

AGNIESZKA SZYMECKA

Ubezpieczenia gospodarcze jako instrument zarządzania ryzykiem w rolnictwie

Doświadczenia wybranych państw
Unii Europejskiej

1. Ryzyko, definiowane jako niepewność osiągnięcia zaplanowanych dochodów i zysków z prowadzonej aktywności¹, jest nierozzerwalnie związane z każdą działalnością gospodarczą. Dotyczy ono także działalności rolniczej, przy czym swoistość tej działalności sprawia, że niektóre rodzaje ryzyka obciążają ją w większym stopniu niż inne działalności gospodarcze.

W takim samym stopniu, jak inne dziedziny gospodarki, sektor rolny wystawiony jest na ryzyko osobowe, a więc ryzyko związane z osobistą zdolnością rolnika i innych pracowników do wydajnego i efektywnego prowadzenia działalności, na ryzyko majątkowe, którego wynikiem są szkody powstałe w majątku rzeczowym gospodarstwa, czy też na ryzyko finansowe, związane m.in. z niedostateczną płynnością finansową, powodującą roszczenia osób trzecich do aktywów przedsiębiorstwa. Natomiast rodzaje ryzyka, które wpływają na wyższą zmienność wyników ekonomicznych gospodarstw rolnych, a co za tym idzie, sprawiają, że sektor rolny jest wysoce niepewny, to ryzyko instytucjonalne, związane ze zmianami polityki państwa wobec sektora rolnego, ryzyko cenowe wynikające

¹ Tak A. Jerzak, *Podstawowe zagadnienia ryzyka w gospodarce rolnej*, w: *Ekonomiczne uwarunkowania rynkowych narzędzi stabilizacji cen i zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, red. A. Jerzak, A. Cieszkowski, Poznań 2006, s. 102 i n.

ze swoistych cech popytu i podaży na produkty żywnościowe², a przede wszystkim ryzyko produkcyjne³.

Ryzyko produkcyjne jest następstwem charakterystycznych cech produkcji rolniczej: silnego uzależnienia od warunków rozwoju biologicznego zwierząt i roślin, które tylko w nieznacznym stopniu mogą być kontrolowane przez człowieka oraz od czynników klimatycznych i atmosferycznych. Ta ostatnia zależność nasila się jeszcze bardziej wraz z zachodzącymi w ostatnim czasie zmianami klimatycznymi, które potęgują niekorzystne zjawiska przyrodnicze, powodując coraz częstsze straty w procesie produkcji rolnej⁴. Na swoistość sektora rolnego, determinującą wyższy poziom ryzyka produkcyjnego, wpływa również konieczność uwzględniania terminowości i sezonowości procesów gospodarczych, a także kolejność poszczególnych etapów produkcji, które – w przeciwieństwie do etapów produkcji przemysłowej – muszą następować po sobie w ustalonym porządku i w określonym czasie⁵.

Z uwagi na wskazane powyżej cechy działalności rolniczej, już od dawna sektor rolny jest przedmiotem szczególnej interwencji publicznej, mającej na celu ograniczenie ryzyka cenowego i produkcyjnego. Jeśli chodzi o ryzyko cenowe, w krajach Unii Europejskiej było ono przez wiele lat zarządzane różnorodnymi mechanizmami stabilizacji rynku i cen Wspólnej Polityki Rolnej. Obecnie – w wyniku stopniowych reform tej polityki – mechanizmy te są w znacznym stopniu ograniczane i zastępowane innymi instrumentami. Taką rolę pełnią dziś w dużej mierze płatno-

² Chodzi tutaj o prawo Engla, zgodnie z którym w miarę wzrostu dochodu społeczeństwa wydatki na żywność – w przeciwieństwie do produktów nieżywnościowych – nie zmieniają się bądź relatywnie maleją, oraz o prawo Kinga, wskazujące na brak elastyczności pomiędzy podażą produktów rolnych a ich ceną (poziom konsumpcji nie zmienia się wraz ze zmianą ceny produktów).

³ C. Klimkowski, *Innowacyjne instrumenty ubezpieczenia rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2007, s. 7. Więcej na temat definicji i różnych klasyfikacji ryzyka zob. A. Jerzak, op. cit., s. 105 i n. W literaturze zagranicznej zob. A. Carozza, *Lezioni di diritto agrario*, I. *Elementi di teoria generale*, Milano 1988 (rozdział 2); idem, *La problematica del rischio in agricoltura*, „Rivista di Diritto Agrario” 1984, z. 3, s. 285 i n.

⁴ Więcej na ten temat zob. *Zmiany klimatu a rolnictwo i obszary wiejskie*, red. M. Sadowski, J. Wilkin, I. Kołomyjska, Z. Karczun, K. Witeska, FDPA, Warszawa 2008.

⁵ C. Klimkowski, *Perspektywy rynku ubezpieczeń produkcji rolniczej w Polsce i Unii Europejskiej*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 7. Więcej na temat szczególnych cech działalności rolniczej zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 43 i n.; Z. Adamowski, *Podstawy ekonomiki i organizacji przedsiębiorstw rolnych*, Warszawa 1983, s. 100 i n.

ści bezpośrednie⁶. Jeśli zaś chodzi o zarządzanie ryzykiem produkcyjnym, to podstawowym – aczkolwiek nie jedynym – instrumentem w tym zakresie są ubezpieczenia⁷. Już od dawna powszechnie uważa się, że zakup polisy ubezpieczeniowej jest z wielu względów najefektywniejszym sposobem radzenia sobie z finansowymi następstwami strat produkcyjnych w rolnictwie⁸.

W przeciwieństwie do instrumentów zarządzania ryzykiem cenowym, które regulowane są w głównej mierze na szczeblu unijnym, ubezpieczenia produkcji rolnej nie są przedmiotem polityki wspólnotowej. Są one regulowane na poziomie krajowym. Stąd też w poszczególnych krajach członkowskich rynki ubezpieczeń znacznie się od siebie różnią.

Celem niniejszego artykułu jest próba oceny polskiego systemu ubezpieczeń produkcji rolnej na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przedmiotem analizy będą systemy ubezpieczeniowe Hiszpanii i Włoch, a więc krajów, w których rynek ubezpieczeń charakteryzuje się wysoką efektywnością. Poznanie rozwiązań funkcjonujących w innych państwach członkowskich jest pożądane, ponieważ zgodnie ze wspomnianymi kierunkami reform Wspólnej Polityki Rolnej, odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem przenosi się w coraz większym stopniu na producentów rolnych, a ciężar w zakresie prowadzenia polityki zarządzania ryzykiem przerzucany jest na poziom państw członkowskich⁹. Znajomość rozwiązań i doświadczeń innych państw członkowskich może zatem pomóc w usprawnieniu systemu zarządzania ryzykiem w Polsce, co z kolei może w zasadniczy sposób wpłynąć na efektywność zarządzania gospodarstwami rolnymi i poziom ich konkurencyjności na wspólnotowym i światowym rynku.

⁶ Por. Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR (KOM(2007)722), w którym Komisja wskazuje, że „pomoc dla producenta oddzielona od produkcji, zrywająca powiązanie między dopłatami dla gospodarstw a wysokością uzyskiwanej przez nie produkcji, pozwala rolnikom lepiej przygotować się na przewidywane ryzyko, na przykład poprzez zaprzestanie produkcji mało rentownej na rzecz działalności bardziej dochodowej. Oddzielenie pomocy od produkcji również pozwala rolnikom złagodzić nieprzewidziane skutki ryzyka”.

⁷ Innymi instrumentami mogą być: dywersyfikacja działalności w ramach gospodarstwa, stosowanie odpowiednich technik agronomicznych, kredyty, pożyczki czy oszczędności, a także – coraz bardziej popularne, aczkolwiek jeszcze słabo rozpowszechnione w Europie – instrumenty finansowe (rynki terminowe).

⁸ C. Klimkowski, *Innowacyjne...*, s. 5.

⁹ S. Balcerak, *Nowe zasady pomocy państwa dla rolnictwa w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 188.

Zanim jednak przedstawione zostaną doświadczenia wspomnianych krajów, warto dokonać choćby krótkiej charakterystyki korzyści i trudności związanych z rozwojem rynków ubezpieczeniowych.

2. Ubezpieczenia produkcji rolnej niosą ze sobą wiele korzyści, zarówno z punktu widzenia państwa, jak i rolników. Z punktu widzenia państwa dobrze funkcjonujący rynek ubezpieczeniowy ma tę zaletę, że pozwala na stabilizację wydatków budżetowych. Gdy rynek ubezpieczeń nie działa, rządy muszą uruchamiać pomoc *ad hoc*, której wysokości w momencie formułowania budżetu nie można dokładnie przewidzieć. Podobnie nie można z góry przewidzieć ani natury, ani intensywności zdarzeń meteorologicznych powodujących straty. Wielokrotnie więc w przypadku klęski żywiołowej uruchamiane są w trybie pilnym dodatkowe fundusze, które niekiedy znacznie zakłócają równowagę budżetową.

Pomoc *ex post*, wypłacana rolnikom w budżetu państwa, łączy się także z wieloma trudnościami organizacyjnymi w redystrybucji środków, co przekłada się na znaczne opóźnienie w wypłacie pomocy w stosunku do momentu zaistniałej klęski. Poza tym pieniądze te nie pokrywają zazwyczaj rzeczywiście poniesionej szkody, a mają raczej charakter socjalny¹⁰. Rolnicy nie mają też pewności co do ostatecznej kwoty rekompensaty.

W przypadku ubezpieczeń większość z tych problemów się nie pojawia. Z góry przewidziane są środki na dotacje, zachowana jest więc stabilność budżetu. Nie występują także problemy techniczno-organizacyjne: straty są szacowane w oparciu o standardowe procedury, a odszkodowania wypłacane w krótkim terminie, najczęściej skorelowanym z terminem, w którym miały nastąpić zbiory. Rolnicy wiedzą też, czego mogą się spodziewać, gdyż wysokość odszkodowania, termin i sposób ich wypłaty są z góry określone w umowie. Mają więc oni prawo do odszkodowania. Ubezpieczenia ułatwiają także dostęp do kredytów. Przy niskiej powszechności ubezpieczeń banki, obawiając się skorelowania ryzyka strat produkcyjnych, często zwiększają cenę kredytów, co znacznie utrudnia zdobycie niezbędnych funduszy potrzebnych na wdrażanie nowych technologii, specjalizacji produkcji czy poprawę bezpieczeństwa egzystencji

¹⁰ W następstwie suszy w 2006 r. Minister Finansów wydał decyzję w sprawie zmian w budżecie państwa, zwiększając budżety wojewodów o łączną kwotę 443 778 557 zł, z przeznaczeniem na jednorazowe zasiłki dla rodzin rolniczych dotkniętych suszą. Rolnicy otrzymali po 500 zł na gospodarstwo do 5 ha i 1000 zł na gospodarstwo powyżej 5 ha. Była to zatem zwykła pomoc socjalna, która w żaden sposób nie mogła przyczynić się wznowienia produkcji czy wyrównania poniesionych strat.

rodzin rolniczych. Wiadomo jednak, że z zaletami mechanizmu ubezpieczeń nie idzie w parze ich powszechność. Rozwój rynku ubezpieczeniowego w rolnictwie wiąże się bowiem z wieloma trudnościami, których wynikiem jest małe zainteresowanie producentów rolnych ofertą zakładów ubezpieczeniowych. Brak powszechności nabywania polis przez rolników wynika zazwyczaj z dwóch podstawowych przyczyn.

Z jednej strony ze stosowania przez państwo doraźnej pomocy w przypadku klęski żywiołowej, która – choć może wydawać się uzupełniająca wobec systemu ubezpieczeniowego – w rzeczywistości najczęściej jest z nią niekompatybilna. Wynika to z faktu, że oczekiwania rolników na doraźną pomoc państwa zmniejszają poczucie potrzeby zawarcia ubezpieczenia. Niekiedy proponuje się, by wypłatę pomocy doraźnej uzależnić od posiadania polisy ubezpieczeniowej. Takie rozwiązanie byłoby jednak niezwykle trudne do realizacji ze względu na wysoki koszt polityczny, jaki musiałby ponieść rząd decydujący się na jego wprowadzenie.

Z drugiej strony istnieją zasadnicze różnice w wycenie ryzyka z punktu widzenia rolników i firm ubezpieczeniowych: firmy ubezpieczeniowe borykają się bowiem z licznymi czynnikami zmuszającymi je do ustalania cen polis ubezpieczeniowych na odpowiednio wysokim poziomie, które najczęściej są uważane przez rolników za zbyt wygórowane. Chodzi tutaj o takie czynniki, jak brak niezależności występowania strat w rolnictwie, asymetria informacji oraz wysokie koszty transakcyjne.

Łączenie niezależnego od siebie ryzyka, a więc agregowanie niezależnych od siebie rodzajów ryzyka w celu obniżenia niepewności dla całej zbiorowości, stanowi istotę działania firm ubezpieczeniowych¹¹. W przypadku, kiedy niebezpieczeństwo wystąpienia danego negatywnego zdarzenia jest takie samo i obejmuje wielu ubezpieczonych – tak jak ma to miejsce w przypadku sektora rolnego, w którym zarówno niekorzystne warunki atmosferyczne, jak i epidemie chorób zwierzęcych obejmują swym zakresem setki gospodarstw rolnych – firmy ubezpieczeniowe zmuszone są tworzyć rezerwy na poczet przyszłych kumulacji roszczeń bądź też korzystać z usług firm asekuracyjnych¹². Takie zabiegi nieuchronnie wpływają na podwyższenie składek.

Asymetria informacji, a więc sytuacja, w której jedna ze stron transakcji posiada więcej informacji od drugiej strony, jest zjawiskiem charakterystycznym dla różnego rodzaju ubezpieczeń. W przypadku ubezpieczeń

¹¹ Tak D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, Warszawa 2007, s. 404.

¹² C. Klimkowski, *Innowacyjne...*, s. 22.

rolniczych, jest ona jednak dużo większa, z uwagi na specyfikę działalności rolniczej. Ubezpieczyciel posiada zazwyczaj dużo mniej informacji o potencjalnym ryzyku w produkcji niż ubezpieczający się producent rolny, co sprawia, że ubezpieczyciel nie jest w stanie odpowiednio wycenić ubezpieczanego ryzyka. Asymetria informacji łączy się dodatkowo z problemem pokusy nadużyć (*moral hazard*), która występuje wtedy, gdy ubezpieczony po zakupieniu polisy ubezpieczeniowej celowo zmienia sposób produkcji i zarządzania, by zwiększyć potencjalny wymiar lub prawdopodobieństwo strat i tym samym odszkodowań, a także z negatywną selekcją (*adverse selection*), czyli zwiększonym zainteresowaniem ofertą firm ubezpieczeniowych przede wszystkim ze strony gospodarstw o skrywanym wysokim poziomie ryzyka¹³.

Na poziom cen polis ubezpieczeniowych duży wpływ mają także wysokie koszty transakcyjne ubezpieczeń rolniczych, wynikające z potrzeby ubezpieczycieli posiadania gęstej sieci przedstawicieli na obszarach wiejskich, dobrze wyszkolonej kadry oraz dużej wiedzy na temat złożonych procesów wpływających na wyniki produkcyjne w rolnictwie¹⁴. Na wysoki poziom tych kosztów składają się wydatki związane ze skomplikowanym procesem szacowania ryzyka, pozyskiwaniem klientów oraz drogimi mechanizmami likwidacji szkody.

3. Z uwagi na przedstawione wyżej trudności związane z rozwojem ubezpieczeń rolniczych, większość państw podejmuje różnorodne działania mające na celu zwiększenie popytu na polisy ubezpieczeniowe. Sprawnie działający rynek ubezpieczeń wiąże się bowiem ze sporymi korzyściami społecznymi, których osiągnięcie jest celem każdego rządu. Ubezpieczenia gwarantują stabilizację dochodów gospodarstw rolnych, które z kolei wpływają na poprawę spójności społecznej i zatrzymanie ludności wiejskiej na wsi.

Jak powiedziano wcześniej, w Unii Europejskiej regulacje w zakresie systemów ubezpieczeniowych leżą w gestii państw członkowskich. Nie były one elementem Wspólnej Polityki Rolnej ani też innej polityki wspólnotowej. Unia Europejska, zgodnie z zasadą subsydiarności, nie ingeruje w poczynania państw członkowskich, pozostawiając im duży margines dobrowolności wyboru metod działania. Na szczeblu unijnym podejmo-

¹³ Por. S. Rembisz, *Ubezpieczanie dochodów w rolnictwie*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2004, nr 5, s. 56.

¹⁴ Tak C. Klimkowski, *Innowacyjne...*, s. 23.

wane są jednak pewne działania skierowane na wyrównanie warunków funkcjonowania poszczególnych systemów, a także zachęcanie do ich rozwoju.

Potrzeba rozwoju instrumentów ubezpieczeniowych została szczególnie wyeksponowana w wydanym w 2005 r. Komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie¹⁵. W dokumencie tym Komisja poddała szerokiej dyskusji trzy propozycje instrumentów zarządzania ryzykiem, z których dwa miały charakter *stricte* ubezpieczeniowy: dopłaty do składek ubezpieczeniowych na wypadek klęsk żywiołowych oraz wsparcie dla tzw. funduszy wzajemnego inwestowania¹⁶. W założeniu instrumenty te miały na celu – łącznie bądź osobno – rekompensować reformy Wspólnej Polityki Rolnej, ale także – docelowo – zastąpić środki nadzwyczajne *ad hoc* stosowane w ramach polityki wspólnotowej i państw członkowskich. Zaproponowane w Komunikacie instrumenty stały się przedmiotem późniejszych prac organów wspólnotowych w zakresie tworzenia nowego systemu zarządzania ryzykiem.

Zwieńczeniem tych prac są ostatnie propozycje legislacyjne w projekcie rozporządzenia dotyczącego systemów wsparcia dla rolników¹⁷. Art. 68 ust. 1 (pkt d i e) projektu rozporządzenia przewiduje możliwość wykorzystania przez państwo członkowskie do 10% krajowych pułapów na przyznanie wsparcia rolnikom w formie wkładu do składek z tytułu ubezpieczenia upraw oraz na fundusze wzajemnego inwestowania, dotyczące chorób zwierząt i roślin. Szczegółowe warunki przyznawania tej pomocy określają art. 69 i 70 projektu. Rozwiązanie to daje zatem możliwość dodatkowego finansowania wsparcia rozwoju instrumentów ubezpieczeniowych z budżetu unijnego, których wykorzystanie pozostawione zostało – tradycyjnie – decyzji poszczególnych państw członkowskich.

Innym przejawem wspierania ubezpieczeń na poziomie wspólnotowym jest art. 11 ust. 8 rozporządzenia wyłączeniowego, który przewiduje, że od 1 stycznia 2010 r. rekompensata państwa za straty w wyniku klęsk żywiołowych musi być zmniejszona o 50%, chyba że przyznaje się je

¹⁵ KOM(2005) 74 końcowy. Należy też wspomnieć, że już w 2001 r. Komisja Europejska dokonała analizy narzędzi zarządzania ryzykiem w rolnictwie, (Komisja Europejska, *Risk Management Tools for EU Agriculture with a special focus on insurance*, Bruksela 2001).

¹⁶ Trzeci z proponowanych instrumentów – gwarancje dla ubezpieczenia dochodu w razie sytuacji kryzysowych – został szeroko skrytykowany i nie został uwzględniony w dalszych pracach legislacyjnych.

¹⁷ Zob. KOM(2008) 306/4.

rolnikom, którzy dokonali ubezpieczenia pokrywającego co najmniej 50% średniej rocznej produkcji lub dochodu związanego z produkcją i obejmującego zagrożenia związane z niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi statystycznie najczęściej występującymi w danym państwie członkowskim lub regionie. Oznacza to, że rekompensaty państwowe będą mogły być wypłacane w pełnej wysokości tylko tym rolnikom, którzy się ubezpieczyli. Wspólnota przejęła więc odpowiedzialność za bardzo niepopularną decyzję, którą ze względów politycznych nie każdy rząd krajowy miałby odwagę podjąć.

Działania na rzecz wspierania rozwoju ubezpieczeń podejmowane są – z lepszym bądź gorszym skutkiem – przede wszystkim jednak na szczeblu krajowym. Od polityki krajowej i wprowadzanych instrumentów zależy bowiem w głównej mierze powodzenie rozwoju ubezpieczeń rolniczych. Rządy poszczególnych państw stosują różne rozwiązania w tym zakresie. Wprowadzają dotacje do składek ubezpieczeniowych, refundują firmom ubezpieczeniowym części kosztów administracyjnych, (współ)finansują reasekurację ubezpieczeń czy też – jak w Polsce – wprowadzają obowiązkowe ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich. Warto się przyjrzeć doświadczeniom innych państw w tym zakresie i zastanowić się, czy na ich tle rozwiązania przyjęte w Polsce są rozwiązaniami optymalnymi.

4. Jak powiedziano na wstępie, za wzór rozwiązań w zakresie systemu ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie – przynajmniej w skali europejskiej – powszechnie uznaje się system funkcjonujący w Hiszpanii. Tradycje ubezpieczeniowe sięgają w tym kraju jeszcze początków XX w., a obecnie funkcjonujący model wprowadzony został w 1978 r.¹⁸ Jest to system tzw. łączonych ubezpieczeń rolnych (*Seguro Agrario Combinado*), charakteryzujący się licznymi różnorodnymi pakietami ubezpieczeniowymi dla szerokiej gamy kierunków produkcji roślinnej, zwierzęcej i leśnej oraz wszelkich rodzajów ryzyka, które spełniają określone techniczne kryteria „ubezpieczalności”. Rolnicy mają do dyspozycji polisę chroniącą od konkretnego ryzyka, od kilku ryzyk i od wszystkich ryzyk. Korzystanie z systemu odbywa się na zasadzie dobrowolności, przy czym – w myśl zasady solidarności – przystępujący do umowy ubezpieczeniowej zobowiązany jest ubezpieczyć całą swoją produkcję (uprawy, zwierzęta). Składki są subsydiowane przez państwo (45% wartości składki) oraz przez władze samorządowe (5% wartości składki). Niezwykle ważne jest także przyję-

¹⁸ Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados.

cie założenia, że państwo nie udziela pomocy *ex post* w przypadku zdarzeń, które są ubezpieczane w ramach systemu.

Istotą systemu jest zintegrowana współpraca licznych podmiotów, publicznych i prywatnych, działających na rynku ubezpieczeniowym. Udział tych podmiotów oraz charakter ich kompetencji uznawany jest za jeden z podstawowych filarów całego systemu¹⁹. Ubezpieczeni – a więc rolnicy – są reprezentowani przez organizacje zawodowe i spółdzielnie, które zawierają w ich imieniu wspólne umowy ubezpieczeniowe. Warto podkreślić, że choć istnieje możliwość nabywania polis indywidualnych, to właśnie umowy wspólne stanowią największy odsetek podpisywanych umów (95%). Organizacje te promują ponadto ubezpieczenia wśród rolników, aktywnie współpracują z innymi uczestnikami systemu w projektowaniu i opracowywaniu polis ubezpieczeniowych, oraz – co ciekawe – same mogą działać jako ubezpieczyciele na zasadach funduszu wzajemności.

