

MARIETTA JANOWICZ-LOMOTT
KRZYSZTOF ŁYSKAWA

Funkcjonowanie dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce

W artykule przeprowadzono krytyczną analizę dziesięciu lat funkcjonowania dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem ich powszechności. W pracy zawarto także podstawowe wnioski, które zdaniem autorów mogłyby wspomóc upowszechnić ubezpieczenia upraw. W artykule autorzy odnieśli się również do proponowanych aktualnie zmian w regulacjach prawnych dotyczących dotowanych ubezpieczeń, które mogą mieć istotny wpływ na przyszły kształt rynku ubezpieczeń upraw w Polsce.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia upraw, ubezpieczenia dotowane, powszechność ubezpieczeń upraw.

Wstęp

Rolnictwo jest niezwykle silnie powiązane z warunkami naturalnymi i otoczeniem, w którym odbywa się działalność rolnicza. Obok rodzajów ryzyka wspólnych dla większości typów działalności gospodarczej, gospodarstwa rolne są dodatkowo narażone na ryzyko wynikające ze specyfiki samej działalności rolniczej – w znacznym stopniu związanej z warunkami środowiska naturalnego, nad którymi człowiek nie ma kontroli. Należy również zwrócić uwagę na zmiany technologiczne, zarówno w zakresie nakładów na środki produkcji (coraz częściej wstępujące zainteresowanie rolnictwem precyzyjnym¹), jak i rozwoju nowoczesnych odmian w produkcji roślinnej i ras w produkcji zwierzęcej. W związku z tym szczególnego znaczenia nabiera zarządzanie ryzykiem w działalności rolniczej. Ponieważ szereg zdarzeń może mieć charakter masowy (kłęskowy), obserwuje się

1. Rolnictwo precyzyjne polega na wykorzystywaniu technologii informatycznych do dopasowania dawek nakładów (nawozów, środków ochrony) do potencjalnego zapotrzebowania uprawianej rośliny. Oparte głównie na gromadzeniu danych o przestrzennym zróżnicowaniu plonów w obrębie pola. Koncepcja rolnictwa precyzyjnego zapewnia uzyskiwanie większych plonów wyższej jakości, obniżenie kosztów produkcji oraz ograniczenie skażenia środowiska. Zob. więcej D. Gozdowski, S. Samborski, S. Sioma, *Rolnictwo precyzyjne*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007.

w tym obszarze także działalność państwa, m.in. w zakresie dotowania składek do ubezpieczeń rolnych. Dopłaty do ubezpieczeń rolniczych są także dość powszechnym narzędziem stosowanym w odniesieniu do realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej, a w szczególności Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich.² Zgodnie z ostatnim zestawieniem zrealizowanym przez Copa-Cogeca mechanizm ten wykorzystywany jest w 7 krajach w ramach systemów krajowych i 11 krajach w ramach narzędzi zarządzania ryzykiem w II filarze WPR (w tym m.in. Włochy, Hiszpania, Francja, Litwa i oczywiście Polska)³. Zastosowanie dotowanych ubezpieczeń produkcji rolniczej, a szczególnie ubezpieczenia upraw, pozwala na realizację m.in. podstawowych celów PROW, takich jak:

1. poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych,
2. poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie,
3. włączenie społeczne, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Jednak celem, który przede wszystkim postawili sobie twórcy tego rozwiązania w Polsce w pierwszej wersji ustawy (w 2005–2006), było stworzenie podstaw prawnych umożliwiających stosowanie dopłat ze środków budżetu państwa do składek z tytułu zawieranych umów⁴ ubezpieczenia upraw i zwierząt. Miały one zastąpić stosowane przed wejściem do Unii Europejskiej, a niemożliwe do wykorzystania po 1 maja 2004 r., narzędzie wspierania producentów rolnych w przypadku realizacji zdarzeń o charakterze katastroficznym. Członkostwo w Unii Europejskiej spowodowało, że po okresie dostosowawczym, z dniem 30 kwietnia 2007 r. wygasła możliwość stosowania kilkudziesięciu narzędzi narodowych form pomocy dla rodzimego rolnictwa⁵. Efektem tego było przygotowanie form wsparcia zgodnych z rozwiązaniami unijnymi. Autorzy projektu podkreślali, że niska powszechność ubezpieczeń w sferze rolniczej nie pozwala na stabilność funkcjonowania gospodarstw rolniczych.

Dodatkowo argumentacja za stosowaniem i upowszechnieniem ubezpieczenia upraw pojawiała się po wdrożeniu zapisów 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, które przewidywało redukcję o 50% uchwalonej pomocy udzielanej rolnikom z budżetów krajowych, jeżeli rolnicy starający się o taką pomoc nie ubezpieczyli co najmniej równowartości 50% średniej rocznej produkcji lub dochodu. Regulacja to

-
2. Art. 36 *Rozporządzenia 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.*
 3. Zob. więcej M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *The Current Situation and Developments in the Different Member States on Risk Management in Agriculture*, The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in The Changed World, Split 6–8 May 2016.
 4. *Z uzasadnienia do projektu ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, www.sejm.gov.pl/archiwum.
 5. Niemożliwość stosowania części z tych narzędzi wynikała z ich zaliczenia do pomocy publicznej, która co do zasady, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym UE, gdyż zakłóca konkurencyjność. W efekcie w krajach członkowskich może być ona przekazywana na zasadach wyjątku i według ściśle określonych reguł. Szczegółowa analiza dostępnych rozwiązań zob. P. Łuczak, *Co i na jak długo zostało ze wsparcia krajowego?*, „Top Agrar Polska” 2006, nr 3, s. 20–21.

obowiązuje dla działań rządowych w Polsce od 1 stycznia 2010 r. W ramach umów ubezpieczenia powinny zostać objęte ochroną skutki tych zagrożeń, które z jednej strony są związane z niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, z drugiej zaś - charakteryzują się statystycznie największą częstotliwością występowania w danym państwie członkowskim lub regionie.

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza dziesięciu lat funkcjonowania dotowanych, obowiązkowych ubezpieczeń upraw w Polsce. Głównym celem wprowadzenia tych ubezpieczeń było zwiększenie powszechności ochrony ubezpieczeniowej. Wykorzystanie ubezpieczeń upraw przez rolników nie jest jednak wystarczające, a ich obecny kształt nie pozwala na istotne zwiększenie powszechności ochrony ubezpieczeniowej. W związku z tym autorzy sformułowali podstawowe wnioski, które mogłyby wspomóc upowszechnić ten rodzaj ubezpieczeń. W artykule autorzy odnieśli się również do proponowanych zmian w regulacjach prawnych dotyczących ubezpieczeń upraw, które mogą mieć istotny wpływ na kształt rynku ubezpieczeń upraw w Polsce.

1. Ubezpieczenia upraw w latach 2005–2015 – wprowadzenie obowiązkowości i zmiany zakresu ochrony ubezpieczeniowej

Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce mają długą tradycję. Początek ubezpieczeniom rolnym w Polsce dała zorganizowana sąsiedzka walka z żywiołami sił przyrody, a przede wszystkim pożarem i powodzią. Pierwsze rozwiązania w tym zakresie pojawiły się już na przełomie XV i XVI wieku, kiedy to organizowane były pierwsze formy o charakterze wzajemnym – w postaci kas ogniowych i związków groblowych.⁶

Faktyczny, ilościowy rozwój ubezpieczeń dla rolnictwa nastąpił jednak w okresie 1947–1952, kiedy to ubezpieczenia upraw zaczęły mieć charakter obowiązkowy. W następnych latach włączano do ubezpieczeń obowiązkowych kolejne uprawy i zdarzenia, zmieniano definicję zdarzeń, a następnie obowiązkiem objęto także budynki oraz mienie w gospodarstwach rolnych.

Kluczowa dla urynkowienia polskich ubezpieczeń ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej⁷ wprowadziła także ważne zmiany dla ubezpieczeń rolnych. Zawęziła zakres ubezpieczeń obowiązkowych skierowanych wyłącznie do rolników jedynie do ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego i ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych. Poza obowiązkowymi ubezpieczeniami pozostało mienie ruchome, uprawy oraz zwierzęta gospodarskie. Zmieniło to drastycznie popularność ubezpieczeń upraw (ale także innych nieobowiązkowych ubezpieczeń w Polsce – zob. tabela 1.).

6. Zob. więcej K. Łyskawa, *Historyczny rozwój rynku ubezpieczeń upraw w Polsce*, [w:] M. Kaczała, K. Rojewski [red.], *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Poltext, Warszawa 2015, s. 80.

7. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. 1990 nr 59, poz. 344).

Tabela 1. Ubezpieczenia rolne w Polsce w latach 1985–2001

Lata	Ubezpieczenia budynków (w tys.)		Ubezpieczenia ruchomości (w tys.)		Ubezpieczenia upraw (w tys.)		Ubezpieczenia zwierząt (w tys.)		
	Liczba umów	Liczba szkód	Liczba umów	Liczba szkód	Liczba umów	Liczba szkód	Liczba umów	Liczba szkód	
1985	3 098	79	3 098	32	3 098	799	20 273	885	
1986	2 966	170	2 966	24	2 966	299	22 936	1 142	
1987	2 901	48	2 901	35	2 901	489	21 139	1 124	
1988	2 886	113	2 886	23	2 886	428	22 155	1 067	
			Zniesienie obowiązkowości ubezpieczeń ruchomości, upraw i zwierząt						
1997	1 486	97	354	4	75	3	202	18	
1998	1 449	21	373	3	61	6	187	15	
2001	1 357	33	393	4	45	6	98	4	

Źródło: K. Rojewski, *Historia i stan obecny ubezpieczeń rolnych w Polsce*, <http://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/Mnrd%20Konf%20Rolna/1%20Historia%20i%20stan%20obecn%20ubezpiecze%C5%84%20rolnych%20w%20Polsce%20-%20K.pdf> [dostęp: 16.05.2016].

