

Rzecznik Ubezpieczonych

www.rzu.gov.pl

Halina Olendzka

RU/285MK/08

Warszawa 2008.09.08.

Pan
Jan Vincent – Rostowski
Minister Finansów

de

Ogromniszczeń jakie w ostatnich kilku latach powodują powodzie, wichury, trąby powietrzne, huragany i inne żywioły powoduje, że przestają to już być straty i dramaty pojedynczych osób ale zjawiska o szerszym rozmiarze, a jednocześnie znacznym ciężarze finansowym dla społeczeństwa. W związku z powyższym Rzecznik Ubezpieczonych dostrzega potrzebę zapoczątkowania szerszej dyskusji na temat racjonalnych sposobów finansowania skutków szkód wyrządzonych przez żywioły.

Obecnie funkcjonujące rozwiązania stanowią przypadkowy, a zarazem incydentalny zbiór inicjatywy publicznej i prywatnej. Na domiar złego rozwiązania publiczne mają w dużej mierze charakter doraźny, np. korzystanie z rezerwy budżetowej oraz środków będących w dyspozycji samorządów terytorialnych. Ponadto stosowanie bezzwrotnych świadczeń wypiera ofertę rynku finansowego w zakresie ubezpieczeń dobrowolnych, powodując, że ich zawieranie staje się bezzasadne. Rodzi to też pytanie o zasadność realizacji obowiązku rolników ubezpieczania budynków wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Ryzyka związane z żywiołami wymagają spójnego systemu, w którym istniejące rozwiązania będą się

wzajemnie uzupełniać nie zaś konkurować ze sobą. Pozostawienie tego stanu bez zmian stwarza poważne zagrożenie zaniku indywidualnej przezorności obywateli, braku wystarczającej pomocy dla poszkodowanych w klęskach żywiołowych oraz znaczących obciążeń budżetu.

W tej złożonej i niepokojącej sytuacji, Rzecznik Ubezpieczonych widzi potrzebę pilnego podjęcia wspólnych działań nad wypracowaniem zespołu instrumentów prawnych i mechanizmów organizacyjnych, które będą zapewniały przeciwdziałanie skutkom katastrof naturalnych oraz sprawne i możliwie najszersze pokrycie powstałych strat w wyniku masowych szkód klęskowych.

Wśród działań prewencyjnych można wskazać na rolę jaką w tym zakresie powinna pełnić gospodarka wodna, leśna, budowanie systemów wczesnego ostrzegania przed klęskami oraz wypracowanie systemów zarządzania kryzysowego koordynowanych przez państwo. W drugim przypadku w ocenie Rzecznika wydaje się celowe, aby główną siłą sprawczą w tym zakresie stała się aktywność i zapobiegliwość obywatelska z wykorzystaniem ubezpieczeń mienia.

Metoda ubezpieczenia, co potwierdzają wytyczne Komisji Europejskiej, wydaje się być optymalnym sposobem finansowania skutków klęsk żywiołowych. Należy jednak zastrzec, że z uwagi na charakter ubezpieczanego ryzyka, a w szczególności częstotliwości występowania i jego katastrofalnych skutków pomoc państwa jest tu niezbędna, i można ją rozważać w trzech płaszczyznach

- zapewnienia powszechności i tym samym szerokiego rozproszenia ryzyka między członków wspólnoty (osób ubezpieczonych);
- określenie podstawowych parametrów oferowanej ochrony ubezpieczeniowej;
- wprowadzenie mechanizmów i rozwiązań podnoszących jakość i możliwości zarządzania ryzykiem przez zakłady ubezpieczeń.

Zapewnienie powszechności nie jest zadaniem prostym. Doświadczenia innych krajów wskazują zasadniczo na cztery stosowane mechanizmy:

- 1) wprowadzenie ulg lub zwolnień podatkowych dla osób ubezpieczających mienie w zakresie ryzyk klęskowych; w polskim systemie prawnym mogłaby to być ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych, podatku rolnym lub zwolnienie w podatku od nieruchomości; wobec pauperyzacji części społeczeństwa można by rozważyć wprowadzenie progresji wysokości ulg podatkowych w zależności od dochodów ubezpieczających, rozmiaru prowadzonej działalności rolnej lub stopnia zagrożenia;

