

Poljoprivredno osiguranje kao strategija menadžmenta rizika: pregled postojećih modela u Evropi i svijetu

1. Uvod

Poplave koje su Bosnu i Hercegovinu zadesile u maju 2014. godine imale su devastirajuće posljedice, a poljoprivredni sektor našao se među najteže pogođenima. Prema procjenama međunarodnih i lokalnih eksperata, poplave su djelimično ili u potpunosti uništile poljoprivredna gazdinstva u 30 općina u Republici Srpskoj i u 22 općine u Federaciji BiH, a broj uništenih poljoprivrednih dobara je dosegao čak 2500.¹ Ostali gubici u opremi i strojevima teško se mogu i procijeniti. Ovo je veliki udarac ionako malim proizvodnim kapacitetima bosanskohercegovačkog poljoprivrednog sektora. Sada je već sasvim izvjesno da će poljoprivreda kao grana stagnirati i da će poljoprivredna proizvodnja dugo osjećati posljedice ove prirodne nepogode.

Bosanskohercegovački poljoprivrednici stoga će biti primorani da svoju uštedevinu, ako je imaju, usmjere na oporavak ili se u protivnome zadužuju kod privatnih banaka, rodbine ili prijatelja kako bi sanirali nastale gubitke. Za mnoge od njih poplave iz maja 2014. mogu se pretvoriti u dugu i neizvjesnu borbu za opstanak, a neke od njih će sigurno i konačno gurnuti ispod granice siromaštva.

Država Bosna i Hercegovina im s postojećim kapacitetima i finansijskim mogućnostima ne može biti od velike pomoći da povrate izgublenu imovinu i vrata se redovnoj proizvodnji. Bez dodatne pomoći međunarodnih organizacija ovaj će sektor teško naći put ka oporavku, pa sve ovo upućuje na to da je neophodno sistemski pristupiti pitanjima menadžmenta rizika u poljoprivredi kao odgovoru na ovakve i slične situacije. A bilo ih je i prije. Vanjskopolitička inicijativa BH je u jednoj od svojih publikacija iz augusta 2012. godine upravo upozoravala na nedostatke u sistemu menadžmenta prirodnih nepogoda.² Jedna od preporuka te publikacije je upravo stavljanje akcenta na važnost postojanja osiguranja u poljoprivredi kao jednog od mehanizama za umanjene katastrofalnih efekata prirodnih nepogoda. Ova analiza je bila prezentirana predstavnicima vladinog i nevladinog sektora, relevantnim međunarodnim akterima i donatorskim organizacijama te predstavnicima medija i drugima kojih se ova tema direktno ili indirektno tiče.

Menadžment rizika u poljoprivredi oslanja se na kombinaciju tehničkih i finansijskih alata koji se koriste kako bi se što bolje kontrolirali mnogi izvori rizika po poljoprivredni sektor. Upravo se osiguranje u poljoprivredi, u periodu nakon posljednjih poplava, nameće kao jedan od pristupa u sprečavanju devastirajućih efekata eventualnih budućih katastrofa.

Cilj je ovoga rada da na jednostavan način prezentira ideju

poljoprivrednog osiguranja, pregled postojećih modela u različitim zemljama svijeta te potcrta dobre i loše strane primjene svakoga od njih. Analiza ukazuje na to kako je i pored velikog interesa vladinog sektora u mnogim zemljama svijeta da učestvuje u kreiranju politika osiguranja u poljoprivredi, penetracija tržišta izuzetno niska; bit će riječi i o razlozima ovakvog stanja. I konačno, na kraju analize donosimo nekoliko preporuka koje su prije svega namijenjene donosiocima odluka u vladinom sektoru ali i njihovim partnerskim međunarodnim organizacijama. Pokušat ćemo ukazati na vrijednost koja može proizaći iz saradnje različitih aktera na polju menadžmenta rizika, u poljoprivredi specifično. Iako bi dugoročno bilo jako dobro ispitati nivo potražnje u bh. poljoprivrednom sektoru za uslugama poljoprivrednog osiguranja u kojem bi i država učestvovala kao partner, za sada to nije cilj ovog rada.