W tym okresie obserwowano również powstawanie nowych zakładów ubezpieczeń, których produkty były kierowane do rolników⁸. Praktyka wskazała jednak, że w takim kształcie rynek nie pozwala na zachowanie powszechności ubezpieczeń w rolnictwie.

Ważnym etapem w rozwoju ubezpieczeń rolnych była uchwalona w lipcu 2005 roku ustawa o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich,⁹ która w swoim zakresie przedmiotowym objęła podstawowe uprawy rolne (uprawy zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, ziemniaków lub buraków cukrowych) oraz najważniejsze gatunki zwierząt gospodarskich (bydło, konie, owce, kozy i świnie). Ponieważ jednak dotowane ubezpieczenia zwierząt właściwie się nie rozwinęły¹⁰, dalszej analizie poddane zostaną wyłącznie ubezpieczenia upraw.

Analizując zagadnienie z przedmiotowego punktu widzenia, należy zauważyć, że ustawa rozpoczęła swoje funkcjonowanie w oparciu o najpopularniejsze uprawy w Polsce. Z czasem, w kolejnych nowelizacjach, poszerzono zakres dotowania poszczególnych rodzajów upraw (tabela 2.).

8. Np. Towarzystwo Ubezpieczeń w Rolnictwie i Gospodarce Żywnościowej AGROPOLISA S.A. (w 2011 r. ostatecznie wchłonięte przez TUIR Warta S.A.), Towarzystwo Ubezpieczeniowe „SAMOPOMOC” S.A. (wchłonięte w 2007 r. w strukturę HDI).

9. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. 2005 nr 150, poz. 1249), dalej jako ustawa o dopłatach do ubezpieczeń.

10. Według danych MRiRW w roku 2014 zawarto 426 umów ubezpieczenia zwierząt na łączną sumę ubezpieczenia poniżej 250 tys. zł, co więcej – 90% ubezpieczonych zwierząt to drób. Poprzednie lata były w tym zakresie jeszcze gorsze.

Tabela 2. Zakres przedmiotowy i zakres zagrożeń dotowanych ubezpieczeń upraw w poszczególnych nowelizacjach ustawy

Przedmiot regulacji	Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich	Pierwsza nowelizacja z dnia 27 kwietnia 2006 r.	Druga nowelizacja z dnia 7 marca 2007 r. Zmiana tytułu ustawy: o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich	Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r.
Zakres przedmiotowy	Zboża, kukurydza, rzepak, rzepik, ziemniaki, buraki cukrowe	Dodano: chmiel, warzywa, drzewa i krzewy owocowe	Dodano: tytoń, truskawki, rośliny strączkowe Zmieniono nazwę: z warzywa na warzywa gruntowe Dodano: ubezpieczeniem objęty jest plon główny	Brak zmian w omawianym zakresie
Zakres zagrożeń	Od zasiewu lub wysadzenia do zbioru: ogień, huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, eksplozja, obsunięcie się ziemi, lawina, susza, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne	Wyłączono: ogień, eksplozję	Zmieniono definicje zdarzeń: huraganu, pioruna, suszy, ujemnych skutków przezimowania, przymrozków wiosennych	Zmieniono definicję zdarzeń: przymrozków wiosennych; odpowiedzialność za szkody częściowe spowodowane przymrozkami od dnia 15 kwietnia

Źródło: K. Łyskawa, *Historyczny rozwój rynku ubezpieczeń upraw w Polsce*, [w:] M. Kaczała, K. Rojewski [red.], *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Poltext, Warszawa 2015, s. 84.

W pierwotnej wersji ustawy, po korekcie zakresu chronionych zdarzeń¹¹, ubezpieczenia dotowane dotyczyły następujących zdarzeń losowych: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, piorunu, obsunięcia się ziemi, lawiny, suszy, ujemnych skutków przezimowania lub przymrozków wiosennych. Jednocześnie zakres ten mógł być oferowany tylko łącznie, w pakiecie. Już nowelizacja z 2007 r. wprowadziła możliwość rozdzielenia ryzyk. Jednak kluczowa dla rynku zmiana została zawarta w ustawie z lipca 2008 r., która zasadniczo odnosiła się do zakresu ubezpieczeń obowiązkowych. Od roku 2008 ubezpieczenie upraw od części ryzyk czyli gradu, suszy, powodzi, ujemnych skutków przezimowania oraz przymrozków wiosennych jest obowiązkowe. Obowiązek odnosi się do tych rolników, którzy uzyskali dopłaty bezpośrednie do gruntów rolnych w roku poprzednim. Ubezpieczenie musi obejmować co najmniej jedno z ryzyk wymienionych przez ustawodawcę jako obowiązkowe. Rolnik spełni obowiązek, jeśli ubezpieczy 50% powierzchni upraw.¹² Rolnik, który nie

11. W związku z tym, że omawiane ubezpieczenie miało stać się nową formą pomocy dla sektora rolnego, to zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, ustawa podlegała notyfikacji Komisji Europejskiej. Po uchwaleniu przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawa została przesłana do Komisji Europejskiej. Pismem z dnia 19 grudnia 2005 r. [znak D-40646] Komisja Europejska zwróciła się 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. Wyjaśnienia Komisji wskazywały, że ryzyko ognia i eksplozji powinno wchodzić w zakres ubezpieczenia handlowego, zawieranego przez samego rolnika – bez ingerencji państwa.

12. J. Pawłowska-Tyszko, M. Soliwoda, S. Pieńkowska-Kamieniecka, D. Walczak, *Stan obecny i perspektywy systemu podatkowego i ubezpieczeniowego polskiego rolnictwa*, Instytut Ekonomii rolnictwa i Gospodarki

spełni obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, tj. ubezpieczenia co najmniej 50% powierzchni upraw, obowiązany jest do wniesienia opłaty za niespełnienie tego obowiązku. Wysokość opłaty obowiązującej w każdym roku kalendarzowym stanowi równowartość w złotych 2 euro od 1 ha.

Spełnienie obowiązku ubezpieczenia wypełnia wymóg określony w Rozporządzeniu Komisji 1857/2009 o konieczności ubezpieczenia połowy dochodu i w konsekwencji państwo członkowskiej może uruchomić dopuszczone prawem instrumenty pomocy *ad hoc*. W zakresie pozostałych ryzyk ubezpieczenie dotowane jest dobrowolne¹³. W kolejnych nowelizacjach nie dokonano już zmian co do zakresu przedmiotowego oraz definicji zagrożeń.

Ujęcie podmiotowe ustawy w istotny sposób ograniczało dostępność do ubezpieczeń dotowanych. W pierwszej wersji ustawy znalazł się zapis, iż dopłaty do składki przysługują rolnikom tylko do powierzchni upraw, która nie przekracza 300 ha.¹⁴ Zmiana ustawy wprowadzona w roku 2008 ustanowiła inne kryterium przyznawania dotacji do składek – z rozwiązania tego mogły skorzystać tylko podmioty posiadające status małego lub średniego przedsiębiorstwa.¹⁵ W konsekwencji wiele ważnych podmiotów na rynku krajowym nie mogło skorzystać z dopłaty do składek. Dotyczyło to zarówno dużych gospodarstw wchodzących w skład grup kapitałowych, jak i przedsiębiorstw, w których właścicielem jest Agencja Nieruchomości Rolnych – bardzo często są to podmioty znajdujące się na liście spółek o strategicznym znaczeniu dla polskiej hodowli roślin i zwierząt. W roku 2014 MRIRW zdecydowało się na negocjacje z Komisją Europejską i od roku 2015 tzw. duże gospodarstwa rolne mogą również skorzystać z dopłat do składek w Polsce. Warunkiem koniecznym jest złożenie wniosku zawierającego opisy sytuacji finansowej gospodarstwa, przedstawienie scenariusza alternatywnego w zakresie skali realizowanej ochrony ubezpieczeniowej po uzyskaniu dotacji oraz uzyskanie zgody Ministra Rolnictwa.

W konstrukcji ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich zastosowano rozwiązanie, w którym faktycznym biorcą dotacji z budżetu państwa są zakłady ubezpieczeń. Zakład ubezpieczeń może zaproponować ubezpieczenie z dopłatą z budżetu państwa, pod warunkiem że:

- podpisał umowę w sprawie dopłat z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie możliwości oferowania takich ubezpieczeń (umowy są zawierane na rok kalendarzowy w terminie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego);
- określone przez zakład ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają limitu określonego w ustawie;
- suma ubezpieczenia zaproponowana przez rolnika nie przekracza maksymalnej sumy określonej w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁶.

Żywnościowej, Warszawa 2015, s. 105–107.

13. M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2009, nr 2, https://www.piu.org.pl/public/upload/ibrowser/WU2_09lyskawa.pdf [dostęp: 19.05.2016].
14. Zapisy te można utożsamiać z granicą wielkości gospodarstwa rodzinnego art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego [Dz. U. 2012, poz. 803].
15. Regulacje te podlegały kilkukrotnym zmianom, jednak ostateczne rozwiązanie – obowiązujące do 2015 r. – oparte zostało na rozporządzeniu Komisji (WE) NR 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r., uznającym 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.
16. Maksymalne wartości na rok 2016 zostały ogłoszone w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie maksymalnych sum ubezpieczenia dla poszczególnych upraw rolnych i zwierząt gospodarskich na 2016 r. [Dz. U. 2015, poz. 2003].

Ta formuła realizacji ubezpieczeń upraw dla rolnictwa jest realizacją partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Celem partnerstwa jest sprawne wywiązywanie się władzy publicznej z jej obowiązków wobec społeczeństwa, w tym przypadku jest to zabezpieczenie funkcjonowania gospodarstw rolnych, które gwarantują m.in. bezpieczeństwo żywnościowe Polski. Chociaż PPP jest najczęściej związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych i w ich ramach budowane są drogi (płatne autostrady), obiekty sportowe, hale widowiskowe, parki wodne, sieci wodociągowe czy kanalizacyjne, szpitale, więzienia etc., to idea ta jest również stosowana w odniesieniu do szeroko rozumianych usług, w tym w zakresie skutecznego kształtowania zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych¹⁷.

