

Marietta Janowicz-Lomott

Uniwersytet Gdański

Krzysztof Łyskawa

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W UBEZPIECZENIACH ROLNYCH

Streszczenie: Partnerstwo publiczno-prywatne zostało wprowadzone w Polsce w celu niwelowania negatywnych skutków zjawisk pogodowych w rolnictwie poprzez ustawę o ubezpieczeniach dotowanych upraw i zwierząt. W pierwszej części artykułu zaprezentowano ideę PPP, ze szczególnym uwzględnieniem różnic między tradycyjną metodą realizacji zadań publicznych a PPP. W części drugiej autorzy dokonali oceny skuteczności funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w postaci ubezpieczeń dotowanych. Trzecia część zawiera ocenę zastosowanego rozwiązania ubezpieczeniowego przez pryzmat zagrożeń wynikających ze współpracy państwa i sektora prywatnego. We wnioskach wskazano na konieczność doprecyzowania wielu zapisów ustawy o ubezpieczeniach dotowanych.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia upraw, partnerstwo publiczno-prywatne, zakłady ubezpieczeń, ubezpieczenia dotowane.

1. Wstęp

Ryzyko pogodowe ma pewne charakterystyczne cechy, które powodują, że klasyczne narzędzia zarządzania ryzykiem – przeciwdziałanie, gromadzenie rezerw czy nawet skuteczne rozwiązania ubezpieczeniowe – napotykać istotne ograniczenia. W sposób naturalny i szczególnie odnosi się to do rolnictwa, gdzie ubezpieczenie, np. uprawy rzepaku, od trzech najpopularniejszych ryzyk pogodowych (skutki złego przezimowania, przymrozek wiosenny, grad), wiąże się z koniecznością zapłaty składki w wysokości nawet 7% wartości plonu [Łyskawa 2008]. Wzrost liczby i natężenia zjawisk o charakterze katastroficznym oraz konieczność ograniczenia pomocy bezpośredniej realizowanej przez państwo w ramach działań *ad hoc*¹ spowodowały, że

¹ Po wejściu Polski do Unii Europejskiej znacznemu zmniejszeniu (niemożność stosowania ponad 50 instrumentów) uległa ilość dostępnych rozwiązań w ramach pomocy sektorowi rolnemu [Kaczała, Łyskawa 2008].

niezbędne stało się wprowadzenie instrumentu, który pozwoli zniwelować negatywne skutki zjawisk pogodowych w gospodarstwach rolnych. Wprowadzona w lipcu 2005 r. ustawa o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich² zakłada zaangażowanie państwa w dotowanie składek do ubezpieczeń upraw i zwierząt. Wprowadzone w dalszych latach zmiany w ustawie pokazały, że instrument ten funkcjonuje w ramach szeroko pojętego pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego. Niniejszy artykuł jest próbą oceny stosowanego rozwiązania ubezpieczeniowego przez pryzmat zagrożeń odnoszących się do tego typu współpracy państwa i sektora prywatnego.

2. Idea partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to forma (instrument) sprawnego wywiązywania się przez władzę publiczną z jej zadań, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej, ale zawsze przy współpracy z partnerem prywatnym [Korbus, Strawiński 2009]. W rozumieniu przepisów prawa polskiego partnerstwem publiczno-prywatnym jest wspólna realizacja przedsięwzięcia (realizacja projektu lub świadczenie usług) oparta na podziale zadań i różnych rodzajów ryzyka pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego³. PPP polega zatem na zaangażowaniu sektora prywatnego w inwestycje i przedsięwzięcia, które tradycyjnie były podejmowane wyłącznie przez sektor publiczny. Jest ono umiejscowione między prywatyzacją a tradycyjnymi zamówieniami publicznymi, choć granice nie zawsze są ostre. Od prywatyzacji partnerstwo odróżnia to, że głównym odbiorcą dostarczanych dóbr czy usług jest sektor publiczny i ma on wpływ na cechy czy właściwości danej usługi. Fundusze na uruchomienie przedsięwzięcia pochodzą głównie z sektora prywatnego, co odróżnia partnerstwo od zamówień publicznych [European Commission... 2003]. Szczegółowe różnice między tradycyjną metodą realizacji przedsięwzięć a partnerstwem publiczno-prywatnym w podziale kompetencji i obowiązków zostały przedstawione w tab. 1.

² Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, DzU nr 150, poz. 1249 (przywoływana dalej jako ustawa o dopłatach do ubezpieczeń).

³ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100, art. 1. W Polsce partnerstwo publiczno-prywatne stało się możliwe od 2005 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Ponieważ ustawa ta nie spełniła swych zadań, w 2009 r. została uchwalona nowa ustawa o PPP. Należy jednak podkreślić, iż w Polsce już wcześniej sektory publiczny i prywatny realizowały wspólne projekty, np. budowa autostrad, modernizacja infrastruktury komunalnej czy w 1992 r. budowa Portu Lotniczego Okęcie, chociaż nie były one formalnie nazwane partnerstwem publiczno-prywatnym. W tych przypadkach stosowano przepisy kodeksu cywilnego oraz dotyczące zamówień publicznych i ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie [Czernek 2007].

Tabela 1. Różnice między tradycyjną metodą realizacji przedsięwzięć a PPP

Obszar	Metoda tradycyjna	PPP
Przedmiot umowy	dostarczenie aktywów/ usług	dostarczanie usług
Zdefiniowanie zakresu i standardu świadczenia usługi	strona publiczna	strona publiczna
Struktura, specyfikacja aktywów	strona publiczna	strona prywatna
Odpowiedzialność za funkcjonowanie przedsięwzięcia	strona publiczna	strona prywatna
Zarządzanie projektem, koszty eksploatacji	strona publiczna	strona prywatna
Zapewnienie środków finansowych	strona publiczna – całość kosztów	strona prywatna ponosi koszty procesu inwestycyjnego, eksploatacji, zarządzania; wynagrodzenie partnera prywatnego (płacone przez stronę publiczną) zależy od rodzaju świadczenia (czy jest ono płatne i na jakim poziomie) oraz od wydajności i jakości zrealizowanego przedsięwzięcia; koszty sektora publicznego są rozłożone na cały okres funkcjonowania przedsięwzięcia
Podział ryzyka	strona publiczna – wszystkie rodzaje ryzyka	ryzyko jest dzielone między podmiot publiczny i prywatny

Źródło: [Zaremba 2009].

Jak już wspomniano, celem partnerstwa jest sprawne wywiązywanie się władzy publicznej z jej obowiązków wobec społeczeństwa. Dlatego PPP najczęściej jest związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych, gdyż głównie w ich ramach budowane są drogi (płatne autostrady), obiekty sportowe, hale widowiskowe, parki wodne, sieci wodociągowe czy kanalizacyjne, szpitale, więzienia itd. W latach 1994-2007 aż 65% wartości wszystkich realizowanych projektów dotyczyło nakładów inwestycyjnych na drogi i transport, 10% na ochronę zdrowia, ponad 6% na edukację, 4% związane było z obronnością, niecałe 3% zaś dotyczyło gospodarki wodno-ściekowej [Zaremba 2009]. Pozostałe to prawie 11%, które dotyczy innych projektów, co wskazuje na szeroki kontekst rodzajowy przedsięwzięć w ramach PPP.

Stopień zaangażowania państwa w PPP w poszczególnych krajach jest zależny przede wszystkim od woli politycznej i zainteresowania decydentów politycznych tą formą [Siwińska 2005]. Podstawową przesłanką zainteresowania administracji publicznej realizacją PPP wydaje się ograniczoność środków budżetowych i zaostrzenie dyscypliny finansów publicznych przy rosnących wymaganiach społecznych

w zakresie jakości i dostępności usług publicznych. Największą skalę zaangażowania w PPP w latach 1994-2007 dotychczas osiągnięto w Europie (głównie w Wielkiej Brytanii, która jest kolebką inwestycji realizowanych w ramach PPP) i jest to 60% wartości kapitałowej zrealizowanych na świecie przedsięwzięć w tej formie [Zaremba 2009]. Szczególne zainteresowanie krajów europejskich PPP wydaje się być związane z kryteriami konwergencji wynikającymi z Traktatu z Maastricht.

Proces PPP charakteryzuje się niezwykle elastycznością, a szczegóły większości uzgodnień dostosowuje się do okoliczności, które temu towarzyszą. W swoich „Wytocznych” Komisja Europejska przedstawia kilka podstawowych rodzajów struktur PPP. Są to [European Commission... 2003]:

- umowy o świadczenie usług,
- umowy o obsługę lub zarządzanie – głównie w zakresie zarządzania majątkiem,
- leasing,
- system BOT (nazywany też realizacją „pod klucz”) – umowa na projekt, budowę i eksploatację obiektów użyteczności publicznej, które są własnością sektora publicznego,
- DFBO – umowa ze stroną prywatną na projekt, budowę, obsługę oraz finansowanie obiektu przez czas określony; obiekt jest wówczas własnością sektora prywatnego, a po tym czasie wraca do sektora publicznego,
- koncesja.

W praktyce spotyka się także wiele innych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w ramach PPP. Dodatkowo dopuszcza się także modyfikowanie istniejących rozwiązań, aby dopasować je do specyfiki realizowanych projektów. Jednak wybór odpowiednich uzgodnień w ramach PPP musi się opierać na szczegółowych właściwościach projektu, potrzebach oraz możliwościach finansowych podmiotu publicznego [European Commission... 2003].

Odpowiednio zaprojektowane PPP mogą przynieść konsumentom i podatnikom istotne korzyści. Dzięki wykorzystaniu PPP możliwy jest znaczny wzrost liczby realizowanych projektów oraz szybsze ich wdrożenie. Partnerstwo pozwala sektorowi publicznemu zmniejszyć jego wydatki (redukcja kosztów poszczególnych projektów i wyższa efektywność operacyjna)⁴, podwyższyć standard oferowanych usług lub zmniejszyć niedogodności społeczne. Ostatecznym beneficjentem osiągniętych korzyści jest jednakże społeczeństwo, które zyskuje dostęp do usług publicznych o odpowiedniej jakości, świadczonych za pomocą nowoczesnej infrastruktury [Cenkier 2008]. Jakość usług dostarczanych przez partnera prywatnego może być wyższa, co wynika z większego dostępu podmiotów prywatnych do innowacyjnej wiedzy, efektów skali i doświadczeń zdobytych we wcześniejszej działalności operacyjnej o podobnym profilu [Zaremba 2009]. Jednocześnie realizacja czy świad-

⁴ Projekty realizowane metodą PPP są średnio 11-17% tańsze niż realizowane metodą tradycyjną [Korbus 2003].

czenie tych usług może być niezależne od rocznego budżetu sektora publicznego. Zakres potencjalnych korzyści będzie zależeć od rodzaju realizowanego projektu oraz szczegółowych warunków umowy dotyczącej PPP. Warto zauważyć, że organy publiczne mają do odegrania niezwykle istotną rolę w zarządzaniu oraz kształtowaniu PPP, w procesie ich projektowania, tworzenia i funkcjonowania. PPP wymaga również procedur efektywnego monitorowania umowy w celu zagwarantowania prawidłowego spełnienia zobowiązań umownych w odniesieniu zarówno do jakości, jak i harmonogramu.

W analizie korzyści nie można pominąć sektora prywatnego, który przystępuje do PPP kierowany głównie chęcią osiągnięcia korzyści finansowych (satisfakcjonującej stopy zwrotu). Zysk ten jest premią za zaangażowanie kapitału, ale również wiedzy lub doświadczenia.

3. Ocena skuteczności ustawy o dopłatach do ubezpieczeń rolnych w ramach PPP

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 rolnych⁵. 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) zaprzestawali produkcji rolnej lub angażowali się w działalność pozarolniczą⁶.

Uchwalona w lipcu 2005 r. ustawa o dopłatach do ubezpieczeń swoim zakresem przedmiotowym objęła tylko podstawowe uprawy rolne (zboża, kukurydza, rzepak, rzepik, ziemniaki, buraki cukrowe) oraz najważniejsze gatunki zwierząt gospodarskich (bydło, konie, owce, kozy i świnie)⁷. Ubezpieczenie jedynie podstawowych kierunków produkcji miało upowszechnić podstawową ochronę ubezpieczeniową dla rolników i ograniczyć wielkość dopłat z budżetu państwa do samej produkcji rolnej oraz zoptymalizować poziom dopłat do składek ubezpieczeniowych. Jednak w ciągu kolejnych trzech lat konieczne stały się trzy nowelizacje ustawy, które doprowadziły zarówno do rozszerzenia katalogu upraw objętych dopłatą do składek

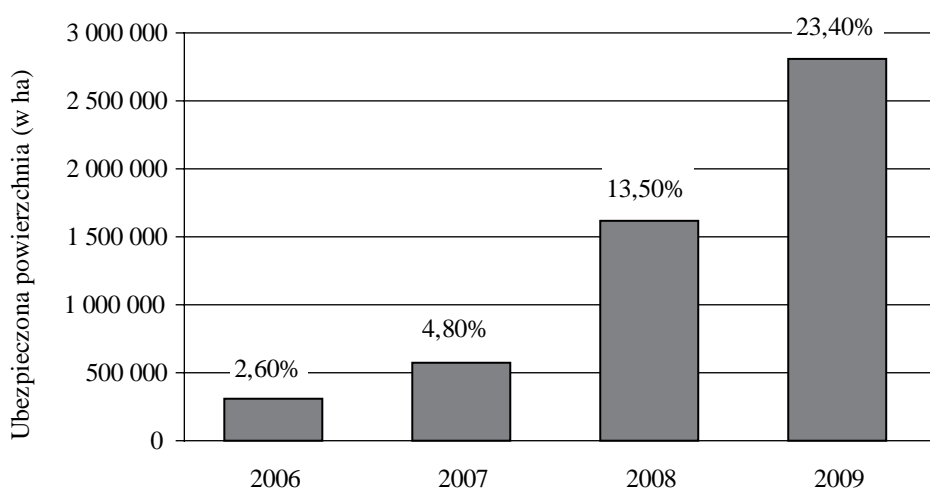
⁵ Rolnicy przy zawieraniu umowy ubezpieczenia kierowali się przede wszystkim kryterium obowiązkowości, a wśród argumentów przeciwko ich zawieraniu przeważał czynnik zbyt wysokiej ceny [Handsche, Łyskawa 2008].

⁶ O niestabilności działalności rolniczej w Polsce zobacz wypowiedź wiceministra J.K. Ardanowskiego w [Spoleczne aspekty... 2008].

⁷ Ocena ustawy może dotyczyć tylko ubezpieczenia upraw, ponieważ zasady ubezpieczeń zwierząt były na tyle niekorzystne dla rolników, że nie wywołały jakiegokolwiek zainteresowania (w 2008 r. zrealizowano 224 umowy ubezpieczeń dotowanych zwierząt [Łyskawa 2009]).

(do zbóż, rzepaku, buraków i ziemniaków dodano warzywa, owoce, rośliny strączkowe, tytoń), jak i poszerzenia definicji zdarzeń objętych ochroną (wprowadzenie definicji suszy opartej na wskaźniku klimatycznego bilansu wodnego, zmniejszenie poziomu fransyz integralnych czy obejmowanie ochroną strat wywołanych przez przymrozki zaistniałe pomiędzy 15 a 30 kwietnia).

Analizując liczbę ubezpieczonych hektarów w ramach ubezpieczeń dotowanych upraw, można dojść do wniosku, że zrealizowano cel zakładany przez twórców ustawy i na koniec 2009 r. już prawie jedna czwarta gruntów ornych w Polsce była ubezpieczona. Jednak szczegółowa analiza struktury ubezpieczeń upraw wskazuje na pewne słabości tego rozwiązania.



Rys. 1. Powierzchnia ubezpieczonych upraw w Polsce w latach 2006-2009 (w ha)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Mimo wielu wskazanych wyżej korzyści z zastosowania PPP, nie jest ono formą realizacji zadań publicznych z definicji korzystniejszą od metody tradycyjnej. Powinno być wybierane tylko wówczas, kiedy prowadzi do uzyskania większych korzyści, niż w przypadku zastosowania innych metod realizacji danego przedsięwzięcia [European Commision... 2003]. Aby ocenić korzyści wynikające z zastosowania partnerstwa w praktyce, różne kraje stosują różne definicje (opłacalność, *value for money*). Wspólną cechą większości definicji są następujące elementy [Cenkier 2006]:

- partnerstwo tworzy definicję opłacalności poprzez porównanie z tradycyjną metodą realizacji projektu,
- jakość i cena są traktowane jako jednakowo ważne elementy definicji.

Ubezpieczenie dotowane upraw jest realizowane w odniesieniu do upraw wysokonakładowych (rzepak) w zakresie zbieżnym z zagrożeniami dotykającymi

producenta rolnego (przezimowanie, przymrozek, grad). Ale pozostałe uprawy, a szczególnie najpopularniejsze w Polsce zboża, najczęściej obejmowane są ochroną w minimalnym i najtańszym zakresie, który pozwala na spełnienie tzw. obowiązku⁸, czyli w zakresie gradu. Wiele obszarów często dotykanych niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi (susza, powódź) pozostawało poza zainteresowaniem zakładów ubezpieczeń lub cena za jedno ryzyko znacznie przekraczała możliwości ekonomiczne rolników (składka w wysokości co najmniej 10% sumy ubezpieczenia za ryzyko suszy na terenach województwa wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego). Ponadto rolnicy nie podają prawdziwych informacji dotyczących oczekiwanego plonowania (zaniżają jego wielkość), aby zredukować koszty umów [Łyskawa 2010].

Istotnym elementem oceny efektywności działań wydają się też identyfikacja i zarządzanie ryzykiem projektów [Ciupek 2010]. Transfer ryzyka projektu jest jednak celem samym w sobie. Jest zasadny, jeśli prowadzi do zwiększenia korzyści wynikających z realizacji danego przedsięwzięcia. Zasada, którą kierują się strony umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym przy podziale ryzyka projektu, wydaje się czytelna: każda strona przejmuje ten rodzaj ryzyka, którym jest w stanie lepiej zarządzać, co prowadzi do minimalizacji kosztów.

W polskiej rzeczywistości obserwujemy małe zainteresowanie ubezpieczeniami dotowanymi upraw. Od samego początku stosowne umowy ze stroną rządową podpisują i realizują tylko trzy towarzystwa: Concordia Polska TWU, PZU SA oraz TUW TUW. Są to towarzystwa, które angażują się w sferę ubezpieczeń rolnych, ponieważ mają odpowiednie kompetencje do oferowania ubezpieczeń upraw. Zastanawia jednak brak zainteresowania ze strony pozostałych ubezpieczycieli, szczególnie tych, którzy w innych częściach Europy są aktywnymi uczestnikami rynku ubezpieczeń upraw. Jednocześnie należy podkreślić, że kolejne nowelizacje ustawy powodują zmniejszenie zaangażowania w ryzyko ubezpieczycieli prowadzących ubezpieczenia dotowane i przenoszenie go na budżet państwa. W art. 10a ustawy o dopłatach do ubezpieczeń wprowadzono formalną reasekurację państwową w zakresie ryzyka suszy, jeżeli wskaźnik szkodowości prostej⁹ przekroczy 90%.

4. Ustawa o dopłatach do ubezpieczeń rolnych a zagrożenia w procesie partnerstwa publiczno-prywatnego

Dotychczasowe doświadczenia różnych krajów w wykorzystaniu instrumentu, jakim jest PPP pokazało, że można zdefiniować szereg zagrożeń pojawiających się

⁸ Nowelizacja ustawy z dnia 7 marca 2007 r. (DzU nr 49, poz. 328) wprowadziła od dnia 1 lipca 2008 r. konieczność ubezpieczenia co najmniej połowy areału upraw. Na początku zakres takiego ubezpieczenia miał obejmować pięć zdarzeń zdefiniowanych w ustawie (przezimowanie, przymrozek, grad, susza i powódź), ale kolejna nowelizacja zmniejszyła skalę ochrony do jednego zdarzenia (o niepoprawności nazywania tego przymusu ubezpieczeniem obowiązkowym zob. [Orlicki 2008]).

⁹ Szkodowość prosta to wypłacone odszkodowania do zebranych składek w danym roku, łącznie z dotacją.

zarówno w fazie konstruowania, jak i realizacji. W tab. 2 zestawiono podstawowe zagrożenia dla projektów PPP, które zostały zdefiniowane w dokumentach unijnych [European Commision... 2003], z faktycznymi zagrożeniami zaobserwowanymi podczas wdrażania i realizacji ubezpieczeń dotowanych upraw w Polsce.

Tabela 2. Zagrożenia przedsięwzięć typu PPP a polska ustawa o ubezpieczeniach dotowanych upraw

Rodzaj zagrożenia przedsięwzięcia	Problemy pojawiające się w realizacji ustawy o ubezpieczeniach dotowanych upraw
1	2
Ryzyko wynikające z niepewności co do osiągnięcia odpowiedniego poziomu dochodów	<ul style="list-style-type: none"> wskaźniki szkodowości w realizowanych programach przekraczają zakładane przez ubezpieczycieli, wzrastająca postawa roszczeniowa ubezpieczonych (szczególnie przy niezdefiniowanych sztywno zasadach odpowiedzialności, jak np. susza), wyczerpanie środków przewidzianych w ustawie budżetowej na realizację dopłat i reasekurację w danym roku
Ryzyko związane z wyborem partnera prywatnego	<ul style="list-style-type: none"> niska akceptacja programu przez ubezpieczycieli (trzy zakłady) nie pozwala na wprowadzenie faktycznych zasad konkurencji cenowej i jakościowej, brak wymagań dotyczących zasobów kapitałowych czy też kompetencji osobowych (np. w zakresie likwidacji szkód) przy podpisywaniu umów z MRiRW
Ryzyko związane z pracami konstrukcyjnymi	<ul style="list-style-type: none"> na etapie konstrukcji projektu (oraz kolejnych zmian) nastąpiło silne zaangażowanie strony ministerialnej oraz przedstawicieli zakładów ubezpieczeń; zabrakło natomiast istotnych działań ze strony przedstawicieli producentów rolnych, niedostosowanie terminów prac legislacyjnych do możliwości zakładów ubezpieczeń (konieczność wdrożenia nowego produktu) oraz faktycznego popytu na ubezpieczenia upraw (duża sezonowość realizacji umów)
Ryzyko związane z operacjami walutowymi	<ul style="list-style-type: none"> przy obecnej zasadzie realizacji dopłat ze środków krajowych – minimalne, dotyka ubezpieczycieli w kontekście konieczności realizacji umów reasekuracyjnych
Ryzyko związane z prawidłowym wykonaniem kontraktów oraz publiczną regulacją przedsięwzięć typu PPP	<ul style="list-style-type: none"> zasady realizacji umów ubezpieczenia określone w ustawie w sposób ogólny (definicje zdarzeń, terminy odpowiedzialności, karencja i franszyzy), w pierwszym okresie swobodna interpretacja zapisów ustawy w ogólnych warunkach ubezpieczeń, istotne różnice w zasadach likwidacji szkód w poszczególnych towarzystwach, akceptacja ze strony zakładów ubezpieczeń dla zjawiska faktycznego zniżania wartości plonu w uprawach, błędy przy kwalifikowaniu podmiotów do kategorii małych i średnich przedsiębiorstw, które mogą korzystać z dopłaty do składek
Ryzyko polityczne	<ul style="list-style-type: none"> nie zaobserwowano istotnych zmian w podejściu do analizowanego instrumentu przy zmianach politycznych, brak ciągłości prac nad nowelizacjami w kolejnych latach, niestabilność budżetowa wpływa na ilość środków do wykorzystania w ramach projektu

Tabela 2, cd.

1	2
Ryzyko związane z przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska	<ul style="list-style-type: none"> • brak wymagań ze strony ministerstwa i zakładów ubezpieczeń odnośnie do odmian dopuszczonych lub preferowanych w zakresie ubezpieczalności, • brak kryteriów ubezpieczalności w zakresie spełnienia wymagań <i>cross compliance</i>
Ryzyko ukrytych wad	<ul style="list-style-type: none"> • zróżnicowanie co do kompetencji pracowników w procesie likwidacji szkód, • podejście przez ubezpieczyciela do rozwiązywania sporów z ubezpieczonymi
Ryzyko (braku) publicznej akceptacji	<ul style="list-style-type: none"> • sprzeciw różnych grup co do wprowadzania dotacji do ubezpieczeń upraw, • brak akceptacji ze strony zakładów co do wprowadzenia obowiązkowości na bazie pakietu pięciu ryzyk
Ryzyko utraty kontroli publicznej nad świadczeniem usług	<ul style="list-style-type: none"> • niechęć zakładów ubezpieczeń do realizacji ochrony w zakresie suszy (brak faktycznej oferty lub akceptowanej pod względem cenowym przez rolników), • złożoność procedury likwidacji (szczególnie w ryzyku suszy) nie pozwala na wiarygodną ocenę ze strony ministerstwa, • brak ochrony lub wypłat ze strony ubezpieczycieli skutkuje zgłaszaniem roszczeń producentów do ministerstwa
Ukryty protekcyjizm	<ul style="list-style-type: none"> • określenie maksymalnego poziomu stawek w ustawie ogranicza dostęp innych zakładów ubezpieczeń, • stawki osiągane w adekwatnych zakresach w tzw. ubezpieczeniach komercyjnych (bez dotacji) na poziomie niższym niż łączna wartość składki płaconej przez rolnika i dopłaty z budżetu państwa

Źródło: opracowanie własne.

Analizując podstawowe zagrożenia w odniesieniu do procesu realizacji ustawy o dopłatach do ubezpieczeń, należy podkreślić, że wspomniany wcześniej sukces w zakresie upowszechniania tego rozwiązania to przede wszystkim działania marketingowe i sprzedażowe zakładów ubezpieczeń. Jednak powodzenie ubezpieczeń dotowanych stwarza zakładom określone szanse i zagrożenia. Z jednej strony, następuje dobre rozłożenie ryzyka poprzez przystępowanie kolejnych ubezpieczonych, z drugiej natomiast, powszechność ubezpieczeń obserwuje się przede wszystkim na terenach o dużej częstotliwości szkód, co w efekcie powoduje, że wskaźnik szkodowości utrzymuje się na poziomie powyżej 100% [Łyskawa 2009].

Małe zaangażowanie w realizację projektu ze strony zakładów ubezpieczeń nie pozwoliło stronie rządowej na wprowadzenie nowych kryteriów i zwiększenie liczby partnerów. Wydaje się, że prawidłowe wykonanie kontraktu wymaga odpowiedniego zaangażowania kapitałowego i dobrego przygotowania w zakresie likwidacji szkód. Dodatkowym utrudnieniem jest zmienność. Kolejne zmiany w ustawodawstwie, wprowadzane na szczeblu Unii Europejskiej i krajowym, nie pozwalają tworzyć stabilnych planów zarówno przez producentów rolnych, jak i zakłady ubezpieczeń.

5. Wskazówki

Dotychczasowe doświadczenia w zakresie realizacji ustawy o dopłatach wskazują na konieczność doprecyzowania wielu zapisów. Jasno zdefiniowane zakresy ochrony czy warunki prowadzenia ubezpieczeń dotowanych przez ubezpieczycieli pozwalają ustabilizować dotychczasowe rozwiązania i ewentualnie zaangażować nowych graczy. Jest to szczególnie ważne w okresie wzrostu ilości i skali zdarzeń klimatycznych o charakterze katastroficznym. Rolnicy oceniają prawdopodobieństwo realizacji jakiegos zagrożenia i wysokość strat na niższym poziomie, niż występuje w rzeczywistości (tzw. *cognitive failure*). Zdarzenia bardzo rzadkie (ale o dużych możliwych stratach) są szczególnie podatne na zignorowanie. Takie postrzeganie znacznie obniża „gotowość do zapłaty składki” [EU... 2001]. Zaangażowanie w projekt PPP pozwoli w sytuacji zaistnienia zdarzenia przekonać producentów rolnych do stosowania odpowiednich umów ubezpieczenia. Produkty ubezpieczeniowe powinny być tworzone tak, aby mogły być wykorzystane zarówno w sytuacji, gdy rolnik chce unikać tylko określonych zagrożeń, jak i w sytuacji, gdy chce, by niemal całe skutki zdarzenia losowego pokrył zakład ubezpieczeń. Należy również pamiętać, że pomimo presji rynkowych i rzeczywistych intencji ubezpieczającego czy oczekiwań państwa, nie wszystkie skutki realizacji zagrożeń są ubezpieczalne, przede wszystkim ze względów ekonomicznych.

Obecnie uwaga państwa skupia się głównie na pomocy rolnikom poprzez ukształtowanie jak najlepszego systemu ubezpieczeń upraw. Jednakże być może w przyszłości warto się również zastanowić nad wdrożeniem kompleksowego programu ubezpieczeń dla przedsiębiorstwa rolnego, obejmującego ubezpieczenie od ognia i innych zdarzeń losowych (budynki, środki obrotowe, mienie, ziemiopłody), ubezpieczenie sprzętu elektronicznego od wszystkich rodzajów ryzyka, ubezpieczenie od kradzieży z włamaniem (środki obrotowe, wyposażenie, ziemiopłody, zwierzęta), ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, posiadanego mienia oraz za produkt wprowadzany do obrotu, ubezpieczenie następstw nieszczęśliwych wypadków, ubezpieczenie pojazdów, maszyn i sprzętu rolniczego w zakresie OC, AC oraz NNW oraz ubezpieczenie zwierząt od padnięcia lub skierowania na ubój z konieczności.

Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego może być rozwiązaniem efektywnym, niesie jednak ze sobą szereg niebezpieczeństw mogących obniżać efektywność tego rozwiązania. Jest to przede wszystkim niebezpieczeństwo korupcji i nadużyć, szczególnie w krajach o niskiej transparentności systemu finansów publicznych. Dodatkowo rozwiązanie takie, zwłaszcza w krajach o znacznej nierównowadze fiskalnej, może być postrzegane przez władze jako możliwość „obejścia” ograniczenia budżetowego. Skutkiem tego może być brak analizy kosztów PPP i nieracjonalne (w ostatecznym rozrachunku) wydatkowanie środków finansowych.

Literatura

- Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne – dlaczego warto zabiegać o jego rozwój*, „Bank i Kredyt” 2008, vol. 39, nr 5.
- Cenkier A., *Zagadnienie opłacalności w partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Finanse publiczne*, red. A. Pomorska, UMCS, Lublin 2006.
- Ciupek B., *Ryzyko partnerów przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, Zeszyty Naukowe nr 141, UE w Poznaniu, Poznań 2010.
- Czernek K., *PPP – niewykorzystany potencjał poprawy stanu zagospodarowania turystycznego polskich regionów. Bariery partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 465, Ekonomiczne Problemy Turystyki nr 8, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007.
- European Commission, *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm, 2003.
- EU, *Risk Management Tools for EU Agriculture*, 2001.
- Handschrke J., *Opinia o ustawie o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności*, Opinie i ekspertyzy, Kancelaria Senatu, Warszawa 2008.
- Handschrke J., Łyskawa K., *Ryzyko gospodarowania w rolnictwie a ubezpieczenia w świetle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2008, nr 1.
- Kaczala M., Łyskawa K., *Ubezpieczenia z dopłatami z budżetu państwa jako instrument ochrony gospodarstw rolnych przed skutkami ryzyka pogodowego*, [w:] *Gospodarka i finanse*, red. W. Przybylska-Kapuścińska, J. Szambelańczyk, Zeszyty Naukowe nr 103, AE, Poznań 2008.
- Korbus B.P., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.
- Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009.
- Łyskawa K., *Uwarunkowania ekonomiczne i prawne funkcjonowania dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, [w:] *Kierunki zmian ubezpieczeń produkcji rolnej w Polsce*, red. J. Handschrke, K. Łyskawa, wydanie specjalne „Wiadomości Ubezpieczeniowych” – Biblioteka Ubezpieczeniowa, maj 2008.
- Łyskawa K., *Ocena sytuacji w zakresie realizacji ubezpieczeń dotowanych*, referat na II Międzynarodową Konferencję *Kierunki zmian ubezpieczeń produkcji rolnej w Polsce*, Warszawa 17.11.2009 r., <http://www.piu.org.pl/public/upload/ibrowser/Lyskawa.pdf>.
- Łyskawa K., *Praktyczny przewodnik po ubezpieczeniach rolnych*, PZU, Warszawa 2010.
- Orlicki M., *Kształt prawny ubezpieczeń obowiązkowych*, [w:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. E. Kucka, UWM, Olsztyn 2008.
- Siwińska J., *Partnerstwo publiczno-prywatne, doświadczenia brytyjskie*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, red. H. Podedworna, P. Ruszkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Zaremba P., *Co to jest partnerstwo publiczno-prywatne?*, Fundacja Centrum PPP, Gorzów Wielkopolski 2009.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, DzU nr 150, poz. 1249.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN AGRARIAN INSURANCE

Summary: Public-Private Partnership is used in Poland for compensating the negative impacts of weather in agriculture by the Law on subsidized insurance of crops and farm animals. The first part of the paper presents the idea of PPP, with particular emphasis on the differences between the traditional method of implementation of public tasks and the PPP. In the second part the authors evaluate the effectiveness of public-private partnerships in Poland in the form of subsidized insurance. The third part includes an assessment of the applied solution from the perspective of the risks associated with cooperation between the state and the private sector. The conclusions point to the need to clarify several solutions of the Act of the subsidized insurance.