

Robert Kurek

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

WYPŁACALNOŚĆ II – EWOLUCJA STANOWISK PODMIOTÓW STANOWIĄCYCH PRAWO ORAZ PODMIOTÓW OPINIUJĄCYCH PRAWO

Poza ogólnym rozumieniem zarówno zadań nadzoru ubezpieczeniowego, jakim jest ochrona jego indywidualnych klientów, jak i całego rynku ubezpieczeniowego jednym z celów projektu Solvency II jest stworzenie jednolitych ram nadzorczych działalności podmiotów sektora ubezpieczeń, zaakceptowanych przez wszystkie strony zainteresowane i zaangażowane w jego działalność. Problem „akceptacji” był szczególnie podkreślany podczas opracowywania założeń projektu, wskutek czego podczas prac nad nim sformułowanie każdej propozycji rozwiązań wymagało rozległych wzajemnych konsultacji nie tylko organów nadzorczych poszczególnych krajów członkowskich (aby nie dochodziło do zróżnicowania warunków konkurencji w obrębie krajów Unii Europejskiej¹) ale także z organizacjami reprezentującymi podmioty nadzorowane, organizacjami powiązаныmi z sektorem ubezpieczeniowym oraz pochodzącymi z zewnątrz. Z tym także wiązało się kolejne założenie – aby ustanowione w Solvency II normy prawne uniemożliwiały wykorzystywanie różnic między przepisami nadzorczymi w obrębie sektora finanso-

¹ Aby nie dochodziło do sytuacji, w których szczegółowe rozwiązania nadzorcze poszczególnych krajów umożliwiałyby „łatwiejsze” funkcjonowanie, podczas gdy w innych krajach wymagania byłyby wyższe – co doprowadzałoby do „wewnętrznego arbitrażu nadzorczego”, tzn. kryterium wyboru siedziby byłby kraj o mniej restrykcyjnych przepisach lub nawet następowałoby formalne przeniesienie działalności do takiego kraju (czyli świadome wykorzystywanie różnic w przepisach nadzorczych poszczególnych krajów – *regulatory arbitrage*). Tym samym ustanowienie jednolitych ram nadzorczych miałyby na celu zwiększenie konkurencyjności w obrębie całego jednolitego rynku ubezpieczeniowego, a nie „walkę konkurencyjną” pomiędzy jego krajami członkowskimi.

wego², co dodatkowo poszerzyło aspekt badawczy projektu o uwzględnienie w jego ramach rozwiązań nadzorczych stosowanych w innych segmentach sektora finansowego.

Celem tego opracowania jest przeanalizowanie ewolucji, jaką przechodziły ogólnie rozumiane podmioty bezpośrednio zaangażowane w konstruowanie przepisów nowej koncepcji nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczeń (Solvency II), oraz zbadanie, czy zakłady ubezpieczeń (podmioty najbardziej zainteresowane, jako że zmiany przepisów będą właśnie ich dotyczyły) oraz pozostali uczestnicy rynku ubezpieczeniowego zostały zaangażowane w jego opracowanie.

Jednocześnie z opublikowaniem dokumentu *Solvency II – Presentation of the proposed work* [4] w marcu 2001 r. zapoczątkowane zostały formalne prace Komisji Europejskiej nad projektem Solvency II (Wyłagalność II), stanowiącym propozycję zupełnie nowej koncepcji nadzorowania działalności zakładów ubezpieczeń. Projekt podzielono na dwie fazy. W fazie pierwszej skoncentrowano się na omówieniu wszystkich aspektów związanych z kształtem przyszłego nadzoru oraz ogólnych jego założeń, w drugiej zaś mają być wypracowane szczegóły nowego systemu nadzoru, które w ostatecznej wersji zaprezentowane zostaną Komisji Europejskiej do zaakceptowania zgodnie z normalną procedurą stanowienia prawa.

W projekcie Solvency opracowaniem formalnych zagadnień z nim związanych (dokumentów, raportów i opracowań) zajmowały się różne instytucje zarówno powiązane z Komisją Europejską, jak i działające poza nią oraz organizacje rynkowe. Instytucje te i organizacje były władne opiniować lub nawet stanowić prawo związane z nadzorem nad działalnością zakładów ubezpieczeń. Uwzględniając jedynie podmiotowy układ prac nad Solvency II, można wyróżnić w nim trzy grupy, które brały lub biorą udział w pracach nad jego ostatecznym kształtem.