2. Menadžment rizika u poljoprivredi

Poljoprivreda je važan sektor za sve zemlje svijeta bez obzira na njihov nivo razvoja. Nekoliko je razloga za to: razvijen i efikasan sektor poljoprivrede pruža sigurnost kada je snabdjevenost hranom u pitanju; posebno u zemljama u razvoju veliki broj siromašnih preživljava baveći se poljoprivredom; pravilno razvijanje ovog sektora može značajno doprinijeti smanjenju nivoa siromaštva (Cervates-Godoy and Debrew, 2010). Zbog njegova značaja velika pažnja se poklanja strategiji razvoja sektora i njegovih pojedinačnih grana, te su stoga poljoprivredne politike neizbježan instrument koji zemlje koriste kako bi usmjerile razvoj i fizičkoga i ljudskog kapitala u sektoru poljoprivrede.

Poljoprivredni sektor, međutim, karakterizira i posebna vrsta rizika koji u odsustvu sistema zaštite od gubitaka može poništiti pozitivan efekt dobrih poljoprivrednih politika. Poljoprivreda je izložena utjecajima prirode koji su teško predvidivi i koji ovaj sektor čine izrazito nesigurnim. Osiguranje poljoprivredne proizvodnje često je jedini način da se poljoprivredni proizvođači, barem djelomično, zaštite od potencijalnih štetnih utjecaja uzrokovanih sve vidljivijim klimatskim promjenama. Kultura osiguravanja poljoprivredne proizvodnje, također, različita je u zemljama s različitim nivoom razvoja, pa se tako u mnogim siromašnijim zemljama svijeta plaćanje premije osiguranja smatra luksuzom koji mnogi mali i siromašni farmeri ne mogu sebi priuštiti.

Ovaj rad je kratak osvrt na postojeće modele osiguranja u poljoprivredi u zemljama s različitom tradicijom i kulturom osiguranja, različitim razvojnim prilikama i različitim mogućnostima poljoprivrednika da učestvuju u programima osiguranja. Cilj mu je da ukaže na bitnost osiguravanja poljoprivredne proizvodnje, ali i da naglasi posebno važnu ulogu vladinih institucija i javnog sektora u kreiranju uspješnih modela osiguravanja u poljoprivredi.

1 *Bosnia and Herzegovina Recovery Needs Assessment (Floods 14 – 19 May 2014)*, Delegacija EU u BiH, reliefweb.int.

2 Vanjskopolitička inicijativa BH, Sistem zaštite i sigurnosti od prirodnih i drugih nepogoda u Bosni i Hercegovini, dostupno na <http://www.vpi.ba/novost/9617/sarajevo-august-2012.-sistem-zastite-od-elementarnih-nepogoda>.

3. Šta je poljoprivredno osiguranje

S obzirom na to da sektor poljoprivrede karakterizira visok nivo sistemskog rizika koji se ne može jednostavno otkloniti, osiguranje je jedini način da se do neke mjere spriječe veliki gubici prihoda u poljoprivredi. U osnovi, osiguranje u poljoprivredi je strategija prebacivanja rizika s poljoprivrednika na osiguranje, a cijena za prijenos rizika od gubitka plaća se u vidu premije. U poljoprivrednom sektoru mogu se osiguravati sve vrste aktivnosti, ali se uglavnom najveći dio premija na globalnom nivou odnosi na usjeve i plodove, na koje otpada oko 90% prikupljenih premija na svjetskom nivou. Kada je geografska disperzija premija u pitanju, najveći dio premija se odnosi na SAD i Kanadu, dok je Europa na drugom mjestu sa 17% učešća, a nakon nje je Azija sa oko 15% učešća za 2007 godinu (World Bank, 2008). Jedan trend je važan spomena – prema podacima Svjetske banke iz 2008. godine bilježi se rapidan rast globalnih premija u periodu od 2005. do 2008. godine, i to s osam milijardi na 18,5 milijardi dolara godišnje. Ovo direktno ukazuje na porast ranjivosti sektora poljoprivrede vjerovatno usljed posljedica globalnih klimatskih promjena i drugih šokova na međunarodnom tržištu poljoprivrednih proizvoda.

