



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KRR.410.003.01.2019

Pan
Jan Krzysztof Ardanowski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/047 Wsparanie środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Krzysztof Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 20 czerwca 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Krzysztof Jurgiel od 16 listopada 2015 r. do 19 czerwca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawidłowość realizacji zadań określonych w ustawie o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.2. Realizacja wsparcia państwa udzielonego poza systemem ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2019 r. oraz zagadnienia z okresu wcześniejszego, mające istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzenia występujące do dnia zakończenia czynności kontrolnych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Małgorzata Czuchryta, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/24/2019 z dnia 11 września 2019 r.2. Jerzy Dawidek, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/23/2019 z dnia 11 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo realizował zadania określone w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz dokonał oceny funkcjonującego systemu ubezpieczeń rolniczych.

Oferty ubezpieczeń na 2017 r., 2018 r. i na 2019 r. przedstawione przez zakłady ubezpieczeń zawierały informacje wymagane ww. ustawą oraz pozytywnie zostały zaopiniowane przez Komisję do spraw Oceny Ofert powołaną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 i 1571, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Zawarcie i rozliczanie z zakładami ubezpieczeń umów w sprawie dopłat do ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich było zgodne z przepisami ww. ustawy. W umowach w sprawie dopłat zawartych z zakładami ubezpieczeń określone zostały wymagane przepisami prawa wysokości limitu dopłat oraz wskazano powierzchnie upraw i liczby zwierząt przewidzianych do objęcia ubezpieczeniem. Terminowo i rzetelnie rozliczono sprawozdania rzeczowe i finansowe z realizacji umów składane przez zakłady ubezpieczeń.

Pomimo wzrostu corocznie wydatkowanych środków budżetowych nie osiągnięto planowanych założeń przedstawionych w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich³ – Ocenie Skutków Regulacji (OSR) odnośnie do arealu objętego ubezpieczeniem.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w okresie 2017–2019 (półrocze) przekazał zakładom ubezpieczeń środki finansowe na dopłaty do składek w łącznej wysokości 1 057 023,2 tys. zł, jednakże nie spowodowało to upowszechnienia wśród producentów rolnych ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Nie odnotowano też znacznego wzrostu liczby zawartych umów, jak i wzrostu powierzchni upraw rolnych obejmowanych ochroną ubezpieczeniową, a każdego roku ubezpieczeniem objęto niewiele ponad 22% całkowitej powierzchni upraw rolnych. W porównaniu do założeń w OSR ubezpieczeniem objęto większą (o 47% w 2017 r. i o 25% w 2018 r.) liczbę zwierząt, głównie z powodu ubezpieczenia drobiu. Dopłaty do ubezpieczenia zwierząt gospodarskich natomiast stanowiły około 1% ogółu dopłat.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjął działania w celu dokonania zmian w zakresie ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich na rzecz zwiększenia efektywności i racjonalności wydatkowania środków budżetowych. W ramach dokonanej oceny systemu ubezpieczeń rolniczych, zidentyfikowano czynniki wpływające na funkcjonowanie tego systemu m.in.: poziom wsparcia środkami budżetowymi składek ubezpieczeniowych; wysoki koszt pojedynczej polisy oraz wysokie ryzyko w działalności rolniczej, a także zmienność przepisów prawa.

Zdaniem NIK rzetelna ocena tych elementów może przyczynić się do przyjęcia regulacji umożliwiających korzystanie z ubezpieczeń rolniczych przez szerszą grupę producentów rolnych jak również obejmie ochroną ubezpieczeniową większy areal upraw rolnych i większą liczbę zwierząt gospodarskich. Obowiązujący bowiem w tym zakresie system ubezpieczeń rolniczych nie spełnił oczekiwań zarówno ubezpieczających jak i ubezpieczycieli.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że kontrole realizacji umów w sprawie dopłat i umów ubezpieczenia w zakresie zgodności z przepisami ustawy i przepisami o finansach publicznych nie przeprowadzono od 2012 r. Kontrole takie zaplanowano na 2020 r.

³ Pkt 12. uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich – druk nr VIII.1417. Ustawa weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2017 r. (Dz. U. poz. 706).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań określonych w ustawie o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich

Opis stanu faktycznego

W terminie określonym w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich⁵ pięć zakładów ubezpieczeń⁶ zainteresowanych zawarciem umów w sprawie dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich przedstawiło Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister RiRW) oferty na lata 2017–2019. Oferty zawierały informacje wymagane art. 9 ust. 4. ww. ustawy.

