

Robert Kurek

ZMIANY W NADZORZE I REGULACJI SEKTORA UBEZPIECZENIOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ – CEIOPS A PROCEDURA LAMFALUSSY’EGO

1. Wstęp

Celem tego artykułu jest przeanalizowanie miejsca nowej instytucji zajmującej się nadzorem nad rynkiem ubezpieczeniowym i funduszy emerytalnych Unii Europejskiej – CEIOPS, a także jej organizacja oraz zadania związane z nowym systemem stanowienia prawa, tzw. procedurą Lamfalussy’ego.

5 listopada 2003 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet legislacyjny odnoszący się do nowej koncepcji nadzoru i regulacji sektora finansowego. Zmiany te wiązały się z propozycją stanowienia prawa w ramach tzw. procedury Lamfalussy’ego¹ i dotyczyły m.in. utworzenia nowych organów regulujących i nadzorujących rynek finansowy UE. Decyzja Komisji Europejskiej jest jednym z elementów planu działań Unii Europejskiej, dotyczącego rynku usług finansowych (tzw. strategii lizbońskiej). Celem tego planu jest ujednolicenie rynku finansowego i ułatwienie działalności na nim. W pakiecie tym Komisja zaproponowała, aby dla trzech głównych sektorów rynku finansowego: bankowości, ubezpieczeń i funduszy emerytalnych oraz papierów wartościowych, ustanowić odrębne organy regulacji i nadzoru. Zadaniem tych pierwszych miałyby być doradzanie Komisji w kwestiach legislacyjnych, a celem tych drugich – ułatwianie koordynacji działań instytucji nadzoru w poszczególnych krajach członkowskich.

Od pierwszego stycznia 2004 r. w ramach sektora finansowego funkcje regulacyjne spełniają następujące instytucje:

¹ Sama idea tzw. koncepcji Lamfalussy’ego (urodzonego na Węgrzech barona, byłego „ducha świętego euro”) początkowo dotyczyła wyłącznie rynku papierów wartościowych. Jednak wraz z jej rozwojem przeniesiona została także na inne elementy sektora finansowego. Decyzję o tym podjął ECOFIN w grudniu 2002 r.

- Europejski Komitet Bankowy (EBC – European Banking Committee),
- Europejski Komitet ds. Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (EIOPS – European Insurance and Occupational Pension Supervision Committee),
- Europejski Komitet ds. Papierów Wartościowych (ESC – European Securities Committee).

Natomiast za nadzór na rynku finansowym odpowiadają:

- Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS – Committee of European Banking Supervisors),
- Komitet Europejskich Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego i Funduszy Emerytalnych (CEIOPS – Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors),
- Komitet Europejskich Organów Nadzoru ds. Papierów Wartościowych (CESR – Committee of European Securities Regulators).

2. Początki procedury Lamfalussy'ego

Początki procedury Lamfalussy'ego związane są z powołaniem przez ECOFIN w 2000 r. specjalnej grupy, która miała zająć się oceną prawnych i faktycznych uwarunkowań rozwoju europejskiego rynku papierów wartościowych i na bazie tych informacji opracować rozwiązania umożliwiające wzmocnienie spójności rynków kapitałowych. Grupa Sędziów Kompetentnych (Committee of Wise Men) pod przewodnictwem Alexandre'a Lamfalussy'ego² jako słabe punkty w rozwoju rynku kapitałowego i finansowego wymieniła m.in. różnicowane wymogi kapitałowe, obowiązujące reguły rachunkowości oraz przepisy konsumenckie. Ponadto podkreśliła, że w ramach sektora finansowego duża liczba organów nadzoru doprowadza do zbyt wysokich kosztów związanych z funkcjonowaniem nadzoru, a także prowadzi do „niejasności” pomiędzy uczestnikami rynku. Skrytykowano również zbyt długi okres stanowienia prawa krajów członkowskich oraz implementacji prawa wspólnotowego.

