

## UBEZPIECZENIE JAKO FORMA TRANSFERU RYZYKA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

<https://doi.org/10.18778/2391-6478.1.29.03>

Dagmara Hajdys\*, Stanisław Wieteska\*\*

### INSURANCE AS A FORM OF RISK TRANSFERS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

#### Abstract

The aim of the study is to identify risks characteristic of the local government sector and to present the insurance offer dedicated to this sector on the example of the city of Łódź. The article puts a thesis forward that a comprehensively structured insurance offer contributes to the optimal transfer of local government risks. The study was based on a literature review, legal acts and an insurance offer addressed to local government units. A properly conducted risk identification process and the insurer selection procedure lead not only to the selection of the optimal insurance offer, but also to the entity itself. A limited analysis of the example of the city of Łódź shows that local government authorities are interested in comprehensive, "tailor-made" insurance policies offered by one insurer. This translates into the time of acceptance, consideration of the damage and payment of compensation. Insurance programs directly addressed to local government units that appear on the insurance market should be assessed positively. An example is the "Safe Commune" program. It should be expected that in the coming years, due to the special budget constraints resulting from the Covid-19 pandemic, the interest of local authorities will increase in new, innovative solutions in the field of risk insurance.

**Keywords:** risk, transfer, insurance, insurance policy, local government unit.

**JEL Class:** G22, G52, H7.

\* Dr hab., prof. UŁ, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki; <https://orcid.org/0000-0001-6371-5423>.

\*\* Prof. dr hab., Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki; <https://orcid.org/0000-0002-6578-9861>.

## WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) dysponują majątkiem o znacznej wartości, który wykorzystują do realizacji nałożonych przez ustawy ustrojowe (Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawa o samorządzie powiatowym, Ustawa o samorządzie wojewódzkim) zadań publicznych. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która realizuje najszerzy wachlarz zadań publicznych, który nie ma charakteru zamkniętego. Majątkiem gminnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do gminy (lub związku gmin) oraz mienie gminnych osób prawnych (np. spółek komunalnych) (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ..., art. 43). Przedmiotowa ustawa nadała gminom osobowość prawną, a w konsekwencji prawo do własnego majątku i dochodów oraz, zgodnie z zasadą samodzielnego decydowania, do samodzielnego stanowienia o przeznaczeniu oraz sposobie wykorzystania składników (praw) majątkowych. Te dwie właściwości tj. dysponowanie majątkiem oraz wykonywanie zadań publicznych wymaga od władz lokalnych zachowania szczególnej staranności i dbałości w administrowaniu majątkiem komunalnym oraz jego ochronę (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ..., art. 50). W efekcie władze lokalne w swojej działalności muszą uwzględnić ryzyko zmian w stanie majątku.

Ochronę finansową dla jednostek samorządu terytorialnego w przypadku konieczności pokrycia skutków finansowych nieoczekiwanych zdarzeń losowych, w tym związanych ze zniszczeniem lub z utratą majątku, zapewniają ubezpieczenia. Skuteczny transfer ryzyka na ubezpieczyciela wymaga znajomości aspektów techniczno-ubezpieczeniowych oraz kwestii prawnych (prawa cywilnego, ale i administracyjnego), które determinują ważność i właściwą realizację umów ubezpieczenia (Wojtkowiak, 2011: 238–247). Ważną decyzją jest także wybór ubezpieczyciela.

Ochrona ubezpieczeniowa stanowi jedną z metod umożliwiających osiągnięcie założonych celów poprzez eliminowanie obaw związanych z finansowaniem skutków zajścia niekorzystnych zdarzeń losowych oraz/lub minimalizację negatywnych następstw. Powinno być traktowane jako jedno z narzędzi zarządzania ryzykiem uzupełniane w szczególności przez działania prewencyjne i represyjne (Janowicz-Lomott, 2018: 95).

Analiza produktów ubezpieczeniowych, oferowanych przez ubezpieczycieli majątkowych w Polsce wskazuje, że samorządy są traktowane jako klient o szczególnych potrzebach ubezpieczeniowych. Tym czasem identyfikacja ryzyka zagrażającego tym podmiotom wskazuje, że mają one charakter specyficzny, wynikający ze szczególnego celu jakim jest realizacja zadań publicznych.

Celem opracowania jest wskazanie ryzyk charakterystycznych dla sektora samorządowego oraz prezentację oferty ubezpieczeniowej dedykowanej temu sektorowi na przykładzie miasta Łodzi.

W pracy postawiono tezę, że kompleksowo skonstruowana oferta ubezpieczeniowa przyczynia się do optymanego transferu ryzyk samorządu terytorialnego.

Opracowanie powstało w oparciu o przegląd literatury przedmiotu, akty prawne oraz ofertę ubezpieczeniową skierowaną do jednostek samorządu terytorialnego.

## 1. ISTOTA I KLASYFIKACJA RYZYKA W SAMORZĄDIE TERYTORIALNYM

Ryzyko i niepewność stanowią nieodłączne elementy funkcjonowania każdej organizacji, w tym także jednostek samorządu terytorialnego. Konieczne jest minimalizowanie jego negatywnej roli oraz wykorzystanie jego pozytywnej możliwości. Zadania te powinny być wykonywane poprzez analizę i kontrolę czynników ryzyka, ich monitorowanie oraz odpowiednią reakcją na zidentyfikowane zagrożenia i szanse, a więc zarządzanie ryzykiem.

Identyfikacja zagrożeń w procesie zarządzania ryzykiem samorządu gminnego powinna być działaniem ciągłym, gdyż zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne mogą generować nowe ryzyka.

Istota ryzyka jest kategorią ekonomiczną trudną do jednoznacznego zdefiniowania. W zależności od potrzeb, dyscypliny naukowej i branży można spotkać wiele określeń (Jastrzębska, 2010: 5). Pomimo trudności, jak wskazuje E. Kowalewski (1998: 17), „pojęcie ryzyka ma podstawowe znaczenie zarówno z punktu widzenia teorii ubezpieczeń, jak i potrzeb codziennej praktyki”. Tożsame stanowisko zajmuje W. Ronka-Chmielowiec (2002a: 133) twierdząc, że „pojęcie ryzyka i zrozumienie jego istoty ma podstawowe znaczenie, zarówno dla teorii, jak i praktyki ubezpieczeń”.

W ekonomii funkcjonują dwie koncepcje ryzyka (Jajuga, 2009: 13): negatywna i neutralna. Ta pierwsza traktuje ryzyko jako zagrożenie, ponieważ istnieje możliwość straty, szkody czy niezrealizowania określonego celu działania. W tym ujęciu ryzyko oznacza możliwość nieosiągnięcia oczekiwanego efektu. Natomiast w neutralnej koncepcji ryzyko traktuje się z jednej strony jako zagrożenie, z drugiej jako szansę, co oznacza, że wynik może być lepszy lub gorszy od spodziewanego. Takie ryzyko oznacza uzyskanie efektu różniącego się od oczekiwanego.

W literaturze odróżnia się również pojęcie ryzyka od niepewności. Ryzyko istnieje niezależnie od tego, czy podmiot narażony na to ryzyko jest tego świadomy, czy nie (Bareja i Klimczak, 2008: 32). Niepewność jest zjawiskiem szerszym od ryzyka, ponieważ obejmuje również zjawiska i sytuacje, w których ryzyko wystąpić nie musi (Gawart i Jezierska, 2008: 41). F.H. Knighta (2005: 20) uważa, że o ile niepewność oznacza możliwość odchylenia od stanu oczekiwanego, której nie można zmierzyć, ponieważ nie można zastosować rachunku

prawdopodobieństwa, o tyle ryzyko jest również możliwością odchylenia od stanu oczekiwanego, którą można jednak określić prawdopodobieństwem wystąpienia.

Ryzyko uznawane jest za kategorię obiektywną, natomiast niepewność kategorią subiektywną (Karmańska, 2008: 59).

Literatura przedmiotu bogata jest w różne definicje ryzyka. Jedną z pierwszych definicji sformułował Allan H. Willett (1951: 6), który przyjął, że „ryzyko jest zobiektywizowaną niepewnością wystąpienia niepożądanego zdarzenia. Zależy ono od niepewności a nie od stopnia prawdopodobieństwa. Z kolei Joseph F. Sinkey (1992: 391) definiuje ryzyko jako niepewność związaną z jakimś zdarzeniem lub dochodem w przyszłości. Pojęcia te są bardzo aktualne w warunkach, gdy nieznaną jest przyszłość, co do której podejmowane są decyzje.

Prezentowane w literaturze definicje ryzyka można podzielić na cztery grupy. Pierwsza grupa definicji koncentruje się na efektach wywołanych przez ryzyko (Gardner i Mills, 1988: 212; Jajuga i Jajuga, 1998: 99; Marshall, 2001: 24), druga, zwraca uwagę na możliwość pomiaru prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia (Szemraj, 2006: 4). Trzecia grupa definicji podchodzi do ryzyka przez pryzmat źródeł jego powstania (Kreim, 1988: 45; Holscher, 1987: 10), ostatnia, czwarta określa ryzyko jako niebezpieczeństwo niezrealizowania założonych celów w wyniku nie trafności podjętych decyzji (Zawadzka, 1999: 307; Sierpińska i Jachna, 1993: 232).

Kenneth J. Arrow (1979: 22) dokonał rozróżnienia trzech typów zjawisk gospodarczych związanych z niepewnością, wskazując na te, które z samej definicji wiążą się z niepewnością; po drugie te które z definicji niewiążą się wprawdzie z niepewnością, niemniej jednak nie da się ich wyjaśnić w inny rozsądny sposób oraz te, których związek z niepewnością jest bardziej odległy i dyskusyjny.

Wiele klasyfikacji ryzyka, z uwagi na ich specyfikę, można odnieść do działalności jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowy podział wyróżnia ryzyko systematyczne (*systemic risk*) i specyficzne (*unsystemic risk*). Pierwszy rodzaj stanowi wynik działania sił zewnętrznych, niepodlegających kontroli podmiotu narażonego na ryzyko. Przykładem tego ryzyka są zmiany pogody, sytuacja polityczno-gospodarcza, masowe bezrobocie. Zjawiska te wywierają wpływ na podmioty, ale są od nich niezależne. Drugi rodzaj, specyficzny, do którego należy zaliczyć niepewność co do efektu działań wynikającą ze specyfiki samego podmiotu, w tym przypadku jednostki samorządu terytorialnego. Źródłami przedmiotowego ryzyka mogą być m.in. nadmierne zadłużenie, ograniczone środki budżetowe, itp.

Kolejny istotny podział ryzyka z punktu widzenia działalności samorządu terytorialnego wyróżnia ryzyko finansowe i niefinansowe (*Leksykon finansów...*, 2001: 267). Pierwszy rodzaj ryzyka w sposób bezpośredni wpływa na sytuację finansową jednostki, zaś ten drugi ma wpływ pośredni. M. Poniatowicz w ramach ryzyka finansowego i niefinansowego wyróżnia wiele rodzajów ryzyka szczegółowego, dotyczących różnych aspektów funkcjonowania samorządu (tab. 1).

Tabela 1. Wybrane rodzaje ryzyka w działalności jednostek samorządu terytorialnego

Rodzaj ryzyka	Przyczyna powstania
Ryzyko rynkowe	związane z niebezpieczeństwem niekorzystnej zmiany cen (dotyczy to JST jako sprzedawcy i nabywcy);
Ryzyko operacyjne	dotyczy popełnionych błędów w działalności operacyjnej JST, wynika głównie z wad wewnętrznych systemów oraz błędów powodowanych przez człowieka;
Ryzyko płynności	związane z niemożnością zamknięcia pozycji, kiedy rynek nie może zaabsorbować, bez niekorzystnego wpływu na poziom cen, każdej liczby określonych aktywów, jakie JST zamierza sprzedać;
Ryzyko inflacji	powstaje, gdy z powodu spadku siły nabywczej pieniądza zmienia się realna wartość przepływów gotówkowych z danego instrumentu;
Ryzyko walutowe	dotyczy komunalnych papierów wartościowych denominowanych w walutach obcych, gdyż ich wartość zależy od kursu wymiany walut obowiązującego w momencie płatności;
Ryzyko kredytowe	wiąże się z niedotrzymaniem zobowiązań przez partnera handlowego (dotyczy JST jako dłużnika i wierzyciela);
Ryzyko stopy procentowej	związane z niebezpieczeństwem negatywnego wpływu zmian rynkowej stopy procentowej na sytuację finansową JST;
Ryzyko niestabilnych dochodów	jego źródłem jest silne uzależnienie władz samorządowych od uznaniowych decyzji finansowych administracji centralnej;
Ryzyko związane z udzielonymi przez JST poręczeniami i gwarancjami	dotyczy przypadku niewywiązania się przez dłużnika, któremu udzielono gwarancji (poręczenia) z ciężących na nim zobowiązań, odpowiedzialność za zobowiązania przechodzi na gwaranta (np. jednostkę samorządu terytorialnego);
Ryzyko w procedurach przetargów publicznych	jest to szczególna kategoria ryzyka prawnego, wiążąca się z naruszeniem przez JST skomplikowanych zasad i procedur zamówień publicznych;;
Ryzyko wystąpienia zdarzeń losowych	jego źródłem są klęski żywiołowe występujące na obszarze JST (np. powódź, trzęsienie ziemi, susze itp.), inne wypadki i katastrofy, konflikty społeczne (np. strajki itp.);
Ryzyko w procesie wykorzystania środków unijnych	wiąże się z barierami występującymi w procesie absorpcji środków unijnych przez JST, dotyczącymi między innymi problematyki tzw. wkładu własnego samorządowego beneficjenta, trudności w zakresie finansowania pomostowego oraz kosztów niekwalifikowanych;
Ryzyko informatyczne	wiąże się z awariami systemów informatycznych JST, a także z możliwością utraty danych przetwarzanych w tych systemach bądź ich nieuprawnioną modyfikacją przez podmioty z zewnątrz.

Źródło: Poniatowicz, 2010: 327–328.

Autorka zaznacza, że ryzyka dotyczące działalności JST wykazują wieloaspektowość i złożoność problematyki związane z zagrożeniami o charakterze prawnym, ekonomicznym, organizacyjnym i politycznym. Skutki owych zagrożeń mogą wpłynąć negatywnie nie tylko na realizację celów samorządu, lecz

również na jego aktywa, a także mogą zakłócić procesy ekonomicznego i efektywnego wykorzystania zasobów.

Charakter i skala ryzyka w działalności JST wynika ze specyfiki sektora finansów publicznych oraz specyfiki tych jednostek jako podmiotów tego sektora. Dlatego też ryzyko kojarzy się zwykle negatywnie, tj. ze stratami, niebezpieczeństwem, dodatkowymi kosztami powstającymi na skutek wystąpienia zdarzenia, podejmowania działań lub zaniechania działań, co owocuje zakłóceniem osiągnięcia celów i realizacji zadań. Ponadto w procesie decyzyjnym zwykle brany jest pod uwagę krótszy horyzont czasowy wynikający z kadencyjności władz samorządowych. Patrząc na ryzyko poprzez pryzmat specyfiki jednostek samorządu terytorialnego nie należy zapominać, że w przeciwieństwie do sektora prywatnego, jego działalność jest w znacznym stopniu regulowana prawnie, co wpływa na usztywnienie gospodarki w obszarze gromadzenia i wydatkowania środków. Także polityka kadrowa podlega ograniczeniom dotyczącym rekrutacji, awansowania i zwalniania pracowników. Na specyfikę ryzyk występujących w JST mają również uwarunkowania polityczne, zakres nadzoru nad działalnością podmiotów sektora finansów publicznych, przy czym władze publiczne są poddawane opinii publicznej, naciskom opozycji oraz różnych grup interesów (Jastrzębska i in., 2014: 31–32).

Zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego to określenie i identyfikacja zdarzeń, których negatywne skutki mogą mieć charakter finansowy oraz planowanie działań zabezpieczających mających na celu przeciwdziałanie im lub minimalizowanie skutków i szkód, jakie mogą powstać (Dylewski i in., 2006: 187). Zarządzanie ryzykiem jest procesem, a nie jednorazowym przedsięwzięciem, który nie powinien być oddzielony od działalności podmiotu i stanowić jeden z podstawowych elementów zarządzania (Filipiak, 2011: 132). Na zarządzanie ryzykiem składają się określone czynności (etapy) następujące po sobie w określonym czasie i determinujące się wzajemnie. Ostatecznie zamykają się tworząc tzw. pętlę ryzyka. W ramach tego procesu wyodrębnia się cztery etapy (Hajdys, 2013: 230; Kozłowski, 2012: 130; Jastrzębska, 2012: 259–260):

1) identyfikację ryzyka – określenie rodzajów ryzyka, przyczyn wystąpienia oraz następstw rozumnianych jako ocena prawdopodobieństwa zaistnienia szkody i jej konsekwencji;

2) analizę i pomiar ryzyka – wyrażenie poziomu ryzyka w postaci liczbowej (metodami ilościowymi) lub gdy jest to niemożliwe metodami jakościowymi;

3) alokację ryzyka – transfer ryzyka na wyspecjalizowane podmioty;

4) monitoring i kontrolę – proces stałej obserwacji przebiegu działalności i zachowania poszczególnych grup ryzyk.

Teoretycznie istnieje kilka możliwych, opcjonalnych reakcji władz samorządowych na zidentyfikowane ryzyko. R. Thoyts wyróżnia trzy grupy metod

i instrumentów służących do tego celu (Thoyts, 2010: 289–290; Poniatowicz, 2010: 325):

- unikanie ryzyka – prowadzenie działalności w sposób ograniczający do minimum lub całkowicie eliminujący możliwość wystąpienia ryzyka,
- redukcja ryzyka – podejmowanie działań, które zmniejszą prawdopodobieństwo zaistnienia określonego ryzyka,
- transfer ryzyka – przeniesienie ryzyka na inny podmiot, który jest gotów to ryzyko ponieść w zamian za opłatę; samorząd może w tym celu zastosować między innymi metodę zarządzania ryzykiem, jaką jest ubezpieczenie.

W celu ograniczenia ryzyka władze samorządowe powinny podejmować działania mające na celu (Jastrzębska i in., 2014: 32–33):

- dobre rozpoznanie otoczenia JST za pomocą jego analizy oraz wykorzystania informacji zawartych w stanach wczesnego ostrzegania i bazach informacyjnych;
- poznanie mocnych i słabych stron JST w wyniku obiektywnej analizy jej otoczenia; oszacowanie zasobów (rzeczowych, finansowych, kadrowych, organizacyjnych), służących lub mających służyć realizacji zadań JST;
- określenie strefy dopuszczalnego ryzyka (ryzyka akceptowalnego);
- określenie punktów krytycznych przedsięwzięcia (inwestycji, zadania), jego zwrotności i marginesu bezpieczeństwa;
- wybór źródeł finansowania zadań na podstawie wiedzy o aktualnej sytuacji finansowej JST oraz skutkach zaangażowania się w dane źródła finansowania z zastosowaniem nowoczesnych instrumentów gospodarowania środkami publicznymi, typowych dla nowego zarządzania publicznego (np. budżet zadaniowy, wieloletnia prognoza finansowa);
- monitorowanie sytuacji finansowej JST i jej zdolności do wywiązywania się z zobowiązań.

Jednym z narzędzi ograniczenia ryzyka jest jego transfer na wyspecjalizowane podmioty, przede wszystkim firmy ubezpieczeniowe. Instytucja ubezpieczeń została stworzona w celu ochrony podmiotów lub ich działalności przed skutkami niepomyślnych zdarzeń jako konsekwencji ryzyka.

## **2. UBEZPIECZENIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A TRANSFER RYZYKA**

Transfer ryzyka polega na przeniesieniu ryzyka na inny podmiot za pomocą dostępnych środków prawnych i organizacyjnych (Dębiec, 2008: 29). Jednym ze sposobów ograniczania ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego jest jego transfer na firmę ubezpieczeniową poprzez zawarcie umowy ubezpieczenia.

Ubezpieczenia zapewniają ochronę finansową dla JST w przypadku konieczności pokrycia skutków finansowych nieoczekiwanych zdarzeń. Należy zaznaczyć, że niektóre rodzaje ubezpieczeń są wymagane przez prawo (np. ubezpieczenia obowiązkowe odpowiedzialności cywilnej organizatorów imprez masowych, OC pojazdów), podczas gdy inne są opcjonalne i zależą od decyzji osób kierujących jednostką.

Poszukiwanie ochrony ubezpieczeniowej ściśle wiąże się ze zidentyfikowaniem ryzyka przez poszczególnych pracowników i zarządzających ryzykiem w danej jednostce. Zgodnie z przyjętą metodologią to wykreowany obraz ryzyka, na bazie istniejących zagrożeń, staje się bazą do poszukiwania odpowiednich produktów ubezpieczeniowych. Ubezpieczenie ma swoje ograniczenia, a przede wszystkim cenę w postaci składki ubezpieczeniowej. Dlatego też przed zawarciem umowy ubezpieczenia odpowiednie służby JST powinny zidentyfikować własne potrzeby w tym zakresie oraz zapoznać się z konstrukcją, charakterem i zakresem umowy oraz rodzajami produktów ubezpieczeniowych. Zawarcie umowy ubezpieczenia z jednej strony stanowi transfer ryzyka, a z drugiej sposób kontroli ryzyka. Przykładem w tym zakresie mogą być działania prewencyjne wymuszane przez zakłady ubezpieczeń. W wielu opracowaniach wskazuje się, że w obecnej fazie liberalizacji przepisów dotyczących np. zabezpieczenia budynków przed zagrożeniami pożarowymi, wymagania stawiane przez ubezpieczycieli stają się jedynymi, zaawansowanymi technologicznie działaniami prewencyjnymi (Jastrzębska i in., 2014: 283).

Pojęcie ubezpieczenia w literaturze jest wielorako definiowane. W zależności od dziedziny nauki, którą zajmowali się autorzy, definicja ta przyjmuje odmienny wyraz. Inaczej jest sprecyzowana w aspekcie ekonomicznym, prawnym, czy organizacyjno-finansowym. Wszystkie te ujęcia wyjaśniają z różnych punktów widzenia mechanizm, na którym opiera się funkcjonowanie rynku ubezpieczeniowego i dzięki któremu możliwa staje się transakcja pomiędzy zakładem ubezpieczeń a podmiotem (Ronka-Chmielowiec, 2002b; Warkała i in., 1983: 165; Hyski, 2017: 110; Kowalewski, 2000: 52).

Z punktu widzenia transferu ryzyka dla jednostki samorządu terytorialnego najważniejszy jest aspekt ekonomiczny, zgodnie z którym ubezpieczenie jest definiowane jako „urządzenie gospodarcze, zapewniające pokrycie przyszłych potrzeb majątkowych, wywołanych w poszczególnych jednostkach przez odznaczające się pewną prawidłowością zdarzenia losowe, w drodze rozłożenia ciężaru tego pokrycia na wiele jednostek, którym te same zdarzenia losowe zagrażają. Ubezpieczenie jest urządzeniem ekonomicznym, które pozwala podmiotowi na zamianę niepewnej dotkliwej straty finansowej na stosunkowo niewielki pewny koszt, jakim jest składka ubezpieczeniowa” (Ronka-Chmielowiec, 2002b: 35).

Współpraca instytucji ubezpieczeniowych z jednostkami samorządu terytorialnego na przestrzeni lat ewoluowała. Na początku oferta ubezpieczeniowa



najczęściej ograniczała się do ubezpieczenia mienia. Z czasem podjęto próbę poszukiwania nowych produktów ubezpieczeniowych i oprócz mienia samorządy wyrażały zainteresowanie ochroną ubezpieczeniową takich obszarów jak: odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody drogowe czy za błędnie podejmowane decyzje administracyjne. Obecnie oferta firm ubezpieczeniowych zostaje „skrojona” indywidualnie na potrzeby każdej jednostki samorządu terytorialnego i obejmuje, poza tradycyjnymi ubezpieczeniami, wyspecjalizowane produkty m.in. gwarancje, ubezpieczenia transakcji finansowych, ochrony ubezpieczeniowej dla publicznych ZOZ-ów, których organem założycielskim jest organ JST, tzw. captiv (Filipiak, 2013: 145).

Obecnie z punktu widzenia przedmiotu władze samorządowe wybierają trzy grupy ubezpieczeń (Hadyniak i Monkiewicz, 2010: 54):

1) ubezpieczenia mienia – skupiają się na ochronie aktywów posiadanych przez JST;

2) ubezpieczenia praw i zobowiązań – pozwalają chronić takie wartości w JST, jak np. wiarygodności czy zobowiązania;

3) ubezpieczenia osobowe – dają możliwość ubezpieczenia osób pracujących w urzędzie JST i jednostkach organizacyjnych JST, ich życia, zdrowia oraz zdolności do pracy.

Zainteresowanie JST produktami i usługami ubezpieczeniowymi zależy od czynników wynikających z (Filipiak, 2013: 145–146):

– wewnętrznej potrzeby ochrony przed niekorzystnymi zdarzeniami losowymi,

– kryzysu lub spowolnienia gospodarczego,

– konieczności zachowania norm ostrożnościowo-zadłużeniowych,

– konieczności zrównoważenia budżetu, będącej wyznacznikiem zachowania zasady równowagi budżetowej,

– oceny jakości zarządzania (podejmowania decyzji) przez społeczeństwo (obywateli i podmioty gospodarcze),

– minimalizacji odpowiedzialności za podejmowane decyzje i działania.

Władze JST zawierają polisy ubezpieczeniowe, aby z jednej strony minimalizować ryzyko, a z drugiej zapewnić równowagę budżetu bieżącego, gdy nieprzewidziane wydatki związane z wystąpieniem ryzyka i sytuacjami nieprzewidywanymi mogą w sposób znaczący obciążyć budżet i zagrozić realizacji zadań.

Polisa ubezpieczeniowa może dotyczyć jednego ryzyka ubezpieczeniowego lub kilku rodzajów. Biorąc pod uwagę ryzyko ubezpieczeniowe objęte jedną polisą ubezpieczeniową, można wyróżnić trzy możliwości (Kowalczyk-Rólczyńska, 2012: 88):

– jedno ryzyko ubezpieczeniowe generuje albo jeden wypadek ubezpieczeniowy, albo nie występuje żaden wypadek ubezpieczeniowy w okresie ubezpieczenia,

- jedno ryzyko ubezpieczeniowe generuje kilka wypadków ubezpieczeniowych lub nie występuje wypadek ubezpieczeniowy w okresie ubezpieczenia,
- jedną polisą objętych jest kilka rodzajów ryzyka ubezpieczeniowego i wówczas do każdego ryzyka ubezpieczeniowego mają zastosowanie powyżej opisane dwie możliwości.

Z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego mogą pojawić się wszystkie trzy możliwości. Pierwszy przypadek może dotyczyć sytuacji objęcia ubezpieczeniem tylko mienia jednostki. Drugi przypadek będzie dotyczył sytuacji, gdy polisa ubezpieczeniowa obejmie mienie oraz ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej np. OC pojazdów znajdujących się w dyspozycji urzędu jednostki. Natomiast trzeci przypadek może pojawić się wówczas, gdy firma ubezpieczeniowa kompleksowo ubezpieczy wszystkie obszary ryzyka zdefiniowane przez samorząd (mienie, ryzyka związane z odpowiedzialnością cywilną, zbiorowe ubezpieczenie pracowników, itp.).

Szczególne znaczenie przypisuje się ubezpieczeniom gospodarczym. Przedmiotowe ubezpieczenia najczęściej dotyczą ubezpieczenia mienia oraz ubezpieczeń od odpowiedzialności cywilnej. Dla przykładu są to ubezpieczenia mienia od ognia, kradzieży z włamaniem i rabunku, ubezpieczenia sprzętu elektronicznego, od odpowiedzialności cywilnej, następstw nieszczęśliwych wypadków, a także ubezpieczenia komunikacyjne.

Każdy samorząd dysponuje mieniem znacznej wartości, rozmieszczonym na terenie całej jednostki, wykorzystywanym do realizacji ustawowych zadań. Ubezpieczenie stanowi jedną z podstawowych metod eliminowania obaw związanych z finansowaniem skutków zajścia niekorzystnych zdarzeń losowych oraz ewentualnie poprzez minimalizację negatywnych następstw już zaistniałych zdarzeń. Przez zarządzających w gminie, powiecie, województwie powinno być traktowane jako jedno z podstawowych narzędzi zarządzania ryzykiem, uzupełniane poprzez działania prewencyjne i represyjne. Z tego też względu ubezpieczenie mienia nie powinno ograniczać się do określonych lokalizacji, a przyjąć generalną zasadę odpowiedzialności ubezpieczyciela za powstałe szkody na terenie całej JST. Taka możliwość istnieje w przypadku kompleksowego ubezpieczenia zawartego w oparciu o procedury prawa zamówień publicznych (Wojtkowiak, 2010: 40). Ubezpieczenie mienia JST obejmuje zarówno majątek trwały, jak i obrotowy. Ubezpiecza się budynki i budowle, obiekty infrastruktury, lokale, sprzęt elektroniczny, pojazdy będące w posiadaniu JST, czy też tabor komunikacji miejskiej.

Drugim ważnym obszarem realizowanej ochrony w JST jest ubezpieczenie praw i zobowiązań. Celem tego typu ubezpieczeń jest transfer na zakład ubezpieczeń ryzyk związanych z powstaniem strat będących efektem naruszenia należności lub powstania zobowiązań, czyli sytuacji, w których może nastąpić pomniejszenie majątku. Różnorodność podejmowanych decyzji i działań prowadzonych przez JST wiąże się z niezwykle szerokim zakresem odpowiedzialności, która

wynika nie tylko z użytkowania pojazdów komunikacyjnych czy wydawania decyzji administracyjnych (ryzyko błędnej decyzji administracyjnej), ale przede wszystkim realizacji ustawowo przypisanych zadań własnych (Ustawa z dnia 8 marca ..., art. 7.1). Do ryzyk z tego obszaru najlepiej nadaje się ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. Odszkodowanie jest wypłacane, w sytuacji gdy poszkodowane osoby trzecie żądają od JST zadośćuczynienia za wyrządzone szkody; jest to zatem ochrona zobowiązań, które mogą obciążyć majątek lub środki finansowe JST. Jak wskazują brokerzy ubezpieczeniowi „nie jest łatwo wskazać całego zakresu ochrony – niezbędnej, aby tego typu ubezpieczenie mogło na właściwym poziomie zabezpieczyć interes majątkowy JST” i prowadzoną działalność (Wojtkowiak, 2010: 40). Zakres ubezpieczenia winien być skonstruowany w taki sposób, aby kompleksowo chronił samorząd przed roszczeniami.

Odpowiedzialność cywilna JST może być chroniona ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej deliktowej oraz kontraktowej. Pierwsza wynika z czynu niedozwolonego, zaś druga z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (Myśliwiec, 2010: 279–280). Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej deliktowej jest ubezpieczeniem podstawowym, które może być rozszerzone o dodatkowe kategorie odpowiedzialności np. za szkody wynikające z zarządzania drogami, odpowiedzialność cywilną organizacji imprez, w tym masowych, za szkody wynikające ze stanu technicznego urządzeń eksploatowanych, za szkody wyrządzone przez zakłady opieki zdrowotnej czy też ośrodki pomocy społecznej z tytułu świadczenia usług medycznych, z tytułu działania straży miejskiej, straży pożarnej, itp. W przypadku odpowiedzialności cywilnej kontraktowej ubezpieczeniem obejmuje się: wydane decyzje administracyjne oraz podejmowanie innych czynności z zakresu administracji publicznej, w tym składania oświadczeń woli w imieniu JST oraz powstałe szkody z tytułu niedostarczenia usług komunalnych (Liwacz, 2010: 36).

Trzecią grupą ubezpieczeń dla JST są ubezpieczenia osobowe, których przedmiotem jest ochrona życia, zdrowia i zdolności do pracy pracowników samorządowych. Zakres ubezpieczenia powinien obejmować m.in.: śmierć, trwałe uszczerbek na zdrowiu, koszty protez oraz świadczeń szpitalnych. Polisa powinna mieć charakter bezimienny, co pozwala na uniknięcie bieżących problemów w związku z trudnością zgłaszania do ubezpieczenia. Aktualnie w przypadku JST przymusowe jest przede wszystkim ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków strażaków ochotników i członków młodzieżowych drużyn pożarniczych na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej (2009).

Z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego zastosowanie ubezpieczenia jako metody kontroli i transferu ryzyka na firmę ubezpieczeniową posiada wiele zalet, ale nie jest wolne od wad (tab. 2).

Tabela 2. Zalety i wady transferu ryzyka JST na firmę ubezpieczeniową

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> <li>• przeniesienie zobowiązania do pokrycia strat na inny podmiot;</li> <li>• relatywnie niski koszt transferu w odniesieniu do potencjalnych strat związanych z realizacją ryzyka;</li> <li>• znany koszt transferu;</li> <li>• realność transferu ryzyka wzmocniana gwarancjami prawnymi oraz ekonomicznymi;</li> <li>• usługi dodatkowe ze strony zakładu ubezpieczeń;</li> <li>• pomoc ubezpieczyciela lub pośrednika ubezpieczeniowego w analizie ryzyka występującego w danej JST,</li> <li>• identyfikowanie zalecanych działań w ramach prewencji, co pozwala na jeszcze głębsze poznanie zagrożeń przez pracowników JST;</li> <li>• administrowanie roszczeniami i wsparcie merytoryczne w sporze sądowym, szczególnie w przypadku odpowiedzialności cywilnej;</li> <li>• ulepszenia organizacyjne w zakresie realizacji umów ubezpieczenia (np. prowadzenie grupowego ubezpieczenia na życie przez JST lub zewnętrznego ubezpieczającego)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zawsze charakter odpłatny;</li> <li>• konieczność istnienia wielu jednostek obarczonych homogenicznym ryzykiem w celu stworzenia wspólnoty ryzyka i zastosowania prawa wielkich liczb;</li> <li>• konieczność przekazania informacji dotyczących prowadzonej działalności gospodarczej zakładowi ubezpieczeń.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Liwacz, 2004: 32; Jastrzębska i in., 2014: 292.

Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty sektora finansów publicznych podlegają ustawie Prawo zamówień publicznych (2004) i tym samym mają obowiązek stosowania trybu przetargowego ustawowego do umowy ubezpieczenia o przewidywanej wysokości składki powyżej 30 tys. euro, co wynika z art. 4 pkt. 8 tejże ustawy<sup>1</sup>. Procedura wyboru firmy ubezpieczeniowej rozpoczyna się od opublikowania, w zależności od wartości zamówienia, w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), w której to zamawiający (JST) określa zakres i obszar ubezpieczenia. Wybór najkorzystniejszej oferty poprzedzony jest zapoznaniem się ze złożonymi przez firmy ubezpieczeniowe ofertami.

<sup>1</sup> Problematyka postępowania przetargowego dla umów ubezpieczeniowych, zawartości SIWZ szczegółowo opisana została m.in. Wojtkowiak, 2014; Jastrzębska i in., 2014; Godlewska-Stańska; Kola i Pokrzywiak, 2021; Wesołowska, 2010.

Postępowanie ma na celu wyłonienie najkorzystniejszej oferty z punktu widzenia wysokości składki ubezpieczeniowej oraz zakresu obejmowanego w ramach transferu ryzyka.

### 3. OFERTA UBEZPIECZENIOWA DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE MIASTA ŁODZI

Na władzach jednostek samorządu terytorialnego ciąży obowiązek właściwego zabezpieczenia mienia. Każda firma ubezpieczeniowa jest w stanie przygotować i zaproponować indywidualnie dopasowane pakiety ubezpieczeniowe dla jednostek samorządu terytorialnego. Jedną z wiodących firm na rynku ubezpieczeniowym oferującym swoje usługi dla JST jest Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych Polski Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych (TUW PZUW), które przygotowało ofertę ubezpieczeniową pod nazwą „Bezpieczna Gmina”. W ramach pakietu Towarzystwo przejmuje następujące ryzyka w czterech grupach ubezpieczeń (tab. 3).

Tabela 3. Zalety i wady transferu ryzyka JST na firmę ubezpieczeniową

Rodzaj ubezpieczenia	Zakres ubezpieczenia
Ubezpieczenie mienia	Pakiet podstawowy obejmuje ubezpieczenie: <ul style="list-style-type: none"> <li>• budynków: urzędów, placówek oświatowych, ośrodków zdrowia, domów kultury, remiz i świetlic,</li> <li>• budowli oraz obiektów wielofunkcyjnych: stadionów, boisk, placów zabaw, sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, dróg, mostów,</li> <li>• urządzeń, maszyn, wyposażenia (w tym księgozbiorów), środków obrotowych,</li> <li>• nakładów inwestycyjnych,</li> <li>• mienia od kradzieży z włamaniem i rabunku,</li> <li>• szyb i przedmiotów szklanych od stłuczenia,</li> <li>• sprzętu elektronicznego (stacjonarnego oraz przenośnego),</li> <li>• gotówki przechowywanej oraz podczas transportu,</li> <li>• mienia prywatnego pracowników oraz mienia członków Ochotniczej Straży Pożarnej.</li> </ul>
	Pakiet dodatkowy zawiera ubezpieczenie: <ul style="list-style-type: none"> <li>• urządzeń solarnych i instalacji fotowoltaicznych zainstalowanych u mieszkańców gmin,</li> <li>• budynków w budowie,</li> <li>• mienia gminy wykorzystywanego podczas imprez oraz targów na terenie Europy.</li> </ul>

Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej	Pakiet podstawowy obejmuje kompleksowe ubezpieczenie zapewniające pokrycie finansowe roszczeń jakie wpłyną do jednostki samorządowej w związku z wykonywaniem jej zadań lub posiadaniem mienia, również podczas zagranicznych podróży służbowych na terenie Europy.
	Pakiet dodatkowy obejmuje ochroną szkody wyrządzone: <ul style="list-style-type: none"> <li>• w związku z zarządzaniem drogami i terenami publicznymi (chodniki, ścieżki rowerowe, place, mosty),</li> <li>• w związku z organizowaniem imprez nie podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu,</li> <li>• przez podwykonawców,</li> <li>• w mieniu wynajmowanym,</li> <li>• pracownikom z tytułu wypadków przy pracy,</li> <li>• przez funkcjonariuszy państwowych podczas wykonywania powierzonych im czynności,</li> <li>• przez pracowników OSP w czasie akcji i ćwiczeń oraz inne rozszerzenia do umowy ubezpieczenia uzgodnione z władzami jednostki samorządowej.</li> </ul>
Ubezpieczenie następstw nieszczęśliwych wypadków	Ochrona ubezpieczeniowa objęta umową NNW dedykowana jest dla: urzędników, sołtysów, dzieci w placówkach szkolnych, kulturalnych, świetlicach oraz członków Ochotniczych Straży Pożarnych.
Ubezpieczenia komunikacyjne	Pakiet zawiera ofertę ubezpieczeń komunikacyjnych dla pojazdów własnych, samochodów specjalnych OSP oraz „Gimbusów”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie T UW, 2018.

Oferta TUW skierowana jest do wszystkich jednostek samorządu gminnego bez względu na ich charakter. Klientami Towarzystwa są duże aglomeracje tj. *Łódź*, ale również mniejsze gminy m.in. *Ślupsk*, *Nasielsk*.

Na przykładzie Miasta Łodzi przedstawiona zostanie oferta ubezpieczeniowa zdiagnozowanych przez władze miasta ryzyk. W latach 2014–2016 funkcjonowały dwa programy ubezpieczeniowe realizowane z trzema Ubezpieczycielami:

1. „Program ubezpieczenia Miasta Łodzi w zakresie ubezpieczenia majątku, odpowiedzialności cywilnej (z zastosowaniem polisy nadwyżkowej) oraz ubezpieczenia kosztów leczenia za granicą w okresie 01.01.2014 r.–31.12.2016 r.” – realizowany z InterRisk TU S.A. Vienna Insurance Group Oddział w Łodzi,

2. „Program ubezpieczenia Miasta Łodzi w zakresie ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków członków Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) oraz członków Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych (MDP) oraz ubezpieczenia komunikacyjnego w okresie 01.01.2014 r.–31.12.2016 r.” w ramach którego:

a) ubezpieczenia komunikacyjne – realizowane były przez Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA oddział w Łodzi i obejmowały:

- Obowiązkowe ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych,
- Ubezpieczenie Autocasco,
- Ubezpieczenie NNW kierowcy i pasażera,
- Ubezpieczenie Assistance;

b) ubezpieczenie Następstw Nieszczęśliwych Wypadków członków Ochotniczych Straży Pożarnych oraz Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych – realizowane przez Sopockie Towarzystwo Ubezpieczeniowe Ergo HESTIA S.A. Oddział w Toruniu obejmujący: Ubezpieczenie NNW – wariant imienny i Ubezpieczenie NNW – wariant bezimienny.

Tabela 4. Liczba i wartość wypłaconych szkód w latach 2014–2016 przez Miasto Łódź

Rodzaj ubezpieczenia	Lata					
	2014		2015		2016	
	Liczba szkód	Wartość szkody (w zł)	Liczba szkód	Wartość szkody (w zł)	Liczba szkód	Wartość szkody (w zł)
Ubezpieczenie mienia	721	1 088 818,30	1012	1 504 685,29	887	2 003 997,16
Odpowiedzialności cywilnej	2183	3 182 648,40	1914	2 723 747,77	2110	2 018 222,95
Kosztów leczenia w związku z wyjazdami zagranicznymi	0	0,00	2	357,09	6	5 223,59
Ubezpieczeń komunikacyjnych	61	212 387,00	53	173 961,00	46	139 879,00
Ubezpieczeń NNW członków OSP i MDP	0	0,00	2	5 531,30	1	723,43

Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie NordPartner, 2017.

Z raportu (NordPartner, 2017), że nastąpił wzrost szkodowości zarówno z tytułu ubezpieczenia mienia Miasta Łodzi, jak również z ubezpieczenia OC. Biorąc pod uwagę wartości wypłaconych odszkodowań w ubezpieczeniu mienia nastąpił wzrost szkodowości o 64,2% względem analogicznego okresu roku 2015 i o 166,6% względem analogicznego okresu roku 2014. W odniesieniu do ubezpieczenia OC miał miejsce wzrost szkodowości o 65,3% oraz o 88,4% w porównaniu do analogicznych okresów lat 2015 i 2014. Większość powstałych szkód miała charakter frekwencyjny, co oznacza, że w każdym z badanych okresów zdarzenia te powstawały się a ich ogólna wartość była do siebie zbliżona. W każdym roku wystąpiło kilka szkód o innych charakterze, związanych z większymi

niespodziewanymi zdarzeniami, jednakże ze względu na ich wartość miały one duży wpływ na szkodowość.

W 2017 r. władze miasta zmieniły politykę ubezpieczeniową i zdecydowało się na kompleksowy transfer ryzyka do jednego podmiotu. W związku z taką decyzją Miasto Łódź w 2017 r. przeprowadziło negocjacje z towarzystwami ubezpieczeń wzajemnych mające na celu wybór ubezpieczyciela Miasta na lata 2018–2020. Do negocjacji przystąpiły dwa towarzystwa:

1. Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych Polski Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych,
2. Pocztowe Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych.

Negocjacje rozpoczęły się w dniu 27 września 2017 r. i zakończyły 4 grudnia 2017 r. przedstawieniem przez ww. ubezpieczycieli ostatecznych warunków ubezpieczenia, w tym składki za wszystkie rodzaje ubezpieczeń wymagane przez Miasto. Miasto Łódź opracowało dokument pn. „Łódzki Program Ubezpieczeniowy na lata 2017–2020” (ŁPU), w którym zdefiniowane zostały potrzeby ubezpieczeniowe jednostki będące odpowiedzią na zidentyfikowane ryzyka.

Negocjacje przeprowadził Zespół ds. ubezpieczeń Miasta Łodzi, powołany Zarządzeniem Nr 5853/VII/17 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 26 kwietnia 2017 r. przy udziale Brokera Miasta – Maxima Fides Sp. z o.o. W wyniku negocjacji i rekomendacji zespołu ds. ubezpieczeń ostatecznie wybrano ofertę Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych Polski Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych jako ubezpieczyciela Miasta na lata 2018–2020. Przygotowany przez władze Łodzi dokument wskazujący potrzeby ubezpieczeniowe w poszczególnych obszarach ubezpieczenia oraz identyfikujący ryzyka pozwolił na przygotowanie w sposób optymalny przez ubezpieczyciela pakietu ubezpieczeniowego dostosowanego do uwarunkowań i specyfiki miasta.

W chwili przygotowywania artykułu Miasto nie podało do publicznej wiadomości informacji o liczbie i wartości wypłaconych odszkodowań za lata 2018–2020 oraz na pisemną prośbę autorów o przesłanie takiej informacji nie odpowiedziało, co znacznie ogranicza dalszą analizę i wnioskowanie.

## PODSUMOWANIE

Jednostki samorządu terytorialnego, realizując powierzone im zadania, są narażone na ryzyko zewnętrzne i wewnętrzne, a także na ryzyko na poziomie całej jednostki. Różnorodnie nieprzewidziane zjawiska, wydarzenia, działania mogą spowodować ujemne skutki w funkcjonowaniu JST, w tym zakłócenia w osiąganiu celów i realizacji zadań, zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych. Prawidłowe zidentyfikowanie ryzyka, a następnie prawidłowa polityka związana z ich zarządzaniem może zminimalizować lub nawet wyeliminować nieporządane skutki.



Jedną z metod jest transfer ryzyk do specjalistycznych instytucji. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego jest to ubezpieczenie poszczególnych obszarów działalności samorządu w firmach ubezpieczeniowych. Prawdopodobnie przeprowadzony proces identyfikacji ryzyk oraz procedura wyboru ubezpieczyciela prowadzi nie tylko do wyboru optymalnej oferty ubezpieczeniowej, ale także samego podmiotu. Z ograniczonej analizy przykładu miasta Łodzi wynika, że władze samorządu są zainteresowane kompleksowymi, „szytymi na miarę” polisami ubezpieczeniowymi oferowanymi przez jednego ubezpieczyciela. Przekłada się to na czas przyjęcia, rozpatrzenia szkody i wypłaty odszkodowania. Z opinii urzędników wynika, że dzielenie ryzyk pomiędzy kilka firm ubezpieczeniowych nie zawsze prowadzi do optymalizacji transferu ryzyka i zarządzania nim w przypadku wystąpienia szkody. Pozytywnie należy ocenić programy ubezpieczeniowe bezpośrednio adresowane do JST, które pojawiają się na rynku ubezpieczeniowym. Przykładem jest program „Bezpieczna Gmina” oferowany przez TUV PZUW. Należy oczekiwać, że w najbliższych latach, z uwagi na szczególne ograniczenia budżetowe wynikające z pandemii Covid-19, zainteresowanie władz samorządowych wzrośnie nowymi, innowacyjnymi rozwiązaniami w zakresie ubezpieczenia ryzyk.

## BIBLIOGRAFIA

- Arrow, K.J. (1979). *Eseje z teorii ryzyka*. Warszawa: PWN.
- Bareja, K., Klimczak, K. (2008). Neoklasyczne ramy analizy atrybutów ryzyka. W: A. Karmańska, red., *Ryzyko w rachunkowości*. Warszawa: Difin, s. 32.
- Dębiec, M. (2008). Proces zarządzania ryzykiem w organizacji. Wyniki obserwacji polskich przedsiębiorstw. *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica*, 222, s. 29.
- Dylewski, M., Filipiak, B. i Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2006). *Finanse samorządowe. Narzędzia. Decyzje. Procesy*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Filipiak, B. (2011). *Finanse samorządowa, nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*. Warszawa: Difin.
- Filipiak, B. (2013). Rola i znaczenie instytucji ubezpieczeniowych w procesach oceny zdolności do wywiązywania się z zobowiązań JST. W: E. Denek, M. Dylewski, red., *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*. Warszawa: Difin, ss. 145–146.
- Gardner, M. and Mills, D. (1988). *Managing Financial Institutions*. Chicago: The Dryden Press.
- Gawart, M., Jezierska, E. (2008). *Podjęcie do identyfikowania cech ryzyka wg nurtu ofensywnego*. W: A. Karmańska, red., *Ryzyko w rachunkowości*. Warszawa: Difin, s. 41.
- Godlewska-Stańska, J., Ubezpieczenia w jednostkach samorządu terytorialnego, a przepisy ustawy prawo zamówień publicznych. *Infor. Księgowość budżetowa*, <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/zus/ubezpieczenia-majatkowe-i-osobowe/216907,Ubezpieczenia-w-jednostkach-samorządu-terytorialnego-a-przepisy-ustawy-prawo-zamowien-publicznych.html> [dostęp 01.03.2021].

- Hadyński, B. i Monkiewicz, J. (2010). *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem przedsiębiorstwa, t. 1. Podstawy*. Warszawa: Poltext.
- Hajdys, D. (2013). *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Holscher, R. (1987). *Risikokosten – Management in Kreditinstituten*, Frankfurt: F. Knapp.
- Hyski, M. (2017). Ubezpieczenie jako instrument finansowej kontroli ryzyka. *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Pragmata tes Oikonomias*, XI, s. 110.
- Jajuga, K. (2009). Pojęcie ryzyka i zarządzanie ryzykiem. W: K. Jajuga, red., *Zarządzanie ryzykiem*. Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 13.
- Jajuga, K. i Jajuga, T. (1998). *Inwestycje. Instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*. Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 99.
- Janowicz-Lomott, M. (2018). Ubezpieczenie mienia komunalnego w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych – wybrane problemy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 541, s. 95.
- Jastrzębska, M. (2010). Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego i jego związku z kontrolą zarządczą oraz audytem wewnętrznym. *Finanse Komunalne*, 7–8, s. 5.
- Jastrzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.
- Jastrzębska, M., Janowicz-Lomott M. i Łyskawa K. (2014). *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.
- Karmańska, A. (2008). Model koncepcyjny definiowania ryzyka na użytek jego identyfikowania I analizy w dziedzinie rachunkowości. W: A. Karmańska, red., *Ryzyko w rachunkowości*. Warszawa: Difin, s. 59.
- Knight, F.H. (2005). *Risk. Uncertainty and Profit*. New York: Cosimo Inc.
- Kola, J. i Pokrzywiak, J. (2021). Zmiany w PZP. *Miesięcznik Ubezpieczeniowy*, nr 2, ss. 20–21, [https://wkb.pl/wp-content/uploads/2021/02/MU\\_2021-02\\_Zmiany\\_PZP.pdf](https://wkb.pl/wp-content/uploads/2021/02/MU_2021-02_Zmiany_PZP.pdf), [dostęp 01.03.2021].
- Kowalczyk-Rólczyńska, P. (2012). Ubezpieczenie jako metoda zarządzania ryzykiem kredytowym wiarytelności hipotecznych. *Wiadomości Ubezpieczeniowe*, 2, s. 88.
- Kowalewski, E. (2000). Ryzyko w działalności człowieka i możliwości jego ograniczenia. W: T. Sangowski, red., *Ubezpieczenia gospodarcze*. Warszawa: Poltext, s. 52.
- Kowalewski, E. (1998). *Ryzyko w działalności człowieka i możliwości jego ograniczenia*. W: T. Sangowski, red., *Ubezpieczenia gospodarcze*. Warszawa: Poltext, s. 17.
- Kozłowski, W. (2012). *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*. Warszawa: Difin.
- Kreim, E. (1988). *Zukunftsorientierte Kreditentscheidung*. Wiesbaden: Gabler.
- Leksykon finansów* (2001), J. Głuchowski, red., Warszawa: PWE.
- Liwacz, A. (2004). Zarządzanie ryzykiem. *Poradnik Samorządowy*, grudzień, s. 32.
- Liwacz, A. (2010). Ubezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego. W: L. Gąsioriewicz, J. Monkiewicz, red., *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem przedsiębiorstwa, t. 2. Zastosowania*. Warszawa: Poltext, s. 36.
- ŁPU,  
<http://przetargi.bip.uml.lodz.pl/pokaz/plik.htm;jsessionid=B1CAC3C90365EAC488629095758CF11C?idPlik=27142> [dostęp 01.03.2021].
- Marshall, C. (2001). *Measuring and Managing Operational Risk in Financial Institutions*. Singapore: John Wiley & Sons.

- Myśliwiec, E. (2010). Istota, konstrukcja i rodzaje ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej. W: E. Wierzbicka, red., *Ubezpieczenia non-life*. Warszawa: CeDeWu, ss. 279–280.
- NordPartner, (2017). *Raport nr 18 z 2017 r. z przebiegu ubezpieczenia Miasta Łodzi oraz miejskich jednostek organizacyjnych*, Łódź styczeń, [http://archiwum.bip.uml.lodz.pl/\\_plik.php?id=49099&PHPSESSID=71a505adb1a4fd7a139c11eae35dfbda](http://archiwum.bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=49099&PHPSESSID=71a505adb1a4fd7a139c11eae35dfbda) [pobrano 01.03.2021].
- Poniatowicz, M., (2010). Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego. W: S. Flejterski, A. Szewczuk i M. Kogut-Jaworska, red., *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie, VI Forum samorządowe i międzynarodowe forum samorządowe. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 620, Ekonomiczne problemy usług*, 61, ss. 327–328.
- Ronka-Chmielowiec, W. (2002a). Ryzyko jako przedmiot ubezpieczenia. W: W. Ronka-Chmielowiec, red., *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko*. Warszawa: PWE, s. 133
- Ronka-Chmielowiec, W., red. (2002b). *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko*. Warszawa: PWE.
- Sierpińska, M. i Jachna, T. (1993). *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Sinkey, J.F. (1992). *Commercial Bank Financial Management*. New York: Macmillan Publishing Co.
- Szemraj, M. (2006). Zarządzanie ryzykiem w jednostce sektora finansów publicznych. *Biuletyn Finanse Publiczne*, 4, s. 4.
- Thoys, R. (2010). *Insurance. Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych [TUW], (2018). *Ogólne Warunki Ubezpieczenia dla jednostek samorządu terytorialnego „Bezpieczna Gmina”*, [https://www.tuw.pl/UserFiles/wu-25\\_03\\_owu\\_bezpieczna\\_gmina.pdf](https://www.tuw.pl/UserFiles/wu-25_03_owu_bezpieczna_gmina.pdf) [dostęp 01.03.2021].
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 2009, nr 178, poz. 1380 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 ze zm.
- Warkało, W., Marek, W. i Mogiński W. (1983). *Prawo ubezpieczeniowe*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Wesołowska, H. (2010). Ubezpieczenia działalności jednostek samorządu terytorialnego. *Dziennik Gazeta Prawna*, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/474901,ubezpieczenia-dzialalnosci-jednostek-samorzadu-terytorialnego.html> [dostęp 01.03.2021].
- Willet, A.H. (1951). *The Economic Theory of Risk Insurance*. Philadelphia: The University of Pennsylvania Press.
- Wojtkowiak, M. (2010). Ochrona dla samorządów. *Miesięcznik Ubezpieczeniowy*, 2, s. 40.
- Wojtkowiak, M. (2011). Wybrane problemy prawne dotyczące zawarcia i realizacji umowy ubezpieczenia jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie gminy. *Studia Ubezpieczeniowe. Zeszyty Naukowe*, 181, ss. 238–247.
- Wojtkowiak, M. (2014). Problemy związane z zawieraniem i wykonywaniem umów ubezpieczenia przez samorządy gminne w Polsce. *Wiadomości Ubezpieczeniowe*, 3, ss. 238–247.
- Zawadzka, Z. (1999). Ryzyko bankowe – uwagi ogólne. W: L. Jaworski, red., *Współczesny bank*. Warszawa: Poltext, s. 307.

## UBEZPIECZENIE JAKO FORMA TRANSFERU RYZYKA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Streszczenie

Celem opracowania jest wskazanie ryzyk charakterystycznych dla sektora samorządowego oraz prezentację oferty ubezpieczeniowej dedykowanej temu sektorowi na przykładzie miasta Łodzi. W pracy postawiono tezę, że kompleksowo skonstruowana oferta ubezpieczeniowa przyczynia się do optymalnego transferu ryzyk samorządu terytorialnego.

Opracowanie powstało w oparciu o przegląd literatury przedmiotu, akty prawne oraz ofertę ubezpieczeniową skierowaną do jednostek samorządu terytorialnego.

Pawidłowo przeprowadzony proces identyfikacji ryzyk oraz procedura wyboru ubezpieczyciela prowadzi nie tylko do wyboru optymalnej oferty ubezpieczeniowej, ale także samego podmiotu. Z ograniczonej analizy przykładu miasta Łodzi wynika, że władze samorządu są zainteresowane kompleksowymi, „szytymi na miarę” polisami ubezpieczeniowymi oferowanymi przez jednego ubezpieczyciela. Przekłada się to na czas przyjęcia, rozpatrzenia szkody i wypłaty odszkodowania. Pozytywnie należy ocenić programy ubezpieczeniowe bezpośrednio adresowane do JST, które pojawiają się na rynku ubezpieczeniowym. Przykładem jest program „Bezpieczna Gmina”. Należy oczekiwać, że w najbliższych latach, z uwagi na szczególne ograniczenia budżetowe wynikające z pandemii Covid-19, zainteresowanie władz samorządowych wzrośnie nowymi, innowacyjnymi rozwiązaniami w zakresie ubezpieczenia ryzyk.

**Słowa kluczowe:** ryzyko, transfer, ubezpieczenie, polisa ubezpieczeniowa, jednostka samorządu terytorialnego.

Przyjęto/Accepted: 05.03.2021  
Opublikowano/Published: 31.03.2021