Oferty opiniowane były przez Komisję do Spraw Oceny Ofert (dalej: Komisja) działającą w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW lub Ministerstwo) w: 2016, 2017 i 2018 roku. Członkowie Komisji, powoływani byli przez Ministra RiRW, a w ich skład wchodził przedstawiciele instytucji⁷ wymienionych w art. 8 ust. 4 ww. ustawy. Skład Komisji, w badanym okresie dwukrotnie uległ zmianie, tj. w 2017 i 2018 roku, z powodu zmiany osób reprezentujących związki zawodowe rolników indywidualnych oraz społeczno-zawodową organizację rolników. Obsługę organizacyjno-techniczną Komisji⁸ zapewniał Departament Finansów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(akta kontroli str. 1395-1398, 1408-1413, 1424-1428)

W terminie określonym w art. 9 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach Minister RiRW, zawarł z zakładami ubezpieczeń 17 umów w sprawie dopłat (dalej: umowy), z których 11 zawartych na lata 2017–2018 zostało rozliczonych, a sześć zawartych na 2019 r., było w trakcie realizacji. Umowy spełniały wymagania określone w art. 9 ust. 6 tej ustawy.

Łączna kwota dotacji na dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia z producentami rolnymi:

- w 2017 r. – 350 000 tys. zł, została zwiększona do 471 000 tys. zł, tj. o ponad 34% (kwota została zmieniona na podstawie zawartych aneksów do umów),
- w 2018 r. – 560 100 tys. zł została zmniejszona do 467 100 tys. zł, tj. o ponad 16% (kwota została zmieniona na podstawie zawartych aneksów do umów),
- w 2019 r. – 630 200 tys. zł została zmniejszona do 524 717 tys. zł, tj. o 17% (kwota została zmieniona na podstawie zawartych aneksów do umów).

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 477, dalej: ustawa o ubezpieczeniach.

⁶ Każdego roku oferty były składane przez: Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA w Warszawie (dalej: PZU SA), Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych „TUW” w Warszawie, Pocztowe Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych w Warszawie, InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. Vienna Insurance Group w Warszawie oraz Concordia Polska Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych w Poznaniu.

⁷ W skład ośmioosobowej Komisji powołano po jednym przedstawicielu: ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, Komisji Nadzoru Finansowego, Polskiej Izby Ubezpieczeń, Krajowej Rady Izby Rolniczych, związków zawodowych rolników indywidualnych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, a także dwóch przedstawicieli ministra właściwego do spraw rolnictwa.

⁸ Komisja działa na podstawie uchwalonego regulaminu zatwierdzonego przez Ministra RiRW, który stanowił załącznik do uchwały: nr 1/2016 z dnia 2 grudnia 2016 r., nr 1/2017 z dnia 5 grudnia 2017 r. oraz nr 1/2018 z dnia 11 grudnia 2018 r.

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Finansów limity dopłat do składek były dostosowane do możliwości budżetu państwa i zainteresowania producentów rolnych tą formą pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 206-962, 1433-1436, 1439, 1524)

W okresie 2017-2019 (I półrocze) na dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia z producentami rolnymi upraw rolnych i zwierząt gospodarskich Minister RiRW przekazał zakładom ubezpieczeń środki finansowe w wysokości 1 057 023,2 tys. zł, z tego w 2017 r. – 397 181,5 tys. zł (tj. ponad 84% łącznej kwoty limitów określonych w umowach), w 2018 r. – 452 876,9 tys. zł (tj. 97%), a w 2019 r. (I półrocze) około 40% (tj. 206 964,8 tys. zł). Środki finansowe stanowiły dopłaty do składek wpłaconych przez rolników z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich od wystąpienia skutków zdarzeń losowych, przy czym ponad 99% przekazanych do zakładów ubezpieczeń środków dotyczyło wyłącznie ubezpieczeń upraw rolnych. W przypadku pięciu umów realizowanych w 2017 r. kwoty przekazane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi stanowiły od 65% do 95% wysokości limitu dopłat określonych w umowach. Limit dopłat określony w pięciu umowach na 2018 r. został wykonany na poziomie od 89% do 99%, a w przypadku jednej umowy⁹ – 53%.

Dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia wypłacone były przez MRiRW na podstawie wniosków złożonych przez zakłady ubezpieczeń. Wnioski te zawierały informacje określone w art. 7 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach. Badanie terminowości i wielkości wypłat przyznanych na podstawie ośmiu wniosków¹⁰ wykazało, że środki przekazano w kwotach wskazanych w przedmiotowych wnioskach i w terminach określonych w art. 7 ust. 2 i 4 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 786-917, 1019, 1524)

W ramach realizacji umów w okresie objętym kontrolą zakłady ubezpieczeń terminowo zwróciły do MRiRW środki w łącznej wysokości 5971,1 tys. zł¹¹.

(akta kontroli str. 1387, 1433-1436)

W badanym okresie do Ministerstwa złożono 11 sprawozdań rzeczowych i finansowych z realizacji umów, z tego pięć dotyczyło umów zrealizowanych w 2017 r., a sześć w 2018 r. Sprawozdania zostały złożone terminowo i zgodnie ze wzorami określonymi w umowach oraz prawidłowo rozliczone.

W ramach realizowanych umów, zakłady ubezpieczeń zawarły z producentami rolnymi łącznie 469 292 umów ubezpieczenia z dopłatami do składek, z tego: w 2017 r. – 162 969 umów, w 2018 r. – 165 728 umów, a w 2019 r. (półrocze) – 140 595 umów.

Największa liczba umów ubezpieczenia zawartych z producentami rolnymi dotyczyła ryzyka wystąpienia gradu (odpowiednio w: 2017 r. – 201 324, 2018 r. – 148 972 i I półroczu 2019 r. 137 869 umów) oraz ryzyka wystąpienia przymrozków wiosennych (odpowiednio w 2017 r. – 88 383, w 2018 r. – 77 780 i w 2019 r. (I półrocze) –

⁹ W sprawozdaniach z realizacji umów jako przyczyny niepełnego wykorzystania wysokości limitu dopłat zakłady ubezpieczeń wskazywały m.in. na: brak doświadczenia w sprzedaży tego typu ubezpieczeń oraz niewielkie zainteresowanie producentów rolnych ubezpieczeniami rolnymi.

¹⁰ Badaniem objęto wnioski PZU SA złożone do MRiRW (tj. cztery wnioski w ramach umowy w sprawie dopłat do ubezpieczeń rolnych i zwierząt gospodarskich z dnia 22 grudnia 2016 r. oraz cztery wnioski dotyczące umowy z dnia 27 grudnia 2017 r.).

¹¹ Kwota zwrotów obejmowała środki niewykorzystane na dopłaty w okresie objętym kontrolą, jak również środki zwrócone przez zakłady ubezpieczeń w związku z rozwiązaniem umów przed końcem okresu ochrony ubezpieczeniowej.

39 935 umów). Najmniejsza liczba umów ubezpieczenia zawartych z producentami rolnymi dotyczyła ryzyka wystąpienia powodzi oraz suszy. W 2017 r. od ryzyka wystąpienia powodzi zawarto 406 umów, w 2018 r. – 486 i 2019 r. (I półrocze) – 514 umów, a od ryzyka wystąpienia suszy zawarto umowy ubezpieczenia odpowiednio w: 2017 r. – 456 umów, 2018 r. – 355 i 2019 r. (I półrocze) – 1169 umów.

W 2017 r. powierzchnia upraw rolnych objętych ubezpieczeniem wyniosła 3272,5 tys. ha, a w 2018 r. 3255,7 tys. ha. Zgodnie z założeniami zawartymi w Ocenie Skutków Regulacji, w 2017 r. powierzchnia ta miała wynieść 4 mln ha, a w 2018 r. 5 mln ha. Powyższe oznacza, że każdego roku ochroną ubezpieczeniową objęto niewiele ponad 22% całkowitej powierzchni upraw rolnych w Polsce¹². W 2017 r. ubezpieczenia upraw dotyczyły głównie: zbóż – 1653,9 tys. ha (50,5% całości ubezpieczonych upraw) oraz rzepaku i rzepiku – 1104,1 tys. ha. (33,7%). W 2018 r. struktura ta nie uległa znaczącej zmianie, ponieważ ubezpieczeniem objęto głównie zboża (56% ubezpieczonych ogółu upraw) oraz uprawy rzepaku i rzepiku (24%).

