

MAGDALENA KOZIŃSKA

<https://doi.org/10.33995/wu2023.1.3>

data wpływu: 11.10.2022

data akceptacji: 12.12.2022

## **Resolution w sektorze ubezpieczeniowym – przesłanki, modelowe rozwiązania i wyzwania**

*Analiza systemu zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym wskazuje, że konieczne jest jego wzmocnienie. Najważniejszymi brakującymi elementami są szerokie uprawnienia organów publicznych, źródła finansowania działań antykryzysowych, jak również zasady współpracy międzynarodowej w czasie kryzysu. Odpowiedzią na identyfikowane braki jest procedura resolution, której wprowadzenie planowane jest w UE, co jest zgodne z rekomendacjami międzynarodowymi. Elementami koniecznymi systemu resolution w sektorze ubezpieczeniowym są: powołanie organów resolution, wyposażenie organów resolution w szeroki katalog uprawnień zapewniających możliwość wdrożenia narzędzi resolution, obowiązek przygotowywania planów resolution, ustanowienie ram finansowania resolution oraz ustanowienie ram zarządzania kryzysowego w ujęciu transgranicznym. Wprowadzenie ram resolution wiązać się będzie jednak z wieloma wyzwaniami na etapie ich uzgadniania na poziomie UE, ich tworzenia na poziomie krajowym oraz przygotowania ubezpieczycieli do rozszerzenia zakresu kompetencji sieci bezpieczeństwa finansowego.*

**Słowa kluczowe:** zarządzanie kryzysowe, resolution, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja, upadłość, przymusowa restrukturyzacja.

### **Wprowadzenie**

Ramy zarządzania kryzysowego tworzone są na całym świecie w odniesieniu do różnych części systemu finansowego (tj. banków, domów maklerskich, funduszy inwestycyjnych, podmiotów tworzących infrastrukturę rynku finansowego czy ubezpieczycieli). Procedury te obejmują ramy pomocy finansowej na zapobieżenie upadłości, dedykowane sądowe postępowania upadłościowe (adresujące specyfikę działania instytucji finansowych i nakierowane na ograniczenie negatywnych

konsekwencji czy barier związanych z ich likwidacją<sup>1</sup> oraz administracyjne procedury o charakterze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji [ang. *resolution*; w polskim ustawodawstwie znane także pod pojęciem przymusowej restrukturyzacji<sup>2</sup>].

Zdecydowanie należy uznać, że w zakresie tworzenia ram zarządzania kryzysowego największym stopniem zaawansowania odznaczają się procedury mające zastosowanie wobec banków, wysokorozwinięte w zasadzie na całym świecie<sup>3</sup>. Podejście do poszczególnych sposobów radzenia sobie z upadającymi bankami jest jednak zróżnicowane w skali światowej. Przykładowo, krajami o dużym doświadczeniu w zakresie prowadzenia procedur *resolution* są Stany Zjednoczone i Japonia<sup>4</sup>. Do czasów globalnego kryzysu finansowego procedurami takimi w zasadzie nie dysponowała Europa (z wyjątkiem ograniczonych uprawnień w poszczególnych krajach).

W ciągu ostatnich 15 lat ramy zarządzania kryzysowego w sektorze finansowym Unii Europejskiej (UE) zostały jednak znacząco rozwinięte. Rozwinięto kompleksowy (choć ciągle niedoskonały i wymagający modyfikacji<sup>5</sup>) system *resolution*, gwarantowania depozytów oraz pomocy publicznej dla banków<sup>6</sup>. Stworzono także ramy prawne dla systemu *resolution* centralnych kontrpartnerek [ang. *central counterparties*, CCPs]<sup>7</sup>. Aktualnie UE staje przed wyzwaniem uporządkowania zasad zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym<sup>8</sup>, którego podwaliny zostały już

1. Wzorcową jest procedura CAL we Włoszech, która ma zastosowanie wobec banków. Przegląd takich procedur w UE znajduje się w raporcie: S. Buckingham, S. Atanasova, S. Frazzani, N. Veron, *Study on the differences between bank insolvency laws and on their potential harmonisation*, European Commission, DG Fisma, November 2019.
2. Z tego powodu pojęcia te (restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja, *resolution*, przymusowa restrukturyzacja) będą wykorzystywane zamiennie.
3. FSB, *2021 Resolution Report. Glass half-full or still half-empty?*, 7 December 2021, s. 5.
4. L. Kurkliński, A. Sz wajkowski, *Koncepcja resolution w sektorze bankowym. Analiza porównawcza: Unia Europejska – USA – Hong Kong na tle polskich doświadczeń*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2021, s. 13–72.
5. Więcej na ten temat w: M. Kozłowska, J. Michalewicz, J. Pycka, B. Zdanowicz, *Implikacje doświadczeń krajowych i międzynarodowych dla procesu zarządzania kryzysowego w polskim systemie finansowym*, Materiały i Studia Narodowego Banku Polskiego, Warszawa 2020.
6. Ramy te obejmują przede wszystkim tzw. Dyrektywę BRR [ang. *Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD], czyli Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] nr 1093/2010 i [UE] nr 648/2012 [Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, str. 190 z późn. zm.]. Dyrektywę tę dopełnia tzw. Dyrektywa DGS [ang. *Deposit Guarantee Scheme Directive*, DGSD], czyli Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów [Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, str. 149 z późn. zm.] oraz tzw. komunikat bankowy ustanawiający ramy pomocy publicznej w sektorze bankowym, czyli Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego [dalej: komunikat bankowy] [Dz. U. UE. C. z 2013 r. Nr 216, str. 1].
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 2021/23 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniające rozporządzenia [UE] nr 1095/2010, [UE] nr 648/2012, [UE] nr 600/2014, [UE] nr 806/2014 i [UE] 2015/2365 oraz dyrektywę 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2007/36/WE, 2014/59/UE i [UE] 2017/1132 [Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 22, str. 1].
8. W opracowaniu, pisząc o „sektorze ubezpieczeniowym”, autorka ma na myśli zakłady ubezpieczeń oraz reasekuracji funkcjonujące w formie spółek akcyjnych, jak również towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych oraz

wcześniej uwzględnione w ostrożnościowej „biblii” sektora ubezpieczeniowego, tzw. Dyrektywie *Wypłacalność II*<sup>9</sup>. Stworzone podstawy prawne i organizacyjne nie zapewniają jednak pełnego i efektywnego systemu zarządzania kryzysowego. Jest to przyczyną propozycji tzw. Dyrektywy IRR (ang. *Insurance Recovery and Resolution Directive*, IRRD)<sup>10</sup>, która ma na celu wprowadzenie zharmonizowanych ram działań naprawczych oraz w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w sektorze ubezpieczeniowym. Pierwsze takie systemy zostały już wprowadzone w niektórych krajach UE, tj. Francji (ze względu na rozmiary sektora ubezpieczeniowego<sup>11</sup>), Holandii (po doświadczeniach problemów grupy SNS REAAL oraz przypadkach udzielania pomocy publicznej ubezpieczycielom<sup>12</sup>) czy Rumunii (w następstwie negatywnych doświadczeń rumuńskiego sektora ubezpieczeniowego z 2014 roku<sup>13</sup>).

Celem artykułu jest ocena aktualnych ram zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym w UE, nakreślenie kluczowych obszarów modelowego i wiarygodnego systemu *resolution* przeznaczonego dla ubezpieczycieli działających w UE oraz wskazanie wyzwań, z jakimi będą musieli zmierzyć się wszyscy uczestnicy rynku ubezpieczeniowego w jego budowaniu. Celowi temu została podporządkowana struktura artykułu. Pierwszą jego część poświęcono ocenie aktualnych uprawnień organów sieci bezpieczeństwa o charakterze antykryzysowym w sektorze ubezpieczeniowym. W kolejnej części nakreślono pożądane cechy systemu zarządzania kryzysowego ubezpieczycieli. Ostatnia część artykułu poświęcona została wskazaniu wyzwań, którym będą musiały sprostać instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego oraz sami ubezpieczyciele w budowaniu kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym. Szczególną uwagę poświęcono pożądanym cechom i elementom systemu *resolution* ubezpieczycieli oraz związanym z tym wyzwaniom.

---

towarzystwa reasekuracji wzajemnej działające zarówno w dziale ubezpieczeń życiowych (*life*), jak i majątkowych (*non-life*). Pojęcie ubezpieczyciela odnosi się z kolei do wszystkich wskazanych form prowadzenia działalności ubezpieczeniowej. Szerzej na temat różnych form prowadzenia działalności ubezpieczeniowej zob. *Ubezpieczenia*, [red.] W. Ronka-Chmielowiec, CH Beck, Warszawa 2016.

9. 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. UE. L. z 2009 r. Nr 335, str. 1 z późn. zm.].
10. 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.
11. IMF, France. *Financial Sector Assessment Program. Technical Note—Key Attributes Of Effective Resolution Regimes For Insurance Companies*, IMF Country Report No. 19/328, October 2019.
12. N. Stolk, *The Dutch recovery and resolution regime for insurers*, <https://www.bis.org/review/r181107b.pdf> [dostęp: 28.09.2022].
13. EIOPA, *Background document on the opinion on the 2020 review of Solvency II*, EIOPA-BoS-20/750, 17 December 2020, s. 628.

