

# Spis treści

<b>Wprowadzenie</b>	<b>3</b>
<b>Zarządzanie ryzykiem powodziowym a warunki ubezpieczeń –</b> Marcin Pchałek, Adam Juchnik	<b>5</b>
<b>Edukacja jako element zarządzania kryzysowego –</b> Witold Skomra	<b>13</b>
<b>Ubezpieczenia i zarządzanie kryzysowe w kontekście ryzyka powodziowego –</b> Zdzisław Brodecki, Sylwia Jaśkiewicz-Kamińska	<b>19</b>
<b>Kompensacja szkód powodziowych na przykładzie Bogatyni –</b> Mirosław Szreder, Ewa Wycinka, Damian Gajda	<b>39</b>
<b>Doświadczenia rynku polskiego w likwidacji szkód powodziowych. Budowanie systemu ubezpieczeń katastroficznych w Polsce –</b> Andrzej Maciążek	<b>49</b>
<b>Przegląd systemów ubezpieczenia ryzyk katastroficznych w wybranych krajach Unii Europejskiej –</b> Piotr Kondratowicz	<b>59</b>
<b>Ubezpieczenie klęsk żywiołowych. Francuskie rozwiązanie systemowe CatNat –</b> Charles Levi	<b>65</b>
<b>Koncepcja regionalnej polisy powodziowej –</b> Dorota Maśniak, Magdalena Adamowicz, Paweł Sukiennik	<b>73</b>
<b>System obowiązkowych ubezpieczeń katastroficznych w Rumunii –</b> Renata Pajewska-Kwaśny, Aleksandra Jabłońska	<b>83</b>



Szanowni Czytelnicy,

przekazujemy Państwu numer specjalny „Wiadomości Ubezpieczeniowych” poświęcony zagadnieniom z zakresu katastrof naturalnych. Opracowanie to jest jednym z efektów działań inicjowanych przez Polską Izbę Ubezpieczeń, mających na celu przygotowanie kompleksowego systemu ubezpieczeń katastroficznych w Polsce.

Wśród kroków podjętych przez Izbę należy wyróżnić powołanie i aktywne działanie zespołu roboczego złożonego ze specjalistów – praktyków ubezpieczeniowych, przedstawicieli środowisk naukowych oraz wysokiej rangi przedstawicieli instytucji rządowych, którzy swoją wiedzę i doświadczenie wykorzystali do identyfikacji ryzyka katastroficznego, analizy możliwych rozwiązań oraz implementacji koncepcji ubezpieczeniowych w warunkach polskich. Okazją do przedstawienia dorobku w tym zakresie były dwie międzynarodowe konferencje zorganizowane przez PIU: pierwsza odbyła się w grudniu 2010 r., druga w październiku 2011 r. i została ona objęta patronatem Polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej. Obie konferencje spotkały się z szerokim zainteresowaniem przedstawicieli rynku ubezpieczeniowego, gremiów rządowych, samorządowych i parlamentarnych. Prezentowane podczas nich wystąpienia dotyczyły oceny wyników prac badawczych nad opracowaniem kompleksowych map zalewowych i osuwiskowych w Polsce, będących podstawą do zarządzania ryzykiem katastroficznym, przeglądu rozwiązań międzynarodowych oraz doświadczeń polskiego rynku ubezpieczeń z zakresu likwidacji szkód powodziowych.

Opublikowane w niniejszym numerze referaty stanowią pokłosie tych konferencji i zawierają obszerny materiał empiryczny będący podsumowaniem dotychczasowych działań i punktem wyjścia do budowy kompleksowych rozwiązań w zakresie zarządzania ryzykiem katastroficznym w Polsce.

Życzę przyjemnej lektury

*Renata Pajewska-Kwaśny*  
Redaktor Naukowy



MARCIN PCHAŁEK  
ADAM JUCHNIK

## Zarządzanie ryzykiem powodziowym a warunki ubezpieczeń

*System ubezpieczeń powodziowych w Polsce jest wadliwy, a przepisy, na których jest on oparty, są nieefektywne i niekoherentne. Świadczy o tym ogólnikowość ustawy Prawo wodne, jej niespójność z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o ochronie przyrody, o ocenach oddziaływania na środowisko, o zarządzaniu kryzysowym, a także z prawem ubezpieczeniowym. Ustawa Prawo wodne rozmywa ponadto kompetencje i tworzy niejasny zakres odpowiedzialności za zarządzanie ochroną przeciwpowodziową poszczególnych podmiotów publicznych.*

*Istniejący system nie spełnia standardów europejskich i nie koresponduje z systemem zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi, którego integralną część stanowi system zarządzania ryzykiem powodziowym. Elementy systemu zarządzania ryzykiem powodziowym: wstępna ocena ryzyka powodziowego, mapy zagrożeń i ryzyka powodziowego oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym, powinny stanowić podstawę OWU i polis w ubezpieczeniach powodziowych.*

*Istotne jest również stworzenie katalogu dobrych praktyk obowiązujących w ubezpieczeniach powodziowych, jako opracowania stosowanego przez uczestników systemu zarządzania ryzykiem powodziowym, stanowiącego skuteczny instrument wzbogacający tradycyjny zestaw metod przeciwdziałania skutkom powodzi. Katalog ten powinien wskazywać między innymi na takie przykładowe zapisy OWU, które pozwalają kształtować preferencyjny system ubezpieczeń powodziowych, oraz zapisy, które w uzasadnionych przypadkach pozwalają towarzystwom ubezpieczeniowym egzekwować odpowiedzialność regresową za zlikwidowane szkody od Skarbu Państwa i samorządów terytorialnych.*

### Wprowadzenie

Jednym z głównych wątków debaty publicznej toczącej się wokół przyczyn i skutków powodzi, która w 2010 roku dotknęła tak wielu Polaków, stał się problem ubezpieczeń powodziowych. Niestety, demagogicznymi argumentami posługiwały się wszystkie strony: poszkodowani (ubezpieczeni i nieubezpieczeni), towarzystwa ubezpieczeniowe oraz administracja publiczna – każdy w celu osiągnięcia krótkoterminowych korzyści płynących z zapewnienia opinii publicznej o tym, że nie

ponosi winy (w nikłym stopniu ponosi winę) za nieefektywność systemu asekuracji w Polsce na wypadek powodzi.

Tymczasem wszyscy uczestnicy systemu przyczynili się do jego słabości (choć w różnym stopniu) i wszyscy ponoszą negatywne tego skutki (choć swoje niezadowolenie wprost i bezpośrednio artykułują wyłącznie poszkodowani mieszkańcy terenów dotkniętych powodzią).

W artykule wskazano kilka obszarów krytycznych, występujących obecnie w systemie ubezpieczeń powodziowych, które mogłyby zostać w najbliższym czasie wyeliminowane przez ustawodawcę bądź przez same towarzystwa ubezpieczeniowe, bez ponoszenia istotnych nakładów finansowych. Eliminacja zasygnalizowanych obszarów krytycznych może znacząco zwiększyć efektywność funkcjonującego systemu ubezpieczeń powodziowych.

## 1. Formalnoprawne podstawy funkcjonowania ochrony przeciwpowodziowej w Polsce

W czasie powodzi, za pośrednictwem mediów, padło wiele zarzutów pod adresem administracji publicznej wszystkich szczebli. Zarzuty dotyczyły głównie tego, że buduje się zbyt mało zbiorników retencyjnych i wałów przeciwpowodziowych, zbyt wolno reguluje się rzeki i potoki, a generalnie, że oszczędza się na środkach technicznych służących ochronie przed powodzią.

Znacznie słabiej rezonowały racjonalne głosy, mówiące o tym, iż źródłem niewydolności polskiego systemu ochrony przed powodzią jest sfera formalnoprawna.

System ochrony przeciwpowodziowej w Polsce tworzą głównie przepisy Działu V ustawy Prawo wodne<sup>1</sup>. System opiera się na generalnej zasadzie: obszarom wymagającym ochrony przeciwpowodziowej przyznaje się różny status prawny, będący bezpośrednią funkcją stopnia zagrożenia powodzią.

W ustawie tej podzielono obszary wymagające ochrony przeciwpowodziowej na:

- 1) obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią (wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie oraz wartość gospodarczą lub kulturową);
- 2) obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych;
- 3) obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Formalnego wyznaczenia obszarów według kryterium ich zagrożenia skutkami powodzi dokonują dyrektorzy poszczególnych Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej w studium ochrony przeciwpowodziowej. Te lokalne działania koncepcyjno-planistyczne są integrowane na poziomie centralnym przez plan ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy. W podział, przyjęty w ustawie, wpisują się dalsze regulacje, dotyczące między innymi planowania przeciwpowodziowego (art. 79 ust. 1 i 2 u.p.w.), relacji tego subsystemu z systemem planowania przestrzennego (art. 118 u.p.w.)<sup>2</sup>, szczegółowe przepisy reglamentujące sposób zagospodarowania obszarów wymaga-

---

1. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.), dalej powoływana jako u.p.w.

2. Plan ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju, z podziałem na obszary dorzeczy, uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województwa oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, a ustalenia planu ochrony

jących ochrony przeciwpowodziowej (art. 82 ust. 2 i 3 oraz art. 83 ust. 2 u.p.w.) oraz przepisy określające katalog metod ochrony przed powodzią (art. 80 u.p.w.).

## 2. Ocena istniejących rozwiązań prawnych

Zarówno w doktrynie, jak i w praktyce polskie przepisy tworzące system ochrony przeciwpowodziowej oceniane są jako niekoherentne i nieefektywne. Wskazuje się w tym kontekście przede wszystkim na rozmycie kompetencji i niejasny zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów publicznych za zarządzanie ochroną przeciwpowodziową, ogólnikowość przepisów ustawy Prawo wodne oraz ich niespójność z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o ochronie przyrody, o ocenach oddziaływania na środowisko, o zarządzaniu kryzysowym, a także – z prawem ubezpieczeniowym.

Wśród głównych zarzutów wymienia się jednak fakt, iż polski system ochrony przeciwpowodziowej nie odpowiada obowiązującym standardom europejskim i nie jest w stanie sprostać ambitnemu wyzwaniu, jakie dla państw członkowskich wiąże się z obowiązkiem wdrożenia IWRM (*Integrated Water Resources Management*), a w szczególności z wdrożeniem (stanowiącego jego integralną część) systemu zarządzania ryzykiem powodziowym, w zakresie, w jakim system ten kształtuje dyrektywa powodziowa<sup>3</sup>.

## 3. Dyrektywa powodziowa a ubezpieczenia

IWRM – czyli system zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi w UE – opiera się na paradygmacie uwzględniania we wszelkich aspektach zarządzania zasobami wodnymi celów środowiskowych: ochrony wód, zachowania dobrych stanów wód i ekosystemów zależnych od wody oraz ich poprawy, racjonalizacji procesów zarządzania, w tym zarządzania ryzykami, uwzględniania relacji i uzyskiwania synergii.

---

przeciwpowodziowej regionu wodnego – w strategii rozwoju województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 84 u.p.w. obszary wyznaczone w studium uwzględnia się przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy.

3. Obok dyrektywy powodziowej – dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. WE L 288 z dnia 6 listopada 2007 r.) – IWRM tworzą: Ramowa Dyrektywa Wodna – dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 237 z dnia 22 grudnia 2000 r.), dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz. Urz. WE L 372 z dnia 27 grudnia 2006 r.) oraz dyrektywa 2008/105/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. L 348 z dnia 24 grudnia 2008 r.).

Kanwę filozofii, na jakiej oparto dyrektywę powodziową, stanowiło z kolei płynące z doświadczenia przekonanie państw członkowskich, że tradycyjne [techniczne] metody ochrony przed powodzią przynoszą skutki odwrotne od zamierzonych (mimo większych nakładów, wartość szkód lawinowo wzrasta), a następnie płynąca z tego doświadczenia konkluzja, iż wzrost ten jest wprost proporcjonalny do intensyfikacji zagospodarowania dolin rzecznych oraz nasilenia innych wpływów antropopresyjnych.

W dyrektywie powodziowej wprowadzono obowiązujące w UE definicje:

- 1) powodzi,
- 2) ryzyka powodziowego,

które na etapie konstruowania OWU i polis w ubezpieczeniach powodziowych powinny być przez towarzystwa ubezpieczeniowe traktowane jako podstawowy punkt odniesienia. W myśl dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek wdrożyć jednolity system zarządzania ryzykiem powodziowym.

Musi on mieć schemat trzyetapowego cyklu:

- 1) przeprowadzenie WORP (wstępnej oceny ryzyka powodziowego) i wyznaczenie obszarów dużego ryzyka powodziowego oraz obszarów potencjalnego ryzyka powodziowego,
- 2) opracowanie map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego,
- 3) przygotowanie i realizacja PZRP (planów zarządzania ryzykiem powodziowym).

WORP powinna być oparta na szczegółowej, wieloaspektowej analizie wszelkich dostępnych informacji, zwłaszcza pochodzących z rejestrów publicznych i długofalowych analiz.<sup>4</sup>

Bezpośrednio na podstawie WOPR muszą zostać wyznaczone obszary dużego ryzyka powodziowego oraz obszary potencjalnego ryzyka powodziowego, a następnie – opracowane mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego.

Mapy zagrożenia powodziowego powinny wskazywać obszary niskiego, średniego i wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi oraz (dla każdego obszaru) przedstawiać graficznie scenariusz przewidywanej powodzi (zasięg, głębokość wody i prędkość przepływów). Rolą map ryzyka powodziowego jest natomiast zilustrowanie przewidywanych negatywnych skutków dla wszystkich scenariuszy powodzi prezentowanych na mapach zagrożenia powodziowego.<sup>5</sup> Doce-

- 
4. Według dyrektywy powodziowej w ramach WOPR dla danego dorzecza powstać powinny co najmniej takie instrumenty zarządzania ryzykiem powodziowym, jak: 1) mapa dorzecza prezentująca topografię i zagospodarowanie przestrzenne dorzecza; 2) opis dotychczasowych powodzi o znaczących, negatywnych skutkach dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej; 3) ocena potencjalnych negatywnych konsekwencji przyszłych powodzi dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, z uwzględnieniem takich aspektów, jak topografia, położenie cieków wodnych, ich cechy hydrologiczne oraz geomorfologiczne, wskazanie obszarów zalewowych, skuteczność funkcjonującej infrastruktury przeciwpowodziowej, położenie obszarów zurbanizowanych, w tym zamieszkanymi i takich, na których prowadzi się działalność gospodarczą, oraz prognoza długofalowego rozwoju wydarzeń, w tym wpływu zmian klimatu na występowanie powodzi.
  5. Dyrektywa wymaga, aby negatywne skutki rozpatrywać co najmniej w takich płaszczyznach, jak: 1) szacunkowa liczba mieszkańców, którzy mogą być poszkodowani; 2) rodzaje działalności gospodarczej prowadzonej na każdym obszarze; 3) objęte ryzykiem powodzi instalacje grożące poważną awarią; 4) potencjalnie zagrożone powodzią obszary chronione, w tym: obszary wyznaczone do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi; części wód przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliska; obszary ochrony siedlisk lub gatunków, gdzie utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, w tym stanowiska funkcjonujące w ramach sieci Natura 2000).



lowo mapy powinny stać się instrumentem wykorzystywanym przy wycenach nieruchomości na obszarach ryzyka powodziowego, a także jednym z podstawowych czynników branych pod uwagę w kalkulacji składek ubezpieczeniowych przy polisach ubezpieczenia ryzyk związanych z powodzią. Opracowanie map i ich udostępnienie opinii publicznej pozwoli towarzystwom ubezpieczeniowym skutecznie oprzeć system ubezpieczeń powodziowych na zasadzie „świadoma akceptacja ryzyka powodziowego musi kosztować”.

Dla obszarów dużego lub prawdopodobnego ryzyka powodziowego na podstawie map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego przyjmuje się i wdraża PZRP, który powinien określić cele zarządzania ryzykiem powodziowym na obszarze danego dorzecza oraz ustanowić środki służące ich osiągnięciu. Dla towarzystw ubezpieczeniowych PZRP będą istotne przede wszystkim w tym zakresie, w jakim określa się w nich kwestie relewantne prawnie i faktycznie dla polityki składkowej, jak koszty i korzyści z realizacji PZRP, zasięg powodzi i trasy przejścia fali powodziowej. Istotny będzie również umieszczany w PZRP wykaz obszarów o potencjalnej retencji, cele środowiskowe, zasady gospodarowania gruntami i wodą, uwarunkowania planowania przestrzennego i zagospodarowania terenu, implikacje wynikające z przyjętych form i metod ochrony przyrody w procesie zapobiegania i likwidacji skutków powodzi, a zwłaszcza – obszary, które w przypadku powodzi planuje się przeznaczyć jako miejsca tzw. kontrolowanego zalewu. W tym ostatnim przypadku prawdopodobieństwo wystąpienia szkód będzie bowiem stuprocentowe.

Wdrożenie dyrektywy powodziowej ma na celu zasadniczą przebudowę systemu ochrony przeciwpowodziowej poprzez wprowadzenie instrumentów charakterystycznych dla procesów zarządzania ryzykiem. Z samej więc swej istoty, posługując się środkami znanymi w prawie asekuracyjnym, mogłaby ona w zasadniczy sposób przebudować również system ubezpieczeń powodziowych, sprowadzając niejako obie te sfery do wspólnego mianownika.

Co jednak istotne, opóźnienia w obszarze transpozycji spowodowały, że zagrożone zostały przewidziane w dyrektywie terminy dla wdrożenia poszczególnych elementów systemu zarządzania ryzykiem powodziowym (pierwsze wstępne oceny ryzyka powodziowego powinny zostać sporządzone do 22 grudnia 2011 r., mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego – do 22 grudnia 2013 r., pierwsze plany zarządzania ryzykiem powodziowym – do 22 grudnia 2015 r.).

#### **4. Ocena zasad postępowania zakładów ubezpieczeń w zakresie ubezpieczeń powodziowych**

Stosunek osób dotkniętych powodzią, posiadających polisy, do poszkodowanych nieposiadających ubezpieczenia, nie jest tak niekorzystny, jak przedstawia się to często w obiegowych opiniach. Ponieważ realnym problemem jest raczej niska jakość wykupowanych ubezpieczeń, pożądane jest dokonanie korekt w OWU, które towarzystwa ubezpieczeniowe stosują w praktyce ubezpieczeń powodziowych. W szeregu przypadków zarówno OWU, jak i polisy nie uwzględniają szeregu czynników mających wpływ na ryzyko powodziowe, a tym samym – na ryzyko ubezpieczeniowe.

Towarzystwa nie korzystają z wielu podstawowych źródeł informacji, w tym rejestrów publicznych i zbiorów danych, mających charakter informacji publicznej. W większości OWU stosowanych w segmencie ubezpieczeń majątkowych mienia osób fizycznych i prywatnych osób prawnych brak jest klauzul różnicujących odpowiedzialność ubezpieczyciela w zależności od statusu prawnego

obszarów, na których znajduje się ubezpieczane mienie (na przykład z odniesieniem do studiów ochrony przeciwpowodziowej lub projektów takich dokumentów), mimo że co najmniej w stosunku do części z nich wiadomo, że w przypadku powodzi o określonym stopniu prawdopodobieństwa szkody wystąpią z tym samym prawdopodobieństwem, a w przypadku terenów przeznaczonych do kontrolowanego zalewu, że wystąpią z pewnością.

OWU nie zawierają zapisów uwzględniających przyczynienie się poszkodowanych do szkody, w sytuacji gdy na podstawie ogólnodostępnych informacji (np. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy planów miejscowych) powinno być im wiadomo, iż budownictwo mieszkaniowe nie jest preferowaną funkcją danych terenów. Towarzystwa nie stosują klauzul ograniczających ich odpowiedzialność za szkody w zabudowie sytuowanej na terenach zalewowych, dla których nie opracowano planów miejscowych, lokalizowanej wyłącznie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w tym często w sposób naruszający ustalenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego).

Niemal żadne z OWU nie ogranicza odpowiedzialności ubezpieczyciela, jeżeli szkoda dotyczy przedsięwzięcia, dla którego w toku przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko stwierdzono prawdopodobieństwo wystąpienia szkody będącej skutkiem wylewów rzeki lub powodzi albo ujętych wcześniej w planie lub w programie, dla którego przeprowadzona strategiczna ocena oddziaływania na środowisko umożliwiła wyciągnięcie takich wniosków.

W przypadku OWU funkcjonujących w obrębie ubezpieczeń mienia publicznego towarzystwa ubezpieczeniowe przede wszystkim nie stosują z pełną konsekwencją zapisów o odpowiedzialności samych ubezpieczonych, jeżeli są oni odpowiedzialni za niski stopień ochrony przed powodzią.

Niedoszacowanie ryzyka ubezpieczeniowego z tytułu powodzi oraz przyjęta praktyka samoo ograniczania się towarzystw w zakresie dochodzenia roszczeń regresowych obniża globalnie rentowność ubezpieczeń powodziowych i powoduje powstanie „błędnego koła ubezpieczeniowego”. Przy stałym wzroście kosztów po stronie ubezpieczonych (rosnąca składka) spada poczucie ich pewności i ugruntowuje się przekonanie, iż asekuracja nie tylko nie zapewnia pełnego zabezpieczenia przed szkodami powodziowymi, ale że „przeciętne” wypłacane odszkodowanie zapewnia ochronę na poziomie rażąco niewspółmiernym do szkód. Jednocześnie, mimo stałego wzrostu kosztów po stronie ubezpieczycieli (rosnących wypłat z tego tytułu) w powszechnym odbiorze ich globalny udział w likwidacji szkód powodziowych jest coraz mniejszy. W opinii publicznej ugruntowuje się przekonanie, że finansowe skutki ponoszą sami poszkodowani, przy coraz większym zaangażowaniu środków z budżetu państwa i budżetów samorządów lokalnych.

## Podsumowanie

Dyrektywa powodziowa zachęca w preambule do opracowywania i stosowania przez uczestników systemu zarządzania ryzykiem powodziowym tzw. dobrych praktyk, jako skutecznego instrumentu wzbogacającego tradycyjny zestaw metod przeciwdziałania skutkom powodzi. Katalog dobrych praktyk obowiązujących w ubezpieczeniach powodziowych powinien wskazywać między innymi na takie przykładowe zapisy OWU, które pozwalają kształtować preferencyjny system ubezpieczeń powodziowych, promujący ubezpieczonych stosujących rozwiązania oparte na zrozumieniu ryzyka powodziowego i respektujących oraz eliminujących czynniki zwiększające takie ryzyko.

Wśród dobrych praktyk powinny być wskazane zapisy pozwalające towarzystwom ubezpieczeniowym skutecznie egzekwować odpowiedzialność regresową za zlikwidowane szkody od Skarbu Państwa i samorządów terytorialnych, w tych przypadkach, gdzie to tylko możliwe, aby odpowiedzialność tych podmiotów za błędy i zaniechania w zarządzaniu ryzykiem powodziowym stopniowo przestawała być martwym punktem systemu ubezpieczeń powodziowych.

Gdyby opracowania katalogu dobrych praktyk obowiązujących w ubezpieczeniach powodziowych podjęła się na przykład Polska Izba Ubezpieczeń, inicjatywa taka miałaby szansę zmienić system ubezpieczeń powodziowych w Polsce niemal tak znacząco, jak można się tego spodziewać w związku z wejściem w życie regulacji krajowych, transponujących dyrektywę powodziową.

## Bibliografia

- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.).
- Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. WE L 288 z dnia 6 listopada 2007 r.).
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. Ramowa Dyrektywa Wodna (Dz. Urz. WE L 237 z dnia 22 grudnia 2000 r.).
- Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu. (Dz. Urz. WE L 372 z dnia 27 grudnia 2006 r.).
- Dyrektywa 2008/105/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 348 z dnia 24 grudnia 2008 r.).

## Flood risk management and terms of insurance

*The system of flood insurance in Poland is faulty, and the regulations on which it is based are ineffective and incoherent. It is proved by the vagueness of the Water Act, its inconsistency with regulations on spatial planning and development, environment protection, environmental impact assessment, crisis management and also with the insurance law. Furthermore, the Water Act blurs powers of the individual public bodies and creates an unclear scope of their responsibility for flood protection management.*

*The existing system neither meets the European standards nor corresponds with the system of integrated management of water resources, of which the flood risk management system is an integral part. The elements of the flood risk management system: initial assessment of the flood risk, maps of flood threats and risks, as well as plans for flood risk management should be the basis for general terms of insurance (OWU) and flood insurance policies.*

*What is also important is to prepare a catalogue of good practices to be followed in flood insurance, which would be a document used by participants of the flood risk management system and constitute an effective instrument enriching the traditional set of methods aimed at prevention of flood consequences. The catalogue should indicate, among other things, such models of OWU provisions which would make it possible to shape a preferential flood insurance system and provisions*

*which in justified cases would enable insurance companies to enforce recourse liability from the Treasury and local governments for claims settled.*

**DR MARCIN PCHAŁEK** – doktor nauk prawnych, Kierownik Zespołu Prawnego w ramach przedsięwzięcia „Nadzór Projektowo-Konstrukcyjny nad Pracami Ochrony Przeciwpowodziowej Celem Modernizacji Kanałów Przeciwpowodziowych Miasta Wrocław”. Współautor licznych artykułów i ekspertyz z zakresu Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz Dyrektywy Powodziowej, w tym Wytocznych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

**ADAM JUCHNIK** – prawnik, główny specjalista Starostwa Powiatowego w Sokółce. Współautor koncepcji legislacyjnych z zakresu wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz Dyrektywy Powodziowej. Ekspert z zakresu prawno-administracyjnych aspektów planowania przestrzennego.

WITOLD SKOMRA

## Edukacja jako element zarządzania kryzysowego

*Zarządzanie kryzysowe składa się z czterech powiązanych ze sobą wzajemnie części, są to: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Istotnym elementem składowym całego zarządzania kryzysowego jest edukacja ludności, indywidualna i grupowa, zwłaszcza społeczności lokalnych. Edukacja społeczeństwa powinna stanowić formę długofalowej, permanentnie prowadzonej działalności, której efektem powinna być redukcja ryzyka i ograniczenie skutków niekorzystnych zdarzeń. Wobec tak postawionych zadań, wysiłki edukacyjne w tym zakresie powinny być efektem wspólnych działań sektora ubezpieczeń z administracją państwową.*

*Do tej pory w Polsce nie były realizowane programy edukacyjne w zakresie zagrożenia ryzykiem katastroficznym. Pierwsze kroki w tym kierunku zostały podjęte przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które przygotowując się do wprowadzenia takiego programu, opracowało projekt edukacyjny oraz propozycje modułów tematycznych odpowiadających obszarom bezpieczeństwa. Miejmy nadzieję, że efekty podjętych działań będą już niebawem widoczne w postaci konsekwentnie i szeroko realizowanych programów szkoleniowych, skierowanych do ludności w poszczególnych przedziałach wiekowych w całej Polsce.*

### Wprowadzenie

Zarządzanie kryzysowe to cykl działań mających na celu unikanie skutków sytuacji kryzysowych. Jednym z jego istotnych elementów są szeroko zakrojone działania edukacyjne w społeczeństwie. Działania te nie mogą być prowadzone doraźnie bądź dorywczo, muszą być stałym elementem edukacji społeczeństwa w każdej kategorii wiekowej. Dlatego też potrzebne jest opracowanie całego zespołu działań zmierzających do wprowadzenia takiego systemu w życie. Państwo polskie jest na etapie wstępnych prac przygotowujących podwaliny pod taki system.

Celem artykułu jest przedstawienie działań podejmowanych przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w zakresie szerzenia edukacji społecznej dotyczącej bezpieczeństwa publicznego.

## 1. Etapy zarządzania kryzysowego

W ujęciu całościowym cykl zarządzania kryzysowego składa się z czterech wykonywanych kolejno faz. Zgodnie z art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym fazy te obejmują następujące działania:

- zapobieganie,
- przygotowanie,
- reagowanie,
- odbudowa.<sup>1</sup>

Poglądowo kolejność wykonywania poszczególnych faz przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Cykl zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Podstawowe zadania w poszczególnych fazach przedstawiają się następująco:

### Zapobieganie

- analiza [kategoryzacja] zagrożeń,
- ocena wrażliwości społeczeństwa na zagrożenia,
- regulacje prawne,
- gospodarowanie budżetem,
- określenie priorytetów i planu działań zapobiegawczych.

### Przygotowanie

- opracowanie planu zarządzania kryzysowego,
- określenie procedur zwracania się o pomoc i jej udzielania,
- określenie zasad stosowania przymusu prawnego w stosunku do ludności, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego,
- edukacja społeczeństwa,
- doskonalenie służb,
- akceptacja społeczna poniesionych kosztów,
- uaktualnianie elementów przygotowania.

### Reagowanie

- uruchomienie procesu ciągłej informacji [zarządzanie informacją],
- uruchomienie systemów ostrzegania i alarmowania,

---

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym [Dz. U. Nr 89, poz. 590].

- uruchomienie procedur i służb,
- uruchomienie procesu ewakuacji,
- neutralizowanie ognisk zagrożeń,
- wsparcie działań przez siły zbrojne,
- udział organizacji społecznych i humanitarnych,
- uruchomienie ochrony psychologicznej ofiar,
- stworzenie doraźnych warunków do przetrwania osób poszkodowanych.

#### **Odbudowa**

- szacowanie szkód,
- zapewnienie pomocy ludności,
- leczenie i rehabilitacja,
- wypłacanie odszkodowań poszkodowanym,
- odtwarzanie i uzupełnianie zapasów i gotowości służb,
- przywrócenie równowagi i bezpieczeństwa,
- odbudowa i przywrócenie sprawności infrastruktury,
- realizacja zobowiązań – rozliczenie kosztów działań.

## **2. Współpraca instytucjonalna w zakresie zarządzania kryzysowego**

Analizując przedstawiony cykl zarządzania kryzysowego i podstawowe zadania realizowane w jego ramach, można by założyć, że współpraca administracji publicznej (należy przez to rozumieć zarówno administrację rządową, jak i samorządową) z sektorem ubezpieczeń ogranicza się do fazy odbudowy i polega na ułatwianiu działań zmierzających do szybkiego oszacowania strat i wypłaty środków pochodzących z polis ubezpieczeniowych bądź pomocy społecznej.

Takie założenie nie jest zasadne, bowiem zakres współdziałania powinien być znacznie szerszy. Aby właściwie zdecydować o zakresie działania administracji publicznej i podmiotów ubezpieczeniowych, udzielić należy odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy administracja publiczna powinna zapobiegać przyszłym skutkom zagrożeń (np. powodzi) wspólnie z ubezpieczycielami?
- Jak przygotowywać się do wspólnych działań podczas usuwania skutków?
- Jak współpracować podczas fazy reagowania, aby możliwie skrócić fazę odbudowy?
- Jak prowadzić fazę odbudowy, aby ograniczyć przyszłe ryzyka?

Odpowiedź na pierwsze pytanie wydaje się oczywista. Po stronie administracji konieczność zapobiegania przyszłym skutkom katastrof jest zadaniem zarówno Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (planowanie ochrony), właściwych wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych (wykonawstwo prac), jak i samorządów gminnych (eliminacja z użytkowania terenów o wysokim ryzyku powodziowym poprzez odpowiednie zapisy w planach zagospodarowania przestrzennego). Instytucje ubezpieczeniowe również powinny być zainteresowane podejmowaniem działań redukujących ryzyko katastrof. Skoro tak, to konieczność współpracy w pozostałych obszarach też nie powinna budzić wątpliwości. Dodatkowo przedstawione pytania odpowiadają kolejnym etapom przedstawionego na wstępie cyklu, co wskazuje na konieczność ściślejszego i wielostronnego współdziałania wymienionych podmiotów we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego.

Rozwijając zakres możliwej współpracy, można wyszczególnić następujące zadania, które powinny być realizowane wspólnie:

- szacowanie ryzyka związanego z zagrożeniami lokalnymi i transgranicznymi (casus powodzi w Bogatyni, gdzie zdarzenie w Polsce miało wpływ na wysokość strat w Niemczech), i informowanie obywateli o poziomie tego ryzyka, tak by mogli świadomie podejmować swoje decyzje inwestycyjne,
- edukacja obywateli i społeczności lokalnych,
- wdrożenie powszechnego ubezpieczenia przed skutkami klęsk żywiołowych,
- zapewnienie reasekuracji ze strony budżetu państwa na wypadek nieprzewidzianych wydatków związanych z klęskami żywiołowymi,
- szacowanie szkód i zapewnienie wstępnej wypłaty odszkodowań już w fazie reagowania kryzysowego,
- połączenie odbudowy z modernizacją infrastruktury, tak aby uniknąć podobnych strat w przyszłości [wielokrotnie zdarzało się, że zarówno infrastruktura lokalna samorządowa, jak i ponadlokalna, były odbudowywane bez uwzględnienia zagrożeń, jakie spowodowały ich uszkodzenie, w efekcie czego np. po kolejnej powodzi konieczna jest ponowna odbudowa tych samych dróg, budynków itd.].

Integralną częścią zarządzania kryzysowego jest edukacja ludności, i to zarówno indywidualna, jak i prowadzona z udziałem społeczności lokalnych. Edukacja to jedna z najlepszych, jeśli nie najlepsza forma długofalowej redukcji ryzyk i ograniczania skutków niekorzystnych zdarzeń. Z tego względu dalsza część artykułu będzie dotyczyć tego właśnie elementu możliwych wspólnych działań sektora ubezpieczeń z administracją.

Edukacja, zwłaszcza ta kierowana do najmłodszych, przynosi korzyści w wielu wymiarach. Po pierwsze, poprzez naukę właściwych zachowań redukuje się ilość wypadków, w szczególności tych związanych z komunikacją i użytkowaniem urządzeń domowych. Po drugie, wyrobione nawyki polegające na umiejętności chronienia własnego życia i życia najbliższych pozwalają zredukować liczbę ofiar, nawet jeśli dojdzie do niekorzystnego zdarzenia. I wreszcie po trzecie, wiedza przekazywana dzieciom w szkole często jest przez nie przekazywana rodzicom, przez co można wpłynąć również na zachowania osób dorosłych.

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest edukowanie lokalnych społeczności w zakresie przygotowania się na wypadek wystąpienia zagrożenia. Dotychczas obowiązek szerokiego włączenia zagrożonej społeczności lokalnej do działań służb ratowniczych i administracji, celem minimalizacji późniejszych strat, wprowadzono wyłącznie w odniesieniu do obszarów dużego ryzyka wystąpienia awarii przemysłowej. Wydaje się, że takie podejście należałoby zastosować również w odniesieniu do innych zagrożeń. Ponadto odpowiedzialność za życie i zdrowie nie tylko własnej rodziny, ale również sąsiadów, to jeden z elementów budowania społeczeństwa obywatelskiego, co może być szeroko wykorzystywane przez administrację do budowania więzi społecznych.

### 3. Projekt edukacyjny RCB

Po wzięciu pod uwagę wszystkich tych aspektów, w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa w roku 2011 został opracowany projekt edukacyjny pt. „Potrafię zadbać o swoje bezpieczeństwo. Umiem udzielić pomocy”.



