

Piotr Manikowski

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

OCENA ROZWIĄZAŃ I DOŚWIADCZEŃ BRYTYJSKIEGO SYSTEMU UBEZPIECZEŃ TERRORYSTYCZNYCH

1. Wstęp

Mimo że skutki szkód przede wszystkim odczuwają osoby fizyczne i przedsiębiorstwa, tak naprawdę ataki terrorystyczne generalnie kierowane są przeciwko państwom i ich rządom, często z zamiarem wywarcia wpływu na ich politykę wewnętrzną i zagraniczną. Ryzyko terroryzmu jest więc zagadnieniem politycznym i zmusza rządy do podejmowania decyzji na poziomie krajowym i międzynarodowym. Państwo nie tylko może, ale i musi odgrywać znaczącą rolę w prewencji, zarządzaniu i finansowaniu ryzyka terroryzmu. Wprowadzenie w życie swoistej polityki zarządzania ryzykiem terroryzmu może przyczynić się do ograniczenia liczby tych ataków, łącznie ze zmniejszeniem ich skutków.

Edukacja społeczeństwa, rosnąca świadomość o możliwości ataku, prewencja, przygotowanie planów awaryjnych na wypadek takiego zdarzenia są tylko wybranymi działaniami w ramach kontroli ryzyka. Nie można także zapomnieć o systemie finansowania negatywnych konsekwencji tych zdarzeń.

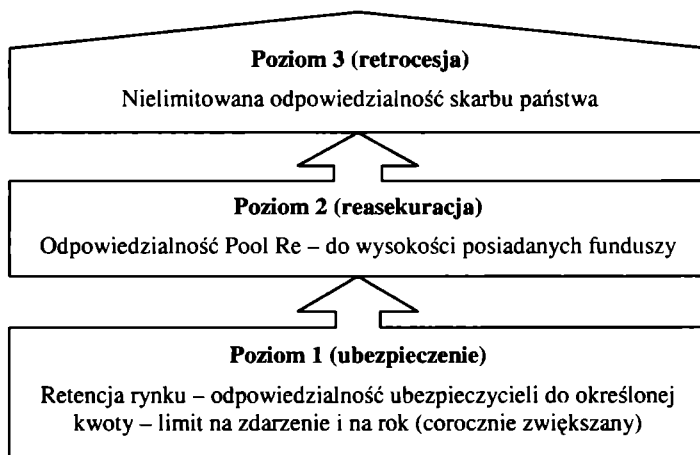
Zarówno w teorii, jak i praktyce panuje przekonanie, że skutki „tradycyjnego” terroryzmu może i powinien ubezpieczać prywatny sektor ubezpieczeń. Natomiast w stosunku do międzynarodowego terroryzmu na dużą skalę uważa się, iż konieczne jest wsparcie ze strony rządów [3, s. 108-14]. Na świecie takie rozwiązania wprowadziło już przynajmniej kilkanaście państw. W części z nich (np. Wielkiej Brytanii, RPA, Izraelu czy Hiszpanii) już dawno wprowadzono specjalne regulacje oraz systemy poolów, natomiast w innych państwach dopiero po ataku na WTC wdrożono nowe rozwiązania, często o charakterze tymczasowym (m.in. w USA, we Francji, w Niemczech, w Austrii, Holandii) (szerzej: [5, s. 72-73]).

Celem artykułu jest analiza doświadczeń oraz ocena skuteczności brytyjskiego systemu ubezpieczeń terrorystycznych, którego centralnym podmiotem jest Pool Reinsurance Company Limited (Pool Re), w świetle ataku bombowego na Londyn z 7 lipca 2005 r. Należy podkreślić, iż system nie obejmuje całego obszaru Zjednoczonego Królestwa, a jedynie Anglię, Szkocję i Walię – z wyłączeniem Irlandii Północnej (odrębny system) oraz przyległych wysp.

2. Charakterystyka systemu

W systemie brytyjskim obowiązuje trójstopniowa odpowiedzialność za szkody spowodowane atakami terrorystycznymi – od ubezpieczycieli, poprzez reasekuratora (Pool Re), aż do gwarancji skarbu państwa (rys. 1).

