

**Monika Kaczała**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## **UBEZPIECZENIA UPRAW Z DOPLATAMI JAKO PRZYKŁAD INTERWENCJI PAŃSTWA W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W GOSPODARSTWIE ROLNYM W POLSCE**

### **1. Wstęp**

Ze względu z jednej strony na istotność sektora rolnego dla stabilności państwa oraz z drugiej strony – na wysoki stopień egzogeniczności zagrożeń znikomy wpływ na prawdopodobieństwo ich realizacji oraz minimalizację szkód, jak również niedoskonałość rynku w zakresie „pokrycia ryzyka” w rolnictwie istnieją przesłanki ingerencji państwa w tym zakresie.

Celem opracowania jest przedstawienie odpowiedzi na pytanie: jak można ocenić ubezpieczenia upraw z dopłatami z budżetu państwa<sup>1</sup> (rozwiązanie wprowadzone w 2005 r.) w kontekście zarządzania ryzykiem w gospodarstwie rolnym. Ocenie podlega zarówno konstrukcja tego instrumentu w kontekście adekwatności do zarządzania ryzykiem w gospodarstwie rolnym, jak i stopień osiągnięcia wyznaczonych przez legislatorów celów – zmniejszenie środków wydatkowanych dla gospodarstw rolnych w odniesieniu do klęsk przyrodniczych oraz zwiększenie stopnia wykorzystania ubezpieczeń upraw i zwierząt.

### **2. Ubezpieczenie z dopłatami jako instrument zarządzania ryzykiem w gospodarstwie rolnym**

Ubezpieczenie z dopłatami nie jest narzędziem, które może być stosowane przez każdego producenta rolnego, lecz jedynie przez tego, który jest małym lub

---

<sup>1</sup> Ubezpieczenie upraw z dopłatami państwa regulowane jest Ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (DzU nr 150, poz. 1249 z późn. zm.), zwaną dalej ustawą o ubezpieczeniach dotowanych.

średnim przedsiębiorcą<sup>2</sup>. Odwołując się do odpowiednich dokumentów źródłowych i dookreślając pojęcie małego i średniego przedsiębiorcy, okazuje się, że nie jest nim podmiot „zatrudniający więcej niż 250 pracowników oraz spełniający jeden z następujących warunków: roczne obroty nie przekraczają 40 milionów EUR lub roczna suma bilansowa nie przekracza 27 milionów EUR”<sup>3</sup>. Poza zakresem obowiązywania ustawy pozostaje także wiele tzw. podmiotów zależnych<sup>4</sup> założonych lub nabytych przez inne podmioty gospodarcze (korporacje) lub państwo, w których działalność rolnicza traktowana jest jako dodatkowa. Ponadto dotacja do składki przysługuje tylko pierwszym 300 ha upraw zgłaszanych do ubezpieczenia. Umowy ubezpieczenia dotowanego nie można ponadto w praktyce zawrzeć na rzecz osoby trzeciej, co wynika z przyjętej w ustawie definicji producenta rolnego. Takie sytuacje z kolei są w rolnictwie często stosowane, gdy ubezpieczającym jest np. cukrownia lub podmiot zajmujący się skupem płodów rolnych (kontraktujący).

Zakres upraw obejmowanych ochroną jest bardzo szeroki<sup>5</sup>. W efekcie niemal całość produkcji roślinnej w Polsce może wchodzić w zakres funkcjonowania ustawy. Ustawa o ubezpieczeniach dotowanych wymienia ponadto wszystkie najistotniejsze zagrożenia występujące w okresie prowadzenia uprawy polowej roślin, są nimi: huragan, powódź, susza, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawiny, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne<sup>6</sup>. Definicje większości zdarzeń zostały przyjęte w praktyce zakładów ubezpieczeń za ustawą, natomiast te budzące kontrowersje, tj. definicja ujemnych skutków przezimowania<sup>7</sup>, przymrozków wiosennych<sup>8</sup> oraz suszy<sup>9</sup>, były w kolejnych nowelizacjach modyfikowane. Ostatecznie w

---

<sup>2</sup> W rozumieniu załącznika I do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (DzUrz UE L 10 z 13.01.2001, s. 33, z późn. zm.; DzUrz UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 2, s. 141).

<sup>3</sup> Załącznik nr 1 do rozporządzenia Komisji (WE) nr 68/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r.

