

INSTRUMENTY STABILIZACJI DOCHODU – WYMOGI WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ A ADAPTACJA W POLSCE

Marietta Janowicz-Lomott, Krzysztof Łyskawa***

*Katedra Finansów i Ryzyka Finansowego Uniwersytetu Gdańskiego w Gdańsku

Kierownik katedry: dr hab. Jerzy Gwizdała, prof. UG

**Katedra Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Kierownik katedry: dr hab. Jacek Lisowski, prof. UEP

Słowa kluczowe: zarządzanie ryzykiem, narzędzie stabilizacji dochodu, ubezpieczenia, WPR, fundusz wspólnego inwestowania

Key words: risk management, Income Stabilization Tool, insurance, CAP, mutual fund

S y n o p s i s. Realizowana w ramach Unii Europejskiej polityka wspierania gospodarstw rolnych miała zawsze na celu stabilizację ich funkcjonowania. W najnowszej perspektywie finansowania wspólnej polityki rolnej pojawiła się możliwość zastosowania instrumentów finansowych, które pozwolą na stabilizację dochodu. Obok ubezpieczenia, przewiduje się możliwość tworzenia przez rolników funduszy wspólnego inwestowania oraz funduszy stabilizacji dochodu. Jednak w Polsce zastosowanie tych instrumentów może być utrudnione ze względu na niewielką ilość środków na PROW oraz brak dostępnych danych w zakresie obliczania dochodu w gospodarstwach rolnych. W artykule wskazano na możliwe do zastosowania konstrukcje produktów, które będą pozwalały na ustabilizowanie dochodów zarówno w przypadku zajścia sytuacji katastroficznych, ze względów atmosferycznych, jak i z innych, niezależnych od rolnika przyczyn (np. wahania cen).

STABILIZACJA DOCHODÓW ROLNIKÓW W ROZWIĄZANIACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Przez wiele lat jednym z kluczowych działań podejmowanych w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) było wpływanie na ceny produktów rolnych poprzez szereg środków stabilizacji rynku i cen (dopłaty do produkcji określonych gatunków roślin i zwierząt, ceny gwarantowane na określone produkty rolne, mechanizmy ochronne przed importowaniem tańszych produktów z zagranicy czy subsydiowanie eksportu nadwyżek droższych produktów europejskich na rynki zewnętrzne).

W Unii Europejskiej (UE) w ramach WPR nieustannie trwają prace nad zarządzaniem ryzykiem w gospodarstwach rolnych, które docelowo powinny doprowadzić do stabilizowania dochodów rolniczych [Meuwissen i in. 2008]. Parlament Europejski w 2006 r. opracował rezolucję w sprawie zarządzania ryzykiem i postępowania w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie [2005/2053(INI)]. Dokument ten wskazał na konieczność realizacji świadomego zarządzania ryzykiem przez producentów rolnych. Przy czym działania wspie-

rające to zarządzanie mają, zgodnie z WPR, służyć przede wszystkim pożytkowi ogółu, gwarantując zaopatrzenie ludności w zdrową żywność i surowce rolnicze oraz ochronę środowiska naturalnego. Jednocześnie na podstawie wielu obserwacji wskazano, że ryzyko związane z działalnością rolniczą będzie rosło pod względem różnorodności, rozmiarów oraz częstotliwości. Kolejnym ważnym dokumentem stało się *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006*, które umożliwiło zarówno pokrywanie do 90% strat spowodowanych zjawiskami katastroficznymi¹, ale również dofinansowanie składek ubezpieczeniowych [Łyskawa 2011].

Zakończone prace dotyczące nowej perspektywy finansowej (lata 2014-2020) pokazały, że kierunkiem, do którego dąży UE w ramach WPR, jest wzmocnienie istniejących narzędzi w zakresie zarządzania ryzykiem. Obok dotychczasowych działań pojawiają się także wyraźnie wyeksponowane narzędzia stabilizacji dochodów. W *Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013* pojawiają się trzy możliwe rodzaje wsparcia do instrumentów zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych. Są to:

- wkład finansowy na rzecz składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od ponoszonych przez rolników strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, chorobami zwierząt lub roślin, inwazją szkodników lub incydem środowiskowym (w tym na rzecz ubezpieczeń indeksowych);
- wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania (*mutual fund*) w celu wypłacania rolnikom rekompensat finansowych z tytułu strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, wystąpieniem choroby zwierząt albo roślin, inwazją szkodników lub incydem środowiskowym;
- narzędzie stabilizacji dochodów w postaci wkładu finansowego na rzecz funduszy wspólnego inwestowania, zapewniające rekompensatę dla rolników za poważny spadek dochodów.

