

UBEZPIECZENIA DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W WARUNKACH KRYZYSU

Słowa kluczowe: ubezpieczenia, ryzyko, jednostki samorządu terytorialnego, program ubezpieczeniowy

1. Wprowadzenie

Ubezpieczenia stanowią ważny element życia społecznego i gospodarczego, odgrywając w nim istotną rolę. W ostatnich kilkudziesięciu latach przeszły wiele zmian wynikających z pojawiania się: nowych ryzyk, nowych metod ich oceny i zarządzania nimi, a także nowych produktów ubezpieczeniowych. Treścią ubezpieczeń jest przejmowanie ryzyka, łagodzenie skutków finansowych różnego rodzaju zdarzeń, na które są narażeni ubezpieczeni.

Każdej działalności towarzyszy ryzyko, które jest obecne we wszystkich dziedzinach życia człowieka. Działalność jednostek samorządu terytorialnego jest również zagrożona ryzykiem. Jest to jednak ryzyko o innym natężeniu i prawdopodobieństwie wystąpienia, niż w przypadku przedsiębiorstw. Wynika to ze specyfiki samych JST, na którą ma wpływ rodzaj prowadzonej przez nie działalności. Jest to z jednej strony sprawowanie władztwa publicznego, a z drugiej stałe świadczenie usług komunalnych i prowadzenie w określonych warunkach działalności gospodarczej. Możliwe jest to dzięki korzystaniu przez samorządy z określonego mienia i ponoszenia przez to, prawnie określonej, odpowiedzialności. Ma to oczywiście decydujący wpływ na profil ryzyka. Poza tym, na rodzaj ryzyka oddziałuje także fakt, iż jednostki samorządu terytorialnego prowadzą działalność na danym obszarze, którego nie mogą zmienić, co stwarza pewnego rodzaju, charakterystyczne dla terenu, zagrożenia, na które nie mają wpływu². Dodatkowo, problematyka ryzyka w działalności jednostek samorządu terytorialnego nabiera szczególnego znaczenia w warunkach kryzysu finansów publicznych. Do specyficznego profilu, rodzajów i natężenia ryzyka powinien być starannie dobierany, odpowiedni w danym okresie, rodzaj ochrony ubezpieczeniowej.

¹ Dr Alicja Gołębiowska – Zakład Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

² A. Liwacz, *Ubezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem przedsiębiorstwa*, tom 2, *Zastosowania*, pod red. L. Gąsiorkiewicza, J. Monkiewicza, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 189.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie specyfiki ubezpieczeń działalności jednostek samorządu terytorialnego i zwrócenie uwagi na charakterystyczne elementy dostosowujące zakres ochrony ubezpieczeniowej do profilu ryzyka jednostki samorządu terytorialnego, funkcjonującej w warunkach kryzysu finansowego i niestabilnego otoczenia. Opracowanie zawiera prezentację proponowanych samorządom przez firmy ubezpieczeniowe produktów, odpowiednich do typu ryzyka występującego w działalności JST.

2. Ryzyko - rodzaje, sposoby postępowania i zarządzania

Ryzyko jest nierozłącznie związane z prowadzeniem różnego rodzaju działalności i jest wynikiem podejmowania decyzji dotyczących przyszłości. Podmioty rozpoczynając szereg takich decyzji, nie są pewne wyników działalności, czyli podejmują ryzyko. Najczęściej jest ono określane jako:

- możliwość wystąpienia nieszczęśliwych, nieprzewidzianych zdarzeń;
- stan, w którym istnieje ewentualność poniesienia straty czy szkody majątkowej lub osobowej w stosunku do stanu założonego albo oczekiwanego w danej sytuacji.

Tak rozumiane ryzyko jest mierzalne jako prawdopodobieństwo wystąpienia straty. Miarą ryzyka jest stopień odchylenia od oczekiwanego wyniku, wyrażony wartością odchylenia standardowego.

Podmioty powinny podejmować działania zmierzające do skutecznego kreowania przyszłych zdarzeń i dążenia do eliminowania lub ograniczania ryzyka występującego w działalności. Możliwe jest to dzięki:

- znajomości różnorodności ryzyka;
- umiejętności sklasyfikowania go;
- poznaniu metod zarządzania.

