

KANCELARIA SENATU
BIURO INFORMACJI I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia o ustawie 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

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-83

Lipiec 2008

Spis treści

| | |
|---|----|
| Wprowadzenie..... | 3 |
| Ocena skutków finansowych nowelizacji..... | 5 |
| Ocena skutków finansowych przyjęcia poprawki nr 3 dotyczącej stworzenia trzeciej kategorii składkowych dla upraw..... | 8 |
| Konkluzje..... | 14 |

Opracowanie techniczne:
Marzena Krysiak

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Informacji i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzane przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2008

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Anna Pomianowska-Bąk – tel. 022 694 95 20, e-mail: pomianow@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06
Zespół Informacji i Statystyk tel. 022 694 93 59, fax 022 694 90 57

Opinia o ustawie 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

(druki sejmowe nr 646, 647 i 647-A)

Wprowadzenie

Dopłaty do ubezpieczeń rolniczych są nowym, dotychczas nie stosowanym w Polsce rozwiązaniem. Celem, który postawili sobie twórcy tego rozwiązania w pierwszej wersji, było stworzenie podstaw prawnych umożliwiających stosowanie dopłat ze środków budżetu Państwa do składek z tytułu umów ubezpieczenia chroniących przed skutkami wystąpienia zdarzeń losowych powodujących straty w produkcji roślinnej i zwierzęcej zawartych z zakładami ubezpieczeń¹. Autorzy projektu podkreślali, że niski wskaźnik powszechności ubezpieczeń w sferze rolniczej powoduje – w sytuacji wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń klęskowych – konieczność uruchomienia różnych form pomocy dla poszkodowanych producentów rolnych ze środków budżetu Państwa lub jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Członkostwo w Unii Europejskiej spowodowało, że po okresie dostosowawczym, z dniem 30 kwietnia 2007 r. wygasła możliwość wykorzystywania szeregu narzędzi narodowych form pomocy dla rodzimego rolnictwa². Efektem tego było przygotowanie form wsparcia, zgodnych z rozwiązaniami unijnymi.

Uchwalona w lipcu 2005 r. ustawa³ swoim zakresem 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). Ubezpieczenie jedynie podstawowych kierunków produkcji miało upowszechnić podstawową ochronę ubezpieczeniową dla rolników i ograniczyć wielkość dopłat z budżetu Państwa do samej produkcji rolnej oraz zoptymalizować poziom dopłat do

¹ Z uzasadnienia do projektu ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, www.sejm.gov.pl/archiwum.

² Szczegółowa analiza dostępnych rozwiązań zob. P. Łuczak, *Co i na jak długo zostało ze wsparcia krajowego?*, „Top Agrar Polska” nr 3/2006, s. 20-21.

³ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U nr 150, poz.1249) przywoływana dalej jako ustawa o dopłatach do ubezpieczeń.

składek ubezpieczeniowych. Po korekcie zakresu ryzyk⁴, ubezpieczenia dotowane dotyczyły następujących zdarzeń losowych:

- dla produkcji roślinnej: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, piorunu, obsunięcia się ziemi, lawiny, suszy, ujemnych skutków przezimowania lub przymrozków wiosennych,
- dla produkcji zwierzęcej: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, piorunu, obsunięcia się ziemi, lawiny, jeżeli w wyniku zaistnienia tych zdarzeń doszło to padnięcia zwierzęcia lub uboju z konieczności.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2006 na dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich zaplanowano 55 mln zł, ale ostatecznie tylko część tej kwoty została wykorzystana.

Tabela 1. Struktura upraw ubezpieczonych w ramach ubezpieczeń z dopłatami w porównaniu do struktury zasiewów 2006 r.

| Rodzaj uprawy | Areal obsiany na koniec 2006 r. (w ha) | Struktura obsianego arealu | Areal ubezpieczony w ramach ubezpieczeń z dopłatami na koniec 2006 r. (w ha) | Struktura ubezpieczonego arealu |
|---------------------|--|----------------------------|--|---------------------------------|
| Rzepak i rzepik | 624 000 | 5,57% | 187 157 | 60,03% |
| Zboża | 8381000 | 74,87% | 122 243,02 | 39,21% |
| Kukurydza na ziarno | 303000 | 2,71% | 1 473,23 | 0,47% |
| Ziemniaki | 597000 | 5,33% | 686 | 0,22% |
| Buraki cukrowe | 262000 | 2,34% | 180 | 0,06% |
| Inne | 1 026 400,00 | 9,17% | brak ochrony wg. ustawy | |
| Razem | 11 193 400,00 | 100,00% | 311 739,27 | 100,00% |

Źródło: opracowanie własne w oparciu o: M. Kaczała, K. Łyskawa, *Ubezpieczenia z dopłatami z budżetu państwa jako instrument ochrony gospodarstw rolnych przed skutkami ryzyka przyrodniczego*, w: *Gospodarka i Finanse*, pod red. W. Przybylska-Kapuścińska, J. Szambelańczyk, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2008, s. 133 oraz *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2007*, GUS, Warszawa, s. 268-269.