## 1. Przesłanki wprowadzenia systemu *resolution* w sektorze ubezpieczeniowym

Sektor ubezpieczeniowy stanowi zdecydowanie mniejszą część systemu finansowego Unii Europejskiej (w porównaniu z np. sektorem bankowym, będącym jego głównym trzonem)<sup>14</sup>. Z tego powodu dotychczasowe regulacje w zakresie ostrożnościowym i zarządzania kryzysowego nie skupiały się właśnie na ubezpieczycielach. Końcowy etap prac nad pełnym systemem zarządzania kryzysowego w bankach, firmach inwestycyjnych oraz CCPs sprawia jednak, że zainteresowanie przesuwa się stopniowo w kierunku sektora ubezpieczeniowego. Związane jest to także z dostrzeganą, rosnącą rolą ubezpieczycieli, wśród których funkcjonują także instytucje ważne systemowo<sup>15</sup>, generujące ryzyko systemowe<sup>16</sup>. ESRB zwraca również uwagę na potencjalny problem jednoczesnego upadku kilku ubezpieczycieli jednocześnie<sup>17</sup> (tzw. *too many to fail*<sup>18</sup>) oraz szczególnie wysokie ryzyko wystąpienia efektu zarażania ze względu na liczne powiązania ubezpieczycieli z innymi sektorami systemu finansowego i gospodarki<sup>19</sup>.

Choć wzmocniono wymogi ostrożnościowe w zakresie funkcjonowania ubezpieczycieli nie oznacza to, że podmioty te aktualnie nie są narażone na problemy finansowe skutkujące kryzysami, a w skrajnym przypadku – upadłością<sup>20</sup>. Dane na temat kryzysów w sektorze ubezpieczeniowym wskazują, że w latach 1999–2020 odnotowano 219 przypadków upadłości lub sytuacji zagrożenia upadłością ubezpieczycieli (wymagających interwencji organów nadzorczych). Dane pokazują, że od 2008 roku liczba upadłości w sektorze ubezpieczeniowym utrzymuje się na wyższym

14. NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2020 r.*, Warszawa 2021, s. 21.

15. Aktualnie z 8 instytucji uznanych przez FSB za globalnych ważnych systemowo ubezpieczycieli, 5 instytucji pochodzi z Europy, w tym 3 w aktualnego obszaru UE. Źródło: FSB, *2016 list of global systemically important insurers (G-SIIs)*, 21 November 2016, s. 3.

16. O ryzyku systemowym w sektorze ubezpieczeniowym szerzej zob. A. Denkowska, S. Wanat, *Linkages and Systemic Risk in the European Insurance Sector. New Evidence-Based on Minimum Spanning Trees*, „Risk Management” 2022, no 24(1). Kompleksowe ujęcie polityki makroostrożnościowej w sektorze ubezpieczeniowym przedstawiono tu: J. Monkiewicz, M. Małecki, *Macroprudential Supervision in Insurance. Theoretical and practical aspects*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2014.

17. ESRB, *Recovery and resolution for the EU insurance sector: a macroprudential perspective*, August 2017, s. 3.

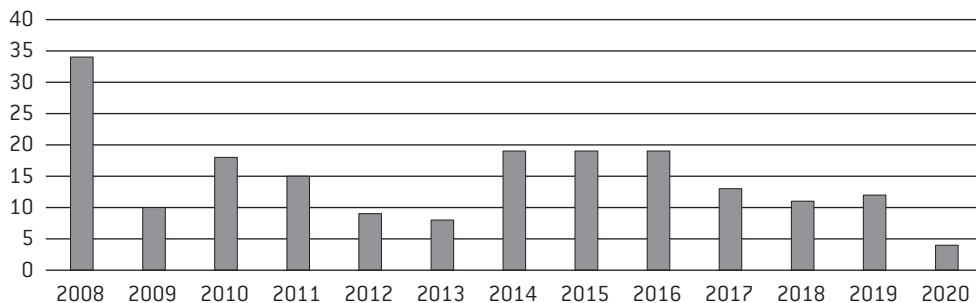
18. Problem opisany szerzej [w:] M. Koziańska, *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 37–41.

19. ESRB, *Recovery...*, s. 12–16.

20. Szerzej o sytuacji oraz wyzwaniach w sektorze ubezpieczeniowym zob. M. Borda, S. Grima, I. Kwiecień, *Life insurance in Europe. Risk Analysis and Market Challenges*, Springer, 2020; A. Jędrzychowska, *Charakterystyka zakładów działających w ramach Działu I*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne w Polsce*, [red.] D. Ostrowska, P. Jamróz, CeDeWu, Warszawa 2016, s. 45–55; A. Jędrzychowska, *Charakterystyka zakładów działających w ramach Działu II*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne...*, s. 77–88; P. Pisarewicz, A. Gierusz, P. Kowalczyk-Rólczyńska, A. Pobłocka, *Produkty ubezpieczeniowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020.

poziomie – w latach 2008–2020 odnotowano ich aż 191<sup>21</sup>. Ich główną przyczyną były: brak odpowiednich kwalifikacji zarządzających oraz niewłaściwy system ładu korporacyjnego i kontroli<sup>22</sup>.

Wykres 1. Liczba upadłości lub zagrożenia taką sytuacją w sektorze ubezpieczeniowym w latach 2008–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie EIOPA, *Failures and near misses in insurance. Overview of recovery and resolution actions and cross-border issues*, October 2021, s. 7.

Ponadto, choć w sektorze ubezpieczeniowym przypadki kryzysów skutkujących koniecznością ich ratowania z wykorzystaniem pieniędzy podatników występowały zdecydowanie rzadziej, to jednak jak dotąd 15% środków wykorzystanych w ratowaniu ubezpieczycieli pochodziło z budżetów państw (pomocy takiej udzielano np. w Belgii i Holandii), a finansowanie zewnętrzne było wykorzystywane w ponad 30% przypadków upadłości ubezpieczycieli<sup>23</sup>. Fakty te przemawiają za koniecznością dokonania rewizji aktualnych uprawnień organów w zakresie zarządzania kryzysowego pod kątem ich adekwatności, w szczególności w celu wypracowania modelu, który zapewni źródła finansowania tego procesu i wyeliminuje wykorzystanie środków publicznych (wyeliminowanie polityki tzw. *bail-outów*<sup>24</sup> i zastąpienie jej polityką tzw. *bail-inów*), a także zapewni taki sposób zarządzania kryzysami, który będzie miał możliwie najmniejszy negatywny wpływ na stabilność finansową (której podnoszenie jest przecież jedną z funkcji ubezpieczeń<sup>25</sup>).

Dyrektywa *Wyplacalność II* określa działania, które należy podjąć, kiedy podmiot nie spełnia wymogów kapitałowych<sup>26</sup>, tj. Kapitałowego Wymogu Wyplacalności (ang. *Solvency Capital Requirement*, SCR) (art. 138) oraz Minimalnego Wymogu Kapitałowego (ang. *Minimum Capital Requirement*, MCR) (art. 139). Dyrektywa daje też uprawnienie nadzorcom do podjęcia wszelkich

21. Czyli w latach, w których znany był już kształt przepisów Dyrektywy *Solvency II*, jej przepisy były wdrażane w poszczególnych krajach członkowskich (a podmioty przygotowywały się do ich obowiązywania, wzmacniając swoje kapitały i zasady zarządzania ryzykiem) lub obowiązywały w pełni.

22. EIOPA, *Failures*..., s. 6–7.

23. *Ibidem*, s. 4 i 24 oraz EIOPA, *Opinion to institutions of the European Union on the harmonisation of recovery and resolution frameworks for (re)insurers across the Member States*, EIOPA-BoS/17–148, 5 July 2017, s. 58–59.

24. M. Zaleska, *Kryzys na globalnych rynkach finansowych a finanse publiczne* [w:] *Eseje o finansach publicznych*, [red.] J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 299–304.

25. T. Bednarczyk, *Funkcje ubezpieczeń i ich znaczenie w gospodarce*, [w:] *Ubezpieczenia*, [red.] W. Ronka-Chmielowiec, CH Beck, Warszawa 2016, s. 46–47.

26. Szerzej na temat wymogów kapitałowych dla zakładów ubezpieczeń zob. T. Czerwińska, *Wymagania kapitałowe*, [w:] *Ubezpieczenia*..., s. 204–220 oraz K. Jonas, *Rachunkowość zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji*, Difin, Warszawa 2020, s. 141–155.

działań mających na celu ochronę interesu beneficjentów ubezpieczeń (art. 141), a także do wycofania licencji podmiotowi, który nie spełnia stawianych mu wymagań, w tym w zakresie kondycji finansowej (art. 144). *Wyplacalność II* zawiera także podstawowe uregulowania w zakresie reorganizacji i likwidacji zakładów ubezpieczeń (art. 267–296). Efektem tego podstawowego i ogólnego uregulowania jest silne zróżnicowanie pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie uprawnień, którymi organy publiczne dysponują w obliczu pogorszenia sytuacji finansowej ubezpieczycieli<sup>27</sup>. Sprawia to, że sytuacja klientów zagrożonego upadłością ubezpieczyciela jest różna w różnych krajach, co nie jest zgodne z zasadą równego traktowania. Odmienne uwarunkowania w zakresie zarządzania kryzysowego nie tworzą również warunków równej konkurencji (tzw. *level-playing field*).

W tym miejscu warto wrócić do kwestii zabezpieczenia interesu klientów zakładów ubezpieczeń. W ramach umowy ubezpieczenia<sup>28</sup> ubezpieczyciel zobowiązuje się do świadczenia ochrony ubezpieczeniowej, której warunki ustalane są na dany dzień w danych uwarunkowaniach. W przypadku ubezpieczeń życiowych nie jest możliwe uzyskanie przez ubezpieczonego takich samych warunków ubezpieczenia na życie w innym momencie. Jednocześnie konsumenci obowiązkowych ubezpieczeń majątkowych (np. komunikacyjnych) oczekują nieprzerwanej ochrony. Ramy ostrożnościowe działania ubezpieczycieli nie gwarantują jednak, że ubezpieczyciele nie upadną<sup>29</sup>, a więc nie istnieje gwarancja zachowania ciągłości ubezpieczenia, której można byłoby dochować, stosując *resolution*. Fakty te przemawiają za koniecznością minimalnej harmonizacji sfery zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym.