Niezmiernie ważne i konieczne, przy tym, jest więc:

- zidentyfikowanie ryzyka występującego w działalności podmiotów;
- pokazanie sposobów zarządzania ryzykiem;
- wybór metod postępowania z ryzykiem, ich wdrożenia;
- ocena skuteczności podjętych działań.

Zrozumienie rodzajów ryzyka, występującego w działalności podmiotów, umożliwia ocenę sposobów minimalizacji jego skutków, ułatwia wybór metod postępowania i zarządzanie nim. Ważne jest więc dokonanie odpowiedniego rozpoznania i podziału ryzyka. Dobrym punktem wyjścia jest identyfikacja ryzyka związanego z realizacją celów strategicznych i operacyjnych. Ryzyko najczęściej opisywane w literaturze przedmiotu ma właśnie charakter strategiczny lub operacyjny. W ramach obu grup wyróżnia się poszczególne jego rodzaje, co przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Podział ryzyka występującego w działalności podmiotów

Kategorie ryzyka strategicznego	Kategorie ryzyka operacyjnego
Polityczne – związane z brakiem możliwości świadczenia usług zgodnie z wymaganiami władz centralnych lub samorządowych.	Finansowe – związane z planowaniem finansowym i kontrolą.
Ekonomiczne – ma wpływ na zdolność organizacji do realizacji zobowiązań finansowych. Obejmuje czynniki takie, jak: wewnętrzne naciski budżetowe, brak wykupionej polisy ubezpieczeniowej oraz zmiany ogólnej sytuacji gospodarczej.	Prawne – dotyczą ewentualnego naruszenia przepisów prawa.
Społeczne – dotyczą skutków zmian tendencji demograficznych, społeczno-gospodarczych oraz odnoszących się do miejsca zamieszkania.	Zawodowe – dotyczą charakteru konkretnego zawodu, np. usługi społeczne związane z pomocą społeczną dla młodych osób.
Technologiczne – związane ze zdolnością organizacji do nadążania za tempem/skalą zmian technologicznych lub możliwością wykorzystania odpowiednich technologii, by sprostać zmianom popytu. Może obejmować oddziaływanie wewnętrznych niepowodzeń na zdolność organizacji do realizacji jej celów.	Fizyczne – dotyczą pożaru, bezpieczeństwa, zapobiegania wypadkom oraz kwestii ochrony zdrowia i bezpieczeństwa osób, np. zagrożenia dla: budynków, pojazdów, zakładów lub sprzętu, itd.
Legislacyjne – związane z bieżącymi lub możliwymi zmianami w ustawodawstwie krajowym lub europejskim.	Umowne – związane z brakiem realizacji usług lub dostarczenia produktów przez dostawców według uzgodnionej ceny i specyfikacji.
Środowiskowe – dotyczą konsekwencji środowiskowych, wynikających z realizacji celów organizacji (np.: wydajności energetycznej, hałasu, zanieczyszczenia lub skażenia).	Technologiczne – dotyczą uzależnienia instytucji od sprzętu wykorzystywanego w jej działalności, np. systemów informatycznych lub sprzętu i maszyn.
	Środowiskowe – dotyczą hałasu lub energooszczędności bieżącej działalności usługowej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: B. Jannison, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, publikacja finansowana w ramach środków projektu UE Transition Facility, 2004/016–829.01.08, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, s. 35 – 36.

W związku z tym, iż jednostki samorządu terytorialnego, tak jak i inne podmioty, korzystają z podobnego rodzaju mienia, działając w podobnym otoczeniu prawnym, są też narażone na podobne ryzyka. Poza tym, ze względu na specyfikę swojej działalności, mogą również być narażone na inne ryzyka lub podobne o innym natężeniu i prawdopodobieństwie wystąpienia. Ryzyko zagrażające jednostkom samorządu terytorialnego jest więc, z racji prowadzonej przez

nie działalności, ryzykiem charakterystycznym. Można je, w związku z tym, podzielić na³:

1. **Ryzyko niespecyficzne:**

- ognia i innych żywiołów;
- kradzieży (z włamaniem), rabunku (dewastacji i wandalizmu);
- utraty zysków;
- odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym;
- komunikacyjne (floty pojazdów jednostki samorządu terytorialnego);
- transportowe.