Wśród propozycji mających usprawnić funkcjonowanie rynków finansowych wymieniono m.in., że przyszłe ustalenia w obrębie rynku papierów wartościowych powinny być przeprowadzane w bardziej zasadniczy sposób, a szczegóły techniczne powinny być ustalane przez Komisję Europejską zarówno z uczestnikami rynku, jak i z nowo powstałymi instytucjami: Europejskim Komitetem ds. Papierów Wartościowych (ESC) oraz Komitetem Europejskich Organów Nadzoru ds. Papierów Wartościowych (CESR). Dla podkreślenia wartości „równowagi instytucjonalnej” Parlament Europejski powinien być informowany na bieżąco o postępach prac.

² A. Lamfalussy był szefem banku centralnego w Belgii i Banku Rozliczeń Międzynarodowych w Bazylei, a także profesorem uniwersytetu w Leuven. W 1994 r. stanął na czele Europejskiego Instytutu Monetarnego, który przygotowywał Unię do euro i był poprzednikiem Europejskiego Banku Centralnego. Później doradzał Komisji Europejskiej, m.in. podczas kryzysu finansowego w Azji.

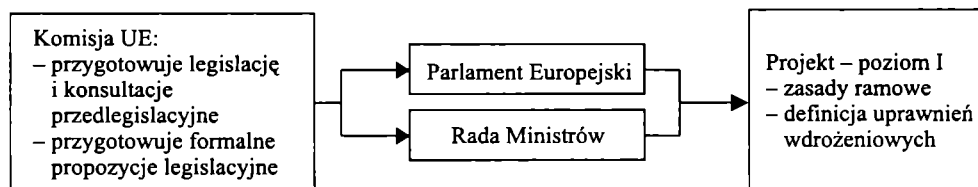
Powinien mieć także możliwość unieważnienia postanowień organów doradczych, gdy z jego punktu widzenia wprowadzenie tych postanowień okaże się niemożliwe do zrealizowania (np. ze względów formalnych lub prawnych). Nowa procedura miałaby zagwarantować, że przyszłe regulacje prawne będą bardziej dopasowane do rozwoju rynku papierów wartościowych.

Zaproponowany sposób wdrażania rekomendacji (czteroszczeblowa procedura decyzyjna, ułatwiająca wdrażanie rekomendacji) znalazł uznanie Komisji Europejskiej i stał się obowiązujący w całym sektorze finansowym.

3. Proces Lamfalussy'ego w ubezpieczeniach

Czteroszczeblowa procedura Lamfalussy'ego składa się z następujących poziomów:

