

# Marietta Janowicz-Lomott

---

## Ubezpieczenia wzajemne w finansowaniu skutków zdarzeń katastroficznych w samorządzie terytorialnym – zarys koncepcji

---

Problemy Zarządzania 11/2, 60-79

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# Ubezpieczenia wzajemne w finansowaniu skutków zdarzeń katastroficznych w samorządzie terytorialnym – zarys koncepcji<sup>1</sup>

Nadestany: 03.12.12 | Zaakceptowany do druku: 25.05.13

**Marietta Janowicz-Lomott\***

Analiza finansowania skutków katastrof naturalnych w Polsce wskazuje na dużą aktywność i uznaniowość zarówno w zakresie decyzji samych JST, jak i władz państwowych. W pracy podjęto próbę wskazania propozycji rozwiązań systemowych opartych na wzajemności ubezpieczeniowej, które mogłyby zagwarantować pokrycie strat w JST spowodowanych katastrofami naturalnymi. Prace w tym zakresie wydają się konieczne, tym bardziej że rynek ubezpieczeniowy coraz częściej odmawia ochrony ubezpieczeniowej tego ryzyka.

**Słowa kluczowe:** katastrofy naturalne, skutki powodzi dla JST, finansowanie katastrof naturalnych w JST, ubezpieczenia wzajemne.

## Mutual insurance in the financing of the effects of catastrophic events in the local government – an outline of the concept

Submitted: 03.12.12 | Accepted: 25.05.13

The analysis of the financing of the effects of natural disasters in Poland indicates a large inconsistency and arbitrariness as far as the decisions of the local government and state authorities are concerned. The paper attempts to identify proposals for systemic solutions, based on mutual insurance, which would ensure covering the costs of the local government caused by natural disasters. Work in this area seems to be all the more necessary that the insurance market is increasingly refuses to cover this risk.

**Keywords:** natural disasters, the impact of flooding to local governments, the financing of natural disasters in local government, mutual insurance.

JEL: H12, H79

---

\* **Marietta Janowicz-Lomott** – dr, Katedra Finansów, Uniwersytet Gdański.

---

Adres do korespondencji: Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Finansów, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot, e-mail: marietta@bg.univ.gda.pl.

## 1. Wprowadzenie

Polska jest krajem o wielowiekowej tradycji samorządowej. Samorząd zapewniał udział czynnika obywatelskiego (społecznego) w wykonywaniu administracji publicznej. Pierwsze przejawy samorządności lokalnej zostały wprowadzone w kwietniu 1791 r. ustawą „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej”, która kodyfikowała prawa gmin miejskich i miaszczan, wprowadzając podmiotowość prawną i samorządność miast także poprzez wybory władz i urzędników miejskich (Uruszczak, 2011). Decentralizacja władzy w Polsce różniła się znacząco w poszczególnych okresach historii. W okresie międzywojennym budowę ustroju terytorialnego oparto na administracji rządowej i samorządowej. Bezpośrednio po wojnie utworzono dwustopniową administrację terenową (gminy i powiaty), która następnie została przekształcona w trójstopniową. Województwa przybrały jednak charakter rządowy. W roku 1950 całkowicie zniesiono samorząd (a w zasadzie jego podmiotowość), powołując rady narodowe. Przemiany ustrojowe w Polsce w 1990 r. przyniosły także zmiany związane z ustrojem terytorialnym. Wprawdzie gminy istniały już od roku 1973, jednak Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym nadała im zupełnie nowy status prawny i pozycję ustrojową. Gminy uzyskały osobowość prawną, zatem prawo do własnego majątku i dochodów, i do samodzielnego stanowienia o ich przeznaczeniu<sup>2</sup>. Jednocześnie spowodowało to przeniesienie na gminy odpowiedzialności za wykonywanie zadań, w tym gospodarowanie majątkiem. Kolejna reforma administracyjna z 1998 r. spowodowała pojawienie się powiatów i województw samorządowych, podtrzymała jednocześnie dotychczasowe właściwości ustrojowe jednostek samorządu terytorialnego.

Jednym z istotniejszych zagrożeń dla funkcjonowania samorządu są zdarzenia katastroficzne, w tym katastrofy naturalne. Nawet pobieżna analiza Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) wskazuje, że do zadań własnych gmin (art. 7) należy utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Jednak nie tylko te zadania własne mogą stanowić źródło zagrożeń w kontekście realizacji zdarzeń o charakterze katastroficznym, mogą to być także sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę,
- kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych,
- utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych,
- wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,

- utrzymania gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- edukacji publicznej,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- cmentarzy gminnych.

Drugim obszarem, w którym wystąpić mogą zdarzenia o charakterze katastroficznym, są zadania zlecone. Wymieniona ustawa mówi jedynie o możliwości zlecenia gminom obligatoryjnych zadań zleconych. Źródłem prawa są w tym zakresie różnorodne ustawy. Są to jednak głównie zadania z zakresu administracji rządowej. Należy jednak zauważyć, że zadania własne gmina wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, podlegając w tym zakresie wyłącznie kontroli legalności, gospodarności i rzetelności swoich działań, natomiast zadania zlecone gmina wykonuje na podstawie delegacji wynikającej z ustawy bądź porozumienia, państwo zaś dalej traktuje je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami (finansowanie wykonania, ściślejszy nadzór i kontrola).

Ryzyka katastroficzne to dla jednostek działania o charakterze prewencyjnym (zmniejszanie prawdopodobieństwa realizacji określonego zdarzenia) i represyjne (ratowanie mienia dotkniętego kataklizmem). Ale kluczowym elementem są wydatki ponoszone na naprawę uszkodzonych elementów infrastruktury. Celem artykułu jest wskazanie rozwiązań systemowych, które zastąpić mogłyby dotychczasowy akcyjny i uznaniowy sposób finansowania skutków zdarzeń katastroficznych w mieniu samorządowym. Do realizacji tego celu zdefiniowano pojęcie zdarzeń katastroficznych, w tym najbardziej dla obszaru Polski katastrofy naturalnej, czyli powodzi. Przeanalizowano koncepcję zarządzania kryzysowego, która stanowi metodę zarządzania ryzykiem katastroficznym w sektorze publicznym, wskazując niemal zupełne pominięcie w rozwiązaniach prawnych zagadnienia finansowania skutków zdarzeń katastroficznych. W kolejnym etapie zbadano dotychczasowy zakres strat z tytułu powodzi oraz metody ich finansowania na przykładzie dwóch największych dotychczas powodzi w Polsce (1997 i 2010) a także wskazano propozycje rozwiązań systemowych opartych na ubezpieczeniach wzajemnych, możliwych do zastosowania dla JST.