2. **Ryzyko specyficzne:**

- odpowiedzialności cywilnej z tytułu podejmowanych decyzji administracyjnych;
- braku świadczenia lub nienależytych świadczeń usług komunalnych;
- odpowiedzialności cywilnej z tytułu zamieszek oraz aktów terroryzmu.

Podejście podmiotów do ryzyka może być różne. Do rozmaitych jego rodzajów są przypisane różnorodne zachowania jednostek samorządu terytorialnego. Można mówić o trzech postawach wobec ryzyka:

- postawie odzwierciedlającej „wrażliwość” na ryzyko;
- postawie „obojętności” na ryzyko;
- postawie „ignorującej” ryzyko.

Z punktu widzenia prowadzonej działalności, najlepszą i zarazem najbezpieczniejszą jest postawa „wrażliwości” na ryzyko. Analizując tę postawę, należy wyróżnić pewne rodzaje zachowań podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego, wobec ryzyka. Do podstawowych zachowań zalicza się⁴:

- **akceptację ryzyka** (tolerowanie) – podjęcie działania ze świadomością istniejącego
- ryzyka, gdy zdolność do przeciwdziałania określonym jego rodzajom jest ograniczona lub także koszt skutecznego przeciwdziałania może przekraczać potencjalne korzyści;
- **unikanie ryzyka** (w sensie podjęcia próby jego całkowitej eliminacji) – zaniechanie realizacji ryzykownych zadań, np. inwestycyjnych, albo przesunięcie ich w czasie, przy czym JST nie mogą przesunąć w czasie realizacji obligatoryjnych zadań własnych i zleconych, powierzonych im na mocy ustaw;
- **redukcję ryzyka** (działania prewencyjne) – przeciwdziałanie wystąpieniu negatywnych zdarzeń, np. poprzez zastosowanie technicznych, zapobiegawczych środków bezpieczeństwa, unikanie, względnie zmniejszanie, niewłaściwego zachowania ludzi; podjęte działania mogą doprowadzić do likwidacji ryzyka lub do jego ograniczenia do akcepto-

³ A. Liwacz, *Ubezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 189 – 190.

⁴ K. Czerwiński, H. Grocholski, *Podstawy audytu wewnętrznego*, Wydawnictwo LINK, Szczecin 2003, s. 84.

walnego poziomu. Jest to zapobieganie zdarzeniom przez wcześniejsze podejmowanie czynności mających ograniczyć ryzyko;

- **przejęcie ryzyka na siebie**, czyli ponoszenie ryzyka z tworzonych rezerw budżetowych; działania ograniczające koszty związane z wystąpieniem ewentualnej straty, polegające na kalkulacji kosztów ubezpieczenia lub samoubezpieczenia przez tworzenie rezerw finansowych na spodziewane straty; ponoszenie ryzyka ma aspekt pasywny – gotowość do świadomej akceptacji ryzyka i aspekt aktywny – przygotowanie środków, za pomocą których będzie można przezwyciężyć skutki nieosiągnięcia celu własnymi siłami;
- **transfer ryzyka** – przeniesienie ryzyka na inny podmiot, np. na ubezpieczyciela lub na firmę zewnętrzną (umowne zabezpieczenie ryzyka).

Ryzykiem należy więc próbować zarządzać. Termin ten jest jednak pojęciem bardzo ogólnym. Może dotyczyć różnych ryzyk, a także może odnosić się do rozmaitych metod ograniczających je. Poza tym, często stosuje się ten termin do określenia tylko pewnej, wybranej metody lub etapu procesu zarządzania ryzykiem, np. zabezpieczania portfela kontraktów instrumentami pochodnymi lub zabezpieczania majątku trwałego spółki poprzez wykupienie ubezpieczenia.

Zarządzanie ryzykiem to kwestia ważna, wręcz kluczowa dla wszystkich organizacji, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym⁵. Powinno ono obejmować ryzyka występujące we wszystkich procesach decyzyjnych. Jednostki samorządu terytorialnego powinny posiadać również system wczesnego ostrzegania o ewentualnym ryzyku⁶.