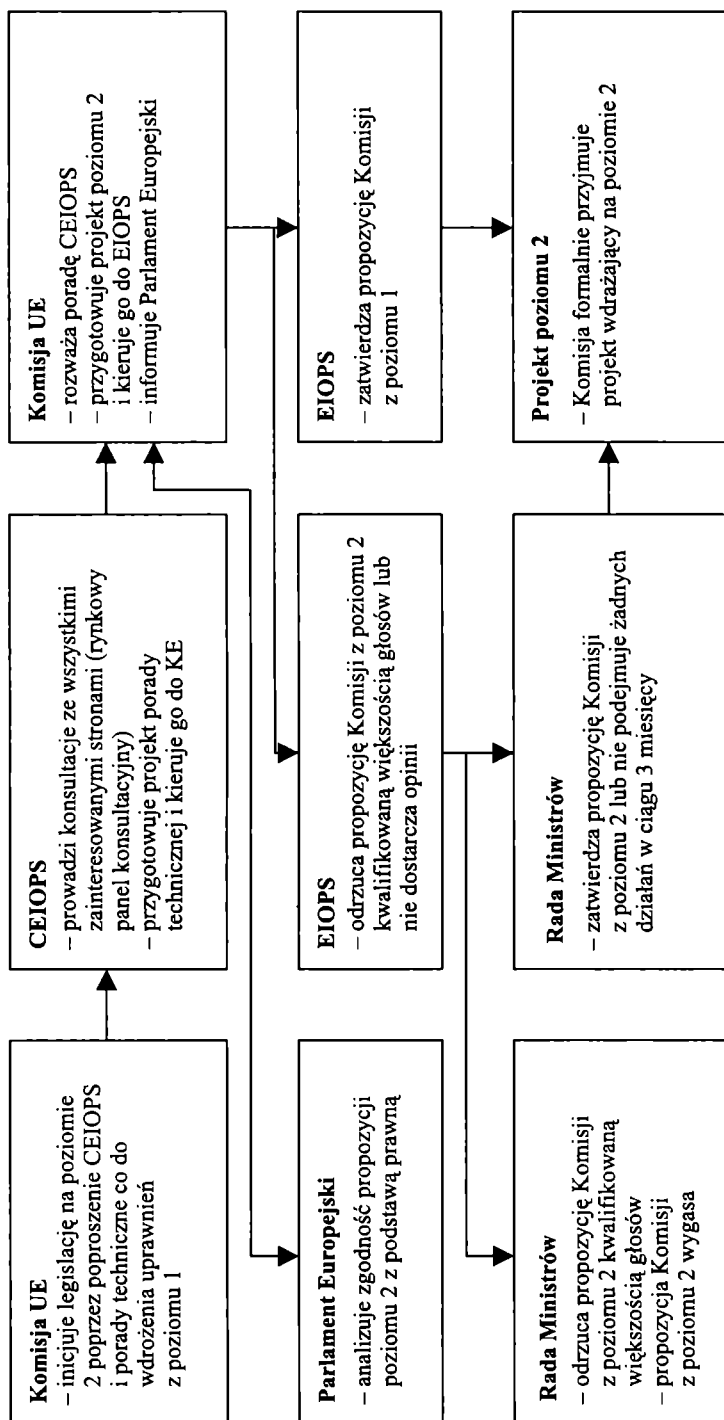
Poziom 1 stanowią akty (zasady) ramowe – dyrektywy, przygotowywane przez Komisję Europejską przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę, a także przepisy określające zakres delegacji KE do wydania przepisów wykonawczych (o charakterze szczegółowym, technicznym).



Rys. 1. Zasady ramowe

Źródło: [4, s. 84-87].

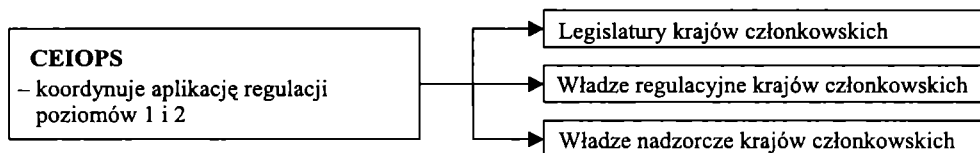
Poziom 2 jest etapem inicjacji przez KE konkretnych przepisów prawnych, wspieranych przez opinię komitetu regulacyjnego EIOPS (European Insurance and Occupational Pension Committee) oraz konsultowanych z CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors) i weryfikowanych przez Parlament Europejski i Radę Ministrów.



Rys. 2. Wdrażanie projektów

Źródło: [4, s. 84-87].

Poziom 3 to wspomniana na poziomie drugim zasada, że przepisy wykonawcze służące wdrożeniu ramowych przepisów dyrektyw przygotowywane są z udziałem komitetu doradczego zajmującego się nadzorem nad rynkiem ubezpieczeniowym CEIOPS.

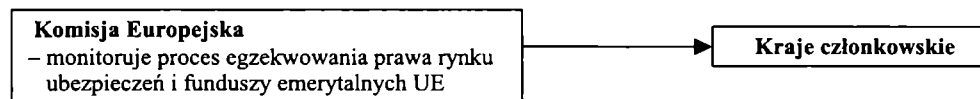


Rys. 3. Spójne stosowanie projektów z poziomu 1 i poziomu 2

Źródło: [4, s. 84-87].