Także ubezpieczyciele zrzeszają się w jednej organizacji, która chroni ich wspólne interesy. Jest to hiszpańskie stowarzyszenie firm ubezpieczeniowych dla łączonych ubezpieczeń rolnych (*Sociedad Anonima Agroseguro*), skupiające obecnie około 60 firm ubezpieczeniowych. „Agroseguro”, wypracowuje wspólne warunki polis i stawek taryfowych dla każdego produktu ubezpieczeniowego (uzależnione od uprawy i obszaru geograficznego), zarządza składkami płaconymi przez rolników i dotacjami państwowymi, kontroluje proces zawierania umów ubezpieczeniowych, ocenia szkody oraz uczestniczy w procedurze wypłat odszkodowań. Co istotne, firmy ubezpieczeniowe zrzeszone w „Agroseguro” działają na zasadzie mechanizmu współubezpieczenia, który jest kluczem dla rozwoju całego systemu. Mechanizm ten pozwala na wykorzystanie składek pobranych w jednym regionie, na wypłatę odszkodowań z tytułu powstałych szkód w innym regionie. Także ten mechanizm odzwierciedla zastosowanie zasady solidarności pomiędzy ubezpieczonymi.

W stosunek ubezpieczeniowy powstający pomiędzy podmiotami prywatnymi w różnym zakresie ingeruje, zarówno centralna, jak i lokalna władza publiczna. Ingerencja ta nie polega jednak tylko na planowaniu i dotowaniu systemu, ale rozciąga się na funkcje koordynacyjne, gwarancyjne i ochronne. Podstawową instytucją jest w tym zakresie Państwowy Urząd Ubezpieczeń Rolnych (*Entidad Estatal de Seguros Agrarios – ENESA*). Jest to jednostka podporządkowana ministrowi rolnictwa, która

¹⁹ F. J. Burgaz, *Il sistema della assicurazioni agricole combinate in Spagna*, w: *La gestione del rischio in agricoltura: strumenti e politiche*, red. P. Stoppa, Roma 2004, s. 142.

opracowuje roczny plan ubezpieczeń i czuwa nad jego realizacją; określa minimalne techniczne wymogi upraw; definiuje rodzaje upraw podlegające ubezpieczeniu oraz terminy zawierania umów ubezpieczeniowych; wypłaca dotacje do składek; współpracuje z odpowiednimi organami na szczeblu samorządowym; prowadzi kampanie informacyjne, promocyjne i doradcze wśród rolników; prowadzi badania i analizy w zakresie szkód w produkcji rolnej; sprawuje arbitraż pomiędzy ubezpieczonymi a ubezpieczycielami. W system zaangażowane jest także ministerstwo gospodarki, w ramach którego działa Konsorcjum Reasekuracyjne (*Consortio de Compensacion de Seguros – CCS*) oraz Dyrekcja Generalna ds. Ubezpieczeń (*Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones*). Konsorcjum pełni jedną z najważniejszych funkcji gwarantujących sprawność działania systemu. Jest ono odpowiedzialne za realizację obowiązkowej reasekuracji ubezpieczeń. W pełnieniu tego zadania wspomagane jest przez Dyrekcję, która zatwierdza plan reasekuracji poszczególnych firm ubezpieczeniowych oraz proponuje ministerstwu finansów nowe rozwiązania w zakresie reasekuracji.

Przedstawiony system hiszpański jest wysoce efektywny. Wystarczy wspomnieć, że ubezpieczeniem objętych jest ponad 75% upraw roślinnych i 25% zwierząt, co – jak na skalę europejską – jest bardzo dobrym wynikiem²⁰. Sukces ten jest rezultatem przede wszystkim szerokiej oferty ubezpieczeniowej oraz zaangażowania wielu podmiotów, które ściśle ze sobą współpracują. Na powszechność ubezpieczania niewątpliwie wpływ miało jednak także nieudzielanie przez państwo pomocy doraźnej w przypadku zajścia zdarzeń, które podlegają ubezpieczeniu.

5. Wiele rozwiązań przyjętych w hiszpańskim systemie ubezpieczeń wykorzystał także ustawodawca włoski, który od połowy lat pięćdziesiątych stopniowo reformował funkcjonujące we Włoszech instrumenty zarządzania ryzykiem produkcyjnym. Podwaliny pod dzisiejszy system dała ustawa z 1970 r. o Funduszu Solidarności Narodowej (*Fondo di Solidarietà Nazionale*)²¹. Ustawa ta ustanawiała reżim interwencji na rzecz gospodarstw rolnych uszkodzonych przez klęski naturalne, z którego finansowane były zarówno rekompensaty *ex post*, jak i działania *ex ante*, obejmujące dopłaty do składek ubezpieczeniowych oraz finansowanie tzw. ochrony aktywnej (*difesa attiva*), czyli działań mających na celu

²⁰ Ibidem.

²¹ Ustawa nr 364 z 1970 r. o Funduszu Solidarności Narodowej.

prewencję i neutralizację negatywnych skutków klęsk naturalnych (np. montowanie instalacji przeciw gradowi).

Początkowo pomoc *ex-post*, która miała na celu przywrócenie zdolności produkcyjnej poszkodowanych gospodarstw, obejmowała wszystkich rolników, którzy ponosili straty. Dopłaty do składek ubezpieczeniowych zaś obejmowały – przynajmniej w początkowym okresie – tylko uprawy i hodowle intensywne oraz bardziej cenione, jak owoce i wino. Podstawowym (i przeważnie jedynym) ryzykiem, które podlegało ubezpieczeniu, było ryzyko gradobicia. System ten skupiał się więc w głównej mierze na płatnościach *ex post*, które pochłaniały średnio ponad 70% budżetu Funduszu²². Z oczywistych względów funkcjonował on dobrze jedynie w okresach, w których występowanie niekorzystnych zjawisk było sporadyczne. Wraz jednak z nasilaniem się klęsk naturalnych okazał się mało skuteczny. Nie tylko doprowadził do znacznego zwiększenia wydatków budżetowych, lecz także skutkowało powstawaniem niepożądanych postaw producentów rolnych. Utrwał „kulturę działania następczego”²³, zniechęcającą do podejmowania czynności prewencyjnych, a co za tym idzie – zniechęcającą do zawierania umów ubezpieczeniowych. Taka sytuacja zmusiła ustawodawcę do podejmowania stopniowych zmian w systemie zarządzania ryzykiem i wzmocnienia instrumentów ubezpieczeniowych. Począwszy od 2002 r. przeprowadzono szereg reform, z których najważniejsze dotyczyły wprowadzenia i podwyższenia dotacji do składek w polisach ubezpieczających kilka ryzyk, stworzenia Funduszu Reasekuracji oraz możliwość tworzenia funduszy wzajemnego inwestowania²⁴.