W latach 2017–2018 ubezpieczeniem objęta została większa liczba zwierząt niż podano w OSR, tj. 14 mln sztuk w każdym roku (w tym głównie drobiu). W 2017 r. objęto ubezpieczeniem 20 554 tys. sztuk zwierząt, w tym drobiu – 20 494,3 tys. sztuk (99,7% objętych ubezpieczeniem zwierząt) oraz świń – 46,8 tys. sztuk (0,2%). W 2018 r. objęto ubezpieczeniem o 14% mniejszą liczbę zwierząt (17 593,3 tys. sztuk), przy czym 99,6% (tj. 17 530,3 tys. sztuk) dotyczyło ubezpieczenia drobiu.

Odnosząc się do stopnia realizacji założeń określonych w OSR Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wyjaśnił że „niska efektywność systemu ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich związana była z niewielkim zainteresowaniem producentów rolnych zawieraniem umów ubezpieczenia ze względu na oferowane przez zakłady ubezpieczeń wysokości stawek taryfowych”.

W latach 2017–2019 (I półrocze) z tytułu szkód w uprawach rolnych zakłady ubezpieczeń wypłaciły odszkodowania w łącznej kwocie 704 497,9 tys. zł, z tego: w 2017 r. – 298 086,7 tys. zł, w 2018 r. – 273 346,4 tys. zł, a w 2019 r. (I półrocze) – 133 064,8 tys. zł. Największą wartość odszkodowań w uprawach rolnych wypłacono z tytułu szkody spowodowanej przez grad, huragan, deszcz nawalny, piorun, obsunięcie ziemi i lawinę – 430 192,6 tys. zł i stanowiło to 61% wartości odszkodowań w uprawach rolnych, przymrozki wiosenne – 146 422,8 tys. zł (20,9%) i ujemnie skutki przezimowania – 125 741,2 tys. zł (17,8%). Od ryzyka wystąpienia suszy wypłacono 778,2 tys. zł (0,1%), a od wystąpienia ryzyka powodzi – 1363,1 tys. zł (0,2%).

(akta kontroli str. 1018-1019)

W badanym okresie jeden zakład ubezpieczeń¹³ stosownie do art. 10b ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach, złożył wniosek¹⁴ o przyznanie dotacji celowej na pokrycie części odszkodowania wypłaconego producentowi rolnemu z tytułu szkód spowodowanych przez suszę. Wniosek na kwotę 8278,86 zł zawierał wymagany art. 10b ust. 3 ww.

¹² Według danych GUS za 2017 rok całkowita powierzchnia użytków rolnych w Polsce wyniosła 14 620 tys. ha.

¹³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Zakładu Ubezpieczeń.

¹⁴ Wniosek z 29 stycznia 2019 r. został złożony w związku z wypłatą odszkodowania producentowi za szkody spowodowane suszą na obszarze 17,24 ha.

ustawy zakres informacji, a Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 8 lutego 2019 r. przyznał dotację w tej kwocie. Dotacja została wypłacona terminowo.

(akta kontroli str. 20-30)

W okresie objętym kontrolą Minister RiRW zawarł z Instytutem Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowym Instytutem Badawczym (IUNG-PIB) w Puławach trzy umowy na realizację zadania pn. „System monitoringu suszy w Polsce” na łączną kwotę 4860 tys. zł¹⁵. Środki określone w umowach w 2017 r. i 2018 r. zostały wydatkowane w całości przez IUNG-PIB, a w I półroczu 2019 r. w kwocie 572,6 tys. zł, tj. 36% wartości umowy. Środki te były wykorzystane m.in. na obliczanie wartości klimatycznego bilansu wodnego dla każdej gminy, kontrolę jakości danych meteorologicznych ze stacji synoptycznych, posterunków opadowych Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego, Centralnego Ośrodka Badań Odmian Roślin Uprawnych oraz z własnych stacji meteorologicznych, a także prowadzenie internetowego systemu prezentacji wyników monitoringu suszy dla kolejnych okresów dekadowych w sezonie wegetacyjnym. Łączne wydatki na realizację zadania określonego w umowach wyniosły w okresie 2017–2019 r. (I półrocze) – 3832,6 tys. zł.