Do zadań CEIOPS na poziomie trzecim należy także konsultowanie propozycji nowych regulacji prawnych z podmiotami rynków ubezpieczeń i emerytalnego – zakładami ubezpieczeń, funduszami emerytalnymi, konsumentami – oraz koordynacja spójnego i odpowiedniego przeniesienia i zastosowania zasad poziomu pierwszego i drugiego przez kraje członkowskie. Instrumenty wykorzystywane w tym zakresie dotyczą opracowywania wspólnych standardów, opracowania zaleceń w zakresie wspólnej interpretacji, wprowadzania powszechnych standardów, a w obszarach nie objętych regulacjami wspólnotowymi – opracowania jednolitych zasad w celu zbliżania praktyk nadzorczych nad poszczególnymi rynkami krajowymi.

Poziom 4 obejmuje implementację przepisów wspólnotowych w krajowych porządkach prawnych, a także wzmocnienie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w tym zakresie.



Rys. 4. Egzekwowanie projektów poziomu 1 i poziomu 2

Źródło: [4, s. 84-87].

Wdrożenie przez państwa członkowskie uzgodnionych przepisów podlega kontroli ze strony KE, która podejmuje kroki w celu egzekwowania wspólnych regulacji rynku ubezpieczeniowego oraz wszczyna odpowiednie procedury wobec braku wdrożenia, wdrożenia nieterminowego lub niepełnego.

4. Organizacja CEIOPS

CEIOPS jako instytucja odpowiedzialna za nadzór nad sektorem ubezpieczeniowym i funduszy emerytalnych nieformalnie powstała wcześniej, aniżeli oficjal-

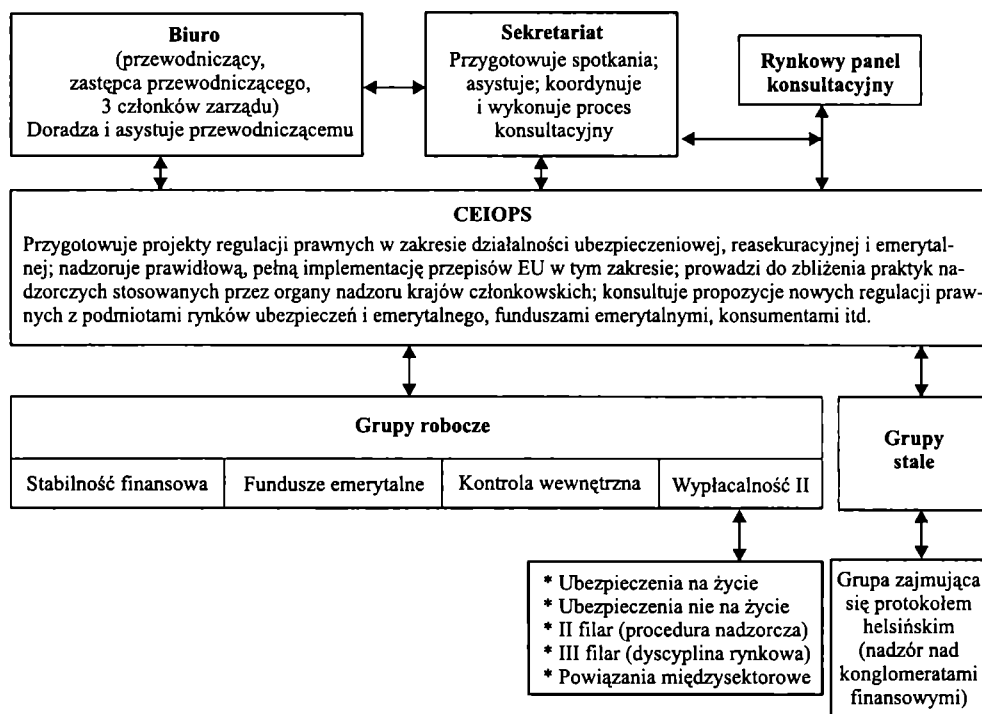
nie przypieczętowała to Komisja Europejska. Nastąpiło to już podczas spotkania członków Konferencji Nadzorów Ubezpieczeniowych Unii Europejskiej w dniach 15-16 maja 2003 r. w Dreźnie (prace tej konferencji CEIOPS kontynuuje). 24 listopada propozycja Komisji Europejskiej weszła w życie, a już następnego dnia odbyło się pierwsze posiedzenie prezydium CEIOPS. Komitet Europejskich Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego i Funduszy Emerytalnych reprezentowany jest przez wysokich rangą urzędników organów nadzoru krajów członkowskich Unii Europejskiej³ (kraje nowo wstępujące do Unii do 1 maja 2004 r. miały status obserwatora⁴). Pierwsze oficjalne posiedzenie CEIOPS odbyło się 4 lutego 2004 r. w Paryżu, gdzie postanowiono o powołaniu dziewięciu grup: jednej stałej, zajmującej się protokołem helsińskim i ośmiu grup roboczych, w tym pięciu do spraw nowej regulacji w dziedzinie wypłacalności (Solvency II) i po jednej grupie – do spraw współpracy i wymiany informacji w dziedzinie nadzoru emerytalnego, do spraw stabilności finansowej i ubezpieczeń oraz do spraw kontroli wewnętrznej. W czasie tego spotkania omówiono także bieżące prace Komitetu – zagadnienia monitorowania i oceny stabilności finansowej i sytuacji rynku ubezpieczeniowego w Europie, a także wdrożenia dyrektywy 98/78/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 1998 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad zakładami ubezpieczeń w grupach ubezpieczeniowych [8]. Strukturę organizacyjną CEIOPS przedstawia rys. 5.

Biuro CEIOPS jest tworzone przez 28 przedstawicieli narodowych organów nadzoru i 3 członków w charakterze obserwatorów. Sekretariat CEIOPS zajmuje się kwestiami organizacyjnymi, a jego siedziba mieści się we Frankfurcie nad Menem (początkowo siedzibą był Paryż). CEIOPS prowadzi także dialog z ciałem doradczym (Rynkowy panel konsultacyjny), składającym się z przedstawicieli uczestników rynku ubezpieczeniowego (13 członków). Takie rozwiązanie ma zagwarantować, że oczekiwania uczestników rynku ubezpieczeniowego w stosunku do prac CEIOPS zostaną przez CEIOPS uwzględnione, a same prace CEIOPS będą przebiegać w atmosferze otwartości i przejrzystości. Owo ciało doradcze (Rynkowy panel konsultacyjny) ma także weryfikować, czy CEIOPS w wystarczającym stopniu konsultuje się z uczestnikami rynku i określa stosowne priorytety działań. Usługodawcy (zakłady ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne, TUV-y), konsu-

³ Szefem prezydium CEIOPS został H. Bjerre-Nielsen (Dania), wiceprezydentem T. Steffen (Niemcy), a członkami: F. Lustman (Francja), J. Tiner (Wielka Brytania) i M. Flamee (Belgia).

⁴ Doprowadziło to do kontrowersji między stroną polską a Sekretariatem Komitetu, który podczas dyskusji nad projektem budżetu CEIOPS zaproponował, aby należne składki członkowskie ustalić zgodnie z parytetem głosów ustalonym w traktacie z Nicei. Oznaczałoby to dla Polski płacenie składki na poziomie porównywalnym do składki płaconej przez nadzór niemiecki, podczas gdy wydatki Polaków na ubezpieczenia są 20-krotnie niższe niż Niemców (składka wyniosłaby ok. 130 tys. euro). Strona polska zaproponowała, aby składkę płacić proporcjonalnie do rozmiarów rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych danego kraju lub proporcjonalnie do wielkości wpłat członkowskich do budżetu UE.

menci ich usług (przedsiębiorstwa, osoby fizyczne) i inni uczestnicy (np. aktuariusze, agencje ratingowe) są tymi podmiotami, które będą brać aktywny udział w dialogu z CEIOPS⁵.



Rys. 5. Struktura organizacyjna CEIOPS

Źródło: opracowanie własne na podstawie [3; 1].

Wśród powołanych grup stałych⁶ i roboczych pracujących w ramach CEIOPS szczególne miejsce przyznane zostało działaniom związanym z nowym projektem oceny wypłacalności zakładów ubezpieczeń – Solvency II⁷. Zadaniem tych 5 grup

⁵ Rynkowy panel konsultacyjny tworzy 13 reprezentantów europejskich organizacji i stowarzyszeń powiązanych z rynkiem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych: CEA – 3 przedstawicieli; EFRP – 2 przedstawicieli; AMCE – 1 przedstawiciel; AISAM – 1; BIPAR – 1; BEUC – 2; GCAE – 1; FEE – 1. Za: [2].

⁶ Stałą grupą jest grupa zajmująca się tzw. protokołem helsińskim – protokół z Helsinek z 2000 r. dotyczy współpracy organów nadzoru państw członkowskich Unii Europejskiej odnośnie do stosowania dyrektywy 98/78/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 1998 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad zakładami ubezpieczeń w grupach ubezpieczeniowych.

⁷ Wraz z wejściem w życie ustaleń Solvency II Unia Europejska praktycznie całkowicie zreformuje reguły nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczeń. Podstawową jej ideą jest objęcie „kompleksowej” wypłacalności nadzorem, w którym znaczenia nabiorą zewnętrzne i wewnętrzne zarządzanie ryzykiem, co z punktu widzenia nadzoru wymagać będzie także oceny jakościowej, a nie

składających się m.in. z przedstawicieli narodowych organów nadzoru krajów członkowskich UE; rys. 5) jest opracowanie wraz z EIOPS (sukcesorem dotychczasowych prac Komitetu Ubezpieczeń pracującego przy Komisji Europejskiej) szczegółów technicznych i propozycji zmian regulacji prawnych, które następnie zostaną przedstawione Komisji Europejskiej [6]. Stanowi to drugi poziom procedury Lamfalussy'ego. Jak na razie (wg stanu z lipca 2004 r.) szczegółowo sprecyzowane zostały zagadnienia badawcze dla trzech grup roboczych pracujących w ramach Solvency II: ubezpieczenia na życie, ubezpieczenia nie na życie (grupy pracujące nad kwestią rezerw techniczno-ubezpieczeniowych w ramach I filaru) oraz grupy zajmującej się analizą nadzorczą (funkcjonowanie nadzoru, tryb postępowania nadzoru – II filar) [5].

Na poziomie trzecim procedury Lamfalussy'ego CEIOPS jako komitet organów nadzoru aktywny jest także w innym obszarze. Jego zadaniem jest wypracowanie jednolitego stanowiska co do zaleceń i założeń rozporządzeń wykonawczych, a także opracowanie wspólnych standardów. Ponadto na tym poziomie porównywane będą praktyki nadzorcze różnych krajów – w związku z tym CEIOPS zajmuje się także koordynacją współpracy pomiędzy narodowymi organami nadzoru [7, s. 470].

5. Podsumowanie

Nowa instytucja nadzorcza Unii Europejskiej jest podmiotem stosunkowo młodym i można powiedzieć, że wciąż jeszcze znajduje się w fazie organizacji. Jej powstanie ściśle wiąże się z ukonstytuowanym, nowym systemem stanowienia prawa, obowiązującym w UE formalnie od 1 stycznia 2004 r. Ów system stanowienia prawa nałożył na CEIOPS określone zadania:

- przygotowywanie projektów regulacji prawnych w działalności ubezpieczeniowej, reasekuracyjnej i emerytalnej, a także nadzór nad prawidłową, pełną implementacją przepisów EU w tym zakresie,
- zbliżanie praktyk nadzorczych stosowanych przez organy nadzoru krajów członkowskich,
- konsultowanie propozycji nowych regulacji prawnych z podmiotami rynków ubezpieczeń i emerytalnego.