Porównanie wielkości obsianego arealu na koniec 2006 r. i arealu ubezpieczonego w ramach ubezpieczenia z dopłatami wyraźnie wskazuje na niskie upowszechnienie

⁴ 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.

ubezpieczenia upraw jako metody zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych (jedynie 2,78% całego obsianego areálu zostało objętych ochroną w ramach ubezpieczeń z dopłatami). Zestawiając tylko te rodzaje upraw, które podlegały dopłacie, przedmiotowy wskaźnik wynosi zaledwie 3,06%. Należy jednak zauważyć, że największą popularnością cieszyło się ubezpieczenie rzepaku (aż 30% areálu rzepaku i rzepiku zostało objęte ochroną). Kolejny sezon przyniósł zwiększenie zainteresowania uprawami dotowanymi. Jednak w systemie ubezpieczenia: jesień 2007-wiosna 2008 obszar objęty ochroną ubezpieczeniową w ramach realizowanych umów ubezpieczenia upraw nie przekroczył 2 mln hektarów⁵, czyli wskaźnik wykorzystania tzw. pola ubezpieczeniowego (wszystkie podmioty, które narażone są na określone zagrożenia i mogą korzystać z usług ubezpieczeniowych) wynosił niespełna 20%⁶.

Ocena skutków finansowych nowelizacji

Analiza poziomu wykorzystania ubezpieczeń dotowanych przez polskie rolnictwo, a przede wszystkim problemy zgłaszane zarówno przez stronę podażową, jak i popytową doprowadziły do kolejnej nowelizacji przedmiotowej ustawy.

Zmiany wprowadzone obecną nowelizacją dotyczą (według druku sejmowego nr 647):

- A) art. 1 ust. 1 – doprecyzowanie terminu ogłaszania informacji o wartości wskaźnika klimatycznego bilansu wodnego dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb,
- B) art. 1 ust. 2 – doprecyzowanie, że dopłata z budżetu nie może przekroczyć 50% zastosowanej składki (ale pod warunkiem, że mieści się ona w granicach składki maksymalnej),
- C) art. 1 ust. 3 – obniżenie stosowanych przez zakłady ubezpieczeń ograniczeń ochrony (obniżenie franszyzy integralnej w suszy do 25%, a w pozostałych ryzykach do 10% oraz obniżenie możliwego do zastosowania udziału własnego do 10%),
- D) art. 1 ust. 4 – poszerzenie składu komisji oceniającej wnioski zakładów ubezpieczeń,
- E) art. 1 ust. 5 – nadanie formy dotacji celowej płatności budżetu na rzecz zakładów ubezpieczeń z powodu złego przebiegu szkodowości w ryzyku suszy oraz związanie

⁵ Informacje uzyskane z zakładów ubezpieczeń.

⁶ Ważnym zagadnieniem, lecz nie będącym przedmiotem niniejszej ekspertyzy, jest objęcie dotacją tylko podmiotów spełniających zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej definicję małego i średniego przedsiębiorstwa. W efekcie jej zastosowania poza sferą ubezpieczeń dotowanych zostaje szeroka grupa przedsiębiorstw, w których udziałowcem jest Skarb Państwa lub agencje rządowe. Szersza analiza w tym zakresie zob.: M. Kaczała, *Zagrożenia w działalności producenta rolnego a zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy o ubezpieczeniach dotowanych upraw i zwierząt gospodarskich*, w: *Kierunki zmian ubezpieczeń produkcji rolnej w Polsce*, red. J. Handschke, K. Łyskawa, Biblioteczka Ubezpieczeniowa, PIU, Warszawa 2008, s. 35.

tej płatności ze składkami i dopłatami, które zakład otrzymał w danym roku kalendarzowym,

- F) art. 1 ust. 6 – dookreślenie terminów i formy składania przez zakłady ubezpieczeń wniosków o dotację,
- G) art. 1 ust. 7 – wprowadzenie rozdzielnosci ryzyk w ubezpieczeniach obowiązkowych upraw oraz udostępnianie danych z krajowego rejestru ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności dla celów kontroli spełnienia obowiązku,
- H) art. 2 – ograniczenie możliwości korzystania przez podmioty kontrolujące spełnienie obowiązku z danych zawartych w ewidencji producentów, gospodarstwa rolnych,
- I) art. 3 – sposób realizacji dopłaty celowej na pokrycie wysokich odszkodowań z tytułu suszy w roku 2008,
- J) art. 4 – podkreślenie konieczności realizacji ubezpieczenia połowy areалу w okresie od 1 lipca 2008 r. do 30 czerwca 2009 r.,
- K) art. 5 – określenie daty wejścia w życie ustawy.