Przegląd krajowych rozwiązań prawnych wobec ubezpieczycieli, którzy upadają, dowodzi, że zazwyczaj ograniczają się one do standardowej, sądowej procedury upadłościowej<sup>30</sup>. Doświadczenia bankowe wskazują na liczne wady takiej procedury, jak na przykład: koncentracja na interesach wierzycieli (a nie stabilności finansowej), zaprzestanie dostarczania funkcji krytycznych (produktów, usług) czy przewlekłość postępowania skutkująca spadkiem wartości aktywów podmiotu. Braki lub problemy zgłaszane są również przez samych nadzorców i często dotyczą kryzysów transgranicznych instytucji. Wśród nich najczęściej wskazuje się<sup>31</sup>:

- brak harmonizacji systemów gwarancji ubezpieczeń;
- problemy we współpracy pomiędzy jurysdykcjami;
- prawne lub operacyjne przeszkody we wdrażaniu międzynarodowych działań z zakresu *recovery* oraz *resolution*;
- restrykcje w zakresie mobilności kapitału;
- brak ram przekazywania informacji między organami w czasie kryzysu.

---

27. EIOPA, *Opinion* ..., s. 41.

28. Szczegółowa analiza elementów umowy ubezpieczenia zawarta została [w:] I. Kwiecień, *Umowa i stosunek ubezpieczenia*, [w:] *Ubezpieczenia* ..., s. 53–74.

29. Aktualne propozycje zmiany w zakresie Dyrektywy *Wyplacalność II* mają na celu wręcz uwolnienie kapitałów ubezpieczycieli, a więc obniżenie standardów ich funkcjonowania, co tym bardziej potęguje wskazany problem zagrożenia stabilnego i ciągłego funkcjonowania zakładu ubezpieczeń. Źródło: Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2009/138/WE w odniesieniu do proporcjonalności, jakości nadzoru, sprawozdawczości, środków dotyczących gwarancji długoterminowych, narzędzi makroostrożnościowych, ryzyka dla zrównoważonego rozwoju, nadzoru nad grupą i nadzoru transgranicznego, COM(2021) 581 final.

30. EIOPA, *Background* ..., s. 627.

31. EIOPA, *Failures* ..., s. 31.

Uregulowanie i minimalna harmonizacja zasad postępowania w przypadku zagrożenia upadłością wydaje się tym bardziej konieczna, że to właśnie przypadki międzynarodowych problemów finansowych zdecydowanie częściej wiążą się z bezpośrednimi stratami dla posiadaczy polis ubezpieczeniowych (62% przypadków w porównaniu z 22% przypadków strat w przypadku problemów ubezpieczycieli, które rozwiązywane były na poziomie jedynie krajowym)<sup>32</sup>. Należy przy tym zauważyć, że uregulowanie zasad międzynarodowej współpracy w zakresie zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym może być tym trudniejsze, im bardziej zróżnicowane będą krajowe ramy zarządzania kryzysowego. Krajowe organy mogą bowiem istotnie różnić się w swoich ocenach oraz preferowanych rozwiązaniach ze względu na zróżnicowane uregulowanie kwestii momentu uruchomienia działań kryzysowych, celów działania, jak również zakresu uprawnień.

W aktualnych uwarunkowaniach zarządzanie kryzysowe jest również działaniem podejmowanym zazwyczaj w oparciu o analizy przygotowywane w obliczu zagrożenia kryzysem. Nie istnieje w sektorze ubezpieczeniowym powszechny zwyczaj przygotowywania się przez organy krajowe do wdrożenia narzędzi o charakterze *resolution*, choć w krajach tych funkcjonują często zakłady ubezpieczeń o znaczeniu systemowym. Tymczasem interwencja podjęta wobec upadającego podmiotu na wczesnym etapie pozwala na uniknięcie utraty wartości aktywów charakterystycznej dla standardowej procedury upadłościowej. System *resolution* umożliwia ingerencję w działalność podmiotu na wczesnym etapie jego problemów (ze względu na przesłanki uruchomienia *resolution*, które mają charakter *forward-looking*). Podobnie sektor ubezpieczeniowy nie wypracował dotychczas zasad alokacji generowanych przez siebie strat do akcjonariuszy i niezabezpieczonych wierzycieli tak, aby przeciwdziałać powszechnej przed globalnym kryzysem finansowym prywatyzacji zysków i nacjonalizacji strat.

Wymienione wyżej argumenty wskazują, że ramy zarządzania kryzysowego powinny zostać uzupełnione o regulację z zakresu *resolution* dla ubezpieczycieli<sup>33</sup>. Oceny takie są podzielane przez międzynarodowe gremia, jak FSB<sup>34</sup>, IAIS<sup>35</sup>, ESRB<sup>36</sup>, czy EIOPA<sup>37</sup>.

Również doświadczenia praktyczne wskazują na potrzebę uporządkowania kwestii zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony ubezpieczonych. Wskazać można tutaj upadłość działającego również w Polsce duńskiego ubezpieczyciela Gefion Insurance A/S, która doprowadziła do utraty ochrony ubezpieczeniowej tysiące klientów, niejednokrotnie poza granicami kraju siedziby. Przyjęty sposób postępowania uwydatnił straty

---

32. *Ibidem*, s. 33.

33. Artykuł koncentruje się na zagadnieniach związanych z zarządzaniem kryzysowym. Pełne ramy zarządzania ryzykiem (w tym ryzykiem upadłości i zarażania) powinny obejmować również kwestie związane z nadzorem makroostrożnościowym, który nie stanowi przedmiotu zainteresowania artykułu. Szerzej o nadzorze makroostrożnościowym zob. np. F. Parente, *Recovery, resolution and macroprudential policy in insurance – the need for European action*, [w:] *Resolution in Europe – the unresolved questions*, [ed.] A. Dombret, P.S. Kenadjian, De Gruyter, Berlin 2019, s. 59–68 lub C. Christophersen, J. Zschiesche, *Macroprudential Objectives and Instruments for Insurance – An Initial Discussion*, EIOPA Financial Stability Report, May 2015, s. 72–90.

34. FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, II-Annex 2: Resolution Insurers*, 15 October 2014, s. 75.

35. IAIS, *Insurance Core Principles and Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups*, November 2019, s. 125–142.

36. ESRB, *Recovery...*, s. 3.

37. EIOPA, *Opinion...*, s. 14.



(lub niekorzyści), które wystąpiły, a których można byłoby uniknąć w przypadku dysponowania pełnym i zharmonizowanym systemem zarządzania kryzysowego (tj. systemem *resolution* oraz systemem gwarancji ubezpieczeniowych) zgodnym z międzynarodowymi rekomendacjami w tym zakresie. Podsumowano je w tabeli 1.

Tabela 1. Upadłość Gefion Insurance A/S a implikacje potencjalnego zastosowania *resolution*

Sposób postępowania	Upadłość	<i>Resolution</i> (hipotetycznie – modelowe rozwiązanie)
Charakter wdrożonej procedury	Sądowa (zazwyczaj przedłużająca się)	Administracyjna (szybsza)
Nadrzędne cele	Likwidacja masy upadłościowej	Utrzymanie stabilności finansowej i ciągłości pełnionych przez ubezpieczyciela funkcji
Dostępne instrumenty	Zakończenie działalności (utrata ochrony ubezpieczeniowej) – powołano likwidatora	Szeroki katalog (w tym zapewniające kontynuację ochrony ubezpieczeniowej)
Kwestie transgraniczne	Niewwzględnione (klienci poza Danią mogli zgłosić roszczenia likwidatorowi)	Koordynacja działań w ramach kolegiów <i>resolution</i> ; obowiązek uwzględnienia wpływu podejmowanych działań na inne kraje
Ochrona ubezpieczonych	Zależna wyłącznie od występujących w poszczególnych krajach systemach gwarancji ubezpieczeniowych	Możliwa do utrzymania przez zachowanie ciągłości funkcji krytycznych
Finansowanie	Brak (koszty pokrywają wierzyciele i ubezpieczeni przez utratę ochrony i wpłaconych składek)	Wierzyciele i fundusz <i>resolution</i> zgodnie z ustalonymi wcześniej zasadami (pokrywanie strat w pierwszej kolejności przez właścicieli; konieczność ochrony ubezpieczonych)

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe porównanie jednoznacznie wskazuje, że *resolution* byłoby lepszym rozwiązaniem z punktu widzenia wszystkich interesariuszy. Systemowi *resolution* powinien towarzyszyć jednak zharmonizowany system gwarantowania ubezpieczeń (ang. *insurance guarantee schemes*, IGS), aby wyeliminować skrajności w poziomie ochrony ubezpieczonych. Ich sytuację w różnych krajach, w których działał Gefion Insurance A/S, przedstawiono w aneksie I.

Choć analizy oraz dotychczasowe doświadczenia przemawiają za wprowadzeniem systemów *resolution* w sektorze ubezpieczeniowym UE, to w literaturze pojawiają się również głosy krytyki. Zwracają one zazwyczaj uwagę czytelnika na odmienność specyfiki działania ubezpieczeniowego oraz bankowego (na którym wzorowane są rozwiązania wypracowywane dla sektora ubezpieczeniowego)<sup>38</sup>. Bez wątplenia odmienność ta powinna znaleźć odzwierciedlenie w rozwiązaniach tworzonych dla sektora ubezpieczeniowego. Niemniej analizy przeprowadzone przez EIOPA wskazują, że propozycja wprowadzenia systemu *resolution* dla sektora ubezpieczeniowego przedstawiona przez Komisję Europejską odzwierciedla odmienności zakładów ubezpieczeń i reasekuracji<sup>39</sup>. Głosy krytyki propozycji ustanowienia *resolution* dochodzą również często ze strony

38. F. Hufeld, *Insurance company resolution – no need for additional European regulation*, [w:] *Resolution in Europe*..., s. 55–58.

39. EIOPA Staff Paper, *Comparison of recovery and resolution frameworks in banking and insurance*, November 2022, s. 7.



samych zakładów<sup>40</sup>, które w obawie przed wzrostem kosztów (konieczność finansowania np. funduszu *resolution*) oraz wymagań regulacyjnych (np. w zakresie raportowania) również zwracają uwagę na fundamentalną odmienność ubezpieczycieli od banków (co bez wątpienia powinno zostać i zostało adresowane w propozycji dyrektywy), jak również funkcjonowanie już aktualnie przepisów, które dotyczą upadłości zakładów. Jak wskazano jednak wyżej, aktualne rozwiązania są niekompletne i wymagają uzupełnienia i uporządkowania.

## 2. Modelowy system *resolution* dla sektora ubezpieczeniowego – wybrane kluczowe elementy

Z pewnością dobrym wyznacznikiem kształtu systemu *resolution* dla ubezpieczycieli w UE są ramy *resolution* mające zastosowanie wobec sektora bankowego, które zostały wprowadzone w 2014 roku i od tamtej pory są systematycznie wzmocniane i udoskonalane na podstawie praktyki organów *resolution*<sup>41</sup>. Z tego powodu przy określaniu pożądanych cech systemu *resolution* ubezpieczycieli uwzględnione zostaną przede wszystkim oceny dotychczasowego działania tego systemu dla banków, bowiem opierają się na bogatych doświadczeniach praktycznych.

Ramy procesu *resolution* dla sektora bankowego w UE opierają się na pięciu filarach (tworzonych przez Dyrektywę BRR, DGS oraz komunikat bankowy). Przedstawiono je w tabeli 2. Ramy te wyznaczają kompleksowy system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który w niektórych obszarach musi jednak zostać dostosowany do specyfiki funkcjonowania sektora ubezpieczeniowego. Argumentem za ramową konwergencją rozwiązań jest fakt, że banki oraz ubezpieczyciele często tworzą konglomeraty finansowe lub są elementami tej samej grupy kapitałowej. Uzasadnionym jest zatem, aby zasady prowadzenia *resolution* mające zastosowanie wobec banków i ubezpieczycieli były analogiczne (tj. niekreujące nieuzasadnionych różnic, które nie wynikają ze specyfiki działania ubezpieczycieli; takie nieuzasadnione różnicowanie między podmiotami dawałoby bowiem możliwość arbitrażu regulacyjnego).

---

40. Np. G. Terzariol, *Resolution for insurers – no need to reinvent the wheel*, [w:] *Resolution in Europe – the unresolved questions*, s. 69–74; Insurance Europe, *Views on EC proposal on establishment of an Insurance Recovery and Resolution Directive*, ECO-SLV-22–021, s. 1–13; J. Palmgren, *Nordic insurers: Insurance Recovery and Resolution Directive is not needed – policymaker focus should be on improving solvency regulation*, <https://www.finanssiala.fi/en/news/nordic-insurers-insurance-recovery-and-resolution-directive-is-not-needed/> [dostęp: 13.12.2022].

41. System *resolution* jest nieustannie reformowany zarówno na podstawie wniosków z dotychczasowych przykładów stosowania procedury *resolution* w praktyce (ang. *resolution execution*), jak również procesu planowania *resolution* (ang. *resolution planning*) oraz oceny możliwości stosowania procedury *resolution* wobec określonych podmiotów (ang. *resolvability*), w tym także w kontekście międzynarodowym w ramach prac kolegiów *resolution* (ang. *resolution colleges*).

Tabela 2. Filary systemu *resolution* w systemie bankowym i firm inwestycyjnych według Dyrektywy BRR

Filar	I.	II.	III.	IV.	V.
Obszar	Ramy instytucjonalne	Minimalny katalog uprawnień organów <i>resolution</i> oraz narzędzi <i>resolution</i>	Planistyczne podejście	Koordinacja międzynarodowa	Finansowanie
Zakres	Powołanie / wskazanie instytucji pełniącej funkcję organu <i>resolution</i> [tj. organu odpowiedzialnego za realizację zadań z zakresu <i>resolution</i> wynikających z kolejnych filarów]	Katalog uprawniający do daleko idącej ingerencji w funkcjonowanie podmiotu zagrożonego upadłością, w tym restrukturyzującą lub wyprowadzenie podmiotu z rynku	Planowanie działań naprawczych oraz z zakresu <i>resolution</i> [w formie opracowywanych wcześniej planów]	Określenie zasad współpracy i wymiany informacji w skali międzynarodowej odpowiadającej specyfice działania podmiotów transgranicznych	Zapewnienie źródeł finansowania <i>resolution</i> ze środków sektora prywatnego na zasadzie <i>ex ante</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Kozińska, *op. cit.*, s. 43–68.

Pierwszym elementem systemu *resolution*, od którego zależy realizacja wszystkich pozostałych obszarów, jest wskazanie organu *resolution*. Praktyka bankowa pokazuje, że zazwyczaj zostawał nim organ nadzorczy<sup>42</sup> (co wiązało się ze ścisłym związkiem uprawnień w zakresie *resolution* z uprawnieniami nadzorczymi – uprawnienia te często zązębiają się lub stanowią wzajemną kontynuację<sup>43</sup>) lub inny podmiot posiadający doświadczenie w zakresie zarządzania kryzysowego (aby wykorzystać zgromadzony już kapitał intelektualny i fachową wiedzę, ang. *know-how*). Wydaje się, że podobną logiką powinni kierować się decydenci przy wyborze krajowego organu *resolution*. Uzasadnione jest zatem planowane powierzenie tej funkcji w Polsce Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, który pełni już rolę organu *resolution* banków i firm inwestycyjnych<sup>44</sup>.

Kolejnym obszarem systemu *resolution* decydującym o jego sprawności i skuteczności jest zakres uprawnień oraz narzędzi, które może stosować organ *resolution*. Bankowy system *resolution* przewiduje stosowanie:

- sprzedaży działalności (w całości lub w częściach);
- powołania instytucji pomostowej (ang. *bridge bank*);
- powołania podmiotu zarządzającego toksycznymi aktywami (ang. *asset management company* (AMC), tzw. *bad bank*);
- umorzenia lub konwersji długu (ang. *bail-in*).

Katalog ten powinien stanowić punkt wyjścia dla rozważań w zakresie właściwego zestawu narzędzi dla ubezpieczycieli, choć wymaga odpowiedniego dopasowania do jego specyfiki. Po pierwsze, uzasadnione jest włączenie do niego także stosowanego i skutecznego w odniesieniu

42. M. Kozińska, *op. cit.*, s. 53.

43. Ibidem, s. 63–65.

44. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *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/> [dostęp 4.06.2022].

do zakładów ubezpieczeń narzędzia *run-off*<sup>45</sup>, tj. polegającego na zaprzestaniu sprzedaży produktów ubezpieczeniowych i ograniczeniu działalności tylko do obsługi istniejącego portfela. Po drugie, rozważenia wymaga potencjalne stosowanie narzędzia *bail-in*, które do co zasady polega na umorzeniu kapitałów własnych instytucji i konwersji zobowiązań na kapitały. W przypadku ubezpieczycieli kluczowym zobowiązaniem są potencjalne wypłaty dla ubezpieczonych, uposażonych oraz poszkodowanych. Ich konwersja na kapitał jest jednak trudna (w chwili uruchomienia *resolution* ryzyko skutkujące wypłatą mogło nie zmaterializować się i nie wiadomo, czy nastąpi to w przyszłości) i sprzeczna z ekonomicznym sensem zakupu ubezpieczeń (ochrona przed ryzykiem, a nie inwestycja kapitału związana z ryzykiem). Z tego względu konieczne jest wypracowanie mechanizmów np. przewidujących obniżenie ochrony ubezpieczeniowej zamiast konwersji na kapitały. Pozostałe bankowe narzędzia *resolution* wydają się odpowiadać także potencjalnym potrzebom *resolution* ubezpieczycieli. Z powodzeniem można bowiem w ramach rozwiązywania problemów ubezpieczyciela sprzedać go (lub jego część) innemu podmiotowi lub przetransferować zdrową lub toksyczną działalność do, odpowiednio, instytucji pomostowej (*bridge insurer*) lub podmiotu zarządzającego aktywami (*bad insurer*). Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której zakład ubezpieczeniowy prowadzi szeroką działalność nieograniczającą się jedynie do oferowania produktów ubezpieczeniowych, ale obejmującą również np. działalność inwestycyjną na rynkach kapitałowych. Narzędzia interwencyjne dotyczące portfela polis ubezpieczeniowych powinny jednak uwzględniać rolę reasekuratorów, którzy mogą być naturalną „pierwszą linią” stabilizowania sytuacji upadającego zakładu ubezpieczeń. Zapewnienie jak najszerszego katalogu narzędzi jest konieczne, aby zagwarantować swobodę działania organu *resolution* wobec ubezpieczycieli prowadzących różny profil działalności (*life* oraz *non-life* lub reasekuracja) i uwzględnienie ich specyfiki. Wstępna ocena adekwatności rozważanych narzędzi została podsumowana w tabeli 3.

Tabela 3. Narzędzia *resolution* dla sektora ubezpieczeniowego

Narzędzie	Zasady stosowania	Ocena adekwatności dla sektora ubezpieczeniowego
<i>Run-off</i>	Wycofanie licencji i kontynuacja obsługi aktualnego portfela	Wysoko adekwatne
Sprzedaż działalności	Wykup akcji przez przejmującego lub zakup aktywów (całości lub części) przez inny podmiot	Wysoko adekwatne
Transfer do instytucji pomostowej	Transfer zdrowych aktywów do nowej instytucji	Częściowo adekwatne (zależnie od modelu biznesowego)
Transfer do podmiotu zarządzającego problemowymi aktywami	Transfer toksycznych aktywów do podmiotu specjalizującego się w zarządzaniu problemowymi aktywami	Częściowo adekwatne (zależnie od modelu biznesowego)
<i>Bail-in</i>	Umorzenie kapitału własnego i konwersja zobowiązań na kapitały własne	Adekwatne (pod warunkiem dostosowania w odniesieniu do polis ubezpieczeniowych i potencjalnych zobowiązań w nich wynikających)

Źródło: opracowanie własne.