<sup>4</sup> „których 25 lub więcej procent kapitału bądź praw głosu znajduje się w posiadaniu jednego przedsiębiorstwa lub w posiadaniu większej liczby przedsiębiorstw wspólnie, których nie obejmuje definicja MŚP lub definicja małego przedsiębiorstwa.”

<sup>5</sup> Po wprowadzeniu nowelizacji z 2007 r. ochrona w ramach ubezpieczeń dotowanych dotyczy upraw: zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych.

<sup>6</sup> W pierwszej wersji uchwalonej ustawy znalazł się również ogień i eksplozja jako zdarzenia obejmowane ochroną (DzU nr 150, poz. 1249). Jednak w wyniku interwencji Komisji Europejskiej (pismem z dnia 19 grudnia 2005 r., znak D-40646), która zwróciła uwagę, że zapis ten jest sprzeczny z wytycznymi Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnictwa (2000/C 28/02), zdarzenia te zostały z zakresu ochrony wykreślone. Szerzej nt. zakresu przedmiotowego w: [Kaczała, Łyskawa 2008].

<sup>7</sup> Obecnie oznaczają szkody spowodowane wymarzeniem, wymoknięciem, wyprzieniem, wysmaleniem lub wysadzeniem roślin w okresie od 1 grudnia do 30 kwietnia, polegające na całkowitym lub częściowym zniszczeniu roślin lub na całkowitej utracie plonu lub jego części.

<sup>8</sup> Oznaczają szkody spowodowane przez obniżenie się temperatury poniżej 0°C w okresie od 15 kwietnia do 30 czerwca, polegające na całkowitym lub częściowym zniszczeniu roślin lub na całkowitej utracie plonu lub jego części.

większym stopniu odpowiadają rzeczywistym zjawiskom zachodzącym na polach ubezpieczonych rolników, zmieniając jednocześnie w sposób istotny zasady odpowiedzialności zakładów ubezpieczeń (szczególnie w odniesieniu do szkód wynikających z przymrozków). Określenie na podstawie sztywnej daty początku odpowiedzialności za przymrozki wiosenne (wcześniej takie zapisy stosowane wyłącznie w ubezpieczeniach upraw Concordia Polska TUW) powoduje jednakże brak zależności między rzeczywistym stanem roślin a ewentualnymi zagrożeniami i wielkością strat.

Koncepcja oferowania pełnego zakresu zagrożeń ustalonych przez ustawodawcę w ubezpieczeniach dotowanych pojawiła się w pierwszej wersji ustawy. Szeroko krytykowana, szczególnie w kontekście konieczności oferowania pokrycia skutków suszy przy ograniczonych stawkach maksymalnych, została zniesiona w 2007 r. w odniesieniu do dobrowolnych ubezpieczeń dotowanych oraz w 2008 r. w przypadku ubezpieczeń obowiązkowych<sup>10</sup>. Zniesienie obowiązkowej wieloryzykowości w ubezpieczeniach obowiązkowych pociągnęło za sobą w praktyce ustalenie stawek niemal zaporowych na ryzyko suszy i w konsekwencji brak jego zabezpieczenia wśród rolników.

Przy górnym limicie składek niski poziom ograniczeń odpowiedzialności zakładów ubezpieczeń wymusił stosowanie licznych wyłączeń, podobnie jak w ubezpieczeniach komercyjnych<sup>11</sup>. Techniczno-ubezpieczeniowe sposoby zmniejszenia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń za szkody wprowadzone ustawowo dotyczyły franszyzy integralnej i udziału własnego. Franszyza integralna wynosi obecnie 10% plonu głównego dla wszystkich rodzajów ryzyka poza suszą, dla której wynosi 25%, natomiast maksymalny udział własny w szkodzie to 10%<sup>12</sup>. W praktyce oba te ograniczenia są szeroko stosowane, ale istnieje możliwość ich wykupienia<sup>13</sup>.

Ubezpieczenie z dopłatami jest relatywnie tanim instrumentem finansowania ryzyka. Zaproponowane przez ustawodawcę maksymalne poziomy stawek, przy

---

<sup>9</sup> Obecnie oznacza szkody spowodowane wystąpieniem w dowolnym sześciodekadowym okresie od 1 kwietnia do 30 września spadku klimatycznego bilansu wodnego poniżej wartości określonej dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb.

