

Marzanna Lament

Politechnika Radomska

NADZÓR UBEZPIECZENIOWY W SKONSOLIDOWANYM SYSTEMIE NADZORU FINANSOWEGO

1. Wstęp

Nadzór ubezpieczeniowy w Polsce, tak jak i w większości krajów Europy i świata, pozostaje jednym z elementów składowych nadzoru nad rynkiem finansowym, w skład którego wchodzi także nadzór bankowy, emerytalny, nad rynkiem kapitałowym, nad instytucjami pieniądza elektronicznego oraz nadzór uzupełniający [8, art. 1, ust. 2].

Połączenie nadzoru nad instytucjami finansowymi jest wynikiem zarówno zachodzących procesów globalizacyjnych i konsolidacyjnych powodujących pojawianie się nowych rodzajów ryzyka towarzyszących działalności ubezpieczeniowej, nowych, bardziej złożonych usług finansowych, kanałów ich dystrybucji, jak i przenikania się różnych rodzajów działalności instytucji finansowych.

Połączenie działalności nadzorczej jest zatem wyrazem dbałości o uczestników rynku finansowego przejawiającym się w zamiarze zapewnienia prawidłowego jego funkcjonowania, jego bezpieczeństwa i przejrzystości.

2. Przeobrażenia na rynku finansowym a stabilność finansowa instytucji finansowych

Zmiany zachodzące na rynkach finansowych związane są przede wszystkim z procesami globalizacji, konsolidacji (integracji) i liberalizacji (deregulacji).

Globalizacja finansowa związana jest z międzynarodowymi przepływami kapitałowymi i obejmuje następujące przeobrażenia systemu finansowego [4, s. 17]:

- integrację krajowych rynków finansowych,
- wzrost możliwości technologicznych,
- rosnące wykorzystywanie opartych na rynku form finansowania,
- dynamiczny wzrost rynku instrumentów pochodnych,
- zacieranie się różnic między instytucjami finansowymi,
- procesy konsolidacyjne w systemach finansowych (konglomeraty).

Konsolidacja (integracja) dotyczy łączenia różnych segmentów rynku finansowego, a także koncentracji kapitału i uczestniczenia w strukturach holdingowych, co może się wiązać ze słabszym rozpoznaniem ryzyka generowanego przez ponadnarodową grupę kapitałową lub przez lokalne władze nadzorcze.

Łączenie różnych struktur funkcjonujących na rynku finansowym wiąże się także ze znacznym komplikowaniem usług finansowych, które nie mają już czystej postaci usług bankowych czy ubezpieczeniowych.

Uprawnienia instytucji finansowych do działalności na obszarze innych państw niż macierzyste na podstawie nadanej im jednej licencji wymagają budowy nowego systemu bezpieczeństwa finansowego w oparciu na instytucjach paneuropejskich, gdyż dotychczasowe zasady nadzoru kraju macierzystego stają się nieadekwatne do funkcjonujących ponadnarodowych struktur konglomeratów finansowych, zwłaszcza w sytuacji wystąpienia kryzysu finansowego i towarzyszącego mu zjawiska zarażenia.

Liberalizacja (deregulacja) wiąże się generalnie z ograniczaniem ingerencji państwa w gospodarkę oraz ze wzrostem jego konkurencyjności poprzez otwarcie systemu. Konkurencyjność ta dotyczy zarówno samych uczestników rynku finansowego, jak i upodabniających się do siebie produktów, które oferują.

Z przedstawionych zakresów pojęciowych wynika, że globalizacja, integracja i liberalizacja są czynnikami wzajemnie powiązanymi, przenikającymi się i występującymi łącznie. Aby sektor finansowy mógł bezpiecznie funkcjonować, należy:

- dopasować metody szacowania ryzyka i jego identyfikacji do zmieniających się warunków,
- identyfikować kanały zarażania, na które to w sposób szczególnie narażone są instytucje finansowe ze względu na powiązania kapitałowe oraz uczestniczenie w operacjach rynku finansowego,
- opracować dostosowane do ryzyka działalności systemy identyfikacji zagrożenia sytuacji finansowej, które powinny być poddawane ciągłej aktualizacji ze względu na zmieniające się ryzyko działalności, wynikające ze zmian rynkowych.

Warto zwrócić uwagę, że problemy te zostały ujęte w strategii Komisji Europejskiej na lata 2005-2010, w której m.in. przyjęto założenie ustanowienia nowoczesnych regulacji ostrożnościowych i systemu nadzoru rynków finansowych oraz stworzenie jednolitego rynku przepływów finansowych. Realizacja pierwszego z wymienionych założeń odbywa się w odniesieniu do rynku ubezpieczeniowego przez pracę nad wdrożeniem projektu Solvency II.

3. Modele nadzoru nad rynkiem finansowym

Wybór modelu nadzoru nad rynkiem finansowym uzależniony jest od indywidualnej decyzji każdego kraju, gdyż nie funkcjonują przepisy prawne ani zalecenia bądź wytyczne obligujące do wyboru określonego modelu lub formy organizacyjnej nadzoru lub je sugerujące. Generalnie można dokonać wyboru między nadzo-

rem skonsolidowanym (zintegrowanym) a wyspecjalizowanym (zróznicowanym) bądź też między koncepcją *twin peaks*. Jest to podejście dotyczące formy organizacyjnej nadzoru. Warto zwrócić uwagę także na koncepcję nadzoru scentralizowanego funkcjonującego na szczęblu Unii Europejskiej zamiast wielu nadzorów narodowych oraz na koncepcję nadzorów narodowych współpracujących w ramach podobnych, jednolitych regulacji nadzorczych.

Nadzór wyspecjalizowany polega na tworzeniu odrębnych instytucji nadzorczych działalności bankowej, ubezpieczeniowej i rynku kapitałowego. Ta forma funkcjonuje m.in. w Hiszpanii, Grecji, Portugalii i we Francji.

Nadzór zintegrowany polega na połączeniu nadzoru bankowego, ubezpieczeniowego i nad rynkiem kapitałowym w ramach jednej instytucji nadzorczej. Ta forma nadzoru funkcjonuje m.in. w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Belgii, Japonii i Kanadzie.

Model nadzorczy funkcjonujący w Holandii, stworzony zgodnie z koncepcją *twin peaks*, polega na zorganizowaniu nadzoru wokół dwóch celów, tj.:

- utrzymania stabilności finansowej,
- ochrony inwestorów rynku finansowego.

W ramach tej koncepcji istnieją dwie instytucje nadzorcze: jedna odpowiedzialna za nadzór ostrożnościowy nad wszystkimi instytucjami finansowymi i druga kontrolująca przeprowadzane przez te instytucje operacje finansowe [3, s. 125].

Występowanie nadzoru scentralizowanego na szczęblu Unii Europejskiej niewątpliwie rozwiązałoby problem nadzoru nad grupami kapitałowymi. Należy jednak stwierdzić, że obecnie taki nadzór nie powstanie, w związku z czym wskazana jest przynajmniej współpraca nadzorów narodowych i wprowadzenie instytucji o charakterze wiodącym *lead supervisor*, co uczyniono poprzez przypisanie tej roli nadzorcy odpowiedzialnemu za sprawowanie nadzoru skonsolidowanego.

4. Wady i zalety nadzoru zintegrowanego i wyspecjalizowanego

Można znaleźć wady i zalety nadzoru zarówno zintegrowanego, jak i wyspecjalizowanego. Warto jednak podkreślić, że wybór formy organizacyjnej nadzoru jest sprawą drugorzędną. O wiele ważniejsze jest przyjęcie odpowiednich narzędzi i środków nadzoru, które zapewniłyby w sposób skuteczny bezpieczeństwo finansowe nadzorowanych podmiotów.

Oceniając nadzór zintegrowany, można wymienić takie jego zalety (korzyści wynikające z zastosowania tego rozwiązania), jak [7, s. 45]:

- szybsza komunikacja i wymiana informacji,
- osiągnięcie korzyści skali i zakresu (niższe koszty nadzoru),
- efektywniejszy nadzór nad konglomeratami finansowymi,
- spójność w różnych obszarach regulacji,
- osłabienie arbitrażu prawnego,
- jednoznaczne określenie zakresu odpowiedzialności nadzorcy poprzez eliminację zjawisk dublowania się i rozmycia się obszarów kompetencyjnych.

Do wad nadzoru skonsolidowanego należy zaliczyć [7]:

- trudności w zlikwidowaniu merytorycznej i organizacyjnej odrębności dawnych instytucji,
- konieczność wprowadzenia wielu nowych regulacji harmonizujących zasady funkcjonowania sektora bankowego, rynku papierów wartościowych i sektora ubezpieczeń,
- trudności w zarządzaniu złożonymi strukturami organizacyjnymi.

