

ROBERT KUREK

*Prewencyjny charakter środków informacyjnych
nadzoru państwowego a regulacyjna ocena
działalności zakładów ubezpieczeń*

Preventive nature of state supervision information
sources vs. regulatory assessment of insurance institutions performance

Abstrakt: Zasadniczym celem opracowania jest przedmiotowe i podmiotowe wyodrębnienie regulacyjnej oceny działalności zakładów ubezpieczeń w procedurze nadzorczej, identyfikacja środków informacyjnych będących w gestii nadzoru oraz wykazanie istoty ich prewencyjnego charakteru.

Pochodną celów nadzoru są pełnione przez niego funkcje, a zasadniczą jest funkcja strzeżenia prawa, czyli weryfikowanie działalności zakładu ubezpieczeń z obowiązującymi regulacjami. Uzasadnia to wyposażenie organu nadzoru w różnego rodzaju instrumenty umożliwiające realizację tej funkcji, a jedną z łagodniejszych form tego instrumentarium są środki informacyjne. Umożliwiają one dokonanie regulacyjnej oceny działalności pozwalając na wykrycie odchyłeń od działalności zgodnej z przepisami prawa a także pozwalają na stosowną reakcję organu nadzoru zapobiegającą niewłaściwym praktykom w przyszłości. Wyrzedzające działania prewencyjne są bardziej efektywne, aniżeli stosowanie środków represyjnych, dzięki czemu sprawniej przebiega cały proces nadzorowania zakładów ubezpieczeń.

WSTĘP

Introduction

W odniesieniu do funkcjonowania rynku ubezpieczeniowego celem polityki państwa nie jest wprawdzie „pełne przejęcie” odpowiedzialności za jego rozwój i stabilność, to jednak chęć ochrony interesów klientów firm ubezpieczeniowych i dbałość o prawidłowe

funkcjonowanie rynku spowodowała, że stworzone mechanizmy i regulacje prawne umożliwiają państwu – za pośrednictwem swoich organów – ingerencję w funkcjonowanie rynku. Specjalnie powołana instytucja nadzoru właśnie ochronę klientów i prawidłowe funkcjonowanie rynku ma zagwarantować, a dane jej instrumentarium wykorzystuje zarówno na etapie regulacyjnej oceny działalności, jak i etapie władczego oddziaływania na nadzorowany podmiot.

1. PRZEDMIOTOWE I PODMIOTOWE UJĘCIE REGULACYJNEJ OCENY DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADÓW UBEZPIECZEŃ

Subjective and objective presentation of regulatory
assessment of insurance institutions performance

W definicyjnym ujęciu przez nadzór należy rozumieć „wykonywanie czynności kontroli ustalonych w statucie, przepisach prawnych lub regulaminach oraz związanych z nimi bezpośrednio uprawnień władczych, mających spożytkować wyniki kontroli”¹. Uprawnienie do władczego wkraczania przez ciało nadzorcze w samodzielną działalność podmiotu nadzorowanego odbywa się w przypadkach wcześniej ustalonych, z punktu widzenia określonych kryteriów i przy pomocy wcześniej ustalonych środków. Kryteriami działań nadzoru jest przede wszystkim ocena legalności działań (zgodność nadzorowanej działalności z ustaleniami, przepisami prawa) oraz celowość (zgodność z wcześniej przyjętymi założeniami lub interesem nadzorującego).

W przypadku oceny legalności działań bez względu na podmiot dokonujący nadzorowania działalności proces nadzorczy obejmuje dwa zasadnicze etapy²:

- badanie stanu faktycznego podmiotów nadzorowanych i porównywanie go ze stanem pożądanym określonym przepisami prawa (tzw. *compliance*),
- podejmowanie ingerencji w sferę praw i obowiązków podmiotów nadzorowanych w razie wystąpienia rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a stanem pożądanym, zakreślonym normami regulacyjnymi (tzw. *enforcement*).

Etap pierwszy związany jest ze sprawdzaniem (monitorowaniem) i kontrolą stanu istniejącego. Umożliwia ustalenie, czy względem aktywności zamierzonej lub też faktycznie podjętej przez nadzorowany podmiot nie następuje naruszenie wcześniej ustalonych norm – etap ten zwany jest oceną działalności. Drugi etap obejmuje prawo do korygowania prowadzonej działalności w przypadku zaistnienia stanów niepożądanych – etap ten umożliwia władcze oddziaływanie na nadzorowany podmiot. Organ nadzoru ma możliwość podjęcia ingerencji w strukturę lub aktywność nadzorowanego podmiotu w ściśle określonych, wcześniej ustalonych sytuacjach znosząc lub ograniczając

¹ Garbara W., *Nadzór*, [w:] *Encyklopedia biznesu* tom I, pod red. W. Pomykała, Fundacja Innowacja, Warszawa 1995, s. 556.

