

**ROBERT KUREK**

## Informacja jako dobro publiczne a nadzór nad działalnością zakładów ubezpieczeń

*Rozpatrywanie informacji generowanych w ocenie działalności zakładów ubezpieczeń dokonywanej przez organy nadzoru, jako dobra publicznego, służy uzasadnieniu tworzenia mechanizmów umożliwiających interesariuszom powszechny i równy dostęp do informacji. W opracowaniu wyodrębnione zostały elementy, które informacjom generowanym w tej ocenie nadają charakter dobra publicznego. Najistotniejsze z nich to te, które ułatwiają dostęp do informacji i zwiększają jej zakres (działania na rzecz wzmocnienia dostępu do informacji na forum UE, jak i w obrębie funkcjonowania zakładów ubezpieczeń, upublicznianie informacji przez organy nadzoru lub wykorzystywanie informacji do sterowania procesami zachodzącymi na rynku ubezpieczeniowym). W procesie oceny dokonywanej przez organy nadzoru status dobra publicznego zyskują nawet te informacje, które „wyjściowo” są dobrem o charakterze rynkowym i mają komercyjny charakter, o ile wybory klientów wykorzystywane są przez organy nadzoru.*

### Wprowadzenie

Ogólny cel interwencji państwa to zapobieganie określonym zagrożeniom dla normalnego toku życia zbiorowego, przeciwdziałanie ich wystąpieniu oraz usuwanie ich skutków poprzez dokonywaną na podstawie – i w granicach prawa – ingerencji w działalność podmiotów sfery zewnętrznej, aby w sposób prewencyjny dokonywać prawnej ochrony pewnego zespołu dóbr<sup>1</sup>. Na rynku ubezpieczeniowym, w ogólnym ujęciu, dobrem chronionym przez państwo jest interes klientów zakładów ubezpieczeń (ochrona przed możliwością utraty pieniędzy). Istniejące regulacje prawne i kompetencje organów nadzoru związane z działalnością zakładów ubezpieczeń rozciągają się także na ochronę innych dóbr. Jednym z nich jest zapewnienie wszystkim zainteresowanym podmiotom (interesariuszom) równego dostępu do informacji na temat nadzorowa-

---

1. R. Stankiewicz, *Nadzór administracyjnoprawny jako forma relacji określająca oddziaływanie państwa na procesy koncentracji przedsiębiorców*, STUDIA IURIDICA XLV/2006, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 203.

nych podmiotów, stawiając dobro to na równi z innymi o nieograniczonym charakterze.

Celem tego opracowania jest wykazanie, że dzięki nowym regulacjom dotyczącym nadzorowania rynku ubezpieczeniowego – Solvency II i zawartej w jej III filarze dyscyplinie rynkowej o informacji w ramach oceny dokonywanej przez nadzór ubezpieczeniowy można mówić, jako o dobru publicznym, co przekłada się na korzyści dla organów nadzoru, jak i całego rynku ubezpieczeniowego.

## 1. Informacja jako dobro w kategorii ekonomicznej

W ekonomii dobrami określa się wszelkie środki zaspokojenia potrzeb, a więc różnego rodzaju produkty i usługi, zasoby, nierynkowe wyroby, świadczenia niematerialne itd. **Dobra** charakteryzują się dwiema podstawowymi cechami: konsumpcja dobra może być przedmiotem rywalizacji oraz może istnieć możliwość wykluczenia z konsumpcji danego dobra<sup>2</sup>. W oparciu o kryterium publiczności można wyróżnić dobra publiczne i dobra prywatne<sup>3</sup>. **Dobra publiczne** to dobra i usługi służące całemu społeczeństwu. Są one dostarczane poprzez państwo (i inne podmioty publiczne) na zasadach powszechnej dostępności, tzn. dla wszystkich osób. Ich cechy charakterystyczne to brak rywalizacji w konsumpcji i brak mechanizmu wyłączenia z rynku<sup>4</sup>, natomiast **dobra prywatne** cechują się tym, że konsumpcja danego dobra ogranicza lub uniemożliwia jego konsumpcję przez inne osoby (rywalizacja w zakresie konsumpcji) oraz istnieje możliwość wyłączenia z konsumpcji danego dobra, co może być uzależnione od pewnych czynników (np. od zapłaty).

**Informacja jako dobro prywatne** jest „towarem”, „produktem”, „dobrem konsumpcyjnym”, „usługą informacyjną” i może stanowić przedmiot wymiany. We współczesnej gospodarce oraz dla podmiotów rynkowych – obok klasycznych czynników produkcji: pracy, ziemi i kapitału – bywa traktowana, jako czynnik czwarty<sup>5</sup>. Informacja jako towar, będąc przedmiotem transakcji na rynku, polega na przeniesieniu prawa własności (prawa użytkowania czasowego) z jednego podmiotu na inny. Przekazywanie informacji polega na wydzieleniu jej z własnego zasobu wiedzy, który niezależnie od tego jak został ukształtowany może mieć charakter dobra prywatnego<sup>6</sup>. Przekazaniu takiej informacji towarzyszy koszt ponoszony przez jej posiadacza i jest to istotna przesłanka, by informację traktować, jako dobro prywatne. Odbiorca oczekuje wzrostu korzyści wskutek uzyskania informacji i korzyść ta jest decydującym bodźcem do określenia wartości, a więc i ceny informacji.

Z **informacją, jako dobrem publicznym**, można się spotkać na wielu płaszczyznach. Zakres informacji, który powinien być dostępny każdemu użytkownikowi w sposób nieograniczony, można zidentyfikować dla każdego rodzaju działalności społecznej i gospodarczej (np. w odniesieniu do administracji publicznej – informacje na temat

---

2. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 150.

3. W.D. Nordhaus, P. A. Samuelson, *Ekonomia – tom II*, PWN, Warszawa 2002, s. 238.

4. D. Begg, S. Fisher, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2003, s. 468.

5. A. Pomykalski, *Zarządzanie innowacjami*, PWN, Warszawa-Łódź 2001, s. 169.

6. S. Forlicz, *Mikroekonomiczne aspekty przepływu informacji między podmiotami rynkowymi*, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 1996.

obowiązującego systemu podatkowego, zasad stosowania ulg i odliczeń, sposobów prowadzenia ewidencji przychodów i kosztów itp.). Elementarny zakres informacji traktowanej jako dobro publiczne to przede wszystkim szkolnictwo (poziom podstawowy) oraz informacja kulturalna i naukowa, techniczna, ekologiczna i komunalna. Wśród podstawowych informacji niezbędnych obywatelom i podmiotom gospodarczym do realizacji ich praw i obowiązków obywatelskich oraz prowadzenia działalności społecznej i gospodarczej należy zaliczyć także informację polityczną, społeczną i ekonomiczną. Natomiast realizacja przez obywateli i podmioty gospodarcze praw i obowiązków, jako podmiotów prawa, jest możliwa dzięki podstawowej informacji prawnej i organizacyjnej<sup>7</sup>. Przepisami prawa nawet określone jest, że publicznym dostępem do informacji objęte są wszelkie „sprawy publiczne (w tym dokumenty urzędowe), a nie są jej przedmiotem sprawy prywatne lub dokumenty prywatne”<sup>8</sup>. Rozpatrywanie informacji przez pryzmat spełnianych przez nią funkcji: społecznych lub ekonomicznych, pozwala w tych drugich na postrzeganie informacji jako zasób ekonomiczny, którego funkcje ujmują informację m.in. jako dobro wolne i jako dobro publiczne<sup>9</sup>.

Wśród wielu kryteriów podziału na dobra publiczne i prywatne, w kontekście powyższych rozważań, na szczególną uwagę zasługuje cecha braku rywalizacji. Konsumpcja informacji nie ogranicza konsumpcji innym (informacja nie zużywa się) i cecha ta jest jedną z zasadniczych z punktu widzenia dobra publicznego, a możliwość wyłączenia (uzależnienie od zapłaty) jest istotną z punktu widzenia dobra prywatnego. W tym drugim przypadku informacja ma komercyjny charakter i jest obiektem transakcji rynkowych. Można ją dostarczyć odbiorcom tak, jak inne dobra materialne, a możliwość zastosowania systemu cen i fakt reglamentacji informacji implikuje możliwość wykluczenia z konsumpcji tych osób, których nie stać na poniesienie kosztów związanych z pozyskaniem informacji lub jej przetworzeniem. Pomocnym – w odróżnieniu informacji, jako dobra publicznego od prywatnego – jest także kryterium użyteczności (kryterium społeczne), gdzie informacja, jako dobro prywatne ogranicza się najczęściej do jednego lub czasem kilku interesariuszy, natomiast z informacji, jako dobra publicznego, korzyści może osiągać ogół.

## 2. Informacja w ocenie działalności zakładów ubezpieczeń dokonywanej przez organy nadzoru

Informacja ma swoje odniesienie do określonego stanu rzeczy, tj. przedmiotów, faktów, zdarzeń, zjawisk, związków pomiędzy nimi, a także stanów umysłu i odwzorowuje wszystko to, co jest przedmiotem komunikacji. Informacja jest przeznaczona dla „kogoś” – ma swego odbiorcę, rzeczywistego lub potencjalnego, indywidualnego lub zbiorowego. Możliwość dostępu do różnego rodzaju danych (analiz statystycznych, finansowych, środków przetwarzania danych, odpowiednich narzędzi analitycznych), jak i posiadanie

7. J. Oleński, *Ekonomika informacji*, PWE, Warszawa 2001, ss. 267-268.

8. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

9. J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Uniwersytet Warszawski WNE, Warszawa 2006, s. 121.

odpowiedniego poziomu wiedzy pozwala podzielić interesariuszy informacji na temat działalności prowadzonej przez zakłady ubezpieczeń na trzy podstawowe grupy<sup>10</sup>:

- podmioty instytucjonalne posiadające własne zdolności do prowadzenia analiz i formułowania ocen (wyspecjalizowani),
- podmioty instytucjonalne nieposiadające zdolności w zakresie prowadzenia analiz i formułowania ocen,
- osoby fizyczne.

Każdy z interesariuszy, aby mógł podjąć właściwą decyzję o ulokowaniu zasobów – prywatnych czy publicznych, czy też zdecydować o właściwości postępowania (zdecydować, czy nabyć usługę lub też zweryfikować zgodność postępowania z obowiązującym prawem – w przypadku organu nadzoru) – w pierwszej kolejności dokonuje oceny działalności danego podmiotu. Ocena obejmuje szereg czynności i procesów, a wśród ramowych zadań zmierzających do jej przeprowadzenia podkreślany jest element konieczności zgromadzenia informacji pochodzących z wewnątrz ocenianego podmiotu, zebranie informacji ze wszystkich dostępnych źródeł zewnętrznych oraz poznanie jego otoczenia konkurencyjnego oraz makrootoczenia<sup>11</sup>. Ocena działalności jest niezbędnym warunkiem podejmowania decyzji, które by były efektywne – muszą być oparte na informacji, która jest dokładna, a więc dostarczająca wiarygodnego odzwierciedlenia rzeczywistości; aktualna, czyli dostępna w czasie umożliwiającym właściwe działanie; pełna, co oznacza dostarczenie wszelkich potrzebnych faktów i szczegółów oraz odpowiednia – przydatna w szczególnych warunkach i w odniesieniu do szczególnych potrzeb<sup>12</sup>. Innymi słowy funkcja decyzyjna informacji jest realizowana wtedy, gdy informacja jest wystarczająca do podjęcia optymalnych decyzji – w danych warunkach – przez osobę lub jednostkę organizacyjną. Przekłada się to także na decyzje podejmowane w sferze regulacji i nadzoru nad podmiotami rynku finansowego – by były właściwe i zasadne decydent musi dysponować określonym zbiorem informacji o właściwej jakości – z dziedziny, w której ma zostać podjęta decyzja. Aby to było możliwe informacja i procesy informacyjne na rynku ubezpieczeniowym stały się istotnym elementem składowym sfery regulacji.

Źródła informacji umożliwiające ocenę działalności zakładów ubezpieczeń – ze względu na kryterium dostępności – można podzielić na dwie podstawowe kategorie: informacje ujawniane publicznie (dobrowolnie lub obowiązkowo) i sprawozdawczość nadzorczą. **Publiczne ujawnianie informacji** (*public disclosure*) poprawia zdolność uczestników rynku, czyli interesariuszy i ich reprezentantów, do oceny wypłacalności i kondycji finansowej jednostki, a także oceny zdolności zarządu do kontrolowania i zarządzania ryzykiem. Tak definiowana publikacja danych wzmacnia mechanizmy rynkowe i dyscyplinę rynkową, a informacja, która jest częścią publicznego ujawnienia, może być również wykorzystana dla celów nadzorczych<sup>13</sup>. **Sprawozdawczość nadzor-**

---

10. W. Bijak, *Zewnętrzna ocena działalności zakładu ubezpieczeń*, w: *Podstawy ubezpieczeń – przedsiębiorstwo (tom III)* pod red. J. Monkiewicza, Poltext, Warszawa 2003, s. 290.

11. L. Kowalczyk, *Praktyczne i teoretyczne aspekty badania wiarygodności firmy*, Difin, Warszawa 2006, s. 12.

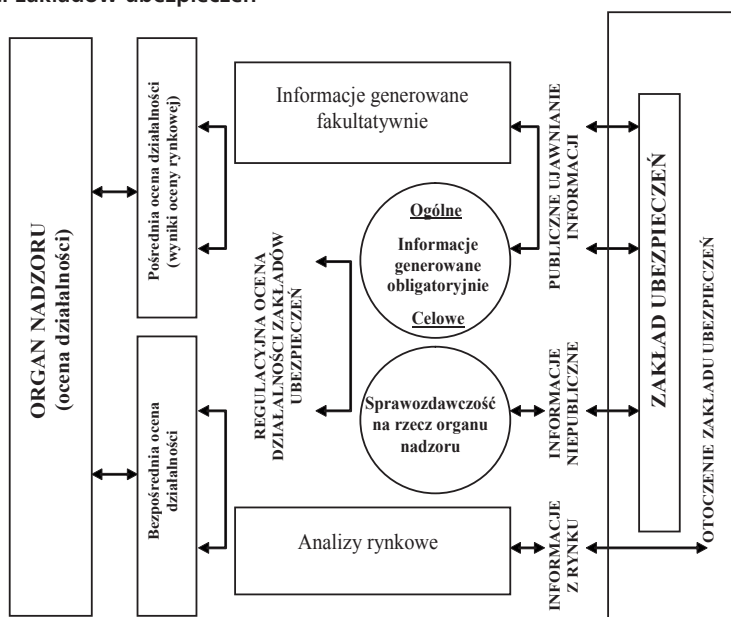
12. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1997, s. 676.

13. *Draft Advice to the European Commission on Supervisory Reporting and Public Disclosure in the Framework of the Solvency II Project. Consultation Paper No. 15*, z dnia 6 listopada

cza (*supervisory reporting*) natomiast składa się ze wszystkich informacji wymaganych do przedłożenia regularnie do celów nadzorczych. W tym kontekście „regularnie” oznacza nie tylko okresowe sprawozdania, ale także informowanie w razie wystąpienia określonych zdarzeń. Zakres informacji został „zestandardyzowany” na forum UE, jednak w szczególnych przypadkach zakres ten może się różnić w zależności od kraju, działu ubezpieczeń lub nawet indywidualnej sytuacji pojedynczego zakładu ubezpieczeń. Zgodnie z założeniami Solvency II sprawozdawczość nadzorcza może także zawierać informacje przygotowane z zewnętrznych źródeł, takich jak audytorzy i aktuariusze<sup>14</sup>.

Wykorzystywane przez organy nadzoru państwowego – do oceny w fazie monitorowania i kontroli stanu istniejącego – zakres informacji przewidziany przez regulacje prawne: raportowanie na rzecz nadzoru (ocena bezpośrednia) oraz wyniki oceny dokonanej przez rynek w ramach informacji publicznie ujawnianych (ocena pośrednia) łącznie umożliwiają nadzorcą ocenę działalności zakładów ubezpieczeń<sup>15</sup>. Graficznie – wraz z innymi źródłami informacji wykorzystywanymi przez organy nadzoru – przedstawione na Schemacie 1.

Schemat 1. Źródła informacji wykorzystywane przez organy nadzoru w procesie oceny działalności zakładów ubezpieczeń



Źródło: R. Kurek, „Źródła informacji a regulacyjna ocena działalności zakładów ubezpieczeń”, w: „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Nr 121 – Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka”, red. nauk J. Adamek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 80.

2006, Komitet Europejskich Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego i Funduszy Emerytalnych (CEIOPS), CP-08/06, ss. 5-6.

14. *Ibidem*, s. 6.

15. Ocena działalności, co do przestrzegania procedur i zgodności z istniejącymi regulacjami prawnymi ma miejsce w pierwszej fazie procesu nadzorczego (ocena legalności działania). Dopiero po dokonaniu tej oceny następuje druga faza, czyli możliwość władczego oddziaływania.

W przypadku **informacji z rynku** (analizy rynkowe) przykładem informacji wykorzystywanych przez organy nadzoru mogą być opracowania statystyczne urzędów krajowych lub ponadnarodowych (unijnych), lub inne dane dotyczące poszczególnych rodzajów działalności ubezpieczeniowej, opinie i raporty instytucji rynkowych, raporty agencji ratingowych, itp. Organy nadzoru są także zobowiązane same przeprowadzać analizy rynkowe. **Sprawozdawczość nadzorcza** (*supervisory reporting*) obejmuje regularne informacje celowe, wyłącznie dla nadzoru (*Report to Supervisor*) i może obejmować także informacje szczególne (sprawozdawczość specjalna), będące uzupełnieniem lub uaktualnieniem sprawozdawczości podstawowej<sup>16</sup>. **Fakultatywne publiczne ujawnianie informacji** to m.in. materiały dotyczące oferty zakładu ubezpieczeń, opisy produktów, taryfy. Mogą zostać uzupełnione o dane wewnętrzne zakładu ubezpieczeń oraz dane jakościowe takie, jak strategia zakładu ubezpieczeń, plany marketingowe, czy przebieg procesów biznesowych<sup>17</sup>. Ujawnianie informacji we własnym zakresie jest wskazane i leży w interesie samych zakładów ubezpieczeń, gdyż ustanowione minimalne normy mogą nie zapewnić dostatecznego poziomu przejrzystości na rynku ze względu na ciągłe zmiany. **Obligatoryjne publiczne ujawnianie informacji** obejmuje m.in. prospekty emisyjne, raporty pokontrolne organów nadzoru (publikowane w przypadku spółek publicznych), okresowe sprawozdania finansowe zakładów ubezpieczeń, ogólne warunki ubezpieczeń<sup>18</sup>. Istotnym elementem jest przewidziane przez Solwency II nowe sprawozdanie w ramach publicznego ujawniania<sup>19</sup> pod nazwą „Sprawozdanie na temat wypłacalności i kondycji finansowej” (*SFCR – Solvency and Financial Condition Report*). Organ nadzoru ma obowiązek jedynie zweryfikować prawdziwość zawartych

---

16. Uprawnieniem organu nadzoru jest swoboda w określaniu charakteru, zakresu i formatu niezbędnych informacji pozyskiwanych od zakładów ubezpieczeń, a także prawo uzyskania wszelkich informacji dotyczących umów zawartych przez pośredników lub umów zawartych z osobami trzecimi, a także żądania informacji od ekspertów zewnętrznych (biegli rewidenci i aktuariusze).

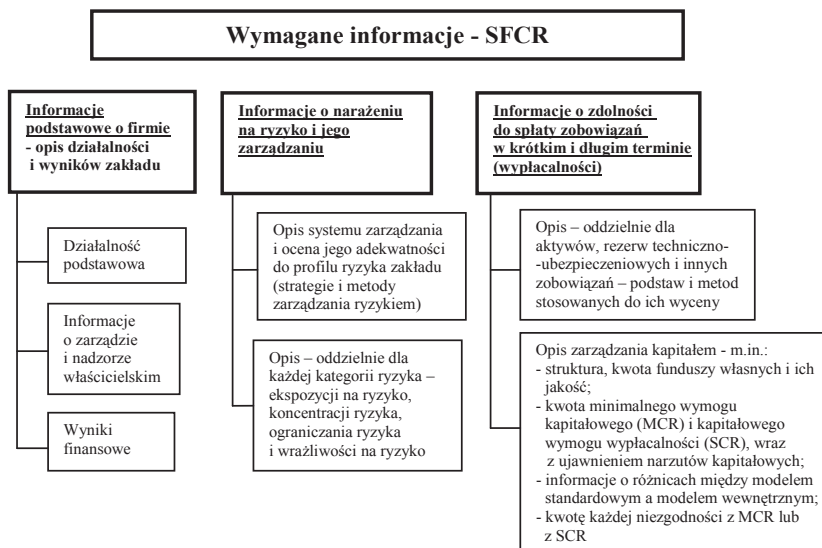
17. W. Jaworski: *Rating ubezpieczeniowy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002, ss. 64-65.

18. W zależności od rozwiązań krajowych ogólne warunki ubezpieczeń mogą, ale nie muszą być przedmiotem obowiązkowej sprawozdawczości na rzecz nadzoru. W pierwszym przypadku stanowić będą specyficzną kategorię źródeł informacji, bowiem znajdą się w grupie „sprawozdawczość na rzecz nadzoru” i równocześnie będą przedmiotem informacji ujawnianych publicznie obligatoryjnie. Ocena działalności dokonana przez organ nadzoru nastąpi zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni. Jeśli zakłady ubezpieczeń nie mają obowiązku przekazywania ogólnych warunków ubezpieczenia, jako elementu sprawozdawczości nadzorczej – wówczas znajdą się tylko w grupie informacji ujawnianych publicznie obligatoryjnie i ocena dokonana przez nadzór nastąpi w sposób pośredni.

19. W pierwszej dekadzie XXI w. na forum Unii Europejskiej podjęto szereg działań na rzecz wzmocnienia dostępu do informacji, które z założenia mają umożliwić lepszą ocenę działalności podmiotów sektora finansowego. Wiążą się głównie z określeniem nowych obowiązków informacyjnych, ale także i doprecyzowaniem już istniejących. Wśród najważniejszych i jednocześnie pośrednio powiązanych z działalnością zakładów ubezpieczeń można wyróżnić: nałożenie nowych obowiązków informacyjnych na banki w ramach III filaru (Dyrektywy CRD); standaryzacja wymogów informacyjnych stawianych emitentom papierów wartościowych (Dyrektywa: 2003/71/EC oraz 2004/109/EC); poprawa porównywalności sprawozdań finansowych poprzez wdrożenie Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej, poprawa rzetelności publikowanych danych dzięki zwiększeniu odpowiedzialności menedżerów (Dyrektywa 2006/46/EC) i inne.

w nim danych, natomiast sprawozdanie adresowane jest głównie do podmiotów zewnętrznych (ogół interesariuszy). Aby sprostać wymaganiom stawianym przez nowy system oceny wypłacalności (Solvency II), zakłady ubezpieczeń muszą udostępnić interesariuszom w ramach tego sprawozdania trzy grupy informacji, które zostały przedstawione na Schemacie 2.

**Schemat 2. Zakres informacji o działalności zakładów ubezpieczeń podlegających publicznemu ujawnieniu w Solvency II – Sprawozdanie na temat wypłacalności i kondycji finansowej (SFCR)**



*Źródło: opracowanie własne.*

Podstawowe informacje o firmie – działalność zasadnicza, informacje o zarządzających i wyniki finansowe są koniecznym minimum, które interesariusze powinni otrzymać, by informację móc traktować jako dobro publiczne. Strategie i metody zarządzania ryzykiem oraz informacje na temat pozycji finansowej umożliwiają ocenę działalności zakładu ubezpieczeń i ryzyk tkwiących w tej działalności w pełniejszym wymiarze. Publiczne ujawnianie informacji konieczne jest do wsparcia przejrzystości rynku i dyscypliny rynkowej. Filar trzeci Solvency II<sup>20</sup> opiera się na założeniu, iż rynki dysponują mechanizmem dyscyplinującym, który powinien wspierać działania nadzoru (uczestnicy rynku ubezpieczeniowego mogą uzupełniać wysiłki nadzorców w procesie oceny działalności). Jak już wcześniej wspomniano dyscyplina rynkowa może funkcjonować tylko wtedy, gdy uczestnicy mają dostęp do aktualnej i wiarygodnej informacji, która umożliwi im ocenę działalności danego podmiotu. W ten sposób definiowana przejrzystość jest

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



kluczem do traktowania informacji w ocenie działalności zakładów ubezpieczeń dokonywanej przez organy nadzoru, jako dobro publiczne (o czym szerzej w punkcie 3.), a także nakłada się na zapewnienie organom nadzoru, jak i innym uczestnikom rynku ubezpieczeniowego pełnej informacji o funkcjonowaniu zakładów ubezpieczeń, co zapewnia bezpieczny i stabilny rozwój tego rynku (o czym w punkcie 4.).

### **3. Informacja w ocenie działalności zakładów ubezpieczeń jako dobro publiczne**

Jak zostało zaznaczone na wstępie informacje umożliwiające ocenę działalności zakładów ubezpieczeń są dobrami, które nie mają generalnych stałych cech dobra prywatnego lub dobra publicznego. Kilka cech przemawia za tym, by traktować ją jednak jako dobro publiczne albo przynajmniej – jako „specyficzne” dobro publiczne. Wynika to już chociażby z faktu, że jest ona przedmiotem szczególnego zainteresowania państwa<sup>21</sup> i nawet w krajach, w których struktury społeczne i gospodarcze są wysoce zliberalizowane, podlega jego ścisłej kontroli wraz z określeniem jej zakresu, języka, miejsca, czasu i formy udostępniania<sup>22</sup>.

W ujęciu kryterium ekonomicznego (odpłatność) informacja wykorzystywana przez organy nadzoru w ocenie działalności zakładów ubezpieczeń nie jest wprawdzie finansowana z funduszy publicznych (czyste dobro publiczne), ale państwo przyjmuje regulacje zobowiązujące zakłady ubezpieczeń do ponoszenia wydatków w celu generowania informacji na potrzeby organów nadzoru, jako zapewnienia równego dostępu do informacji na temat ich funkcjonowania wszystkim interesariuszom („specyficzne” dobro publiczne)<sup>23</sup>.

Kryterium alokacji również dowodzi, że informację dostępną organom nadzoru w ocenie działalności zakładów ubezpieczeń można traktować, jako dobro publiczne. Dobro jest dobrem rynkowym, gdy jego dystrybucja dokonuje się na zdecentralizowanych rynkach. Gdy o jego alokacji decyduje decyzja polityczna lub decyzja publiczna podjęta na drodze publicznego wyboru jest dobrem kolektywnym (publicznym)<sup>24</sup>. W regulacjach unijnych można zaobserwować tendencję do rozszerzania się zakresu udostępnianych informacji w wielu dziedzinach życia – zarówno w sferze administracji publicznej, jak i w obszarach stanowiących wcześniej domenę prawa prywatnego. Do drugiej grupy zaliczyć należy informacje dostępne organom nadzoru ubezpieczeniowego w ramach nowych reguł oceny wypłacalności zakładów ubezpieczeń (Solvency II).

---

21. J. Oleński, *Ekonomika...*, *op.cit.*, s. 242.

22. Demokratyczne i wysoko rozwinięte państwa zamieszczają w odpowiednich przepisach prawnych informacje, które powinny być dobrami publicznymi. Podstawowe elementy związane z informacją (zakres, język, miejsce, czas, forma udostępniania) są dostosowane do potrzeb i możliwości jej odbiorców oraz interpretacji przez użytkownika finalnego. J. Oleński, *Ekonomika...*, *op.cit.*, s. 265.

23. Znaczącym przykładem takiego postępowania mogą być rozwiązania przyjęte w Nowej Zelandii, gdzie firmy ubezpieczeniowe zobowiązane są poddawać się ocenie ratingowej na własny koszt i mają obowiązek upubliczniać informację na temat uzyskanej noty.

24. W.D. Nordhaus, P.A. Samuelson, *Ekonomia...*, *op.cit.*, s. 238.



Spełnienie społecznego kryterium traktowania informacji jako dobra publicznego ma miejsce w przypadku tej części informacji, która wynika z nałożonego na zakłady ubezpieczeń obowiązku publicznego ujawniania informacji o ich sytuacji finansowej. Ustalony szeroki zakres, praktycznie niczym nieskrępowana dostępność i przypisanie informacjom określonych cech nadaje jej charakteru publicznej użyteczności. Jest ona wprawdzie adresowana do ogółu interesariuszy, jednak do oceny działalności zakładów ubezpieczeń może być także wykorzystywana przez organy nadzoru.

Jako że organ nadzoru wykorzystuje wyniki oceny rynkowej, nawet ta część informacji, która ma prywatny charakter (finansowana jest z funduszy prywatnych), może nabrać publicznego charakteru i być wykorzystana przez organy nadzoru – wymaga to jednak szerszego wyjaśnienia. Konsekwencją publicznej części natury informacji w ocenie działalności zakładów ubezpieczeń jest to, że interesariusze mogą uzyskać do niej dostęp bez konieczności płacenia za nią. Jest to możliwe tak długo, dopóki ktoś posiadający daną informację będzie chciał (lub musiał, jeśli podlega to uregulowaniom prawnym) udostępnić ją bezpłatnie innym. Z racji tego, że interesariusze nie mają bodźców do zapłaty za informację (skoro mogą otrzymać ją za darmo), informacja jako dobro publiczne pozostaje w sprzeczności z informacją, jako dobro prywatne. Sprzeczność polegająca na tym, że konsumpcja dóbr publicznych automatycznie ogranicza konsumpcję dóbr prywatnych nie oznacza jednak, iż na rynku nie istnieje potrzeba występowania pośredników (maklerów) informacji oferujących komercyjną usługę informacyjną. Ich obecność jest nawet wskazana, bowiem informacja jako dobro publiczne powszechnie utożsamiana jest z pełną informacją. Jest to jednak tylko pewien skrót myślowy – nie każda informacja daje zawsze efekt pełnej wiedzy o danym podmiocie. Występuje tylko prawdopodobieństwo uzyskania tego efektu, ponieważ ostateczny rezultat wynika z wielu czynników, a jednym z nich jest zdolność do przetworzenia informacji. W pewnych przypadkach konsumpcja informacji nie zmienia stanu wiedzy, a niekiedy nawet może okazać się szkodliwa, pogłębiając lub tworząc problemy natury interpretacyjnej. Wielorakie uwarunkowania związane z zakresem informacji powodują, że wystąpienie indywidualnych potrzeb informacyjnych i popyt na zbiory informacji na temat działalności zakładów ubezpieczeń nie jest jednorodny, a system zapewnia dostęp do informacji standardowych. Stąd też na rynku pojawia się wręcz konieczność zaistnienia specjalistów i ekspertów, którzy za opłatą udzielają rad i przekazują przetworzone informacje zainteresowanym podmiotom (cennym jest również ograniczenie zakresu informacji zbędnej i niepotrzebnej). Tym samym specjaliści ci biorą udział w ocenie działalności zakładów ubezpieczeń wspierając decyzje swoich klientów ekspercką wiedzą i przenosząc ją na dokonywane przez klientów wybory<sup>25</sup>. Oczywiście mechanizm taki istniał i istnieje na rynku ubezpieczeniowym cały czas, jednak skala zjawiska nie była i nie jest duża, a dopiero poszerzenie zakresu upublicznionej informacji przełoży się na ułatwienia dla organów nadzoru. Informacje o zakładach ubezpieczeń, które „wyjściowo” miały charakter prywatny, przekształcają się tym samym w dobro publiczne, wykorzystywane przez organy nadzoru w dokonywanej ocenie działalności zakładów ubezpieczeń.

25. Ekspercką oceną informacji mogą zajmować się agencje ratingowe, podmioty zajmujące się zawodowo doradztwem finansowym i ubezpieczeniowym, wyspecjalizowane komórki analityczne przedsiębiorstwa, organizacje konsumenckie itd.

Także informacja przeznaczona wyłącznie dla organu nadzoru (sprawozdawczość nadzorczą) w pewnych sytuacjach może nabrać publicznego charakteru. Nadzór – posiadacz prywatnej informacji (tylko do niego adresowanej) – może informacje celowo upubliczniać w celu odniesienia „publicznych” korzyści (jego „prywatne” korzyści tu nie występują). Ma to miejsce w odniesieniu do prawa nadzoru do upublicznienia informacji o tych spółkach, których sytuacja finansowa jest „wątpliwa” (a spółka wcześniej takiej informacji nie upubliczniła – mimo że była do tego zobowiązana). Informacja taka z założenia ma być dostępna wszystkim interesariuszom, co pozwala na potraktowanie jej jako dobra publicznego.

#### **4. Znaczenie informacji w ocenie nadzorczej traktowanej jako dobro publiczne**

Traktowanie informacji jako dobra publicznego wiąże się ze zwiększaniem zakresu dostępnej informacji, nieograniczaniem jej ewentualnej konsumpcji, a także przyczynia się do ułatwień w swobodnym dostępie do niej wszystkim interesariuszom, co mogą i wykorzystują organy nadzoru, a korzyści z takiego stanu rzeczy rozciągają się na wszystkich uczestników rynku ubezpieczeniowego.

Tworząc przepisy dotyczące zakresu upubliczniania informacji państwo występuje w roli fachowca, który jako decydent określa, jakie informacje są niezbędne do właściwej oceny działalności i określa niezbędne ku temu źródło. W ujęciu rynkowym podmioty gospodarcze, organizacje, jako wyspecjalizowani odbiorcy informacji, z założenia dobrze znają swoje potrzeby informacyjne i mają wiedzę na temat zakresu niezbędnych do wykonywania podstawowych funkcji i działań informacji. Sytuacja wygląda inaczej w przypadku niewyspecjalizowanych odbiorców. Dla nich – w sferze regulacji – określono dokładnie, jaka informacja może być im niezbędna do podejmowania decyzji i gdzie ją znaleźć. Poszerza się tym samym grono podmiotów, które mając właściwe źródło informacji są w stanie podejmować właściwe decyzje, a „właściwe wybory” przekładają się na wyniki oceny rynkowej wykorzystywanej przez organy nadzoru.

By zapobiec sytuacjom, w których interesariusze nie będą mieli możliwości weryfikacji jakości informacji albo sytuacjom, w których na rynek dostarczana jest informacja nieprawdziwa – powołane zostały specjalne instytucje nadzorcze i ustanowione regulacje uwierzytelniające informacje, które są generowane i przekazywane organom nadzoru i opinii publicznej (standardy informacyjne). Prawem uregulowany zakres informacji uniemożliwia manipulowanie i sterowanie odbiorcą w związku z czym oddala się zagrożenie, że odbiorca niejednoznacznie zidentyfikuje informację. Publiczny charakter informacji „zobowiązuje” do jej wiarygodności, rzetelności i upublicznienia w odpowiednim czasie, w czym czynny udział biorą organy nadzoru i na czym korzystają wszyscy interesariusze dokonujący oceny działalności zakładów ubezpieczeń.

Organ nadzoru mają prawo żądać informacji dodatkowych i szczegółowych, także sporządzanych w specjalnej formie, bądź układach. Umożliwia to wykorzystanie informacji do sterowania procesami na rynku ubezpieczeniowym, a także do wymuszania określonych i pożądaných zachowań na nadzorowanych podmiotach (np. prawo żądania planu naprawczego). Mogą także nakazać upublicznienie pewnych informacji –

wprawdzie niekorzystnych z punktu widzenia zakładu ubezpieczeń, ale istotnych z punktu widzenia oceny działalności dokonywanej przez interesariuszy.

Traktowanie informacji na temat sytuacji finansowej firm ubezpieczeniowych jako dobra publicznego chroni również słabiej przygotowanych interesariuszy (niewyspecjalizowanych odbiorców informacji, gorzej wykształconych, uboższych) przed brakiem dostępu do podstawowych informacji umożliwiających realizację informacyjnych praw obywatelskich<sup>26</sup>. Wprawdzie faktyczna równość dostępu do informacji jest trudna do osiągnięcia, to dzięki publicznym regulacjom zapewniona jest przynajmniej równość formalna. Gdy państwo nakłada wymóg wytworzenia i udostępnienia informacji, to zwiększa tym samym zakres dostarczanej informacji<sup>27</sup>. To z kolei poprawia warunki do podejmowania właściwych decyzji, ułatwia zdolność dostosowania się do nowych sytuacji i prognozowania przyszłości, a także umożliwia dokonywanie efektywnej alokacji rynkowej, co w konsekwencji przyczynia się do niezakłóconego asymetrią informacyjną rozwoju rynku ubezpieczeniowego.

Nałożony na zakłady ubezpieczeń obowiązek podawania do wiadomości publicznej pełniejszych i rzetelniejszych informacji (opisane w pkt. 2) z założenia ma umożliwić zainteresowanym uczestnikom rynku dokonanie właściwej oceny działalności i ryzyk tkwiących w tej działalności, a dzięki udostępnianiu informacji możliwe jest efektywne, komplementarne współdziałanie oceny nadzorczej i oceny rynkowej. Wprawdzie element ten już był w opracowaniu omawiany, jednak wymaga szczególnego podkreślenia, bowiem ma istotne znaczenie dla długoterminowej stabilności całego sektora ubezpieczeniowego, a świadomość oceniania także przez uczestników rynku (nie tylko przez nadzór) stanowi silny bodziec dla zarządzających zakładem ubezpieczeń (efekt „patrzenia na ręce”), motywującym do skutecznej identyfikacji, oceny i monitorowania ryzyk, poprawy metodologii zarządzania i wewnętrznych mechanizmów kontrolnych, co przekłada się na prowadzenie działalności w sposób bezpieczny, sprawny i skuteczny.

Gdyby oceny działalności podmiotów gospodarczych miał dokonywać tylko rynek, to ten mógłby okazać się zawodny. Zawodne okazać się mogą również organy nadzoru państwowego, co podkreśla się w przyczynach ostatniego kryzysu gospodarczego na świecie. Koncepcja zakładająca, że ocena działalności zakładu ubezpieczeń dokonywana jest zarówno przez organy nadzoru, jak i przez otoczenie rynkowe („dyscyplina rynkowa”), wymusza na regulatorach rynku traktowanie informacji jako dobra publicznego. Sprzyja to wzrostowi publicznego zaufania do firm ubezpieczeniowych, a celem wzmocnienia tego elementu – prawdziwość i rzetelność przekazywanych interesariuszom informacji – jest sprawdzana i weryfikowana przez organy nadzoru ubezpieczeniowego. W takiej sytuacji następuje efekt sprzężenia zwrotnego, co jest korzystne zarówno dla podmiotów nadzorowanych i nadzorujących, jak i dla całego rynku ubezpieczeniowego.

- 
26. „Każdy obywatel ma prawo do rzetelnej, weryfikowalnej i aktualnej informacji, jaka jest mu potrzebna do życia i funkcjonowania w społeczeństwie i państwie, a ograniczanie, utrudnianie dostępu, przekazywanie informacji nieprawdziwej, nierzetelnej i dezinformowanie jest naruszeniem lub wręcz łamaniem fundamentalnych praw człowieka, a państwo i jego instytucje zobowiązane są do zapewnienia wszystkich informacji, jakie wynikają z jego praw i jakie są potrzebne do pełnego korzystania z nich”. J. Oleński, *Infrastruktura...*, *op.cit.*, ss. 50-51.
27. A. Surdej, *Władza informacji – polityki publiczne w świetle nowoczesnych funkcji państwa*, „Dialog” 2008/4 (21), ss. 70-71.

## Podsumowanie

Fakt, że informacja stanowi „dobro”, nie ulega wątpliwości. Informacja – w rozumieniu ekonomicznym – jest towarem. Można bezpośrednio uczynić ją przedmiotem wytwarzania lub wymiany. Jest także wypadkową wielu różnych czynników społecznych i gospodarczych, zarówno tych poddających się, jak i nie poddających się kontroli i skutecznemu sterowaniu, stając się dobrem publicznym.

Informacja generowana w ocenie działalności zakładów ubezpieczeń i wykorzystywana przez organy nadzoru jest specyficznym przykładem dobra publicznego. Nie jest przedmiotem rywalizacji, ale i nie jest możliwe wykluczenie z jej konsumpcji. Z informacji takiej jednocześnie może korzystać wielu interesariuszy a jej konsumpcja przez kolejną osobę nie wiąże się z żadnym dodatkowym kosztem<sup>28</sup>. Informacja ta jest powszechnie dostępna (nie jest reglamentowana), bowiem w celu uporania się z niepewnością i brakiem informacji dla interesariuszy Państwo zniósł ewentualne finansowe bariery z możliwości korzystania z niej. O alokacji informacji decyduje wola polityczna i wprawdzie jej generowanie nie jest finansowane z funduszy publicznych, to jednak państwo przyjmuje regulacje zobowiązujące indywidualne podmioty (zakłady ubezpieczeń) do ponoszenia wydatków w celu zapewnienia równego dostępu do informacji. I Państwa także angażują się w tworzenie i utrzymywanie informacyjnych systemów infrastrukturalnych, których podstawową funkcją jest gromadzenie i udostępnianie informacji, a proces ten jest potęgowany i ułatwiany dzięki rozwojowi technologii informacyjnych. Dla niewyspecjalizowanych odbiorców informacji państwo występuje w roli fachowca, który jako decydent precyzuje zakres niezbędnej informacji i określa niezbędne ku temu źródło, a w celu weryfikacji prawdziwości informacji powołuje specjalne instytucje nadzorcze i ustanawia regulacje uwierzytelniające informacje (standardy informacyjne) celem ograniczenia możliwości manipulowania i sterowania odbiorcą. Organy nadzoru dokonując oceny działalności zakładów ubezpieczeń mogą również wykorzystać informację do sterowania procesami na rynku ubezpieczeniowym lub wymuszać określone zachowania na zakładach ubezpieczeń.

Specyficzny charakter informacji generowanych w ocenie działalności zakładów ubezpieczeń pozwala nawet te informacje, które są dobrem o charakterze rynkowym (pochodzą od profesjonalnych usługodawców) i mają komercyjny charakter – pośrednio także potraktować jako dobro publiczne, bowiem wybory klientów dla organu nadzoru są jednymi z istotniejszych w procesie dokonywanej oceny działalności. O informacji w wymiarze dobra publicznego można również mówić, gdy organ nadzoru upublicznia informacje tylko do niego adresowane (np. o kłopotach finansowych zakładu ubezpieczeń) uzyskując tym samym efekt „publicznych” korzyści. W obu przypadkach występują istotne efekty zewnętrzne – pojawiają się korzyści dla wszystkich zaangażowanych stron i w ujęciu informacji traktowanej jako dobro publiczne stanowią wartość dodaną istniejących regulacji.

Zasada publicznego charakteru informacji na temat działalności zakładów ubezpieczeń w mniejszym lub większym stopniu funkcjonowała od czasów zaistnienia instytu-

---

28. Oczywiście mogą się pojawić opłaty za wykorzystanie nośników informacji, ale nie wiąże się to z opłatą za jej treść.

cji nadzoru i zasadność obywatelskiego prawa do informacji nie była kwestionowana ani ograniczana. Informacja rozpatrywana w obszarze oceny działalności zakładów ubezpieczeń – dzięki nowym regulacjom na forum całej UE, a także w obszarze rynku ubezpieczeniowego (Solvency II) – „pełniej” realizuje prawo do traktowania jej jako dobra publicznego, a dostęp do właściwej i stosownej informacji działa na rzecz zniwelowania rynkowej asymetrii informacji i jest jednym z podstawowych warunków właściwego funkcjonowania rynków.

## Wykaz źródeł:

- Begg D., Fisher S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2003.
- Bijak W., *Zewnętrzna ocena działalności zakładu ubezpieczeń*, w: *Podstawy ubezpieczeń – przedsiębiorstwo (tom III)* pod red. J. Monkiewicza, Poltext, Warszawa 2003.
- Draft Advice to the European Commission on Supervisory Reporting and Public Disclosure in the Framework of the Solvency II Project. Consultation Paper No. 15*, z dnia 6 listopada 2006, Komitet Europejskich Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego i Funduszy Emerytalnych (CEIOPS), CP-08/06.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – Solvency II.
- Forlicz S., *Mikroekonomiczne aspekty przepływu informacji między podmiotami rynkowymi*, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 1996.
- Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1997.
- Jaworski W.: *Rating ubezpieczeniowy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002.
- Kowalczyk L., *Praktyczne i teoretyczne aspekty badania wiarygodności firmy*, Difin, Warszawa 2006, s. 12.
- Kurek R., *Źródła informacji a regulacyjna ocena działalności zakładów ubezpieczeń*, w: *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Nr 121 – Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka*, red. J. Adamek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Nordhaus W.D., Samuelson P.A., *Ekonomia – tom II*, PWN, Warszawa 2002.
- Oleński J., *Ekonomika informacji*, PWE, Warszawa 2001.
- Oleński J., *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Uniwersytet Warszawski WNE, Warszawa 2006.
- Pomykalski A., *Zarządzanie innowacjami*, PWN, Warszawa-Lódź 2001.
- Stankiewicz R., *Nadzór administracyjnoprawny jako forma relacji określająca oddziaływanie państwa na procesy koncentracji przedsiębiorców*, STUDIA IURIDICA XLV/2006, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Surdej A., *Władza informacji – polityki publiczne w świetle nowoczesnych funkcji państwa*, „Dialog” 2008/4 (21).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

## **Information as public domain vs supervision of the activity of insurance companies – Summary**

*The aim of considering the information generated in the assessment process of the activity of insurance companies by supervisory authorities as public domain is to justify development of mechanisms which enable stakeholders universal and equal access to information. The paper lists elements which give the information generated in this assessment the public domain status. The most important ones are those which facilitate access to information and increase its scope (actions aimed at improving access to information on the EU-level, as well as within insurance companies, publication of information by supervisory authorities or using information to control processes taking place on the insurance market). What acquires the public domain status during the assessment process carried out by supervisory authorities is even this information which "initially" has market and commercial nature, provided that clients' choices are used by supervisory authorities.*

**ROBERT KUREK** jest pracownikiem naukowym w Katedrze Finansów i Rachunkowości Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, na Wydziale Gospodarki Regionalnej i Turystyki w Jeleniej Górze.

Recenzenci: prof. dr hab. Jerzy Handschke, prof. dr hab. Tadeusz Szumlicz.