Analizując punkty A-B, D-F oraz H-K projektowana ustawa nie wpłynie na zwiększenie zaplanowanych wydatków budżetowych na dopłaty do składek ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz częściową wypłatę odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez suszę. Uchwalona ustawa nie zwiększy również wydatków budżetowych planowanych w 2009 r. na dopłaty do składek ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz częściową wypłatę odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez suszę. Na ten cel w projekcie ustawy budżetowej na 2009 r. planuje się zabezpieczenie środków budżetowych w wysokości 545 mln zł.

Analizując zmiany określone w punkcie C zwiększają poziom finansowej odpowiedzialności zakładów ubezpieczeń, również w przypadku realizacji zjawiska suszy. Zakłady ubezpieczeń będą wypłacać odszkodowania od niższego poziomu szkód. W konsekwencji zwiększa się prawdopodobieństwo przekroczenia przez wypłacone odszkodowania 90% sumy składek uiszczonych w danym roku kalendarzowym z tytułu zawarcia ubezpieczenia dotowanego lub obowiązkowego, łącznie z dopłatami do tych składek. W efekcie zakłady ubezpieczeń mogą szybciej – niż zakładano to w pierwotnej wersji – wystąpić z wnioskami o dotację celową. Rzeczywisty moment przekroczenia owego wskaźnika i skala wniosków o dotację uzależnione są jednak od: a) rzeczywistego przebiegu zjawiska suszy, b) zainteresowania producentów rolnych realizacją ochrony w tym zakresie (z pewnością będzie ona droga i będzie wyczerpywać maksymalną dozwoloną stawkę w ubezpieczeniach dotowanych), c) gotowości zakładów ubezpieczeń do realizacji ochrony w

tym zakresie (doświadczenia z roku bieżącego mogą skutkować brakiem ofert na ubezpieczenie suszy na niektórych obszarach naszego kraju).

Drugim punktem, który może wiązać się ze zmianą zaangażowania budżetu w funkcjonowanie przedmiotowej ustawy, są zapisy określone w punkcie G, a dotyczące wprowadzenia rozdzielnosci ryzyk przy realizacji ubezpieczeń obowiązkowych. W większości przypadków ubezpieczenia obowiązkowe realizowane w ramach wymogów określonej w przedmiotowej ustawie będą miały charakter ubezpieczeń dotowanych. Jeżeli przygotowując nowelizację przedmiotowej ustawy w 2007 r. nie popełniono błędów w wyliczeniach, to przewidziana w niej kwota 545 mln zł⁷ nie powinna zostać w pełni wykorzystana. Wynika to z faktu, iż w przypadku części rolników stawka zastosowana przez zakłady ubezpieczeń w związku z rozdzielnosciami ryzyk może być mniejsza od maksymalnej określonej dla danego rodzaju upraw. Przykładowo ubezpieczenie tylko od skutków gradu będzie znacznie tańsze od pakietu zawierającego dodatkowo suszę, powódź, przymrozki wiosenne i skutki złego przezimowania.

Zmiany przyjęte przez Sejm w wyniku rozpatrzenia druku nr 647A (ust. 1 – dookreślenie terminu publikacji informacji o suszy; ust. 2 – zmiana momentu rozpoczęcia obowiązywania ryzyka przymrozków wiosennych na 15 kwietnia; ust. 4 – rozszerzenie składu komisji oceniającej wnioski zakładów ubezpieczeń) nie powodują zwiększenia obciążenia dla budżetu Państwa. Można jednak wnosić, że przesunięcie daty rozpoczęcia obowiązywania przymrozków wiosennych na dzień 15 kwietnia może spowodować konieczność zwiększenia stawki stosowanej przez zakłady ubezpieczeń w przypadku ubezpieczania upraw ozimych od wybranych ryzyk i – pomimo tego, że zakres ochrony będzie dotyczył tylko wybranych ryzyk – może ona zbliżyć się do poziomu maksymalnego określonego w ustawie.