U podstaw projektu leży potrzeby, którymi są:

- wymierne straty wskutek niskiej świadomości społecznej w zakresie bezpieczeństwa,
- wysokie koszty świadczeń związanych z usuwaniem skutków zdarzeń (w przypadku powodzi 2010 r. dla branży ubezpieczeniowej wyniosły one wg KNF ok. 670 mln zł),
- włączenie do działalności ubezpieczeniowej elementów społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR),
- niezadowolająca ocena dotychczasowych działań edukacyjnych.

Udziałowcami projektu badawczego w myśl założeń powinni być:

- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa – nadzór merytoryczny,
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – zamówienie i zarządzanie projektem,
- Sektor ubezpieczeniowy – finansowanie projektu (w dłuższej perspektywie czasowej uzyskuje on realne korzyści, wynikające ze wzrostu wiarygodności społecznej oraz zmniejszenia wysokości wypłacanych świadczeń).

Koncepcja zakłada, że zadanie będzie realizowane poprzez konkurs na projekt badawczy zamawiany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Konkurs ma obejmować metodykę procesu edukacyjnego oraz propozycje modułów tematycznych, odpowiadających obszarom bezpieczeństwa. Moduły mogłyby być realizowane kolejno lub równocześnie, w okresie od 2 do 6 lat. Natomiast finansowanie realizacji poszczególnych modułów, w myśl założeń, byłoby realizowane przez ubezpieczycieli.

Grupami docelowymi projektu są:

- uczniowie szkół w systemie oświaty:
  - nauczanie początkowe (prawidłowe zachowania przy typowych zagrożeniach),
  - gimnazjum (przynoszenie dobrych praktyk do domu),
  - szkoły ponadgimnazjalne (udzielanie pomocy innym),
- rodzice (oddziaływanie poprzez dzieci),
- nauczyciele i instruktorzy spoza systemu oświaty.

Cele proponowanego cyklu edukacyjnego to:

- budowa odpowiedzialności społecznej w zakresie bezpieczeństwa,
- wykształcenie u dzieci i młodzieży właściwych nawyków i sposobów postępowania,
- ograniczenie negatywnych skutków wypadków wśród dzieci i młodzieży,
- przygotowanie trenerów dla systemu edukacji.

Przewidywane produkty projektu to:

- metodologia i metodyka kształcenia w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa,
- profesjonalny pakiet edukacyjny dla nauczycieli, instruktorów i organizacji pozarządowych,
- cykl poradników „Jak się ustrzec przed...” oraz „Co zrobić, gdy...”,
- aktywna platforma internetowa (baza wiedzy, poradniki, gry, multimedia).

Wstępny zakres modułów tematycznych obejmuje następujące zagadnienia:

- bezpieczeństwo pożarowe (w tym promocja europejskiego numeru alarmowego 112),
- wychowanie komunikacyjne (przygotowanie do egzaminu na kartę rowerową/motorowerową),
- pierwsza pomoc medyczna,
- bezpieczeństwo nad wodą i w górach,
- zasady przygotowania oraz postępowania w przypadku wystąpienia powodzi, huraganu itp.,
- profilaktyka wypadków i urazów w domu, w gospodarstwie, niebezpieczne zwierzęta,
- bezpieczeństwo w sieci internetowej.

## Podsumowanie

Przedstawiony w opracowaniu projekt edukacyjny jest jedną z wielu form niezbędnej współpracy sektora ubezpieczeń z administracją rządową. Edukacja jest tym zadaniem, które może przynieść najtrwalsze efekty, dlatego od nauczania powinno się rozpocząć zmianę dotychczasowego modelu działania. Dotychczas firmy oferujące ubezpieczenia nie były traktowane z należytą powagą, jako podmioty zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Pożądana jest także współpraca z odpowiednimi służbami publicznymi z innych państw (np. kraje skandynawskie, Wielka Brytania), gdzie edukacja w zakresie zarządzania kryzysowego jest mocno zaawansowana i przynosi wymierne korzyści w sytuacjach zagrożenia.

## Bibliografia

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590).  
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. Nr 62, poz. 627).  
Projekt edukacyjny „Potrafię zadbać o swoje bezpieczeństwo. Umieć udzielić pomocy”, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2011 – materiał niepublikowany.

## Education as an element of crisis management

*Crisis management consists of four intertwined elements: prevention, readiness, response and recovery. An important constituent element of the whole crisis management is both individual and group education of people, in particular local communities. Education of society should constitute a form of long-term and permanent activity, which should result in risk reduction and limitation of negative consequences of certain events. In view of such tasks, educational efforts in this respect should be the result of joint actions taken by the insurance sector and public administration.*

*Up to now, no educational programmes on the natural catastrophe risk have been conducted in Poland. The first steps in this directions were made by the Government Security Centre, which, while getting prepared for introduction of such a programme, announced in 2010 a competition for methodology of the educational process and proposals of thematic modules in line with the security areas. Let's hope that the results of these actions will be soon visible in the form of consistent and widely implemented training programmes aimed at people from the individual age groups throughout Poland.*

**DR INŻ. WITOLD SKOMRA** – doradca w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, od stycznia 2010 dodatkowo p.o. Szefa Biura Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Planowania RCB, pracownik naukowy Katedry Bezpieczeństwa Wewnętrznego, p.o. Kierownika Katedry Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, pełnił funkcje: Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz zastępcy Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

ZDZISŁAW BRODECKI

SYLWIA JAŚKIEWICZ-KAMIŃSKA

## Ubezpieczenia i zarządzanie kryzysowe w kontekście ryzyka powodziowego<sup>1</sup>

*Tekst zawiera refleksje na temat funkcjonowania zarządzania kryzysowego w Europie, stanowiąc jednocześnie próbę wstępnej analizy w zakresie możliwości wykorzystania w tym obszarze instrumentów ubezpieczeniowych. W niniejszych rozważaniach podkreśla się, że odpowiedzialność za działania podejmowane w ramach zarządzania kryzysowego ponoszą krajowe władze najwyższego szczebla (właściwe organy administracji rządowej), choć w aspekcie operacyjnym odpowiedzialność ta spoczywa na organach wyspecjalizowanych (odpowiednich służbach, inspekcjach i strażach). W obliczu zagrożeń transgranicznych (takich jak m.in. powódź w Bogatyni) wymagane jest większe zaangażowanie Komisji Europejskiej, która ma możliwość podejmowania stosownych działań z wykorzystaniem różnych instrumentów zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, w tym m.in. tzw. Wspólnotowego Mechanizmu. Unijny system zarządzania kryzysowego wymaga jednak większego doprecyzowania i ściślejszego powiązania z systemami krajowymi państw członkowskich, zwłaszcza że wiele postanowień Traktatu Lizbońskiego kształtuje nowe prawa podmiotowe, które w obliczu sytuacji kryzysowych mogą dać w przyszłości podstawę do ich zastosowania.*

### Wprowadzenie

W Unii Europejskiej istnieje wiele różnych kultur prawnych, w tym szeroko rozpowszechnione tradycje tzw. *common law* i prawa stanowionego. Prawo europejskie musi często funkcjonować w ramach tych krajowych tradycji prawnych. W związku z tym ważne jest zrozumienie interakcji między kulturami prawnymi, która odzwierciedla, w określonej części, prawo europejskie i krajowy system prawny. Zrozumienie tych relacji może być przydatne w zapewnieniu skutecznej interakcji między tymi dwoma systemami.

1. Niniejszy tekst został zaprezentowany podczas Międzynarodowej Konferencji *Ubezpieczenia a zarządzanie kryzysowe ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka powodzi*, zorganizowanej przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu RP oraz Polską Izbę Ubezpieczeń w ramach Polskiej Prezydencji w Radzie UE – wymiar parlamentarny, Warszawa 12.10.2011 r.

Niniejszy tekst uwzględnia jedynie najważniejsze pytania, ilustrując: cel [dlaczego?], proces [kto, jak, kiedy?], treść [co?] i kontekst [gdzie?] ubezpieczeń i zarządzania kryzysowego.<sup>2</sup>

## 1. Połączenie sektora ubezpieczeń z zarządzaniem kryzysowym

Odpowiedzi udzielone przez europejskie stowarzyszenia ubezpieczycieli w ramach ankiety przeprowadzonej na potrzeby organizowanej przez Polską Izbę Ubezpieczeń (PIU) międzynarodowej konferencji „Ubezpieczenia a zarządzanie kryzysowe ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka powodzi” pokazują, że w myśleniu o nowych strategiach, mających na celu lepszą ochronę obywateli przed transgranicznymi szkodami spowodowanymi przez klęski żywiołowe, dostrzec można różnicowane perspektywy.<sup>3</sup>

Zrozumienie pytań dotyczących sektora publicznego („system zarządzania kryzysowego”) i sektora prywatnego („ubezpieczenia”) wydaje się stosunkowo łatwe. Jednak niezmiernie trudno jest zrozumieć **faktyczne powiązania** między ich elementami strukturalnymi, np. między krajowym wymiarem zarządzania kryzysowego (KZK) a Europejskim Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej (EP0IK), jako że dyrektywa 2008/114/WE nie stwierdza wyraźnie, że krajowy system zarządzania kryzysowego ma być „zintegrowany w ramach EP0IK”, jak również nie stwarza podstaw dla budowania korelacji między „systemem zarządzania kryzysowego” a „ubezpieczeniami”.<sup>4</sup> Spostrzeżenie to doskonale tłumaczy Francuskie Stowarzyszenie Ubezpieczycieli, stwierdzając, że zupełnie inny instrument – „**klauzula solidarności**” (art. 122.2. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE) „robi miejsce dla usług ubezpieczeniowych”.<sup>5</sup> Traktat Lizboński wzmacnia z kolei „ochronę obywateli”, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w treści art. 196 TFUE, eksponując tym samym działania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) zmierzające w kierunku zapewnienia efektywnej realizacji oczekiwań dotyczących funkcjonowania unijnego wymiaru zarządzania kryzysowego.

Dzięki nowej integracji prawnej i strukturalnej znacznie łatwiejsze powinno być planowanie wzajemnie uzupełniających się działań z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, ujętych w ogólne ramy strategii, obejmującej całą UE w kontekście danego kraju, regionu lub zagadnienia tematycznego. Praktyka funkcjonowania krajowych systemów zarządzania kryzysowego pokazuje, że również na poziomie krajowym istnieje pilna potrzeba wypracowania

- 
2. Zgodnie z definicją legalną zamieszczoną w ustawie z 26.04.2007 o zarządzaniu kryzysowym, zarządzanie kryzysowe „to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”. Art. 2 ustawy z 26.04.2007 o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.
  3. Szczegółowo opisuje to Z. Brodecki we współpracy z S. Jaśkiewicz-Kamińską w aneksie do raportu generalnego sporządzonego dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, *Insurance and crisis management focused on flood risk*, Warszawa, październik 2011.
  4. Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8.12.2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, Dz. Urz. UE 2008, L345/75.
  5. Z. Brodecki we współpracy z S. Jaśkiewicz-Kamińską w aneksie do raportu generalnego sporządzonego dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, *Insurance and crisis management focused on flood risk*, op.cit.

wania spójnego podejścia, wykorzystującego najlepsze praktyki oraz identyfikującego braki i wyzwania, jakim muszą stawić czoła misje cywilne. Takie wieloaspektowe podejście mogłoby również zostać wykorzystane do tworzenia silnych, faktycznych powiązań z instrumentami ubezpieczeniowymi, zwłaszcza poprzez kształtowanie rozwiązań w obszarze ubezpieczeń od ryzyk katastroficznych.

Wstępna analiza funkcjonowania europejskich systemów zarządzania kryzysowego wybranych państw członkowskich UE pozwala sformułować tezę o ich homogeniczności ustrojowej (schematy organizacyjne francuskich, włoskich, polskich oraz niemieckich i brytyjskich struktur organizacyjnych zarządzania kryzysowego są bowiem bardzo podobne – zgodne z zasadą pomocniczości). Jednocześnie bardzo różnią się one pod względem schematów operacyjnych, uczestnictwa obywateli, finansowania oraz roli partnerstwa publiczno-prywatnego.

Najbardziej kontrowersyjna kwestia dotyczy wspólnej koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego w ramach europejskiego rynku finansowego na rzecz ochrony obywateli. Niektórzy respondenci kategorycznie twierdzą, że nie jest możliwe stworzenie tego typu koncepcji, ponieważ „zaangażowanie państwa jest wyborem krajowym i w związku z tym dotyczy pomocniczości”. Nie wierzą również, że stworzenie wspólnych ram ubezpieczeniowych w całej UE jest słusznym rozwiązaniem, ponieważ poszczególne państwa członkowskie mają do czynienia z różnymi typami ryzyka i funkcjonują w nich bardzo odmienne rynki ubezpieczeniowe. Inni respondenci są mniej sceptyczni i postrzegają program ubezpieczeń przeciwpowodziowych jako uzasadniony, przynajmniej w kluczowych obszarach określonych przez władze. Oznacza to, że krajowy program ubezpieczeń przeciwpowodziowych (jako podstawa współpracy między państwami członkowskimi UE pod auspicjami unijnych instytucji) budzi wiele kontrowersji.

Międzynarodowa strategia na rzecz ograniczania klęsk żywiołowych (2005) zakłada stworzenie krajowych platform w celu ograniczania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, zmierzając w kierunku pełnego włączenia sektora prywatnego w opracowywanie strategii kryzysowych.<sup>6</sup> Sektor ten jest bowiem wciąż zaangażowany w zarządzanie kryzysowe jedynie na poziomie reagowania poprzez **konkretne projekty**, a nie **kompleksowe inicjatywy**.

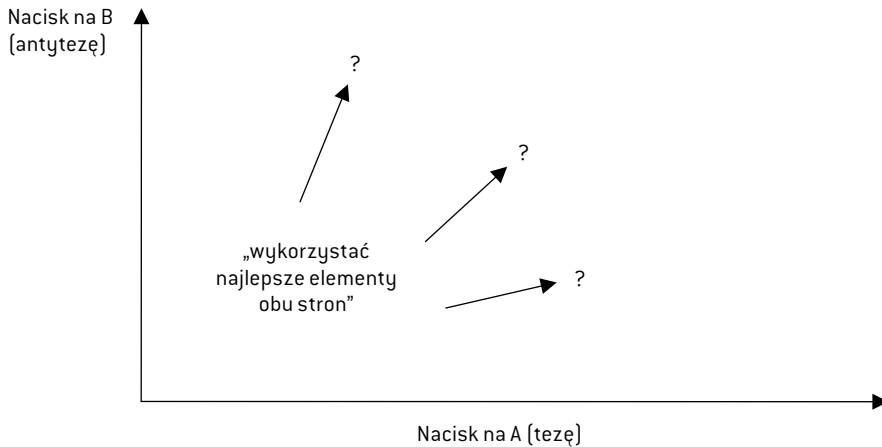
Tak zarysowane problemy wymagają odnalezienia właściwej syntezy, w tym wypadku „syntezy strategii”, którą odzwierciedla rysunek 1.<sup>7</sup> Dwie przeciwstawne perspektywy to w rzeczywistości teza (Tak) i antyteza (Nie) tej debaty, mobilizujące do ostatecznej trafnej syntezy. Logikę „Tak lub Nie” należy zastąpić logiką „Tak i Nie” w celu wykorzystania najlepszych elementów obu stron. Odkrycie innowacyjnego kompromisu jest kwestią „**dobrej i silnej woli**”, gdyż impuls do koordynacji najlepszych praktyk jest zwykle silniejszy od impulsu do ujednoczenia i harmonizacji prawa poszczególnych państw.

Nic nie jest bardziej stymulujące od intrygującego paradoksu, w którym dwie przeciwstawne perspektywy wydają się równie poprawne. Daje to impuls do myślenia, jak stworzyć przewagę konkurencyjną. W przypadku ubezpieczeń i zarządzania kryzysowego skupionego na zagrożeniu powodziowym jest to **paradoks idei rywalizacji i współpracy**, który można zilustrować w następujący sposób:

6. Hyogo Framework for Action 2005–2015: *Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster*, A/CONF.206/6, ISDR 2005.

7. Szerzej na temat budowania „syntezy strategii” [w:] B. de Wit., R. Meyer., *Strategy Synthesis: Resolving Strategy Paradoxes to Create Complete Advantage* (Concise Version), Thomson Learning, London–China 2005.

Rysunek 1. Logika strategicznego myślenia



Źródło: B. de Wit, R. Meyer, *Strategy Synthesis: Resolving Strategy Paradoxes to Create Complete Advantage* (Concise Version), Thomson Learning, London–China 2005.

Tabela 1. Paradoks idei rywalizacji i współpracy

	Perspektywa sektorowa	Perspektywa zintegrowana
<b>Pierwszeństwo</b>	niezależność sektorów: publicznego i prywatnego	partnerstwo publiczno-prywatne
<b>Wynik</b>	suma zerowa {jedna strona zyskuje, druga traci}	suma niezerowa {obie strony zyskują}
<b>Strategia współpracy</b>	relacje wertykalne	relacje horyzontalne {sieć}
<b>Wykorzystanie współpracy</b>	sojusznik taktyczny	sojusznik strategiczny

Źródło: opracowanie własne.

## 2. Cel (dlaczego?)

**Dlaczego** partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest najbardziej racjonalnym rozwiązaniem w przypadku ryzyka powodzi? Uzasadnienie tej tezy może okazać się zbyt ambitnym zadaniem. Większość spośród obowiązujących obecnie wspólnych ustaleń (ustaleń dokonanych w ramach UE w dziedzinie współpracy w zakresie zarządzania kryzysowego) jest wciąż nowa i prawdopodobnie zostanie zmieniona, kiedy państwa członkowskie bardziej zaangażują się we wspólne działania w praktyce. Ogólna tendencja do coraz większej współpracy w dziedzinie zarządzania kryzysowego prawdopodobnie będzie kontynuowana dzięki nowym inicjatywom, umożliwiającym tworzenie partnerstwa publiczno-prawnego w celu wspólnego dzielenia ryzyka powodziowego.

Metody podziału ryzyka na różne podmioty opierają się na teoriach ekonomicznych, w tym m.in. na **teorii gier**. Na przestrzeni kilku ostatnich dekad opracowano liczne podejścia badawcze, w których wykorzystywano ekonomię w procesie stanowienia prawa: teorię praw własności, ekonomię kosztów transakcyjnych, teorię wyboru publicznego, czy też analizę ekonomiczną prawa.

**Rysunek 2. Uzasadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście zarządzania kryzysowego**

**Uzasadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)**

1. Realizacja zarówno publicznych, jak i komercyjnych celów przedsięwzięć
2. PPP prowadzi do ścisłej współpracy finansowej między kapitałem prywatnym i kapitałem banków oraz funduszy europejskich
3. PPP opiera się na opcjonalnym udziale w ryzyku
4. Inicjatywy publiczne skupiają się na identyfikacji interesów publicznych, natomiast partnerstwo prywatne skupia uwagę na wykonaniu zadań
5. PPP realizowane jest w oparciu o umowę, która zapewnia optymalny wybór najlepszej formy współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (*build-operate transfer, operate and maintenance, design-build* itp.).

Źródło: opracowanie własne.

Z perspektywy owych modeli ekonomicznych dwa różne cele – sprawiedliwość i skuteczność – mogą zasadniczo pozostawać wobec siebie w trzech możliwych relacjach:

- Harmonii celów
- Neutralności celów
- Konflikcie celów.

Z literatury przedmiotu wynika, że relacja między skutecznością i sprawiedliwością jest relacją konfliktu celów. Zgodnie z tradycyjną doktryną prawa, prawo publiczne za priorytet przyjmuje zasadę sprawiedliwości, natomiast prawo prywatne musi priorytetowo traktować kryterium skuteczności. Taki punkt widzenia należy zmienić.<sup>8</sup> Jest to bowiem kwestia relacji między „sprawiedliwością społeczną” (poszukiwanie podstaw filozoficznych prawa opisanych m.in. w art. 2 Konstytucji RP) a „racjonalnym ustawodawcą” (poszukiwanie kryterium skuteczności prawa stworzonego przez parlamenty lub sędziów).

### 3. Proces [kto, jak, kiedy?]

**Analityczny sposób** myślenia przynosi efekty przy analizie regulacji, która wymaga „oceny wpływu regulacji prawnych” w znacznym stopniu opierającej się na analizie kosztów i korzyści. Podejście takie zasadniczo opiera się na rozróżnieniu między prawem publicznym a prywatnym – pewnym rodzajem specjalizacji, który jest charakterystyczny dla strategii nauki. Tradycyjna logika preferuje podejście sektorowe, mianowicie sektor publiczny („system zarządzania kryzysowego”) lub sektor prywatny („ubezpieczenia”).

**Sektor publiczny** jest autonomiczny. Mógłby on zostać szczegółowo przeanalizowany przez ekspertów z administracji, kierujących ochroną cywilną, którzy rozumieją powiązania między krajowym systemem zarządzania kryzysowego (KSZK) a europejskim systemem zarządzania kryzysowego (ESZK). Jak stwierdzono we francuskiej odpowiedzi udzielonej w ramach ankiety, **unijna dyrektywa powodziowa już przewiduje interesujące holistyczne ramy prawne w zakresie**

8. K. Mathis, *Efficiency Instead of Justice? Search for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*, Springer 2009, s. 201.

zarządzania ryzykiem powodziowym. Patrząc z tej perspektywy na tę dyrektywę i jej wdrożenie, możemy przeanalizować pytania kto?, jak? i kiedy?<sup>9</sup>

Kto jest przede wszystkim odpowiedzialny za krajowy system zarządzania kryzysowego (KSZK) i europejski system zarządzania kryzysowego (ESZK)?

- Władze (administracja publiczna)
- Osoby indywidualne (w przypadku których dyrektywy dają im prawo do zgłoszenia roszczeń, kiedy zasady nie były przestrzegane lub nie były prawidłowo przestrzegane).

Jak wspomniano na początku niniejszego tekstu, znaczna większość krajowych struktur zarządzania kryzysowego w państwach UE jest do siebie bardzo podobna, co ilustruje umieszczone poniżej zestawienie trzech wybranych struktur krajowych.

Tabela 2. Krajowe struktury zarządzania kryzysowego w wybranych krajach UE

WŁOCHY			
Jednostka terytorialna (szczebel)	Jednostka organizacyjna ds. zarządzania kryzysowego	Skrócona nazwa jednostki organizacyjnej ds. zarządzania kryzysowego	Organ odpowiedzialny
Kraj	Jednostka ds. kierowania i kontroli	DICOMA	Dyrektor departamentu
Region	Regionalne centrum operacyjne	COR	Prezydent regionu
Prowincja	Centrum koordynacji pomocy	CCS	Prefekt
	Centrum operacyjne	COM	Prezydent prowincji
Miasto	Miejskie centrum operacyjne	COC	Burmistrz
FRANCJA			
Jednostka terytorialna (szczebel)	Jednostka organizacyjna ds. zarządzania kryzysowego	Skrócona nazwa jednostki organizacyjnej ds. zarządzania kryzysowego	Organ odpowiedzialny
Kraj	Centralne centrum operacyjne ds. zarządzania kryzysowego	CODIG	Minister Spraw Wewnętrznych
Region / Strefa	Międzyregionalne centrum ds. koordynacji operacyjnej bezpieczeństwa cywilnego	COZ	Prezydent regionu
	Strefowe centrum operacyjne [Metz, Paryż, Renn, Bordeaux, Lyon, Marsylia]		Prezydent regionu
Prowincja	Centrum operacyjne na szczeblu departamentu	CODIS	Prefekt
Miasto			Mer

9. Z. Brodecki we współpracy z S. Jaśkiewicz-Kamińską w aneksie do raportu generalnego sporządzonego dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, *Insurance and crisis management focused on flood risk*, op. cit.

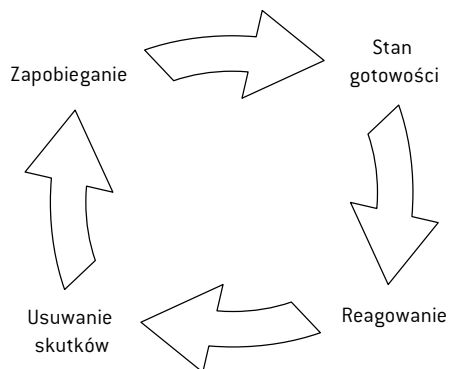


POLSKA			
Jednostka terytorialna (szczebel)	Jednostka organizacyjna ds. zarządzania kryzysowego	Skrócona nazwa jednostki organizacyjnej ds. zarządzania kryzysowego	Organ odpowiedzialny
Kraj	Rządowe centrum bezpieczeństwa	RCB	Premier
Województwo	Wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego	WCZK	Wojewoda
Powiat	Powiatowe centrum zarządzania kryzysowego	PCZK	Starosta
Miasto	Miejskie centrum zarządzania kryzysowego	MCZK / GCZK	Burmistrz/ prezydent miasta/ wójt

Źródło: J. Nowak, *System ochrony cywilnej i zarządzania kryzysowego we Włoszech ze szczególnym uwzględnieniem gminy*, Zeszyty Naukowe WSOWL, nr 3 (157), 2010, P. Lagadec, *Crisis Management in France: Trends, Shifts and Perspectives*, Crisis Management in France, Vol. 10, No 2, Dec. 2002, <http://rcb.gov.pl>.

Jak przygotowany jest KSZK i ESZK na poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego? Cykl zarządzania kryzysowego, rozumiany jako ramy konceptualne, jest często przedstawiany w następujący sposób:

Rysunek 3. Cykl zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne.

Zakres poszczególnych faz jest zdefiniowany w prawie krajowym i unijnym, dotyczącym zarządzania kryzysowego. Ich znaczenie z punktu widzenia przepisów dotyczących wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności można określić w następujący sposób:

- **Zapobieganie** – Wdrażanie polityki zapobiegania jest jednym z najważniejszych obowiązków państw członkowskich. W tym kontekście Komisja Europejska (KE) dysponuje szeregiem instrumentów finansowych wspierających wysiłki państw członkowskich, mające na celu wzmocnienie polityki planowania na szczeblu krajowym.
- **Gotowość** – rozumiana jako „stan gotowości i zdolności działania zasobów ludzkich i materialnych, umożliwiający zapewnienie skutecznej i szybkiej reakcji na sytuację kryzysową”.<sup>10</sup> KE wspiera

10. Decyzja Rady 2007/779/WE Euratom, z dnia 8 listopada 2007 r., ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie), Dz. Urz. UE z 2007 r., L314/9.

działania mające na celu zwiększenie gotowości państw członkowskich w zakresie ochrony ludności, głównie poprzez wsparcie finansowe umożliwiające wymianę ekspertów, ćwiczenia i projekty w zakresie gotowości. KE proponuje stworzenie sieci łączącej istniejące centra służb ochrony ludności i poprawienie zdolności do współpracy zespołów i modułów z różnych państw członkowskich.

- **Reagowanie** – rozumiane jako wszelkie działania podejmowane podczas sytuacji kryzysowej lub po jej zakończeniu, obejmujące rozpoznanie konsekwencji. UE posiada już odpowiednie możliwości, dostępne w przypadku reagowania na zanieczyszczenia morskie. Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu jest w stanie, po zwróceniu się do niej z taką prośbą, wesprzeć mechanizm reagowania na zanieczyszczenia stosowany przez państwa członkowskie za pomocą utrzymywanych w gotowości środków unijnych. Podobne możliwości mogłyby być dostępne w obszarze reagowania na poważne klęski żywiołowe, takie jak powódź.
- **Usuwanie skutków (odbudowa)** – państwa członkowskie są zachęcane do korzystania z dostępnych instrumentów wspólnotowych umożliwiających wsparcie przy usuwaniu skutków katastrof, w tym z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, oraz rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Komisja sprawdza, jak można ulepszyć istniejące instrumenty finansowe, na przykład poprzez wprowadzenie klauzuli warunkowej dotyczącej skutecznych działań prewencyjnych oraz odbudowy. Kierunek ten wydaje się być kluczowym elementem w obszarze zarządzania takimi ryzykami katastroficznymi jak powódź.

**Kiedy** pojawia się „ryzyko publiczne” związane z występowaniem zdarzeń o charakterze katastroficznym?

W Polsce gradację tego typu ryzyka dokonuje się w oparciu o trzy główne kategorie:

- **stan nadzwyczajny** (w tym wielkie klęski żywiołowe), w przypadku którego podjęcie zwykłych środków konstytucyjnych jest niewystarczające, aby przeciwdziałać skutkom danej sytuacji lub je wyeliminować,
- **sytuacja kryzysowa**, w przypadku której działania podjęte przez administrację (wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże) są niewystarczające, aby wywiązać się z obowiązków wynikających z danej sytuacji,
- **inne niebezpieczne sytuacje**, które wymagają działań określonych władz (wyspecjalizowanych służb, inspekcji i straży) w celu przeciwdziałania skutkom danej sytuacji lub ich wyeliminowania.

Brak przejrzystej i konsekwentnej terminologii dotyczącej sytuacji kryzysowych na szczeblu UE jest ogromnym problemem w przypadku praktycznych działań w ramach procesu zarządzania kryzysowego. Definicja „sytuacji kryzysowej” zawarta w decyzji Rady 2008/617/WSiSW nie obejmuje zdarzeń wywołanych przez naturę,<sup>11</sup> podczas gdy definicja „poważnej sytuacji nadzwyczajnej” (która ma być jej odpowiednikiem) zawarta w decyzji Rady 2007/779/WE takie zdarzenia obejmuje. Ten problem terminologiczny jest znany także z polskiej perspektywy, gdyż definicją sytuacji kryzysowej zajmował się polski Trybunał Konstytucyjny w kwietniu 2009 roku. W przypadku tego typu problemów podstawą jest brak holistycznego podejścia do katastrof i brak zdolności dostrzeżenia nowych zagrożeń i niebezpieczeństw, które mają wpływ na ocenę ryzyka. Z tego punktu widzenia, uzyskanie odpowiedzi na pytanie **KIEDY?** wydaje się pilne.<sup>12</sup>

---

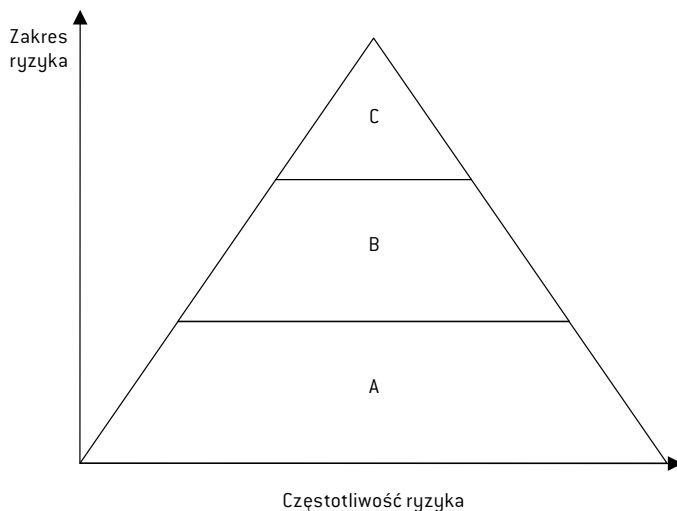
11. Porównaj: art. 2b wspomnianej wyżej decyzji Rady 2008/617/WSiSW z decyzją Rady 2007/779/WE.

12. *Powódź – Infrastruktura – Finansowanie*, Konferencja Polskiej Izby Ubezpieczeń, materiały konferencyjne, Warszawa 9.12.2010 r.

**Sektor prywatny** (ubezpieczenia) jest mniej autonomiczny, ponieważ poszczególne państwa w UE mają różne rynki ubezpieczeń, które są w różnym stopniu kształtowane przez krajową politykę. Jednak w europejskiej regulacji – co potwierdzają odpowiedzi udzielone przez Francuskie Stowarzyszenie Ubezpieczycieli – podstawa prawna wprowadza interesującą możliwość pozwalającą UE i państwom członkowskim określić *ex ante* poziom, na którym mogłaby zacząć działać „klauzula solidarności”. Klauzula ta w odniesieniu do polityki gospodarczej i monetarnej UE mogłaby **bez wątpienia „zrobić miejsce dla usług ubezpieczeniowych”**<sup>13</sup> w tych wszystkich państwach członkowskich, w których ochrona zapewniana w ramach ubezpieczeń od ryzyk katastroficznych jest na bardzo niskim poziomie [ze względu na to, że obywatele oraz małe i średnie przedsiębiorstwa oczekują interwencji państwa w zakresie finansowania usuwania skutków szkód wyrządzanych w ich mieniu prywatnym]. W związku z tym przydatna może być także analiza pytań „kto, jak i kiedy?” w kontekście różnych rynków ubezpieczeniowych.

**Kto może ubezpieczać ryzyko katastroficzne?** Jeżeli państwo uzna daną powódź za klęskę żywiołową<sup>14</sup> na mocy specjalnego rozporządzenia, znaczna część odszkodowania wypłacana jest z funduszu klęskowego<sup>15</sup>. W takim przypadku prywatne zakłady ubezpieczeń działają jak pośrednicy w ograniczonym stopniu reasekurujący klęski żywiołowe powiązane z ubezpieczeniami, natomiast wspomniany wyżej fundusz podlega subsydiom państwowym i/lub Funduszowi Solidarności UE (FSUE). Taki panoramiczny obraz przedstawiono na rysunku nr 4.

Rysunek 4. Piramida ubezpieczeniowa



- A – Ubezpieczyciel
- B – Fundusze prywatne (tworzone przez ubezpieczycieli)
- C – Fundusze publiczne (tworzone przez państwa lub UE)

Źródło: opracowanie własne.

13. Z. Brodecki we współpracy z S. Jaśkiewicz-Kamińską w aneksie do raportu generalnego sporządzonego dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, *Insurance and crisis management focused on flood risk*, op.cit.

14. M. Bac, *Zarządzanie ryzykiem katastroficznym w nieruchomościach. Rozwiązania ubezpieczeniowe w Polsce i na świecie*, Toruń 2009.

15. Ibidem.

Częstotliwość i zakres ryzyka, a także struktura prywatnych (B) i publicznych (C) funduszy ubezpieczeniowych oraz środków przekazywanych przez państwo i/lub Fundusz Solidarności UE różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Na przykład we Francji rozporządzenie z 1982 roku zobowiązuje Caisse Centrale de Réassurance (CCR), będącą publiczną spółką reasekuracyjną należącą do państwa, do pokrycia odszkodowań za szkody w mieniu przekraczające prywatne nieobowiązkowe ubezpieczenie, jeżeli ministerstwo ogłosi katastrofę naturalną lub jeśli uszkodzone mienie jest ubezpieczone na mocy specjalnej polisy, za tzw. mienie uszkodzone (*damage property policy*). W takim wypadku państwo staje się płatnikiem ostatniej instancji.

Tymczasem w Polsce nie ma zrozumienia dla solidarności między osobami narażonymi na częste klęski żywiołowe i osobami, których rzadko dotykają takie klęski lub nie dotykają ich wcale.<sup>16</sup> W takiej rzeczywistości społecznej skuteczność ubezpieczeń od ryzyk katastroficznych jest stosunkowo mała. Jedynie w rolnictwie kompleksowe ubezpieczenie (w tym obowiązkowe ubezpieczenie budynków przed ogniem i innymi zdarzeniami losowymi) zapewnia znaczną ochronę przed licznymi ryzykami (w tym zdarzeniami katastroficznymi). Dzieje się tak głównie dlatego, że w tym mocno chronionym sektorze zbudowano instrumenty dla partycypacji publiczno-prywatnej – polisa ubezpieczeniowa jest dofinansowywana przez państwo.<sup>17</sup> Poza ubezpieczeniami rolnymi finansowanie płatności publicznych jest bardzo ważne. Polska ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku przewiduje, że finansowanie systemu ochrony ludności w gminach, powiatach i województwach należy zaplanować w ich budżetach, natomiast funkcjonowanie Rządowego Centrum Koordynacji Kryzysowej musi być zabezpieczone przez budżet państwa.<sup>18</sup>

Jak należy ubezpieczać ryzyko katastroficzne? Upraszczając, możemy założyć, że małe szkody, jeżeli takie wystąpiły, pokrywa zakład ubezpieczeń (A), szkody średniej wielkości pokrywa specjalny fundusz (B), a wszystkie płatności z tytułu szkód katastroficznych gwarantowane są przez państwo i/lub UE (C).

Należy zwrócić uwagę na to, że niektóre istotne bariery w zakresie zastosowania ubezpieczeń do finansowania skutków ryzyk katastroficznych mogą obejmować brak losowego charakteru (szczególnie w przypadku ryzyk katastroficznych mających podstawy społeczne), małą przewidywalność (zwłaszcza w przypadku ryzyk katastroficznych mających podstawy naturalne) oraz pewne trudności ze spełnieniem warunku, aby dane zdarzenie losowe miało wpływ na stosunkowo małą liczbę osób.<sup>19</sup> W roku 1995 utworzono francuski fundusz należący do państwa (tak zwany Fonds Barnier). Do tego funduszu przeniesiono 12% składek na ubezpieczenie katastroficzne.

Kiedy „pojedyncze ryzyka” (które można ocenić według klasycznych standardów ubezpieczeniowych) są częścią ryzyk katastroficznych (których wystąpienie prowadzi do przerwania lub poważnego zakłócenia działalności)? Nie ma wątpliwości, że obejmują one klęski żywiołowe. W przypadku Europy modelowane są trzy podstawowe zagrożenia: trzęsienie ziemi, huragan i powódź.

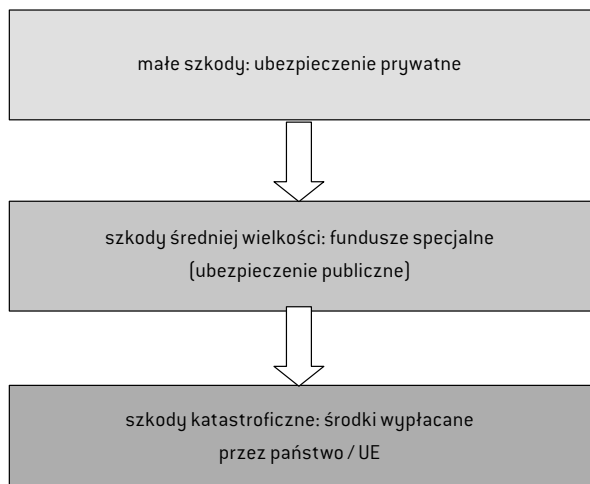
16. Zob. W. Jacher, *Catastrophic Risk as Social Fact*, [w:] *The Insurance of Catastrophic Risk...*, s. 65–74.

17. Ibidem.

18. I. Jędrzejczyk, *Catastrophic Risk and Necessity of Using an Insurance Protection*, [w:] *The Insurance of Catastrophic Risk...*, s. 3–10.

19. M. Kamiński, *Effectiveness and efficiency of insurance obligation in the context of catastrophic risks*, [w:] *The Insurance of Catastrophic Risk in the European Union and the Global Changes*, red. I. Jędrzejczyk i S. Bożek-Węglarz, Academiae Oeconomicae Sigillum, Katowice 2007, s. 154.

Rysunek 5. Gradacja ryzyka katastroficznego



Źródło: opracowanie własne.

**Intuicyjny sposób** myślenia może być inspiracją dla procesu przebudowy europejskiej polityki społecznej dzięki **współpracy kształwanej między państwami członkowskimi pod auspicjami instytucji UE**. Obserwowane ostatnio odejście od jednorodności i harmonizacji prawa na rzecz większej elastyczności i zróżnicowania **otwiera perspektywę dla zintegrowanego (publiczno-prywatnego) podejścia**, typowego dla strategii sztuki. Pod tym kątem można także przeanalizować pytania kto, jak i kiedy.

Odpowiedź na pytanie „kto” wydaje się oczywista: państwa członkowskie są zobowiązane do koordynowania swoich działań pod auspicjami instytucji UE, gdyż lepsza ochrona obywateli powinna opierać się na współpracy (metoda integracji) oraz na interwencji państwa w obszarze sektora prywatnego („ubezpieczenia”). To wynika wyraźnie z filozofii klauzuli solidarności.

Funkcjonujące obecnie mechanizmy zarządzania kryzysowego na szczeblu UE i państw członkowskich nie są w pełni zintegrowane, jako że system unijny dopiero się kształtuje (od lat jest w budowie). Stefan Olsson i Per Larsson<sup>20</sup> postrzegają Unię Europejską jako „menedżera kryzysowego”, choć nie ma wątpliwości co do tego, na kim spoczywa główna odpowiedzialność za ochronę – na każdym państwie członkowskim, co zaakcentowano w raporcie Barniera w 2006 roku.

**Jak zintegrować sektor publiczny z prywatnym?** Najbardziej racjonalne wydaje się skupienie uwagi na najlepszych praktykach wspierających integrację UE. W pierwszym etapie dyskusji nad tym zagadnieniem można wziąć pod uwagę Zieloną księgę<sup>21</sup> w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego. Dalsza analiza powinna opierać się na doświadczeniach w dziedzinie ubezpieczeń rolniczych chroniących przed ryzykami katastroficznymi.<sup>22</sup>

20. S. Olsson, P. Larsson, *Crisis Management in the European Union. Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, Sweden 2009, s. 157–167.

21. Zielona księga Komisji w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej (EPOIK), COM(2006)786, Bruksela 12.12.2006.

22. K. Łyskawa, *Ubezpieczenia dotowane upraw w Polsce*, op. cit., passim. W polskiej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 roku uproszczono procedurę dotyczącą stosunków umownych między takimi partnerami.

Kiedy należy wprowadzić podejście „publiczno-prywatne”? Bez wątplenia jest ono bardzo potrzebne w przypadku klęsk żywiołowych. Ze stanowiska GDV (Niemieckiego Stowarzyszenia Ubezpieczycieli) jasno wynika, że pożądana i możliwa byłaby harmonizacja różnych działań dotyczących ochrony ludności w przypadku powodzi wzdłuż Odry i Nysy na granicy niemiecko-polskiej. Podstawą mógłby być ZÜRS, niemiecki system ostrzegania przed powodzią, cofką i intensywnymi opadami deszczu. Należy jednak mieć na uwadze, że żadne z podejmowanych działań nie może naruszać europejskiego prawa kartelowego.

#### 4. Treść {co?}

Traktat Lizboński potwierdza, że każde państwo członkowskie powinno mieć prawo do samodzielnego decydowania w sprawie sposobu, w jaki okazuje solidarność. W związku z tym klauzula solidarności powinna być przede wszystkim wdrażana jako zobowiązanie moralne, na które wyrażono zgodę, a któremu nie towarzyszą obowiązki formalne. Jednak to, co dziś postrzegane jest jako mniej lub bardziej symboliczna deklaracja, może w przyszłości przekształcić się w nieformalny wymóg wiążący w praktyce.<sup>23</sup>

Tabela 3. Krajowe a unijne regulacje prawne

	System krajowy	System zintegrowany
System prawny	Nacisk na obowiązki	Nacisk na prawa indywidualne
Prawo	Nacisk na twarde prawo	Nacisk na miękkie prawo
Główna idea	Nacisk na solidarność krajową	Nacisk na solidarność unijną

Źródło: opracowanie własne.

Kluczowym elementem analizy są ramy umożliwiające udzielenie odpowiedzi na pytanie: **na jakim szczeblu** i jak UE powinna regulować treść? Powiązanie pomocniczości i proporcjonalności stanowi z pewnością przydatną podstawę dla stosunków wertykalnych między państwami członkowskimi i instytucjami UE. Istnieją dowody *prima facie*, że obywatele powinni być chronieni przede wszystkim przez krajowy porządek prawny, w którym nacisk położony jest na obowiązki państwa, twarde prawo i solidarność krajową.

Jednak również Europa była ostatnio świadkiem serii transgranicznych klęsk żywiołowych, na które zazwyczaj w pełni odpowiadały poszczególne państwa członkowskie. Zaproponowano, aby unijny Komitet Stały Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI)<sup>24</sup> odgrywał rolę koordynującą na szczeblu operacyjnym. To z kolei prawdopodobnie postawi pod znakiem zapytania uzgodnienia dotyczące koordynacji w sytuacjach kryzysowych. Uzgodnienia te mają być wykorzystywa-

23. S. Olsson i P. Larsson, *The Future of Crisis Management within the European Union*, op. cit., s. 161.

24. Standing Committee on Internal Security (COSI).

ne jedynie w przypadku ekstremalnie poważnej sytuacji kryzysowej, wymagającej koordynacji co najmniej między dwoma państwami członkowskimi.<sup>25</sup>

Powracając do wymiaru krajowego, należy odnotować, że obowiązki państwa dotyczące uzgodnień w zakresie konkretnych zagrożeń regulowane są przez tzw. prawo w dziedzinie zagrożeń (*ang. hazard law*). Sytuacja jest szczególnie skomplikowana w federacyjnych państwach członkowskich, gdzie odpowiedzialność za kwestie dotyczące zarządzania kryzysowego (tradycyjnie określanego jako „zarządzanie katastrofami”) spoczywa przede wszystkim na rządzie federalnym.

Główne źródła ryzyka środowiskowego obejmują katastrofy spowodowane przez ogień, powódź i inne tego typu zdarzenia losowe. „Ekologiczne” polisy można stworzyć nie tylko w przypadku ubezpieczeń od odpowiedzialności cywilnej, ale także ubezpieczeń mienia. Interesujący system specjalnych ubezpieczeń ekologicznych wprowadzono w Niemczech na mocy ustawy o gospodarce wodnej, której przepisy weszły w życie już 1 marca 1960 r.<sup>26</sup>

Zasady pomocniczości i proporcjonalności nie są sprzeczne z relacjami horyzontalnymi między państwami członkowskimi, ponieważ są na tym samym poziomie. Ponadto relacje takie mogą mieć miejsce nie tylko między państwami, ale także między władzami regionalnymi, a nawet lokalnymi, oraz ich partnerami prywatnymi. W przypadku tego rodzaju współpracy, gdzie parasolem ochronnym jest zintegrowany porządek prawny, nacisk położony jest na prawa indywidualne, miękkie prawo i – co najważniejsze – na **solidarność unijną**.

Nowoczesne podejście do systemu zarządzania kryzysowego w UE powiązane jest ze statusem prawnym **jednostki i jej prawami** – nie tylko materialnymi, ale także proceduralnymi.<sup>27</sup> **Traktat Lizboński wzmacnia rolę obywateli w procesie kształtowania polityki i prawa, umożliwiając obywatelom UE podejmowanie różnych inicjatyw. Po zebraniu co najmniej miliona podpisów w kilku państwach członkowskich, obywatele mogą zwrócić się do Komisji Europejskiej z prośbą o przedstawienie konkretnego wniosku legislacyjnego. Inicjatywa taka może zostać podjęta na przykład na polu ochrony ludności, dając UE prawo do zaproponowania działań, które wspierają, koordynują i uzupełniają działania podjęte przez państwa członkowskie.**<sup>28</sup>

Tak zwane **miękkie prawo** (*ang. soft law*) może być istotnym elementem nowego procesu kształtowania polityki i zarządzania kryzysowego. Zielone księgi często zawierają wiele wariantów politycznych i mogą być przedmiotem debaty publicznej, podczas gdy Białe Księgi zawierają kompleksowe zbiory propozycji dla konkretnego obszaru polityki i mogą być wykorzystywane do nakreślenia pożądanych zmian w tym obszarze. W komunikatach tych KE przedstawia działania, jakie zamierza podjąć w konkretnym obszarze polityki. W przypadku prac podejmowanych nad np. EPOIK, KE przeprowadziła internetowe konsultacje społeczne, opisując różne warianty polityczne.<sup>29</sup> W tym obszarze obserwuje się również coraz aktywniejszy udział Parlamentu Europejskiego (PE).

25. S. Olsson i P. Larsson, *The Future of Crisis Management within the European Union*, op. cit., s.162.

26. A. Panasiewicz, *Ecological Insurances as a Method of Financial Control of the Major Industrial Accidents Related Hazards*, [w:] *The Insurance of Catastrophic Risk...*, s. 203.

27. *Procesowe gwarancje kreatywności jednostek*, zagadnienie opisane przez T.T. Koncewicz, J. Nawrot, O. Hołub-Śniadach, rozdział 2, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa sędziów*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 99–118.

28. Zob. Rozporządzenie PE i Rady nr 211/2011 z 16.02.2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE, 2011, L65/1.

29. Zielona księga Komisji w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej (EPOIK), COM(2006)786, Bruksela 12.12.2006.

Traktat Lizboński wprowadza także **klauzulę solidarności**, która przewiduje, że państwa członkowskie muszą działać wspólnie i w duchu solidarności, jeśli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka (art. 222 TFUE).

Istotnym instrumentem w wymiarze unijnym jest również **Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (FSUE)** – utworzony w 2002 roku w odpowiedzi na powodzie, które miały miejsce w Europie Środkowej latem tamtego roku. Do roku 2011 z instrumentu tego skorzystano ponad 40 razy, udzielając wsparcia krajowym i regionalnym operacjom usuwania skutków spowodowanych przez powodzie, burze, pożary lasów, huragany, trzęsienia ziemi i wycieki ropy (Hiszpania 2003 r.). Podstawy prawne funkcjonowania funduszu zostały określone w rozporządzeniu Rady 2012/2002 z dnia 11.11.2002.<sup>30</sup> W rozporządzeniu tym stworzono procedury w zakresie udzielania wsparcia finansowego, które może zostać uruchomione jedynie na wniosek uprawnionego państwa (państwa członkowskiego, państwa uczestniczącego w negocjacjach akcesyjnych z UE) w przypadku poważnych szkód spowodowanych przez jakąkolwiek klęskę żywiołową (art. 2). Zgodnie z rozporządzeniem, wniosek należy złożyć „możliwie jak najszybciej i nie później niż dziesięć tygodni po wystąpieniu pierwszych szkód wyrządzonych przez klęskę”. Wsparcie udzielane jest, gdy wartość zniszczeń przekroczy 3 mld euro lub 0,6 procent DNB państwa, w którym doszło do klęski żywiołowej. Wsparcie finansowe z funduszu obejmuje:

- niezwłoczne przywrócenie działania infrastruktury,
- pokrycie kosztów czasowego zakwaterowania i finansowania służb ratowniczych,
- środki na pilną ochronę dziedzictwa kulturowego,
- niezwłoczne oczyszczanie obszarów dotkniętych katastrofą.

Rozporządzenie nakłada określone ograniczenia w zakresie wykorzystywania mechanizmu funduszu. Wyklucza pokrycie wszystkich kosztów związanych z klęską żywiołową. „Wypłaty z Funduszu są zasadniczo ograniczone do finansowania szkód niepodlegających ubezpieczeniu i nie finansują szkód prywatnych” (art. 3.3). Fundusz zorientowany jest na usuwanie szkód we wczesnym etapie, a nie na długofalową odbudowę. W obliczu tych faktów wydaje się nieuniknione, że albo katalog katastrof musi zostać poszerzony (np. poprzez uwzględnienie katastrof spowodowanych przez człowieka), albo procedura przydzielania środków powinna być bardziej elastyczna, aby miała zastosowanie do większej liczby sytuacji kryzysowych. Konkluzje te uwzględniono we wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Solidarności UE [6.4.2005 COM(2005) 108 końcowy] i w sprawozdaniu Barniera.<sup>31</sup>

## 5. Kontekst (gdzie?)

Główna odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe wciąż będzie spoczywać na centralnych organach władzy państwowej, choć wiadomo, że w rzeczywistości zadania te realizują agencje

---

30. Rozporządzenie Rady nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r., ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, L 311.

31. M. Barnier, *For a European civil protection force: Europe aid Consulting within Engineering, Environment, Science and Economics*, COWI (2008), *Assessing the Potential for a Comprehensive Community Strategy for the prevention of Natural and Manmade Disasters*, marzec 2008.



państw członkowskich (np. Civil Contingencies Secretariat w Wielkiej Brytanii), jako że są one lepiej przygotowane, lepiej wyposażone i lepiej wyszkolone do współpracy. Jednak w przypadkach transgranicznych (takich jak np. powódź w Bogatyni w 2010 roku) KE powinna odgrywać znacznie istotniejszą rolę na szczeblu operacyjnym dzięki mechanizmowi wspólnotowemu. W związku z tym konieczne wydaje się przeprowadzenie bardziej wnikliwej analizy przyszłych działań w zakresie zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej, aby uniknąć podobnych trudności na przyszłość.

Tabela 4. Kontekst krajowy i międzynarodowy prowadzonych działań

	Perspektywa krajowa	Perspektywa transgraniczna
Kontekst biznesowy	Krajowe stosunki prawne	Transgraniczne stosunki prawne
Kontekst prawny	Krajowa kultura prawna	Technika i komunikacja

Źródło: opracowanie własne.

Sektor publiczny odpowiedzialny jest za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego w kraju. Na zakres i kształt obowiązków organów administracji publicznej (OAP) w tej dziedzinie ogromny wpływ ma przede wszystkim krajowa kultura prawna. Chcąc zapobiec skutkom stanów nadzwyczajnych lub je wyeliminować, właściwe **podmioty** mogą określić zakres, w jakim ograniczone zostaną prawa człowieka i prawa obywatelskie, w tym swobody gospodarcze i prawo własności.<sup>32</sup> W sytuacjach kryzysowych (nieuznawanych za stan nadzwyczajny) i innych niebezpiecznych sytuacjach, które dotyczą sektora publicznego, podejmowane środki nie mają charakteru nadzwyczajnego, co powoduje, że ograniczenia tychże praw w ogóle nie mogą mieć miejsca lub są stosowane w marginalnym wymiarze i w sposób jak najmniej dotkliwy. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, albowiem zgodnie z zasadami konstytucyjnymi – wolność działalności gospodarczej i prawo własności mogą być wówczas ograniczone, choć wyłącznie w drodze ustawy.<sup>33</sup>

Efektywność kosztowa to kategoria ekonomiczna, której celem jest optymalizacja ustalonego celu i kosztów. Jest ona jednym z istotnych elementów oceny techniki finansowania ryzyka. Pomiar efektywności w oparciu o analizę makro i mikro wykorzystuje się zarówno w **ubezpieczeniach publicznych** (inicjowanych i organizowanych przez państwo w celu grupowego zaspokojenia indywidualnych potrzeb poprzez finansowanie ze środków publicznych), jak i **ubezpieczeniach prywatnych** (inicjowanych i organizowanych grupowo z uwagi na potrzeby indywidualne – są one finansowane ze środków prywatnych). Wstępna ocena efektywności i skuteczności sektora ubezpieczeniowego w kontekście zagrożeń ryzykiem katastroficznym prowadzi do następujących wniosków:

- Konieczna jest ściślejsza współpraca na rzecz dialogu między ubezpieczycielami i właścicielami, operatorami i innymi podmiotami korzystającymi ze stref narażonych na niebezpieczeństwo, ponieważ może przyczynić się do poprawy oceny ryzyka (co umożliwi w przyszłości

32. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22), natomiast prawo własności (art. 59 ust. 1) Konstytucji RP z 1997 roku.

33. Jest to wyraźnie określone w art. 22 Konstytucji RP z 1997 roku.

tworzenie modeli wielosektorowej ochrony przed zagrożeniami], ulepszeń w komunikacji w zakresie świadomości o zagrożeniach (mapy ryzyka i zagrożeń, wycena oparta na ryzyku itp.) oraz ograniczy ryzyko/ pozwoli mu lepiej przeciwdziałać (porady w zakresie polis ubezpieczeniowych itp.)

- Celem niektórych państw członkowskich jest zwiększanie penetracji zakresu obowiązkowego ubezpieczenia od ryzyka katastroficznego w powiązaniu z funduszami publicznymi (podejście tradycyjne) i/lub stwierdzenie, że państwo wypłaci dotacje w przypadku szkód, jeżeli właściciel nieruchomości nie był w stanie wykupić żadnej polisy ubezpieczenia katastroficznego (podejście nowoczesne).

Sytuacja z Bogatyni – będąca przykładem powodzi transgranicznej – uzasadnia tezę, zgodnie z którą harmonizacja różnych praktyk mających na celu wsparcie poszczególnych działań dotyczących ochrony ludności i zarządzania kryzysowego jest pożądana. Jak wyraźnie pokazuje stanowisko Niemieckiego Stowarzyszenia Ubezpieczycieli w przypadku powodzi wzdłuż Odry i Nysy na polsko-niemieckiej granicy może występować taka potrzeba. Wspólne ramy byłyby skuteczne, gdyby opierały się na wymogach określonych w unijnej dyrektywie powodziowej 2007/60/WE i uwzględniały fakt, że strefy krytyczne pod względem ryzyka powodziowego zostaną określone przez władze.<sup>34</sup>

Ponadto należy również przeanalizować kwestię harmonizacji praktyk na poszczególnych rynkach ubezpieczeniowych UE w zakresie wsparcia działań dotyczących ochrony ludności nie tylko w przypadku zagrożeń technologicznych spowodowanych przez człowieka (sytuacje określone np. w dyrektywie SEVESO<sup>35</sup>), ale również w przypadku klęsk żywiołowych. W tym kontekście nadziei dodaje praktyka niektórych polskich miast, takich jak na przykład Gdańsk, w którym funkcjonuje zintegrowane narzędzie ubezpieczeniowe – „City polisa”.<sup>36</sup>

## Podsumowanie

Europa jest nie tylko „mozaiką kultur”, ale także „organiczną całością” posiadającą wspólną tożsamość, uzasadniającą projekt zjednoczeniowy. Skupienie się na najlepszych praktykach wspierających unijną integrację jest kluczowe dla określenia:

- czym w rzeczywistości jest klauzula solidarności?
- jakie prawa posiadają obywatele UE w zakresie ochrony przed klęskami żywiołowymi i katastrofami?

---

34. Z. Brodecki we współpracy z S. Jaśkiewicz-Kamińską w aneksie do raportu sporządzonego dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, *Insurance and crisis management focused on flood risk*, Warszawa, październik 2011.

35. Dyrektywa Rady 2003/105/WE z 16.12.2003 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi, Dz. Urz. UE 2003, Dz. U. L 345.

36. Zob. stanowisko zaprezentowane przez Magdalenę Adamowicz, Dorotę Maśniak i Pawła Sukiennika podczas Międzynarodowej Konferencji *Ubezpieczenia a zarządzanie kryzysowe ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka powodzi*, zorganizowanej przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu RP oraz Polską Izbę Ubezpieczeń w ramach Polskiej Prezydencji w Radzie UE – wymiar parlamentarny, Warszawa 12.10.2011 r.

W poszczególnych dziedzinach sposób, w jaki UE wykonuje swe kompetencje, jest zróżnicowany. Metody „nowego stylu” integracji ustalają normy ogólne (jak w przypadku klauzuli solidarności). Państwom członkowskim UE udaje się podejmować działania zgodnie z tymi nowymi metodami, które skupiają się na precyzyjnym określaniu podmiotów i ich zakresu odpowiedzialności. W świetle tych metod rządy krajowe nie działają już w oparciu o nakazy i kontrolę, ale przyjmują rolę koordynatora i podmiotu ułatwiającego działania społeczne,<sup>37</sup> co umożliwiła zgodną partycypację podmiotów sektora publicznego i prywatnego na równych zasadach. Znaczenie klauzuli solidarności można zilustrować poprzez umieszczenie jej w kodzie kultury prawnej.

Tabela 5. Znaczenie i miejsce klauzuli solidarności w kodeksie kultury prawnej

	Humanitaryzm	Skuteczność	Sprawiedliwość
Prawo instytucjonalne	Status jednostki	Racjonalny ustawodawca i dobre sprawowanie rządów	Sędzia
Prawo materialne	Prawa i wolności	Solidarność	Sprawiedliwość materialna
Prawo proceduralne	Gwarancje proceduralne	Skuteczność proceduralna	Sprawiedliwość proceduralna

Źródło: Z. Brodecki, *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, LexisNexis, Warszawa 2011.

Wstępna analiza zmian w unijnych standardach dotyczących „dobrego rządzenia” prowadzi do wniosku, że nawet tak dyskusyjna dziś koncepcja prawa obywateli do ochrony przed klęskami żywiołowymi oraz prawa do bezpiecznej infrastruktury krytycznej<sup>38</sup> może być w przyszłości przyjęta przynajmniej przez sądy. Pojęcie praw podmiotowych należy zatem analizować w świetle Traktatu Lizbońskiego (w tym integralnej jego części, jaką jest Karta Praw Podstawowych), który upowszechnia:

- prawo do racjonalnego ustawodawcy i dobrej administracji,
  - prawo do rzetelnego postępowania sądowego.
- Syntezę powyższych spostrzeżeń ilustruje tabela 6.

37. Zwróćmy na przykład uwagę na coraz większą rolę sporów strategicznych i rozwój europejskich praw obywatelskich (art. 11.4 Traktatu UE).

38. W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji infrastruktury krytycznej. Zgodnie z definicją legalną zamieszczoną w dyrektywie Rady i PE 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, infrastruktura krytyczna „oznacza składnik, system lub część infrastruktury zlokalizowane na terytorium państw członkowskich, które mają podstawowe znaczenie dla utrzymania niezbędnych funkcji społecznych, zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony, dobrobytu materialnego lub społecznego ludności oraz których zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na dane państwo członkowskie w wyniku utracenia tych funkcji”, Dz. Urz. UE 2008, L345/75.

Tabela 6. Europejski kod kultury prawnej

	Humanitaryzm	Skuteczność	Sprawiedliwość
Prawo instytucjonalne	Status jednostki	Racjonalny ustawodawca i dobre sprawowanie rządów	Sędzia
Prawo materialne	Prawa i wolności	Solidarność	Sprawiedliwość materialna
Prawo proceduralne	Gwarancje proceduralne	Skuteczność proceduralna	Sprawiedliwość proceduralna

Źródło: opracowanie własne.

W kontekście powyższych rozważań fundamentalne znaczenie ma prawo do rzetelnego postępowania sądowego, będące jednym z praw podstawowych określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Spostrzeżenie to wydaje się istotne zwłaszcza w obliczu możliwości jednostek do dochodzenia swych praw przed sądami krajowymi w przypadku nieimplementowania lub nieprawidłowego implementowania unijnych dyrektyw, zwłaszcza takich jak „dyrektywa powodziowa”, które kształtują zarówno prawa, jak i obowiązki państw członkowskich. Niniejsze rozważania dotyczące rozwoju unijnej koncepcji „dobrego rządzenia” pozwalają postawić jeszcze bardziej odważną tezę, mianowicie tezę o nowych prawach podmiotowych. Prawa te kształtują się pod wpływem wyzwań związanych z coraz większą eskalacją zagrożeń naturalnych (klęsk żywiołowych) oraz katastrof (będących wynikiem działalności człowieka). Bezpośrednio jednak wywodzą się z obowiązków, jakie przypisano w tym zakresie krajowym organom administracji (pojawiającym się zwłaszcza w związku z koniecznością redukcji ryzyka oraz działaniami na rzecz odbudowy).<sup>39</sup>

## Bibliografia

- Bac M., *Zarządzanie ryzykiem katastroficznym w nieruchomościach. Rozwiązania ubezpieczeniowe w Polsce i na świecie*, TNOiK, Toruń 2009.
- Barnier M., *For a European civil protection force: Europe aid Consulting within Engineering, Environment, Science and Economics*, COWI, 2008.
- Brodecki Z. (red.), *Europa sędziów*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Brodecki Z., *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Brodecki Z., Konopacka M., Brodecka-Chamera A., *Komparatystyka kultur prawnych*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Jacher W., *Catastrophic Risk as Social Fact*, [w:] I. Jędrzejczyk, S. Bożek-Węglarz (ed.), *The Insurance of Catastrophic Risk in the European Union and the Global Changes*, Academiae Oeconomicae Sigillum, Katowice 2007.

39. Prawo do bezpiecznej infrastruktury krytycznej jest autorską koncepcją i tematem rozprawy doktorskiej Sylwii Jaśkiewicz-Kamińskiej.

- Jędrzejczyk I., *Catastrophic Risk and Necessity of Using an Insurance Protection*, [w:] I. Jędrzejczyk, S. Bożek-Węglarz (ed.), *The Insurance of Catastrophic Risk in the European Union and the Global Changes*, Academiae Oeconomicae Sigillum, Katowice 2007.
- Kamiński M., *Effectiveness and efficiency of insurance obligation in the context of catastrophic risks*, [w:] I. Jędrzejczyk, S. Bożek-Węglarz (ed.), *The Insurance of Catastrophic Risk in the European Union and the Global Changes*, Academiae Oeconomicae Sigillum, Katowice 2007.
- Lagadec P., *Crisis Management in France: Trends, Shifts and Perspectives*, Crisis Management in France, Tom 10, nr 2, grudzień 2002, <http://rcb.gov.pl> z dnia 26.08.2011 r.
- Łyskawa K., *Ubezpieczenia dotowane upraw w Polsce – doświadczenia z wdrażania i funkcjonowania*, referat wygłoszony na konferencji zorganizowanej przez PIU – „Powódź – Infrastruktura – Finansowanie”, Warszawa 9.12.2010.
- Nowak J., *System ochrony cywilnej i zarządzania kryzysowego we Włoszech ze szczególnym uwzględnieniem gminy*, Zeszyty Naukowe WSOWL, nr 3 (157), 2010.
- Olsson S., Larsson P., *The Future of Crisis Management within the European Union*, [w:] S. Olsson (red.), *Crisis management in the European Union. Cooperation in the face of emergencies*, Springer, Sweden 2009.
- Panasiewicz A., *Ecological Insurances as a Method of Financial Control of the Major Industrial Accidents Related Hazards*, [w:] I. Jędrzejczyk, S. Bożek-Węglarz (red.), *The Insurance of Catastrophic Risk in the European Union and the Global Changes*, Academiae Oeconomicae Sigillum, Katowice 2007.
- Wit B. de, Meyer R., *Strategy Synthesis: Resolving Strategy Paradoxes to Create Complete Advantage* (Concise Version), Thomson Learning, London–China 2005.

### **Prawodawstwo i dokumenty UE**

- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010, C83.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010, C83.
- Rozporządzenie Rady nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r., ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012, L 311.
- Rozporządzenie Rady nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. UE. L 270.
- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz. Urz. UE 2007, L 288/27.
- Dyrektywa 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, Dz. Urz. UE 2008, L345/75.
- Decyzja Rady 2007/779/WE Euratom z dnia 8 listopada 2007 r., ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie), Dz. Urz. UE z 2007 r., L314/9.
- Rozporządzenie Komisji 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001, Dz. Urz. UE 2006, L 358/3.

Zielona księga Komisji w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, COM 2004/327, Bruksela 30.04.2004.

Zielona księga Komisji w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej (EPO-  
IK), COM(2006)786, Bruksela 12.12.2006.

### Ustawodawstwo polskie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997, Dz. U. Nr 78, poz. 483.

Ustawa z 26.04.2007 o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

## Insurance and crisis management focused on flood risk

*The primary responsibility of all crisis management will still be in the hands of the national governments that in fact the Member States' agencies (for example, the Civil Contingencies Secretariat in the United Kingdom) are better prepared, better equipped and better trained to work together. Nevertheless, in transfrontier cases (such as the Bogatynia flood disaster) the Commission through the Community Mechanism would be able to play a significantly stronger role at the operative level.<sup>40</sup> Therefore, the contextual analysis of the future of crisis management within the European Union seems to be needed.*

**DR HAB. ZDZISŁAW BRODECKI** – profesor Uniwersytetu Gdańskiego, adwokat, założyciel i kierownik Katedry Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej; Kierownik Studium Europeistyki, opiekun Szkoły Prawa Angielskiego i Europejskiego w Gdańsku; Kierownik Interdyscyplinarnego Studium Podyplomowego „Unia Europejska”, członek Komitetu Narodowego Polskiej Akademii Nauk ds. Współpracy z Międzyrządową Komisją Oceanograficzną UNESCO; członek Rady Programowej Izby Gospodarczej Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka; członek Polskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego, arbiter Stałego Sądu Polubownego przy Pomorskiej Izbie Przemysłowo-Handlowej, ekspert Komitetu Ekonomicznego i Społecznego Wspólnoty, ekspert Związku Miast i Gmin Morskich.

**SYLWIA JAŚKIEWICZ-KAMIŃSKA** – doktorantka Międzywydziałowych Interdyscyplinarnych Studiów III Stopnia „Europeistyka” – Uniwersytet Gdański.

---

40. Appointing a commissioner for crisis management was suggested by the Swedish minister for EU affairs, Cecilia Malmström, in expectation of the Swedish Presidency of the Council in 2009.

MIROSŁAW SZREDER  
EWA WYCINKA  
DAMIAN GAJDA

## Kompensacja szkód powodziowych na przykładzie Bogatyni

*W opracowaniu wskazano na konieczność większego udziału sektora ubezpieczeń w kompensacie strat spowodowanych przez żywioły. Analizując przykład Bogatyni, doświadczonej przez powódź w roku 2010, pokazano małą efektywność systemu, w którym niemal całość kosztów zniszczeń po powodzi pokrywana jest ze źródeł publicznych. Za konieczne uznano zwiększenie powszechności ubezpieczeń majątku przez osoby fizyczne w Polsce i podjęcie działań pozwalających taki wzrost osiągnąć.*

### Wprowadzenie

Powodzie, których doświadczaliśmy w Polsce, skłaniają do rozważań dotyczących nie tylko sposobów zmniejszenia wielkości szkód, ale także bardziej efektywnego od dotychczasowej praktyki finansowania likwidacji szkód. Przyjęte przez rząd w 2011 roku i dopracowywane obecnie w szczegółach programy bezpieczeństwa powodziowego w dorzeczu Wisły stanowią istotny krok na drodze do zmniejszenia ryzyka dużych strat powodziowych. Problemem, który wciąż czeka na rozwiązanie, jest stworzenie ekonomicznie efektywnego systemu finansowania strat, oparte go na udziale władz różnych szczebli i sektora ubezpieczeń.

Celem opracowania jest poznanie stosowanych w Polsce sposobów kompensacji szkód powodziowych. W opracowaniu przyjęto przypadek Bogatyni, doświadczonej przez powódź w 2010 roku, jako ilustrację problemu. W oparciu o dane dotyczące zaangażowania sektora ubezpieczeń w kompensację szkód powodziowych w Polsce, w tym w szczególności w Bogatyni, zbadano zaangażowanie sektora ubezpieczeniowego w likwidację szkód powodziowych.

## 1. Ubezpieczenia na wypadek powodzi jako rodzaj ubezpieczenia majątku

Powódź to jedno z ryzyk katastroficznych, które może zrealizować się na każdym z kontynentów, w trudnym do określenia czasie i miejscu. Jest jednym z głównych źródeł szkód o charakterze katastroficznym występujących w Europie. Powodzie mogą powstać w wyniku podniesienia się poziomu wody w rzekach na skutek nagłej odwilży, nawarstwiania się kry lodowej, ulewnych, długotrwałych opadów czy też sztormu. Dwie ostatnie przyczyny są również powodem występowania powodzi w rejonach, gdzie nie ma rzek ani innych zbiorników wodnych.<sup>1</sup> Łagodzić skutki powodzi można poprzez działania *ex ante*, w tym głównie poprzez system ubezpieczeń, albo też działając *ex post*, czyli po wystąpieniu żywiołu, przez zaangażowanie władz państwowych i samorządowych oraz hojność darczyńców.<sup>2</sup>

Udział majątku ubezpieczonego w Europie, zarówno prywatnego<sup>3</sup>, jak i należącego do przedsiębiorstw, jest mocno zróżnicowany terytorialnie. Według raportu Swiss Re, w roku 1998 we Francji, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii ubezpieczonych od ryzyka powodzi było prawie 100 proc. majątku prywatnego i przedsiębiorstw. Najniższy stopień penetracji ubezpieczeń od żywiołów występował w takich krajach jak Holandia, Belgia czy Niemcy.<sup>4</sup>

W 2002 roku przez Niemcy, Austrię i Czechy przełała się fala powodzi, która spowodowała straty szacowane na 15 miliardów dolarów, z których tylko 10–20 proc. pokrytych zostało przez ubezpieczycieli.<sup>5</sup> Największy udział w kompensacji szkód miały instytucje państwowe; pomocą zajmowały się także różne organizacje oraz osoby fizyczne. Zaangażowanie państwa w pomoc powodzianom powoduje jednak ograniczenie środków na naprawę zniszczonej w czasie powodzi infrastruktury i mienia komunalnego oraz na budowę systemów przeciwpowodziowych. Ponadto pomoc dystrybuowana przez władze lokalne rozdzielana jest zwykle z opóźnieniem i mniej efektywnie niż pomoc zakładów ubezpieczeń, posiadających wyszkolony personel.

Czy zatem poszczególne państwa stać na to, aby nie korzystać z usług ubezpieczycieli w zarządzaniu ryzykiem powodzi? Czy doświadczenia ostatnich powodzi i ostrzeżenia, że na skutek zmian klimatycznych powodzie będą coraz częstsze i intensywniejsze, wpływają na poziom ubezpieczenia od ryzyka powodzi?

Na rysunkach 1 i 2 przedstawiono średnią wysokość składki przypisanej brutto w ubezpieczeniach majątku na mieszkańca oraz w odniesieniu do PKB w poszczególnych państwach europejskich (dane z roku 2009). Wskaźniki ubezpieczeń majątku obrazują pośrednio skalę wykorzystania ubezpieczeń na wypadek powodzi.<sup>6</sup> Polska w 1998 roku należała do państw europejskich o średnim poziomie ubezpieczenia ryzyka powodzi. Majątek prywatny ubezpieczony był w 25 proc., a mają-

---

1. S. Bednarczyk i inni, *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Gdańsk 2006.

2. Por. *Flood are insurable!*, Swiss Re 2002.

3. Przez majątek prywatny, w niniejszym opracowaniu, rozumiany jest majątek ruchomy i nieruchomości osób fizycznych, niesłużący do prowadzenia działalności gospodarczej.

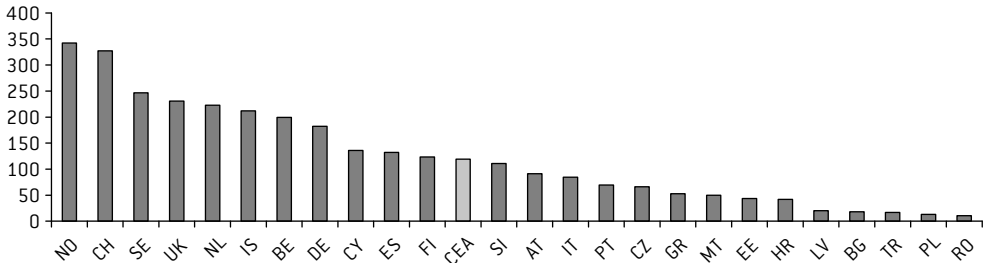
4. Na podstawie: *Floods – an insurable risk? A market survey*, Swiss Re 1998. Por. L.M. Bouwer i inni, *Adaptive flood management: the role of insurance and compensation in Europe*, Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 24–26 May 2007, Amsterdam.

5. *Flood are insurable!*, Swiss Re 2002, s. 2.

6. Ubezpieczenie majątku nie jest jednak zawsze tożsame z ubezpieczeniem od ryzyka powodzi. Taka sytuacja ma miejsce np. we Francji i w Szwajcarii. W innych państwach stosowane są różne ograniczenia odpowiedzial-



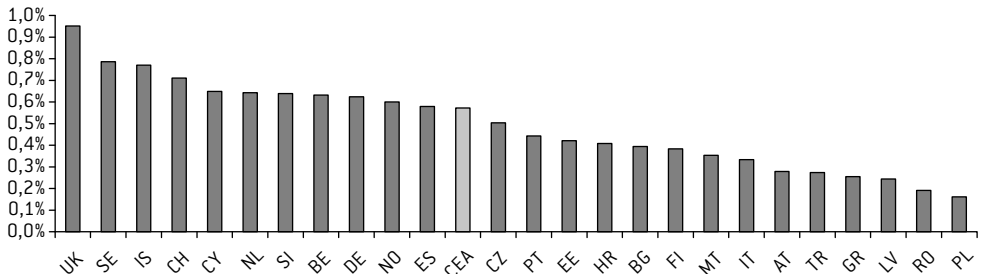
Rysunek 1. Średnia składka z ubezpieczeń majątku *per capita* w wybranych państwach Europy w 2009 r. w euro



Źródło: *European property insurance 2009. Statistical series. CEA.*

tek przedsiębiorstw w 50 proc. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy było to, że do 1989 roku ubezpieczenia od żywiołów w Polsce były obowiązkowe i część z ubezpieczonych kontynuowała umowy ubezpieczenia w późniejszych latach, mimo zniesienia obowiązku. Swiss Re w 1998 roku prognozowało, że w efekcie powodzi z 1997 roku świadomość ubezpieczeniowa, a w konsekwencji także poziom ubezpieczeń majątku w Polsce, w następnych latach wzrośnie.<sup>7</sup> Kolejne lata pokazały jednak, że powódź tysiąclecia nie wpłynęła na zwiększenie poziomu ubezpieczeń majątku.

Rysunek 2. Średnia składka z ubezpieczeń majątku do PKB w krajach Europy w 2009 r.



Źródło: *European property insurance 2009. Statistical series. CEA.*

W roku 2009 Polska zajmowała wśród analizowanych państw europejskich, członków CEA<sup>8</sup>, przedostatnie miejsce w rankingu poziomu składki z ubezpieczeń majątku przypadającej na mieszkańca i ostatnie miejsce w relacji składki do PKB.

## 2. Ryzyko powodziowe w Polsce a ubezpieczenia ryzyk katastroficznych

W roku 1997, po 15 latach bez powodzi, na skutek ulewnych opadów deszczu w całej środkowej Europie, około 2 proc. powierzchni Polski znalazło się pod wodą. Powódź, nazwana „powodzią

ności ubezpieczycieli dot. ryzyka powodzi, a w Holandii ryzyko powodzi jest wyłączone z odpowiedzialności ubezpieczycieli.

7. Por. *Floods – an insurable risk?*, op. cit.

8. CEA – Comité Européen des Assurances, obecnie Insurance Europe.

tysiąclecia”, spowodowała straty materialne szacowane na 12 mld zł. W kolejnych latach częstotliwość występowania powodzi znacznie wzrosła w porównaniu do okresów minionych, w których prowadzono obserwacje występowania powodzi (tablica 1).

**Tablica 1. Chronologiczne zestawienie powodzi i strat przez nie generowanych w Polsce w latach 1997–2010**

Rok	Obszar objęty powodzią	Szacowane straty materialne <sup>9</sup>
1997	Początkowy bieg Wisły, Sanu i ich dopływów, łącznie ponad 2 proc. kraju.	12 mld zł
1998	Powódź na Bystrzycy Dusznickiej, która dotknęła Duszniki-Zdrój, Szczytną, Polanicę i gminę Kłodzko.	58,5 mln zł
2001 a) lipiec b) lipiec/ sierpień	a) Gdańsk – powódź w wyniku nagłego, ulewego deszczu, b) dorzecze Wisły w południowej Polsce.	a) 200 mln zł (w infrastrukturze miasta) b) 4 mld złotych
2008 lipiec	Południowe powiaty województw podkarpackiego i małopolskiego.	160 mln zł
2009 czerwiec	Południowe powiaty województw: podkarpackiego, małopolskiego, śląskiego, opolskiego oraz dolnośląskiego.	47,7 mln zł
2010 a) maj i czerwiec b) sierpień	a) dorzecze górnej Wisły: woj. śląskie, małopolskie i podkarpackie i dorzecze górnej Odry, b) Bogatynia (dolnośląskie).	a) 12 mld zł b) 225 mln zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Bednarczyk i inni, *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, oraz Komisja Nadzoru Finansowego, *Informacja w sprawie szkód* [http://www.knf.gov.pl/Images/Szkody\\_powodziowe\\_31-12-11\\_tcm75-26039.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Szkody_powodziowe_31-12-11_tcm75-26039.pdf) (odczyt z dnia 19.10.2011).

Powodzie w roku 2010 spowodowały straty porównywalne ze zniszczeniami z roku 1997. Wielkość szkód tylko po stronie wydatków publicznych (zalane szkoły, drogi, zerwane mosty) wyniosła 12 mld zł. Poszkodowanych było 24 tys. rodzin. Powodzianom przyznano pomoc finansową z budżetu MSWiA w wysokości 900 mln zł, w tym 772 mln zł na remonty i odbudowę domów. Ubezpieczeniowcy z tytułu szkód powodziowych wypłacili 1,6 mld zł<sup>10</sup>, co skompensowało ok. 12 proc. kosztów.

W sierpniu 2011 roku Rada Ministrów przyjęła „Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły”, a także założenia do „Programu bezpieczeństwa powodziowego w dorzeczu Wisły środkowej”.<sup>11</sup> Wydatki na realizację obu tych programów (do roku 2030) wyniosą 13–15 mld zł, z czego część pokryje budżet państwa, a pozostałą część fundusze europejskie.<sup>12</sup> W ramach tych progra-

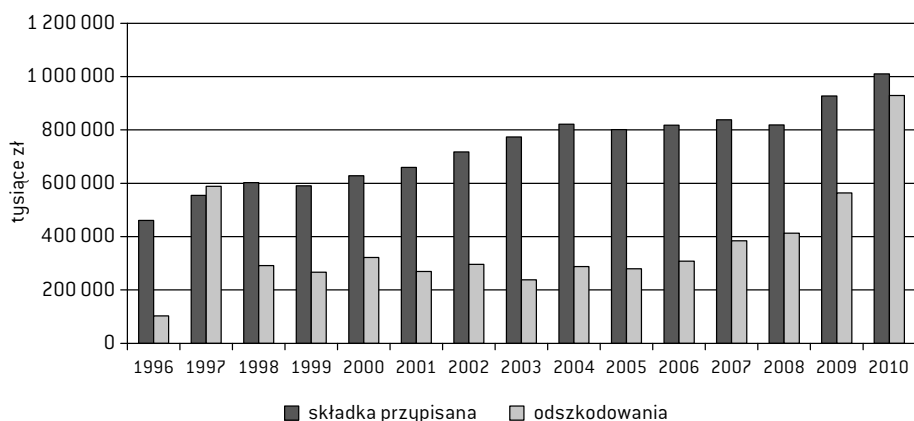
9. Są to wielkości orientacyjne, gdyż w literaturze występują bardzo duże rozbieżności w wysokości podawanych strat. Podane wartości to wartości nominalne.
10. *Informacja w sprawie szkód spowodowanych w okresie maj, czerwiec, sierpień i wrzesień 2010 roku przez powodzie, burze oraz ulewne deszcze, zgłoszonych do zakładów ubezpieczeń*, Komisja Nadzoru Finansowego, [http://www.knf.gov.pl/Images/Szkody\\_powodziowe\\_31-12-11\\_tcm75-26039.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Szkody_powodziowe_31-12-11_tcm75-26039.pdf) (odczyt z dnia 19.10.2011).
11. *Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły*, Biuletyn Informacji Publicznej MSW, [http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/6/18032/Program\\_ochrony\\_przed\\_powodzią\\_w\\_dorzeczu\\_gornej\\_Wisly.html](http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/6/18032/Program_ochrony_przed_powodzią_w_dorzeczu_gornej_Wisly.html) (odczyt z dnia 12.06.2012).
12. *Ochrona przed powodzią*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, [http://www.msw.gov.pl/portal/pl/641/9426/Ochrona\\_przed\\_powodzią.html](http://www.msw.gov.pl/portal/pl/641/9426/Ochrona_przed_powodzią.html) (odczyt z dnia 19.10.2011).

mów planowane są m.in.: regulacje i powiększanie przepustowości koryt rzek, budowa zbiorników retencyjnych, budowa kanałów, modernizacja i rozbudowa obwałowań i umocnień rzek. Uwzględniona jest tam też ochrona przed powodzią mieszkańców dużych aglomeracji miejskich. Programy te (mimo że są kosztowne z punktu widzenia budżetu państwa, szczególnie w okresie spowolnienia gospodarczego) wydają się być uzasadnionym ekonomicznie sposobem zarządzania ryzykiem powodzi. Jest to widoczne, gdy zestawia się ze sobą podane wyżej liczby: 12 mld zł – straty powodziowe w ciągu jednego roku oraz 13–15 mld zł – koszt programu przeciwdziałania powodziom na najbliższe 19 lat.

Inną wielkością, która wydaje się niepokojąca (z punktu widzenia rekompensat strat w przypadku realizacji ryzyka powodzi), to zaledwie trzynastoprocentowy udział ubezpieczycieli w pokryciu strat spowodowanych żywiołem w roku 2010. Tak niski udział ubezpieczycieli w rekompensacie szkód wynika z niskiego stopnia ubezpieczenia majątku w Polsce. Wiadomo, że obowiązków ubezpieczenia mienia dotyczy tylko budynków służących działalności rolnej. Polska Izba Ubezpieczeń (PIU) szacuje, że w Polsce ubezpieczonych jest 90 proc. budynków rolnych oraz 60 proc. pozostałych budynków. Ubezpieczony jest większy odsetek mienia przedsiębiorstw niż mienia osób fizycznych.

Mimo wzrastającej częstotliwości klęsk żywiołowych, składka ubezpieczeniowa w ubezpieczeniach mienia od żywiołów (grupa 8, dział II ubezpieczeń) rośnie znacznie wolniej niż wysokość odszkodowań wypłacanych przez ubezpieczycieli (rysunek 3). Powtarzające się z coraz większą częstotliwością katastrofy naturalne nie motywują gospodarstw domowych do skorzystania z oferty ubezpieczycieli w tym zakresie. Wyzwaniem dla zakładów ubezpieczeń jest więc podniesienie świadomości ubezpieczeniowej społeczeństwa. Potrzebne są bardziej zdecydowane i powszechniejsze działania edukacyjne i uświadamiające z zakresu ryzyka powodziowego i sposobów zarządzania nim.

**Rysunek 3. Składka przypisana brutto i wysokość wypłaconych odszkodowań brutto w gr. 8, z pominięciem obowiązkowych ubezpieczeń rolnych, w Polsce (w cenach stałych z roku 1996)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF ([www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl), odczyt z dnia 19.11.2011).

Prawie wszyscy ubezpieczyciele na rynku polskim oferują ubezpieczenia ryzyka skutków powodzi w ramach ubezpieczeń budynków i mieszkań od ognia i innych zdarzeń losowych. Niski udział ubezpieczycieli w rekompensacie szkód powodziowych wynika z niskiej penetracji

ubezpieczeniowej, a także z warunków zawieranych umów. Wycena ubezpieczenia mienia może być dokonywana w zależności od zawartej umowy, według wartości odtworzeniowej oraz rzeczywiściej.<sup>13</sup> W tej drugiej sytuacji wartość zniszczonego mienia jest równa wartości rzeczy nowych, pomniejszona o stopień zużycia (amortyzacji). W umowach ubezpieczenia budynków długo eksploatowanych ubezpieczyciele oferują głównie umowy z wyceną według wartości rzeczywiściej. Warunki takie dotyczą, w zależności od ubezpieczyciela, budynków eksploatowanych co najmniej przez 15, 20, 25, 40 lat lub takich, w których stopień zużycia przekroczył 50 proc. wartości początkowej obiektu.<sup>14</sup> W Polsce 31 proc. budynków jest w wieku poniżej 20 lat, 25 proc. jest w wieku 20–40 lat, a 44 proc. jest starszych niż 40 lat.<sup>15</sup> Problem niedoubezpieczenia dotyczy więc głównie budynków starych.

### 3. Straty w wyniku powodzi w gminie Bogatynia w roku 2010

Latem, w ciągu jednego dnia, 7 sierpnia 2010 roku, na skutek intensywnych opadów deszczu w Górach Izerskich, wystąpił z brzegów potok Miedzianka, zalewając znaczne połacie Bogatyni. Miasto to liczyło wówczas 18 688 mieszkańców mieszkających w 1 872 budynkach. Od naporu wody całkowitemu zniszczeniu uległo 12 budynków, a ok. 600 zostało uszkodzonych (ok. 33 proc. budynków). Wśród uszkodzonych budynków znalazło się 277 zabytkowych domów przysłupowych (pochodzących z okresu od XVII do początków XX wieku), z tego 11 uległo całkowitemu zniszczeniu, a w 36 mocno uszkodzona została konstrukcja.<sup>16</sup> W powodzi zniszczeniu uległy ponadto drogi i mosty. Łącznie straty oszacowano na 225 mln zł.

Straty te objęły:

- Drogi, mosty, przepusty: 51,1 mln zł
- Sieci wodociągowe, kanalizacyjne i sanitarne: 30,52 mln zł
- Straty przedsiębiorstw: 38 mln zł
- Straty rolników: 3,5 mln zł
- Straty w majątku osób fizycznych (1 tys. rodzin): 30 mln zł.

W wyniku powodzi majątek straciło 426 rodzin, z których 128 zostało ewakuowanych.<sup>17</sup>

Po powodzi w pierwszej kolejności uruchomiono środki z budżetu państwa, przeznaczone dla jednostek samorządu terytorialnego na sfinansowanie wydatków związanych z prowadzoną akcją przeciwpowodziową. Minister spraw wewnętrznych i administracji przekazał gminie Bogatynia (z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych) środki finansowe na odbudowę zniszczonej w wyniku powodzi infrastruktury komunalnej w następującej wysokości:

- 
13. Wartość rzeczywiście to wartość ubezpieczonego mienia pomniejszona o stopień zużycia technicznego utraconej rzeczy.
  14. Na podstawie ogólnych warunków ubezpieczeń budynków i lokali od ognia i innych zdarzeń losowych dziesięciu największych (ze względu na przypis składki brutto) zakładów ubezpieczeń w Polsce w roku 2010. Porównanie przeprowadzono na potrzeby niniejszego artykułu.
  15. Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [odczyt z dnia 19.10.2011].
  16. Sprawozdanie z Sesji Rady Gminy i Miasta Bogatynia z dnia 30.09.2010, [www.bogatynia.pl](http://www.bogatynia.pl) [odczyt z dnia 19.10.2011].
  17. Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni (9.09.2010).

- 8,5 mln zł w 2010 r.,
- 2 mln zł w 2011 r. na odbudowę dróg i mostów.

Jednocześnie gmina Bogatynia uczestniczyła w projekcie dotyczącym usuwania skutków powodzi (mającej miejsce w maju i czerwcu 2010 r.) w osiemnastu najbardziej poszkodowanych jednostkach z ośmiu województw (tzw. projekt 3 x 200). Projekt był współfinansowany z trzech źródeł [po ok. 200 mln zł]:

- środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (wraz z zapewnionym współfinansowaniem krajowym), które to środki zostaną przekazane w ramach regionalnych programów operacyjnych unijnych, pochodzących z tzw. dostosowania technicznego,
- środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- środków będących w gestii ministra spraw wewnętrznych i administracji.

W ramach przedmiotowego projektu, ze środków będących w dyspozycji ministra spraw wewnętrznych i administracji, samorząd gminy Bogatynia na realizację dwudziestu dwóch zadań związanych z odbudową dróg i mostów otrzymał środki finansowe w wysokości 30,6 mln zł. Dofinansowanie zadań związanych z likwidacją szkód powodziowych w gminie Bogatynia z pozostałych komponentów ww. projektu przedstawia się następująco:

- środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 1,3 mln zł wnioskowane przez gminę Bogatynia na rok 2011 na odbudowę zniszczeń przy ul. Waryńskiego,
- środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 1,19 mln zł przyznane w ramach umowy z dnia 14 grudnia 2010 r.; Bogatyńskie Wodociągi w ramach umowy dotacyjnej z dnia 20 sierpnia 2010 r. otrzymały środki finansowe w wysokości 3,4 mln zł.<sup>18</sup>

Pomoc publiczna skierowana została również do osób fizycznych, które ucierpiały w wyniku powodzi:

- 1156 rodzin otrzymało zasiłki celowe do 6 tys. zł (4,5 mln zł),
- 347 rodzin otrzymało zasiłki do 20 tys. zł (5,2 mln zł – zawnioskowano o dodatkowy 1 mln zł),
- 191 rodzin wystąpiło o zasiłki do 100 tys. zł na odbudowę i remont domów i mieszkań (14,6 mln zł),
- 46 rodzin ubiega się o zasiłki do 300 tys. zł (9,7 mln zł),
- budowa osiedla dla powodzian (12 mln zł)<sup>19, 20</sup>

#### 4. Metody kompensacji szkód zastosowane w Bogatyni po powodzi w 2010 roku

Wysokość strat spowodowanych katastrofami naturalnymi, nawet na stosunkowo małym obszarze, jest zwykle tak duża, że z ich rekompensatą nie są w stanie poradzić sobie władze samorządowe pozbawione wsparcia ze strony budżetu centralnego i ubezpieczycieli. Szczególną rolę ma tu do odegrania sektor ubezpieczeniowy, który od tej odpowiedzialności i zaangażowania

18. Stan z marca 2011 roku. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 8783 ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), odczyt z dnia 19.10.2011).

19. W przypadku gdy poszkodowany chce skorzystać z domu budowanego przez gminę dla powodzian, wówczas zasiłek 100 lub 300 tys. zł otrzymuje gmina.

20. Bogatynia. Biuletyn Informacyjny Miasta i Gminy Bogatynia, nr 2 (23) 2011.

się nie uchyla, poszukując sposobów zwiększenia powszechności ubezpieczeń oraz wspólnych z władzami lokalnymi i centralnymi przedsięwzięć, mających na celu zmniejszenie ryzyka katastroficznego i efektywniejszego pokrywania powstałych strat. Z punktu widzenia ekonomicznego, doraźne działania kompensujące straty powstałe w wyniku klęsk naturalnych, finansowane w dużej mierze z budżetu centralnego, wydają się mało efektywnym działaniem. Dobrze ilustruje to przykład Bogatyni.

Zaangażowanie ubezpieczycieli w rekompensatę strat w Bogatyni dotyczyło głównie majątku przedsiębiorstw (80 proc. wypłaconych odszkodowań). Poniżej 20 proc. odszkodowań od ubezpieczycieli trafiło do osób fizycznych. W Bogatyni w 2010 roku ubezpieczonych było ok. 48 proc. budynków.<sup>21</sup> W przypadku ubezpieczeń budynków i mieszkań tylko 7 proc. szkód było całkowitych, a 59 proc. odszkodowań nie przekraczało 10 proc. sumy ubezpieczenia. Średnia wysokość sumy ubezpieczenia wynosiła 135 tys. zł, połowa domów ubezpieczona była na sumy niższe niż 105 tys. zł. Ubezpieczeni zapłacili przeciętną składkę 170 zł. Mienie ruchome zostało ubezpieczone przeciętnie na sumę 25 tys. zł, przy średniej składce 167 zł. Odszkodowania za szkody w mieniu ruchomym wyniosły przeciętnie 5 tys. zł.

Z powyższych danych wynika, że 39,5 mln zł<sup>22</sup> pomocy publicznej przeznaczonej na likwidację szkód w majątku osób fizycznych wystarczyłoby na pokrycie składki ubezpieczeniowej od wszystkich budynków w mieście aż na 68 lat. Są więc poważne powody, aby zadać pytania o ekonomiczną racjonalność takich działań, o możliwość sprostania wydatkom, gdyby zakres powodzi był większy, a także o dobrze rozumianą solidarność społeczną.

We właściwie rozumianej solidarności zawiera się pomoc dla potrzebujących, ale z trudem – zdaniem autorów – mieszczą się sytuacje, kiedy swoje mienie ubezpieczają rodziny mniej zamożne, na terenach o mniejszym ryzyku powodzi, a dodatkowo z ich podatków finansuje się straty w gospodarstwach domowych nieraz bardziej zamożnych osób, które polisy ubezpieczeniowej nie wykupiły. Ale problem ten, niezależnie od swojego charakteru społecznego, ma także ważny wymiar finansowy. Zasada efektywnego gospodarowania środkami publicznymi wymaga podjęcia takich działań ze strony rządu, władz lokalnych województw oraz przedstawicieli sektora ubezpieczeń, które zapewnią większą równowagę w udziale wszystkich tych trzech stron w likwidacji szkód katastrof naturalnych.

Za najważniejszy kierunek działania uznać chyba trzeba próbę skonstruowania takiego systemu ubezpieczenia powodziowego, który opierałby się z jednej strony na zwiększeniu powszechności ubezpieczenia wśród gospodarstw domowych, a z drugiej na finansowym zaangażowaniu budżetów lokalnych i budżetu centralnego w opłaceniu składek rodzin najmniej zamożnych. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że różne mogą być w tym zakresie rozwiązania organizacyjne, a także różne proporcje udziału każdej z wymienionych stron w tworzeniu odpowiedniego produktu albo odpowiedniego funduszu.

W opinii autorów niniejszego opracowania nie powinno się rozwijać koncepcji obowiązkowego ubezpieczenia powodziowego, które potraktowane zostanie jako dodatkowy podatek nakładany na rodziny w trudnym ekonomicznie okresie. Właściwszą chyba, chociaż dłuższą drogę stanowią

---

21. Oszacowanie na potrzeby niniejszego artykułu na podstawie informacji uzyskanych bezpośrednio od ubezpieczycieli zaangażowanych w wypłatę szkód po powodzi w Bogatyni.

22. Ostateczna kwota pomocy publicznej udzielonej Bogatyni na likwidację szkód w majątku osób fizycznych nie jest jeszcze znana, gdyż inwestycje nie zostały jeszcze zakończone.

działania zmierzające do podniesienia świadomości ubezpieczeniowej społeczeństwa i wszelkie przedsięwzięcia edukacyjne z zakresu ubezpieczeń. Nie powinny to być działania jednorazowe, lecz systematyczne, wsparte odpowiednimi narzędziami marketingu społecznego, promocji ubezpieczeń w programach kształcenia, upowszechniania wiedzy o ubezpieczeniach w środkach masowej komunikacji. Lepiej działania te podjąć już teraz, gdyż z każdym rokiem zagrożeń ze strony natury dla domów i mieszkań raczej przybywa, i to nawet na terenach, które przez długie lata uchodziły za bezpieczne.

## Podsumowanie

W opracowaniu tym, na przykładzie gminy Bogatynia, pokazano, że niski odsetek ubezpieczonego majątku, w szczególności osób fizycznych, prowadzi, w sytuacji zrealizowania się ryzyka powodzi, do konieczności wzięcia na siebie przez władze centralne i lokalne prawie całego ciężaru finansowego likwidacji szkód. Działanie to jest mniej efektywne niż stworzenie systemu, w którym większy będzie udział sektora ubezpieczeń i współuczestnictwo w takim systemie budżetu centralnego i budżetów lokalnych. Za jedną z najważniejszych w tym względzie kwestii uznajemy wzrost świadomości ubezpieczeniowej osób fizycznych i poziomu edukacji ubezpieczeniowej. W pracach nad odpowiednim systemem warto wykorzystać doświadczenia międzynarodowe, w tym partnerstwa publiczno-prywatnego.

## Bibliografia

- Bednarczyk S. i inni, *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Gdańsk 2006.
- Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [odczyt z dnia 19.10.2011].
- Bogatynia. Biuletyn Informacyjny Miasta i Gminy Bogatynia, nr 2 {23} 2011.
- Bouwer L.M. i inni, *Adaptive flood management: the role of insurance and compensation in Europe*, Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 24–26 May 2007, Amsterdam.
- European property insurance 2009. Statistical series*. CEA.
- Floods – an insurable risk? A market survey*, Swiss Re 1998.
- Floods are insurable!*, Swiss Re 2002.
- Informacja w sprawie szkód spowodowanych w okresie maj, czerwiec, sierpień i wrzesień 2010 roku przez powódzie, burze oraz ulewne deszcze, zgłoszonych do zakładów ubezpieczeń*, Komisja Nadzoru Finansowego, [http://www.knf.gov.pl/Images/Szkody\\_powodziowe\\_31-12-11\\_tcm75-26039.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Szkody_powodziowe_31-12-11_tcm75-26039.pdf) [odczyt z dnia 19.10.2011].
- Ochrona przed powodzią*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, [http://www.msw.gov.pl/portal/pl/641/9426/Ochrona\\_przed\\_powodzią.html](http://www.msw.gov.pl/portal/pl/641/9426/Ochrona_przed_powodzią.html) [odczyt z dnia 19.10.2011].
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 8783 ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), odczyt z dnia 19.10.2011).
- Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły*, Biuletyn Informacji Publicznej MSW, [http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/6/18032/Program\\_ochrony\\_przed\\_powodzią\\_w\\_dorzeczu\\_górnej\\_Wisły.html](http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/6/18032/Program_ochrony_przed_powodzią_w_dorzeczu_górnej_Wisły.html) [odczyt z dnia 12.06.2012].
- Urząd Miasta i Gdyni Bogatynia, [www.bogatynia.pl](http://www.bogatynia.pl) [odczyt z dnia 19.10.2011].

## Flood Losses Compensation based on Bogatynia Case

*This study indicates the need to ensure more active involvement of the insurance sector in compensation of losses caused by the natural catastrophes. On the basis of the case of Bogatynia, a city which experienced the 2010 flood, the author showed small effectiveness of the system, in which almost all costs of the flood damage were covered from public sources. The study finds it necessary to increase the popularity of property insurance among natural persons in Poland and to take actions thanks to which it would be possible to achieve such an increase.*

**PROF. DR HAB. MIROSŁAW SZREDER** – kierownik Katedry Statystyki na Uniwersytecie Gdańskim. Sekretarz naukowy Komitetu Statystyki i Ekonometrii PAN. Redaktor naczelny kwartalnika „Przeгляд Statystyczny”.

**DR EWA WYCINKA** – adiunkt w Katedrze Statystyki Uniwersytetu Gdańskiego, autorka licznych publikacji z zakresu metod ilościowych oraz zagadnień ubezpieczeniowych.

**MGR DAMIAN GAJDA** – asystent w Katedrze Statystyki Uniwersytetu Gdańskiego, statystyk.



ANDRZEJ MACIĄŻEK

## Doświadczenia rynku polskiego w likwidacji szkód powodziowych. Budowanie systemu ubezpieczeń katastroficznych w Polsce

*W artykule dokonano próby opracowania projektu zintegrowanego systemu likwidacji szkód katastroficznych w Polsce w oparciu o wykorzystanie instrumentów ubezpieczeniowych. Genezą do podjęcia działań w tym kierunku były doświadczenia w zakresie powstawania i likwidacji szkód powodziowych i osuwiskowych na terenie Polski w ostatnich latach. W artykule przedstawiono wkład Polskiej Izby Ubezpieczeń w budowę zintegrowanego systemu likwidacji szkód katastroficznych oraz dotychczasowy dorobek w sprawie projektowania rozwiązań systemowych.*

*Kształt przyszłych rozwiązań w zakresie funkcjonowania systemu likwidacji szkód katastroficznych powinien być oparty na doświadczeniach zagranicznych w tym zakresie przy uwzględnieniu specyfiki polskiego rynku ubezpieczeniowego oraz realiów społeczno-gospodarczych. Generalnie w praktyce na poszczególnych rynkach europejskich można wyodrębnić trzy typy rozwiązań:*

- 1. Model powszechnych ubezpieczeń dobrowolnych*
- 2. Model oparty o ubezpieczenia (dobrowolne lub obowiązkowe) połączone z funduszami katastroficznymi lub finansowymi produktami katastroficznymi*
- 3. Model ubezpieczeń obowiązkowych.*

*Wydaje się, że w przypadku Polski najbardziej adekwatnym jest rozwiązanie oparte na obowiązkowych ubezpieczeniach katastroficznych. Niezależnie od przyjętych założeń należy również uwzględnić partycypację państwa w funkcjonowaniu zintegrowanego systemu, zwłaszcza w obszarze gwarantowania wypłaty odszkodowań oraz w zakresie edukacji i prewencji. Istotnym wsparciem dla funkcjonowania powszechnych ubezpieczeń katastroficznych będą mapy osuwiskowe oraz zalewowe, obecnie w stadium opracowywania.*

### Wprowadzenie

W roku 2010 Polskę wyjątkowo silnie dotknęły katastrofy naturalne. Powodzie i podtopienia, występujące kilkakrotnie na dużej części terytorium kraju, spowodowały zniszczenia w skali

dotychczas nienotowanej, znacznie większej niż podczas powodzi w 1997 roku. Dwa razy, w połowie maja i na początku czerwca, wylały dwie największe polskie rzeki: Wisła i Odra. W ciągu kolejnych miesięcy inne żywioły niszczyły kraj. W okresie od maja do września, w różnych regionach Polski, wystąpiły powodzie, burze z huraganowymi wiatrami i deszcze nawalne, powodując katastrofalne szkody.

Skala zniszczeń na terytorium Polski szacowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przekroczyła 12,5 mld zł. Wypłaty zasiłków (w kwotach do 6 000 zł) dla osób poszkodowanych w powodzi wyniosły 151,6 mln zł. Straty w infrastrukturze jednostek samorządu terytorialnego zostały oszacowane na poziomie 6,7 mld zł.

Jednocześnie polskie zakłady ubezpieczeń, wsparte przez reasekuratorów, wypłaciły olbrzymie jak na polskie warunki odszkodowania, związane głównie ze skutkami powodzi i deszczy nawalnych, wynoszące ponad 1,68 mld zł. Ogólna liczba zgłoszonych szkód przekroczyła 270 000.

**Tabela 1: Porównanie ubezpieczonych szkód w stosunku do kosztów generowanych przez powódź w okresie od maja do września 2010 roku**

<b>Koszty generowane przez powódź<sup>1</sup></b>	
Wartość szkód powstałych w wyniku powodzi	12,5 mld zł
Straty w infrastrukturze jednostek samorządu terytorialnego	6,7 mld zł
Zasiłki do 6 000 zł dla osób poszkodowanych w powodzi 2010 r.	151,6 mln zł
Razem	<b>19,4 mld zł</b>
<b>Ubezpieczone szkody spowodowane przez powodzie, burze i deszcze nawalne<sup>2</sup></b>	
Ogólna liczba szkód zgłoszonych	270 tys. szkód
Łączna, szacowana wartość zobowiązań z tytułu zawartych umów ubezpieczenia	<b>1,7 mld zł</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komisji Nadzoru Finansowego [zob. przypisy w tabeli].

Zestawienie powyższych danych o wypłaconych odszkodowaniach pokazuje, że znaczna część mienia nie była objęta systemem ubezpieczeniowym. Straty zostały pokryte z budżetu państwa lub budżetów samorządowych. Jest to sytuacja, która niekorzystnie wpływa na stabilność finansów publicznych, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym. Praktyki takie są niezgodne z ideą odpowiedzialności społecznej. Ogół podatników pokrywa bowiem straty osób lub instytucji, które zaniechały własnej ochrony ubezpieczeniowej. Podmioty bardziej zapobiegliwe, ubezpieczone, najczęściej nie korzystają ze środków publicznych, a jednocześnie – jako podatnicy – pokrywają straty poniesione przez osoby bądź instytucje, które nie dbają należycie o własny majątek.

Sytuacja ta wskazuje, że społeczeństwo polskie powinno pilnie wypracować bardziej sprawiedliwe i racjonalne mechanizmy, pozwalające minimalizować skutki występowania katastrof naturalnych i umożliwiające szybką odbudowę regionów dotkniętych kataklizmami. Powinny to być rozwiązania systemowe.

1. Dane szacunkowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.
2. Informacja w sprawie szkód spowodowanych w okresie: maj, czerwiec, sierpień i wrzesień 2010 roku, przez powodzie, burze oraz ulewne deszcze, zgłoszone do zakładów ubezpieczeń, Komisja Nadzoru Finansowego, 31 grudnia 2010 r.; [http://www.knf.gov.pl/Images/Szkody\\_powodziowe\\_31-12-11\\_tcm75-26039.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Szkody_powodziowe_31-12-11_tcm75-26039.pdf) [30.09.2011].

## Doświadczenia roku 2010

W roku 2010 zakłady ubezpieczeń stanęły przed bardzo dużym wyzwaniem organizacyjnym i logistycznym, wynikającym z olbrzymiej liczby szkód (ponad 270 tys. w skali kraju) rozproszonych w wielu regionach. Zarówno liczba szkód, jak i stopień ich rozproszenia były znacznie większe niż w czasie powodzi w roku 1997, nazywanej czasem „powodzią tysiąclecia”.

Katakлизм pozbawił wiele osób podstawowych środków do życia, dlatego priorytetem stało się bardzo szybkie dostarczenie pomocy. Ubezpieczyciele podjęli ponadstandardowe działania, mające na celu przekazanie środków osobom poszkodowanym w jak najkrótszym czasie. Do działań tych należało w szczególności wprowadzenie uproszczonych procedur likwidacji szkód.

Warto wspomnieć też o wprowadzeniu mobilnych biur likwidacji oraz mobilnych likwidatorów. Przedstawiciele ubezpieczycieli docierali do najbardziej poszkodowanych obszarów kraju i dokonywali formalności związanych z likwidacją szkód bezpośrednio na miejscu, często już następnego dnia po katastrofie.

Polska Izba Ubezpieczeń, w porozumieniu z zakładami ubezpieczeń, wprowadziła uproszczone standardy likwidacji szkód i system natychmiastowych wypłat zaliczek dla osób najbardziej poszkodowanych. Wdrożono szybkie działania dotyczące ewidencji szkód w trybie specjalnym; na przykład w przypadku szkód o niewielkich wartościach (od 3 do 5 tys. zł), szkody likwidowano przez telefon, bez wysyłania rzeczoznawcy. Wprowadzono też model zaliczkowej wypłaty przy szkodach o większej wartości; zaliczki do ok. 5 tys. zł wypłacano bez oględzin, na podstawie wstępnej oceny rzeczoznawcy. W przypadku konieczności dokładniejszej analizy szkód stosowano maksymalnie uproszczone procedury. Powoływano specjalne sztaby kryzysowe, które ubezpieczyciele uruchomili dla klientów na terenach dotkniętych przez powódź.

W roku 2010 nawiązana została też współpraca administracji państwowej z rynkiem ubezpieczeniowym w zakresie monitoringu szkód powodziowych. Wprowadzony został model szybkiej wymiany informacji między Polską Izbą Ubezpieczeń a Kancelarią Premiera. Izba gromadziła i przekazywała zagregowaną informację na temat liczby zgłaszanych szkód i działań podejmowanych w związku z powodzią. Izba współpracowała także z mediami, na bieżąco przekazując informacje, które mogły być przydatne osobom poszkodowanym przez żywioł.

Był to bezprecedensowy przykład tak szerokiej skali wymiany informacji i współpracy między przedstawicielami ubezpieczycieli, instytucjami państwowymi i środkami masowego przekazu. Działania te służyły przede wszystkim poszkodowanym, ale też pośrednio przyczyniły się do zbudowania zaufania do sektora ubezpieczeniowego, który w tym trudnym okresie niósł pomoc szybko i skutecznie.

## Budowa ogólnopolskiego systemu ubezpieczeń katastroficznych (klęskowych)

Powtarzające się w Polsce katastrofy naturalne, nazywane często klęskami żywiołowymi, oraz skala zniszczeń, które są przez nie wywoływane, powinny skłonić do dyskusji nad tworzeniem rozwiązań systemowych. Dotyczy to w szczególności opracowania systemu powszechnych ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych. W tym celu powinniśmy wykorzystać doświadczenia

innych krajów europejskich i wybrać te rozwiązania, które mogą być podstawą do opracowania modelu optymalnego dla Polski.

Wszystkie europejskie rozwiązania systemowe<sup>3</sup> dotyczą głównie ochrony ubezpieczeniowej budynków mieszkalnych od ryzyk, które w danym kraju uznano za ryzyka generujące zagrożenie katastroficzne. Najpełniejsze modele opierają się z jednej strony na całkowitej powszechności ubezpieczenia budynków mieszkalnych od ryzyka ognia i innych zdarzeń losowych oraz jednoczesnego funkcjonowania systemowych, najczęściej finansowych zabezpieczeń, gwarantujących wypłatę odszkodowań także w tych sytuacjach, kiedy rozmiar szkód w określonych terytorialnie ryzykach (katastroficznych) osiągnie rozmiar katastroficzny.

Doświadczenia krajów europejskich są różne. Wynika to w dużej mierze z różnego stopnia świadomości społecznej, z doświadczeń historycznych i z sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów. Mimo wielu różnic i niuansów, można wyróżnić trzy główne modele rozwiązań systemowych:

1. Model powszechnych ubezpieczeń dobrowolnych, oparty na wysokiej świadomości społecznej i występujący w krajach o wysokim poziomie zamożności społeczeństwa. Ten model funkcjonuje m.in. na rynku niemieckim, gdzie tradycje ubezpieczeniowe są głęboko zakorzenione
2. Model oparty o ubezpieczenia (dobrowolne lub obowiązkowe) połączone z funduszami katastroficznymi lub finansowymi produktami katastroficznymi, takimi jak: specjalne obligacje, ubezpieczenia z zaangażowaniem budżetów państwowych lub samorządowych
3. Model ubezpieczeń obowiązkowych, wprowadzany najczęściej w sytuacji zbyt niskiej powszechności ubezpieczeń dobrowolnych. Ma on na celu pobudzenie rozwoju rynku ubezpieczeniowego i odciążenie instytucji państwowych od niwelowania skutków katastrof naturalnych. Najbliższym Polsce przykładem takiego rozwiązania systemowego jest Rumunia, podobne rozwiązania obowiązkowych ubezpieczeń wprowadzono m.in. w Hiszpanii, Grecji i Turcji.

W wielu krajach państwo stoi na straży stabilności finansowej sektora ubezpieczeniowego, pełni rolę organizatora i koordynatora akcji przeciwdziałających skutkom katastrof naturalnych, a także ostatecznego reasekuratora dla ubezpieczycieli. W razie wystąpienia katastrof naturalnych skutkujących olbrzymią skalą szkód, uruchamiane są fundusze katastroficzne lub dopłaty z budżetu państwa, nierzadko wspomagane dopłatami z budżetów samorządowych.

Polska należy do krajów, w których powszechność ubezpieczenia budynków od ognia i innych żywiołów jest niższa niż w najbardziej rozwiniętych krajach Unii Europejskiej. W najbliższych latach czekają Polskę w związku z tym dwa pilne zadania:

1. Doprowadzenie do pełnej powszechności ubezpieczenia budynków od ognia i innych zdarzeń losowych
2. Wprowadzenie systemu ubezpieczeń katastroficznych, czyli systemu uruchamianego w sytuacji, gdy pewne ryzyka osiągną rozmiar uznawany za katastroficzny, który odbiega od ustalonej normy i typowego zakresu działań ubezpieczycieli.

---

3. Przegląd systemów ubezpieczeń katastroficznych w wybranych krajach Unii Europejskiej, raport KPMG dla PIU, grudzień 2008.

## Model ubezpieczenia obowiązkowego

Najszybszym sposobem upowszechnienia ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych jest wprowadzenie ubezpieczeń obowiązkowych, obligatoryjnych. Można dyskutować, czy ta obligatoryjność powinna być osiągnięta poprzez decyzje legislacyjne wprost, tak jak to ma miejsce w Rumunii, czy też pośrednio, tak jak dokonuje się to na rynku brytyjskim lub francuskim.<sup>4</sup>

Wydaje się, że wprowadzenie ubezpieczeń obowiązkowych, obejmujących ryzyka powodzi, huraganu, osuwania się ziemi i trzęsienia ziemi, jest w Polsce najlepszą drogą do osiągnięcia powszechności ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych. Jednocześnie wprowadzenie mechanizmu gwarancji finansowych dla zakładów ubezpieczeń, który w razie wystąpienia masowych szkód katastroficznych mógłby być uruchomiony z budżetu państwa, aby wesprzeć ubezpieczycieli, dawałoby stabilność ekonomiczną systemu zarówno z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego ubezpieczycieli, jak i społecznie akceptowanego poziomu składek ubezpieczeniowych.

Obecnie w Polsce funkcjonują już dwa podobne rozwiązania systemowe dedykowane rolnictwu: obowiązkowe ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz (szczególnie istotne) funkcjonujące od kilku lat obowiązkowe ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt hodowlanych. Doświadczenia obu tych ubezpieczeń wskazują na ich dużą efektywność; budynki ubezpiecza obecnie 91 proc. rolników<sup>5</sup>, a ubezpieczenia upraw rolnych, po trzech latach funkcjonowania systemu, obejmują już ok. 40 proc. areалу<sup>6</sup>, w tym większość areалу wykorzystywanego przez rolnictwo wysokotowarowe.

Doświadczenia innych krajów europejskich wskazują, że nowoczesne państwo powinno nie tylko tworzyć mechanizmy gwarancji finansowych dla ubezpieczycieli, ale także wprowadzać systemy zarządzania kryzysowego na wypadek zajścia zdarzeń katastroficznych, oraz prowadzić aktywną politykę edukacyjną i prewencyjną. We wszystkich tych działaniach, w różnym zakresie, podejmowana jest współpraca instytucji państwowych z rynkami ubezpieczeniowymi.

W pracach nad rozwiązaniem systemowym, dotyczącym obowiązkowych ubezpieczeń katastroficznych w Polsce, można wykorzystać dotychczasowe trzyletnie doświadczenia współpracy w tym zakresie Polskiej Izby Ubezpieczeń z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji.

## Zrównoważony i zaplanowany rozwój rynku

W krajach, gdzie osiągnięto wystarczającą powszechność ubezpieczeń, rozwiązania systemowe budowano wiele dziesiątków lat. W Polsce rozwiązania systemowe też powinny być tworzone stopniowo – nie jesteśmy w stanie jedną decyzją skutecznie zmienić rzeczywistości. Nie oddala to postulatu, że powinien zostać wyznaczony kierunek tych działań, że państwo powinno odchodzić od roli dystrybutora zapomóg społecznych.

- 
4. Przegląd systemów ubezpieczeń katastroficznych w wybranych krajach Unii Europejskiej, raport KPMG dla PIU, grudzień 2008, s. 40.
  5. Dane szacunkowe PIU oraz NIK.
  6. Dane szacunkowe Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Świadomość, że w razie wystąpienia szkody w wyniku huraganu lub powodzi osoby poszkodowane otrzymają znaczącą pomoc od państwa, powoduje, że w społeczeństwie nie wzrasta, lub wzrasta bardzo powoli, skłonność do ubezpieczania się. Jest tu jednak pewien znamieny wyjątek, dotyczący ubezpieczania budynków (także mieszkań), których nabycie finansowane jest za pomocą kredytu hipotecznego. Dostawca kredytu, najczęściej bank, warunkuje udzielenie tego kredytu założeniem, że ten budynek (mieszkanie) zostanie ubezpieczone na warunkach określonych przez bank i od wskazanych ryzyk, w tym ryzyk katastroficznych. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwo polskie, w sposób podobny do banków, aktywnie wspierało zawieranie ubezpieczeń budynków od ryzyk katastroficznych, stosując odpowiednią politykę zagospodarowania przestrzennego.

Stworzenie efektywnego i powszechnego systemu ubezpieczeń od skutków katastrof naturalnych wiąże się z kontynuacją działań prowadzonych w sektorze ubezpieczeń od kilku lat. Dotyczy to prac nad budową odpowiednich produktów ubezpieczeniowych, prac nad oceną ryzyka, prac nad zarządzaniem procedurami likwidacji szkód oraz działań prewencyjnych i edukacyjnych.

## **Ubezpieczenia jako element większego systemu zapobiegania katastrofom naturalnym**

Należy jednak podkreślić, że samo tylko stworzenie systemu ubezpieczeniowego, nawet wsparte odpowiednio dedykowaną ustawą, nie zapewni od razu obywatelom bezpieczeństwa na odpowiednim poziomie. Powinno ono być częścią znacznie szerszego obszaru działań. Państwo powinno zintensyfikować działania w zakresie prewencji, edukacji, usprawniania procedur zarządzania kryzysowego, powinno tworzyć i aktualizować ogólnodostępne mapy zagrożenia katastrofami naturalnymi (w warunkach polskich chodzi głównie o ryzyka powodzi i osuwania się gruntów). Zdaniem Polskiej Izby Ubezpieczeń, konieczny wydaje się przegląd norm budowlanych oraz wzmocnienie roli nadzoru budowlanego.

Brak współdziałania między sektorem publicznym i prywatnym (w tym przypadku sektorem ubezpieczeniowym) może doprowadzić do tego, że część obywateli posiadających dom lub majątek (a także prowadzących działalność gospodarczą) na terenach szczególnie zagrożonych powodzią lub osuwaniem się gruntów będzie mieć trudności z zapewnieniem sobie ochrony ubezpieczeniowej.

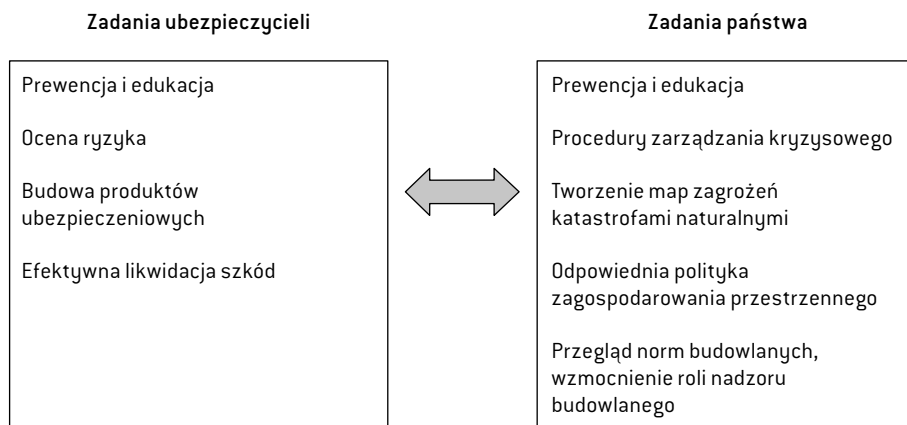
Trzeba pamiętać, że Polska jest krajem rozwijającym się gospodarczo. Ten rozwój przekłada się również na rozwój budownictwa – zarówno mieszkaniowego, jak i służącego celom komercyjnym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Czas przystąpić do działań uwzględniających zagrożenia występowania katastrof naturalnych w tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zabudowywanie terenów zalewowych i osuwiskowych oznacza w przyszłości potencjalnie ogromne straty materialne oraz nieuniknione napięcia społeczne.

Konieczne jest rozpoczęcie dyskusji na temat problemów związanych z istniejącymi siedzibami ludzkimi posadowionymi na terenach zalewowych lub osuwiskowych. Powinny zostać wypracowane rozwiązania, mające na celu wyprowadzenie siedzib ludzkich z terenów najbardziej zagrożonych, tam gdzie stopień zagrożenia dotyczy wprost życia ludzi. Bardzo ważnym zadaniem państwa jest budowa oraz utrzymanie w odpowiednim stanie technicznym infrastruktury mającej ochronić tereny silnie zagospodarowane przed skutkami katastrof naturalnych. W szczególno-

ści chodzi o budowę oraz bieżącą konserwację wałów powodziowych, rowów odprowadzających i zbiorników retencyjnych.

Ważnym obszarem działań państwa są procedury zarządzania kryzysowego. W przyszłości powinny one uwzględniać rolę zakładów ubezpieczeń i ich samorządowej reprezentacji – Polskiej Izby Ubezpieczeń. W szczególności ważną kwestią jest przekazywanie sektorowi ubezpieczeniowemu aktualnych informacji dotyczących zagrożeń oraz skutków wystąpienia katastrof naturalnych. Rozwiązanie powyżej zarysowanych problemów pozwoli zakładom ubezpieczeń w efektywny sposób mobilizować swoje zasoby, szybko ukierunkować swoje działania na pomoc poszkodowanym klientom, a systemowe rozwiązanie ubezpieczeń katastroficznych będzie przedsięwzięciem stojącym na racjonalnych podstawach ekonomicznych.

Rysunek 1: Podział zadań w tworzeniu systemowych rozwiązań zapobiegania katastrofom naturalnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów wewnętrznych PIU.

## Mapy powodziowe i osuwiskowe

W ostatnim czasie administracja państwowa podjęła działania w zakresie tworzenia map zagrożeń katastrofami naturalnymi. Prowadzone są prace związane z przygotowaniem oceny ryzyka powodziowego i ryzyka osuwania się ziemi na podstawie cyfrowych map zagrożenia tymi ryzykami. Narzędzia te będą bardzo istotne dla rynku ubezpieczeniowego, pozwolą na bardzo precyzyjną ocenę ryzyka, praktycznie dla każdego obiektu indywidualnie. Dodatkowy ich walor będzie polegał na uwzględnieniu nie tylko danych historycznych, ale także na możliwości prognozowania aktualnego zagrożenia.

W Polsce prowadzone są obecnie dwa projekty w tym zakresie.

Pierwszy to ISOK – Informatyczny System Obrony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami. Głównym wykonawcą projektu jest Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy. System będzie wykorzystywany przez organy administracji zajmujące się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, organizacje pozarządowe, podmioty prowadzące wszelką działalność gospodarczą oraz planujące inwestycje budowlane i gospodarcze. System ten powinien też być wykorzystywany przez ubezpieczycieli. Produktami końcowymi projektu ISOK będą mapy zagrożeń powodziowych oraz system informatyczny ostrzegający o zagrożeniach (powodziowych).

Drugi projekt to SOPO – System Osłony Przeciwsuwiskowej – realizowany w Państwowym Instytucie Geologicznym. System będzie wykorzystywany przez administrację publiczną (rządową, wojewódzką, powiatową i gminną). Powinien być także wykorzystywany przez ubezpieczycieli. Produktami końcowymi projektu SOPO będą mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi, opracowane na podkładach topograficznych w skali 1 : 10 000 oraz karty rejestracyjne osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi.

Mapy zagrożenia powodziowego i osuwiskowego powinny znaleźć zastosowanie w działaniach administracji rządowej i samorządowej w zakresie wydzielania terenów zalewowych i osuwiskowych, jak i w odniesieniu do zadań wynikających z regulacji koryt rzek i budowy stopni wodnych. Mapy te także będą mieć odzwierciedlenie w planach zagospodarowania przestrzennego uchwalanych przez poszczególne samorządy.

## **Działania prewencyjne w zakresie stanu technicznego budynków**

Nie tylko katastrofy naturalne są przyczyną poważnych zniszczeń materialnych. W Polsce można znaleźć bardzo dużo budynków w złym stanie technicznym. Z jednej strony jest to efekt braku odpowiednich remontów i prac konserwacyjnych, a z drugiej strony wiele budynków powstało w wyniku zastosowania źle dobranych technologii oraz niskich jakościowo materiałów. Są sygnały, że wiele budynków jest użytkowanych bez odpowiednich odbiorów technicznych i administracyjnych. W związku z tym istotne jest wzmocnienie roli nadzoru budowlanego, którego działania należy traktować w tym przypadku jako realizację zadań prewencyjnych.

Rynek ubezpieczeniowy może wspierać i rozwijać prowadzone przez państwo działania związane z prewencją i edukacją. W kontekście działań edukacyjnych, skierowanych do klientów zakładów ubezpieczeń, aktualna pozostaje również kwestia adekwatności wysokości sumy ubezpieczenia do wartości ubezpieczonego majątku (budynku).

## **Podsumowanie**

Produkty ubezpieczeniowe powinny oferować klientom realną ochronę ubezpieczeniową. Jednak wysokość wypłat nie może stanowić zagrożenia dla gospodarki finansowej zakładu ubezpieczeń. W związku z tym, w razie wystąpienia katastrof naturalnych charakteryzujących się wielką skalą, powinny istnieć mechanizmy pozwalające na uruchomienie gwarancji finansowych z budżetu państwa. Gwarancje takie, uruchamiane w poszczególnych przypadkach, mogłyby zapewnić stabilność stawek ubezpieczeniowych. Mając dostęp do precyzyjnych informacji na temat geograficznego rozłożenia ryzyka wystąpienia katastrof naturalnych, zakłady ubezpieczeń będą mogły w sposób efektywny inwestować w technologie i rozwiązania pozwalające na likwidację masowych szkód w krótkim okresie.

Postulowane przez Polską Izbę Ubezpieczeń wprowadzenie systemu obowiązkowego ubezpieczenia budynków zwiększy ochronę obywateli przed skutkami katastrof naturalnych oraz zapewni efektywne finansowanie odbudowy i modernizacji zniszczonych terenów. Działania związane z prewencją i edukacją, a także odpowiednia polityka zagospodarowania przestrzennego oraz



dbanie o należyty stan techniczny budynków przyniosą realne korzyści – zarówno na poziomie pojedynczego gospodarstwa rodzinnego, jak i budżetu państwa.

## Bibliografia

- Grzebieniak A., *Rodzaje asekuracji stosowane przez zakłady ubezpieczeń w przypadku ubezpieczenia szkód powodowanych żywiołami*, [w:] „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 3/2009, s. 3–10.
- Kawiński M., *Ubezpieczenie w zarządzaniu ryzykiem utraty mienia*, w: T. Szumlicz (red.), *Spoleczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, OW SGH, Warszawa 2010, s. 238–245.
- Kawiński M., *Ubezpieczenia publiczne i prywatne w polityce społecznej. Skuteczność i efektywność*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Informacja w sprawie szkód spowodowanych w okresie: maj, czerwiec, sierpień i wrzesień 2010 roku, przez powodzie, burze oraz ulewne deszcze, zgłoszone do zakładów ubezpieczeń*, 31 grudnia 2010 r.; [http://www.knf.gov.pl/Images/Szkody\\_powodziowe\\_31-12-11\\_tcm75-26039.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Szkody_powodziowe_31-12-11_tcm75-26039.pdf) [odczytano 30.09.2011].
- KPMG, *Przegląd systemów ubezpieczeń katastroficznych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, raport KPMG dla PIU, grudzień 2008.
- Kułałowska-Bicz A., *System finansowania strat ludności po zdarzeniach katastroficznych w świetle badań empirycznych*, [w:] „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 4/2010, s. 49–62.
- Maciążek A., *Wykorzystanie potencjału polskiego rynku ubezpieczeń. Propozycje PIU*, [w:] *Rola ubezpieczeń w gospodarce narodowej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, numer specjalny 2/2009, s. 52–59.
- Polska Izba Ubezpieczeń, *Powódź – Infrastruktura – Finansowanie*, Materiały konferencyjne, Warszawa 09.12.2010.
- Ronka-Chmielowiec W., *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem, w tym rolnym i katastroficznym*, [w:] „Studia Ubezpieczeniowe” 127/2009, s. 251–264.
- Szumlicz T., Zych J. (red.), *Rola ubezpieczeń w gospodarce narodowej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, nr specjalny 2/2009.

## Experience of the Polish market with loss adjustment of flood claims. Construction of the natural catastrophe insurance system in Poland

*This article is an attempt at preparation of a project of an integrated system for loss adjustment of catastrophe claims in Poland on the basis of insurance instruments. The reason for taking actions in this direction was the experience with appearance and loss adjustment of flood and landslide claims in Poland over the last years. The article presents contribution of the Polish Insurance Association to establishment of the integrated system for loss adjustment of flood and landslide claims, as well as the work on designing systemic solutions carried out by it so far.*

*The form of future solutions for the operation of the system for loss adjustment of natural catastrophe claims should be based on foreign experience in this respect, and the specific nature of the Polish insurance market as well as social and economic circumstances should be*

*taken into account. In general, three types of solutions used in practice on European markets may be identified:*

- 1. Universal model of voluntary insurance,*
- 2. Model based on insurance (voluntary or compulsory) connected with a catastrophe fund or catastrophe financial products,*
- 3. Model of compulsory insurance.*

*It seems that in the case of Poland a solution based on compulsory natural catastrophe insurance is the most appropriate one. Irrespective of the principles adopted, one needs to take into account state's participation in the operation of the integrated system, in particular with respect to guaranteeing compensations as well as education and prevention. What will significantly support the operation of the universal catastrophe insurance is landslide and flood maps which are being prepared at the moment.*

**ANDRZEJ MACIĄŻEK** – Wiceprezes Zarządu Polskiej Izby Ubezpieczeń.

PIOTR KONDRATOWICZ

## Przegląd systemów ubezpieczenia ryzyk katastroficznych w wybranych krajach Unii Europejskiej

*W artykule przedstawiono zasady na jakich funkcjonują ubezpieczenia katastroficzne w wybranych krajach Europy: Francji, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Szwajcarii i Rumunii. Wybór systemów ubezpieczeniowych do prezentacji nie był przypadkowy. Z jednej strony przedstawiono kraje o długich tradycjach ubezpieczeniowych (Francja, Wielka Brytania), z drugiej strony starano się poddać analizie te kraje, w których zagrożenia szkodami katastroficznymi nie należą do rzadkości (Francja, Szwajcaria, Rumunia).*

*Podczas analizy poszczególnych rozwiązań okazało się, że ubezpieczenia katastroficzne działają w ścisłym powiązaniu z systemem finansów publicznych i nawet jeżeli nie są wprowadzone bezpośrednio jako obowiązkowe to praktyka gospodarcza oraz funkcjonowanie gospodarstw domowych w ramach sieci powiązań stosunków cywilno-prawnych wymusza na właścicielach nieruchomości zawieranie tego typu umów ubezpieczenia. Instrumentami wspierającymi funkcjonowanie ubezpieczeń są mechanizmy ograniczające poziom ryzyka katastroficznego: mapy zalewowe, osuwiskowe itp. Są one brane pod uwagę przy planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym oraz przy ocenie ryzyka przez ubezpieczycieli.*

### Wprowadzenie

W ramach kompleksowych prac podjętych przez Polską Izbę Ubezpieczeń (PIU), mających na celu opracowanie systemowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych, KPMG w grudniu 2008 roku przygotowało raport, w którym przedstawiony został przegląd rozwiązań w wybranych krajach Unii Europejskiej. W niniejszym artykule przedstawiono najważniejsze i najbardziej interesujące informacje z tego raportu. Celem tych opracowań jest stworzenie pola do dyskusji nad postacią odpowiedniego systemu dla Polski.

Europa należy do rejonów świata charakteryzujących się średnią intensywnością zjawisk katastroficznych, za to dużą gęstością zaludnienia i wysoką koncentracją infrastruktury, przez

co wystąpienie zjawisk katastroficznych wiąże się najczęściej z dotkliwymi stratami materialnymi. Poszczególne kraje europejskie podchodzą do zagadnień ubezpieczeń katastroficznych w różnicowany sposób.

## 1. Francja

We Francji szkody niepodlegające standardowym ubezpieczeniom, będące skutkiem klęsk żywiołowych, obejmuje system stworzony na mocy ustawy z dnia 13 lipca 1982 r. (CAT NAT, Catastrophes naturelles, Program ochrony przed klęskami żywiołowymi). Od wejścia w życie tej ustawy każde ubezpieczenie komunikacyjne lub ubezpieczenie nieruchomości musi obejmować również ubezpieczenie od skutków klęsk żywiołowych. We Francji zarówno ubezpieczenie komunikacyjne, jak i ubezpieczenie nieruchomości przez najemcę są obowiązkowe, co przekłada się na duży zasięg systemu CAT NAT.

Ponadto zakłady ubezpieczeń oferujące ubezpieczenia od ryzyka klęsk żywiołowych mają prawo korzystać z reasekuracji w państwowym CCR (Caisse Centrale de Réassurance, Centralny Fundusz Reasekuracyjny). Umowa między CCR a rządem pozwala CCR oferować reasekurację gwarantowaną przez rząd dla ryzyka klęsk żywiołowych. Od kilku lat system ubezpieczeń od klęsk żywiołowych jest nastawiony w większym stopniu na zapobieganie niż na wypłatę odszkodowań. Głównym narzędziem tego systemu jest PPR (Plan de Prévention des Risques prévisibles, Plan dotyczący przewidywalnego ryzyka naturalnego), który dzięki identyfikacji obszarów ryzyka pomaga kierować decyzjami planistyczno-urbanistycznymi.

## 2. Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii ubezpieczenie ryzyka katastroficznych jest obligatoryjne – w efekcie penetracja ubezpieczeń katastroficznych wynosi około 95 proc. Uzyskano to poprzez uzależnienie możliwości wykonywania niektórych czynności prawnych (jak zaciągnięcie kredytu pod hipotekę czy wynajem nieruchomości) od wykupienia pełnej polisy ubezpieczeniowej. Polisy katastroficzne oferowane są jako część standardowej polisy ubezpieczeniowej przez wszystkich ubezpieczycieli. Pozostawiono im całkowitą dowolność w kwestii cen i warunków (również uzależnienia składki od oceny ryzyka związanego z lokalizacją ubezpieczanego obiektu). Fundusze publiczne praktycznie nie są zaangażowane w rekompensowanie skutków szkód dla indywidualnych ubezpieczonych. W systemie tym państwo odpowiedzialne jest za prewencję, a prywatni ubezpieczyciele za rekompensatę szkód.

W 2002 roku wprowadzono reformę systemu. Do głównych założeń reformy należało z jednej strony zwiększenie środków państwowych przeznaczanych na system przeciwdziałania powodziowego, a z drugiej ograniczenie przez ubezpieczycieli zakresu ubezpieczanych ryzyk. Ubezpieczyciele zagwarantowali sobie prawo do określania warunków pozwalających na objęcie danego obiektu ochroną ubezpieczeniową (np. na terenach podwyższonego ryzyka, gdzie naprawa systemu przeciwpowodziowego nie jest planowana). Państwo zostało jednak „ubezpieczycielem ostatniej szansy” dla terenów o największym ryzyku, dla których objęcie zwykłą ochroną ubezpieczeniową nie jest możliwe.

### 3. Niemcy

W Niemczech ubezpieczenia od ryzyk katastroficznych są całkowicie dowolne. Rezultatem jest penetracja tych ubezpieczeń zbliżona do 10 proc. Ubezpieczenie od szkód spowodowanych zjawiskami naturalnymi stanowi pakiet rozszerzony w stosunku do standardowego ubezpieczenia obiektów. Wysokość składki ubezpieczenia katastroficznego zależy od wartości ubezpieczonego obiektu oraz prawdopodobieństwa wystąpienia szkody w regionie. Niemiecka Izba Ubezpieczeniowa doprowadziła także do wdrożenia mapy ryzyk katastroficznych. Ze względu na prawdopodobieństwo wystąpienia szkód wyodrębniono trzy grupy lokalizacji: słabo, średnio i silnie zagrożone.

### 4. Szwajcaria

W Szwajcarii funkcjonuje dualny system ubezpieczeń szkód powstałych wskutek katastrof naturalnych. W dziewiętnastu z dwudziestu sześciu kantonów mieszkańcy są zobligowani do ubezpieczenia domów w publicznych, kontrolowanych przez państwo instytucjach (KGV, Kantonale Gebäudeversicherungen). W pozostałych siedmiu kantonach możliwe jest jedynie ubezpieczenie budynków u prywatnych ubezpieczycieli. Zarówno kantonalne urzędy ubezpieczające budynki, jak i prywatni ubezpieczyciele w pozostałych siedmiu kantonach są ustawowo zobowiązani włączyć ryzyka katastroficzne jako obligatoryjne rozszerzenie ubezpieczenia od szkód spowodowanych przez pożar. Ponadto wszystkie obiekty ubezpieczone od pożaru (budynki, wyposażenie, towary, urządzenia gospodarcze) są w Szwajcarii standardowo ubezpieczone od szkód żywiołowych.

Wskaźnik penetracji dla całej Szwajcarii wynosi praktycznie 100 proc. Kantonalne urzędy ubezpieczające budynki gwarantują nieograniczone pokrycie powstałych szkód, natomiast odszkodowania od prywatnych ubezpieczycieli są ograniczone do 25 milionów CHF na jednego ubezpieczonego i do 250 milionów CHF na jedno zdarzenie. W przypadku przekroczenia limitu przypadającego na zdarzenia, wszystkie świadczenia zostaną proporcjonalnie zmniejszone. W Szwajcarii funkcjonuje także system „Elementarschaden pool” (ES-pool) – połączenie funduszy katastroficznych utrzymywanych przez poszczególne firmy ubezpieczeniowe. ES-pool umożliwia ubezpieczenie wszystkich osób posiadających polisę wedle tej samej, stosunkowo niskiej stawki.

### 5. Rumunia

System rumuński opiera się na ustawie uchwalonej 13 listopada 2008 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu mieszkań od powodzi, trzęsień ziemi oraz osuwisk. Suma ubezpieczenia od ryzyk katastroficznych wynosi 20 000 lub 10 000 EUR w zależności od rodzaju budynku. Składka roczna wynosi odpowiednio 20 lub 10 EUR. System opiera się na funduszu utworzonym przez zakłady ubezpieczeń (PAID, Pool-ul de Asigurare Impotriva Dezastrelor Naturale). W przypadku klęsk żywiołowych, których straty przekraczają zasoby funduszu, gwarantem wypłacania odszkodowań jest minister gospodarki i finansów.

## Podsumowanie

Mimo zróżnicowania rozwiązań ubezpieczeniowych stosowanych w krajach europejskich, można jednak wskazać pewne ich cechy, które zostały pozytywnie zweryfikowane w praktyce i które mogą zostać wykorzystane przy konstruowaniu systemu dla rynku polskiego:

- Powszechność ubezpieczenia od ryzyk katastroficznych możliwa jest do osiągnięcia na drodze wprowadzenia ich bezpośredniej lub pośredniej obligatoryjności (Francja, Szwajcaria). W krajach, gdzie ubezpieczenia te są dobrowolne, ich popularność nie przekracza 10 proc. Kraje objęte przeglądem nie stosują przy tym „miękkich” zachęt w postaci np. ulg podatkowych
- Powszechnie produkty ubezpieczeń od ryzyk katastroficznych mają najczęściej prostą budowę, wynikającą z przyjęcia standardowej sumy ubezpieczenia (Rumunia) lub też sumy powiązanej z ubezpieczeniem głównym, do którego dołączone jest ubezpieczenie katastroficzne (Francja). Stosowane są również przejrzyste i ujednoliczone taryfy składkowe. Z drugiej strony negatywnie odbierane są nadmierne uproszczenia, prowadzące do utraty zależności między poziomem ryzyka a poziomem składki
- W przypadku powszechnych ubezpieczeń katastroficznych suma ubezpieczenia jest zwykle stosunkowo niska, stosowany jest też udział własny. Celem takich rozwiązań jest zapewnienie podstawowej ochrony za przystępną cenę, a także pozostawienie przestrzeni rynkowej dla ubezpieczeń uzupełniających
- Kluczowym elementem powszechnego systemu ubezpieczeń katastroficznych jest ogólnonarodowy fundusz katastroficzny lub państwowy reasekurator. W obu przypadkach kapitały pochodzą ze składek zakładów ubezpieczeniowych. Sposobem na zapewnienie wypłat świadczeń dla wszystkich poszkodowanych jest zastosowanie gwarancji skarbu państwa dla strat przekraczających środki funduszu lub reasekuratora (Francja) albo też wprowadzenie zasady proporcjonalnego zmniejszenia wartości świadczeń w przypadku wyczerpania zasobów funduszu (Szwajcaria, Austria)
- Do zrównoważenia systemu ubezpieczeń katastroficznych w skali kraju wykorzystywane są mapy ryzyk katastroficznych, które pozwalają na określenie wartości ryzyka skumulowanego w całym systemie. Mapy takie obejmują przede wszystkim ryzyko powodzi, rzadziej innych ryzyk (huragan, trzęsienie ziemi). Dodatkowo pozwalają one na ocenę indywidualnych ryzyk w procesie underwritingu ubezpieczeniowego oraz kierunkują inwestycje i działania prewencyjne
- Integralną częścią systemów powszechnych ubezpieczeń katastroficznych są działania związane z ograniczaniem ryzyka ubezpieczeniowego. Obejmują one zwykle zachęty do planowania przestrzennego uwzględniającego ryzyka katastroficzne oraz sankcje za brak praktycznego egzekwowania tych planów. Zachęty i sankcje mogą dotyczyć jednostek samorządowych i administracyjnych, lecz także poszczególnych obywateli (Francja).

Jak wynika z powyższego zestawienia, w Europie występują rozmaite rozwiązania w zakresie sposobów finansowania skutków katastrof naturalnych. Przedstawiona analiza może być punktem wyjścia przy projektowaniu rozwiązań systemowych w zakresie funkcjonowania ubezpieczeń katastroficznych w Polsce. Nie oznacza to oczywiście tego, iż Polska powinna implementować w pełni jeden z opisanych systemów, gdyż nie pozwala na to specyfika polskiego rynku ubezpieczeń i sytuacja w zakresie występowania katastrof naturalnych. Jednakże niektóre doświadczenia i sprawdzone już mechanizmy mogą być pomocne przy planowaniu dalszych działań w Polsce.

## Bibliografia

*Przegląd systemów ubezpieczenia ryzyk katastroficznych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Raport KPMG, listopad 2008.

Ustawa z dnia 13 lipca 1982 r. CAT NAT, Francja.

Artykuł L. 125–1 francuskiego kodeksu ubezpieczeń.

Projekt ustawy o reformie systemu rekompensat w przypadku klęsk żywiołowych we Francji, <http://www.ffsa.fr/> z 2012 r.

## Overview of catastrophe risk insurance systems in selected countries of the European Union

*The article presents rules according to which catastrophe insurance operates in selected European countries: France, UK, Germany, Switzerland and Romania. The choice of the countries for presentation was not accidental. On one hand, countries with long insurance traditions have been presented (France, UK), on the other hand the author has attempted to analyse those countries in which the risk of catastrophe losses is not uncommon (France, Switzerland, Romania).*

*During the analysis of the individual solutions it turned out that catastrophe insurance operates in close connection with the public finance system, and even if such insurance has not been introduced directly as compulsory insurance, then the economic practice and the way in which households operate as part of the network of civil law relations force real property owners to conclude insurance contracts of this type. Instruments which support operation of the insurance system include mechanisms which reduce the catastrophe risk level: flood and landslide maps, etc. They are taken into account in the process of spatial development at the local level and risk assessment by insurers.*

**PIOTR KONDRATOWICZ** – starszy menedżer w Dziale Doradztwa Gospodarczego KPMG.





CHARLES LEVI

## Ubezpieczenie klęsk żywiołowych. Francuskie rozwiązanie systemowe CatNat

*Francuski rynek ubezpieczeń należy do najstarszych i najbardziej dojrzałych w Europie. Charakteryzuje się nie tylko wysokim poziomem świadomości ubezpieczeniowej obywateli, ale również dojrzałymi i sprawdzonymi rozwiązaniami koncepcji funkcjonowania poszczególnych typów ubezpieczeń. Wśród nich na uwagę zasługuje system ubezpieczeń katastroficznych, który swoim zasięgiem obejmuje nie tylko regiony Francji europejskiej, ale również egzotyczne terytoria zamorskie o zróżnicowanych warunkach naturalnych, gdzie występują odmienne ryzyka katastroficzne. Dla tych wszystkich typów zdarzeń katastroficznych opracowano spójny system ubezpieczeń o nazwie CatNat, który funkcjonuje od 1982 r.*

*System ten obejmuje swoją ochroną szkody zarówno na budynkach, jak i pojazdach, które mają charakter „bepośredni”, to znaczy wynikają wyłącznie z działania czynnika naturalnego. Pokrycie ubezpieczeniowe obejmuje bezpośrednie koszty związane ze szkodami materialnymi, między innymi utratę zysku brutto oraz dodatkowe koszty operacyjne poniesione przez przedsiębiorstwa. Podstawą do uruchomienia systemu wypłat z ubezpieczeń katastroficznych jest ogłoszenie stanu klęski żywiołowej. Lista ryzyk, na których skutek mogą powstać powyższe szkody, obejmuje: powódź, lawinę błotną, trzęsienie ziemi, ruchy masy śniegowej lub lodowej, osunięcie się ziemi (włącznie z osiadaniem z powodu suszy, tzn. subsidence) oraz tsunami. Szczegółowe rozwiązania systemu stymulują wzrost działań prewencyjnych w regionach zagrożonych katastrofami naturalnymi. Dodatkowo wprowadzono cały system fransyzyz, które wymuszają zachowania zmierzające do minimalizacji strat wśród ubezpieczonych.*

*Wieloletnie obserwacje i doświadczenia wymuszają ciągłe modyfikacje systemu, aby poprawić jego skuteczność oraz zapewnić wypłacalność odszkodowań przy rosnącej wartości szkód katastroficznych.*

### Wprowadzenie

Oryginalność francuskiego systemu ubezpieczeń klęsk żywiołowych polega na połączeniu czterech programów komplementarnych, które stanowią zabezpieczenie wszystkich rodzajów szkód powstałych jako rezultat wystąpienia klęsk żywiołowych. W skład tych programów wchodzi:

1. Zdarzenia ubezpieczalne w ramach tradycyjnych umów ubezpieczeniowych (huragan, gradobicie, złogi śniegu na dachach, przymrozki)
  2. Państwowy Fundusz Gwarancyjny na wypadek Klęsk Żywiolowych Rolniczych (Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles) założony na mocy ustawy z 10 lipca 1964 r., który obejmuje szkody nieubezpieczone poniesione przez gospodarstwa rolne, dotyczące utraconych zbiorów i pogłowa zwierząt
  3. Fundusz Zapobiegania Poważnym Zagrożeniom (Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs) założony na mocy ustawy z dnia 2 lutego 1995 r., który umożliwia wypłatę odszkodowań dla osób, które państwo wyłącza z terenów na skutek wystąpienia osuwiska, lawiny lub zalania
  4. System CatNat, obejmujący inne szkody wynikające z klęsk żywiołowych ustanowiony ustawą z dnia 13 lipca 1982 r.
- Dla każdego z tych programów został opracowany skuteczny system zapobiegania zagrożeniom.

## 1. Geneza ustawy z dnia 13 lipca 1982 r., powołującej system CatNat

Przed wejściem w życie ustawy katastrofy naturalne typu: powódzie, trzęsienia ziemi, tsunami, wybuchy wulkanów itp. tradycyjnie były wyłączone z umów ubezpieczenia. Ten brak ochrony ubezpieczeniowej miał trzy główne przyczyny:

- Brak wiarygodnych danych statystycznych dotyczących występowania tych zjawisk
- Znaczące ryzyko kumulacji (pojedyncze zdarzenie może dotyczyć dużej liczby ubezpieczonych)
- Ryzyko selekcji negatywnej (ubezpieczają się tylko osoby narażone na ten typ zdarzeń, stąd stawki taryfowe w strefach zagrożonych mogą być bardzo wysokie).

Pod koniec 1981 r. w dolinach Saony i Rodanu, w południowo-zachodniej Francji, wystąpiły poważne powódzie. Fundusz publiczny, z którego dotychczas pochodziły środki na pokrycie szkód w mieniu publicznym, został przekształcony w fundusz mieszany, obejmujący zarówno stronę publiczną, jak i prywatną. Ten ostatni projekt stał się podstawą do uchwalenia ustawy z dnia 13 lipca 1982 roku.

Rozwiązanie francuskie w zakresie zarządzania ryzykiem katastroficznym opiera się na dwóch filarach dotyczących:

- Odpowiedzialności poprzez różne akcje prewencyjne i edukacyjne
- Solidarności, która jest podstawą odszkodowania.

## 2. Prewencja i edukacja

Plan zapobiegania zagrożeniom naturalnym (Plan de Prévention des Risques: PPR) jest podstawowym narzędziem zapobiegania zagrożeniom.

Plan ten uwzględnia wszystkie zagrożenia naturalne i wyznacza trzy rodzaje obszarów:

- obszar czerwony, gdzie nie wolno budować,
- obszar niebieski, gdzie budowy są dozwolone po uzyskaniu zgody władz,
- obszar biały, gdzie wolno budować.

Również ubezpieczyciele odgrywają ważną rolę w zapobieganiu zagrożeniom naturalnym. W 2000 roku założyli stowarzyszenie MRN (Mission des Risques Naturels) prowadzące bazę danych i badania na temat żywiołów ([www.mrn-gpsa.org](http://www.mrn-gpsa.org)). Stowarzyszenie to ma na celu propagowanie lepszego zrozumienia zagrożeń naturalnych i podniesienia świadomości na temat znaczenia zapobiegania tym zagrożeniom. MRN oferuje analizy zagadnień związanych z zagrożeniami naturalnymi i ich zapobieganiem.

### 3. Ubezpieczenie

Zgodnie z ustawowymi zapisami z 1982 r., aby doszło do wypłaty odszkodowania za szkody katastroficzne, muszą być spełnione dwa warunki.

1. Administracja państwowa powinna ogłosić stan klęski żywiołowej
2. Majątek uszkodzony powinien być objęty umową ubezpieczenia od ognia i innych zdarzeń losowych.

Ubezpieczeniem objęte są zarówno nieruchomości, jak i pojazdy. Ubezpieczenie nie jest obowiązkowe, ale obowiązkowy jest dodatek do każdej polisy ubezpieczeniowej majątkowej dla dóbr sytuowanych w części europejskiej Francji i w (prawie) wszystkich terytoriach zamorskich.

Mechanizm funkcjonowania polisy jest podobny do tradycyjnej ochrony ubezpieczeniowej, tzn. ubezpieczyciel zawiera umowę, inkasuje składkę, likwiduje szkodę i wypłaca odszkodowanie. Jednakże cztery istotne zasady, na których oparte jest to ubezpieczenie, znajdują się poza zakresem regulacji opracowanych przez ubezpieczyciela. Są to: definicja ryzyk, deklaracja klęski żywiołowej, stawki ubezpieczeniowe i franszyza.

Ustawa przewiduje, że przez klęskę żywiołową rozumie się „zjawiska nieobjęte ubezpieczeniem, bezpośrednie szkody materialne, których determinującą przyczyną było nadzwyczajne natężenie czynnika naturalnego”. Lista ryzyk, na których skutek mogą powstać powyższe szkody, nie wyczerpuje wszystkich ryzyk, lecz obejmuje: powódź, lawinę błotną, trzęsienie ziemi, ruchy masy śniegowej lub lodowej, osunięcie się ziemi (włącznie z osiadaniem z powodu suszy, tzn. subsidence) oraz tsunami.

Powstałe szkody, które podlegają ochronie, muszą być „bezpośrednie”, to znaczy wynikające wyłącznie z działania czynnika naturalnego. Pokrycie ubezpieczeniowe obejmuje bezpośrednie koszty związane ze szkodami materialnymi, między innymi utratę zysku brutto oraz dodatkowe koszty operacyjne poniesione przez przedsiębiorstwo.

Franszyzy są też ustalane przez państwo i, po kilku zmianach, od 1 stycznia 2002 r., przedstawiają się w następujący sposób:

- Dla majątku do użytku indywidualnego franszyza wynosi 380 euro
- Dla majątku do użytku profesjonalnego franszyza wynosi 10 proc. wartości szkody (minimum 1 140 euro)
- W przypadku ubezpieczenia typu Business Interruption franszyza wynosi równowartość trzech dni roboczych (minimum 1 140 euro)
- W przypadku szkody związanej z osiadaniem (subsidence) franszyza jest pomnożona przez cztery dla ubezpieczeń majątku do użytku indywidualnego, tj. 1 520 euro; dla majątku do użytku profesjonalnego franszyza ta została ustalona na poziomie 3 050 euro.

Ponadto od 1 stycznia 2001 roku w celu wspierania realizacji działań prewencyjnych kalkulacja wysokości franszyzy uległa modyfikacjom. Zróżnicowanie wysokości franszyzy jest stosowane w miejscowościach, które nie mają jeszcze planu zapobiegania zagrożeniom (PPR). W szczególności brana jest pod uwagę liczba zgłoszeń szkód pochodzących z danej miejscowości, związanych z daną klęską żywiołową w ciągu ostatnich pięciu lat. Mnożnik franszyzy zależny jest od liczby tych zgłoszeń i przedstawia się następująco:

- od 1 do 2 zgłoszeń: podstawowa franszyza,
- 3 zgłoszenia: franszyza podwojona,
- 4 zgłoszenia: franszyza potrójona,
- 5 zgłoszeń i więcej: franszyza pomnożona przez 4.

Stawki za ubezpieczenie są ustalone przepisami rozporządzenia administracji państwowej. Składka za ochronę ubezpieczeniową w przypadku ryzyk katastroficznych jest doliczana do podstawowej składki za ubezpieczenie wg następującej taryfy:

- Dla ubezpieczeń majątkowych dodatek ten wynosi 12 proc. składki podstawowej dotyczącej ubezpieczeń mieszkań, nieruchomości itp. (5,5 proc. w latach 1982–1983, a następnie 9 proc. do roku 1989)
- Dla ubezpieczenia pojazdów: dodatek wynosi 6 proc. składki podstawowej dotyczącej ryzyka ognia i kradzieży albo 0,5 proc. składki przy ubezpieczeniu autocasco (odpowiednio 9 proc. albo 0,8 proc. do 1985 roku).

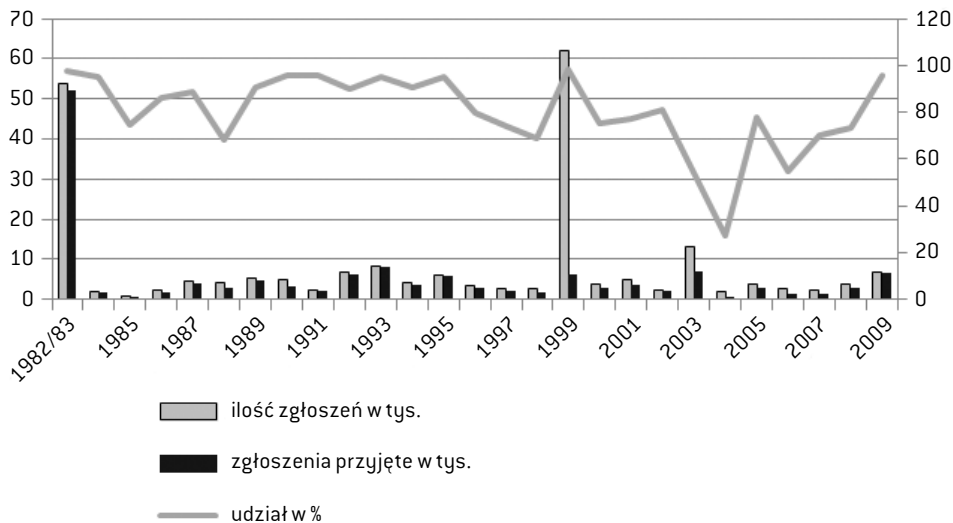
W sprawach związanych z funkcjonowaniem ubezpieczeń w zakresie skutków klęsk żywiołowych poszczególne podmioty mogą się zwracać do Bureau Central de Tarification (BCT, Centralne Biuro ds. Taryfikacji). BCT to instytucja, która jest regulatorem dla kilku ubezpieczeń obowiązkowych. Ubezpieczony może odwołać się w przypadku odmowy przez zakład ubezpieczeń zawarcia umowy ubezpieczenia. Do BCT może także odwołać się ubezpieczyciel w przypadku nierespektowania wniosków z PPR oraz prefekt (odpowiednik wojewody) lub prezes Caisse Centrale de Reassurance (CCR – Państwowy Zakład Reasekuracyjny) w przypadku nieuzasadnionych praktyk stosowanych przez zakłady ubezpieczeń wobec swoich klientów lub w przypadku wykrycia braku staranności działań, mających na celu ograniczenie narażenia danego obiektu na ryzyko.

## 4. Odszkodowania

Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi we francuskim prawie, z wnioskiem o uznanie stanu klęski żywiołowej występuje burmistrz danego rejonu i przedkłada go prefektowi. Następnie zbiera się komisja, która wydaje opinię na temat stanu klęski żywiołowej (lub jej braku) w rozumieniu ustawy. Komisja ta składa się z przedstawicieli następujących ministerstw: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Gospodarki (reprezentującego Skarb Państwa), Ministerstwa Budżetu i Ministerstwa Ekologii, Energii i Zrównoważonego Rozwoju. CCR zapewnia obsługę sekretariatu Komisji. Jeśli opinia Komisji jest pozytywna, stanowisko to zostaje potwierdzone przez publikację międzyresortowego dekretu w dzienniku ustaw.

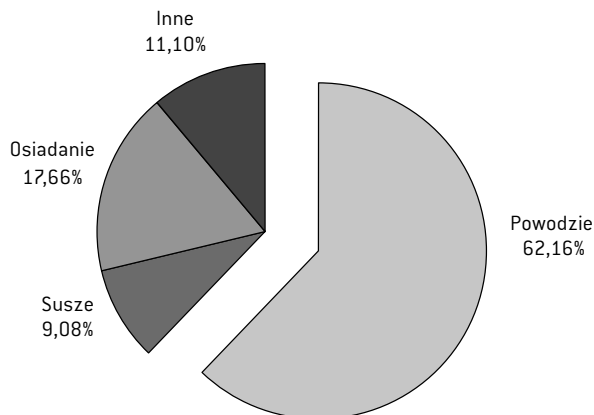
Na wykresach (rysunek 1 i 2) zaprezentowano efekty funkcjonowania Komisji od początku systemu CatNat we Francji. Pierwszy z nich przedstawia zależność między liczbą zgłoszeń (lewa oś w tysiącach) i wskaźnikiem przyjętych zgłoszeń w stosunku do liczby zgłoszeń ogółem (prawa oś w proc.). Rysunek 2 przedstawia podział zgłoszeń według rodzaju klęski.

Rysunek 1. Liczba zgłoszonych miejscowości w latach 1982–2009 a odsetek przyjętych zgłoszeń



Źródło: CCR les catastrophes naturelles en France, Mai 2010.

Rysunek 2. Struktura przyjętych zgłoszeń według rodzaju klęski (okres 1982–2009)



Źródło: CCR les catastrophes naturelles en France, Mai 2010.

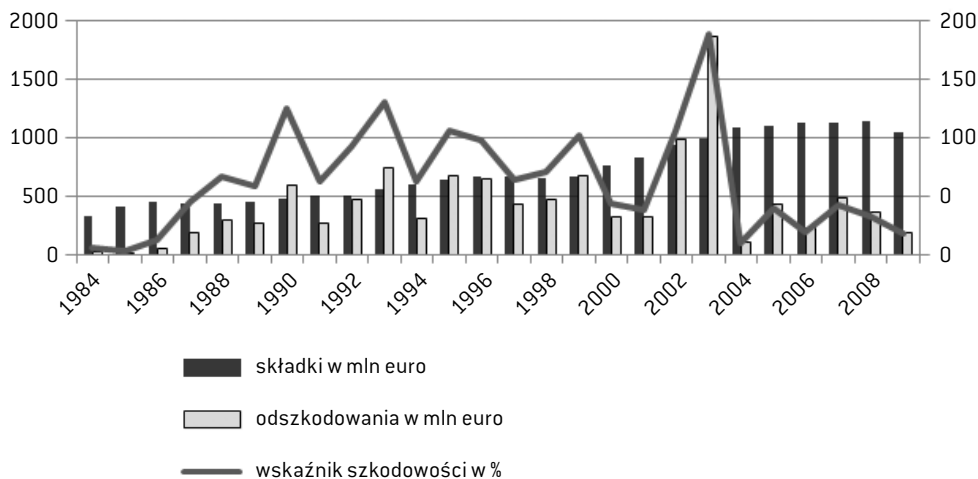
## 5. Wyniki szkodowości

Na pierwszym rysunku przedstawiono wyniki szkodowości systemu CatNat w okresie od 1984 roku do 2009 roku. Wygląda na to, że system ten jest dość zrównoważony. Ale nie wolno zapominać, że równowaga ta jest podatna na występowanie poważnych zdarzeń. Na przykład szacowany koszt bezpośrednich szkód z powodu dużej powodzi w Paryżu i okolicach wyniósłby około 11 miliardów euro. Trzęsienie ziemi na Lazurowym Wybrzeżu w okolicach Nicei kosztowałoby 15 miliardów euro.

Gwałtowny wzrost roszczeń osłabił w ostatnich latach równowagę i kondycję finansową tego systemu. Sytuacja ta wynikała z ciągłego wzrostu wartości przeciętnej szkody spowodowanej przez

osiadanie gruntu z powodu suszy obserwowanej od 1989 roku oraz częstotliwości występowania powodzi. W 2003 roku zdarzyła się wyjątkowa susza, a także powódź na dużą skalę na południu Francji. Wskaźnik szkodowości w tym roku osiągnął rekordowy poziom 189 proc.

Rysunek 3. Wartość składek i szkód w systemie CatNat w latach 1984–2009, bez autocasco



Źródło: CCR les catastrophes naturelles en France, Mai 2010.

Tabela 1. Najważniejsze wydarzenia katastroficzne we Francji i wartość wyrządzonych przez nie szkód

Okres	Rodzaj zdarzenia	Wartość szkód w mln euro
1989–2009	Osiadanie z powodu suszy	2900
1995	Powódź	320
1996	Trzęsienie ziemi (Anncy)	60
1999	Powódź	300
1999	Huragany Lothar i Martin*	165
2001	Powódź	100
2002	Powódź	665
2003	Powódź	740
2003	Osiadanie z powodu suszy	1000
2004	Trzęsienie ziemi (Gwadelupa)	60
2007	Huragan Dean (Gwadelupa)	200
2007	Trzęsienie ziemi (Martynika)	50
2008	Powódź	150

\* dotyczy tylko części szkód wyrządzonych przez wodę

Źródło: CCR les catastrophes naturelles en France, Mai 2010.

## 6. Reasekuracja

Caisse Centrale de Reassurance (CCR), czyli Państwowy Zakład Reasekuracyjny został założony w 1946 roku. Oferuje on reasekurację ryzyka CatNat. Mimo braku obowiązku skorzystania z tego programu reasekuracji i szerokiej dostępności oferty od reasekuratorów prywatnych – prawie każdy zakład ubezpieczeń we Francji jest reasekurowany przez CCR w zakresie ryzyka CatNat.

Od 1982 roku podstawowa struktura programu reasekuracyjnego proponowanego przez CCR jest zasadniczo niezmieniona. Opiera się na dwóch rodzajach reasekuracji: umowie kwotowej (*quota share*) i umowie typu Stop Loss.

W umowie kwotowej ubezpieczyciel ceduje część składki (najczęściej 50 proc.) i CCR wypłaca ten sam udział w szkodach. Udział własny ubezpieczyciela jest pokryty w ramach drugiej umowy (Stop Loss). Zachówek ubezpieczyciela wynosi między 120 a 300 proc. przypisu składki na udziale własnym. Wysokość zachowku zależy od awersji do ryzyka ubezpieczyciela i ceny Stop Lossu. W ramach umowy Stop Loss, CCR wypłaca szkody po przekroczeniu zachowku (mechanizm identyczny do franszyzy redukcyjnej w ubezpieczeniach).

Gwarancja CCR w stosunku do oferty reasekuratorów prywatnych ma ten plus, że nie jest limitowana (Stop Loss jest nieograniczony) i opiera się na gwarancji Skarbu Państwa.

## Podsumowanie

Funkcjonujący we Francji system ubezpieczeń katastroficznych, mimo długiego istnienia i kilku przeobrażeń, jakim był poddawany w ciągu ostatnich trzech dekad, nadal może być udoskonalany. Francuska administracja państwowa pracuje nad projektem reformy systemu CatNat. Głównym celem planowanych zmian jest zwiększenie przejrzystości systemu, skrócenie czasu oczekiwania na wypłatę oraz wzmocnienie polityki zapobiegania zagrożeniom.

Francuski system ubezpieczeń klęsk żywiołowych zapewnia zasadę równości wobec żywiołów, która jest zapisana we wstępie Konstytucji Francuskiej. System ten może stać się modelowym przykładem rozwiązań dla całej Unii Europejskiej, w tym również dla Polski, która przymierza się do wprowadzenia rozwiązań o podobnym charakterze. Rozwiązania francuskie stanowią integralną część rozbudowanego systemu legislacyjnego we Francji. Jest on elastycznie połączony z wieloma innymi regulacjami prawnymi, jak na przykład z przepisami w zakresie zarządzania i gospodarowania nieruchomościami. Dzięki temu wymusza na właścicielach zachowania prewencyjne przy zaangażowaniu niewielkich środków finansowych.

## Bibliografia

*CCR les catastrophes naturelles en France*, Mai 2010.

*Catastrophes naturelles Prévention et Assurance*, Mission Risques Naturels, [www.mrn-gpsa.org](http://www.mrn-gpsa.org), 2010.

*L'assurance des catastrophes naturelles*, FFSA, [www.ffsa.fr](http://www.ffsa.fr), 2010.

## Insurance of natural disasters. French CatNat systemic solution

*The French insurance market is one of the oldest and most mature ones in Europe. What is characteristic for it is not only a high level of citizens' insurance awareness, but also mature and well-tested solutions for the operation of individual types of insurance. A solution which deserves attention is a system of natural catastrophe insurance, whose scope covers not only France's European regions but also exotic off-shore territories with varied natural condition and different catastrophe risks. A coherent insurance system called CatNat has been created for all types of natural catastrophe events and has been operational since 1982.*

*The system's protection covers both damage to buildings and vehicles which is "direct" i.e. is caused only by the natural factor. The insurance cover includes all costs connected with damage to property, among other things, loss of gross profits and additional operational costs incurred by enterprises. The system of payments under the natural catastrophe insurance can be initiated if the natural disaster is announced. The list of risks as a result of which the above-mentioned losses may arise include: flood, mudslide, earthquake, movement of snow or ice mass, landslide (including subsidence) and tsunamis. System's detailed solutions stimulate growth of preventive actions in the regions exposed to natural disasters. In addition, a whole franchise system has been introduced which forces insured persons to behave in a manner which minimises losses.*

*Observations and experience gained over the years require constant modifications to the system in order to improve its effectiveness and ensure compensation payment in the context of growing value of catastrophe losses.*

**CHARLES LEVI** – aktuariusz, sekretarz Polskiego Stowarzyszenia Aktuariuszy; członek rady nadzorczej Polish Re i przedstawiciel francuskiej firmy aktuarialnej Actuaris na Europą Środkową i Wschodnią. Jest Francuzem mieszkającym na stałe w Warszawie.



DOROTA MAŚNIAK  
MAGDALENA ADAMOWICZ  
PAWEŁ SUKIENNIK

## Koncepcja regionalnej polisy powodziowej

*Autorzy opracowania przedstawili zasady tworzenia i funkcjonowania kompleksowego ubezpieczenia majątku publicznego na przykładzie PolisaCity dla miasta Gdańska. Genezą niniejszej koncepcji jest optymalizacja kosztów ubezpieczenia przy zachowaniu możliwie szerokiej ochrony ubezpieczeniowej. Realizacja tak kompleksowego programu możliwa jest m.in. dzięki zawarciu porozumienia koasekuracyjnego, na podstawie którego ubezpieczyciele wspólnie (reprezentowani przez koasekuratora-lidera) przystąpili do przetargu na ubezpieczenie w trybie zamówień publicznych. Rolę zarządcy i negocjatora z ubezpieczycielami pełni w takim przedsięwzięciu konsorcjum brokerów ubezpieczeniowych. Wzorem rozwiązań stworzonych dla koncepcji PolisaCity dla Gdańska możliwe jest opracowanie programów ubezpieczeniowych dla innych regionów Polski, jak np. dorzecza Odry. Innym rozwiązaniem ubezpieczenia regionu może być przystąpienie gmin do istniejącego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i zawiązanie związku wzajemności członkowskiej przez zainteresowane jednostki administracyjne. Niezależnie od przyjętej ścieżki postępowania, działania te można rozszerzyć również o przystąpienie do ubezpieczenia właścicieli prywatnych majątków, dzięki czemu zoptymalizowana zostanie składka ubezpieczeniowa. Państwo ze swojej strony może znacząco zachęcić prywatnych właścicieli do udziału w programie poprzez zastosowanie systemu dopłat do składek.*

### Wprowadzenie

Na fali ogólnopolskiej dyskusji, dotyczącej tworzenia skutecznych systemów zapobiegania i likwidacji szkód powodziowych, warto bliżej przyjrzeć się nowatorskiej koncepcji obejmującej m.in. kompleksowe ubezpieczenie mienia, jaka została opracowana dla Gdańska. Celem niniejszego artykułu jest poznanie tej koncepcji oraz przedstawienie możliwości implementacji zastosowanej metody do szerszych programów ubezpieczeniowych, np. w skali regionu.

## Gdańsk CityPolisa

Gmina miasta Gdańsk, jako pierwsza w Polsce, wdrożyła program realizujący koncepcję kompleksowej ochrony ubezpieczeniowej interesów majątkowych gminy. Głównym celem tzw. CityPolisy jest integracja polityki ubezpieczeniowej. Zakres przedmiotowy obejmuje mienie i inne składniki majątkowe oraz odpowiedzialność cywilną. Ochrona dotyczy wszystkich interesów majątkowych gminy, w tym gminnych jednostek budżetowych (np. urzędu miasta, jednostek oświaty, jednostek sportu i kultury), samorządowych zakładów budżetowych (w tym muzeów, teatrów) oraz pozostających poza sektorem finansów publicznych spółek, których udziałowcem lub akcjonariuszem jest gmina.

Opracowanie programu ubezpieczeniowego powierzone zostało konsorcjum brokerów ubezpieczeniowych. Zadaniem konsorcjum była weryfikacja wartości mienia oraz identyfikacja i eliminacja zaobserwowanych luk i niegospodarności, wynikających przede wszystkim z braku koordynacji i rozproszenia działań związanych z korzystaniem z ochrony ubezpieczeniowej. Wcześniej gminne jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe samodzielnie aranżowały ochronę dla majątku pozostającego w ich posiadaniu. Efektem wdrożenia programu jest zwiększenie konkurencyjności miasta w postępowaniach przetargowych. Dzięki objęciu jednym programem ubezpieczeniowym wszystkich jednostek możliwe było uzyskanie wyższych sum ubezpieczenia dla określonych kategorii majątku (np. wspólny limit dla budowli).

W ramach tworzenia i przystępowania do CityPolisy scentralizowaniu podlega zawieranie umów ubezpieczenia i opłacanie składek. Podmioty nowo powstałe lub przekształcone w trakcie obowiązywania umów ubezpieczenia zostają włączone do ochrony ubezpieczeniowej z chwilą przedstawienia stosowanych zgłoszeń aktualizacyjnych ubezpieczycielowi.<sup>1</sup> Aplikacja internetowa CityPolisa.pl umożliwia wszystkim beneficjentom programu obsługę zarówno w zakresie zgłoszenia majątku do ubezpieczenia, zapoznania się z ogólnymi warunkami ubezpieczenia, jak i zgłoszenia szkody. Władze miasta mają dostęp do kompletnych informacji o ubezpieczonym majątku i szkodowości podległych im jednostek.

## Założenia i warunki realizacji projektu polisy regionalnej

Zarządzanie ryzykiem powodzi wymaga znalezienia rozwiązań doprowadzających do objęcia ochroną zarówno mienia publicznego, jak i prywatnego znajdującego się na obszarach szczególnie zagrożonych. Taki cel możliwy jest do realizacji w drodze systemowych rozwiązań, zakładających powszechność ochrony ubezpieczeniowej, którą zapewnić może wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia lub narzucenie przepisami tzw. mechanizmów dyscyplinujących posiadaczy mienia.

Prawdopodobnie nieunikniony proces budowy racjonalnego systemu ubezpieczeń katastroficznych w Polsce to perspektywa długoterminowa. Jej realizację wspierać powinny rozwiązania oddolne, obejmujące obszar konkretnych regionów.

Zakres ochrony ubezpieczeniowej mienia publicznego i znajdującego się w gestii jednostek sektora publicznego jest szerszy niż zakres ochrony mienia pozostającego w gestii podmiotów prywatnych, co świadczy o wyższym stopniu zarządzania ryzykiem powodzi w sektorze publicz-

---

1. K. Gębska, *Gdańsk był pierwszy*, „Wspólnota” nr 48, 26 listopada 2011.

nym. Taką sytuację wzmacniać mogą rozwiązania wdrażane w ostatnim czasie w związku z dostosowywaniem polskich przepisów do norm wynikających z unijnej dyrektywy powodziowej<sup>2</sup>.

Znowelizowane Prawo wodne nakłada na Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej obowiązek opracowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym, obejmujących wstępne oceny ryzyka powodziowego, opracowanie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego oraz opracowanie mapy terenów dorzeczy, na których są zaznaczone obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi wraz z opisem wniosków z analizy tych map (art. 88 g ustawy Prawo wodne<sup>3</sup>). Owe plany stanowią podstawę dla uporządkowania przez gminy planów zagospodarowania przestrzennego, uwzględniających zagrożenia powodziowe i osuwiskowe.

W myśl przepisów Prawa wodnego granice obszarów przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz na mapach ryzyka powodziowego uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planach zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (art. 88 f ust. 5 Pw). Wprowadzone nowelizacją z dnia 5 stycznia 2011 r., przywołane wyżej przepisy Prawa wodnego stanowią mogą narzędzie umożliwiające skuteczną ocenę ryzyka ubezpieczeniowego.

Z uwagi na brak kompleksowych rozwiązań dotyczących ochrony ubezpieczeniowej w obrębie regionów, a nawet gmin, część mienia publicznego pozostaje bez ochrony, część natomiast jest niedoubezpieczona. Wynika to z faktu zawierania wielu umów ubezpieczenia dotyczących poszczególnych składników mienia na podstawie różnych warunków opracowanych przez poszczególnych ubezpieczycieli. Z drugiej strony obejmowanie ochroną tego samego majątku na podstawie kilku umów stanowi przyczynę wielokrotnego ubezpieczenia i wiąże się ze zbędnym wzrostem kosztów ochrony. Każdy z organów administracji rządowej i samorządowej ma swoją własną gestię ubezpieczeniową. Ponadto za najistotniejszą przyczynę niedoubezpieczenia uznać można przyjmowanie za podstawę ustalania wysokości sumy ubezpieczenia wartości księgowej, a nie odtworzeniowej.

Koordynację w zakresie korzystania z ochrony ubezpieczeniowej utrudnia wciąż niska świadomość ubezpieczeniowa oraz brak standardów w działaniach organów administracji publicznej. Nowe rozwiązania prawne, dotyczące zarządzania ryzykiem powodziowym, napawają nadzieją w tym względzie i roszą lepszą współpracę władz samorządowych z administracją rządową na terenach zalewowych – współpracę opartą na wspólnej polityce przeciwpowodziowej. Do instytucji tych należy umiejętne wykorzystywanie narzędzi, w postaci dozwolonej pomocy publicznej w zakresie prewencji i zwalczania skutków powodzi<sup>4</sup>, uzupełniającej ochronę ubezpieczeniową (lub odwrotnie).

## Zakres przedmiotowy i podmiotowy

Proponowany program ubezpieczeniowy zakłada objęcie ochroną mienia znajdującego na obszarze określonym jako dorzecze Odry. Celem ostatecznym jest ubezpieczenie mienia (infrastruktury)

2. Dyrektywa 2007/60 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz. U. L 288 z dnia 6 listopada 2007 roku.
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229).
4. Pomoc publiczna jest, co do zasady, zakazana państwu członkowskim Unii Europejskiej na podstawie art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Od tej zasady podane są wyłączenia, między innymi na podstawie ust. 2 pkt b powołanego artykułu dozwolona jest pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi.

zlokalizowanego na wskazanym obszarze od wszystkich ryzyk (tzw. *all risk*), z włączeniem ryzyka powodzi i huraganu. Cel projektu uzasadnia alternatywne przyjęcie wariantu ubezpieczenia mienia od ryzyk nazwanych (ogień, piorun, upadek statku powietrznego) z rozszerzeniem na ryzyka żywiołów, z włączeniem powodzi. Z uwagi na interes ubezpieczycieli, wiążący się z koniecznością różnicowania ryzyka, koncepcja nie zakłada ubezpieczenia mienia jedynie od ryzyka powodzi.

Przedmiot ubezpieczenia stanowić miałyby mienie własne lub obce posiadane, użytkowane, administrowane lub zarządzane na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego m.in.: własność, najem, dzierżawa, leasing, użyczenie, w tym na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 pkt. 9b1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>, a także mienie stanowiące własność gmin należących do Związku Gmin Nadodrzańskich lub Związku Miast „Mały Trójkąt – Bogatynia – Hrádek nad Nisou – Zittau”, czyli gmin leżących przy granicy Niemiec, Polski i Czech oraz w centrum Euroregionu Nysy.

Tym samym ubezpieczającym mogłyby być alternatywnie wymienione powyżej związki. Natomiast z uwagi na wielkość ryzyka po stronie ubezpieczyciela wskazane byłoby zawarcie porozumienia koasekuracyjnego, dzięki któremu ubezpieczyciele wspólnie (reprezentowani przez koasekuratora-lidera) przystąpiłoby do przetargu w trybie zamówień publicznych. Rolę zarządcy i negocjatora z ubezpieczycielami pełnić mogłoby konsorcjum brokerów ubezpieczeniowych – wzorowane na rozwiązaniach skutecznie realizowanych w ramach programu ubezpieczeniowego CityPolicy dla Gdańska. Jest to rozwiązanie wykorzystujące do stworzenia wymaganej ochrony zewnętrznych komercyjnych ubezpieczycieli.

Inne rozwiązanie zakłada przystąpienie gmin do istniejącego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i zawiązanie związku wzajemności członkowskiej przez zainteresowane gminy. Waga takiego rozwiązania wiąże się z wynikającym z treści art. 38 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej wyłączeniem stosowania przepisów prawa zamówień publicznych<sup>6</sup> do umów ubezpieczenia zawieranych z towarzystwami ubezpieczeń wzajemnych. W istotny sposób upraszcza ono procedurę udzielania ochrony ubezpieczeniowej i ewentualnego rozszerzania jej zakresu na mienie pozostające w gestii podmiotów prywatnych – umiejscowione na zagrożonym obszarze.

Związek wzajemności członkowskiej polega na połączeniu pewnej grupy ubezpieczających tworzących wspólnoty ryzyka. Charakter prawny związku wzajemności członkowskiej zależy od treści aktu wewnętrznego towarzystwa, albowiem ustawodawca pozostawia w tym względzie dużą swobodę (art. 42 ustawy o działalności ubezpieczeniowej). Związek taki można zatem rozumieć jako grupę członków towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (tu gmin), wyodrębnioną z ich własnej inicjatywy, z uwagi na jednolity charakter zawieranych umów ubezpieczenia czy też rodzaj przejmowanych ryzyk.

Podstawowym celem utworzenia związku wzajemności członkowskiej jest wzajemna ochrona ubezpieczeniowa jego członków, polegająca w szczególności na: gromadzeniu przez członków związku środków na wypłaty odszkodowań (na wypadek wystąpienia szkód objętych ubezpieczeniem), dbaniu o wzajemne interesy ubezpieczeniowe, m.in. przez negocjowanie z towarzystwem ubezpieczeń wzajemnych warunków umów ubezpieczenia i wysokości składek za ubezpieczenie

---

5. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

dla członków związku.<sup>7</sup> Celem jest również upowszechnianie wiedzy o ubezpieczeniach wzajemnych i promowanie tych ubezpieczeń zarówno wśród członków związku wzajemności członkowskiej, jak i poza nim.

Brak jakichkolwiek uregulowań dotyczących związków wzajemności członkowskiej w ustawie o działalności ubezpieczeniowej oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy, a także niewielkie doświadczenie rodzimych towarzystw w tym zakresie wpływa na atrakcyjność tego rozwiązania i możliwość jego akceptacji ze strony samych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.

Powołanie związku wzajemności członkowskiej musi być zaakceptowane przez odpowiednią liczbę członków. Konieczne jest przeanalizowanie i określenie zarówno minimalnej liczby członków, jak i minimalnego poziomu składki za ubezpieczenia, które mogą być zawierane w ramach związku, wyznaczenie maksymalnej wysokości pojedynczego ryzyka (tzw. PML – *Probable Maximum Loss*) oraz najwyższej do zaakceptowania sumy ubezpieczenia. Aby warunki powołania związku wzajemności członkowskiej zapewniały bezpieczny poziom rozłożenia ryzyka z tytułu umów ubezpieczenia, należy dokonać szczegółowej analizy dla prawidłowego ustalenia warunków funkcjonowania związku. Konieczne jest też uregulowanie zagadnień formalnoprawnych: po pierwsze, struktury organizacyjnej związku i sposobu reprezentowania związku; po drugie, zasad przyjmowania do związku nowych członków; po trzecie, zasad występowania ze związku członków; po czwarte, zasad zawierania przez związek umów ubezpieczenia i rozliczania ze składek z towarzystwem ubezpieczeń wzajemnych; po piąte, warunków rozwiązania i likwidacji związku.

Uregulowanie powyższych zagadnień jest powiązane również z kwestiami ekonomiczno-finansowymi. Działalność związku wzajemności członkowskiej jest współfinansowana przez towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych w ten sposób, że związek przeznacza na swoje potrzeby część zainkasowanych przez siebie składek z tytułu umów ubezpieczenia. Związek podlega stałej kontroli towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych z uwagi na konsekwencje finansowe, jakie mogą dla niego wynikać na skutek częściowej samodzielności finansowej związku. Wzajemne relacje, określające zasady finansowania, powinny określać w szczególności cel wydatkowania przez związek środków finansowych pozostawionych w jego dyspozycji oraz ustalenie limitów wydatków (niewymagających zatwierdzenia bądź uzgodnienia z towarzystwem) oraz sprecyzowanie zasad nabywania przez związek środków trwałych i wyposażenia, a także wyznaczenie granic kompetencji i samodzielności związku w zakresie likwidacji szkód i wypłaty odszkodowań.<sup>8</sup>

## Sposób ustalania sumy ubezpieczenia

Realność ochrony, uwidaczniająca się przy spełnieniu przez ubezpieczyciela zobowiązania do wypłaty odszkodowania, uzależniona jest od wariantu ubezpieczenia mienia, wynikającego z treści

7. B. Kocięcka, *Związki wzajemności członkowskiej*, [w:] T. Sangowski (red.), *Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w polskim systemie ubezpieczeń. Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001, s. 134–144; M. Janowicz-Lomott, *Funkcje związków wzajemności członkowskiej w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych*, WU 2008, nr 5–6, s. 35–44; tejsze, *Pojęcie, organizacja i działania związków wzajemności członkowskiej*, WU 2008, nr 1–2, s. 25–35 oraz M. Adamowicz, *Członkostwo w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych i związki wzajemności członkowskiej*, GSP 2005, t. XIV, s. 1029–1040.
8. M. Adamowicz, *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej*, [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, red. Z. Brodecki, M. Serwach, M. Glicz, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 233–238.

ustalonych warunków ubezpieczenia. Możliwe jest ubezpieczenie mienia przy sumie ubezpieczenia odpowiadającej wartości rzeczowej, wartości odtworzeniowej lub wartości księgowej.

Przy wartości rzeczowej ubezpieczyciele stosują, ustalony na podstawie oględzin bądź w oparciu o wiek nieruchomości, procentowy stopień zużycia. Sposób szacowania stopnia zużycia powinien być określony w treści warunków, a do jego określania ubezpieczyciele często wykorzystują tabele. Na ich podstawie określonemu wiekowi przedmiotu przypisuje się wyrażony w procentach stopień zużycia. Ów wariant nigdy nie prowadzi do pełnej rekompensaty szkód, wobec czego nie powinien mieć zastosowania do likwidacji szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi, gdzie oprócz podstawowej dla ubezpieczeń funkcji kompensacyjnej realizowana jest funkcja społeczna, jak również fiskalna poprzez odciążenie środków budżetowych.

Przy ustaleniu sumy ubezpieczenia w oparciu o wartość odtworzeniową brak jest wątpliwości co do ustalania wysokości należnego odszkodowania. Stanowi ono rzeczywisty realny koszt związany z doprowadzeniem rzeczy uszkodzonej do stanu sprzed szkody, bez stosowania potrącenia z tytułu stopnia zużycia. Przy rozpatrywaniu roszczeń ubezpieczyciele mogą się oprzeć na programach eksperckich (takich jak Sekocenbud czy Norma). Tu ważne jest opieranie wycen stawek za robocizogodzinę (rbg) oraz cen materiału i sprzętu na wartościach obowiązujących na lokalnym rynku usług budowlanych. W szczególnych sytuacjach, gdy na przykład występują rozbieżności w ocenie poszkodowanego i ubezpieczyciela, sam ubezpieczający zadbać musi o ustalenie właściwej wartości prac, żądając od ubezpieczyciela ponownego przeliczenia szkody.<sup>9</sup> Ów wariant stanowi winien podstawę wypłaty odszkodowania z tytułu uszkodzenia lub zniszczenia budynków na skutek powodzi.

Uwzględniając interes i bezpieczeństwo finansowe przejmującego ryzyko ubezpieczyciela przy ubezpieczeniu mienia innego niż budynki można wziąć pod uwagę wariant oparcia sumy ubezpieczenia na wartości księgowej brutto, stanowiącej wartość początkową mienia (cenę nabycia), przyjętą do ewidencji środków trwałych. Jest to rozwiązanie dopuszczalne, o ile wartości te odpowiadają kosztom odbudowy lub zakupu tego mienia w dniu szkody. Rozwiązanie to nie jest dobre przy ubezpieczeniu mienia zakupionego lub wybudowanego kilkanaście lub kilkadziesiąt lat wcześniej, czyli dotyczy to większości budynków zarządzanych przez gminy.

## Partnerstwo publiczno-prywatne

Finansowy ciężar wdrożenia proponowanego programu ubezpieczeniowego spada na budżety gmin – zarówno w przypadku przyjęcia koncepcji udzielenia ochrony przez koasekuratorów zorganizowanych w konsorcjum ubezpieczycieli, jak i w razie zawiązania przez gminy związku wzajemności członkowskiej w ramach towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Składka ubezpieczeniowa pochodziłaby ze środków publicznych.

Rozszerzenie programu na sektor prywatny wymagałoby wprowadzenia ze strony państwa odpowiednich zachęt finansowych. Narzucone przez prawodawcę unijnego rozwiązania prawne<sup>10</sup>, charakteryzujące ubezpieczenia upraw rolnych, stanowiąc mogą wzorzec rozłożenia ciężaru

---

9. C. Orłowski, *Praktyczne wskazówki związane z likwidacją szkód z ubezpieczeń domów i mieszkań*, „Monitor Ubezpieczeniowy”, pismo Rzecznika Ubezpieczonych nr 42, Warszawa 2010, s. 16.

10. Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.).

finansowego ochrony ubezpieczeniowej pomiędzy ubezpieczonych a państwo, którego celem jest upowszechnienie ochrony i ograniczenie pomocy publicznej w formie rekompensaty szkód powodziowych stanowiących istotny udział w wydatkach publicznych. Racjonalne ekonomicznie jest dofinansowanie ze środków budżetowych ubezpieczyciela na etapie podziału ryzyka ubezpieczeniowego (poprzez dopłaty do składek ubezpieczeniowych) lub na etapie likwidacji szkody (poprzez stosowne dotacje celowe) w zamian za wykorzystywanie rezerw celowych w budżecie państwa na bezpośrednią pomoc poszkodowanym – pomoc doraźną, często nieadekwatną (przeszacowywaną lub niedoszacowaną), nierozwiązującą problemu w sposób systemowy, a w istotnym stopniu obciążającą finanse publiczne.

We wspomnianych ubezpieczeniach upraw rolnych dopłaty do składek ubezpieczeniowych wypłacane są ze środków budżetu państwa przez dysponenta części budżetu (ministra właściwego do spraw rolnictwa). Podstawą i warunkiem koniecznym wypłaty dopłat jest umowa zawarta między danym ubezpieczycielem a ministrem właściwym do spraw rolnictwa. Dopłaty stanowią odpowiednią część należnej ubezpieczycielowi składki ubezpieczeniowej, której wypłacenia mają prawo żądać ubezpieczyciele (a nie ubezpieczający producenci rolni – art. 5 w zw. z art. 7 i art. 9 ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych).

W myśl przepisów ustawy dopłaty mogą wynosić od 40 do 50 proc. składki ubezpieczeniowej, przy czym ich wysokość na dany rok ustalana jest ostatecznie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, a ich wypłata we wskazanej wysokości uzależniona jest od utrzymania przez ubezpieczyciela stawki taryfowej na odpowiednim poziomie. Ustawodawca narzuca bowiem maksymalne stawki taryfowe odnoszone procentowo do sumy ubezpieczenia i uzależnione od rodzaju przedmiotu ubezpieczenia. Celem wprowadzenia maksymalnych limitów stawek jest ochrona ubezpieczających przed zbyt wysokimi składkami ubezpieczeniowymi. Pośrednio stanowią one również czynnik umożliwiający oszacowywanie wysokości dopłat wypłacanych ze środków budżetowych.<sup>11</sup> Partnerstwo publiczno-prywatne, zakładające interwencję państwa na rynku, wspomaga jego usystematyzowanie.

Dopłaty do składek mogą mieć charakter procentowy (jak w wyżej wskazanych ubezpieczeniach rolniczych) lub ryczałtowy. Zasady dofinansowania zależą od przyjętych założeń, mogą dotyczyć wszystkich umów ubezpieczenia lub jedynie zawieranych przez określone podmioty, np. osiągające dochody poniżej określonego pułapu. Decyzje w tych względach podjęte przez prawodawcę poprzedzone być winny odpowiednimi badaniami statystycznymi i analizą ekonomiczną, uzasadniającymi ich racjonalność.

Inną formą wspierania przez państwo budowy systemu powszechnych ubezpieczeń katastroficznych są dotacje celowe z budżetu państwa na pokrycie części odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez klęskę żywiołową. Takie rozwiązanie przyjęte zostało w ubezpieczeniu upraw rolnych w odniesieniu do ryzyka suszy – niechętnie obejmowanego ochroną przez ubezpieczycieli. Zgodnie z art. 10 a i 10 b ww. ustawy, wszystkim ubezpieczycielom zawierającym umowy ubezpieczenia upraw rolnych przysługują takie dotacje. Przyznawane są one w drodze decyzji właściwego ministra na wniosek ubezpieczyciela. Wysokość dotacji jest określana zgodnie z przepisami ww. ustawy i uzależniona od proporcji między wypłacanymi przez ubezpieczyciela odszkodowaniami a składkami zebranymi

11. J. Nawracała, *Ustawa o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, red. Z. Brodecki, M. Serwach, M. Glicz, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 1283–1284.

z tytułu (rodzajowo takich samych) umów ubezpieczenia. Dotacja przyznawana jest w kwocie 60 proc. różnicy między łączną kwotą odszkodowań wypłacanych w danym roku kalendarzowym z tytułu szkód spowodowanych przez suszę a kwotą stanowiącą 90 proc. sumy składek uiszczonych w danym roku kalendarzowym z tytułu zawarcia takich umów ubezpieczenia od ryzyka suszy.

## Inicjatywa otwarta na obszary należące do państw sąsiednich (transgraniczna)

Traktat Lizboński w nowym Tytule XXIII („Ochrona ludności”) stworzył traktatową podstawę do prowadzenia unijnych działań w zakresie ochrony ludności. Unia zachęca do współpracy między państwami członkowskimi w celu zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym (art. 196 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Działania Unii zmierzają do wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w zakresie zapobiegania zagrożeniom oraz reagowania na klęski żywiołowe, jak również wspierania spójności międzynarodowych działań w dziedzinie ochrony ludności na terenie Unii. W zakres takich działań wpisuje się inicjatywa kompleksowego programu ubezpieczenia mienia „dorzecza Odry” otwartego na przystąpienie podmiotów publicznych (a w dalszej kolejności prywatnych) zarządzających mieniem położonym na obszarach zagrożonych ryzykiem powodzi, pozostających na terytoriach państw sąsiadujących z Polską.<sup>12</sup>

Wagę oddolnego rozwiązania kwestii ochrony, zakładającego kooperację państw członkowskich, reprezentowanymi przez odpowiednie władze administracyjne szczebla regionalnego lub lokalnego, podkreśla zakres kompetencji organów Unii w zakresie ustanawiania niezbędnych środków dla realizacji powyższych celów, z których wyłączona została jakakolwiek harmonizacja przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Decentralizacja administracji sprzyja wzrostowi odpowiedzialności jednostek terytorialnych w zakresie współpracy transgranicznej. Przykładem woli politycznej granicznych jednostek terytorialnych co do wspólnego rozwiązywania problemów jest działający pod nazwą „Mały Trójkąt” Związek Miast obejmujący transgranicznie obszary miast: Żytawa (Niemcy) – Bogatynia (Polska) – Gródek nad Nysą (Czechy), łącznie z przynależącymi do nich gminami.

Z prawem obywateli do ochrony przed skutkami klęsk żywiołowych wiąże się ściśle klauzula solidarności, ujęta w art. 222 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z tą klauzulą Unia i jej państwa członkowskie mają działać wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą klęski żywiołowej. W takiej sytuacji na prośbę władz poszkodowanego państwa inne państwa są zobowiązane udzielić mu pomocy. Unia Europejska pełni rolę koordynatora tej pomocy, bowiem państwa koordynują swoje działania w ramach Rady.<sup>13</sup>

## Zagrożenia i korzyści z realizacji koncepcji polisy regionalnej

Korzyścią z wprowadzenia kilkuletniego (np. trzyletniego) programu ubezpieczeniowego byłoby uproszczenie procedur administracyjnych. Ułatwieniem w zarządzaniu programem ubezpieczenio-

---

12. Por. Z. Brodecki, *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, Lexis Nexis, Warszawa 2011, s. 185–186.

13. Szerzej zob. J. Barcik, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 337–340.



wym, obejmującym wszystkie etapy procedury ubezpieczeniowej (począwszy od zawierania umowy ubezpieczenia, a kończąc na likwidacji ewentualnej szkody) mogłaby się stać platforma internetowa.

Realnym skutkiem wdrożenia projektu byłby wzrost liczby zawieranych umów ubezpieczenia. Zakładając, iż dzięki wdrożeniu programu doszło by do objęcia kompleksową ochroną ubezpieczeniową mienia pozostającego w zarządzie wszystkich gmin danego obszaru, osiągnięto by efekt skali. Może się to przełożyć, choć pod pewnymi warunkami, na spadek stawek ubezpieczeniowych. Dalsze rozszerzenie ochrony na mienie podmiotów prywatnych wzmocniłoby taką tendencję, prowadząc do dalszej optymalizacji kosztów ochrony ubezpieczeniowej. W warunkach standaryzacji ochrony łatwiejsze jest udzielanie ochrony ubezpieczeniowej adekwatnej do potrzeb, rozszerzanie zakresu ochrony ubezpieczeniowej i podnoszenie sumy ubezpieczenia.

Usystematyzowana ochrona świadczona w ramach jednego programu eliminuje problem niedoubezpieczenia lub braku ochrony mienia położonego na zagrożonym terenie. Ciężar rekompensaty szkód popowodziowych w większym stopniu spada na ubezpieczycieli, odciążając tym samym budżet państwa. Trudny do przewidzenia co do wysokości ciężar finansowy doraźnej pomocy publicznej udzielanej w razie powodzi zostaje zamieniony na skalkulowany ciężar składki ubezpieczeniowej lub dopłat do składek ubezpieczeniowych, stanowiących czynnik motywujący podmioty prywatne do zawierania umów ubezpieczenia.

## Podsumowanie

Realizacja projektu powinna uwzględniać również zagrożenia, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim ryzyko kumulacji i ryzyko selekcji negatywnej. Pierwsze powstaje z uwagi na fakt, iż ryzyko powodzi, którego przejście stanowi podstawowy cel projektowanej koncepcji, może się zrealizować, dotykając w jednym czasie dużej liczby podmiotów. Koasekuracja po stronie ubezpieczycieli chroniłaby w jakimś stopniu ubezpieczycieli przed kumulacją.

Ryzyko selekcji negatywnej ujawnia się przy rozszerzaniu ochrony na mienie pozostające w gestii podmiotów prywatnych. Istnieje obawa, iż zainteresowani ochroną będą jedynie ci, których mienie narażone jest w dużym stopniu na ryzyko powodzi. System dopłat do składek lub dotacji z budżetu państwa niwelowałby skutki realizacji tego ryzyka dla ubezpieczycieli i chronił ubezpieczających przed nadmierną zwyżką stawki taryfowej w strefach zagrożonych.

## Bibliografia

- Adamowicz M., *Członkostwo w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych i związki wzajemności członkowskiej*, GSP 2005, t. XIV.
- Barcik J., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Brodecki Z., *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Gębska K., *Gdańsk był pierwszy*, „Wspólnota” nr 48, 26 listopada 2011.
- Janowicz-Lomott M., *Funkcje związków wzajemności członkowskiej w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2008, nr 5–6.
- Orłowski C., *Praktyczne wskazówki związane z likwidacją szkód z ubezpieczeń domów i mieszkań*, „Monitor Ubezpieczeniowy”, pismo Rzecznika Ubezpieczonych nr 42, Warszawa 2010.

*Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, red. Brodecki Z., Serwach M., Glicz M., Lexis Nexis, Warszawa 2010.

*Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w polskim systemie ubezpieczeń. Stan i perspektywy*, red. Sangowski T., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.

Dyrektywa 2007/60 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz. U. L 288, z 6.11.2007 r.

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229).

Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.).

## Concept of regional flood policy

*The study's authors have presented the rules for creation and operation of comprehensive insurance of public property, as exemplified by PolisaCity for the city of Gdańsk. The reason behind this concept is to optimise costs of insurance and, at the same time, keep the insurance cover as broad as possible. Implementation of such a comprehensive programme is possible, among other things, thanks to a reinsurance agreement on the basis of which insurers (represented by the leader co-insurer) took part in a tender for insurance under the public procurement procedure. In such a venture, the role of the manager and negotiator with insurers is played by a consortium of insurance brokers. Similarly to the solutions created for PolisaCity concept for Gdańsk, it is possible to prepare insurance programmes for other regions of Poland, e.g. Odra's catchment area. Another solution to insure the region could be to have communes join an existing mutual insurance company and have the interested administrative units establish the members' mutuality union. Irrespective of the option adopted, these activities may be expanded also by having owners of private properties join the insurance and thus optimise the insurance premium. The state, for its part, should provide significant incentives for private owners to encourage them to participate in the programme by using a system of subsidies to premiums.*

**DR HAB. DOROTA MAŚNIAK** – radca prawny, pracownik Katedry Prawa Cywilnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

**DR MAGDALENA ADAMOWICZ** – pracownik naukowy Katedry Prawa Morskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, członek Komisji Prawa Morskiego Polskiej Akademii Nauk, członek i Przewodnicząca Europejskiej Unii Kobiet Sekcja Polska – Oddział Trójmiasto, członek Komitetu Organizacyjnego Bałtyckiego Festiwalu Nauki na WPiA.

**PAWEŁ SUKIENNIK** – magister prawa, ekspert rynku ubezpieczeniowego, autor licznych publikacji z zakresu prawa i praktyki rynku ubezpieczeń gospodarczych, wiceprezes zarządu Leadenhall Polska SA, Lloyd's coverholder w Warszawie.

RENATA PAJEWSKA-KWAŚNY  
ALEKSANDRA JABŁOŃSKA

## System obowiązkowych ubezpieczeń katastroficznych w Rumunii

*Rumunia jest jedynym przykładem kraju z tzw. dawnego bloku wschodniego, gdzie wprowadzono system obowiązkowych ubezpieczeń katastroficznych. Przesłanką do wprowadzenia tego systemu były m.in. częste i dotkliwe kataklizmy, które powodują olbrzymie straty finansowe w majątku publicznym i mieniu prywatnym. Chodzi tu głównie o silne trzęsienia ziemi. Mimo iż kraj ten charakteryzuje się stosunkowo niskim PKB oraz znaczną dekapitalizacją majątku trwałego gospodarstw domowych – poczyniono olbrzymi krok w budowaniu świadomości ubezpieczeniowej obywateli. Przygotowania koncepcji ubezpieczeniowej trwały wiele lat i zaangażowano w to międzynarodowe środki finansowe Banku Światowego oraz krajowe. Obsługą systemu zajmuje się pool ubezpieczeniowy o nazwie *Pool-ul de Asigurare Împotriva Dezastrelor Naturale (PAID)*. Państwo, oprócz przygotowania koncepcji systemu ubezpieczeń obowiązkowych, aktywnie uczestniczy w jego funkcjonowaniu, przeznaczając m.in. środki finansowe na dopłaty do składek ubezpieczeniowych dla najuboższych gospodarstw domowych.*

*Efekty finansowe wprowadzonych rozwiązań trudno jest oceniać z perspektywy kilkuletniej. Niewątpliwie jednak widać wyraźny wzrost liczby zawieranych umów ubezpieczenia oraz mocny impuls do rozwoju innych rodzajów ubezpieczeń na rynku rumuńskim, w tym zwłaszcza dobrowolnych ubezpieczeń zdrowotnych.*

### Wprowadzenie

Rumunia należy do tych krajów, których tereny często nawiedzane są przez kataklizmy takie jak trzęsienia ziemi i powodzie. Przez wiele ostatnich dziesięcioleci państwo brało na siebie główny ciężar pomocy poszkodowanym. Jednakże w ostatnich latach – wzorem rozwiązań stosowanych w państwach Europy Zachodniej – postanowiono rozwiązać problem likwidacji szkód zaistniałych w wyniku katastrof naturalnych w sposób systemowy, przy wydatnym udziale sektora ubezpieczeniowego. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zasad funkcjonowania systemu obowiązkowych ubezpieczeń katastroficznych w Rumunii i wstępna ocena jego efektywności.

Państwo rumuńskie leży w południowo-wschodniej Europie, w przedślonku półwyspu Bałkańskiego. To kraj o powierzchni ponad 230 tys. km<sup>2</sup>, zamieszkiwany przez 22 mln mieszkańców. Cechą charakterystyczną Rumunii jest urozmaicone ukształtowanie terenu. Dużą część kraju zajmują Karpaty, na wschodzie znajduje się Morze Czarne, natomiast granicę z Serbią i Bułgarią wyznacza Dunaj. Dodatkowo w południowej części Rumunii znajduje się sejsmiczna strefa Vrancea.<sup>1</sup>

Rysunek 1. Mapa administracyjna Rumunii



Źródło: [www.aboutromania.com/geography](http://www.aboutromania.com/geography) (1.06.2012).

To co w Rumunii jest piękne, stanowi równocześnie poważne zagrożenie naturalne. Kraj nękany jest regularnie przez powodzie, osuwiska terenu i trzęsienia ziemi.

Wysoki stan wód w Austrii i Europie Środkowej, spowodowany opadami czy też roztopami, zawsze wywołuje powodzie w Rumunii. Jest to efekt piętrzenia wody w Dunaju, który rokrocznie wylewa w okolicach swojego ujścia. Ostatnich, szczególnie dużych zniszczeń spowodowanych przez Dunaj doświadczono w 2006 roku.

Zagrożenie stanowią także lokalne rzeki i niezabezpieczone strumienie. Z powodu słabo rozwiniętej infrastruktury wylewają one podczas większych ulew, powodując ogromne zniszczenia i straty ekonomiczne. Ostatnia groźna powódź, która nawiedziła Rumunię w 2010 roku, była skutkiem ulewnych opadów i wysokiego poziomu wody na rzece Seret. W efekcie powodzi zginęły 23 osoby, a straty oszacowano na 65 mln euro.<sup>2</sup>

Innym rodzajem katastrof naturalnych są osuwiska. Mają one miejsce na terenach górzystych, najczęściej na obszarze południowo-zachodnich Karpat, a za ich główne przyczyny uważa się opady atmosferyczne, strome stoki i złą kondycję gleby. Bezpośrednim powodem jest także nieodpowiedni sposób zarządzania gruntami i ich niewłaściwe wykorzystanie. Ryzyko wystąpienia osuwisk i ich zasięg przestrzenny jest zdecydowanie mniejszy niż w przypadku powodzi, jednak wywołują one niejednokrotnie dotkliwe straty na skalę lokalną. Szacuje się, że skutki osuwisk rokrocznie wywołują szkody w wysokości około 125 tys. euro.<sup>3</sup>

---

1. Zobacz: [www.aboutromania.com/geography](http://www.aboutromania.com/geography) (1.06.2012).

2. Disaster Statistics: <http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/> (1.06.2012).

3. R. Popescu, *Romania*, [w:] *Natural Catastrophes Insurance Cover. A Diversity of Systems*, Consorcio de Compensacion de Seguros, Madryt 2008, s. 130.

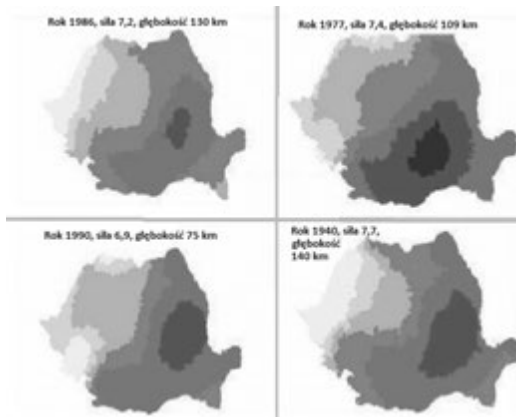
Rysunek 2. Sieć rzeczna w Rumunii



Źródło: [www.aboutromania.com/geography](http://www.aboutromania.com/geography) (1.06.2012).

Ryzyko wystąpienia trzęsienia ziemi jest w Rumunii znacząco wyższe niż w innych krajach europejskich. Jest to spowodowane położeniem kraju na przecięciu dwóch płyt tektonicznych: wschodnio- i zachodnioeuropejskiej. Oddzielają je młode góry Karpaty, które cały czas są jeszcze w fazie wypiętrzania. Sejsmiczna strefa Vrancea, której centrum położone jest około 140 km na północny-zachód od Bukaresztu, odpowiada za 90 proc. strat wywołanych trzęsieniami ziemi. Na obszarze tym żyje 35 proc. populacji Rumunii i znajduje się tu czterdzieści gęsto zamieszkałych miast, w tym 2,5-milionowa stolica kraju. Trzęsienia są określane jako umiarkowane, aczkolwiek regularne. W ciągu ostatnich dwustu lat wystąpiły one dziewięć razy. Ich siła wynosi przeciętnie 7 stopni w skali Richtera. Trzęsienia często występują na głębokości przekraczającej 100 km, dzięki czemu zniszczenia nie są aż tak drastyczne. Największe trzęsienie ziemi miało miejsce w 1977 roku, a straty przez nie spowodowane zostały oszacowane przez Bank Światowy na 2 mld dolarów amerykańskich.<sup>4</sup>

Rysunek 3. Trzęsienia ziemi w Rumunii



Źródło: *Natural Catastrophes Insurance Cover. A Diversity of Systems*, Consorcio de Compensacion de Seguros, Madryt 2008, s. 130.

4. Ibidem, s. 129.

## 1. Przygotowania do wprowadzenia systemu obowiązkowych ubezpieczeń katastroficznych

W czasach reżimu Ceaușescu pełna odpowiedzialność za usuwanie zniszczeń powstałych na skutek katastrof leżała po stronie rządu. Odbudowy dokonywało głównie wojsko, a wszelkie wydatki pokrywał budżet państwa. Od 1989 roku Rumunia rozpoczęła transformację, demilitaryzację oraz decentralizację władzy. W obliczu tych przemian konieczna stała się zmiana podejścia do zarządzania ryzykiem katastroficznym. Celem władz było stworzenie nowego systemu przeciwdziałania klęskom żywiołowym, który odpowiadałby zachodzącym zmianom.<sup>5</sup>

Aby łagodzić finansowe skutki realizacji opisanych powyżej zagrożeń naturalnych, rząd rumuński postanowił wprowadzić obowiązkowe ubezpieczenie domów mieszkalnych od powodzi, trzęsień ziemi oraz osuwisk. Istotną rolę odegrał w tym procesie Bank Światowy. Rumuński system ubezpieczeń miał być podobny do systemu wprowadzonego w roku 1999 w Turcji, również wspieranego przez tę organizację.

### 1.1. Projekt Hazard Risk Mitigation and Emergency Preparedness

W maju 2004 roku Bank Światowy zaakceptował projekt zatytułowany *Ograniczanie Ryzyka w Przypadku Klęsk Żywiołowych i Gotowość na Sytuacje Awaryjne* (*Hazard Risk Mitigation and Emergency Preparedness / Proiectului de diminuare a riscurilor în cazul producerii calamităților naturale și pregătirea pentru situații de urgență*). Na realizację projektu przyznano Rumunii pożyczkę w wysokości 150 milionów USD z funduszu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz 7 milionów USD z Globalnego Funduszu Ochrony Środowiska.<sup>6</sup>

Zaplanowano działania na szeroką skalę. Projekt zakładał między innymi powstanie systemu ubezpieczeń katastroficznych; poza tym miał on na celu wsparcie gotowości kraju do zwalczania katastrof naturalnych oraz miał spowodować zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska. Dotykał czterech głównych obszarów, z którymi Rumunia musiała się zmierzyć, tj.: poprawy działania systemu zarządzania kryzysowego i ratunkowego poprzez ulepszenie przepływu informacji oraz sieci łączności; inwestycji infrastrukturalnych mających na celu ograniczenie ryzyka powodzi i osuwisk; poprawy retencji wody na tamach oraz usprawnienia zarządzania odpadami i ściekami. Całkowity koszt implementacji programu szacowano na 203,66 mln USD, a pożyczki miały być udzielone na 17 lat, wliczając w to pięcioletni okres karencji.<sup>7</sup>

W 2005 roku rząd rumuński przedstawił projekt systemu, jednakże nie udało się wówczas zawrzeć porozumienia z Bankiem Światowym na sugerowanych warunkach. Ostatecznie jeszcze w tym samym roku ustalono program działań.

Realizacja programu przebiega wolniej niż planowano, jednakże od 2008 roku widoczne jest zdecydowane przyspieszenie. Do lipca 2010 roku wykorzystano 63 proc. środków finansowych, a 70 proc. prac zostało ukończonych. Ostatni raport Banku Światowego, z czerwca 2011 roku, dotyczący wdrażania

---

5. Raport nr PID11109, Bank Światowy – InfoShop, 2002, s. 1–2.

6. Umowa Pożyczki między Rumunią a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju, Loan Number 4736 RO oraz GEF Trust Fund Grant Number TF053472 RO z 6.05.2004, s. 1–3.

7. M. Tuck-Primdahl, *World Bank Supports Hazard Risk Mitigation and Emergency Preparedness Project in Romania*, <http://lnweb90.worldbank.org/ECA/eca.nsf> [1.06.2012].

systemu, nie jest zadowolający i ukazuje zwolnienie tempa realizacji projektu na skutek nienależytego lokowania środków. Termin całkowitego zakończenia realizacji został przesunięty z końca grudnia 2010 na 20 grudnia 2011 roku. Na skutek deprecjacji dolara amerykańskiego oraz wzrostu kosztów po wstąpieniu Rumunii do Unii Europejskiej, podniesiono wartość projektu do 250 mln USD.<sup>8</sup> Prognozy dla zakończenia inwestycji nie są optymistyczne. Mimo dostępnych środków finansowych brak jest już czasu na rozpoczęcie nowych prac, przez co pożyczka Banku Światowego oraz Globalnego Funduszu Ochrony Środowiska wygaśnie i nie zostanie w pełni wykorzystana.<sup>9</sup>

## 1.2. Prace nad ustanowieniem prawa

Ważną rolę w przygotowaniach systemu ubezpieczeń katastroficznych odegrał Radu Popescu, doradca rumuńskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od 2005 roku to on nadzorował pracę nad realizacją tej części projektu. Zaowocowało to zakontraktowaniem dwóch planów: *Studium Zintegrowanego Zarządzania Ryzykiem (Integrated Risk Management Study)*, wykonanego przez firmę RMSI<sup>10</sup>, oraz *Opracowanie Wytycznych w Sprawie Zarządzania Ryzykiem, Alokacji i Eksploatacji Aktywów (Development of Guidelines on Risk Management, Assets Allocation and Operation)*, przygotowanego przez Willis Group.

Na podstawie tych dokumentów rozpoczęto w 2006 roku prace nad wprowadzeniem prawa obowiązkowych ubezpieczeń katastroficznych dla gospodarstw domowych. Mimo że projekt ustawy powstał szybko, jego przyjęcie opóźniło się ze względu na zmiany w rumuńskim rządzie na początku 2007 roku. Oficjalnie ustawy zostały przedstawione parlamentowi 29 sierpnia 2007 roku.<sup>11</sup>

## 2. Rumuński system obowiązkowych ubezpieczeń katastroficznych

Rumuński System Ubezpieczeń Katastroficznych (Romania Catastrophe Insurance Scheme / Programul Roman de Asigurare la Catastrofe zwany w skrócie PRAC), powstał, jak już wcześniej wspomniano, przy wsparciu Banku Światowego. System został opracowany w oparciu o rozwiązania występujące w innych krajach, które zaadaptowano do warunków rumuńskich.<sup>12</sup> System ten wyróżnia się tym, że głównej roli nie odgrywiają w nim rząd i instytucje państwowe, lecz branża ubezpieczeniowa.

### 2.1. Podstawy prawne

Od chwili wplynięcia projektu ustawy do parlamentu do czasu jej przyjęcia minął ponad rok. Wniesiono w tym czasie wiele zmian i udoskonaleń. Ostatecznie, 10 listopada 2008 roku, Ustawa o Obowiązkowym Ubezpieczeniu Mieszkań od Trzęsienia Ziemi, Osuwisk oraz Powodzi (Asigurarea

8. *Romania. Hazard Risk Mitigation and Emergency Preparedness Project – Restructuring Paper*, World Bank Document nr 55569-R0, 2010, s. 1 (1.06.2012).

9. Raport Nr ISR2623 Implementation Status and Results, Bank Światowy, 2011, s. 2.

10. RMSI – jest to spółka o zasięgu międzynarodowym oferująca usługi w zakresie opracowania technologii geoprzestrzennych i informacji; RMSI opracowuje innowacyjne rozwiązania, które integrują informacje geograficzne z aplikacjami biznesowymi, [www.rmsi.com](http://www.rmsi.com) (11.06.2012).

11. R. Popescu, op. cit., s. 131–132.

12. Ibidem, s. 129.

Obligatorie a Locuintelor Împotriva Cutremurelor, Alunecărilor de Teren sau Inundatiilor) została opublikowana w Dzienniku Ustaw pod numerem 260/2008.<sup>13</sup> Wprowadzenie ustawy umotywowano koniecznością zredukowania skutków katastrof naturalnych oraz potrzebą zagwarantowania lepszego systemu ratunkowego poprzez rozwój źródeł finansowania i zarządzania. Ustawa nabrała mocy prawnej 10 marca 2009 roku, jednak z powodu opóźnień w budowaniu bazy danych oraz tworzenia poolu reasekuracyjnego, została ostatecznie wdrożona w lipcu 2010 roku.<sup>14</sup>

Prawo reguluje warunki obowiązkowego ubezpieczenia mieszkań i domów będących w posiadaniu osób fizycznych oraz prawnych, stosunki między ubezpieczającym i ubezpieczycielem, jak również utworzenie i zasady działania poolu ubezpieczeniowego PAID (Natural Disaster Insurance Pool), składającego się z zakładów ubezpieczeń uprawnionych do zawierania umów obowiązkowego ubezpieczenia mieszkań.<sup>15</sup>

W ustawie ustalono normy umowy ubezpieczenia, jak również formę dokumentu potwierdzającego ubezpieczenie domu od trzęsienia ziemi, osuwisk oraz powodzi.

## 2.2. Podstawowe zasady działania ubezpieczenia katastroficznego

Ubezpieczenie obejmuje tylko i wyłącznie ubezpieczenie domów i mieszkań, nie dotyczy budynków gospodarczych ani miejsc tymczasowego zamieszkania, jak również budynków powstałych nielegalnie. Ochrona ubezpieczeniowa obejmuje szkody będące następstwem powodzi, trzęsienia ziemi lub osuwisk. Ewentualne odszkodowanie jest, zgodnie z ustawą, wypłacane w wartości odtworzeniowej lub w wysokości kosztów naprawy.

W Rumunii zamieszkanym jest ponad 8 385 000 mieszkań i domów. Ich wartość księgową szacuje się na 106 miliardów euro. Największą część z nich, bo ponad 32 proc., stanowią bloki o konstrukcjach żelbetonowych, wybudowane w czasach komunizmu. Kolejną liczną grupą są domy ceglane. Znajdują się one głównie w mniejszych miastach i wsiach. Około 8 proc. budynków stanowią domy drewniane.<sup>16</sup> W celu ułatwienia klasyfikacji, w ustawie dokonano podziału budynków na dwie grupy. Do klasy A zaliczane są konstrukcje metalowe, betonowe oraz z wypalanej cegły, do klasy B należą domy drewniane lub z niewypalanej cegły.

Zarówno suma ubezpieczenia, jak i ustalana procentowo składka nie zależy od wartości domu, ale od grupy, do której się on zalicza. I tak budynki grupy A są ubezpieczone obowiązkowo w wysokości 20 000 euro, a grupy B 10 000 euro. Składka stanowi 0,1 proc. sumy ubezpieczenia, czyli odpowiednio 20 i 10 EUR. Składka opłacana jest rocznie, przy czym ustawodawca zastrzegł, że jej wysokość może ulegać zmianie, co dotyczy też sumy ubezpieczenia. Prawo wyznacza okres pięciu dni roboczych na ubezpieczenie nowo nabytego domu. Kara za nieubezpieczenie nieruchomości objętej ustawą wynosi od 100 do 500 RON,<sup>17</sup> co stanowi sumę od około 25 do 125 euro. Z opłacania składki ustawowo zwolnione są osoby żyjące z zasiłku; ich zobowiązania są regulowane z funduszy samorządów władz lokalnych.

---

13. Dziennik Ustaw, Część I, Nr 757: Legea nr 260/2008, 10.11.2008 (Monitorul Oficial, Partea I nr 757 z 10.11.2008).

14. *A început procesul de asigurare obligatorie a locuin elor*, [www.adevarul.ro/financiar](http://www.adevarul.ro/financiar), 14.07.2010 r.

15. D.G. Badea, *The Romanian Catastrophe Insurance Scheme – PRAC*, Bukareszt 2007, s.1, <http://www.wfcatprogrammes.com> [14.07.20110].

16. *Rocznik Statystyczny 2010*, [www.insse.ro](http://www.insse.ro) [14.07.2010].

17. Newsletter November 2008, bpvGrigorescu, Bukareszt 2008, s. 13.



Według statystyk, na dzień wejścia w życie ustawy o obowiązkowym ubezpieczeniu domów od ryzyk katastroficznych, 24 proc. domów w Rumunii było ubezpieczonych dobrowolnie. W ustawie przewidziano, że właściciele tych domów mają obowiązek zawarcia obowiązkowej umowy do czasu wygaśnięcia posiadanej ochrony. Ubezpieczenia od ryzyk nieobjętych ustawą oraz o wyższych sumach ubezpieczeniowych mogą być zawierane dobrowolnie według wcześniej obowiązujących zasad.

### 2.3. Pool ubezpieczeniowy PAID

Do powstania systemu obowiązkowego ubezpieczenia od ryzyk katastroficznych w Rumunii niezbędne było powołanie do życia organu odpowiedzialnego za udzielanie takiej ochrony. W ustawie przewidziano powstanie poolu, założonego przez zakłady ubezpieczeń. Utworzono giełdową spółkę o nazwie PAID (Pool-ul de Asigurare Împotriva Dezastrelor Naturale), której udziałowcami są ubezpieczyciele. O przystąpieniu firmy do PAID decyduje Komisja Nadzoru Ubezpieczeń, która sprawdza zgodność z wymogami formalnymi. Zgodnie z założeniami, żaden udziałowiec nie może mieć więcej niż 15 proc. akcji. PAID został uprawniony do wypłacania dywidend.<sup>18</sup>

PAID jest kierowany przez Zarząd, którego jedynym zewnętrznym członkiem jest przedstawiciel Komisji Nadzoru Ubezpieczeń. Firma posiada szerokie kompetencje, wśród których najważniejsze to: wydawanie certyfikatów PAID, reasekuracje kontraktów i zarządzanie bazą danych domów objętych obowiązkiem ubezpieczenia. PAID prowadzi działalność zarówno reasekuracyjną, jak i ubezpieczeniową. Jednym z obowiązków PAID jest utworzenie i prowadzenie Funduszu Ryzyk Katastrof Naturalnych, który ma gromadzić środki finansowe na wypłaty odszkodowań. Ryzyka katastroficzne ubezpieczone przez PAID poddawane są dalszej reasekuracji na rynku światowym.

Oficjalnie PAID został utworzony w listopadzie 2009 roku. Jego udziałowcami zostało trzynaście rumuńskich towarzystw ubezpieczeń i reasekuracji. Obecnie, w wyniku fuzji dwóch zakładów ubezpieczeń, akcjonariuszami jest dwanaście spółek. Firma zatrudnia jedynie dwunastu wysoko wykwalifikowanych specjalistów, a podstawą jej technicznego funkcjonowania jest zaawansowany system informatyczny. Dostęp do tego systemu mają zarówno udziałowcy PAID, jak też instytucje państwowe.<sup>19</sup>

Ryzyka ubezpieczone przez PAID są reasekurowane tak, aby zapewnić pełne bezpieczeństwo portfela firmy. W październiku 2011 pool oddał w reasekurację ryzyka o łącznej wartości 300 mln euro. Reasekuratorami są światowe przedsiębiorstwa, jak na przykład Swiss Re, Transatlantic Re czy Lloyd's Syndicates.<sup>20</sup>

## 3. Efektywność działania systemu

PAID rozpoczął działalność 15 lipca 2010 roku. W ciągu pierwszych trzech miesięcy sprzedał 72 tys. polis, co daje średnią 1 tys. umów dziennie. Około 89 proc. ubezpieczonych domów to budynki

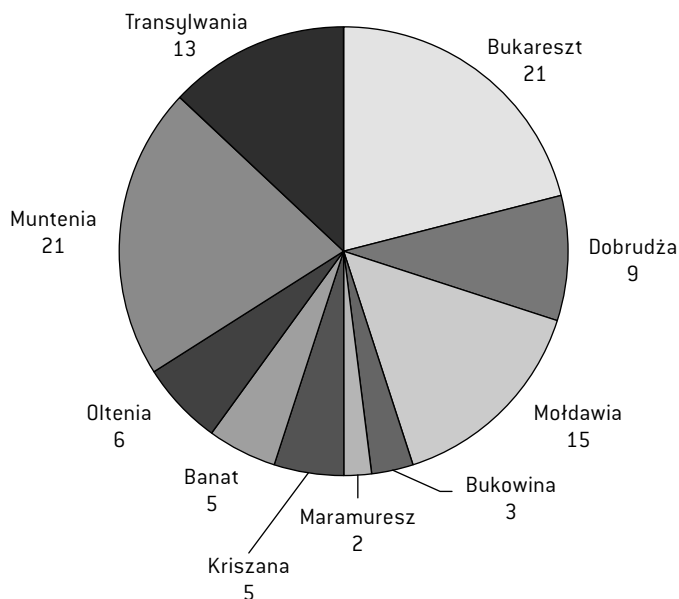
18. R. Popescu, op. cit., s. 134.

19. M. Bulugea, *PAID, 3 Months from the Inception Date*, Materiały z Konferencji The World Forum of Catastrophe Programmes, Bukareszt 2010, s. 2–6.

20. M. Bulugea, *PAID – Cinci trimestre de functionare*, Materiały z Konferencji The World Forum of Catastrophe Programmes, Bukareszt 2011, s. 4.

grupy A, z czego aż 75 proc. położonych jest w obszarach miejskich. Po roku działalności widoczny jest mało dynamiczny wzrost zainteresowania ubezpieczeniem domostw z regionów wiejskich, ich udział stanowi 32 proc. zawartych umów, natomiast dynamiczniejszy rozwój odnotowały ubezpieczenia budynków typu B – z 11 do 30 proc.<sup>21</sup> Wszyscy udziałowcy są aktywni w sprzedaży ubezpieczeń, przy czym najwięcej umów zawarły ASTRA, Generali oraz Grupa AMA.<sup>22</sup>

Rysunek 4. Struktura sprzedaży ubezpieczeń katastroficznych wg regionów w proc.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www.paidromania.ro/statistici](http://www.paidromania.ro/statistici). [14.07.2010 r.].

Do końca września 2010 r. do PAID wpłynęło 75 roszczeń, z czego wypłacono 32 odszkodowania na łączną kwotę około 80 000 euro.<sup>23</sup>

### 3.1. Dynamika przypisu składki

Pierwsze raporty ze swej działalności PAID opublikował po trzech pierwszych miesiącach sprzedaży polis. W tym okresie, jak już wspomniano wyżej, zawarto 72 tys. umów ubezpieczenia. Początkowo sprzedawano od stu do dwustu polis dziennie, w październiku dzienna sprzedaż osiągnęła wysokość 1300–1800 sztuk. Było to i tak zdecydowanie poniżej oczekiwań PAID, który aby zrealizować swoje plany, potrzebuje sprzedaży na poziomie 4000 polis dziennie. Uwzględniając dane statystyczne oceniające ilość domów będących podmiotem ubezpieczenia na prawie 8 400 tys., widać, że w ciągu pierwszych trzech miesięcy nie zawarto nawet jednego procenta umów wymaganych do nasycenia rynku (około 0,85 proc.).

21. Statystyki PAID, [www.paidromania.ro/statistic](http://www.paidromania.ro/statistic) [14.07.2010].

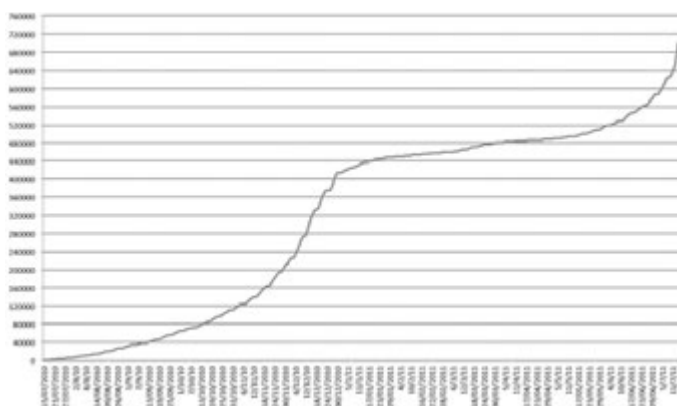
22. M. Bulugea, 2010, op. cit., s. 8.

23. Ibidem, s. 8.

Kolejne dane dotyczące sprzedaży polis ubezpieczenia katastroficznego przez zakłady ubezpieczeń zrzeszone w PAID opublikowano po pierwszym roku działania poolu. Bardzo wyraźnie widać dynamiczny wzrost przypisu składki, który miał miejsce w listopadzie i grudniu 2010. W ciągu dwóch miesięcy zawarto wówczas 280 tys. umów ubezpieczenia, czyli średnio dziennie sprzedawano prawie 4700 polis. Następnym dobrym okresem był czas od czerwca do lipca 2011.

Ostatecznie, w pierwszym roku działania PAID zawarł około 700 tys. umów ubezpieczenia.<sup>24</sup> Stanowiło to jedynie 8,3 proc. domów objętych obowiązkiem ubezpieczenia, co (uwzględniając fakt, iż od 15 lipca 2011 nieposiadanie ubezpieczenia domu od powodzi, trzęsienia ziemi i osuwisk miało skutkować grzywną) jest bardzo słabym wynikiem. Niespodziewanie 15 lipca 2011 przedłużono ten okres do 5 sierpnia 2011 i w tym czasie liczono na dodatkowy silny wzrost sprzedaży ubezpieczeń. Dynamikę zawierania umów w okresie od lipca 2010 do lipca 2011 przedstawiono na Rysunku 5.

Rysunek 5. Skumulowana liczba sprzedanych polis w dniach 15.07.2010–14.07.2011



Źródło: [www.paidromania.ro/statistici](http://www.paidromania.ro/statistici) (14.07.2010).

### 3.2. Rumuńskie społeczeństwo wobec systemu ubezpieczeń obowiązkowych

Po analizie struktury rynku i poziomu penetracji gospodarki przez usługi ubezpieczeniowe (udział składki przypisanej brutto w PKB)<sup>25</sup> – można wywnioskować, że społeczeństwo rumuńskie w niewielkim stopniu korzysta z instrumentów ubezpieczeniowych. W okresie komunizmu naprawa szkód leżała w gestii państwa i taki światopogląd zakorzenił się wśród ludności. Ostatnio można jednak dopatrywać się poprawy sytuacji. Ubezpieczenia zyskują coraz większe znaczenie w Rumunii. Pojemność rynku szacuje się na 960 milionów euro, z czego największą część stanowią ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, casco i życiowe. W ubiegłym roku odnotowano znaczny, 19-procentowy wzrost ubezpieczeń majątkowych, co wiąże się z wprowadzeniem obowiązkowego ubezpieczenia od trzęsienia ziemi, powodzi i osunięcia ziemi.

Przed wejściem tego obowiązku ubezpieczenie domów i mieszkań od żywiołów miało 1,88 mln właścicieli; na koniec pierwszej połowy 2011 roku liczba ta wzrosła do 3,38 mln. Dużym

24. Statystyki PAID: [www.paidromania.ro/statistici](http://www.paidromania.ro/statistici) (14.07.2010).

25. [www.insuranceeurope.eu](http://www.insuranceeurope.eu) (7.06.2012).

zainteresowaniem cieszyły się ubezpieczenia dobrowolne, oferowane nie w systemie PAID (liczba polis dobrowolnych wyniosła 79 mln, podczas gdy liczba polis obowiązkowych jedynie 59 tys.). Dzięki temu ogółem 45 proc. budynków jest ubezpieczonych od żywiołów.

Na uwagę zasługuje szczególna rola, jaką odegrały ubezpieczenia dobrowolne. Gdy wprowadzono obowiązek ubezpieczeniowy – wzrosło zainteresowanie tego typu ofertą rynku o nieco rozszerzonym zakresie. W odpowiedzi ubezpieczyciele tworzyli wiele konkurencyjnych produktów, o zakresie bardziej rozbudowanym niż ubezpieczenie obowiązkowe, ale o zbliżonej składce (20 euro). Mimo pozytywnego skutku, jakim był wzrost sprzedanych polis, w społeczeństwie zakorzeniło się mylne przekonanie, iż ubezpieczenie dobrowolne domu powinno kosztować jedynie 20 euro.<sup>26</sup>

Inną kwestią jest społeczny odbiór kary za nieubezpieczenie. Prawo nie ma na celu karania ludności za brak ubezpieczenia, lecz, co powtarzają władze, uświadomienie, iż państwo nie będzie zapewniać kompensacji za szkody wyrządzone przez katastrofy naturalne. Mimo wszystko społeczeństwo, nieprzyzwyczajone do nowych rozwiązań systemowych, postrzega kary za nieubezpieczenie przede wszystkim jako dodatkowe źródło dochodu dla budżetu państwa, utożsamiając zakłady ubezpieczeń z dawnym narodowym ubezpieczycielem.<sup>27</sup> Władze liczą, że dzięki wypłacanym po katastrofach odszkodowaniom dla ubezpieczonych obywatele zrozumieją, iż składka nie jest formą podatku, a brak pomocy finansowej dla nieubezpieczonych będzie karą dużo bardziej dotkliwą niż grzywna.

### 3.3. Sytuacja na rynku dobrowolnych ubezpieczeń domów i mieszkań

Nie budzi żadnych wątpliwości fakt, że wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń domów i mieszkań od skutków trzęsienia ziemi, powodzi i osuwisk wywarło duży wpływ na funkcjonowanie firm ubezpieczeniowych oraz na kierunek ich rozwoju. Ponieważ każdy właściciel jest zobowiązany do wykupienia obowiązkowego ubezpieczenia nieruchomości, to właśnie ten typ ubezpieczeń zaczął odgrywać pierwszoplanową rolę w sprzedawanych produktach tej grupy.

Zakłady ubezpieczeń były zmuszone zmienić swoją politykę, gdyż w ich rozwoju ważniejszą rolę odgrywają ubezpieczenia dobrowolne. Pierwszą odpowiedzią były wspomniane już oferty ubezpieczeń dobrowolnych o składce podobnej do wymaganej za obowiązkowe, natomiast charakteryzujące się zdecydowanie wyższym zakresem ubezpieczenia oraz wyższymi sumami ochrony ubezpieczeniowej. Było to efektem wzmożonej konkurencji na rynku i przyniosło spodziewane efekty. Po początkowym spadku przypisu składki z ubezpieczeń domów i mieszkań nastąpił ich wzrost. Firmy ubezpieczeniowe korzystają także z promocji systemu ubezpieczeń, która ma swoje podstawy w obowiązku zawarcia umowy. Dzięki temu rośnie świadomość ubezpieczeniowa społeczeństwa (na czym zakładom bardzo zależy i dzięki czemu mogą rozbudowywać swoją ofertę).

Kolejnym ważnym krokiem będzie utrzymanie pozyskanych klientów. Według danych za trzeci kwartał 2011 roku, jedynie 20 proc. osób, które wykupiły obowiązkowe ubezpieczenie w 2010 roku, zdecydowało się na odnowienie posiadanej polisy po wejściu w życie ustawy nr 260/2008. Nie wiadomo, jaki procent osób całkowicie rezygnuje z ochrony po upływie jej okresu, ile zaś decyduje się na zakup dobrowolnego ubezpieczenia.

---

26. *Household Insurance – The First Checkpoint*, The International Catastrophic Risk Forum, Bukareszt 2011.

27. *Ibidem*.

Mimo wszystko firmy ubezpieczeniowe postrzegają ustawę pozytywnie. Znajduje to odbicie w danych liczbowych. Liczba zawartych umów ubezpieczenia domów i mieszkań wzrosła w 2011 roku trzykrotnie, z czego wartość umów w ramach obowiązkowego ubezpieczenia od trzęsienia ziemi, powodzi i osuwisk stanowi jedynie 10 proc. Według ekspertów zainteresowanie dobrowolnymi ubezpieczeniami nieruchomości nigdy wcześniej nie cieszyło się takim powodzeniem, a bezpośrednią przyczyną była zmiana prawa. Optymistyczne są także prognozy, mówiące, że znaczenie ubezpieczeń oferowanych poza systemem PAID będzie rosnąć, gdy społeczeństwo zrozumie, iż odszkodowania oferowane przez pool nie pokrywają w pełni zniszczeń powstałych na skutek katastrof naturalnych, co ma szczególne znaczenie w obliczu ryzyka trzęsienia ziemi. Szacuje się, że w roku 2012 wzrost się utrzyma, choć nie będzie on już tak wysoki, a zakłady ubezpieczeń będą musiały skupić się bardziej na rozwoju ofert ubezpieczeń domów i mieszkań oraz utrzymywaniu dobrych relacji z klientami.<sup>28</sup>

#### 4. Rola sektora publicznego w programie PRAC

Mimo że rumuński system obowiązkowych ubezpieczeń katastroficznych realizowany jest przez podmioty prywatne (przede wszystkim przez pool PAID), również podmioty państwowe odgrywają w nim istotną rolę. Dotyczy to samorządów lokalnych, nadzorców oraz rządu.

Funkcją samorządów lokalnych w systemie PRAC (Romanian Insurance Catastrophic Scheme) jest umożliwienie stworzenia bazy danych budynków objętych obowiązkowym ubezpieczeniem. W październiku 2011 r. PAID posiadał dane dotyczące 6,2 miliona nieruchomości, co stanowi ok. 74,3 proc. ich ogólnej liczby. Zamknięcie prac nad bazą danych przewiduje się na kwiecień 2012.<sup>29</sup> PAID kontroluje stan ubezpieczenia domów w danym okręgu i po stwierdzeniu braku polisy informuje o tym odpowiednie władze lokalne. Są one uprawnione do nakładania i pobierania kary za nieubezpieczenie. Jak wspomniano wyżej, samorzady lokalne opłacają składki ubezpieczeniowe za osoby korzystające z zasiłku socjalnego. Baza takich obywateli powstała przy współpracy z Krajową Agencją ds. Świadczeń Socjalnych i znajduje się w niej 55 tys. właścicieli lokali podlegających obowiązkowi ubezpieczenia, a do końca roku 2012 dodanych do niej zostanie kolejne 22 tys. osób.<sup>30</sup> Środki finansowe na pokrycie składek pochodzą z budżetu państwa, jednak władze lokalne pełnią rolę kanału płatności.<sup>31</sup>

Organ nadzorczy, czyli Komisja Nadzoru Ubezpieczeń, poza sprawowaniem funkcji kontrolnej nad prawidłowością działania programu PRAC oraz poolu PAID posiada dodatkową funkcję, wynikającą z posiadania swego przedstawiciela w zarządzie PAID. Do obowiązków KNU należy udzielanie specjalnych koncesji ubezpieczycielom wchodzącym w skład poolu PAID oraz ustalanie poziomu składki na obowiązkowe ubezpieczenie katastroficzne.<sup>32</sup>

Rolą rządu było przede wszystkim przygotowanie programu oraz opracowanie podstaw prawnych umożliwiających wdrożenie programu. Obecnie zadaniem rządu jest takie przygotowanie

28. A. Ionete, *Risc vs. Reticenta – Momentul bilanului asigurariilor de locuiente*, [www.prim.ro](http://www.prim.ro) [14.07.2010].

29. M. Bulgea, 2011, op. cit., s. 5.

30. Ibidem, s. 7.

31. R. Popescu, 2008, s. 135.

32. Ibidem, s. 135–136.

budżetu państwa, w którym uwzględnione zostaną środki finansowe na opłacenie składek ubezpieczeniowych osób korzystających z pomocy społecznej. Jeśli w ciągu pierwszych czterech lat od wejścia systemu w życie okaże się, że odprowadzane składki są zbyt niskie, budżet będzie musiał sfinansować również niedobór składki na rzecz PAID. W sytuacji realizacji ryzyka katastroficznego, na którego skutek środki PAID drastycznie się zmniejszą, budżet państwa ma też uzupełnić braki w Funduszu Ryzyka, prowadzonym przez pool, tak aby umożliwić spłatę wszystkich zobowiązań.

Wydawać się może, że taki system stanowi duże obciążenie dla budżetu państwa. Należy jednak pamiętać, iż od momentu wejścia programu w życie państwo rumuńskie nie jest już więcej zobowiązane do udzielania pomocy finansowej w sytuacji zrealizowania się ryzyka katastroficznego, zarówno w stosunku do ubezpieczonych, jak i tych, którzy nie zawarli umowy obowiązkowego ubezpieczenia katastroficznego.<sup>33</sup>

## Podsumowanie

Sam fakt wprowadzenia opisanych uregulowań prawnych wywołuje żywe zainteresowanie obserwatorów. Niewątpliwie jest to rozwiązanie nowatorskie w tej części Europy. Jednakże wszelkie oceny i podsumowania będą możliwe po upływie kilku kolejnych lat funkcjonowania tego systemu, a szczególnie w przypadku wystąpienia poważnej katastrofy naturalnej, o dużym zasięgu, co na szczęście nie miało jeszcze miejsca. Biorąc jednak pod uwagę dotychczasową częstotliwość katastrof, wydarzenie takie z pewnością nastąpi. Należy mieć nadzieję, że wprowadzony w Rumunii system pozwoli znacząco zmniejszyć jego skutki. Być może, jeśli sprawdzą się założenia systemu, będzie on wzorem do naśladowania dla wielu krajów, w tym również Polski.

## Bibliografia

- Badea D.G., *The Romanian Catastrophe Insurance Scheme – PRAC*, Bukareszt 2007, <http://www.wfcacatprogrammes.com> [14.07.2011].
- Bulugea M., *PAID – Cinci trimestre de functionare*, Materiały z Konferencji The World Forum of Catastrophe Programmes, Bukareszt 2011.
- Bulugea M., *PAID, 3 Months from the Inception Date*, Materiały z Konferencji The World Forum of Catastrophe Programmes, Bukareszt 2010.
- Ionete A., *Risc vs. Reticenta – Momentul bilantului asiguratilor de locuiente*, [www.prim.ro](http://www.prim.ro) [14.07.2010].
- Household Insurance – The First Checkpoint*, The International Catastrophic Risk Forum, Bukareszt 2011.
- Popescu R., *Romania, [w:] Natural Catastrophes Insurance Cover. A Diversity of Systems*. Raport nr PID11109, Bank Światowy – InfoShop, 2002.
- Raport Nr ISR2623 Implementation Status and Results, Bank Światowy, 2011.
- Tuck-Primdahl M., *World Bank Supports Hazard Risk Mitigation and Emergency Preparedness Project in Romania*, <http://lnweb90.worldbank.org/ECA/eca.nsf> [14.07.2010].

---

33. Ibidem, s. 136.

Umowa Pożyczki między Rumunią a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju, Loan Number 4736 RO oraz GEF Trust Fund Grant Number TF053472 RO z 6.05.2004.

[www.paidromania.ro/statistici](http://www.paidromania.ro/statistici) [14.07.2010].

[www.aboutromania.com/geography](http://www.aboutromania.com/geography) [1.06.2012].

[www.preventionweb.net/english/countries/statistics](http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics) [1.06.2012].

Ustawa o obowiązkowym ubezpieczeniu mieszkań od trzęsienia ziemi, osuwisk oraz powodzi, Dz. U., Część I, Nr 757: Legea nr 260/2008, 10.11.2008 [Monitorul Oficial, Partea I nr 757 z 10/11/2008].

## System of compulsory natural catastrophe insurance in Romania

*Romania is the only country from the so-called former Eastern Bloc where the system of compulsory natural catastrophe insurance has been introduced. The reason for its introduction was, among other things, frequent and severe natural disasters which cause huge financial losses in the public and private property, in particular strong earthquakes. Despite the fact that this country has a relatively low GDP and fixed assets of households are significantly decapitalised, a huge step has been made in terms of building citizens' insurance awareness. The preparation for this insurance concept lasted a few years, and both international financial resources of the World Bank and domestic ones were used. The system is handled by the insurance pool called PAID. The state, apart from preparation of the concept of the compulsory insurance system, is actively involved in its operation, e.g. earmarks funds for subsidies to insurance premiums for the poorest households.*

*After a few years it is difficult to assess the financial effects of the solutions implemented. Undoubtedly, however, there is a visible increase in the number of insurance contracts concluded and a clear stimulus for development of other types of insurance on the Romanian market, in particular voluntary health insurance.*

**DR RENATA PAJEWSKA-KWAŚNY** – pracownik naukowy Katedry Ubezpieczeń Gospodarczych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

**ALEKSANDRA JABŁOŃSKA** – studentka Studium Magisterskiego w Szkole Głównej Handlowej na kierunku Finanse i Rachunkowość.