- stworzenie optymalnego ubezpieczenia z możliwością odliczenia od podatków było i jest przedmiotem badań naukowych, które wskazują na przydatność takich rozwiązań w określonych warunkach;
- 2) system dopłat ze środków budżetowych do składki za ubezpieczenie mienia w ryzykach klęskowych na wzór rozwiązań zastosowanych w przypadku ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, gdzie ze wskazywanych środków finansowana jest w części składka za ubezpieczenie mienia; podobnie jak w propozycji z pkt.1 można rozważać wprowadzenie różnic w wysokości dopłat w zależności od dochodów ubezpieczających, a najuboższym, nie mających dochodów, finansowanie składki w pełnej wysokości; powyższe rozwiązania występują m.in. w Hiszpanii oraz Stanach Zjednoczonych;
 - 3) wyrównywanie częściowe strat ze środków budżetowych w ramach odpowiedniego Funduszu klęskowego wyłącznie dla ubezpieczonych – poszkodowanych ponad wypłaty ubezpieczycieli z tytułu zawartych umów; tego typu rozwiązanie w ramach prewencji ubezpieczeniowej prawdopodobnie zachęciłoby większą część obywateli do zawierania umów ubezpieczenia mienia od ryzyk klęskowych bowiem tylko w sytuacji gdyby posiadali ubezpieczenie ze środków budżetowych finansowane by było częściowe wyrównanie strat; dotyczyć to mogłoby przypadków ubezpieczenia budynku wg. wartości rzeczywistej z uwagi na wiek lub stopień zniszczenia, albo pokrycie strat w mieniu ruchomym potrzebnym do dalszej egzystencji; takie rozwiązania są zbieżne z zaleceniami Komisji Europejskiej, która propaguje tego typu rozwiązania w swoim prawodawstwie;¹
 - 4) wprowadzenie przymusu ubezpieczenia; choć jest ono rozwiązaniem dość kontrowersyjnym, to jednak z uwagi na doświadczenia międzynarodowe należałoby szerzej je rozważyć np. jako ubezpieczenie obowiązkowe nieruchomości znajdujących się na zagrożonych obszarach, analogicznie do funkcjonującego w obrocie prawnym obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. W wielu krajach przymus ubezpieczenia w tym zakresie jest stosowany, np. w Szwajcarii, Francji i Belgii, aczkolwiek należy zwrócić uwagę, że w innych krajach, np. Wielka Brytania i Szwecji powszechność ochrony ubezpieczeniowej w zakresie ryzyka

¹ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającej określone systemy wsparcia dla rolników.

katastrofalnych osiąga się bez wprowadzania obowiązku zawarcia umów ubezpieczenia.²

Określenie podstawowych parametrów oferowanej ochrony ubezpieczeniowej a w tym ujednoczenie ofert ubezpieczycieli oraz minimalizowanie wymogów formalnych przy likwidacji szkód jest możliwe zarówno przy zastosowaniu przymusu jak i pozostawienia dobrowolności zawierania umów. Choć należy uznać, że w tym drugim przypadku jest trudniejsze do realizacji. W ubezpieczeniach obowiązkowych regulator, po uprzedniej analizie zagrożeń klęskami naturalnymi, posiada znaczne możliwości ukształtowania odpowiedniego przedmiotu, zakresu, katalogu wyłączeń ubezpieczenia, a także wymagań w odniesieniu do obowiązków umownych po stronie ubezpieczyciela jak przykładowo termin likwidacji szkody, zaliczki na poczet kosztów odbudowy, uproszczenie procedur związanych z wypłatą odszkodowań etc. Oczywiście kształt takiego ubezpieczenia należałoby wypracować wspólnie z rynkiem ubezpieczeniowym znajdując kompromisowe rozwiązanie gwarantujące po stronie branży ubezpieczeniowej wolę uczestnictwa w tego typu mechanizmach ochronnych. W przypadku pozostawienia dobrowolności ubezpieczeń dużą rolę może odegrać koncepcja samoregulacji, popularna np. w Niemczech, funkcjonująca na podstawie wewnętrznego porozumienia między zakładami ubezpieczeń, zainicjowanego przez państwo.