² Monkiewicz J., *Nadzór ubezpieczeniowy w Polsce w latach 1990-2005. Wybrane aspekty – część I*, za: http://www.polbrokers.pl/navigation/prasa/nadzor_ubezpieczeniowy.html.

wolność nadzorowanego podmiotu a dokonuje tego ze względu na prawdopodobieństwo zagrożenia dla dóbr chronionych przez interesy, które instytucja nadzoru reprezentuje.

Dla prawidłowego przeprowadzenia oceny działalności konieczne jest posiadanie informacji wejściowych i wyjściowych o funkcjonowaniu danego podmiotu, co wyznacza ogólne ramy **przedmiotowego ujęcia regulacyjnej oceny działalności**. Szczegółowe wyznaczenie zakresu regulacyjnej oceny działalności zakładów ubezpieczeń ściśle wiąże się ze źródłami pozyskiwania informacji na temat ich działalności. Wśród różnych kryteriów klasyfikacji źródeł informacji na temat działalności zakładu ubezpieczeń można wyodrębnić kryterium obowiązku generowania informacji. W ramach tego kryterium wyróżnić należy informacje obligatoryjne, których zakres, jak i formuła wynika z zasad określonych w stosownych przepisach prawa (przepisy o rachunkowości, o działalności ubezpieczeniowej, o ochronie praw konsumenta itp.) oraz fakultatywne, generowane przez przedsiębiorstwo dobrowolnie dla realizacji potrzeb informacyjnych różnych odbiorców. Informacje generowane obligatoryjnie można podzielić na *jednolite*, niezależnie od przynależności podmiotu do działu lub branży gospodarki narodowej (np. sprawozdawczość na potrzeby urzędów statystycznych) oraz *typowe* dla określonego działu gospodarki narodowej (sprawozdawczość finansowa zakładów ubezpieczeń). Informacje generowane obligatoryjnie można także podzielić na *informacje celowe* (*sprawozdawczość celowa*) – tworzone dla określonych grup odbiorców. Informacje takie zwykle nie są ogólnie dostępne – np. szczegółowa informacja przekazywana przez zakłady ubezpieczeń na potrzeby organów nadzoru (*sprawozdawczość na rzecz organu nadzoru*), która wykracza poza pojęcie zasad sprawozdawczości finansowej i obejmuje różne rodzaje informacji, jakich nadzór potrzebuje do pełnienia swoich funkcji lub też – także na rzecz nadzoru – informacje o specjalnie zorganizowanych i dodatkowo regulowanych przez państwo formach ubezpieczeń emerytalnych (PPE)³. Wśród informacji celowych znajdują się także te, które zakłady ubezpieczeń muszą obowiązkowo przekazywać swoim klientom z racji świadczonej usługi ubezpieczeniowej – np. coroczna informacja o rozliczeniu rachunku udziałów (ub. z funduszem kapitałowym) lub zmieniającej się sumie ubezpieczenia (ub. na życie i dożycie). Oprócz informacji celowych zakłady ubezpieczeń obligatoryjnie są zobowiązane również do podawania pewnego zakresu *informacji do publicznej wiadomości* (*publiczne ujawnianie informacji*), co również wynika z przepisów prawa (jest uregulowane) i nakłada na firmy ubezpieczeniowe te obowiązki w celu zwiększenia przejrzystości działania, wzmocnienia mechanizmów rynkowych i dyscypliny – np. ogólna sprawozdawczość finansowa, prospekty emisyjne zakładów ubezpieczeń będących spółkami giełdowymi, sprawozdawczość na rzecz instytucji (zrzeszeń), do których zakłady ubezpieczeń przynależą obowiązkowo lub też specjalne sprawozdania adresowane do uczestników rynku⁴. Tak podawany zakres informacji również służy realizacji potrzeb informacyjnych organów nadzoru.

³ Bijak W., *Zewnętrzna ocena działalności zakładu ubezpieczeń*, [w:] *Podstawy ubezpieczeń – przedsiębiorstwo*, tom III, pod red. J. Monkiewicza, Poltext, Warszawa 2003, s. 294-295.

