

MARIETTA JANOWICZ-LOMOTT

<https://doi.org/10.33995/wu2023.1.5>

data wpływu: 17.10.2022

data akceptacji: 09.05.2023

Dotowane ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich jako realizacja partnerstwa publiczno-prywatnego – ewaluacja projektu

Wobec narastającej skali zjawisk o charakterze katastroficznym, niskiej powszechności ubezpieczeń i wymogu ograniczenia pomocy państwa w roku 2005 wprowadzono w Polsce w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego dotowane ubezpieczenia rolne. Jednocześnie jednak nie wypracowano rozwiązań ewaluacji tego projektu. Wyrwykowe analizy dotyczą poszczególnych obszarów lub poszczególnych interesariuszy: rolników, zakładów ubezpieczeń i nie są powiązane z oceną efektywności subsydiowania składek, zatem oceną z punktu widzenia państwa. Celem opracowania jest określenie adekwatnego sposobu ewaluacji tej formy PPP w Polsce w sposób, który pozwala znaleźć odpowiedź na pytanie, czy partnerstwo publiczno-prywatne w ubezpieczeniach rolnych jest racjonalną metodą wydatkowania środków publicznych.

W opracowaniu zaproponowano ocenę projektu koncentrującą się na dwóch elementarnych aspektach wszystkich interwencji publicznych: na nakładach i na efektach. Podstawowymi elementami tej oceny są efektywność i skuteczność. Skuteczność ubezpieczeń dotowanych zweryfikowana została z punktu widzenia celów PPP, jakie stawia sobie państwo. Efektywność zaś oceniono jako relację nakładów do osiągniętych efektów pomocy. W części empirycznej pracy przez pryzmat tych miar (efektywność, skuteczność) dokonana została ocena PPP jako adekwatnego sposobu ewaluacji dotowanych ubezpieczeń rolnych.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia rolne, PPP w ubezpieczeniach, ewaluacja PPP, skuteczność dotowania, efektywność dopłat do składek.

Wprowadzenie

Środki publiczne są często angażowane do wspierania szeroko rozumianego zarządzania gospodarstwem rolnym w warunkach ryzyka, w tym ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich. Dzieje się tak powodu nieefektywności ubezpieczeń rolnych, ale także z powodów ogólnoeconomicznych, dotyczących niekompletności i niedoskonałości rynków powiązanych z rolnictwem, niedoskonałości informacyjnej (wiele nierozpoznanych zmiennych objaśniających wielkość produkcji rolnej), relatywnie niskiego poziomu wydajności pracy i, w ślad za tym, niskiego dochodu na jednego zatrudnionego w sektorze rolnym. W literaturze przedmiotu spotkać można trzy podstawowe modele pomocy rządowej na rynku ubezpieczeń rolnych. Są to: model opierający się na pełnym interwencjonizmie (pełnej odpowiedzialności państwa za szkody), model partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) oraz model związany z brakiem interwencji publicznej, opierający się wyłącznie na mechanizmach rynkowych. Metoda pełnego interwencjonizmu stosowana jest coraz rzadziej na rzecz partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to forma sprawnego wywiązywania się przez władzę publiczną z jej zadań, ale zawsze przy współpracy z partnerem prywatnym¹. PPP polega na zaangażowaniu sektora prywatnego w przedsięwzięcia, które tradycyjnie były podejmowane wyłącznie przez sektor publiczny. Wszelkie zaangażowanie pomocowe w krajach Unii Europejskiej jest obwarowane regulacjami wspólnotowymi. Dotyczą one także wsparcia zarządzania ryzykiem, a w szczególności dopłat do składek ubezpieczeniowych dla ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich. W 2006 roku w UE po raz pierwszy dopuszczono formalnie możliwość dofinansowania składek ubezpieczeniowych przez państwa członkowskie UE (z budżetu krajowego). Na początku 2009 roku Rozporządzenie Rady 73/2009 stworzyło rozwiązanie alternatywne w stosunku do ubezpieczeń upraw i zwierząt dotowanych z budżetu krajowego. Umożliwiono wówczas dofinansowanie składek ubezpieczeniowych ze środków unijnych (z budżetu Wspólnej Polityki Rolnej)² ³. W efekcie kolejnych reform WPR w nowych perspektywach finansowych wzmacnia się i rozbudowuje dopuszczone w 2009 roku narzędzia w zakresie

-
1. B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Lexis-Nexis, Warszawa 2009.
 2. Wspólna Polityka Rolna (WPR) to zestaw przepisów przyjętych przez UE dla zapewnienia jednolitej polityki w dziedzinie rolnictwa w państwach UE. Aktualnie około jedna trzecia budżetu UE przeznaczona jest na wsparcie rolników i obszarów wiejskich w ramach WPR. Zob. więcej <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-introduction/> [dostęp 30.04.2023].
 3. Rozporządzenie Rady (WE) NR 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009).

zarządzania ryzykiem⁴. Jednocześnie sposób dofinansowania składek ubezpieczeniowych pozostawiono w gestii poszczególnych państw członkowskich⁵.

Warunki do stworzenia systemu ubezpieczeń rolnych w Polsce sformowała w lipcu 2005 roku ustawa o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich⁶. Była ona podstawą prawną do stosowania dopłat ze środków budżetu państwa do składek z tytułu umów ubezpieczenia chroniących przed skutkami wystąpienia zdarzeń losowych powodujących straty w produkcji roślinnej i zwierzęcej. Ustawa ta wprowadziła zatem formalnie zasady partnerstwa publiczno-prywatnego do ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich. Funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w postaci ubezpieczeń dotowanych to efekt koniecznych działań dostosowawczych prawa krajowego do przepisów UE. Ważnym argumentem przemawiającym za wdrożeniem takiego rozwiązania był m.in. brak powszechności stosowania ubezpieczeń upraw przez producentów rolnych. Powodowało to, że właściciele gospodarstw rolnych z powodu intensywności zjawisk pogodowych, braku stosownej ochrony ubezpieczeniowej czy też braku pomocy ze strony państwa (które nie dysponowało odpowiednimi instrumentami) zaprzestało produkcji rolnej lub angażowało się w działalność pozarolniczą. Rozwiązanie to obowiązuje od roku 2006, ale jego ocena właściwa nie była przeprowadzana (a jeśli już, to nie była to nigdy ocena kompleksowa). Jednocześnie brakuje propozycji ewaluacji dotowania składek w ubezpieczeniach rolnych w literaturze przedmiotu (zarówno polskiej, jak i zagranicznej). Wyrwykowe analizy dotyczą poszczególnych obszarów (niemal wyłącznie oceny rynku ubezpieczeń rolnych z punktu widzenia rolnika). Pełna ocena powinna dotyczyć wszystkich interesariuszy ubezpieczeń dotowanych: rolników, zakładów ubezpieczeń i państwa, przede wszystkim jednak powinna być powiązana z oceną skuteczności subsydiowania składek jako ewaluacji partnerstwa publiczno-prywatnego. Tylko kompleksowa, wielopłaszczyznowa analiza pozwoli wykazać, czy subsydiowanie składek przynosi efekt w postaci wysokiej penetracji rynku, dobrze zdefiniowanych zakresów i portfeli ubezpieczeń, konkurencji jakościowej, zwiększenia stabilności systemu ubezpieczeń rolnych, wykorzystaniu *know how* sektora prywatnego oraz racjonalnych kosztów fiskalnych, czy też jest jedynie nieracjonalnym (w ostatecznym rachunku) wydatkowaniem środków finansowych z budżetu państwa.

Celem opracowania jest określenie adekwatnego sposobu ewaluacji partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w postaci ubezpieczeń dotowanych w sposób, który pozwala znaleźć

-
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 ((Dz.U. L 347 z 20.12.2013) oraz zastępujące je Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. UE L 435/1).
 5. Obok dofinansowania składek ubezpieczeniowych regulacje umożliwiają dofinansowanie także innych instrumentów o charakterze ubezpieczeniowym – *mutual fund* i instrumentów stabilizacji dochodu. Zob. więcej M. Janowicz-Lomott, *Ubezpieczenia wzajemne w finansowaniu skutków realizacji ryzyka w rolnictwie. Doświadczenia unijne – wnioski dla Polski*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018, s. 66–74.
 6. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249, z późn. zm.)

odpowieź na pytanie, czy partnerstwo publiczno-prywatne w ubezpieczeniach rolnych jest racjonalną metodą wydatkowania środków publicznych.

W części empirycznej pracy dokonana została ocena PPP w Polsce przez pryzmat określonych w części teoretycznej miar. Ze względu na dostępność danych ocena ta obejmuje lata 2009–2019. Praktyczne zastosowanie zaproponowanego w części teoretycznej rozwiązania, czyli kompleksowa ocena PPP realizowanego w postaci dotowanych ubezpieczeń upraw, jest tym istotniejsze, że problemy we współpracy instytucji publicznych i prywatnych w zakresie ubezpieczeń rolnych są w zasadzie nieuniknione. Wynikają one w głównej mierze z odmiennych celów tych podmiotów oraz ich cech specyficznych związanych z organizacją i funkcjonowaniem⁷.

1. Ocena działania pomocy publicznej w ubezpieczeniach rolnych

1.1. Metody oceny efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego

PPP polega na zaangażowaniu sektora prywatnego w inwestycje i przedsięwzięcia, które tradycyjnie były podejmowane wyłącznie przez sektor publiczny. Jednocześnie efektywność wydatków publicznych jest zagadnieniem często poruszonym w literaturze⁸. W obliczu występowania silnych presji wydatkowych oraz przy ograniczonej wielkości środków publicznych, konieczna jest każdorazowa analiza efektywności wydatków, pozwalająca na skuteczniejsze ich wykorzystanie. Problematyka efektywności wydatkowania środków przez podmiot publiczny w ramach PPP stanowi przedmiot licznych opracowań, w których formułowane są propozycje oceny efektywności zarządzania przedsięwzięciami PPP, odwołujące się do warunków normatywnych, zmiennych organizacyjnych czy też czynników ekonomicznych⁹.