Regularnie umowy podpisują jedynie trzy zakłady ubezpieczeń:

- Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. (PZU) z siedzibą w Warszawie;
- Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych „TUW” z siedzibą w Warszawie;
- Concordia Polska Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych z siedzibą w Poznaniu.

Krótko ubezpieczenia dotowane oferowały na podstawie podpisanego porozumienia z ministerstwem również: MTU Moje Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. w Sopocie [brak faktycznej sprzedaży] oraz HDI Asekuracja TU S.A. [oferowało ubezpieczenia upraw w sezonie 2011/2012].

Limity stawek związanych z możliwością dotowania ubezpieczenia upraw oraz procentowa wielkość dopłaty ulegały zmianom (tabela 3.). Początkowo maksymalną stawkę określono na poziomie 3,5% dla każdego rodzaju upraw, przy czym była to stawka, którą zakład mógł pobierać pod warunkiem oferowania pełnego pakietu zdarzeń¹⁸. Od sezonu wiosennego 2007 roku, tj. po drugiej nowelizacji ustawy o dotowanych ubezpieczeniach, maksymalne stawki, które mogły stosować zakłady ubezpieczeń, uległy podwyższeniu do 6%.¹⁹ Jednakże dopłaty przysługują jedynie dla poziomu stawek odpowiednio 3,5% oraz 5% [w zależności od rodzaju uprawy]. Oznacza to, że wprawdzie zakłady ubezpieczeń mogą określić wyższe stawki taryfowe ubezpieczenia, ale – o ile nie przekraczają 6% sumy ubezpieczenia – dopłaty do składek przysługują wyłącznie do wysokości odpowiednio 3,5% i 5%; W limitach tych musi mieścić się łączna stawka taryfowa za wybrane przez rolnika zdarzenia (niekoniecznie za pełen pakiet).

Od 4 czerwca 2007 r. wysokość dopłat z budżetu państwa wynosiła 50%. Regulacje wprowadzone w roku 2015 przewidują, że dopłata może wynieść do 65% składki należnej z tytułu zawarcia danej umowy. Jednocześnie zniesiono limit 6% dla warzyw gruntowych oraz drzew i krzewów owocowych [niezależnie od stawki z tytułu ubezpieczenia dopłaty przysługują do poziomu 5%].

17. M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Partnerstwo publiczno-prywatne w ubezpieczeniach rolnych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2011 nr 183, s. 166–177.

18. Pierwotnie: ogień, huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, eksplozja, obsunięcie się ziemi, lawina, susza, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne.

19. W podpisywanych umowach zachowano zasadę, iż suma ubezpieczenia określona raz odnosi się do wszystkich rodzajów zagrożeń (przymrozek, grad, susza itp.). I dodatkowo jest wyczerpywalna, czyli zaistnienie zdarzenia, które spowoduje wypłatę odszkodowania, obniża sum ubezpieczenia w pozostałych ryzykach (art. 5 ust. 2 oraz ust. 2b ustawy o ubezpieczeniach dotowanych).

Tabela 3. Poziom maksymalnych stawek w ubezpieczeniach dotowanych upraw oraz sposoby określenia wysokości dopłat

Przedmiot regulacji	Ustawa z 7 lipca 2005 r.	Druga nowelizacja z 7 marca 2007 r.	Ustawa z 25 lipca 2008 r.	Ustawa z 24 kwietnia 2015 r.*
Stawki maksymalne uprawniające do dopłaty	Maksymalnie 3,5% sumy ubezpieczenia	Maksymalnie 6 % sumy ubezpieczenia		Maksymalnie 6% sumy ubezpieczenia, limit nie dotyczy warzyw gruntowych oraz drzew i krzewów owocowych
Wysokość dopłaty	40%, ale nie mniej niż 30% składki W 2006 r. dopłata do składki (do 1 ha) wynosiła: • 40 % składki dla zbóż, kukurydzy, rzepaku lub rzepiku, • 35 % składki dla ziemniaków lub buraków cukrowych.	60% ale nie mniej niż 50% składki. Od 1.01.2007 do 4.06.2007 dopłata do składki (do 1 ha) wynosiła: • 40 % składki dla zbóż, kukurydzy, rzepaku lub rzepiku, • 35 % składki dla chmielu, warzyw, drzew i krzewów owocowych, ziemniaków lub buraków cukrowych. Od 4.06.2007 dopłata do składki wynosiła 50% składki dla wszystkich upraw.	50% składki	Do 65% składki, przy założeniu stawki: • 3,5% sumy ubezpieczenia dla upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków lub buraków cukrowych • 5% sumy ubezpieczenia dla rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek lub roślin strączkowych.

* Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, (Dz. U. 2015, poz. 892).

Źródło: M. Kaczała, K. Rojewski [red.], *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Poltext, Warszawa 2015, s. 86.

Zakłady ubezpieczeń wyznaczają stawki taryfowe na podstawie szeregu czynników, wśród których najistotniejsze to: rodzaj uprawy, lokalizacja (województwo i powiat, w którym znajduje się uprawa), zakres ubezpieczenia (jakie ryzyka rolnik chce ubezpieczyć) czy rozszerzenia zakresu ochrony. Informacje o stawkach stosowanych w zakładach ubezpieczeń w poszczególnych ryzykach i skumulowane (tabela 4.) wskazują, iż nawet w przypadku pojedynczych zdarzeń (przede wszystkim susza, ale też powódź) stawki mogą przekraczać 6%. W przypadku pakietu ryzyk nie ma właściwie możliwości ubezpieczenia za stawkę poniżej 6%.

Tabela 4. Pojedyncze stawki i skumulowane wartości stawek (dla pakietu ryzyk) dla wybranych upraw w Polsce w roku 2015

Wyszczególnienie	Grad	Powódź	Ujemne skutki	Przymrozki wiosenne	Susza	Przedział dolny*	Przedział górny*
Zboża jare	0,39–2,0	1,5–12,0	X	0,5–6,6	2,0–15,0	6,39	38,6
Zboża ozime	0,39–2,25		1,8–8,0			8,19	46,85
Kukurydza	0,35–5,0		X	1,0–3,0	2,0–17,0	6,85	40
Rzepak jary	0,95–4,0		X	1,0–4,8	2,0–15,0	7,45	38,8
Rzepak ozimy			3,6–10,0			11,05	45,8
Rzepak			4,0–10,0			11,45	45,8
Ziemniaki	0,35–2,0		X	1,0–3,0		6,85	35
Buraki cukrowe	0,39–3,6		X			6,89	37,6

* stawki za ubezpieczenie deszczu nawalnego i huraganu dodane na podstawie informacji z zakładów ubezpieczeń
Opracowanie własne na podstawie danych z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (druk 469).

Aby ocenić korzyści wynikające z zastosowania partnerstwa w praktyce, różne kraje stosują różne definicje [opłacalność, *value for money*]. Wspólną cechą większości definicji są następujące elementy²⁰:

- partnerstwo tworzy definicję opłacalności poprzez porównanie z tradycyjną metodą realizacji projektu,
- jakość i cena są traktowane jako jednakowo ważne elementy definicji.

W efekcie przyjętych rozwiązań faktyczny poziom dotowania składki różni się w zależności od stawki taryfowej za ubezpieczenie, a procentowy udział składki płaconej przez rolnika w całości składki rośnie ze wzrostem stawek ubezpieczeniowych (tabela 5.).

Tabela 5. Procentowy udział rolnika w całości składki ubezpieczeniowej, przy dopłatach na poziomie 65%

Uprawa \ Stawka	Do 3,5%	5%	6%	Powyżej 6%
Ubezpieczenie upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków lub buraków cukrowych (limit 3,5% SU)	45%	61,5	67,9%	100%
Ubezpieczenie rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek lub roślin strączkowych (limit 5% SU)	45%	45%	54,1%	100%

Opracowanie własne.

Funkcjonujące na rynku zakłady ubezpieczeń różnicują swoją ofertę głównie poprzez wielkości składki (ale w granicach przewidzianych przez ustawę o ubezpieczeniach dotowanych upraw), zmienne podejście do stosowania udziałów własnych czy zróżnicowane podejście do zasad likwidacji szkód.

Nowelizacja ustawy z 2008 roku wprowadziła istotne zwiększenie zakresu odpowiedzialności zakładów ubezpieczeń poprzez obniżenie z 30% do 10% wysokości strat warunkujących ubieganie się o odszkodowanie. Jednak tak istotna zmiana nie spowodowała, że dopuszczono podniesienie maksymalnych stawek, które mogą stosować ubezpieczyciele, przy jednoczesnym zachowaniu prawa do dopłaty.²¹ Możliwość wydzielenia wybranych zagrożeń zaowocowała w roku 2008 i w latach następnych dość swobodnym posługiwaniem się przez zakłady ubezpieczeń maksymalnymi stawkami – w odniesieniu do pakietu zdarzeń lub pojedynczego ryzyka. W tabeli 6. dokonano zestawienia cen ubezpieczeń rzepaku na terenie Wielkopolski dwóch towarzystw ubezpieczeniowych, które posiadają największy udział w ubezpieczeniu upraw w Polsce: PZU S.A. i Concordia Polska TUW.

20. A. Cenker, *Zagadnienie opłacalności w partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Finanse publiczne*, A. Pomorska [red.], Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006.