Można zatem postawić pytanie badawcze: czy i w jakim zakresie instrumenty te mogą zostać wykorzystane do wspierania rolnictwa w Polsce? Odpowiedź na to pytanie będzie bazować na przeglądzie obowiązujących i planowanych aktów prawnych oraz literaturze przedmiotu.

Zasady dotowania składek ubezpieczeniowych w Polsce² pozostaną w ujęciu generalnym na zasadach określonych w 2006 roku³. Nowa idea to możliwość wykorzystania systemu ubezpieczeń opartych na indeksach, ale nie ma w tym zakresie jeszcze gotowych rozwiązań w Polsce⁴. *Mutual fund* funkcjonować mają na dotychczasowych zasadach (zgodnie z rozporządzeniem Komisji 73/2009), przy czym proponuje się rozszerzenie zakresu funkcjonowania tych podmiotów o działania szkodliwych organizmów oraz o

¹ Zgodnie z definicjami zawartymi w przywołanym rozporządzeniu, 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. Dodatkowo niekorzystne zjawisko klimatyczne, które można określić jako klęskę żywiołową, musi być formalnie uznane za klęskę żywiołową przez organy publiczne.

² Przy okazji wprowadzania *Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich* [Dz.U. 2005.150.1249 z późn. zm.].

³ Podstawą tego jest *Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*.

⁴ Katedra Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu przebadła możliwość stworzenia ubezpieczenia indeksowego suszy w Polsce oraz dokonała oceny jego akceptacji przez rolników. Realizacja w ramach projektu NCN N N113 432037 *Koncepcja polis indeksowych i możliwość ich zastosowania w systemie obowiązkowych dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*.

niekorzystne zjawiska klimatyczne, czyli obszar dotychczas gwarantowany dla rozwiązań ubezpieczeniowych⁵. Obok narzędzi ustanowionych w poprzednim okresie programowania (ubezpieczeń i *mutual fund*) pojawia się pomysł wprowadzenia opcjonalnego instrumentu stabilizacji dochodów, kompatybilnego z kategorią zieloną (ang. *green box*) WTO.

Jednocześnie na mocy nowych aktów prawnych pozostawiono możliwość pomocy publicznej w zakresie dotowania składek do ubezpieczeń dla małych i średnich przedsiębiorstw. Zakres ubezpieczenia powinien obejmować straty spowodowane przez którykolwiek z czynników: klęski żywiołowe, niekorzystne zjawiska klimatyczne porównywalne do klęsk żywiołowych i inne niekorzystne zjawiska klimatyczne, choroby zwierząt lub szkodniki roślin, zwierzęta chronione. Intensywność pomocy ograniczona jest do 65% kosztów składki ubezpieczeniowej.

Jednym z celów tych regulacji w ramach funkcjonowania Komisji Europejskiej jest zwiększenie efektywności radzenia sobie z niestabilnością i niepewnością dochodów w gospodarstwach rolnych bez względu na źródło ich pochodzenia (np. produkcyjne czy rynkowe). Z tego powodu w ramach zarządzania ryzykiem, które może być finansowane z WPR, zaproponowano właśnie wprowadzenie instrumentu stabilizacji dochodów (ang. *Income Stabilization Tool* – IST).

Zmiany w WPR jednoznacznie prowadzą do tego, że rolnicy będą musieli przejąć odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem, które wcześniej w znacznej części było niwelowane przez politykę wspierania rynku i cen. Jednocześnie na skutek liberalizacji handlu rolnicy z UE są coraz bardziej narażeni na konkurencję i wahania cen produktów rolnych, a co za tym idzie utratę dochodu. O ile skutki realizacji zdarzeń o charakterze katastroficznym może przejmować na siebie rynek ubezpieczeniowy⁶ (z ewentualnym wsparciem państwa lub środków z UE), o tyle trudno oczekiwać, że zakłady ubezpieczeń (przynajmniej obecnie) podejmą się odpowiedzialności za zagwarantowanie podstawowego ubezpieczenia dochodu na wypadek sytuacji kryzysowych.

