

Problemy i poglądy

DOI: 10.26354/bb.1.1.90.2023

Dagmara Wieczorek-Bartczak*

Dagmara.wieczorek-bartczak@bfg.pl

Model *resolution* dla rynku ubezpieczeniowego

Streszczenie

W Parlamencie Europejskim od dłuższego czasu trwają prace nad przyjęciem dyrektywy IRR, która ustanowi system zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym w Unii Europejskiej. Rozwiązania te w konsekwencji będą podlegać implementacji do krajowych systemów prawnych państw członkowskich. W Polsce podjęto już przygotowania do transpozycji przepisów projektowanej dyrektywy IRR, a główną rolę w tym zakresie powierzono Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (BFG). Celem artykułu jest analiza głównych obszarów problemowych towarzyszących tworzeniu systemu *resolution* dla ubezpieczycieli w Polsce. Podstawę przygotowania artykułu stanowią praktyczne analizy i rozważania prowadzone w toku prac BFG w zakresie budowania kompetencji w *resolution* sektora ubezpieczeniowego.

Słowa kluczowe: *resolution*, ubezpieczenia, upadłość, zarządzanie kryzysowe

Kody JEL: G22, H12

Resolution model for insurance sector

Abstract

Work is underway to adopt the IRR Directive, which will establish a crisis management system in the insurance sector in the European Union. These solutions will have to be implemented in all Member States. Preparations for this task have already been undertaken in Po-

* Dagmara Wieczorek-Bartczak – Członkini Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

land, with the Bank Guarantee Fund (BFG) entrusting the main role in this respect. The aim of the article is to analyze the main problem areas accompanying the creation of a resolution system for insurers in Poland. The article was prepared on the basis of practical analyzes and considerations conducted in the course of BFG's work in the field of building competence in the resolution of the insurance sector.

Key words: resolution, insurance, bankruptcy, crisis management

JEL Codes: G22, H12

Wstęp

Od 2021 r. na forum Unii Europejskiej (UE) trwają prace nad stworzeniem ram zarządzania kryzysowego dla zakładów ubezpieczeń. Przedstawiciele państw członkowskich Rady Unii Europejskiej w dniu 20 grudnia 2022 r. przyznali mandat negocjacyjny w sprawie propozycji dyrektywy w tym zakresie (ang. *Insurance Resolution and Recovery Directive*, IRRD lub dyrektywa IRR)¹ uprawniający do prowadzenia dalszych prac nad aktem (Rada UE 2022). Prace Parlamentu Europejskiego w zakresie przyjęcia stanowiska na temat dyrektywy zaplanowano na połowę 2023 r. Ostatnim etapem tego procesu są trilogi. Projekt IRRD zakłada, że kraje członkowskie zobowiązane będą w ciągu 18 miesięcy do zaimplementowania dyrektywy do krajowych porządków prawnych. Można się zatem spodziewać, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja (ang. *resolution*²) zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji na podstawie regulacji IRRD będzie możliwa w krajach UE od 2025 r.

W Polsce mandat do pełnienia funkcji organu *resolution* dla rynku ubezpieczeń otrzymał Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG). Przedmiotowego mandatu udzielił Funduszowi Komitet Stabilności Finansowej na posiedzeniu w grudniu 2021 r. (BFG 2022). Podkreślenia wymaga, że w Europie nie ma jednego spójnego rozwiązania co do umiejscowienia zarówno organu nadzoru ubezpieczeniowego, jak i organu *resolution* (OECD 2018, s. 29–33)³. Wiele zależy od specyfiki lokalnych rynków. Istnieją kraje, gdzie funkcje nadzorcze pełni bank centralny, i takie, gdzie nadzór sprawuje osobny urząd. W Europie nie istnieje także harmonizacja funduszy gwarancyjnych, co oznacza, że stopień ochrony ubezpieczonych w przypadku upadłości zakładu ubezpieczeń jest różny w zależności od przepisów upadłościowych kraju właściwego dla upadającego zakładu ubezpieczeń (Di Girolamo i in., s. 2). Dlatego

¹ Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji oraz zmieniająca dyrektywy 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2009/138/WE, (UE) 2017/1132 i rozporządzenia (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 648/2012, COM(2021) 582 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52021PC0582> (dostęp: 25.01.2023).

² W Polsce, w sektorze bankowym, ustawodawstwo stosuje termin „przymusowa restrukturyzacja”. W artykule wszystkie te pojęcia będą wykorzystywane zamiennie.

³ Analogiczna sytuacja dotyczy także np. sektora bankowego. Więcej informacji na ten temat w publikacji np. Kozińska (2021, s. 94, 102–104).

też kluczowe przy przygotowywaniu się do ubezpieczeniowego *resolution* jest to, by organ *resolution* był utworzony zgodnie ze specyfiką lokalnego rynku i w taki sposób, by jego umiejscowienie i konstrukcja w jak najlepszy sposób chroniły klientów rynku ubezpieczeniowego. Organ *resolution* nie może też dublować funkcji nadzorczych⁴, a jego ekosystem musi być efektywny kosztowo.