Na marginesie oceny skutków finansowych ustawy należy zwrócić uwagę na brak konsekwencji w określaniu granic czasowych poszczególnych zdarzeń. W ustawie wprowadzono nową datę rozpoczęcia obowiązywania przymrozków wiosennych (od 15 kwietnia), a jednocześnie pozostała dotychczasowa wersja ryzyka ujemnych skutków przezimowania – *szkody spowodowane wymarzeniem, wymoknięciem, wyprzieniem, wysmaleniem lub wysadzeniem roślin, w okresie od dnia 1 grudnia do dnia 30 kwietnia, polegające na całkowitym lub częściowym zniszczeniu roślin lub całkowitej utracie plonu lub jego części* (art. 3 ust. 2 pkt. 11).

W konsekwencji nowa definicja przymrozków wiosennych oraz dotychczasowa definicja skutków złego przezimowania nakładają się na siebie w okresie 15 kwietnia –

⁷ Z *Uzasadnienia* do ustawy 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) – druk sejmowy nr 1315.

30 kwietnia. W tym okresie mogą występować bardzo istotne szkody częściowe w uprawach ozimych, a sposób oceny szkód z tych dwóch zdarzeń jest zupełnie inny. W przypadku szkody z tytułu ubezpieczenia ryzyka złego przezimowania zakład wypłaca odszkodowanie, jedynie jeżeli uprawa zostanie całkowicie zniszczona (zbyt mała obsada żywych roślin i bardziej ekonomiczne jest zaoranie uprawy i wysianie nowej uprawy jarej), natomiast w przypadku likwidacji szkody z tytułu ubezpieczenia skutków przymrozków wiosennych zakład wypłaca odszkodowanie za szkody częściowe, polegające na zmniejszeniu plonu.

Ocena skutków finansowych przyjęcia poprawki nr 3 dotyczącej stworzenia trzeciej kategorii składkowych dla upraw

Treść poprawki nr 3 (druk sejmowy nr 647-A):

w art. 1 w pkt 2 dodać nowe zmiany w brzmieniu:

„...”) w ust. 2 w pkt 1 lit. b otrzymuje brzmienie:

„b) przy ubezpieczeniu rzepaku ozimego, drzew i krzewów owocowych lub roślin strączkowych - 5% sumy ubezpieczenia; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka,”

...) w ust. 2 w pkt 1 dodać lit. c w brzmieniu:

„c) przy ubezpieczeniu warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, truskawek, owoców drzew i krzewów owocowych - 9 % sumy ubezpieczenia; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka;”

...) ust. 2b i 2c otrzymują brzmienie:

„2b. Zakłady ubezpieczeń mogą określić stawki taryfowe ubezpieczenia wyższe niż określone w ust. 2. W przypadku gdy stawki taryfowe ubezpieczenia są wyższe niż określone w ust. 2, ale nie przekraczają w ubezpieczeniu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, ziemniaków, buraków cukrowych, drzew i krzewów owocowych lub strączkowych - 6 % sumy ubezpieczenia, a w przypadku warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, truskawek, owoców drzew i krzewów owocowych - 12 % sumy ubezpieczenia, dopłaty do składek przysługują w wysokości określonej w ust. 2.

2c. W przypadku gdy stawki taryfowe przekroczą w ubezpieczeniu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, ziemniaków, buraków cukrowych, drzew i krzewów owocowych lub strączkowych - 6 % sumy ubezpieczenia, a w przypadku warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, truskawek, owoców drzew i krzewów owocowych - 12 % sumy ubezpieczenia, dopłaty do składek z tytułu umów ubezpieczenia, w których zastosowano takie stawki, nie przysługują.”;

Literalna analiza powyższej poprawki wskazuje na niekonsekwencje. Pojęcie „drzew i krzewów owocowych” pojawia się w zarówno w grupie upraw z maksymalną stawką 6%, jak i 95. Intencją wnioskodawcy wydaje się zaliczenie tego rodzaju upraw do drugiej grupy.

W konstrukcji analizowanej ustawy zastosowano schemat, w którym realizowana umowa ubezpieczenia upraw może skorzystać ze współfinansowania państwa, ale pod warunkiem, że zakres oferowanej ochrony nie będzie mniejszy niż ten określony przez ustawodawcę oraz cena nie przekroczy górnego limitu. Początkowo maksymalną stawkę

określono jednoznacznie na poziomie 3,5% dla wszelkiego rodzaju upraw, przy czym była to stawka, którą zakład mógł pobierać pod warunkiem oferowania pełnego pakietu zdarzeń⁸. Po wykreśleniu zdarzeń nieakceptowanych przez Unię Europejską (ogień, eksplozja) składka maksymalna nie uległa zmianie. Wskazuje to na brak merytorycznego uzasadnienia relacji pomiędzy oczekiwanym zakresem ochrony a wysokością maksymalnej składki⁹.