Jedną z istotnych kwestii w ramach procedury Lamfalussy'ego jest przejrzystość. CEIOPS staje się organem współpracy państw członkowskich i Komisji

jak do tej pory tylko ilościowej. Architektura nowego systemu wypłacalności ma się składać z trzech filarów na wzór rozwiązań przyjętych przez Komitet Bazylejski w odniesieniu do banków: filar I – wymogi kapitałowe; filar II – proces analizy nadzorczej; filar III – dyscyplina rynkowa. Z punktu widzenia zakładów ubezpieczeń taka koncepcja nadzoru daje większą wolność wyboru ryzyka, które skłonne są na siebie przyjąć. Prace nad projektem Solvency II są już po fazie wstępnej i dotyczą wprowadzania propozycji konkretnych zapisów w dotychczas istniejących dyrektywach oraz uszczegółowienia obszarów badawczych, w stosunku do których nie przyjęto jeszcze jednolitego stanowiska. Wdrożenie projektu w życie może się odbyć w latach 2006-2008.

Europejskiej w zakresie przygotowania przepisów o charakterze szczegółowym, w przejrzysty sposób wdrażających ramowe przepisy dyrektyw oraz opracowywania wspólnych standardów i praktyk.

Zastosowanie procedury Lamfalussy'ego w procesie stanowienia prawa ubezpieczeniowego i funduszy emerytalnych w UE z założenia ma przyspieszyć proces koordynacji i wspiera proces tworzenia wspólnych regulacji [4, s. 87]. Ma także na celu zwiększanie przejrzystości działań zakładów ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, przy zakładanym wzroście konkurencyjności na jednolitym rynku ubezpieczeń w UE. Wykorzystanie procedury Lamfalussy'ego może także wymusić na zakładach ubezpieczeń stosowanie ogólnych ram standardowych warunków ubezpieczeń, jednak w sposób nie ograniczający możliwości kreowania przez nie nowych, oryginalnych produktów. Z założenia miałyby też bardziej dyscyplinować rynki lokalne co do niektórych rozwiązań szczegółowych.

Koncepcja ta niewątpliwie przyczyni się także do ograniczenia tzw. ryzyka systemowego całego jednolitego rynku finansowego, jednak może doprowadzić do nadmiernego ujednolicenia całego systemu norm i standardów oraz obowiązujących wzorców, co w skrajnej sytuacji może nie być pozytywnie odbierane przez uczestników i obserwatorów całego sektora finansowego.

Literatura

- [1] CEIOPS Working Groups, www.ceiops.org.
- [2] Gen RE : Solvency II, Aktuelle Entwicklung, <http://www.genre.com>
- [3] Grünbichler A., *Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht*, http://www-sci.uni.klu.ac.at/fgk/Vortrag_Grünbichler (17.11.2003).
- [4] Pawłowicz L., *Proces Lamfalussy'ego w praktyce*, [w:] *Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych w Unii Europejskiej*, Niebieskie Księgi 2003 nr 5, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, IBNR, Gdańsk 2003.
- [5] *Solvency II. Further Issues for Discussion and Suggestions for Preparatory Work for CEIOPS*, „Markt” nr 2502 z 2 kwietnia 2004 r.
- [6] *Solvency II. Update on Developments and Issues for Consideration by the Insurance Committee*, „Markt” nr 2530 z 10 listopada 2003 r.
- [7] Schubert T., Griessman G., *Solvency II. Die EU treibt die zweite Phase des Projekts voran*, „Versicherungswirtschaft“ 2004, nr 7.
- [8] Współpraca w ramach instytucji wspólnotowych, serwis informacyjny KNUIFE, <http://www.knuife.gov.pl/komisja/zafranca/institucje.shtml>.

CHANGES IN THE SUPERVISION AND REGULATION OF THE INSURANCE SECTOR IN THE EUROPEAN UNION – CEIOPS vs. LAMFALUSSY'S PROCEDURE

Summary

In the article the author presents the new system of making law in the financial sector of the European Union – the so called Lamfalussy's procedure, taking into consideration the levels of making that law in the insurance and pension funds sectors.

Simultaneously he presents the place of the new institution dealing with the supervision on the insurance and pension funds market (CEIOPS) in the context of Lamfalussy's procedure. Moreover the organizational structure of CEIOPS and its tasks have been characterized.

Mgr Robert Kurek jest doktorantem w Katedrze Finansów i Rachunkowości na Wydziale Gospodarki Regionalnej i Turystyki w Jeleniej Górze.