⁴ Nowym elementem w ramach Solvency II dotyczącym publicznego ujawniania informacji będzie „Sprawozdanie na temat wypłacalności i kondycji finansowej” – zgodnie z art. 50 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego

Wprawdzie w ścisłym ujęciu sprawowanie nadzoru nad działalnością zakładu ubezpieczeń odbywa się równoległe przez różne, bardziej lub mniej sformalizowane rodzaje nadzoru – np. nadzór właścicielski, korporacyjny⁵, nadzór rynkowy, to jednak za monitorowanie kondycji finansowej zakładów ubezpieczeń, jak i korygowanie stanów niezgodnych z przepisami prawa regulujących ich funkcjonowanie odpowiedzialny jest organ nadzoru państwowego. W swej istocie nadzór państwowy ogranicza określone prawa podmiotowe zakładów ubezpieczeń, ale stwarza możliwość ich zachowania przez szerszą grupę beneficjentów⁶. Jako, że działa na podstawie uregulowań konstytucyjnych oraz zgodnych z nimi rozwiązań ustawodawstwa celowego (specjalnie dedykowanego funkcjonowaniu instytucji nadzoru) jego istnienie wyznacza *podmiotowe ujęcie regulacyjnej oceny działalności*.

2. INFORMACYJNE ŚRODKI NADZORCZE W PROCESIE NADZOROWANIA

Information supervision sources in the process of supervision

Biorą pod uwagę konieczność zapewnienia organowi nadzoru państwowego odpowiedniego instrumentarium umożliwiającego wypełnianie wyznaczonych celów regulacji prawne przewidują szeroką gamę środków nadzorczych, które nadzór może wykorzystać przy wykonywaniu swoich zadań. Mogą to być np.: zalecenia, upomnienia, decyzje, kary, zakazy lub nakazy itp.⁷ W przypadku nadzoru ubezpieczeniowego mogą to być konkretnie⁸:

- żądania przedłożenia planów naprawczych,
- delegowanie przedstawicieli organu nadzoru na walne zgromadzenie zakładu lub żądanie umieszczenia określonych spraw w porządku obrad walnego zgromadzenia,

i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Solvency II). Ostateczny tekst dyrektywy ramowej Solvency II został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (seria L) z dn. 17 grudnia 2009 r. Dyrektywa Wypłacalność II (z wyłączeniem niektórych przepisów – zob. art. 311 dyrektywy) weszła w życie dwudziestego dnia od daty jej opublikowania, tj. 6 stycznia 2010 r. Data ta wyznacza formalny początek procesu transpozycji przepisów dyrektywy do systemów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej (przygotowania i wydania krajowych aktów prawnych). Faktyczne wejście w życie nowego systemu (pełna transpozycja – zarówno dyrektywy, jak i aktów jej towarzyszących) ma nastąpić do końca października 2012 r.

⁵ Oprócz nadzoru właścicielskiego należy również wyróżnić nadzór korporacyjny, który jest pojęciem szerszym. Jest to nadzór sprawowany przez właścicieli (akcjonariuszy, udziałowców), jak i przez innych – nie będących właścicielami, ale zainteresowanych bezpośrednio informacją umożliwiającą ocenę danego przedsiębiorstwa. Spółki będące prywatną własnością wprowadzają nadzór korporacyjny w celu przejrzystości zarządzania w firmie, aby interesariusze byli przekonani, iż to oni mają wpływ na zarządzanie. Nadzór korporacyjny pełni funkcję oddzielenia własności prywatnej od zarządzania w firmie. Za: Jeżak J., Bohdanowicz L., *Nadzór korporacyjny*, [w:] *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004, s. 358-359.

⁶ Stankiewicz R., *Nadzór administracyjnoprawny jako forma relacji określająca oddziaływanie państwa na procesy koncentracji przedsiębiorców*, STUDIA IURIDICA XLV/2006, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 204.

⁷ Góral L., Karlikowska M., Koperkiewicz-Mordel K., *Polskie prawo bankowe*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 284.

⁸ Monkiewicz J., *Nadzór ubezpieczeniowy w Polsce w latach 1990-2005. Wybrane aspekty – część II*, za: http://www.polbrokers.pl/navigation/prasa/nadzor_ubezpieczeniowy.html.

- zawieszenie w czynnościach członków zarządu,
- wnioskowanie o odwołanie członków zarządu,
- ustanowienie kuratora,
- wprowadzenie zarządu komisarycznego,
- zarządzenie likwidacji przymusowej,
- cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej.
- kary pieniężne nakładane na zakład ubezpieczeń, członków zarządu lub prokurentów.