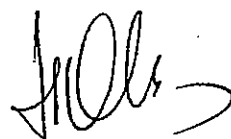
Wprowadzenie mechanizmów i rozwiązań podnoszących jakość i możliwości zarządzania ryzykiem przez zakłady ubezpieczeń jest niezwykle istotne, ponieważ w dużej mierze decyduje o efektywności takiego ubezpieczenia. Bardzo ważnym elementem jest stworzenia narodowej mapy danego ryzyka, co pozwala określić tereny zagrożone oraz wartość narażonego mienia. Taka mapa nie powstanie jednak bez wydatnej pomocy państwa, na co wskazuje przykład Austrii, Niemiec i innych krajów europejskich. Kolejnym sposobem zwiększenia efektywności mechanizmu ubezpieczenia jest zastosowanie pooli ubezpieczeniowych lub też wprowadzenie formy gwarancji państwa dla szkód przekraczających finansowe możliwości zakładów ubezpieczeń, zastępujących komercyjną reasekurację. Rozwiązania takie powszechnie stosuje się np. w Norwegii i Hiszpanii.

Zdaniem Rzecznika Ubezpieczonych pozostawienie obywateli bez systemu wsparcia finansowego, bądź przeniesienie ciężaru ponoszenia skutków klęsk żywiołowych wyłącznie na budżet państwa i samorządów, na co wskazywaliśmy wyżej nie wydaje się dobrym

² *Reducing the Social and Economic Impact of Climate Change and Natural Catastrophes: Insurance Solutions and Public-Private Partnership*, CEA, Brussels July 2007, s.25.

rozwiązaniem na przyszłość. Dlatego też uruchomienie mechanizmów aktywności obywatelskiej w oparciu o korzystanie z dobrodziejstwa ubezpieczeń jako instrumentu dającego ochronę ubezpieczeniową przy aktywnym udziale państwa wydaje się rozwiązaniem wartym szerszego rozważenia i przedłożenia pod rozwagę Pana Ministra. W ocenie Rzecznika propozycje te winny być przedyskutowane, szczególnie, że jak wcześniej zaprezentowano, wachlarz możliwości jest imponujący i pozwala stworzyć spójny system finansowania skutków ryzyk klęsk żywiołowych.

Wydaje się, że odpowiednim forum do przeprowadzenia takiej dyskusji i wypracowania propozycji konkretnych rozstrzygnięć mogłaby być działająca przy Ministrze Finansów Rada Rozwoju Rynku Finansowego i sprawnie działające w ramach jej struktur grupy robocze, skupiające szereg podmiotów potencjalnie zainteresowanych omawianą wyżej problematyką. Z uwagi na interdyscyplinarny charakter poruszanych zagadnień należałoby rozważyć zaproszenie do takich prac ekspertów z obszarów podatkowych, meteorologii, rolnictwa, budownictwa oraz zarządzania kryzysowego.



Załącznik:

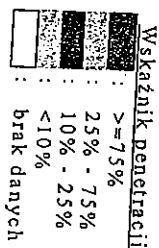
Tabela – Pokrycie ubezpieczeniowe i wskaźnik penetracji dla różnych ryzyk katastrofalnych w wybranych krajach europejskich

Pokrycie ubezpieczeniowe i wskaźnik penetracji dla różnych ryzyk katastrofalnych w wybranych krajach europejskich

Katastrofa	Austria	Belgia ⁽¹⁾	Szwajcaria	Czechy	Niemcy	Dania	Hiszpania	Finlandia	Francja	Wielka Brytania	Grecja	Włochy	Holandia	Norwegia	Polska	Portugalia	Szwecja	Turcja		
Szstorm																				
Cyklony i huragan		C ⁽²⁾																		
powódź		C		N			P													
Duże obiekty					S	N	P													
Podtopienia																				
Osunięcie ziemi																				
Śnieg					S		S													
Mróz					S		S													
Lawina					S		S													
Susza					S	N	S													
Zapadanie się ziemi					S	N	S													
Trzęsienia ziemi					S	N	S													
Pozary lasów							P													
Erupcja wulkanu							S													
Uderzenie pioruna							P													

(1) Zgodnie z ustawą uchwaloną 17 września 2005 r. opublikowaną w Monitorze 11 października 2005 r. Wskaźnik penetracji nie jest jeszcze znany.
 (2) Tylko dla dużych podmiotów

Podstawowe typy ochrony ubezpieczeniowej:
 C: ubezpieczenia obowiązkowe
 P: obowiązkowy pool
 O: opcjonalna ochrona
 S: niezbyt popularna ochrona
 N: nie istnieje



Źródło: Ograniczenie skutków społecznych i ekonomicznych zmian klimatu i klęsk naturalnych: rozwiązania ubezpieczeniowe a partnerstwo publiczno-prywatne [ang.] *Reducing the Social and Economic Impact of Climate Change and Natural Catastrophes: Insurance Solutions and Public-Private Partnerships*, CEA, Brussels, s.25.