Do zalet nadzoru wyspecjalizowanego należy zaliczyć [7, s. 46]:

- łatwiejsze zarządzanie,
- lepszą amortyzację tych rodzajów ryzyka, które charakteryzują dany sektor,
- wysoki poziom kompetencji wyspecjalizowanych organów.

Do wad nadzoru wyspecjalizowanego należy zaliczyć [7]:

- chaos informacyjny i wysokie koszty działania,
- zwiększenie ryzyka *moral hazard* na skutek nieprzejrzystego zakresu kompetencji.

Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy kraje o zintegrowanym nadzorze nad rynkiem finansowym mają większą spójność sprawowanego nadzoru, a jego jakość jest wyższa [1].

5. Modele nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym

Z przedstawionych we wcześniejszych częściach opracowania modeli nadzoru nad rynkiem finansowym wynika, że nadzór ubezpieczeniowy może funkcjonować jako element składowy nadzoru zintegrowanego lub jako odrębny organ w ramach nadzoru wyspecjalizowanego. Warto jednak zaznaczyć, że konsolidacja nadzoru nie oznacza zastosowania takich samych rozwiązań. Dobrym przykładem jest konsolidacja nadzoru ubezpieczeniowego według modelu niemieckiego i brytyjskiego [5, s. 25].

Model brytyjski, wdrażany w życie w latach 1997-2001, opierał się na organizacji instytucji nadzorczej skoncentrowanej wokół realizowanych głównych funkcji nadzorczych – autoryzacji, bieżącego nadzoru, interwencji i sankcji, bez względu na charakter nadzorowanych instytucji.

Model niemiecki oparto na koncepcji organu nadzoru jako federacji złożonej z nadzorów cząstkowych, z konsolidacją ich funkcji wspólnych, jak np. nadzór nad konglomeratami [5].

Przykładem nadzoru ubezpieczeniowego wyspecjalizowanego są rozwiązania przyjęte we Francji.

5.1. Model niemiecki

Federalny Urząd Nadzoru nad Usługami Finansowymi (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) powstał na mocy ustawy z dnia 22 kwietnia 2002 r. (BGB1. I S. 1310) w wyniku połączenia działających dotychczas osobno trzech urzędów nadzoru.

Powstała instytucja nadzorcza, która podlega Federalnemu Ministerstwu Finansów, skumulowała nadzór nad całym rynkiem finansowym. Trzy filary przejęły zadania i kompetencje nadzorcze leżące poprzednio w urzędach nadzoru w takim zakresie, w jakim dotyczyły one tylko i wyłącznie nadzoru w danym filarze.

Drugi filar odpowiedzialny jest za nadzór nad szeroko rozumianymi zakładami ubezpieczeń, a szczególnie za ochronę interesów i lokat ubezpieczonych oraz rzetelne wypełnianie przez ubezpieczyciela swoich obowiązków. Przybiera on postać kontroli spełniania określonych wymogów przed rozpoczęciem działalności oraz bieżącego nadzoru.

5.2. Nadzór w Wielkiej Brytanii

Nadzór ubezpieczeniowy w Wielkiej Brytanii sprawowany jest w ramach nadzoru skonsolidowanego przez FSA (Financial Services Authority), który w ramach swoich kompetencji nadzoruje także sektor bankowy, fundusze inwestycyjne, sektor ubezpieczeń i funduszy emerytalnych.

Warto jednak zaznaczyć, że niektóre gałęzie sektora finansowego nadzorowane są przez inne instytucje. Dotyczy to [2, s. 232]:

- podmiotów zaangażowanych w sprzedaż ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie, które nadzorowane są przez Generalną Radę ds. Standardów Ubezpieczeń (General Insurance Standard Council),
- pracowniczych programów emerytalnych – Occupational Pensions Regulatory Authority,
- podmiotów zaangażowanych w działalność związaną z kredytami konsumentskimi i konkurencją, które nadzoruje Urząd ds. Sprawiedliwych Praktyk w Handlu (Office of Fair Trading).
- Zgodnie z ustawą z 2001 r. o usługach i rynkach finansowych (Financial Services and Markets Act) FSA wykonuje takie zadania, jak:
- autoryzacja działalności finansowej – udzielanie koncesji na prowadzenie działalności objętej nadzorem, co wiąże się z oceną uczciwości, kompetencji, kondycji finansowej podmiotów chcących podjąć działalność na rynku finansowym Wielkiej Brytanii,
- zatwierdzanie osób pełniących funkcje kierownicze w instytucjach nadzorowanych,
- nadzór nad sektorem finansowym,
- egzekucja prawa regulującego działalność sektora finansowego,
- ochrona konsumentów,
- uprawnienia w zakresie zwalczania nieuczciwych praktyk na rynku,
- uprawnienia w zakresie prania brudnych pieniędzy,
- rozpatrywanie spraw z zakresu sektora finansowego jako trybunał, który działa niezależnie od krajowego systemu sądowego,
- doradztwo aktuarialne.

5.3. Nadzór ubezpieczeniowy we Francji

Organami nadzoru nad instytucjami finansowymi we Francji są:

- Komisja ds. Operacji Giełdowych,
- Rada ds. Rynków Finansowych,
- Komisja Kontroli Ubezpieczeń, Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych i Instytucji Ubezpieczeń Zdrowotnych (La Commission de controle des assurances, des mutuelles et des institutions de prevoyance – CCAMIP).
- Ministerstwo Gospodarki, Finansów i Przemysłu.

Nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym mieści się zatem jako nadzór specjalistyczny w ramach systemu nadzorczego nad rynkiem finansowym jako odrębna instytucja. Jest on oparty na trzech instytucjach:

- Ministerstwie Gospodarki, Finansów i Przemysłu,
- Komisji Kontroli Ubezpieczeń, Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych i Instytucji Ubezpieczeń Zdrowotnych,
- Krajowej Radzie Ubezpieczeń.

6. Podsumowanie

Od lat 80. XX w. dotychczasowy model nadzoru sprawowanego przez wyspecjalizowane organy nadzoru nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego jest stopniowo zastępowany przez nadzór zintegrowany.

Na świecie ok. 46 krajów przyjęło model nadzoru w pełni lub częściowo zintegrowanego, tworząc albo jedną instytucję nadzorczą odpowiedzialną za nadzór nad całym rynkiem finansowym, albo ograniczając ich liczbę przez powołanie do życia instytucji nadzorujących pod jednym dachem, co najmniej dwa z trzech głównych segmentów rynku finansowego.

Warto zaznaczyć, że proces konsolidacji nadzoru ubezpieczeniowego nie przebiega według jednakowego scenariusza. Można wyróżnić dwa modele konsolidacyjne: brytyjski i niemiecki.

Model brytyjski opiera się na organizacji instytucji nadzorczej skoncentrowanej wokół realizowanych głównych funkcji nadzorczych – autoryzacji, bieżącego nadzoru, interwencji i sankcji, bez względu na charakter nadzorowanych instytucji.

Model niemiecki oparty jest na koncepcji organu nadzoru jako federacji, złożonej z nadzorów cząstkowych, z konsolidacją ich funkcji wspólnych.

Obok procesów konsolidacyjnych nadzór ubezpieczeniowy w krajach Unii Europejskiej ulegnie przeobrażeniom w związku z wdrożeniem projektu Solvency II. Jest to kompleksowy proces przebudowy systemu nadzorczego, zmierzający do wprowadzenia wewnętrznych modeli oceny ryzyka uwzględniających indywidualną sytuację każdego nadzorowanego podmiotu. Jest to proces skorelowany z wdrożeniem MSSF 4 „Insurance contracts”, stawiający na indywidualne zarządzanie ryzykiem, stąd rosnąca rola audytu wewnętrznego w zakładach ubezpieczeń.

Nadzór ubezpieczeniowy w przyszłości będzie w większym stopniu nadzorem ostrożnościowym, kładącym większy nacisk na jakość kadry zarządzającej, ład korporacyjny, zasady zarządzania ryzykiem, co znajduje swoje miejsce w strukturze nowego systemu nadzoru, opracowywanego w ramach Solvency II, w którym przewidziano trzy filary systemu – nadzór kwantytatywny, nadzór kwalifikowany oraz transparentność.

Nowe zasady nadzorcze wynikające z założeń Solvency II zostaną wdrożone ok. 2010 r. W tej chwili realizowany jest trzeci etap projektu wynikający z procedury Lamfalussy'ego.

Polski nadzór ubezpieczeniowy przeobraża się zgodnie z tendencjami mającymi miejsce na świecie, a przede wszystkim w Unii Europejskiej. Polska wprowadziła nadzór skonsolidowany, zgodnie z modelem niemieckim, choć dokładnie nie jest jeszcze przesądzona struktura nadzoru ubezpieczeniowego i nie wiadomo, jak będą realizowane funkcje nadzorcze czy w tradycyjnym układzie – podział na zakłady ubezpieczeń działu I i II, czy zostaną wydzielone zadania nadzorcze, tak jak w modelu brytyjskim, czy nastąpi koncentracja na poszczególnych grupach kapitałowych, tak jak ma to miejsce w nieskonsolidowanym nadzorze francuskim. Wprowadzenie zmian w zasadach nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym w związku z wdrożeniem Solvency II spowoduje także przeobrażenia w polskim nadzorze ubezpieczeniowym. Warto zaznaczyć, że Polska jest aktywnym uczestnikiem projektu Solvency II.

Polski nadzór ubezpieczeniowy będzie ulegał dalszym przeobrażeniom zgodnie z tendencjami mającymi miejsce w Unii Europejskiej.

Same zakłady ubezpieczeń nie powinny się w zasadzie obawiać zmian wynikających z nowych zasad oceny wypłacalności, gdyż zgodnie z przeprowadzanymi testami, badającymi wpływ nowych regulacji na sytuację zakładów ubezpieczeń (*quantitative impact studies*), w dużej mierze są one przygotowane i nie będzie to wiązało się z drastycznym wzrostem kapitałów.

Pewne problemy stwarza opracowanie systemu oceny ryzyka ze względu na konieczność zastosowania skomplikowanych modeli, a także opracowanie zasad ich certyfikacji i zmian.

Generalnie jednak należy stwierdzić, że zmiany zachodzące w systemie nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową odpowiadają na zmiany zachodzące na rynku finansowym, wynikające z przenikania się produktów finansowych, a także podmiotów je sprzedających. W związku z tym nie wystarczy już nadzór specjalistyczny ograniczający się tylko do danej branży i uwzględniający tylko jej specyfikę, ale należy zwracać uwagę na elementy wspólne, dotyczące szeroko rozumianej działalności finansowej.

Nadzór nie może się już także ograniczać tylko do oceny posiadanych kapitałów; należy w większym stopniu zwracać uwagę na elementy jakościowe, stąd często mówi się już nie o nadzorze wypłacalnościowym (*solvency*), ale o nadzorze ostrożnościowym (*prudential*).

Literatura

- [1] Cihak M., Podpiera R., *Is One Watchdog Better Than Three?*, International Experience with Integrated Financial Sector Supervision, IMF Working Paper WP/06/57, International Monetary Fund, March 2006.
- [2] *Jednolity rynek ubezpieczeń w Unii Europejskiej. Procesy rozwoju i integracji*, red. J. Monkiewicz, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa – Bydgoszcz 2005.
- [3] Jurkowska A.M., *Nowa architektura sieci bezpieczeństwa jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej*, [w:] *Bankowość*, red. J. Węclawski, UMCS, Lublin 2006.
- [4] Matysek-Jędrych A., *Wpływ współczesnych przeobrażeń systemu finansowego na stabilność finansową*, [w:] *Rynki finansowe*, red. H. Mamcarz, UMCS, Lublin 2006.
- [5] Monkiewicz J., *Polski rynek ubezpieczeń w Unii Europejskiej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2005 nr 1-2.
- [6] Pawłowicz L., *Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych UE*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, „Niebieskie Księgi” 2003 (5),
- [7] *Stan przygotowań polskiego rynku kapitałowego do integracji z Unią Europejską*, Warszawa, październik 2003.
- [8] Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, DzU nr 157, poz. 1119.

INSURANCE SUPERVISION IN INTEGRATED FINANCIAL SUPERVISION

Summary

The insurance supervision is currently one of integral elements of supervision over financial market. The merger of supervisory activity results from overlapping global process which pertinent to associate with insurance and bank business, increasing complexity of financial products and their distribution channels.

Altogether we deal with increasing complexity of insurance products and with new risks, which accompany to insurance business and result largely from pervading of different kind of financial institutions.

The merging the supervision over the financial institutions seems well-founded because it allows the insurance system to monitor market more efficiently and to ensure its stability, security and transparency.

It is worth to point out that there are different models of supervision over financial market and different solutions regarding organizations of insurance supervision in consolidated financial supervision system. These differences were presented on the example of insurance supervision of Great Britain, Germany and France.