

Titlul analizei impactului	Proiectul Legii privind asigurarea subvenționată în agricultură
Data:	
Autoritatea administrației publice autor:	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului
Subdiviziunea:	Secția juridică
Persoana responsabilă și informația de contact:	Vasilii Dogotari, Consultant principal al Secției juridice

Componentele analizei impactului de reglementare

1. Stabilirea complexității analizei impactului de reglementare

Criteriaul	Punctajul (de la 1 la 3)
Nivelul de interes public față de intervenția propusă	3
Gradul de inovație al intervenției propuse	2
Mărimea potențialelor impacturi ale inițiativei propuse	3
TOTAL	8

Argumentare/descifrarea succintă a punctajului atribuit:

Nivelul de interes public ridicat față de intervenția propusă este dicată de faptul că atât fermierii cât și societatea în ansamblu au nevoie de sisteme sau metode pentru atenuarea impactului economic asupra agriculturii provocate de dezastre naturale. Nivelul de trai al persoanelor antrenate în activitățile agricole, care reprezintă 30% din populația activă, depind de existența unor astfel de sisteme. Astfel că sub acest aspect, proiectul de Lege prezintă un interes pentru aceștea întrucât vine cu un mecanism de stimulare a asigurărilor în agricultură, punerea în aplicare a căreia îi va afecta pozitiv nemijlocit în activitățile economice desfășurate.

Gradul de inovație a intervenției propuse este mediu întrucât soluțiile propuse prin intermediul proiectului nu sunt absolut noi, în legislația Republicii Moldova se aplică în prezent Legea nr. 243/2004 privind asigurarea subvenționată a riscurilor de producție în agricultură, care deja a instituit mecanismul de subvenționare a asigurărilor, dar care după o experiență de 14,5 ani necesită a fi adaptată la realitățile și cerințele pieței actuale.

Totodată, apreciem un impact ridicat al ale inițiativei propuse întrucât urmărește majorarea cotei statului în plata primei de asigurare, ceea ce se estimează că va genera majorarea cuprinderii cu asigurarea a bunurilor agricole, precum și extinderea listei de obiecte și riscuri supuse asigurării subvenționate.

2. Definirea problemei

În ciuda progreselor în domeniul tehnic și economic al agriculturii, dezastrele naturale, în special cele climatice, sunt cauza pierderilor economice majore, și care, în general, sunt în afara controlului fiecărui fermier sau al societății.

Fermierii și societatea în ansamblu au nevoie de sisteme sau metode pentru atenuarea impactului economic asupra agriculturii provocate de dezastre naturale. Dintre toate mecanismele de reducere a pierderilor economice, singura care oferă până acum o soluție practică este asigurarea agricolă.

În acest sens, în anul 2004 a fost adoptată Legea nr. 243/2004 privind asigurarea subvenționată a riscurilor de producție în agricultură, scopul căruia a fost stimularea fermierilor să-și asigure bunurile agricole împotriva riscurilor de producție prin acordarea subvenției la primele de asigurare. Este de subliniat că această lege a reprezentat prima reglementare în legislația națională în domeniul asigurărilor agricole. Respectiv, autorii proiectului nu dețineau o experiență în instituirea și aplicarea în practică a unor astfel de reglementări, ceea ce nu a permis o reglementare clară a bunurilor asigurate și riscurilor specifice asociate acestora, a modalității de evaluare a valorii bunurilor asigurate.

După aplicarea legii pe parcursul a 14 ani, în practica asiguratorilor și asiguraților s-a conturat mai clar modalitatea de identificare a bunurilor asigurate, riscurilor specifice acestora precum și modalități de evaluare a

bunurilor asigurate, cu particularitatea acestor de a fi bunuri viitoare și a căror valoare se modifică în timp. Totodată, dezvoltarea economiei agricole impune o atenție din partea statului prin subvenționarea asigurării a unor ramuri care generează venituri precum și să-și securizeze investițiile financiare sub formă de subvenții acordate producătorilor agricoli. Dezvoltarea ramurilor respective pune problema **diminuării riscului pierderilor economice provocate de către diferiți factori naturali**.

Astfel a crescut efectivul de albine din anul 2010 de la 101,5 mii familii de albine la 163,6 familii de albine în anul 2018, ce a generat exporturi a mierii de albine de la 1 milion 550 mii dolari SUA pînă la 11 milioane 740 mii dolari SUA.

