

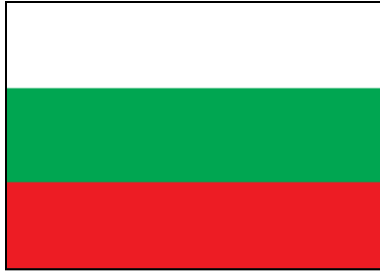


# ЗАСТРАХОВКА СРЕЩУ КЛИМАТИЧНИТЕ ПРОМЕНИ

ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА ОТ БЕДСТВИЯ И ЗАСТРАХОВАТЕЛНИ ВЪЗМОЖНОСТИ  
ЗА АДАПТАЦИЯ КЪМ ИЗМЕНЕНИЕТО НА КЛИМАТА В БЪЛГАРИЯ



WORLD BANK GROUP



# Финансово управление на риска от бедствия и застрахователни възможности за адаптация към изменението на климата в България



## Резюме на основните заключения

- България е изложена на почти всички типове екстремни климатични явления, включително наводнения, засушавания и други, както и земетресения. Рисковете, свързани с климата, се очаква да се повишат през следващите десетилетия поради променящия се климат.
- Съчетанието от застрахователни продукти, системи за ранно предупреждение, информационни кампании, мерки за адаптация на инфраструктурата и строга нормативна уредба може да бъде от голяма полза за преодоляването на отрицателното въздействие на изменението на климата.
- Приносът на застрахователните дружества към намаляването на риска и адаптацията към изменението на климата в България, както и застрахователните механизми, използвани от държавата, са все още незадоволителни.
- Въпреки все по-голямото осъзнаване на потребността от предварителна защита срещу рискове от бедствия, съществуващата база от знания и капацитет, както и редицата институции и политики, свързани с реагирането и готовността при извънредни ситуации, ще бъдат необходими допълнителни действия и последователни стъпки от страна на правителството за създаване на Финансово управление на риска от бедствия (ФУРБ), които да бъдат насочени към справяне с очакваното нарастване на предизвикателствата, свързани с изменението на климата.
- Българският застрахователен сектор показва признаци на възобновен растеж, като наред с това се наблюдава капацитет и разбиране на принципите на ФУРБ. Секторът обаче продължава да бъде фрагментиран, като това създава пречки за бъдещи решения, свързани със създаването на сдружения срещу рисковете.
- Отсъствието на култура на застраховане е основно предизвикателство за застрахователните дружества, тъй като то говори за сравнително слабо и недостатъчно търсене на застрахователни продукти. Освен това, липсата на стимули под формата на задължително застраховане също възпрепятства развитието на застрахователния сектор и потенциала му за реагиране на очакваното нарастване на бедствия.
- Изборът между различните варианти и застрахователни продукти ще зависи от конкретните обстоятелства, свързани с контекста на България и той трябва да се основава на по-задълбочен анализ и допитвания до заинтересованите страни.

## Поглед върху България\*

Население (милиони): 7.305 (2012)  
БВП (по текущи цени, в милиарди щ.д.): 50.97 млрд.  
БВП на глава от населението (по текущи цени, в щ.д.) / ръст на БВП (годишен %): 6,978 / 0.8 (2012)  
Емисии на въглероден диоксид (в килотонове): 44,678 (2010)  
Емисии на въглероден диоксид (в метрични тонове на глава от населението): 5.9 (2010)

\*Въз основа на World Development Indicators, Световна банка (<http://devdata.worldbank.org>).

## Съдържание

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Резюме .....                                                                                                  | 1  |
| 1. Оценка на риска в контекста на изменението на климата.....                                                 | 3  |
| 1.1 Кратък преглед.....                                                                                       | 3  |
| 1.2 Видове природни бедствия в България.....                                                                  | 5  |
| 2 Роля на застрахователния сектор и застрахователни механизми за реагиране на климатичните промени.....       | 9  |
| 2.1 Взаимовръзки между изменението на климата и застрахователния сектор.....                                  | 9  |
| 2.2 Застраховането като механизъм за адаптация.....                                                           | 11 |
| 3 Рамка на политиките и институциите, свързани с изменението на климата и УРБ.....                            | 14 |
| 3.1 Политики и инструменти на ЕС.....                                                                         | 14 |
| 3.2 Национални политики.....                                                                                  | 17 |
| 3.3 Институционална рамка .....                                                                               | 19 |
| 3.4 Публични разходи и рискове от екстремни климатични явления.....                                           | 20 |
| 4 Преглед на застрахователния сектор в България.....                                                          | 22 |
| 5 Финансово управление на риска при бедствия в България.....                                                  | 25 |
| 6 Обобщение: Възможности за подобряване на капацитета за адаптация на застрахователния сектор в България..... | 27 |
| 6.1 Насърчаване на предотвратяването на риска.....                                                            | 27 |
| 6.2 Използване на застрахователни инструменти.....                                                            | 32 |
| Благодарности.....                                                                                            | 37 |
| Използвана литература.....                                                                                    | 38 |
| Приложение.....                                                                                               | 39 |

## Резюме

Настоящият доклад представя преглед на приноса на застрахователния сектор към предотвратяването на рисковете, свързани с изменението на климата и подчертава някои от текущите усилия на България по управление на риска от бедствия (УРБ). Докладът има за цел да повиши осведомеността и да подчертае ролята, която финансовото управление на риска от бедствия (ФУРБ), включително застраховането, може да има за адаптацията към изменението на климата. Въз основа на прегледа на документи и предварителните допитвания до заинтересованите страни в отделните държави, заключенията в доклада имат за цел да насърчат нов начин на мислене и да послужат като инструмент за ангажиране на държавата в дискусии по тази тема, както и да помогнат при идентифицирането на аналитичната работа, която е необходимо да се осъществи в бъдеще.

ФУРБ обикновено предоставя предварителна защита срещу загубите и разноските, причинени от природни бедствия. Въпреки че през последните 15 години ФУРБ става все по-широко разпространено в развитите страни, широкото му възприемане в много развиващи се страни и страни със средни доходи е възпрепятствано. Последните постижения в науката за климата увеличават потенциалното прилагане на ФУРБ в тези страни, включително и в България.

Съществува консенсус в научната общност, че изменението на климата е вероятно да увеличи честотата и мащаба на екстремните метеорологични и климатични събития (т.нар. екстремни климатични явления).<sup>1</sup> Честотата на екстремните климатични явления в България се е увеличила значително от 1999 г. насам, като през периода 2004-2006 г. са регистрирани 10 такива събития. Най-разпространените хидрометеорологични и геофизични природни рискове са наводненията, екстремните температури, ураганите, горските пожари, земетресенията, свлачищата и засушаванията. Броят на смъртните случаи и на жертвите в резултат на природните рискове също нараства, като това говори за все по-голяма уязвимост. Уязвимостта на българското население и компании към въздействието на изменението на климата се засилва от високото равнище на бедност в най-засегнатите райони, продължаващата концентрация на населението в страната в няколко промишлени и градски региони и различните последици на прехода от планова към пазарна икономика.

Все повече доказателства подсказват, че икономическите загуби от бедствията, свързани с климата или метеорологичните условия, също нарастват. В продължение на много години вече глобалната застрахователна индустрия се сблъсква с редица предизвикателства, свързани с променящия се климат, като тази тенденция най-вероятно ще се запази през идните десетилетия. По-точно се очаква, че изменението на климата, поради по-голямото въздействие и свързаните с това рискове, ще увеличи рязко търсенето на застраховки. По

---

<sup>1</sup> За целите на този доклад, както екстремните метеорологични явления, така и свързаните с климата явления се посочват заедно като „екстремни климатични явления“.

същата причина съчетанието от застрахователни продукти, системи за ранно предупреждение, информационни кампании, адаптиране на инфраструктурата и строга нормативна уредба може да бъде сметнато за ценен инструмент за адаптация и да намали отрицателното въздействие на екстремните явления, свързани с климата или метеорологичните условия. По-конкретно застрахователната индустрия може да подкрепи практиките на адаптиране, като допринася за по-добро управление на рисковете, свързани с изменението на климата, чрез предоставяне на стимули за предотвратяване на риска и на последно място чрез разпространение на информация относно превантивните мерки.

Добавянето на финансиране към УРБ е необходим елемент в по-голямата група от решения, който има за цел да изгради устойчиво на изменящия се климат общество. Приносът на застрахователните дружества към намаляването на риска и адаптацията към изменението на климата в България продължава да бъде нисък поради недостатъчната информация на разположение на потенциалните клиенти, сравнително слабо развитата култура на застраховане, общото подценяване на рисковете и отсъствието на съответния финансов капацитет. Освен това, правителството все още не е приело застрахователни стратегии в рамките на по-широката си политика за справяне с катастрофични рискове, свързани с климата или природни бедствия (например земетресения). Но въпреки че секторът продължава да бъде до голяма степен фрагментиран, което създава препятствия пред бъдещи решения, свързани със създаването на застрахователни сдружения срещу риск от бедствия, българският застрахователен пазар показва признаци на възобновен растеж, като се наблюдава капацитет за разбиране на принципите на ФУРБ. Значителното присъствие на международни застрахователни и презастрахователни дружества в България, както и наличието на други способстващи фактори създават възможност за предлагане на застрахователни продукти, приложими за широк кръг от екстремни климатични явления.

Въз основа на предварителния преглед на конкретния контекст в България са представени няколко идеи за бъдещо изследване по време на протичащите дискусии относно създаването на продукти на ФУРБ, насочени към основни природни бедствия (в частност наводнения, суши и земетресения) и подобряване на адаптацията към изменението на климата. Изборът между отделните варианти и застрахователни продукти ще зависи до голяма степен от конкретните обстоятелства, свързани с българския контекст и трябва да почива на по-задълбочен анализ и консултации със заинтересованите страни. Потенциалните области от анализа, които могат да бъдат доизследвани и да залегнат в основата на бъдещите действия, биха могли да бъдат насочени към насърчаване на предотвратяването на риска и използването на застрахователните инструменти, включително въпроси, свързани с традиционното управление на риска, технологичните иновации, задължителната застраховка срещу бедствия, прогнозното застраховане и застрахователните сдружения при бедствия (катастрофични пулове), както и много други. Анализът, който ще оцени степента на уязвимост на субектите, покрити от съществуващите застрахователни продукти, би могъл след това да доведе до решения относно въвеждането на приоритетни застрахователни продукти в бъдеще.



## 1 Оценка на риска в контекста на изменението на климата

### 1.1 Кратък преглед

Научните прогнози сочат, че до 2100 г. глобалната температура ще се повиши между 1.8°C и 4°C, като покачването на температурата в Европа се очаква да бъде дори по-високо от средното прогнозно покачване в световен мащаб. Биологичното разнообразие, земните и водните екосистеми наред с водните ресурси, земеделието и горският сектор се очаква да бъдат засегнати от климатичните промени. Наред с това, тези промени ще окажат влияние върху обществото и неговите граждани, както и на икономиката като цяло.

Последиците от изменението на климата не засягат еднакво всички хора и райони поради различните нива на експозиция, уязвимост и адаптивен капацитет за справяне с тях. Рискът е по-голям за онези сегменти от обществото и онези стопански субекти, които са по-малко подготвени и по-уязвими.

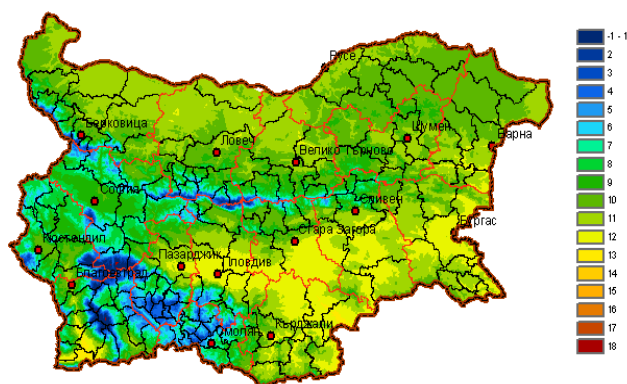
В научната общност е налице консенсус и относно разбирането, че изменението на климата ще увеличи честотата на екстремните събития. Тъй като предизвикателството за справяне както с екстремните въздействия, така и с постепенните промени е изключително сериозно, налице е безспорна необходимост от управление на загубите и щетите както днес, така и в бъдеще чрез приемане и прилагане на механизми, които улесняват предотвратяването, намаляването и трансфера на свързани с изменението на климата рискове. Свързаните с климата загуби и щети пораждаат заплахата от провал на социалното и икономическото развитие в много части на света, ето защо е необходимо стратегиите за планиране и управление да се основават на превенцията и намаляването на рисковете, а не да се фокусират единствено върху готовността и реакцията при бедствия.

България се намира в един от регионите, които са особено уязвими по отношение на изменението на климата (основно чрез повишаване на температурата) и на повишената честота на свързани с изменението на климата екстремни явления като наводнения и засушавания.

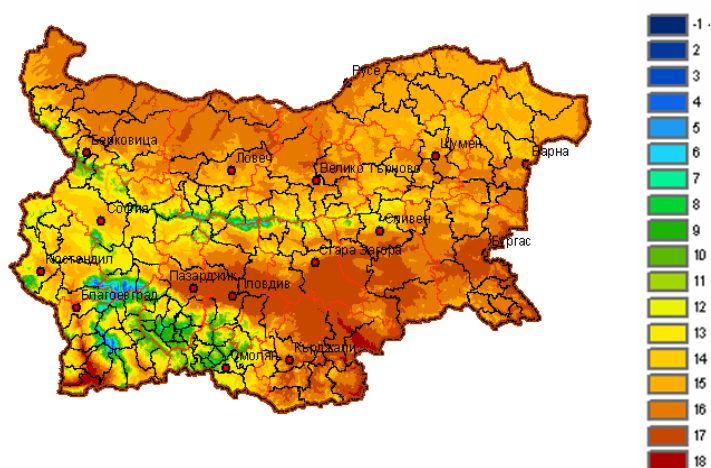
*Средногодишни температури за периода 1961–1990 г.*

Едно изследване, проведено от Отдела по метеорология на Националния институт по метеорология и хидрология към Българската академия на науките, прогнозира увеличение на годишната температура на въздуха в България между 0.7°C и 1.8°C до 2020 година. Очакваните към 2050 и 2080 г.

температури са още по-високи, като прогнозите сочат увеличения съответно между

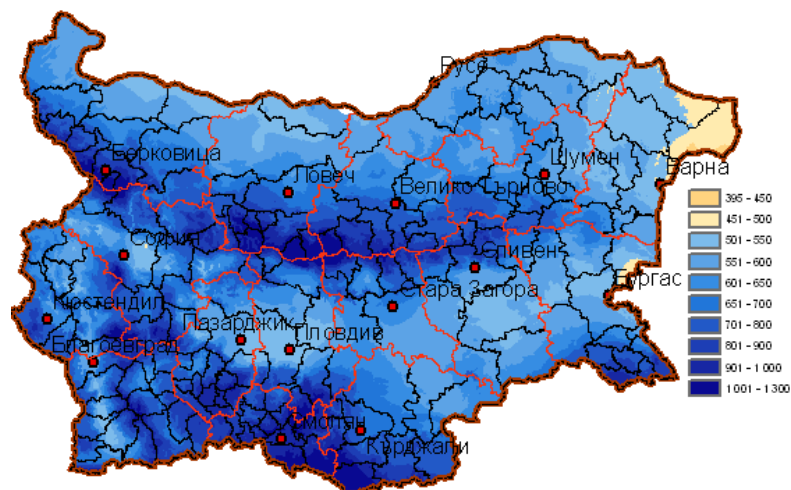


1.6°C и 3.1°C и между 2.9°C и 4.1°C. Като цяло, повишаването на температурата се очаква да бъде по-значително през летния сезон (от юли до септември).

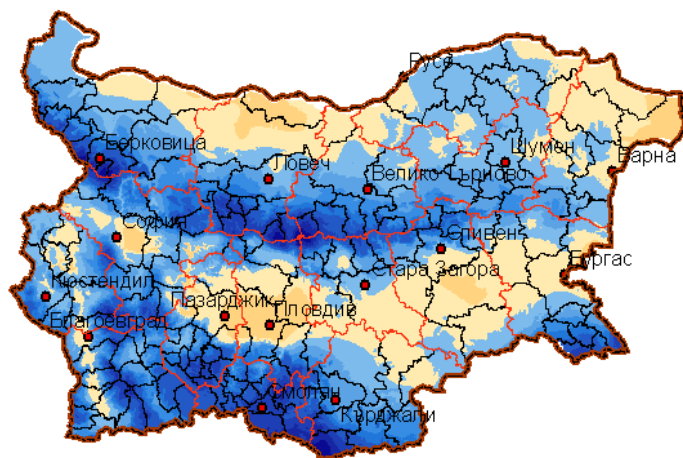


*Песимистичен климатичен сценарий за средногодишните температури през 2080 г.*

По отношение на очакваните промени в режима на валежите, вероятно е да се наблюдава намаляване на валежите, което ще доведе до значително намаляване на общите водни резерви в страната. Прогнозите в тази връзка сочат намаляване на валежите с около 10 процента до 2020 г., с 15 процента до 2050 г. и с до 30-40 процента към 2080 година. Повечето сценарии за изменението на климата предвиждат вероятността валежите през зимните месеци да нарастват до края на века, като едновременно с това се очаква увеличението да бъде компенсирано от значително намаляване на валежите през летните месеци.



*Годишно количество на валежите за периода 1961–1990 г.*



*Годишно количество на валежите за 2080 г. съгласно песимистичния сценарий*

Съгласно съществуващите сценарии за изменението на климата в България, налице е тенденция към повишена честота на екстремните явления и бедствията, което се демонстрира от по-често срещаните обилни валежи, горещи и студени вълни, наводнения и засушавания, ураганни ветрове, горски пожари и свлачища.

## 1.2 Видове природни бедствия в България

Подобно на много други региони по света, България е изложена на почти всички видове природни бедствия<sup>2</sup> и рискове, свързани с изменението на климата. Събитията, произтичащи от тези рискове, водят не само до загуба на човешки живот, но и причиняват щети на стойност милиони евро всяка година, като по този начин до голяма степен засягат икономическата стабилност и растеж. Въздействието на подобни събития често надхвърля границите на страната, в която те възникват и потенциално могат да застрашат значителни по мащаб територии в съседни страни.

От 1999 г. насам честотата на природните бедствия в България е нараснала значително, като в периода 2004 г. - 2006 г. са регистрирани 10 събития. Броят на загиналите и пострадали в резултат на природни бедствия също отбелязва нарастване, което говори за все по-голяма уязвимост. Сред най-честите хидрометеорологични и геофизични природни опасности са наводненията, екстремните температури, бурите, горските пожари, земетресенията, свлачищата и засушаванията.

<sup>2</sup> Определението за бедствие в Националния план за защита при бедствия е както следва: „Бедствие е събитие или поредица от събития, предизвикани от природни явления, инциденти, аварии или други извънредни обстоятелства, които засягат или застрашават живота или здравето, имуществото или околната среда в степен, която изисква предприемането на мерки или участието на специални сили и използването на специални ресурси“.

**Таблица 1. Икономически загуби вследствие на природни бедствия през 2012 г.**

| <b>Вид природно бедствие</b> | <b>Брой събития</b> | <b>Стойност на щетите в лв.</b> |
|------------------------------|---------------------|---------------------------------|
| Наводнения                   | 692                 | 20,898,000                      |
| Пожари                       | 3,010               | 1,437,000                       |
| Свлачища                     | 72                  | 17,384,000                      |
| Земетресения                 | 22                  | 59,037,000                      |

*Източник: Адаптирани данни от НСС, 2013 г.*

При отчитане на честотата на тези събития се налага изводът, че България е изправена пред най-висока заплаха от наводнения, които имат най-голям относителен дял от общия брой жертви и икономически загуби. Въпреки това, важно е да се направи оценка и на порядки, но потенциално катастрофални рискове, което прави земетресенията може би най-обезпокоителните природни бедствия както за публични, така и за частно правни субекти. Така например, оценките сочат, че 98 на сто от територията на България е уязвима на сеизмични въздействия от 7.0 или по-висока степен. Следователно, едно тежко земетресение би предизвикало много повече щети, отколкото най-екстремните за България наводнения.

Уязвимостта на населението и бизнеса в България спрямо въздействието от бедствия се усилва от относително високата степен на бедност в областите, които обикновено са най-засегнати. Наред с това, продължаващата концентрация на населението в няколко индустриални и градски региона и различните последици от прехода от държавно контролирана към свободна пазарна икономика засилват допълнително тази уязвимост. Структурната уязвимост произтича отчасти от липсата или недостатъчната поддръжка на някои съоръжения, включително диги, отводнителни канали и язовири, както и от наличието на опасни сгради. Според Schwab (2012 г.) България се нарежда на 115-то място от 144 страни по отношение на качеството на цялостната инфраструктура. Всички тези ефекти са подсилени от негативните последици от глобалната икономическа криза, довели до намаляване на бюджетите в публичния сектор.

### ***Земетресения***

На територията на България се наблюдава сравнително висока сеизмична активност, дължаща се на комбинираните компресионни движения както на Евразийската, така и на Африканската тектонски плочи, което е валидно за повечето страни на Балканския полуостров. Последните две силни земетресения са тези от 1977 г. и 1990 година. Те са пряк резултат от сеизмична активност в Румъния със силно влияние върху северната част на България. Освен земетресения, на голяма част от територията на България са налице условия за образуване на свлачища, които могат да бъдат предизвикани от земетресения.



Така например, настъпилото през май 2012 г. силно земетресение в районите на София, Перник и Радомир причини сериозни щети и загуби. Според данни на Националния статистически институт (НСИ), общите загуби от земетресението през 2012 г. в района на Перник и Радомир се оценяват на около 51,564,000 лв., а загубите от всички земетресения през 2012 г. възлизат на 59,037,000 лева.

### **Наводнения**

В началото на 21-ви век България не е считана за чест обект на щети от наводнения, но от 2005 г. насам ситуацията е променена. Само през 2005 г. и 2006 г. са регистрирани няколко значителни наводнения, причинени от нарасналото равнище както на местните



*Наводнението през 2005 г.*

валежи, така и на валежите в цяла Европа, които впоследствие се отичат по река Дунав. Отрицателните ефекти от обилните валежи са обострени допълнително от нарасналия дял на обезлесяването, лошо поддържаните напоителни язовири и отводнителни канали, както и ниското проникване на застраховането в селските райони, където са и по-голямата част от претърпените щети.

Най-значителният случай на наводнение в съвременната история на страната е от лятото на 2005 г., когато проливни дъждове в северните и западните части на България предизвикват преливане от речните корита на реките Янтра, Камчия, Русенски Лом и техните притоци. Вълната от наводнения, продължила от май до ноември, достига катастрофални размери като засяга над 70 на сто от територията на страната (SEEDRMAI 2008) и причинява безпрецедентни икономически загуби. Макар да е трудно да се открият точни данни за това, различни източници сочат, че преките загуби достигат половин милиард щ. д.<sup>3</sup>

### **Засушавания**

Сушата е друга климатична крайност, която се наблюдава в България, като историческите сведения за нейното въздействие датират още от времето на траките. Три значителни продължителни засушавания са регистрирани през 20-ти век: 1902-1913 г., 1942-1953 г. и 1982-1994 година.

През последните 13 години засушаванията са станали по-чести и по-интензивни в много страни-членки на Европейския съюз (ЕС), включително и в България. Така например, през

<sup>3</sup> Данните са взети от "България — статистика за бедствията", представени в мрежата данни от EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, Католически университет на Льовен, Брюксел, Белгия. Версия: v11.08, август 2011 г.

<http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/?cid=26>.

2003 г. получената широко разпространение суша е засегнала над 100 милиона души и една трета от сухоземната територия на ЕС.

### ***Други хидрометеорологични заплахи***

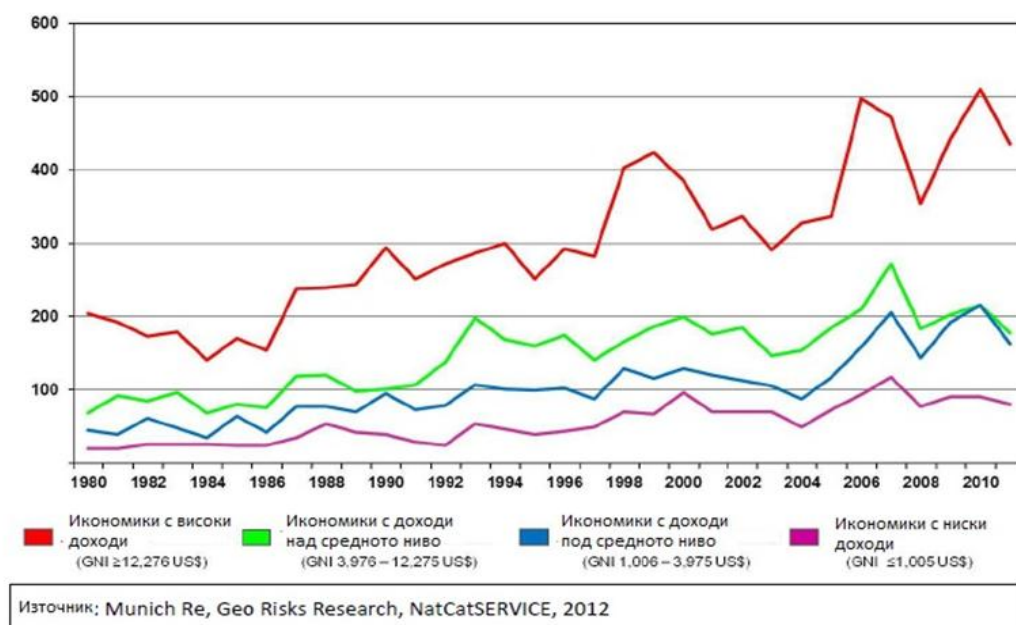
През последните три години се е увеличила честотата на бурите. Между 2010 г. и 2013 г. е имало най-малко едно такова събитие на година. По-голямата част от територията на България е изложена на тежки снеговалежи, заледявания и замръзвания. Обилният сняг в края на зимния сезон обикновено води до интензивно топене, което причинява много щети. Наред с нанасянето на имуществени щети, различни инфраструктурни обекти от местно и национално значение често са засегнати от затварянето на пътища, разрушени мостове и свлачища. Щети търпят и електропреносните и електроразпределителните мрежи. Градушката е сред типичните за страната природни бедствия през лятото. Почти всяко лято се регистрират многобройните горски пожари поради засушавания и високи температури.

## 2 Ролята на застрахователния сектор и застрахователни механизми за реагиране на изменението на климата

### 2.1 Взаимовръзки между изменението на климата и застрахователния сектор

Съществува все по-голям обем доказателства, че променящите се модели на екстремни явления са един от факторите, допринасящи за глобалните икономически загуби в последно време. Икономическите последици в резултат на изменението на климата се различават между отделните региони не само поради географските различия, но и поради регионалните разлики по отношение на капацитета за адаптиране и реагиране на опасностите. Капацитетът за адаптиране към изменението на климата и съответният отговор на заплахите от изменението също така оказват въздействие върху функционирането на застрахователните пазари, тъй като е вероятно изменението на климата да повиши търсенето на застраховки поради по-високите рискове. Освен това, ако проблемът не бъде разгледан, изменението на климата може да доведе до това застраховането да стане по-малко достъпно или даже недостъпно, особено за сегментите от населението с ниски доходи или за селищата на хората, разположени в райони, преценени като изложени на по-голям риск. По същия начин рисковете от бедствия, свързани с изменението на климата, е необходимо да се възприемат като условен пасив в рамките на приоритетите на държавата, което подсказва необходимостта от включване на застрахователни механизми на държавно ниво в държавното финансово планиране.

Фигура 1. Метеорологични събития по света, относими към загубите



Застрахователното дело е динамичен сектор както по отношение на покритите рискове, така и на застрахованите обекти. Съществуващата динамика се определя от

икономическото развитие, население и концентрацията на население в градовете, технологичните промени, промишленото нарастване и други фактори. Броят на обектите за застраховане, изложени на катастрофични събития, се увеличава, предвид нарастващото благосъстояние, покачващата се цена на собствеността и нивото на експозиция на икономически активи и възможни загуби. Въпреки че отрицателното въздействие от изменението на климата понастоящем не винаги подсказва тежки последици и широк спектър от потенциални загуби, последиците най-вероятно ще станат по-съществени в дългосрочен план. Това е от особено значение за страните и икономическите сектори, в които навлизането на застрахователното покритие е слабо или в които се наблюдава отсъствие на подходящите застрахователни продукти, включително тези в публичния сектор. Еднакво важни са наличието и достъпността на застрахователните механизми и продукти, както и общата податливост на обществото на застраховане. Неблагоприятното съчетание на тези фактори може да доведе до ситуация, при която правителството е подложено периодически на натиск при настъпването на катастрофични явления и при наличието на съществени загуби за обществото.

Погледнато от тази гледна точка застраховането може да се разглежда като важен инструмент за адресиране на изменението на климата и управлението на риска от бедствия, в допълнение към други превантивни и свързани със сигурността мерки като разработването на система за моделиране на бедствия отвъд споделянето на риска и включване на цикъла на управление на риска в планирането на държавния бюджет. При правилно изграждане, застрахователната система може да се използва като основан на пазара инструмент срещу моралния риск, който да окаже въздействие върху рисковото поведение. Застраховането освен това може да се отрази положително върху повишаването на осведомеността и изграждане на устойчивост срещу бедствията чрез действия по адаптация и финансови решения.

Глобалната застрахователна индустрия вече дълги години се изправя пред редица предизвикателства, свързани с променящия се климат, като тази тенденция най-вероятно ще продължи през следващите десетилетия. Въпреки че нивото на загуби, причинени от определени категории екстремни метеорологични и климатични явления като например случаи на тежко замръзване или пролетните наводнения от топящ се сняг най-вероятно ще спадне като цяло, разходите от искове, свързани с екстремни климатични явления, се очаква да се покачат, особено разходите, свързани с наводнения и суши, както и ветрове и пожари в някои региони.

Застрахователните дружества ще трябва да адаптират дейността си и прилаганите понастоящем политики на резерви и ценообразуване. По-точно, за да се осигурят стимули за предотвратяване на риска, застрахователните цени следва да бъдат базирани на риска и адекватно коригирани съгласно усилията за предотвратяване на риска, предприети от клиентите. Когато изминала оценка на риска се надвишава от реална експозиция на нови и увеличаващи се рискове като например тези, свързани с изменението на климата, съществуващите резерви могат да се окажат недостатъчни да покрият бъдещи искове.

Застраховането често пъти се разглежда като ненужен разход, особено ако потребителите не са осведомени както за възможните рискове, така и за характеристиките на застрахователните продукти. Обаче ако се прави правилно, инвестицията в защита на активите и дейностите може да се окаже полезна, защото често пъти е предварително условие за други икономически действия и е свързана с най-основните човешки потребности и стремежи. Освен това застрахователните продукти могат да помогнат на държавата да хеджира финансовите си рискове в случай, че сериозни бедствия в бъдеще доведат до натиск върху бюджета и съществени финансови разходи. Нещо повече, организациите от застрахователния сектор са едни от субектите, които биха могли да предоставят информация на клиентите си за рисковете, свързани с изменението на климата, тъй като те вече се занимават с бизнеса на управление на риска.

Не на последно място, по отношение на държавните политики, застраховането може да бъде ценен инструмент за адаптация по отношение на приноса си към подобрени адаптивни практики чрез подпомагане управлението на рисковете, свързани с изменението на климата, предоставяне на стимули за предотвратяване на риска и разпространение на съотносимата информация. По тази причина застраховането следва да бъде част от стратегиите и практиките на стратегическо управление на риска, като включва действия както от публичния, така и от частния сектор.

## **2.2 Застраховането като механизъм за адаптация**

Съчетанието от застрахователни продукти, системи за ранно предупреждение, информационни кампании, адаптация на инфраструктурата и строга нормативна уредба може да бъде доста полезно за ограничаване на възможното отрицателно въздействие на изменението на климата. Благодарение на отличителната си черта на разпределяне на загубите сред хората и във времето, застраховането помага за преодоляването на широкомащабни катастрофични загуби, често пъти в резултат на въздействието на екстремни климатични явления, и позволява навременното възстановяване. Приносът на застраховането за ограничаване на обхвата и нивото на загубите може да се разглежда като мярка за адаптация. Може да се използва от държавата за хеджиране на загуби от извънредни бюджетни разходи, като същевременно ограничава разходите чрез прехвърляне на отговорността по застраховането на частния сектор (домакинства и компании). На последно място застраховането също така подкрепя превантивните дейности.

Заплахата, съдържаща се в отказа за справяне с рисковете, свързани с климата, е, че ако хората изчакват прекалено дълго преди да предприемат стъпки, може да се окаже необходима много по-скъпа интервенция или възможността за успешно преодоляване на въздействието от изменението на климата да изчезне изцяло. Адаптацията не набляга единствено върху контролирането на отрицателното въздействие от изменението на климата; адаптацията еднакво набляга върху възползването от съществуващите възможности и стимули. Съществуват няколко такива стимули:



- взаимоспомагателни фондове за включване на финансово обезщетение, изплащано на земеделските стопани за претърпените икономически загуби в резултат на екстремни климатични явления, поява на болести по животните или по растенията, нашествие на вредители или екологични катастрофи;
- оценка на строителството и активите на компанията чрез включване на съображенията за адаптация в общата стойност на собствеността;
- публично-частни партньорства, които осигуряват първоначален капитал за проекта, прехвърлят собствеността върху публичните активи под формата на плащания в натура или ограничават размера на данъка върху постъпленията, генерирани от самия проект, или
- употребата на ценообразуване, основано на риска, от страна на застрахователните дружества, което може да насърчи промени в поведението, в резултат на които ще бъдат създадени по-добри профили на риска и ще се ограничат субективните рискове.

По отношение на допълнителните местни стимули, страните могат да изберат различни подходи. Една от възможностите за местните власти е да бъдат определени подходящите приоритети за ограничаване на риска посредством отчитането на профила на риска на района, както и чрез създаването на планове за ограничаване на метеорологичните рискове. Другите примери на различни подходи включват следното:

- идентифициране на рисковете и забрана на изграждането на жилища в зони, оценени като високорискови;
- изграждане на инфраструктура и къщи, които са устойчиви на природните рискове;
- изграждане на буфери;
- проектиране и изпълнение на системи за ранно предупреждение;
- разработване на политики и планове за действие;
- инициране и провеждане на информационни кампании и развиване на култура, която подкрепя предотвратяването на риска и устойчивостта.

Ако бъдат подготвени и изпълнени правилно, повечето от тези мерки ще бъдат рентабилни при случаите на екстремни климатични явления със сравнително слабо въздействие. Изпълнението на пакет от такива превантивни мерки също така ще окаже положително въздействие върху политиката на ценообразуване и ще допринесе за намаляване на премиите. Друго съществено предимство на застраховането пред вариантите за финансиране след настъпило бедствие, включително помощ, заеми и семейна издръжка, е навременността и надеждността на застраховането. В сравнение с обичайната помощ след настъпило бедствие, застрахованите клиенти имат „правото“ на обезщетение в резултат на настъпило бедствие. По полиците, основани на индекси, за които не се изискват огледи за уреждане на иска, могат по принцип да бъдат изплатени застрахователните суми незабавно след „активирането“ на събитие. Навременно изплатените суми на свой ред ще позволят на домакинствата да закупят храна и други предмети от първа необходимост без да се стига до ситуации на личен банкрут, като

същевременно правителствата ще получат помощ да избегнат финансовите дефицити, свързани с разходите в резултат на настъпило бедствие.

В случая с България, някои застрахователни дружества с по-голямо портфолио вече започнаха да разглеждат рисковете, свързани с климата, главно чрез наблюдение на риска от наводнения и разработване на съответните застрахователни продукти. Но въпреки постигнатия напредък както в навлизането на застраховане, така и в моделирането на наводнения, процентът на застрахователно покритие продължава да бъде изключително малък. Въпреки че повечето застрахователни полици на домакинства включват предотвратяване на наводнения, по-малко от 10 процента от всички домакинства са застраховани. Освен това повечето застрахователни дружества продължават да включват риска от наводнения без конкретна премия или повишени отчисления. От друга страна, някои застрахователни дружества разглеждат риска от наводнения отделно, особено по отношение на изключително уязвими райони, близо до реки или язовири за напояване. По отношение на риска от бури, той е обикновено включен в стандартното предлагано застрахователно покритие. Обаче поради ниското покритие на застраховките за собствеността, навлизането на застрахователни продукти срещу бури е също силно ограничено. Въпреки факта, че почти всяко лято безброй горски пожари биват регистрирани поради суша и високите температури, обикновено не съществува конкретно застрахователно покритие срещу такъв риск. На последно място, по отношение на земетресенията, въпреки усилията на Асоциацията на българските застрахователи да насърчава застрахователното сдружение при бедствия (катастрофичния пул) като възможност за по-добра защита на домакинствата и компаниите, наблюдава се само частичен интерес към доразвиването на този подход.

### **3 Рамка на политиките и институциите, свързани с изменението на климата и управлението на риска от бедствия (УРБ)**

#### **3.1 Политики и инструменти на ЕС**

Необходимостта от спешни действия, с които да се отговори на изменението на климата е отразена в Стратегията „Европа 2020“ и нейните амбициозни т.нар. цели 20-20-20 за смекчаване изменението на климата, т.е. поемане на ангажимент да се намалят емисиите от парникови газове с 20 процента (30 процента при подходящи условия); да се намали енергопотреблението с 20 процента посредством повишена енергийна ефективност и да се посрещнат 20 процента от енергийните потребности от възобновяеми източници.

Европейската програма по изменението на климата (ЕПИК), стартирана през 2000 г. с цел идентифициране и развиване на всички необходими елементи от стратегията на ЕС за изпълнение на Протокола от Киото, също така полага основите на политиките за смекчаване на изменението на климата на ЕС. Втората Европейска програма по изменението на климата (ЕПИК II) е стартирана през октомври 2005 г. В резултат на ЕПИК Европейската комисия (ЕК) разработва редица политики и мерки за намаляване на емисиите от парникови газове, включително законодателни инициативи за насърчаване на възобновяеми енергийни източници за производство на електроенергия, подобряване на енергийните характеристики на сградите и контролиране на емисиите от флуорирани промишлени газове, но и много други.

Бялата книга на ЕК от 2009 г. „Адаптиране спрямо изменението на климата — към европейска рамка за действие“ очертава политическата рамка за намаляване уязвимостта на ЕС към въздействието от изменението на климата.

Освен това през април 2013 г. Европейската комисия приема стратегията на ЕС за адаптация към изменението на климата с цел да направи Европа по-устойчива на изменението на климата и да повиши готовността и капацитета ѝ за реагиране на въздействието от изменението на климата. Алтернативите за адаптиране, определени в стратегията, имат за цел да разгледат поводи за тревога, установени по-рано, да намалят отрицателните последици от изменението на климата и създадат стимули за предприемане на последващи действия в областта на политиката по климата. Алтернативите за адаптиране могат да варират от действия, изграждащи капацитет за адаптация (като например споделяне на информация, изграждането на подкрепяща институционална рамка) до конкретни мерки на адаптация (като например технически решения, механизъм на застраховане).

Стратегията на ЕС за адаптация поставя акцент по-конкретно върху три типа дейности:

- насърчаване на действия от страна на държавите членки;
- подобряване на действията по осигуряване на устойчивост срещу климатичните изменения на нивото на ЕС чрез по-голямо насърчаване на адаптацията в ключови уязвими отрасли като селското стопанство, рибарството и други, и

- повишаване информираността при вземането на решения на европейско и национално ниво чрез запълване на празнотите в знанията за адаптацията и доразвиване на Европейската платформа за адаптация към изменението на климата (Climate-ADAPT) за „обслужване на едно гише“ с информация за адаптацията в Европа.

Стратегията за адаптация е придружена от документи, в които се разглеждат съответните конкретни за отделните отрасли рискове, свързани с климата, и се предлагат мерки и инструменти, които могат да се приложат с цел приспособяване към предизвикателствата. Тези документи обхващат селското и горското стопанство, крайбрежните зони, инфраструктурата, управлението на водите, биоразнообразието, намаляване риска от бедствия, здравеопазването, морското дело и рибарството.

Едно от основните предизвикателства, което стратегията на ЕС за адаптацията цели да преодолее е факта, че застрахователните и финансовите пазари все още не предоставят изцяло необходимите продукти и услуги, за да помогнат на частно застрахованите субекти да повишат устойчивостта си на климатичните рискове. Поради тази причина пакетът от документи по стратегията на ЕС за адаптация включва Зелена книга относно застраховането срещу природни и причинени от човека бедствия с цел повишаване осведомеността и оценяване дали действие на равнище ЕС би било целесъобразно с цел подобряване на пазара за застраховане срещу бедствия в Европейския съюз. Зелената книга относно застраховането срещу природни и причинени от човека бедствия също така поставя редица въпроси относно пригодността и наличието на застрахователни продукти, свързани с риска при бедствия.

Ролята на застрахователния сектор като механизъм за адаптация се разглежда и в Съобщението на ЕК „Адаптация на инфраструктурата към изменението на климата“ (2013 г.), което поставя акцент върху три аспекта: (1) приносът на ЕС към финансирането на инвестиции в инфраструктура, устойчива на климата; (2) инвестиции в инфраструктурата от частния сектор; и (3) ролята на институционалните инвеститори като пенсионни фондове и застрахователни компании в адаптацията към изменението на климата. Според този документ, застрахователният сектор, който се разглежда като пазар, като инструмент за адаптация и като отрасъл и инвеститор, изпълнява централна роля в преодоляването на климатичните рискове, свързани инфраструктурата и материалните активи.

През януари 2006 г. Европейската комисия предлага директива относно оценката и управлението на наводнения (COM(2006)15) с цел намаляване и управление на свързаните с наводнения рискове. Съгласно тази директива държавите членки са задължени да предприемат предварителна оценка на риска от наводнения за всеки речен басейн и съответните крайбрежни зони. Освен това държавите членки са длъжни да разработят карти на тези региони, за да подобрят готовността за предотвратяване и управление на наводненията.

Многогодишната финансова рамка на ЕС (МФР) представлява политическа и бюджетна рамка за интегриране на действията по климата (адаптация и смекчаване) в бюджета на

ЕС. Предстоящата МФР 2014–2020 г. съдържа изискване към политиките на ЕС да посочат приноса си за изпълнението на целите на ЕС за климата и енергетиката 20-20-20. За още по-голямо напредване на процеса на интегриране Европейската комисия предлага поне 20 процента от бюджета на ЕС за 2014–2020 г. да бъдат отпуснати за разходи, свързани с климата.

Адаптацията към изменението на климата е допълнително интегрирана чрез петте Европейски структурни и инвестиционни фонда (ЕСИ фондове)— Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд (КФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), както и чрез редица други инструменти като „Хоризонт 2020“, който насърчава научните изследвания и развойната дейност, свързана с адаптацията към изменението на климата, както и Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз за природни бедствия.

Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз (ФСЕС) е създаден след тежките летни наводнения, засегнали Централна Европа през 2002 г. Оттогава ФСЕС се използва за широк кръг от различни катастрофични събития, включително наводнения, горски пожари, земетресения, урагани и суша. До момента са отпуснати финансови средства при 52 бедствия в 23 европейски държави в размер на почти 3.2 милиарда евро. Общият размер на сумите, получени от България от ФСЕС, възлиза на 459 милиона евро в отговор на наводненията през 2005 г., като наводненията са отговорни за приблизително 8.8 процента от всички изчислени икономически щети.

Инструментът LIFE+ е друг механизъм на ЕС за финансиране на широк кръг от проекти, свързани с околната среда и смекчаването и адаптацията към изменението на климата. Инструментът също така предоставя финансова подкрепа за разработване на стратегии и проекти за адаптация, които разглеждат ключови междусекторни, междурегионални, и/или трансгранични въпроси. Програмата LIFE+ допринася и за адаптацията към изменението на климата, например чрез възстановяване на екосистемите и повишаване на тяхната устойчивост, чрез подобряване на свързаността между местообитанията или чрез подкрепа на разработването на общински стратегии за адаптация към изменението на климата на местно ниво.

## 3.2 Национални политики

### *Национални политики за адаптация*

Държавите членки на ЕС се намират в различен етап на подготовка, разработване и изпълнение на стратегиите си за адаптация, в зависимост от мащаба и характера на наблюдаваното въздействие, оценката на настоящата и бъдещата уязвимост и съществуващия капацитет за адаптация.

Третият национален план за действие по изменение на климата на България 2013–2020 г. очертава конкретни мерки за смекчаване с цел намаляване на емисиите от парникови газове във всички сектори. Цялостното въздействие на предлаганите мерки се очаква да осигури постигането на определените от ЕС цели, които са правно обвързващи за страната.

През последните години българското правителство започва да разработва политики и действия по адаптация към изменението на климата. Правителството възнамерява да развие национална стратегия за адаптация към изменението на климата. Петото национално съобщение относно изменението на климата съгласно Рамковата конвенция на Обединените нации по изменението на климата (UNFCCC) и Вторият национален план за действие по изменение на климата определят селското стопанство, горското стопанство и земите като секторите с най-голям приоритет за адаптация.

България е разработила няколко национални и секторни средносрочни и дългосрочни програмни документи, предвиждащи мерки и дейности за адаптацията на конкретни сектори (например водите, селското и горското стопанство) към изменението на климата, сред които:

- Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор в България за периода до 2015 г.
- Програма за управление на риска от наводнения:
  - Планове за управление на речните басейни – Басейнова дирекция за управление на водите – Източнобеломорски район, Басейнова дирекция за управление на водите – Западнобеломорски район, Басейнова дирекция за управление на водите – Дунавски район и Басейнова дирекция за управление на водите – Черноморски район за периода 2010-2015 г.;
  - Стратегия за опазване на горите от пожари;
  - Национална стратегия за устойчиво развитие на горския сектор в България за периода 2006–2015 г.;
  - Национална стратегия за развитие на горския сектор 2013-2020 г.;
  - Програма от мерки за адаптация и смекчаване на отрицателното въздействие, свързано с изменението на климата, върху горите.



Въпреки това развитие на политиките, в рамките на съществуващата нормативна уредба все още отсъства определянето на координационни механизми между институциите, отговорни за изпълнението на тези стратегии. Ще бъдат необходими усилия на национално ниво за разработването на всеобхватна стратегия за адаптация към изменението на климата, обхващаща всички уязвими сектори, за да може да се осигури по-интегриран и координиран подход към определянето на мерки за адаптация в съответните сектори.

### ***Национални политики за управление на риска от бедствия***

Българският парламент неотдавна прие Закона за ограничаване изменението на климата. Този закон има за цел да служи като цялостна законодателна рамка, регламентираща политиките на правителството за смекчаване и адаптация към изменението на климата, както и да очертае договореностите, функциите и отговорностите по изпълнението на политиките от отделните институции.

Българският нормативен акт, уреждащ природните и причинените от човека бедствия, е Закона за защита при бедствия, приет през 2006 г. Този закон задава нормативната и регулаторната рамка на дейностите по предотвратяването, овладяването, подготвеността и отговора и очертава организационната структура, основните функции и задачи на националната, областната и местната администрация (включително частните заинтересовани страни) по отношение на дейностите за намаляване на риска при бедствия (НРБ).

Законът постановява, че основният инструмент за защита срещу бедствия са редица превантивни дейности с цел намаляване на риска от бедствия. Превантивните дейности включват анализ и оценка на рисковете от бедствия; картографиране на рисковете от бедствия; установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценка на риска за тях; мерки за намаляване уязвимостта на инфраструктурите и обектите им; изграждане и поддържане на системи за наблюдение, ранно предупреждение и оповестяване, и превантивен контрол. Наблюдението, ранното предупреждение и оповестяването се основават на информация и данни, предоставени от физически лица, организации и институции, както и върху информацията и данни от системи за мониторинг на метеорологични, хидрологични, сеизмологични, химически, биологични, радиологични, ядрени, екологични и други явления.

Законът за опазване на околната среда определя Националната схема за зелени инвестиции като инструмент, предназначен за разработването на проекти с включени дейности за адаптация.

Законът за водите урежда собствеността и управлението на водните ресурси. Освен това законът урежда щети и загуби, нанесени от водите, включително защита от наводнения. Съгласно Закона за водите съществуват два типа наводнения: природни наводнения (причинени предимно при топене на ледове и снегове, при валежи или при образуване на запори от ледоход или замръзване) и техногенни наводнения (причинени от повреда на

хидротехническо съоръжение, освен всичко друго). Плановите за управление при наводнения се подготвят за регионите със значителен риск и вероятност от наводнения.

### 3.3 Институционална рамка

В България съществуват редица институции, които са ангажирани в различни нива на спешно реагиране, подготвеност и разработване на по-устойчиви системи за управление на риска от бедствия (УРБ). Тези органи включват, без да се ограничават до (а) Консултативния съвет, създаден през 2012 г. и предназначен да бъде нова национална платформа за намаляване на риска от бедствия (НРБ) в България, подпомагащ Министерски съвет при формулирането на държавната политика за защита от бедствия; и (б) Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“, структура в рамките на Министерство на вътрешните работи, отговорна за разработването на Националния план за защита при бедствия, прилагането на държавната политика, събирането на данни за бедствията и злополуките, консултирането относно превантивните дейности и разглеждането на последиците за човешкия живот и околната среда.

Като част от предотвратяването на риска от бедствия България работи и върху създаването и осъвременяването на системите за наблюдение, прогнозиране и ранно предупреждение. През 2007 г. Министерството на извънредните ситуации (понастоящем Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“) създава специализирана структура за наблюдение, Център за аерокосмическо наблюдение (ЦАН), в рамките на Дирекция „Комуникационни и информационни системи“ с цел подпомагане на процеса на идентифициране, наблюдение, оценяване на риска и управление на природни и причинени от човека рискове и извънредни ситуации.

По отношение на защитата от наводнения в България, управлението на водите в страната се осъществява и ръководи от Министерството на околната среда и водите (МОСВ), в качеството му на централната институция, отговорна за изпълнението на Рамковата директива за водите в България. Институционалните отговорности, свързани с речните басейни на територията на страната, са поделени между четири отделни министерства— МОСВ, Министерството на регионалното развитие (МРР), Министерството на земеделието и храните (МЗХ), Министерството на икономиката и енергетиката (МИЕ) и общините. Басейновите дирекции са регионални отдели за управление на водите на Министерството на околната среда и водите (МОСВ), които предприемат мерки за борба с изменението на климата - така както са определени в съответните им планове за управление на речните басейни, заедно с мерките за периода 2010-2015 г.;

Изпълнителната агенция „Околна среда“ провежда научни изследвания и анализ на състоянието на водоемите и провежда наблюдение на водоемите на национално ниво.

Министерство на земеделието и храните (МЗХ) изпълнява националната политика, свързана с дейностите по изграждането, възстановяването и модернизацията на

напоителните и отводнителните системи и съоръженията за защита от неблагоприятното въздействие на водата извън населените градове и села.

Оперативната защита от наводнения, натрупване на сняг и действия при сняг, както и природни бедствия, причинени от води, се изпълнява под ръководството на компетентните органи от Министерство на вътрешните работи (МВР). Оперативната защита се осъществява съгласно плана за спешно реагиране, подготвен от собствениците или потребителите на водоснабдителни системи и хидравлично-инженерни съоръжения при консултиране с органите на МВР.

Областните управители годишно проверяват техническото и оперативното състояние на потенциално опасни водни обекти.

Въпреки усилията, положени от България, както и съществуващата политическа и институционална рамка, предназначена за решаване на въпросите, свързани с управлението на риска при бедствия, отсъстват последователни действия и стъпки за подобряване на координацията между институциите и създаване на ФУРБ.

### **3.4 Публични разходи и рискове от екстремни климатични явления**

Ресурсите, отпуснати от българското правителство за предотвратяване и ограничаване на рисковете от природни бедствия, включително тези с потенциално високи икономически последици като земетресенията, са изключително ограничени. Според данни на Министерството на финансите, средствата, заделени в резерва за непредвидени и спешни разходи през 2005 г. и 2013 г. варират приблизително между 60 и 118.5 милиона лв. В относително изражение сумите представляват между 0.23 и 0.71 процента от действителните публични разходи за съответните години.

Съществени разлики между планираните и действителните разходи са настъпили през 2005 и 2006 г. в резултат на големи наводнения и свлачища. През 2005 г. е засегната почти цялата територия на страната, а през 2006 г. засегнатите райони са в северната и източната част от страната, в близост до р. Дунав и по крайбрежието. Според Националното сдружение на общините, нанесените щети на публичната инфраструктура възлизат на над 300 милиона лв., като са засегнати 191 от общо 264 общини. По данни на тогавашното Министерство на земеделието и храните, 682,000 декара култури са унищожени и са засегнати 939,000 декара обработваеми земи. Общите земеделски загуби са оценени на повече от 70 милиона лева. Като цяло, в периода между май 2005 г. и май 2006 г. в страната са настъпили седем сериозни наводнения.

**Таблица 2. Публични разходи за предотвратяването, ограничаването и възстановяването на последиците от природни бедствия от Държавния резерв за непредвидени и спешни разходи**

| Година | Планирани разходи в лв. | Действителни разходи в лв. |
|--------|-------------------------|----------------------------|
| 2005   | 55,500,000              | 118,500,000                |
| 2006   | 120,000,000             | 111,298,410                |
| 2007   | 70,000,000              | 80,000,000                 |
| 2008   | 80,000,000              | 79,760,000                 |
| 2009   | 90,000,000              | 59,950,581                 |
| 2010   | 81,000,000              | 79,005,383                 |
| 2011   | 81,000,000              | 77,680,202                 |
| 2012   | 70,000,000              | 71,479,337                 |
| 2013   | 70,000,000              | -                          |

*Източник:* Министерство на финансите, България.

*Бележка:* - = не са налични данни.

Тъй като оскъдните бюджетни средства не могат да покрият щетите от природни бедствия, създаването на модел за споделяне на риска между държавата и застрахователните дружества може да бъде възможно средство за намаляване на загубите за населението.

## 4 Преглед на застрахователния сектор в България

Застрахователният сектор в България изостава в сравнение с повечето европейски страни, като процентът на участие възлиза на 2.1 процента от дохода на глава от населението спрямо 7.6 процента в повечето европейски страни. В същото време обаче, значимото присъствие на международни застрахователни и презастрахователни дружества в страната, наред с други фактори, създава възможност за предлагане на застрахователни продукти, специално предназначени за широк кръг от рискове от природни бедствия.

Законът за застраховането от 1997 г. е отменен с приемането на новия Кодекс за застраховането, който е обнародван в „Държавен вестник“ на 25 декември 2005 г. и влиза в сила от 1 януари 2006 година. Съгласно настоящата нормативна уредба и практика застрахователните дружества могат да се занимават с екстремни климатични явления, като:

- определят граници на платежоспособност над законово предписаните нива;
- определят резерв за изравняване;
- използват подходящо презастраховане и
- изключат катастрофите от формулировките в полицата.

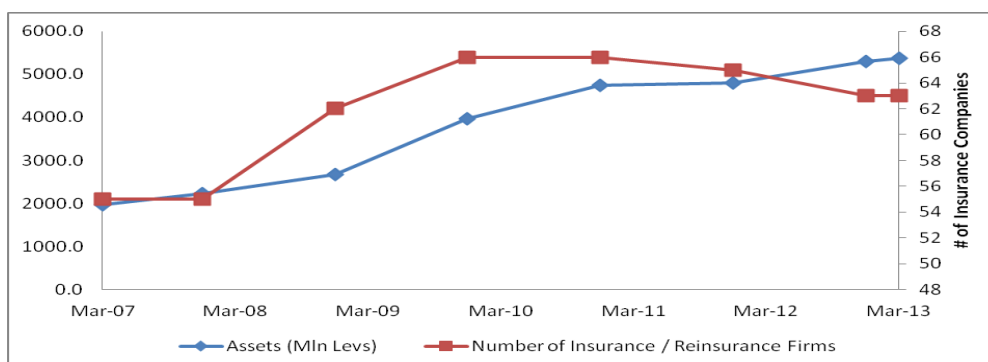
Комисията за финансов надзор (КФН), учредена през 2003 г. съгласно Закона за комисията за финансов надзор, е българската публична институция отговорна за надзора и регулирането на застрахователния сектор.

През последните години чуждестранни инвеститори придобиват дялове в повечето от българските застрахователни дружества. Към момента съществуват над 50 лицензирани застрахователни дружества в България, от които 17 са общозастрахователни, 16 са животозастрахователни, а 19 здравнозастрахователни дружества. В областта на презастраховането съществуват 4 общозастрахователни дружества, 2 животозастрахователни и 1 презастрахователно дружество. Броят на всички регистрирани застрахователни брокери през 2012 г. възлиза на 378. Брутният доход от премии, отчетен от всички застрахователни брокери за 2011 г. възлиза на 793,710,501 лв.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> За повече информация относно застрахователния сектор в България, вижте доклада „Анализ на застрахователния сектор и приноса на финансовите инструменти за предотвратяване на риска, свързан с изменението на климата, управление на загубите и щетите в България“ от Светлана Александрова, 2013 г.

**Фиг. 2. Растеж на застрахователния и презастрахователния сектор в България през периода 2007–2013 г.**



*Източник: Insurance Europe.*

В редица случаи закупуването на застраховка е задължително и предписано от съществуващите закони. Основните задължителни видове застраховки включват гражданска отговорност на автомобилистите и във въздухоплаването, „Злополука на пътниците в обществения транспорт“ за физически лица, „Трудова злополука“ за работници в опасни условия на труд и „Професионална отговорност“ за нотариуси, одитори, застрахователни посредници, лекари и участници в строителни проекти. Освен това, всяко от министерствата е постановило разпоредби за задължителното застраховане на служителите си, а в някои случаи и на други лица, свързани с министерството като например доброволци по време на природни бедствия, лесничей в държавните природни паркове и пр. Редица други закони също включват разпоредби за задължително застраховане при вземане под аренда на селскостопански земи, на частна държавна собственост на животновъдните организации, при съхраняване на нефтопродукти, държавни концесии, регистрирани залози, отговорност в железопътния транспорт, гражданското въздухоплаване, търговското корабоплаване, юридическата професия, ядрената енергетика, както и язовирите, използвани от селскостопански сдружения. По отношение на някои от тези случаи в момента се води национален диалог относно нови застрахователни продукти. Така например, понастоящем се обсъжда потенциалното въвеждане на „подоходна“ застрахователна програма в селското стопанство.

Въпреки сравнително краткото си съществуване, българският застрахователен пазар показва признаци на възобновен растеж. Само за периода 2006-2007 г. обемът на брутната застрахователна премия при общото застраховане е нараснал с над 32 процента (Gurenko, Itigin, and Dumitru 2008). През последните години се наблюдава ръст с 6.7 процента при продадените премии за общо застраховане. Застраховането на автомобилисти е с най-голям дял, като възлиза на 70 процента от брутните записани продукти. Застраховките срещу пожар и природни бедствия възлизат на приблизително 12 процента от брутните записани продукти.

Консултациите сред основните заинтересовани страни в застрахователния сектор показват, че е доста трудно да се отдели застраховането срещу рискове от природни бедствия, тъй като дори застраховането на МПС включва определено покритие за вреди, възможно причинени от природни бедствия. Допълнителните условия при застраховките на собствеността и срещу злополука могат да включват и защита срещу земетресения. Въпреки това, консултациите със заинтересованите страни показват, че съществуват прекалено малко продукти, които конкретно да покриват щети от наводнения и суша. Дори при застраховката на земеделска земя преобладаващото покритие е срещу загуби от градушка, което като цяло е по-слабо свързано със загубите от наводнения и суша.



## 5 Финансово управление на риска при бедствия в България

Финансовите механизми в отделните страни се различават в зависимост от степента на икономическо развитие и други фактори, свързани с местния контекст. По-напредналите икономики обикновено разчитат на съчетание от договорености за финансиране на риска от частния сектор и добре развита система за публични постъпления от данъци. Страните със средни и ниски доходи обикновено разполагат със слабо развити пазари на риска от катастрофични събития и ниски данъчни ставки и са подложени на непрекъснат финансов натиск. В такива случаи възстановяването на щетите след бедствия обикновено се финансира от последващи заеми и помощ от международни партньори за развитие.

Оценката на съществуващите механизми в България подсказва непригодността им да се справят с потенциално големи икономически и финансови загуби, свързани с уязвимостта на страната, в частност мащаба на наводненията и рисковете от други природни бедствия. Подобно на по-голямата част от Югоизточна Европа, навлизането на застраховането на частна собственост е слабо. Приблизително 8 процента от 3.6 милиона къщи в България имат застраховка срещу катастрофични явления като земетресения и наводнения (Гълъбинов 2007). Подобно слабо навлизане на застраховането предполага съществени условни пасиви за правителството вследствие на голямо сътресение (Gurenko and Zakout 2008).

Двата главни механизма за финансово управление на бедствията в България включват Националния фонд за подпомагане при бедствия и Фонд „Солидарност“ на ЕС (ФСЕС). Тези договорености за финансиране след настъпило бедствие се отличават със сериозни недостатъци. Националният фонд за подпомагане при бедствия не разполага с капацитет за справяне с катастрофични явления. Освен това зависимостта от годишно отпуснатите бюджетни средства внася голяма несигурност в процеса на финансово планиране при настъпването на бедствие. По същия начин ФСЕС не разполага с достатъчен капацитет да финансира големи загуби от бедствия. Освен това ФСЕС предоставя само частично обезщетение от бюджета на централното правителство за щети в резултат от бедствия, като фондът не включва загубите за частни лица. Кандидатстването и получаването на средства е също така дълъг процес, който включва значителни забавяния преди изплащането на средствата, тъй като е необходимо държавите членки също да одобрят отпуснатите суми. Друг недостатък е, че административната процедура на ФСЕС е прекалено тромава за непосредствени нужди (Gurenko and Zakout 2008).

Това подсказва, че предотвратяването на превръщането на природните бедствия в истински катастрофи изисква предварителни мерки, а не просто реагиране при бедствия. Финансовото управление на риска от бедствия (ФУРБ) е важен компонент от всеобхватното управление на риска от бедствия, който може да отговори на тази потребност. Правилно структурираните предварителни инструменти за ФУРБ в съчетание със съществуващите фондове за реагиране при бедствия могат да се използват, за да се намали въздействието на икономическите и финансовите загуби от тежки бедствия. За да бъдат тези решения резултатни и ефективни, те трябва да бъдат подредени последователно по начин, който отразява честотата и мащаба на конкретен риск поравно

за домакинствата, компаниите или държавата. Това също така предполага съчетаването на възможни пазарни и държавни решения в зависимост от профила на риска на бедствието.

По отношение на публичния сектор, ФУРБ дава най-много резултати, когато е интегриран в цялостната политика и стратегия за управление на риска, включително ограничаване и планиране на отговора. В тези рамки ФУРБ може да помогне да се предпазят националните бюджети от условните пасиви с отворен край, да се осигури бърза и надеждна ликвидност за бързо реагиране при бедствия и да се финансират нивата на загуби, надвишаващи съществуващите последващи механизми за финансиране.

По отношение на частния сектор ФУРБ може да предостави обезщетение за широк кръг от преки загуби, причинени от бедствия, както и разходи за прекъсване на бизнеса и други косвени загуби, които обезсърчават инвестициите и ограничават достъпа до финансовите пазари. След като бъде създаден пазар за ФУРБ може да стане възможно да се въведат продукти за домакинствата срещу наводнения, земетресения и други бедствия с цел защита на уязвимите активи и индивидуалния поминък.

Един ясен начин на класификация на ФУРБ е да се види дали ФУРБ прехвърля или финансира рисковата експозиция. Прехвърлянето разчита на международните капиталови и презастрахователни пазари, за да понесе риска за стойността на премията, докато финансирането представлява различни форми на задържане на риска или самофинансиране. Традиционно прехвърлянето на риска разчита на механизми за обезщетение (например застраховка за обезщетение) и предварително определени критерии (например обвързване

**Таблица 3. Примери на решения за прехвърляне на риска и финансиране на риска**

| <i><b>Прехвърляне на риска и застрахователни инструменти</b></i> | <i><b>Инструменти за финансиране на загубите</b></i> |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Застраховка за обезщетение                                       | Бюджетни резерви                                     |
| Параметрично (индексно) пре/застраховане                         | Условни заеми                                        |
| Катастрофични облигации                                          | Параметричен условен кредит                          |
| Метеорологични деривати                                          | Гарантирани облигации                                |

*Източник:* Основава се на Pollner 2012.

с условия на бюджетните ресурси или на средствата от фонда за спешно реагиране), докато по-новото ФУРБ често пъти се основава на параметрични (индексни) иновации.

## **6 Обобщение: Възможности за подобряване на капацитета за адаптация на застрахователния сектор в България**

За целите на настоящия документ се проведе изследване сред застрахователните дружества в България с цел преглед и анализ на възгледите им относно приноса на застрахователния сектор за адаптацията към изменението на климата в България. По принцип застрахователните дружества изразиха готовност да изпълняват и подобрят управлението на политиките и разработването на продукти, свързани с рисковете от бедствия. В Приложението можете да намерите повече информация относно анализа на отговорите, посочени от застрахователните дружества в горепосоченото изследване.

Съществуват добри налични практики за измерване на риска, оценяване на концентрацията на обекти, управление на големи експозиции, създаване на статистически бази данни, провеждане на работа по моделиране и т.н. Освен това, с оглед на очакваните промени, свързани с цената на риска, съществува един естествен стимул пред застрахователната индустрия да започне да взема предвид въпросите, свързани с климата, в обичайната си работа.

Въз основа на предварителния преглед на конкретния контекст в България са представени няколко идеи за бъдещо изследване по време на протичащите дискусии, свързани със създаването на продукти на ФУРБ, насочени към основни природни бедствия (в частност наводнения и суши) и с подобряването на адаптацията към изменението на климата. Изборът между отделните варианти и застрахователни продукти ще зависи до голяма степен от конкретните обстоятелства, свързани с българския контекст, и трябва да почива на по-задълбочен анализ и консултации със заинтересованите страни. Потенциалните области от анализа, които могат да бъдат доизследвани и като такива да бъдат в основата на бъдещите действия, биха могли да бъдат насочени към насърчаване на предотвратяването на риска и използване на застрахователните инструменти, включително въпроси, свързани с традиционното управление на риска, технологичните иновации, задължителната застраховка срещу бедствия, прогнозното застраховане и застрахователните сдружения при бедствия, както и много други. Анализът, който ще оцени степента на уязвимост на субектите, покрити от съществуващите застрахователни продукти, би могъл след това да доведе до решения относно въвеждането на застрахователни продукти с предимство в бъдеще.

### **6.1 Насърчаване на предотвратяването на риска**

Управлението на риска, съчетано с контрола на загубите, изпълнява централна роля в застрахователната индустрия. Докато в миналото акцентът е падал върху управлението на риска от чисто финансова перспектива, то сега акцентът е изместен и физическото управление на риска привлича значително повече внимание. Последните законодателни актове в областта на строителството и наложените изисквания, както и управлението на земеползването придобиват все по-голямо значение. Така например, иновациите като

енергийно-ефективни технологични разработки, използващи енергия от възобновяеми източници, правят инфраструктурата по-малко уязвима от застрахованите загуби.

### ***Подобряване на традиционното управление на риска***

Подобрените строителни правилници представляват една от ключовите стратегии за намаляване на икономическите загуби вследствие на екстремни климатични явления. Възможен стимул в този случай би бил въвеждането на отстъпки за застраховането на сгради, които са съобразени с действителните изисквания към строителството (енергийна ефективност, подобрена устойчивост и други). Рисковете и възможностите се простират далеч извън строителството, като включват земеделските култури, пътната безопасност, морските условия и рискове за живота и здравето.

### ***Интегриране на енергийното управление и управлението на риска***

В контекста на изменението на климата някои двустранно печеливши подходи към управлението на риска включват необходимостта от въвеждането на редица стратегии, улавящи застрахователните ползи, свързани с предотвратяването на загуби, на мерките за енергийна ефективност или възобновяема енергия. Един простичък пример, свързан с пожарната безопасност, която представлява познат източник на тревога за застрахователите, е премахването на опасността от пожар, като се използват енергийно ефективни решения за осветлението, които излъчват по-малко топлина. Редица такива мерки могат пряко да повишат устойчивостта на бедствия, способността на слънчевите енергийни системи, интегрирани в съоръженията, да предотвратят прекъсване на търговската дейност вследствие на токови удари или способността на изолацията с пяна да издържи на подгизването след наводнения (за разлика от по-малко ефективните фиброматериали).

В контекста на все по-големите тревоги относно здравословните и безопасни условия на труда, както и прекъсването на търговската дейност, управлението на риска ще бъде свързано с намиране на конкретни възможности в рамките на промишлеността и високите технологии. Последните проучвания в лабораториите и центровете за данни доведоха до стратегии, едновременно повишаващи безопасността и надеждността и намаляващи енергопотреблението и емисиите от парникови газове. Принудителното бездействие на съоръженията може да доведе до големи застрахователни искове за прекъсване на търговската дейност.

**Таблица 4. Мерки за енергийна ефективност със застрахователни ползи от предотвратяването на загубите**

| Стратегия                                                  | Засегнат застрахователен сектор    |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Ефективно охлаждане                                        | Прекъсване на охлаждането          |
| Центрове за данни, захранвани с постоянен ток              | Прекъсване на търговската дейност  |
| Енергийно-ефективни прозорци                               | Собствеността                      |
| LED светофари                                              | Лични и служебни МПС-та            |
| Изоляция на тръби                                          | Собствеността; отговорност; здраве |
| Превключване от електричество на газ при кухненските печки | Собствеността                      |

Източник: Alexandrova 2013.

#### ***Подобряване на управлението на горите, селското стопанство и влажните зони***

Въпреки че повечето емисии на парникови газове произтичат от енергийния сектор, значително намаляване на емисиите може да бъде постигнато в горското стопанство, селското стопанство и влажните зони. Подобрено управление на горите може да намали емисиите, както и да сведе до минимум горските пожари (основен източник на въглероден диоксид и свързаните с пожарите проблеми за общественото здраве), а също и да намали риска от наводнения и кални свлачища, които обикновено произтичат от обезлесяването. Устойчивите земеделски практики могат да помогнат за поглъщането на въглерода от почвата, като същевременно увеличат устойчивостта към суши. Защитата на влажните зони и мангровите гори може също така да предложи многобройни ползи за всички страни. Така например ураганът „Катрина“ би бил доста по-малко унищожителен, ако не беше предшестван от десетилетия унищожаване на влажните зони.

#### ***Прилагане на концепцията „Право на възстановяване“ след загубите***

Застрахователите могат да насърчат прилагането на стратегии за предотвратяване на риска в контекста на възстановяването след настъпването на загубите. „Правото на възстановяване“ може да се прилага към широк кръг от дейности след настъпване на бедствието, като се започне от по-добро възстановяване на влажните зони и се стигне до насърчаване на енергийно-ефективни и устойчиви на бедствия жилища и производство на енергия от възобновяеми източници.

#### ***Подобряване на информацията и управлението на риска***

Надлежното управление на риска и създаването на съответните застрахователни продукти следва да се подкрепи от подходящата информация относно рисковите групи, за да се избегне неблагоприятния подбор. Ако необходимата информация не е налична,

ценообразуването основано на риска няма да бъде възможно и премиите могат да бъдат прекалено високи или ниски. Публичните агенции могат да бъдат важен партньор на застрахователния сектор, като предоставят на дружествата лесно достъпни, надеждни и точни данни за изминали и бъдещи рискове от природни бедствия. Същевременно агенциите ще се нуждаят от по-добри технологии на разположение, за да могат не само да предоставят данни за изминали събития, но и да прогнозират бъдещи събития. Това може да добави стойност на стратегиите за управление при бедствия и превантивните практики, като същевременно разшири навлизането на застраховането на пазара. Сравнимите общи данни за загубите, събрани от застрахователната индустрия, могат да бъдат споделени и с агенциите от публичния сектор и частния сектор с цел подобряване на оценката на риска.

Подобно на застрахователните дружества, физическите лица също се сблъскват със затруднения, свързани с достъпа до информация. Недостатъчната или въобще липсващата информация води до липса на осведоменост. Необходимо е по-добро оповестяване на риска, свързан с климатичните или метеорологичните условия, тъй като това позволява на инвеститорите и потребителите да включат допълнителна информация в решенията си за инвестиране и закупуване. Освен по-добрата информация и по-големият достъп до данни, по-високото ниво на стандартизация на данните (като общи дефиниции например) също така би подобрило качеството на анализите.

### ***Насърчаване на технологичните иновации***

Тъй като изменението на климата е важен фактор, който следва да се отчете с оглед на средносрочното развитие на застрахователната индустрия, необходими са усилия за създаването на по-подходящи застрахователни продукти, уместни за местния контекст. Една от възможностите е да бъдат изпълнени редица стимули за превантивни или достатъчни решения като следните:

- подобрени енергийни характеристики - предлагането на отстъпки за клиентите, използващи енергийно-ефективни технологии, може лесно да се използва при застраховането на компании;
- подобрени системи за защита от различни рискове (замръзнала вода, топене на снегове и т.н.);
- застраховане на МПС - предоставяне на отстъпка за ниско-въглеродни автомобили;
- застраховане срещу наводнения - предоставяне на стимули на компаниите, използващи и поддържащи инфраструктура за оттичане на дъждовна вода, за подобряване на поддръжката, и
- застраховане на хранителни продукти - насърчаване употребата на технологии за самоохлаждане във връзка с доставките.

### ***Подобряване на сътрудничеството между застрахователния сектор и държавата***

Застрахователната индустрия може да допринесе съществено към настоящите и бъдещите усилия на държавата да се справи с рисковете и последиците от изменението

на климата. Управлението на риска в най-широк смисъл е сърцевината на застрахователната индустрия и с оглед на това индустрията има ясен стратегически и икономически интерес да се насочи към проблемите, свързани с изменението на климата.

Застрахователният сектор може също така да насърчи адаптацията към климата сред компаниите и домакинствата в рамките на добре определен контекст. Ценовите сигнали на застрахователния пазар могат да накарат домакинствата да побързат с някои действия, като например да подобрят местната канализационна система, и същевременно да осигурят стабилна връзка между рисковете и премиите.

Националните правителства изпълняват важна роля по отношение на управлението и регулаторния надзор върху застрахователния пазар (Gurenko, Itigin, and Dumitru 2008). Повишаващите се климатични рискове ще продължат да подлежат на управление от застрахователната индустрия, само ако правителствата поемат отговорността да планират напред необходимите мерки за адаптация. Националните стратегии за адаптация следва да бъдат последвани от дългосрочни планове за публичните разходи, включително определяне на приоритетите за националните, областните и местните власти. Финансовите ограничения на публичните бюджети могат да поставят акцент върху нови форми на публично-частни партньорства като добра алтернатива за осигуряване на напредъка на необходимата адаптация към изменението на климата в някои страни.

Застрахователната индустрия и правителствата следва да обединят сили при прегледа и анализа на финансовите аспекти при един сценарий за по-екстремно изменение на климата, за да гарантират непрекъснатото добро функциониране на пазара за частно застраховане с наличието на лесен и възможен достъп за компаниите и физическите лица. Освен това, чрез насърчаване на определено съобразено с климата поведение на компаниите и физическите лица, застрахователната индустрия и правителствата могат да укрепят партньорството си, за да постигнат по-добри резултати.

Прилагането на застрахователни практики като инструмент за управление на рисковете от изменението на климата може съществено да допринесе за по-добрата адаптация към изменението на климата. Често пъти отговорът е в съчетаването на решения от частния сектор, публичния сектор и публично-частното партньорство. Понякога страните могат да изберат да споделят ниво на риск с пазара на частно застраховане при определени активи, обикновено публична инфраструктура. Решенията от частния сектор могат да бъдат „традиционните продукти за обезщетение“, при които изплащането на застраховката става пропорционално на загубите, или „параметрични продукти“, които определят настоящите параметри за екстремни събития, за да определят нивата на изплащане на застрахователната сума. В последния случай, не е необходимо коригиране спрямо загубите, което по принцип е доста времеемко, тъй като нивата на изплащане са договорени предварително за определено ниво на активиране. Обаче параметричните продукти носят съществен „базов риск“. Този технически термин описва потенциалното несъответствие между определеното ниво на активиране (например скоростта на вятъра или обема валежи) и действителното понасяне на загуба. При все това бързите парични

потоци при параметричните (или индексните) продукти ги правят изключително привлекателни за всички заинтересовани страни.

## **6.2 Използване на застрахователни инструменти**

### ***Увеличаване на задължителното застраховане срещу бедствия***

Наблюдава се обща тенденция за подценяване на риска от застрахователни събития, свързани с изменението на климата, като това обикновено води до ниско ниво на подготвеност от страна на обществото да се справи с финансовите последици на такива събития. Освен това понякога неблагоприятният подбор, т.е. фактът, че само най-уязвимите прослойки от обществото биха закупили застрахователните продукти, е друг фактор, който води до ниски нива на навлизане на застраховането на пазара. Още един фактор в тази връзка е възможното отсъствие на достатъчни ресурси на застрахователния пазар при настъпване на съществено катастрофично събитие. Възможен начин за преодоляване на предизвикателствата е задължителното застраховане срещу бедствия. Обикновено тази мярка допринася пряко за създаването на по-широк кръг от застрахователни продукти и съществено подобрява последващото разпределение и преразпределение на риска. В допълнение към задължителното застраховане на някакво минимално ниво, може да се създаде застрахователно сдружение, за да се увеличи възможността за поемане на риска в случай на съществено катастрофично събитие. Това сдружение може да допълва задължителното застраховане.

### ***Защита на населението с ниски доходи***

Поради цената на застрахователните премии, пазарните решения не винаги са изцяло приложими за всички прослойки от обществото, особено тези с най-ниски доходи, като в този случай е необходимо правителството да реагира. Примери за подходи от страна на правителството са следните:

- проекти, насочени към преодоляване на пречките и обвързване на решенията с по-широки социални цели;
- услуги, допълващи прехвърлянето на риска за сегмента с ниски доходи; и
- публична подкрепа, която да позволи участието на сегмента с ниски доходи.

Мерките, свързани със застраховането, могат да бъдат задвижени от публичния сектор и да се използват, за да насърчат широка гама от публични приоритети чрез следното:

- защита на приоритетни сектори и домакинства от климатичните стресови фактори;
- осигуряване на надеждно предоставяне на публичните услуги и
- ранно идентифициране на заплахите и отпускане на ресурсни провизии за справянето с тях.



### ***Въвеждане на прогнозно застраховане***

Прогнозното застраховане е нова категория застрахователен продукт за прехвърляне на климатичните рискове. Застраховането играе важна роля за насърчаване намаляването на риска чрез принуждаване на застрахователите да включат стойността на риска. Прогнозното застраховане доразвива този процес, като предоставя на вземащите решения лица начини да внесат предварително корекциите по намаляване на загубите. В случай на прогнози за ранни признаци на задаваща се тенденция, свързана с климата, застраховката би дала количествено изражение на редица загуби, произтичащи от дадената тенденция за съответния район, като би могла да се създаде полица за застрахователно покритие доста по-рано. Прогнозното застраховане е нов тип индексно застраховане, което носи със себе си всички ползи на инструмента за условни искове, като предоставя и допълнителната полза да позволи на вземащите решения лица да реагират на рано получена информация и да нанесат корекции в реално време. Ето защо прогнозното застраховане не само покрива прекъсването на търговската дейност и преките загуби, но и предоставя ресурси за последващо финансиране на управлението на адаптацията, което в действителност намалява непосредствените загуби и постепенно изгражда устойчивост. Тази добавена характеристика прави прогнозното застраховане особено уместно по отношение на усилията, свързани с адаптацията и устойчивостта на изменението на климата.

### ***Създаване на застрахователни сдружения при бедствия***

Създаването на сдружение срещу катастрофични явления (застрахователен катастрофичен пул) изисква взаимно съгласие и сътрудничество между застрахователите и държавата. Създаването на механизъм за публично-частно партньорство може да помогне за преодоляването на предизвикателствата, свързани със способността на застрахователния сектор да покрие загубите.

Съществуват два подхода към разрешаване на проблемите, свързани с рисковете от катастрофични явления. Първият е т. нар. смесен подход, с участието на правителството и частни застрахователни дружества, който има за цел да наблюдава задължителното застраховане срещу рискове от катастрофични явления и да увеличава публичното участие в изпълнението на този тип застраховане. Вторият подход разчита главно на пазара на частно застраховане за предоставяне на покритие и се занимава с щетите от рискове от катастрофични явления. Вторият подход обикновено е предпочитан в много силно развити икономически страни, в които населението се радва на финансова стабилност и добра култура на застраховане.

В контекста на България създаването на сдружение за катастрофични явления може да бъде постигнато единствено чрез съвместните усилия на правителството и застрахователите, за да се изгради ефективен механизъм за справедливо и пълно обезщетение на гражданите, които са понесли щети в резултат на рискове от катастрофични явления. Освен това, за да се гарантира приобщаващият характер на програмата, сдружението при катастрофични явления следва да се формира не само въз

основа на интересите на правителството и застрахователната индустрия, но и на научната общност, местните потребителски организации и Комисията за застрахователен надзор (Gurenko, Itigin, and Dumitru 2008).

Въпреки че не съществува един единствен и приложим за всички модел на застрахователно сдружение, от натрупания международен опит могат да се извлекат ценни поуки. Ролята на правителството, местните частни застрахователи и презастрахователи е ясно определена в институционалната структура на сдружението при катастрофични явления в страните от ЕС. В тези страни застрахователните схеми при катастрофични явления са установени чрез приемането на нормативна уредба, определяща застрахователния подход и предоставяща стимули за закупуването на застрахователни полици. Изготвящите политиките лица определят нивото на солидарност в структурата на премиите и разработват структурата на партньорската застрахователна програма. Основният въпрос, свързан с прилагането на такава застрахователна програма, е от какъв тип да бъде програмата - доброволна или задължителна. Другият въпрос е свързан с границите на покритието. В други страни границите на покритието се определят, като се вземат предвид размерът на застрахователната премия, административните разходи, презастрахователните премии, съвместното застраховане и др.

#### **Каре 1. Застраховане срещу катастрофични рискове: международен опит и поуки**

##### **Застраховане срещу катастрофични рискове в Турция**

Турският катастрофичен застрахователен пул (TCIP) е създаден с подкрепата на Световната банка след земетресението в Мармара през 1999 година. Турски застрахователен пазар съществува от създаването през 1862 г. на италианската застрахователна компания Riunione Adriatica di Sicurtà (RAS. През 2003 г. Турция има най-нисък процент на застрахователно проникване извън животозастраховането в сравнение със страни със сходен брутен вътрешен продукт (БВП) на глава от населението. Институционалната структура на TCIP съответства на ролята на правителството, застрахователите, презастрахователите и презастрахователните брокери. Разработени са правила и условия за застрахователно покритие на TCIP и са установени ставки на премиите за различни рискови класове. Ограниченията в достъпа и позволеното ниво на премийните ставки варират в зависимост от местонахождението и възрастта на застрахованите жилища, както и от нивото на солидарност, предвидено в структурата на премията. Турското правителство изигра централна роля за създаването на TCIP. Генералната дирекция по застраховане на турското Министерство на финансите

- разработи и утвърди регулаторната рамка на TCIP;
- направи важен принос към институционалния дизайн на програмата;
- допринесе за провеждането на активна публична информационна кампания; и
- гарантира изграждането на минимума от механизми за прилагане.

Резултатът от създаването на Турския катастрофичен застрахователен пул беше нарастване на коефициента на застрахователно проникване.

### **Застраховане срещу катастрофични рискове в Румъния**

Румънската програма за катастрофично застраховане (PRAC), проект, финансиран от Световната банка, доведе до приемане на закон в румънското законодателство (nb. 260/2008), в чиято основа е залегал международният опит в сферата на катастрофичното застраховане, с тази разлика, че повечето пулове са създадени 'пост-фактум' (най-добър пример за това е Турция). Румънският катастрофичен пул покрива рисковете от наводнение и земетресение.

### **Застраховане срещу катастрофични рискове във Франция**

Френското законодателство предвижда стандартната имуществена застраховка да включва покритие и за катастрофични рискове. Във връзка с тази застраховка, застрахователите трябва да събират от застрахования допълнителна премия в размер, определен от правителството (в момента 12 процента от премията при имуществена застраховка). Според френското правителство 95-98 процента от населението на Франция е сключило подобна пълна застраховка и по този начин се възползва от покритието срещу катастрофични рискове. Застрахователите във Франция са свободни да преустановят презастраховането срещу катастрофични рискове или да извършват презастраховане чрез частен презастраховател, т. н. Централен презастрахователен фонд (Central Reinsure Fund), дружество, финансирано от държавата и упълномощено от закона да извършва презастраховане срещу катастрофични рискове. Централният презастрахователен фонд предлага неограничено презастрахователно покритие, което е гарантирано от френското правителство в случай, че фондът не е в състояние да осъществи всички плащания.

### **Застраховане срещу катастрофични рискове в Испания**

Покритието на катастрофични рискове в Испания се осигурява от специален консорциум, собственост на държавата. Консорциумът покрива катастрофични рискове, които не са покрити от застраховането в частния сектор, или в случаите, когато застрахователната компания не може да изпълни задължението си да изплати обезщетението за щети, свързани с катастрофичен риск. Съгласно испанското законодателство, покритието за катастрофични рискове е включено в стандартните застрахователни полици. Въпреки че нормативната уредба не предвижда задължително застраховане, повечето хора имат задължителна застраховка, защото това е изискване при сключване на договори за ипотечни кредити. В резултат на това по-голямата част на недвижимите имоти в Испания са застраховани срещу катастрофични рискове. Както и във Франция, испанските застрахователи събират допълнителна премия под формата на процент от премията при стандартната имуществена застраховка. За разлика от Франция обаче, където застрахователите могат да използват събраните средства за презастраховане от Централния презастрахователен фонд или частни презастрахователни компании, в Испания всеки месец застрахователите трябва да превеждат допълнителните премии, събирани от консорциума, тъй като получават комисионна от 5 процента, която се приспада от дължимите данъци. Испанското правителство гарантира неограничено покритието, когато в консорциума не достигат средства. Въпреки че в Испания застраховка срещу катастрофични рискове може да бъде сключена чрез частни

застрахователни компании, националният консорциум осигурява почти цялото покритие за катастрофични рискове.

### **Застраховане срещу катастрофични рискове в Швейцария**

Швейцарското законодателство изисква застрахователите да включват покритие за катастрофични рискове в допълнение към застрахователното покритие за пожар. В Швейцария съществуват специални закони относно процедурите, които трябва да се следват при строителството на сгради в райони, често изложени на природни бедствия. Както във Франция и Испания, всяко застраховано лице в Швейцария плаща допълнителна премия за покриване на рисковете от катастрофични явления, която е част от премията, съответстваща на застраховката за пожар. От повечето собственици на имоти в Швейцария се изисква да имат застраховка срещу пожар на притежаваните от тях недвижими имоти. В резултат на това повечето сгради в Швейцария са застраховани срещу катастрофични рискове. Освен това, според информация от швейцарските застрахователи, по-голямата част от населението включва и застраховка за движимото имущество, намиращо се в имота, въпреки че включването на такава застраховка е доброволно. Швейцарското правителство, за разлика от френското и испанското, не покрива щетите от природни бедствия в случай на недостиг на средства. Въпреки това, швейцарските застрахователи са разработили програми за съ-застраховане срещу рискове от бедствия. Частни застрахователни компании в Швейцария са създали специален застрахователен пул, чиято цел е съ-застраховане по отношение на катастрофични рискове. В някои части на Швейцария имуществено застраховане може да бъде предлагано от застрахователни компании, които са собственост на държавата. Тези застрахователи са създали специални партньорства за презастраховане срещу катастрофични рискове. Всички държавни застрахователни компании могат да презастраховат катастрофични рискове с помощта на специални презастрахователни дружества или частни презастрахователни компании по свой избор.

### **Застраховане срещу катастрофични рискове в Италия, Германия и Обединеното кралство**

Правителствата на Италия, Германия и Обединеното кралство не осигуряват никаква гаранция или финансова застраховка срещу катастрофични рискове. В Италия и Германия застраховането срещу катастрофични рискове е доброволно и се осигурява от частни застрахователни дружества срещу заплащане на допълнителна премия. Според информация от застрахователи в тези страни, една малка част от населението е застраховано срещу щети от катастрофични рискове. В Обединеното кралство застраховането срещу катастрофични рискове обикновено се включва в стандартната застраховка на имота и почти всички жители на страната имат подобна застраховка. Въпреки че в Италия, Германия и Обединеното кралство вече съществуват национални програми за катастрофични рискове, очакванията са те да бъдат допълнително развити, особено що се отнася до риска от наводнения.

*Настоящият доклад е изготвен от екип на Световната банка в състав Джитендра Шах, Еолина Милова, Мая Муришич и Синдела Кпундех въз основа на доклади на GlobalAgRisk, чиито автори са Надежда Николова, Робърт Кейтър, Джери Скийс, Джейсън Хартел, Селест Съливан и Светлана Александрова (местен консултант), както и въз основа на документи на Европейския съюз и други доклади по темата.*

*Докладът е изготвен под общото методическо ръководство и наблюдение на Световната банка в лицето на Мамта Мурти (директор, Централна/Южна Европа и Прибалтика), Маркус Репник (постоянен представител за България) и Кулсум Ахмед (ръководител сектор, Околна среда и природни ресурси). Екипът изразява благодарност за коментарите и приноса на рецензентите Евгени Гуренко (водещ специалист, Финансов сектор) и Джон Полнър (водещ финансов експерт), на Филип Амброси (старши специалист по въпросите на климата, Регион ЕЦА) и Ксения Лвовски (съветник, Регион ЕЦА), както и на държавните агенции и останалите заинтересовани лица, допринесли за изготвянето на този доклад.*

## Използвана литература

- Alexandrova, S. 2013. "Analysis of Insurance Sector and Financial Instruments' Contribution to Climate Change-Related Risk Prevention, Loss and Damage Management in Bulgaria." World Bank, Washington, DC.
- Гълъбинов, Р. 2007. "Управление на риска при катастрофични събития в България и създаване на Български катастрофичен застрахователен пул." Презентация на Националната кръгла маса по въпросите на управлението на риска при катастрофи под патронажа на министър-председателя на Република България, хотел „Кемпински-Зографски“, Зала „София“, София, България, 10 декември 2007 г.
- Gurenko, E. N., and W. Zakout. 2008. "Mitigating the Adverse Financial Effects of Natural Hazards on the Economies of South Eastern Europe: A Study of Disaster Risk Financing Options." Report DRR10595, United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR), South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme (SEEDRMAP), Geneva, Switzerland, February.
- Gurenko, E. N., A. Itigin, and D. Dumitru. 2008. *Bulgarian Catastrophe Insurance Initiative: Feasibility Study*. Washington, DC: World Bank.
- Карагъзов, К., Т. Размов, М. Тодорова, Ж. Варадинова и А. Джалева-Чонкова. 2012. "Въздействие на природните бедствия върху транспортните системи: примери от практиката в България." Доклад, Международен панел на проекта WEATHER, финансиран от Седмата рамкова програма на Европейската комисия, Факултет по технологии, организация и управление на транспорта, Транспортен университет „Тодор Каблешков“, София, България, 11 април 2012 г.
- Nikolova, N., R. Cater, J. Skees, J. Hartell, and C. Sullivan. 2013. "Financial Disaster Risk Management (FDRM) to Prepare for Climate Change: Complementary Approaches to Disaster Risk Management (DRM) in Bulgaria." GlobalAgRisk.
- НСС (Национална статистическа система, Република България). Интернет база данни, посетена през юни 2013 г. , <http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=18>.
- Pollner, J. D. 2012. *Financial and Fiscal Instruments for Catastrophe Risk Management: Addressing Losses From Flood Hazards In Central Europe*. A World Bank Study 70911. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-9579-0.
- PreventionWeb. "Bulgaria — Disaster Statistics." Online presentation of data from EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. Data version: v11.08, August 2011. <http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/?cid=26>.
- PreventionWeb. "Bulgaria National Platform for Disaster Risk Protection." Hyogo Framework, National Platforms, PreventionWeb Website. Accessed June 2013.
- Schwab, K. 2012. "The Global Competitiveness Report 2012–2013." Insight Report, World Economic Forum, Geneva, Switzerland, September.
- SEEDRMAI (South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Initiative). 2008. "South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Initiative: Risk Assessment for South Eastern Europe, Desk Study Review." Report DRR10594 at the initiative of the World Bank and UN/ISDR Secretariat, Geneva, Switzerland.

## **Приложение. Изследване на състоянието на пазара за застраховане в България в контекста на покритието на рисковете, свързани с изменението на климата**

В опит да се придобие представа за възгледите на застрахователните дружества е подготвено изследване, което е изпратено на всички не-животозастрахователни дружества в България. Изследването съдържа 48 въпроса, разделени на три раздела. Първият раздел разглежда текущото състояние на пазара на застраховане в контекста на покритието на рисковете, свързани с изменението на климата; вторият поставя акцент върху политиките, изпълнявани от застрахователните дружества; третият обхваща въпроси относно политиките, мерките и практиките, които могат да бъдат осъществени в бъдеще.

По данни на българската Комисия за финансов надзор, в страната съществуват 18 не-животозастрахователни дружества, 7 от които откликнаха на молбата на екипа да участват в изследването. Въпреки че извадката от отговори не може да се разглежда като напълно точно представяне на възгледите на цялата индустрия, събраната информация се преценява като достатъчна, за да се извлекат основни заключения относно застрахователния пазар в България като цяло.

### **I. Оценка на настоящата роля на застрахователния сектор в контекста на изменението на климата**

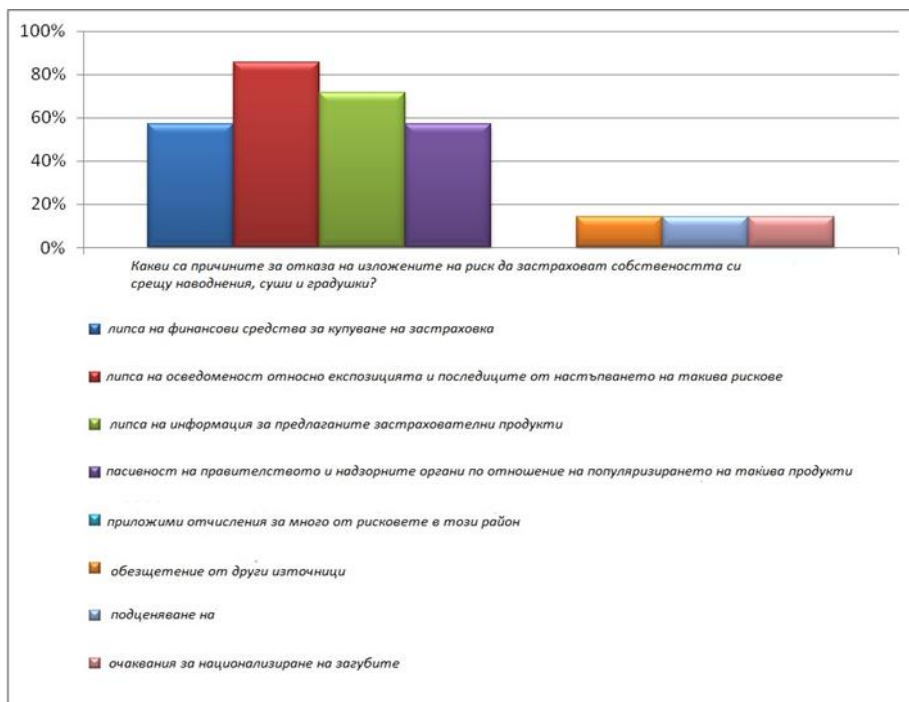
Повечето отговори (57.1 процента) определят като нисък приноса на застрахователните дружества към намаляването на рисковете, свързани с изменението на климата и адаптацията към климатичните промени. Освен това застрахователните дружества посочват, че нивото на навлизане на застрахователни продукти за защита от рисковете, свързани с изменението на климата, е ограничено до по-малко от 20 процента, докато поне 57.1 процента от дружествата твърдят, че нивото е по-ниско от 20 процента.

Недостатъчното проникване и гъстота на пазара на застраховане се определя като най-важният фактор, водещ до много ограничено ниво на навлизане на защита от рисковете, свързани с изменението на климата. Другите причини, посочени от застрахователните дружества, са сравнително ниското ниво на култура на застраховане и недостатъчното сътрудничество с правителството, както и липсата на съвместни застрахователни програми. Друг фактор за слабото ниво на навлизане е отсъствието на подходящи информационни кампании, което се посочва като важен фактор от 57.1 процента от дружествата.

От изследваните дружества 85.7 процента подчертават, че липсата на осведоменост относно експозицията и последиците от рисковете, свързани с изменението на климата, е една от главните причини хората да не застраховат собствеността си срещу подобни рискове. Този отговор изцяло съответства на горепосочените мнения относно липсата на култура на застраховане. Вторият най-важен фактор е липсата на информация за

предлаганите застрахователни продукти, както показват 71.4 процента от отговорите. Застрахователните премии (ценообразуването) и бездействието от страна на правителството и на надзорните органи спрямо популяризирането на такива продукти са посочени като следващите най-важни фактори, като 57.1 процента от дружествата посочват всеки от двата отговора.

**Фигура А.1. Фактори за отказа на застраховане на собствеността**



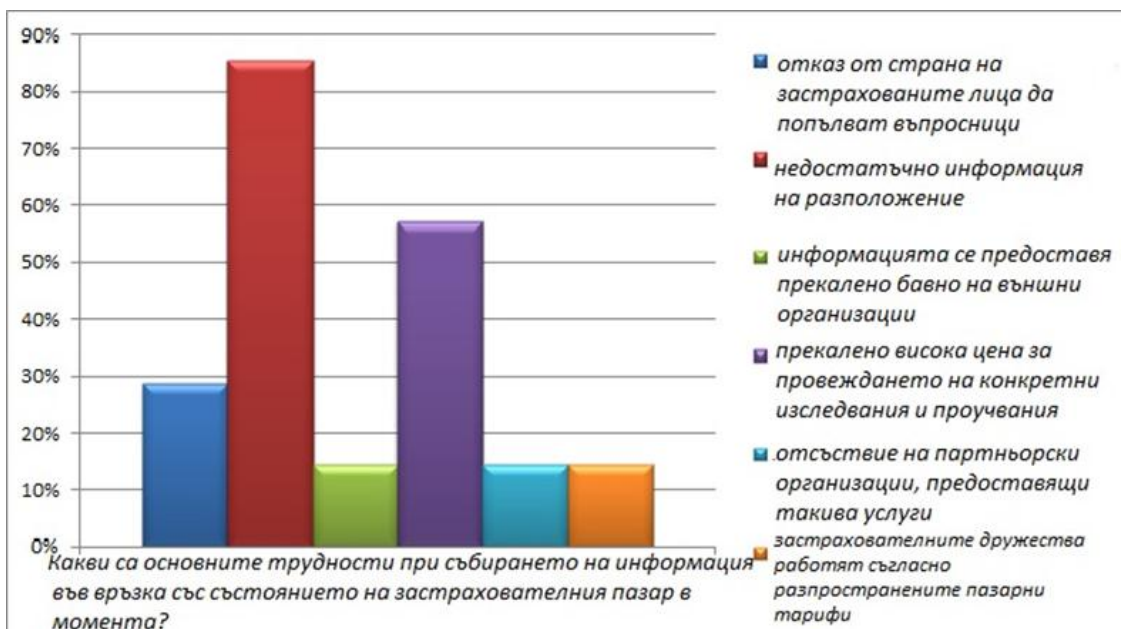
Източник: Отговорите на застрахователните дружества на въпросника по темата.

## **II. Настоящи практики и политики в застрахователния сектор**

Едно от основните предизвикателства пред застрахователните дружества при провеждането на дейността им е събирането на надеждни и актуални данни за застрахователните събития. Сред отговорилите дружества 85.7 процента смятат липсата на налична информация за целите на оценка на риска и ценообразуване като най-важното препятствие. Наред с това, 57.1 процента посочват, че проучванията и специализираните изследвания, необходими за разработването на продуктите, могат да бъдат прекалено скъпи. Другият съществен фактор, посочен от 28.6 процента от дружествата, е свързан с липсата на готовност сред застрахованите лица да попълват въпросници. Само 14.3 процента от дружествата посочват като проблем отсъствието на партньорски организации, предоставящи им данни, което предполага доста ограничено търсене на такива информационни услуги.



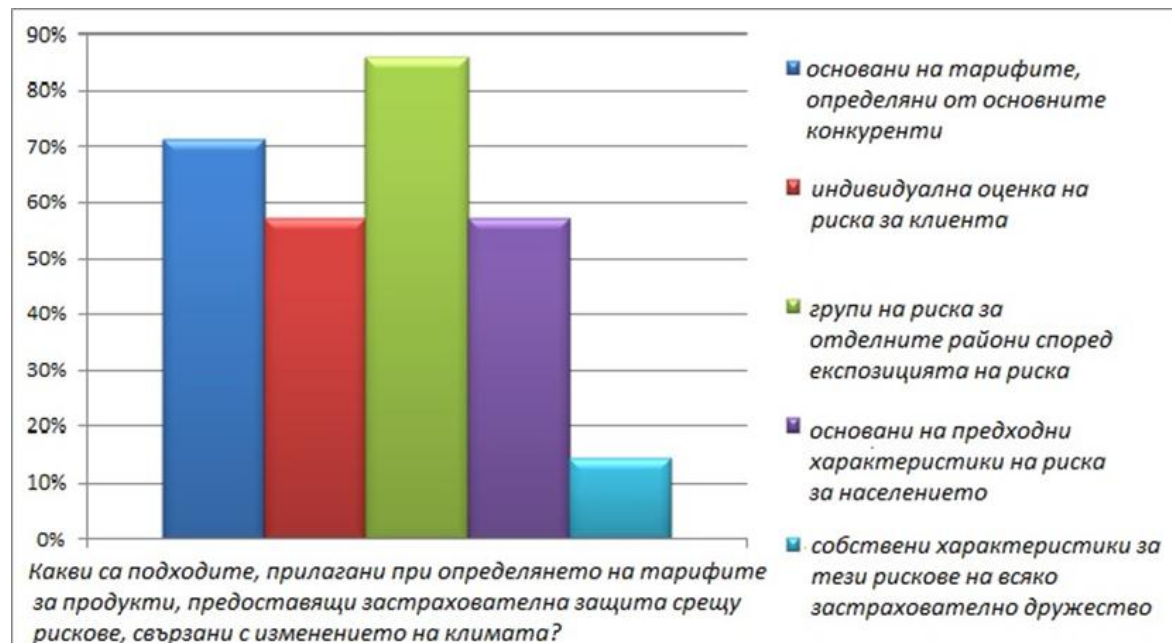
**Фигура А.2. Основните трудности пред застрахователните дружества в процеса на събиране на информация**



*Източник:* Отговорите на застрахователните дружества на въпросника по темата.

Отговорите от изследването показват, че застрахователните дружества като цяло оценяват рисковете и определят цената за тях, като прилагат поне два различни подхода. Някои от тях използват конкретни методи като собствени разчети на рисковете. От отговорилите дружества 85.7 процента посочват, че основният подход при определянето на премиите е разпределянето на рисковете по групи за отделните райони според експозицията на риска. Този подход се допълва от наблюдения върху политиките за определяне на тарифите на основните им конкуренти, което подсказва ценова конкуренция. Освен това, 57.1 процента от застрахователните дружества са склонни да използват индивидуална оценка на риска за всеки клиент и определят премиите въз основа на така определените характеристики на риска за застраховката.

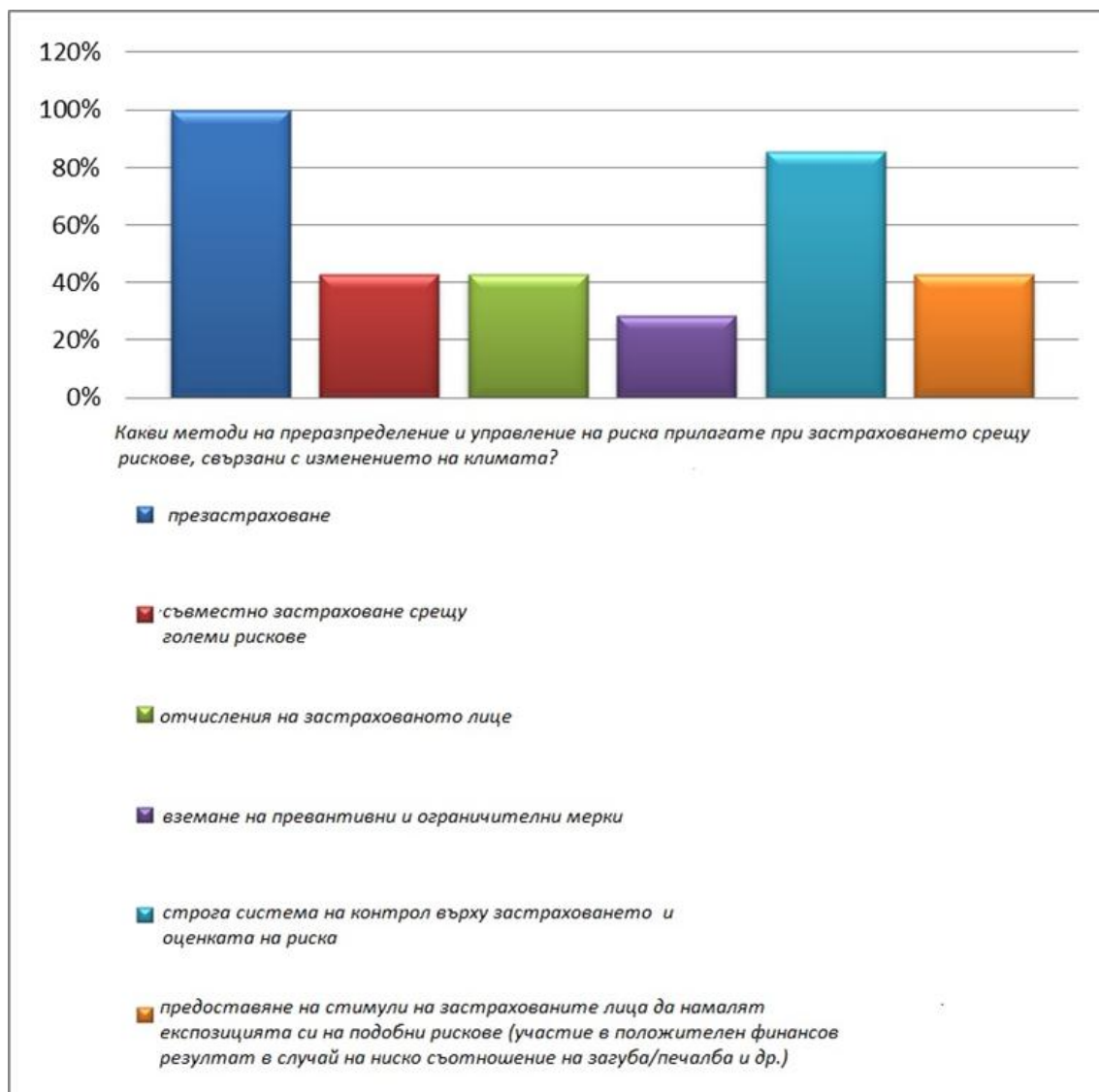
**Фигура А.3. Подходи при определянето на тарифите за защита срещу рискове, свързани с изменението на климата**



*Източник:* Отговорите на застрахователните дружества на въпросника по темата.

По отношение на методите на управление на риска и разпределение на риска, всички участници в изследването единодушно определиха презастраховането като най-разпространения и резултатен подход към управлението на риска и последващото разпределение на записани рискове. Строгата система на контрол върху застраховането и оценката на риска се посочва като друг разпространен метод, прилаган от 86 процента от участниците в изследването. Съвместното застраховане, отчисленията и стимулите за застрахованите лица са еднакво привлекателни алтернативи за застрахователните дружества (43 процента от участниците).

**Фигура А.4. Методи на управление на риска и разпределение на риска за справяне с рисковете, свързани с изменението на климата**

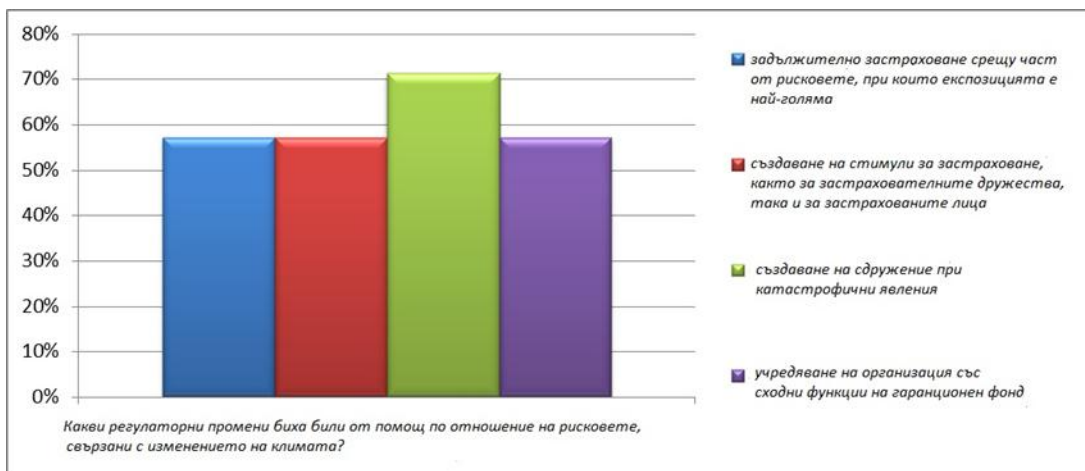


Източник: Отговорите на застрахователните дружества на въпросника по темата.

### **III. Каква ще бъде ролята на застрахователния сектор в бъдеще?**

Една от най-важните идеи, силно подкрепена от мнозинството застрахователни дружества (71.4 процента) е създаването на сдружение при катастрофични явления. Другите полезни мерки, посочени в 57.1 процента от отговорите включват задължително застраховане срещу някои от рисковете с най-голяма експозиция, правни стимули за застрахователните дружества и клиентите на услугите им и създаването на организация с функции, сходни на гаранционен фонд. Резултатите, свързани с рентабилността на сдружението при катастрофични явления, са сходни на горепосочените. Сред отговорилите дружества 57.1 процента са на мнение, че сдружението би било рентабилно, докато 28.6 не са съгласни.

**Фигура А.5. Регулаторни промени, насочени към по-добро управление на рисковете, свързани с изменението на климата**



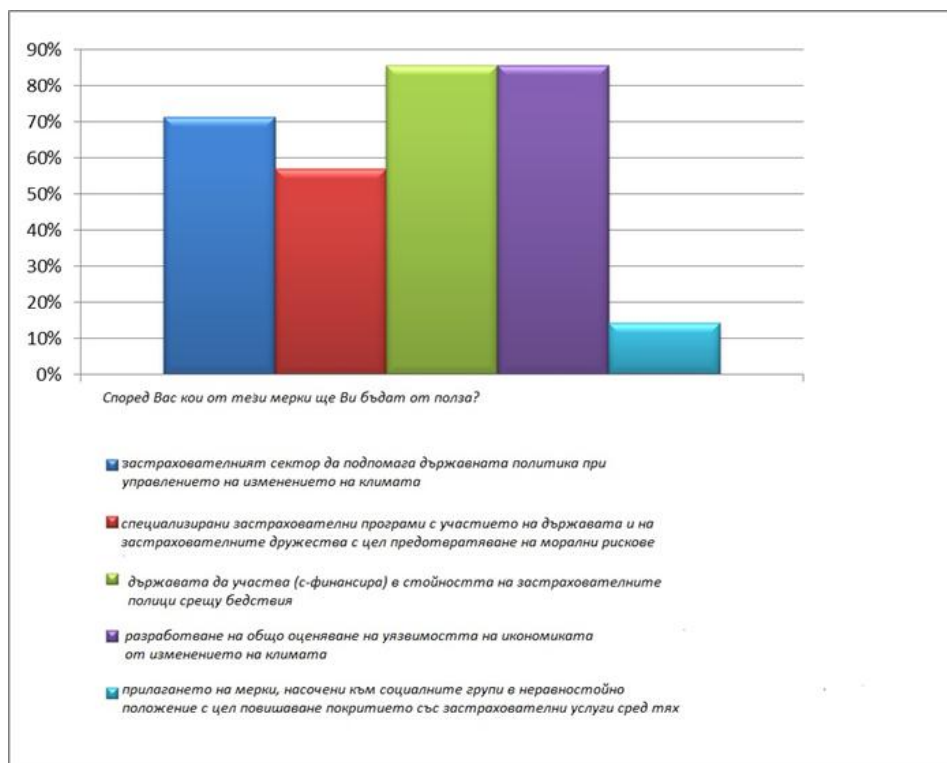
Източник: Отговорите на застрахователните дружества на въпросника по темата.

Изследваните компании са съгласни, че е необходимо по-добро сътрудничество с други организации, занимаващи се с въпросите на изменението на климата. Сто процента от отговорите подчертават, че сътрудничеството с Министерството на околната среда и водите, Министерството на земеделието и храните, Държавния фонд „Земеделие“ и други институции следва да се подобри. Други важни организации, разглеждани като заинтересовани страни в това отношение, са банките и разплащателните фондове, както и международни организации.

Двете най-важни препоръки по отношение на адаптацията към изменението на климата, дадени от застрахователните дружества, са правителството да участва във финансирането на застрахователен фонд за бедствия, като приеме да покрива част от застрахователните премии. Освен това дружествата подчертаха необходимостта от разработването на общо оценяване на уязвимостта на икономиката от изменението на климата.

Застрахователният сектор също така изрази готовността си да подпомага правителството по отношение на прилагането на политиката, свързана с изменението на климата. От отговорилите дружества 71.4 процента изтъкват, че застрахователният сектор следва да бъде активен участник в разработването и изпълнението на такива политики, а 57.1 процента посочват, че следва да се разработят специализирани застрахователни програми, за да се избегнат проблеми, свързани с моралните опасности, чрез сътрудничество между застрахователните компании и държавните агенции. От друга страна, социалният аспект на тези политики не се разглежда като източник на особени тревоги за застрахователните дружества, тъй като едва 14.3 процента от тях предлагат мерки, насочени към по-бедните социални групи.

**Фигура А.6. Препоръчителни мерки от застрахователните дружества**



**Източник:** Отговорите на застрахователните дружества