45. Dane EIOPA pokazują, że jest to najczęściej wykorzystywane narzędzie w sytuacji słabej kondycji finansowej ubezpieczycieli. Na zasadność jego stosowania wskazuje także ESRB. Źródło: EIOPA, *FailuresE*, s. 19 oraz ESRB, *Recovery...*, s. 6 i 25.

Wprowadzeniu powyższego katalogu narzędzi powinno towarzyszyć także stworzenie odpowiedniego, szerokiego katalogu uprawnień organu *resolution* umożliwiającego ich wdrożenie i ustabilizowanie podmiotu. Tutaj punktem wyjścia z pewnością powinien być zestaw uprawnień *resolution* wobec banków. Wykaz uprawnień wskazano w tabeli 4.

Tabela 4. Zestawienie uprawnień organu *resolution*

Uprawnienia ogólne	Uprawnienia pomocnicze	Dodatkowe uprawnienia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zobowiązanie każdej osoby do udzielenia wszelkich informacji niezbędnych do przygotowania i działania w ramach <i>resolution</i></li> <li>• Przejęcie kontroli nad instytucją w <i>resolution</i></li> <li>• Przeniesienie akcji i innych instrumentów właścicielskich</li> <li>• Przeniesienie praw, aktywów i zobowiązań</li> <li>• Obniżenie kwoty nominalnej akcji lub innych instrumentów właścicielskich</li> <li>• Obniżenie kwoty głównej lub pozostającej do spłaty kwoty zobowiązań</li> <li>• Uморzenie lub konwersja zobowiązań</li> <li>• Zobowiązanie do wyemitowania nowych akcji lub innych instrumentów właścicielskich</li> <li>• Zmiana terminu wymagalności zobowiązań</li> <li>• Zamknięcie i rozwiązanie umów finansowych</li> <li>• Odwołanie lub wymiana kadry kierowniczej</li> <li>• Zobowiązanie nadzorcy do oceny nabywcy znacznego pakietu akcji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nadanie przeniesieniu mocy obowiązującej w sposób wolny od wszelkich zobowiązań lub obciążeń dotyczących przenoszonych instrumentów finansowych, praw, aktywów lub zobowiązań</li> <li>• Zniesienie praw do nabycia dalszych akcji lub innych instrumentów właścicielskich</li> <li>• Zażądanie przerwania lub zawieszenia dopuszczenia do obrotu na rynku regulowanym lub publicznego obrotu instrumentami finansowymi</li> <li>• Traktowanie nabywcy tak, jakby był instytucją w <i>resolution</i>, do celów, np. praw lub zobowiązań, odnoszących się do udziału w infrastrukturze rynku</li> <li>• Zobowiązanie instytucji w <i>resolution</i> lub nabywcy do udzielenia drugiej stronie wszelkich informacji i pomocy</li> <li>• Unieważnienie lub zmiana warunków umowy, której stroną jest instytucja objęta <i>resolution</i></li> <li>• Określenie uzgodnień dotyczących ciągłości działalności</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zażądanie świadczenia usług i zapewnienia infrastruktury</li> <li>• Uprawnienie do egzekwowania w innych krajach członkowskich i krajach trzecich uprawnień w zakresie <i>resolution</i></li> <li>• Wyłączenie niektórych warunków umownych</li> <li>• Zawieszenie niektórych zobowiązań</li> <li>• Ograniczenie egzekucji zabezpieczeń wierzytelności</li> <li>• Przejściowe zawieszenie praw do wypowiedzenia umowy</li> </ul>

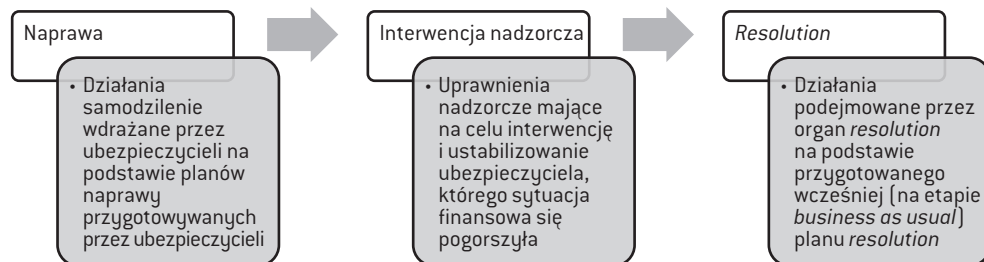
Źródło: M. Kozińska, *op. cit.*, s. 64.

Szeroki zakres narzędzi i uprawnień wobec przedstawicieli sektora ubezpieczeniowego powinien być również osadzony w elastycznych ramach uruchamiania samego procesu *resolution*. Istotne znaczenie ma tutaj określenie celów *resolution* oraz warunków rozpoczęcia *resolution*. Podobnie jak w przypadku innych elementów systemu *resolution*, za wzór posłużyć może system bankowy, model ten będzie jednak wymagał odpowiednich modyfikacji. W zakresie celów konieczne jest położenie nacisku na ochronę klientów czy beneficjentów zakładów ubezpieczeń (a nie deponentów), przy zachowaniu szerokiego katalogu równorzędnych celów, które umożliwią interwencje wobec

różnych rodzajów podmiotów<sup>46</sup>. Warunki uruchomienia *resolution* muszą także być dostosowane do mających zastosowanie wymogów ostrożnościowych i licencyjnych w sektorze ubezpieczeń, z zachowaniem podejścia typu *forward-looking*<sup>47</sup>.

Elementem modelowego systemu *resolution* dla ubezpieczycieli powinno być przygotowawcze podejście do zarządzania kryzysowego.

Rysunek 1. Etapowe podejście do zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku innych instytucji finansowych, działania w zakresie *resolution* powinny opierać się na przygotowanym planie *resolution*<sup>48</sup> oraz ocenie możliwości wdrożenia preferowanej strategii i narzędzia *resolution* (ang. *resolvability assessment*). Działania te umożliwiają bowiem identyfikację barier, które mogą utrudnić szybką i skuteczną restrukturyzację podmiotu. Kluczowym jednak elementem działań przygotowawczych jest również zaplanowanie zasobów finansowych, z których możliwe jest sfinansowanie działań *resolution*, w szczególności pokrycie niedoborów kapitałowych, które w przypadku ubezpieczycieli wydają się stanowić główny element problemowy (problemy płynnościowe, czyli zjawisko runu na ubezpieczyciela i masowego wypłacania środków, które występuje w bankach, jest mało prawdopodobne w przypadku ubezpieczycieli, choć nie jest wykluczone; poziom tego ryzyka zależy od modelu biznesowego ubezpieczyciela).

W ten sposób płynnie należy przejść do kolejnego obowiązkowego elementu systemu *resolution*, czyli finansowania. W sektorze bankowym, na etapie *resolution* możliwe jest wykorzystanie funduszy gwarantowania depozytów oraz dedykowanych funduszy *resolution* (w obu przypadkach finansowanych przez sektor bankowy na zasadzie *ex ante*). Podobne źródła finansowania możliwe są do wskazania w przypadku ubezpieczycieli, choć aktualnie ich funkcjonowanie w poszczególnych państwach członkowskich UE jest bardzo zróżnicowane. Systemy gwarantowania ubezpieczeń (ang. *insurance guarantee schemes*, IGSs) funkcjonują w większości państw, a ich

46. Równorzędność celów jest istotna, bowiem w przypadku różnych typów podmiotów znaczenie może mieć inny cel. Przykładowo, w przypadku klientów zakładów ubezpieczeń na życie na pierwszy plan będzie wysuwała się ochrona ubezpieczonych, podczas gdy w przypadku zakładów ubezpieczeń majątkowych czy reasekuratorów kluczowe może być utrzymanie stabilności finansowej i ograniczenie negatywnego wpływu problemów podmiotu na gospodarkę.

47. Podejście to sygnalizowano już w: J. Monkiewicz, M. Monkiewicz, P. Gołąb, *Ubezpieczenia po globalnym kryzysie finansowym: strategiczne elementy zmian*, [w:] I. Kwiecień, *Ubezpieczenia we współczesnym świecie. Problemy i tendencje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2017, s. 149–151.

48. Obowiązek przygotowania planu *resolution* dla niektórych ubezpieczycieli (zakres jest zróżnicowany) został już wprowadzony we Francji, Niemczech, Holandii oraz Rumunii.

zakres działalności jest zróżnicowany (od działalności pomocowej do wypłaty odszkodowań w przypadku upadłości ubezpieczyciela; zakres ubezpieczeń objętych działalnością IGSs jest także zróżnicowany – obejmuje w różnych krajach ubezpieczenia *life* i/lub *non-life*). Fundusze *resolution* w sektorze ubezpieczeń funkcjonują w bardzo ograniczonej liczbie krajów<sup>49</sup>. Konieczna jest zatem harmonizacja funduszy stabilizujących sektor ubezpieczeń w sytuacji kryzysowej. Z analizy doświadczeń działania takich funduszy w sektorze bankowym wynika, że najefektywniejszym rozwiązaniem jest utworzenie w każdym kraju wysoko skapitalizowanych funduszy gwarancyjno-restrukturyzacyjnych, które mogłyby być wykorzystywane zarówno na etapie *resolution*, jak i w upadłości wobec ubezpieczycieli różnego typu (działających zarówno w segmencie życiowym, jak i majątkowym). Utworzenie w każdym kraju jednego funduszu, który byłby wykorzystywany w sytuacji kryzysowej, eliminuje potencjalne problemy kompetencyjne związane z pierwszeństwem i zakresem wykorzystania danego funduszu, w szczególności, jeśli w danej sytuacji możliwe byłoby wykorzystanie każdego z odrębnie powołanych funduszy. Wyzwaniem może być określenie optymalnej wysokości takiego funduszu, ale wydaje się, że powinien on być nakierowany na kapitałowe wspieranie ubezpieczycieli ze względu na niższe ryzyko płynności w działalności ubezpieczycieli<sup>50</sup>. W tym miejscu należy wspomnieć o kontrowersjach związanych z kosztem tworzenia takich rozwiązań – fundusze takie finansowane powinny być przez sektor ubezpieczeniowy. Rozwiązanie takie będzie stanowiło naturalnie dodatkowy koszt i należy spodziewać się, że ubezpieczyciele będą próbowali przerzucić go na swoich klientów. Badania przeprowadzane dla sektora bankowego pokazują jednak, że koszty budowania takich mechanizmów są mniejsze niż koszty skutków kryzysów<sup>51</sup>.