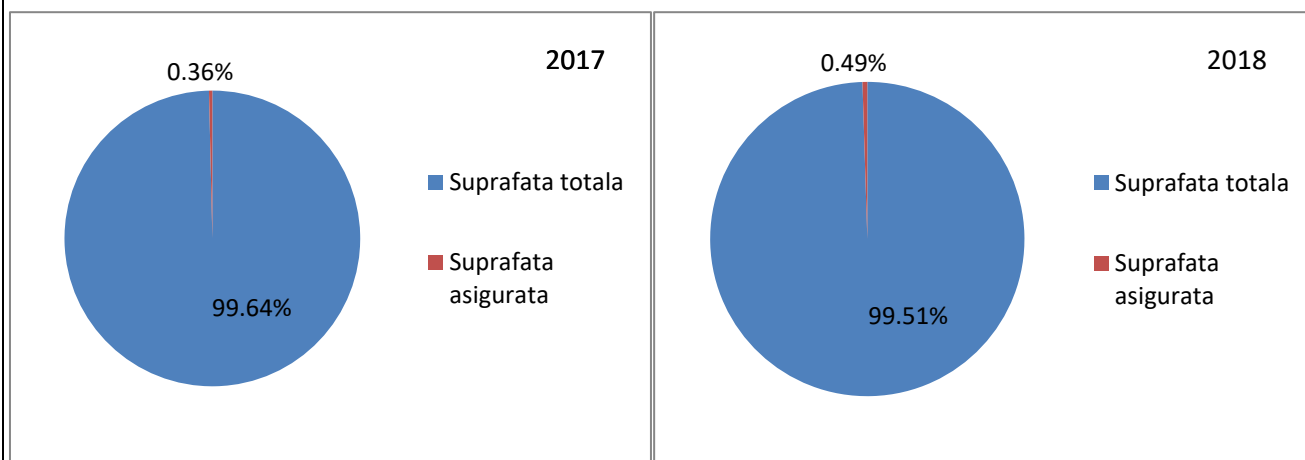
Totodată se observă o dinamică pozitivă a dezvoltării sectorului de producere piscicol. Astfel, cantitatea de producție piscicolă a crescut din anul 2000 de la 1 745 tone la 12 083 tone în anul 2017.

Ca rezultat a producerii fenomenelor naturale este afectată calitatea recoltelor, în special a fructelor, ceea ce conduce la diminuarea prețului de vînzare și, implicit, a veniturilor fermierilor, de circa 5-7 ori per kg. În redacția actuală legea nu reglementează asigurarea calității recoltelor, ceea ce impune completarea legii cu reglementări în acest sens. Această intervenție a fost solicitată de asociațiile de profil.

De asemenea, se impune necesitatea asigurării sănătății animalelor, întrucît productivitatea animalelor este puternic influențată de acest factor endogen. Producții maxime se pot obține doar cand animalul este sănătos. Astfel, la un animal bolnav procesele fiziologice devin mai lente, este dereglat metabolismul, iar prin urmare se diminuează producția atît cantitativ, cît și calitativ. În unele cazuri, în dependență de afecțiune, producția obținută de la animalele bolnave este interzisă pentru consum uman, aceasta ne fiind sigură pentru sănătatea omului.

O altă problemă o constituie nivelul scăzut al cuprinderii cu asigurare.

Din suprafața totală a principalelor culturi (grîu, orz, porumb, floarea soarelui, sfecla de zahăr și plantațiile multianuale) în ultimii doi ani au fost asigurate mai puțin de 0,5%.



Date: AIPA și BNS

Potrivit Indicilor statistici ai Inspectoratului General pentru Situații de Urgență despre situațiile excepționale, în Republica Moldova în perioada de 10 ani (2009 - 2018) ca rezultat al situațiilor excepționale cu caracter natural au fost provocate pierderi în mărime de:

Tabelul nr. 1

Anul	Fenomenul naturale	Pierderi (lei)*
2009	Ploi torențiale cu grindină	137 mln
2010	Ploi torențiale cu grindină	419 mln
2011	Ploi torențiale cu grindină	119 mln
2012	Secetă	1 mlrd 252 mln
2013	Ploi torențiale cu grindină	562 mln

2014	Ploi torențiale cu grindină	97 mln
2015	Secetă (Sîngerei și Rîșcani)	258 mln
2016	Ploi torențiale cu grindină/îngheț	245 mln
2017	Ninsori puternice/înghețuri (20 raioane)	225 mln
2018	Ploi torențiale cu grindină	236 mln
TOTAL:		3 mlrd 550 mln

*Include și pierderile aduse bunurilor altele decât cele agricole.