⁸ Pierwotnie: ogień, huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, eksplozja, obsunięcie się ziemi, lawina, susza, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne.

⁹ Świadczą o tym również stenogramy z prac Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (z dnia 6 kwietnia 2006 r.), gdzie wskazuje się, że przy ustalaniu składki maksymalnej brano pod uwagę przede wszystkim wielkość środków budżetowych, które można przeznaczyć na dopłaty do składek ubezpieczeniowych oraz opinie o tym jakie stawki mogłyby zostać zaakceptowane przez rolników.

Tab. 2. Poziom maksymalnych stawek w ubezpieczeniach dotowanych upraw i zwierząt gospodarskich oraz sposoby określenia wysokości dopłat

| Przedmiot regulacji | Ustawa z 7.07.2005 r. (Dz.U. Nr 150, poz. 1249) | | Druga nowelizacja 7.03.2007 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 328) |
|------------------------------------|--|---|---|
| maksymalne uprawniające do dopłaty | uprawy | max. 3,5% sumy ubezpieczenia | max. 6 % sumy ubezpieczenia |
| | zwierzęta | max. 0,5% sumy ubezpieczenia | max. 0,5% sumy ubezpieczenia |
| Wysokość dopłaty | uprawy | <ul style="list-style-type: none"> • 40%, ale nie mniej niż 30% składki • W 2006 r. dopłata do składki z tytułu ubezpieczenia do 1 ha wynosiła : <ul style="list-style-type: none"> – 40% składki – uprawy zbóż, kukurydzy, rzepaku lub rzepiku, – 35% składki – uprawy ziemniaków lub buraków cukrowych | <ul style="list-style-type: none"> • 60%, ale nie mniej niż 50% składki • od 01.01. 2007 do 04.06.2007 r. dopłata do składki z tytułu ubezpieczenia do 1 ha wynosiła: <ul style="list-style-type: none"> – 40% składki – uprawy zbóż, kukurydzy, rzepaku lub rzepiku, – 35% składki – uprawy chmielu, warzyw, drzew i krzewów owocowych, ziemniaków lub buraków cukrowych • od 4.06.2007 r. dopłata do składki z tytułu ubezpieczenia do 1 ha wynosiła 50% składki dla wszystkich upraw |
| | zwierzęta | <ul style="list-style-type: none"> • 50%, ale nie mniej niż 40% składki • W 2006 r. dopłata do 1 szt. wynosiła: <ul style="list-style-type: none"> – 45% składki do koni, – 50% składki do bydła, owiec, kóz, świń | <ul style="list-style-type: none"> • od 01.01. 2007 do 04.06.2007 r. dopłata do 1 szt. wynosiła: <ul style="list-style-type: none"> – 45% składki do koni, drobiu, – 50% składki do bydła, owiec, kóz, świń • od 4.06.2007 r. dopłata do 1 szt. zwierząt wynosiła 50% składki |

Źródło: opracowanie własne

Jak wskazano powyżej, uchwalona nowelizacja wprowadza istotne zwiększenie zakresu odpowiedzialności zakładów ubezpieczeń poprzez obniżenie z 30% do 10% wysokości strat warunkujących ubieganie się o odszkodowanie w części ryzyk. Tak istotna zmiana również nie spowodowała zmiany maksymalnych stawek, które mogą stosować ubezpieczyciele, przy jednoczesnym zachowaniu prawa do dopłaty. Wprowadzono jednak możliwość realizacji rozdzielności ryzyk (szczególnie w odniesieniu do ubezpieczeń obowiązkowych), co może przyczynić się do przyjęcia przez zakłady ubezpieczeń niższych i akceptowanych przez rolników stawek za poszczególne rodzaje zdarzeń. Jest to duży pozytyw tej nowelizacji.

Oceniana poprawka posła P. Gosiewskiego, w określonym powyżej brzmieniu, wprowadza bardzo istotną zmianę w funkcjonowaniu analizowanej ustawy. Wprowadza się

trzeci próg w ustalaniu stawek ubezpieczeniowych. W odniesieniu do ubezpieczenia warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, truskawek, owoców drzew i krzewów owocowych zakład ubezpieczeń będzie mógł ustalić stawki ubezpieczeniowe nawet do 12% sumy ubezpieczenia, a dopłatę będzie uzyskiwał w wysokości 50%, ale nie więcej niż od poziomu 9%.

Z jednej strony należy zbadać zasadność wprowadzenia takiego rozróżnienia, a z drugiej jej skutki finansowe dla budżetu.

Analiza stawek stosowanych przez zakłady ubezpieczeń w tzw. komercyjnych umowach ubezpieczenia (bez zastosowania dotacji) wskazuje, że zakłady nie byłyby zainteresowane realizacją ochrony ubezpieczeniowej dla tego rodzaju upraw, nawet w odniesieniu do pojedynczych ryzyk na poziomie składki do 6%¹⁰.

Tabela 3. Przykładowe stawki za ubezpieczenie komercyjne dla klientów indywidualnych upraw w PZU S.A. w jednym z województw (w % sumy ubezpieczenia)

| Grupa roślin | Rodzaje roślin uprawnych - plony | Stawki taryfowe w % sumy ubezpieczenia do obliczania składki za: | | | | |
|--------------|--|--|---------------------|---|------------|-----------|
| | | Gradobicie | Przymrozki wiosenne | Ujemne skutki przezimowania i przymrozki wiosenne | Powódź | Huragan |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| I | Rośliny zbożowe (zboża, kukurydza, proso, gryka) | 0,8 – 3,0 | 0,8 - 1,5 | 4,0 – 10,0 | 4,0 - 11,0 | 0,8-1,5* |
| VI | Rośliny specjalne: | | | | | |
| | 1. Tytoń | 7,0 - 13,0 | 1,0 - 2,5 | - | 4,0 - 8,0 | 1,0 - 2,0 |
| | 2. Chmiel | 4,0 - 7,0 | - | - | 4,0 - 8,0 | 3,0 - 4,0 |
| | 3. Wiklina zielona nie sortowana | 9,0 - 15,0 | - | 4,0 - 6,0 | - | - |
| IX | Warzywa: | | | | | |
| | 1. Korzeniowe, cebulowe, rzepowate | 1,0 – 3,0 | 0,5 - 1,0 | - | 5,0 - 8,0 | - |
| | 2. Kapustne, liściowe, strączkowe (bez fasoli), wieloletnie | 1,5 – 4,0 | 1,0 - 2,0 | - | 5,0 – 8,0 | - |
| | 3. Psiankowate, dyniowate, fasola | 2,0 - 4,5 | 3,0 - 5,0 | - | 5,0 - 8,0 | - |
| XII | Rośliny sadownicze: | | | | | |
| | 1. Drzewka i krzewy owocowe w szkółkach | 2,0 - 5,0 | - | 4,0 - 6,0 | 4,0 - 8,0 | - |
| | 2. Owoce drzew i krzewów owocowych oraz plantacji jagodowych | 4,0 - 8,0 | 5,0-10,0 | - | - | - |

* dotyczy tylko kukurydzy.

Źródło: opracowano na podstawie: Taryfy składek za ubezpieczenie upraw zatwierdzonej uchwałą Zarządu PZU SA nr UZ/228/2003 z dnia 13 maja 2003 r.

¹⁰ Potwierdziły to doświadczenia sezonu 2007/2008, gdzie stawki za ubezpieczenia sadów znacznie przekraczały poziom ustalony w ustawie.

Łączna składka tylko za ryzyka dostępne w warunkach komercyjnych PZU SA (np. bez suszy) musiałaby wahać się w odniesieniu do tytoniu od 11% do 27,5%, a w chmielu od 11% do 19% za ubezpieczenie od gradobicia, przezimowania i ewentualnie przymrozków wiosennych, powodzi i huraganu. W taryfach Concordia Polska TUW, gdzie występuje zróżnicowanie stawek w zależności od lokalizacji pól (w odniesieniu do gminy), można znaleźć obszary, na których stawka za samo ubezpieczenie gradu w przypadku drzew owocowych wynosi prawie 9%, szczególnie przy włączeniu odpowiedzialności za szkody jakościowe. Należy podkreślić zasadność tej poprawki z punktu widzenia możliwości zaoferowania przez zakłady ubezpieczeń ochrony narzucanej rolnikom przez Państwo.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, iż najwięcej emocji i obaw zakładów ubezpieczeń obserwujemy w odniesieniu do ubezpieczenia skutków suszy. W tym przypadku, szczególnie w zakresie owoców miękkich, stawka w stosunku do sumy ubezpieczenia mogłaby znacznie przekraczać ustalony ustawowo poziom. Należy jednak zauważyć, iż większość producentów decydujących się na realizację upraw owoców, warzyw, czy krzewów owocowych zabezpiecza swoje interesy majątkowe poprzez dostępne działania prewencyjne: system deszczowni (przeciwdziałanie suszy i przymrozkom wiosennym), różnicowanie odmian lub rodzajów upraw (przymrozki). Reasumując, propozycja posła Gosiewskiego jest zasadna, tak z punktu widzenia interesów rolnika, jak też z punktu widzenia Państwa. Państwo (rząd) z pewnością uzyska efekt w postaci pozytywnej oceny rolników w kwestii pomocy finansowej w związku z realizacją zagrożeń produkcji rolnej. Jest to tym bardziej istotne, że w opiniowanej ustawie państwo korzysta z konstytucjonalnego prawa przymusu, który między rolnikami nie jest dobrze odbierany. Sądzę, że proponowana poprawka złagodzi niechęć rolników do narzucanej im woli państwa. Dobrze odbiorą ją również zakłady ubezpieczeń, które zdecydują się na obsługę rolników z udziałem Państwa.

Próbując dokonać oceny skutków finansowych przyjęcia poprawki nr 3 z druku 647-A należy określić: areal będący pod uprawami oraz wartość plonu na 1 hektarze. Należy również dokonać symulacji zachowań producentów rolnych w zakresie zainteresowania zagrożeniami funkcjonującymi w ramach ubezpieczeń obowiązkowych. Trzeba też prognozować występowanie grup rolników, którzy nie podporządkują się obowiązkowi i wybiorą konieczność pokrycia kary w wysokości 2 euro od hektara¹¹.

¹¹ Należy podkreślić, iż w obowiązującym od dawna obowiązkowym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego, gdzie składka waha się w granicach 2-4 zł za hektar, a kara wynosi 30 euro, nie ubezpiecza się około 30% gospodarstw domowych (za: Diagnoza Społeczna 2007, s. 182).

Próbując oszacować wartość dotacji można zastosować wzór:

Dotacja (D) =

areal pod daną uprawą (P)

x wskaźnik zainteresowania ochroną ubezpieczeniową (Z)

x suma ubezpieczenia na 1 hektarze (S)

x stawka ustalona przez zakład (C)

x 50% (dotacja z budżetu).

W powyższym wzorze zmienne podlegają różnym determinantom. Wielkość areалу może zostać oparta na *Roczniku statystycznym rolnictwa i obszarów wiejskich 2007*. Areal pod uprawami warzyw, drzew i krzewów, czy tytoniu nie ulega istotnym zmianom, gdyż rośliny te mają charakter upraw wieloletnich. Wskaźnik zainteresowania ochroną ubezpieczeniową wśród producentów rolnych może być bardzo zróżnicowany. Analizując dotychczasowe doświadczenia (ubezpieczalność na poziomie 5–6% wśród sadowników i 6–7% w przypadku upraw tytoniu) i mając na względzie działania upowszechniające możliwość ubezpieczania się, w symulacji przyjęto, iż do programu przystąpi 20% producentów rolnych. Należy podkreślić, iż analizowana grupa producentów rolnych nie odczuje skutków ewentualnej kary za brak ubezpieczenia (2 euro przy przychodach z hektara na poziomie kilkudziesięciu tysięcy złotych). Ponadto ewentualna sankcja w postaci utraty 50% dostępnej pomocy w przypadku realizacji zjawisk katastroficznych (np. preferencyjne kredyty), również nie stanowi szczególnego czynnika motywującego do realizacji ochrony ubezpieczeniowej¹². Suma ubezpieczenia na poszczególnych rodzajach upraw jest mocno zróżnicowana w zależności od jej rodzaju i roku plonowania. Przyjęcie do symulacji stawek maksymalnych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie maksymalnych sum ubezpieczenia dla poszczególnych upraw rolnych i zwierząt gospodarskich na 2008 r. (Dz.U. nr 144, poz. 1010), jest mocno zawyżone.

Kluczowym elementem wyliczania rozmiarów dotacji z budżetu do składki w analizowanych grupach produktów są stawki, jakie zakłady ubezpieczeń zastosują przy składaniu ofert. Z pewnością, przy podniesieniu maksymalnych możliwych stawek, będą one zabiegać o to, aby ich oferta mieściła się w maksymalnym poziomie, przynajmniej w odniesieniu do wybranych ryzyk.