Prawidłowe wykonywanie czynności nadzorczych wymaga przede wszystkim posiadania i gromadzenia przez organ nadzoru stosownych informacji (np. podstawowej informacji o podjęciu lub zaprzestaniu działalności)⁹. Regulacje prawne przewidują także, że zakłady ubezpieczeń zobowiązane są do przedkładania organowi nadzoru określonych informacji pozwalających na ustalenie stanu faktycznego, a ponadto na każdym etapie prowadzenia działalności organ nadzoru ma prawo żądania wszelkich danych i informacji dotyczących organizacji i funkcjonowania zakładu, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych. Związane z informacją i wypełnianiem obowiązków informacyjnych środki nadzorcze dotyczą:

- przyjęcia informacji przekazywanej w ramach nałożonych na zakład ubezpieczeń obowiązków informacyjnych (sprawozdań, raportów),
- akceptacji (zatwierdzenie przedłożonej informacji po zweryfikowaniu jej treści),
- zbierania informacji dotyczących organizacji i funkcjonowania firmy (inspekcje na miejscu) oraz dotyczących otoczenia rynkowego danej firmy,
- analiz przyjmowanych informacji (analiza informacji od zakładów ubezpieczeń, analizy rynkowe),
- określania charakteru, formatu i zakresu żądanych informacji,
- nakazu przedkładania dodatkowych informacji i danych,
- uzgodnień w odniesieniu do zakresu informacji.

Ogólna prawna forma relacji nadzoru przyjęta przez dany system prawny może przypisywać środkom nadzorczym formę nadzoru prewencyjnego lub też represyjnego¹⁰. Nadzór prewencyjny zmierza do zapobieżenia nieprawidłowej działalności jednostki nadzorowanej i antycypuje niejako tę działalność. Jako przejaw działalności *ex ante* wpływa on z przeświadczenia organu nadzorującego o możliwości wystąpienia w przyszłości nieprawidłowego stanu rzeczy, natomiast nadzór represyjny (korygujący) zmierza do przywrócenia stanu prawidłowego w nadzorowanej jednostce¹¹.

Środki informacyjne mają dostarczać informacji o prawidłowości działania nadzorowanych podmiotów i spełnianiu określonych obowiązków informacyjnych. Mają one głównie charakter prewencyjny. W przypadku ujawnienia nieprawidłowości pozwalają

⁹ Ofiarski Z., *Prawo Bankowe*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 412.

¹⁰ Homa B. A., *Nadzór państwa nad działalnością ubezpieczeniową w ustawodawstwie państw członkowskich EWG*, Kancelaria Sejmu – Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 151, Warszawa 1992, s. 2.

¹¹ Wacinkiewicz D., *Nowy sposób ujmowania nadzoru w prawie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 398, Szczecin 2004, s. 155.

na zastosowanie przez nadzór środków wskazujących na podjęcie działań skutkujących prawidłowym wypełnianiem obowiązków informacyjnych w przyszłości lub też środków o ostrzejszym, represyjnym charakterze. Stanowiąc narzędzie regulacyjnej oceny działalności umożliwiając nie tylko wykrywanie pogarszającej się sytuacji finansowej, ale także monitorowanie naprawy sytuacji.

3. REGULACYJNA OCENA DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADÓW UBEZPIECZEŃ A INFORMACYJNE ŚRODKI NADZORCZE O CHARAKTERZE PREWENCYJNYM

Regulatory assessment of insurance institutions performance
vs. information supervision sources of preventive nature

Od strony organizacyjnej i technicznej konieczność dysponowania stosownym instrumentarium nadzorczym (w tym środkami informacyjnymi) określona została w zasadach IAIS (Międzynarodowe Stowarzyszenie Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego) w ramach „Głównych Zasad Ubezpieczeń i Metodologii”, gdzie podkreślone zostało, że warunkiem efektywnego działania organu nadzoru jest m.in. „zapewnienie odpowiednich środków do wypełnienia wyznaczonych celów”¹². Zgodnie z zasadami IAIS środki informacyjne powinny być zapewnione w obszarze bieżącego nadzoru („*Ongoing supervision*”), który obejmuje prawo do inspekcji na miejscu oraz nadzoru analitycznego („*z za biurka*”) a także w obszarze rynków i klientów („*Markets and consumers*”), gdzie sformułowany został wymóg publicznego ujawniania informacji (jawność i przejrzystość wobec rynku) umożliwiający wszystkim interesariuszom (*stakeholders*) ocenę działalności zakładów ubezpieczeń. W ramach regulacyjnej oceny działalności wyniki rynkowej oceny są również wykorzystywane przez organ nadzoru (o czym w dalszej części opracowania).

Unia Europejska w swoich dyrektywach również założyła, że organy nadzoru powinny posiadać stosowne uprawnienia i środki do nadzorowania działalności zakładów ubezpieczeń. Środki gwarantujące organowi nadzoru dostęp do informacji ustalone już w indywidualnych jurysdykcjach poszczególnych krajów (generalnie są one zbliżone) mają umożliwiać organom nadzoru prowadzenie szczegółowych badań sytuacji zakładu ubezpieczeń oraz jego działalności drogą zbierania informacji, nałożenia obowiązku składania dokumentów dotyczących prowadzonej działalności lub poprzez prowadzenie kontroli na miejscu i w lokalu zakładu¹³.