Potrivit datelor agregate de pe pagina web al Comisiei Naționale a Pieței Financiare companiile de asigurări au realizat încasări din primele de asigurare în agricultură și au plătit despăgubiri în anii 2007-2018, după cum urmează:

Tabelul nr. 2

Anul	Prime subscrise (MDL)		Despăgubiri, lei	% despăgubiri
	Total	Inclusiv, subvenții		
2007	31,645,342	n/d	7,980,597	25.22%
2008	44,992,344	n/d	13,134,152	29.19%
2009	21,079,664	n/d	23,591,579	111.92%
2010	40,585,192	n/d	17,267,546	42.55%
2011	43,516,413	n/d	24,191,797	55.59%
2012	74,581,695	n/d	100,201,309	134.35%
2013	92,624,410	n/d	30,976,008	33.44%
2014	58,287,440	22,760,583	6,723,119	11.53%
2015	44,956,961	30,996,019	4,593,185	10.22%
2016	18,254,076	9,092,308	12,695,877	69.55%
2017	13,110,159	4,474,949	2,024,881	15.45%
2018	10,263,315	7,409,531	2,647,604	25.80%
Total	493,897,011	74,733,390	246,027,654	49.81%

În anul 2013, în baza Acordului de finanțare, Banca Mondială a acordat Republicii Moldova 10 mln USD pentru diminuarea consecințelor secetei din anul 2012.

În anul 2017, prin Hotărîrea Guvernului nr. 1138/2017 cu privire la alocarea mijloacelor financiare din fondul de intervenție a Guvernului s-au alocat 15 mln lei pentru diminuarea consecințelor înghețurilor tîrzii din primăvara anului 2016.

Necătînd la intervenția statutului prin alocarea unor mijloace compensatorii, nivelul acestora rămîne a fi unul foarte mic, iar diferența o suportă fermierii.

Asigurarea este un sistem de participare colectivă și solidară în reducerea incertitudinii producției agricole prin compensarea pierderilor economice rezultate în urma dezastrelor naturale.

În acest sens, în anul 2004 a fost adoptată Legea nr. 243/2004 privind asigurarea subvenționată a riscurilor de producție în agricultură, scopul căruia a fost stimularea fermierilor să-și asigure bunurile agricole împotriva riscurilor de producție prin acordarea subvenției la primele de asigurare, cota căreia a evoluat în timp: de la 40% pînă la 80%, cu revenirea ulterioară la 50% (2014). Astfel, în anul 2008, cînd cota de subvenționare a primei de asigurare constituia 80%, nivelul de asigurare a suprafețelor agricole constituia cca. 4.0%, ca astăzi această suprafață să fi scăzut sub 1%.

Din datele preluate de la Inspectoratul General pentru Situații de Urgență se poate observa caracterul constant al fenomenelor naturale care produc pierderi economice fermierilor. Ca rezultat al schimbărilor climatice la care asistăm, se poate de anticipat că impactul negativ a acestor fenomene naturale se va intensifica, iar pierderile economice vor crește constant, ceea ce în cele din urmă va afecta sectorul agroindustrial, și ar însemna: renunțarea la activitățile economice și a celor tangențiale acestei ramuri a economiei, pierderea locurilor de muncă; afectarea securității alimentare a țării; creșterea prețurilor la produsele alimentare, diminuarea exporturilor de producție agro-alimentară.

Raporturile juridice de asigurare și, în special, asigurarea în agricultură în Republica Moldova sunt reglementate de următoarele acte normative:

Codul civil;

Legea nr. 407/2006 cu privire la asigurări;

Legea nr. 243/2004 privind asigurarea subvenționată a riscurilor de producție în agricultură;

Legea nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural;

Hotărîrea Guvernului nr. 217/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind subvenționarea asigurării riscurilor de producție în agricultură.

Legea nr. 243/2004 privind asigurarea subvenționată a riscurilor de producție în agricultură:

a) nu include în sfera subiecților raporturilor de asigurare - beneficiarii asigurării, care pot fi atât băncile comerciale care creditează fermierii, cît și prestatorii de mărfuri și servicii (furnizori de produse de uz fitosanitar, furnizori de semințe, servicii agrotehnice și transport);

b) nu prevede în detaliu modalitatea de stabilire a sumei asigurate pentru toate bunurile supuse asigurării;

c) nu prevede posibilitatea asigurării subvenționate a calității recoltei culturilor agricole;

d) nu reglementează modalitatea de stabilire a sumei de asigurare a animalelor în creștere;

e) nu prevede posibilitatea de asigurare a peștilor, familiilor de albini și sănătatea animală;

f) nu reglementează dreptul asiguratorului de a verifica respectarea de către asigurat a regulile agrotehnice, normelor sanitar-veterinare și altor măsuri stabilite de contract sau actele normative;

g) reglementează un prag al cheltuielilor de gestiune sub cel suportat efectiv de către asigurator;

h) nu reglementează posibilitatea achitării primei de asigurare în mai multe tranșe;

i) limitează nejustificat în timp posibilitatea achitării primei de asigurare pentru culturile de toamnă;

j) nu prevede posibilitatea compensării temporare de către asigurat/beneficiar a părții subvenționate a primei de asigurare;

k) lipsește un mecanism dinamic de subvenționare a asigurărilor în funcție de mărimea totală a Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural și valoarea cumulată a subvențiilor pentru asigurarea subvenționată autorizate spre plată;

l) lipsește posibilitatea negocierii de către părți a mărimii franșizei și modalității de calcul al acesteia, stipulate în contractele de asigurare.