W strukturze działań, zmierzających do skutecznego zarządzania ryzykiem, wyróżnia się trzy podstawowe etapy:

- Etap I – Analiza ryzyka (identyfikacja, oszacowanie skali i ustalenie hierarchii);
- Etap II – Aktywne podejście do ryzyka (eliminowanie, ograniczanie, segmentowanie, podział i transfer ryzyka);
- Etap III – Finansowanie ryzyka (rozpoznanie możliwości samoubezpieczenia lub ubezpieczenia w systemie ubezpieczeń gospodarczych).

3. Przedmiot i istota ubezpieczeń jednostek samorządu terytorialnego

Ubezpieczenia są zaliczane do trzeciego etapu zarządzania ryzykiem, polegającego na finansowaniu ryzyka. Są jednym z kilku elementów szerokiej, długoterminowej strategii finansowania i transferu ryzyka. Polegają na przejmowa-

⁵ B. Jannison, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, op. cit., s. 4.

⁶ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 259.

niu przez ubezpieczycieli części ryzyk, w zamian za odpowiednią zapłatę. Nie zmniejszają ryzyka wystąpienia straty, lecz przenoszą negatywne skutki ryzyka na ubezpieczycieli.

Ubezpieczenia majątku jednostek samorządu terytorialnego są adresowane do: województw, powiatów, miast na prawach powiatu, gmin lub podmiotów zależnych od tych jednostek. Dokumentem, potwierdzającym powstanie prawnego stosunku ubezpieczenia, jest umowa ubezpieczenia, podkreślająca wzajemne obowiązki stron. Wynika z niej, iż do głównych obowiązków zamawiających usługi: gmin, powiatów i województw należy opłacanie należnej składki, a obowiązkiem ubezpieczyciela jest objęcie ochroną ubezpieczeniową i wypłata należnego odszkodowania w sytuacji wystąpienia zdarzenia określonego umową.

Pomocnym dokumentem, w zakresie analizowanego aspektu zarządzania ryzykiem, jest opracowanie strategii ubezpieczeniowej jednostek samorządu terytorialnego, w której należy⁷:

- określić skalę zapotrzebowania na ochronę ubezpieczeniową;
- sprecyzować optymalne poziomy sum ubezpieczenia;
- określić kryteria wyboru towarzystw ubezpieczeniowych oraz modelowe warunki współpracy z nimi;
- wskazać komórki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, odpowiedzialne za: monitorowanie przyjętych rozwiązań ubezpieczeniowych, monitorowanie procesu likwidacji i kompensacji szkód, a także przygotowanie administracyjno-prawnej obsługi zawartych umów.

4. Produkty ubezpieczeniowe kierowane do jednostek samorządu terytorialnego

Do jednostek samorządu terytorialnego są kierowane oprócz podstawowych, również specyficzne produkty ubezpieczeniowe. Mają one za zadanie chronić te jednostki. Dzielą się na dwie grupy, zgodnie z podziałem ryzyka, na: specyficzne i niespecyficzne. Zdecydowaną większość stanowią jednak produkty nie mające charakteru specyficznego, czyli takie, z których korzystają także przedsiębiorstwa i inne podmioty. Do ubezpieczeń niespecyficznych zalicza się⁸:

- majątkowe/wzrostu kosztów działalności (lub utraty zysków – w działalności gospodarczej) – specyficzny przedmiot ubezpieczenia, część wyłączona z ochrony ubezpieczeniowej poprzez zapisy *Ogólnych Warunków Ubezpieczenia*;

⁷ M. Poniatowicz, *Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, VI Forum Samorządowe i Międzynarodowe Forum Samorządowe, [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, 2010, nr 620, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 61, s. 331.

⁸ A. Liwacz, *Ubezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 190 – 200.

- sprzętu elektronicznego – sprzętu specyficznego dla jednostek samorządu terytorialnego, czyli zestawów do monitorowania i sprzętu do personalizacji dokumentów;
- budowlano-montażowe – wynikają z przedmiotu robót i tego, czy obowiązek ubezpieczenia spoczywa na wykonawcy, czy jest objęty kompleksowym programem ubezpieczenia JST;
- NNW – związane z ponoszeniem kosztów przez jednostkę samorządu terytorialnego tych ubezpieczeń, które dotyczą realizacji zadań stawianych przed jednostką;
- OC ogólne – jednostka samorządu terytorialnego powinna posiadać ubezpieczenie odpowiednie z tytułu posiadanego mienia i rodzaju prowadzonej działalności, a także dostosowane do profilu ryzyka.