W Polsce, do momentu powstania artykułu, dominowało zorientowanie na ocenę *ex-ante*. Wynikało to utylitarne podejścia – taki rodzaj ewaluacji programów i projektów pojawił się w naszym kraju na szerszą skalę po roku 2003, w związku z wdrażaniem europejskiej polityki spójności. Warto jednak pamiętać, iż szczególnie w przypadkach działań niemających charakteru przedsięwzięcia jednorazowego ewaluacja projektów może być rozpatrywana w trzech przekrojach czasowych – obok oceny wstępnej (*ex-ante*) można też mówić o ocenie bieżącej (*on-going*) oraz końcowej (*ex-post*), ale także o ewaluacji śródkresowej (*mid-term*)¹⁰.

Powszechnie znane metody *ex-ante* oceny efektywności przedsięwzięć publicznych zasadniczo wykorzystują jako bazowe kryterium efektywności (analiza kosztów i korzyści społecznych – CBA czy analiza efektywności kosztowej – CEA) lub też odwołują się do wiedzy eksperckiej

7. Zob. więcej M. Kawiński, *Ubezpieczenia w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, 2013, nr 1 (numer specjalny), s. 67–71.

8. Zamiast wielu zob. S. Herrera, G. Pang, *Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach*, “Policy Research Working Paper” 2005, No. 3645. World Bank, Washington, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8325> [dostęp 10.07.2022]

9. S. Cyfert, I. Nazarkiewicz, *Uwarunkowania i kryteria oceny efektywności przedsięwzięć PPP*, [w:] K. Pająk [red.]: *Nowe zarządzanie publiczne: aspekty teoretyczne i praktyczne*, PWN, Warszawa 2018, s. 36–37.

10. *Ewaluacja ex-post Teoria i praktyka badawcza*, [red.] A. Haber, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007, s. 7–8.

i subiektywnego systemu wartości decydentów [analiz wielokryterialnych – *Multigoal Analysis*]¹¹. Analiza metod oceny *ex-ante* wskazuje, iż niezależnie od przyjętego rozwiązania głównym celem ewaluacji jest podnoszenie jakości, spójności i skuteczności interwencji publicznych. Ta rola ewaluacji wynika z założenia, iż działania sektora publicznego, choć często prowadzone w warunkach rynkowych, nie mogą być oceniane wyłącznie z perspektywy osiągniętego zysku. W ten sam sposób powinny być traktowane inne rodzaje ewaluacji, a ich znaczenie może być tym ważniejsze, że pozwalają na aktywne działania w zakresie poprawy jakości i skuteczności projektów, szczególnie ewaluacja śródkresowa, która pozwala na bieżącą ocenę i ewentualne korekty w dokonywanych działaniach. Jednocześnie ustalone kryteria oceny PPP muszą być tak sformułowane, aby zabiegi podejmowane w celu oceny efektywności programów PPP wzmacniały odpowiedzialność dzięki zbadaniu relacji przyczynowo-skutkowej między podjętą interwencją a jej efektami oraz by wspierały procesy uczenia się.

1.2. Ewaluacja dotowanych ubezpieczeń upraw – koncepcja oceny

Z punktu widzenia ewaluacji (oceny PPP) w przypadku dotowanych ubezpieczeń upraw proponowana koncepcja oceny będzie miała oczywiście charakter ewaluacji międzyokresowej, ze względu jednak na charakter przedsięwzięcia (realizowanego w cyklach rocznych) można będzie wykorzystać do niej zasady stosowane także w ocenie *ex-post*. Ocena taka powinna się koncentrować na dwóch najbardziej elementarnych aspektach wszystkich interwencji publicznych, a mianowicie na nakładach i na efektach. Dotychczasowe rozważania wskazują, że podstawowymi elementami tej oceny winny być efektywność i skuteczność¹².

Skuteczność odzwierciedla stopień, w jakim cele działania zostały osiągnięte. Skuteczny program pomocowy to taki, który dotyka przyczyny zidentyfikowanego problemu. W przypadku ubezpieczeń wydaje się, że ocena skuteczności PPP poprzez stawiane cele i ich pomiar absolutnie nie jest wystarczająca. Ocena skuteczności powinna dać odpowiedź na szereg istotnych pytań związanych głównie ze skutkami wdrożenia projektu. Zawierać powinna zatem:¹³

1. Badanie i ocenę wykorzystania środków – skuteczność, wydajności pomocy.
2. Badanie i ocenę *post factum* funkcjonowania systemu wdrażania interwencji (skuteczność instytucjonalna).
3. Badanie i ocenę użyteczności rzeczywistych efektów – rezultatów i oddziaływania pomocy (w tym efektów ubocznych, tak pozytywnych, jak i negatywnych).
4. Badanie trwałości osiągniętych pozytywnych efektów.
5. Identyfikację czynników, które przyczyniły się do sukcesu lub niepowodzenia danej interwencji.
6. Sformułowanie konkluzji, które mogą zidentyfikować najlepsze praktyki oraz ewentualne środki naprawcze.
7. Wnioski dotyczące polityki w zakresie spójności gospodarczej i społecznej.

11. A. Kopańska, A. Bartzak, J. Siwińska-Gorzela, *Partnerstwo publiczno-prywatne: podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 28.

12. P. Kubera, *Ocena skuteczności i efektywności instrumentów pomocy publicznej*, „Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2013, nr 168.

13. Por. A. Haber, *op. cit.*, s. 17–18.

Aby uzyskać odpowiedź na te pytania, należy sięgnąć nie tylko do ilościowych wskaźników, wśród których kluczowe są elementy wpływające na efektywność ochrony ubezpieczeniowej,¹⁴ ale także wesprzeć tę ocenę wybranymi wskaźnikami jakościowymi, np. oceną doświadczenia instytucji wdrażającej, zainteresowaniem partnerów, analizą korzyści pozafinansowych, oceną ryzyka projektu czy możliwości jego wykonania.

Efektywność projektu PPP rozumiana jest jako ocena relacji nakładów do osiągniętych efektów pomocy. Efekty pomocy w sytuacji dotowanych ubezpieczeń upraw również należy interpretować szerzej – biorąc pod uwagę, podobnie jak w przypadku poprzedniej kategorii, ich konsekwencje – rezultaty i oddziaływanie pomocy. Niewystarczające jednak jest odnoszenie poziomu dotacji do składki czy pełnej składki (z dotacją) do wypłaty odszkodowań i świadczeń przez zakłady ubezpieczeń. Takie odniesienie dotyczy raczej efektywności działalności zakładów ubezpieczeń (i to nie jest to ocena kompletna, gdyż pomija utworzone przez ubezpieczyciela rezerwy, poniesione koszty czy korzystanie z reasekuracji). Dla pełnej oceny efektywności dotowania ubezpieczeń upraw należałoby porównać wszystkie środki z budżetu krajowego (całą pomoc publiczną) trafiające do gospodarstw rolnych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (naturalnych i obejmowanych ubezpieczeniem) w uprawach i zwierzętach z poziomem odszkodowań, które z tego samego tytułu zostały wypłacone przez zakłady ubezpieczeń. Ze względu na ograniczony dostęp do danych dotyczących poszczególnych adresatów pomocy publicznej w rolnictwie efektywność pomocy można badać jedynie w sposób uproszczony. Jak szacuje Ministerstwo Rolnictwa, mniej niż 30% gruntów ornych w Polsce jest ubezpieczonych¹⁵, zatem aby nawet w najbardziej uproszczony sposób zbadać skuteczność dotowania ubezpieczeń, należy wskazać przybliżoną choć wartość pomocy publicznej trafiającej do ubezpieczonych rolników. W tym celu wyznaczono wskaźnik penetracji ubezpieczenia gruntów ornych (IPAL ang. *insurance penetration of arable land*), którego wartość wyznaczono w następujący sposób:

$$IPAL = \frac{\text{ubezpieczony obszar gruntów ornych}}{\text{całkowity areal gruntów rolnych}}$$

Wskaźnik ten pozwoli na wyznaczenie części pomocy publicznej (pomocy *ex-post* bez dopłat do składek ubezpieczeniowych), która w badanym okresie trafiła do ubezpieczonych. Wartość tych płatności publicznych powiększona o wartość dopłat do składek ubezpieczeniowych da informację o całkowitym koszcie, który poniósł budżet państwa w związku z likwidacją skutków klęsk żywiołowych w rolnictwie. Zestawienie tej kwoty z wypłaconymi przez zakłady ubezpieczeń w tym okresie odszkodowaniami z tytułu ubezpieczeń upraw pozwoli na odpowiedź, czy działanie to (dotowanie ubezpieczeń) miało finansowe uzasadnienie wyłącznie z punktu widzenia środków publicznych. Uwzględnienie w ocenie także składek wpłaconych przez rolników pozwoli na pełną ocenę efektywności projektu „dotowane ubezpieczenia upraw”.

Ponieważ w latach 2009–2019 wystąpiło w Polsce kilka zdarzeń, które mogą zostać uznane za klęskowe, racjonalne wydaje się analizowanie efektywności nie w przedziałach rocznych, a w całym badanym okresie – poprzez operowanie na danych zakumulowanych. Dopiero łączna ocena

14. M. Janowicz-Lomott, *op. cit.*, s. 121–141.

15. Szczegółowe dane na ten temat zawarte są w dalszej części artykułu.

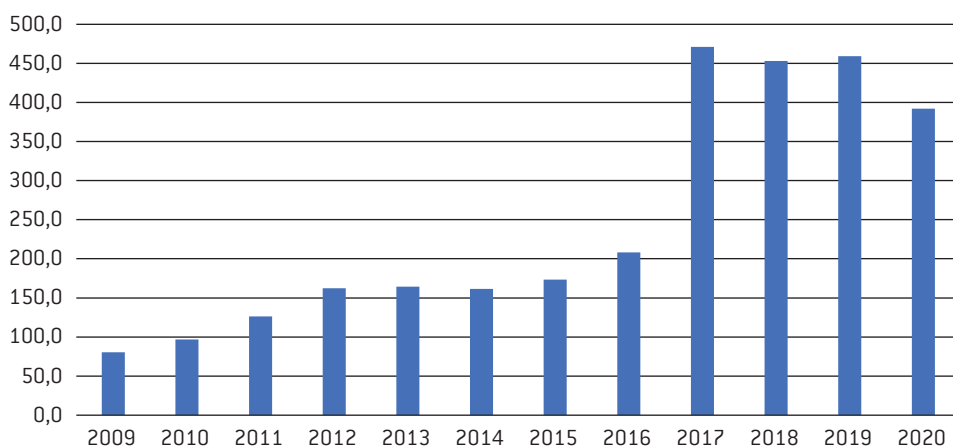
skuteczności i efektywności projektu pozwoli na sformułowanie jednoznacznej i kompleksowej oceny oraz sformułowanie ewentualnych wniosków dla sektora publicznego i rynku ubezpieczeń.