21. Dopiero nowelizacją z roku 2015 wyłączono z maksymalnych stawek warzywa gruntowe oraz drzewa i krzewy owocowe.

Tabela 6. Przykładowe stopy składek i składki w PZU SA i Concordia Polska TUW dla ubezpieczeń dotowanych rzepaku w sezonie 2007/2008, 2008/2009, 2012/2013

	Stawki / składki	
	Concordia Polska TUW	PZU SA
Zakres ubezpieczenia	Jest identyczny w obu badanych okresach i obejmuje: <ul style="list-style-type: none"> • grad, • ujemne skutki przezimowania, • przymrozki wiosenne. 	2007/2008: <ul style="list-style-type: none"> • huragan, powódź, deszcz nawalny, piorun, obsunięcie się ziemi, lawina, susza, • grad, • ujemne skutki przezimowania, • przymrozki wiosenne. 2008/2009 oraz : <ul style="list-style-type: none"> • grad, • ujemne skutki przezimowania, • przymrozki wiosenne.
Sezon 2007/2008	3,20% od sumy ubezpieczenia. Wysokość dotacji [50% składki] Stawka po uwzględnieniu dotacji 1,6% Zniesienie udziału własnego i obniżenie franszyzy integralnej do 8% od szkód spowodowanych przez grad i przymrozki wiosenne – 0,80% od sumy ubezpieczenia. Stawka końcowa płatna przez rolnika 2,40% Przy sumie 3 500zł/ ha skutkuje: 84,00 zł składki na hektarze	4,5% od sumy ubezpieczenia. Wysokość dotacji [50% składki] Stawka po uwzględnieniu dotacji 2,25% Zniesienie udziału własnego i obniżenie franszyzy integralnej od szkód spowodowanych przez grad i przymrozki wiosenne – 0,8% od sumy ubezpieczenia. Stawka końcowa 3,05% Co przy przyjętych sumach 3 500 zł/ha skutkuje: 106,75 zł składki na hektarze
Sezon 2008/2009	5,00% od sumy ubezpieczenia. Wysokość dotacji [50% składki] Stawka po uwzględnieniu dotacji 2,5% Zniesienie udziału własnego i obniżenie franszyzy integralnej do 8% od szkód spowodowanych przez grad i przymrozki wiosenne – 0,24% od sumy ubezpieczenia. Stawka końcowa płatna przez rolnika 2,74% Przy sumie 3 500zł/ ha skutkuje: 95,90 zł składki na hektarze	5,7% od sumy ubezpieczenia. Wysokość dotacji [50% składki, ale do 5,00%] Stawka po uwzględnieniu dotacji 3,20% Zniesienie udziału własnego od szkód spowodowanych przez grad i przymrozki wiosenne – 0,15% od sumy ubezpieczenia. Stawka końcowa 3,35% Co przy przyjętych sumach 3 500 zł/ha skutkuje: 117,25 zł składki na hektarze
Sezon 2012/2013	5,70% od sumy ubezpieczenia – odpowiedzialność 15% sumy za przezimowanie Wysokość dotacji [50% składki, ale do 5,00%] Stawka po uwzględnieniu dotacji 3,2% Obniżenie franszyzy integralnej do 8% od szkód spowodowanych przez grad i przymrozki wiosenne [dodanie ryzyka ognia] – 0,1% od sumy ubezpieczenia. Stawka końcowa płatna przez rolnika 3,3% Przy sumie 3 500zł/ ha skutkuje: 115,50 zł składki na hektarze	5,2% od sumy ubezpieczenia – odpowiedzialność 17% sumy za przezimowanie Wysokość dotacji [50% składki, ale do 5,00%] Stawka po uwzględnieniu dotacji 2,70% Zniesienie udziału własnego od szkód spowodowanych przez grad i przymrozki wiosenne – 0,5% od sumy ubezpieczenia. Stawka końcowa 3,2% Co przy przyjętych sumach 3 500 zł/ha* skutkuje: 112,00 zł składki na hektarze

*UWAGA: 1) wyliczenia dokonano przy jednakowej sumie ubezpieczenia; jednak zmiana cen rzepaku powoduje, że w sezonie 2012/2013 średnia wartość na 1 ha wahała się w granicach 6000–8000 zł, 2) porównując szacowane składki, należy również dokonać szczegółowego porównania sposobu likwidacji szkód i zasad wypłaty odszkodowań; w sezonie 2012/2013 zastosowano stawki w obu zakładach przy założeniu obniżenia ryczałtu za ubezpieczenie skutków złego przezimowania do 15% w Concordii oraz 17% w PZU SA

Opracowanie własne na podstawie przykładowych ofert z analizowanych lat.

Przedstawione powyżej wyliczenia jednoznacznie wskazują na wzrost stawek stosowanych w ubezpieczeniach dotowanych upraw w kolejnych latach po poważnych szkodach. W 2008 roku były bardzo duże wypłaty z tytułu ryzyka suszy, a w roku 2012 – z tytułu skutków złego przezimowania. Dodatkowo w przypadku rzepaku tylko dzięki zmniejszeniu ryczałtu za ryzyko skutków złego przezimowania zakładom ubezpieczeń udało się utrzymać cenę poniżej progu 6%, dzięki czemu do tych umów mogła mieć zastosowanie dotacja do składki.

2. Ocena powszechności ubezpieczenia upraw w Polsce

Od momentu wprowadzenia dotowanych ubezpieczeń upraw systematycznie zwiększa się powierzchnia pól obejmowanych ochroną (choć lata 2014 i 2015 charakteryzowały się pewnym spadkiem) jednak daleko jeszcze do zakładanej przez ustawodawcę powierzchni co najmniej 7 mln ha upraw.²²

Wzrasta istotnie wartość średniej sumy ubezpieczenia na polisę (może to wynikać ze zmiany struktury ubezpieczanych upraw i obejmowania ochroną nowych rodzajów upraw – zob. tabela 7.).

Tabela 7. Charakterystyka realizacji ubezpieczeń dotowanych upraw w latach 2009–2014

Rok	Suma ubezpieczenia – razem zakłady ubezpieczeń (w PLN)	Powierzchnia ubezpieczonych upraw rolnych (ha)	Średnia suma ubezpieczenia na 1 ha (w PLN)	Liczba umów – razem zakłady ubezpieczeń	Średnia suma na polisę (w PLN)	Średni areal na polisę (w ha)
2009	6 490 380 371,02	2 808 104,32	2 311	144 080	45 047	19
2010	7 843 806 413,90	2 845 777,54	2 756	149 486	52 472	19
2011	10 238 599 006,39	3 032 633,74	3 376	138 425	73 965	22
2012	12 087 100 000,00	2 751 438,00	4 393	135 707	89 068	20
2013	14 232 245 240,00	3 398 811,76	4 187	151 101	94 190	22
2014	13 326 950 630,00	3 269 870,87	4 076	142 292	93 659	23
2015	13 695 068 130,04	2 823 606,29	4 850	139 108	98 449	20

Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi i danych z zakładów ubezpieczeń.

Średni areal na jedną polisę wynosi ok. 20 ha i nie zmieniał się on istotnie w latach 2009–2015. Zatem ubezpieczają się głównie duże i bardzo duże gospodarstwa rolne.²³ Potwierdzają to również badania Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej²⁴ (tabela 8.).

22. Powierzchnia gruntów ornych w Polsce jest szacowana na ok 13,85 mln ha, co daje Polsce 3 miejsce wśród krajów UE.

23. Zob. B. Kołosowska, D. Walczak, *Rynek ubezpieczeń rolnych w Polsce – stan obecny i perspektywy*, „Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu” 2011, nr 181, s. 90–99.

24. Należy jednak zauważyć, iż badania te opierają się na danych z systemu FADN (ang. *Farm Accountancy Data Network*). System zbierania danych działa według trzech podstawowych zasad: a) dobrowolny udział rolnika, b) dane pozyskane są ściśle tajne, c) dane nie mogą zostać użyte przez organy podatkowe. W Polsce badaniu poddają się 12 332 gospodarstwa, z czego 3 215 zajmuje się uprawami polowymi jako wiodącym rodzajem działalności. Ze względu na dobrowolność podawania danych i rodzaj próby dane te budzą niekiedy wątpliwości interpretacyjne (odnoszą się raczej do gospodarstw reprezentujących większość produkcji i wartości dodanej wytwarzanej w polskim rolnictwie, a nie większości gospodarstw). Zob. np. A. Wicka [red.]. *Uwarunkowania ograniczania ryzyka w produkcji roślinnej z wykorzystaniem ubezpieczeń*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2014, s. 146 i nast.

Tabela 8. Udział ubezpieczonych gospodarstw (płacących składki na ubezpieczenie upraw) w poszczególnych grupach obszarowych w latach 2009–2014 (w procentach)

Powierzchnia \ Lata	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bardzo małe (poniżej 5 ha)	2,7	2,8	3,1	2,2	1,6	1,9
Małe (5–10 ha)	7,9	8,2	8,9	7,1	6,8	6,3
Średnio małe (10–20 ha)	11,8	13,1	12,9	13,3	13,8	12,7
Średnio duże (20–30 ha)	19,3	20,6	19,6	18,5	17,8	18,7
Duże (30–50 ha)	24,7	26,1	26,3	27,3	28,1	27,4
Bardzo duże (>50 ha)	36,5	38,3	39,9	40,1	39,1	38,9
RAZEM	19,2	20,7	21,0	21,2	21,1	21,0

Źródło: Dane FADN.

Na skłonność do ubezpieczania wpływa także rodzaj uprawy (chmiel, rzepak, tytoń, rośliny strączkowe) – zob. tabela 9. Ponad 80% upraw rzepaku i rzepiku oraz blisko 90% chmielu jest objęte ochroną ubezpieczeniową.

Tabela 9. Udział ubezpieczonego areалу w stosunku do całego areálu danej uprawy (w procentach).

Uprawa	2006	2015
Zboża	39,2	22,9
rzepak i rzepik	60,04	83,2
Kukurydza	0,47	44,7
Ziemniaki	0,22	5,9
buraki cukrowe	0,06	27,2
rośliny strączkowe	brak ochrony wg. ustawy	69
owoce drzew i krzewów owocowych		3,7
warzywa gruntowe		10,6
drzewa i krzewy owocowe		0,4
Tytoń		57,7
Truskawki		1,7
Chmiel		88,3

Opracowanie własne na podstawie danych MRIRW, GUS i FADN.