W pierwszej grupie, tzn. wśród instytucji pracujących w ramach Komisji Europejskiej, wyróżnić należy przede wszystkim Podkomitet ds. Wyłagalności, będący jednostką podległą Komitetowi Ubezpieczeń (organowi pracującemu w Komisji Europejskiej). Komitet Ubezpieczeń pośrednio (obok IAIS – Międzynarodowego Stowarzyszenia Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego) był inicjatorem całej idei nowej koncepcji nadzoru. Jednak organem kompetentnym do opracowywania problemów, stanowisk i propozycji rozwiązań zarówno ogólnych, jak szczegółowych był wspomniany już Podkomitet ds. Wyłagalności. Przeobrażenia w strukturach nadzorczych i regulacyjnych UE dotyczące działalności całego sektora finansowego (ustanowienie tzw. procedury Lamfallusy'ego) spowodowały, że 5 października 2003 r. powołano (decyzją Komisji Europejskiej działający od 1 stycznia 2004 r.)

² Skoro instytucje te (banki, fundusze inwestycyjne, parabanki) oferują zbliżone lub nawet takie same produkty, mogłoby dochodzić do „zewnętrznej arbitrażu nadzorczego”, tzn. wybór rodzaju działalności mógłby być uwarunkowany różnicami w przepisach dotyczących nadzoru nad działalnością poszczególnych segmentów sektora finansowego, czego oczywiście Komisja Europejska chciałaby uniknąć.

Europejski Komitet ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (EIOPS), spełniający funkcje regulacyjne oraz Komitet Europejskich Organów Nadzoru Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (CEIOPS), odpowiadający za nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym. Ten ostatni stanowi trzeci poziom procedury Lamfalussy'ego, w związku z czym przejął część zadań Komitetu Ubezpieczeń³; jednak przy Komitecie Ubezpieczeń pozostała specjalna grupa robocza zajmująca się Solvency II, przygotowująca projekt Solvency II i sporządzająca wszelkie opracowania (dokumenty) na ten temat.

W drugiej grupie, tzn. wśród instytucji działających poza Komisją Europejską, znalazło się szereg organizacji i instytucji współpracujących z Komisją Europejską w opracowaniu założeń i szczegółowych rozwiązań projektu Solvency II. Ponieważ Solvency II z założenia miało szeroko konsultować się m.in. „ze środowiskiem ubezpieczeniowym” (a nie stanowić reguł prawnych samych w sobie), więc w sprawach dotyczących opracowania niektórych zagadnień oraz wykorzystania opinii o niektórych aspektach funkcjonowania zakładów ubezpieczeń, oceny ich wypłacalności i rozwiązań nadzorczych wykorzystane zostały stanowiska międzynarodowych i narodowych instytucji różnych krajów władnych opiniować reguły nadzorcze i oceniać wypłacalność zakładów ubezpieczeń. Wybrane organizacje powiązane ze środowiskiem ubezpieczeniowym, które brały i biorą udział w opracowaniu Solvency II, przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1. Instytucje i organizacje międzynarodowe, których stanowisko uwzględniono podczas opracowań projektu Solvency II

Rodzaj instytucji	Instytucja/organizacja międzynarodowa	Instytucja/organizacja europejska	Inne
Nadzór	IBIS	EISA*	organy nadzoru krajów członkowskich**
Zakłady ubezpieczeń		CEA	
Aktuariusze	IAA	GCAE	
Rachunkowość/audytorzy	IASB		
Pozostali	BIPAR,		Rynkowy Panel Konsultacyjny (przy CEIOPS)

*EISA – Europejskie Stowarzyszenie Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego – na jego bazie powstało później (tzn. 1 stycznia 2004 r.) CEIOPS.

**Nadzory krajów członkowskich: głównie: BaFin-niemiecki (wcześniej BAV); PVK (Pensioen-Verzekeringskamer – holenderski), BPV (Bundesamt für Privatversicherungen – szwajcarski), nadzór fiński; VVO – austriacki, angielski, francuski i inne.

³ W ramach CEIOPS, jako organu przygotowującego akty prawne, powołano pięć grup roboczych, ściśle związanych z projektem Solvency II: ubezpieczenia na życie, ubezpieczenia nie na życie, II filar (analiza nadzorcza), III filar (dyscyplina rynkowa), oraz grupę zajmującą się powiązaniem sektora ubezpieczeniowego z innymi segmentami sektora finansowego.

IAIS – (fr. AICA – Association Internationale des Contrôleurs d'Assurance); International Association of Insurance Supervisors – Międzynarodowe Stowarzyszenie Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego (należą do niego krajowe organy nadzoru ubezpieczeniowego reprezentujące około 100 państw. Na czele stowarzyszenia stoi Komitet Wykonawczy, w którego skład wchodzi 13 przedstawicieli z różnych regionów świata.

IAA (ang.) – Międzynarodowe Stowarzyszenie Aktuariuszy (fr. AAI – Association Actuarielle Internationale).

BIPAR – Międzynarodowa Organizacja Pośredników Ubezpieczeniowych.

CEA – Comité Européen des Assurances – Europejski Komitet Ubezpieczeń – zrzesza narodowe związki zakładów ubezpieczeń krajów UE i kilku innych krajów pozaunijnych, reprezentuje interesy ZU na forum organów międzynarodowych.

IASB – Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości, która opracowała IAS (International Accounting Standards) – Międzynarodowe Standardy Rachunkowości.

Źródło: opracowanie własne.

Istnienie odrębnych instytucji zajmujących się regulacją działalności podmiotów sektora finansowego i nadzorem nad nią doprowadziło także do zmiany podejścia do środowisk opiniotwórczych powiązanych z sektorem ubezpieczeniowym. Priorytetem prawnym stało się stanowisko europejskich organizacji i instytucji powiązanych z sektorem ubezpieczeniowym i funduszy emerytalnych, podczas gdy organizacjom międzynarodowym przypisany został kontekst wyłącznie opiniotwórczy, tzn. wyrażanie poglądów i przyjęcie stanowisk w stosunku do propozycji przyjętych przez CEIOPS. Stanowisko takie nie oznacza, że w opracowaniu projektu Solvency II zrezygnowano lub dano pośledniejsze znaczenie organizacjom międzynarodowym; wręcz przeciwnie – założona w pierwszych dokumentach idea, by projekt Solvency II szeroko konsultować ze „środowiskiem ubezpieczeniowym”, także międzynarodowym, przyczyniła się do ich uwzględnienia w kolejnych dokumentach związanych z Solvency II.

Do trzeciej grupy, tzn. organizacji rynkowych, należy zaliczyć niezależną instytucję rynkową – KPMG (firmę audytorską). Na zlecenie Komisji Europejskiej zajęła się ona opracowaniem zagadnień niezbędnych z punktu widzenia Solvency II w następujących obszarach: ryzyko i modele ryzyka, szacowanie aktywów i ryzyk inwestycyjnych, reasekuracja, ART i sposoby zmniejszania ryzyka, wpływ potencjalnych zmian w przepisach o rachunkowości, rola agencji ratingowych, analiza porównawcza różnych systemów wypłacalności [2].

Te trzy płaszczyzny (Komitet Ubezpieczeń i pracujący w jego ramach Podkomitet ds. Wypłacalności oraz CEIOPS; międzynarodowe i narodowe organizacje powiązane ze środowiskiem ubezpieczeniowym; niezależna organizacja rynkowa – KPMG) pozwoliły w szerszym kontekście na wstępne opracowanie założeń i stanowisk oraz przekazanie opinii o projekcie Solvency II. Oczywiście cały proces nie odbył się jednorazowo. Komitet Ubezpieczeń publikuje pierwotne dokumenty związane z projektem Solvency II, a następnie oczekuje na przyjęcie stanowiska i na opinie z nim związane od pozostałych podmiotów i organizacji – zarówno euro-

pejskich, jak i międzynarodowych, a po uwzględnieniu tych opinii opracowuje projekty zmian przepisów zawartych w dyrektywach, co także podlega upublicznieniu. Dopiero ostateczny kształt będzie w gestii Parlamentu Europejskiego.

Pojawienie się nowych instytucji zajmujących się działalnością związaną z ustaleniem reguł regulacyjnych i nadzorczych sektora ubezpieczeniowego (EIOPS i CEIOPS) także nie nastąpiło bez obecności organizacji i instytucji powiązanych z sektorem ubezpieczeniowym. Ich status i opinia wyrażana przy regulowaniu kwestii nadzorczych związanych z działalnością zakładów ubezpieczeń została uregulowana prawnie. CEIOPS zostało zobligowane do dialogu i współpracy ze specjalnym ciałem doradczym (tzw. Rynkowym Panelem Konsultacyjnym – Consultative Panel), reprezentowanym przez 13-osobową grupę przedstawicieli różnych organizacji i instytucji powiązanych z europejskim sektorem ubezpieczeniowym⁴. Usługodawcy (zakłady ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne, TUV-y), konsumenci ich usług (przedsiębiorstwa, osoby fizyczne) i inni uczestnicy (np. aktuariusze, agencje ratingowe) są właśnie tymi podmiotami, które biorą i będą brać aktywny udział w dialogu z CEIOPS. 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 [3, s. 470]. Generalnie wpływ „rynkowego panelu konsultacyjnego” na działalność CEIOPS dotyczy wszystkich obszarów jego aktywności, ale w związku z tym, że przejął on częściowo kompetencje Komitetu Ubezpieczeń związane z projektem Solwency II, jego aktywność w dialogu z uczestnikami rynku ubezpieczeniowego podkreśla wcześniejsze spostrzeżenia. Mimo że usankcjonowano prawnie znaczenie „tylko” europejskich organizacji, to także nie oznacza, że w ustalaniu przepisów w ramach Solwency II zrezygnowano ze współdziałania lub korzystania z opinii instytucji międzynarodowych. Wręcz przeciwnie – IASB bierze aktywny udział w kształtowaniu szczegółowych rozwiązań Solwency II (mając własne grupy robocze pracujące w poszczególnych obszarach technicznych projektu Solwency II), Międzynarodowemu Zrzeszeniu Aktuariuszy (IAA) przypisane zostały dalsze prace nad opracowaniem niektórych rozwiązań szczegółowych tego projektu, rozwiązania w sektorze bankowym wypracowane przez BIS (Bazylea II) są brane pod uwagę podczas kształtowania niektórych przepisów przez zmodyfikowane przeniesienie ich do sektora ubezpieczeniowego, a od stanowiska IASB uzależnione jest ukształto-