Kao što poljoprivredni sektor nije tipičan, tako i osiguranje aktivnosti u njemu podliježe određenim netipičnostima za sektor osiguranja. Ovdje se misli na sve aktivnije učešće vlada i njihovih institucija u kreiranju sistema podrške modelima osiguranja u poljoprivredi. Najčešći oblik učešća vlada i javnih institucija ogleda se u djelimičnom ili potpunom finansiranju premija osiguranja. Iako je sektor osiguranja u osnovi privatni sektor, učešće javnog sektora u disperziji rizika u poljoprivredi često se objašnjava činjenicom da čak i kada tržišna ekonomija funkcioniра u drugim sektorima, tržište u poljoprivredi ima tendenciju da ne funkcioniра, i to iz razloga koji su već navedeni a tiču se ranjivosti sektora i generalnih problema s nedostatkom kapitala u ovom sektoru (Stiglitz, 1987). Osim toga, problemi monitoringa aktivnosti u poljoprivredi koji često dovode do oportunog ponašanja poljoprivrednika i teškoće s reosiguranjem poljoprivrednog osiguranja dodatno destimuliraju prisustvo komercijalnih osiguravajućih društava.

Postojanje sistemskog rizika koji prijete da istovremeno ugrozi veliki broj ekonomskih, proizvodnih jedinica, platforma je u kojoj vlada pronalazi prostor da indirektno na sebe preuzme dio rizika od gubitka. Osim toga, s obzirom na visok nivo rizika i moguću učestalost situacija koje mogu imati negativne posljedice po prihode u poljoprivredi, poput tuče, grada, suše, poplava i slično, komercijalna osiguranja nemaju interes da osiguraju poljoprivredne proizvođače od posljedica prirodnih katastrofa. Ako se i pojave komercijalna osiguranja koja će ih osigurati u slučaju navedenih prirodnih katastrofa, onda su premije obično previsoke za individualne poljoprivrednike, posebno u siromašnijim zemljama. Evidentno je, dakle, da postoji dio tržišta koji je nepopunjen zbog nepostojanja komercijalnog interesa. U ovakvim situacijama sasvim je prirodno da vlade, želeći zaštititi nivo prihoda u poljoprivredi, ali i održati produktivnost ekonomije na određenom nivou, učestvuju u finansiranju dijela premije za osiguranje.

Pa ipak, i pored učešća vlada u sufinansiranju premija, veći dio proizvođača u nerazvijenim zemljama ne osigurava svoje proizvode primarno zbog nedostatka kulture osiguravanja,

odnosno nerazumijevanja koristi koja proizlazi iz osiguravanja, posmatrajući premije kao trošak koji se samo u rijetkim situacijama može isplatiti. Osim toga, važno je napomenuti kako je za uspješnost modela osiguranja neophodno da vlade razviju infrastrukturu za procjenu rizika u poljoprivredi, poput baza podataka s informacijama o vremenu i prirodnim nepogodama, kako bi i poljoprivrednici i osiguranja imali alate pomoću kojih mogu procijeniti stepen rizika izloženosti određenim prirodnim nepogodama. Učešće vlada u sistemu podrške osiguravanju poljoprivredne proizvodnje također podrazumijeva i postojanje zakonskog okvira i kvalitetnih mehanizama monitoringa u poljoprivredi kojima bi se regulirala pitanja iz ove oblasti i minimizirala mogućnost oportunog ponašanja.

4. Modeli osiguranja u svijetu: pregled

Dosadašnje prakse u oblasti osiguranja u poljoprivredi mogu se razvrstati u tri osnovna modela podrške osiguranju u poljoprivredi, i to:

1. *potpuno vlasništvo države*: podrazumijeva jaku podršku države, ali i monopoliziran plasman osiguranja; veliki budžetski teret za državu, ali i dobra penetracija tržišta;
2. *javno-privatno partnerstvo*: pokazalo se kao do sada najuspješniji model osiguranja jer podrazumijeva razumnija fiskalna izdavanja i omogućava postepeno povećanje penetracije tržišta;
3. *komercijalni pristup*: nepostojanje fiskalnih troškova, ali relativno niska penetracija tržišta; dominiraju komercijalni kriteriji.

Svjetska banka je 2008. godine uradila sveobuhvatno istraživanje tržišta poljoprivrednog osiguranja u 65 država koje nude neku formu osiguranja u poljoprivredi. Bosna i Hercegovina nije bila dijelom ovog istraživanja iz prostog razloga što do sada nismo razvili nikakav sistematski pristup osiguranju u poljoprivredi. Ovo su neki od nalaza toga istraživanja:

- 104 zemlje svijeta imaju određenu vrstu programa osiguranja u poljoprivredi;
- više od 90% globalnih premija dolazi iz razvijenih zemalja gdje važnu ulogu igraju komercijalna osiguranja, dok se osiguranja u manje razvijenim zemljama uglavnom pribavljaju preko zadruga i poljoprivrednih udruženja;
- oko 80% programa osiguranja funkcioniра na volonterskoj osnovi iako je u porastu trend obaveznog osiguranja pri uzimanju poljoprivrednih kredita;
- više od dvije trećine zemalja iz posmatranog uzorka nude subvencioniranje premija osiguranja kao vid podrške vlade; podrška vladinog sektora značajnija je u razvijenim zemljama nego u nerazvijenima; podrška vladinog sektora direktno je u vezi s penetracijom tržišta ovom vrstom osiguranja, što znači da je penetracija veća u visoko razvijenim zemljama poput SAD-a i Kanade;
- pored subvencioniranja premija, vlade se odlučuju i za drugačije vidove podrške, poput investiranja u istraživanje i razvoj proizvoda (u 41% zemalja); razvoj zakonske regulative za sektor

osiguranja (u 51% zemalja); reosiguranje u poljoprivredi (u 32% zemalja); subvencioniranje administrativnih i operativnih troškova (u 16% zemalja).

Evropska komisija je 2006. godine napravila detaljnu studiju o poljoprivrednom osiguranju u Evropi. U pristupu menadžmentu rizika u poljoprivredi studija razlikuje mjere koje mogu poduzeti poljoprivrednici diferenciranjem proizvodnje, te različite mjere podjele rizika (tzv. *risk-sharing* strategije). Na teritoriji zemalja Evropske unije postoji nekoliko pristupa smanjenju rizika od gubitaka: putem nacionalnih programa podrške, podrškom udruživanju poljoprivrednika na regionalnoj osnovi i klasičnim poljoprivrednim osiguranjem. Pregled osnovnih modela dat je u *Tabeli 1*. Iz nje je vidljivo da samo dvije zemlje članice EU-a imaju obavezno osiguranje koje u dobrom dijelu podržava i javni sektor subvencijama premija, a riječ je o Grčkoj i Kipru. Španski model privatno-javnog partnerstva smatra se daleko najuspješnijim jer na najoptimalniji način disperzira rizik između aktera iz privatnoga (osiguravajuća društva), javnoga i realnog sektora (poljoprivrednika).