Zakładając poprawność szacunków odnośnie planów budżetowych na 2009 r. i przyjęcia dotacji rządu 545 mln zł, przedmiotowa poprawka nie wprowadza istotnego zwiększenia obciążeń, przynajmniej do 2010 r., kiedy obowiązywać zaczęła uregulowania

¹² Wielu producentów wykorzystuje dostępne linie kredytowe jeszcze z poprzednich lat.

unijne¹³. Do 2010 r. rolnicy mają prawo do pomocy ze strony państwa w sytuacjach katastroficznych, niezależnie od zakresu ochrony ubezpieczeniowej, z której korzystają. Pozbawienie ich tej ochrony w sytuacji, kiedy nie ubezpieczają przynajmniej 50% upraw – zgodnie z rozporządzeniem Komisji Europejskiej oraz uchwaloną nowelizacją ustawy – z całą pewnością spowoduje wzrost liczby zawieranych umów ubezpieczeniowych (zwiększenie powszechności podmiotowej ochrony ubezpieczeniowej). Z punktu widzenia zakładów ubezpieczeń prowadzić to powinno do obniżenia stosowanych stawek ubezpieczeniowych (zwiększenie repartycji). Z drugiej jednak strony wynik finansowy większego portfela zagrożeń może okazać się gorszy, niż portfela dotychczasowego. W przypadku zagrożeń produkcji rolnej jest to dość prawdopodobne (z uwagi na specyfikę tych zagrożeń). Ostatecznie można (należy) przyjąć tezę, że nawet po 2010 r. obciążenie budżetu państwa z tytułu dopłat do ubezpieczeń rolnych nie powinno drastycznie wzrosnąć. Trzeba mieć też na uwadze fakt, że obecne obciążenie (planowane na 545 mln zł) nie jest wysokie względem społecznoekonomicznej rangi problemu, którego oceniana ustawa dotyczy.

Konkluzje

Większość zmian wprowadzonych zaakceptowaną przez Sejm nowelizacją nie wprowadza zwiększenia obciążenia dla budżetu Państwa. Jednak korzystne i słuszne dla rolników obniżenie poziomu franszyzy integralnej w ryzyku suszy oraz zniesienie udziału własnego może spowodować częstsze i na większą skalę występowanie zakładów ubezpieczeń z wnioskami o dotację celową na pokrycie zbyt wysokiej szkodowości. To ewentualne zwiększenie zaangażowania budżetu będzie jednak z pewnością pomniejszone o oszczędności w wysokości dopłat do składek, które ulegną istotnemu obniżeniu w związku z wprowadzeniem rozdzielności ryzyk w ubezpieczeniach obowiązkowych upraw oraz wspomnianej wyżej zwiększonej powszechności podmiotowej ochrony ubezpieczeniowej.

Obecna nowelizacja była konieczna. Jest dobra, ponieważ dzięki niej można zrealizować pozytywne cele:

- stwarza dobre warunki do właściwego postrzegania przez rolników instytucji ubezpieczenia,

¹³ Przy poprzednich regulacjach, rząd szacował dopłatę do analizowanych rodzajów upraw na poziomie 2,5% sumy ubezpieczenia. Planowana zmiana zwiększa to zaangażowanie do 4,5%. Jednak wprowadzenie rozdzielności ryzyk w ubezpieczeniach obowiązkowych spowoduje znaczne redukcje wydatków na dopłaty w odniesieniu do tradycyjnych upraw, w których, ze względów ekonomicznych, producenci rolni będą decydować się na ubezpieczenie tylko od wybranych ryzyk. W efekcie stawki stosowane przez zakłady nie będą na poziomach maksymalnych (3,5% lub 5%), ale znacznie niższych (składka za ubezpieczenie zbóż od ryzyka gradu w Wielkopolsce może wynosić nawet niespełna 0,8%). W ten sposób zaoszczędzone środki mogą zostać przekazane na zbilansowanie wydatków w analizowanych grupach produktów. Szczególnie, że zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 1, areał pod „innymi uprawami” nie przekracza 10% całego obsianego areału w Polsce.

- w istotny sposób pomaga rolnikom w zarządzaniu ryzykiem prowadzenia gospodarstwa rolnego,
- sukcesem jest postanowienie o dopuszczalności wyboru w kwestii zakresu zagrożeń od skutków, których rolnicy chcą się uniezależnić,
- w relatywnie małym stopniu obciąża budżet Państwa,
- stanowi dobry krok w kierunku zbudowania zwartego i kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem gospodarowania w rolnictwie, w tym również ryzykiem katastroficznym.

lipiec 2008 r.

prof. dr hab. Jerzy Handschke