Najistotniejszym skutkiem reform były jednak rozwiązania przyjęte na mocy dekretu legislacyjnego nr 102 z 29 marca 2004 r.²⁵ Głównym celem tej reformy było przesunięcie interwencji publicznej z działań kompensacyjnych *ex post* na działania wspierające system ochrony *ex ante*, bazujący przede wszystkim na rynku ubezpieczeń. Cel ten realizowało

²² F. Capitanio, *L'intervento pubblico nel campo delle assicurazioni agricole in Italia: incongruenze e risultati*, „Politica Agricola Internazionale” 2006, z. 4, s. 48.

²³ Ibidem, s. 49.

²⁴ Por. R. Borriello, *Assicurazioni, gestione dei rischi in agricoltura e garanzia dei redditi*, ISMEA, Roma 2003, s. 24.

²⁵ Dekret ten stanowił realizację przepisów ustawy nr 38 z 2003 r. dotyczącej przepisów z zakresu rolnictwa, która w art. 1 ust. 2 lit. i) zobowiązywała rząd do wydania odpowiednich przepisów, które miały na celu: „określenie innowacyjnych instrumentów finansowych, ubezpieczeniowych i gwarancji kredytowych, w celu wsparcia konkurencyjności i redukcji ryzyka rynkowego a także ułatwienia radzenia sobie gospodarstw rolnych z sytuacjami kryzysowymi spowodowanymi przez klęski żywiołowe i inne nadzwyczajne zdarzenia”.

wprowadzenie przepisu ograniczającego wypłatę pomocy finansowej *ex post* tylko do takich ryzyk, które nie mogą być ubezpieczone, a także ustanowienie planu ubezpieczeń rolnych, wydawanego corocznie przez ministra ds. rolnictwa w porozumieniu ze wszystkimi stronami zaangażowanymi w system. Plan ten określa typologie polis, zdarzenia klimatyczne podlegające ubezpieczeniom, typy produkcji i struktur podlegające ubezpieczeniom. Szczególny akcent postawiony został także na rozbudowanie otoczenia instytucjonalnego rynku ubezpieczeń i wzmocnienie integracji pomiędzy poszczególnymi jego uczestnikami.

Obecnie, podobnie jak w Hiszpanii, włoski system ubezpieczeń angażuje wiele podmiotów publicznych i prywatnych. Także we Włoszech interesy poszczególnych uczestników systemu są chronione przez reprezentujące je organizacje. Po stronie firm ubezpieczeniowych działa ANIA (*Associazione nazionale per le imprese assicuratrici*), która jednak – w przeciwieństwie do hiszpańskiego „Agroseguro” – zrzesza wszelkie firmy ubezpieczeniowe (a więc nie tylko te działające w sektorze rolnym). Natomiast po stronie rolników działają zaś tzw. konsorcja ochronne (*ConSORZI di Difesa*), które odgrywają podstawową rolę w systemie. Są to zrzeszenia, które zajmują się zarówno zawieraniem w imieniu swoich członków umów ubezpieczeniowych, jak i prowadzeniem działań tzw. ochrony aktywnej, a więc działań ograniczających ryzyko wystąpienia negatywnego zdarzenia bądź ograniczające skutki takiego zdarzenia. Dla wsparcia swojej działalności mogą ubiegać się o przyznanie preferencyjnych kredytów.

Warto dodać, że do niedawna konsorcja ochronne były jedynymi podmiotami, które zawierając polisy ubezpieczeniowe, dawały ich członkom możliwość skorzystania z dotacji państwowej. Obecnie z możliwości takiej korzystają także spółdzielnie oraz rolnicy indywidualni. Podobnie jednak jak ma to miejsce w Hiszpanii, także we Włoszech zawierane są najczęściej polisy zbiorowe. Poszczególne konsorcja tworzą Krajowe Stowarzyszenie Konsorcjów Ochronnych (*Associazione Nazionale dei ConSORZI di Difesa* – „Asnacodi”), które współpracując bezpośrednio z innymi uczestnikami rynku ubezpieczeniowego przedstawiają wspólne stanowisko i tym samym lepiej chronią interesy rolników.

Po stronie publicznej, oprócz ministerstwa rolnictwa i poszczególnych Regionów, działa Instytut Usług na rzecz Rynku Rolno-Spożywczego (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare* – ISMEA). Do zadań Instytutu należy zarządzanie Funduszem Reasekuracyjnym, zarządzanie bankiem danych w zakresie ryzyk w rolnictwie (bank ten zawiera informacje w zakresie natury, przyczyn, rozmiarów i sposobów zarządzania

ryzykiem; dane te są powszechnie dostępne) oraz prowadzenie – we współpracy z ministerstwem rolnictwa, Regionami, przedstawicielami rolników, i firm ubezpieczeniowych – badań nad nowymi instrumentami ubezpieczeniowymi²⁶.

Wszyscy uczestnicy rynku ubezpieczeniowego ściśle ze sobą współpracują, zwłaszcza przy opracowywaniu rocznego planu ubezpieczeń. Sam system ubezpieczeniowy opiera się na podobnych zasadach, jak system hiszpański. Umowy ubezpieczeniowe są zawierane na zasadzie dobrowolności, rozwija się rynek polis pokrywających dwa bądź więcej ryzyk, a ubezpieczeniu podlegają prawie wszystkie rodzaje produkcji roślinnej, produkcji zwierzęcej i urządzeń (np. szklarnie).

6. Jak na tle przedstawionych wyżej systemów ubezpieczeniowych przedstawiają się rozwiązania polskie? W Polsce system ubezpieczeń produkcyjnych w rolnictwie reguluje ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich²⁷. Ustawa ta wprowadza pewne instrumenty mające wpłynąć na upowszechnienie ubezpieczeń wśród producentów rolnych.

Tak jak ma to miejsce w wielu innych państwach członkowskich, w tym w Hiszpanii i we Włoszech, także polski system przewiduje mechanizm dopłat z budżetu państwa do składek producentów rolnych z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od wystąpienia niektórych zdarzeń losowych²⁸. Wnioski o zawarcie umowy ubezpieczenia objętą dopłatami do składek są składane przez producentów rolnych w zakładach ubezpieczeń, które zawarły z ministrem właściwym do spraw rolnych odpowiednią umowę w sprawie dopłat. Umowa ubezpieczenia może obejmować wszystkie lub tylko niektóre wybrane przez producenta rolnego rodzaje ryzyk. Dopłaty stanowią część należnych zakładom ubezpieczeń składek z tytułu zawartych umów ubezpieczeniowych i wypłacane są przez ministra właści-

²⁶ Por. A. Semerari, *L'attività istituzionale di Ismea a supporto del sistema assicurativo*, w: *La gestione del rischio in agricoltura: strumenti e politiche*, red. A. Stoppa, Roma 2004, s. 235.

²⁷ Dz. U. 2005, Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.

²⁸ Zgodnie z art. 3 ustawy o ubezpieczeniach upraw i zwierząt gospodarskich ze środków budżetu państwa udzielane są dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia – w przypadku produkcji roślinnej (upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych) od: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, suszy, ujemnych skutków przezimowania lub przymrozków wiosennych, a w przypadku produkcji zwierzęcej (bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń) od: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny lub uboju z konieczności.

ciwego do spraw rolnictwa. Wysokość dopłat określa corocznie Rada Ministrów, z tym że dopłaty z tytułu upraw wynoszą do 60%, ale nie mniej niż 50% składki; z tytułu ubezpieczenia zwierząt do 50%, ale nie mniej niż 40% składki. Dopłaty przysługują producentom rolnym do powierzchni ubezpieczonych upraw nie przekraczającej 300 ha. Istotnym elementem mającym na celu skłonienie zakładów ubezpieczeniowych do zawierania umów, co dotyczy nie tylko ubezpieczycieli, którzy mają umowę w sprawie dopłat, ale wszystkich, którzy zawarli umowy ubezpieczeniowe, jest także dotacja celowa na pokrycie części odszkodowań należnych producentom rolnym z tytułu szkód spowodowanych przez suszę, a więc najbardziej powszechnego ryzyka występującego w warunkach polskich.

Swoistością polskich rozwiązań, która odróżnia system polski od rozwiązań przyjętych w analizowanych wyżej krajach jest, wprowadzony od 1 lipca 2008 r., obowiązek ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne. Obowiązek ten dotyczy rolników, którzy otrzymali płatności bezpośrednie do gruntów rolnych. Dla jego spełnienia wystarczy, że przez 12 miesięcy – od 1 lipca roku następującego po roku, za który rolnik uzyskał płatność – ochroną ubezpieczeniową objęte będzie co najmniej 50% powierzchni upraw. Na rolnikach, którzy nie wywiązują się z tego obowiązku, ciąży obowiązek wniesienia na rzecz właściwej gminy opłaty w wysokości 2 euro od 1 ha.

Wprowadzenie obowiązku zawierania umów ubezpieczeniowych należy postrzegać jako odpowiedź polskiego ustawodawcy na wspomniany już wyżej przepis art. 11 ust. 8 rozporządzenia wyłączeniowego, zgodnie z którym od 2010 r. rekompensata państwa za straty w wyniku klęsk żywiołowych będzie mogła być wypłacana w pełnej wysokości tylko tym rolnikom, którzy się ubezpieczyli²⁹. Wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia świadczy zatem o dążeniu państwa do zachowania w przyszłości możliwości wypłat odszkodowań „państwowych” dla jak największej liczby producentów rolnych.

Taka logika może budzić pewne wątpliwości ze względu na to, że stoi w sprzeczności z celem rozbudowy rynku ubezpieczeniowego, który – jak wspomniano – jest konkurencyjny wobec wypłat rekompensat *ad hoc*. Obowiązkowy charakter ubezpieczeń tylko w ograniczonym zakresie może

²⁹ Tak w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy wprowadzającej obowiązek zawarcia umowy ubezpieczeniowej.

realizować wspomniany cel: rozwój rynku ubezpieczeniowego nie polega bowiem jedynie na powszechności, ale na rozwijaniu pakietów ubezpieczeniowych (zwłaszcza polis ubezpieczających wiele ryzyk jednocześnie), mechanizmów reasekuracji, badaniach i analizach ryzyka itd. Jeśli wciąż utrzymane będzie oczekiwanie producentów rolnych, co do wypłaty rekompensat, zawierane umowy będą ograniczały się najczęściej do niezbędnego minimum (50% powierzchni upraw), co z kolei stawia się w sprzeczności do zasady solidarności ubezpieczeniowej i może hamować rozwój ofert polis ubezpieczeniowych.

Warto także dodać, że sankcja za niewywiązanie się z obowiązku zawarcia ubezpieczenia niekoniecznie musi wpłynąć na podjęcie decyzji o ubezpieczeniu. Sankcja ta jest relatywnie niska, jeśli weźmie się pod uwagę, że wynosi 2 euro za ha, podczas gdy kwota otrzymywanej płatności wynosi ok. 300 zł/ha. Dodatkowo można wskazać, że płatności bezpośrednie, wykorzystywane na zapłatę grzywny, nie spełniają swojej funkcji instrumentu zarządzania ryzykiem (także produkcyjnym) w gospodarstwach rolnych.

W tym kontekście wydawałoby się pożądanym powiązanie rozwiązań ubezpieczeniowych z wprowadzeniem rozwiązań ograniczających atrakcyjność rekompensat *ad hoc*, przyjmując np. (na wzór rozwiązań włoskich czy hiszpańskich) zasadę, że państwo nie udziela pomocy *ex post* w przypadku zdarzeń, które są ubezpieczone w ramach systemu.

Hamująco na rozwój rynku ubezpieczeń w Polsce może wpływać także – widoczny w porównaniu z analizowanymi wyżej systemami Hiszpanii i Włoch – brak stałych mechanizmów koordynacji i synergii działania poszczególnych stron tego rynku oraz ograniczony charakter interwencji publicznej, która koncentruje się zasadniczo na subsydiowaniu składek. Brak jest także instytucjonalnego obudowania rynku ubezpieczeniowego i odrębnych struktur wspomagających rozwój ubezpieczeń poprzez prognozowanie, analizę ryzyka czy działania informujące i promujące zawieranie polis wśród rolników.

Z punktu widzenia producentów rolnych najbardziej dotkliwym mankamentem jest także brak struktur reprezentacji ich interesów ubezpieczeniowych. Rolnicy są słabszą stroną umów ubezpieczeniowych i istnienie podmiotu reprezentującego ich interesy byłoby ze wszech miar pożądanym. W przeciwieństwie jednak do przedstawianych wyżej systemów włoskiego czy hiszpańskiego, warunki umów w Polsce są ustalane indywidualnie przez producentów rolnych bezpośrednio z zakładami ubezpieczeniowymi. Nie zostały przewidziane żadne instrumenty zachęcające rolników do

podejmowania wspólnych działań i wspólnego negocjowania warunków umów ubezpieczeniowych. Warto by skorzystać w tym zakresie z doświadczeń włoskich, gdzie konsorcja ochronne, dzięki większej sile kontraktowej, a także podejmowaniu działań zmniejszających ryzyko bądź też przejmowaniu odpowiedzialności za zarządzanie mniejszym ryzykiem, są w stanie wynegocjować często dużo bardziej korzystne warunki ubezpieczenia niż rolnicy indywidualni.

Zgodnie z prawem polskim, umowy ubezpieczeniowe mogłyby być zawierane np. przez spółdzielnie. Mogą one kwalifikować się jako producent rolny w myśl przepisów ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich³⁰. Możliwość zawierania umów ubezpieczeniowych na rzecz osoby trzeciej (w tym przypadku członków spółdzielni) przewiduje natomiast art. 808 k.c. O ile jednak taka możliwość istnieje, o tyle ustawodawca w żaden sposób nie zachęca do podejmowania wspólnych inicjatyw w tym zakresie. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być uzależnienie (wysokości) dopłat do składek od tego, czy umowa zawierana jest przez rolnika indywidualnie, czy też poprzez podmiot reprezentujący większą liczbę producentów rolnych. Warto by też rozważyć wprowadzenie mechanizmów – w tym i finansowych – zachęcających do tworzenia „komórek zarządzania ryzykiem” w ramach grup producentów rolnych.

Promocja działań wspólnych jest niezwykle istotna. Świadczą o tym chociażby kierunki rozwiązań wspólnotowych, które wspierają inicjatywy zrzeszania się rolników i podejmowania wysiłków w kierunku przejmowania odpowiedzialności za ryzyko w prowadzonych gospodarstwach. Zdobywanie doświadczeń w tym zakresie może być też celowe z punktu widzenia potrzeby tworzenia funduszy wzajemnego inwestowania, które – jak można się spodziewać, biorąc pod uwagę ostatnie reformy WPR³¹ – będą odgrywały coraz większą rolę w zakresie zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

³⁰ Art. 2 pkt 2) ustawy za producenta rolnego uważa osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, w której posiadaniu lub współposiadaniu jest gospodarstwo rolne i która jest małym bądź średnim przedsiębiorcą w rozumieniu odpowiednich przepisów wspólnotowych. Za producenta rolnego mogą więc być uznane np. spółdzielnie. Spełniają one przesłankę posiadania gospodarstwa rolnego, ilekroć członkowie zobowiązani są do wniesienia wkładów gruntowych, które wnoszone są na własność spółdzielni bądź do korzystania z nich przez spółdzielnię na podstawie innego stosunku prawnego, w tym np. użytkowania.

³¹ Por. np. reformę rynku wina; zob. S. Balcerak, *Reforma wspólnej organizacji rynku wina*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 163.

ECONOMIC INSURANCE AS A RISK MANAGEMENT INSTRUMENT IN AGRICULTURE: EXPERIENCES OF SELECTED EU MEMBER STATES

Summary

In the face of a growing agricultural production risk and related price increase, risk management in agriculture is becoming increasingly important.

Higher price risk is a result of continuing reforms of the Common Agricultural Policy and the weakening of the existing risk management mechanisms. Increased agricultural production risk is caused by escalating occurrences of adverse weather conditions resulting from climatic changes, which consequently bring about frequent and growing losses in the process of agricultural production. Hence such an importance of risk management today.

The paper focuses on the system of agricultural produce insurance, which is one of the key risk management mechanisms. Both, advantages and pitfalls of developing insurance markets have been presented. Solutions functioning in Spain and Italy have been analysed and on that basis the current situation in Poland was assessed and described. The weaknesses of the Polish system were depicted and some desired changes postulated.

L'ASSICURAZIONE COME STRUMENTO DI GESTIONE DEL RISCHIO IN AGRICOLTURA: ESPERIENZE DI ALCUNI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

Riassunto

La problematica concernente la gestione del rischio riveste sempre più importanza dinnanzi all'aumento del rischio di mercato e del rischio di produzione, entrambi legati allo svolgimento dell'attività agricola.

L'aumento del rischio di mercato è la conseguenza delle riforme della Politica Agricola Comune e del sempre più limitato ruolo dei finora vigenti strumenti preposti per la sua gestione. L'aumento del rischio di produzione invece è legato al crescente verificarsi di fenomeni atmosferici negativi – conseguenza dei cambiamenti climatici – che comportano sempre più spesso e sempre più grandi danni alle produzioni agricole. Sotto questo aspetto, la problematica degli strumenti di gestione del rischio diventa molto attuale.

L'oggetto dell'articolo è il sistema delle assicurazioni agricole come uno degli strumenti di base di gestione del rischio di produzione, individuandone i benefici e le difficoltà legate al loro sviluppo. L'analisi riguarda anche le soluzioni adottate in materia in Spagna e in Italia. Sulla base della predetta analisi sono state valutate le soluzioni vigenti in Polonia, con indicazione dei punti deboli e dei cambiamenti necessari.