

Andrzej Grzebieniak

RYZYKO KATASTROFICZNE I ROLA PAŃSTWA W JEGO ZARZĄDZANIU

[**słowa kluczowe:** ryzyko katastroficzne, prawo międzynarodowe, strategia państwa, ubezpieczenia, rolnictwo]

Streszczenie

Artykuł przedstawia problematykę ochrony przed skutkami ryzyka katastroficznego oraz strategiczną rolę państwa w jego zarządzaniu. Skutki ryzyka katastroficznego przekraczają w swoim wymiarze finansowym nie tylko możliwości kapitałowe biznesu ubezpieczeniowego, ale również niejednokrotnie możliwości finansowe poszczególnych państw, ponieważ coraz częściej mają charakter globalny, związany przede wszystkim z ogólno-światowymi zmianami klimatycznymi. Uzasadnia to konieczność zwiększenia zaangażowania państwa w zarządzanie ryzykiem katastroficznym i w kompensację skutków tego ryzyka. Ponadto globalny charakter źródeł ryzyka katastroficznego jest przedmiotem wielu inicjatyw międzynarodowych, zarówno na poziomie europejskim, jak i ogólnością światowym.

* * *

Ryzyko katastroficzne wiąże się z przyrodniczymi zdarzeniami katastroficznymi, których przyczyną są przede wszystkim różnorodne zmiany klimatyczne. Na ogół są one następstwem zanieczyszczenia środowiska wskutek intensywnego rozwoju przemysłowego. Oznacza to, że ryzyka katastroficzne nabierają charakteru globalnego. Przejawia się to głównie poprzez nasilenie powodzi, suszy, huraganów, pożarów i trzęsień ziemi. W ostatnich latach obserwuje się znaczne zwiększenie częstotliwości katastrof przyrodniczych, a w ich następstwie szkód, których rozmiary coraz częściej przekraczają możliwości ich kompensacji nie tylko przez pojedyncze zakłady ubezpieczeniowe, ale nawet przez pojedyncze państwa. Problem zaczyna więc mieć charakter ogólnospołeczny i musi być

poddawany analizie społeczno-ekonomicznej zarówno na szczeblu krajowym, jak i na forum międzynarodowym. Wydaje się więc, że poszczególne państwa powinny szybko i znacznie zwiększać swoje zaangażowanie w zarządzanie ryzykiem katastroficznym i w kompensację skutków tego ryzyka. Na forum międzynarodowym natomiast, już od kilku lat, podejmowane są inicjatywy na rzecz ograniczenia ryzyka katastroficznego, a do najważniejszych z nich można zaliczyć:

1. Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro (1992);
2. Konferencja w Kioto w sprawie ograniczania produkcji gazów cieplarnianych, w tym redukcji emisji dwutlenku węgla (1994 r.), ostatnie dwa państwa – USA i Australia – podpisały protokół dopiero w 2007 r. (USA nie w całości);
3. Dyrektywy Unii Europejskiej (wcześniej EWG).

Unia Europejska (UE) wprowadziła wiele dyrektyw dla ochrony środowiska, a najbardziej istotne to:

- Dyrektywa nr 79/869/EEC – analiza i pobieranie próbek wody [1];
- Dyrektywa nr 82/501/EEC – zagrożenia ze strony niektórych aktywności przemysłowych (Dyrektywa Seveso) [2];
- Dyrektywa nr 96/61/EC – strategia przeciwdziałania i zapobiegania zanieczyszczeniom [3];
- Dyrektywa nr 96/82/EC – zapobieganie zagrożeniom ze strony dużych wypadków przemysłowych (Dyrektywa Seveso II) [4].