Jak wynika z badań Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej największą średnią wartość składki odnotowano, co oczywiste, w bardzo dużych gospodarstwach, tam też przyrost składki (w stosunku do roku 2009) był najwyższy – niemal dwukrotny (tabela 10.). Jednocześnie w ostatnich latach dynamika średniej składki została wyhamowana w większości grup obszarowych. Warto jednak dodać, iż analiza przeprowadzona przez Instytut wskazuje, że udział procentowy składek na ubezpieczenia upraw w kosztach bezpośrednich gospodarstw

jest na podobnym poziomie (nieco poniżej 4%). Jedynie w przypadku małych gospodarstw jest on większy i wynosi niemal 4,5%.²⁵

Tabela 10. Średnia składka z tytułu ubezpieczenia upraw w poszczególnych grupach obszarowych w latach 2009–2014 (w zł)

Powierzchnia \ Lata	Lata						Zmiana w 2014 r. w stosunku do 2009 r.
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Bardzo małe (poniżej 5 ha)	1044	837,75	1825,25	2104,63	1175,33	444,43	-57,43
Małe (5–10 ha)	467,42	557,7	567,48	508,99	562,45	695,87	48,87
Średnio małe (10–20 ha)	505,74	557,39	676,42	868,93	835,9	806,41	59,45
Średnio duże (20–30 ha)	722,71	743,99	983,53	1317,54	1367,97	1038,68	43,72
Duże (30–50 ha)	1229,83	1385,72	1640,89	2170,02	2216,27	2084,3	69,48
Bardzo duże (>50 ha)	3154,72	3753,4	4965,09	6719,43	6970,27	6264,82	98,59
RAZEM	1625,05	1873,57	2486,92	3407,73	3415,25	3126,59	92,40

Źródło: Dane FADN.

Wyższa średnia składka wynika nie tylko z objęcia ubezpieczeniem większej powierzchni, ale także (jak wynika z badań przeprowadzonych przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu) ze skłonności dużych gospodarstw do ubezpieczania od większej liczby ryzyk (rysunek 1.). W przypadku małych gospodarstw najczęściej wybierane jest jedno zagrożenie (głównie grad), gospodarstwa powyżej 20 ha częściej wybierają pakiet trzech ryzyk.²⁶ W przypadku bardzo małych gospodarstw rolnych znaczna redukcja wysokości średniej składki może wynikać z dwóch powodów:

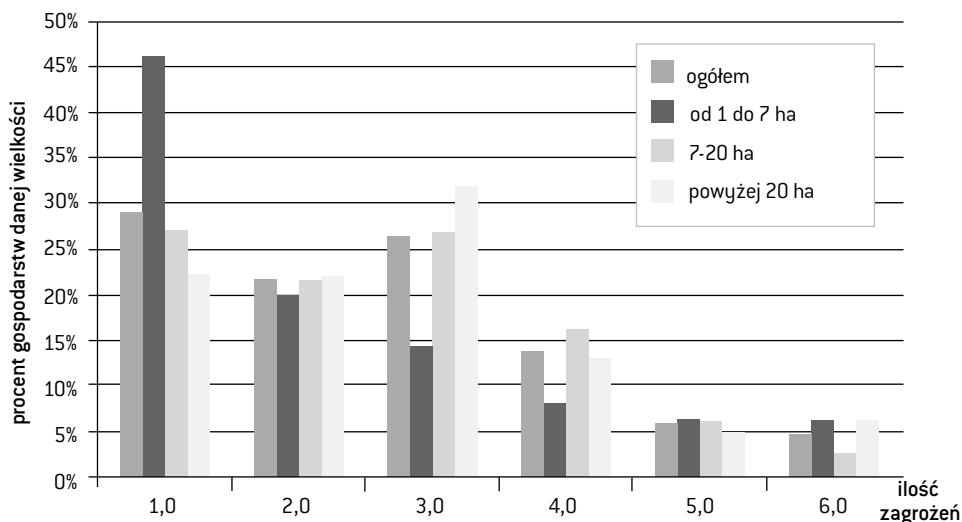
- a) znaczna zmiana zakresu ubezpieczenia (odejście od pełnego pakietu zawierającego również suszę na rzecz ubezpieczenia wyłącznie od gradu),
- b) oferta cenowa dla małych gospodarstw nie odstaje znacznie na ich niekorzyść od cen oferowanych większym podmiotom (dla zakładów ubezpieczeń jest to ten sam poziom zagrożenia realizacji określonego zjawiska katastroficznego).

25. Uzasadnienie do projektu ustawy (druk nr 3247) s. 10.

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/057B3671F1163C4CC1257E0C004108D4/%24File/3247-uzasadnienie.pdf> [dostęp 6.05.2016].

26. Zob. A. Wicka, *Ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie w latach 2004–2010*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, nr 13.1, s. 435–439.

Rysunek 1. Ilość zagrożeń obejmowanych umową ubezpieczenia w gospodarstwach rolnych w zależności od ich wielkości



Analizowane zdarzenia to: powódź, susza, grad, ujemne skutki przezimowania, przymrozki i pożar.

Źródło: M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Subsidized Crop Insurance In Poland – Analysis Of 10 Years Of Functioning*, Proceedings of the 7th International Conference The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the changed World, s. 106–114,

http://ebeeec.teikav.edu.gr/ebeeec2015/documents/proceedings_2015.pdf [dostęp 20.06.2016].

Zdefiniowane w ustawie zdarzenia (przymrozki, susze, wichury, podtopienia, a także grad) to tylko niektóre kłęski żywiołowe zagrażające rolnikom w Polsce. Jednak wprowadzenie ubezpieczeń dotowanych dało producentom rolnym narzędzie do zarządzania ryzykiem w ich gospodarstwach. Wskazane dane statystyczne czy wyniki badań jednoznacznie wskazują, że rolnicy poszukują ochrony skutecznej, czyli takiej, która pokryje zaistniałe straty. Ale w ramach realizowanych umów kierują się rachunkiem ekonomicznym, ograniczaniem kosztów i redukują zakres ubezpieczenia. Z drugiej strony wybierają tylko te zdarzenia, które na danym obszarze występują częściej i które oni subiektywnie postrzegają jako zagrożenia dla funkcjonowania gospodarstw.

3. Dziesięciolecie ubezpieczeń dotowanych w Polsce – konieczność zmian

Wprowadzane dotychczas zmiany w systemie ubezpieczeń upraw wskazują, że koncentrowano się przede wszystkim na zwiększeniu powszechności uczestnictwa w nim producentów rolnych. Dowodem na to jest wprowadzenie obowiązku ubezpieczeniowego w 2008 roku czy ciągła presja na zwiększenie granicznego poziomu stosowania ubezpieczeń dotowanych.

Jednocześnie, równoległe z działaniami mającymi na celu zwiększenie powszechności ubezpieczeń tego typu, podejmowane są kroki, które wręcz zniechęcają rolników do zawierania ubezpieczeń. Podstawowym przykładem takiego negatywnego działania jest pomoc *ad hoc* uruchamiana przez państwo w przypadku sytuacji katastroficznych. Nawet w roku 2013, który dotychczas ubezpieczyciele upraw uważają za jeden z najlepszych w historii pod względem szkodowości, państwo polskie

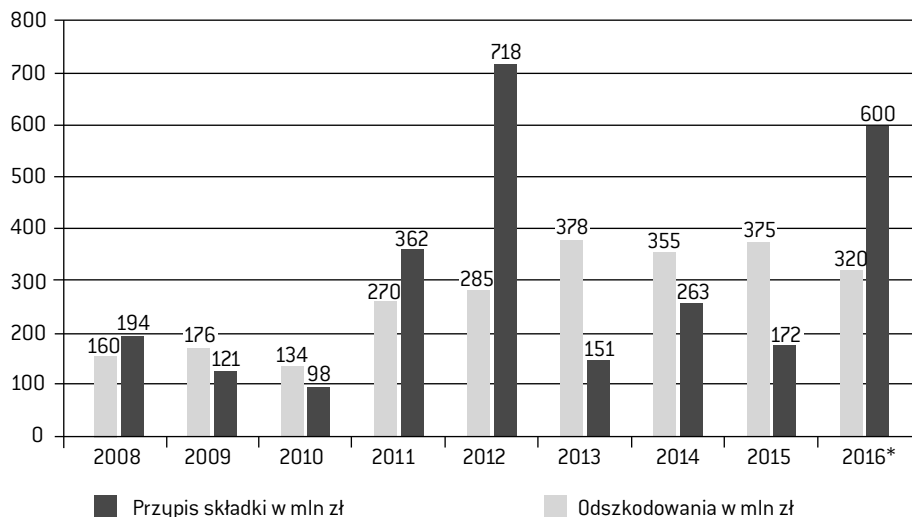
zdecydowało się na uruchomienie następujących działań kłeskowych: kredyty na wznowienie produkcji rolnej, rozłożenie spłat zobowiązań kredytowych na raty, a w szczególnych przypadkach – umorzenie częściowe lub całkowite bieżących zobowiązań wobec KRUS, ANR, podatku rolnego oraz zasilanie środkami w ramach PROW z działania – przywracanie potencjału produkcji rolnej. Działania takie znacznie ograniczają determinację producentów rolnych do ubezpieczenia upraw.

Z przeprowadzonej w poprzednim punkcie analizy danych statystycznych wynika dość wyraźnie, że problemem systemu ubezpieczenia upraw jest wciąż dość małe pole ubezpieczeniowe (według szacunków jest to ok. 20% obszaru objętego dopłatami bezpośrednimi). Dodatkowo nadal nie wszystkie uprawy (np. słończniki, miskantus) są obejmowane ochroną, co dodatkowo zmniejsza faktyczny poziom dotowania upraw na poziomie pojedynczego rolnika. W wielu środowiskach rolniczych podkreśla się, że wadą systemu ubezpieczenia upraw jest poziom faktycznego dotowania składki, który rzadko osiągał na całym areale posiadanym przez rolnika wymagane 50%.

Niewielka liczba zakładów ubezpieczeń angażujących się w ochronę upraw spowodowana była m.in. licznymi trudnościami w konstrukcji produktu, brakiem doświadczenia w zakresie likwidacji szkód oraz narzuconym sposobem ustalania jego ceny (maksymalne poziomy cen, przy których przysługuje rolnikowi dopłata do składki).

Z punktu widzenia zakładów ubezpieczeń problemem obecnego systemu jest także brak rentowności w krótkiej perspektywie czasu (rysunek 2.).