⁴ 13 reprezentantów Rynkowego Panelu Konsultacyjnego reprezentują europejskie organizacje i stowarzyszenia powiązane 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 [1]. Według innego autora grupa ta składa się z 17 przedstawicieli (za [5, s. 21]).

wanie rachunkowych rozwiązań mających na celu ograniczanie obowiązku podwójnej lub wielokrotnej sprawozdawczości (szczególnie w ubezpieczeniach na życie, ale także w ubezpieczeniach nieżyciowych w odniesieniu do rezerw na wyrównanie szkodowości lub ryzyko katastroficzne).

Projekt Solvency II nie jest „zwykłą” dyrektywą opracowaną przez Komisję Europejską. Nie jest też prostym zbiorem przepisów prawnych narzuconych przez organy stanowiące prawo. Jego założenia opierają się na współpracy z szerokim gronem podmiotów bezpośrednio lub pośrednio powiązanych z rynkiem ubezpieczeniowym. Idea ta sprawiła, że w przeciwieństwie do wielu innych opracowań wydanych przez Komisję Europejską, a później przyjętych przez Parlament i Radę, prace nad koncepcją Solvency II były i są szeroko konsultowane z reprezentantami wszystkich podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie sektora ubezpieczeniowego. To, że proces uchwalenia stosownych przepisów jest rozciągnięty w czasie (prace nad Solvency II trwają od kilku lat, a ich ostateczny kształt – w końcu 2004 r. – nie jest jeszcze znany), wynika nie z opieszałości podmiotów pracujących nad jego kształtem, ale z potrzeby konsultowania jego założeń ze wszystkimi instytucjami, które „mają coś do powiedzenia” w związku z funkcjonowaniem rynku ubezpieczeniowego. Upraszczając całe zagadnienie, można stwierdzić, że założenia projektu Solvency II, mimo przeobrażeń wśród podmiotów decydujących o jego ostatecznej treści i formie, nie zostały pozbawione cennych opinii i sugestii tych, których nowe rozwiązania w mniejszym lub większym stopniu będą dotyczyły, lub tych, którzy kształtują lub forsują rozwiązania, od których sektor ubezpieczeniowy jest zależny.

Literatura

- [1] Gen RE: *Solvency II – Aktuelle Entwicklung* – <http://www.genre.com>.
- [2] KPMG – *Study into the methodologies to assess the overall financial position of an insurance undertaking from the perspective of prudential supervision*, May 2002 r.
- [3] Schubert T., Griessman G., *Solvency II – Die EU treibt die zweite Phase des Projekts voran*, „Versicherungswirtschaft“ 2004 nr 7, s. 470.
- [4] *Solvency II – Presentation of the proposed work*, MARKT/2027/01 z dnia 13.03.2001 r.
- [5] Stölting R., *Auf dem Weg zu Solvency II: Aktueller Stand*, s. 21 <http://www.ivk.uni-koeln.de/pdf>.

SOLVENCY II – EVOLUTION OF CHANGES RELATED TO AGENCIES CONSTITUTING AND REVIEWING LEGISLATION

Summary

The article presents the evolution of changes which the Solvency II project has undergone in relation to transformations within the framework of structures responsible for constituting and reviewing legislation in the European Union: starting from the Solvency Sub-committee operating within the Insurance Committee at the EU Commission and finishing with CEIOPS. Agencies which used to deal or deal with the elaboration of assumptions and detailed solutions, also outside formal structures of the European Union, have also been distinguished and characterized in it. The study emphasizes the fact that the preparation of Solvency II project was and is naturally widely consulted with the insurance environment, i.e. opinions of various representatives of this environment have been considered both at the European and international level, which emphasize that many detailed decisions depend on the position of international institutions, which influence solutions within the insurance market.