## **2. Ryzyko katastroficzne – pojęcie, podstawowe rodzaje zagrożeń katastroficznych w Polsce**

Słowo katastrofa ma greckie pochodzenie od słowa (*καταστροφή*), które oznacza decydujące, ostateczne zdarzenie. Według *Encyclopedia Britannica* katastrofa to nagłe i nieoczekiwane wydarzenie niosące ze sobą negatywne skutki: straty materialne oraz straty w ludziach. Szczególnym jej rodzajem są kataklizmy czy katastrofy naturalne, postrzegane jako ekstremalne zjawiska naturalne, powodujące znaczne szkody na terenie objętym tym zjawiskiem (w tym zagrażające życiu ludzi), pozostawiające po sobie często

zmieniony obraz powierzchni ziemi, jak również powodujące wysokie straty w gospodarce człowieka i mogące przemodelować stan przyrody. Jedną z obszerniejszych baz zdarzeń o charakterze katastroficznych jest prowadzona od 1988 r. przez WHO w ramach CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) – baza danych EM-DAT (Emergency Events Database). Zarejestrowano w niej ponad 12 800 zdarzeń, które od 1900 r. miały miejsce na całym świecie. Sama katastrofa definiowana jest w ramach tego systemu jako sytuacja lub zdarzenie, które przekracza lokalne możliwości i wymaga odwołania się do pomocy na szczeblu narodowym lub międzynarodowym, jest nieprzewidziane i często nagłe, powoduje duże straty, zniszczenie i cierpienie ludzi. Może być spowodowana przez siły przyrody, jak również przez człowieka.

Zdarzenie o charakterze katastroficznym powinno mieć zatem następujące cechy (Wojtkowiak i Zimowski, w druku):

- związane jest ze zdarzeniem nagłym i nieprzewidzianym,
- szkody wywołane są przez siły natury lub działania człowieka,
- jego realizacja dotyka dużej liczby jednostek,
- szkody odznaczają się znacznymi rozmiarami w wymiarze finansowym,
- szkody w środowisku naturalnym mają duże rozmiary i pozostawiają silnie zmienioną powierzchnię ziemi, jednakże jego realizacja dotyczy przede wszystkim szkód dla gospodarki człowieka, a nie dla przyrody<sup>3</sup>,
- walka z konsekwencjami jego realizacji wymaga zaangażowania i pomocy organizacji oraz instytucji ponadlokalnych, takich jak państwo lub duża część społeczeństwa.

W Polsce, zgodnie z siatką bezpieczeństwa Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, zidentyfikowano 18 zagrożeń (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2012, s. 35–37). Główne z nich to: powódzie (roztopowe, roztopowo-zatorowe, opadowe), pożary, awarie przemysłowe o różnych źródłach pochodzenia, epidemie, susze, huragany, osuwiska (uaktywnione w wyniku intensywnych opadów), mrozy (zagrożenie dla ludzi oraz infrastruktury) i inne zagrożenia.

Powódzie są zdarzeniem, które w ostatnich dwudziestu latach wygenerowały największą wartość strat. Kolejnym zdarzeniem są pożary, a pierwszą trójkę zamykają awarie przemysłowe (tabela 1). Jednak różnica pomiędzy dwoma pierwszymi zdarzeniami jest niemal stukrotna.

Powódzie są katastrofami naturalnymi charakteryzującymi się najdotkliwymi skutkami nie tylko w Polsce. Na podstawie danych z lat 1995–2004 szacuje się, że powódzie pochłonęły 20% ofiar wszystkich kataklizmów naturalnych z tego okresu. Są również przyczyną ponad 30% strat ekonomicznych poniesionych w wyniku klęsk żywiołowych (Majewski, 2004, s. 10).

Historia występowania powodzi w Polsce wskazuje na bardzo dużą częstotliwość tego zjawiska (tabela 2). Największe powódzie XX w. wystąpiły w Polsce w 1997 i 2010 r. (do ich wystąpienia za największą uchodziła powódź z 1903 r).

Zdarzenie	Straty (w zł)
Powódź	23 430 110 302
Pożar	21 000 000
Awarie przemysłowe	7 000 000
Epidemia	19 000 000
Katastrofa komunikacyjna	3 350 000
Susza	98 829 600
Wichury i huragany	176 148 646
Suma	23 755 438 548

Tab. 1. Szacunkowa wysokość strat w wyniku sytuacji kryzysowych w latach 1990–2010. Źródło: K. Łyskawa. (2012). *Ryzyka katastroficzne w jednostkach samorządu terytorialnego – wyniki badań. Referat wygłoszony na Konferencji Inwestycje Finansowe i Ubezpieczenia – tendencje światowe a rynek polski, Karpacz.*

Wiek	Lata w których obserwowano wystąpienie powodzi
X	988
XI	1097
XII	1118
XIII	1221, 1235, 1270, 1299
XIV	1310, 1342, 1347, 1368
XV	1404, 1414, 1438, 1451, 1456, 1459, 1468, 1470, <b>1475</b> , 1493, 1495, 1496
XVI	1500, 1501, 1515, 1522, 1543, 1564, 1570, 1584, 1593, 1598
XVII	1605, 1606, <b>1635</b> , 1697
XVIII	1719, 1724, 1736, 1774, 1785
XIX	1813, 1829, 1839, 1844, 1854, 1855, 1867, 1888, 1889
XX	1903, 1924, 1925, 1934, 1938, 1940, 1947, 1948, 1953, 1958, 1960, 1962, 1965, 1970, 1972, 1976, 1977, 1978, 1980, 1982, 1983, 1985, 1987, 1991, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998
XXI	2001, 2005, 2008, 2009, 2010

Tab. 2. Największe powodzie w Polsce w poszczególnych wiekach. Źródło: Z. Kowalewski. (2006). *Powodzie w Polsce – rodzaje i występowanie oraz system ochrony przed ich skutkami. Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie*, 16 (1), s. 210, uzupełniony o dane z: Z. Kowalczak. (2011). *Zmienność klimatu, a przyczyny powodzi w Polsce. Poznań: PAN*, s. 2.

Powódź jest zjawiskiem losowym, jednym z naturalnych zjawisk ekstremalnych. Dyrektywa powodziowa definiuje powódź jako „czasowe pokrycie wodą terenu, który normalnie nie jest pokryty wodą. Definicja ta obejmuje powódzie wywołane przez rzeki, potoki górskie, śródziemnomorskie okresowe ciekły wodne oraz powódzie sztormowe na obszarach wybrzeża, natomiast może nie uwzględniać powodzi wywołanych przez systemy kanalizacyjne” (2007/60/WE). Definicja powodzi pojawia się także w polskim prawie wodnym gdzie poprzez pojęcie powodzi rozumie się „takie wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu,

podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenie dla ludności lub mienia” (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229).

Z powodzią związane jest też pojęcie ryzyka powodziowego. Dyrektywa powodziowa definiuje ryzyko powodziowe, jako „kombinacje prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i związanych z powodzią potencjalnych negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej” (2007/60/WE).

### 3. Zarządzanie w sytuacjach katastrof

Zarządzanie ryzykiem katastroficznym, a szczególnie ryzykiem powodziowym, zostało określone w szeregu dokumentów Unii Europejskiej – od decyzji ustanawiającej system ochrony ludności po dyrektywę w sprawie infrastruktury krytycznej czy dyrektywę powodziową. W Polsce stworzono w tym zakresie system zarządzania kryzysowego. Ramy zarządzania kryzysowego określone zostały przez:

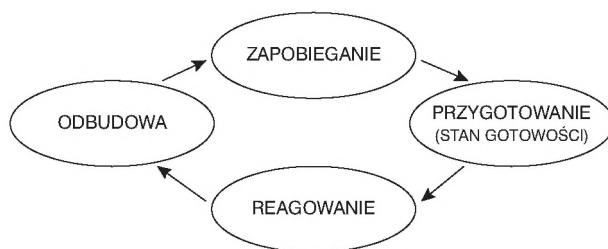
- Ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (znowelizowaną w lipcu 2009 r.),
- właściwość rzeczową i/lub terytorialną organów administracji rządowej i samorządowej,
- procedury zawarte w planach zarządzania kryzysowego, planach operacyjnych ochrony przed powodzią,
- Krajowy plan reagowania kryzysowego (przyjęty przez Radę Ministrów w grudniu 2009 r.) – przekształcony zmianą ustawy z 2009 r. w Krajowy plan zarządzania kryzysowego.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w art. 2 definiuje pojęcie zarządzania kryzysowego jako działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na:

- zapobieganiu sytuacjom kryzysowym,
- przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań,
- reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków,
- odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Zasadnicze w powyższej definicji jest pojęcie sytuacji kryzysowej, którą ustawa określa jako wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Definicja ta jest zatem w części zbieżna (a w całości co do koncepcji) z pojęciem zdarzenia katastroficznego zdefiniowanego na potrzeby niniejszego artykułu.

W ujęciu całościowym cykl zarządzania kryzysowego składa się z czterech wykonywanych kolejno faz (rysunek 1).



Rys. 1. Fazy zarządzania kryzysowego. Źródło: W. Skomra. (2012). *Edukacja jako element zarządzania kryzysowego*. W: R. Pajewska-Kwaśny (red.), *Powódź – Infrastruktura – Finansowanie. Wiadomości Ubezpieczeniowe, numer specjalny (1/2012)*, s. 14.

Zakres poszczególnych faz jest zdefiniowany w prawie krajowym i unijnym. Zapobieganie jest jednym z kluczowych obowiązków i obejmuje identyfikację, analizę i kategoryzację zagrożeń, ocenę wrażliwości społeczeństwa na zagrożenia, regulacje prawne i gospodarowanie budżetem oraz określenie priorytetów oraz planu działań zapobiegawczych. Przygotowanie jest rozumiane jako „stan gotowości i zdolności działania zasobów ludzkich i materialnych umożliwiający zapewnienie skutecznej i szybkiej reakcji na sytuację kryzysową” (Decyzja Rady 2007/779/WE). W obszarze tym mamy do czynienia ze sporządzaniem zarówno planu zarządzania kryzysowego, jak i procedur zwracania się o pomoc i jej udzielania, zasad stosowania przymusu prawnego, edukacją społeczeństwa, doskonaleniem służb, uaktualnianiem elementów przygotowania (Skomra, 2012, s. 12–13). W obszarze tym możemy zaobserwować wsparcie KE, szczególnie finansowe, polegające na wymianie ekspertów, finansowanie ćwiczeń i projektów w zakresie gotowości czy nawet propozycję stworzenia sieci łączącej istniejące centra służb ochrony ludności i poprawianie zdolności współpracy zespołów z różnych państw członkowskich UE (Brodecki i Jaśkiewicz-Kamińska, 2012, s. 25–26). Reagowanie to działania podczas sytuacji kryzysowej lub po jej zakończeniu, obejmujące zarówno uruchomienie systemów ostrzegania, procedur, służb, jak i neutralizowanie zagrożeń, uruchomienie pomocy dla ofiar (stworzenie doraźnych warunków przetrwania oraz pomocy psychologicznej). W ramach tego etapu konieczne jest również uruchomienie i skuteczne funkcjonowanie procesu ciągłej informacji. Ostatni etap związany jest zarówno z fizycznym odtwarzaniem, jak i finansowaniem szkód, w tym infrastruktury, zapasów czy przywrócenia gotowości służb.

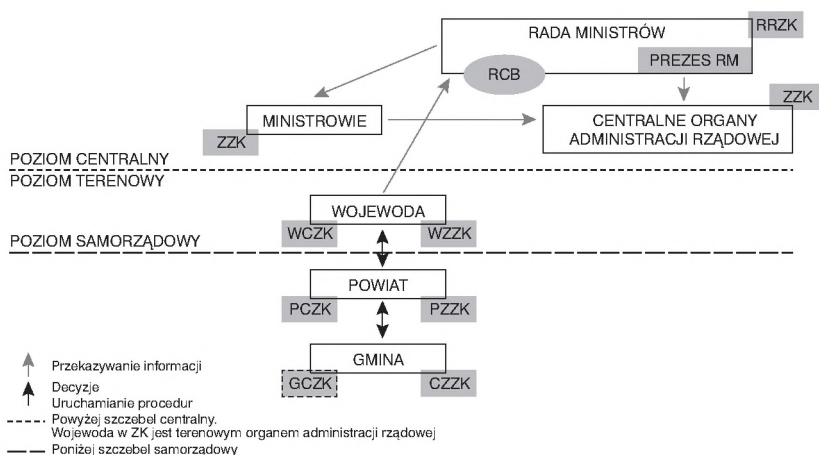
Jednym z filarów koncepcji zarządzania kryzysowego jest przekonanie, że działania podejmowane w sytuacjach kryzysowych nie mogą mieć charakteru doraźnego (Antkiewicz i Sierański, 2012, s. 57). Rozwiązania te można zatem dość jednoznacznie wpisać w koncepcję zarządzania ryzykiem w sytuacjach katastroficznych.

System zarządzania kryzysowego w Polsce jest wieloszczeblowy i na poszczególnych szczeblach zbudowany jest z:



- organów zarządzania kryzysowego,
- organów opiniodawczo-doradczych właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego,
- centrów zarządzania kryzysowego, utrzymujących gotowość do podjęcia działań.

Warto zaznaczyć, że w sytuacji wystąpienia zagrożenia zarządzanie kryzysowe sprawowane (uruchamiane) jest niejako oddolnie, na najniższym możliwym szczeblu administracyjnym, pokrywającym obszar występowania zagrożeń, z zachowaniem hierarchicznego podziału w obrębie tej administracji – od najniższego szczebla samorządowego, którym jest gmina, poprzez powiat i województwo, do szczebla centralnego, na którym zadania realizowane są przez poszczególne urzędy centralne, ministerstwa, Radę Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów (Molek, Stec i Marciniak, 2011, s. 54–55) (rysunek 2).



Rys. 2. System zarządzania kryzysowego. Źródło: W. Molek, K. Stec i R. Marciniak. (2011). Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. *Bezpieczeństwo Narodowe*, (1), s. 55.

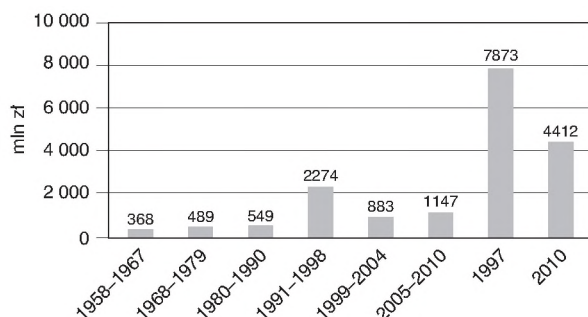
Ze względu na szczególny charakter zagrożeń powodziowych instytucje UE w szczególny sposób potraktowały też zarządzanie ryzykiem powodziowym, tworząc Dyrektywę powodziową. Dyrektywa powodziowa jest odpowiedzią na powódzie występujące w kolejnych latach na obszarze Europy. Skupić ma ona działania UE na ograniczaniu ryzyka wystąpienia szkód powodziowych i koordynowaniu działań na obszarach dorzeczy, a nie jak dotychczas poszczególnych krajów. Celem dyrektywy, zgodnie z art. 1, jest ustanowienie ram dla oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim w celu ograniczenia

negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, związanych z powodzią na terytorium Wspólnoty (2007/60/WE). W tym celu dyrektywa wprowadza konieczność tworzenia i aktualizowania wstępnej oceny ryzyka (2011 r.), map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego (2013 r.) oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym (2015 r.). Plany zarządzania ryzykiem powodziowym tworzone mają być dla obszaru dorzecza. Do państw członkowskich należy ustalenie celu zarządzania ryzykiem powodziowym, ze szczególnym naciskiem na zapobieganie i ograniczenie negatywnych skutków powodzi, oraz opracowanie systemu wczesnego ostrzeżenia.