Ważną grupę wśród ubezpieczeń niespecyficznych stanowią ubezpieczenia majątku samorządu terytorialnego, zapewniające ochronę mienia: województw, powiatów, miast na prawach powiatów, gmin i podmiotów zależnych od tych jednostek od pożaru i innych zdarzeń losowych. Produkt ten, łącznie z klauzulami dodatkowymi jest dostosowany do specyfiki działalności jednostek, do których jest skierowany⁹.

Produkty ubezpieczeniowe specyficzne, oferowane samorządom przez ubezpieczycieli, to przede wszystkim ubezpieczenie¹⁰:

- odpowiedzialności cywilnej z tytułu podejmowanych decyzji administracyjnych – związane z ryzykiem wyrządzenia szkody przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej wykonawczej;
- odpowiedzialności cywilnej z tytułu braku świadczenia lub nienależytego świadczenia usług komunalnych – chroni przed skutkami roszczeń mieszkańców, którzy ponieśli z tego tytułu straty;
- odpowiedzialności cywilnej z tytułu zamieszek i aktów terroryzmu – wiąże się z uznaniem winy JTS z tytułu nienależytego zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (w Polsce nie jest stosowane).

Firmy ubezpieczeniowe, funkcjonujące w Polsce, występują ze specjalną ofertą dla samorządów. Oferta ta obejmuje między innymi:

- identyfikację i analizę ryzyka ubezpieczeniowego, związanego z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego;
- opracowanie i wdrożenie programu ubezpieczeniowego, dostosowanego do potrzeb jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego;
- przygotowanie kompletnej dokumentacji przetargowej, niezbędnej do prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z *Prawem zamówień publicznych*;
- udział w procedurach wyboru zakładu ubezpieczeń;

⁹ *Ubezpieczenie majątku jednostek samorządu terytorialnego*, Allianz, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<https://www.allianz.pl/>, data wejścia 10.07.2012].

¹⁰ A. Liwacz, *Ubezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 190 i 203.

- nadzór nad bieżącą obsługą ubezpieczeń.

Gminy, powiaty i województwa, w odróżnieniu od przedsiębiorstw prywatnych, nie mogą negocjować zawartych w ofertach z ubezpieczycielami szczegółów. Organizując przetarg na ubezpieczenie majątku, powinny odpowiednio zabezpieczyć się, korzystając z możliwości wprowadzenia dodatkowych klauzul umownych, zróżnicowanych przez zamawiającego i dostosowanych do jego indywidualnych potrzeb. W ramach organizowanego przetargu na usługi ubezpieczeniowe, samorządy powinny przyjąć kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty, czyli określić udział ceny i jakości. W praktyce, najczęściej samorządy ograniczają ocenę oferty zakładu ubezpieczeń do wysokości ceny i głównie ją biorą pod uwagę. Mimo to, to kryterium nie zawsze może skutkować najpełniejszą ochroną interesów jednostki samorządu terytorialnego. Ważne jest więc wprowadzanie dodatkowych klauzul umownych, dostosowanych do indywidualnych możliwości, oraz jednocześnie ustalenie kryteriów różnicowania wagi ceny i jakości proponowanej oferty na równym poziomie. O jakości oferty, oprócz ceny, świadczy także zakres ochrony ubezpieczeniowej, który, z kolei, wynika z ogólnych i szczególnych warunków ubezpieczenia i możliwości wprowadzania klauzul¹¹.

Istotnym elementem związanym z zabezpieczeniem finansowym jednostek samorządu terytorialnego, obok ważnych kwestii dotyczących specyfiki profilu ryzyka i rodzajów produktów ubezpieczeniowych, jest program ubezpieczeniowy, a przede wszystkim jego konstrukcja. Do niedawna JST korzystały z programów zdecentralizowanych, czyli ubezpieczały oddzielnie poszczególne elementy majątku. Mienie miasta nie było ubezpieczone całościowo, lecz poszczególne jednostki samodzielnie dokonywały zakupu usługi ubezpieczeniowej. Rozwój polskiego samorządu i rynku ubezpieczeniowego wpłynął jednak na to, iż od pewnego czasu obserwuje się tendencje centralizacji programów, co pociąga za sobą ujednolicenie ich dla wszystkich jednostek organizacyjnych. Do zalet takiego podejścia można zaliczyć między innymi¹²:

- oszczędności składkowe;
- eliminację luk w pokryciu strat i dublowania się pokrycia;
- usprawnienia procedur administracyjnych;
- efekt skali;
- unifikację programu.

Coraz więcej miast decyduje się na opracowanie skonsolidowanego programu ubezpieczeniowego dla wszystkich podległych jednostek. Samorządy, do których coraz częściej zwracają się brokerzy, przekonuje do tego przede wszystkim argument ograniczenia kosztów, szczególnie ważny w warunkach kryzysu finansowego. Dodatkowo mogą one liczyć również na uzyskanie szerszej ochrony.

¹¹ H. Wesołowska, *Ubezpieczenia działalności jednostek samorządu terytorialnego*, DziennikGazetaPrawna.pl, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/474901,ubezpieczenia_dzialalnosci_jednostek_samorządu_terytorialnego.html], data wejścia: 10.07.2012].

¹² A. Liwacz, *Ubezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 190-191.

Firmy ubezpieczeniowe przygotowują i wdrażają profesjonalne programy, które składają się z czterech głównych segmentów, mających na celu:

- zabezpieczenie majątku jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego;
- zabezpieczenie płynności finansowej;
- ochronę samorządu terytorialnego przed roszczeniami osób trzecich;
- ochronę życia i zdrowia pracowników.

5. Podsumowanie

Ubezpieczenia działalności jednostek samorządu terytorialnego są niezmiernie ważnym problemem. Niestety, w literaturze przedmiotu nie poświęca się im zbyt wiele miejsca i uwagi, a są to przecież ubezpieczenia charakterystyczne, różniące się od tych, z których korzystają przedsiębiorstwa i inne podmioty gospodarcze. Jednostkom samorządu terytorialnego są oferowane przez ubezpieczycieli inne, specyficzne produkty ubezpieczeniowe, dopasowane do profilu ryzyka i odpowiadające jego podstawowemu podziałowi na ryzyko: specyficzne i niespecyficzne. Sam: profil, podział i rodzaj ryzyka wynikają ze specyfiki działalności jednostek samorządu terytorialnego. Specyfika ta wynika zaś przede wszystkim z tego, iż jednostki te prowadzą charakterystyczny, inny niż przedsiębiorstwa rodzaj działalności.

Pogarszająca się w ostatnim czasie sytuacja ekonomiczna stawia jednostki samorządu terytorialnego przed poważnym wyzwaniem dokonywania zmian w ich polityce finansowej i budżetach lokalnych. Dotyczy to przede wszystkim samorządów lokalnych, których dochody budżetu są uzależnione od cyklu koniunkturalnego. Samorządy, których dochody własne, w tym podatkowe, zajmują istotne miejsce w strukturze źródeł zasileń finansowych, muszą kontrolować poziom: planowanych, bieżących i inwestycyjnych wydatków budżetowych, w tym wydatków na ubezpieczenia. Problemem obserwowanym szczególnie w ostatnim czasie, zniechęcającym do korzystania z usług firm ubezpieczeniowych, jest wzrost wydatków na te usługi. Składki za ubezpieczenie mienia i odpowiedzialności cywilnej samorządów rosną w bardzo szybkim tempie. Są miasta, gdzie na przestrzeni dwóch lat ubezpieczenie podrożało pięciokrotnie. Jednym z powodów podwyżek polis jest stan techniczny ubezpieczanych obiektów, często stanowiący pewne zagrożenia. Gminy decydują się jednak na opłacanie wyższych składek, nie lub nie mogąc, ze względu na brak środków, inwestować na przykład w infrastrukturę.

Winą, za wzrost kosztów na ubezpieczenie, strony umowy obarczają się nawzajem.

Ubezpieczyciele tłumaczą podwyżki zaniedbaniami, których dopuszczają się miasta, oraz rosnącą świadomością ich mieszkańców co do odszkodowań, jakie przysługują im za te zaniedbania. Z perspektywy ubezpieczyciela, majątek

samorządowy jest traktowany często jako majątek bez konkretnego właściciela, który byłby za niego odpowiedzialny i z którym można byłoby ustalić konkretne warunki partnerskiej współpracy. Przykładem może tu być możliwość wyegzekwowania od samorządów, w razie konieczności, poprawy stanu technicznego budynku lub drogi.