Rozliczenia z wykonania tych umów (w zakresie rzeczowym i finansowym) zostały przedstawione przez IUNG-PIB w terminie określonym w umowach, tj. do 15 stycznia roku następującego po roku zawarcia umowy. Dyrektor Departamentu Finansowego podała, że kontrola prawidłowości wykonania przewidzianego umowami zadania i wydatkowania przekazanej dotacji odbywała się poprzez analizę i ocenę przedstawionych rozliczeń.

(akta kontroli str. 24, 37-84, 149-205)

Kontrole w zakładach ubezpieczeń przeprowadzane były w latach 2009-2011, w trzech zakładach ubezpieczeń. Przedmiotem kontroli była realizacja umów ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie, zawartych z producentami rolnymi, w odniesieniu do których realizowane były dopłaty do składek ze środków z budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że kontrole realizacji umów w sprawie dopłat i umów ubezpieczenia, nie były natomiast prowadzone przez MRiRW od 2012 roku.

Odnosząc się do nieprzeprowadzania kontroli w zakładach ubezpieczeń po 2011 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podał, że „mając na uwadze, że powyższe kontrole nie wykazały zawarcia umów niezgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich i przepisami ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach dokonywana była kontrola realizacji zawartych umów z zakładami ubezpieczeń na podstawie przedkładanych przez nie sprawozdań rzeczowych i finansowych z realizacji umów oraz rozliczeń końcowych dotacji przekazanych na dopłaty do składek z tytułu umów ubezpieczenia zawartych z producentami rolnymi”. Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Finansowego kontrole efektów wprowadzonych w 2017 roku zmian w zakresie warunków dostępu do dotowanych ubezpieczeń upraw rolnych zostały zaplanowane na rok 2020, tj. po trzyletnim okresie stosowania nowych zasad realizacji dopłat do tych ubezpieczeń.

(akta kontroli str. 1017-1018, 1108-1144, 1383-1386, 1439)

¹⁵ Umowy z dnia: 12 kwietnia 2017 r. na kwotę 1680 tys. zł, 24 maja 2018 r. na kwotę 1580 tys. zł i 17 kwietnia 2019 r. na kwotę 1600 tys. zł.

W dniach 2-6 lipca 2018 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) przeprowadził kontrolę pt. „Kontrola wykonania zadań dotycząca zarządzania ryzykiem i środków nadzwyczajnych w ramach WPR”. Z raportu wynika, że w PROW 2014-2020 nie wdrożono przepisów bezpośrednio dedykowanych zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie. W odpowiedzi z dnia 28 listopada 2018 r. na wstępne ustalenia kontroli Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podał, że „zarządzanie ryzykiem w rolnictwie w Polsce opiera się na ubezpieczeniach” i „nie istnieją instrumenty ubezpieczenia dochodów z działalności rolniczej, ani narzędzia stabilizujące dochody rolników”, a jedną z przyczyn, które utrudniają wprowadzenie takich mechanizmów jest brak informacji księgowych w obszarze rolnictwa. Dodał także, iż „mając na uwadze przewidziany dla Polski limit środków na realizację PROW 2014-2020 oraz listę zadań priorytetowych do sfinansowania w ramach tych środków program pomocy w formie dopłat do stawek ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich realizowany jest wyłącznie z budżetu krajowego”.

(akta kontroli str. 85, 1386)

W okresie objętym kontrolą do MRiRW nie złożono skarg dotyczących umów ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich z dopłatami do składek z tytułu zawarcia takich umów.

(akta kontroli str. 1446-1477)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo przyznawał i rozliczał środki finansowe na dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz prawidłowo przyznał i rozliczył dotację celową na pokrycie części odszkodowania wypłaconego producentowi rolnemu z tytułu szkód spowodowanych przez suszę.

Komisja do spraw Oceny Ofert powołana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonała sprawdzenia zgodności przedstawionych przez zakłady ubezpieczeń ofert z wymaganiami art. 9 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniach, a zawarte przez Ministra RiRW umowy w sprawie dopłat do ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich zawierały wymogi z art. 9 ust. 6 ww. ustawy.

