

MARIETTA JANOWICZ-LOMOTT,
KRZYSZTOF ŁYSKAWA

Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne

Zainicjowanie, a następnie systematyczny rozwój, Wspólnej Polityki Rolnej (CAP) ma na celu zapewnienie harmonijnego rozwoju gospodarstw rolnych. Jakikolwiek negatywne zdarzenia, szczególnie o charakterze katastroficznym, nie pozwalają na osiągnięcie zakładanych planów i mogą powodować porzucanie gospodarstw przez rolników, a w ślad za tym zaktócają sytuację na rynku żywności. Wspólnota Europejska w swoich regulacjach dopuszcza, a wręcz poleca, stosowanie różnego rodzaju instrumentów wspierających. W odpowiedzi na 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 w Polsce wprowadzono ubezpieczenia dotowane upraw i zwierząt gospodarskich. Jednak dużo większe możliwości oferują rozwiązania funkcjonujące w oparciu o środki pochodzące z modulacji, a zdefiniowane w Rozporządzeniu Rady (WE) 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: „szerszy zakres ubezpieczeń dotowanych, a szczególnie fundusze wzajemnego inwestowania”.

Wstęp

Obecność Polski w strukturach Unii Europejskiej stała się dla producentów rolnych z jednej strony okazją do wykorzystania rozwiązań we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR), z drugiej zaś oznacza ograniczenia w ingerencji państwa członkowskiego w rolnictwo, nawet w sytuacji realizacji określonych zjawisk, często o charakterze katastroficznym.

Opracowanie ma odpowiedzieć na pytanie jakie cele stawiane są gospodarstwom rolnym w zakresie prowadzenia przez nie działalności gospodarczej oraz jakie mechanizmy mogą służyć zabezpieczeniu funkcjonowania tych podmiotów w sytuacji realizacji zdarzeń naruszających ich stan majątkowy. W polskiej rzeczywistości, dla rozwinięcia przedmiotowego zagadnienia, należy dokonać oceny funkcjonujących ubezpieczeń dotowanych oraz przeanalizowania możliwości zaadaptowania nowych rozwiązań dostępnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Zaangażowanie państwa w zakresie zarządzania ryzykiem w ramach Wspólnotowej Polityki Rolnej

Analizując gospodarstwo rolne należy podkreślić jego odmienność w kontekście zagrożeń odnoszących się do ogólnej działalności gospodarczej. Można wyróżnić wiele kategorii ryzyka na przykład: ryzyka finansowe i niefinansowe, statyczne i dynamiczne, osobowe i majątkowe i wiele innych.¹ Ze względu na konsekwencje dla przedsiębiorstwa można wyodrębnić trzy główne grupy ryzyk.²

- 1) Ryzyka, z których wystąpieniem przedsiębiorstwo się godzi. Ich rozmiary nie są warte podejmowania określonych działań. Są one określone mianem strat;
- 2) Ryzyka, wobec których przedsiębiorstwo musi podjąć określone środki prewencyjne lub ochronne. Obowiązek ten może wynikać z samej polityki przedsiębiorstwa, bądź z obowiązujących przepisów lub zaleceń, np. zakładów ubezpieczeń;
- 3) Ryzyka, które wymykają się spod fizycznej kontroli z uwagi na fakt, że albo skuteczność dostępnych działań prewencyjnych i ochronnych jest niewystarczająca, albo koszty działań prewencyjnych i ochronnych są niewspółmierne do możliwości przedsiębiorstwa.

Produkcja rolnicza jest to specyficzny rodzaj gospodarowania, który podlega skutkom wielu zdarzeń wynikających z nieprzewidywalności zjawisk pogodowych³, rozwijającej się technologii, czy fluktuacji cen na rynku produktów rolnych.

Ogromny wzrost znaczenia regulacji odnoszących się do rolnictwa w Europie widziemy od momentu ukonstytuowania Traktatu Rzymskiego z 25 marca 1957 r. Działanie to zostało określone mianem Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)⁴, a w artykule 33 zostało sformułowanych 5 celów, które zostały postawione WPR:

- podnoszenie produktywności rolnictwa poprzez wspieranie m.in. postępu technologicznego,
- zapewnienie ludności rolniczej godziwych warunków życia, głównie poprzez zwiększanie dochodów osób pracujących w rolnictwie,
- stabilizacja rynków rolnych,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu zaopatrzenia w produkty rolne,
- umożliwienie konsumentom kupna produktów rolnych po „rozsądnych cenach”⁵.

1. *Podstawy ubezpieczeń. Tom I – mechanizmy i funkcje*, pod red. J. Monkiewicza, Poltext, Warszawa 2002, s. 58.

2. *Vademecum ubezpieczeń gospodarczych*, pod red. T. Sangowskiego, Saga Printing, Poznań 1998, s. 120.

3. Bardziej wnikliwa analiza zjawisk pogodowych potwierdza specyfikę zagrożeń w gospodarstwach rolnych. Charakterystyka ryzyk pogodowych wskazuje na: a) wysoki stopień przestrzennej korelacji szkód, przy jednoczesnej ścisłej lokalizacji ryzyka, b) brak możliwości przewidywania pogody w okresie dłuższym niż kilka tygodni, c) całkowity brak wpływu ze strony (pojedynczego) człowieka, d) zazwyczaj ryzyko pogodowe nie wpływa bezpośrednio na cenę produktów, lecz na wolumen produkcji.

4. W. Chmielewska-Gill, J. Czapla, J. Dąbrowski, W. Guba: *Wspólna Polityka Rolna – zasady funkcjonowania oraz ich reforma*, FAPA, Warszawa, 2003, s. 5. Należy zaznaczyć, iż WPR była pierwszą i przez długi czas jedyną polityką Wspólnoty.

5. *Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community*, Official Journal of the European Communities, 24.12.2002 r.

Każdy z tych celów obejmuje szereg rozwiązań wspierających, przepisów i norm, do których powinni stosować się producenci rolni. Uczestnictwo Polski w strukturach Unii Europejskiej niesie za sobą dla producentów rolnych z jednej strony możliwość korzystania z dobrodziejstwa WPR (np. dopłaty bezpośrednie, wspieranie określonych obszarów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – PROW), z drugiej zaś ogranicza sposoby ingerencji państwa członkowskiego w rolnictwo, nawet w sytuacji realizacji określonych zjawisk, często o charakterze katastroficznym.

WPR ulegała już kilkakrotnie poważnej zmianie. Komisarz ds. Rolnictwa, Ray MacSharry w styczniu 1991 r. zaproponował zmiany, które pozwoliły na włączenie w obszar dyskusji indywidualnych i regionalnych potrzeb rolników. Dodatkowo reforma Mac Sharry'ego miała prowadzić do rozwoju obszarów wiejskich poprzez inicjowanie nowych form działalności (np. agroturystyka). „Agenda 2000”, zaaprobowana przez Radę Europy w marcu 1999 r. jako przygotowanie WPR do rozszerzenia Unii, spowodowała ograniczenie interwencji na rynkach produktów i stopniowe przyzwyczajanie rolników do cen, jakie są realnie do osiągnięcia na światowych rynkach. Zagwarantowanie rolnikom stałych dochodów zostało dokonane poprzez płatności bezpośrednie. Z punktu widzenia celów niniejszego opracowania najważniejsze zmiany WPR nastąpiły w reformie uchwalonej w Luksemburgu dnia 26 czerwca 2003 r. W stosownym dokumencie obok postanowień dotyczących modyfikacji istniejących instrumentów, uzgodniono także przeprowadzenie oceny funkcjonowania tej polityki (ang. *Health Check*). Poniżej określono priorytetowe zapisy nowej, zmodyfikowanej WPR.

- Niezależna od produkcji jednolita płatność na gospodarstwo (JPG).
- Zasada *cross – compliance*, czyli uzależnienie otrzymywania JPG od spełniania przez gospodarstwa określonych standardów.
- Uzgodniono, iż większe gospodarstwa będą otrzymywać mniejsze płatności bezpośrednie, zgodnie z zasadą modulacji.
- Dyscyplina finansowa polegająca na redukcji płatności bezpośrednich w przypadku, gdy przekroczone zostaną limity wydatków na WPR.
- Zmiany na poszczególnych rynkach rolnych, takich jak: odnawialnych źródeł energii, bydła, owiec, mleka, ziemniaków skrobiowych, suszu paszowego, roślin wysokobiałkowych oraz zbóż.

Poszukiwanie dodatkowych sposobów i środków na finansowanie skutków zdarzeń losowych w rolnictwie wymusza przeanalizowanie zagadnień związanych z modulacją.

Modulacja, jako narzędzie wpięcia płatności bezpośrednich w ramach WPR została wprowadzona na podstawie Rozporządzenia Rady Europy nr 1259/1999 z dnia 17 maja 1999 r. Była odpowiedzią na opinię Trybunału Rewidentów (*Court of Auditors*) z dnia 22 grudnia 1998 r. Zdecydowano wówczas, iż będą dopuszczalne redukcje dopłat w przypadkach, kiedy obostrzenia środowiskowe nie będą przestrzegane. Wprowadzono szczegółowe zasady zmniejszania i wykorzystywania zaoszczędzonych środków. W roku 2007 nastąpił kolejny rozwój tego instrumentu. Na mocy Rozporządzenia Rady Europy nr 378/2007 z dnia 27 marca 2007 r. ustalono i wprowadzono zasadę dobrowolnej modulacji. Dobrowolna modulacja miała polegać na redukcji płatności bezpośrednich zgodnie z art. 2 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 i przekazywaniu zaoszczędzonych środków na finansowanie programów PROW. Aby uchronić mniejszych rolni-

ków, przed poniesieniem dodatkowych strat wprowadzono zapis zwalniający z obciążeń związanych z dobrowolną modulacją tych, których poziom dopłat bezpośrednich nie przekracza kwoty 5000 euro.⁶

Kwoty uzyskane ze zmniejszonych płatności w poszczególnych latach, zgodnie z tym planem służą Państwu Członkowskim jako dodatkowe środki przewidziane na wspieranie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Kwoty równe jednemu procentowi, trafiają bezpośrednio do kraju, w którym oszczędności zostały uzyskane. Pozostała część jest dzielona pomiędzy wszystkie kraje Wspólnoty, zgodnie z procedurą opisaną w art. 144 ust. 2 niniejszego rozporządzenia, według następujących kryteriów:

- powierzchni gruntów rolnych,
- PKB na jednego mieszkańca wyrażonego w parytecie siły nabywczej,
- zatrudnienia w rolnictwie.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w Unii Europejskiej nieustannie trwają prace i rozważania na temat nowych opcji zarządzania ryzykiem i stabilizacji dochodów rolniczych, również z uwzględnieniem opisanych powyżej ustaleń, odnośnie środków pochodzących z modulacji. To właśnie te środki mają stać się podstawą do nowych rozwiązań tworzonych i następnie realizowanych przez państwa członkowskie. Rozwiązania, które mają stać się odpowiedzią na możliwość porzucenia działalności rolniczej (co może zachwiać równowagą rynkową i doprowadzić do niedoborów produkcji żywności) przez rolników w sytuacji częstej realizacji nieprzewidzianych zjawisk naturalnych.⁷

Należy podkreślić, iż w dokumentach Unii Europejskiej funkcjonuje szereg wcześniej stworzonych zapisów pozwalających na stosowanie instrumentów wspierania gospodarstw rolnych w przypadku realizacji zjawisk katastroficznych. Przykładem jest rezolucja w sprawie zarządzania ryzykiem i postępowania w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie (2005/2053(INI)) czy 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. Dodatkowa pomoc dla gospodarstw rolnych poza ustanowionymi wcześniej formami finansowania może być realizowana tylko w przypadku zaistnienia niekorzystnego zjawiska klimatycznego, które może być porównane do klęski żywiołowej. Zgodnie z przywołanym powyżej Rozporządzeniem zjawisko takie charakteryzują warunki pogodowe, takie jak: mróz, grad, lód, deszcz lub susza, które niszczą ponad 30 proc. 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. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji pań-

6. Kwoty płatności bezpośrednich przyznawanych w danym roku kalendarzowym rolnikowi w danym Państwie Członkowskim są zmniejszane w każdym roku do 2012 r. o: w 2005 – 3 proc., w 2006 – 4 proc. oraz od 2007 do 2012 o 5 proc.

7. Szczegółowa analiza rozwiązań europejskich w tym zakresie: *Agricultural Insurance Schemes*, European Commission 2006, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/main-report_en.pdf (stan na 1.03.2009)

stwo członkowskie może zaoferować pomoc pokrywającą do 90 proc. strat. Drugą formą pomocy przewidzianą przez analizowane rozporządzenie komisji, ale stosowaną tylko wobec producentów rolnych spełniających kryterium małego i średniego przedsiębiorstwa⁸, jest dopłata do składek ubezpieczeniowych. Współfinansowanie składek ze strony budżetu państwa członkowskiego może wynosić nawet 80 proc. kosztów składek ubezpieczeniowych, jeżeli w polisie wyszczególnione jest objęcie ubezpieczeniem jedynie strat spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, które mogą być porównane do klęsk żywiołowych. W przypadku obejmowania ochroną mniejszych strat o charakterze klimatycznym i zdarzeń spowodowanych chorobami zwierząt lub roślin lub epidemiami szkodników wsparcie może wynieść maksymalnie 50 proc. kosztów składek ubezpieczeniowych⁹.

Ubezpieczenia dotowane w Polsce

Celem zainicjowania w Polsce ubezpieczeń dotowanych w sferze rolnej, który można wyczytać z uzasadnienia pierwszego projektu ustawy¹⁰, było stworzenie rozwiązania, które z jednej strony miało doprowadzić do rozpowszechnienia w Polsce ubezpieczenia plonów, a z drugiej zmniejszyło konieczność uruchomienia różnych form pomocy dla poszkodowanych producentów rolnych ze środków budżetu państwa lub jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych.¹¹ Liczba zawieranych umów wskazuje na realizację zadania związanego z popularyzacją ubezpieczeń – zobacz Tabela 1. na str. 131.¹²

8. Zgodnie z najnowszą definicją zawartą w załączniku I do rozporządzenia (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) do grupy przedsiębiorstw nie objętych tą formą pomocy zalicza się przedsiębiorstwa samodzielnie duże (zatrudniające więcej niż 250 pracowników, i których roczny obrót przekracza 50 milionów euro a/lub całkowity bilans roczny przekracza 43 milionów euro), jak i te, które wraz z właścicielami lub podmiotami zależnymi przekraczają przywołane limity (przedsiębiorstwa partnerskie oraz powiązane). Podobne zasady stosowane są wobec podmiotów, w których właścicielem jest jedna lub kilka osób fizycznych, a podmioty powiązane ze sobą funkcjonują na jednym rynku lub rynkach pokrewnych. Przedsiębiorstwa nie można uznać za małe lub średnie przedsiębiorstwo, jeżeli 25 proc. lub więcej kapitału lub praw głosu kontroluje bezpośrednio lub pośrednio, wspólnie lub indywidualnie, co najmniej jeden organ państwowy (np. agencje w Polsce).
9. „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 ust. 3 Rozporządzenia Komisji (WE) 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.
10. Z uzasadnienia do projektu ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, www.sejm.gov.pl/archiwum
11. Ta forma pomocy realizowana jest w oparciu o art. 87 Traktatu, gdyż w ramach ratyfikacji w ten sposób oceniano jej zgodność z prawem wspólnotowym. (zobacz: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/agriculture-2005/n260-05.pdf)
12. Należy również podkreślić, iż w badanym okresie wzrasta również liczba umów ubezpieczeń upraw zawieranych na zasadach komercyjnych.

Tabela 1. Liczba zawartych polis w ubezpieczeniach upraw przed i po wprowadzeniu dotacji ze strony państwa

Lata	Liczba zawartych polis (w tym z dopłatami państwa)
2003	44 847
2004	39 430
2005	36 212
2006	49 367 (10 741)
2007	90 474 (28 412)
2008	108 343 (87 150) ¹³

Źródło: Dane kwartalne o rynku ubezpieczeniowym (www.knf.gov.pl) oraz informacja z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Jednak dotowane ubezpieczenia upraw¹⁴ oferowane były od początku istnienia tylko przez trzy zakłady ubezpieczeń (na 34 towarzystwa funkcjonujące w zakresie ubezpieczeń majątkowych): tj. PZU S.A., Concordia Polska TUV oraz TUV TUV (w 2007 r. umowę z MRiRW podpisało również MTU S.A., ale nie realizowało sprzedaży w tym zakresie). Niewielka liczba angażujących się zakładów spowodowana była, między innymi, licznymi trudnościami w konstrukcji produktu, brakiem doświadczenia w zakresie likwidacji szkód oraz narzuconym sposobem ustalania jego ceny (ustalenie maksymalnych poziomów cen, przy których przysługuje rolnikowi dopłata do składki).¹⁵ W ograniczonym zakresie zmniejszyło to roszczenia i skalę pomocy realizowanej przez państwo w zakresie zjawisk szkodowych. Susza, która zaistniała w 2008 r.¹⁶, zmusiła Radę Mini-

13. Do analizy wybrano te okresy sprawozdawcze (kwartalne), w których wykazano największą ilość prowadzonych ubezpieczeń upraw. W latach 2004-2007 był to ostatni kwartał, zaś w 2008 r. drugi kwartał. Zjawisko większej ilości czynnych statystycznie polis na koniec drugiego kwartału jest wynikiem różnego sposobu rejestracji polis przez poszczególne zakłady ubezpieczeń. W przypadku PZU SA zapisy na polisie wskazują, że umowa zawierana jest na 12 miesięcy i wówczas pojawia się w statystykach na koniec rok, zaś w przypadku realizacji ubezpieczeń krótkoterminowych w Concordia Polska TUV okres ubezpieczenia zapisany na polisie kończy się z datą planowanego zbioru danej uprawy z pola (znacznie wydłużony w stosunku do czasu normalnych zabiegów agrotechnicznych przewidzianych w dobrej praktyce rolnej). W efekcie takie polisy zawarte wiosną nie są wykazywane statystycznie na koniec roku kalendarzowego.

14. Na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249, z późn. zm.).

15. W chwili obecnej przygotowana jest kolejna nowelizacja ustawy o ubezpieczeniach dotowanych. Proponowane zmiany mają umożliwić ubezpieczenie upraw owoców i warzyw na warunkach dotowanych (dziś stawki ustalone przez zakłady ubezpieczeń przekraczają maksymalny poziom 6 proc., przy których rolnik może uzyskać dopłatę), ale przede wszystkim mają skłonić zakłady ubezpieczeń do realizacji ubezpieczenia od ryzyka suszy na warunkach przewidzianych w ustawie (państwo, poprzez system reasekuracji, będzie rekompensować ubezpieczycielom znaczną część wypłacanych odszkodowań).

16. Według szacunków Instytutu Upraw i Nawożenia Gleb, zgodnie ze stroną „Monitoring suszy rolniczej” (<http://www.susza.iung.pulawy.pl>) w 5. okresie raportowania, tj. od 11 maja do 10 lipca 2008 roku, stwierdzono zagrożenia suszą rolniczą niemal wszystkich rodzajów upraw, we wszystkich klasach gleb w 15 województwach, co oznaczało 2091 gmin Polski (68,4 proc.) oraz 57,9 proc. gruntów ornych. Obszarami najbardziej dotkniętymi suszą stały się Wielkopolska i Kujawy.

strów do podjęcia działań w ramach pomocy *ad hoc*.¹⁷ W sierpniu 2008 r. podjęto decyzję o uruchomieniu dodatkowego wsparcia ze środków budżetowych (zgodnie z Rozporządzeniem 1857/2006) w wartości 245 mln zł. Przedmiotowa kwota, która w zdecydowanej większości (182 mln zł) pochodziła ze zmiany rezerwy celowej przeznaczonej na realizację ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, została przeznaczona na zasiłki, dopłaty do oprocentowania kredytów oraz dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany¹⁸ i objęta 230 tys. gospodarstw rolnych dotkniętych suszą i 1603 gospodarstw rolnych, w których zaistniały szkody spowodowane przez huragan.¹⁹

Analiza procesu uchwalania przedmiotowej ustawy (posiedzenia komisji sejmowych, zgłaszane propozycje) wskazuje, że zajmowały się nią tylko dwie strony: zakłady ubezpieczeń oraz przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (brak silnego zaangażowania ze strony przedstawicieli producentów rolnych). Ubezpieczyciele, poprzez swoich przedstawicieli w ramach PIU, dążyli do regulacji które pozwolą na:

- a) oferowanie rolnikom produktów, które obejmują ryzyka znane i akceptowalne,
- b) prawidłowe rozłożenie zagrożeń (zarówno terytorialne, jak również według rodzajów zdarzeń),
- c) ustalenie ceny adekwatnej do wyliczeń aktuarialnych,
- d) uzyskanie odpowiednich warunków reasekuracji (również państwowej) i w efekcie osiągnięcie dodatniego wyniku na danej linii produktowej.

Większość tych oczekiwań (poza dodatnim wynikiem technicznym) z lepszym lub gorszym skutkiem zostało osiągniętych. Zakłady odczuły znaczny wzrost zainteresowania ze strony popytowej, przy jednoczesnym braku zainteresowania ze strony innych ubezpieczycieli (brak konkurencji). Wprowadzenie rozdzielności ryzyk w „obowiązkowości”²⁰ zapisanej w ustawie pozwoliło na wykluczenie z realizowanych umów ryzyka suszy.²¹ Dodatkowo pojawiło się znaczne zainteresowanie sprzedają ubezpieczeń

17. Uchwała Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2008 r. w sprawie ustanowienia programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane przez suszę lub huragan w 2008 r. (<http://www.kprm.gov.pl>).

18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rolników, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane przez suszę lub huragan w 2008 r. (Dz.U. nr 173, poz. 1070).

19. Należy podkreślić, iż pomoc *ad hoc* kierowana jest do wszystkich rolników, nie tylko tych, którzy posiadają uprawy wymienione w ustawie o ubezpieczeniach dotowanych.

20. 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) wprowadziła konieczność ubezpieczania przez rolników połowy areалу obsianego dotowanymi uprawami od: skutków złego przezimowania, przymrozków wiosennych, gradu, suszy oraz powodzi. Jednak nowelizacja w 2008 r. (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) zmieniła ten zapis i określiła, iż spełnieniem obowiązku jest również zawarcie ubezpieczenia od jednego z tych pięciu ryzyk.

21. Przy zastosowaniu stawek zaporowych (nawet do 10 proc. wartości przyszłego plonu) w obszarach narażonych na suszę pozbawiono rolników możliwości skorzystania z dopłaty na to ryzyko i skutecznie zmniejszono liczbę realizowanych umów (w okresie jesiennym zawarto niespełna 2000 umów w analizowanym zakresie), choć zainteresowanie jest nadal bardzo duże.

upraw ze strony różnych kanałów dystrybucji. Z pewnością na ocenę ubezpieczeń dotowanych upraw przez zakłady ubezpieczeń wpływają również: zaistnienie zjawisk o charakterze katastroficznym (przymrozki w 2007 r. oraz susza w 2008 r.). W efekcie towarzystwa były zmuszone zaangażować dodatkowe siły w likwidacji, co łącznie z wypłacanymi odszkodowaniami dało znaczne negatywne wyniki techniczne. Dodatkowo towarzystwa doświadczyły dość mocnej krytyki swoich działań ze strony rolników, mediów i polityków w kontekście zaistniałych szkód, a szczególnie podejścia do ryzyka suszy (trudność w ustaleniu faktycznie poniesionych strat przez rolników).

Z drugiej strony Ministerstwo realizowało swoje cele:

- a) uzyskanie efektów politycznych w postaci zabezpieczenia interesów finansowych producentów rolnych (wyborców),
 - b) uzyskanie sposobu na transfer środków dla najbardziej dotkniętych danym zjawiskiem rolników,
 - c) przygotowanie rozwiązań, które pozwoliłyby na realizację pełnej pomocy rolnikom po 2010 r.
- a wszystkie te cele należało uzyskać jak najniższym nakładem.

Ministerstwo również w znacznej mierze zrealizowało swoje cele. Ubezpieczenia dotowane stają się popularne: coraz większa liczba realizowanych umów i zwiększenie powszechności; w 2007 r. umowę podpisano z jednym zakładem ubezpieczeń więcej (wspomniane MTU). Zmiana zakresu czasowego ubezpieczenia od ryzyka przymrozków wiosennych (początek odpowiedzialności od 15 kwietnia) pozwoliła objąć ochroną okresy kluczowe w rozwoju rzepaku oraz w sadownictwie. Jednak ubezpieczenia dotowane nadal są krytykowane przez producentów rolnych i konieczne staje się przygotowywanie kolejnych nowelizacji.

Dodatkowo należy zauważyć, że jeżeli analizowana ustawa o ubezpieczeniach dotowanych upraw ma być polską odpowiedzią na Rozporządzenie Komisji nr 1857/2006, to wiele zapisów z niej budzi kontrowersje.

1. Początkowo ograniczono dotowania składki tylko do pierwszych 300 ha zgłaszanych do ubezpieczenia przez rolnika, a nie według definicji małego i średniego przedsiębiorstwa (dobrym działaniem ustawodawcy była nowelizacja w 2007 r., która wprowadziła poprawne kryterium).
2. Zgodnie z treścią ustawy w okresie 12 miesięcy od lipca 2008 każdy producent rolny, który otrzymuje dopłatę obszarową zobowiązany jest do ubezpieczenia 50 proc. areału od co najmniej jednego z ryzyk: powódź, grad, susza, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Ale ową połowę liczy się tylko z powierzchni upraw, do których przysługuje dopłata do składek ubezpieczeniowych, tj.: upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych (poza tym wymogiem np. sorgo). W efekcie nie spełniamy kluczowego elementu do stosowania dodatkowej pomocy przewidzianej w Rozporządzeniu, gdzie mówi się o konieczności zawarcia ubezpieczenia obejmującego zagrożenia związane z niektórymi zjawiskami klimatycznymi statystycznie najczęściej występującymi w danym państwie członkowskim lub regionie, pokrywającego co najmniej 50 proc. średniej rocznej produkcji lub dochodu związanego z produkcją.

3. Zagrożeniem, którego najbardziej obawiają się rolnicy w Polsce jest niedobór wody (susza). Z jednej strony ustalenie intensywności tego zjawiska pozostawiono państwowym członkowskim, a z drugiej wprowadzenie maksymalnych stawek zamknęło drogę do oferowania tego ryzyka w ramach ubezpieczeń dotowanych.
4. Stosowanie ograniczenia stawek maksymalnych pozwalających na dopłatę powoduje, że kolejne rodzaje upraw nie są oferowane w ramach analizowanego rozwiązania.

Modulacja – poszukiwanie efektywnego sposobu finansowania zadań związanych z rozwojem obszarów wiejskich

Rada Europy nie miała wątpliwości co do konieczności zrewidowania istniejących mechanizmów zarządzania ryzykiem oraz systemów wsparcia rolników w sytuacjach klęsk żywiołowych. Prowadzono rozmowy, jakie rozwiązania należałoby wprowadzić, w celu umożliwienia rolnikom zarządzania ryzykiem we własnym zakresie, co w konsekwencji prowadziłoby do stabilizacji dochodów z prowadzonej przez nich działalności. W pracach nad nowymi rozwiązaniami, kwestią wymagającą rozstrzygnięcia był sposób i źródło finansowania nowo wprowadzonych mechanizmów. Jednym z pomysłów jest wykorzystanie jednego procenta z modulacji i przeznaczenie tych środków na sfinansowanie systemów zarządzania ryzykiem.²²

Analiza wyników wykorzystania środków na finansowanie Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w roku 2007 wykazała, że fundusze te są zbyt niskie i możliwości finansowe państw wspólnoty nie zaspokajają potrzeb budżetów na realizację ustalonych zadań. W związku z tym, podjęto decyzję o zwiększeniu obowiązkowej modulacji oraz dołożenie elementu progresywnego w ramach nowego systemu, który został oparty na poniższych zasadach.

- Całość dodatkowych wpływów z modulacji (ponadobowiązkową) zostaje do dyspozycji państwa, wewnątrz którego zostały one wygenerowane.
- W państwach UE -15 począwszy od roku 2009 ustanowiono coroczny wzrost stawki modulacji o 2 proc. w odniesieniu do wszystkich płatności przekraczających 5 000 euro, do momentu osiągnięcia poziomu redukcji o kolejne 8 proc. w roku 2012.
- Wprowadzony został element progresywny obniżający płatności stopniowo o kolejne 3 proc. w poszczególnych progach płatności (ujęte w Tabeli 2. na str. 135).

Tabela 2. prezentuje nowe, całkowite stawki modulacji, jakie należy stosować (stawki obecnie obowiązujące oraz stawki dodatkowe).²³

22. *Health Check to nie reforma*, wywiad z dr. J. Plewą – dyrektorem generalnym Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w Brukseli, Top Agrar Polska nr 6/2008, s. 52-53.

23. Rozporządzenie Rady Europy z dnia 20 maja 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

Tabela 2. Zmienione stawki modulacji obowiązujące w okresie 2009 - 2012 (w proc.)

Progi	2009	2010	2011	2012
Od 0 do 5 000	0	0	0	0
Od 5 000 do 99 999	5 + 2	5 + 4	5 + 6	5 + 8
Od 100 000 do 199 999	5 + 5	5 + 7	5 + 9	5 + 11
Od 200 000 do 299 999	5 + 8	5 + 10	5 + 12	5 + 14
Powyżej 300 000	5 + 11	5 + 13	5 + 15	5 + 17

Źródło: CAP Health Check – Impact Assessment Note N° 10, Komisja Europejska, Bruksela 2008, s. 4.

Jak widać, w perspektywie kilku lat, stawki modulacji istotnie wzrosną, co przyniesie wzrost kwot wygenerowanych w ramach modulacji w poszczególnych krajach. Dla polskich potrzeb, w sierpniu 2007 roku, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa dokonała i opublikowała szacunkowe wyliczenia kwot, jakie są możliwe do wygenerowania w Polsce w roku 2013. Warto zaznaczyć, iż kalkulacje zostały przeprowadzone na podstawie zapisów Rozporządzenia Rady Europy nr 1782/2003 z dnia 23 września 2003 r., co oznacza, iż użyte w obliczeniach stawki modulacji, są niższe niż te, które zostały wprowadzone w roku 2008 i mają obowiązywać od roku 2009, zgodnie z tabelą powyżej.

Szacunki zostały przeprowadzone na podstawie przyjętych założeń oraz danych:

- Dane dotyczące liczby gospodarstw oraz struktury obszarowej zaczerpnięto z GUS w 2005 r.
- Kwota dopłat bezpośrednich dla roku 2013 zgodnie z Rozporządzeniem Rady Europy 2011/2006.
- Stawka dopłat bezpośrednich została określona jako stosunek płatności bezpośrednich do powierzchni referencyjnej, która została ustalona na 14 337 mln ha.

Tabela 3. Szacunkowe wyliczenia kwot wynikających z zastosowania modulacji w Polsce dla roku 2013

Pozycja	Wartości poszczególnych pozycji dla stopy modulacji:		
	3 proc.	5 proc.	10 proc.
Stawka płatności bezpośrednich (euro/ha)	209,99	209,99	209,99
Progowa wielkość gospodarstwa	23,81	23,81	23,81
procent ogólnej liczby gospodarstw kwalifikujących się pod modulację	6,76	6,76	6,76
procent powierzchni gruntów podlegających modulacji	44,22	44,22	44,22
Dodatkowa kwota pomocy (euro)	68 484 400	114 140 667	228 281 335
Środki uzyskane w wyniku modulacji w Polsce (euro)	28 836 360	36 393 933	72 787 865
Środki uzyskane z modulacji, które pozostają w Polsce (80 proc.)*	17 469 088	29 115 146	58 230 292
Środki uzyskane z modulacji, które pozostają w Polsce (90 proc.)*	19 652 724	32 754 539	65 509 079

* wyliczenia zostały ograniczone do minimalnego poziomu – bez zastosowania tzw. alokacji; tj. 80 proc. środków z alokacji zostanie w Polsce (wyższy wskaźnik zatrzymania 90 proc. jest możliwy w przypadku spełnienia przez Polskę określonych wymogów dotyczących produkcji żyta).

Źródło: *Modulacja w Polsce, Zespół Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej (SAPER), FAPA, Warszawa 2007, s. 3*

Prawo Wspólnotowe stanowi, iż wszystkie środki finansowe uzyskane dzięki modulacji mogą być wykorzystane tylko w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – włącznie z kwotą, która mogłaby być wykorzystana na środki zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych.

Stosowny dokument odnośnie podziału środków z modulacji powstał na początku 2009 r.²⁴ We wstępie do dokumentu podkreślono, iż 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. W analizowanym zakresie, czyli źródła finansowania strat w rolnictwie, kluczowe są artykuły 70 i 71: „Ubezpieczenie upraw, zwierząt i roślin” oraz „Fundusze wspólnego inwestowania dotyczące chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych”.

Zgodnie z analizowanym dokumentem istnieje możliwość dodatkowego (poza istniejącymi w oparciu o dotychczasowe przepisy) dofinansowania składek ubezpieczeniowych w przypadku umów chroniących rolników przez skutkami „niekorzystnych zjawisk klimatycznych”, które ponownie zrównuje się z warunkami pogodowymi, które mogą być porównywane do klęsk żywiołowych oraz wymienia się ich listę: mróz, grad, lód, deszcz lub susza. W innym punkcie zaznacza się jednak, że w odniesieniu do upraw ubezpieczenie może dotyczyć również strat spowodowanych przez szkodniki, co jest dużym rozszerzeniem możliwości produktowych rynku rolnego. W chwili obecnej nie oferuje się podobnych rozwiązań. Bardzo szeroko określono również straty, które mogą być pokrywane przez takie produkty: „straty gospodarcze” oznaczają 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.

W zakresie ubezpieczeń zwierząt produkty mogą obejmować „choroby zwierząt”, które są zawarte w wykazie chorób zwierząt ustanowionym przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt lub w załączniku do decyzji Rady 90/424/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii. To również dużo szersze rozwiązanie od tych dopuszczonych do stosowania w chwili obecnej.²⁵

Maksymalny poziom dopłaty do składki ustalono na 65 proc. płatności należnej i może być ona skierowana do każdego zakładu ubezpieczeń oferującego dane rozwiązanie, a funkcjonującego w ramach Wspólnoty.

Rozporządzenie 73/2009 wprowadza specjalne rozwiązania finansowe i organizacyjne dla wypłaty rekompensat finansowych rolnikom, którzy ponieśli straty gospodarcze spowodowane wystąpieniem chorób zwierząt i roślin oraz tzw. incydentów śro-

24. Rozporządzenie Rady (WE) 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.

25. Ustawa o ubezpieczeniach dotowanych nie dopuszcza w polskiej rzeczywistości współfinansowania składek przez budżet, jeżeli zakres obejmuje padnięcia lub uboje z konieczności w wyniku chorób.

dowiskowych. Rozwiązania te polegają na możliwości przyznania wkładu finansowego w fundusze wzajemne²⁶ (*mutual funds*).

Specjalnej uwagi wymaga pojęcie funduszu wzajemnego. Zgodnie z definicją podaną w ustępie 2.a) analizowanego rozporządzenia 73/2009 fundusz wzajemnego inwestowania to system akredytowany przez państwo członkowskie zgodnie z jego prawem krajowym, który umożliwi stowarzyszonym rolnikom wspólne ubezpieczenie się i za pomocą którego, rekompensaty są wypłacane tym rolnikom (zrzeszonym w funduszu), którzy ponieśli straty gospodarcze z tytułu określonych w Rozporządzeniu zdarzeń. Rekompensaty te są wypłacane z:

- kapitału podstawowego wniesionego do funduszu przez zrzeszonych i niezrzeszonych rolników lub inne podmioty w łańcuchu rolnym,
- pożyczek zaciągniętych przez fundusze wzajemne na warunkach komercyjnych,
- kwot, które zostały przeniesione na fundusz gdy rolnikowi przysługuje prawo do otrzymania odszkodowania za straty gospodarcze od jakiegokolwiek strony trzeciej (na mocy przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego) a uzyskał on już odszkodowanie za te straty od funduszu wzajemnego.

Istotnym zastrzeżeniem jest warunek, iż kapitał początkowy nie może być finansowany z pieniędzy publicznych.

Formuła zaproponowana przez rozporządzenie najbliższa jest znanej i stosunkowo popularnej w Polsce koncepcji samopomocy sąsiedzkiej, która nie przybrała dotychczas form organizacji. W gminach wiejskich (regiony Polski – radomski, kielecki, lubelski czy tarnowski) po zniesieniu ubezpieczeń obowiązkowych zwierząt od padnięcia zaczęły funkcjonować sąsiedzkie grupy ubezpieczeń wzajemnych, których przedmiotem działania jest niwelowanie szkód spowodowanych padnięciem bydła lub koni. Składkę stanowiącą określoną część rynkową zwierzęcia rolnicy wpłacają w momencie przystąpienia do grupy (z czasem mogą ją podwyższyć w związku ze wzrostem ceny rynkowej zwierzęcia) lub też w niektórych wspólnotach corocznie, a następnie składki są odpowiednio lokowane na koncie bankowym.²⁷

W rozporządzeniu zaznaczono, iż fundusz wzajemny ma umożliwiać rolnikom ubezpieczenie, zawęża zatem zakres możliwości organizacyjnych do form dopuszczonych ustawą o działalności ubezpieczeniowej i dyrektywami unijnymi z obszaru ubezpieczeń. Współcześnie w Polsce ideę wzajemności można realizować jedynie poprzez towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych, lecz w trzech różnych wariantach: „dużego” towarzystwa ubezpieczeń, małego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych oraz związku wzajemności członkowskiej. Duży TUV ze względu na wymagania kapitałowe jest rozwiązaniem

26. W polskiej wersji rozporządzenia używane jest pojęcie funduszy wspólnego inwestowania.

27. „Ubezpieczeniu” w tej formule podlegają krowy mleczne i konie do połowy wartości. Po padnięciu zwierzęcia to, co nadaje się do sprzedaży lub wykorzystania jest zbywane, a połowa wartości wypłacana poszkodowanemu. Kontrolę prawidłowości i rzetelności wniosku o odszkodowanie realizują tzw. trójki wiejskie (złożone z rolników, z których dwóch mieszka na skrajach wsi, a trzeci w środku). Rolnicy podkreślają, że metoda ta jest przede wszystkim tania, i efektywna, gdyż w niektórych gminach odszkodowania wypłacane są już z odsetek ze zgromadzonego kapitału a osiągnane nadwyżki przeznacza się na potrzeby społeczności lokalnych. Zob. Z. Kotowski, *Wiejskie ubezpieczenia wzajemne – z myślą o przyszłości*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 2, s. 50-51.

trudnym do zaakceptowania dla potencjalnych udziałowców. Wąski zakres określonej w rozporządzeniu i dotowanej działalności powoduje konieczność przygotowania się do prowadzenia przez takie towarzystwo innych rodzajów ubezpieczeń.²⁸ Wątpliwości formalne budzi również formuła związku wzajemności członkowskiej, który stanowi wyodrębnioną w ramach towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych grupę wspólnego interesu ubezpieczeniowego.²⁹ Usankcjonowaniem odrębności wspólnoty jest odrębne ustalenie wyniku finansowego i związanych z tym zasad podziału nadwyżki lub uczestnictwa w pokryciu niedoborów, czyli dokonanie oddzielnych zamknięć rachunkowych. Związki wzajemności nie posiadają jednak własnych kapitałów (które zgodnie z rozporządzeniem stanowią źródło pokrycia strat) i w świetle bieżących uregulowań prawnych nie ma możliwości ich wydzielenia z kapitałów całego towarzystwa.

Jedynym akceptowalnym rozwiązaniem wydaje się być zatem forma małego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Elementy determinujące uznanie, w prawodawstwie polskim, towarzystwa ubezpieczeniowego za małe to ograniczony zakres działalności ze względu na małą liczbę członków oraz niewielką liczbę lub niskie sumy zawieranych umów ubezpieczenia lub niewielki terytorialny zasięg działalności. Aby organ nadzoru uznał towarzystwo za małe muszą zostać spełnione łącznie poniższe warunki:³⁰

- towarzystwo ubezpiecza jedynie swoich członków,
- członkami towarzystwa jest zdefiniowany krąg podmiotów, wykonujących określony zawód lub grupę zawodów lub wykonujących określony rodzaj działalności gospodarczej lub działających na określonym terenie,
- roczny przypis składki nie przekracza równowartości w złotych 5 mln euro.

Konsekwencją uznania towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych za małe jest zmniejszenie norm ostrożnościowych, które polega przede wszystkim na:

- nieobowiązaniu przepisów dotyczących kapitału zakładowego – jego tworzenia, wysokości, obejmowania, spłacania, obniżania,
- braku konieczności tworzenia kapitału zapasowego,
- zwolnienie z obowiązku przestrzegania norm dotyczących środków własnych, marginesu wypłacalności i kapitału gwarancyjnego.

Powyższe regulacje powodują, iż zainteresowanie tworzeniem małych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych mogą zgłaszać grupy producenckie, grupy rolników, a nawet większe przedsiębiorstwa rolne. Dodatkowo, zgodnie z ustępem 6 i 7 artykułu 71 państwo może współfinansować (do 65 proc. wysokości wydatków³¹):

28. Należy jednak zauważyć, iż w literaturze wskazuje się, iż forma towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych jest optymalną w zakresie realizacji ubezpieczeń w sektorze rolnym. Przemawia za tym szczególnie zainteresowanie takiego podmiotu i możliwości w zakresie prewencji. Zob. E. Stroiński, *Ubezpieczenia majątkowe i osobowe w rolnictwie*, Wydawnictwo Lam, Warszawa 2006, s. 96.

29. Pod pojęciem wspólnego interesu ubezpieczeniowego rozumiany jest przez autorów interes gospodarczy związany ze stworzeniem wyodrębnionego funduszu ubezpieczeniowego i pokryciem szkód z tego funduszu.

30. Art. 43 ust. 2 ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. nr 124, poz. 1151).

31. Poza ograniczeniem wysokości wkładu do 65 proc. kwot rozporządzenie przyznaje również państwom członkowskim prawo do wprowadzenia pułapów kosztów kwalifikujących się do przyznania wkładu finansowego z określeniem pułapu dla funduszu lub odpowiednich pułapów jednostkowych.

- koszty administracyjne tworzenia funduszu rozłożone na okres maksymalnie trzech lat,
- spłatę kapitału i odsetek od pożyczek komercyjnych zaciągniętych dla wypłaty rekompensaty strat,
- kwot rekompensaty finansowej wypłaconych przez fundusz z kapitału podstawowego.

Istotną korzyścią w adaptacji tego rozwiązania do warunków krajowych jest możliwość współfinansowania przez Wspólnotę Europejską wkładów wnoszonych do funduszy wzajemnych ze środków publicznych.

Wzajemność ubezpieczeniowa i znaczące zaangażowanie środków publicznych w refundację wypłat odszkodowań wydaje się szansą nie tylko dla dynamicznego wzrostu ubezpieczeń rolnych, ale także do wprowadzenia na polski rynek pionierskiego ubezpieczenia ryzyk, dla których zakłady ubezpieczeń obecnie nie posiadają wystarczającej informacji statystycznej.

Perspektywy

Efektom ubocznym zwiększania zaangażowania środków publicznych w dofinansowanie ubezpieczeń rolnych stać się może znaczący wzrost liczby zawieranych polis ubezpieczeniowych, wartości ubezpieczonych upraw czy zwierząt, ale tylko w zakresie produktów dotowanych. Z jednej strony doprowadza to do ponadplanowego zwiększenia puli środków publicznych na sfinansowanie dopłat do ubezpieczeń rolnych³², a z drugiej nie kształtuje prawidłowych postaw związanych ze świadomym zarządzaniem ryzykiem w gospodarstwach. W Polsce w okresie kryzysu finansowego nastąpiła znaczna redukcja środków przyznanych na ubezpieczenia dotowane. Na dopłaty do składek przeznaczono w 2006 r. 9,81 mln zł, w 2007 - 31,33 mln zł, natomiast w 2008 r. 61,25 mln zł (w budżecie przygotowano kwotę 540 mln zł). Plany na 2009 r. to niespełna 150 mln zł (z czego ponad 50 mln zł zostało już wydatkowane na dopłaty do polis sprzedanych jesienią 2008 r.).

Jednak kluczową sprawą jest możliwość oddolnego inicjowania towarzystw realizujących idee wzajemności. Towarzystwo utworzone przez rolników i dla rolników jest predysponowane do empatycznej reakcji na zapotrzebowanie produktowe. Szybko zmieniająca się rzeczywistość gospodarowania wymaga niemal na bieżąco modyfikacji dostępnych rozwiązań. Każdy sezon, szczególnie w zakresie zagrożeń związanych z produkcją roślinną, niesie ze sobą nowe wyzwania dla producenta rolnego. Poprzez wprowadzenie analizowanego rozporządzenia 73/2009 przekazano rolnikom dodatkowe sposoby finansowania takich podmiotów.

Dr MARIETTA JANOWICZ-LOMOTT jest parcownikiem naukowym w Katedrze Finansów Uniwersytetu Gdańskiego.

Dr KRZYSZTOF ŁYSKAWA jest pracownikiem naukowym w Katedrze Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Recenzenci: prof. dr hab. Jerzy Handschke, prof. dr hab. Eugeniusz Stroiński.

32. Zob. więcej: J.W. Glauber, K.J. Collins, *Crop Insurance, Disaster Assistance, and the Role of the Federal Government in Providing Catastrophic Risk Protection*, „Agricultural Finance Review”, Fall 2002, s. 82-98

Wykaz źródeł

- CAP Health Check – *Impact Assessment Note N° 10, Komisja Europejska*, Bruksela 2008
- Stroiński E., *Ubezpieczenia majątkowe i osobowe w rolnictwie*, Wydawnictwo Lam, Warszawa 2006
- Chmielewska-Gill W., Czapla J., Dąbrowski J., Guba W.: *Wspólna Polityka Rolna – zasady funkcjonowania oraz ich reforma*, FAPA, Warszawa, 2003
- Modulacja w Polsce*, Zespół Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej (SAPER), FAPA, Warszawa 2007
- Podstawy ubezpieczeń. Tom I - mechanizmy i funkcje*, pod red. J. Monkiewicza, Poltext, Warszawa 2002
- Vademecum ubezpieczeń gospodarczych*, pod red. T. Sangowskiego, Saga Printing, Poznań 1998
- Glauber J.W., Collins K.J., *Crop Insurance, Disaster Assistance, and the Role of the Federal Government in Providing Catastrophic Risk Protection*, „Agricultural Finance Review”, Fall 2002
- Health Check to nie reforma*, wywiad z dr. J. Plewą – dyrektorem generalnym Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w Brukseli, Top Agrar Polska nr 6/2008
- Kotowski Z., *Wiejskie ubezpieczenia wzajemne – z myślą o przyszłości*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 2
- Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community*, Official Journal of the European Communities, 24.12.2002 r.
- Rozporządzenie (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
- Rozporządzenie Komisji (WE) 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
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rolników, u których w gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane przez suszę lub huragan w 2008 r. (Dz.U. nr 173, poz. 1070).
- 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)
- 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
- Rozporządzenie Rady Europy z dnia 20 maja 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rol-

nej 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

Ustawa z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. nr 124, poz. 1151)

Agricultural Insurance Schemes, European Commission 2006, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/mainreport_en.pdf

Uzasadnienie do projektu ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, www.sejm.gov.pl/archiwum

Agricultural insurance subsidized by the state – Polish experience and EU recommendations – summary

Initiation and systematic evolution of Common Agricultural Policy aim at harmonious development farmstead. Any negative events, especially catastrophic, don't allow to execute plans and it can be a cause of abandonment of farms by farmers. This can upset the situation on food market. European Community, in its regulations, allows and even recommends the use of various support instruments. In response to Commission Regulation (EC) No 1857/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises active in the production of agricultural products, subsidized crop and animal insurance were introduced in Poland. Much larger opportunities are offered by solution which are financed by assets derived from the mechanism of modulation and defined by Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers. That can be wider range of subsidized crop, animal and plant insurance or mutual funds for animal and plant diseases and environmental incidents.