeznaczeniem na wsparcie specjalne¹⁸.

Stosowane w poszczególnych państwach unijnych dopłaty do składek ubezpieczeniowych różnią się w zależności od przyjętej polityki państwa. Często wpierane są szczególne typy produkcji lub typy gospodarstw. Natomiast niektóre z nich traktują dopłaty jako pewnego rodzaju zintegrowany instrument pomocy publicznej, której celem ma być przede wszystkim stabilizacja dochodów rolniczych¹⁹.

Ubezpieczenia dotowane w Polsce

Polska w ramach przynależności do Unii Europejskiej, wraz z przyjęciem i wdrażaniem założeń Wspólnej Polityki Rolnej, podporządkowała się jej kierunkom. Tym samym ograniczeniu uległa pewna swoboda podejmowania wewnętrznych decyzji w zakresie oddziaływania na kształtowanie rodzimej produkcji rolnej i rolnictwa. W niektórych przypadkach ustawodawca unijny z wielką precyzją określa stosowane w ramach WPR instrumenty prawne, w innych zaś wskazuje jedynie propozycje różnych rozwiązań, których przyjęcie i tak będzie prowadziło do realizacji wytyczonych jej celów. Odpowiednio przykładem może być współfinansowanie przez państwo dopłat do ubezpieczeń.

Zagadnienia związane z dotowaniem ubezpieczeń rolnych w Polsce są regulowane ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich²⁰. Ustawa ta określa zasady stosowania dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie, zawierania i wykonywania umów obowiązkowego ubezpieczenia upraw od określonego ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie (w ramach tzw. umów ubezpieczenia obowiązkowego) oraz zasady udzielania dotacji celowej na pokrycie części odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez suszę.

Stosowane z budżetu państwa dopłaty do składek są realizowane ze środków budżetu państwa ustalonych w ustawie budżetowej z części, której dysponentem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wysokość dopłat jest określana przez Radę Ministrów. W bieżącym roku, zgodnie z rozporządzeniem z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie wysokości dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt

¹⁸ Chodzi tu o ustalone z Załączniku XVIII Rozporządzenia nr 73/2009 wartości pułapu krajowego od 2009r. W przypadku Polski jego wartość na pomoc specjalną nie może przekroczyć w tys. euro w roku 2012r. - 2 788 247, 2013r. - 3 044 518, 2014r. - 3 044 518.

¹⁹ Zob. Agricultural Insurance Schemes, European Commission 2006, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/main-report_en.pdf [Data pobrania 3.09.2012].

²⁰ Dz. U. Nr 150, poz. 1249 wraz z późn. zm.

gospodarskich w 2012 r. ich wysokości wynoszą 50 % składki do 1 ha upraw rolnych i 50 % składki do 1 sztuki zwierzęcia gospodarskiego²¹. Jednocześnie dopłaty te są stosowane w przypadku zawarcia umowy ubezpieczenia z jednym z zakładów, który podpisał umowę z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi²².

Zgodnie z art. 3 ustawy, dopłaty mogą być udzielane do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia:

- 1) upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych, od zasiewu lub wysadzenia do ich zbioru, od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, suszę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne lub
- 2) bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę oraz w wyniku uboju z konieczności. Warto zaznaczyć, że ustawodawca przewiduje, iż umowa ubezpieczenia może obejmować wszystkie lub tylko wybrane przez producenta rolnego rodzaje ryzyka.

W ramach wspomnianych powyżej zasad określanych na szczeblu unijnym, począwszy od dnia 1 lipca 2008 r. rolnik, który uzyskał tzw. płatności bezpośrednio do gruntów rolnych i płatności cukrowe jest obowiązany zawrzeć umowę ubezpieczenia obowiązkowego upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych od zasiewu lub wydarzenia do ich zbioru od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, grad, piorun, suszę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne²³. Obowiązek ten dotyczy ubezpieczenia co najmniej 50% powierzchni upraw. Rolnik powinien zatem zawrzeć umowę z wybranym zakładem ubezpieczeń, wskazanym przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W przypadku nie zawarcia umowy, na producenta rolnego nakładana jest opłata za niespełnienie tego obowiązku. Jej wysokość stanowi równowartość w złotych 2 Euro od 1 ha.

Wydawać by się mogło, że dotowane ubezpieczenia powinny zachęcać rolników do zawierania umów. Jednakże praktyka pokazuje zupełnie coś innego. Jak podkreśla Fulneczek,²⁴ środowisko wiejskie w zbyt małym stopniu interesuje się z jednej strony ubezpieczeniami dobrowolnymi, a z drugiej strony kary nakładane z powodu nie zawarcia umów obowiązkowych nie są stymulatorem do podejmowania decyzji przez rolników. Wielu producentów rolnych utrzymuje, że nie posiadają oni wystarczających środków finansowych, aby zagwarantować odpowiednią ochronę ubezpieczeniową i tym samym rezygnują z nich w ogóle.

²¹ Dz. U. Nr 271, poz. 1602.