Analiza funkcjonowania europejskich systemów zarządzania kryzysowego państw członkowskich UE pozwala sformułować tezę o ich homogeniczności ustrojowej (zob. więcej w: Brodecki i Jaśkiewicz-Kamińska, 2012). Jednocześnie różnią się one pod względem schematów operacyjnych, uczestnictwa obywateli i finansowania, szczególnie finansowania skutków zdarzeń o charakterze katastroficznym. Z punktu widzenia praktyki system zarządzania kryzysowego w Polsce, choć teoretycznie skonstruowany w pełni, ma wiele luk, wśród których najistotniejszą wydaje się finansowanie skutków zdarzeń o charakterze katastroficznym, a szczególnie odbudowa zniszczonej przez te zdarzenia infrastruktury.

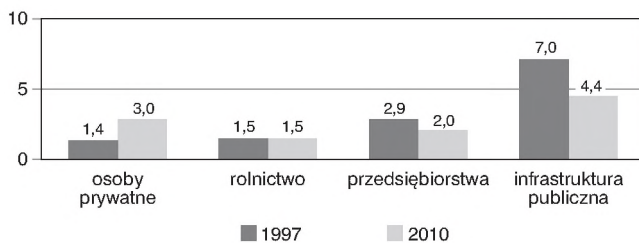
#### 4. Finansowe skutki powodzi w Polsce

Powódź to nie tylko zagrożenie, ale również szkody i straty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Oficjalne statystyki GUS wskazują rosnącą średnią kwotę strat powodziowych (rysunek 3). Wyjątkowy jest okres 1991–1998, gdzie w statystykach powodzi widnieje aż 6 lat, w tym „powódź tysiąclecia” z roku 1997. Po wyłączeniu z tego przedziału „powodzi tysiąclecia” średnioroczne straty spadają do kwoty 1,474 mld zł.



Rys. 3. Średnioroczne straty powodziowe w Polsce. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Należy jednak podkreślić, iż informacje dotyczące skutków finansowych powodzi w Polsce publikowane w rocznikach statystycznych GUS i szacowane przez tę samą instytucję różnią się znacząco. Dane w publikacjach oficjalnych (m.in. rocznikach statystycznych) wynikają z liczb, które otrzymuje GUS z ewidencji zgłoszeniowej MSWiA. Są to zatem szkody, które zostały oficjalnie zgłoszone ministerstwu, i – jak wynika z analiz – obejmują głównie straty w majątku publicznym (państwowym lub samorządowym). Faktyczne szacunki strat, w tym te obejmujące sektor prywatny, ale też te, które przez sektor publiczny nie zostały zgłoszone do ewidencji MSWiA, są znacząco wyższe. W roku 1997 GUS szacował straty powodziowe na kwotę 12,0–12,2 mld zł, kiedy w ewidencji MSWiA widniała jedynie kwota 7,87 mld zł. Identyczna sytuacja dotyczy powodzi w roku 2010, dla której straty oszacowano na 14 mld zł (w ewidencji 4,4 mld). Według szacunków GUS straty w powodziach 1997 r. i 2010 r. są zatem prawie porównywalne. Niemal dwukrotna różnica strat w pomiędzy rokiem 1997 a rokiem 2010 w oficjalnych statystykach GUS (za MSWiA) wynika z wyższych w 2010 r. strat osób prywatnych i przedsiębiorców (rysunek 4)<sup>4</sup>.



Rys. 4. Straty z tytułu powodzi w latach 1997 i 2010 według podmiotów ponoszących straty (w mld zł). Źródło: opracowanie własne na podstawie B. Wieteska-Rosiak. (2011). *Formy pomocy państwa dla poszkodowanych przez żywioł na przykładzie powodzi 2010. Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica, 259, s. 160 oraz danych GUS.*

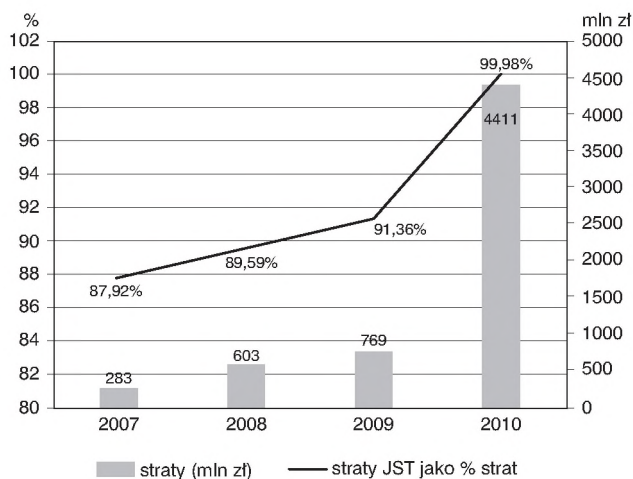
Według Rządowego Centrum Bezpieczeństwa rozkład zagrożenia powodziowego w Polsce jest nierównomierny – najbardziej zagrożone występowaniem powodzi są w Polsce tereny województw: małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego, dolnośląskiego i opolskiego, co w przypadku pierwszych czterech potwierdzają dane dotyczące strat powodziowych z lat 2004–2010 (tabela 3). Według danych Wydziałów Zarządzania i Bezpieczeństwa Kryzysowego powodziąmi są zagrożone tereny i infrastruktura na obszarze 1039 gmin, w tym m.in. 86 500 budynków mieszkalnych, 2600 budynków użyteczności publicznej, około 2000 mostów i 280 oczyszczalni ścieków. Przy intensywnych, nawalnych opadach deszczu zagrożone są również tereny województw: lubelskiego, świętokrzyskiego, łódzkiego, mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego oraz pomorskiego (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2010, s. 4–5).

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Łącznie
Polska	358,86	219,60	450,85	321,96	673,14	842,20	4411,74	7278,35
Dolnośląskie		0,07	303,34	37,93	3,73	358,31	523,42	1226,80
Kujawsko-pomorskie		17,25	2,59			0,02	17,19	37,05
Lubelskie	2,26	7,15		0,22	3,45		18,09	31,17
Lubuskie				7,58			68,26	75,84
Łódzkie				0,03			32,67	32,70
Małopolskie	113,39	50,14	1,68	153,95	217,23	434,36	1601,31	2572,06
Mazowieckie		7,21	69,10				163,76	240,07
Opolskie				4,80		19,93	57,38	82,11
Podkarpackie	242,00	73,72	59,13	57,69	392,02		762,46	1587,02
Podlaskie	0,60			2,95			5,30	8,85
Pomorskie						15,96	0,95	16,91
Śląskie		48,53		0,35			833,18	882,06
Świętokrzyskie	0,61	12,27	3,49	56,46	43,73		271,38	387,94
Warmińsko-mazurskie		2,14				6,03	0,57	8,74
Wielkopolskie							40,02	40,02
Zachodniopomorskie		1,12	11,52		12,98	7,59	15,80	49,01

Tab. 3. Ważniejsze straty powodziowe według województw w latach 2004–2010. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dane oficjalne GUS obejmują niemal wyłącznie straty w mieniu jednostek samorządu terytorialnego (JST) (rysunek 5). Niemal 100% zaewidencjonowanych strat w roku 2010 to straty samorządowe<sup>5</sup>.

Według danych NIK w roku 1997 ostateczny szacunek strat w majątku komunalnym wyniósł 3085,4 mln zł (NIK, 2000). W powodzi 2010 r. w ewidencji MSWiA odnotowano straty w majątku samorządowym na kwotę o ponad 1 mld wyższą – 4411 mln zł i stanowiło to ponad 30% wszystkich oszacowanych strat.



Rys. 5. Straty w infrastrukturze samorządu. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

## 5. Finansowania skutków powodzi w JST

W Polsce dotychczas nie opracowano kompleksowego rozwiązania umożliwiającego finansowanie skutków zdarzeń o charakterze katastroficznym. W przypadku zdarzeń o niewielkim zasięgu finansowanie to odbywa się głównie ze środków własnych (prywatnych lub publicznych) i odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych. Nieco inaczej wygląda finansowanie skutków zdarzeń katastroficznych o dużej skali i zasięgu. Sytuacja ta dotyczy zarówno strat ponoszonych przez osoby prywatne, jak i podmioty publiczne, w tym samorząd terytorialny.

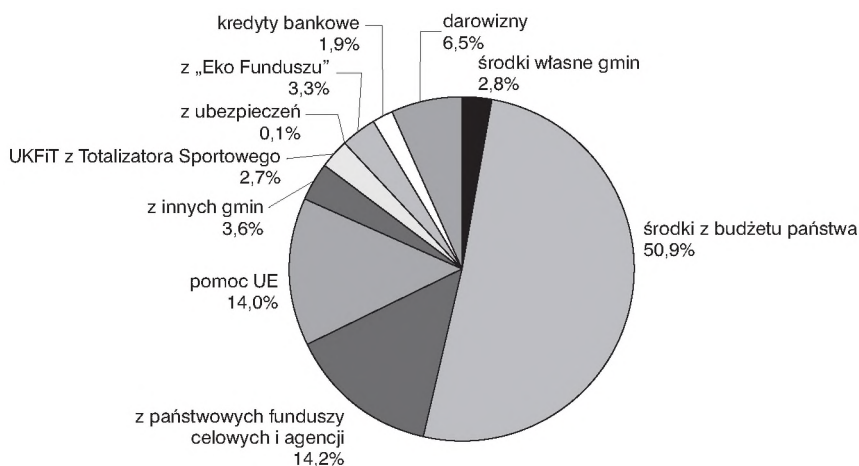
Analiza finansowania powodzi z roku 1997 w rejonie Dolnego Śląska (ówczesnych województw jeleniogórskiego, legnickiego, wałbrzyskiego, wrocławskiego) wskazuje, iż straty w majątku komunalnym na tym terenie (według danych NIK) wyniosły 2135,17 mln zł, co stanowiło 69% wszystkich strat w majątku komunalnym w Polsce (tabela 4). Środki zgromadzone na pokrycie strat pozwoliły jedynie na częściowe zaspokojenie roszczeń – w woj. legnickim (gdzie straty były najniższe) niemal w 46%, ale w woj. wałbrzyskim i wrocławskim, które odnotowały największe straty, w około 11%.

Na Dolnym Śląsku (rysunek 6) głównym źródłem środków na sfinansowanie strat powodziowych w mieniu komunalnym był budżet państwa (50,9% środków), w następnej kolejności dotacje i pożyczki państwowych funduszy celowych i agencji rządowych (14,2%) oraz pomoc UE (14%). 67,8% środków pochodziło ze źródeł publicznych krajowych. Marginalne było znaczenie odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych – tylko 0,1%. Dla

porównania całość strat poniesionych w efekcie powodzi w roku 1997 (prywatnych i publicznych) została w niemal 10% sfinansowana przez zakłady ubezpieczeń. Większość odszkodowań ubezpieczeniowych dotyczyła zatem sektora prywatnego.

Województwo	Wielkość strat (w tys. zł)	Uzyskana pomoc finansowa w stosunku do strat (w %)
Jeleniogórskie	107 244	29,35
Legnickie	55 103	45,74
Wałbrzyskie	968 136	11,70
Wrocławskie	993 684	11,45

Tab. 4. Wielkość strat i stopień zaspokojenia roszczeń w województwach dolnośląskich w roku 1997. Źródło: opracowanie własne na podstawie NIK. (2000). Informacja o wynikach kontroli usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r. przez administrację publiczną. P/98/001, DAP-41005/97, Nr ewid. 9/2000/P98001/DAE, s. 10–30.



Rys. 6. Struktura źródeł pokrycia strat w woj. dolnośląskich w roku 1997 (w %). Źródło: opracowanie własne na podstawie NIK. (2000). Informacja o wynikach kontroli usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r. przez administrację publiczną. P/98/001, DAP-41005/97, Nr ewid. 9/2000/P98001/DAE, s. 10–30.

Analiza finansowania skutków powodzi może opierać się na danych publicznych, dostępnych danych budżetowych (jest to niemożliwe w przypadku roku 1997). W roku 2010 wydatki samorządów zaewidencjonowane w wykonaniu budżetów samorządowych w rozdziałach \*\*78 (usuwanie skutków klęsk żywiołowych) na usuwanie skutków powodzi osiągnęły kwotę 2,7115 mld zł przy stratach w samym tylko mieniu szacowanych przez

GUS na poziomie 4,411 mld zł. W kwocie wydatków znalazły się wszystkie wydatki samorządowe związane z klęskami żywiołowymi, w tym zapomogi dla mieszkańców wypłacane w ramach specjalnych programów pomocowych dla powodzi. Wydatki znalazły swe pokrycie w dochodach w ponad 85% (tabela 5).

Dochody na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym	2309,0
bezpośrednia likwidacja szkód	185,4
pomoc społeczna	746,7
Wydatki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych	2711,5

Tab. 5. Dochody i wydatki JST na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w 2010 r. (w mln zł). Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS.

Pomoc rządowa przekazana samorządom w 2010 r. wynosiła 2,004 mld zł. Dochody samorządów w wysokości 2,309 mld zł pochodziły w ponad 86% ze środków publicznych (tabela 6). Udział jednorazowo przekazanych samorządom środków publicznych w całości finansowania strat jest zatem niemal identyczny jak w roku 1997. Z kwoty blisko 2 mld zł dotacji rządowych pokryto zasiłki dla powodzi i bieżącą akcją przeciwpowodziową. Dotacje na odtworzenie mienia w wysokości 686 mln zł stanowiły jedynie około 17% wartości zniszczonego majątku. Kolejna transza środków rządowych na usuwanie skutków powodzi z roku 2010 trafiła do samorządów w kolejnym, 2011 r. W latach 2010–2011 państwo przeznaczyło na usuwanie skutków klęsk z roku 2010 ponad 3,33 mld zł. W tym na odtwarzanie mienia łącznie około 1,66 mld zł, czyli około 40% strat powodziowych w mieniu. Około 600 mln zł przeznaczono na odbudowę infrastruktury w ramach programu 3\*200<sup>6</sup>. Ponieważ rozmiary powodzi przekroczyły w 2010 r. 1% PKB, możliwe było ubieganie się o pomoc UE. Parlament Europejski i Rada Ministrów UE wyraziła zgodę na uruchomienie w 2011 r. środków z Funduszu Spójności w celu odbudowy infrastruktury samorządowej.

Przeznaczenie środków	2010	2010–2011
Bezpośrednia likwidacja skutków	201,00	201,00
Zasiłki dla powodzi	750,00	923,00
Dotacje na odtworzenie mienia dla samorządów	686,00	1 659,80
Program antypowodziowy (dla samorządów)	367,40	554,00
Pozostałe wsparcie		299,54
Łącznie pomoc rządowa	2 004,40	3 337,80
Łącznie ze środkami z UE i programu 3*200		3 770,35

Tab. 6. Pomoc rządowa i UE dla JST dotkniętych powodzią w roku 2010 (w mln zł). Źródło: opracowanie na podstawie danych MSWiA.

W przypadku roku 2010 brak niestety danych o odszkodowaniach zakładów ubezpieczeń, które trafiły do jednostek samorządu terytorialnego. Warto jednak zauważyć, że finansowanie z odszkodowań ubezpieczeniowych całości szkód powodziowych z 2010 r. wzrosło z poziomu 10% w 1997 r. do ponad 12% w 2010 r.

Jak zatem wynika z analizy, w przypadku zdarzeń katastroficznych o dużej skali i zasięgu obowiązuje w Polsce zasada akcyjności i uznaniowości finansowania. Skala finansowania pozwala na jedynie częściowe odtwarzanie mienia jednostek samorządu terytorialnego. Głównym źródłem środków są pomoc rządowa, pomoc innych podmiotów sektora finansów publicznych oraz pomoc UE.

## 6. Możliwości finansowania skutków zdarzeń katastroficznych w mieniu samorządowym

W przypadku finansowania zdarzeń o charakterze katastroficznym możemy oprzeć się na dwóch głównych rodzajach mechanizmów – finansowaniu własnym lub transferze finansowych skutków ryzyka. W pierwszym przypadku możemy mówić o finansowaniu *ex ante*, np. poprzez tworzenie funduszu katastroficznego, na który podmioty przeznaczają mogą np. nadwyżkę budżetową, lub warunkowe umowy kredytowe gwarantujące gotowość banku do uruchomienia środków w przypadku zdarzenia katastroficznego, lub też finansowaniu *ex post*, np. przez podatki nałożone w następstwie katastrofy, uruchamianie rezerw budżetowych, kredytowanie itp. Transfer finansowych skutków realizacji ryzyka możemy przeprowadzić za pomocą rozwiązania pozaubezpieczeniowego lub ubezpieczeniowego. W ramach rozwiązań pozaubezpieczeniowych transfer skutków zdarzeń katastroficznych (w tym powodzi) dla JST mogłoby odbywać się na rynki finansowe poprzez np. sekurytyzację ryzyka – obligacje katastroficzne (ponadregionalne czy ponadnarodowe).

Ponieważ, jak widać z powyższych rozważań, dotychczas stosowana metoda pełnej dobrowolności korzystania z komercyjnego ubezpieczenia nie sprawdza się, należałoby zatem rozważyć inne rodzaje ubezpieczania majątku. Metody ubezpieczeniowe (czyli transfer na ubezpieczyciela) mogłyby być oparte na przymusie ubezpieczenia mienia samorządowego, stworzeniu *poolu* ubezpieczeniowego lub powołaniu zakładu ubezpieczeń wzajemnych. Zakład taki mógłby funkcjonować jako duży TUV (publiczny zakład ubezpieczeń), duży TUV z regionalnymi/wojewódzkimi związkami wzajemności członkowskiej<sup>7</sup> lub regionalne TUV-y, które mogłyby docelowo stworzyć stowarzyszenie. Kluczową rolę w przypadku wzajemności powinno jednak odegrać państwo, będąc reasekuratorem „ostatniej instancji” – interweniując wyłącznie w przypadku, gdy szkody byłyby zbyt wysokie, aby mogły zostać pokryte w toku normalnej działalności ubezpieczeniowej. Nie powodowałoby to angażowania środków publicznych w dofinansowanie działalności komercyjnej, a w istotny sposób gwarantowałoby wypłacalność takiego zakładu ubezpieczeń.



## 7. Wzajemność ubezpieczeniowa w finansowaniu skutków zdarzeń katastroficznych

Wzajemność ubezpieczeniowa realizowana jest zasadniczo przez zakłady ubezpieczeń nazywane towarzystwami ubezpieczeń wzajemnych. Członkowie TUV-u mają na celu wspólne zabezpieczenie się przed negatywnymi skutkami zdarzeń losowych. Oznacza to, że za zdarzenia, które zaistnieją u niektórych tylko ubezpieczonych, „płacą” wszyscy ubezpieczeni – odszkodowania są przecież wypłacane ze zgromadzonych przez zakład ubezpieczeń składek ubezpieczeniowych<sup>8</sup>.

Zakład ubezpieczeń opierający swą działalność na wzajemności charakteryzuje się przede wszystkim:

- niezarobkowym celem działalności – ubezpieczeniom wzajemnym przyświeca cel w postaci zapewnienia taniej i pewnej ochrony ubezpieczeniowej,
- wolnością członkostwa i demokracją w zarządzaniu – ubezpieczony jest jednocześnie członkiem towarzystwa<sup>9</sup> i ma prawo udziału we władzach,
- ograniczeniem wyłudzeń i oszustw ubezpieczeniowych – w TUV-ach spotykamy się z samokontrolą członków i wzajemną kontrolą wiarygodności poniesionych szkód.

TUV-y opierają się zasadniczo na składce płatnej z góry, która ma jednak charakter zaliczki, czyli nie zawsze jest to składka ostateczna. Składka tworzy fundusz, z którego wypłacane są świadczenia oraz ponoszone koszty działalności zakładu ubezpieczeń. W przypadku osiągnięcia nadwyżki finansowej przez TUV zostaje ona zwrócona ubezpieczonym. Jednak w momencie, gdy suma świadczeń i kosztów przewyższa zaliczkowo opłacone składki, to członek TUV-u jest zobowiązany do dopłaty. Dopłaty mogą być nieograniczone, często jednak poprzez odpowiednie przepisy prawne obowiązek dopłat bywa ograniczany. Rozwiązanie to ma zarówno silne, jak i słabe strony (tabela 7).

Zasadniczą siłą rozwiązania opartego na wzajemności ubezpieczeniowej byłaby świadomość „swojego” zakładu ubezpieczeń. Tu należy wskazać przewagę rozwiązań regionalnych nad podmiotem w formie dużego, publicznego zakładu ubezpieczeń, który mógłby być postrzegany na poziomie lokalnym jako zakład „obcy”.

Forma TUV-u ze swej istoty pozwala na niższy koszt ubezpieczenia (który można obniżyć, eliminując w całości koszty akwizycji), także dzięki swobodzie w dysponowaniu nadwyżką. Niestety w przypadku ryzyka katastroficznego (szczególnie naturalnych katastrof) brak de facto możliwości kontroli szkodowości i wpływu na jej obniżenie. TUV umożliwia jednak pokrycie ubezpieczeniowe dla ryzyka, którego „nie chce” rynek lub dla którego cena jest nieadekwatna do ryzyka, co można coraz częściej obserwować na rynku dla ryzyka powodzi. TUV umożliwiłby JST stabilizację budżetu ubezpieczeniowego poprzez odizolowanie się od wahań cen i dostępności pokrycia

na rynku ubezpieczeniowym, ale – co wydaje się niezwykle istotne – zakład taki stanowić mógłby centrum zarządzania ryzykiem. W przypadku JST, jak wynika z badań, nie funkcjonuje skutecznie proces zarządzania ryzykiem (Janowicz-Lomott i Łyskawa, 2012, s. 61–68). Własny zakład ubezpieczeń miałby bezpośredni dostęp do rynku reasekuracyjnego. Bezpośrednie negocjacje owocowałyby niższym kosztem reasekuracji i większą elastycznością programu reasekuracyjnego.

Zalety	Wady
Świadomość „swojego” zakładu ubezpieczeń (przewaga dla rozwiązań regionalnych)	W przypadku rozwiązań regionalnych konieczność dodatkowego rozproszenia ryzyka
Niższy koszt ubezpieczenia	Ograniczona możliwość kontroli szkodowości i wpływu na jej obniżenie
Swoboda w dysponowaniu nadwyżką	Tendencje do kompensacji <i>ex gratia</i>
Pokrycie ubezpieczeniowe dla ryzyka, którego „nie chce” rynek lub dla którego cena rynkowa jest nieadekwatna	Brak znajomości koncepcji wzajemności w samorządzie
Stabilizacja budżetu ubezpieczeniowego (odizolowanie się od wahań cen i dostępności pokrycia na rynku ubezpieczeniowym)	Krótkookresowa polityka ubezpieczeniowa (zarządzania ryzykiem) w JST lub jej brak
Centrum zarządzania ryzykiem	Wysoki koszt i stosunkowo skomplikowana procedura organizacji podmiotu
Bezpośredni dostęp do rynku reasekuracyjnego (bezpośrednie negocjacje, niższy koszt reasekuracji, większa elastyczność programu reasekuracyjnego)	Konieczność zgromadzenia kapitałów początkowych
Brak konieczności organizowania przetargów wobec umów ubezpieczenia zawieranych z TUV-em przez podmioty będące członkami TUV-u	Brak polityki ubezpieczeniowej państwa/ /KE dla wspierania działalności TUV-u
Docelowo włączenie innych ubezpieczeń	Konieczność akceptacji rozwiązań prawnych (szczególnie w zakresie roli państwa jako ostatecznego reasekuratora) przez władze/polityków/UE
Wpływ na wzrost konkurencyjności na rynku ubezpieczeniowym (obniżki cen na rynku)	Nowy system oceny wypłacalności zakładów ubezpieczeń (Solvency II) i w perspektywie prawdopodobne wymuszenie koncentracji małych TUV-ów, upodabnianie ich działalności do spółek akcyjnych czy wręcz przekształcanie ich w tradycyjne spółki akcyjne
Niższe wymogi kapitałowe i wypłacalności	

Tab. 7. Wady i zalety TUV-u katastroficznego. Źródło: opracowanie własne.

Uproszczeniem działalności JST stały się także brak konieczności organizowania przetargów wobec umów ubezpieczenia zawieranych z TUV-em

przez podmioty będące członkami TUV-u<sup>10</sup>. Ponadto TUV stworzony dla finansowania skutków zdarzeń katastroficznych mógłby docelowo włączyć do swego portfela także inne ubezpieczenia.

Rozwiązanie w formie TUV-u, szczególnie zakładów czy związków wzajemności członkowskiej regionalnych, wymagałoby dodatkowego rozproszenia ryzyka – przy realizacji ryzyka katastroficznego w regionie TUV regionalny, mimo programu reasekuracyjnego, mógłby nie być w stanie wypłacić odszkodowań lub odpowiedzialność państwa jako reasekuratora ostatniej instancji mogłaby być bardzo wysoka. Dodatkowe rozproszenie można zapewnić obligatoryjną wymianą ryzyka pomiędzy TUV-ami.

Nowo założony TUV wymagałby zaangażowania kapitału początkowego, choćby na minimalnym poziomie. W tej sytuacji wskazane byłoby zaangażowanie państwa, które wraz z samorządami mogłoby stworzyć odpowiednie zabezpieczenie kapitałowe. W tym momencie warto podkreślić, że kapitał początkowy pełni w TUV-ach głównie rolę założycielską i oczywiście związany jest z koniecznością wypełniania przez te zakłady minimalnych chociażby wymogów wypłacalności. W przypadku TUV-u istotniejszym gwarantem zabezpieczenia środków na wypłatę odszkodowań i świadczeń jest możliwość ogłaszania dopłat, właściwa jedynie tej formie organizacyjnej. W rozwiązaniu proponowanym dla finansowania skutków zdarzeń katastroficznych wydaje się jednak istotne prawne zagwarantowanie dopłat ograniczonych, gdyż to państwo miałoby gwarantować ostateczny rezultat działania przy znaczącym poziomie strat. Dzisiejsze akcyjne działanie państwa, niewpisane w żaden system rekompensowania strat katastroficznych, mogłoby być ukierunkowane w formę „reasekuratora ostatniej instancji”. Jeśli zawiodłyby działania wpisane w funkcjonowanie ubezpieczeń wzajemnych (kompensowanie strat z funduszu ubezpieczeniowego, reasekuracja, dopłaty członków TUV-u), to państwo wyrównywałoby niedobory takiego TUV-u.

Ważnymi ograniczeniami dla rozwoju tego rozwiązania jest brak znajomości idei wzajemności w samorządzie i na szczeblu centralnym. Wadą jest też zapewne dość wysoki koszt i stosunkowo skomplikowana procedura organizacji podmiotu oraz brak w samorządach wyspecjalizowanej kadry ubezpieczeniowej koniecznej do zarządzania zakładem ubezpieczeń. W przypadku likwidacji szkód zakłady takie mogłyby korzystać np. z pomocy komitetów likwidacji szkód, które angażowałyby do działania specjalistów z zakresu budownictwa, drogownictwa itp., pracujących czy współpracujących z samorządami. Skoro członkami TUV-u byłyby samorzady, nie moglibyśmy wówczas mówić o tzw. konflikcie interesów.

Zagrożeniem dla tej koncepcji jest jednak brak polityki ubezpieczeniowej państwa i KE dla wspierania działalności TUV-ów. Nowy system oceny wypłacalności zakładów ubezpieczeń (Solvency II) zawiera wprawdzie złagodzone wymogi wypłacalności dla towarzystw ubezpieczeń wzajemnych. Jednocześnie, jak wskazują dotychczasowe działania na rynkach ubezpieczeniowych (np. fińskim czy holenderskim), które odnotowują koncentrację

małych ubezpieczycieli wzajemnych<sup>11</sup>, ubezpieczyciele wzajemni, szczególnie mniejsi obawiają się nowych wymogów kapitałowych, które w perspektywie prawdopodobnie wymuszają koncentracji małych TUV-ów i upodobnią ich działalność do spółek akcyjnych.