Sprawozdania rzeczowe i finansowe z realizacji umów zostały rozliczone w terminach określonych w tych umowach. Łączna wysokość dopłat w okresie 2017–2019 (półrocze) nie przekroczyła wysokości limitu dopłat określonych w umowach z zakładami ubezpieczeń. Wielkość limitów umożliwiała w pełni pokrycie dopłat do zawieranych ubezpieczeń. Zdaniem NIK, pomimo stosowania dopłat do składek nie odnotowano istotnego wzrostu liczby zawartych umów, jak i wzrostu powierzchni upraw rolnych obejmowanych ochroną ubezpieczeniową, gdyż każdego roku ubezpieczeniem objęto niewiele ponad 22% całkowitej powierzchni upraw rolnych.

Rzetelnie i w terminach określonych w umowach z Instytutem Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowym Instytutem Badawczym w Puławach rozliczono środki finansowe na realizację zadania pn. „System monitoringu suszy w Polsce”.

Kontrole realizacji umów w sprawie dopłat i umów ubezpieczenia w zakresie zgodności z przepisami ustawy i przepisami o finansach publicznych nie były przeprowadzone od 2012 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi natomiast sprawował kontrolę realizacji zawartych umów z zakładami ubezpieczeń na podstawie przedkładanych przez nie sprawozdań rzeczowych i finansowych oraz rozliczeń końcowych dotacji przekazanych na dopłaty do składek z tytułu umów ubezpieczenia zawartych z producentami rolnymi. Kontrole realizacji umów w sprawie dopłat i umów ubezpieczenia zaplanowano na 2020 r.

Zdaniem NIK, przeprowadzanie kontroli w trybie art. 10 ustawy o ubezpieczeniach umożliwia szczegółową weryfikację realizacji umów w sprawie dopłat i umów ubezpieczenia w zakresie zgodności z przepisami ustawy o ubezpieczeniach i przepisami o finansach publicznych.

OBSZAR

2. Wsparcie państwa udzielane rolnikom poza systemem ubezpieczeń rolnych i zwierząt gospodarskich

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą poza systemem ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich wsparcie z budżetu państwa¹⁶ zostało udzielone w łącznej wysokości 2 355 788,4 tys. zł:

- w 2017 r. – 452 785,3 tys. zł, z tego: 138 650,8 tys. zł z tytułu szkód spowodowanych przez suszę, grad, deszcz nawalny, ujemne skutki przymrozania, przymrozki wiosenne, powódź, huragan, piorun, obsunięcie się ziemi lub lawinę (§ 13 ust 1 w zw. z § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia) oraz 314 134,5 tys. zł z tytułu szkód w uprawach rolnych, lasach lub w budynkach służących do prowadzenia działalności rolniczej, spowodowanych wystąpieniem w sierpniu 2017 r. huraganu, deszczu nawalnego lub gradu (§ 13m rozporządzenia);
- w 2018 r. – 1 404 381,5 tys. zł, z tego: 1 395 251,4 tys. zł z tytułu szkód spowodowanych wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi (§ 13r rozporządzenia) oraz 11 130,1 tys. zł – podatnikom podatku rolnego, którzy w 2018 r. prowadzili chów lub hodowlę ryb słodkowodnych w stawach rybnych położonych na obszarze gmin, w których wystąpiła w 2018 r. susza lub powódź (§ 13s rozporządzenia);
- do 30 listopada w 2019 r. udzielono pomocy finansowej w kwocie 498 621,6 tys. zł z tytułu szkód w uprawach rolnych spowodowanych wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi (§ 13v rozporządzenia).

W okresie objętym kontrolą Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w ogłoszeniach¹⁷ zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej informował, że kwota pomocy przyznana w związku z wystąpieniem szkody w wyniku niekorzystnych zjawisk pogodowych będzie pomniejszana o 50% dla rolników nieposiadających polisy ubezpieczenia, co najmniej 50% powierzchni upraw rolnych z wyłączeniem łąk i pastwisk w gospodarstwie rolnym lub dziale specjalnym produkcji rolnej.

W związku z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych w latach 2017–2019 (I półrocze) udzielono również pomocy w formie umorzenia lub odroczenia w płatnościach z tytułu umów sprzedaży i dzierżawy oraz ulg w opłatach czynszu dzierżawnego na łączną kwotę 205 226,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1014-1016, 1444-1445)

W dniu 9 lutego 2017 r. w Ministerstwie powołano Zespół do spraw ubezpieczeń w rolnictwie¹⁸. Do zadań Zespołu¹⁹ należało m.in.: przedstawienie opinii dotyczącej

¹⁶ Pomoc finansową Agencja Restrukturyzacji i Modernizację Rolnictwa realizuje na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. poz. 187, ze zm.) dalej: rozporządzenie.

