ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XLVIII, 4 SECTIO H 2014

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Ubezpieczeń

JACEK LISOWSKI, MARCIN WOJTKOWIAK

Determinanty nabywania ubezpieczeń przez samorządy gminne w Polsce

Determinants of the buying of insurance by the local governments in Poland

Słowa kluczowe: determinanty, ubezpieczenie, ochrona ubezpieczeniowa, samorząd gminny

Keywords: determinants, insurance, insurance coverage, local government

Wstęp

Na świecie przeprowadzono wiele badań dotyczących czynników (determinant) popytu na ubezpieczenia. Czynniki te podzielono na cztery grupy: ekonomiczne, demograficzne, społeczno-kulturowe oraz strukturalne [Bednarczyk, 2012, s. 94–103]. W niniejszym artykule zaproponowano autorski podział determinant nabywania ubezpieczeń przez samorządy gminne w Polsce obejmujący pięć grup (rodzajów) tych czynników: ekonomiczne, prawne, historyczne, organizacyjno-kulturowe, społeczne.

1. Determinanty ekonomiczne

1.1. Identyfikacja czynników realizacji ryzyka

Determinanta ta stanowi grupę czynników o charakterze obiektywnym, które wpływają na prawdopodobieństwo materializacji ryzyka. Konsekwencją jego realizacji jest zaistnienie szkody losowej w majątku gminy (szkoda rzeczowa, czysta

strata finansowa) lub obowiązek wypłaty odszkodowania przez gminę za wyrządzoną osobie trzeciej szkodę.

Zdarzenia losowe zagrażające gminie

Zdarzenia losowe stanowią bezpośrednią (sprawczą) przyczynę realizacji ryzyka i dlatego muszą podlegać rzetelnej identyfikacji i ocenie. Mogą one przybrać postać:

- sił przyrody (np. huragan, ogień, powódź),
- działań osób trzecich (kradzież, rabunek, wandalizm),
- zdarzenia prawnego (niekorzystne zmiany przepisów prawa, np. nałożenie na gminę obowiązku wykonywania zadań niepożądanych przez ten podmiot),
- procesów ekonomicznych, społecznych, politycznych.

Zakres aktywności gminy w realizacji zadań publicznych

Aktywność gminy w zakresie realizacji zadań publicznych stanowi zagrożenie dla jej ogólnej sytuacji majątkowej, ponieważ generuje ryzyko odpowiedzialności cywilnej.

Samorządy gminne funkcjonują w celu wykonywania zadań publicznych. W związku z wyznaczeniem gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce [art. 164 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483] musiała ona zostać wyposażona w zasób zadań i kompetencji odpowiednio większy od pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Jej znaczenie jest dodatkowo wzmacniane przez domniemanie na jej rzecz zadań w systemie samorządu terytorialnego (zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP), tj. zarówno na szczeblu lokalnym (gmina–powiat), jak i regionalnym (gmina–województwo) [Niewiadomski, 2001, s. 51–52].

Gmina realizuje przede wszystkim zadania własne, czyli zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty gminnej. Wyrażają one samodzielność gminy (działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność), a ich zakres jest ograniczony wyłącznie ustawowo (działanie zgodnie z ustawami i w ramach ustaw). Zadania własne stanowią o istocie (sensie) samorządu terytorialnego [Borodo, 2008, s. 37–38]. Ponadto gminie mogą być w drodze ustawy przekazane do wykonywania zadania zlecone (będące również zadaniami publicznymi), jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa[1].

Poza wykonywaniem przez gminę zadań własnych lub zleconych w granicach określonych przez przepisy prawa gmina może realizować zadania na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, powiatami lub województwami. Z kolei z innymi gminami może zawierać porozumienia [art. 74 ust. 1 Ustawy o samorządzie

[1] Podział na zadania własne i zlecone wprowadzony został w art. 166 Konstytucji, a powielony w art. 8 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594).

gminnym] oraz tworzyć związki międzygminne [art. 64 ust. 1 tej ustawy], przy czym taka współpraca może polegać na przyjmowania zadań do wykonania (zwiększenie ryzyka odpowiedzialności cywilnej) lub ich oddawaniu (zmniejszenie ryzyka odpowiedzialności cywilnej). Wykonawcami zadań z zakresu gospodarki komunalnej mogą być także osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym realizacja zadań powierzona została w drodze umowy [art. 3 Ustawy o gospodarce komunalnej].

Istotne znaczenie ma podział zadań (zarówno własnych, jak i zleconych) na obligatoryjne oraz fakultatywne. O obligatoryjności zadania przesądza ustawa, natomiast o podjęciu zadań fakultatywnych decydują poszczególne gminy, przy czym zadania te muszą służyć zbiorowym potrzebom wspólnoty [Jędrzejewski, 2007, s. 20–21]. Tym samym gmina, decydując o podjęciu określonej działalności, wpływa na ryzyko[2].

W aspekcie funkcjonalnym zadania samorządu gminnego można sklasyfikować w czterech grupach: dotyczące infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologicznego [Dolnicki, 2006, s. 270].

Obok działania o charakterze gospodarczym (administracja świadcząca) gmina ma prawo, w sytuacjach wyraźnie w prawie przewidzianych, do wykorzystania form o charakterze władczym [Niewiadomski, 2001, s. 53–54]. Do przejawów wykorzystania władztwa publicznego przez gminę zalicza się wydawanie decyzji administracyjnych oraz uchwalanie aktów prawa miejscowego. Uwzględnienie tego faktu ma istotne znaczenie dla oceny ryzyka ewentualnych roszczeń odszkodowawczych wobec gminy, ponieważ skutki błędów w zakresie czynności władztwa publicznego mają charakter przede wszystkim czystych strat finansowych (*pure economic loss*).

Charakter mienia komunalnego

Rodzaj i cechy posiadanych składników mienia mogą mieć wpływ na decyzję dotyczącą zawarcia ubezpieczenia, ponieważ:

- priorytetem jest ochrona mienia o znaczeniu kluczowym dla realizacji zadań publicznych,
- zespół cech fizycznych[3] posiadanego mienia stanowi czynnik ryzyka mający wpływ na prawdopodobieństwo realizacji zdarzenia losowego (hazard fizyczny) [Michalski, 2002, s. 19–22].

Z zespołu czynników stanowiących hazard fizyczny szczególnego znaczenia nabiera lokalizacja, z uwagi na wielkość obszaru, na którym znajduje się mienie komunalne. Prawdopodobieństwo wystąpienia niektórych zdarzeń losowych zagraża-

[2] Podejmowanie zadań fakultatywnych skutkuje zwiększeniem ryzyka odpowiedzialności cywilnej, a także (w zależności od kategorii zadania) koniecznością poniesienia inwestycji rzeczowych, które stanowią wartości podlegające ochronie.

[3] Takich jak konstrukcja i przeznaczenie obiektu, sposób wykorzystania mienia, rodzaj zabezpieczeń, lokalizacja.

jących gminie zależy od jej lokalizacji. Dotyczy to szczególnie zdarzeń o charakterze przyrodniczym (powodzie, huragany, deszcze nawalne).

Znaczenie czynnika geograficznego jako elementu oceny ryzyka znacząco wzrosło przede wszystkim na skutek powodzi z lat 1997 i 2010. Klienci z terenów zalewowych aktywnie poszukują ochrony ubezpieczeniowej, jednakże spotykają się z negatywną selekcją ze strony zakładów ubezpieczeń [Jędrzejczyk, 2010, s. 50].

1.2. Wykorzystanie substytucyjnych metod zarządzania ryzykiem

Obowiązek dbałości o stan mienia komunalnego[4] może być spełniany przez wdrożenie metod zarządzania ryzykiem innych aniżeli ubezpieczenie. Gmina może sięgać (i w rzeczywistości sięga) przede wszystkim po fizyczne metody kontroli ryzyka w celu zapobiegania i ograniczania szkód spowodowanych przez zdarzenia losowe.

Atrakcyjność innych metod zarządzania ryzykiem zależy od kosztu wdrożenia i skuteczności. Jednakże należy nadmienić, że nie zawsze stanowią one alternatywę względem ubezpieczenia. Na przykład określane przez ubezpieczycieli minimalne wymagania dotyczące zabezpieczenia mienia przed szkodą stanowią warunek zawarcia umowy ubezpieczenia lub warunkują wypłatę odszkodowania.

Obowiązek redukcji ryzyka niekiedy wprost nakłada ustawodawca. Istnieją przepisy[5], które regulują obowiązek wdrożenia określonych działań prewencyjnych lub represyjnych w odniesieniu do obiektów budowlanych. Wykonanie tego obowiązku sprawdzane jest przede wszystkim na etapie finalizacji procedury oddania obiektów budowlanych do użytkowania. Obiekt niespełniający wymogu posiadania odpowiednich zabezpieczeń przeciwpożarowych nie zostaje dopuszczony do użytkowania.

1.3. Stopień interwencjonizmu państwowego w zakresie restytucji szkód katastroficznych

Ingerencja ustawodawcy w finansowanie restytucji szkód katastroficznych ma charakter doraźny i jest uwarunkowana szczególnie niekorzystnymi okolicznościami, np. w następstwie powodzi w Polsce w latach 1997 oraz 2001 uchwalono ustawy wspomagające JST w likwidacji szkód [por. Różycki, 2002, s. 192 n.]. Także w roku 2010, na skutek powodzi w okresie maj–czerwiec, uchwalono ustawę o wparciu finansowym poszkodowanych na skutek powodzi lub osunięcia się ziemi [Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych…, Dz. U. Nr 123, poz. 835 z późn. zm.].

[4] Art. 50 Ustawy o samorządzie gminnym oraz w odniesieniu do gminnego zasobu nieruchomości art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651.

[5] Np. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1409) wraz z aktami wykonawczymi.

Dla jednostek samorządu terytorialnego[6] przewidziany został m.in. preferencyjny tryb i zakres udzielania dotacji celowych na likwidację szkód, tj. na odbudowę i remonty zniszczonej infrastruktury komunalnej, m.in. dróg, mostów, kładek, przepustów, szkół, przedszkoli oraz innych budynków użyteczności publicznej. Dotacja wynosiła 100% poniesionych kosztów odbudowy [*Poszkodowane*…, 2010]. Źródłem finansowania były środki rezerwy celowej budżetu państwa.

Dostrzegając pozytywne aspekty działań legislacyjnych i wsparcia finansowego dla JST, można stwierdzić, że inicjatywy takie mogą stanowić źródło pasywności JST w zakresie zarządzania ryzykiem, w tym wykorzystania ubezpieczeń. Jednakże pomoc finansowa polskiego rządu nie zawsze ma charakter substytucyjny wobec ubezpieczenia gospodarczego. Doświadczenia wskazują, że warunki i zakres takiej pomocy znane są ostatecznie dopiero po zajściu zdarzenia szkodowego (katastroficznego).

1.4. Skuteczność ochrony ubezpieczeniowej

Skuteczność (sprawność) ochrony ubezpieczeniowej[7] stanowi obiektywny wymiar korzyści wynikających z posiadania ubezpieczenia. Determinanta ta jest kształtowana przez stronę podażową, czyli zakłady ubezpieczeń, ale wpływa na popyt na ochronę ubezpieczeniową. Badanie przeprowadzone w ramach projektu „Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego”[8] wykazało, że przekonanie o skuteczności ochrony ubezpieczeniowej stanowiło determinantę nabycia ubezpieczenia mienia w 67,5% badanych gmin.

1.5. Poziom zasobności finansowej samorządu gminnego

Ustalenie właściwej proporcji wydatków bieżących oraz inwestycyjnych jest kompromisem pomiędzy dążeniem do utrzymania istniejącego majątku a rozbudową infrastruktury. Składka ubezpieczeniowa zaliczana jest do wydatków bieżących. Tymczasem dążenie do absorpcji funduszy unijnych wymaga zarezerwowania w budżecie środków na wkład własny w inwestycję. Może to stanowić przyczynę cięcia niektórych wydatków bieżących lub ich niepowiększania[9]. Z drugiej strony wzrost

[6] Dalej w skrócie: JST.

[7] Sprawność ochrony ubezpieczeniowej oznacza zdolność do pokrycia szkody. Sprawność jest tym większa, im mniejsza jest różnica pomiędzy stanem majątkowym przed powstaniem szkody a stanem majątkowym po wypadku ubezpieczeniowym z uwzględnieniem uzyskanego odszkodowania [Banasiński, 1989, s. 103].

[8] Badanie przeprowadzone w 2013 r. przez Uniwersytet Gdański we współpracy z Qualifact Badania Rynkowe i Doradztwo Sp. z o.o. na próbie 366 gmin.

[9] W roku 2010 wydatki inwestycyjne stanowiły 24,7% wydatków budżetów gmin (bez miast na prawach powiatu); dla porównania w 2005 r. udział ten wyniósł 17,93% [za: GUS, *Bank Danych Lokalnych*].

inwestycji rzeczowych może skutkować nabywaniem ochrony ubezpieczeniowej dla nowego mienia.

Przyczynę ograniczania wydatków na ubezpieczenia może stanowić również przyznanie pierwszeństwa finansowania innych potrzeb bieżących, takich jak pomoc społeczna czy oświata, oraz nakładanie na gminę kolejnych obligatoryjnych zadań własnych lub ustawowo zleconych.

1.6. Cena ochrony ubezpieczeniowej

Wahania wysokości składki ubezpieczeniowej, przy braku zmiany pozostałych determinant nabywania ochrony ubezpieczeniowej, wpływają na wielkość popytu na ochronę ubezpieczeniową[10]. Atrakcyjność ubezpieczenia jako metody zarządzania ryzykiem *ceteris paribus* spada wraz ze wzrostem ceny ubezpieczenia, a ubezpieczający skłania się ku poszukiwaniu innych metod kontroli lub finansowania tego ryzyka [Kowalewski, 2001, s. 50].

Wahania ceny ochrony ubezpieczeniowej wynikają z istnienia cyklu ubezpieczeniowego. Na „twardym" rynku spada podaż ochrony ubezpieczeniowej (skłonność ubezpieczycieli do ubezpieczenia danego przedmiotu ubezpieczenia w określonym zakresie), a jej cena i rentowność rosną. Na „miękkim" rynku podaż ochrony ubezpieczeniowej wzrasta, a cena i rentowność spadają [Manikowski, 2012, s. 67–76]. W postępowaniach w sprawie zamówienia publicznego samorządy gminne powinny dążyć do zawierania w fazie rynku „miękkiego" długoterminowych umów ubezpieczenia (tj. co najmniej dwuletnich), a w fazie rynku „twardego" – dwunastomiesięcznych.

2. Determinanty prawne

2.1. Wybór form organizacyjno-prawnych działalności samorządu gminnego

Wybór formy organizacyjno-prawnej ma istotne znaczenie dla oceny ryzyka odpowiedzialności cywilnej jednostek organizacyjnych funkcjonujących w strukturze samorządu gminnego. Gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych [art. 49 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym]. Natomiast za czynności faktyczne wykonywane przez jednostki organizacyjne gminy nieposiadające osobowości prawnej odpowiedzialność ponosi gmina.

[10] Zob. badania przeprowadzone na rynkach zagranicznych wskazujące na negatywny wpływ wzrostu ceny na popyt na ochronę ubezpieczeniową [Bednarczyk, 2012, s. 95–96].

2.2. Interwencjonizm państwowy w zakresie polityki ubezpieczeniowej gminy

Interwencjonizm państwowy w dziedzinie ubezpieczeń przejawia się przede wszystkim we wprowadzaniu ubezpieczeń obowiązkowych i przymusowych. Determinanta prawna w postaci przymusu ubezpieczeniowego jest efektem aktywnej polityki ubezpieczeniowej państwa (wykorzystanie jego władczych funkcji) [Handschke, 1998, s. 68–69]. Taka ingerencja w gospodarce rynkowej jest akceptowalna, jeśli odbywa się w interesie ogółu społeczeństwa oraz istnieje przyzwolenie społeczne (wynikające ze stanu świadomości społecznej) na tego typu działania [Wieteska, 2006, s. 19 n.]. Wykorzystanie przymusu ubezpieczenia powinno ograniczyć się do minimum, ponieważ ingeruje w swobodę kontraktową stron, i to zarówno w sytuacji wprowadzenia ubezpieczeń obowiązkowych, jak i innych (lżejszych) form obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia [Mogilski, 1997 s. 13–16]. Różne przypadki przymusu ubezpieczeniowego dotyczą także gminy[11].

Z kolei przykładem pośredniej ingerencji państwa w politykę ubezpieczeniową gmin jest art. 50 Ustawy o samorządzie gminnym, nakładający na osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem gminy obowiązek szczególnej zapobiegliwości i dbałości, określane mianem szczególnej staranności. Wprowadzenie takiego wymogu ma ograniczyć lub wyeliminować ryzyko związane z podejmowaniem działalności gospodarczej przez gminę [Niewiadomski, 2001, s. 148] w celu utrzymania stanu majątkowego na względnie stałym poziomie. Jednym z narzędzi, po które może sięgnąć gmina w realizacji tego celu, jest ubezpieczenie.

Badanie przeprowadzone w ramach projektu „Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego" wykazało, że 30,1% gmin wskazało wymóg prawny jako przyczynę ubezpieczenia mienia komunalnego[12].

3. Determinanty historyczne

3.1. „Zależność od ścieżki"

Koncepcja „zależności od ścieżki" opiera się na czynniku czasu jako punkcie odniesienia i sprowadza się do stwierdzenia, że obecne i przyszłe stany danego miejsca (procesów zachodzących w danym miejscu) są funkcją niegdyś podjętych decyzji lub zaistniałych działań. Zmienność procesów zachodzących w danym miejscu jest podporządkowana jego trajektorii rozwojowej. Koncepcja ta stanowi przejaw deter-

[11] Ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, ubezpieczenia przymusowe osobowe na cudzy rachunek.

[12] Ten wynik zaskakuje, ponieważ ubezpieczenie mienia komunalnego nie jest obowiązkowe ani przymusowe.

minizmu historycznego, ponieważ kluczowe znaczenie przypisuje się w niej temu, co było na początku [Kuciński, 2010, s. 39–47].

Koncepcja „zależności od ścieżki" tłumaczy dwa mechanizmy.

1. Historyczny rozwój ubezpieczeń na ziemiach polskich (daleki horyzont czasowy) wpływa na współczesną politykę ubezpieczeniową samorządów gminnych. Tego typu determinanta jest zbliżona do tradycji. Rozwój ubezpieczeń najdynamiczniej postępował na ziemiach pruskich [Sangowski, s. 355–356].
2. Wpływ na obecnie prowadzoną politykę ubezpieczeniową mają działania podejmowane w tym zakresie w niedalekiej przeszłości (bliski horyzont czasowy). W przypadku ubezpieczenia samorządu gminnego zależność taka przejawia się w powielaniu programu ubezpieczeniowego wdrożonego w przeszłości, ewentualnie z uwzględnieniem aktualizacji przedmiotu ubezpieczenia. Wdrożony wcześniej program staje się wzorcem, co może skutkować pozostawieniem poza ubezpieczeniem zagrożeń, które pojawiły się później. Badanie przeprowadzone w ramach projektu „Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego" wykazało, że:
   – nawyk wynikający z wcześniejszych działań stanowił przyczynę zawarcia ubezpieczenia mienia w 15,3% badanych gmin,
   – przeniesienie rozwiązań z dotychczasowych umów ubezpieczenia przy konstrukcji aktualnego programu ubezpieczenia zostało zastosowane w 43,4% badanych gmin.

3.2. Dotychczasowy przebieg szkodowy

Skłonność do zawarcia umowy ubezpieczenia przy określonej składce będzie tym wyższa, im większe wartościowo szkody w mieniu lub roszczenia z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej odnotował samorząd gminny w przeszłości. Popyt na ochronę ubezpieczeniową może zostać jednak niezaspokojony, gdyż poziom szkodowości jest uwzględniany przez ubezpieczycieli przy taryfikacji składki[13], a nierzadko stanowi przyczynę odmowy złożenia oferty.

Z badania przeprowadzonego w ramach projektu „Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego" wynika, że 9,3% badanych gmin wskazało wysokie odszkodowania jako przyczynę ubezpieczenia mienia komunalnego.

[13] Cena ochrony ubezpieczeniowej stanowi jedną z determinant ekonomicznych.

3.3. Dotychczasowe doświadczenia w kontaktach z rynkiem ubezpieczeniowym

Jakość realizacji wcześniejszych umów ubezpieczenia gminy przez zakłady ubezpieczeń może stanowić podstawę decyzji o nabyciu ochrony ubezpieczeniowej. Istotne są również doświadczenia w kontaktach z innymi instytucjami rynku ubezpieczeniowego: przedstawicielami ubezpieczających (brokerzy, kancelarie odszkodowawcze, prawnicy) oraz instytucjami ochrony interesów ubezpieczonych (rzecznik ubezpieczonych, KNF, UOKiK).

4. Determinanty organizacyjno-kulturowe

Determinanty organizacyjno-kulturowe stanowią grupę czynników o charakterze subiektywnym, które wpływają na postrzeganie determinant obiektywnych. Koncentrują się na osobach, które zajmują się zarządzaniem ryzykiem w samorządzie gminnym.

4.1. Funkcje sprawowania władzy

Implikacje polityczne, tj. podejmowanie decyzji z podtekstem politycznym, mogą zdominować względy czysto ekonomiczne [Williams Jr., Smith, Young, 2002, s. 285–286]. Dotyczy to także zarządzania ryzykiem i polityki ubezpieczeniowej. Na przykład może dojść do kumoterstwa przy wyborze oferty ubezpieczenia od pośrednika ubezpieczeniowego związanego z określoną opcją polityczną, a w konsekwencji do zapłaty zawyżonej składki. Ponadto proces zarządzania ryzykiem może zostać zakłócony przez polityczne decyzje podejmowane wskutek presji społecznej [Jastrzębska, Łyskawa, Janowicz-Lomott, 2011, s. 47–48].

4.2. Efekt naśladownictwa

Wiedza osób decyzyjnych (w zakresie zarządzania ryzykiem) o polityce ubezpieczeniowej prowadzonej przez inne jednostki samorządu terytorialnego może pochodzić przede wszystkim z dwóch źródeł: obserwacji postępowań przetargowych na ubezpieczenie[14] oraz wymiany poglądów na spotkaniach w ramach organizacji stowarzyszających jednostki samorządu terytorialnego.

Badanie przeprowadzone w ramach projektu „Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego" wykazało, że 4,4% badanych gmin ubezpieczyło mienie komunalne, wzorując się na innych gminach.

[14] Dokumenty przetargowe są dostępne na stronie internetowej Biuletynu Zamówień Publicznych.

4.3. Indywidualizacja w konstruowaniu pojęcia ryzyka

Determinanta ta bazuje na ujęciu ryzyka jako konstruktu[15]. Gmina jako „sztuczny" podmiot ryzyka postrzega ryzyko [zob. Łyskawa, 2013, s. 124–126] poprzez osoby biorące udział w zarządzaniu ryzykiem w kontekście wyznawanych przez te osoby wartości oraz istniejących determinant obiektywnych. W zakresie zainteresowania procesu zarządzania ryzykiem znajdują się wyłącznie stany postrzegane jako ryzyko.

4.4. Postawy wobec ryzyka

Na przebieg procesu zarządzania ryzykiem i wybór metod kontroli wpływ mają osoby decyzyjne w zakresie zarządzania ryzykiem (kierownik jednostki organizacyjnej gminy, wójt, zespół zarządzania ryzykiem, brokerzy ubezpieczeniowi).

Osoby uczestniczące w procesie zarządzania ryzykiem w gminie prezentują określone postawy wobec ryzyka[16], na które wpływają następujące czynniki [Kowalewski i inni, 2006, s. 52]:

- stałe: osobowość, struktura emocjonalna[17],
- relatywnie stałe (ewoluujące): inteligencja, doświadczenie życiowe, oddziaływanie prawne (np. przymus prawny), nawyki,
- zmienne: stan wiedzy[18], wpływy zewnętrzne (środowisko, rodzina), uwarunkowania (społeczne, gospodarcze, kulturowe), doraźne potrzeby (bezpieczeństwa, bogactwa), pozostałe czynniki zewnętrzne (moda, naśladownictwo, reklama, działania marketingowe).

Postawy wobec ryzyka prezentowane przez decydentów w zakresie zarządzania ryzykiem wpływają na określenie apetytu na ryzyko w samorządzie gminnym [zob. Jastrzębska, 2011, s. 199–207]. Apetyt na ryzyko określa ilość i rodzaj ryzyka, jakie organizacja jest skłonna ponieść lub utrzymać [Jastrzębska, 2013, s. 136]. Granica ryzyka akceptowalnego stanowi barierę zastosowania metod zarządzania ryzykiem, w tym ubezpieczenia.

---

[15] Ryzyko jest przyszłym, możliwym stanem rzeczy negatywnie ocenianym przez dany podmiot [Michalak, 2009, s. 481–492].

[16] Awersja do ryzyka tych samych osób podejmujących decyzję na własny rachunek i w imieniu organizacji może być różna [zob. Williams Jr., Smith, Young, 2002, s. 293].

[17] Osoby wrażliwe na ryzyko będą bardziej skłonne do nabywania ochrony ubezpieczeniowej na rzecz samorządu gminnego niż osoby (pracownicy) reprezentujący postawę obojętności na ryzyko lub ignorancji ryzyka [zob. Kowalewski i inni, 2006, s. 29–31].

[18] Stan wiedzy o ubezpieczeniach kształtuje świadomość ubezpieczeniową, która pozwala na racjonalne korzystanie z ochrony ubezpieczeniowej [zob. Szumlicz, 2006, s. 21–26].

5. Determinanta społeczna

Determinanta społeczna nabywania ochrony ubezpieczeniowej wynika z ukierunkowania działalności samorządu gminnego na nieprzerwane i możliwie pełne zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponadto ubezpieczenie może zapobiegać powstawaniu długotrwałych stanów społecznie nieakceptowanych.

Determinanta społeczna nawiązuje do ujęcia ryzyka w kontekście społecznym. Według D. Korenik ryzyko w działalności JST można zdefiniować jako możliwość nieosiągnięcia (w warunkach niepełnej informacji o przyszłości) zamierzonego celu rozumianego jako „zabezpieczenie dobrobytu podmiotowi zbiorowemu, jakim jest lokalna społeczność, w wyniku kreowania właściwego rozwoju społeczno-ekonomicznego w przestrzeni lokalnej, regionu" [Korenik, Korenik, 2007, s. 61–62].

Zakończenie

Wyczerpująca identyfikacja możliwych przyczyn nabywania ochrony ubezpieczeniowej przez samorządy gminne ułatwia wskazanie determinant nabywania ubezpieczeń przez konkretny samorząd. Siła oddziaływania poszczególnych czynników może być bowiem różna w poszczególnych gminach.

Warto odnotować, że część determinant ma specyficzny charakter, ponieważ wynika z publicznego charakteru działalności prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Bibliografia

1. Banasiński A., *Teoria ubezpieczeń w socjalizmie*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1989.
2. Bednarczyk T.H., *Wpływ działalności sektora ubezpieczeniowego na wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marcii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
3. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
4. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
5. „Dziennik Gazeta Prawna", *Poszkodowane przez powódź samorządy, zanim dostaną pieniądze, muszą oszacować straty*, 14.07.2010 r.
6. GUS, *Bank Danych Lokalnych*.
7. Handschke J., *Pojęcie, treść i zasady polityki ubezpieczeniowej – rozważania nie tylko metodologiczne*, [w:] T. Sangowski (red.), *Studia ubezpieczeniowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1998.
8. Jastrzębska M., *Apetyt na ryzyko jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska (red.), *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013.

9. Jastrzębska M., Łyskawa K., Janowicz-Lomott M., *Zarządzanie ryzykiem w kontroli zarządczej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] W. Sułkowska (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne. Wybrane zagadnienia ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
10. Jędrzejczyk I., *Inwestycje ochronne w ograniczaniu skutków ryzyka powodzi – rola prewencji*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2010, nr 2.
11. Jędrzejewski L., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
12. Korenik D., Korenik S., *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007.
13. Kowalewski E., Mogilski W.W., Fuchs D., Serwach M., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Toruń 2006.
14. Kuciński K., *Istota nauk ekonomicznych*, [w:] *Metodologia nauk ekonomicznych. Dylematy i wyzwania*, K. Kuciński (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
15. Łyskawa K., *W poszukiwaniu optymalnego pojęcia ryzyka w standardzie zarządzania ryzykiem*, Zarządzanie i Finanse, nr 2 cz. 5, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.
16. Manikowski P., *Wybrane cechy morfologiczne cykli ubezpieczeniowych w Polsce w latach 2001–2012*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2012, nr 3.
17. Michalak J., *Ryzyko społeczne a ochrona ubezpieczeniowa – kilka propozycji nieortodoksyjnych*, [w:] J. Handschke (red.), *Studia ubezpieczeniowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.
18. Michalski T., *Ryzyko w działalności człowieka*, [w:] J. Monkiewicz (red.), *Podstawy ubezpieczeń*, t. 1: *Mechanizmy i funkcje*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2002.
19. Mogilski W.W., *Ubezpieczenia obowiązkowe w polskim systemie prawnym*, „Prawo Asekuracyjne" 1997, nr 1 (10).
20. Niewiadomski Z., *Istota samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
21. Różycki P., *Jednostki samorządu terytorialnego wobec finansowania skutków powodzi*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze – wieś i rolnictwo*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.
22. Sangowski T. (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2001.
23. Szumlicz T., *Atrybuty świadomości i przezorności ubezpieczeniowe*j, „Rozprawy Ubezpieczeniowe" 2006, nr 1.
24. Uniwersytet Gdański, Badanie „Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego" (NN113360740), 2013.
25. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594.
26. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1409.
27. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651.
28. Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r., Dz. U. Nr 123, poz. 835.
29. Wieteska S., *Instytucja obowiązku w ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej majątkowo-osobowych*, [w:] S. Wieteska (red.), *Ubezpieczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
30. Williams Jr. C.A., Smith M.L., Young P.C., *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Determinants of the buying of insurance by the local governments in Poland

The article categorizes the determinants of the buying of insurance by the local governments in Poland. Division presented in article includes objective and subjective factors. Authors divide determinants into five groups: economic, legal, historical, cultural-organizational, and social. It is worth noting that some of the determinants have specific nature as it results from the public nature of the activities carried out by local government units.

The impact of presented factors may vary in the different local governments. Comprehensive identification of possible determinants of the buying of insurance coverage by the local governments makes it easy to identify the determinants of the buying of insurance by a particular government.