Tabela 1

Pregled modela osiguranja u poljoprivredi u izabranim zemljama članicama EU-a

Zemlja	Osiguranje od jednog rizika	Kombinirano osiguranje
Austrija	PS	PS
Belgija	P	
Bugarska	P	P
Kipar	GC	GC
Češka	PS	PS
Finska	P	P
Njemačka	P	
Grčka	G	GC/GS/G
Mađarska	P	P
Italija	PS	PS
Rumunija	PS	PS
Slovenija	PS	P
Španija	PS	PS
Švedska	P	P

Legenda

P: privatno
PS: privatno i dijelom subvencionirano
G: javno
GS: javno i dijelom subvencionirano
GC: javno i obavezno

Izvor: *European Commission (2006), Agricultural Insurance Schemes*

Izvještaj Evropske komisije o modelima poljoprivrednog osiguranja također naglašava razliku među članicama Unije prema nivou učešća vlade u subvencioniranju premija. U Italiji se, naprimjer, subvencionira 67% premije, u Španiji oko 49%, u Austriji oko 46%, u Kipru oko 50%. Generalni trend na globalnom nivou, a posebno u zemljama u razvoju od 1990-ih, jeste promjena s javno subvencioniranih modela osiguranja ka tržišnim modelima osiguravanja poljoprivrede.

Različiti su nivoi penetracije tržišta osiguranja. Danska, recimo, ima ponajveći nivo penetracije u Evropi, i to s gotovo 85% osiguranih obradivih površina, dok u Bugarskoj, u kojoj je osiguranje obavezno za dobivanje poljoprivrednih poticaja, penetracija tržišta se kreće oko 52%. Zemlje u regiji, posebno Hrvatska i Srbija, bilježe izrazito mali procent penetracije tržišta, s tim da nijedna od te dvije zemlje nema pouzdane podatke o tome koliko poljoprivrednika koristi poljoprivredno osiguranje. Tako se prema određenim procjenama penetracija osiguranja u Hrvatskoj kreće tek oko 4%,³ dok se taj procent u Srbiji kreće između 5 i 10%.⁴ Čak 80% poljoprivrednika u Hrvatskoj osiguranje smatra neisplativim.⁵ U obje ove zemlje prosjek pokrivenosti poljoprivrednih gazdinstava osiguranjem puno je manji od prosjeka u drugim evropskim zemljama. Ni Evropska unija, međutim, nema jedinstven pristup menadžmentu rizika u poljoprivredi; u toj oblasti svaka zemlja uređuje i vodi svoje politike osiguranja zavisno od važnosti koju pridaje sektoru poljoprivrede. Iz situacije u regiji se može pretpostaviti da situacija u BiH, kada je u pitanju osiguranje poljoprivredne proizvodnje, nije ništa bolja. Za sada ne postoje zvanični podaci iz kojih bi se mogla napraviti procjena pokrivenosti poljoprivrednog sektora osiguranjem.

U *Tabeli 2* navedene su osnovne karakteristike triju najčešćih modela osiguranja u poljoprivredi zajedno s primjerima zemalja u kojima se provode. Vidljivo je da se u segmentu privatno-javnog partnerstva involviranost vladinih institucija u kreiranje modela osiguranja kreće od više kontrole kroz dizajn politika do jednostavnog učešća u subvencioniranju premije. Iskustva su, međutim, pokazala da samo subvencioniranje premije ne može dovesti do značajnijeg povećanja penetracije tržišta ovim oblikom osiguranja. Najuspješnijima su se pokazali oni modeli u kojima je vlada aktivno uključena u dizajniranje politika, ali i jačanje institucionalne infrastrukture u poljoprivredi kreiranjem jasnih i transparentnih metodologija za procjenu rizika i jačanjem savjetodavnih službi u poljoprivredi.

3 <http://www.svijetosiguranja.eu/hr/clanak/2013/10/hrvatska-dobiva-kartu-poljoprivrednih-rizika,361,11826.html> .
4 <http://www.sveoosiguranju.rs/?page=394> .
5 <http://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/osiguranje-usjeva-dio-je-programa-ruralnog-razvoja/11637/> .

Tabela 2
Institucionalni okvir osiguranja u poljoprivredi

Vrsta modela	Karakteristike	Primjeri
Osiguranje od strane javnog sektora	Vlada kao nosilac osiguranja s monopolom na tržištu	a) Kanada: 10 regionalnih osiguravajućih kompanija ima podršku federalne vlade; b) Kipar: jedno državno osiguravajuće preduzeće pri Ministarstvu poljoprivrede
Komercijalno osiguranje bez učešća vlade	Privatno komercijalno osiguranje	a) Australija: 15 privatnih kompanija dominira tržištem; b) Argentina: 29 privatnih kompanija pokriva tržište osiguranja u poljoprivredi
Privatno-javna partnerstva	1. Nacionalna osiguravajuća firma pravi partnerstvo s vodećom osiguravajućom komercijalnom firmom	a) Agroseguro fond u Španiji b) Tarsim Pool (Turska)
	2. Otvoreno tržište na kojem nastupaju komercijalne firme, ali vlada drži određeni nivo kontrole kroz dizajn politika i učešće u premijama	a) Portugal: SPAC shema osiguranja s učešćem 15 privatnih kompanija b) SAD: učešće 17 privatnih kompanija
	3. Otvoreno tržište na kojem nastupaju komercijalne firme, ali s nižim stupnjem kontrole i uloga vlade se uglavnom svodi na subvencioniranje premija	Brazil, Francuska, Italija, Meksiko, Ruska Federacija

Izvor: World Bank (2010), *Government Support to Agricultural Insurance: Challenges and Options for Developing Countries*

5. Umjesto zaključka

Osiguranje poljoprivredne proizvodnje trebalo bi da bude dio sveobuhvatne strategije razvoja poljoprivrede. Rizici se razlikuju od jedne zemlje do druge, od većih farmi do manjih i nemoguće je napraviti generaliziran pristup osiguranju koji bi svuda proizveo iste ili slične rezultate. Ovo krajnje tehničko pitanje se stoga mora sagledati i u okviru fiskalnih politika pojedinih zemalja te bitnosti sektora poljoprivrede. Ono što je sigurno jeste da uspješno osigurana poljoprivredna proizvodnja može smanjiti nepredvidivost sektora i modernizirati pristup u bavljenju poljoprivredom.

Nekoliko je osnovnih preporuka:

- u Bosni i Hercegovini se mora raditi na razvijanju kulture osiguranja; treba raditi na razvijanju svijesti o bitnosti osiguravanja proizvodnje, što dodatno može profesionalizirati sektor poljoprivrede;
- potrebno je detaljno istražiti tržište u BiH te osmisliti inovativne programe osiguranja koji bi na adekvatan način promovirali saradnju između privatnoga i javnog sektora, i to kroz model privatno-javnih partnerstava;
- osmisliti i implementirati pilot-projekt osiguranja;
- organizirati edukaciju svih relevantnih aktera o bitnosti osiguravanja proizvodnje, posebno s malim farmerima koji čine stup poljoprivrednog sektora Bosne i Hercegovine.

IZVORI

Cervantes-Godoy, D. and J. Dewbre (2010), *Economic Importance of Agriculture for Poverty Reduction*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 23, OECD Publishing.

European Commission (2006), *Agricultural Insurance Schemes*, dostupno na http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/summary_en.pdf.

Stiglitz, J. (1987), *Some theoretical aspects of agricultural policies*, The World Bank Research Observer, Vol.2 (1), pp. 43-60.

Vanjskopolitička inicijativa BH (2012), *Sistem zaštite i sigurnosti od prirodnih i drugih nepogoda u Bosni i Hercegovini*.

World Bank (2010), *Government Support to Agricultural Insurance: Challenges and Options for Developing Countries*.

O VPI BH: Vanjskopolitička inicijativa BH (VPI BH; www.vpi.ba) je domaća nevladina i neprofitna organizacija, osnovana 2004. godine u Sarajevu, posvećena promišljanju međunarodnih odnosa i euro-atlanskih integracijskih procesa BiH. Cilj VPI BH je, pružiti pomoć državnim institucijama pri otkrivanju slabosti i promociji vrijednosti prisutnih u tim procesima, radi povećanja efikasnosti bh. institucija u ispunjavanju predstojećih obaveza.