Zdaniem przedstawicieli JST, wyższe koszty ubezpieczenia wynikają z powiększającego się majątku gmin, a także zmiany polityki ubezpieczeniowej. Mienie miasta na ogół jest już ubezpieczane całościowo i poszczególne jednostki nie wykupują polis oddzielnie. Obecnie, w większości przypadków, jest to jedno ubezpieczenie dla całego miejskiego majątku. Samorządy korzystają ze skonsolidowanych programów ubezpieczeniowych, w których do uczestnictwa zachęcają ubezpieczyciele. Programy te miały za zadanie: usprawniać politykę ubezpieczeniową, ograniczać koszty i umożliwiać uzyskanie szerszej ochrony. W praktyce, nie spełniają jednak do końca wszystkich założeń i oczekiwań, ponieważ składki ciągle drożeją, co powoduje, że koszty samorządów nie są ograniczane, a przecież, to przede wszystkim wysokość składki samorządy biorą pod uwagę, oceniając oferty zakładu ubezpieczeń.

Reasumując, mimo wszystko należy stwierdzić, iż konsolidacja ubezpieczeń działalności jednostek samorządu terytorialnego jest rozwiązaniem dobrym i wygodnym. Niestety, programy, które są obecnie oferowane przez firmy ubezpieczeniowe, nie są doskonałe i wymagają jeszcze pewnych dopracowań. Trzeba je, podobnie jak produkty ubezpieczeniowe, dostosować do specyfiki ryzyka i działalności prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego. W rezultacie, zgodnie z ich założeniem, wpłynie to na obniżenie kosztów ubezpieczenia, co w warunkach spowolnienia gospodarczego, kiedy to JST są zmuszone starannie kształtować swoją gospodarkę finansową, jest niezmiernie ważne. W obecnej sytuacji jest potrzebne przecież podejmowanie działań zmierzających do racjonalizacji i ograniczenia wydatków.

Bibliografia

- Czerwiński K., Grocholski H., *Podstawy audytu wewnętrznego*, Wydawnictwo LINK, Szczecin 2003.
- Jannison B., *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, publikacja finansowana w ramach środków projektu UE *Transition Facility* 2004/016–829.01.08, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kosek-Wojnar M., Wojnar J., *Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji*, [w:] „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, 2005, nr 3.

- Liwacz A., *Ubezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem przedsiębiorstwa*, tom 2, *Zastosowania*, pod red. L. Gąsioriewicz, J. Monkiewicz, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.
- Poniatowicz M., *Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, VI Forum Samorządowe i Międzynarodowe Forum Samorządowe, [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 620, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 61.
- Ubezpieczenie majątku jednostek samorządu terytorialnego*, Allianz, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<https://www.allianz.pl>, data wejścia: 10.07.2012].
- Wesołowska H., *Ubezpieczenia działalności jednostek samorządu terytorialnego*, *Dziennik Gazeta Prawna* pl, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/474901,ubezpieczenia_dzialalnosci_jednostek_samorzadu_terytorialnego.html, data wejścia: 10.07.2012].

Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki ubezpieczeń działalności jednostek samorządu terytorialnego. Wskazuje specyfikę tego rodzaju ubezpieczeń. Zawiera opis istotnych kwestii związanych z: ryzykiem, sposobami postępowania z nim i etapami zarządzania. W opracowaniu omówiono zakres ochrony ubezpieczeniowej i rodzaje specyficznych produktów dostosowanych do profilu ryzyka. Przedstawiono ubezpieczenia mogące skutecznie chronić jednostki samorządu terytorialnego.

INSURANCE OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN TIMES OF FINANCIAL CRISIS

Summary

The paper focuses on issues connected with the insurance of territorial self-government units' activity. The author outlines the special characteristics of this kind of insurance, and discusses the questions of risk, ways of dealing with it, as well as stages of management. The study also contains a discussion of the range of insurance protection and the sorts of specific products adjusted to risk profile. Finally, types of insurance capable of effective protection of territorial self-government units are indicated.