2. Ocena realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego w postaci dotowanych ubezpieczeń upraw w latach 2009–2019 w Polsce

2.1. Określenie celu i stopień jego realizacji

Analiza i ocena projektu „dotowane ubezpieczenia upraw” winna zostać poprzedzona poziomem zaangażowania finansowego państwa w realizację PPP. Wartość środków w postaci dopłat do składek rośnie. Od roku 2017 na dopłaty do składek przeznaczane są wyraźnie większe kwoty – w granicach 450–550 mln zł rocznie (rysunek 1.).

Rysunek 1. Kwoty z budżetu państwa przeznaczone na dopłaty do ubezpieczeń rolnych w Polsce w latach 2009–2019 (w mln zł)



Źródło: Dane MRiRW oraz ze Sprawozdań o pomocy publicznej udzielonej w sektorze rolnictwa lub rybołówstwa w Rzeczypospolitej Polskiej.

Zadaniem, uchwalonej w lipcu 2005 roku ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich było stworzenie podstaw prawnych do stosowania dopłat ze środków budżetu państwa do składek z tytułu umów ubezpieczenia chroniących przed skutkami wystąpienia zdarzeń losowych powodujących straty w produkcji roślinnej i zwierzęcej¹⁶. Uwarunkowania funkcjonowania ubezpieczeń upraw i okoliczności ich wprowadzenia pozwalają na identyfikację trzech podstawowych celów, które przyświecały ustawodawcy; były to:

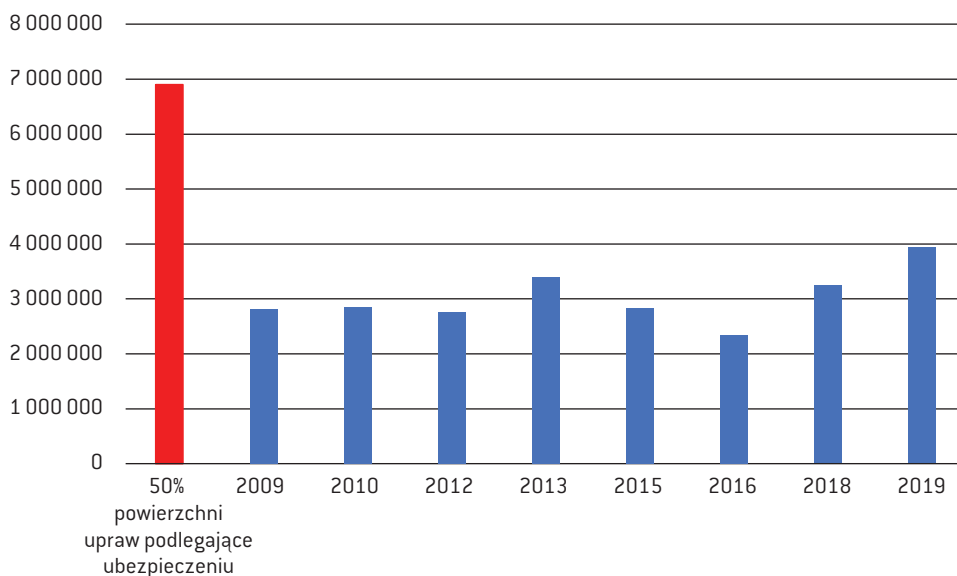
- A. Zwiększenie powszechności ubezpieczeń upraw.
- B. Ograniczenie pomocy publicznej *ad hoc*.
- C. Trwałość przyjętego rozwiązania.

16. Z uzasadnienia do projektu ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.

A. Zwiększenie powszechności ubezpieczeń upraw

Jak wynika z uzasadnienia do ustawy i kolejnych jej zmian, wprowadzenie obowiązkowości ubezpieczeń zakładało ubezpieczenie około 50% powierzchni upraw (wg GUS powierzchnia gruntów rolnych w Polsce roku wynosiła w 2005 roku 13,8 mln hektarów). Pomimo zmian w ustawie, które miały na celu zwiększanie powszechności (m.in. zwiększenie udziału dopłat w składce z 50% w roku 2006 do 65% w 2015) w roku 2021 ubezpieczone było około 3,8 mln ha, czyli ok. 26,8% upraw (rysunek 2.).

Rysunek 2. Powierzchnia ubezpieczonych upraw w odniesieniu do 50% powierzchni upraw rolnych wynikającej z obowiązku ubezpieczenia w Polsce w latach 2009–2019 (w ha)



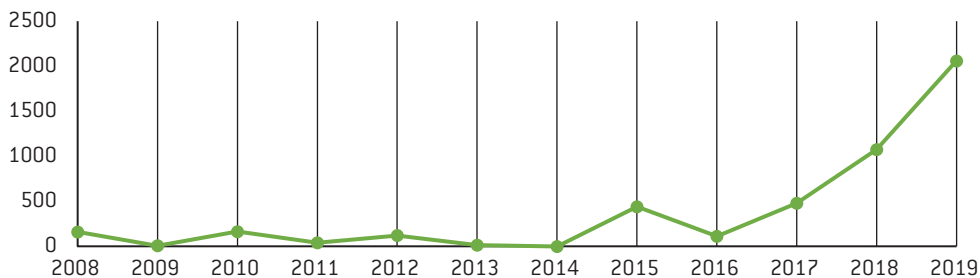
Źródło: materiały MRiRW.

Zatem realizacja zakładanego przez ustawodawcę celu w postaci objęcia ochroną ubezpieczeniową 50% upraw w Polsce nie została osiągnięta – nie udało się przekroczyć progu 30% ubezpieczonej powierzchni upraw.

B. Ograniczenie pomocy publicznej ad hoc

Wprowadzenie systemu ubezpieczeń upraw miało na celu zmniejszenie pomocy publicznej o charakterze *ad hoc* związanej z realizacją zdarzeń pogodowych. Realizacja tego celu także jest daleka od planów. Ze względu na nasilenie zjawisk o charakterze katastroficznym w latach 2018 i 2029 wyraźnie widoczne jest zwiększenie tej pomocy (rysunek 3.).

Rysunek 3. Pomoc publiczna w rolnictwie w Polsce w latach 2009–2019 (w mln zł)



Źródło: materiały MRiRW.

Największa skala pomocy dotyczyła lat 2018 i 2019 i związana była z suszą, która wystąpiła w tym okresie. Koniecznie należy podkreślić niewielką korelację pomiędzy ubezpieczanymi rodzajami ryzyka, przedmiotem pomocy i niekorzystnymi zjawiskami, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

C. Trwałość przyjętego rozwiązania

W uzasadnieniu ustawy o ubezpieczeniu upraw i zwierząt gospodarskich założono, iż rozwiązanie to ma być trwałe i wpisywać się w zobowiązania przyjęte w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Ocena realizacji tego celu nie jest jednak jednoznaczna. Wprowadzie narzędzie funkcjonuje już od 2006 roku i wpisało się na trwałe (choć z istotnymi ograniczeniami) w zarządzanie ryzykiem w rolnictwie, jednocześnie ilość dokonanych w trakcie tego okresu zmian, zarówno dotyczących zakresu ubezpieczenia, jak i wysokości oraz ograniczeń pomocy jest znacząca (dokonywano ich w latach 2006, 2007, 2008, 2015, 2016, 2017, 2018). Warto jednak podkreślić, iż często są to działania na korzyść rolników zwiększające elastyczność systemu, wysokość dopłat do składek czy limity zaangażowania środków budżetowych.

2.2. Analiza ilościowa – ocena skuteczności

2.2.1. Badanie i ocena wykorzystania środków

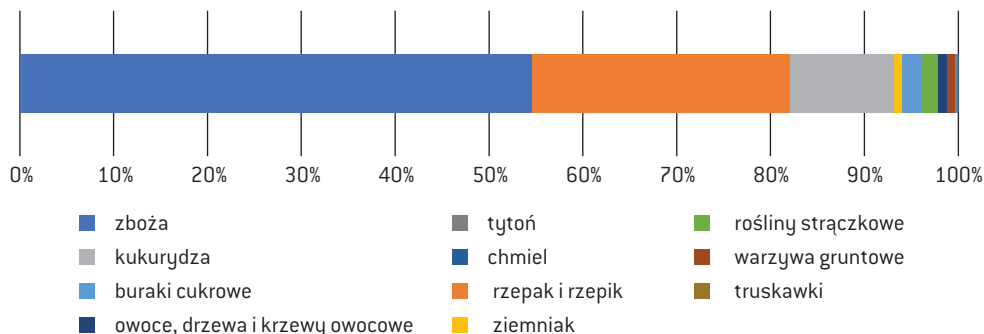
W celu oceny skuteczności pomocy publicznej w postaci dopłat do składek należy odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy cele programu zostały osiągnięte?
- Jakie były sukcesy interwencji?
- Czy wybrane instrumenty i rozwiązania pomocy okazały się odpowiednie?
- Czy podobne efekty można osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów?

Jak wykazano w poprzednim punkcie, wartość ubezpieczonej powierzchni upraw daleka jest wciąż od pierwotnego celu [50% ubezpieczonej powierzchni]. Jeszcze gorzej wygląda aspekt rodzaju ubezpieczonych upraw i zagrożeń obejmowanych ubezpieczeniem. Co należy podkreślić, nie ustalono żadnych mierników, które miałyby ocenić adekwatność przyjętego rozwiązania do rzeczywistych zagrożeń.

W analizowanym okresie najczęściej ubezpieczane uprawy stanowią ponad 90% powierzchni ubezpieczonych upraw. Są to zboża, rzepak i rzepik oraz kukurydza (rysunek 4.).

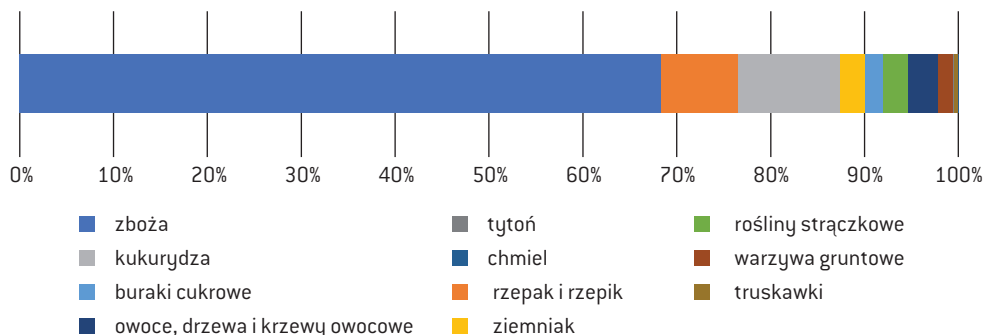
Rysunek 4. Struktura upraw objętych ubezpieczeniem w Polsce – średnia za lata 2014–2019¹⁷



Źródło: materiały MRIRW.

Struktura ubezpieczonych upraw jest zbliżona do struktury zasiewów z analogicznego okresu (rysunek 5.).

Rysunek 5. Struktura zasiewów w Polsce – średnia za lata 2014–2019 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Bardzo wyraźna jest jedynie różnica pomiędzy udziałem rzepaku i rzepiku w strukturze zasiewów i ubezpieczeń. Niemal 30% udział ubezpieczonego obszaru uprawy rzepaku i rzepiku wynika z tego, iż ponad 80% upraw rzepaku i rzepiku jest objęte ochroną ubezpieczeniową. Bardzo ograniczone znaczenie mają ubezpieczenia upraw w odniesieniu do owoców, drzew, krzewów owocowych i truskawek.

Dowolność wyboru zakresu ubezpieczenia powoduje, że w Polsce umowy ubezpieczenia upraw rolnych zawierają ochronę przed średnio dwoma zagrożeniami, przy czym najczęściej polscy rolnicy ubezpieczają się od ryzyka gradobicia [z uwagi na niską cenę tego ubezpieczenia] – tabela 1.

17. Niestety, nie udało się uzyskać danych za cały okres 2009–2019.

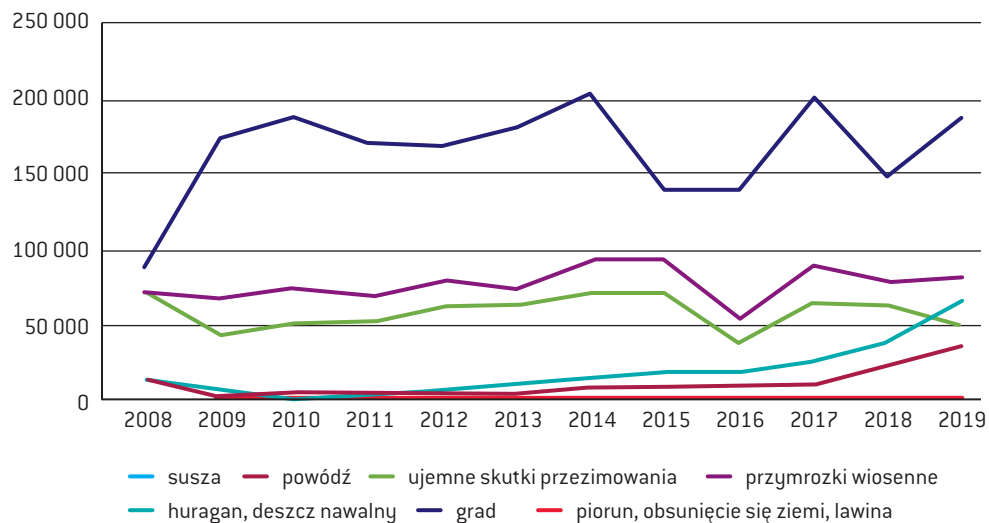
Tabela 1. Najczęściej ubezpieczane rodzaje ryzyka w Polsce

Nazwa ryzyka	% zawartych ubezpieczeń
Grad	47,6
Przymrozki wiosenne	24,3
Ujemne skutki przezimowania	20,11
Huragan, deszcz nawalny	4,4
Piorun, osunięcie się ziemi, lawina	2,51
Susza	0,57
Powódź	0,43

Źródło: materiały MRiRW.

Najmniej sprzedaje się ubezpieczeń związanych z zagrożeniami o charakterze katastroficznym – powódzie i suszą, choć w przypadku ubezpieczenia suszy na przestrzeni ostatnich analizowanych lat zauważalna jest minimalna poprawa (rysunek 6.).

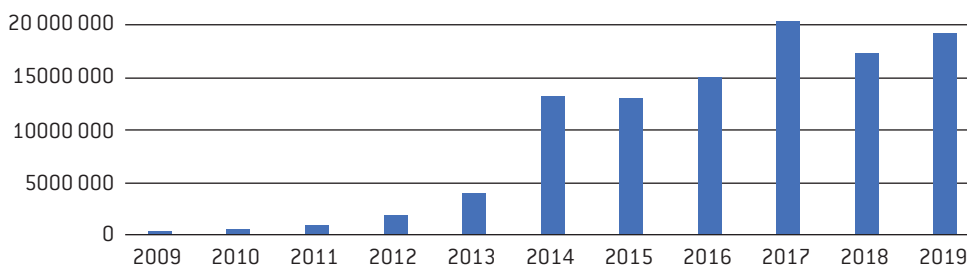
Rysunek 6. Liczba umów ubezpieczenia upraw, których zakres obejmuje dane ryzyko w Polsce w latach 2009–2019 (w szt.)



Źródło: materiały MRiRW.

Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w przypadku ubezpieczenia zwierząt (rysunek 7.).

Rysunek 7. Liczba zwierząt gospodarskich objętych ochroną ubezpieczeniową w Polsce w latach 2009–2019 (w szt.)



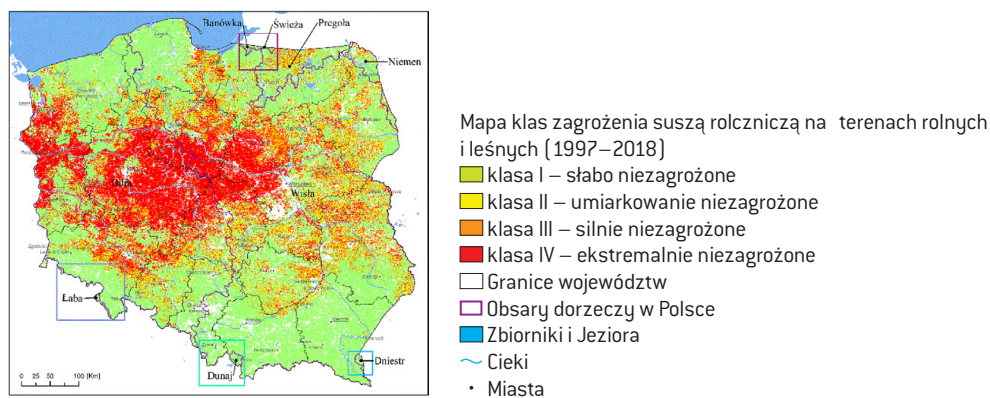
Źródło: materiały MRiRW.

Niemal 99% wszystkich ubezpieczonych zwierząt stanowi drób. W strukturze hodowli również dominuje drób, ale stanowi on jednak 92% pogłównia zwierząt.

Reasumując, należy podkreślić, iż nie tylko cele ogólnie sformułowane przez ustawodawcę nie zostały osiągnięte. Bardziej szczegółowa analiza wskazuje, że PPP w tym kształcie nie wypełnia właściwie stawianych przed nim zadań. Ustawa w obecnym kształcie nakierowana jest na ubezpieczanie upraw, ale i w tym przypadku zakres zdarzeń obejmowanych ochroną obejmuje wyłącznie najtańsze ryzyka, co nie wiąże się z faktycznymi zagrożeniami dla gospodarstw rolnych w Polsce.

Analiza zjawisk ekstremalnych w Polsce w odniesieniu do rolnictwa wskazuje, że zdecydowaną większość stanowią susze, powodujące szkody przede wszystkim w uprawach. W Polsce susze pojawiają się średnio raz na 3–5 lat, przy czym występują też ciągi lat charakteryzujące się niedoborem opadu. Szczególnie dotkliwe susze zanotowano w Polsce w latach 1982, 1989, 1991, 2003, 2006, 2015, 2018 i 2019. W Projekcie Planu Przeciwdziałania Skutkom Suszy (PPSS) na podstawie danych z lat 1997–2018 obliczono, iż 37,80% obszarów rolnych i leśnych w Polsce jest ekstremalnie i silnie zagrożonych występowaniem suszy rolniczej. Poniższa mapa pozwala na zdefiniowanie tego zagrożenia geograficznie. Na obszarze dorzeczy Odry tereny zagrożone suszą rolniczą w stopniu silnym i ekstremalnym obejmują obszar 52%.

Rysunek 8. Mapa klas zagrożenia suszą rolniczą na terenach rolnych i leśnych w Polsce (1997–2018)



Źródło: Plan przeciwdziałania skutkom suszy. Opracowanie planów przeciwdziałania skutkom suszy na obszarach dorzeczy. Nr Projektu: POIS.02.01.00-00-0015/16, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Warszawa 2020.

Jednocześnie niemal nie istnieje w Polsce ubezpieczenie od skutków suszy – mimo wprowadzania rozwiązań uelastyczniających ten rodzaj ubezpieczenia w postaci m.in. fransyz redukcyjnych, których zadaniem było umożliwienie rolnikowi poszukiwania optymalnego rozwiązania pomiędzy poziomem ochrony i ceną (najczęściej możliwości obniżenia składki poprzez zmniejszenie kwoty wypłaconego odszkodowania).

Drugim pod względem częstotliwości występowania zjawiskiem ekstremalnym są przynoszące szkody niskie temperatury w postaci przymrozków wiosną lub wczesną jesienią. Występowanie przymrozków wiosennych dotyczy najczęściej kwietnia i maja, chociaż zdarzają się one także w czerwcu. We wszystkich przypadkach przymrozki mogą spowodować straty w uprawach rolnych¹⁸.

Dla upraw ozimych kluczowym zagrożeniem stają się zbyt niskie temperatury w okresie zimowym (przy braku pokrywy śnieżnej lub gwałtowne ocieplenia powodujące topnienie śniegu i następujące po nim mrozy). Są one przyczyną strat związanych ze złym przezimowaniem¹⁹. Szczególnie dotkliwy był w tym zakresie rok 2012, w którym to zakłady ubezpieczeń oszacowały straty po przymrozkach w sezonie zimowym 2011/2012 na około 590 mln zł. Odsetek powierzchni zaoranej po okresie zimy w 2012 roku (zatem strat całkowitych) dla zbóż ozimych wyniósł blisko 25%, zaś rzepaku – ponad 30% wobec poziomu nieprzekraczającego 1,5 proc. w latach 2008–2011²⁰.

Oba ryzyka związane z niskimi temperaturami (ujemne skutki przezimowania i przymrozki) są wprawdzie obejmowane ochroną na drugim i trzecim miejscu pod względem ilości sprzedanych polis w badanym okresie (rysunek 6.), jest to jednak liczba istotnie niższa niż umowy obejmujące grad.

Innym istotnym zagrożeniem są nadmierne opady. Klasyfikacja IMGW określa, iż opady powyżej 50 mm na dobę są już groźne powodziowo (średniorocznie w latach 2001–2009 zaobserwowano 34 dni z takimi opadami), powyżej 70 mm na dobę są opadami powodziowymi (średniorocznie 15 dni w latach 2001–2009) a powyżej 100 mm na dobę – katastrofalnymi (średniorocznie 4 dni w latach 2001–2009)²¹. Nadmiernymi opadami zagrożona jest duża część południowej i wschodniej Polski, szczególnie katastrofalne w skutkach powodzie odnotowano w latach 1997 i 2010²². Jednocześnie liczba umów chroniąca przed ryzykiem powodzi jest nawet niższa niż dla suszy (w całym badanym okresie).

Do ekstremalnych zdarzeń w rolnictwie odnotowanych w Polsce warto także dodać zjawiska chorób zwierząt (ptasia grypa, afrykański pomór świń, BSE) czy ataki agrofagów (chorób i szkodników roślin takich jak mszyce, stonka, rdza, pleśń śniegowa etc.).

18. S. Wieteska, *Ryzyko występowania przymrozków w polskiej strefie klimatycznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 259 (Ubezpieczenia), s. 143–157.

19. A. Hęćka, K. Łyskawa, *Ubezpieczenia upraw rzepaku od skutków złego przezimowania, uwarunkowania środowiskowe i ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2013, tom 3, s. 24–36.

20. A. Gawrońska, *Ujemne skutki przezimowania upraw rolnych jako ryzyko ubezpieczeniowe*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2014, nr 2, s. 46–47.

21. Klasyfikacja ta została opisana szczegółowo w: IMGW, *Niebezpieczne zjawiska meteorologiczne zjawiska meteorologiczne geneza, skutki, częstość występowania*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2013, s. 11–13.

22. Warto też wspomnieć o powodziach w latach 2009, 2001, 1987 czy 1982. Zob. więcej M. Jastrzębska, M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem zjawisk katastroficznych*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2014, s. 331–333.

Dodatkowo wyraźnie widać, że ubezpieczenia zwierząt od ryzyk wymienionych w ustawie nie są atrakcyjne dla rolników (poza hodowcami drobiu). Ubezpieczanie zwierząt wymaga odrębnego podejścia, przede wszystkim należy rozważyć objęcie ubezpieczeniami chorób zwierząt.

Odpowiedzi na dwa ostatnie z postawionych w tym punkcie pytań, czyli: „Czy wybrane instrumenty i rozwiązania pomocy okazały się odpowiednie? Czy podobne efekty można osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów?” nie są jednoznaczne. Ubezpieczenia stanowią jeden z niewielu dopuszczalnych z ramach WPR instrumentów pomocy państwa w sektorze rolnym. Trudno zatem znaleźć ich zamiennik. Wydaje się jednak, że konstrukcja przyjęta w Polsce nie jest adekwatna do zagrożeń i wymagałaby przeglądu oraz zmian. Wydaje się, że dla zagrożeń o charakterze systemowym (przede wszystkim susza) należałoby rozważyć wprowadzenie innych rozwiązań, np. funduszy katastroficznych czy ubezpieczeń indeksowych.

2.2.2. Badanie i ocena *post factum* funkcjonowania systemu wdrażania interwencji

Ocenię w tym punkcie podlega tzw. skuteczność instytucjonalna systemu dotowanych ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich. W tym zakresie wymagana jest odpowiedź na pytania:

- Czy system zarządzania i wdrażania był skutecznym?
- Czy instytucje (zarówno zakłady ubezpieczeń jak i MRiRW) poprawnie wypełniły przypisane im role?

Ocena w tym przypadku jest niejednoznaczna. Wprawdzie system ubezpieczeń wdrożony został dość szybko, a także MRiRW wykonało szereg działań, których zadaniem jest „poprawa” systemu ubezpieczeń., kilkakrotnie powołano przy Ministrze Rolnictwa zespoły, których zadaniem były prace nad zmianami do ustawy, jednak większość wypracowanych przez nie postulatów nie doczekała się realizacji.

Dodatkowo należy podkreślić małą liczbę zakładów ubezpieczeń, które oferują ochronę. Przez szereg lat umowy z ministerstwem miały podpisane jedynie trzy zakłady ubezpieczeń. W roku 2020 było już ich siedem, ale – co należy podkreślić – dwa z nich „zmonopolizowały” rynek ubezpieczeń upraw i zwierząt (tabela 2.).

Tabela 2. Dopłaty do ubezpieczeń dotowanych w podziale na poszczególne zakłady ubezpieczeń (na podstawie umów podpisanych z MRiRW) w roku 2020

Zakład ubezpieczeń	Limit w umowie	Struktura
Concordia Polska TU SA (Grupa Generali)	137 554 000	39,40%
PZU SA	130 583 846	37,40%
Verenigte Hagelversicherung Vvag (tylko uprawy)	23 976 000	6,87%
Pocztowe TUW	22 564 000	6,46%
TUW TUW	15 885 000	4,55%
IntrerRisk (tylko uprawy)	10 927 000	3,13%
TUZ TUW	7 634 000	2,19%
Razem	349 123 846	100,00%

Źródło: materiały MRiRW.

Concordia Polska S.A. (30 lipca 2021 roku Concordia połączyła się z Generali) oraz PZU S.A. otrzymały łącznie ponad 76% wszystkich środków przeznaczonych na dopłaty w 2020 roku.

Należy także zauważyć, że zakłady ubezpieczeń w umiarkowany sposób angażują się w rozwój oferty ubezpieczeniowej.

Ocena skuteczności instytucjonalnej nie może być zatem jednoznaczna. System został wdrożony i działa, choć dla jego rozwoju i większej skuteczności wskazana byłaby większa aktywność uczestniczących w nim podmiotów.

2.2.3. Badanie i ocena użyteczności rzeczywistych efektów oddziaływania dopłat do składek z tytułu ubezpieczeń upraw

Ocena rezultatów oddziaływania pomocy publicznej w postaci dopłat do składek ubezpieczeniowych (w tym efektów ubocznych, tak pozytywnych, jak i negatywnych) powinna dać odpowiedź na pytania:

- Czy program dotowanych ubezpieczeń upraw spełnił oczekiwania rolników, a także zakładów ubezpieczeń? Jaka jest ich ocena tego programu?
- Czy przyczynił się do rozwiązania problemów?
- Czy pojawiły się pozytywne lub negatywne efekty uboczne?

Analiza oceny rezultatów i oddziaływania pomocy wskazuje, że rolnicy dostrzegają szereg problemów związanych z ubezpieczeniami w Polsce:

- wysokie koszty zakupu ubezpieczenia²³;
- niedostosowanie oferty do potrzeb rolników, w tym szczególnie brak możliwości ubezpieczenia niektórych zagrożeń;
- problemy związane jakością produktu ubezpieczeniowego – niejasnością ogólnych warunków ubezpieczenia, niejasnymi procedurami likwidacji i wyceny szkód, wypłat nieadekwatnych do wielkości szkód, trudności w dotarciu z ofertą ubezpieczeniową do rolnika²⁴.

Najczęściej akcentowany jest wysoki koszt ochrony ubezpieczeniowej. Pojedyncze stawki maksymalne dla szeregu rodzajów ryzyka (susza, powódź, ujemne skutki przezimowania) osiągają wartości kilkunastu procent. Przy pełnym pakiecie ubezpieczanych ryzyk niektóre z upraw osiągają stawki (w górnej granicy) nawet powyżej poziomu 40%. Taki koszt ubezpieczenia nie może być akceptowalny przez rolnika. W tabeli 3. dokonano zestawienia zmienności obciążenia składką ubezpieczeniową w wyniku produkcji rzepaku w latach 2008–2019.

23. Ten argument podnoszony jest w większości opracowań na temat ubezpieczeń upraw zob. m.in. *Czynniki i możliwości ograniczania ryzyka w produkcji roślinnej poprzez ubezpieczenia*, [red.] A. Wicka, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2013; A. Wicka, *Ubezpieczenia rolne jako metoda zarządzania ryzykiem w opinii rolników*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 804. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 67” 2014, s. 255–264; J. Pawłowska-Tyszko, *Instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie – rozwiązania krajowe i międzynarodowe*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2016; A. Kudryś-Kujawska, *Rolnicy w systemie ubezpieczeń rolnych – uwarunkowania braku ochrony ubezpieczeniowej gospodarstw rolnych*, [w:] *Granice finansów XXI wieku. Bankowość i ubezpieczenia*, [red.] S. Wieteska i I. Czechowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017 i cytowana tam literatura.