UE już od wielu lat podejmuje wysiłki na rzecz ograniczenia źródeł globalnych zmian klimatycznych. Jako główną przyczynę zmian traktuje emisję gazów cieplarnianych, a straty przez nie spowodowane mają coraz częściej wymiar katastrof globalnych i właśnie dlatego zrodziła się w ramach UE inicjatywa połączenia wysiłków państw członkowskich, czego wynikiem jest powołanie w 2002 r. celowego funduszu pod nazwą Europejski Fundusz Solidarnościowy (EFS). Pełni on rolę gwaranta pomocy finansowej w przypadku realizacji ryzyka katastroficznego, do których zaliczono nie tylko ryzyka związane z katastrofami przyrodniczymi, ale ponadto także ryzyka związane z aktami terrorystycznymi, wielkimi awariami przemysłowymi i technologicznymi oraz sytuacjami kryzysowymi w zdrowiu publicznym. Znamienne jest stanowisko zakładów ubezpieczeniowych wobec EFS, ponieważ nie traktują one go jako konkurenta na rynku ubezpieczeniowym, ale przede wszystkim jako urządzenie finansowe pozwalające na partnerstwo i współpracę pomiędzy sferą publiczną i prywatną w zapobieganiu szkodom oraz ich kompensacji. Takie stanowisko zakładów ubezpieczeniowych jest zrozumiałe tym bardziej, iż środki EFS są przeznaczone tylko na pokrycie szkód w nie-

ubezpieczanej infrastrukturze techniczno-ekonomicznej i społecznej. Dodatkową korzyścią istnienia EFS jest dla zakładów ubezpieczeniowych fakt wzrastającej świadomości mieszkańców wszystkich krajów UE o konieczności powszechniejszego stosowania urządzenia finansowego jakim jest ubezpieczenie. Jest to szczególnie ważne wszędzie tam, gdzie występuje katastroficzne ryzyko, którego skala strat rzeczywiście może być ogromna. Dla Polski natomiast ważne są szczególnie zmiany dokonane przez EFS, w zakresie mechanizmu kompensacji szkód katastroficznych w perspektywie finansowej 2007–2013, polegające na m.in. na wydłużeniu terminu składania wniosków z 12 do 18 miesięcy od czasu wystąpienia katastrofy, a także na obniżeniu górnej granicy wartości szkody z 3 mld euro do 1 mld euro, oraz na wprowadzeniu tzw. szybkiej ścieżki wypłaty zaliczek na poczet przyszłego wyrównania szkód w wysokości 5 % wartości szkody, ale nie więcej niż 5 mln euro. Choć dyrektywy Unii Europejskiej nie mają bezpośredniego wpływu na działalność gospodarczą w Polsce, to stanowią jednak wskazówki dla twórców prawa państwowego. Dlatego pełna implementacja prawa międzynarodowego w tym zakresie staje się niezwykle ważna również dla Polski, bo tylko wtedy będziemy mogli w pełni korzystać z rozwiązań instytucjonalnych i środków finansowych UE.

Sprawność funkcjonowania EFS jest też warunkowana m.in. sprawnością działania Systemu Informacji Geograficznej (GIS, ang. *Geographic Information System*), czyli systemu informacyjnego służącego do wprowadzania, gromadzenia, przetwarzania oraz wizualizacji danych geograficznych, którego jedną z funkcji jest wspomaganie procesu decyzyjnego. W przypadku, gdy System Informacji Geograficznej gromadzi dane opracowane w formie mapy wielkoskalowej (tj. w skalach 1:5000 i większych), jest wówczas nazywany Systemem Informacji o Terenie (LIS, ang. *Land Information System*). Z systemu GIS korzysta – jako jednego ze źródeł przy budowaniu własnej bazy danych – największy reasekurator na świecie szwajcarska firma Swiss Re, która podaje, że w 2006 r. katastrofy naturalne spowodowały straty ekonomiczne o łącznej wartości 48 mld USD, ale tylko 15,9 mld USD stanowiły straty ubezpieczeniowe [8]. Również drugi pod względem wielkości reasekurator na świecie, niemiecka firma Munich Re, korzysta z systemu GIS i co roku publikuje raport na temat katastrof naturalnych. Z danych tego reasekuratora wynika, że w 2006 r. miało miejsce 850 katastrof naturalnych, z tego 91% z nich było spowodowanych przez zjawiska pogodowe, a pozostałe 9% przez trzęsienia ziemi i erupcje wulkanów, zginęło też około 20 tys. osób [9].