Istotne znaczenie dla jego funkcjonowania ma samo pojęcie terroryzmu. Zgodnie z prawem brytyjskim [8] „aktem terroryzmu” są ataki osób działających dla jakiegokolwiek organizacji lub w porozumieniu z organizacją, prowadzącą działalność skierowaną na obalenie albo wpływanie, siłą bądź przemocą, na rząd Jej Królewskiej Mości w Zjednoczonym Królestwie lub jakiegokolwiek inny rząd (*de jure* lub *de facto*). O tym, czy dane zdarzenie należy uznać za „akt terroryzmu”, każdorazowo decyduje skarbu państwa, wydając stosowny certyfikat. Jego wystawienie jest wiążące dla wszystkich stron i powoduje możliwość stosowania odpowiedzialności zgodnie z przyjętym schematem pokrywania szkód spowodowanych terroryzmem.



Rys. 1. Schemat funkcjonowania brytyjskiego systemu ubezpieczeń terrorystycznych
Źródło: opracowanie własne na podstawie [2; 5].

Centralnym podmiotem tego systemu jest Pool Reinsurance Company Limited (Pool Re), który jest reasekuratorem prowadzącym swoją działalność w formie wzajemnej. Szczegółowe informacje o systemie zawiera tab. 1.

Tabela 1. Podstawowe informacje o brytyjskim systemie ubezpieczeń terrorystycznych

Data wprowadzenia	1993
Forma organizacyjna	Reasekurator w formie wzajemnej. Retrocesjonariuszem jest skarb państwa
Limity odpowiedzialności	Poziom I – retencja rynku według następującego schematu: – 2003 r. – 30 mln funtów (na zdarzenie) i 60 mln funtów (rocznie) – 2004 r. – 50 mln funtów (na zdarzenie) i 100 mln funtów (rocznie) – 2005 r. – 75 mln funtów (na zdarzenie) i 150 mln funtów (rocznie) – 2006 r. i lata następne – 100 mln funtów (na zdarzenie) i 200 mln funtów (rocznie) Udział poszczególnych z ub. w retencji rynku jest proporcjonalny do ich udziału w Pool Re: poziom II – Pool Re – do sumy posiadanych funduszy, poziom III – nielimitowana odpowiedzialność Skarbu Państwa do 100% odszkodowań
Przynależność do systemu	Przynależność do Pool Re jest dobrowolna. Zakłady ubezpieczeń należące do systemu muszą stosować przyjęte schematy
Rodzaje ubezpieczeń objęte systemem	Szkody z ubezpieczeń majątkowych i wynikające z nich przerwy w działalności (BI) – na bazie <i>all-risks</i> , bez względu, czy atak terrorystyczny nastąpił z użyciem broni konwencjonalnej czy niekonwencjonalnej (CBNR*). Wyłączenie: ryzyko wojenne oraz cyberterrorizm (hakerstwo, wirusy komputerowe)
Składka	W ub. majątku zależy od lokalizacji ryzyka – najwyższa w centrum Londynu, najniższa poza dużymi miastami. W ub. BI stała. Pool Re płaci Skarbowi Państwa składkę za retrocesję

* Broń niekonwencjonalna (chemiczna, biologiczna, nuklearna i radiologiczna).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2; 5; 10].

Pool Re został utworzony w 1993 r. przez brytyjskich ubezpieczycieli przy wsparciu rządu. Powstał jako odpowiedź na pojawiające się trudności w zapewnieniu ochrony ubezpieczeniowej przed skutki ataków terrorystycznych. Wynikało to z nasilenia się w owym czasie aktywności Irlandzkiej Armii Republikańskiej, która atakowała cele w Londynie i innych miastach Wielkiej Brytanii.

Członkami Pool Re mogą być krajowe towarzystwa ubezpieczeniowe, syndykaty Lloyds'a oraz zagraniczne zakłady ubezpieczeń, o ile ubezpieczają mienie na terytorium Wielkiej Brytanii. Obecnie jest ich ok. 260. Przynależność do systemu jest dobrowolna. Jednakże zakłady ubezpieczeń należące do systemu muszą stosować przyjęte schematy, w tym dwie podstawowe zasady [11, s. 157-63]:

- zasadę „cedowania całej aktywności”,
- zasadę „wszystko albo nic”.

Zgodnie z pierwszą z nich członek systemu musi cedować na Pool Re wszystkie rodzaje ryzyka związane z atakami terrorystycznymi, zatem obowiązuje tu schemat reasekuracji obligatoryjnej. Natomiast zasada „wszystko albo nic” oznacza, że jeśli ubezpieczający zdecyduje się na ubezpieczenie od ryzyka ataków terrorystycznych, to nie może ograniczyć ochrony tylko do części majątku, ale musi objąć nim cały swój majątek. Ponadto zakład ubezpieczeń – członek systemu – nie może odmówić klientowi ochrony ubezpieczeniowej za skutki ataków terrorystycznych, jeżeli on jej sobie życzy.

W obu wypadkach chodzi o uniknięcie antyselekcji ryzyka. Ubezpieczający posiadający dwie nieruchomości, np. jedną w centrum Londynu, a drugą na wsi, z całą pewno-

ścią ubezpieczałby od ryzyka terroryzmu tylko tę pierwszą, zatem albo obie są objęte ubezpieczeniem, albo żadna z nich. Gdyby ubezpieczyciel miał możliwość wyboru, postąpiłby podobnie – scedowałby tylko ryzyko najgorsze (położone w Londynie), a pozostawiłby na swoim udziale lub reasekurowałby na innych zasadach ryzyko lepsze (zlokalizowane na wsi).

Podstawowym celem tego systemu jest zapewnienie ubezpieczającym możliwości pokrycia szkód z ubezpieczeń majątkowych i wiążących się z nimi przerw w działalności (BI) od ryzyka terroryzmu. Ochrona gwarantowana przez Pool Re od roku 2003 nie jest ograniczona do aktów terroryzmu powodujących jedynie pożar bądź wybuch, bowiem została rozszerzona do wszelkich rodzajów ryzyka. Oznacza to, że gdyby terroryści wywołali powódź, to przed rokiem 2003 Pool Re byłby wolny od odpowiedzialności za taką szkodę, natomiast obecnie zobowiązany byłby do wypłaty odszkodowania. Takie rozszerzenie oznacza również, iż ataki z użyciem broni niekonwencjonalnej (chemicznej, biologicznej, nuklearnej i radiologicznej) też są objęte ochroną. Jedynymi wyłączeniami są ryzyko wojenne oraz cyberterroryzm (hakerstwo, wirusy komputerowe) [6, s. 3].

Ochrona reasekuracyjna oferowana przez Pool Re gwarantuje pokrycie nadwyżki szkód ponad udział własny członków systemu, który jest określony na zdarzenie i na rok. Zależy on od stopnia udziału danego ubezpieczyciela w Pool Re. Od roku 2002 stopniowo podnoszono maksymalny udział rynku na zdarzenie (od 30 mln funtów w 2002 r. do 100 mln funtów obecnie) i na rok (od 60 mln funtów w 2002 r. do 200 mln funtów obecnie). Dzięki takiej konstrukcji systemu ubezpieczyciele są w stanie przewidzieć, ile maksymalnie będą musieli zapłacić za szkody spowodowane atakami terrorystycznymi. Zgodnie z rozwiązaniami obowiązującymi przed rokiem 2003 nie było to takie proste (szerzej zob.: [1, s. 2-3]).

Członkowie systemu mają pełną swobodę w ustalaniu składek za rozszerzenie ochrony na ryzyko terroryzmu. Z kolei stawki reasekuracyjne zależą od lokalizacji ryzyka (według kodu pocztowego) – ogólnie rzecz ujmując: w ubezpieczeniach mienia wyróżnia się centrum Londynu, centra innych miast oraz pozostały obszar Anglii, Szkocji i Walii. Natomiast w ubezpieczeniu BI stawka jest stała. Ponadto, zgodnie z porozumieniem retrocesyjnym pomiędzy Pool Re a skarbem państwa, ten ostatni, w razie niewypłacalności Pool Re, ma zapewnić środki na wypłatę jego zobowiązań. Jednakże Pool Re musi opłacać składkę retrocesyjną, a w razie skorzystania z gwarancji skarbu państwa musi później te środki zwrócić [2, s. 258], co bardziej przypomina pożyczkę niż retrocesję.

3. Ocena systemu a wydarzenia z 7 lipca 2005 r.

Brytyjski system ubezpieczeń terrorystycznych, w odróżnieniu od młodszych rozwiązań z innych państw, funkcjonuje już od wielu lat, a zatem można podjąć się próby jego oceny na podstawie analizy konkretnych szkód. Ogólnie system ten należy oceniać pozytywnie. Podczas kilkunastu lat swojego funkcjonowania Pool

Re parokrotnie ponosiło odpowiedzialność za skutki ataków terrorystycznych na łączną sumę 612 mln funtów (tab. 2) – suma ta nie uwzględnia ataków na centrum Londynu z 7 lipca 2005 r. [6, s. 1]. Inny system o bardzo długiej historii – hiszpańskie Consorcio de Compensacion de Seguros (CCS) w latach 1972-2004 wypłaciło blisko 400 mln euro odszkodowań i świadczeń za skutki kilkudziesięciu różnych ataków terrorystycznych [4, s. 343-344]; zatem Pool Re, kompensując tylko kilka szkód w kilkunastu latach, wypłacił ponad dwa razy więcej niż CCS przez ponad 30 lat. Ta różnica byłaby jeszcze większa, gdyby nie zasadnicze różnice w sposobie rozliczania szkód (w systemie hiszpańskim całość szkody pokrywa CCS, a w brytyjskim Pool Re odpowiada tylko za nadwyżkę szkody).

Istotne jest, iż także w ostatnim czasie system brytyjski został kolejny raz poddany próbie. 7 lipca 2005 r. w Londynie, między godziną 8:50 a 8:56 rano, trzech terrorystów samobójców zdetonowało ładunki wybuchowe w pobliżu stacji metra. O 9:47 czwarty samobójca zdetonował kolejną bombę w autobusie. W ataku zginęły 52 osoby (40 Brytyjczyków, 3 Polaków oraz po jednym obywatelu z 9 innych państw), a ok. 700 zostało rannych. Zniszczeniu bądź uszkodzeniu uległy infrastruktura metra (wagony, trakcja, szyny), autobus, samochody oraz pobliskie budynki. Łączne straty przekroczyły miliard funtów [7, s. 38].

Tabela 2. Odszkodowania wypłacone przez Pool Re

Data	Miejsce	Odszkodowania wypłacone przez Pool Re (mln funtów)
24.04.1993	Bishopsgate, centrum Londynu	262
26.02.1996	Docklands, Londyn	107
15.06.1996	centrum Manchesteru	234
3.08.2001	Ealing, zachodni London	7
1993-2001	pozostałe zdarzenia	2
7.07.2005	centrum Londynu	?
Suma		612

Źródło: na podstawie [6; 7].

Mimo iż od tego czasu upłynęło już sporo czasu, nie są jeszcze dostępne (stan na koniec lutego 2007 r.) dokładne dane na temat wielkości odszkodowań wypłaconych przez Pool Re – nadal trwa proces rozliczania szkód. Zgodnie ze schematem obowiązującym w 2005 r. 75 mln funtów wypłaci rynek ubezpieczeniowy, natomiast nadwyżkę pokryje Pool Re. Wiadomo, że zniszczone i uszkodzone mienie nie było w pełni ubezpieczone. Zgłoszono setki roszczeń, głównie związanych z brakiem możliwości dostępu do sklepów, hoteli itp., jednak większość z nich pokryją prawdopodobnie sami ubezpieczyciele, gdyż ich wielkość w sporej części zmieści się w retencji rynku. Pool Re utworzył rezerwę na wypłatę tych odszkodowań w kwocie ok. 25 mln funtów [9]. Oznacza to, iż łączna wielkość wypłaconych odszkodowań za szkody spowodowane atakiem terrorystycznym na Londyn z 7 lipca 2005 r. zamknie się w kwocie ok. 100 mln funtów oraz że od ryzyka terroryzmu ubezpieczono zaledwie 10% mienia.

Niezależnie od wysokości tych roszczeń, Pool Re nie powinien mieć większych problemów z wypłatą odszkodowań, gdyż łączna suma posiadanych przez tego reasekuratora rezerw w 2002 r. przekraczała 1,5 mld funtów i od tego czasu jeszcze się ona zwiększyła [11, s. 158]. Kolejny raz system okazuje się zatem sprawny i nie będzie potrzeby korzystania ze środków skarbu państwa.

4. Podsumowanie

Jeszcze nie tak dawno mało kto interesował się zagadnieniami związanymi z zarządzaniem ryzykiem terrorystycznym. Przed atakiem z 11 września 2001 r. na World Trade Center ubezpieczenia terrorystyczne nie były traktowane jako istotny problem na rynku ubezpieczeniowym. W wielu państwach konsekwencje ataków terrorystycznych nie były nawet wyłączone spod odpowiedzialności ubezpieczycieli, jednak od tego czasu wiele się zmieniło, a problem stał się na tyle poważny, iż kraje najbardziej narażone na to ryzyko podjęły próby systemowego rozwiązania tej kwestii. Prace przeprowadzono w dwóch kierunkach: minimalizacji ryzyka ataku terrorystycznego (prewencji) oraz finansowania ewentualnych szkód (kompensacji).

Na świecie w ostatnich latach zrobiono już dosyć dużo w celu zwalczania międzynarodowego terroryzmu, choć, jak pokazują aktualne doświadczenia, i tak dochodzi do spektakularnych terrorystycznych akcji. Do najtragiczniejszych od ataku na WTC należy zaliczyć zamachy w Madrycie (11 marca 2004 r.) i Londynie (7 lipca 2005 r.).

Podsumowując powyższe rozważania, można wysunąć następujące wnioski:

1. Prywatny sektor ubezpieczeń daje sobie zwykle radę z terroryzmem na małą skalę.
2. Skutki makroterroryzmu powinny być współfinansowane przez państwo na tej samej lub podobnej zasadzie, na jakiej wspiera się rynek ubezpieczeniowy w zakresie klęsk żywiołowych.
3. W Wielkiej Brytanii z powodzeniem wdrożono takie rozwiązania.
4. Ochrona oferowana przez Pool Re ma charakter reasekuracji obligatoryjnej na bazie umowy nadwyżki szkody na zdarzenie (łącznie dla wszystkich uczestników systemu) z rocznym maksymalnym limitem udziału w szkodzie dla cedentów.

Literatura

- [1] *Changes to the Pool Re Scheme*, Pool Re, 2002
- [2] Cooke J., *The Coverage of Terrorism Risks at National Level*, [w:] *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries*, Policy Issues in Insurance, nr 9, OECD, Paris 2005.

- [3] Kunreuther H., Michel-Kerjan E., *Insurability of (Mega-) Terrorism Risk: Challenges and Perspectives*, [w:] *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries, Policy Issues in Insurance*, nr 9, OECD, Paris 2005.
- [4] Machetti I., *The Spanish Experience in the Management of Extraordinary Risks, Including Terrorism*, [w:] *Catastrophic Risks and Insurance, Policy Issues in Insurance*, nr 8, OECD, Paris 2005.
- [5] Manikowski P., *Rozwiązania systemowe w ubezpieczeniach terrorystycznych w wybranych państwach Unii Europejskiej*, [w:] *Ubezpieczenia*, red. S. Wieteska, UMCS, Lublin 2006.
- [6] *Pool Reinsurance Company Limited*, Pool Re, 2006.
- [7] *Report on Incidents of Terrorism 2005*, NCTC, 2006
- [8] *Reinsurance (Acts of Terrorism) Act 1993*.
- [9] Southwick D., *E-mail z 19.02.2007*, Pool Re.
- [10] *Terrorism – Extension of Pool Re Cover*, Technical Matters, AON, August 2002.
- [11] Walker C., *Liability for Acts of Terrorism: United Kingdom Perspective*, [w:] *Terrorism, Tort Law and Insurance. A Comparative Survey*, red. B. Koch, Springer, Vienna 2004.

THE ASSESSMENT OF SOLUTIONS AND EXPERIENCES OF BRITISH SYSTEM OF TERRORISM INSURANCE

Summary

Terrorist attacks are no longer rare events and they evoke real danger. In the recent years it has been done quite a lot to fight against international terrorism, however, spectacular attacks still happen. The most terrible, after the 9/11 events, include attacks in Madrid (11.03.2004) and in London (7.07.2005). Thus, as numerous preventive activities are not fully successful, in the most threatened states also issues connected with financing and insuring the risk of terrorism were solved.

The goal of this paper is an assessment and analysis of experience of British system of terrorism insurance in the light of the 7 July 2005 London bombings.