Możliwe informacyjne środki nadzorcze w odniesieniu do etapów procesu nadzorczego przedstawia tabela 1.

¹² IAIS, *Insurance Core Principles and Methodology (Główne Zasady Ubezpieczeń i Metodologii)*, marzec 2007 r., IAIS: www.iaisweb.org.

¹³ Wałcerz D., *Nadzór w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Ubezpieczenia w Unii Europejskiej*, praca zbior. pod red. J. Monkiewiczza, Poltext, Warszawa 2002, s. 250.

Tab. 1. Etapy procesu nadzorczego a informacyjne środki nadzoru ubezpieczeniowego
Stages of supervision process vs. information sources of insurance supervision

Etapy procesu nadzorczego	Zadania organów nadzoru	Informacyjne środki nadzorcze (przykłady)
Etap I - monitorowanie i kontrola stanu istniejącego	Licencjonowanie – weryfikacja spełnienia obowiązków i warunków niezbędnych do uzyskania i utrzymania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie informacji o dopełnieniu wymogów licencyjnych, - przyjęcie informacji o podjęciu działalności, - analiza informacji przekazywanej w ramach nałożonych na zakład ubezpieczeń obowiązków informacyjnych (sprawozdawczość na rzecz nadzoru, sprawozdawczość publiczna), - akceptacja (zatwierdzenie przedłożonej informacji), - zbieranie i analiza informacji dotyczących organizacji i funkcjonowania firmy (inspekcje na miejscu), - zbieranie i analiza informacji dotyczących otoczenia rynkowego danej firmy (analizy rynkowe),
	Prowadzenie działalności - niedopuszczanie do prowadzenia działalności z naruszeniem przepisów prawa ubezpieczeniowego;	<ul style="list-style-type: none"> - nakaz uprzedniego informowania o określonych zdarzeniach mających wpływ na ocenę działalności, - uzgodnienia w odniesieniu do zakresu informacji pomiędzy organem nadzorowanym a organem nadzoru, - prawo żądania informacji od ekspertów zewnętrznych (biegli rewidenci, aktuariusze);
Etap II - władze oddziaływanie na nadzorowany podmiot	Ingerowanie w zarządzanie zakładem ubezpieczeń oraz nakładanie na niego sankcji w przypadku naruszenia prawa lub znalezienia się w sytuacji, w której mogłyby być zagrożone interesy osób ubezpieczonych.	<ul style="list-style-type: none"> - nakaz przedkładania dodatkowych informacji o wszystkich sprawach poddanych nadzorowi (np. żądanie przedłożenia planów naprawczych) o charakterze, zakresie i formie określonym przez organ nadzoru, - uzgodnienia pomiędzy organem nadzorowanym a organem nadzoru.

Źródło: Opracowanie własne.

Środki informacyjne *na etapie licencjonowania* zapewniają odpowiednie wstępne instrumentarium do dokonywania regulacyjnej oceny działalności obejmujące zakres działalności i aktywności firm ubezpieczeniowych i stanowią „fundament” procesu nadzorczego. Środki informacyjne w procesie licencjonowania można podzielić na takie, które mają miejsce przed rozpoczęciem działalności (informacja o spełnieniu warunków koniecznych do rozpoczęcia działalności - m.in. zakres działalności, wysokość kapitału zakładowego i funduszu organizacyjnego, określenie formy prawnej i określenie założycieli itp.) oraz po rozpoczęciu działalności (monitorowanie przepływów kapitałowych

mające na celu wychwycenie działań zmierzających do przejęcia zakładu ubezpieczeń lub uzyskania znaczących wpływów na jego zarządzanie przez właścicieli niezapewniających jego stabilności finansowej).

Informacyjne środki nadzorcze *na etapie prowadzenia działalności* umożliwiające regulacyjną ocenę działalności to różnego rodzaju instrumentarium, które zagwarantować ma efektywność działań nadzorczych. Najczęściej polegają one na przyjmowaniu i zatwierdzaniu (lub nie) przekazywanych informacji (np. skład zarządu, sprawozdawczość na rzecz nadzoru - sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z działalności zarządu, obowiązkowo publikowane raporty roczne) lub dotyczą aktywności samego organu nadzoru (przyjmowanie, analizowanie i weryfikacja przedkładanych informacji, monitorowanie rozwoju rynku, ocena przyjmowanego przez zakłady ubezpieczeń ryzyka, analiza poziomu wypłacalności). Informacyjne środki nadzorcze obejmują także prawo żądania różnego rodzaju informacji na temat nadzorowanego podmiotu od ekspertów zewnętrznych lub informacji pochodzących spoza zakładu ubezpieczeń, a mających wpływ na jego funkcjonowanie (np. działalność będąca przedmiotem outsourcingu i suboutsourcingu). Instrumentem nadzorowania jest także weryfikacja faktu publikacji określonych informacji, jak też ich treści. Wszystkie te działania mają na celu identyfikację ewentualnych nieprawidłowości na etapie, zanim jeszcze ich skutki zaczną wpływać na funkcjonowanie nadzorowanego podmiotu. Specyficznym środkiem informacyjnym jest także system wprowadzenia prewencyjnego nakazu uprzedniego zawiadomienia o określonym zdarzeniu (np. w przypadku niespełnienia wymogów w zakresie wypłacalności) stanowiącym podstawę uruchomienia mechanizmu nadzorczego.