W kontekście finansowania działań *resolution* i tendencji do promowania narzędzia *bail-in* konieczne jest również zapewnienie mechanizmów wprowadzających minimalny zakres ochrony dla klientów ubezpieczycieli, aby uniknąć sytuacji, w której alternatywą *bail-outów* stają się środki ubezpieczonych i poziom ich ochrony. Nieuniknione wydaje się zatem zharmonizowanie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych.

W aktualnych czasach, gdy działający na rynkach krajowych ubezpieczyciele są częścią transgranicznych grup ubezpieczeniowych, kluczowego znaczenia nabiera ostatni z elementów modelowego systemu *resolution*, tj. zasady współpracy międzynarodowej i prowadzenia działań w zakresie *resolution* w ujęciu transgranicznym. Po raz kolejny dobry wzorzec stanowią tutaj rozwiązania mające zastosowanie w sektorze bankowym, które wprowadzają obowiązek tworzenia kolegiów *resolution* dla międzynarodowych grup bankowych stanowiących forum wymiany

49. Aktualnie jedynie w Rumunii oraz, w ograniczonym zakresie, w Holandii. Fundusz wspierający działania o charakterze *resolution* w sektorze ubezpieczeniowym funkcjonuje także w Japonii. Źródło: EIOPA, *Discussion Paper on Resolution Funding and National Insurance Guarantee Schemes*, EIOPA-CP-18-003, July 2018, s. 21–22 oraz FSB, *Resolution Funding for Insurers. Practices paper*, 10 January 2022, s. 13–14.

50. Co wynika z odwrotnego charakteru bilansu ubezpieczycieli w porównaniu z bankami – posiadają oni niepłynne zobowiązania i płynne aktywa, podczas gdy banki – płynne zobowiązania i znaczną część niepłynnych aktywów. Nie oznacza to jednak, że w działalności ubezpieczyciela ryzyko płynności nie występuje i nie może mieć wpływu na stabilność jego funkcjonowania. Więcej na ten temat: N. Dexter, *Resolution of Insolvencies*, IAA Risk Book, 2016, s. 9–13 oraz J. Lisowski, J. Stępień, *Zarządzanie ryzykiem płynności zakładu ubezpieczeń w warunkach perturbacji na rynkach finansowych*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2013.

51. L. Laeven, F. Valencia, *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, IMF Working Paper, WP/10/146, 2010, s. 22–28.

informacji o podmiotach z grupy, jak również platformę wspierającą planowanie *resolution* w ujęciu transgranicznym. Analogiczne rozwiązania powinny być wprowadzone w odniesieniu do transgranicznie działających ubezpieczycieli. Rozwiązania te powinny także uwzględniać ustalenia, które w sektorze bankowym określa się jako tzw. *home-host balance*<sup>52</sup>. Obejmują one minimalny zakres zabezpieczeń dla krajów goszczących grupy międzynarodowe polegający na zobowiązaniu instytucji do utrzymywania minimalnych wymogów nadzorczych na poziomie indywidualnym, jak również na zapewnieniu goszczącym organom nadzoru oraz *resolution* pełni uprawnień wobec spółki zależnej. Tylko organy krajowe, goszczące znają bowiem specyfikę lokalnego rynku, znaczenie podmiotu w danym kraju, jak również ponoszą odpowiedzialność (w tym finansową) za stabilność krajowego systemu finansowego.

### 3. Wyzwania w zakresie tworzenia ram *resolution* ubezpieczycieli

Utworzenie systemu *resolution* w sektorze ubezpieczeniowym w UE z pewnością nie będzie zadaniem łatwym. Pierwszą trudnością będzie uzgodnienie kształtu mających zastosowanie regulacji w zakresie zarządzania kryzysowego. Tu konieczne będzie osiągnięcie kompromisu w grupie państw członkowskich, które kierują się odmiennymi priorytetami wynikającymi z kształtu krajowych rynków ubezpieczeń. Odmiennie wizje i cele poszczególnych państw członkowskich będą musiały zostać skonfrontowane z ambicjami różnych instytucji UE, które także chciałyby mieć określony wpływ na nowo kształtujące się regulacje (np. EIOPA, która w swoich publikacjach dotyczących *resolution* podkreśla swoją kluczową rolę w wypracowywaniu standardów międzynarodowych w sektorze ubezpieczeniowym, którą powinna zachować). Już na tym etapie – uzgadniania kształtu ram *resolution* – osiągnięcie porozumienia wydaje się wyzwaniem, bowiem wizje krajów wydają się być znacząco różne – nie bez przyczyny pierwotna propozycja dyrektywy regulującej *resolution* nie obejmowała kluczowego obszaru, tj. finansowania *resolution*. Ponadto ścierające się interesy różnych państw mogą rodzić ryzyko wypracowania rozwiązania, które nie jest optymalne (z punktu widzenia efektywności prowadzenia *resolution* oraz jego kosztów).

Niezależnie od kompleksowości Dyrektywy IRR (tj. zakresu regulacji), kraje powinny dążyć do implementacji IRRD w sposób zapewniający kompletność rozwiązań w zakresie zarządzania kryzysowego, aby zapewnić wiarygodność tworzonych systemów. Systemy *resolution* nieskładające się z wszystkich elementów wskazanych w punkcie drugim artykułu mogą okazać się fasadowe i niezdolne do skutecznego zapobiegania nieuporządkowanym upadłościom w sektorze ubezpieczeniowym. Jednocześnie nieefektywne, ale obowiązujące regulacje mogą okazać się zbędnym obciążeniem dla różnych podmiotów (w tym samych ubezpieczycieli).

Stworzenie systemu *resolution* będzie z pewnością także wyzwaniem dla instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Muszą one bowiem zbudować kompetencje w obszarze, który do tej pory nie był powszechnie rozwijany, w którym praktyka jest ograniczona, a wzorce do naśladowania w skali światowej – nieliczne. Wskazaniem rozwiązaniem jest tu korzystanie z doświadczeń wypracowanych już w ramach sektora bankowego, z uwzględnieniem jednak specyfiki sektora ubezpieczeniowego.

---

52. J. Deslandes, C. Dias, M. Magnus, *Defusing the „home“/„host“ debate in banking supervision*, „European Parliament Briefing” July 2019, s. 1–9.



Równoległe z budowaniem kompetencji w zakresie *resolution* ubezpieczycieli konieczne jest operacyjne ustanowienie systemu i wypracowanie ram planowania i wdrażania (w tym finansowania) *resolution*. Z obserwacji kierunków rozwoju systemów *resolution* banków wynika, iż istotnym wyzwaniem, szczególnie w początkowej fazie funkcjonowania systemu, będzie wypracowanie metodyk przygotowywania planów *resolution* oraz dokonywania oceny *resolvability* ubezpieczycieli. W obliczu zagrożenia brakiem konsensusu w zakresie finansowania *resolution* na poziomie europejskim wyzwaniem może być także operacyjne zaprojektowanie zasad finansowania i wykorzystywania funduszy *resolution* i/lub gwarantowania ubezpieczeń na etapie *resolution*. Podkreślić należy, że jest to element konieczny wiarygodnego systemu *resolution*, z którego sieć bezpieczeństwa finansowego nie może zrezygnować, choć politycznie wydaje się on trudny do wdrożenia.

Implementacja systemów *resolution* będzie także wyzwaniem dla samego sektora ubezpieczeniowego. Po pierwsze, konieczne będzie sfinansowanie funduszy *resolution* lub wzmocnienie działających w krajach systemów gwarantowania ubezpieczeń dla zapewnienia finansowania działań antykrzysowych. Element ten będzie również naturalnie wiązał się z dodatkowymi (ale wymiernymi i przewidywalnymi) kosztami dla sektora ubezpieczeniowego, co z pewnością zakłady będą próbowały zrekompensować sobie wyższymi cenami swoich produktów, aby nie umniejszać swoich marż. Jest to jednak konieczna cena, jaką sektor powinien zapłacić za stworzenie minimalnych ram ograniczających negatywny wpływ upadłości ubezpieczycieli na stabilność systemu finansowego. Finansowanie mechanizmów stabilizujących system finansowy obciążało dotychczas głównie banki, choć stabilność finansowa jest stanem, za który odpowiedzialne powinny być wszystkie instytucje systemu finansowego. Brak uczestnictwa niektórych instytucji stanowi przykład zjawiska tzw. *free riding*. Aktualnie wysoka rentowność sektora ubezpieczeń<sup>53</sup> powinna także sprzyjać takim działaniom. Po drugie, sektor ubezpieczeniowy będzie musiał przygotować się operacyjnie do rozszerzenia zakresu sieci bezpieczeństwa finansowego o wzmocnione ramy zarządzania kryzysowego. Obejmuje to przede wszystkim przygotowanie ubezpieczycieli do zwiększonych obowiązków raportowych na rzecz organów *resolution*, niezbędnych do przygotowania planów *resolution*, jak również przegląd operacyjny funkcjonowania samych ubezpieczycieli pod kątem zapewnienia możliwości skutecznego wdrażania działań z zakresu *resolution* (np. przegląd umów z dostawcami kluczowych usług w celu uniemożliwienia zrywania tych umów jedynie ze względu na uruchomienie procedury *resolution* wobec ubezpieczyciela).

## Podsumowanie

Analiza regulacji mających zastosowanie w zakresie zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym wskazuje na ich niekompletność. W szczególności należy zwrócić uwagę na różnicowanie uprawnień krajowych organów w odniesieniu do podmiotów zagrożonych upadłością, jak również na braki w zakresie finansowania działań stabilizacyjnych. W obliczu rosnącego znaczenia działalności międzynarodowej, ważny jest również brak ram zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeń w ujęciu transgranicznym. Fakty te przemawiają za koniecznością uporządkowania zasad zarządzania kryzysowego, a więc za wprowadzeniem systemu *resolution* w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń. Wśród koniecznych elementów takiego systemu wskazać należy:

---

53. KNF, *Raport o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartałach 2020 roku*, styczeń 2021, s. 18.

- konieczność powołania organów *resolution* odpowiedzialnych za przygotowanie i prowadzenie działań *resolution* w sektorze ubezpieczeniowym;
- wyposażenie organów *resolution* w szeroki katalog uprawnień zapewniających możliwość wdrożenia dostosowanego do specyfiki działania ubezpieczycieli katalogu narzędzi *resolution*;
- obowiązek przygotowywania planów *resolution*;
- ustanowienie ram finansowania *resolution*;
- ustanowienie ram zarządzania kryzysowego w ujęciu transgranicznym.

Wprowadzenie ram *resolution* wiązać się będzie jednak z wieloma wyzwaniami na etapie ich uzgadniania na poziomie UE, tworzenia ram *resolution* na poziomie krajowym oraz w ramach przygotowania ubezpieczycieli do rozszerzenia zakresu kompetencji sieci bezpieczeństwa finansowego. Kluczowe jest wyposażenie organów krajowych w odpowiednie uprawnienia i zbudowanie kompetencji w zakresie *resolution* w kolejnym sektorze (ubezpieczeniowym), ustanowienie wiarygodnych mechanizmów finansowania oraz przygotowanie ubezpieczycieli do współpracy z organami *resolution*. Pierwotnie zaproponowana Dyrektywa IRR spełnia wiele ze wskazanych wyżej wymogów, którymi powinien oznaczać się modelowy, pożądany system *resolution* dla sektora ubezpieczeniowego. Wiele obszarów wymaga jednak dalszego dopracowania. Krytycznym jest tutaj finansowanie procesu *resolution*, jak również odpowiednie zbalansowanie interesów i roli w *resolution* spółek matek i spółek zależnych (tzw. *home-host balance*).

Konkludując, należy jednak również podkreślić, że argumentem przeciwko tworzeniu systemów *resolution* w poszczególnych państwach nie powinien być fakt, że przez kilka lat w lokalnych sektorach ubezpieczeniowych nie odnotowywano upadłości tego typu podmiotów. Mechanizm *resolution* tworzy ramy kontrolowanej upadłości ubezpieczycieli, pozwalając na ograniczenie ich kosztów. Dysponowanie nim (o ile będzie on odpowiednio zaprojektowany) pozwoli na ograniczenie kosztów przyszłych upadłości (a takie są kwestią czasu – w każdym sektorze kondycja działających podmiotów jest różna i ulega zmianom, a więc naturalne jest, że niektóre podmioty – w szczególności te gorzej zarządzane – staną przed upadłością). W Polsce wprowadzenie mechanizmu *resolution* byłoby zatem działaniem prewencyjnym i wyprzedzającym, a nie klasyczną lekcją na błędach, zgodnie z powiedzeniem „mądry Polak po szkodziu”. Należy zatem podjąć niezbędne działania, aby stworzyć w polskim systemie finansowym zasady zarządzania kryzysowego w sektorze ubezpieczeniowym.

## Wykaz źródeł

### Literatura

- Bednarczyk T., *Funkcje ubezpieczeń i ich znaczenie w gospodarce*, [w:] *Ubezpieczenia*, Ronka-Chmielowiec W. [red.], CH Beck, Warszawa 2016.
- Borda M., Grima S., Kwiecień I., *Life insurance in Europe. Risk Analysis and Market Challenges*, Springer, 2020.
- Buckingham S., Atanasova S., Frazzani S., Veron N., *Study on the differences between bank insolvency laws and on their potential harmonisation*, European Commission, DG Fisma, November 2019.
- Christophersen C., Zschiesche J., *Macroprudential Objectives and Instruments for Insurance – An Initial Discussion*, “EIOPA Financial Stability Report” May 2015.

- Czerwińska T., *Wymagania kapitałowe*, [w:] *Ubezpieczenia*, Ronka-Chmielowiec W. [red.], CH Beck, Warszawa 2016.
- Denkowska A., Wanat S., *Linkages and Systemic Risk in the European Insurance Sector. New Evidence-Based on Minimum Spanning Trees*, "Risk Management" 2022, no. 24[1].
- Deslandes J., Dias C., Magnus M., *Defusing the „home“/„host“ debate in banking supervision*, "European Parliament Briefing" July 2019.
- Dexter N., *Resolution of Insolvencies*, IAA Risk Book, 2016.
- EIOPA Staff Paper, *Comparison of recovery and resolution frameworks in banking and insurance*, November 2022.
- Hufeld F., *Insurance company resolution – no need for additional European regulation*, [w:] *Resolution in Europe – the unresolved questions*, Dombret A., Kenadjian P.S. [ed.], De Gruyter, Berlin 2019.
- Jędrzychowska A., *Charakterystyka zakładów działających w ramach Działu I*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne w Polsce*, Ostrowska D., Jamróż P. [red.], CeDeWu, Warszawa 2016.
- Jędrzychowska A., *Charakterystyka zakładów działających w ramach Działu II*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne w Polsce*, Ostrowska D., Jamróż P. [red.], CeDeWu, Warszawa 2016.
- Jonas K., *Rachunkowość zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji*, Difin, Warszawa 2020.
- Kozińska M., Michalewicz J., Pycka J., Zdanowicz B., *Implikacje doświadczeń krajowych i międzynarodowych dla procesu zarządzania kryzysowego w polskim systemie finansowym*, Materiały i Studia Narodowego Banku Polskiego, Warszawa 2020.
- Kozińska M., *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Kurkliński L., Szwajkowski A., *Koncepcja resolution w sektorze bankowym. Analiza porównawcza: Unia Europejska-USA-Hong Kong na tle polskich doświadczeń*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2021.
- Kwiecień I., *Umowa i stosunek ubezpieczenia*, [w:] *Ubezpieczenia*, Ronka-Chmielowiec W. [red.], CH Beck, Warszawa 2016.
- Laeven L., Valencia F., *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, IMF Working Paper, WP/10/146, 2010.
- Lisowski J., Stępień J., *Zarządzanie ryzykiem płynności zakładu ubezpieczeń w warunkach perturbacji na rynkach finansowych*, Poltext, Warszawa 2013.
- Monkiewicz J., Monkiewicz M., Gołąb P., *Ubezpieczenia po globalnym kryzysie finansowym: strategiczne elementy zmian*, [w:] Kwiecień I., *Ubezpieczenia we współczesnym świecie. Problemy i tendencje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2017.
- Monkiewicz M., Małecki M., *Macroprudential Supervision in Insurance. Theoretical and practical aspects*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2014.
- Parente F., *Recovery, resolution and macroprudential policy in insurance – the need for European action*, [w:] *Resolution in Europe – the unresolved questions*, Dombret A., Kenadjian P.S. [ed.], De Gruyter, Berlin 2019.
- Pisarewicz P., Gierusz A., Kowalczyk-Rólczyńska P., Pobłocka A., *Produkty ubezpieczeniowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020.
- Terzariol G., *Resolution for insurers – no need to reinvent the wheel*, [w:] *Resolution in Europe – the unresolved questions*, Dombret A., Kenadjian P.S. [ed.], De Gruyter, Berlin 2019.
- Ubezpieczenia*, Ronka-Chmielowiec W. [red.], CH Beck, Warszawa 2016.
- Zaleska M., *Kryzys na globalnych rynkach finansowych a finanse publiczne*, [w:] *Esaje o finansach publicznych*, Ostaszewski J. [red.], Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

## Strony internetowe

- ACPR, *Competent guarantee funds in the event of insurance undertakings failure*, <https://acpr.banque-france.fr/en/authorisation/insurance-sector-procedures/competent-guarantee-funds-event-insurance-undertakings-failure> [dostęp: 8.09.2022].
- Bafin, *Questions & answers on insurance guarantee schemes*, [https://www.bafin.de/EN/Verbraucher/Schiefelage/Versicherer/sicherungseinrichtungen\\_versicherer\\_node\\_en.html](https://www.bafin.de/EN/Verbraucher/Schiefelage/Versicherer/sicherungseinrichtungen_versicherer_node_en.html) [dostęp: 8.09.2022].
- Bank of England, *Financial Services Compensation Scheme*, <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/authorisations/financial-services-compensation-scheme> [dostęp: 8.09.2022].
- Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *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/> [dostęp: 4.06.2022].
- Central Bank of Ireland, *Insurance Compensation Fund*, [https://www.centralbank.ie/docs/default-source/regulation/industry-market-sectors/insurance-reinsurance/insurance-compensation-fund/gns-4-4-10-1-9---insurance-compensation-fund-ex-note.pdf?sfvrsn=a789d11d\\_10](https://www.centralbank.ie/docs/default-source/regulation/industry-market-sectors/insurance-reinsurance/insurance-compensation-fund/gns-4-4-10-1-9---insurance-compensation-fund-ex-note.pdf?sfvrsn=a789d11d_10) [dostęp: 8.09.2022].
- Finanstilsynet, *The Norwegian Non-life Insurance Guarantee Scheme*, <https://www.finanstilsynet.no/en/topics/the-norwegian-non-life-insurance-guarantee-scheme/> [dostęp: 8.09.2022].
- Fonds De Garantie, *Guarantee Fund and Protection Fund*, <https://www.fondsdegarantie.belgium.be/en/protection-system> [dostęp: 8.09.2022].
- Fondul De Garantare a Asiguratorilor, *Mission*, <https://www.fgaromania.ro/en/about-fga/mission/> [dostęp: 8.09.2022].
- Palmgren J., *Nordic insurers: Insurance Recovery and Resolution Directive is not needed – policymaker focus should be on improving solvency regulation*, <https://www.finanssiala.fi/en/news/nordic-insurers-insurance-recovery-and-resolution-directive-is-not-needed/> [dostęp: 13.12.2022].
- Protektor, *Protection in the event of a failure*, <https://www.protektor-ag.de/en/guarantee-fund/resolution> [dostęp: 8.09.2022].
- Skades Garanti Fonden, *Questions & answers about the Guarantee Fund*, <https://www.skadesgarantifonden.dk/om-garantifonden/spoergsmaal-og-svar-om-garantifonden/> [dostęp: 8.09.2022].
- Stolk N., *The Dutch recovery and resolution regime for insurers*, <https://www.bis.org/review/r181107b.pdf> [dostęp: 28.09.2022].
- Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, *Baza wiedzy*, [https://www.ufg.pl/infoportal/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page102.jspx?\\_afzLoop=4864573749495388&fppl=true&\\_afzWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=kpke6we4p\\_63](https://www.ufg.pl/infoportal/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page102.jspx?_afzLoop=4864573749495388&fppl=true&_afzWindowMode=0&_adf.ctrl-state=kpke6we4p_63) [dostęp: 8.09.2022].