¹⁷ Ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej zamieszczane były na podstawie § 13 ust 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

¹⁸ Zarządzenie nr 6 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw ubezpieczeń w rolnictwie.

¹⁹ W skład Zespołu wchodził: przedstawiciele Polskiej Izby Ubezpieczeń, zakładów ubezpieczeń, nauki, Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy (zwany IERiGŻ-PIB) oraz przedstawiciel: Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa –

funkcjonującego systemu ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz opracowanie ewentualnych rozwiązań stanowiących podstawę do zmian istniejących regulacji prawnych. W okresie od 10 lutego do 23 października 2017 r. odbyło się pięć posiedzeń Zespołu, których głównym tematem była dyskusja nad: słabymi i mocnymi stronami funkcjonującego systemu ubezpieczeń rolnych, propozycjami zmian w ustawie o ubezpieczeniach oraz nowymi rozwiązaniami w sektorze ubezpieczeń rolnych. W ich wyniku Zespół zgłosił do MRiRW propozycję zlecenia podmiotowi zewnętrznemu przygotowanie nowego modelu ubezpieczeń rolniczych. Na taką konieczność zwróciła również uwagę Krajowa Rada Izb Rolniczych, która 10 kwietnia 2017 r. poinformowała Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, że „działania Zespołu koncentrującego się w większości na doraźnych zmianach w sektorze ubezpieczeń rolnych, nie rozwiążą rosnącej złożoności problemów ubezpieczeń rolnych i innych istotnych kwestii związanych z zarządzaniem ryzyka w gospodarstwach rolnych”.

W dniu 13 marca 2019 r. Minister RiRW zawarł z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) umowę na realizację projektu pt.: „Ubezpieczenia gospodarcze w holistycznym zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie zorientowanym na zrównoważenie, wdrażanie innowacji i technologii oraz przeciwdziałanie zmianom klimatu” – w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG.

Zgodnie z umową za cel projektu – realizowanego przez pięć instytucji tworzących konsorcjum²⁰ – uznano opracowanie rozwiązań służących poprawie efektywności i racjonalności wydatkowania środków budżetowych na produkty ubezpieczeniowe, które po etapie pilotażu będą mogły stanowić podstawę do dokonania nowelizacji istniejących regulacji prawno-administracyjnych oraz wdrożenia nowych rozwiązań. Zawarty w umowie harmonogram przewidywał realizację projektu w dwóch etapach. Pierwszy (faza badawcza) zakładał identyfikację przemian i problemów ubezpieczeń rolnych (tj. konkretyzację holistycznego zarządzania ryzykiem, syntezę dotychczasowego dorobku teoretycznego, przegląd regulacji i przemian w sektorze ubezpieczeń rolnych w świecie), a drugi (faza przygotowania do zastosowania wyników) działania polegające m.in. na weryfikacji proponowanych produktów ubezpieczeniowych, opracowaniu założeń holistycznego systemu zarządzania ryzykiem oraz przygotowaniu propozycji nowelizacji ustawy o ubezpieczeniach, a także innych propozycji legislacyjnych w tym obszarze. Zgodnie z założeniami realizacja pierwszego etapu nastąpi do 31 września 2020 r., a wykonanie drugiego etapu i zakończenie całego projektu do 31 marca 2022 r. Łączna wartość projektu wyniesie 1 661 325 zł, w tym 80,5 tys. zł stanowi wkład własny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Państwowy Instytut Badawczy, Krajowej Rady Izb Rolniczych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Przewodniczącym Zespołu był Sekretarz Stanu w Ministerstwie RiRW, zastępcą przewodniczącego Dyrektor Departamentu Finansów w MRiRW. Zarządzeniami Ministra RiRW zmieniającymi zarządzenie w sprawie powołania Zespołu ds. spraw ubezpieczeń rolnych: nr 14 z dnia 25 kwietnia 2017 r., nr 25 z dnia 23 sierpnia i nr 34 z dnia 26 października 2018 r. rozszerzono lub dokonano zmian w jego składzie.

²⁰ W skład konsorcjum weszło pięć instytucji, tj. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, a także MRiRW jako lider konsorcjum.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił, że prace zespołu zostały zawieszono do czasu zakończenia projektu realizowanego w ramach programu GOSPOSTRATEG, tym samym do czasu rekomendacji wynikających z tego projektu nie są planowane zmiany ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.

(akta kontroli str. 1017, 1021-1098, 1440, 1481-1523)

W okresie objętym kontrolą uwagi do obowiązującego systemu ubezpieczeń rolnych zgłaszane były do MRiRW przez indywidualnych producentów rolnych, jak i przez organizacje rolnicze. Zagadnienia dotyczące ubezpieczeń, w tym propozycje rozwiązań mających na celu poprawę funkcjonującego systemu ubezpieczeń były również tematem szeregu opracowań naukowych i badań. W ramach ewaluacji istniejącego systemu ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich IERiGŻ-PIB w 2017 r. opracował raport pt. „Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw i zwierząt gospodarskich”. W raporcie za czynniki zniechęcające rolników do zawierania dotowanych ubezpieczeń rolniczych uznano m.in.: niskie dopłaty do składek ubezpieczeniowych; wysoki koszt pojedynczej polisy, wysokie ryzyko w działalności rolniczej, a także zmienność przepisów prawa. Zauważono również, że czynnikiem mającym wpływ na zawarcie umowy ubezpieczenia jest wysokość dochodów oraz skala produkcji rolnej²¹, jak również możliwość ograniczenia o 50% wysokości pomocy nie wynikającej z systemu ubezpieczeń (tzw. pomocy *ad hoc*) w przypadku nieposiadania ubezpieczenia przez rolnika w momencie wystąpienia klęski żywiołowej.

W okresie objętym kontrolą Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi otrzymał od organizacji rolniczych uwagi do sposobu likwidacji i szacowania szkód przez zakłady ubezpieczeń wraz z propozycjami rozwiązań w tym zakresie. W piśmie z dnia 29 czerwca 2018 r. Krajowa Rada Izb Rolniczych wniosła o utworzenie instytucji rozpatrującej odwołania rolników od decyzji zakładów ubezpieczeń, a w piśmie z dnia 13 sierpnia 2018 r. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych postulowało o opracowanie powszechnie obowiązujących norm szacowania oraz ustalania wysokości szkód w uprawach rolnych wywołanych niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. W odpowiedzi Minister RiRW poinformował (odpowiednio pismami z dnia 19 lipca i 9 października 2018 r.), że zgodnie „z przepisami prawa Minister RiRW nie będąc stroną umowy ubezpieczenia nie ma możliwości wpływu na proces szacowania strat oraz że zakłady ubezpieczeń prowadzą własną politykę finansową i są instytucjami niezależnymi od Ministra RiRW”.

(akta kontroli str. 6-15, 967-986, 1011-1341, 1330, 1383-1384, 1446-1477)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonał oceny funkcjonującego systemu ubezpieczeń rolniczych i podjął działania na rzecz usprawnienia tego systemu. W ramach tych działań zidentyfikowano czynniki ograniczające rozwój systemu ubezpieczeń rolniczych. Ze względu na zakres regulacji, jak i szereg problemów prawnych o dużym znaczeniu dla ubezpieczających jak i ubezpieczycieli odstąpiono od kolejnych zmian ustawy o ubezpieczeniach na rzecz opracowania i wdrożenia nowych rozwiązań w tym zakresie. W ocenie NIK kontynuacja tych działań może doprowadzić do utworzenia stabilnego systemu ubezpieczeń rolniczych oraz do

²¹ Producenci rolni, którzy nie zdecydowali się na zawarcie umów ubezpieczenia to w większości producenci prowadzący gospodarstwa o niższych dochodach, użytkujący poniżej 51,4 ha użytków rolnych.

zwiększenia efektywności jego funkcjonowania. Zauważyć należy, że środki przeznaczone na likwidację szkód poza systemem ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich przewyższają wielkość środków przeznaczonych na dopłaty do ubezpieczeń, co zdaniem NIK jest jednym z czynników oddziałujących na liczbę zawieranych umów ubezpieczeniowych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia grudnia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Tadeusz Dziuba

.....
podpis