Efektywne wykonywanie funkcji nadzoru uwarunkowane jest jakością systemu informacji o sytuacji ekonomicznej nadzorowanych zakładów ubezpieczeń. W systemie regulacyjnej oceny działalności pod rządami Solvency II¹⁴ przyjęte zostało podejście oparte na ocenie ryzyka ekonomicznego, dzięki czemu możliwe jest odzwierciedlenie rzeczywistego profilu ryzyka zakładu ubezpieczeń¹⁵. Przeobrażeniom dotyczącym sposobu dokonywania oceny działalności towarzyszy odchodzenie nadzoru od ocen kwantytatywnych, na rzecz ocen miękkich, jakościowych¹⁶. System ten z założenia optymalnie wykorzystuje wszelkie informacje dostępne organowi w ramach jego uprawnień i obok informacji o charakterze ilościowych uwzględniane są także jakościowe aspekty działalności np. ocena zarządzania, ocena systemów kontroli wewnętrznej lub ocena sposobu, w jaki w danym zakładzie ubezpieczeń zarządza się ryzykiem (stosowane procedury, modele ryzyka itp.). I wprawdzie spektrum środków informacyjnych nie ulega zmianie, to uwzględnione w Solvency II perspektywiczne podejście do oceny regulacyjnej zwiększa intensywność ich wykorzystywania oraz daje organowi nadzoru prawo ingerencji w obszary, które wcześniej uznawane były za domenę nadzoru właści-

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

¹⁵ Dokument roboczy służb Komisji UE - *Streszczenia oceny wpływu Solvency II*, {KOM (2007) 361 wersja ostateczna} SEC/2007/0870; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2007:0870:FIN:PL>.

¹⁶ Monkiewicz J., *Nadzór ubezpieczeniowy...część I, op. cit.*

cielskiego. Przykładem może być nałożony na organy nadzoru obowiązek dokonania przeglądu i oceny procedur sprawozdawczych w nadzorowanym zakładzie ubezpieczeń. Wprawdzie celem przeglądu jest zapewnienie zgodności procedur z obowiązującymi przepisami¹⁷, jednak istota sprowadza się do weryfikacji możliwości zakładu ubezpieczeń do właściwego sporządzania niezbędnych informacji. Tego typu środek nadzorczy ma typowo charakter prewencyjny. Polega na wyprzedzającym - uprzednim działaniu - zapobiegającym ewentualnym nieprawidłowościom w przyszłości.

Coraz częściej - w ramach decentralizacji funkcji i zadań - państwo przenosi ośrodki odpowiedzialności na niższe szczeble. Taką tendencję można także zauważyć w obszarze nadzoru nad firmami ubezpieczeniowymi. Oprócz tradycyjnych instrumentów organ nadzoru ma możliwość wykorzystania wyników oceny rynkowej, co pośrednio staje się wprawdzie nie nowym, ale nabierającym coraz większego znaczenia informacyjnym środkiem nadzorczym umożliwiającym regulacyjną ocenę działalności. Nałożone na firmy ubezpieczeniowe obowiązki informacyjne dotyczą informacji specjalnie przeznaczonych dla potrzeb nadzoru państwowego (sprawozdawczość na potrzeby organu nadzoru), co pozwala na wyodrębnienie *bezpośredniej regulacyjnej oceny działalności* lub też z wykorzystaniem informacji płynących z otoczenia - *pośrednia regulacyjna ocena działalności*. Wyodrębnienie tej ostatniej wynika z faktu, że wprawdzie sprawują ją publiczne instytucje nadzorcze, ale ocena działalności dokonywana jest na podstawie sygnałów płynących z otoczenia zakładu ubezpieczeń (wykorzystywanym środkiem nadzorczym są wyniki rynkowej oceny działalności), jak i z jego wnętrza (wykorzystywane są wyniki właścicielskiej oceny działalności). Dopiero na etapie ewentualnego korygowania działalności (*środki represyjne*) sięga się po narzędzia administracyjne, charakterystyczne dla nadzoru państwowego¹⁸. Pośrednia regulacyjna ocena działalności wspomaga ocenę bezpośrednią, a jej prewencyjny charakter jest bardziej znaczący, aniżeli tradycyjne normy ostrożnościowe. Wynika to z faktu, że następuje przesunięcie punktu ciężkości z informacji na rzecz nadzoru na informację publiczną, czyli powszechnie dostępną szerokiej grupie uczestników rynku. Tym samym wzbogaca się spektrum środków informacyjnych nadzoru państwowego, bowiem reakcje rynku na ewentualne nieprawidłowości są szybsze, aniżeli możliwości wykrycia tych nieprawidłowości w ramach dostępnych nadzorowi środków informacyjnych.