Warunki pogodowe mają wpływ na aż 15% PKB europejskiego rynku gospodarczego [7], dlatego w odpowiedzi na potrzebę zapobiegania ryzykom klima-

tycznym powstał rynek derywatów pogodowych¹. Pierwsze derywaty pogodowe zostały wprowadzone na rynek gospodarczy w USA w 1997 r. W ciągu ostatnich lat 30% umów dotyczących derywatów pogodowych zostało zawartych w Europie. W Polsce pierwszą firmą, która zdecydowała się na wprowadzenie derywatów pogodowych był zespół Elektrociepłowni Wrocławskich Kogeneracja SA. Jednym z problemów było ustalenie prognozy uruchamiającego popyt na ciepło (przyjęto 16 °C), a następnie uzyskanie wiarygodnych danych pogodowych, które pozwoliłyby znaleźć korelację pomiędzy wynikiem finansowym firmy a zmiennymi klimatycznymi. Choć firmy sektora energetycznego są największymi odbiorcami derywatów pogodowych, to również firmy z przemysłu transportowego i spożywczo-rolniczego korzystają z tej formy ochrony swoich interesów gospodarczych, z tytułu możliwych niekorzystnych warunków atmosferycznych. Coraz więcej też firm w Polsce planuje korzystanie z tej formy ochrony, tym bardziej, że agencje takie jak Standard&Poor's rekomendują stosowanie tych instrumentów ochrony działalności gospodarczej. Będzie to miało wpływ na poprawę również skuteczności zarządzania kryzysowego w Polsce.

Powszechniejsze stosowanie derywatów pogodowych i znacznie szersze niż dotychczas wykorzystanie systemu GIS w Polsce, a także usprawnienie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce – wprowadzonego ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej [5] – niewątpliwie przyczyni się do sprawniejszego funkcjonowania procesu decyzyjnego dotyczącego monitorowania i usuwania skutków katastrof przyrodniczych na obszarze Polski. Z całą pewnością polski system zarządzania kryzysowego wymaga pilnie kolejnych znaczących zmian, gdyż istniejąca ustawa odnosi się w zasadzie tylko do stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej). Nie stanowi więc systemowego uregulowania relacji i kompetencji poszczególnych szczebli administracyjnych państwa w sytuacjach kryzysowych, w momencie, gdy nie został ogłoszony stan klęski żywiołowej lub stan wyjątkowy. Tak naprawdę nie istnieje utworzony ustawą system zarządzania kryzysowego, który zapewniłby sprawne koordynowanie i kierowanie działaniami antykryzysowymi w przypadku różnych zagrożeń, występujących zarówno na obszarze całego państwa, jak i jego części.

¹ Derywat pogodowy – ochrona oparta na wskaźniku pogodowym, mająca na celu zminimalizowania nadmiernych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo lub rekompensatę spadku jego obrotów w związku z niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi.

W Polsce mamy do czynienia głównie z katastrofami w rolnictwie i właśnie dlatego, dla potrzeby kompensacji ryzyk związanych z działalnością rolniczą, uchwalono ustawę mającą charakter ubezpieczenia katastroficznego (w Polsce częściej używa się określenia – ubezpieczenie klęskowe), tj. ustawę z dnia 7 lipca 2005r o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich [6]. Ustawa ta wprowadziła (po nowelizacji w 2007r) z dniem 1 lipca 2008r obowiązek ubezpieczania co najmniej 50% upraw w gospodarstwie (art. 10c, pkt. 2), od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź i suszę, grad i przymrozki wiosenne oraz ujemne skutki przezimowania w przypadku, gdy rolnik uzyskał płatności bezpośrednie do gruntów rolnych. Wysokość dopłaty wynosić będzie 60%, ale nie mniej niż 50% składki z tytułu ubezpieczenia upraw, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają 3,5% sumy ubezpieczenia upraw (dotyczy to np. zbóż, kukurydzy, rzepaku, itd.) lub 5% sumy ubezpieczenia (np. rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, itd.).

Takie rozwiązanie jest dla rolników bardzo korzystne, gdyż przy stosunkowo małych kosztach ubezpieczenia będą mogli uzyskać odszkodowanie pokrywające niemal całkowite straty. Wcześniej państwo polskie nie było w stanie pokryć strat w rolnictwie spowodowanych różnymi klęskami, choć wielokrotnie kolejne rządy składały publiczne zapewnienia o pełnej gotowości udzielenia takiej pomocy. Na przykład w 2006r budżet zrekompensował rolnikom jedynie 10% strat poniesionych w wyniku suszy i powodzi.