## Raporty

- EIOPA, *Background document on the opinion on the 2020 review of Solvency II*, EIOPA-BoS-20/750, 17 December 2020.
- EIOPA, *Discussion Paper on Resolution Funding and National Insurance Guarantee Schemes*, EIOPA-CP-18-003, July 2018.

EIOPA, *Failures and near misses in insurance. Overview of recovery and resolution actions and cross-border issues*, October 2021.

EIOPA, *Opinion to institutions of the European Union on the harmonisation of recovery and resolution frameworks for (re)insurers across the Member States*, EIOPA-BoS/17–148, 5 July 2017.

ESRB, *Recovery and resolution for the EU insurance sector: a macroprudential perspective*, August 2017.

FSB, *2016 list of global systemically important insurers (G-SIIs)*, 21 November 2016.

FSB, *2021 Resolution Report. Glass half-full or still half-empty?*, 7 December 2021.

FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, II-Annex 2: Resolution Insurers*, 15 October 2014.

FSB, *Resolution Funding for Insurers. Practices paper*, 10 January 2022.

IAIS, *Insurance Core Principles and Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups*, November 2019.

IMF, *France. Financial Sector Assessment Program. Technical Note—Key Attributes Of Effective Resolution Regimes For Insurance Companies*, IMF Country Report No. 19/328, October 2019.

Insurance Europe, *Views on EC proposal on establishment of an Insurance Recovery and Resolution Directive*, ECO-SLV-22–021

KNF, *Raport o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartałach 2020 roku*, styczeń 2021.

NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2020 r.*, Warszawa 2021.

## Aneks I

Tabela. Porównanie systemów gwarantowania ubezpieczeń w krajach, w których swoją działalność prowadził Gefion Insurance A/S

Kraj	Zakres ochrony ubezpieczonego		
	Produkty zakres ochrony	Wysokość gwarancji	Zakres ubezpieczycieli objęty gwarancjami
Belgia	Ubezpieczenia życiowe z gwarantowaną stopą zwrotu	100 000 euro na jednego klienta	Wszyscy ubezpieczyciele działający na podstawie belgijskiego prawa
Dania	Wybrane ubezpieczenia inne niż życiowe ( <i>non-life</i> )	Brak ograniczenia kwotowego	Ubezpieczyciele działający w Danii (materializacja ryzyka tylko w Danii)
Finlandia	Brak	Brak	Brak
Francja	Ubezpieczenia zdrowotne, medyczne, życiowe, niektóre ubezpieczenia obowiązkowe	Brak ograniczenia	Ubezpieczyciele zarejestrowani we Francji oraz działający we Francji (zakres zależny od funduszu gwarancyjnego)
Grecja	Ubezpieczenia życiowe oraz obowiązkowe dla posiadaczy pojazdów	Brak ograniczenia	Wszyscy ubezpieczyciele działający na terenie Grecji pod warunkiem, że nie uczestniczą w IGS w swoim kraju
Irlandia	Ubezpieczenia życiowe i majątkowe ( <i>life</i> i <i>non-life</i> )	65% roszczenia lub 825 000 euro (w zależności od tego, która z tych kwot jest niższa)	Wszyscy ubezpieczyciele działający w Irlandii
Niemcy	Ubezpieczenia życiowe i zdrowotne	Bez ograniczeń (ale istnieje możliwość zmniejszenia ochrony w razie braku środków IGS)	Ubezpieczyciele zarejestrowani w Niemczech oraz oddziały ubezpieczycieli spoza UE
Norwegia	Ubezpieczenia typu <i>non-life</i>	Co do zasady nie więcej niż 90% roszczenia oraz 20 mln koron norweskich na ubezpieczonego (na jedno zdarzenie)	Podmioty działające w Norwegii (tylko w zakresie ryzyk na terenie Norwegii)
Polska	Ubezpieczenia obowiązkowe dla rolników i posiadaczy pojazdów	Brak ograniczeń	Ubezpieczyciele działający na terenie Polski
Rumunia	Wszystkie ubezpieczenia	Co do zasady do 450 000 lejuów	Ubezpieczyciele zarejestrowani w Rumunii oraz ich oddziały
Szwecja	Brak	Brak	Brak
Wielka Brytania	Istotne ogólne ubezpieczenia (ang. <i>relevant general insurance contracts</i> ) oraz ubezpieczenia długoterminowe	90 lub 100% roszczenia w zależności od typu ubezpieczenia	Ubezpieczyciele zarejestrowani w Wielkiej Brytanii, na Gibraltarze, Wyspach Normandzkich lub Wyspie Man

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bank of England, *Financial Services Compensation Scheme*, <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/authorisations/financial-services-compensation-scheme/>; Fondul De Garantare a Asiguratorilor, *Mission*, <https://www.fgaromania.ro/en/about-fga/mission/>; Finanstilsynet, *The Norwegian Non-life Insurance Guarantee Scheme*, <https://www.finanstilsynet.no/en/topics/the-norwegian-non-life-insurance-guarantee-scheme/>; Bafin, *Questions & answers on insurance guarantee schemes*, [https://www.bafin.de/EN/Verbraucher/Schiefelage/Versicherer/sicherungseinrichtungen\\_versicherer\\_node\\_en.html](https://www.bafin.de/EN/Verbraucher/Schiefelage/Versicherer/sicherungseinrichtungen_versicherer_node_en.html); Protektor, *Protection in the event of a failure*, <https://www.protektor-ag.de/en/guarantee-fund/resolution/>; Central Bank of

Ireland, *Insurance Compensation Fund*, [https://www.centralbank.ie/docs/default-source/regulation/industry-market-sectors/insurance-reinsurance/insurance-compensation-fund/gns-4-4-10-1-9---insurance-compensation-fund-ex-note.pdf?sfvrsn=a789d11d\\_10](https://www.centralbank.ie/docs/default-source/regulation/industry-market-sectors/insurance-reinsurance/insurance-compensation-fund/gns-4-4-10-1-9---insurance-compensation-fund-ex-note.pdf?sfvrsn=a789d11d_10); Fonds De Garantie, *Guarantee Fund and Protection Fund*, <https://www.fondsdegarantie.belgium.be/en/protection-system>, Skades Garanti Fonden, *Questions & answers about the Guarantee Fund*, <https://www.skadesgarantifonden.dk/om-garantifonden/spoergsmaal-og-svar-om-garantifonden/>; ACPR, *Competent guarantee funds in the event of insurance undertakings failure*, <https://acpr.banque-france.fr/en/autorisation/insurance-sector-procedures/competent-guarantee-funds-event-insurance-undertakings-failure>; Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, *Baza wiedzy*, [https://www.ufg.pl/infoportal/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page102.jspx?\\_afLoop=4864573749495388&fppl=true&\\_afWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=kpk6e4p\\_63](https://www.ufg.pl/infoportal/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page102.jspx?_afLoop=4864573749495388&fppl=true&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=kpk6e4p_63) [dostęp do wszystkich witryn: 08.09.2022].

## Resolution in the insurance sector – premises, model solutions and challenges

*The analysis of the crisis management system in the insurance sector shows that it is necessary to strengthen it. The most important missing elements are the broad powers of public authorities, the sources of financing of anti-crisis measures, as well as the principles of international cooperation in times of crisis. The answer to the identified deficiencies is the resolution procedure, the introduction of which is planned in the EU, which is in line with international recommendations. The necessary elements of the resolution system in the insurance sector include: appointment of resolution authorities, providing resolution authorities with a wide scope of powers ensuring the possibility of implementing resolution tools, the obligation to prepare resolution plans, establishing a resolution financing framework and establishing a cross-border crisis management framework. The introduction of a resolution framework will, however, involve many challenges at the stage of its agreement at the EU level, creating a resolution framework at the national level and as part of preparing insurers to extend the scope of competences of the financial safety net.*

**Keywords:** crisis management, resolution, restructuring and orderly liquidation, bankruptcy, forced restructuring.

**DR MAGDALENA KOZIŃSKA** – doktor, adiunkt w Instytucie Bankowości Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, ekspert Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w zakresie planowania przymusowej restrukturyzacji banków, firm inwestycyjnych, centralnych kontrpartnerów oraz ubezpieczycieli.  
e-mail: magdalena.kozinska@sgh.waw.pl  
ORCID: 0000-0001-8767-6545