Szczególnym informacyjnym środkiem nadzorczym są uzgodnienia pomiędzy organem nadzorowanym a organem nadzoru. Sens nadzoru państwowego nie wyczerpuje się w środkach korygujących i represjonujących. Prewencyjna treść nadzoru zawiera się także w możliwości „wspierania” zakładów ubezpieczeń w ich działalności drogą uzgadniania zakresu koniecznych informacji (informowanie, zalecenia). Wprawdzie regulacje

¹⁷ Przegląd procedur dokonywany przez organy nadzoru w ramach procesu nadzoru jest szerszy. Oprócz sprawozdań finansowych nadzór dokonuje także przeglądu i oceny strategii i procesów ustanowionych przez zakłady ubezpieczeń w celu zapewnienia zgodności z przepisami dyrektywy Solvency II, a także rodzajów ryzyka, z którymi firmy mają lub mogą mieć do czynienia oraz możliwości tych firm w zakresie oceny tych rodzajów ryzyka (art. 36 Dyrektywy Solvency II).

¹⁸ Jackowicz K., *Dyscyplina rynkowa w bankowości. Rodzaje i możliwości zastosowania*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 15-24.

prawne nie zawierają tak jednoznacznych zapisów, to jednak funkcję „wspierającą” można uzasadnić ustaleniami dotyczącymi walidacji modeli wewnętrznych¹⁹, gdzie wysokość kapitału gwarancyjnego ustalana jest w porozumieniu z organem nadzoru. Formalnie „doradztwo i konsultacje” nie są celem nadzoru, ale z punktu widzenia regulacyjnej oceny działalności kontakt zakładu ubezpieczeń z przedstawicielami organu nadzoru i wspólne uzgadnianie koniecznych działań ma typowo profilaktyczny i prewencyjny charakter, a łagodzenie ewentualnych sytuacji konfliktowych stanowi najłagodniejszy i najbardziej pożądany – z punktu widzenia nadzorowanego podmiotu – środek nadzorczy.

Prewencyjna istota środków informacyjnych przejawia się na wielu płaszczyznach: informacje dają organowi nadzoru możliwości dokonania regulacyjnej oceny działalności, a dzięki wykorzystaniu środków informacyjnych organ nadzorczy może wyrazić swoją opinię (wolę, zdanie, ocenę) i w zależności od niej zastosować (lub nie) środki o charakterze represyjnym. Jednym z bardziej znaczących wymiarów prewencyjnego oddziaływania środków informacyjnych jest uprzednie i wyprzedzające ich oddziaływanie na nadzorowany podmiot. Zakłady ubezpieczeń – znając nałożone na nie obowiązki – dopasowują swoją działalność do obowiązujących przepisów świadome, że będą musiały „wykazać” prowadzenie tej działalności zgodnie z obowiązującym prawem. Prosta relacja - aby poinformować o prawidłowym funkcjonowaniu należy najpierw prawidłowo funkcjonować - ad hoc wyznacza zakładom ubezpieczeń konieczność działania zgodnie z wymogami.

Realizacja podstawowych zadań przypisanych ustawodawstwu chroniącemu uczestników rynku ubezpieczeniowego dokonuje się przede wszystkim na podstawie instytucji nadzoru prewencyjnego. Rola nadzoru represyjnego jest jedynie subsydiarna (stoi na straży przed ewentualnym nieprzestrzeganiem przepisów prawnych lub brakiem woli wykonania rozstrzygnięcia administracyjnoprawnego przez zakład ubezpieczeń)²⁰. Mechanizm nadzoru prewencyjnego w długim terminie jest bardziej efektywny i skuteczny, a efektywne sprawowanie nadzoru sprzyja także konkurencyjności i zwiększeniu efektywności działania samych zakładów ubezpieczeniowych.

PODSUMOWANIE

Summary

Formalny nadzór państwowy nad działalnością firm ubezpieczeniowych, a w szczególności jego uprawnienia do ciągłej kontroli i monitorowania działalności oraz restrykcyjność wyrażona m.in. ograniczaniem prowadzenia działalności lub ustanowienia surowych

¹⁹ Modele wewnętrzne przewidziane zostały w ramach Solvency II i dają zakładowi ubezpieczeń możliwość własnego wyznaczenia kapitałowego wymogu wypłacalności (SCR) po uzgodnieniu z organem nadzoru.

²⁰ Stankiewicz R., *Nadzór administracyjnoprawny... op. cit.*, s. 208.

wymogów kapitałowych są efektem polityki Państwa. Sposób i zakres działania organów nadzoru państwowego wyznaczają akty prawne: przepisy prawa finansowego, normy ostrożnościowe, zasady licencjonowania lub reguły polityki ochrony konkurencji - w ten sposób ujmowana ocena działalności zwana jest regulacyjną oceną działalności. Stworzenie warunków niezbędnych do obserwacji i oceny stanu dóbr chronionych prawem ma ułatwić organowi nadzoru ustalenie przypadków wymagających wydania zakazu określonego zachowania i powrotu do stanu prawidłowego.

Warunkiem dokonania właściwie przeprowadzonej regulacyjnej oceny działalności zakładu ubezpieczeń jest posiadanie stosownych informacji na jego temat. Zarówno obowiązujące przepisy (Solvency I), jak i planowane regulacje (Solvency II) umożliwiają efektywny nadzór nad zakładami ubezpieczeń oraz nad całą przestrzenią ubezpieczeniową dzięki wyposażeniu organu nadzoru w szereg instrumentów, w tym środki o charakterze informacyjnym. Dzięki informacji uzyskiwanej na bieżąco nadzór może być efektywny i skuteczny a jego działania odpowiadać aktualnej sytuacji i kierunkom rozwoju rynków ubezpieczeniowych.

W pierwszym etapie procesu nadzorczego następuje ocena działalności podmiotu i ma on przede wszystkim charakter nadzoru prewencyjnego. Jest to etap, w którym następuje głównie przyjmowanie, zbieranie i weryfikacja informacji, a więc środki pozwalające ustalić stan faktyczny. Jednak w przypadku inspekcji na miejscu lub naruszenia prawa organ nadzoru ma prawo żądać dodatkowych informacji o wszystkich sprawach poddanych nadzorowi. Etap drugi – oddziaływanie na oceniany podmiot - obejmuje możliwość podejmowania przez podmiot nadzorujący decyzji korygujących, jako następstwo uprzednio dokonanej oceny. Na tym etapie stosunkowo dobrze rozbudowane są uprawnienia o charakterze interwencyjnym lub represyjnym (bezpośrednie narzędzia oddziaływania), co wynika z faktu, że podmiot nadzorujący odpowiada nie tylko za kwestie proceduralne, ale i działania podmiotu nadzorowanego. Na tym etapie także mogą pojawić się uprawnienia o charakterze informacyjnym (uzgodnienia, żądanie informacji wyjaśniających).

Środki informacyjne o charakterze prewencyjnym umożliwiają wykrycie wszelkich nieprawidłowości, a w przypadku ich wystąpienia pozwalają na minimalizowanie skutków na wczesnym etapie. Także „wyprzedzająco” wymuszają na zakładach ubezpieczeń prowadzenie działalności zgodnie z prawem, które działalność dopasowują do nakładanych na nie obowiązków informacyjnych. Pozwalają także na monitorowanie naprawy sytuacji, jednak zagwarantowanie skuteczności procesu nadzoru wymaga, by istniały również uprawnienia do usuwania braków lub niedociągnięć wykrytych w ramach procesu nadzoru – stąd też organ nadzoru ma prawo władczego oddziaływania i stosowania środków represyjnych. Jednak wyprzedzające działania prewencyjne są bardziej efektywne, aniżeli stosowanie środków represyjnych w myśl zasady, że „lepiej zapobiegać, aniżeli leczyć”.

SUMMARY

The article distinguishes objective and subjective presentation of regulatory assessment of performance, as well as gives reasons for the supervision authorities' need to have suitable information sources of preventive nature at their disposal. From the point of view of the function played by such supervision, information sources used at the stage of monitoring and controlling facilitate effective performance of supervision tasks by means of imposing the duty on insurance institutions to transfer information according to uniform schemes and properly aggregated data. In consequence it facilitates regulatory assessment of performance by evaluating if the practices and methods applied by insurance institutions are adequate, and also allows for providing current information and the forecasted financial situation of insurance institutions. Additionally facilitates detecting possible deviations from the desirable state. Its proper implementation prevents from the application of repressive measures and imposing interference by supervision authorities, since undertaking supervision focused decisions, based on the mechanism of preventive influence on the supervised entity, turns out to be more effective than taking repressive decisions.

dr Robert Kurek, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu