

**Anna Jurkowska-Zeidler**

Uniwersytet Gdański

---

## INTEGRACJA SYSTEMÓW GWARANCYJNYCH NA JEDNOLITYM RYNKU FINANSOWYM UNII EUROPEJSKIEJ W RAMACH SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

---

**Streszczenie:** Jednym z nadrzędnych celów przyświecających utworzeniu jednolitego rynku finansowego w UE jest zapewnienie deponentom i inwestorom wysokiej ochrony środków powierzonych instytucjom finansowym. Jest to nie tylko gwarancją wiarygodności tego rynku, ale stanowi wręcz warunek jego istnienia.

Brak harmonizacji w zakresie ustanawiania i funkcjonowania ubezpieczeniowych funduszy gwarancyjnych może powodować problemy z zapewnieniem jednolitych warunków klientom instytucji finansowych na wypadek ich upadłości oraz negatywnie wpływać na efektywne funkcjonowanie sieci bezpieczeństwa jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej. Efektywność ta determinowana jest ochroną wszystkich nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego, stąd należy uwzględnić ważną rolę funduszy gwarancyjnych w sieci bezpieczeństwa finansowego. Istotne jest też ustalanie takich samych zasad działania funduszy gwarancyjnych na rynku finansowym.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo finansowe, fundusz gwarancyjny, jednolity rynek finansowy.

### 1. Wstęp

Systemy gwarancyjne stanowią istotny element sieci bezpieczeństwa finansowego (*financial safety net*), instytucjonalnej struktury mającej na celu zarządzanie, zapobieganie i przeciwdziałanie skutkom kryzysów finansowych. W szerokim rozumieniu sieć bezpieczeństwa finansowego obejmuje całokształt instytucji i regulacji służących ochronie stabilności systemu finansowego przed skutkami niewypłacalności instytucji finansowych [Jurkowska-Zeidler 2008]. W ramach jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej sieć bezpieczeństwa jest zdecentralizowana, podlegając regulacji na poziomie państw członkowskich. Brak harmonizacji w zakresie poszczególnych elementów *safety net*, którą powszechnie oprócz systemów gwarancyjnych tworzą bank centralny jako pożyczkodawca ostatniej instancji i instytucje nadzoru nad rynkiem finansowym, powoduje, że dbałość o stabilność rynku finansowego

wego pozostaje domeną państw członkowskich i żadne kompetencje w tym zakresie nie zostały przeniesione na poziom europejski.

Należy podkreślić odrębność instytucjonalną i strukturalną sieci bezpieczeństwa finansowego rynku ubezpieczeniowego, która, stanowiąc część składową sieci bezpieczeństwa finansowego rynku finansowego, mniejsze znaczenie przypisuje bankowi centralnemu, który nie odgrywa na rynku ubezpieczeniowym roli pożyczkodawcy ostatniej instancji. Stąd też, w porównaniu z bankowymi funduszami gwarancji depozytów, rola ubezpieczeniowych funduszy gwarancyjnych jest bardziej eksponowana. Wynika to z tego, że w sieci bezpieczeństwa rynku ubezpieczeniowego nie ma banku centralnego pełniącego funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji, co oznacza, że w przypadku upadłości zakładów ubezpieczeń fundusz gwarancyjny działa jak „ostania deska ratunku” [Monkiewicz 2007].

W państwach członkowskich Unii Europejskiej funkcjonują systemy gwarancyjne ustanawiane dla poszczególnych sektorów rynku finansowego. Niemniej jednak tylko dla rynku bankowego i kapitałowego system gwarancji depozytów bankowych i system rekompensat dla inwestorów zostały zharmonizowane na poziomie europejskim poprzez dyrektywy. Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.Urz. WE L 135, 31.05.1994) nałożyła na państwa członkowskie obowiązek utworzenia i oficjalnego uznania jednego lub kilku systemów gwarancji depozytów bankowych. Zakres podmiotowy gwarancji środków powierzanych instytucjom finansowym został następnie rozszerzony przez Dyrektywę 97/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (Dz.Urz. WE L 84, 26.03.1997), która wprowadziła obowiązek uczestnictwa w systemie gwarantowania dla instytucji świadczących usługi inwestycyjne na rynku finansowym.

Brak harmonizacji na poziomie europejskim w zakresie ustanawiania i funkcjonowania ubezpieczeniowych funduszy gwarancyjnych spowodował, że zostały one ustanowione tylko w kilku państwach członkowskich. Mimo że grupa robocza ds. ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych została powołana przez Komisję Europejską w 2002 r., do tej pory nie została przyjęta w UE dyrektywa w tym zakresie. Niemniej jednak Komisja zapowiedziała przyjęcie w końcu roku 2009 Białej Księgi w zakresie zmian regulacyjnych na poziomie UE odnośnie do funkcjonowania funduszy gwarancyjnych. Brak dyrektywy harmonizującej działalność funduszy gwarancyjnych w UE utrudnia zapewnienie jednolitych warunków klientom instytucji finansowych na wypadek ich upadłości oraz negatywnie wpływa na efektywne funkcjonowanie sieci bezpieczeństwa jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej. Tymczasem efektywność ta determinowana jest ochroną wszystkich nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego, stąd należy uznać istotną rolę funduszy gwarancyjnych w sieci bezpieczeństwa finansowego.

## 2. Systemy gwarancyjne na rynku ubezpieczeniowym Unii Europejskiej

W porównaniu z systemami gwarancji depozytów bankowych ubezpieczeniowe systemy gwarancyjne mają bardziej rozbudowaną i skomplikowaną strukturę. Bardziej złożony charakter rynku ubezpieczeniowego w porównaniu z rynkiem bankowym przejawia się w wielości instytucji pełniących funkcję gwarancyjną [Monkiewicz 2005]. Systemy gwarancyjne na rynku ubezpieczeniowym, jako specjalne konstrukcje prawno-instytucjonalne, mogą pełnić funkcje zapobiegające upadłościom zakładów ubezpieczeń (np. poprzez finansowanie programów naprawczych) bądź też likwidujące skutki ich upadłości (np. poprzez zapewnienie kontynuacji umów ubezpieczenia lub zaspokojenie roszczeń osób uprawnionych do uzyskania odszkodowania oraz świadczenia).

Na rynku ubezpieczeniowym UE konstrukcja i cel istnienia systemów gwarancyjnych są inne niż w sektorze bankowym i na rynku kapitałowym. Obecnie na obszarze rynku ubezpieczeniowego UE harmonizacji poprzez dyrektywy poddano tylko obowiązkowe ubezpieczenia OC komunikacyjne na wypadek niemożliwości pokrycia roszczeń osoby poszkodowanej z polisy sprawcy szkody. Obowiązek powołania do życia systemów gwarancyjnych w tym zakresie w państwach członkowskich wprowadziła Druga Dyrektywa Komunikacyjna z 1983 r. (Dyrektywa Rady 84/5/EWG z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych; Dz.Urz. WE L 008, 11.01.1984). Fundusze gwarancyjne powołane na mocy dyrektywy mają ugruntowaną pozycję na jednolitym rynku ubezpieczeniowym. Stanowią niezbędne ogniwo systemu obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych chroniącego ofiary wypadków drogowych [Maśniak 2007]. Ochrona ustanowiona na mocy Drugiej Dyrektywy Komunikacyjnej nie obejmuje posiadaczy ubezpieczeń na życie. Gwarancją nie są objęte także sytuacje upadłości zakładów ubezpieczeń, co powoduje że ochrona ofiar wypadków drogowych w UE jest niepełna i może być skuteczna tylko w przypadku braku upadłości zakładów prowadzących ubezpieczenia komunikacyjne. Niektóre z państw członkowskich wprowadziły więc na swoim rynku ubezpieczeniowym systemy gwarancyjne zapewniające rekompensaty zarówno ofiarom wypadków drogowych, jak i klientom zakładów ubezpieczeń w przypadku ich niewypłacalności (upadłości). Dobrze rozwinięte fundusze gwarancyjne o antyupadłościowym charakterze mają Wielka Brytania i Hiszpania [Monkiewicz 2005].

W Polsce funkcje ubezpieczeniowego systemu gwarancyjnego wykonywane są jako jedno z zadań Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, o którym mowa w rozdz. 7 Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U 03.124.1152). Fundusz, poza funkcją zabezpieczającą uzyskanie przysługujących ubezpieczonym i uprawnionym z niektórych umów ubezpieczenia

świadczeń, w razie ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń pełni także funkcję pomocową, mając możliwość udzielania zakładom ubezpieczeń zwrotnej pomocy finansowej. Niemniej jednak za podstawową funkcję Funduszu uznaje się w doktrynie prawa ubezpieczeniowego funkcję uzupełniającą system ubezpieczeń obowiązkowych, która to funkcja ma pośrednie znaczenie dla stabilizacji rynku ubezpieczeń gospodarczych [Maśniak 2005].

### **3. Ujednoczenie systemów gwarancyjnych w razie upadłości zakładów ubezpieczeń w Unii Europejskiej**

Z całą pewnością ujednoczenie systemów gwarancyjnych w razie upadłości zakładów ubezpieczeń można uznać za najważniejszy problem unijnej integracji rynków ubezpieczeniowych [Monkiewicz 2007].

W obliczu liberalizacji usług na rynku ubezpieczeniowym, zwiększonej konkurencji między zakładami ubezpieczeń prowadzącymi transgraniczną działalność na jednolitym rynku finansowym UE, a co za tym idzie – większego ryzyka niewypłacalności i upadłości instytucji ubezpieczeniowych oraz kluczowej dla funkcjonowania rynku finansowego UE zasady ochrony konsumenta usług finansowych utworzenie jednolitego rynku ubezpieczeniowego UE oraz jego efektywne funkcjonowanie wymaga wprowadzenia w państwach członkowskich obowiązkowego systemu gwarancyjnego, chroniącego przed skutkami upadłości zakładów ubezpieczeń. Potrzeba ich ustanowienia wynika przede wszystkim z rosnącego poziomu integracji odrębnych dotąd sektorów rynku finansowego, a zatem rosnącego niebezpieczeństwa arbitrażu regulacyjnego oraz międzysektorowego ryzyka zarażenia mającego wpływ na stabilność całego rynku finansowego. Tak jak w przypadku rynku bankowego, utworzenie systemów funduszy gwarancyjnych na jednolitym rynku ubezpieczeniowym ma stanowić niejako naturalne uzupełnienie istniejącej na rynku ubezpieczeniowym UE sieci bezpieczeństwa finansowego, a także istotny instrument realizowanej polityki ochrony konsumenta usług finansowych.

Na rynku ubezpieczeniowym jako przyczynę braku harmonizacji funkcjonowania systemów gwarancyjnych wskazuje się brak ryzyka systemowego, czyli zagrożenia, że niezdolność jednego z uczestników rynku (biorącego udział w systemie płatności) do wywiązania się ze zobowiązań spowoduje niezdolność do wywiązania się ze zobowiązań przez innych uczestników rynku. W tym rozumieniu ryzyko systemowe należy traktować jako typowe i istotne jedynie dla banków, w mniejszym zaś stopniu dla firm inwestycyjnych, a w najmniejszym dla zakładów ubezpieczeń, które refinansują się w długim okresie. Niewątpliwie jednak ryzyko systemowe na rynku finansowym zbliżone jest do rozumienia pojęcia kryzysu finansowego, który obejmuje przecież swym zakresem wszystkie sektory rynku finansowego i wszystkie, także ubezpieczeniowe, instytucje finansowe.

Należy podkreślić, że na rynku ubezpieczeniowym nie występują istotne i charakterystyczne dla rynku bankowego niebezpieczeństwo paniki bankowej („runu na banki”), zjawisko „zarażenia” oraz „efekt domina”. Instytucje ubezpieczeniowe nie

są bowiem silnie wzajemnie powiązane działaniami operacyjnymi ani finansowymi, pomijając kwestie reasekuracji [Monkiewicz 2007]. Co istotne i odróżniające rynek ubezpieczeń od rynku bankowego i kapitałowego, w odniesieniu do wielu grup ubezpieczeń istnieje obowiązek zawarcia ubezpieczenia, stąd nawet w czasie zaburzeń na rynkach finansowych klienci stoją jedynie przed pytaniem, jakiego wybrać ubezpieczyciela a nie czy w ogóle się ubezpieczyć.

#### **4. Zintegrowany system ochrony klientów instytucji finansowych w Polsce**

Na polskim rynku finansowym rozpatrywana jest koncepcja budowy zintegrowanego systemu gwarantowania środków na rynku finansowym wokół Bankowego Funduszu Gwarancyjnego [Zaleska, Koleśnik, Obal 2007]. Argumentem merytorycznym przemawiającym za połączeniem systemów gwarantowania depozytów i rekompensat strat dla inwestorów prowadzonego przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych jest istotna zależność domów maklerskich od banków, stąd upadłość banku powodowałaby konieczność zaangażowania środków dwóch odrębnych systemów gwarancyjnych. Ponadto zwiększa się ilość usług finansowych wykorzystujących instrumenty rynku bankowego i rynku kapitałowego, co powoduje, że rozgraniczenie wypłat gwarancyjnych w ramach tych dwóch systemów może być utrudnione.

Rozważania w zakresie docelowej architektury sieci bezpieczeństwa finansowego i budowy zintegrowanego systemu ochrony klientów instytucji finansowych obejmują też ewentualne przejęcie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) zadań Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (UFG). Niemniej jednak wydaje się to bardzo trudne do realizacji w ciągu najbliższych lat. Powodem jest nie tylko odmiennosc zadań realizowanych przez UFG, ale przede wszystkim odrębne traktowanie sektora bankowego i ubezpieczeniowego zarówno przez prawo wspólnotowe (nie są zakończone prace nad dyrektywą w sprawie ubezpieczeniowych funduszy gwarancyjnych), jak i przez polskie regulacje prawne, gdzie dopiero niedawno, bo od 1 stycznia 2008 r., sektor bankowy i ubezpieczeniowy zostały objęte wraz z rynkiem kapitałowym zintegrowanym nadzorem finansowym sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego [Jurkowska-Zeidler 2007].

#### **5. Zakończenie**

Zagadnienie integracji systemów gwarancyjnych na rynku finansowym: systemu gwarantowania depozytów bankowych, ubezpieczeniowego funduszu gwarancyjnego oraz systemu rekompensat dla inwestorów nabrało dużego znaczenia podczas trwającego kryzysu finansowego. Fundusze gwarancyjne bowiem stanowią istotne ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego struktury instytucjonalnej mającej na celu ochronę rynków finansowych przed destabilizacją. Tylko na rynku bankowym i ka-

pitalowym ustanowienie funduszy gwarancyjnych odpowiednio depozytów bankowych i rekompensat dla inwestorów jest dla państw członkowskich UE obligatoryjne na mocy przyjętych dyrektyw. W dalszym ciągu nie ma jednak na poziomie Unii żadnej regulacji zobowiązującej państwa członkowskie do ustanowienia ubezpieczeniowych funduszy gwarancyjnych, podejmujących działania pomocowe w obliczu zagrożenia upadłością lub obejmujących ochroną posiadaczy ubezpieczeń na życie i majątkowych w razie upadłości ubezpieczycieli. W tym zakresie regulatorzy krajowi mają więc całkowitą swobodę.

W zakresie przewidywanego utworzenia ubezpieczeniowego funduszu gwarancyjnego na wypadek upadłości zakładów ubezpieczeń podkreśla się, że na rynku ubezpieczeniowym – w odróżnieniu od bankowego – występują inne rodzaje ryzyka, brakuje ryzyka płynności i ryzyka systemowego. Niemniej jednak zaufanie klientów do instytucji rynku finansowego i jednolita ich ochrona na wypadek upadłości instytucji finansowych zdają się być stanem niewątpliwie pożądanym w kontekście integracji rynku finansowego UE. Istotne jest przy tym ustalanie takich samych zasad działania funduszy gwarancyjnych na rynku finansowym (cele, poziom ochrony, sposób finansowania), co może przynieść więcej korzyści niż zagrożeń, szczególnie w czasie zaburzeń na rynkach finansowych.

Regulacje zawarte w propozycjach dyrektywy w sprawie systemów gwarancyjnych (*Directive on Insurance Guarantee Schemes*) zmierzają do obowiązkowego ustanowienia systemów gwarancyjnych na wypadek upadłości zakładów ubezpieczeń we wszystkich państwach członkowskich UE wypłacających odszkodowania i świadczenia z tytułu upadłości zakładów ubezpieczeń majątkowych oraz życiowych. Spośród korzyści wiążących się z funkcjonowaniem ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych w sytuacji upadłości zakładów ubezpieczeń największe znaczenie przypisuje się: ochronie nieprofesjonalnych posiadaczy ubezpieczeń, utrzymaniu zaufania publicznego, rozwojowi konkurencji na rynku ubezpieczeniowym, rozwojowi współdziałania konkurencji i sektorów. Wśród skutków negatywnych wymienia się: hazard moralny, dodatkowe obciążenie dobrze funkcjonujących ubezpieczycieli, kwestię nieuczciwej konkurencji [Monkiewicz 2005]. Niemniej jednak należy uznać, że w dłuższej perspektywie czasu przyjęcie na szczeblu UE dyrektywy harmonizującej działalność funduszy ubezpieczeniowych na wypadek upadłości zakładów ubezpieczeń jest nieuniknione. Proces ten determinuje przede wszystkim potrzeba utworzenia i efektywnego funkcjonowania jednolitego rynku finansowego, ochrona jego bezpieczeństwa i stabilności, a nade wszystko konieczność zapewnienia jednolitego poziomu ochrony konsumentom usług finansowych.

## Literatura

Jurkowska-Zeidler A., *Nadzór zintegrowany nad rynkiem finansowym jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego (financial safety net)*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Studia Prawno-Finansowe”, red. A. Drwiłło, t. XVI, Gdańsk 2007.

- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Maśniak D., *Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jako gwarant stabilizacji systemu ubezpieczeń gospodarczych*, [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. J. Boehlke, B. Polszakiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005.
- Maśniak D., *Trudna rola komunikacyjnych funduszy gwarancyjnych w świetle prawa stanowionego i orzecznictwa ETS*, [w:] *Dylematy integracji rynku finansowego*, red. L. Pawłowicz, ODDK, Gdańsk 2007.
- Monkiewicz M., *Systemy gwarancyjne na rynku ubezpieczeń Unii Europejskiej*, [w:] *Jednolity rynek ubezpieczeń w Unii Europejskiej. Procesy rozwoju i integracji*, red. J. Monkiewicz, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Gdańsk-Bydgoszcz 2005.
- Monkiewicz M., *Rozwój funduszy gwarancyjnych na rynku ubezpieczeniowym Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.
- Zaleska M., Koleśnik J., Obal T., *Budowa zintegrowanego systemu ochrony klientów instytucji finansowych w Polsce*, „Bezpieczny Bank” 2007, nr 2-3.

## INTEGRATION OF THE GUARANTEE SCHEMES ON THE EU SINGLE FINANCIAL MARKET IN THE FINANCIAL SAFETY NET FRAMEWORK

**Summary:** The issue of integration of the bank deposit, insurance guarantee schemes and investor compensation scheme on the EU Single Financial Market acquired a great significance during the ongoing financial crisis. It happened because guarantee schemes play an important role in Financial Safety Net. The key feature of the evolving *Financial Safety Net* is to establish an effective legal framework for the prevention and resolution of financial crises.

The lack of Community harmonisation in the area of insurance guarantee schemes may create problems for the protection of policyholders in case of winding-up an insurance undertaking and for the effectiveness of the EU Single Financial Market Safety Net. Meanwhile effective finance safety net has to embrace the large spectrum of non-professional financial market participants. In order to meet this challenge, it is necessary to work out the clear solutions concerning the pillars of the deposit guarantee, insurance guarantee and investor compensation schemes within the EU Single Financial Market Safety Net framework. It also seems that the establishment and management of bank deposit scheme, insurance fund and investor compensation scheme in one way (objectives, scope of protection, funding and operating arrangements) implies more potential benefits than threats, especially in the time of financial market turmoil.