Dodatkowo w oczekiwaniach zdefiniowanych w dokumentach UE, znajdują się stwierdzenia trudne do zaakceptowania dla zakładów ubezpieczeń *wysokość wypłat z tytułu stabilizacji dochodu może być związana wyłącznie z dochodem i nie może być związana z rodzajem lub wielkością produkcji danego producenta, cenami w kraju lub zagranicą stosowanymi w takiej produkcji ani innymi odnośnymi czynnikami produkcyjnymi* [Komunikat dla Rady... 2005]. Należy jednak podkreślić, że analizowany instrument nie może być tym, co będzie gwarantowało rentowność gospodarstwa w każdej sytuacji. Fundusz stabilizacji nie może być zamiennikiem dla istniejącego systemu płatności bezpośrednich i środków zarządzania rynkiem w zakresie zjawisk katastroficznym. Jest to więc uzupełnienie istniejących rozwiązań, a nie ich zastępowanie⁷. Należy podkreślić, że od instrumentu tego z jednej strony wymaga się znacznej elastyczności, tak aby państwa członkowskie wykorzystywały to narzędzie w zależności od faktycznych zjawisk gospodarczych (czyli np. skutecznie odpowiadając na zmieniającą się sytuację na rynkach produktów rolnych) i istniejących potrzeb. Z drugiej strony działalność Funduszu Stabilizacji Dochodu (FSD) nie powinna zakłócać handlu i konkurencji między poszczególnymi rynkami różnych państw członkowskich.

⁵ Więcej na temat *mutual fund* zob. [Janowicz-Lomott 2013].

⁶ Więcej o funkcjonowaniu ubezpieczeń w zakresie pokrywania zdarzeń katastroficznym zob. [Hardaker i in. 2004].

⁷ Należy jednak podkreślić, iż podobne instrumenty stosowane w USA i Kanadzie mają za zadanie optymalizować dochodowość gospodarstw rolnych, ponieważ nie ma systemu dopłat bezpośrednich.

Na podstawie danych historycznych o dochodach rolników w UE, dostępnych w systemie FADN, Komisja Europejska szacuje, że średnio około 20% rolników byłoby uprawnionych do tego rodzaju płatności (w Polsce 10%). Wydatki z tego tytułu w skali UE wyniosłyby około 7 mld euro rocznie. Wartościowo w podziale na kraje największe potrzeby w zakresie tych wydatków przewidywane są dla Hiszpanii i Włoch, po około 1,3-1,4 mld euro rocznie, natomiast dla Polski wyniosłyby około 208 mln euro [Giersz 2011].

NARZĘDZIE STABILIZACJI DOCHODÓW W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014-2020

Rozporządzenie 1305/2013 ustanawia pewne podstawowe wymogi, które spełniać muszą narzędzia stabilizacji dochodu zaaplikowane w krajach członkowskich, tak aby mogły zostać dofinansowane z funduszy przeznaczonych na PROW. Przede wszystkim muszą być one zorganizowane w formie funduszu wspólnego inwestowania (*mutual fund*). Pojęcie to oznacza system akredytowany przez państwo członkowskie zgodnie z jego prawem krajowym, który umożliwia stowarzyszonym rolnikom ubezpieczenie się i za pomocą którego wypłacane są tym rolnikom rekompensaty za określone straty gospodarze [Janowicz-Lomott, Łyskawa 2014].

Wkład finansowy do *mutual fund* w zakresie stabilizacji dochodów może zostać przyznany jedynie w przypadku, gdy spadek dochodu zrzeszonego w funduszu rolnika przekracza 30% jego średniego rocznego dochodu z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat obliczonej na podstawie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Dochód jest wyznaczany jako suma przychodów, które uzyskuje rolnik z rynku, w tym wszelkich form wsparcia publicznego, po odjęciu kosztów produkcji. Płatności z funduszu wspólnego inwestowania na rzecz rolników rekompensują mniej niż 70% utraconych dochodów w roku, w którym producent zaczyna się kwalifikować do otrzymania tego wsparcia. Oznacza to, że pomimo stworzenia narzędzi stabilizacji dochodu gospodarstwa rolne będą uczestniczyły w pokrywaniu strat (do 30%) i będą współfinansowały różnicę pomiędzy planowanym a faktycznie osiągniętym dochodem. Zapis ten podkreśla również cel stosowania instrumentów stabilizacji dochodu (IST) – zagwarantowanie przetrwania gospodarstwa rolnego (stabilizacja funkcjonowania), a niekoniecznie całkowita rekompensata poniesionej straty. Aby kwalifikować się do wsparcia ze środków PROW, fundusze wspólnego inwestowania w zakresie stabilizacji dochodów muszą:

- być akredytowane przez właściwy organ zgodnie z prawem krajowym,
- prowadzić przejrzystą politykę w odniesieniu do wpłat do funduszu i wypłat,
- mieć przejrzyste zasady podziału odpowiedzialności za długi.