²² Do zakładów tych należy obecnie: Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. z siedzibą w Warszawie, Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych „TUW” z siedzibą w Warszawie, Concordia Polska Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych z siedzibą w Poznaniu, HDI Asekuracja Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. z siedzibą w Warszawie.

²³ Zob. Maśniak D.: Rola pomocy publicznej w rozwoju majątkowych ubezpieczeń rolnych, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 1/2008, s. 35.

²⁴ Tak Fulneczek R., op. cit., s. 129-130.

Podsumowanie

Ryzyka w produkcji rolnej nie da się całkowicie wyeliminować, zatem konieczne jest zastosowanie określonych instrumentów, które pozwolą je ograniczyć. Jedną z nich jest interwencjonizm państwowy, który może przybierać charakter finansowy (to np. subsydia do produkcji, dotacje, ulgi podatkowe), protekcyjny (np. cła) bądź regulacyjny (np. normy fitosanitarne).

W UE toczą się obecnie prace nad nowymi sposobami zarządzania ryzykiem i stabilizacją dochodów rolniczych. Jednocześnie poszukuje się środków, które by motywowały rolników do zawierania odpowiednich umów, a państwu dawały możliwość większego ich wsparcia.

Z punktu widzenia rolnika, najprostszym sposobem uniknięcia strat finansowych jest zawarcie umowy ubezpieczenia przed niepożądanymi skutkami anomalii pogodowych. Tu rola państwa, jako podmiotu współfinansującego umowy jest znaczna.

Ubezpieczenia obowiązkowe - sensu largo - podnoszą świadomość ubezpieczeniową rolników. Ustalona wielkość składek może zarówno pobudzać działania pro środowiskowe zakładów ubezpieczeń, jak i prowadzić do podejmowania przez rolników wszelkich kroków do obniżania ryzyka. Jednakże należy pamiętać o tym, że pomoc publiczna oddziałuje negatywnie na konkurencję na rynku, poprzez wsparcie prywatnych podmiotów świadczących ochronę w sektorze rolnym.

Bibliografia

- Agricultural Insurance Schemes, European Commission 2006, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/main-report_en.pdf [Data pobrania 3.09.2012].
- China: Innovations in Agricultural Insurance Promoting Access to Agricultural Insurance for Small Farmers, The World Bank 2007.
- Enhancing Crop Insurance in India, The World Bank 2011.
- Fulneczek R.: Świadomość ubezpieczeniowa rolników a potrzeba ubezpieczenia, *Rozprawy Ubezpieczeniowe. Zeszyty*, 2/2007.
- Jankowski P., Wojciechowska K.: Specyfika ryzyka katastroficznego w działalności rolniczej, [w:] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem*, red. D. Walczak, Toruń 2010.
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K.: Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 2/2009.
- Kłoczko-Gajewska A., Sulewski P.: Postawy rolników wobec ryzyka oraz sposoby jego ograniczania, Warszawa 2009.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego - Strategia UE na rzecz wspierania działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się {SEK(2009) 217} {SEK(2009) 218}{SEK(2009) 220}/* COM/2009/0084 końcowy/2*, <http://eur-lex.europa.eu/> [Data pobrania 10.09.2012].
- Ługiewicz I., Szymański M.: Minimalizacja ryzyka w gospodarstwach rolnych, [w:] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem*, red. D. Walczak, Toruń 2010.
- Mahul O., Stutley C. J.: Government support to agricultural insurance. Challenges and options for developing countries, Waszyngton 2010.
- Majewski E., Sulewski P.: Rolnicy wobec ryzyka produkcyjnego i systemu ubezpieczenia upraw, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia*, 39/2011.
- Maśniak D.: Rola pomocy publicznej w rozwoju majątkowych ubezpieczeń rolnych, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 1/2008.
- Preś J.: Zarządzanie ryzykiem pogodowym, Warszawa 2007.

Rozporządzenie Komisji nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001, Dz. U. L 358 z 16.12.2006, s. 3.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz. U. L 214 z 9.8.2008, s. 3-47.

Rozporządzenie nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. U. L 30 z 31.1.2009, s. 16-99.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie wysokości dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w 2012 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 271, poz. 1602.

Sangowski T. (red.): Vademecum ubezpieczeń gospodarczych, Saga Printing, Poznań 1998.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. Nr 150, poz. 1249, z późn. zm.

Summary

Agricultural activities are tied to the necessity of making decisions by farmers. Their effects might be different than expected ones. Thus to eliminate the distorted loss in their incomes, it seems to be necessary to implement proper risk management tools. Among them, the huge role play insurance contracts.

The aim of this article is to indicate the role of government in supporting the agricultural insurances. Constantly in EU some activities are held to establish new methods of risk management and stabilization of agricultural income. Simultaneously, the new tools are the subject of the investigations, that would justify the farmers decision and willing of signing the proper agricultural insurance contracts. That could be a way for the government to subsidy them in larger scale.

Informacje o autorze:

dr Izabela Lipińska

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Katedra Zarządzania i Prawa

Zakład Prawa Gospodarczego i Rolnego