Ustawa wprowadza także maksymalną sumę ubezpieczenia, która jest wyznaczana przez ministra rolnictwa, a celem tego rozwiązania jest z jednej strony zagwarantowanie jednolitego poziomu dopłat w całym kraju, z drugiej natomiast zabezpieczenie budżetu przed nadmiernymi wypłatami. Znamienny jest jednak fakt, że środki zapisane w budżecie na dopłaty do ubezpieczeń rolnych na rok 2007 w kwocie 220 mln zł nie zostały wykorzystane. Było to spowodowane głównie tym, iż nie zostały uzgodnione z ubezpieczycielami stawki, po jakich opłacaloby się im przyjmować ryzyko do swoich portfeli. Uważają oni, że w sytuacji gdy ubezpieczenia będą powszechne, ale nie obowiązkowe, stawki zawsze będą wysokie i muszą kształtować się nawet na poziomie ok. 6–8% sumy ubezpieczenia, aby można było zakładać rentowną działalność w tym segmencie rynku ubezpieczeniowego. Maksymalne więc stawki ubezpieczeniowe zaproponowane w ustawie (3,5% i 5%) z pewnością nie zapewnią ubezpieczycielom nawet minimalnej rentowności tego segmentu ich działalności, a raczej na pewno spowodują duże straty. W takiej sytuacji angażowanie się zakładów ubezpieczeniowych byłoby oczywiście bezzasadne.

Aby więc zapewnić atrakcyjne stawki ubezpieczeniowe rolnikom, a ubezpieczycielom opłacalną działalność w rolniczym segmencie rynku ubezpieczeniowego, oraz w sytuacji, gdy państwo ustala ustawowe maksymalne stawki dla wybranych grup upraw rolnych na poziomie 3,5% i 5% sumy ubezpieczenia, należałoby:

1. Wprowadzić ubezpieczenia obowiązkowe (tylko one – ze względu na swą masowość – zapewnią odpowiednio niską stawkę ubezpieczeniową dla rolników i opłacalną działalność ubezpieczycielom), lub;
2. Przy ubezpieczeniach powszechnych, ale nie obowiązkowych, stworzyć system reasekuracji, zasilany finansowo głównie przez Skarb Państwa.

Pierwsze rozwiązanie wydaje się w Polsce na razie niemożliwe do wprowadzenia (zbyt silne lobby wiejskie w Sejmie), drugie natomiast ma szansę powodzenia, gdyż istnieje już na rynku Polskie Towarzystwo Reasekuracji S.A. (PTR S.A.), gdzie Skarb Państwa jest bezpośrednim właścicielem 11,88% akcji. Ponadto udziałowcami są spółki, w których Skarb Państwa ma znaczący procent udziałów tj. od kilkunastu do kilkudziesięciu procent (m.in. KGHM Polska Miedź – PZU S.A. i PZU Życie S.A. – każde z pakietem 11,88% w PTR SA). Wybrane zakłady ubezpieczeniowe, które podpisały umowę z Ministerstwem Rolnictwa (jak do tej pory są to: PZU S.A., Allianz Polska S.A., Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych TUW, Concordia Polska TUW i TUiR Warta S.A.) mogłyby reasekurować omawiany segment ubezpieczeń rolnych w PTR S.A. na specjalnych warunkach, które jednak zapewniłyby tym zakładom ubezpieczeniowym rentowność tej działalności. Takie rozwiązanie jest stosowane w Belgii i Francji i tam sprawdza się, co oznacza, że i w Polsce ma dużą szansę powodzenia. Modyfikacją tego rozwiązania może być kolejne rozwiązanie polegające na stworzeniu przez PTR S.A. i wybrane zakłady ubezpieczeniowe oraz Skarb Państwa specjalnego funduszu reasekuracyjnego, który byłby zasilany głównie przez Skarb Państwa, a zarządzany przez PTR S.A. To z kolei rozwiązanie zapewnia wszystkim zakładom ubezpieczeniowym bezpośredni wpływ na sposób zarządzania takim funduszem reasekuracyjnym oraz ułatwia szukanie przez wszystkie strony umowy, optymalnego rozwiązania w zakresie stawek ubezpieczeniowych oraz warunków i stawek reasekuracyjnych.