Wsparcie finansowe (wkład), które może zostać przyznane funduszom, może dotyczyć jedynie kosztów administracyjnych ustanowienia funduszu wspólnego inwestowania oraz kwot wypłaconych przez fundusz wspólnego inwestowania jako finansowa rekompensata dla rolników. W przypadku kwot wypłacanych rolnikom jako odszkodowanie wkład finansowy do funduszu może dotyczyć także odsetek od pożyczek komercyjnych zaciągniętych przez fundusz wspólnego inwestowania w celu wypłaty rolnikom rekompensaty finansowej. Jednocześnie początkowy kapitał podstawowy funduszu nie może być zasilany z wkładu z publicznych środków finansowych. Wsparcie ogranicza się do maksymalnego poziomu 75% kosztów kwalifikowanych.

POLSKA SYTUACJA I POSZUKIWANIE OPTYMALNYCH ROZWIĄZAŃ W ZAKRESIE STABILIZACJI DOCHODU

Wsparcie instrumentów stabilizacji dochodu zgodnych z rozwiązaniami rozporządzenia 1305/2013 pochodzi z II filaru związanego z rozwojem obszarów wiejskich. Polska wykorzystała możliwość przeniesienia 25% środków z tego filaru na dopłaty bezpośrednie, w efekcie w PROW nie ma źródeł finansowania instrumentów zarządzania ryzykiem [*Projekt Programu...* 2014]. Jednocześnie sytuacja w polskim rolnictwie (np. w 2014 r. afrykański pomór świń czy embargo Federacji Rosyjskiej) generuje duże prawdopodobieństwo wahanía dochodów gospodarstw rolnych. Dodatkowo coraz częściej pojawiają się w UE głosy⁸ o ograniczaniu czy wręcz likwidacji dopłat bezpośrednich i zastąpieniu ich funduszem stabilizacji dochodów⁹. Wdrożenie rozwiązania łagodzącego wahanía dochodu w rolnictwie staje się zatem koniecznością dla krajów europejskich, w tym także dla Polski¹⁰.

Podstawowym wymaganiem do wdrożenia i realizacji IST jest ewidencja dochodów rolników. Jednak rolnicy w Polsce nie podlegają systemowi podatku dochodowego i ten fakt praktycznie uniemożliwia stosowanie jakichkolwiek narzędzi opartych na monitoringu indywidualnych dochodów rolnika czy gospodarstwa. Nie umożliwia tego również system zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych FADN¹¹. Informacje te, choć oparte na odpowiedniej próbie, mają charakter wybiórczy¹².

Analiza zyskowności gospodarstw rolniczych w Polsce była regularnie przeprowadzana przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB w Warszawie. W opracowaniach *Produkcja, koszty i nadwyżka bezpośrednia wybranych produktów rolniczych* [Skarżyńska 2005, 2006, 2007, 2008] autorzy posługują się wskaźnikiem nadwyżki bezpośredniej. Wskaźnik ten stanowi podstawę obliczeń standardowej nadwyżki bezpośredniej – głównego parametru wykorzystywanego w klasyfikacji gospodarstw rolnych według standardów UE.

Nadwyżka bezpośrednia jest również pierwszą kategorią dochodową w rachunku kosztów i ułatwia podejmowanie decyzji operacyjnych i strategicznych w gospodarstwie rolnym [Mary i in. 2013, s. 1-13]. Należy podkreślić, że autorzy są świadomi, że w nowej perspektywie finansowania 2014-2020 wdrożono nowy wskaźnik oceny dochodowości gospodarstw – SO, czyli standardowa produkcja, który zastąpił nadwyżkę bezpośrednią. Jednak ze względu na konieczność stosowania do obliczeń utraconego dochodu danych historycznych (średni dochód z minimum 3 lat poprzedzających) lepszym parametrem do zastosowania w IST jest nadwyżka bezpośrednia.

FUNDUSZ STABILIZACJI DOCHODÓW – KONCEPCJA APLIKACJI

W okresie 2014-2020 narzędzia stabilizacji dochodu nie będą oparte na finansowaniu z PROW można zaproponować rozwiązania nieco szersze niż wytyczne wynikające z regulacji unijnych. W efekcie istnieje możliwość swobodnego kształtowania szczegółowych rozwiązań produktowych. Przeanalizowano więc dwa rozwiązania:

⁸ Dyskusje w Parlamencie Europejskim dotyczące procedury wdrażania II filaru WPR wskazywały brak zrozumienia przez część europosłów jednoczesnego stosowania dopłat bezpośrednich oraz instrumentów stabilizacji dochodów [zob. *Procedura postępowania na rozporządzeniem 1305/2013* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NOT/?uri=CELEX:32013R1305>].

⁹ W podobnym kierunku poszły także Stany Zjednoczone w najnowszym FarmBill.

¹⁰ Bardziej dogłębna analiza dochodowości w sektorze rolnym w Polsce zob. [Fałkowski i in. 2013].