<sup>10</sup> Argumentem za wprowadzeniem ubezpieczenia obowiązkowego upraw, które obejmuje obligatoryjny zakres zagrożeń, była regulacja art. 11 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 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (DzUrz UE L 358 z 16.12.2006). Przy jej interpretacji przyjęto *a priori*, że wszystkie pięć zagrożeń, tj. powódź, susza, grad, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne, wywołują najczęściej występujące niekorzystne zjawiska klimatyczne w całej Polsce i że jest to w czasie niezmiennie.

<sup>11</sup> Te ostatnie mają charakter komplementarny względem ubezpieczeń z dopłatami.

<sup>12</sup> W ubezpieczeniu dotowanym upraw ustawodawca zakładał pierwotnie, że ochrona musi być na poziomie co najmniej 80% sumy ubezpieczenia, co oznacza, że wysokość franszyzy integralnej nie mogła przekroczyć 20%, a udział własny w szkodzie w przypadku szkody całkowitej mógł być co najwyżej 20-procentowy. Nowelizacją w 2007 r. wprowadzono 20-procentowy udział własny w szkodzie (mierzonej wielkością potrącenia z wypłacanego odszkodowania) oraz franszyzę integralną na poziomie 30% (mierzoną wysokością ubytku plonu głównego). Zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń został ponownie zmodyfikowany przez ostatnią nowelizację w lipcu 2008 r.

<sup>13</sup> Wyjątkiem jest tu udział własny w szkodach z przezimowania.

których jest realizowana dopłata, znacznie odbiegają bowiem na korzyść od stosowanych tradycyjnych umów ubezpieczenia [Łyskawa 2008, s. 41-42]. Obowiązek realizacji ubezpieczenia 50% areалу w zakresie wybranych rodzajów ryzyka spowoduje jednakże zmianę rachunku ekonomicznego produkcji roślinnej. Jeżeli dziś ubezpieczany w ramach ubezpieczeń dobrowolnych areal nie przekraczał 10% i łączyło się to z wydatkiem 100-120zł na hektar<sup>14</sup>, to po wprowadzeniu obowiązku podmioty te będą zmuszone wydatkować ok. 5-6% swojego przychodu z upraw (150-180 zł na hektarze) na koszt ubezpieczenia, którego wcześniej nie zawierały i który nie był kalkulowany w planach finansowych.

W kontekście obowiązku narzuconego ustawą, a dotyczącego ubezpieczenia co najmniej 50% areалу<sup>15</sup> powstaje pytanie, na ile zasadny jest przymus w kwestii korzystania z określonego instrumentu w ramach zarządzania ryzykiem przez producenta rolnego, tym bardziej że nie dotyczy zobowiązań względem osób trzecich. Około połowa rolników, tj. 47,5%, twierdzi, co prawda, że ich potrzeby w zakresie ubezpieczenia majątkowego nie są zaspokojone, a 88,2%, że składki za odpowiednie ubezpieczenia są za wysokie [*Ubezpieczenia osobowe...* 2004, s. 90]<sup>16</sup>, nie oznacza to jednak, że produkt o określonej, narzuconej częściowo konstrukcji będzie narzędziem najbardziej właściwym i to dla wszystkich producentów rolnych. Innymi słowy, regulacje zawarte w ustawie stanowią normy, które wpływają na określanie ryzyka indywidualnego (na poziomie mikro) przez producentów rolnych. Uznaje się bowiem ogólnie, że pewna wysokość strat u producenta rolnego spowodowana określonymi zdarzeniami (pewien poziom jego niespodziewanych kosztów), a mianowicie 90% wysokości straty w wysokości co najmniej 90% plonu głównego (w przypadku suszy 75%), jest wielkością strat, którą należy zarządzać i która wymagają finansowania ze źródła zewnętrznego, i to konkretnie wskazanego (ubezpieczenia). Sankcją jest zmniejszenie o 50% wysokości pomocy państwa dla producenta rolnego w przypadku realizacji klęski żywiołowej<sup>17</sup> oraz opłata karna w wysokości 2 euro od 1 ha<sup>18</sup>.