3. Stabilirea obiectivelor

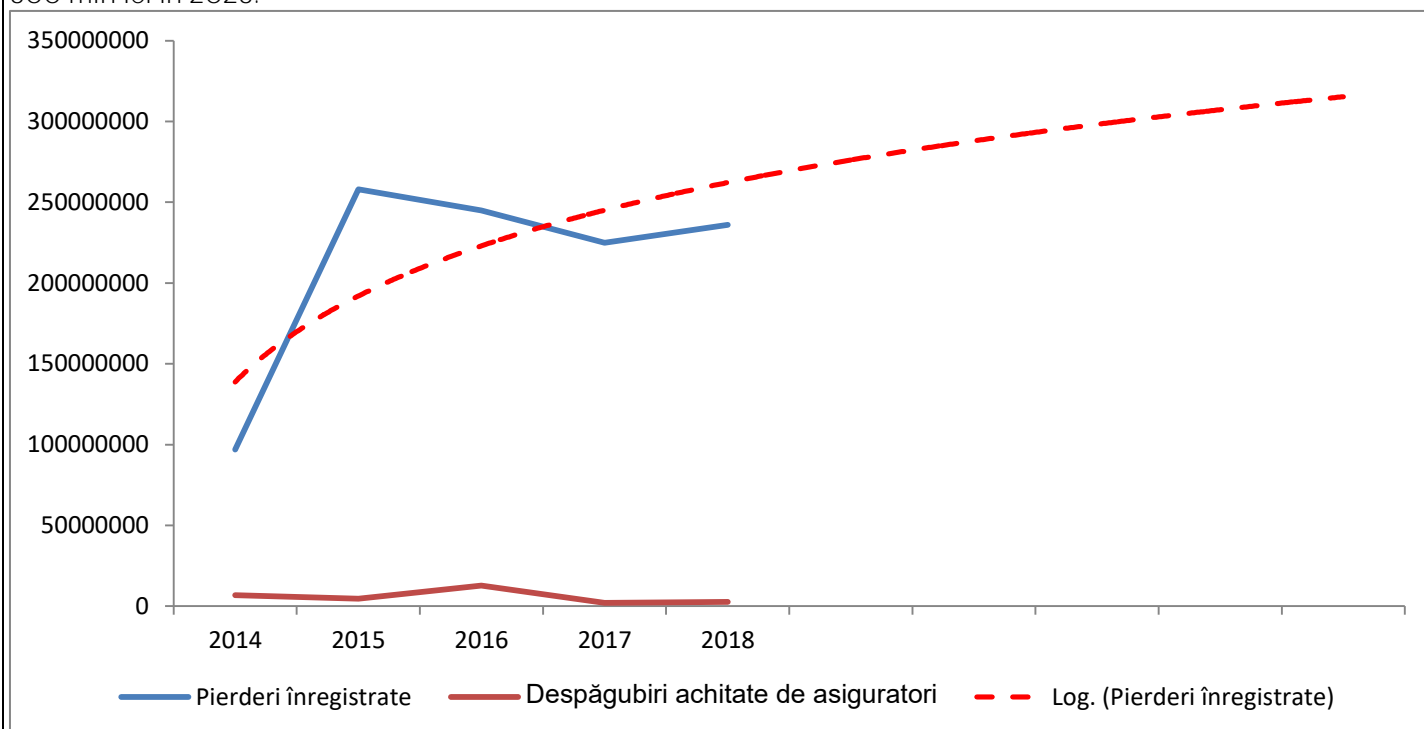
Pentru soluționarea problemelor identificate se propune atingerea următoarelor obiective:

- 1) majorarea nivelului cuprinderii cu asigurare a suprafețelor agricole cu 0,8 - 1% anual;
- 2) majorarea nivelului cuprinderii cu asigurare a animalelor cu 5% anual;
- 3) reducerea tarifelor de asigurare cu circa 5% anual;
- 4) diminuarea intervenției financiare ad-hoc al statului în compensarea pierderilor economice suportate de sectorul agricol, de la 5 mln pînă la 50 mln lei, în funcție de calamitatea naturală produsă și aria de afectare.