¹¹ *Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych*, Dz.U. 2001.3.20 z póź. zm.

¹² Dane do systemu FADN w 2006 r. przekazało tylko niespełna 12 tys. podmiotów, zob. [*Wyniki standardowe...* 2007].

– wariant 1. – współuczestniczenie ubezpieczenia i *mutual fund* (który w dalszej części opracowania nosił będzie nazwę FSD),

– wariant 2. – zgodny z wymogami rozporządzenia 1305/2013 i oparty wyłącznie na FSD.

W przypadku wariantu 1. (rys. 1.) straty w dochodzie powyżej 30% będą pokrywane z dwóch źródeł. Poziom podstawowy, w którym interweniują zakłady, to obszar, w którym w przypadku zaistnienia określonych zdarzeń (np. atmosferycznych, wahań na rynku produktów) z pewnością dojdzie do wypłaty. Dlatego zakłady ubezpieczeń mogą zmniejszać swoją ekspozycję na ryzyko, ustalając maksymalny poziom wypłacanych świadczeń, np. mierzony wskaźnikiem szkodowości prostej (tj. stosunkiem odszkodowania do składki). Istotne, aby poziom pokrywanej przez zakłady ubezpieczeń ewentualnej szkodowości funduszu przekraczał 100%, co oznacza nie tylko mechaniczny zwrot wpłaconych składek przy ewentualnych stratach, ale również ponoszenie części ryzyka owych niekorzystnych tendencji przez ubezpieczyciela.

Do przekonania zakładów ubezpieczeń do zaangażowania w taki mechanizm konieczne są 3 elementy:

– bezdyskusyjne określenie zdarzenia powodującego wypłatę – oznacza to precyzyjne określenie sposobu obliczania dochodu oraz zaistniałej straty w odniesieniu do poszczególnych gospodarstw;

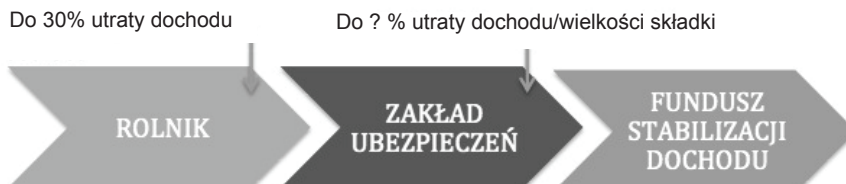
– pokrywanie tylko tych strat, które nie zostały pokryte z wcześniej opisanych mechanizmów – włącznie z kalkulowaniem straty w gospodarstwie rolnym wpływów z tytułu odszkodowań wypłaconych z zawartych umów ubezpieczenia oraz innych płatności;

– ograniczenie ekspozycji na ryzyko – przy braku statystyk w zakresie spadku dochodu obawa zakładów ubezpieczeń może dotyczyć skali zjawiska powodującego konieczność wypłat z tytułu utraty dochodu – szczególnie jeżeli ochrona dotyczy odpowiedzialności za wahania cen.

Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem dla zaangażowania zakładów ubezpieczeń w funkcjonowanie instrumentów stabilizacji dochodów w wariantcie 1. jest wykorzystanie ubezpieczeń indeksowych, ale odnoszących się do parametrów dochodowych. Ubezpieczenie na bazie indeksu jest w stanie wypełnić wymagania niezbędne do prawidłowego funkcjonowania produktu ubezpieczeniowego w branży rolniczej [*Weather Index-based...* 2011, s. 19-21], tj.:

– być dostępne, w tym cenowo (niższa składka w stosunku do tradycyjnych ubezpieczeń), dla wszystkich osób związanych z rolnictwem, także biednych (wprowadzenie ryczałtowej odpowiedzialności w przypadku obniżenia dochodu poniżej określonego poziomu zmniejsza koszty likwidacji szkód – rozliczenia na bazie z góry określonych pomiarów nie wymagają interwencji likwidatora na polach – oraz ekspozycje zakładów ubezpieczeń na ewentualne wypłaty);

– rekompensować utraty dochodów wskutek zdarzeń o charakterze katastroficznym, zabezpieczając środki na konsumpcję i spłatę długów (kluczowym elementem jest określenie ryczałtu za wartość utraconego dochodu);



Rysunek 1. Wariant funkcjonowania funduszu stabilizacji dochodu z wykorzystaniem zakładów ubezpieczeń

Źródło: opracowanie własne.

- wymagać przy wdrożeniu posiadania ograniczonej ilości danych, które są dostępne;
- może być wytwarzane przez sektor prywatny bez minimalnej subwencji z budżetu państwa lub z nią;
- minimalizować hazard moralny, motywacyjny i negatywną selekcję, często ograniczające zainteresowanie zakładów ubezpieczeń ubezpieczeniami rolnymi opartymi na tradycyjnej konstrukcji.

Jednocześnie związanie instrumentu ubezpieczenia indeksowego w ramach FSD czyni z ubezpieczeń upraw, zwierząt czy budynków w gospodarstwie rolnym, tzw. ubezpieczenie bazowe. Oznacza to, że skuteczne funkcjonowanie ubezpieczenia w ramach funduszu stabilizacji będzie możliwe tylko wówczas, jeżeli dany zakład ubezpieczeń jest zaangażowany również w pokrywanie ryzyka działalności operacyjnej zarówno w odniesieniu do produkcji roślinnej, jak i zwierzęcej. Przykładowo, padnięcie bydła mlecznego w gospodarstwie to konieczność odtworzenia stada, które może zostać zrealizowane poprzez zakup zwierząt w podobnym wieku lub młodego bydła. Jeżeli mamy do czynienia ze zjawiskiem katastroficznym i powszechnym na danym terenie konieczne będzie zastąpienie młodym bydłem. W konsekwencji dochodzi do utraty przychodów i dochodu w okresie, w którym młode bydło osiąga możliwości produkcyjne mleka poprzedniego stada.

Należy jednak podkreślić, że oczekiwaniem Komisji Europejskiej jest indywidualizacja strat względem poszczególnych producentów rolnych, czyli oferowane świadczenia indeksowe, wypłacane przez ubezpieczycieli czy przez FSD, powinny być zróżnicowane pomiędzy producentami – w oparciu o parametry wskazujące na faktyczną utratę dochodu. Dlatego w kształtowaniu rozwiązania modelowego należy posługiwać się czynnikami indywidualizującymi, np. spadek nadwyżki bezpośredniej w odniesieniu do poszczególnych regionów, zróżnicowanie okręgów podatkowych¹³ czy wiodący obszar produkcji. Spadek miernika wartości dochodu (np. nadwyżki bezpośredniej) o więcej niż 40-50% może być warunkiem koniecznym do rozpoczęcia procedury wypłaty świadczenia.

Jednak wartość wypłacanego ryczału na gospodarstwo powinna być uzależniona od pozostałych przywołanych czynników, w tym od wartości ekonomicznej gospodarstwa. W Polsce występują znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi województwami i typami gospodarstw w zakresie wielkości nadwyżki bezpośredniej. Przykładowo w 2010 r. gospodarstwa do 8 ESU wykazały w województwie śląskim 900 euro nadwyżki, a w województwie podlaskim było to ponad 2400 euro.

Dlatego należy dokonać szczegółowego wyliczenia wartości ryczału nie tylko dla poszczególnych województw, ale również w zależności od typu gospodarstwa i wielkości ekonomicznej. Oprócz zdefiniowanych powyżej czynników różnicowania gospodarstw względem wypłaty świadczenia na etapie zawierania umowy ubezpieczenia można zdefiniować dodatkowy katalog cech pozwalający na zindywidualizowanie podejścia do owego ryczału wypłacanego gospodarstwu. Pytania powinny dotyczyć rodzaju prowadzonej działalności, pozarolniczych dochodów gospodarstwa rolnego, podjętych inwestycji w ostatnich trzech latach oraz stosowanych instrumentów w zakresie zarządzania ryzykiem. Wysokość wypłat dla gospodarstwa odnosi się do zeszłorocznej średniej wartości w danym województwie i w zależności od odpowiedzi na pytania powinny mieścić się w przedziałach podanych w tabeli 1.

Wypłacany przez zakład ubezpieczeń ryczałt pozwala na uzupełnienie dochodu każdego producenta rolnego, u którego zaobserwowano spadek powyżej 30%. Uzyskane środki

¹³ Według listy *Wykaz gmin i miast zaliczonych do poszczególnych okręgów podatkowych*, Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych, załącznik 1, Dz.U. 2001.143.1614.

Tabela 1. Przykładowe wartości ryczałtów z tytułu utarty dochodu

Poziom straty	do 8 ESU	8-40 ESU	powyżej 40 ESU
	tys. euro		
do 30%	0%	0%	0%
30-50%	5-10% SMG t-1	10-15% SMG t-1	15-20% SMG t-1
50-70%	10-15% SMG t-1	15-20% SMG t-1	20-25% SMG t-1
Ponad 70%	15-20% SMG t-1	20-25% SMG t-1	30-35% SMG t-1

Źródło: opracowanie własne.

mogą zostać wykorzystane na częściowe odtworzenie utraconej zdolności produkcyjnej lub na bieżącą konsumpcję gospodarstwa domowego. Dodatkowo dochód ten może zostać uzupełniony przez świadczenia wypłacane przez FSD, ale za opłatą dodatkowej składki i również przy zastosowaniu wersji ryczałtowej.

Wariant 2. (rys. 2.) w całości opiera się na koncepcji *mutual fund*. Wszystkie regulacje dotyczące reguł ustanawiania i działania *mutual fund* miałyby również zastosowanie w przypadku FSD. Jednak rozwiązanie to, szczególnie w przypadku oparcia jego funkcjonowania na lokalnych grupach producentów lub grupach rolników, będzie pozwalało na bardziej dokładne wyliczenie faktycznych strat poniesionych przez tych producentów. Aby uniknąć ewentualnych sporów, należy stworzyć wytyczne do obliczania strat w gospodarstwie, podobnie jak w wariantcie z udziałem zakładów ubezpieczeń.

Zarówno w pierwszym, jak i drugim wariantcie w stabilizowanie dochodów włącza się instrument nieobecny dotychczas w Polsce. Wymaga to od ustawodawcy precyzyjnego określenia ram i norm funkcjonowania funduszu stabilizacji dochodu. Opierając się na koncepcji *mutual fund* (obecnie istniejącej we Włoszech, Holandii, Rumunii czy Francji), można zaproponować pewne rozwiązania techniczno-organizacyjne.

Wydaje się, że naturalnym polem do aktywności dla funduszu są izby rolnicze. Ze względu na ich obszar, a w efekcie rozproszenie ryzyka zarówno terytorialnie, jak i produktowo, można osiągnąć dużą skuteczność tego instrumentu. Wydaje się jednak, że w aktach prawnych należy wskazać otwarty katalog organizacji dopuszczonych do tworzenia *mutual fund* i zastosować zapis o konieczności analizy zasadności stworzenia takiego funduszu przez organ akredytujący – ministerstwo rolnictwa (np. przy spółdzielniach czy grupach producenckich).

Definiując konieczne zaangażowanie rządu polskiego w ten obszar funkcjonowania mechanizmu stabilizacji dochodu w rolnictwie, należy określić dwa podstawowe obszary:

- docelowy kierunek rozwoju FSD, szczególnie w kontekście przyszłych możliwości wpisywania tego rozwiązania w finansowanie ze środków WPR,
- zasady prowadzenia funduszy, ich akredytacji i audytów.

Do 30% utraty dochodu



Rysunek 2. Wariant funkcjonowania Funduszu Stabilności Dochodu

Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE

Trudno przewidywać, jaka będzie powszechność wykorzystania FSD. Wydaje się jednak, że sytuacja na rynkach rolnych, działania KE i działania polskiego MRiRW polegające na kolejnym już stworzeniu projektu wprowadzającego instrument stabilizacji dochodu wskazują konieczność implikacji tego rozwiązania, choć dotychczas proponowane rozwiązania budzą wiele wątpliwości¹⁴.

Proponowane w artykule rozwiązanie oparte jest na wykorzystaniu zewnętrznych, obiektywnych danych. Na takich danych tworzone mogą być rozwiązania w zakresie ubezpieczeń indeksowych. Jest ono atrakcyjne dla producentów rolnych, gdyż wcześniej nie było jakichkolwiek rozwiązań produktów w tym zakresie (zabezpiecza stabilność ich dochodów niezależnie od skali i rodzaju produkcji). Należy zauważyć, że techniczne funkcjonowanie takiego instrumentu może rodzić wiele sytuacji kontrowersyjnych w kontaktach rolników z zakładami ubezpieczeń lub pomiędzy uczestnikami danego funduszu. Konieczne jest podjęcie działań edukacyjnych w omawianym zakresie poprzez oddziały izb rolniczych, stowarzyszenia rolnicze lub ośrodki doradztwa rolniczego, które pozwolą na precyzyjne wyjaśnienia zasad funkcjonowania instrumentów w ramach stabilizacji dochodu.

Szczególnie trudne może być również stworzenie odpowiednich mechanizmów reasekuracyjnych. Na dziś nie ma danych historycznych, które pozwalałyby na oszacowanie kosztów takiego działania, a dodatkowo instrument ten będzie podlegał ciągłym modyfikacjom, co dodatkowo będzie utrudniało oszacowanie potencjalnych wydatków na reasekuracje.

LITERATURA

- Fałkowski Jan, Jakubowski Maciej, Strawiński Paweł, 2013: *Returns from Income Strategies in Rural Poland*, *FACTOR MARKETS*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, s. 1-31.
- Giersz Zofia, 2011: *Instrument stabilizacji dochodów-nowy instrument zarządzania ryzykiem w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, FAPA, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, s. 5.
- Hardaker, J. Bryan, Huirne Ruud B.M., Anderson Jock R., Gudbrand L. 2004: *Coping with Risk in Agriculture*, CABI Publishing, Wallingford.
- Janowicz-Lomott Marietta, 2013: *Mutual fund jako forma zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „The Journal of Management and Finance”, nr 2/5, s. 63-77
- Janowicz-Lomott Marietta, Łyskawa Krzysztof, 2014: *The New Instruments of Risk Management in Agriculture in the European Union*, „Procedia Economics and Finance”, ELSEVIER, vol. 9, s. 321-330.
- Komunikat dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie*. 2005: COM (2005)74, Komisja Europejska.
- Łyskawa Krzysztof, 2011: *Ubezpieczeniowe systemy wsparcia producentów rolnych a kształtowanie ich wartości*, [w:] *Zarządzanie wartością przedsiębiorstw*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 367-376.
- Mary Sébastien, Santini Fabien, Boulanger Pierre, 2013: *An Ex-Ante Assessment of CAP Income Stabilisation Payments using a Farm Household Model*, European Commission, Joint Research Centre – IPTS, Contributed Paper prepared for presentation at the 87th Annual Conference of the Agricultural Economics Society, University of Warwick, United Kingdom.
- Meuwissen Miranda, Asseldonk Marcel A.P.M. van, Huirne Ruud B.M. 2008: *Income Stabilisation in Europe agriculture. Design and economic impact of risk management tools*, Wageningen Academic Publishers, s. 17-55.
- Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 7.04.2014, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020>, dostęp: 6.09.2014.

¹⁴ Projekt *Ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych* [zob. Rządowe Centrum Legislacji, <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/241080/katalog/241088>].

- Procedura postępowania na rozporządzeniem 1305/2013* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NOT/?uri=CELEX:32013R1305>, dostęp: 15.09.2014.
- Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1857/2006 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.*
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.*
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.*
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych, Dz.U. 143, poz. 1614.*
- Rządowe Centrum Legislacji, <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/241080/katalog/241088>.
- Skarżyńska Aldona (red.), 2006: *Produkcja, koszty i nadwyżka bezpośrednia wybranych produktów rolniczych w 2005 roku*, IERiGŻ, nr 33.
- Skarżyńska Aldona (red.), 2007: *Produkcja, koszty i nadwyżka bezpośrednia wybranych produktów rolniczych w 2006 roku*, IERiGŻ, nr 60.
- Skarżyńska Aldona (red.), 2008: *Produkcja, koszty i nadwyżka bezpośrednia wybranych produktów rolniczych w 2007 roku*, IERiGŻ, nr 100.
- Skarżyńska Aldona (red.), 2009: *Produkcja, koszty i nadwyżka bezpośrednia wybranych produktów rolniczych w 2008 roku*, IERiGŻ, nr 140.
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, Dz.U. 2001.3.20 z późn. zm.*
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz.U. 2005.150.1249 z późn. zm.*
- Weather Index-based Insurance in Agricultural Development. 2011: IFAD, A Technical Guide, s. 270-308.*
- Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2006 roku. Część I. Wyniki standardowe. 2007: FADN, Warszawa, s. 35.*

Marietta Janowicz-Lomott, Krzysztof Łyskawa

INCOME STABILIZATION INSTRUMENTS – THE CAP'S REQUIREMENTS
AND ADAPTATION IN POLAND

Summary

The European agricultural policy (also USA or Canadian) is connected with stabilization of farms' activity. Direct government help (subsidies for different kinds of production, price or production limits, taxes or duties, etc.) was replaced by risk management instruments. The possibility of subsidized insurance premiums was established for the first time in 2006. In 2009 European Commission adopted the regulation of creating and subsidizing mutual funds. In the new financing period (2014-2020) the new regulations provide the possibility of income stabilization tool (IST) creation. In Poland, the creation of IST may be difficult due to transferring of funds from the second pillar of CAP to the first pillar (for direct payments) and also because of the lack of data availability. In the article the authors indicate some solutions for IST in Poland, which allows farmers' income stabilization in the event of occurrence of catastrophic events as well as other events independent of the farmers actions.

Dr Krzysztof Łyskawa
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Ubezpieczeń
al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań
email: k.lyskawa@ue.poznan.pl

Adres do korespondencji:
Dr Marietta Janowicz-Lomott
Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania
Katedra Finansów i Ryzyka Finansowego
ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot
email: marietta@bg.univ.gda.pl