Rysunek 2. Przypis składki i wypłacone odszkodowania w ubezpieczeniach dotowanych w Polsce



* - prognoza

Źródło: A. Janc, *Wyzwania w funkcjonowaniu ubezpieczeń upraw w Polsce w latach 2006–2016*, wystąpienie podczas konferencji „Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wiek”, Rydzyna 16–18.05.2016 r.

Odszkodowania wypłacone przez zakłady ubezpieczeń w latach 2008–2016 znacznie przekraczają pobraną składkę. Ale najsilniej na całościowy wynik ubezpieczeń upraw wpłynął rok 2012 i prognozowana na rok 2016 duża liczba wypłat z tytułu złego przezimowania. Jednak w ostatecznym rozrachunku należy oceniać sytuację zakładów ubezpieczeń z tytułu ubezpieczeń dotowanych

przez pryzmat zarówno ponoszonych przez nich wypłat odszkodowań i innych świadczeń ubezpieczeniowych oraz wydatków na pokrycie kosztów, jak i – wpłat od reasekuratorów²⁷.

Konsekwencją wzrostu szkodowości ubezpieczenia upraw jest z jednej strony ograniczenie ekspozycji zakładów ubezpieczeń na ryzyko, czyli np. zmniejszenie wysokości ryczałtu wypłaconego z tytułu skutków złego przezimowania z 25% do 15% sumy ubezpieczenia, drugiej zaś – podnoszenie stawki taryfowej za ubezpieczenia upraw.

Ocena funkcjonującego rozwiązania w zakresie ubezpieczeń dotowanych upraw wymaga również spojrzenia przez pryzmat oferenta, czyli zakładów ubezpieczeń. Oprócz wspomnianej już znacznej szkodowości programu należy podkreślić również inne problemy. Dla zakładów ubezpieczeń jedną z przeszkód uniemożliwiająca stworzenie w Polsce stabilnego systemu ubezpieczeń rolnych jest duża zmienność przepisów prawnych. Z jednej strony te zmiany ulepszają funkcjonowanie ubezpieczeń dotowanych, z drugiej jednak powodują brak rzetelnej informacji po stronie rolników, co nakłada na zakłady ubezpieczeń dodatkowe obowiązki edukacyjne. Dodatkowo każda zmiana wiąże się z koniecznością przygotowania nowych ogólnych warunków ubezpieczeń, wdrożeniem zmian w funkcjonujących w zakładach ubezpieczeń systemach informatycznych, z dodatkowymi szkoleniami dla działów likwidacji. Te zmiany, choć w wielu sytuacjach konieczne dla poprawy funkcjonowania ubezpieczeń, powinny być przeprowadzane ze znacznym wyprzedzeniem.

Kolejnym czynnikiem ograniczającym swobodę funkcjonowania zakładów ubezpieczeń jest moment podpisywania przez Ministra Rolnictwa umów o prowadzenie ubezpieczeń dotowanych. W chwili obecnej realizowane jest to na przełomie roku. Należy jednak podkreślić, iż najważniejszy dla ubezpieczycieli okres pozyskiwania nowych umów to okres jesienny. Stąd zakład, który chciałby wystąpić z wnioskiem o udział w systemie ubezpieczeń dotowanych, będzie musiał czekać prawie rok na ocenę przez rynek swojej oferty (mierzonej liczbą pozyskanych umów), a prawie dwa lata – na ocenę finansową przygotowanego produktu (w oparciu o faktyczne wskaźniki szkodowości). Przy czym bardzo możliwe jest, jak zauważono powyżej, że w tym okresie może dojść do zmiany przepisów i w konsekwencji – do konieczności zmiany w ofercie.

Jednak najważniejszym ograniczeniem swobody funkcjonowania zakładów ubezpieczeń jest utrzymywanie ograniczenia co do górnego poziomu stawek ubezpieczeniowych w ubezpieczeniach objętych dopłatami z budżetu państwa. Zakłady ubezpieczeń są zdania, iż zapisane w ustawie stawki są zdecydowanie za niskie, szczególnie w razie konieczności objęcia ochroną ubezpieczeniową takich upraw jak warzywa, owoce lub ryżyka suszy.

Z jednej strony konieczne są zatem zmiany w funkcjonowaniu istniejących ubezpieczeń dotowanych upraw. Z drugiej strony przegląd stosowanych w UE rozwiązań (dopuszczanych przez prawo)²⁸ wskazuje, iż należałoby wprowadzić nowe narzędzia umożliwiające zarządzanie gospodarstwem rolnym w warunkach ryzyka. Mogłyby to być wzajemnościowe fundusze (*mutual fund*), które umożliwiają grupom rolników zabezpieczenie przed skutkami zdarzeń trudno

27. Umowy reasekuracji zmniejszyły wyraźnie wpływ negatywnych wyników na funkcjonowanie towarzystw ubezpieczeniowych.

28. M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *The Current Situation...*, ale także rozwiązania stosowane w USA, zob. M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Wspieranie rolnictwa w USA z wykorzystaniem instrumentów ubezpieczeniowych (Farm Bill 2014)*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2015, nr 3, s. 16–177, http://soep.ue.poznan.pl/jdownloads/Wszystkie%20numery/Rok%202015/11_janowicz-lomott_lyska.pdf [dostęp: 20.06.2016].

ubezpieczanych, stosowane w Holandii, we Włoszech czy Francji,²⁹ czy ubezpieczenia oparte na indeksach. Głównym celem rozwiązania indeksowego jest zapewnienie ryczałtowego pokrycia strat producentom rolnym z powodu określonych zdarzeń, np. mrozów, niedoboru wody (suszy), nadmiaru wody (powodzi)³⁰. To częściowe pokrycie strat zmniejsza ekspozycję zakładów ubezpieczeń na straty w związku z masowością wypłacanych świadczeń.

Innym ważnym rozwiązaniem są instrumenty stabilizacji dochodu, których zadaniem 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 właśnie powodu w ramach zarządzania ryzykiem, które może być finansowane z WPR, zaproponowano ten instrument (ang. *Income Stabilization Tool* – IST), który zaczyna być wprowadzany w Włoszech, na Węgrzech czy w Hiszpanii.³¹ Wprowadzanie nowych rozwiązań pozwoliłoby na zbudowanie kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

4. Projektowane zmiany w systemie dotowanych ubezpieczeń upraw a powszechność ubezpieczenia upraw

Analiza poziomu wykorzystania ubezpieczeń dotowanych w polskim rolnictwie, a przede wszystkim problemy zgłaszane zarówno przez stronę podaźową, jak i popytową rynku ubezpieczeniowego, doprowadziły w roku 2016 do rozpoczęcia procedury kolejnej nowelizacji ustawy o ubezpieczeniach dotowanych³². Jednak jak dotychczas jedynymi propozycjami zmian w zakresie ubezpieczeniowych instrumentów zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych pozostają korekty w funkcjonowaniu dotowanych ubezpieczeń upraw.

Zasadnicze zmiany w ubezpieczeniach upraw wprowadzane planowaną nowelizacją dotyczą (według druku nr 649):

1. usunięcia wydzielonego zapisu o możliwości obejmowania umową ubezpieczenia wszystkich lub wybranych przez producenta rolnego rodzajów ryzyka obejmowanego ochroną;
2. wprowadzenia górnych stawek w zależności od klasy bonitacyjnej gleb;

29. Zob. więcej M. Janowicz-Lomott, *Mutual fund jako forma zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2(5), s. 63–77, http://jmf.wzr.pl/pim/2013_2_5_6.pdf [dostęp: 20.06.2016].

30. Zob. np. J. Handschke, M. Kaczała, K. Łyskawa, *Koncepcja polis indeksowych i możliwości ich zastosowania w systemie obowiązkowych dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, Polska Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2015, M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Kształtowanie indeksowych ubezpieczeń upraw oparte na indywidualizmie w postrzeganiu ryzyka przez gospodarstwa rolne w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 371, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=284862> [dostęp: 22.06.2016].

31. M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Instrumenty stabilizacji dochodu – wymogi Wspólnej Polityki Rolnej a adaptacja w Polsce*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2014, nr 101, s. 68–77, http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/RNR_2014_T101_z4_s68.pdf [dostęp: 23.06.2016] czy M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, P. Rozumek, *Farm Income Insurance as an Alternative for Traditional Crop Insurance*, *Procedia Economics and Finance*, Elsevier, vol. 33, 2015, s. 439–449, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221256711501727X> [dostęp: 23.06.2016].

32. W momencie przekazania artykułu do druku rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (druk 469) był procedowany w sejmie (po pierwszym czytaniu w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

3. dookreślenia braku stosowania sankcji przy niespełnieniu przymusu zawarcia ubezpieczenia upraw w odniesieniu do 50% areалу przy braku ofert lub zbyt wysokiej stawce za ubezpieczenie;
4. zachowania obecnie obowiązujących aktów wykonawczych;
5. ustalenia maksymalnych poziomów wydatków na system ubezpieczenia upraw na lata 2017–2026 oraz wprowadzenie mechanizmu korygującego.

Kluczowe dla upowszechnienia ubezpieczeń upraw wydają się punkty 1. i 2.

Usunięcie wydzielonego zapisu o możliwości obejmowania umową ubezpieczenia wszystkich lub wybranych przez producenta rolnego rodzajów ryzyka prowadzi do konieczności oferowania pełnego pakietu zdarzeń opisanych w ustawie. Dla wielu rodzajów upraw³³, ale też dla wielu producentów rolnych realizacja niektórych z opisanych zdarzeń będzie mało realna lub wręcz niemożliwa. W innych przypadkach (co wskazane zostanie w dalszej analizie) niemożliwe będzie uzyskanie stawki, która mieści się w limicie ustalonym przez ustawodawcę jako uprawniający do dopłat. Dodatkowo element pakietowania znacznie zmniejszy element konkurowania pomiędzy zakładami.