24. A. Kudryś-Kujawska, *op. cit.* i cytowana tam literatura.

Tabela 3. Relacja składki do nadwyżki w ubezpieczeniu pakietowym* rzepaku w Polsce w latach 2008–2018

rok	Składka stosowana	Stopa składki do kalkulacji	Wartość przychodu z 1 ha	Składka bez dotacji	Składka płatna przez rolnika	Nadwyżka na 1 ha**	Relacja: Składka/nadwyżka
2008	3,8%-5,5%	4,20%	4 200 zł	176,40 zł	88,20 zł	740,00 zł	11,92%
2009	3,4%-4,5%	3,90%	5 600 zł	218,40 zł	109,20 zł	1325,00 zł	8,24%
2012	5,4%-8,5%	5,10%	5 075 zł	258,83 zł	131,95 zł	654,00 zł	20,18%
2013	3,2%-8,5%	3,90%	3 798 zł	148,12 zł	74,06 zł	159,71 zł	46,37%
2014	2,8%-6,0%	3,50%	5 163 zł	180,69 zł	90,34 zł	1645,32 zł	5,49%
2015	2,5%-5,3%	3,30%	5 425 zł	179,03 zł	89,51 zł	1853,84 zł	4,83%
2016	5,5%-15,0%	6,00%	5 401 zł	324,07 zł	148,53 zł	1960,81 zł	7,58%
2017	5,5%-15,0%	5,50%	5 571 zł	306,42 zł	112,82 zł	1987,31 zł	5,68%
2018	4,9%-12,0%	5,00%	5 451 zł	272,56 zł	100,85 zł	1642,16 zł	6,14%
2019	4,9%-12,0%	4,90%	5 654 zł	277,06 zł	102,62 zł	2120,18 zł	4,84%

* Ubezpieczenie pakietowe obejmuje: skutki złego przezimowania, przymrozki wiosenne, grad. Kalkulacja składki na bazie przepisów obowiązujących o stawce maksymalnej.

** Kalkulacja nadwyżki w oparciu o ceny i plonowanie oraz nadwyżkę finansową ze strony Wielkopolskiej Izby Rolniczej (<http://wir.org.pl/asp/kalkulacje-kosztow-produkcji,189,,1> [dostęp: 21.05.2023]).

Źródło: K. Łyskawa, M. Janowicz-Lomott, *Uogólnienie dotychczasowych krajowych i zagranicznych doświadczeń z subsydiowaniem i regulacją sektora ubezpieczeń rolnych*, [w:] *Analizy popytu i podaży na rynku ubezpieczeń rolnych*, [red.] M. Soliwoda, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021.

Obciążenie w postaci składki mogło sięgać nawet 46% zrealizowanej nadwyżki (w roku 2013), w przypadku realizacji ubezpieczenia pakietowego jedynie od trzech ryzyk (skutki złego przezimowania, przymrozki wiosenne, grad). Dlatego dla spełnienia obowiązku najczęściej realizowane jest najtańsze ubezpieczenie od gradu.

Istotnym elementem wpływającym na ograniczone wykorzystanie ubezpieczeń rolnych jest również niedopasowanie zakresu ochrony do potrzeb rolnika. W literaturze przedmiotu wskazuje się tu zarówno niemożność objęcia ochroną niektórych zagrożeń, jak i nieprzejrzyste zdefiniowanie zakresu zdarzeń i odpowiedzialności ubezpieczyciela, a także zasad likwidacji szkód²⁵. Wielokrotnie wskazywano w literaturze przedmiotu na brak uregulowania procedury likwidacji szkód oraz trybu ustalania odszkodowań w ustawie o ubezpieczeniu upraw i zwierząt. Zasady likwidacji szkód ustalane są przez zakłady ubezpieczeń w OWU²⁶. Także przeprowadzona w punkcie 2.2.1. analiza ilościowa sprzedaży umów ubezpieczenia w zestawieniu z warunkami klimatycznymi²⁷ w Polsce pozwala na wyciągnięcie wniosków odnośnie do niedopasowania ochrony ubezpieczeniowej (lub jej zakresu). Jednocześnie analizy z punktu widzenia zakładu ubezpieczeń wskazują, że powódź, skutki złego przezimowania, przymrozki wiosenne, a przede wszystkim susza wywołują szkody masowe, bardzo często na dużych terenach. W konsekwencji zakłady ubezpieczeń ponoszą ogromne wydatki związane z negatywnymi skutkami realizacji tych zdarzeń. Dowodem w tym zakresie

25. A. Wicka, *op. cit.* czy M. Kaczała, *Susza rolnicza – skutki dla gospodarstwa rolnego i możliwość ich finansowania przez ubezpieczenie*, „Prace i Studia Geograficzne” 2014, t. 55.

26. M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Funkcjonowanie dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 3.

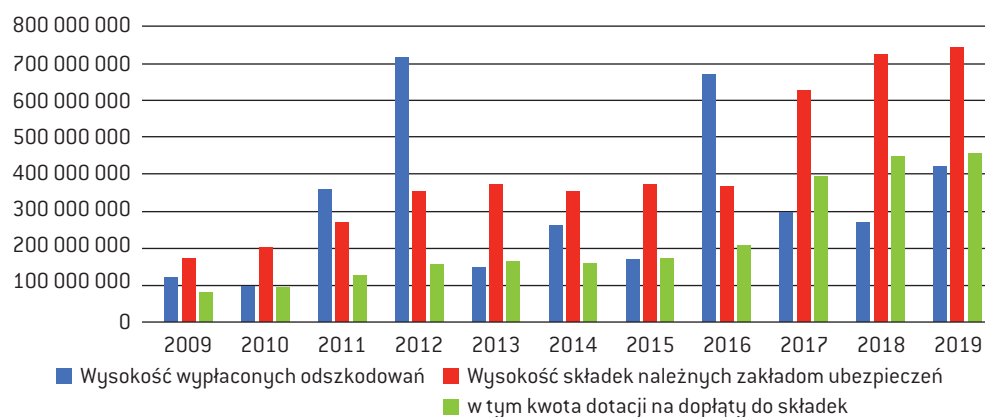
27. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że samo ryzyko pogodowe w istotny sposób wpływa na wyniki produkcji gospodarstw rolnych, m.in. z uwagi na fakt, że około 80% zmienności produkcji rolniczej uwarunkowane jest czynnikami pogodowymi, por. A. Gawrońska, *op. cit.*, s. 41–42.

są wypłaty z tytułu ujemnych skutków przezimowania w roku 2012, kiedy to wypłacono ponad 600 mln zł odszkodowań (na każdą zawartą na to ryzyko umowę średnie odszkodowanie wyniosło 9,33 tys. zł). Wysokie wypłaty dotyczyły także skutków złego przezimowania w latach 2010 i 2011, powodzi w latach 2011–2014, czy suszy w roku 2011 i 2015 (zarówno w przypadku suszy²⁸, jak i powodzi ilość umów nie jest duża, ale kwota wypłat na jedną zawartą umowę dość istotna).

Wysokie ceny są najczęściej powiązane z tymi zdarzeniami, z których wypłacane są najwyższe odszkodowania (na jedną zawartą umowę ubezpieczenia) – suszy, ujemnych skutków przezimowania czy powodzi, co uzasadnia tezę o konieczności poszukiwania nowego rozwiązania dla tych zagrożeń.

Problemy z ubezpieczeniami sygnalizują także same zakłady ubezpieczeń, co przekłada się na konieczność analizy omawianych zjawisk także w ujęciu efektywności związanej z działalnością ubezpieczeniową. Ubezpieczenia dotowane charakteryzują się bardzo dużą fluktuacją wyników (rysunek 9.).

Rysunek 9. Wysokość składki ubezpieczeniowej i poziom wypłaconych odszkodowań z ubezpieczeń upraw rolnych w latach 2009–2019 w Polsce



Źródło: dane Polskiego Towarzystwa Reasekuracji S.A.

W latach 2011, 2012 i 2016 wypłacone przez zakłady ubezpieczeń odszkodowania przekroczyły należne składki o ponad 750 mln zł (głównie wskutek odszkodowań związanych z ujemnymi skutkami przezimowania). Najdotkliwsze były w tym przypadku lata 2012 i 2016 (w każdym roku „zabrakło” ponad 300 mln zł składki). Jednocześnie w latach 2017, 2018 i 2019 sama tylko kwota dotacji przekazanej zakładom z budżetu państwa przekroczyła wartość wypłaconych w tym okresie odszkodowań. Największa nadwyżka składek nad wypłatą odszkodowań (451 mln zł, w tym dotacja 179 mln zł) dotyczyła roku 2018.

Wyznaczając dla poszczególnych lat w badanym okresie wskaźniki szkodowości otrzymujemy dane jak w tabeli poniżej.

28. Jeszcze wyraźniejszy przykład dotyczy suszy w roku 2008, kiedy na jedną zawartą umowę ubezpieczenia przypadają średnie odszkodowanie wysokości ponad 10 tys. zł. Jednak warto zauważyć, że umowy zawarte w zakresie suszy w 2008 r. (ponad 14 tys., zawartych głównie z PZU SA) dały wskaźnik ponad 90% wypłat, czyli na 10 zawieranych umów – 9 skończyło się wypłatą.

Tabela 4. Wskaźniki szkodowości dla ubezpieczeń upraw w latach 2009–2019 w Polsce

Wskaźnik	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Szkodowość finansowa prosta (bez dopłat)	67,22%	72,84%	134,00%	252,18%	40,05%	73,85%	45,83%	383,33%	120,00%	100,00%	140,00%
Szkodowość finansowa prosta z dopłatami do składek	35,5%	41,89%	91,78%	160,71%	27,92%	50,82%	31,35%	176,92%	46,88%	38,36%	56,00%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

Rok 2012 i rok 2016 zaważyły na uznawaniu ubezpieczeń rolnych za nieprzewidywalne, wysoce ryzykowne i mało rentowne. Jak wynika jednak z analizy danych zawartych w tabeli i na rysunku 6., w pozostałych latach wysokość należnych składek w raz z dopłatami zabezpiecza rentowność produktów ubezpieczeniowych, a w ostatnich 3 latach analizowanego okresu same dotacje przekraczały kwoty odszkodowań.