Aby zachęcić rolników do nabywania ubezpieczeń rolnych określonych w ustawie, niezbędne jest szybkie wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań, tym bardziej, że jak pokazuje praktyka, rolnicy generalnie nie ubezpieczają swoich upraw nawet po dramatycznych doświadczeniach powodziowych w latach 1997 i 1998 oraz przymrozkowych w latach 2002 i 2006. Te katastroficzne zdarzenia niestety nie nauczyły rolników bycia przezornym w tym zakresie. Ponad-

to takie same zachowania cechują pozostałych mieszkańców Polski dotkniętych takimi katastrofami, w tym właściciele małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż dalej nie wzrasta liczba wykupionych polis ubezpieczeniowych od takich zdarzeń, a nawet obserwuje się wprawdzie niewielki, ale systematyczny ich spadek.

Zakończenie

Zarządzanie i kompensacja ryzyk katastroficznych wymagają współpracy państwa i sektora ubezpieczeniowego w celu połączenia źródeł publicznych i niepublicznych dla finansowania odszkodowań powstałych w wyniku wielkich szkód. Szczególna rola państwa wynika przede wszystkim z faktu nieubezpieczenia przez biznes ubezpieczeniowy ryzyk katastroficznych, związanych z infrastrukturą techniczno-ekonomiczną i społeczną danego państwa, gdyż potencjalne rozmiary tych strat mogą przerastać możliwości finansowe pojedynczych zakładów ubezpieczeniowych. Próba wprowadzenia tzw. ubezpieczeń klęskowych w Polsce na razie skończyła się niepowodzeniem, ale państwo powinno dalej podejmować działania zachęcające polskich rolników do korzystania z urzędzenia finansowego, jakim jest ubezpieczenie od poniesionych strat. Ich coraz większe rozmiary i wzrastająca częstotliwość mogą prowadzić do dużych zaburzeń społecznych i wielkich problemów gospodarczych dla kraju. Takim rozwiązaniem może być z jednej strony wprowadzenie ubezpieczeń obowiązkowych dla wszystkich upraw rolnych, z drugiej natomiast strony istnieje możliwość stworzenia nowego systemu reasekuracji, bądź w formie specjalnych zasad reasekuracji stosowanych przez PTR S.A. dla zakładów ubezpieczeniowych, które podpisały umowę z Ministerstwem Rolnictwa, bądź w formie oddzielnego funduszu reasekuracyjnego zasilanego głównie przez Skarb Państwa i zarządzanego wspólnie z wybranymi zakładami ubezpieczeniowymi. Takie rozwiązania zapewnią z jednej strony atrakcyjne i zachęcające niewysokie stawki ubezpieczeniowe dla rolników, z drugiej rentowną działalność zakładom ubezpieczeniowym. Wspólne więc działanie państwa i biznesu ubezpieczeniowego na rynku polskim jest bardzo pożądane i z pewnością przyczyni się do podniesienia świadomości obywatelskiej w zakresie konieczności stosowania ubezpieczenia jako powszechnego narzędzia kompensacji zdarzeń powstających jako konsekwencja ryzyk katastroficznych.

Źródła

- [1] *Dyrektywa Rady 79/869/EEC z 9 października 1979 o metodach badań, częstotliwości poboru prób i analiz wód powierzchniowych przeznaczonych do poboru wody pitnej w Krajach Członkowskich*, Official Journal L 271, 29/10/1979 p. 0044 – 0053
- [2] *Dyrektywa Rady 82/501/EEC z 24 czerwca 1982 o zagrożeniach ze strony określonych aktywności przemysłowych (Dyrektywa Seveso)*
- [3] *Dyrektywa Rady 96/61/EC z 24 września 1996 o zintegrowanej ochronie i zapobieganiu zanieczyszczeniom (IPPC)*, Official Journal L 257, 10/10/1996 p. 0026 – 0040
- [4] *Dyrektywa Rady 96/82/EC z 9 grudnia 1996 o zapobieganiu zagrożeniom ze strony dużych wypadków przemysłowych z udziałem niebezpiecznych substancji (Dyrektywa Seveso II)*, Official Journal L 010, 14/01/1997 p. 0013 – 0033
- [5] *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiotowej*, (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558)
- [6] *Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, (Dz.U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1249 wraz z późniejszymi zmianami)
- [7] *Miesięcznik Ubezpieczeniowy, Sposób na pogodę*, lipiec/sierpień 2007
- [8] www.swissre.com (z dnia 4 styczeń 2008 r.)
- [9] www.munichre.com (z dnia 4 styczeń 2008 r.)