Drugim punktem, który może wiązać się ze znacznymi zmianami w funkcjonowaniu ubezpieczenia dotowanego upraw, są zapisy dotyczące maksymalnych poziomów stawek w zależności od kategorii glebowej. Proponowany zapis wskazuje, iż przewidziana w projekcie dotacja będzie realizowana w odniesieniu do danej umowy ubezpieczenia: jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia od ubezpieczenia upraw od wszystkich rodzajów ryzyka, o których mowa w tym przepisie, nie przekraczają 9% sumy ubezpieczenia, a w przypadku: a) upraw prowadzonych na użytkach rolnych klasy V – nie przekraczają 12% sumy ubezpieczenia tych upraw, b) upraw prowadzonych na użytkach rolnych klasy VI – nie przekraczają 15% sumy ubezpieczenia tych upraw.

Należy podkreślić, iż w praktyce użytki rolne zostały podzielone na klasy bonitacyjne, które w parametryczny sposób określają ich jakość pod względem przydatności do produkcji rolniczej.³⁴ Ten podział daje informacje o żyzności gleby, stosunkach wodnych w glebie, stopniu kultury gleby, trudnościach w uprawie związanych z warunkami klimatycznymi, ukształtowaniu terenu i wysokości nad poziomem morza. Użytki rolne według klas bonitacyjnych w podziale na województwa przedstawiono w tabeli 11.

33. Choć to będzie miało mniejsze znaczenie, gdyż zostanie odpowiednio skalkulowane w stawce przez zakłady ubezpieczeń i w konsekwencji spowoduje redukcję kosztów ubezpieczenia.

34. W statystykach GUS do użytków rolnych zalicza się grunty orne (które w Polsce stanowią aż 74,9% użytków rolnych), sady, łąki i pastwiska. *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich*, GUS, Warszawa 2008, s. 184.

Tabela 11. Struktura użytków rolnych według klas bonitacyjnych i województw

Województwa	I	II	III	IV	V	VI	W tym VIz (w proc.)	Grunty nieobjęte klasyfikacją gleboznawczą
Dolnośląskie	0,5	6,6	33,6	37,5	16,5	5,2	0,2	0,1
Kujawsko-pomorskie	0,2	2,5	31,8	40,6	15,7	8,9	1,0	0,3
Lubelskie	0,9	7,1	31,8	37,2	16,6	6,4	0,4	0,0
Lubuskie	0,0	0,4	16,2	40,7	27,7	15,0	0,4	0,1
Łódzkie	0,0	0,9	18,0	35,0	30,1	16,1	1,2	0,0
Małopolskie	1,4	5,2	26,5	36,4	21,8	8,6	0,7	0,0
Mazowieckie	0,1	0,7	17,0	37,1	28,4	16,6	1,3	0,1
Opolskie	0,5	7,4	34,0	36,3	15,6	6,1	0,0	0,0
Podkarpackie	0,5	4,9	24,3	42,8	20,1	7,4	0,6	0,0
Podlaskie	0,0	0,0	6,9	46,0	29,5	17,6	1,4	0,0
Pomorskie	0,2	4,7	22,0	37,4	21,3	13,3	1,2	0,0
Śląskie	0,2	1,4	18,6	43,7	25,9	10,0	1,1	0,2
Świętokrzyskie	2,5	8,1	20,9	32,5	22,0	13,6	1,4	0,3
Warmińsko-mazurskie	0,0	0,4	22,3	51,5	18,8	6,7	0,2	0,2
Wielkopolskie	0,0	0,8	21,5	35,9	25,6	16,3	1,0	0,0
Zachodniopomorskie	0,0	0,9	20,8	51,2	20,5	6,7	0,5	0,1
Polska	0,4	2,9	22,7	39,9	22,6	11,4	0,8	0,1

Źródło: Rocznik statystyczny rolnictwa 2009, GUS, Warszawa 2010.

Dane w tabeli 11. wskazują, iż w Polsce przeważają gleby klasy bonitacyjnej IV (gleby średniej jakości). Dodatkowo należy podkreślić, iż wraz z glebami słabymi i bardzo słabymi (należącymi do klas V–VI) stanowią one łącznie aż 74% wszystkich użytków rolnych. Gleby dobre i bardzo dobre (czyli te należące do klas I–III) zajmują tylko 26% powierzchni użytków rolnych. Jednocześnie trzeba zaznaczyć silne zróżnicowanie geograficzne w poszczególnych województwach. W województwie podlaskim, następnie łódzkim i mazowieckim występuje największy odsetek gleb słabych i bardzo słabych. Najwięcej gleb dobrych i bardzo dobrych jest natomiast na terenie województw dolnośląskiego, opolskiego czy lubelskiego.

Należy przypuszczać, iż wprowadzone w projekcie ustawy zróżnicowanie stawek w zależności od klasy gleby jest związane z częstością występowania zjawiska niedoboru wody. Jednak Instytut Upraw Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) w Puławach, w realizowanym Monitoringu Suszy posługuje się innymi kategoriami glebowymi (w ramach klasyfikacji własnej), które tylko na zasadzie przypuszczenia można łączyć z tradycyjnymi klasami bonitacyjnymi. Przykład w tym zakresie umieszczono poniżej, a wynika z zasad likwidacji szkód stosowanych w PZU SA (tabela 12.). W konsekwencji znaczna część klas bonitacyjnych będzie zaliczana do kategorii I lub II według nomenklatury IUNG.

Tabela 12. Przyporządkowanie kategorii gleby do klasy bonitacyjnej

Kategoria gleby	Rodzaj gleby	Opis cech charakteryzujących glebę
I	Gleby bardzo lekkie	<p>Gleba mineralna wytworzona z luźnego piasku słabo gliniastego i utworów pyłowych różnego pochodzenia.</p> <p>Części ziemiste do 0,1 mm. Poziom próchniczny sięga 15–20 cm, zawartość próchnicy do 1,0%. Barwa jasnoszara lub brunatna, może być też popielata, z odcieniem różowym lub białym.</p> <p>Gleba bez struktury gruzełkowej i nie wykazuje skłonności do tworzenia gruzełków [zgruzłania], jest pylista, silnie przepuszczalna. Klasa VI do V bonitacyjnej. Kompleks żytni od bardzo słabego do słabego. Klasa V nie ma gliniasto-zwięzłego podglebia na głębokości powyżej 20 cm.</p> <p>Zaliczane są tu gleby: bielicowe, rdzawe, czasem brunatne.</p> <p>Rośliny uprawiane: żyto, owies, łubin, ziemniaki.</p>
II	Gleby lekkie	<p>Gleba mineralna wytworzona z płytkich piasków gliniastych i lekkich utworów ilastych o zwięzłym gliniastym lub ilastym podglebiu.</p> <p>Części ziemiste do 0,5 mm. Poziom próchniczny sięga 20–25 cm, zawartość próchnicy do 2%. Barwa ciemnobrunatna do ciemnoszarej. Ma zdolność do tworzenia gruzełków, średnio przepuszczalna. Klasa bonitacyjna IVb do IVa – kompleks żytni dobry do słabego. Gleby żyzne klasy IVa o zwięzłym podglebiu mogą być zaliczane do III kategorii.</p> <p>Zaliczane gleby: brunatne, rędziny, lekkie czarne ziemie oraz silnie przepuszczalne mady lekkie.</p> <p>Rośliny uprawiane: buraki pastewne, żyto, pszenżyto, ziemniaki, tytoń, groch, trawy, jęczmień ozimy, kukurydza.</p>
III	Gleby średnie	<p>Gleba mineralna wytworzona z piasków i pyłów gliniastych lekkich, zalegających do 30 cm głębokości, a w głębszych poziomach z gliny lekkiej lub średniej.</p> <p>Zaliczane do gleb dobrych. Poziom próchniczny sięga do 30 cm, zawartość próchnicy do 3%. Barwa od szaro- i ciemnobrunatnej do czarnej. Struktura gruzełkowata o małej przepuszczalności i średniej skłonności do zbrylania.</p> <p>Klasa bonitacyjna od IIIa do IIIb. Kompleks pszenno-wadliwy do żytnego bardzo dobrego. Gleby żyzne klasy IIIa o zwięzłym podglebiu mogą być zaliczane do IV kategorii.</p> <p>Zaliczane gleby: czarnoziemy, płytkie rędziny, płytkie i średnio ciężkie mady na piaskach luźnych.</p> <p>Rośliny uprawiane: buraki cukrowe, pszenica, jęczmień jary, lucerna, rzepak, warzywa, bobik.</p>
IV	Gleby ciężkie	<p>Gleba mineralna, może być organiczna, wytworzona z piasków i pyłów gliniastych średnich i ciężkich, a także z iłów.</p> <p>Zaliczane są do gleb bardzo dobrych i dobrych. Poziom próchniczny głęboki sięga powyżej 30 cm, zawartość próchnicy ponad 3%.</p> <p>Barwa od ciemnobrunatnej do czarnej. Struktura silnie zwięzła – gruzełkowata. Niska przepuszczalność, trudna w uprawie, o skłonności do zaskorupiania się.</p> <p>Klasa bonitacyjna od I do IIIa. Kompleks pszenno-wadliwy do bardzo dobrego.</p> <p>Zaliczane gleby: lessy, czarnoziemy, czarne ziemie, głębokie mady i ciężkie rędziny.</p> <p>Rośliny uprawiane: pszenica ozima, jęczmień jary, buraki, rzepak, koniczyzna, lucerna, bób.</p>

Źródło: PZU, Instrukcja technicznej likwidacji szkód w uprawach, Warszawa 2012, s. 72–73.

W konsekwencji tak przyjętego zestawienia można również wskazać gminy, w których zjawisko suszy występowało najczęściej (według danych z Monitoringu Suszy). Częstość występowania tego zjawiska jest ściśle związana z kategorią gleb najczęściej występujących na danym terenie (tabela 13.). Najczęściej susza występowała w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, łódzkim, mazowieckim, wielkopolskim.

Tabela 13. Częstość występowania suszy w zależności od kategorii gleby IUNG

Kategoria gleb	I	II	III	IV
Częstość występowania zjawiska suszy	20,48%	5,12%	1,05%	0,00%

Opracowanie własne.

Należy zaznaczyć, że zarówno powyższe informacje dotyczące statystyki występowania zjawisk suszowych, jak również informacje o stawkach stosowanych w zakładach ubezpieczeń w poszczególnych ryzykach (tabela 4.) jednoznacznie wskazują, iż dla większości terenów uprawowych w Polsce stawki za wszystkie zdarzenia przewidziane w ustawie będą znacznie przekraczały sugerowane w ustawie wartości graniczne, nawet po ich podniesieniu do 9, 12 i 15%. W konsekwencji producent rolny będzie zobowiązany dopłacić składkę do rozwiązania pakietowego (które niekoniecznie jest jego celem w zakresie ubezpieczenia) i jednocześnie nie będzie mógł uzyskać dopłaty do ubezpieczenia od jednego lub kilku zdarzeń.

Analizując powyższe punkty, należy stwierdzić, że projektowana ustawa nie wpłynie raczej istotnie na powszechność ubezpieczeń rolnych, choć w projekcie zawarto znacznie większe niż dotychczas kwoty wydatków budżetowych na dofinansowywanie ubezpieczenia upraw (tabela 13.).

Tabela 13. Dotychczasowe i planowane dotacje na ubezpieczenia upraw oraz zrealizowane wypłaty odszkodowań

Rok	Kwota dotacji (tys. zł)	Kwota wypłaconych odszkodowań (tys. zł)
2008	61 306,50	193 390,59
2009	80 335,70	120 803,86
2010	99 043,30	97 648,30
2011	124 166,70	361 838,83
2012	162 248,80	718 705,93
2013	164 245,50	151 435,31
2014	161 464,73	263 086,79
2015	173 374,58	172 009,29
2016	200700	
2017	725 886	
2018	957 425	
2019	1188 965	
Od roku 2020 do roku 2026	1420 504	

Opracowanie własne na podstawie uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich

Znacząca wyższa poziomu realizowanej pomocy powinna wiązać się z oczekiwaniem przez ustawodawcę istotnej zmiany powszechności wykorzystania ubezpieczeń upraw lub zmianą zakresu ochrony przez tych producentów rolnych, którzy z ubezpieczeń już korzystają. Przeprowadzona wyżej analiza nie uzasadnia jednak tak wysokich wydatków budżetowych.

Podsumowanie

Zmieniające się, a nawet pogarszające się z roku na rok warunki klimatyczne (mierzone intensywnością i ilością zdarzeń niepożądanych) oraz anomalie pogodowe występujące w Polsce pokazują, że funkcjonowanie gospodarstwa rolnego bez właściwego ubezpieczenia upraw może być praktycznie niemożliwe. Mimo tych argumentów wielu producentów rolnych w Polsce nadal nie kupuje ochrony ubezpieczeniowej od następstw ryzyk, które zagrażają prowadzonej przez nich działalności. Wynika to między innymi z subiektywnego postrzegania przez rolników zagrożeń i wysokości możliwych strat (na niższym poziomie niż w rzeczywistości). Dziesięciolecie funkcjonowania dotowanych ubezpieczeń upraw doprowadziło do odtworzenia z całkowitej zapaści tej gałęzi ubezpieczeń. Wydaje się jednak, że obecna koncepcja osiągnęła już poziom graniczny i bez zmian systemowych i edukacji nie da się w bieżącym stanie osiągnąć zdecydowanie większego nasycenia ubezpieczeniami.

Zmiany wprowadzane aktualną nowelizacją ustawy o ubezpieczeniu upraw i zwierząt mają z pewnością za zadanie zwiększenie dostępności ubezpieczeń upraw dla rolników. Jednak techniczna realizacja zapisów ustawy stawia w nowej sytuacji zarówno samych rolników, jak i zakłady ubezpieczeń.

Producenci rolni staną przed koniecznością rozważania realizacji ubezpieczeń upraw od wszystkich zdarzeń przewidzianych ustawą, nawet tych, które w żaden sposób ich nie dotyczą. W konsekwencji ich akceptacja dla systemu ubezpieczeń dotowanych upraw może zostać zmniejszona.

Wprowadzenie konieczności oferowania łącznego pakietu wszystkich wymienionych w ustawie zdarzeń, przy jednoczesnym określeniu maksymalnych stawek przekreśla szanse zakładów ubezpieczeń na stworzenie szerokiej i dotowanej oferty. W konsekwencji należy oczekiwać raczej wybiórczego oferowania pokrycia strat z jednego lub kilku zdarzeń w poszczególnych obszarach geograficznych czy odniesieniu do określonych rodzajów upraw (tam, gdzie w oparciu o wyliczenia statystyczne istnieje techniczna możliwość zaoferowania takich rozwiązań).

Zwiększenie powszechności stosowania ubezpieczenia upraw jest konieczne. Postulatem zgłaszanym przez szereg lat jest zmiana sposobu wyceny szkód (świadczeń) w niektórych ryzykach (susza, mrozy, powodzie) i wprowadzenie ubezpieczeń opartych na ryczałtach (indeksowych). Także wprowadzanie nowych instrumentów, akceptowanych przez regulacje prawne UE, i w efekcie zbudowanie kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem w rolnictwie na bazie instrumentów ubezpieczeniowych jest w stanie umożliwić rolnikom bezpiecznie funkcjonowanie, czyli uzyskiwanie stabilizacji dochodów, czy wchodzenie w kolejny okres wegetacji bez konieczności zaciągania dodatkowych kredytów lub korzystania ze wsparcia rządowego.

Wydaje się, że jest to właściwa droga do zapewnienia skutecznych i akceptowalnych przez wszystkie strony (rolników, zakłady ubezpieczeń i państwo) narzędzi radzenia sobie z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi.

Wykaz źródeł

Literatura

- Cenkier A., *Zagadnienie opłacalności w partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Finanse publiczne*, Pomorska A. [red.], Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006.
- Gozdowski D., Samborski S., Sioma S., *Rolnictwo precyzyjne*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007.

- Handschenke, J., Kaczała M., Łyskawa K., *Koncepcja polis indeksowych i możliwość ich zastosowania w systemie obowiązkowych dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, Polska Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2015.
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *The Current Situation and Developments in the Different Member States on Risk Management in Agriculture*, The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in The Changed World, Split 6–8 May 2016.
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Kształtowanie indeksowych ubezpieczeń upraw oparte na indywidualizmie w postrzeganiu ryzyka przez gospodarstwa rolne w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 371, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=284862>
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Instrumenty stabilizacji dochodu – wymogi Wspólnej Polityki Rolnej a adaptacja w Polsce*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2014, nr 101, http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/RNR_2014_T101_z4_s68.pdf
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., Rozumek P., *Farm Income Insurance as an Alternative for Traditional Crop Insurance*, *Procedia Economics and Finance*, Elsevier, vol. 33, 2015, s. 439–449, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221256711501727X>
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Wspieranie rolnictwa w USA z wykorzystaniem instrumentów ubezpieczeniowych (Farm Bill 2014)*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2015, nr 3, http://soep.ue.poznan.pl/jdownloads/Wszystkie%20numery/Rok%202015/11_janowicz-lomott_lyska.pdf
- Janowicz-Lomott M., *Mutual fund jako forma zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2(5), http://jmf.wzr.pl/pim/2013_2_5_6.pdf
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w ubezpieczeniach rolnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 183.
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2009, nr 2, https://www.piu.org.pl/public/upload/ibrowser/WU2_09Lyskawa.pdf
- Kołosowska B., Walczak D., *Rynek ubezpieczeń rolnych w Polsce – stan obecny i perspektywy*, „Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu” 2011, nr 181.
- Łuczak P., *Co i na jak długo zostało ze wsparcia krajowego?*, „Top Agrar Polska” 2006, nr 3.
- Łyskawa K., *Historyczny rozwój rynku ubezpieczeń upraw w Polsce*, [w:] Kaczała M., Rojewski K. [red.], *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Poltext, Warszawa 2015.
- Pawłowska-Tyszko J., Soliwoda M., Pieńkowska-Kamieniecka S., Walczak D., *Stan obecny i perspektywy systemu podatkowego i ubezpieczeniowego polskiego rolnictwa*, Instytut Ekonomii Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2015.
- PZU, *Instrukcja technicznej likwidacji szkód w uprawach*, Warszawa 2012.
- Rojewski K., *Historia i stan obecny ubezpieczeń rolnych w Polsce*, <http://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/Mnrd%20Konf%20Rolna/1%20Historia%20i%20stan%20obecn%20ubezpiecze%20C5%84%20rolnych%20w%20Polsce%20-%20K.pdf>
- Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich*, GUS, Warszawa 2008.
- Rocznik statystyczny rolnictwa 2009*, GUS, Warszawa 2010.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, www.sejm.gov.pl/archiwum.

Wicka A., [red.], *Uwarunkowania ograniczania ryzyka w produkcji roślinnej z wykorzystaniem ubezpieczeń*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2014.

Wicka A., *Ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie w latach 2004–2010*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, nr 13.1.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, (Dz. U. 2015, poz. 892).

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. 2005 nr 150, poz. 1249).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2012, poz. 803).

Ustawa z dnia 28 lipca 1990 o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. 1990 nr 59, poz. 344).

Rozporządzenie Komisji (WE) 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 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 Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie maksymalnych sum ubezpieczenia dla poszczególnych upraw rolnych i zwierząt gospodarskich na 2016 r. (Dz. U. 2015, poz. 2003).

The functioning of subsidized crop insurance in Poland

This paper conducted a critical analysis of 10 years' operation of subsidized crop insurance in Poland with particular emphasis on the universality of insurance. The article contains basic proposals, which, according to the authors, could popularize crop insurance in Poland. The authors also analysed proposed changes in the regulations regarding subsidized insurance, which may have a significant impact on the future of the crop insurance market in Poland.

Keywords: crop insurance, subsidized insurance, universality of crop insurance

DR MARIETTA JANOWICZ-LOMOTT – Zakład Ryzyka i Ubezpieczeń, Instytut Bankowości i Ubezpieczeń Gospodarczych, Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

DR KRZYSZTOF ŁYSKAWA – Katedra Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu