

Проф. др Владимир Чоловић¹
Доц. др Нада Живановић²

СУБВЕНЦИЈЕ У ОСИГУРАЊУ ПОЉОПРИВРЕДЕ

Апстракт

Осигурање пољопривреде има велики значај за сваку земљу, без обзира шта представља предмет осигурања у оквиру ове области. Но, без подршке државе, пољопривредни произвођачи не би, увек, могли да издвоје средства за осигурање, обзиром на висину премија осигурања, као и на ризике који су у пољопривреди теško предвидиви. Осигурање пољопривреде представља само један семенити заштитни ове делатности. Сигурно је да држава мора да дефинише и друге моделе заштитне, како би се заштитила и повећала пољопривредна производња. Но, што се тиче осигурања пољопривреде, сигурно је да висина премија и њено субвенционисање зависе од многа фактора. Ти фактори су следећи: предмет осигурања (усеви, животиње, итд.), величина пољопривредних површина које се осигуравају, ризици, заштитом да ли је осигураник физичко (као и предузетник) или правно лице, као и вредности пољопривредних производа који су предмет осигурања. У раду се анализирају различити модели субвенционисања осигурања пољопривреде у појединим земљама ЕУ, као и у САД, а посвећује се пажња и акту који је донесен у републици Србији, а који регулише управљање ризицима у пољопривреди преко субвенционисања премије осигурања.

Кључне речи: осигурање, пољопривреда, премија, субвенционисање, ризик.

¹ Редовни професор, научни саветник; Правни факултет Универзитета Унион Београд;

² mail: vladimir.colovic@pravnofakultet.edu.rs; <https://orcid.org/0000-0002-2016-1085>.

Доцент; Правни факултет за привреду и правосудје, Универзитет Привредна академија, Нови Сад; mail: nada.zivanovic@pravni-fakultet.info.

УВОД

Осигурање у области пољопривреде представља посебан изазов и за осигураваче и за осигуранике у свакој земљи. За осигураваче, ова врста осигурања може представљати и оптерећење, имајући у виду могућност настанка штета великих размера. Такође, за осигуранике, односно пољопривредне произвођаче, веома је важна заштита коју им држава пружа, како би се заштитили усеви, плодови, животиње, итд.³ Због тога је веома битно које ће производе осигурања да им понуде осигуравачи и по којој цени. Такође, веома је битна и помоћ државе. Она се, пре свега, може састојати у субвенцијама које се односе на плаћање премија осигурања, али и у другим моделима помоћи који се односе на развој пољопривреде. Важност субвенција, као и осталих врста помоћи пољопривредним произвођачима је важна због непредвидивих и високих ризика чија реализација може изазвати велике губитке. Један од већих проблема везаних за постојање ризика, јесте његово умножавање, које представља, не само, повећање броја ризика, већ и повећање величине ризика.⁴ Иначе, према значају ризика, прави се разлика између обавезног, пожељног и доступног осигурања. Ова подела је значајнија за осигураника, јер он не може да осигура све ризике. Због тога осигуравач нуди одговарајуће производе осигурања у зависности од предмета осигурања и врсте ризика. Што се тиче обавезног осигурања, оно обухвата ризике који се морају осигурати, као и ризике са катастрофалним последицама који угрожавају опстанак осигураника. У пожељно осигурање спадају ризици који могу да проузрокују озбиљне штете, које осигураник не може да „покрије” својим средствима. Најзад, доступно осигурање обухвата оне ризике који се могу „покрити”, ако се реализују из сопствених средстава.⁵

³ Vladimir Čolović, Nataša Mrvić Petrović, „Crop insurance – risk and models of insurance”, *Economics of Agriculture* 3/2014, стр. 561.

⁴ Владимир Чоловић, „Примена пројекта „Солвентност II” и мере које су предвиђене у Закону о осигурању Србије у случају непримене правила о управљању ризиком”, *Зборник радова са међународној научној скупи „Осигурање и накнада штете”* (ур. Здравко Петровић и Наташа Мрвић Петровић), Златибор 2013., стр. 29.

⁵ Светлана Ивановић, „Управљање ризиком и осигурање”, *Индустрија* бр. 1-2/2003, Београд 2003., стр. 79

Ми ћемо говорити о субвенцијама у осигурању пољопривреде које се у великом броју земаља, па и у Србији односе на помоћ у плаћању премија осигурања. Са једне стране, пољопривредни произвођач, односно осигураник, може да издвоји одређену суму за делимично или потпуно ублажавање ефеката који доводе до губитака у пољопривреди. Са друге стране, осигуравачи морају да воде рачуна о односу премије осигурања и осигуране суме у односу на ризик, како би се постигло оптимално осигурање, са становишта њиховог пословања, односно како би постигли редовну исплату штета. Најзад, држава мора да дефинише мерила, како би пружила помоћ пољопривредним произвођачима, која зависе од расположивих средстава, односно од висине буџета, као и од важности предмета заштите за саму државу.

У раду ћемо анализирати неке од начина субвенционисања премија осигурања у земљама ЕУ, као и у САД. Такође, посветићемо пажњу и акту који регулише наведену област у Републици Србији.

1. НАЧИНИ СУБВЕНЦИОНИСАЊА ОСИГУРАЊА ПОЉОПРИВРЕДЕ У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА ЕУ

Пре него што посветимо пажњу моделима субвенционисања осигурања пољопривреде у неким земљама ЕУ, осврнућемо се на процену губитака у овој области. Наиме, дефинисање елемената који су битни за процену губитака у пољопривреди су веома важни код осигурања у овој области, пре свега за осигураваче. Први елемент је тачна процена величине евентуалног губитка у односу на очекиване приходе пољопривредног произвођача. Процена овог елемента зависи од много фактора, као што су ранији приноси, обим средстава која су уложена, ризици који прете, итд. Други елемент, који је веома битан, управо за одређивање премије осигурања, јесте учесталост губитака, односно штета. Може се одредити и период у којем ће се проценити број штета. Трећи се односи на процену реалности стварног губитка који се очекује у једној години. Опет, наведено зависи од насталих губитака у ранијем периоду. Затим, четврти елемент се односи на износ средстава које је потребно издвојити, како би се ублажила реализација ризика. Овде морамо имати у виду да је веома важно да се утврди и стратегија управљања ризицима, како би се обезбедила заштита од губитака, као и тачан износ средстава које

пољопривредни произвођач мора да издвоји, како би та стратегија била успешно реализована.⁶

Што се тиче земаља ЕУ, морамо, прво, рећи да је подршка бројних фондова ЕУ допринела повећању броја закључених уговора о осигурању у пољопривреди, како би се ублажиле последице насталих ризика у области пољопривреде. Европска комисија кроз мере за рурални развој нуди следеће инструменте за управљање ризицима у пољопривреди: субвенционисано осигурање усева, узајамне фондове осигурања и инструменте за стабилизацију прихода. Већина чланица ЕУ има класичан систем осигурања, затим осигурање од једног или више климатских ризика, као и осигурање приноса усева. Ради се углавном о добровољним, односно приватним осигурањима, док је, на пример, у Грчкој и на Кипру ова врста осигурања јавна и обавезна. Иначе, степен развијености система осигурања у области пољопривреде зависи од нивоа ризика који варира од државе до државе. У неким државама је осигурање унапред субвенционисано, односно држава издваја средства за плаћање премија, док се у другим помоћ пољопривредницима даје, тек, кад настане штета, тако да овде не постоји субвенционисање осигурања. На пример, у Холандији и Немачкој, сваке године пољопривредници се суочавају са великим интензитетом киша и олуја, а либералне владе немају слух да подрже осигурање у овој области. Са друге стране, у Мађарској и Пољској се често суочавају са ризицима од болести животиња, као што су афричка свњска куга или птичји грип, а увеле су обавезно осигурање још пре уласка у ЕУ.⁷ Након увођења субвенционисања осигурања пољопривреде у Пољској, ову врсту осигурања уговарају велика и средња домаћинства којима климатски ризици могу узроковати финансијске тешкоће. Но, мала привреда, иако постоје државне субвенције, још увек нема потребу за ширим осигурањем усева.⁸ Поменућемо и Бугарску, у којој осигурање пољопривреде није обавезно, али се, као услов за добијање субвенција од стране државе, поставља закључење уговора о осигурању у овој области. Ипак, постоје чланице ЕУ у којима се субвенционисање не условљава

⁶ Vincent H. Smith, Myles Watts, *Index Based Agricultural Insurance in Developing Countries: Feasibility, Scalability and Sustainability*, Monograph published electronically by the Bill and Melinda Gates Foundation, November 2009, стр. 4-5, доступно на: <https://d4o52087pnd5x.cloudfront.net/posters/docs/gatesopenres-182394.pdf>, 2. 3. 2024.

⁷ Маја Петрач, Крунослав Змаић, Тихана Судрић, David Kranjac, Lucija Bencarić, „Osiguranje kao instrument upravljanja rizikom u poljoprivrednoj proizvodnji Republike Hrvatske”, *Agroeconomia Croatica* 12:2022 (2) 98-107, стр. 99.

⁸ Petrač *et. al.*, стр. 102.

закључењем осигурања. Но, развијеност осигурања у овој области зависи и од свести осигураника, односно пољопривредника, који морају да схвате значај закључења ове врсте осигурања и корист коју могу да имају.⁹

Углавном, пољопривредна индустрија и индустрија осигурања заједнички уочавају потребу за увођењем ефикасног система осигурања пољопривреде. Но, неопходно је комбиновати утицај државе и осигуравајућих друштава. У неким државама се законима дефинише забрана да се из фондова за елементарне непогоде надокнади штета која је могла бити осигурана.¹⁰ Ипак, иако се у многим земљама субвенционису премије, осигурање пољопривреде је и даље недовољно развијено. Наиме, удео осигурања пољопривреде је у укупној премији неживотних осигурања мали. Нпр. у суседној Хрватској износи нешто мање од 4%. Слична ситуација је и у другим чланицама ЕУ, што упућује на закључак да високо субвенционисање премија осигурања пољопривреде није довољно за развој ове врсте осигурања.¹¹

У многим земљама је један од основних услова финансирања осигурања пољопривреде од стране државе, односно субвенционисања премије, претходно закључено осигурање од стране пољопривредног произвођача, како би држава имала увид у врсту осигурања и покриће¹². Морамо, одмах, рећи да наведено представља опасност, уопште, за заштиту пољопривреде путем осигурања, имајући у виду да ће се често десити да пољопривредни произвођач нема довољно средстава за плаћање премије.

Иначе, постоји неколико основних начина субвенционисања премија у осигурању пољопривреде. На првом месту, директно субвенционисање премија, затим, индиректно субвенционисање за покривање трошкова код ове врсте осигурања, затим финансирање губитака, као и покривање премија реосигурања. Неке земље обезбеђују субвенционисање дела

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Petrač *et. al.*, *op. cit.*, стр. 99.

¹¹ Petrač *et. al.*, *op. cit.*, стр. 104.

¹² Владан Манић, „Осигурање у пољопривреди: Улога јавног сектора, индустрије осигурања и правци развоја”, Други пољопривредни форум „Храна за Европу – у сусрећ новој ситрајшеји развоја агропривреде Србије”, Панел 4: Осигурање у пољопривреди: предуслов за сигурније пословање, Суботица 11. -13. октобар 2012., сл. 14; Владимир Чоловић, „Осигурање пољопривреде од елементарних непогода”, Зборник радова *Елементарне непогоде и ванредне ситуације*, Интермекс, Институт за упоредно право, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2014., стр. 95.

премије осигурања, а неке, као САД и Канада, обезбеђују покривање вишеструких опасности које су везане за остваривање ризика.¹³ Држава може да понуди и више програма у области осигурања пољопривреде, на начин, да један програм може да утиче на извршење другог, итд.¹⁴ Бележимо и различите проценте покривања премија осигурања пољопривреде у чланицама ЕУ. То зависи и од предмета осигурања. У Италији проценат субвенције износи 64% од тоталне премије, као и кад је у питању премија за осигурање од вишеструких ризика за осигурање приноса. У Шпанији држава покрива 49% премије осигурања. У Аустрији 46%, а ако се ризици везују за мраз и град, онда се покрива 50% премије. У Чешкој се покрива 30% премије осигурања за осигурање усева. У Словенији се субвенционира 30 до 50% премије за основне ризике. На Кипру 50% за све ризике.¹⁵

А што се тиче података колико је обрадивих површина покривено осигурањем, ту је, такође, различита ситуација у ЕУ. У Данској је осигурано 85% укупно обрадивих површина. Иначе, Данска условљава своје пољопривреднике са обавезним учешћем у основаном Фонду за катастрофалне штете, из којег се, у случају остварења штетног догађаја, и надокнађују настале штете. У Аустрији осигурано чак 78%, а у Шведској 60% од укупне обрадиве површине.¹⁶

2. МОДЕЛИ СУБВЕНЦИОНИСАЊА ТРЖИШТА ОСИГУРАЊА ПОЉОПРИВРЕДЕ

По једној студији Светске банке, која је обухватила стање у овој области у 65 држава, постоји пет модела државне помоћи и подршке у области осигурања пољопривреде. Наравно, на првом месту морамо навести субвенционисање премије осигурања. Затим, инвестирање у истраживање и развој услуга осигурања пољопривреде, Треће, посебно

¹³ Vincent H. Smith, Joseph William Glauber, "Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where Are We Going?", *Applied Economic Perspectives and Policy*, 2012., vol. 34, no. 3, стр. 363.

¹⁴ Smith, Glauber, *op. cit.*, стр. 364.

¹⁵ Maria Belza Diaz-Caneja, Costanza G. Conte, Francisco J. Gallego Pinilla, Josef Stroblmair, Remo Catenaro, Christoph Dittmann, *Risk Management and Agricultural Insurance Schemes in Europe*, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Protection and Security of Citizen, Luxembourg 2009., стр. 16.

¹⁶ Манић, *op. cit.*, сл. 10.

обраћање пажње на развој законске регулативе у овој области. Осим тога, веома је битно посветити пажњу и реосигурању од стране јавног сектора. Најзад, један од модела помоћи од стране државе је и субвенционисање административних трошкова.¹⁷ Субвенционисање премија осигурања је највише присутно код осигурања биљне производње, што је и разумљиво обзиром на заступљеност ове врсте производње у пољопривреди. Али, кад говоримо о инвестирању у истраживање и развој услуга осигурања, онда морамо да наведемо да је оно најзаступљеније код осигурања стоке.¹⁸ Иначе, у овој студији изнесена су различита становишта о субвенционисању премије осигурања пољопривреде. Неки сматрају да су оне скупе и да могу довести до неефикасности, обзиром да не постоје успешна искуства са субвенцијама у светским окирима.¹⁹ Са друге стране, поједини сматрају да субвенционисање премија осигурања представља законску функцију државе. Наиме, у развијеним државама субвенционишу се премије код осигурања усева, како би се смањиле нестабилности везане за приход пољопривредних домаћинстава које су узроковане смањењем приноса због бројних ризика који су присутни код биљне производње. Кад говоримо о ставу да би премије осигурања биле веома високе за већину пољопривредника, када не би биле присутне субвенције од стране државе, неки аутори наводе пример Индије. Наиме, индијска влада је, још 2004. године, одлучила да се пољоприведницима повећају субвенције са 50 на 75 %, како би могли да закључе уговоре о осигурању, обзиром на повећање премија.²⁰

Но, ако би субвенционисање осигурања пољопривреде морали да посматрамо искључиво са становишта односа државе према осигурању, морали би да издвојимо три основна модела тржишта осигурања пољопривреде. Први који је потпуно контролисан од стране државе. Други, који почива на јавно-приватним партнерствима. И трећи, који представља чисто тржиште осигурања. Навешћемо неколико карактеристика за сваки од наведених модела.²¹ Што се тиче тржишта осигурања који је потпуно контролисан од стране државе, морамо рећи да се на овом тржишту бележи добра покривеност, односно велики број

¹⁷ Гордана Ђ. Радовић, „Инострана искуства у осигурању пољопривреде”, *Токови осигурања* 4/2020, стр. 85.

¹⁸ Радовић, 2020, *op. cit.*, стр. 85.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Радовић, 2020, *op. cit.*, стр. 86.

²¹ Čolović, Mrvić Petrović, *op. cit.*, стр. 565.

закључених осигурања. Али, такође код овог модела имамо и монополску позицију једног осигуравајућег друштва који је у државној својини или под контролом државе. Затим, код овог модела бележимо високе фискалне трошкове, као и постојање сличних услова осигурања код којих више доминира социјални елемент у односу на технички и комерцијални. Сматрамо да би овај модел морао да буде почетни у дефинисању развоја осигурања пољопривреде. Наиме, утицај државе на увођење обавезног осигурања пољопривреде може бити успешан само одређивањем једног осигуравајућег друштва под контролом државе које би контролисало успешност наведеног развоја. Но, овај модел садржи и многе мане, који се односе на недостатак конкуренције, одређивање високе премије осигурања, утицај државе на одређивање цене пољопривредних производа, итд. Што се тиче модела у коме доминира јавно-приватно партнерство, бележимо такође добру заступљеност ове врсте осигурања, затим конкуренцију у пружању услуга, доста реалније фискалне трошкове, а кад су у питању услови осигурања, више је присутан технички у односу на комерцијални елемент. Такође, код овог модела присутнија су приватна осигуравајућа друштва, а држава има задатак да осигура стабилност функционисања система ове врсте осигурања. Најзад, код овог модела је добро диверсификован портфељ осигурања. Код модела чистог тржишта осигурања бележимо мању заступљеност осигурања пољопривреде. Овај модел има низак ниво диверсификације ризика. Овде доминира комерцијални елемент у односу на технички. Затим, нема фискалних трошкова, али се не бележи ни нарочита стабилност функционисања система ове врсте осигурања.²² Код овог модела, све зависи од интереса осигураваача за бављење овом врстом осигурања, а тај интерес, такође, зависи и од дефинисања пољопривредне политике у једној земљи.²³

2. 1 Поједини примери модела субвенционисања осигурања пољопривреде

У различитим земљама се на различите начине субвенционише осигурање пољопривреде. Нпр., у Италији од 1974. године функционише субвенционисање преко фонда. Те године је успостављен "Fondo di Solidarietà Nazionale in Agricoltura" који има за циљ да обезбеди сред-

²² Радовић, 2020, *op. cit.*, стр. 87.

²³ Чоловић, 2014, *op. cit.*, стр. 89.

ства пољопривредницима, како би они могли ефикасно да управљају својим производним ризицима. Овај систем је током година развијан, док ЕУ није дефинисала смернице за пружање државне помоћи у области пољопривреде, које су обавезне и за Италију.²⁴ У Француској је 1964. године основан Национални гарантни фонд за пољопривредне штете и он је заједнички финансиран од стране буџета, као и од пореза који се наплаћивао на обавезне стандардне полисе осигурања које су закључивали пољопривредници.²⁵ Наравно, овај фонд је основан након неколико узастопних година у којима су владале такве временске прилике које су направиле велику штету у области пољопривреде.²⁶ Посветићемо пажњу и Шпанији, у којој је посебно дефинисан модел јавно-приватног партнерства у области пољопривреде.²⁷ Наиме, овај модел представља сарадњу сектора осигурања са министарствима пољопривреде и економије Шпаније. Године 1980. основан је „Agroseguro” који чине приватна осигуравајућа друштва, као и друштва која се баве реосигурањем. Посебно истичемо да се овде не ради о саосигурању, што значи да ризике појединачно покривају осигуравајућа друштва и реосигуравачи. „Agroseguro” представља једну од врста пула осигурања, односно асоцијацију приватних осигуравајућих компанија. Наиме, „Agroseguro” одређује стопе за производе осигурања који се презентују пољопривредницима по субвенционисаним ценама.²⁸ Затим, „Agroseguro” прописује посебне услове и тарифе осигурања, врши контролу канала продаје, наплату премије осигурања и обраду штета. Осим „Agrosegura”, у овом јавно-приватном партнерству учествује и агенција министарства пољопривреде „Enese”, као и државно предузеће „Concorsio de Compensacion de Seguros” које контролише министарство економије и које се бави реосигурањем вишка ризика код свих осигурања које пољопривредници закључе са осигуравајућим друштвима које су део „Agrosegura”.²⁹ Ово предузеће, осим улоге главног реосигуравача, има и улогу контролора обрађених штета. Агенција „Enese” доноси годишњи план осигурања у пољопривреди, учествује у одлучивању

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Geoffroy Enjolras, Fabian Capitano, Felice Adinolfi, „The demand for crop insurance: Combined approaches for France and Italy”, *Agricultural Economics Review* vol 13, 1/2012, стр. 7.

²⁶ Čolović, Mrvić Petrović, *op. cit.*, стр. 569.

²⁷ Манић, *op. cit.*, сл. 7.

²⁸ Smith, Glauber, *op. cit.*, стр. 364.

²⁹ Čolović, Mrvić Petrović, *op. cit.*, стр. 570.

о висини субвенције премије, координира сарадњу са удружењима пољопривредника, прописује опште услове осигурања и сарађује са „Agroseguram” у дефинисању планова за спровођење осигурања.³⁰

3. СУБВЕНЦИОНИСАЊЕ ОСИГУРАЊА ПОЉОПРИВРЕДЕ У САД

Кратко ћемо се осврнути на неке од начина субвенционисања осигурања пољопривреде у САД. Наиме, по једној студији у тој земљи, постоји много различитих начина за одређивање висине субвенција државе у осигурању усева. По тој студији издвојено је пет начина: - укупан број уписаних хектара; - укупан број хектара који су покривени осигурањем; - ниво укупних премија; - ниво укупних премија по јутру; - ниво укупних обавеза по ару. Начин на који ће се субвенционисати осигурање пољопривреде зависи и од тога где се налазе засади, као и о којој држави САД се ради.³¹ Да би се одредиле субвенције премије, односно њихова висина и да ли ће уопште доћи до давања од стране државе, неопходно је испитати и ниво потражње за закључењем осигурања и сам износ субвенција. Ниво субвенција може бити измењен, али се мора утврдити да ли је до тога дошло због саме промене политике према овој врсти осигурања или због промене у потражњи за осигурањем.³²

У сваком случају, већи ризик доводи до веће очекиване исплате штете, односно осигуране суме. Затим, веће осигуране суме доводе до одређивање већих укупних премија осигурања. И већа укупна премија осигурања доводи до већих субвенција истих. Веће субвенције могу подстаћи производњу усева у подручјима са већим ризиком. Нпр. производња соје и кукуруза је порасла у Северној Дакоти, док је производња памука и кукуруза порасла у Тексасу.³³ Овде можемо поставити питање, да ли је повећање субвенције у високоризичним регионима добра политика за помоћ осигурању пољопривреде. Наиме, зашто би пољопривредници у областима где постоји високи ризик за настанак

³⁰ Манић, *op. cit.*, сл. 8.

³¹ Erik J. O'Donoghue, „The Effects of Premium Subsidies on Demand for Crop Insurance”, *Economic Research Report Number 169 July 2014*, стр. 6.

³² O'Donoghue, *op. cit.*, стр. 8.

³³ Gary Schnitkey, Bruce Sherrick, Nick Paulson, Jonathan Coppess, Jim Baltz, Carl Zulauf, „Premium Support and Crop Insurance: An Analysis of the Proposed 4% Farmer-Premium Payment Cap”, *Farmdoc Daily*, University of Illinois, June 27, 2023, 5.

осигураног случаја добијали више субвенција од пољопривредника где је тај ризик нижи.³⁴

У 2019. години у САД премијске субвенције су износиле 6, 26 милијарди долара. Ниво покривености осигурањем је био 80%. Влада САД оправдава коришћење субвенција премија осигурања као неопходног средства за повећање закључених осигурања усева. Постоје и критике оваквог начина помоћи пољопривредницима, које се односе на то да субвенције премија представљају само још једно средство прерасподеле прихода са пореских обвезника на пољопривреднике. Но, кључни разлог за овакву политику субвенција се односи и на смањење негативне селекције, односно повећање тачности премијских стопа и елиминацију *ad hoc* програма плаћања катастрофалних штета.³⁵ Иначе, Федерални програм САД осигурања усева датира још од 1938. године. После низа фаза експериментисања са програмима и измена програма, донесен је Савезни закон о осигурању усева 1980. године који је и увео субвенционисање премија као нови облик покрића полиса осигурања.³⁶

4. СУБВЕНЦИОНИСАЊЕ ПРЕМИЈА ОСИГУРАЊА ПОЉОПРИВРЕДЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У Републици Србији се осигурању пољопривреде не поклања потребна пажња, па је оно на ниском нивоу. Поставља се питање, због чега је тако. Разлог, пре свега, налазимо у недовољној развијености пољопривреде, уопште. А, један од узрока је и диспаритет цена пољопривредних и индустријских производа, што датира још из доба СФР Југославије.³⁷ Осим тога, разлози су и нерешен проблем финансирања пољопривреде, неадекватна аграрна политика, непостојање довољне државне подршке, неадекватни услови на банкарском тржишту, неуређеност тржишта пољопривредних производа, као и робних берзи, недовољно удруживање пољопривредних произвођача, као и неповољна демографска структу-

³⁴ Schnitkey *et. al.*, *op. cit.*, стр. 8.

³⁵ Charlampos Mavroutsikos, Konstantinos Giannakas, Cory Walters, The role of premium subsidies in crop Insurance, Plos one, April 13, 2021, доступно на: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0250129>, 2. 3. 2024.

³⁶ Mavroutsikos *et. al.*, *op. cit.*

³⁷ Гордана Ђ. Радовић, „Осигурање пољопривреде као могуће обавезно осигурање у Србији”, *Токови осигурања* 4/2016, стр. 18.

ра, ³⁸ мала величина пољопривредних поседа (у просеку 4, 5 ха), итд. Све наведено утиче на малу платежну способност пољопривредних произвођача и смањено интересовање за осигурање. ³⁹

Ми ћемо посветити пажњу једном акту који је донесен 2023. године, што значи да се у нашој земљи увиђа потреба за јасним дефинисањем начина на који држава може да помогне пољопривредним произвођачима. Ради се о акту који ближе регулише питање субвенција осигурања пољопривреде, а који је донесен на основу Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју. ⁴⁰ У питању је Правилник о подстицајима за управљање ризицима кроз премију осигурања усева, плодова, вишегодишњих засада, расадника и животиња (даље: Правилник)⁴¹, који ближе дефинише врсте подстицаја, програме који се односе на унапређење конкурентности који се односе на осигурање, затим услове и начине остваривања права на подстицаје, као и максималне износе подстицаја по врстама, као и по лицу које испуњава услове за добијање подстицаја. ⁴² Правилник дефинише следеће врсте подстицаја: 1. за осигурање ратарских култура, 2. за осигурање повртарских култура 3. за осигурање воћарских култура, винове лозе и хмеља 4. за осигурање расадника и младих вишегодишњих засада пре ступања на род и 5. за осигурање животиња. ⁴³ Можемо рећи да је Правилник обухватио све или већину врста осигурања пољопривреде. Осим тога, Правилник је дефинисао и максималне износе подстицаја по врстама осигурања: - за ратарске културе – 100. 000 динара; - за повртарске културе – 500. 000 динара; - за воћарске културе, винову лозу и хмељ – 1. 000. 000 динара; - за расаднике 500. 000 динара; - за животиње – 2. 000. 000 динара. Но, укупан износ подстицаја за осигурање свих култура јесте 2. 500. 000 динара. ⁴⁴

Право на подстицаје премија осигурања могу остварити: физичко лице које је носилац комерцијалног породичног пољопривредног газ-

³⁸ Све више старачких пољопривредних домаћинстава.

³⁹ Радовић, 2016, *op. cit.*, стр. 19

⁴⁰ Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, *Службени гласник Републике Србије* бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016, 35/2023 и 92/2023.

⁴¹ Правилник о подстицајима за управљање ризицима кроз премију осигурања усева, плодова, вишегодишњих засада, расадника и животиња, *Службени гласник Републике Србије* бр. 54/2023, 87/2023 и 89/2023.

⁴² Члан 1 Правилника.

⁴³ Члан 3 Правилника.

⁴⁴ Члан 15, ст. 2 Правилника.

динства, предузетник и правно лице. Та лица морају бити уписана у Регистар пољопривредних газдинстава, затим она морају бити у активном статусу и морају имати обновљену регистрацију за текућу годину. Да би наведена лица могла да остваре право на подстицаје, морају да, у периоду од 16. новембра претходне године до 15. новембра текуће године закључе уговор о осигурању којим су обухваћени ризици који су дефинисани општим и посебним условима осигурања, а који се односе на наведене врсте осигурања.⁴⁵ Подносилац захтева за одобрење права на подстицаје ће остварити исто, ако по редоследу подношења наведених захтева постоје расположива средства за одобрење тих права у оквиру укупних средстава који су дефинисани у јавном позиву.⁴⁶ Министарство пољопривреде, односно Управа за аграрна плаћања расписује јавни позив за подношење наведених захтева, који садржи податке о висини укупних расположивих средстава по том јавном позиву, затим рокове за подношење захтева као и друге податке. Управа за аграрна плаћања опредељује средства по једном јавном позиву у оквиру укупних расположивих средстава за одобрење подстицаја посебним прописом којим се уређује расподела тих средстава.⁴⁷

Наведене одредбе Правилника су најважније са становишта регулисања субвенција осигурања пољопривреде. Нећемо се освртати на тзв. техничке одредбе Правилника које се односе на подношење захтева, документацију која треба да се поднесе, итд. Ипак, морамо истаћи две основне примедбе на одредбе Правилника. Прва се односи на чињеницу да је ограничен буџет за подстицаје, што значи да неће сви произвођачи бити у могућности да добију средства за плаћање премије, иако су закључили полису. Друга је у вези са, морамо рећи, чудним критеријумом да ће предност при одобрењу права на подстицаје имати они произвођачи који се раније пријаве, односно они који раније закључе уговор о осигурању. Други критеријуми нису одређени, а који би могли да се односе на врсту ризика који се осигурава, као и на предмет осигурања (усеви, животиње, различите културе, итд.). Оваквим регулисањем су сви произвођачи изједначени, што није добро са становишта приоритета у пољопривредној производњи које држава мора да дефинише. Самим тим, може доћи до ситуације да многи пољопривредни произвођачи неће моћи да остваре право на подстицаје и до опасности да они у каснијем

⁴⁵ Члан 4, ст. 1 и 2 Правилника.

⁴⁶ Члан 4, ст. 3 Правилника.

⁴⁷ Члан 5 Правилника.

периоду одустану од закључења осигурања. Сигурно је да је веома добро што је донесен наведени Правилник, али мишљења смо да би требало равномерно распоредити средства по критеријуму важности предмета осигурања. Осим тога, сматрамо да је остварење наведених права по редоследу подношења пријава лоше, те да би као услов за добијање средстава за плаћање премија требало одредити обавезу произвођача да Управи за аграрна плаћања раније пријаве намеру да закључе осигурање, односно да постоји одређени период за наведену пријаву.

5. ПРЕДЛОЗИ ЗА ОДРЖИВО СУБВЕНЦИОНИСАЊЕ У ОБЛАСТИ ОСИГУРАЊА ПОЉОПРИВРЕДЕ

Оно што морамо, прво, рећи, јесте да успешност осигурања пољопривреде зависи од броја закључених уговора осигурања. Веома је битно тачно одредити однос односа државе према тржишту осигурања, као и чињеница да ли је осигурање пољопривреде обавезно или не. Најзад, од свега наведеног зависи и модел који ће држава применити у субвенционисању осигурања пољопривреде.⁴⁸

Иначе, решења за развој осигурања пољопривреде могу бити различита. Она се могу састојати и у увођењу делимично обавезног осигурања, што напред поменути Правилник и одређује. Наиме, да би пољопривредник стекао право на добијање субвенција, морао би да поднесе полису осигурања као обавезну у документацији за конкурс.⁴⁹ Овде морамо рећи да би делимично или потпуно обавезно осигурање пољопривреде морало да зависи и од предмета осигурања, као и од ризика који су обухваћен условима осигурања. Правилник, у овом смислу, нема одговарајућа решења.

Шта подразумева делимично обавезно осигурање? Оно почива на јавно-приватном партнерству, али је сигурно да се овде морају дефинисати одређени критеријуми, имајући у виду подршку државе. По том моделу, ова врста осигурања би била обавезна за: - кориснике подстицаја који би се исплаћивали из буџета; - за кориснике кредита који се одобравају уз субвенционисану камату; - за кориснике кредита које одобравају државне финансијске институције; и - за закупце држав-

⁴⁸ Радовић, 2020, *op. cit.*, стр. 90.

⁴⁹ *Ibidem.*

ног пољопривредног земљишта.⁵⁰ Као што смо рекли, по овом моделу пољопривредни произвођач мора да докаже да докаже да је закључио уговор о осигурању. Делимично обавезно осигурање пољопривреде односило би се на осигурање од ризика који су најчешћи на одређеним подручјима. То захтева анализу учесталости појединих ризика по подручјима у Србији. У том смислу, поједини аутори предлажу да се оснује и специјализована пољопривредна банка, која би пласирала издвојена средства у финансирање пољопривреде, односно у заштиту пољопривредних произвођача. Регреси премија осигурања би морали да износе најмање 50%. Један мањи део премије би се плаћао приликом закључења осигурања, а остатак након остварења приноса. Тиме би се у потпуности водило рачуна о ликвидности пољопривредних произвођача и не би се угрожавала њихова улагања у пољопривредну производњу у одређеним месецима. Но, да би и осигуравачи били заштићени, морала би да постоји гаранција за плаћање премије у виду залогa, менице, хипотеке. Сигурно је да би држава имала главну улогу у успостављању, вођењу и контроли оваквог система осигурања и заштите пољопривреде.⁵¹

Видимо да држава има главну улогу кад говоримо о спровођењу субвенционисања осигурања пољопривреде. Али, да би оно било успешно, потребно је дефинисати циљеве политике осигурања пољопривреде уз учешће, како приватних осигуравајућих друштава, тако и државних органа, односно предузећа основаних од стране државе, који би били следећи: - пружање обавезних смерница аутономним регионима за осигурање, који могу да одреде своје захтеве и потребе у сваком случају; - универзална примена свих правила дефинисаних у овој области, што има за циљ што већу покривеност ризика у што више регија; - развој добровољног осигурања пољопривреде; - развијање свести да осигурање представља одговорност сваког осигураника, односно пољопривредника; - утицај на осигуравајућа друштва да прилагоде услове осигурања наведеним принципима са захтевом да она не смеју да одбију осигурање тзв. „препознатљивог ризика“; и - најзад, крајњи циљ је пуна покривеност ризика.⁵² Али, субвенционисање премије осигурања од стране државе, без развијања осталих система осигурања, кад је у питању интервенција државе, не може донети дугорочни резултат. Ако упоредимо проценат

⁵⁰ Радовић, 2016, *op. cit.*, стр. 20.

⁵¹ Радовић, 2016, *op. cit.*, стр. 21.

⁵² Agricultural insurance schemes, 6; доступно на : https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-04/ext-study-insurance-full-report_2006_en_0.pdf, 2. 3. 2024.

земаља које се одлучују за субвенционисање са процентом земаља који се одлучио за развој законске регулативе у овој области, видећемо да се одлуке о субвенционисању премије осигурања доносе у складу са тренутном потребом и околностима.⁵³

У сваком случају, имајући у виду важност ове врсте осигурања, као и све проблеме које можемо везати за недостатак новчаних средстава, присутне ризике и мању заинтересованост пољопривредних произвођача за осигурање, покушаћемо да дефинишемо неке од предлога који би морали да постану основ за одрживо и ефикасно субвенционисање у овој области. Обзиром на чињеницу да је осигурање пољопривреде у Србији слабо развијено, сигурно је да би мере које би произашле из следећих предлога требало извршавати у две фазе. У вези са тим, дефинисаћемо предлоге који би били основ за мере у обе фазе. Прва фаза би обухватала следеће: - одређивање централног осигуравајућег друштва које би спроводило стратегију осигурања пољопривреде; - дефинисање мапе пољопривредних површина и пољопривредних газдинстава и произвођача (без обзира да ли су физичка или правна лица); - јасно одређивање ризика за свако пољопривредно подручје; - дефинисање буџета за субвенционисање; - дефинисање других извора из којих би се вршило субвенционисање; и - одређивање услова које пољопривредни произвођачи морају да испуне, који би били везани за пријаву намере закључења осигурања, као и за давање података о предмету осигурања. Друга фаза, која би започела након утврђивања довољног процента „покривености” пољопривредних површина и животиња осигурањем, укључивала би следеће: - укључивање свих осигуравајућих друштава која имају одговарајући бонитет; - дефинисање ове врсте осигурања као обавезног; и – дефинисање одговарајућих фондова из којих би се плаћала штета која не може бити покривена осигурањем, обзиром на величину ризика.

⁵³ Чоловић, 2014, *op. cit.*, стр. 99-100.

ЗАКЉУЧАК

Да ли субвенционисање премија у осигурању пољопривреде може представљати довољну заштиту пољопривредних произвођача, као и целе пољопривреде у једној земљи, без јасне анализе пољопривредне политике која се спроводи? Другим речима, да ли су осигуравачи они који једино могу заштитити пољопривредне културе, засаде, животиње у случају непогоде, болести, природних катастрофа, итд? Сигурно је да морамо негативно одговорити на ово питање, имајући у виду да улагање у пољопривреду није везано само за осигурање, већ и за друге видове помоћи о којима, пре свега, држава мора да води рачуна у договору са пољопривредним произвођачима. Због тога је потребно да држава одреди приоритете у самој пољопривредној производњи, како би се одредили и објекти заштите. Затим, веома је битно да се направи мапа пољопривредне производње у целој земљи са свим подацима који се тичу и приноса, ризика који прете, временских услова, броја пољопривредних газдинстава, било да су они физичка лица, предузетници или правна лица. Самим тим, лакше би се дефинисале врсте и износи улагања у пољопривреду, а, самим тим, и сви елементи који су битни за осигурање. Ти елементи би се односили на максималну суму осигурању по једном предмету осигурања, висину премије осигурања, ризици који би могли бити покривени осигурањем, начин исплате штете, евентуалне франшизе, као и други елементи који би, са једне стране, омогућили већи број закључених уговора о осигурању, већу одлучност пољопривредних произвођача, кад говоримо о закључењу осигурања, као и јасно одређивање оптерећења осигуравача, обзиром на то да, код ове врсте осигурања, осигурани случај, односно остварење ризика зависи од многих чинилаца које су везане за временске прилике, природне катастрофе, болести, тј., од оних чинилаца које човек не може увек да предвиди. Сигурно је да субвенционисање осигурања пољопривреде, као и друге врсте подршке у овој области, зависе и од висине буџета који се издваја, односно од места које пољопривреда заузима у једној земљи.

Prof. Vladimir Čolović Ph. D⁵⁴
Assist. prof. Nada Živanović, Ph. D⁵⁵

SUBSIDIES IN AGRICULTURAL INSURANCE

Summary

Agricultural insurance has a great significant in every country, regardless of what is the subject of insurance within this field. However, without the support of the state, agricultural producers would not always be able to allocate funds for insurance, considering the amount of insurance premiums, as well as the risks that are difficult to predict in agriculture. Agricultural insurance represents only one segment of the protection of this activity. It is certain that the state must define other protection models in order to protect and increase agricultural production. However, as far as agricultural insurance is concerned, it is certain that the level of premiums and its subsidization depend on many factors. Those factors are as follows: the subject of insurance (crops, animals), the size of the agricultural land to be insured, the risks, then whether the insured is a natural person (as well as an entrepreneur) or a legal entity, and the value of the agricultural products that are the subject of insurance. The paper analyzes different models of subsidizing agricultural insurance in some EU countries, as well as in the US, and pays attention to the act adopted in the Republic of Serbia, which regulates risk management in agriculture through the subsidization of insurance premiums.

Key words: insurance, agriculture, insurance premium, subsidization, risk.

⁵⁴ Ph. D in Law; Principal Research Fellow, Full professor; Faculty of Law, Union University Beograd.

⁵⁵ Ph. D in Law; Assistant professor; Faculty of Law for Commerce and Judiciary, University Business Academy Novi Sad.

LITERATURA:

- *Agricultural insurance schemes*, December 2006, Modified February 2008. ; dostupno na: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-02/ext-study-insurance-full-report-rev_2008_en_0.pdf, 2. 3. 2024.
- Diaz-Caneja M. B., Conte C. G., Gallego Pinilla F. J., Stroblmair J., Catenaro R. Dittmann C., *Risk Management and Agricultural insurance Schemes in Europe*, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Protection and Security of Citizen, Luxembourg 2009.
- Enjolras G., Capitanio F., Adinolfi F., „The demand for crop insurance: Combined approaches for France and Italy”, *Agricultural Economics Review* vol 13, 1/2012, 1-18.
- Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, *Службени тласник Републике Србије* бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016, 35/2023 и 92/2023.
- Ивановић С., „Управљање ризиком и осигурање”, *Индустрија* бр. 1-2/2003, Београд 2003, 69-82.
- Mavroutsikos C., Giannakas K., Walters C., The role of premium subsidies in crop Insurance, *Plos one*, April 13, 2021, 1-15; dostupno na: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0250129>, 2. 3. 2024.
- Манић В., „Осигурање у пољопривреди: Улога јавног сектора, индустрије осигурања и правци развоја”, Други пољопривредни форум „Храна за Европу – у сусрет новој стратегији развоја агропривреде Србије”, Панел 4: Осигурање у пољопривреди: предуслов за сигурније пословање, Суботица 11. -13. октобар 2012.
- O'Donoghue E. J., „The Effects of Premium Subsidies on Demand for Crop Insurance”, *Economic Research Report Number 169*, July 2014, 1-27.
- Petrač M., Zmaić K., Sudrić T., Kranjac D., Bencarić L., „Osiguranje kao instrument upravljanja rizikom u poljoprivrednoj proizvodnji Republike Hrvatske”, *Agroeconomia Croatica* 12:2022 (2) 98-107.
- Правилник о подстицајима за управљање ризицима кроз премију осигурања усева, плодова, вишегодишњих засада, расадника и животиња, *Службени тласник Републике Србије* бр. 54/2023, 87/2023 и 89/2023.
- Радовић Г. Ђ., „Осигурање пољопривреде као могуће обавезно осигурање у Србији”, *Токови осигурања* 4/2016, 7-23.

- Радовић Г. Ђ., „Инострана искуства у осигурању пољопривреде”, *Токови осигурања* 4/2020, 78-93.
- Schnitkey G., Sherrick B., Paulson N., Coppess J., Baltz J. Zulauf C., „Premium Support and Crop Insurance: An Analysis of the Proposed 4% Farmer-Premium Payment Cap”, *Farmdoc Daily*, University of Illinois, June 27, 2023, 1-8.
- Smith V. H., Watts M., *Index Based Agricultural Insurance in Developing Countries: Feasibility, Scalability and Sustainability*, Monograph published electronically by the Bill and Melinda Gates Foundation, November 2009; доступно на: <https://dqo52087pnd5x.cloudfront.net/posters/docs/gatesopenres-182394.pdf>, **2. 3. 2024.**
- Smith V. H., Glauber J. W., „Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where Are We Going?”, *Applied Economic Perspectives and Policy*, 2012., vol. 34, no. 3, 363-390.
- Чоловић В., „Примена пројекта „Солвентност II” и мере које су предвиђене у Закону о осигурању Србије у случају непримене правила о управљању ризиком”, *Зборник радова са међународној научној скупи „Осигурање и накнада штете”* (ур. Здравко Петровић и Наташа Мрвић Петровић), Златибор 2013, 28-43.
- Čolović V., Mrvić Petrović N., „Crop insurance – risk and models of insurance”, *Economics of Agriculture* 3/2014, 561-573.
- Чоловић В., „Осигурање пољопривреде од елементарних непогода”, *Зборник радова Елементарне непогоде и ванредне ситуације*, Интермех, Институт за упоредно право, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2014, 84-101.