4. Identificarea opțiunilor

a) Opțiunea “a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție

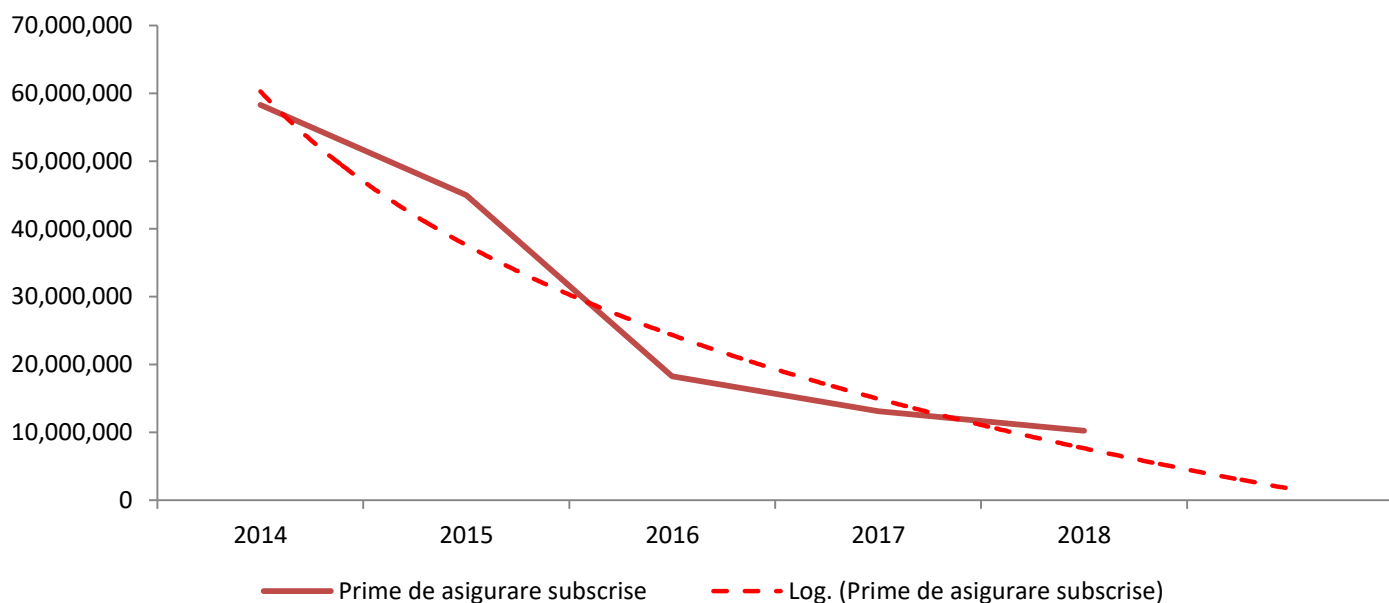
Potrivit estimărilor în următorii 5 ani media pierderilor înregistrate va crește de la 236 mln lei în 2018 la circa 300 mln lei în 2023.



Sursa: CNPF și Inspectoratul General pentru Situații de Urgență

Totodată, vor continua să scadă nivelul asigurărilor în agricultură de la 10 mln în 2018 la 2 mln în 2023, implicând rolul asiguratorilor în acoperirea pierderilor provocate de dezastrele naturale.

