

ROBERT KUREK

robert.kurek@ue.wroc.pl

*Wpływ ustanowienia G-SIIs na funkcjonowanie sektora
ubezpieczeniowego – wybrane aspekty*

The Impact of G-SIIs Establishment on Insurance Sector Functioning – Selected Aspects

Słowa kluczowe: ubezpieczenia, nadzór, ryzyko systemowe

Keywords: insurance, supervisory authority, systemic risk

Kod JEL: G22, G18, G28

Wstęp

Postępujący rozwój i ujednoczanie rynków ubezpieczeniowych na płaszczyźnie globalnej nie wiązały się z podobnymi procesami w sferze regulacji i nadzoru. Instytucje nadzorujące nie były wyposażone w uprawnienia i narzędzia umożliwiające monitorowanie i kontrolę wielkich, globalnych korporacji (grup ubezpieczeniowych). Międzynarodowa konsolidacja tych korporacji i ich aktywność wręcz wymusiły podobne działania po stronie regulatorów rynku i z początkiem drugiej dekady XXI w. zostały opracowane wspólne ramy nadzoru i metodyka dotycząca nadzorowania globalnie działających i istotnych z punktu widzenia ryzyka systemowego zakładów ubezpieczeń, czyli G-SIIs (*Global Systemically Important Insurers*).

Celem opracowania jest krótka charakterystyka G-SIIs i przeanalizowanie możliwego wpływu inicjatywy ustanawiającej specjalny tryb nadzoru nad globalnie działającymi zakładami ubezpieczeń, traktowanymi jako ważne systemowo. W pracy została wykorzystana metoda opisu słownego, analiza aktów prawnych oraz zaleceń

i wytycznych opracowanych przez stowarzyszenia i instytucje międzynarodowe mające wpływ na regulatorów rynku.

1. G-SIIs – ogólna charakterystyka i założenia specjalnego trybu nadzoru

W 2010 r. na spotkaniu przywódców państw G20 wskazano potrzebę określenia ryzyka związanego z funkcjonowaniem instytucji ważnych systemowo, nakreślono ramy czasowe przygotowań do wdrożenia zasad bardziej rygorystycznego reżimu nadzorczego nad nimi oraz wskazano konieczność stworzenia listy takich instytucji. Władnym do przeprowadzania tych działań stał się *Financial Stability Board* (FSB)¹, według którego firmy ubezpieczeniowe należy traktować jako „ważne systemowo instytucje finansowe” (podobnie jak banki) i objąć je specjalnym nadzorem. Zadanie zdefiniowania i proces identyfikacji aktywnych międzynarodowo grup ubezpieczeniowych stanowiących instytucje finansowe o znaczeniu systemowym zostały scedowane na IAIS (*International Association of Insurance Supervisors*). Przygotowana metodyka oceny została oparta na rozwiązaniach wypracowanych uprzednio przez Komitet Bazylejski ds. Banków, jednak z uwzględnieniem specyfiki rynku ubezpieczeniowego [IAIS, 2012a]. Wskaźniki oceny w metodzie IAIS (na potrzeby kwalifikacji instytucji jako G-SIIs) zgrupowano w pięciu kategoriach, takich jak: wielkość zakładu ubezpieczeń, jego globalna aktywność, powiązania wewnątrzsystemowe, zakres działalności nietradycyjnej i nieubezpieczeniowej oraz zastępowalność świadczonych usług [Bednarczyk, 2013, s. 31–40].

W zależności od skali i rozmiarów działalności, z uwzględnieniem odpowiednich wag, została przeprowadzona kwalifikacja zakładów ubezpieczeń i nadana (lub nie) kategoria G-SIIs [IAIS, 2013a]. Pierwsza lista G-SIIs, która z założenia ma być corocznie aktualizowana, została opublikowana przez FSB w lutym 2013 r., po konsultacji z IAIS oraz nadzorcami narodowymi [FSB, 2013]. Znalazło się na niej dziewięć międzynarodowych korporacji ubezpieczeniowych: Allianz SE, American International Group Inc., Assicurazioni Generali S.p.A., Aviva plc, Axa S.A., MetLife Inc., Ping An Insurance (Group) Company of China Ltd., Prudential Financial Inc., Prudential plc. Uaktualniona w listopadzie 2014 r. lista nie wprowadziła żadnych zmian.

Równoległym działaniem (poza identyfikacją G-SIIs) stało się przygotowanie ram dla sposobów nadzorowania nad G-SIIs (*Framework of Policy Measures*), które dotyczą trzech obszarów (IAIS, 2013b):

¹ FSB (*Financial Stability Board*) – Rada Stabilności Finansowej powołana w 2009 r. przez G20 (następcą *Financial Stability Forum*), której głównym zadaniem jest umacnianie regulacji i nadzoru w dziedzinie finansów oraz wspieranie i koordynowanie działań krajowych organów finansowych na szczeblu międzynarodowym.

- poprawy nadzoru nad grupą, obejmującej wspieranie działań na rzecz szybkiego wdrożenia wymogów i ścisłej współpracy między organami nadzoru i firmami ubezpieczeniowymi,
- ustanawiania i wdrażania planów naprawczych („planów uzdrowienia”), bazujących na opracowanych przez FSB *Key Attributes of Effective Resolution Regimes*, dotyczących wszystkich instytucji finansowych [FSB, 2011], w tym ustanowienia zespołów zarządzania kryzysowego i uwzględniania porozumień o współpracy na poziomie całej grupy,
- wprowadzenia metodyki wyznaczania wymogów kapitałowych umożliwiających ocenę podwyższonej zdolności do ponoszenia strat – HLA (*Higher Loss Absorption*), która dotyczy nietradycyjnej działalności ubezpieczeniowej i działalności nieubezpieczeniowej i jest dodatkowym wymogiem kapitałowym, poza wymogiem podstawowym, jakim jest BCR (*Backstop Capital Requirements*).

Jako uzupełnienie powyżej określonych działań zostały również przygotowane ramy polityki makroostrożnościowej i nadzorczej (*Macroprudential Policy and Surveillance – MPS*) skupiające się na kwestiach ryzyka systemowego i jednocześnie zapowiedzi dostosowania wdrażanych przez IAIS Podstawowych Zasad Ubezpieczeń (*Insurance Core Principles*) do założeń MPS [IAIS, 2012b].

Wprowadzane rozwiązania w zakresie nadzoru nad globalnymi grupami ubezpieczeniowymi mają szczególne znaczenie dla wzmocnienia stabilności międzynarodowego systemu finansowego, prowadzą bowiem do ograniczenia ryzyka systemowego. Nie jest to jednak zadanie łatwe, ponieważ proponowane ramy muszą funkcjonować równoległe z nadzorem mikroostrożnościowym [Nadolska, 2014, s. 12–13] oraz uwzględniać specyfikę każdego z elementów sektora ubezpieczeniowego. Wybrane aspekty potencjalnego wpływu rozwiązań przewidzianych dla G-SIIs na działalność sektora ubezpieczeniowego zostaną przedstawione na płaszczyźnie dotyczącej organów nadzoru i zakładów ubezpieczeń.

2. Możliwy wpływ rozwiązań przewidzianych dla G-SIIs na działalność organów nadzoru ubezpieczeniowego

Na poziomie Unii Europejskiej potrzeba radzenia sobie z negatywnymi transgranicznymi efektami zewnętrznymi, jakie są tworzone przez ponadnarodowe grupy ubezpieczeniowe, została „zaspokojona” przez regulacje zawarte w dyrektywie Solvency II (mechanizm ustalania nadzorca grupowego i określenia jego uprawnień, proces uznawania równoważności systemu nadzoru ubezpieczeniowego z krajów trzecich – *third country equivalence*) oraz przez zapewnienie odpowiedniego nadzoru nad ubezpieczeniowymi grupami kapitałowymi, gdy stanowią one część struktury finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/89/UE z dnia 16 listopada 2011 r.]. W skali świata istniejąca polityka regulacyjna nie była w stanie w pełni zaradzić negatyw-

nym transgranicznym efektem, stąd zrozumiałe wydają się być przyjęte działania dotyczące walki z ryzykiem systemowym i pokusą nadużycia ze strony największych firm ubezpieczeniowych. Ponadto tego rodzaju niedoskonałości rynkowe (*market failures*) są wykorzystywane jako podstawowy argument na rzecz interwencji państwa na rynku i zwiększonego nadzorowania rynków finansowych [Cooter, Ulen, 2004, s. 44]. Można przy tym przypuszczać, że przyjęte działania będą istotnie oddziaływać na sektor ubezpieczeniowy, a rozwiązania przewidziane dla niewielkiej liczby zakładów ubezpieczeń pośrednio wpłyną na funkcjonowanie instytucji je nadzorujących. Oddziaływanie inicjatywy dotyczącej G-SIIs na funkcjonowanie organów nadzoru może przejawiać się w następujących aspektach:

- przeniesienie regulacji dotyczących G-SIIs (globalnych) do prawodawstwa narodowego – przyjęte przez FSB założenia mają służyć monitorowaniu poziomu bezpieczeństwa poszczególnych G-SIIs i zapobiegać skutkom ich ewentualnej upadłości. Ze względu na kompleksowość i szerokie podejście zarówno do kwestii sposobów sprawowania nadzoru, jak i przygotowania założeń postępowania w przypadku upadłości, rozwiązania te mogą stanowić punkt wyjścia do zmian w krajowych (narodowych) regulacjach w tych państwach, gdzie ustawodawstwo nie uwzględniło możliwości globalnego działania rodzimych firm ubezpieczeniowych (oczywiście mowa o krajach spoza UE),
- przyjęcie przez organy nadzoru międzynarodowego standardu kapitałowego dla firm ubezpieczeniowych (BCR i HLA) – wymogi dotyczące posiadania przez zakłady ubezpieczeń odpowiednich zasobów kapitałowych, które powinny równoważyć ponoszone ryzyka (BCR i HLA), zostały ustalone dla G-SIIs i będą musiały mieć do nich zastosowanie. Organy nadzoru jednak będą mogły te wymogi stosować także w odniesieniu do innych grup aktywnych międzynarodowo. Wraz z zakończeniem prac dotyczących trybu sprawowania nadzoru nad G-SIIs można oczekiwać, że rozwiązania te staną się „międzynarodowym standardem kapitałowym” dla grup ubezpieczeniowych, stanowiąc wytyczne dla instytucji nadzorujących nie tylko z tych krajów, gdzie G-SIIs mają swoją siedzibę. Jednocześnie można podkreślić, że w porównaniu do regulacji Solvency II, które redefiniują podejście do zarządzania ryzykiem i ogniskują się na wypracowaniu modeli samoregulujących, wymogi kapitałowe przewidziane dla G-SIIs mają formułę prostego odwzorowania ilościowego, uwsteczniając niejako cały wypracowany dorobek nowoczesnego podejścia do oceny działalności zakładów ubezpieczeń,
- ryzyko arbitrażu nadzorczego – działalność zakładów ubezpieczeń staje się „niebezpieczna systemowo”, gdy odbiega od tradycyjnej działalności ubezpieczeniowej i ogniskuje się na ubezpieczeniach nietradycyjnych oraz działalności nieubezpieczeniowej. Pomimo formalnego rozgraniczenia przez IAIS obszarów działalności (tradycyjna, nietradycyjna, nieubezpieczeniowa),

podział ten nie wydaje się być jasny i jednoznaczny (ten sam rodzaj działalności może być inaczej klasyfikowany przez różne organy nadzoru). Przy określaniu ryzyka związanego z poszczególnymi produktami lub usługami organy nadzoru będą musiały skupiać uwagę na istocie, a nie formie [Zalecenie z dnia 4 kwietnia 2013 r.], co daje pole do zróżnicowanych interpretacji i otwiera możliwości arbitrażu nadzorczego,

- konflikty między organami nadzoru – na linii organy nadzoru dokonujące specjalnego trybu nadzoru przewidzianego w ramach G-SIIs a organy nadzoru w krajach, w których jest prowadzona działalność. Konflikty te mogą się pojawić w związku z rozbieżnościami w ocenie stopnia ryzyka towarzyszącego działalności ubezpieczeniowej, posiadanymi kompetencjami i niejasno sprecyzowanym zakresem uprawnień.

3. Możliwy wpływ rozwiązań przewidzianych dla G-SIIs na działalność zakładów ubezpieczeń

Potencjalny wpływ inicjatywy dotyczącej G-SIIs na działalność sektora ubezpieczeniowego to także znaczące oddziaływanie na funkcjonowanie tych zakładów ubezpieczeń, które nie mają statusu G-SIIs, co może przejawiać się w następujących aspektach:

- przeniesienie specjalnego trybu nadzoru na mniejsze zakłady ubezpieczeń – zmodyfikowany, uwzględniający zagrożenia związane z ryzykiem systemowym sposób sprawowania nadzoru według oficjalnego założenia jest ograniczony tylko do G-SIIs. Ujednolicenie mechanizmów, reguł i zasad, według których nadzór jest dokonywany, w odniesieniu do G-SIIs może jednak „przełożyć się” w długim terminie na sposób nadzorowania nad każdym zakładem ubezpieczeń, nie tylko o znaczeniu systemowym. Podobne mechanizmy „przekładania się” mają już miejsce na rynku w USA i właśnie kształtują się na rynku ubezpieczeniowym UE,
- hamowanie wzrostu liczby podmiotów o systemowym znaczeniu – dla dużych grup ubezpieczeniowych, które nie zostały jeszcze zakwalifikowane do G-SIIs, bardziej rygorystyczne reguły ostrożnościowe powinny powściągać ich skłonność do znaczącej ekspansji i zwiększania systemowej roli. Zakładane cele inicjatywy związanej z nadzorowaniem G-SIIs, dotyczące panowania nad ryzykiem systemowym, możliwe są dzięki temu do uzyskania w sposób pośredni, a liczba podmiotów postrzeganych jako „za duże, żeby upaść” lub „zbyt ważne, żeby upaść” nie będzie wzrastać,
- zmiana priorytetów operacyjnych i zmiany strukturalne na rynku ubezpieczeniowym – można przypuszczać, iż działania zakładów ubezpieczeń polegające na konieczności poszukiwania innych źródeł dochodu, np. z działalności inwestycyjnej lub nieubezpieczeniowej, zostaną ograniczone

(w związku z wymogami przewidzianymi dla G-SIIs) i nastąpi powrót do czysto ubezpieczeniowej aktywności. Następstwem takiego działania dla zakładów ubezpieczeń może być zmniejszenie rangi kryterium wzrostu dochodu na rzecz kryterium utrzymania pozycji na rynku, a kwestią priorytetową stanie się wzrost efektywności operacyjnej związanej z działalnością ubezpieczeniową, czemu będzie towarzyszyć konieczność poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w tym obszarze. W efekcie może dojść również do pewnych zmian strukturalnych na rynku ubezpieczeniowym polegających na polaryzacji zakładów ubezpieczeń – na jednym biegunie te, które skupiają się na działalności *stricte* ubezpieczeniowej, a na drugim te, dla których ubezpieczeniowa działalność stanie się jedynie dodatkiem do działalności podstawowej (bankowej, pozostałej finansowej),

- zwiększone koszty utrzymywania kapitału – wynikają z realizacji warunków specjalnego trybu nadzoru przewidzianego dla G-SIIs, które wiążą się ze zwiększonymi wymogami kapitałowymi (BCR i HLA). Wyższe wymogi kapitałowe są na tyle znaczącym obciążeniem dla firm ubezpieczeniowych, że te wręcz walczą o to, by nie zostać zakwalifikowanymi do grupy G-SIIs [Postal, 2011],
- dodatkowe obciążenia formalno-administracyjne – w specjalnym trybie nadzoru dotyczącym G-SIIs są przewidziane dodatkowe wymogi formalne związane z raportowaniem na potrzeby nadzoru, pochodną czego konieczne jest tworzenie nowych baz danych i rozbudowa komórek zajmujących się przetwarzaniem informacji.

Zakończenie

Z organizacyjnego punktu widzenia ustanowienie specjalnego trybu nadzoru przewidzianego dla G-SIIs nie oznacza utworzenia nowej, centralnej, światowej instytucji nadzorczej („meganadzorczy”) o kompetencjach ingerowania w funkcjonowanie każdego zakładu ubezpieczeń. Sugestie sformułowane przez FSB obejmują zagadnienie wzmocnionego nadzoru, transgranicznego uznawania działań podejmowanych w trakcie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych (*resolution regime*) oraz ustanowienia zasad dotyczących podwyższonej zdolności do ponoszenia strat tylko w odniesieniu do firm ubezpieczeniowych zakwalifikowanych do G-SIIs.

Jest zrozumiałe, że właściwe standardy kapitałowe i stosowne reguły nadzorcze w branży ubezpieczeniowej są istotne dla klientów, rynku ubezpieczeniowego i zapewnienia finansowej stabilności. Wprawdzie dla samych nadzorowanych podmiotów zwiększają one koszty funkcjonowania i stanowią utrudnienie dla prowadzonej działalności, podnosząc w efekcie cenę nabywanych ubezpieczeń, jednak pozwalają zapewnić większą realność ochrony ubezpieczeniowej oraz eliminują podmioty źle

zarządzane i niedokapitalizowane. Szczególnie to ostatnie – w skali globalnych firm ubezpieczeniowych – jest najbardziej pożądane, bowiem problemy firmy zakwalifikowanej do G-SIIs mają wpływ na globalny system finansowy nieproporcjonalnie większy niż problemy lokalnie działającego zakładu ubezpieczeń.

Jest także jasne i zrozumiałe, że dla prawidłowego funkcjonowania sektora ubezpieczeniowego i dla zapewnienia jego stabilności obok mechanizmów rynkowych niezbędny jest odpowiedni pakiet regulacyjny. Ogranicza on wprawdzie określone prawa podmiotowe i wiąże się z koniecznością ingerencji w funkcjonowanie regulowanych podmiotów, pozwala jednak przypuszczać, że systemowo ważne firmy ubezpieczeniowe będą służyć umocnieniu gospodarki realnej, nie stanowiąc źródła jej problemów. Poddanie G-SIIs specjalnemu (bardziej rygorystycznemu) reżimowi nadzorczemu nie oznacza, że przestaną one stanowić zagrożenie dla stabilności finansowej w ogóle, co w kontekście panowania nad ryzykiem systemowym nie wyklucza podejmowania też innych działań w tym obszarze.

W świetle konsekwencji zjawisk kryzysowych specjalne traktowanie G-SIIs wydaje się być nawet jak najbardziej uzasadnioną koniecznością. Należy przy tym pamiętać, że w długim okresie doktryna silnej regulacji sektora finansowego (ubezpieczeniowego) przeplata się cyklicznie z działaniami deregulacyjnymi, które podnoszą efektywność i innowacyjność instytucji finansowych. Można oczekiwać, że za kilka/kilkanaście lat stanowisko regulatorów zostanie złagodzone, na dzień dzisiejszy jednak – w dobie globalizacji i integracji rynków finansowych – ze względu na łatwość transmisji szoków oraz kryzysów finansowych pojawienie się zapisów pozwalających na monitorowanie ryzyka systemowego i nadzór nad podmiotami je kreującymi wydaje się być niezbędnym elementem prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych. Regulacje te pozwolą na zapobieganie wstrząsom destabilizującym system finansowy i zaburzeniom w sferze realnej gospodarki, ograniczając jednocześnie koszty gospodarcze i społeczne tych zaburzeń.

Przedstawiony możliwy wpływ inicjatywy dotyczącej specjalnego trybu nadzoru nad zakładami ubezpieczeń, kreującymi ryzyko systemowe, na funkcjonowanie sektora ubezpieczeniowego nie jest oczywiście pełny. Ma on także w większości hipotetyczny charakter, co nie wyklucza jego urzeczywistnienia. Ze względu na początkową fazę funkcjonowania tej inicjatywy trudno jest też w pełni ocenić jej faktyczny wpływ na stabilność finansową. Należy jednak podkreślić, że rozwiązania przewidziane dla niewielkiej liczby zakładów ubezpieczeń pośrednio mogą wpłynąć na funkcjonowanie całego rynku ubezpieczeniowego. Realność przedstawionych konsekwencji tej inicjatywy dla zakładów ubezpieczeń i ich otoczenia zostanie zweryfikowana dopiero po jej pełnym wejściu w życie, o ile w międzyczasie nie zajdą zmiany, które projekt zweryfikują lub ukierunkują na inne akcenty związane z ryzykiem systemowym.

Bibliografia

- Bednarczyk T.H., *Identyfikacja ubezpieczycieli ważnych systemowo*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2013, Vol. XLVII, z. 3.
- Cooter R., Ulen T., *Law and Economics*, Addison Wesley, Boston 2004.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/89/UE z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/78/WE, 2002/87/WE, 2006/48/WE i 2009/138/WE w odniesieniu do dodatkowego nadzoru nad podmiotami finansowymi konglomeratu finansowego.
- FSB, *Global Systemically Important Insurers (G-SIIs) and the Policy Measures that Will Apply to Them*, Basel 2013.
- FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, October 2011, www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf?page_moved=1 [data dostępu: 10.06.2015].
- IAIS, *Global Systemically Important Insurers: Initial Assessment Methodology*, 2013a, <http://iaisweb.org/index.cfm?event=getPage&nodeId=25233> [data dostępu: 10.06.2015].
- IAIS, *Global Systemically Important Insurers: Policy Measures*, Basel, 18 July 2013b.
- IAIS, *Global Systemically Important Insurers: Proposed Assessment Methodology*, Basel, May 2012a.
- IAIS, *Macroprudential Surveillance in the Insurance Sector*, Basel, May 2012b.
- Nadolska A., *Miejsce i rola organu nadzoru makroostrożnościowego w europejskim i krajowym systemie nadzoru nad rynkiem finansowym*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 3(43).
- Postal A.D., *Analyst: Pru Hopes to Avoid SIFI Status*, 2011, www.lifehealthpro.com/2011/06/10/analyst-pru-hopes-to-avoid-sifi-status [data dostępu: 17.09.2014].
- Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (ERRS/2013/1) 2013/C 170/01.

The Impact of G-SIIs Establishment on Insurance Sector Functioning – Selected Aspects

The study characterizes the initiative providing for the special supervision mode over the insurance firms creating systemic risk – G-SIIs and the selected aspects of this initiative potential impact on the insurance market. The discussed potential impact was presented in the system of positive and negative influence on supervision institutions and insurance firms. The conclusion emphasizes that the solutions dedicated to a small number of insurance companies can have an indirect impact on the global insurance market functioning.

Wpływ ustanowienia G-SIIs na funkcjonowanie sektora ubezpieczeniowego – wybrane aspekty

W opracowaniu została dokonana ogólna charakterystyka założeń inicjatywy przewidującej specjalny tryb nadzoru nad zakładami ubezpieczeń kreującymi ryzyko systemowe – G-SIIs oraz wybrane aspekty potencjalnego wpływu tej inicjatywy na rynek ubezpieczeniowy. Potencjalny wpływ został przedstawiony w układzie pozytywnego i negatywnego oddziaływania na instytucje nadzorujące i zakłady ubezpieczeń. W konkluzji należy podkreślić, że rozwiązania przewidziane dla niewielkiej liczby zakładów ubezpieczeń mogą pośrednio wpłynąć na funkcjonowanie globalnego rynku ubezpieczeniowego.