

MAGDALENA JÓZEFECKA
URSZULA TETWEJER

Ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia klęsk żywiołowych w polskim rolnictwie na tle ustawodawstwa unijnego

Postępujące zmiany klimatyczne sprawiły, że rolnicy ponoszą dotkliwie straty w prowadzonej produkcji rolnej. W wyniku postępujących zmian pogody pojawiła się konieczność wprowadzenia systemu ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, które będą swoistym ubezpieczeniem od ryzyka wystąpienia klęski żywiołowej i jednocześnie zapewnią ochronę w sytuacji, kiedy zostanie zachwiana kondycja finansowa producenta rolnego.

Autorki w opracowaniu przedstawiają przegląd aktów prawnych Unii Europejskiej poświęconych kwestii zarządzania ryzykiem i zapobiegania skutkom wystąpienia klęsk żywiołowych. Szerzej zostały omówione te rozporządzenia WE i wytyczne, które miały znaczący wpływ na kształt krajowych przepisów w zakresie ubezpieczeń rolnych. Szeroko omówiono też zachodzące zmiany w przepisach krajowych, dotyczących zakresu wspierania ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.

Autorki próbują odpowiedzieć na pytanie, czy zmiany wprowadzone w systemie dotowanych ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich są w stanie zrekompensować rolnikom przeniesioną na nich odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem w rolnictwie, które wcześniej było niwelowane przez politykę wspierania rynku i cen, oraz czy rozwiązują problem niewystarczającej pomocy państwa na wypadek zdarzeń losowych.

Wstęp

W ostatniej dekadzie nasiliło się występowanie niekorzystnych dla produkcji rolnej zjawisk atmosferycznych powodujących duże straty finansowe w działalności wielu producentów rolnych i ich rodzin. Produkcja rolna została narażona na niszczące działania coraz częściej występujących zdarzeń losowych. Choć położenie geograficzne Polski eliminuje groźby wystąpienia takich klęsk żywiołowych jak trzęsienia ziemi czy wybuchy wulkanów, zmiany klimatyczne pociągają za sobą występowanie niekorzystnych dla rolnictwa zjawisk atmosferycznych, jak: gradobicia, susze, nadmierne opady, huragany, mrozy lub powodzie. Od 2000 roku wymienione klęski żywiołowe występują w Polsce niemal corocznie. Rząd polski każdego roku na pomoc dla poszkodowanych

przeznaczał znaczne środki kierowane na dofinansowanie oprocentowania tzw. kredytów kłeskowych, umorzenia podatków, składek na KRUS, poręczenia odroczeń spłaty już zaciągniętych kredytów inwestycyjnych lub pomoc socjalną. Zmienne warunki przyrodnicze i ekonomiczne wymuszają stworzenie skutecznego systemu ubezpieczeń. Przy jego konstrukcji konieczne jest połączone działanie państwa i firm ubezpieczeniowych.

„Każdy rolnik powinien mieć prawo do otrzymania odszkodowania – ważniejsze jest jednak stworzenie systemu zabezpieczeń niż likwidacja szkód”¹. Dlatego też, istotny udział w budowaniu programu ubezpieczeń powinno mieć państwo, poprzez system dotowanych powszechnych i obowiązkowych ubezpieczeń. W związku z powyższym stało się konieczne opracowanie całościowego instrumentu wsparcia finansowego, systemu zabezpieczającego produkcję rolniczą przed skutkami kryzysów i kłesk w rolnictwie.

Kwestia zapobiegania ryzyku wystąpienia kłesk żywiołowych w Unii Europejskiej

W ostatnich latach kłeski żywiołowe dotknęły nie tylko Polskę ale również i inne kraje członkowskie. I tak Portugalię nawiedziła długotrwała i dolegliwa susza, w Grecji wielkie spustoszenia poczyniły pożary a w Wielkiej Brytanii powódzie. Reasumując w latach 1990-2006 w regionie europejskim odnotowano m.in. 31 przypadków suszy, 102 trzęsienia ziemi, 344 powódzie, 58 pożarów lasów i 170 huraganów². Spowodowały one ogromne straty materialne i ludzkie, a tym samym potrzebę niesienia pomocy poszkodowanym. Wszystko to sprawia, że przeciwdziałanie kłeskom żywiołowym i usuwanie ich skutków staje się w Unii Europejskiej sprawą pierwszorzędnej wagi. Oczywiście staje się również to, że w obliczu wielkiej skali kłesk żywiołowych, dotychczasowe formy pomocy dla osób i krajów dotkniętych skutkami tych kłesk są niewystarczające.