Jak już wspomniano przy ocenie realizacji celów, z budżetu państwa wciąż wypłacana jest pomoc finansowa rolnikom (tabela 5.).

Tabela 5. Wysokość pomocy dla rolników z budżetu państwa w latach 2009–2019

Rok	Kwota pomocy (mln zł)	Oszacowane przez wojewodów straty (mln zł)	Przedmiot pomocy z budżetu państwa	Główne niekorzystne zjawiska pogodowe szacowane przez wojewodów	Najczęściej ubezpieczane ryzyko
2009	8,7	321	powódź	b.d.	grad
2010	164,3	1 892	powódź, osunięcia się ziemi i huragan	b.d.	grad, przymrozki wiosenne
2011	41,6	1 065	huragan, deszcz nawalny lub przymrozki wiosenne	b.d.	grad, przymrozki wiosenne
2012	122,4	1 048	ujemne skutki przezimowania	b.d.	grad, przymrozki wiosenne
2013	15,2	995,2	powódź, huragan, grad lub deszcz nawalny	b.d.	grad, przymrozki wiosenne, ujemne skutki przezimowania
2014	–	–	nie było uruchomionej pomocy	b.d.	grad, przymrozki wiosenne
2015	440,8	3 064	susza	susza	grad, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne
2016	113,1	596	grad, huragan, deszcz nawalny lub susza	susza, huragan, grad, deszcz nawalny	grad, przymrozki wiosenne
2017	480,1	3 047	przymrozki wiosenne, huragan, deszcz nawalny i grad	deszcz nawalny, przymrozki wiosenne	grad, przymrozki wiosenne
2018	2 075,30	8 585	susza i powódź	susza	grad, przymrozki wiosenne
2019	2 258,70	10 803	susza, huragan, grad, deszcz nawalny, przymrozki wiosenne lub powódź	susza, przymrozki wiosenne	grad, przymrozki wiosenne

Źródło: dane MRiRW.

Jak wynika z tabeli, pomoc *ad hoc* z budżetu państwa dotyczy najczęściej ryzyk innych niż ubezpieczone przez rolników.

Największą wadą obecnego systemu jest zatem mała korelacja pomiędzy ubezpieczanymi zdarzeniami a faktyczną ich realizacją. W literaturze przedmiotu wskazuje się także na niezwykle ważny efekt wypierania komercyjnych ubezpieczeń przez różne formy pomocy publicznej dla rolników poszkodowanych przez klęski żywiołowe²⁹. Efekt ten znajduje także potwierdzenie w analizie wskazanego okresu w Polsce – przyczyny pomocy publicznej pokrywają się w tym czasie z możliwymi do ubezpieczenia zdarzeniami.

2.2.4. Pozostałe elementy analizowania skuteczności PPP w postaci dotowanych ubezpieczeń upraw

Do pozostałych elementów analizowania skuteczności dotowanych ubezpieczeń upraw zaliczyć należy:

1. Badanie trwałości osiągniętych pozytywnych efektów.
2. Identyfikację czynników, które przyczyniły się do sukcesu lub niepowodzenia danej interwencji.
3. Sformułowanie konkluzji, które mogą zidentyfikować najlepsze praktyki oraz ewentualne środki naprawcze.

W zakresie tych elementów analizy należy wskazać, iż ochroną ubezpieczeniową obejmowane są coraz większe obszary, a część upraw jest ubezpieczona w dobrym zakresie – od najistotniejszych zagrażających im zdarzeń. Zatem wprowadzenie systemu dotowanych ubezpieczeń upraw należy uznać za sukces częściowy, ale jednak sukces. Na plan pierwszy wysuwa się jednak kilka elementów, które nie pozwoliły na osiągnięcie pełnej realizacji celów. Są to przede wszystkim:

- struktura rolnictwa w Polsce i niedopasowanie do niej rozwiązania w postaci dotowanych ubezpieczeń upraw – w Polsce dominują gospodarstwa małe, nietowarowe. Użytkownicy takie gospodarstwa poszukują pracy poza rolnictwem i gospodarstwa te stopniowo stają się nietowarowe, produkują głównie na potrzeby rodziny. Opierają się one na tzw. marginalnych zasobach pracy, a więc na osobach nietraktujących jej jako swego głównego zajęcia, głównego źródła utrzymania. Z analiz jednoznacznie wynika, że gospodarstwa małe i bardzo małe korzystają z ubezpieczeń w bardzo ograniczonym zakresie³⁰;
- wciąż niska świadomość ubezpieczeniowa rolników;
- roszczeniowa postawa rolników wobec pomocy publicznej i uleganie tej postawie przez kolejnych rządzących.

2.3. Ocena efektywności projektu

Kolejnym elementem oceny jest efektywność samego projektu „dotowane ubezpieczenia upraw”. Dane pozwalające określić efektywność dotowania ubezpieczeń upraw w Polsce są niezwykle ograniczone. Nie pozwala to na przeprowadzenie pełnej analizy. Można jednak spróbować zbadać ją w sposób uproszczony. Jak już wspomniano w części teoretycznej, niewystarczające jest odnoszenie poziomu dotacji do składki lub składki z dotacją do wypłaty odszkodowań przez zakłady

29. Zamiast wielu zob. G. Strupczewski, *Identyfikacja kluczowych determinant zakupu dotowanego ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, t. 415, s. 226–240 i cytowana tam literatura.

30. M. Janowicz-Lomott, *op. cit.*, s. 214–215.

ubezpieczeń. Do analizy należy użyć danych dotyczących całej kłęskowej pomocy publicznej skierowanej do rolnictwa. Możliwe narzędzia bezpośredniej pomocy państwa w sektorze rolnym zostały mocno ograniczone po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku jednak zarówno wartość, jak i dostępne instrumenty pomocy publicznej dla rolników wciąż funkcjonują w dość istotnym zakresie³¹. Pomoc publiczna w rolnictwie uruchamiana wskutek kłęsk żywiołowych może być udzielana w następujących formach:

- 1) dotacji³²;
- 2) dopłat do oprocentowania kredytów bankowych oraz częściowej spłaty kapitału kredytu bankowego;
- 3) ulg i zwolnień podatkowych, a także zaniechania poboru podatku, odroczenia terminu jego zapłaty, rozłożenia na raty podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę oraz umorzenia zaległości podatkowej lub odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej;
- 4) umorzenia lub zaniechania poboru należności albo odraczania lub rozkładania na raty płatności należności stanowiących środki publiczne (w tym z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników);
- 5) poręczeń i gwarancji udzielanych na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku.

Wartość tych płatności publicznych powiększona o wartość dopłat do składek ubezpieczeniowych da informację o koszcie, który poniósł budżet państwa w związku z likwidacją skutków kłęsk żywiołowych w rolnictwie. Zestawienie zaś tej kwoty z wypłaconymi przez zakłady ubezpieczeń w tym okresie odszkodowaniami z tytułu ubezpieczeń upraw pozwoli na odpowiedź, czy dotowanie ubezpieczeń miało ekonomiczne uzasadnienie (tabela 6.). Dla pełnej oceny projektu „dotowane ubezpieczenia upraw” warto też porównać całość nakładów związanych z zabezpieczeniem rolnictwa przed skutkami kłęsk żywiołowych (pomoc publiczna, dopłaty do składek i składki płacone przez rolnika) z efektem w postaci wypłat odszkodowań przez zakłady ubezpieczeń.

31. Pomoc publiczna w sektorze rolnym może być stosowana tylko w ograniczony sposób i zgodnie z regulacjami obowiązującymi w odpowiednich okresach obowiązywania WPR. W latach 2013–2020 są to: Wytyczne Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020 (Dz. Urz. UE 2014/C 204/1, z późn. zm.), Rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2014/L193/1), Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE 2013/L352).

32. Pomoc (w postaci dotacji) może być udzielana:

- w ramach pomocy *de minimis*, jeżeli szkody w gospodarstwie rolnym lub dziale specjalnym produkcji rolnej wynoszą do 30% średniej rocznej produkcji z ostatnich trzech lat lub średniej z 3 lat opartej na okresie 5 lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej albo
- poza formułą *de minimis*, jeżeli szkody w gospodarstwie rolnym lub dziale specjalnym produkcji rolnej wynoszą powyżej 30% średniej rocznej produkcji z ostatnich trzech lat lub średniej z 3 lat opartej na okresie 5 lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej.

Kwota pomocy podlega pomniejszeniu o 50% dla rolników nieposiadających polisy ubezpieczenia co najmniej 50% powierzchni upraw rolnych, z wyłączeniem łąk i pastwisk.

Tabela 6. Efektywność pomocy publicznej dla rolników i ubezpieczeń dotowanych w rolnictwie w Polsce w latach 2009–2018 (mln zł)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Wskaźnik IPAL (%)	0,201	0,204	0,218	0,198	0,239	0,236	0,204	0,169	0,236	0,235
mln zł										
Łączna pomoc z wyłączeniem dopłat do składek ubezpieczeniowych [PA]	323,6	191	141,5	81,8	737,9	29,702	458,4	113,1	480,1	2075,3
Dopłaty do składek (DDS)	80,5	96,6	126,1	162,4	164,4	164,3	173,4	208,1	471	452,8
Środki publiczne trafiające do ubezpieczonych (SP=PA*IPAL+DDS)	145,5	135,6	156,9	178,6	340,8	171,3	266,9	227,2	584,3	940,5
Odszkodowania [O]	120,8	97,6	362	719	151,4	280	172	690	298	273,3
SALDO POMOC [O] – [SP]	-24,74	-37,96	205,05	540,40	-189,36	108,69	-94,91	462,79	-286,30	-667,20
NARASTAJĄCO POMOC	-24,74	-62,71	142,35	682,75	493,39	602,08	507,17	969,95	683,65	16,45
Składki z wyłączeniem dopłat [S]	99,5	113	143,9	162,6	165,7	194,6	577,2	163,1	173,8	272,7
SALDO UBEZPIECZENIA	-124,2	-151,0	61,2	377,8	-355,1	-85,9	-672,1	299,7	-460,1	-939,9
NARASTAJĄCO UBEZPIECZENIA	-124,2	-275,2	-214,1	163,7	-191,3	-277,2	-949,3	-649,6	-1109,7	-2049,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW oraz Sprawozdań o pomocy publicznej udzielonej w sektorze rolnictwa lub rybołówstwa w Rzeczypospolitej Polskiej.

Efektywność pomocy publicznej w wyraźny sposób zależy od analizowanego roku. Racjonalne jest jednak analizowanie efektywności w całym badanym okresie – poprzez operowanie na danych zakumulowanych. W tej sytuacji zakumulowane saldo pomocy wyniosło 16,45 mln zł, co wskazuje, że działanie łączące dopłaty do składek z pomocą *ad hoc* daje niewielki efekt dodatni. Jednak uwzględnienie w analizie także składek płaconych przez rolników (czyli całkowitego nakładu na ubezpieczenia) powoduje, iż długoterminowy efekt projektu jest ujemny – łączne saldo z 11 analizowanych lat wynosi – 2.049,6 mln zł. Należy jednak podkreślić, iż mimo wartości ujemnych jednoznaczna negatywna ocena efektywności ubezpieczeń upraw nie jest w tym momencie prawdziwa. Klęski żywiołowe i sytuacje nadzwyczajne mogą powodować uruchomienie pomocy *ad hoc* i ujemny efekt działań, ale pod warunkiem wysokiej pozytywnej oceny skuteczności ubezpieczeń dokonanej w punktach poprzednich można uznać za prawidłowy. W przypadku Polski nie mamy jednak do czynienia z taką sytuacją, a rozmiar pomocy *ad hoc* wydaje się wynikać przede wszystkim z niedopasowania ochrony do faktycznych zdarzeń zagrażających rolnikom.

Ocenę projektu należałoby uzupełnić także o ocenę ryzyka PPP, tak jednak została już przeprowadzona w sposób bardzo szczegółowy w innym opracowaniu z udziałem Autorki³³.

33. K. Łyskawa, M. Janowicz-Lomott, *Uogólnienie dotychczasowych krajowych i zagranicznych doświadczeń z subsydiowaniem i regulacją sektora ubezpieczeń rolnych*, [w:] *Analizy popytu i podaży na rynku ubezpieczeń rolnych*, [red.] M. Soliwoda, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021, s. 127–158.

Podsumowanie

Naturalnym źródłem pokrywania strat w rolnictwie jest sektor ubezpieczeniowy. Jednak charakter ryzyka dotykającego producentów rolnych powoduje, że oferowanie komercyjnych rozwiązań jest utrudnione głównie ze względu na duże obciążenie składką wynikającą z rozmiaru strat i prawdopodobieństwa realizacji zdarzeń. W efekcie w wielu krajach stosuje się dotowanie składek do ubezpieczeń rolnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jak każdy rodzaj przedsięwzięć PPP, także i dotowanie ubezpieczeń wymaga oceny z punktu widzenia racjonalności wydatkowanych środków publicznych. Celem niniejszego opracowania było określenie adekwatnego sposobu ewaluacji tej formy PPP w Polsce. W opracowaniu zaproponowano ocenę projektu koncentrującą się na dwóch podstawowych elementach – efektywności i skuteczności. Skuteczność ubezpieczeń dotowanych odzwierciedla stopień, w jakim cele postawione przez państwo zostały osiągnięte, ale także pokazuje, jakie są skutki wdrożenia dotowanych ubezpieczeń upraw i zwierząt. Efektywność projektu PPP to ocena relacji nakładów do osiągniętych efektów pomocy.

W części empirycznej pracy przez pryzmat tych miar (efektywność, skuteczność) dokonana została ocena PPP jako adekwatnego sposobu ewaluacji dotowanych ubezpieczeń rolnych w latach 2009–2019. Ocena ta nie jest jednoznaczna. Realizacja zakładanych celów została osiągnięta jedynie częściowo. Nie udało się przekroczyć progu 30% ubezpieczonej powierzchni upraw (pomimo założenia 50%), nie zmniejszyła się też skala pomocy publicznej związanej z usuwaniem kłęsk żywiolowych (a w latach 2018–2019 wręcz bardzo wyraźnie się zwiększyła). Jednak narzędzie funkcjonuje już od 2006 roku i wpisało się na trwałe (choć z istotnymi ograniczeniami) w zarządzanie ryzykiem w rolnictwie.

Z punktu widzenia rolnika, ale i państwa, największą wadą obecnego systemu jest niewielka korelacja pomiędzy ubezpieczanymi zdarzeniami a faktyczną ich realizacją, dodatkowo prawie nie funkcjonują ubezpieczenia zwierząt. Jednocześnie po stronie zakładów ubezpieczeń obserwuje się dużą fluktuację wyników (choć jedynie dzięki dopłatom do składek wskaźniki szkodowości ubezpieczeń rolnych nie oscylują na poziomie ponad 100%). Zmienność wyników determinuje wysokość składki, która często jest trudno akceptowalna dla rolnika. Wysokie ceny są najczęściej powiązane z tymi zdarzeniami, z których wypłacane są najwyższe odszkodowania, co uzasadnia tezę o konieczności poszukiwania nowego rozwiązania dla tych zagrożeń.

Ponadto należy stwierdzić, że system ubezpieczeń dotowanych nie jest efektywny, gdyż nie promuje właściwego zarządzania ryzykiem, a przydzielanie pomocy *ad hoc* umacnia bierną postawę rolników i nie wskazuje na ubezpieczenia jako narzędzia do ograniczania skutków realizacji ryzyka. Jednocześnie jednak ochroną ubezpieczeniową obejmowane są coraz większe obszary, a część upraw jest ubezpieczona w dobrym zakresie ochrony – od najistotniejszych zagrażających im zdarzeń.

Wykaz źródeł

- Cyfert S., Nazarkiewicz I., *Uwarunkowania i kryteria oceny efektywności przedsięwzięć PPP*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne: aspekty teoretyczne i praktyczne*, Pająk K. [red.], PWN, Warszawa 2018.
- Czynniki i możliwości ograniczania ryzyka w produkcji roślinnej poprzez ubezpieczenia*, Wicka A. [red.], Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2013.

- Ewaluacja ex-post Teoria i praktyka badawcza*, Haber A. [red.] Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007.
- Gawrońska A., *Ujemne skutki przezimowania upraw rolnych jako ryzyko ubezpieczeniowe*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2014, t. 2.
- Hęcka A., Łyskawa K., *Ubezpieczenia upraw rzepaku od skutków złego przezimowania, uwarunkowania środowiskowe i ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2013, t. 3.
- Herrera S., Pang G., *Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach*, “Policy Research Working Paper” 2005, No. 3645. World Bank, Washington, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8325> [dostęp: 20.05.2023].
- IMGW, *Niebezpieczne zjawiska meteorologiczne zjawiska meteorologiczne geneza, skutki, częstość występowania*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2013.
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Funkcjonowanie dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 3.
- Janowicz-Lomott M., *Ubezpieczenia wzajemne w finansowaniu skutków realizacji ryzyka w rolnictwie. Doświadczenia unijne – wnioski dla Polski*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018.
- Jastrzębska M., Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem zjawisk katastroficznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Kaczała M., *Susza rolnicza – skutki dla gospodarstwa rolnego i możliwość ich finansowania przez ubezpieczenie*, „Prace i Studia Geograficzne” 2014, nr 55.
- Kawiński M., *Ubezpieczenia w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2013, nr 1 [numer specjalny].
- Kopańska A., Bartczak A., Siwińska-Gorzelał J., *Partnerstwo publiczno-prywatne: podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kubera P., *Ocena skuteczności i efektywności instrumentów pomocy publicznej*, „Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2013, nr 168.
- Kudryś-Kujawska A., *Rolnicy w systemie ubezpieczeń rolnych – uwarunkowania braku ochrony ubezpieczeniowej gospodarstw rolnych*, [w:] *Granice finansów XXI wieku. Bankowość i ubezpieczenia*, Wieteska S., Czechowska I. [red.], Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Łyskawa K., Janowicz-Lomott M., *Uogólnienie dotychczasowych krajowych i zagranicznych doświadczeń z subsydiowaniem i regulacją sektora ubezpieczeń rolnych*, [w:] *Analizy popytu i podaży na rynku ubezpieczeń rolnych*, Soliwoda M. [red.], Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021.
- Pawłowska-Tyszko J., *Instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie – rozwiązania krajowe i międzynarodowe*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2016.
- Strupczewski G., *Identyfikacja kluczowych determinant zakupu dotowanego ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, t. 415.
- Wicka A., *Ubezpieczenia rolne jako metoda zarządzania ryzykiem w opinii rolników*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 804, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 67” 2014.
- Wieteska S., *Ryzyko występowania przymrozków w polskiej strefie klimatycznej*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2011, nr 259 [Ubezpieczenia].

Subsidised crop and livestock insurance as an implementation of public-private partnership – evaluation

Subsidised agricultural insurance was introduced in Poland in 2005 as part of a public-private partnership in view of the increasing scale of catastrophic phenomena, low insurance universality and the requirement to reduce state aid. At the same time, evaluation solutions for this project have not been developed. Random analyses concern individual areas and are not linked to the evaluation of the effectiveness of subsidised premiums. The aim of the study is to determine an adequate way of evaluating this form of public-private partnership in Poland in such a way as to find an answer to the question of whether public-private partnership in agricultural insurance is a rational method of spending public funds.

The study indicates that project evaluation should focus on two elementary aspects of all public interventions – outlays and effects. The elements of this evaluation should be effectiveness and efficiency. The effectiveness of subsidised insurance should be verified from the point of view of the PPP objectives set by the state. Effectiveness, on the other hand, was assessed as the relation of outlays to the achieved aid effects.

In the empirical part of the study, an evaluation of PPP in Poland was carried out using the proposed parameters.

Keywords: agricultural insurance, public-private partnership in insurance, evaluation of public-private partnership, effectiveness of subsidies, effectiveness of subsidies to premiums

DR HAB. MARIETTA JANOWICZ-LOMOTT, prof. SGH – Instytut Ryzyka i Rynków Finansowych, Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

e-mail: mjanow@sgh.waw.pl

ORCID: 0000-0002-8835-6209