### 3. Osiąganie celu wprowadzenia ustawy o ubezpieczeniach dotowanych

W uzasadnieniu do wprowadzenia ustawy o ubezpieczeniach dotowanych wskazuje się zasadniczo na jeden główny powód przemawiający na rzecz tego

---

<sup>14</sup> Przeprowadzane wyliczenia dotyczą rzepaku, a w przypadku ubezpieczenia warzyw czy owoców koszty na 1 hektarze ulegną wielokrotnemu zwiększeniu.

<sup>15</sup> Art. 10c ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach dotowanych.

<sup>16</sup> Należy tu jednak zwrócić uwagę na różnicę definicyjną, tj. rolnik w statystyce GUS jest pojęciem szerszym aniżeli producent rolny w ustawie o ubezpieczeniach dotowanych.

<sup>17</sup> Co wynika z art. 11 ust. 8 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 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (DzUrz UE L 358 z 16.12.2006).

<sup>18</sup> Art. 10c ust. 7 ustawy o ubezpieczeniach dotowanych.

rozwiązania: wysokość wydatków w różnych formach pomocy dla gospodarstw rolnych poszkodowanych w wyniku zdarzeń kłęskowych (ok. 280 mln zł rocznie w latach 2001-2003), którą dzięki ubezpieczeniom dotowanym można by, zgodnie z uzasadnieniem, zmniejszyć do 50 mln zł rocznie. Szacunki te, po wprowadzonych zmianach w ustawie, okazały się jednak znacznie zaniżone. W ustawie budżetowej na rok 2007 przewidziano 210 mln zł. W uzasadnieniu do uchwalonej na początku 2007 r. ustawy zmieniającej ustawę z 2005 r.<sup>19</sup> przewidziano, że roczne koszty dopłat do składek ubezpieczeń wzrosną i wyniosą z tytułu ubezpieczenia zwierząt gospodarskich 25 mln zł oraz upraw rolnych – 135 mln zł, a po wprowadzeniu od 1 lipca 2008 r. obowiązku zawierania umów ubezpieczenia upraw od ryzyka suszy koszty te, uwzględniając środki na dotację na wypłatę odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez suszę, wzrosną do 545 mln zł za rok. W ustawie budżetowej na 2008 r. zarezerwowano środki w tej wysokości, tj. 545 mln zł. Pomimo wprowadzenia nowelizacji nie przewidziano zwiększenia tych środków<sup>20</sup>.

Drugim celem wprowadzenia ustawy było zwiększenie stopnia wykorzystania pola ubezpieczeniowego w zakresie ubezpieczania upraw. Początkowo, tj. w 2005 r., ubezpieczeniem dotowanym objęto jednak zaledwie 3,2% arealu<sup>21</sup>. W 2007 r. w porównaniu z 2006 r. niemal dwukrotnie wzrosła liczba zawartych umów oraz wielkość składki przypisanej brutto, z tym że i tak nie przekroczyła ona 90,5 tys. w odniesieniu do liczby polis oraz 109 mln składki przypisanej [Biuletyn kwartalny... 2006, tab. D4; Biuletyn kwartalny... 2007, tab. D4]<sup>22</sup>. Można przypuszczać, że przymus zawarcia ubezpieczenia, który wprowadzono ze względu na regulacje unijne, diametralnie zmieni tę sytuację<sup>23</sup>.

#### **4. Inne możliwości interwencji państwa w ramach ubezpieczeń gospodarczych w odniesieniu do zarządzania ryzykiem w gospodarstwie rolnym**

Ze względu na niedoskonałość rynku w zakresie „pokrycia ryzyka” w rolnictwie istnieją przesłanki ingerencji państwa na tym rynku (zob. także [Risk management... 2001, s. 31-32, 34]). Niedoskonałość rynku jest skutkiem określonych cech zarówno popytu, jak i podaży. Po stronie popytu wymienić można: niekompletność rynków w postaci wysokich kosztów początkowych transakcji (wykorzystanie niektórych narzędzi zarządzania ryzykiem wymaga specjalistycznej wiedzy) [Stiglitz 2004, s. 96 i n.],

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 49, poz. 328).

<sup>20</sup> W uzasadnieniu nie przytoczono jednak, na jakiej podstawie dokonano szacunków. Por. [Uzasadnienie... 2008].

<sup>21</sup> Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz [Rocznik Statystyczny Rolnictwa...].

<sup>22</sup> Brak jest danych dotyczących trzeciego kwartału 2008 r., które pozwoliłyby określić, jaki wpływ na intensywność zawierania umów miało wprowadzenie obowiązku.

<sup>23</sup> 96% rolników wskazuje obowiązek zawierania ubezpieczenia jako przyczynę zawierania umów ubezpieczeniowych [Diagnoza społeczna...2007, s. 181].

asymetrię informacji w aspekcie przyszłości (krótkowzroczność) przejawiającą się w niewłaściwej ocenie zagrożeń przez rolników (zwłaszcza w tendencji do ignorowania zdarzeń o niskim prawdopodobieństwie, nawet jeśli ich realizacja wiąże się z wysokimi kosztami) [Siamwalla, Valdes 1986, s. 117-118; Barr 1993, s. 97-98], negatywne efekty zewnętrzne, w przypadku realizacji ryzyka wystąpić bowiem może obniżenie poziomu życia, a przede wszystkim zwiększyć się może zagrożenie ubóstwem (teoretycznie o charakterze incydentalnym, w praktyce także często długotrwałym) [Barr 1993, s. 102; Stiglitz 2004, s. 95-96]. Ta ostatnia kwestia jest szczególnie istotna w Polsce, gdzie ubóstwo wśród rolników jest już relatywnie wysokie (szerzej np. [Morecka, Styrz 2008, s. 33 i n.]), a jego konsekwencją jest przykładowo radykalizacja nastrojów społecznych czy naruszenie spójności społecznej (szerzej [Morecka, Styrz 2008, s. 59 i n.]). W efekcie powstaje przesłanka interwencji państwa ze względu na efektywność przez nałożenie obowiązku ubezpieczenia. Poza tym znajdowanie się przez określone osoby (gospodarstwa domowe) poniżej linii ubóstwa (zwłaszcza absolutnego) może być przesłanką do interwencji państwa ze względu na sprawiedliwość społeczną (choć przesłanka ta będzie miała różną wagę w zależności od ideologii i rozumienia pojęcia sprawiedliwość) [Barr 1993, s. 104 i n.]. Odpowiednią formą ingerencji są wówczas transfery dochodowe (zasiłki socjalne, zapomogi). Problemem pojawiającym się po stronie popytu jest także liczenie na kompensację ewentualnych strat z innych źródeł, np. przez państwo. Postawa taka powoduje negatywne efekty zewnętrzne (bo obciąża innych finansujących dopłaty), zatem właściwa forma ingerencji to raczej nałożenie obowiązku ubezpieczenia. Tego typu zachowania mogą także być sprzeczne ze względu na sprawiedliwość (zwłaszcza wśród skrajnych liberalów).

Po stronie podaży wymienić należy nieoferowanie przez ubezpieczycieli pokrycia za straty wywołane realizacją określonych zagrożeń w rolnictwie (z powodu chociażby tzw. kumulacji rodzajów ryzyka czy negatywnej selekcji ubezpieczonych lub problemów z uzyskaniem pokrycia reasekuracyjnego) oraz ograniczenia w stosowaniu opcji i kontraktów *futures*. Te typowe przesłanki niedoskonałości rynku, nazywane niekompletnością rynku, wskazują, że właściwą ingerencją jest produkcja państwowa lub finansowanie (w tym ostatnim wypadku oczywiście poza regulacją). Argumentem za interwencją państwa jest także możliwość tańszego wytworzenia reasekuracji dla rodzajów ryzyka katastroficznego aniżeli ma to miejsce na rynku komercyjnym. Powstaje jednak dylemat: czy taniej oznacza efektywniej (por. [Skees, Hazell, Miranda 1999, s. 2-3]). Gdy rynek jest w stanie coś wytworzyć efektywnie (efektywność alokacyjna/Pareto), a problemem jest tylko to, że kogoś nie stać na zakup efektywnie wytworzonych dóbr, wówczas właściwa jest ingerencja ze względu na sprawiedliwość pionową w formie transferów dochodowych. Poza tym, oprócz wad rynku, jako przesłanki interwencji wskazuje się w literaturze także wady rządu.

Analiza dotycząca ubezpieczeń dotowanych jest wprowadzeniem do refleksji szerszej na temat zakresu i sposobów interwencji państwa w ramach ubezpieczeń gospo-

darczych w zakresie zarządzania ryzykiem w gospodarstwie rolnym<sup>24</sup>. Bazując na klasyfikacji klasycznej – interwencja w zakresie regulacji, produkcji, finansowania czy transferów dochodowych [Barr 1993, s. 97 i n.], można uporządkować i wskazać stosowane obecnie w Polsce potencjalne sposoby interwencji w ramach ubezpieczeń.

Po pierwsze, istnieje wiele możliwości interwencji w zakresie regulacji. Może ona dotyczyć zarówno wspomnianej już konstrukcji produktu (regulacja jakości podaży), jak i akredytacji oferentów (regulacja jakości podaży). Obie te formy są obecnie stosowane w Polsce. Państwo może ponadto stworzyć regulacje prawne pozwalające na utworzenie pool-u ubezpieczycieli, którzy będą się zajmować ubezpieczeniami rolnymi<sup>25</sup> (regulacja jakości i ilości podaży)<sup>26</sup>. Po stronie popytu regulacja dotyczyć może obowiązkowego komercyjnego ubezpieczenia rolnego (regulacja ilości popytu)<sup>27</sup>, co wprowadzono w Polsce w odniesieniu do ubezpieczeń dotowanych w 2007 r. (będącego regulacją ilości popytu połączoną z formą finansowania). Możliwe jest ponadto nałożenie wielu innych wymogów dotyczących na przykład reasekuracji, podziału nadwyżki cesjonariusza, wysokości wymaganego kapitału do prowadzenia ubezpieczeń rolnych itd. (regulacja jakości podaży).

Ingerencja państwa może też przybierać formę finansowania. Z sytuacją taką mamy do czynienia, gdy państwo gwarantuje określoną wielkość dopłat z tytułu zawartych umów ubezpieczenia rolniczego (na przykład w formie procentowego udziału w wypłaconych odszkodowaniach), zapewnia pokrycie nadwyżki łącznej sumy odszkodowań powyżej określonego limitu (co ma miejsce w ubezpieczeniach dotowanych) czy dofinansowanie do składek reasekuracyjnych. Możliwe jest także udzielenie ulgi czy zwolnienia podatkowego dla ubezpieczyciela z tytułu oferowania przez niego określonego rodzaju ubezpieczeń bądź stosowanie kar, gdy, jak to ma miejsce w Pol-

---

<sup>24</sup> Oprócz ubezpieczenia stosować można inne sposoby ingerencji. Po pierwsze, państwo może wprowadzać środki mające na celu minimalizację zagrożeń (przykładowo stosować odpowiednią kontrolę sanitarną gospodarstw, ingerować na rynku cen skupu, prowadzić szkolenia dla rolników w zakresie zarządzania ryzykiem). Po drugie, może (jednocześnie) podejmować starania o zabezpieczenie środków finansowych w przypadku realizacji strat (strat o wybranym poziomie, na przykład strat o charakterze katastroficznym). W tym zakresie możliwe są bezpośrednie zapomogi lub dopłaty dla gospodarstw w przypadku realizacji określonych zagrożeń czy częściowe lub całkowite przejęcie zobowiązań gospodarstwa bądź zwolnienie z obowiązku zapłaty (dopłaty do składek na ubezpieczenie społeczne, ustanowienie składek na niskim poziomie, zwolnienia podatkowe itd.). Ponadto państwo może ułatwiać dostęp do środków zewnętrznych (np. przez dopłaty do oprocentowania kredytów czy udzielanie gwarancji ich spłaty). Wszystkie te sposoby interwencji mogą współistnieć z ubezpieczeniem i stymulować bądź nie wykorzystanie tego instrumentu. Przykładowo oferowanie przez państwo każdorazowo bezpośrednich rekompensat w przypadku klęski katastroficznym z mniejszą zainteresowanie rolników ubezpieczeniem.

<sup>25</sup> Tak np. w Turcji, Hiszpanii, Rosji.

<sup>26</sup> Z drugiej strony regulacja taka może zakłócać konkurencję doskonałą na rynku (przez naruszenie równości siły podmiotów).

<sup>27</sup> Może istnieć obowiązek zawarcia takiego ubezpieczenia z samego tytułu prowadzenia określonego rodzaju działalności rolniczej (na przykład uprawy rzepaku) bądź związane może być z innymi czynnościami, jak na przykład z zaciąganiem kredytu (tak jest w Indiach). Szerzej w: [*Versicherung in Emerging...* 2007, s. 30].

sce, zakład ubezpieczeń prowadzący ubezpieczenie obowiązkowe odmówi zawarcia takiego ubezpieczenia dowolnemu podmiotowi. Interwencjonizm w postaci finansowania może także dotyczyć strony popytu. Ma on miejsce wówczas, gdy ubezpieczający otrzymuje dopłatę do składki ubezpieczeniowej, przy czym wybór oferenta i produktu może być częściowo lub całkowicie dobrowolny. W Polsce funkcjonuje dopłata do składki (50-procentowa), przy czym ubezpieczenie musi spełniać określone wymogi dotyczące konstrukcji (zakres rodzajów ryzyka, ograniczenia odpowiedzialności itd.), a oferenci są uprzednio zaakceptowani. Państwo może ponadto wprowadzić ulgi podatkowe z tytułu korzystania z ubezpieczeń rolnych<sup>28</sup>.

Ingerencja jest także możliwa bezpośrednio w sferze produkcji. Ustanowiony może być na przykład zakład ubezpieczeń, którego właścicielem (głównym lub jedynym) jest Skarb Państwa i który oferuje ściśle określone produkty wybranej grupie docelowej (rolnicy). Innym rozwiązaniem jest pomoc w utworzeniu i zarządzaniu towarzystwem ubezpieczeń wzajemnych (TUV) rolniczym<sup>29</sup>, do którego przynależność może, ale nie musi, być obowiązkowa<sup>30</sup>. Kolejną opcją jest pełnienie przez państwo funkcji reasekuratora w zakresie ubezpieczeń rolnych w formie powołanego zakładu reasekuracyjnego<sup>31</sup>, prowadzenie bazy danych dotyczących ubezpieczeń rolnych czy pomoc techniczna w zakresie sprzedaży ubezpieczeń, kontroli i likwidacji szkód<sup>32</sup>. Można stwierdzić, że obecnie w Polsce w odniesieniu do ubezpieczeń rolniczych nie stosuje się ingerencji w zakresie produkcji.

Interwencja w postaci transferów – celowych lub nie – jest również jednym ze sposobów interwencji, niewykorzystywanym jednak obecnie w Polsce w odniesieniu do ubezpieczeń dotowanych<sup>33</sup>.

Wymienione sposoby ingerencji mogą współdzystawiać ze sobą (por. [*Agricultural... 2008*]). Ich kombinacja zależy przede wszystkim od decyzji politycznych i przyjętej wizji całościowego systemu zarządzania ryzykiem katastroficznym. Powinna również być dostosowana do przyczyn ingerencji – tj. efektywnościowej (niesprawności rynku) bądź tzw. sprawiedliwości społecznej.

---

<sup>28</sup> Jak to ma miejsce w Turcji.

<sup>29</sup> Pomoc ta, w zależności od formy, może być przyporządkowana do różnych rodzajów interwencji; i tak: pomoc finansowa odbywa się w ramach finansowania, prawna – w ramach regulacji, a współwytwarzanie (np. przez udziały Skarbu Państwa) to forma ingerencji w zakresie produkcji.

<sup>30</sup> Przynależność obowiązkowa jest korzystna ze względu na przeciwdziałanie antyselekcji ryzyka.

<sup>31</sup> Co ma miejsce na przykład w Meksyku, Korei Południowej.

<sup>32</sup> Co jest szczególnie istotne w krajach o dużej powierzchni i bardzo zróżnicowanym stopniu rozbudowy infrastruktury, np. w Meksyku. Wymienione przykłady nie stanowią oczywiście pełnego katalogu interwencji możliwych w ramach produkcji.

<sup>33</sup> Zauważyć należy jednak, że nie ma jednoznacznego kryterium rozdziału dwóch z czterech form ingerencji państwa, tj. finansowania i transferów dochodowych. Przyjmuje się, że te pierwsze odnoszą się przede wszystkim do strony podaźowej, a te drugie do strony popytowej (poprzez zwiększanie zasobów pieniężnych).



## Literatura

- Agricultural insurance schemes*, European Commission, [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/mainreport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/mainreport_en.pdf) (stan na 1.03.2008).
- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993.
- Biuletyn kwartalny. Rynek ubezpieczeń 4/2006, KNF, 2006, [http://www.knf.gov.pl/rynek\\_ubezpieczen/Dane\\_o\\_rynku/Dane\\_kwartalne/index.html](http://www.knf.gov.pl/rynek_ubezpieczen/Dane_o_rynku/Dane_kwartalne/index.html).
- Biuletyn kwartalny. Rynek ubezpieczeń 4/2007, KNF, 2007 [http://www.knf.gov.pl/rynek\\_ubezpieczen/Dane\\_o\\_rynku/Dane\\_kwartalne/index.html](http://www.knf.gov.pl/rynek_ubezpieczen/Dane_o_rynku/Dane_kwartalne/index.html).
- Diagnoza społeczna 2007*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2007, <http://www.diagnoza.com/files/diagnoza2007/diagnoza2007-html.html>.
- Golinowska S., Morecka Z., Styrz M., Cukrowska E., Cukrowski J., *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje. Polska, Europa i świat*, Opracowania PBZ, IPiSS, Warszawa 2008.
- Kaczała M., Łyskawa K., *Ubezpieczenia dotowane upraw jako szczególna forma finansowania skutków realizacji zagrożeń w rolnictwie w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2008 nr 3/4.
- Łyskawa K., *Uwarunkowania ekonomiczne i prawne funkcjonowania ubezpieczeń dotowanych upraw w Polsce*, [w:] *Kierunki zmian ubezpieczeń produkcji rolnej w Polsce*, red. J. Handschke, K. Łyskawa, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, zeszyt specjalny, maj 2008, s. 37-50.
- Morecka Z., Styrz M., *Przegląd i analiza wyników badań nad przyczynami, zakresem, korelatami i konsekwencjami ubóstwa w Polsce*, [w:] S. Golinowska, Z. Morecka, M. Styrz, E. Cukrowska, J. Cukrowski, *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje. Polska, Europa i świat*, Opracowania PBZ, IPiSS, Warszawa 2008, s. 9-71.
- Risk management tools for EU agriculture with a special focus on insurance*, January, European Commission 2001.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2006, GUS, Warszawa 2007.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (DzUrz UE L 358 z 16.12.2006).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (DzUrz UE L 10 z 13.01.2001 z późn. zm.; DzUrz UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 2).
- Siamwalla A., Valdes A., *Should crop insurance be subsidized?*, [w:] P. Hazell, C. Pomareda, A. Valdes, *Crop insurance for agricultural development: Issues and experience*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986.
- Skees J., Hazell P., Miranda M., *New approaches to crop yield insurance in developing countries*, EPTD Discussion Paper No. 55, International Food Policy Research Institute, Washington 1999, <http://www.ifpri.org/divs/eptd/dp/papers/eptdp55.pdf> (stan na 01.06.2008).
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Ubezpieczenia osobowe i majątkowe w gospodarstwach domowych w 2004 r.*, Departament Statystyki Społecznej, Zakład Wydawnictw Statystycznych, GUS, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (DzU nr 150, poz. 1249 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 49, poz. 328).
- Uzasadnienie do nowelizacji ustawy o ubezpieczeniach dotowanych 2008, [http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/0/FF0653C20B1ADAA2C125746E00319859/\\$file/646-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/0/FF0653C20B1ADAA2C125746E00319859/$file/646-uzasadnienie.doc).
- Versicherung in Emerging Markets: gesunde Entwicklung, Neuland für die Agrarversicherung*, Swiss Re, „Sigma“ 2007 nr 1.
- Wytoczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnictwa (2000/C 28/02).

**STATE SUBSIDIZED CROP INSURANCE AS AN EXAMPLE  
OF STATE INTERVENTION IN THE AREA OF RISK MANAGEMENT  
IN POLISH FARMING BUSINESS**

**Summary**

The study is intended to answer the following question: How can state subsidized crop insurance (the solution introduced in 2005) be evaluated in the context of managing risk in farming business. The evaluation comprises both: the realization of goals set by legislators and the adequacy of the construction of this instrument in respect of managing risk in farming business. The purposes for which the solution was established were satisfied to a very limited extent. It can partially be justified by the short period of its existence. State subsidized crop insurance as an instrument of risk management in farming business is characterized as follows: possibility to cover all significant risks in all types of crops, a very small range of potential participants, wide coverage which is not limited only to losses resulting from natural disasters and relatively low price compared to commercial solutions. It is an example of state intervention taking a form of a regulation and financing.