Komisja Europejska już w styczniu 2001 r. dokonała pierwszej analizy³ narzędzi zarządzania ryzykiem w rolnictwie UE, którą poddano dyskusji na forum właściwych organów Rady w czasie prezydencji szwedzkiej w 2001 roku w postaci dokumentu roboczego opracowanego przez DG KE ds. rolnictwa – „Narzędzia zarządzania ryzykiem dla rolnictwa UE”. Następnie Hiszpania podczas swojej prezydencji w pierwszej połowie 2002 roku kontynuowała temat ubezpieczeń rolnych jako narzędzia zarządzania ryzykiem w hodowli bydła i uprawie rolnej ogłaszając memorandum w marcu 2002 roku a także organizując konferencję na temat „Ubezpieczenia rolne i dochody gwaran-

1. Jagieliński R. cytat z wystąpienia na seminarium dot. *Powszechnych ubezpieczeń od kłesk żywiołowych dla rolników*, 28 sierpnia 2001 roku, Regionalne Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich we Wrocławiu

2. *Deбата PE nt. Pomoc dla rolników których uprawy ucierpiały z powodu mrozów*, 19 czerwca 2007 roku, Parlament Europejski, Strasburg

3. *„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.

towane”, która odbyła się w Madrycie w dniach 13-14 maja 2002 roku. Potem w maju 2003 roku prezydencja grecka przedstawiła Radzie memorandum w sprawie ryzyka klęsk żywiołowych i ubezpieczeń w sektorze rolnictwa i w czerwcu tegoż roku zorganizowała w Salonikach seminarium, na którym badano możliwości działania w przypadku klęsk żywiołowych w sektorze rolnictwa.

Kolejnym, ważnym etapem w ewaluowaniu zagadnienia dotyczącego zarządzania ryzykiem była decyzja o reformie Wspólnej Polityki Rolnej, która zapadła w czerwcu 2003 roku w Luksemburgu. Bardzo istotną rolę odegrały konkluzje Rady, które zawierały deklarację Komisji, że zbada specjalne środki dotyczące ryzyka, sytuacji kryzysowych i klęsk żywiołowych w rolnictwie i przedstawi Radzie przed końcem 2004 r. sprawozdanie wraz z odpowiednimi wnioskami⁴, które powinny przyczynić się do ustalenia charakteru rozwiązań unijnych w zakresie organizacji systemu ubezpieczeń rolnych. Następnie w grudniu 2003 r., Rada Ministrów ds. Rolnictwa⁵ wezwała Komisję Europejską po pierwsze do: kontynuowania dyskusji na temat narzędzi zarządzania ryzykiem w rolnictwie i przedłożenia zaktualizowanego spisu narzędzi zarządzania ryzykiem dostępnych w państwach członkowskich, po drugie do zbadania wad i zalet różnych opcji zarządzania ryzykiem oraz do oceny możliwości przewidzianych w wytycznych Wspólnoty dotyczących pomocy państwa w sektorze rolnictwa i do złożenia propozycji dostosowań.

Także Parlament Europejski zajmował się problemem klęsk żywiołowych i to już w poprzedniej kadencji przy okazji reformy WPR w 2003 roku. W obliczu nowych wyzwań i nowych sytuacji (m.in. powiększenia UE w 2004 roku oraz coraz częściej pojawiających się klęsk żywiołowych w krajach członkowskich).

Przyjął szereg rezolucji związanych z klęskami żywiołowymi⁶. W Rezolucji z dnia 14 kwietnia 2005 roku w sprawie suszy w Portugalii Parlament wzywa Komisję do przeprowadzenia głębokiej analizy przyczyn powtarzalności następujących ostatnio zjawisk suszy, a także do sprawdzenia, czy nie są one następstwem zmian klimatycznych. W pkt. 3 Rezolucji z dnia 12 maja 2005 roku w sprawie suszy w Hiszpanii Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską do „przyśpieszenia wprowadzenia projektu pilotażowego dotyczącego wspólnotowego systemu ubezpieczeń lub mechanizmu kompensat”. W kolejnej Rezolucji z dnia 8 września 2005 roku w sprawie katastrof naturalnych (pożarów i powodzi), jakie miały miejsce tego lata w Europie, Parlament Europejski wzywa Komisję do zmian zasad Funduszu Solidarnościowego UE tak, by została włączona pomoc dla ludzi dotkniętych katastrofami. Natomiast w Rezolucji z dnia 16 lutego 2006 roku w sprawie zarządzania ryzykiem w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie Parlament z zadowoleniem przyjął propozycję Komisji z marca 2003 roku, która zaproponowała możliwość współfinansowania instrumentów zarządzania kryzysami i ryzykiem w rolnictwie ze środków wspólnotowych. Jednakże zwrócił uwagę, że propozycje nie uwzględniają ryzyka w sposób wystarczający i możliwych sytuacji ryzykownych. W ostatniej Rezolucji z dnia 18 maja 2006 roku w sprawie klęsk żywio-

4. *Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie* COM(2005)74, z dnia 09.03.2005

5. Dz.U. C 34 z 7.2.2004

6. www.europarl.europa.eu

towych w rolnictwie Parlament zawarł w pkt. 2-6 argumenty wskazujące na potrzebę większego finansowego zaangażowania Unii w zwalczanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Parlament Europejski wielokrotnie prowadził również debaty odnośnie sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich po wystąpieniu klęsk żywiołowych. W czerwcu 2007 roku odbyła się, bardzo istotna z punktu widzenia Polski, debata dotycząca ewentualnej pomocy dla rolników, których uprawy ucierpiały z powodu mrozów. Miała ona na celu wymianę poglądów i uzyskanie propozycji rozwiązań od Komisji w sprawie pomocy poszkodowanym producentom.

Odpowiadając na wezwania Rady i Parlamentu Europejskiego – Komisja Europejska w marcu 2005 roku przedstawiła dokument, w którym zaproponowała możliwość współfinansowania instrumentów zarządzania kryzysami i ryzykiem w rolnictwie ze środków wspólnotowych (wygospodarowany 1 punkt procentowy środków z modulacji) w formie 3 opcji. Opcja 1 miała polegać na współfinansowaniu składek ubezpieczeń płaconych przez rolników z tytułu ubezpieczenia od skutków klęsk żywiołowych lub wsparciu krajowych systemów reasekuracji. Składka opłacana przez rolnika byłaby dotowana do wysokości 50 proc. Wypłata odszkodowania przysługiwałaby w razie, gdyby straty przekroczyły 30 proc. 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 proc. poniesionych strat. Druga opcja polegała na udzieleniu wsparcia dla funduszy ubezpieczeń wzajemnych. Jej założeniem jest zachęcanie rolników do dzielenia się ryzykiem. Zakłada on możliwość udzielania ograniczonej w czasie, degresywnej pomocy finansowej w postaci np. pokrywania kosztów administracyjnych. Natomiast w trzeciej propozycji Komisja zaproponowała refundację strat w dochodach rolników wynikłych z sytuacji kryzysowych jako podstawowe ubezpieczenie dochodu.

Opis procesu, który miał miejsce w Unii Europejskiej miał na celu zobrazowanie w jaki sposób Wspólnota jako organizacja zgłębiała wagę problemu jakim są kwestie ubezpieczeń rolnych i jakie wydarzenia odniosły znaczący wpływ na wynik tego postępowania. Jednakże do kluczowych rozporządzeń unijnych, które mają bezpośredni wpływ na kształt systemu ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich należą dwa rozporządzenia: Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 roku 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 oraz Wytoczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013.

Rozporządzenie Komisji nr 1857/2006 w artykule 11 dotyczącym pomocy w przypadku strat spowodowanych niekorzystnymi zmianami klimatycznymi określa ramy wsparcia na zrekompensowanie rolnikom strat w roślinach lub zwierzętach, które można określić jako klęskę żywiołową pod warunkiem, że zostało ono formalnie uznane za klęskę przez organy publiczne. Rozporządzenie wprowadza od 1 stycznia 2010 roku obowiązek ubezpieczenia pokrywającego co najmniej 50 proc. średniej rocznej produkcji lub dochodu związanego z produkcją. Ponadto artykuł 12 rozporządzenia

określa ramy pomocy z tytułu opłat składek ubezpieczeniowych. Wyznacza 80 proc. i 50 proc. próg intensywności pomocy brutto, czyli maksymalny poziom dofinansowania kosztów składek ubezpieczeniowych.

Natomiast w Wytocznych Wspólnoty w części V.B. „Pomoc z tytułu wyrównania szkód w produkcji rolnej lub w środkach produkcji roślinnej”, Komisja stwierdza, żeby jeszcze bardziej udoskonalić proces zarządzania ryzykiem należy zachęcać rolników do wykupywania ubezpieczeń wtedy, kiedy istnieje taka możliwość.