Prime de asigurare subscrise



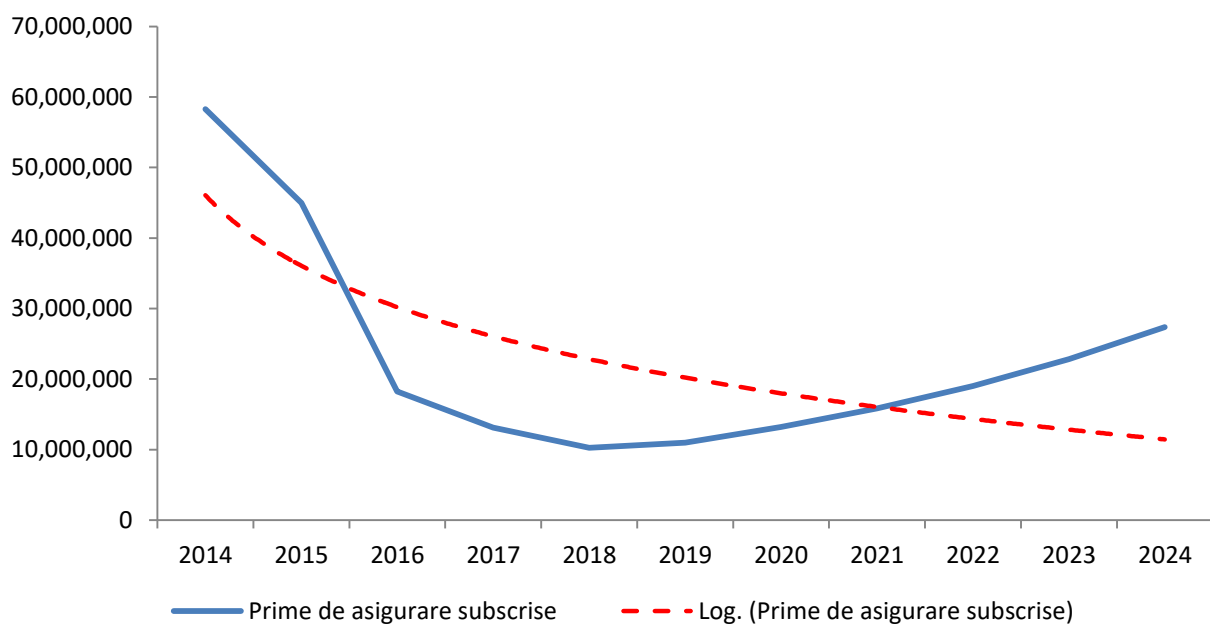
Sursa: CNPF

În aceste circumstanțe, va crește inevitabil ponderea intervenției statului pentru acoperirea daunelor cauzate de dezastrurile naturale.

b) Adoptarea proiectului de Lege

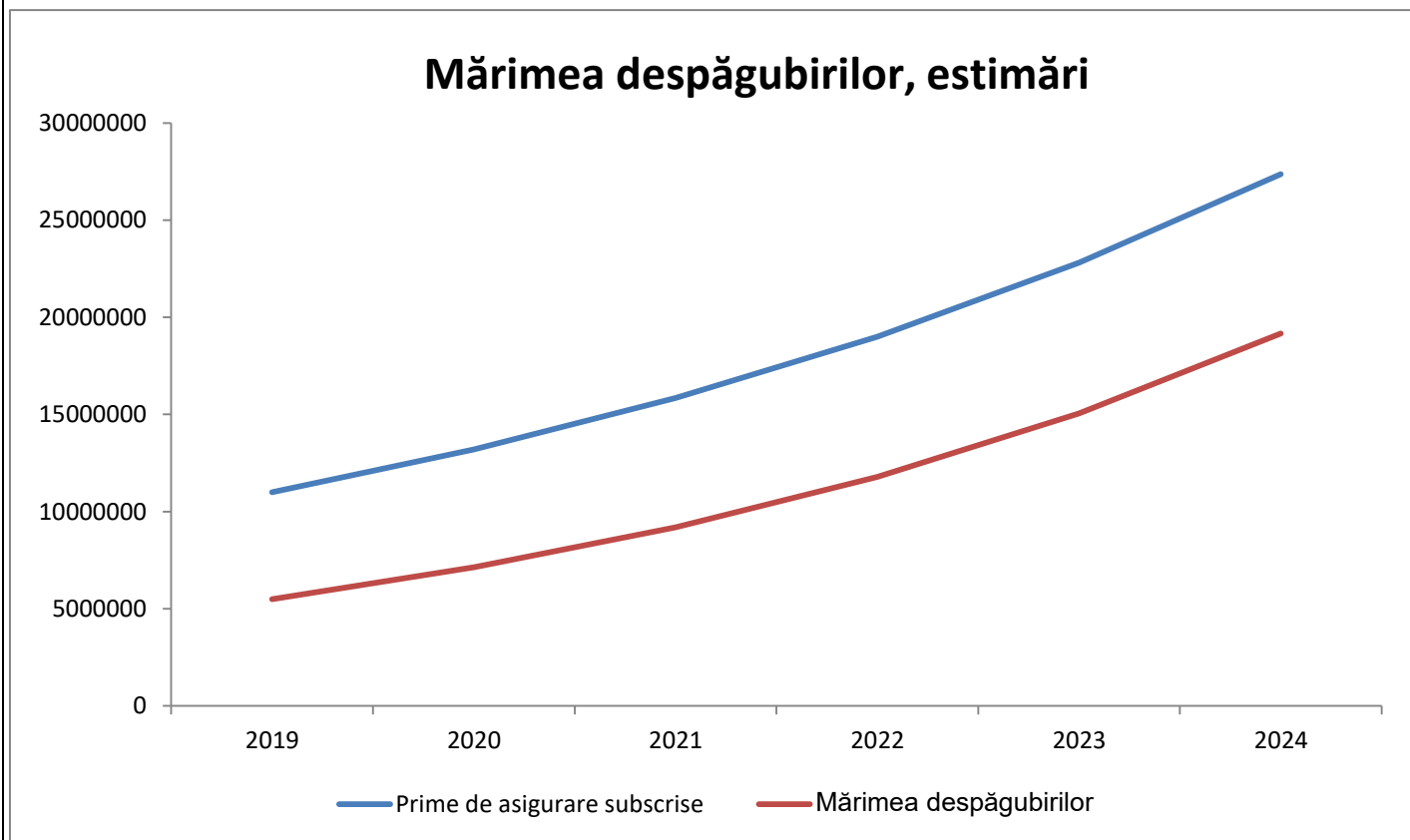
Ca rezultat al majorării nivelului de subvenționare de la 50 la 70% se estimează o creștere a suprafețelor asigurate ceea ce va genera o creștere a primelor de asigurare subscrise cu circa 20% anual.

Prime de asigurare subscrise, estimări



Totodată, majorarea suprafețelor asigurate va conduce la creșterea nivelului despăgubirilor acordate de către

asiguratori. Estimăm că nivelul despăgubilor de asigurare în anul 2019 va constitui circa 50% din primele subscrise, urmînd să crească cu circa 4% anual, pînă la 70% în anul 2024.



Proiectul include următoarele prevederi cu impact:

1. În sfera subiecților raporturilor de asigurare a fost inclus și beneficiarul asigurării, care pot fi atât băncile comerciale care creditează fermierii, cât și prestatorii de mărfuri și servicii (furnizori de produse de uz fitosanitar, furnizori de semințe, servicii agrotehnice și transport) care au garanția restituirii investițiilor în caz de producere a riscurilor asigurate.
2. A fost prevăzută în detaliu modalitatea de stabilire a sumei asigurate pentru toate bunurile supuse asigurării.
3. A fost extins domeniul de acțiune a legii, prin oferirea posibilității de asigurare subvenționată a calității recoltei culturilor agricole.
4. A fost reglementată modalitatea de stabilire a sumei de asigurare a animalelor în creștere, conform unei metodologii aprobate de către MADRM.
5. A fost prevăzută posibilitatea de asigurare a peștilor.
6. A fost prevăzută posibilitatea de asigurare a familiilor de albi.
7. A fost prevăzută posibilitatea de asigurare a sănătății animale, prin acoperirea cheltuielilor de diagnosticare și tratare a acestora.
8. A fost prevăzut dreptul asiguratorului de a verifica respectarea de către asigurat a regulile agrotehnice, normelor sanitar-veterinare și altor măsuri stabilite de contract sau actele normative.
9. Au fost incluse prevederi pentru a nu permite exercitarea cu rea-credință a dreptului părților la rezoluțiunea contractului.
10. A fost majorat pragul maxim al cheltuielilor de gestiune a contractelor de la 10 la 15% din valoarea primelor subscrise pe contractul de asigurare (revenirea la norma existentă anterior pînă în anul 2008).

11. A fost prevăzută posibilitatea achitării primei de asigurare în mai mult de două tranșe.
12. A fost prevăzută posibilitatea achitării primei de asigurare pentru culturile de toamnă până la 01 mai a anului recoltării.
13. A fost prevăzută posibilitatea compensării temporare de către asigurat/beneficiar a părții subvenționate a primei de asigurare, pentru cazurile când aceasta se reține și intervine un blocaj în achitarea despăgubirilor de asigurare.
14. A fost permis Ministerului, în funcție de evoluția riscurilor și politicilor în diferite ramuri ale agriculturii, să extindă lista riscurilor și a bunurilor agricole prevăzute pentru asigurarea subvenționată.
15. A fost majorat nivelul de subvenționare a primelor de asigurare de la 50% la 70%, prin stabilirea unui mecanism dinamic de diminuare sau majorare a nivelului de subvenționare a primelor de asigurare în funcție de mărimea totală a Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural, ținând cont de valoarea cumulată a subvențiilor pentru asigurarea subvenționată autorizate spre plată.
16. A fost prevăzută declarația pe propria răspundere a asiguratului cu privire la existența bunului asigurat.
17. A fost prevăzută posibilitatea subiecților raportului de asigurare să negocieze mărimea franșizei și modalitatea de calcul al acesteia, fără a fi necesară modificarea condițiilor de asigurare.
18. A fost delimitată componența comisiei de investigare a cazului asigurat în funcție de bunurile asigurate.
19. A fost exclusă AIPA din componența comisiei de constatare a producerii cazului asigurat.
20. Au fost incluse anumite prevederi menite să responsabilizeze asiguratul, să evite abuzurile sau îmbogățirea nejustificată a acestuia din contul asigurărilor.

c) Opțiuni de alternativă

O opțiune de alternativă analizată a fost: introducerea prin lege a asigurărilor obligatorii în agricultură. Dacă pentru 0,36% din suprafața totală a culturilor agricole în anul 2017 s-au acordat subvenții pentru asigurare în mărime 4 474 949 lei, pentru asigurarea obligatorii a suprafeței totale ar fi necesare subvenții în mărime de 1,243,041,389 lei, ceea ce constituie 138% din Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural. Similar pentru anul 2018, în ipoteza introducerii asigurării obligatorii ar fi necesare subvenții pentru asigurare în mărime de 1,512,149,184 lei, ceea ce constituie 168% din Fondul de subvenționare. Situațiile simulate arată că introducerea asigurărilor obligatorii este, la acest moment, de nerealizat. Totodată este necesar de subliniat că experiența unor țări din fosta URSS (Kazahstan, Ucraina) de a implementa asigurările obligatorii în agricultură au eșuat, în special din cauza resurselor financiare enorme care trebuie alocate din bugetul statului, precum și din cauza că subiecții actelor normative prin care s-a instituit asigurarea obligatorie se eschivau de la încheierea contractelor de asigurare obligatorie.

5. Analiza și compararea opțiunilor

Opțiunea I- A nu face nimic, a lăsa lucrurile așa cum sunt

Costuri:

potrivit estimărilor în următorii 5 ani media pierderilor înregistrate va crește de la 236 mln lei în 2018 la circa 300 mln lei în 2023.

Beneficii:

În lipsa intervenției propuse se estimează că contribuția statului prin acordarea subvenției va scădea pînă la 1 mln lei anual.

Opțiunea II: Adoptarea proiectului de Lege privind asigurarea subvenționată în agricultură

Costuri:

Se estimează o creștere a mărimii subvențiilor solicitate pentru asigurări cu 20%. Ceea ce va genera costuri suplimentare de subvenționare a primelor de asigurare după cum urmează:

2020 – 2 640 000 lei;

2021 – 3 168 000 lei;

2022 – 3 801 600 lei;

2023 – 4 561 920 lei;

2024 – 5 474 304 lei.

Beneficii:

Se estimează o creștere semnificativă a despăgubirilor achitate de către companiile de asigurări, după cum urmează:

2020 – 7 128 000 lei;

2021 – 9 187 200 lei;

2022 - 11 784 960 lei;

2023 – 15 054 336 lei;

2024 – 19 160 064 lei.

Opțiunea III: Introducerea prin lege a asigurărilor obligatorii în agricultură

Costuri:

În ipoteza introducerii asigurării obligatorii se estimează că ar fi necesare subvenții pentru asigurare în mărime de 1,512,149,184 lei, ceea ce constituie 168% din Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural.

Beneficii:

În cazul producerii unor riscuri de proporție pe întreg teritoriu vor fi acordate despăgubiri tuturor fermierilor afectați.

6. Implementarea și monitorizarea (se completează pentru analiza complexă)

Implementarea proiectului de Lege se va realiza prin intermediul Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură care, potrivit Legii nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural, asigură gestionarea resursele Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural, inclusiv pentru măsura de subvenționare – asigurarea riscurilor în agricultură.

De asemenea, sub aspectul asigurărilor, un rol important îi revine și Comisiei Naționale a Pieței Financiare care va urmări ca asiguratorii să ajusteze condițiile de asigurare la prevederile noii legi.

Indicatorii de performanță care vor fi monitorizați de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și AIPA sunt:

suprafața terenurilor cu destinație agricolă asigurată;

numărul anual de animale asigurate;

mărimea tarifelor de asigurare practicate de companiile de asigurare la asigurarea riscurilor în agricultură;

primele de asigurare subscrise;

mărimea despăgubirilor achitate de către companiile de asigurare;

suma acordată din Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural pentru plata cotei subvenționate de stat a primei de asigurare.

7. Consultare

Proiectul vizează în principal producătorii agricoli și companiile de asigurări, precum și AIPA în calitate de autoritate publică de a cărei competență ține gestionarea Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural. Totodată, tangențial proiectul afectează interesele instituțiilor bancare care vor dobîndi calitatea de beneficiari ai asigurărilor, precum și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, Serviciului Special pentru Influențe Active asupra Proceselor Hidrometeorologice care vor participa la constatarea producerii riscului asigurat.

Proiectul în cauză a fost remis spre avizare autorităților publice centrale de resort și următoarelor asociații: Asociația Uniunea Producătorilor din Industria Avicolă, Federația Națională a Crescătorilor de Ovine și Caprine din Republica Moldova, Asociația Producătorilor și Exportatorilor de Fructe „Moldova Fruct”, Asociația Națională a Apicultorilor din Republica Moldova, Uniunea Persoanelor Juridice Asociația Națională a Piscicultorilor din Republica Moldova.

Anexe:

Proiectul preliminar de act normativ