## 9. Podsumowanie

Skala jednorazowego angażowania środków przez budżet oraz uznaność tego rozwiązania wymusza poszukiwanie rozwiązania systemowego, które gwarantowałoby JST odszkodowania w przypadku katastrof naturalnych o zasięgu zarówno ponadregionalnym, jak i lokalnym. Rozwiązanie takie mogłoby być efektem działań samych JST, które mogłyby z inicjatywy własnej, wspartej działaniami państwa stworzyć system oparty na wzajemności ubezpieczeniowej. Zagrożenia dla proponowanego rozwiązania systemowego wynikają głównie z braku świadomości i braku polityki ubezpieczeniowej na szczeblu zarówno samorządu, jak i państwa.

### Przypisy

- <sup>1</sup> Publikacja w ramach projektu „Zarządzania ryzykiem w działalności JST ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego” finansowanego przez NCN.
- <sup>2</sup> Prawa te zagwarantowano następnie gminom w konstytucji.
- <sup>3</sup> Szczególny nacisk w definiowaniu pojęcia ryzyka katastroficznego położono na konsekwencje jego realizacji dla człowieka i jego działalności gospodarczej. Znaczące szkody w środowisku naturalnym, które nie dotyczą człowieka i nie pociągają za sobą konieczności poniesienia przez niego dodatkowych, znaczących kosztów, uznane zostały za mniej istotne.
- <sup>4</sup> Suma strat za rok 1997 jest niemal zgodna z szacunkami GUS i wynosi 12,8 mld zł, w przypadku roku 2010 suma strat na wykresie wynosi 10,9 mld zł – do szacunków GUS nie można zatem zidentyfikować około 3 mld zł strat.
- <sup>5</sup> Jak już wspomniano, GUS w swoich oficjalnych statystykach podaje wyłączne dane z ewidencji MSWiA, które niemal nie obejmują innych strat niż samorządowe
- <sup>6</sup> Środki w programie pochodziły z NFOŚiGW, budżetu państwa i UE (po 200 mln zł)
- <sup>7</sup> Związek wzajemności członkowskiej jest wyodrębnioną w ramach towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (lub ogólniej towarzystwa opartego na zasadzie wzajemnościowej) grupą wspólnego interesu ubezpieczeniowego. Usankcjonowaniem odrębności wspólnoty jest odrębne ustalenie wyniku finansowego i związanych z tym zasad podziału nadwyżki lub uczestnictwa w pokryciu niedoborów, czyli dokonanie oddzielnych zamknięć rachunkowych. Dzięki temu mechanizmowi możliwa jest finansowa ocena efektów wyodrębnienia wspólnoty i ustalony zostaje rzeczywisty koszt ubezpieczenia w ramach autonomii – M. Janowicz-Lomott. (2008). Pojęcie oraz modele tworzenia i funkcjonowania związków wzajemności członkowskiej. *Wiadomości Ubezpieczeniowe*, (1/2).
- <sup>8</sup> Taka sama zasada obowiązuje także w ubezpieczeniowej spółce akcyjnej, ale dla TUV-u jest to niejako cel jego działania. W przypadku spółki akcyjnej celem tym jest osiągnięcie zysku lub wzrost wartości firmy.
- <sup>9</sup> Polskie prawo przewiduje, iż w TUV-ach mogą też ubezpieczać się osoby inne, jednak składki przez nich wnoszone nie mogą przekroczyć 10% wszystkich składek TUV-u.

- <sup>10</sup> Zgodnie z art. 38.2 Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 124, poz. 1151).
- <sup>11</sup> Na przykład ostatnie przyłączenie 19 zakładów ubezpieczeń z grupy Local Insurance do Tapioli i stworzenie Local Insurance-Tapiola Group.

## Bibliografia

- Antkiewicz, B. i Sierański, S. (2012). System zarządzania kryzysowego w Polsce. *Kontrola Państwowa*, (4).
- Brodecki, Z. i Jaśkiewicz-Kamińska, S. (2012). Ubezpieczenia i zarządzanie kryzysowe w kontekście ryzyka powodziowego. W: R. Pajewska-Kwaśny (red.), *Powódź – Infrastruktura – Finansowanie. Wiadomości Ubezpieczeniowe*, numer specjalny (1/2012).
- Decyzja Rady 2007/779/WE Euroatom, z dnia 8 listopada 2007 r., ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie), Dz.Urz. UE z 2007 r., L314/9.
- Janowicz-Lomott, M. (2008). Pojęcie oraz modele tworzenia i funkcjonowania związków wzajemności członkowskiej. *Wiadomości Ubezpieczeniowe*, (1/2).
- Janowicz-Lomott, M. i Łyskawa, K. (2012). Risk Management in Managerial Control of Local Self-Governments Entities. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, (3).
- Konieczny, R. i Siudak, M. (2010). *Zagrożenie powodziowe i strategie ochrony*. KZGW.
- Kowalczak, Z. (2011). *Zmienność klimatu, a przyczyny powodzi w Polsce*. Poznań: PAN.
- Kowalewski, Z. (2006). Powodzie w Polsce – rodzaje i występowanie oraz system ochrony przed ich skutkami. *Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie*, 16 (1).
- Łyskawa, K. (2012). *Ryzyka katastroficzne w jednostkach samorządu terytorialnego – wyniki badań*. Referat wygłoszony na Konferencji Inwestycje Finansowe i Ubezpieczenia – tendencje światowe a rynek polski, Karpacz.
- Majewski, W. (2004). Światowy Dzień Wody 2004. W: *Woda i Kataklizmy. Materiały z posiedzenia Komitetu Gospodarki Wodnej PAN*. Gdańsk: Wydawnictwo KDW PAN.
- Molek, W., Stec, K. i Marciniak, R. (2011). Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. *Bezpieczeństwo Narodowe*, (1).
- NIK. (2000). Informacja o wynikach kontroli usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r. przez administrację publiczną. P/98/001, DAP-41005/97, Nr ewid. 9/2000/P98001/DAE.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. (2010). *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. (2012). *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012*.
- Skomra, W. (2012). Edukacja jako element zarządzania kryzysowego. W: R. Pajewska-Kwaśny (red.), *Powódź – Infrastruktura – Finansowanie. Wiadomości Ubezpieczeniowe*, numer specjalny (1/2012).
- Tomaszewski, G., Warkocz, J. i Winter, J. (2003). *Usuwanie skutków powodzi i innych klęsk żywiołowych oraz zasady ich finansowania w latach 1997–2003*. Krynica: Biuro do Spraw Usuwania Skutków Powodzi.
- Uruszczak, W. (2011). Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej. *Przegląd Sejmowy*, (2).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Wieteska-Rosiak, B. (2011). Formy pomocy państwa dla poszkodowanych przez żywioł na przykładzie powodzi 2010. *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica*, 259.
- Wojtkowiak, M. i Zimowski, M. (w druku). *Istota pojęcia katastrofa i ryzyko katastroficzne. Katastrofy antropogeniczne, ze szczególnym uwzględnieniem lotnictwa*. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.