Reasumując, z dotychczasowych analiz Komisji i opinii ekspertów wynika, że lista ryzyk i ich zakres różnią się i zawierają tyle niewiadomych, iż na tym etapie, przynajmniej dopóki interwencja jako zabezpieczenie będzie kontynuowana, rozwiązanie o zasięgu całej Unii Europejskiej (oparte na jednolitym uniwersalnym podejściu) nie byłoby właściwe. Dlatego też Komisja na razie ustaliła ogólne ramy stosowanej pomocy w zakresie ubezpieczeń. Poza tym, Komisja uważa, że należy zachęcać państwa członkowskie do stosowania narzędzi rozwoju obszarów wiejskich, ponieważ to właśnie drugi filar jest bardziej stosowny do świadczenia ukierunkowanych rozwiązań. Nie wszystkie państwa członkowskie, nie wszystkie sektory i, co ważniejsze, nie wszystkie regiony nawet w ramach jednego państwa członkowskiego związane są z identycznym ryzykiem rynkowym i pogodowym. Dlatego bardziej korzystne jest zezwolić państwom członkowskim, regionom lub grupom producentów aby, w ramach środków dostępnych w drugim filarze, same dokonały oceny grożącego im ryzyka i podjęły decyzję w sprawie najlepszego dla siebie rozwiązania. Ogólne mechanizmy, opierające się na powszechnych ubezpieczeniach wspartych z budżetów krajowych, będą obowiązywać we wszystkich krajach UE od roku 2010. Oczywiście, każdy z krajów członkowskich stworzy własny system prawny regulujący tę kwestię. Dotychczas w większości krajów UE ubezpieczenia były powszechne, ale dobrowolne.

Ubezpieczenia od ryzyka klęsk żywiołowych w polskim rolnictwie

Wprowadzenie powszechnego obowiązku ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich nie powinno stanowić nowości dla polskich rolników, gdyż funkcjonowały one w naszym kraju do roku 1990. Ustawowe ubezpieczenie upraw obejmowało ryzyko grabobicia, powodzi, ognia oraz wskutek zalania, wskutek nadmiernych opadów i dotyczyło zbóż, roślin pastewnych przeznaczonych na paszę, ziemniaków, buraków cukrowych oraz łąk i pastwisk. Obowiązkowe ubezpieczenie zwierząt odnosiło się także do padnięć krów, buhajów zarodowych, koni w wieku od 2 lat i trzody chlewnej o wadze powyżej 25 kilogramów.⁷ W Polsce ubezpieczenia rolne zaczęły funkcjonować na zasadach wolnorynkowych dopiero od czasów wejścia w życie ustawy o działalności ubezpieczeniowej z 28 lipca 1990 roku. Zniesienie obowiązku ubezpieczenia upraw i zwierząt spowodowało, iż od lat 90-ych aż do roku 2008 ubezpieczonych było tylko kilka procent areału upraw i kilka procent zwierząt. Tak niski stopień wykupu polis

7. Klimowski C., *Perspektywy rynku ubezpieczeń produkcji rolnej w Polsce i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo IERŻ, Warszawa 2002.

ubezpieczeniowych oznacza, że ochrona ubezpieczeniowa rolnictwa jest niewystarczająca. Fakt ten potwierdziły zdarzenia jak np. powódź w 1997 roku, czy susza w 2006 roku, które wykazały słabość i niewydolność systemów pomocy państwa, a także, co najważniejsze, niewielki stopień ubezpieczenia w sektorze rolnym. Wskutek powodzi w 1997 roku, uważanej za największą katastrofę naturalną poprzedniego stulecia, w Polsce zalany został obszar 6000 km². Kataklizm ten spowodował straty w 130 tys. gospodarstw rolnych w Polsce. Straty w rolnictwie oszacowano wówczas na 2,5-2,7 mld zł, z czego 1,7 mld zł wynosiła utracona wartość zbiorów wszystkich upraw wraz ze zmniejszeniem wartości użytkowej. Padło 2 tys. sztuk bydła, 6 tys. sztuk trzody chlewnej i ponad 1 mln sztuk drobiu. Zniszczeniu uległo ok. 500 tys. hektarów użytków rolnych.⁸ W wyniku wystąpienia powyżej wspomnianych zdarzeń, zaistniała konieczność wprowadzenia rozwiązań systemowych, polegających na dotowaniu składki na ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich przez państwo w celu zwiększenia zakresu korzystania z tychże ubezpieczeń przez rolników. Dlatego też, rząd polski podjął próbę wprowadzenia uregulowań prawnych odnośnie ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Wynikiem tych działań była ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Przepisy niniejszej ustawy określały maksymalny poziom dopłat do składek na ubezpieczenie w wysokości 40 proc. dla produkcji roślinnej oraz 50 proc. dla produkcji zwierzęcej. W ustawie z 7 lipca 2005 roku nie przewidziano środków dla producentów m.in. owoców miękkich, chmielu, tytoniu czy drobiu. Zapomniano również o rolnikach zajmujących się uprawami sadowniczymi i warzywnymi. Ustawowo dotowane ubezpieczenie swym zakresem obejmowało jedynie podstawowe kierunki produkcji i miało upowszechnić podstawową ochronę ubezpieczeniową, a także ograniczyć wielkości dopłat z budżetu państwa do samej produkcji rolnej, oraz zoptymalizować poziom dopłat do składek ubezpieczeniowych. Autorzy projektu podkreślali, że niski wskaźnik powszechności ubezpieczeń w sferze rolniczej powoduje, w sytuacji wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń, konieczność uruchomienia różnych form pomocy dla poszkodowanych producentów rolnych ze środków budżetu państwa lub jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych⁹.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej, a następnie zakończenie 30 kwietnia 2007 roku okresu dostosowawczego i tym samym wygaśnięcie możliwości wykorzystywania szeregu narzędzi narodowych form pomocy dla rodzimego rolnictwa¹⁰, spowodowało konieczność opracowania nowych form wsparcia, zgodnych z rozwiązaniami unijnymi. Komisja Europejska pismem z dnia 19 grudnia 2005 roku znak D-40646 zwróciła się do Polski o dokonanie zmian w przedłożonym przez Polskę systemie dopłat do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, polegających na wyłączeniu z tego systemu ryzyka ognia i eksplozji. Jako uzasadnienie potrzeby zmian Komisja Europejska wskazała na Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnictwa

8. Klimowski C., *Istota, skutki i zarządzanie ryzykiem katastroficznym w rolnictwie polskim*, Wydawnictwo IERŻ, Warszawa 2002.

9. *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich* – druk sejmowy nr 4081 z dnia 2.06.2005 r.

10. Łuczak P. Co i na jak długo zostało ze wsparcia krajowego? Top Agrar Polska nr 3/2006.

(200/C 28/02), wyjaśniając jednocześnie, iż ryzyko ognia i eksplozji powinno wchodzić w zakres ubezpieczenia handlowego¹¹. W związku z zaistniałą potrzebą zaproponowano nieodzowne zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 2005 roku o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. nr 150, poz. 1249). W wyniku wielu działań podjętych przez grupę roboczą Polskiej Izby Ubezpieczeń oraz po pouczających doświadczeniach z roku 2006, w kwietniu 2007 roku weszła w życie nowelizacja ustawy z 2005 roku o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Przepisy te zostały zawarte w akcie, któremu nadano nazwę „Ustawa o ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich”.

Głównymi przesłankami wprowadzenia poprawek były sygnały otrzymywane z Komisji Europejskiej dotyczące wyłączenia stosowania dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez ogień i eksplozję oraz informacje z zakładów ubezpieczeń i środowisk rolniczych. Jako główne przeszkody w zawieraniu ubezpieczeń dotowanych wskazano konieczność ubezpieczania wielu ryzyk w pakiecie, brak możliwości elastycznej taryfikacji składek przez ubezpieczycieli oraz brak wsparcia budżetu państwa w przypadku wystąpienia szkód katastroficznych. Okazało się również, że znalezienie pokrycia reasekuracyjnego zwłaszcza na ryzyko suszy było ograniczone lub niemożliwe, ponieważ pojawiał się istotny problem związany z niejasną interpretacją definicji ryzyka suszy. Na etapie prac nad drugą nowelizacją ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku, większość istotnych ograniczeń systemowych ustawy udało się rozwiązać.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 marca 2007 roku ochroną ubezpieczeniową mogą być objęte zboża, rzepak, rzepik, kukurydza, buraki cukrowe, rośliny strączkowe, warzywa gruntowe, drzewa i krzewy owocowe, truskawki, chmiel i tytoń.

Uprawy rolne mogą być ubezpieczone od ryzyka: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, lawiny, osunięcia się ziemi, suszy, ujemnych skutków przezimowania, przymrozków wiosennych. Umowa ubezpieczeniowa zawarta z ubezpieczycielem może obejmować wszystkie lub wybrane przez producenta ryzyka.

W myśl ustawy z dnia 7 marca 2007 roku dopłaty z budżetu państwa wynoszą odpowiednio¹²:

- do produkcji roślinnej do 60 proc. ale nie mniej niż 50 proc. składki z tytułu ubezpieczenia upraw, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają:
 - a) przy ubezpieczeniu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków lub buraków cukrowych – 3,5 proc. sumy ubezpieczenia upraw;
 - b) przy ubezpieczeniu rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek lub roślin strączkowych – 5 proc. sumy ubezpieczenia;
- do produkcji zwierzęcej 50 proc. ale nie mniej niż 40 proc. składki z tytułu ubezpieczenia zwierząt, o których mowa w ustawie (bydło, konie, owce, kozy, drób i świnie),

11. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich* – druk sejmowy nr 448 z dnia 16 marca 2006 roku.

12. *Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 49, poz. 328)

jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają 0,5 proc. sumy ubezpieczenia.

Zakłady ubezpieczeniowe mogą określić stawki taryfowe ubezpieczeń wyższe niż określone w ustawie. W przypadku gdy stawki taryfowe są wyższe, ale nie przekraczają 6 proc. sumy ubezpieczenia, dopłaty do składek przysługują w wysokości określonej przez ustawodawcę.

Ubezpieczenie upraw rolnych z dopłatą do składki jest ubezpieczeniem od ryzyka katastroficznego, które zapewnia ochronę w sytuacji, kiedy zachwiana zostaje kondycja finansowa producenta rolnego. Ubezpieczyciel będzie wypłacał odszkodowanie, jeżeli szkody w plonie głównym wyniosą co najmniej 30 proc.

Ustawa z dnia 7 marca 2007 roku miała zachęcić rolników jak i firmy ubezpieczeniowe do zawierania umów chroniących przed skutkami wystąpienia klęsk żywiołowych. Dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich będą wypłacane tym firmom, które zawrą odpowiednie umowy z ministrem rolnictwa i rozwoju wsi. W 2007 roku w systemie z dopłatami uczestniczyły 4 firmy ubezpieczeniowe: Pow szechny Zakład Ubezpieczeń S.A. w Warszawie, Towarzystwo Ubezpieczeń Allianz Polska S.A. w Warszawie, Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych TUW w Warszawie, Concordia Polska Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych w Poznaniu.

Od dnia 1 lipca 2008 roku zaczęły obowiązywać zapisy ustawy, mówiące o obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia upraw rolnych przez rolnika. Obowiązek ubezpieczenia od ryzyka szkód wywołanych przez grad, powódź, ujemne skutki przezi mowania lub przymrozki wiosenne będzie dotyczył 50 proc. powierzchni upraw w gospodarstwie rolnym.

Do kontroli spełniania przez rolników wcześniej wymienionych postanowień usta wodawca zobowiązał Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Kara dla rolnika, który nie spełni obowiązku ubezpieczenia wyniesie 2 euro/ha. Opłata za niespełnienie obo wiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego będzie wnoszona na rzecz gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę rolnika. Sankcje te nie będą stosowane wobec rolników w przypadku:

- niezawarcia przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi umów w sprawie dopłat do ubez pieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich,
- gdy rolnik nie zawrze umowy ubezpieczenia obowiązkowego z powodu pisemnej odmowy przez co najmniej dwa zakłady ubezpieczeń, które zawarły z ministrem właściwym do spraw rolnictwa umowy w sprawie dopłat, w szczególności z powodu zaferowania ubezpieczenia w stawkach taryfowych przekraczających 6 proc. sumy ubezpieczenia.

Obowiązująca ustawa z dnia 25 lipca 2008 roku

Dnia 8 sierpnia 2008 roku weszła w życie kolejna nowelizacja ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku, która wprowadziła wiele zmian. Podstawowym celem wprowadzenia zmian było usprawnienie systemu ubezpieczeń w rolnictwie poprzez doprecyzowanie prze pisów już istniejących. Ograniczono dopłaty państwa do ubezpieczenia upraw od strat spowodowanych zjawiskami klimatycznymi do wysokości 50 proc. kosztów składek.

Dopłaty są dostosowane do limitu określonego w rozporządzeniu 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 zmieniającym rozporządzenie nr 70/2001. Dotychczas dopłaty wynosiły do 60 proc., ale nie mniej niż 50 proc. składki z tytułu ubezpieczenia upraw. W myśl ustawy z dnia 25 lipca 2008 roku dopłaty z budżetu państwa wynoszą odpowiednio¹³:

- do produkcji roślinnej do 50 proc. ale nie mniej niż 40 proc. składki z tytułu ubezpieczenia upraw, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają:
 - a) przy ubezpieczeniu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków lub buraków cukrowych – 3,5 proc. sumy ubezpieczenia upraw;
 - b) przy ubezpieczeniu rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek lub roślin strączkowych – 5 proc. sumy ubezpieczenia;
- do produkcji zwierzęcej 50 proc. ale nie mniej niż 40 proc. składki z tytułu ubezpieczenia zwierząt, o których mowa w ustawie (bydło, konie, owce, kozy, drób i świnię), jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają 0,5 proc. sumy ubezpieczenia.

Nowelizacja ustawy wprowadza również możliwość zawarcia przez producenta rolnego umowy ubezpieczenia na wszystkie lub wybrane rodzaje ryzyka. Oznacza to, że rolnicy nie muszą już, tak jak dotychczas, nabywać polisy na 5 rodzajów ryzyka, ale mogą tylko na jedno. Został również obniżony próg tzw. franszyzy integralnej. Oznacza to, iż odszkodowania za zniszczenia zakład ubezpieczeń będzie wypłacał rolnikom w przypadku szkód w plonie głównym, wynoszących co najmniej 10 proc. plonów spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, osunięcie się ziemi, lawinę, ujemne skutki przezimowania i przymrozki wiosenne oraz w przypadku szkód wynoszących co najmniej 25 proc. plonów spowodowanych przez suszę. Dotychczas rolnik mógł starać się o odszkodowanie jeżeli w wyniku kłęski stracił 30 proc. plonów. Zakłady ubezpieczeń będą mogły pomniejszyć odszkodowanie o udział własny poszkodowanego wynoszący nie więcej niż 10 proc. wartości szkody. Dotychczas odszkodowanie za szkody mogło być pomniejszane o nie więcej niż 20 proc. wartości tych szkód.

Kolejną istotną zmianą wprowadzoną przez ustawę z dnia 25 lipca 2008 roku jest przyznanie dopłat z budżetu państwa do ubezpieczeń upraw rolnych właścicielom gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 300 ha oraz rozszerzenie składu Komisji do Spraw Oceny Ofert złożonych przez zakłady ubezpieczeń o przedstawiciela rolników reprezentowanych przez Krajową Radę Izb Rolniczych.

Ustawodawca doprecyzował i wskazał również Instytut Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach jako jednostkę, która będzie pro-

13. *Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności* (Dz. U. Nr 145, poz. 918)

wadziła monitoring suszy. Zostało poprawione i dostosowane do używanej w meteorologii terminologii i metodyki określenie okresu, za który jest ogłaszany klimatyczny bilans wodny oraz ustalono termin jego ogłoszenia. Termin ogłoszenia będzie przesunięty o 10 dni ze względu na większą liczbę stacji przekazujących dane o opadach do Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz konieczność podawania szczegółowych danych dotyczących wskaźników klimatycznego bilansu wodnego.

W 2008 roku w systemie ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich z dopłatami z budżetu państwa uczestniczyły 4 firmy ubezpieczeniowe:

- Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. w Warszawie,
- MTU Moje Towarzystwo Ubezpieczeń w Sopocie (nie zawierało umów),
- Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych TUV w Warszawie,
- Concordia Polska Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych w Poznaniu.

Doprecyzowano również dotychczasowe przepisy dotyczące warunków obowiązkowego ubezpieczenia rolników, którzy otrzymują płatności bezpośrednio do gruntów rolnych. Producent rolny, który uzyskał płatności bezpośrednio w roku poprzednim ma obowiązek ubezpieczenia co najmniej 50 proc. powierzchni upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych, od zasiewu lub wsadzenia do ich zbioru. Obowiązek ubezpieczenia dotyczy ryzyk wystąpienia szkód spowodowanych przez: powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Kara dla rolnika, który nie spełni obowiązku ubezpieczenia będzie wynosiła 2 euro/ha. Opłata za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego będzie wnoszona na rzecz gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę rolnika. Niezawarcie przez rolników umów ubezpieczenia upraw rolnych nie będzie miało wpływu na ubieganie się przez nich o płatności bezpośrednie.

Wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia upraw rolnych jest konieczne w związku z unijnym obowiązkiem posiadania polis ubezpieczenia 50 proc. upraw rolnych przez rolników, którzy od 2010 roku będą ubiegać się o inne formy wsparcia z budżetu krajowego w przypadku wystąpienia klęsk.

Podsumowanie i wnioski

Wprowadzone zmiany w kształcie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w większości są korzystne i słuszne dla rolników, a co istotne, nie stanowią większego obciążenia dla budżetu państwa. Chodzi tu przede wszystkim o obniżenie poziomu franszyzy integralnej w ryzyku suszy, zniesienie udziału własnego, które może spowodować częstsze i na większą skalę występowanie zakładów ubezpieczeniowych z wnioskami o dotację celową na pokrycie zbyt wysokiej szkodowości oraz wprowadzenie rozdzielności ryzyk w ubezpieczeniach obowiązkowych, prowadzące do większej racjonalności i zasadności ubezpieczeń w opinii rolników, co może skutkować zwiększeniem powszechności ochrony ubezpieczeniowej.

Rozwiązania wprowadzone do obowiązującego systemu ubezpieczeń dotowanych wpłyną niewątpliwie na rozwój sektora ubezpieczeń rolnych w Polsce i w istotny

sposób pomogą rolnikom w skutecznym zarządzaniu ryzykiem przy prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Wzrastająca opłacalność produkcji rolnej, a przede wszystkim wzrastająca świadomość rolników w zakresie konieczności właściwego zabezpieczenia swoich dochodów przed nieprzewidywanymi skutkami zmian pogody a także nieodporność właściwego zarządzania ryzykiem w obliczu nasilających się od kilku ostatnich lat anomalii pogodowych oraz zmniejszenie socjalnej pomocy państwa to czynniki, które będą skłaniały rolników do zawierania umów ubezpieczeń. Natomiast dla zakładów ubezpieczeń coraz większa świadomość wśród rolników potrzeby ubezpieczenia swoich upraw i zwierząt będzie wyzwaniem, któremu należy sprostać. Wejście w życie nowelizacji ustawy powinno przyczynić się do poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych, głównie poprzez zmiany w warunkach wypłaty odszkodowań. Nowe zasady ubezpieczeń są korzystniejsze dla producentów, niż w dotychczas obowiązujących przepisach. Zmiana ustawy ma na celu rozpowszechnienie ubezpieczeń upraw rolnych. Ze względu na duże dofinansowanie polskiego rolnictwa ze środków Unii Europejskiej jest ono w tej chwili dynamicznie rozwijającą się gałęzią gospodarki. Ponadto przewiduje się, że ubezpieczenia upraw będą stawały się coraz częściej stosowanym przez rolników narzędziem zarządzania ryzykiem, ze względu na częste w ostatnich latach anomalie pogodowe.

Zmiany w ustawie są korzystne, a ubezpieczenia dotowane mają rozwiązać problem niewystarczającej pomocy państwa na wypadek zdarzeń losowych oraz upowszechnić obowiązek ubezpieczeń wśród rolników, którzy nie zawsze są skłonni do zawierania ubezpieczeń dobrowolnych. Niedoskonałości ustawy przy właściwym podejściu do problemu przez ubezpieczycieli i samych rolników nie powinny również spowodować sytuacji, której nie da się sprostać i rozwiązać. Poza tym ustawa stanowi dobry krok w kierunku zbudowania zwartego i kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem gospodarowania w rolnictwie, w tym również ryzykiem katastroficznym.

Współczesna produkcja rolna jest narażona na niszczące działania coraz częściej występujących zdarzeń losowych. Rolnicy będą musieli przejść odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem, które wcześniej było niwelowane przez politykę wspierania rynku i cen. Wprowadzenie uwzględnienie podejmowanego ryzyka może prowadzić do pozytywnych wyników, jednak rolnicy powinni być przygotowani na wypadek negatywnych skutków dokonanych wyborów, jak również na wypadek sytuacji kryzysowych, spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi nieprzewidywalnymi zdarzeniami.

Mgr inż. MAGDALENA JÓZEFECKA, mgr URSZULA TETWEJER są pracownikami naukowymi Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

Bibliografia:

1. Klimowski C., *Istota, skutki i zarządzanie ryzykiem katastroficznym w rolnictwie polskim*, Wydawnictwo IERGŻ, Warszawa 2002.
2. Klimowski C., *Perspektywy rynku ubezpieczeń produkcji rolnej w Polsce i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo IERGŻ, Warszawa 2002.
3. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249, z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 49, poz. 328).
5. Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. Nr 45, poz. 918).
6. Materiały z Seminarium nt. Powszechnych ubezpieczeń od klęsk żywiołowych dla rolników, 28 sierpnia 2001 roku, Regionalne Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich we Wrocławiu.
7. Tekst Debaty na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego nt. Pomoc dla rolników których uprawy ucierpiały z powodu mrozów, 19 czerwca 2007 roku, Parlament Europejski, Strasburg.
8. *Risk Management Tools for EU Agriculture* (Narzędzia zarządzania ryzykiem dla rolnictwa UE) – dokument roboczy DG ds. rolnictwa: http://europa.eu.int/comm/agriculture/public/insurance/index_en.htm.
9. Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie COM(2005)74, z dnia 09.03.2005.
10. Konkluzje z posiedzenia Rady Ministrów ds. Rolnictwa grudzień 2003 rok (Dz.U. C 34 z 7.2.2004).
11. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 roku 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.
12. Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013.
13. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich – druk sejmowy nr 4081 z dnia 2.06.2005 r.
14. Łuczak P., *Co i na jak długo zostało ze wsparcia krajowego?*, Top Agrar Polska nr 3/2006.
15. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich – druk sejmowy nr 448 z dnia 16 marca 2006 roku.

Insurance against the risk of natural disasters in the Polish agriculture on the background of EU legislation – summary

More and more progressive climate changes have caused that farmers incur heavy losses in their agricultural production. As a result of increasing changes in the weather the necessity of introduction of a system of insurance of agricultural crops and livestock has occurred. This scheme should provide an insurance from the risk of natural disasters and should provide protection and support of farmer's incomes.

The study presents an overview of EU legislation regarding the issue of risk management. These EU regulations and guidelines which have a significant impact on the national legislation in the field of agricultural insurance has been more extensively discussed. Furthermore, all changes in the national legislation regarding agricultural insurances has been attentively seen through.

The authors attempt to answer the question whether the changes in the system of subsidized insurance of agricultural crops and livestock are able to compensate farmers the transfer of the responsibility for risk management in agriculture to them, what was previously absorbed by the market and price support policies. Moreover they search for the answer if the system solves the problem of insufficient state aid in case of unpredictable events.