Celem artykułu jest analiza głównych zagadnień procesu *resolution* istotnych z punktu widzenia tworzenia tego systemu dla ubezpieczycieli w Polsce. Podstawą przygotowania artykułu jest natomiast krytyczna analiza praktycznych uwarunkowań tworzenia systemu *resolution* ubezpieczycieli w Polsce. Prezentowane rozważania wynikają z prowadzonych prac wdrożeniowych prowadzonych w Polsce od 2021 r., tj. od chwili opublikowania projektu dyrektywy IRR. W kolejnych punktach artykułu odniesiono się do różnych obszarów tworzenia systemu zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym w Polsce. Artykuł kończy podsumowanie.

1. Umiejscowienie organu *resolution* w Polsce

Podstawowym dylematem występującym w czasie tworzenia systemu *resolution* jest kwestia umiejscowienia kompetencji w tym zakresie w ramach działającej sieci bezpieczeństwa (Kozińska 2018, s. 52–56). W Polsce wstępnie rozważano trzy instytucje jako możliwe organy *resolution* dla ubezpieczycieli. Były to BFG, a także Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) oraz Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG). Okoliczności, jakie miały znaczenie przy podejmowaniu ostatecznej decyzji, były następujące:

- a) optymalizacja organizacji i działania,
- b) uwzględnienie interesu publicznego i kwestii makroekonomicznych,
- c) wiedza i doświadczenie instytucji jeśli chodzi o rynek ubezpieczeń, ale także mechanizmy związane z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją.

W Polsce funkcję organu nadzoru (w stosunku do banków, ubezpieczycieli, podmiotów rynku kapitałowego, emerytalnego, usług płatniczych, pożyczkowych) pełni KNF. Natomiast organem *resolution* dla instytucji finansowych z rynku bankowego i kapitałowego jest BFG⁵. Za decyzją o tym, by oddzielić rolę bieżącego nadzoru od organu *resolution* przemawiały następujące argumenty:

- a) unikanie potencjalnego konfliktu interesów między nadzorem a restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją,
- b) zapewnienie niezależności operacyjnej organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ubezpieczeń,

⁴ Wynika to z konieczności zachowania efektywności procesu *resolution*, sprawności działania sieci bezpieczeństwa finansowego, jak również zapobiegania konfliktowi interesów.

⁵ Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 2253). Projektowane zmiany ustawy rozszerzą zakres podmiotowy ustawy o CCP (Patrz: Ustawa o zmianie ustawy o obligacjach oraz niektórych innych ustaw, projekt z 27 października 2022 r., opublikowany na stronie rcl.gov.pl).

- c) przyjęcie innej perspektywy oceny sytuacji,
- d) minimalizowanie ryzyka, że organy nadzoru mogą opóźnić decyzję o objęciu zakładu restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, ponieważ może to zostać uznane przez zewnętrznych obserwatorów za niespełnienie obowiązków nadzorczych,
- e) zdolności operacyjne w zakresie użycia właściwych narzędzi restrukturyzacji, w tym konieczność podejmowania decyzji odnośnie do tworzenia przedsiębiorstwa pomostowego oraz powoływania jego zarządu i rady nadzorczej.

Jeśli chodzi o UFG, to ustawowe zadania tej instytucji są bardzo istotne z punktu widzenia klientów (Wanat-Połeć, Sordyl 2013, s. 585, 600), natomiast różnią się od katalogu czynności, przewidzianych w przeprowadzaniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. UFG przede wszystkim:

- a) odpowiada w szczególnych przypadkach za wypłatę odszkodowań i świadczeń dla ubezpieczonych i poszkodowanych, ale tylko w odniesieniu do wąskiego katalogu produktów (przede wszystkim OC posiadaczy pojazdów mechanicznych) (UFG 2023a),
- b) odpowiada również za sektory inne niż ubezpieczeniowe (turystyka (UFG 2023b), sektor nieruchomości (UEG 2023c)).

UFG nie koncentruje się na utrzymywaniu stabilności sektora ubezpieczeniowego⁶, dlatego w ramach bieżącej działalności UFG nie były rozwijane kompetencje z obszaru przygotowania i realizowania procesów *resolution* na rynku finansowym. UFG zarządza środkami zakładów ubezpieczeń, a Radę Funduszu, poza przedstawicielem KNF i przedstawicielem ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, tworzą przedstawiciele zakładów ubezpieczeń⁷. Umieszczenie organu *resolution* bezpośrednio w strukturach UFG powodowałoby zatem konflikt interesów, m.in. dlatego, że skład Rady Funduszu stanowią przedstawiciele podmiotów, co do których zastosowanie miałyby przepisy o przymusowej restrukturyzacji, co oznaczałoby podejmowanie decyzji o restrukturyzacji podmiotu przez jego konkurentów lub przedstawicieli tych podmiotów (podejmowanie decyzji we własnej sprawie)⁸. Oczywiście, jak pokazują doświadczenia innych krajów, możliwe jest takie umiejscowienie organu *resolution*, w którym konflikt interesu zostanie usunięty.

Ostateczna decyzja o umiejscowieniu organu *resolution* dla ubezpieczycieli w ramach BFG została podjęta z uwzględnieniem następujących argumentów:

- a) doświadczenie BFG w przeprowadzaniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na rynku bankowym (*resolution* na rynku bankowym przeprowadzono w Polsce czterokrotnie (BFG 2023)). *Resolution* dla zakładów ubezpieczeń jest zatem uzupełnieniem kompetencji, które BFG posiada już w odniesieniu do banków,

⁶ Choć jego działalność wspiera stabilność rynku ubezpieczeniowego, to nie jest to celem głównym (Czechowska 2012, s. 26–27).

⁷ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2277).

⁸ Argument ten stał się przyczyną wyeliminowania z Rady BFG na wcześniejszym etapie działania BFG przedstawicieli sektora bankowego.

- b) doświadczenie BFG w ocenie perspektywy makroekonomicznej podmiotów rynku finansowego (ryzyko zarażenia, wpływ na realną gospodarkę),
- c) kompetencje BFG w zakresie gromadzenia i zarządzania bankowym funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji,
- d) brak konieczności powielania administracji i infrastruktury – konieczne było utworzenie jedynie specjalnego departamentu zajmującego się restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją zakładów ubezpieczeń, podczas gdy takie funkcje, jak prawne, informatyczne, kadrowe, księgowo lub administracyjne już istnieją i są realizowane w ramach organizacji BFG.

Powyższe oznaczają, że BFG może budować kompetencje w zakresie ubezpieczeniowego *resolution* opartego na sprawdzonych w praktyce rozwiązaniach. Oczywiście z rozwiązań bankowych należy korzystać z uwzględnieniem specyfiki rynku ubezpieczeniowego (Koziołska 2022) i projektowane ramy *resolution* uwzględniają ten postulat (EIOPA 2022, s. 7).

Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja zakładów ubezpieczeń obejmuje wiele zadań, wykraczających poza bieżący nadzór. Jednak zarówno przygotowanie, jak i przeprowadzenie restrukturyzacji musi odbywać się w ścisłej współpracy organu nadzoru i organu *resolution*.

Dotychczas współpraca BFG i KNF w zakresie *resolution* dla ubezpieczycieli obejmowała następujące aspekty:

- a) personalny (tj. Przewodniczący KNF jest członkiem Rady BFG),
- b) wsparcie merytoryczne BFG w początkowej fazie budowania kompetencji ubezpieczeniowych,
- c) konsultacje merytoryczne przedstawicieli BFG i KNF w zakresie inicjatyw na szczeblu unijnym,
- d) praca w zakresie stworzenia ram wymiany danych o podmiotach rynku ubezpieczeniowego pomiędzy KNF a BFG.

W ten sposób specyficzne dla *resolution* kompetencje są uzupełniane o wiedzę merytoryczną na temat rynku ubezpieczeń, co prowadzi do doskonalenia obszaru *resolution* zakładów ubezpieczeń.

2. Koncepcja prac nad modelem *resolution* dla rynku ubezpieczeniowego w ramach BFG

BFG jest częścią sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce (Szustak 2018, s. 83–88), a prezes BFG jest członkiem Komitetu Stabilności Finansowej⁹, odpowiadającego za nadzór makroostrożnościowy oraz zarządzanie kryzysowe w systemie finansowym (Ochwat 2018, s. 110). Dzięki takiemu umiejscowieniu BFG jest naturalnym part-

⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2536).

nerem dla instytucji krajowych i europejskich w obszarze prac nad dyrektywą IRR i aktami towarzyszącymi. Lokalnie BFG ściśle współpracuje z pozostałymi członkami Komitetu Stabilności Finansowej, czyli Ministerstwem Finansów, Narodowym Bankiem Polskim i Komisją Nadzoru Finansowego oraz organizacjami branżowymi i rynkowymi. Dzięki tej współpracy BFG może zarówno edukować rynek w obszarze IRR, jak i dyskutować z reprezentantami środowiska branżowego na temat lokalnej specyfiki sektora ubezpieczeniowego (np. specyfiki Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych). Doświadczenia wymieniane z przedstawicielami środowiska branżowego umożliwiają uwzględnienie lokalnej specyfiki w pracach nad dyrektywą czy późniejszą jej implementacją.

W celu efektywnej realizacji prac nad modelem restrukturyzacji dla rynku ubezpieczeń, którego zakładanym efektem końcowym jest gotowość do operacyjnego działania BFG na moment wejścia w życie przepisów dyrektywy IRR, zaimplementowanych przez polskie przepisy, w BFG powstał departament projektowy, odpowiedzialny za tworzenie operacyjnych ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla rynku ubezpieczeń.

Prace nad *resolution* w ramach BFG toczą się w trzech głównych nurtach:

- a) regulacyjnym,
- b) operacyjnym,
- c) merytorycznym.

Nurt regulacyjny, zawierający również obszar legislacji, obejmuje przede wszystkim studium koncepcyjne dotyczące ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w Polsce. W procesie tworzenia, a następnie implementacji dyrektywy IRR, trzeba brać pod uwagę już obowiązujące regulacje związane zarówno z rynkiem ubezpieczeniowym, jak i np. z prawem upadłościowym. BFG wykorzystuje swoją wiedzę ubezpieczeniową, przygotowując m.in. stanowiska merytoryczne dla Ministerstwa Finansów oraz organizując spotkania z:

- instytucjami, organami i agencjami UE (np. EIOPA),
- odpowiednikami polskich organów w innych krajach członkowskich UE,
- krajowymi organizacjami i podmiotami tworzącymi rynek ubezpieczeń

w celu wymiany poglądów i dzielenia się z nimi praktycznymi doświadczeniami z procesów *resolution*.

Strumień operacyjny prac koncentruje się na bieżącej współpracy z instytucjami krajowymi. Są to przede wszystkim:

- Ministerstwo Finansów,
- Narodowy Bank Polski,
- Komisja Nadzoru Finansowego,
- Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

Strumień merytoryczny to pilotażowe podejście do metodyk, służących sprawnemu funkcjonowaniu mechanizmu *resolution*, tj.:

- wypracowanie formuły *opt-in*, *opt-out*, czyli włączania i wyłączenia zakładów ubezpieczeń z zakresu planowania *resolution*,
- modelowanie poziomu docelowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla zakładów ubezpieczeń,
- opracowanie metodyki określania funkcji krytycznych w zakładach ubezpieczeń,
- opracowanie systemu wczesnego ostrzegania i tworzenie listy obserwacyjnej ubezpieczycieli, mogących w przyszłości być przedmiotem postępowania *resolution*,
- analiza otoczenia makroekonomicznego i jego wpływu na rynek ubezpieczeń (np. inflacja czy stopy procentowe),
- badania porównawcze, dotyczące rozwiązań *resolution* w innych krajach.

Jedną z pierwszych przeprowadzonych w BFG analiz była analiza możliwości uporządkowanego zakończenia działalności podmiotu z rynku ubezpieczeniowego oraz przegląd dostępnych narzędzi, które pozwoliłyby na takie działanie. Przeanalizowano rozwiązania z innych krajów. Obecnie w UE istnieją trzy państwa (ESRB 2017, s. 32; EIOPA 2022, s. 8), które, mimo ciągłych prac nad dyrektywą IRR, mają już wdrożone lokalne mechanizmy *resolution* dla rynku ubezpieczeniowego, stworzone na bazie innych, lokalnych przepisów.

Lokalne ramy *resolution* stworzyły: Rumunia, Holandia i Francja. Z punktu widzenia tworzenia mechanizmu *resolution* w Polsce, niezbędne są informacje na temat regulacji w innych krajach. Należy zdawać sobie sprawę, że ostateczny kształt systemu *resolution* w każdym kraju UE musi uwzględniać charakterystykę systemu gwarancyjnego danego państwa oraz innych istniejących mechanizmów pomocowych.

Utworzony w ramach struktur organizacyjnych BFG departament odpowiedzialny za ubezpieczeniowe *resolution* jest jednostką projektową o strukturze realizującej założone nurty prac z wykorzystaniem specyficznych kompetencji ubezpieczeniowych. Departament stworzono w taki sposób, by kompetencje jego pracowników odpowiadały konkretnym wyzwaniom, pojawiającym się przy tworzeniu mechanizmu *resolution*, w szczególności wyzwaniom prawnonormatywnym, aktuarialnemu i analitycznym. W konsekwencji, BFG rozwinął już kompetencje w zakresie:

- audytu i sprawozdawczości ubezpieczeniowej,
- znajomości zasad działania nadzoru ubezpieczeniowego,
- szerzenia wiedzy i budowania poparcia dla nowych rozwiązań prawnych,
- działalności międzynarodowych instytucji ubezpieczeniowych,
- aktuariatu,

zanim jeszcze formalna odpowiedzialność za prowadzenie *resolution* w sektorze ubezpieczeniowym została ustanowiona w drodze ustawowej. Dzięki temu, w chwili stworzenia koniecznych ram prawnych w Polsce (w ramach implementacji dyrektywy IRR) BFG będzie niezwłocznie operacyjnie gotowy do pełnienia swoich funkcji.

Tworzenie wymienionych nurtów prac w obszarze *resolution* zakładów ubezpieczeń w Polsce nie zostało jednak jeszcze ukończony. Do obszarów, które powinny dalej być rozwijane w ramach BFG zaliczyć należy:

- znajomość modeli biznesowych zakładów ubezpieczeń i ryzyk z nimi związanych,
- wiedza z obszaru fuzji i przejęć,
- umiejętność przełożenia zjawisk makroekonomicznych na działalność zakładów ubezpieczeń,
- analiza ryzyka ubezpieczeniowego,
- tworzenie regulacji prawnych w UE i ich transpozycja do przepisów krajowych.

3. Wyzwania instytucjonalne przy budowie systemu *resolution*

Resolution w ubezpieczeniach to uzupełnienie systemu stabilności finansowej całego systemu finansowego, a w konsekwencji także kraju. Aby to uzupełnienie było możliwe, konieczne jest dobre zrozumienie roli każdej instytucji na rynku finansowym. Konieczne jest m.in.:

- przeanalizowanie istniejących lokalnych systemów gwarancyjnych i potencjalnych interakcji z restrukturyzacją i uporządkowanej likwidacją zakładów ubezpieczeń, w tym także w sferze finansowej,
- całościowe spojrzenie na istniejące legislacyjne zadania organów nadzoru i restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego i zaimplementowanie modelu przymusowej restrukturyzacji sektora ubezpieczeń w Polsce w sposób kompletny, efektywny i mitygujący ryzyka prawne,
- niepowielanie obowiązków sprawozdawczych nadzorczych i finansowych sektora ubezpieczeń.

W Polsce mamy wdrożoną dyrektywę Solvency II¹⁰, więc organ nadzoru jest wyposażony w narzędzia standardowego i zintensyfikowanego nadzoru, w tym tzw. drabinę nadzorczą, czyli eskalację krok po kroku działań nadzorczych, gdy środki własne spadną poniżej kapitałowego wymogu wypłacalności (SCR). Dlatego kluczowe jest dogłębne zrozumienie roli instytucji na polskim rynku finansowym, a także analiza istniejących lokalnych systemów gwarancyjnych i potencjalnych interakcji z procesem przymusowej restrukturyzacji. Całościowe podejście do podziału uprawnień między organami nadzoru a organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ma kluczowe znaczenie, aby organ *resolution* zajmował się wyłącznie planowaniem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i jej wykonaniem, a także, aby nie powielał funkcji realizowanych już przez pozostałe organy sieci bezpieczeństwa. Oczywiście nie wyklucza to proaktywnej i stałej współpracy między członkami sieci bezpieczeństwa, a także UFG.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II) (wersja przekształcona) (Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1).

4. Wyzwania w obszarze finansowania mechanizmu *resolution*

Kolejnym wyzwaniem jest stworzenie funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Projekt IRRD zarówno w wersji przedstawionej przez Komisję Europejską, jak i w wersji Rady pozostawia krajom członkowskim swobodę wyboru, w jaki sposób sfinansują system *resolution*. Wersja Komisji Europejskiej nie podejmuje tematu finansowania. Rada w artykule 77a wskazuje pewne ogólne założenia do finansowania (Rada UE 2023), np.:

- kraje członkowskie powinny zapewnić, aby organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dysponował odpowiednimi środkami w postaci wkładów *ex ante* lub *ex post* lub ich połączenia,
- środki powinny być zbierane od zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji posiadających zezwolenie w tym państwie członkowskim oraz od oddziałów unijnych przedsiębiorstw państw trzecich zlokalizowanych na terytorium tego państwa członkowskiego,
- celem gromadzenia środków jest pokrycie co najmniej wypłaty różnicy udziałowcom, ubezpieczonym, beneficjentom, osobom występującym z roszczeniem lub innym wierzycielom, a także pokrycia innych kosztów związanych z wykorzystaniem narzędzi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o ile wykorzystanie mechanizmów finansowania jest niezbędne do osiągnięcia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Jednocześnie z uwagi na brak harmonizacji rozwiązań w zakresie finansowania, Rada wskazała na konieczność powiadomienia Komisji Europejskiej i EIOPA o ustalonych rozwiązaniach dotyczących finansowania.

Przed BFG stoją zatem prace nad wyznaczeniem poziomu oraz horyzontu gromadzenia tych środków. Patrząc na stabilność sektora ubezpieczeniowego w długim horyzoncie, ważne jest, aby nie opóźnić rozpoczęcia gromadzenia środków, jest to niezmiernie ważne pod kątem osiągnięcia *equilibrium* pomiędzy optymalnym poziomem bezpieczeństwa sektora, w szczególności jego klientów, a kondycją finansową sektora (działania antycykliczne). Osiągnięcie minimalnego poziomu funduszu pozwoli na przeprowadzanie restrukturyzacji zakładu, który popadł w kłopoty finansowe, zapewnienie ciągłości ochrony ubezpieczeniowej, a także na ochronę funduszy publicznych i uniknięcie konieczności wykorzystania pomocy rządowej. Koszty tworzenia i zarządzania systemem *resolution* będzie musiał ponieść rynek ubezpieczeń. Jest to jednak koszt, który ponieść warto. *Resolution* to koszt znacząco mniejszy niż niekontrolowana upadłość instytucji finansowej. Niekontrolowana upadłość jest nie tylko droższa (w ujęciu finansowym, dla sieci bezpieczeństwa finansowego oraz podmiotów z sektora), ale też w znacznie większym stopniu wpływa (wizerunkowo/reputacyjnie) na zdrowe i dobrze zarządzane podmioty, będące uczestnikami rynku finansowego. W ramach przygotowań do wdrożenia systemu *resolution* w sektorze ubezpieczeniowym, departament projektowy BFG obecnie analizuje model finansowania i składkowania w systemie bankowym, jednak rozwiązania te nie mogą zostać powielone automatycznie w odniesieniu do zakładów

ubezpieczeń. Konieczne jest bowiem dostosowanie podstawy i wymiaru składki do specyfiki sektora ubezpieczeniowego. Analizy wskazują, że optymalnym podejściem jest finansowanie *ex ante*, ewentualnie finansowanie hybrydowe (łącznie podejście *ex ante* i *ex post*). Do zastosowania możliwy byłby również mechanizm zobowiązań do zapłaty, funkcjonujący w sektorze bankowym. Doświadczenia w jego dotychczasowym wykorzystaniu sprawiają jednak, że kwestia ta powinna zostać szczegółowo przeanalizowana.

5. Wyzwania organizacyjne na etapie tworzenia organu *resolution*

Kolejnym wyzwaniem, przed którym stoi departament projektowy BFG, jest zapewnienie organowi *resolution* odpowiedniego dostępu do danych ubezpieczeniowych. Aby tak się stało, konieczne jest:

- stworzenie takich podstaw prawnych dla wymiany danych z organem nadzoru, by nie obciążać zakładów ubezpieczeń powielaniem sprawozdawczości nadzorczej i finansowej już przekazywanej do KNF,
- uzyskanie dostępu do wszelkich informacji wymaganych do wykonywania obowiązków wynikających z ram naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji,
- opracowanie procesu roboczego, regularnego i ustrukturyzowanego przekazywania dobrej jakości danych od organu nadzoru do organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ubezpieczeń.

Dostęp do danych pozwala organowi *resolution* z odpowiednim wyprzedzeniem przewidzieć i zrozumieć zmiany zachodzące na rynku ubezpieczeniowym. Daje także wystarczający czas na:

- budowanie planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji,
- identyfikowanie potencjalnych przeszkód w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz eliminowanie ich.

Jak zasygnalizowano powyżej, dostęp do danych nie powinien oznaczać powielania sprawozdawczości nadzorczej i finansowej dla zakładów ubezpieczeń. Niektóre dane, które organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musi przeanalizować, są publicznie dostępne, inne są regularnie przekazywane do organu nadzoru lub gromadzone *ad hoc*. Przykładami danych przesyłanych nadzorcy regularnie są:

- sprawozdania finansowe różnego rodzaju (na bazie PSR albo MSR, a także na bazie Solvency II wraz ze sprawozdaniem biegłego rewidenta i dodatkowymi informacjami),
- ocena ryzyka własnego i wypłacalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji (raport ORSA),
- wyniki przeprowadzonych testów warunków skrajnych,
- plany finansowe i polityka dywidendowa.

Przykładami danych przekazywanych organowi nadzoru *ad hoc* są informacje o:

- rozpoczęciu działalności gospodarczej,
- planowanym połączeniu lub przeniesieniu portfela,
- nabyciu udziałów,
- zaprzestaniu działalności,
- organizacji i zarządzaniu zakładem ubezpieczeń,
- wdrożeniu zaleceń i decyzji wydanych przez organ nadzoru.

Ubezpieczeniowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musi mieć dostęp do wszelkich informacji wymaganych do wykonywania obowiązków wynikających z *resolution*, co wiąże się z opracowaniem regularnego, ustrukturyzowanego, dobrej jakości modelu przekazywania danych od organu nadzoru do organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Ostatnim wyzwaniem, przed którym obecnie stoi BFG, jest dokończenie budowania (rekrutacja i utrzymanie) wysoce kompetentnego i wyspecjalizowanego zespołu mającego wiedzę i doświadczenie w zakresie sektora ubezpieczeniowego. Z operacyjnego punktu widzenia konieczne jest dalsze pozyskiwanie wykwalifikowanych, profesjonalnych praktyków ubezpieczeniowych rozumiejących funkcjonowanie zakładów ubezpieczeń w różnych obszarach, jak modele biznesowe i procesy biznesowe, zarządzanie ryzykiem, sprawozdawczość aktuarialna, finansowa i wypłacalność zakładów ubezpieczeń itp.

6. Doświadczenia bankowe a *resolution* w ubezpieczeniach

Z końcem września 2022 roku w Polsce doszło do jednego z największych procesów *resolution* w UE. Mowa tu o banku detalicznym, który był 10. bankiem na lokalnym rynku, ale od lat notował straty i nie spełniał wymogów kapitałowych (BFG 2022b). Po wyczerpaniu instrumentów nadzorczych i właścicielskich zapadła decyzja o uruchomieniu procesu *resolution*. Rozwiązaniem było utworzenie banku pomostowego należącego do BFG oraz konsorcjum 8 banków komercyjnych działających w Polsce. Koszt przymusowej restrukturyzacji wyniósł 10,4 mld zł (w tym 6,87 mld zł dotacji wypłaconej przez BFG i 3,47 mld zł przez konsorcjum 8 polskich banków) (BFG 2022b), natomiast potencjalny niekontrolowany koszt upadłości wyniósłby 36 mld zł (wielkość depozytów objętych gwarancjami) (BFG 2022b). Doświadczenie to pozwala na wyciągnięcie także dla rynku ubezpieczeniowego wniosku, że proces *resolution* może być tańszy niż upadłość.

Dodatkowo, sprawnie przeprowadzony proces *resolution* nie ma prawie żadnego wpływu na klientów (zachowana jest ciągłość kluczowych usług), stabilność rynku finansowego oraz gospodarkę.

W obecnym systemie prawnym przeprowadzenie w Polsce w sektorze ubezpieczeń *resolution* nie jest możliwe. Problemy z wypłacalnością zakładów ubezpieczeń muszą być rozwiązywane z wykorzystaniem istniejących rozwiązań, które są znacznie ograniczone względem *resolution*. W 2019 roku organ nadzoru cofnął licencję jednemu

z zakładów, m.in. z powodów posiadania niewystarczających kapitałów w odniesieniu do profilu ryzyka prowadzonej działalności ubezpieczeniowej oraz naruszeniami przepisów o systemie zarządzania (KNF 2022). Zakład obecnie nie może prowadzić działalności, a jedynie administrować istniejącym portfelem. Obecne narzędzia nadzorcze (w tym drabina nadzorcza Solvency II) nie zapewniają jednak ciągłości ochrony ubezpieczeniowej. Przytoczony zakład kontynuuje administrowanie portfelem tylko do momentu, gdy aktywa przewyższają zobowiązania, a więc na przykład do pierwszej znaczącej szkody. Ponadto produkty oferowane przez tego ubezpieczyciela nie są objęte aktualnym systemem gwarancji ubezpieczeniowych.

Podsumowanie

Resolution odpowiada na istniejące w systemie prawnym luki, zapewniając ciągłość ochrony ubezpieczeniowej, stabilność systemu finansowego oraz chroniąc realną gospodarkę przed wpływem upadłości ubezpieczyciela, dając możliwość uporządkowanego wyjścia z rynku zakładu, który popadł w kłopoty finansowe.

Dotychczasowe prace pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków:

- ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji muszą być dostosowane do specyfiki lokalnego rynku,
- *resolution* nie powinno powielać nadzoru, a uzupełniać system bezpieczeństwa,
- ekosystem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie musi być kosztowny,
- zapobieganie kryzysom (w tym planowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji) jest skuteczniejsze niż zarządzanie kryzysowe.

Należy podkreślić, że *resolution* adresuje wady, które towarzyszą standardowej procedurze upadłościowej. Pozwalają bowiem na ograniczenie negatywnych skutków dla klientów i innych uczestników rynku. Przede wszystkim *resolution* pozwala na utrzymanie ciągłości ochrony ubezpieczeniowej, jak również minimalizuje koszty kryzysów i powinno stać się docelowym modelem zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym, w szczególności w odniesieniu do krytycznych podmiotów. W kierunku tym podążają również propozycje rozwoju systemów zarządzania kryzysowego w UE dla sektora bankowego, których celem jest wykorzystanie na większą skalę mechanizmów (np. wsparcie sprzedaży banku przez gwaranta depozytów po ogłoszeniu jego upadłości), których skutek ekonomiczny jest zbliżony do *resolution* (Costa i in. 2022, s. 4–5).

W 2023 roku BFG będzie dalej prowadzić prace nad przygotowaniem BFG do pełnienia funkcji organu *resolution* koncentrując się na czterech kluczowych nurtach strategicznych:

- prace legislacyjne,
- testowanie możliwości zastosowania narzędzi *resolution* za pomocą modeli zakładów ubezpieczeń,
- rozwijanie współpracy zagranicznej,
- rozwijanie potencjału analitycznego i prace nad jakością dostępnych danych.

Bibliografia

BFG (2022), *Dagmara Wieczorek-Bartczak dołącza do Zarządu BFG by budować nowe kompetencje Funduszu*, <https://www.bfg.pl/dagmara-wieczorek-bartczak-dolacza-do-zarzadu-bfg-by-budowac-nowe-kompetencje-funduszu/#pe-content> (dostęp: 25.01.2023).

BFG (2022b), *Przymusowa restrukturyzacja Getin Noble Bank S.A.*, <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja-getin-noble-bank-s-a/> (dostęp: 25.01.2023).

BFG (2023), *Przymusowa restrukturyzacja*, <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja/> (dostęp: 25.01.2023).

Costa N., Van Roosebeke B., Vrbaski R., Walters R. (2022), *Counting the cost of payout: constraints for deposit insurers in funding bank failure management*, FSI Insights on policy implementation, No. 45.

Czechowska I. (2012), *Bankowy Fundusz Gwarancyjny i Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jako ogniwa sieci bezpieczeństwa finansowego*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica 274.

Di Girolamo F., Nan F., Petracco-Giudici M. (2021), *Insurance Guarantee Schemes: quantitative impact of different policy options*, JRC Technical Report, European Commission.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłącalność II) (wersja przekształcona) (Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1).

EIOPA (2022), *A Comparison of Recovery and Resolution Frameworks in Banking and Insurance*, EIOPA Staff Paper, EIOPA-22-940.

ESRB (2017), *Recovery and resolution for the EU insurance sector: a macroprudential perspective*, Report by the ATC Expert Group on Insurance, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports170817_recoveryandresolution.en.pdf (dostęp: 25.01.2023).

KNF (2022), *Komunikat dot. utrzymania w mocy decyzji o cofnięciu zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej TUV MEDICUM*, https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=78009&p_id=18 (dostęp: 25.01.2023).

Kozińska M. (2018), *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa.

Kozińska M. (2021), *Banki centralne Unii Europejskiej jako element sieci bezpieczeństwa finansowego w czasie pandemii COVID-19*, CeDeWu, Warszawa.

Kozińska M. (2022), *Resolution w sektorze ubezpieczeniowym – przesłanki, modelowe rozwiązania i wyzwania*, „Wiadomości ubezpieczeniowe”, nr 4.

Ochwat M. (2018), *Prawne formy działania Komitetu Stabilności Finansowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3867, Przegląd Prawa i Administracji CXV, Wrocław.

OECD (2018), *The Institutional Structure of Insurance Regulation and Supervision*, www.oecd.org/finance/The-Institutional-Structure-of-Insurance-Regulation-andSupervision.pdf (dostęp: 25.01.2023).

Rada UE (2022), *Działania naprawcze, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja zakładów ubezpieczeń i reasekuracji – Rada uzgadnia stanowisko*, <https://www.consilium.europa>.

eu/pl/press/press-releases/2022/12/20/council-agrees-position-on-establishing-a-framework-for-the-recovery-and-resolution-of-insurance-and-reinsurance-undertakings-irrd/ (dostęp: 25.01.2023).

Rada UE (2023), *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for the recovery and resolution of insurance and reinsurance undertakings and amending Directives 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2009/138/EC, (EU) 2017/1132 and Regulations (EU) No 1094/2010 and (EU) No 648/2012 – Mandate for negotiations with the European Parliament.*

Szustak G. (2018), *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego*, [w:] M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu, Warszawa.

UFG (2023a), *Misja Funduszu*, https://www.ufg.pl/infoportal/faces/pages_home-page/Page_4d98135c_14e2b8ace27_7ff4/Page_a47c431_14bed81a009_7fee/Page_a47c431_14bed81a009_7fed?_afzLoop=3196668468586801&_afzWindowMode=0&_adf.ctrl-state=a51v-3gzvj_29 (dostęp: 25.01.2023).

UFG (2023b), *Turystyczny Fundusz Gwarancyjny*, <https://tfg.ufg.pl/tresc/4/TFG> (dostęp: 25.01.2023).

UFG (2023c), *Deweloperski Fundusz Gwarancyjny*, <https://dfg.ufg.pl/dfg/infoportal/o-dfg> (dostęp: 25.01.2023).

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2277).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2536).

Wanat-Połeć E., Sordyl G. (2013), *Rola Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w zmieniających się warunkach rynku ubezpieczeniowego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Vol. XLVII, 3, Sectio H.

Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji oraz zmieniająca dyrektywy 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2009/138/WE, (UE) 2017/1132 i rozporządzenia (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 648/2012, COM(2021) 582 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52021PC0582>, dostęp: 25.01.2023).