

Sprawozdanie specjalne

EIOPA zapewniła ważny wkład w nadzór i stabilność w sektorze ubezpieczeń, nadal występują jednak istotne problemy

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsze sprawozdanie zostało opracowane przez Izbę IV, której przewodniczy członek Trybunału Neven Mates, zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Kontrolą kierował członek Trybunału Rimantas Šadžius, a w przygotowanie sprawozdania zaangażowani byli również Mindaugas Pakštys, Tomas Mackevičius, Aušra Maziukaitė i Niamh Carey z jego gabinetu, a także Zacharias Kolias, dyrektor, oraz Kamila Łepkowska, koordynator zadania. W skład zespołu kontrolnego weszli: Matthias Blaas, Vasileia Kalafati, Marion Kilhoffer, Anna Ludwikowska i Josef Sevcik. Wsparcie językowe zapewnił Mark Smith.



Od lewej: Zacharias Kolias, Kamila Łepkowska, Tomas Mackevičius, Niamh Carey, Mindaugas Pakštys, Rimantas Šadžius, Matthias Blaas, Anna Ludwikowska, Josef Sevcik, Vasileia Kalafati, Aušra Maziukaitė.

SPIS TREŚCI

	Punkty
Skróty	
Glosariusz	
Streszczenie	I-XIII
Wstęp	1-8
Rynek ubezpieczeń w gospodarce europejskiej	1-3
EIOPA jako część Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego	4-6
Proces reformy europejskich urzędów nadzoru	7-8
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9-13
Uwagi	14-89
Część I – Działania EIOPA mające na celu zapewnienie spójnego sprawowania nadzoru przez właściwe organy krajowe są solidne, jednak nie obejmują systematycznego monitorowania	14-22
EIOPA zidentyfikowała istotne uchybienia w jakości nadzoru	16
Zalecenia EIOPA odzwierciedlają zidentyfikowane uchybienia, ale nie pociągają działań następczych	17-18
Przeprowadzone prace były zasadniczo wnikliwe i kompleksowe, lecz procedury były czasochłonne	19-22
Część II – Nadal występują uchybienia systemowe w obecnym systemie nadzoru działalności transgranicznej, lecz EIOPA podjęła wysiłki w celu ochrony posiadaczy polis ubezpieczeniowych	23-36
Struktura systemu kolegiów tworzy niewłaściwe zachęty dla ubezpieczycieli i organów nadzoru	25-29
EIOPA reaguje, opracowując narzędzia <i>ad hoc</i> w celu ochrony konsumentów, ale konwergencja praktyk nadzorczych nadal stanowi wyzwanie	30-32
Mimo ograniczonej współpracy ze strony właściwych organów krajowych EIOPA odgrywała pomocną rolę w kilku kolegiach grup transgranicznych	33-36
Część III – Brak konwergencji w nadzorze nad modelami wewnętrznymi pomimo pierwszych kroków podjętych przez EIOPA	37-50

Konwergencja w obszarze modeli wewnętrznych jest nadal bardzo ograniczona	39-42
EIOPA podjęła wysiłki w celu wzmocnienia konwergencji za pośrednictwem projektów na rzecz spójności	43-47
EIOPA nie posiada wystarczającego dostępu do danych na temat modeli wewnętrznych, aby sprawować nad nimi nadzór	48-50
Część IV – EIOPA wykonała rzetelną pracę w związku z przeprowadzeniem testu warunków skrajnych sektora ubezpieczeń z 2016 r., ale Trybunał wykrył uchybienia w koncepcji tego testu i w zaleceniach	51-75
Zakres testu warunków skrajnych i zidentyfikowane rodzaje ryzyka były odpowiednie, ale w zastosowanych scenariuszach stwierdzono uchybienia dotyczące kalibracji i uzasadnienia	52-63
EIOPA dokonywała prawidłowej walidacji i agregacji danych	64-65
EIOPA zaprezentowała istotne wyniki, które świadczyły o podatności sektora na zagrożenia	66-68
Niektóre zalecenia były zbyt ogólne i nie zawierały propozycji konkretnych działań	69-70
EIOPA zorganizowała test warunków skrajnych w usystematyzowany sposób, lecz wystąpiły pewne problemy z terminem i dokumentacją	71-75
Część V – Zarządzanie i ograniczone zasoby w EIOPA stwarzają trudności w osiągnięciu celów	76-89
Skuteczność prac EIOPA zależy od wkładu ze strony właściwych organów krajowych, a zarządzanie wiąże się z pewnymi wyzwaniami	77-79
Procedury dotyczące stosowania instrumentów prawnych są solidne, ale czasem brakuje w nich przejrzystości i proaktywnego podejścia	80-84
Zasoby EIOPA na potrzeby prowadzenia działań nadzorczych były ograniczone i nie zostały przeniesione z obszaru działań regulacyjnych	85-89
Wnioski i zalecenia	90-105
Załącznik I – Przegląd zaleceń sformułowanych w toku przeglądów partnerskich EIOPA	
Załącznik II – Podstawowe założenia przyjęte na potrzeby testu warunków skrajnych sektora ubezpieczeń z 2016 r.	
Załącznik III – Harmonogram testu warunków skrajnych z 2016 r.	

Załącznik IV – Wnioski wyciągnięte z testu warunków skrajnych z 2014 r. i działania następcze w 2016 r.

Odpowiedzi EIOPA

SKRÓTY

EIOPA	Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
EPC	Ekwiwalent pełnego czasu pracy
ERRS	Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego
ESNF	Europejski System Nadzoru Finansowego
EUNB	Europejski Urząd Nadzoru Bankowego
ORSA	Własna ocena ryzyka i wypłacalności
Trybunał	Europejski Trybunał Obrachunkowy

GLOSARIUSZ

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego	ERRS jest odpowiedzialna za nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym UE oraz zapobieganie ryzyku systemowemu i niwelowanie go. ERRS monitoruje i ocenia ryzyko systemowe i w razie potrzeby wydaje ostrzeżenia i zalecenia.
Europejski System Nadzoru Finansowego	ESNF to system mikro- i makroostrożnościowego nadzoru finansowego, obejmujący trzy europejskie urzędy nadzoru – EUNB, EIOPA i ESMA, a także Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) oraz krajowe organy nadzoru.
Kapitałowy wymóg wypłacalności	Kapitałowy wymóg wypłacalności określa wysokość kapitału, który muszą posiadać zakłady ubezpieczeniowe, aby spełniać wymogi filaru 1 w ramach systemu Wypłacalność II. Ma to zapewnić, by ubezpieczyciele byli w stanie wypełnić swoje zobowiązania wobec ubezpieczonych i beneficjentów z bardzo dużą dozą prawdopodobieństwa (na poziomie ufności 99,5%) w okresie 12 miesięcy.
Kolegium organów nadzoru	Kolegium organów nadzoru to stała, lecz elastyczna struktura ustanowiona na potrzeby koordynowania i ułatwiania podejmowania decyzji w sprawie nadzoru nad grupą ubezpieczeniową, która prowadzi działalność w więcej niż jednym państwie członkowskim.
Model wewnętrzny	Model wewnętrzny to zaawansowane podejście do obliczania ryzyka wynikającego z działalności ubezpieczyciela. Ubezpieczyciele mogą zdecydować o zastosowaniu modelu wewnętrznego do obliczania ogólnej sytuacji w zakresie ryzyka w sposób dokładniejszy niż za pomocą standardowej formuły. Obliczona sytuacja w zakresie ryzyka stanowi następnie podstawę do ustalenia wymogu kapitałowego. Wszelkie modele wewnętrzne muszą spełniać kilka wymogów i być zatwierdzone przez właściwe organy nadzoru.
Ostateczna stopa forward	Ostateczna stopa forward jest stopą procentową wolną od ryzyka, do której zmierza wolna od ryzyka krzywa rentowności poza tzw. ostatnim płynnym tenorem (np. 20 lat dla euro). Ostateczna stopa forward jest wykorzystywana w przypadku bardzo długoterminowych zobowiązań ze względu na ograniczoną liczbę transakcji (brak wystarczającej płynności) na rynku w celu uzyskania krzywej rentowności.
Standardowa formuła	Standardowa formuła jest domyślnym podejściem do obliczania sytuacji ubezpieczyciela w zakresie ryzyka zgodnie z systemem Wypłacalność II. Formuła ta dzieli się na moduły ryzyka, które są agregowane i służą za podstawę do określenia wymogu kapitałowego.
Własna ocena ryzyka i wypłacalności	Własna ocena ryzyka i wypłacalności jest corocznym procesem wewnętrznym przeprowadzanym przez ubezpieczycieli w celu oceny adekwatności zarządzania ryzykiem i wypłacalności na podstawie scenariuszy warunków normalnych i skrajnych. Własna ocena ryzyka i wypłacalności to dokonywana przez ubezpieczyciela ocena obecnego i przyszłego ryzyka.

Właściwy organ krajowy	Właściwe organy krajowe to organy w każdym państwie członkowskim, które mają uprawnienia do nadzorowania zakładów ubezpieczeń (są nazywane zatem także krajowymi organami nadzoru). Właściwy organ krajowy odpowiedzialny za nadzorowanie ubezpieczyciela, który uzyskał licencję w państwie członkowskim tego właściwego organu krajowego, jest określany mianem organu nadzorczego w państwie macierzystym. Wszystkie inne właściwe organy krajowe są dla danego ubezpieczyciela organami nadzorczymi w państwie przyjmującym, jeśli prowadzi on działalność za pośrednictwem jednostki zależnej w danych państwach członkowskich.
Wypłacalność II	Dyrektywa UE w sprawie systemu Wypłacalność II weszła w życie w 2016 r. i umieściła ryzyko niewypłacalności w centrum zharmonizowanych ram regulacyjnych dla zakładów ubezpieczeń. W ramach regulacyjnych określono warunki w zakresie wymaganego kapitału ekonomicznego („filar 1”), zarządzania ogólnego i zarządzania ryzykiem („filar 2”) oraz norm sprawozdawczości („filar 3”) dla wszystkich zakładów ubezpieczeń w Europie. Celami przyjętymi w ramach systemu Wypłacalność II są poprawa ochrony konsumentów, modernizacja nadzoru, pogłębienie integracji rynkowej w UE poprzez zharmonizowanie systemów nadzoru, a także zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności ubezpieczycieli z UE.

STRESZCZENIE

- I. Branża ubezpieczeń stanowi istotną część sektora finansowego UE. Zarządza aktywami o szacowanej wartości około dwóch trzecich rocznego PKB w UE. Upadłość zakładów ubezpieczeń mogłaby zakłócić działalność sektora finansowego oraz negatywnie wpłynąć na gospodarkę realną i dobrostan konsumentów.
- II. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) został utworzony w 2011 r., po przeprowadzeniu reformy nadzoru sektora finansowego UE w następstwie kryzysu finansowego w latach 2007-2008. EIOPA jest niezależnym organem doradczym na rzecz Komisji Europejskiej, Parlamentu i Rady.
- III. Podstawowe obowiązki EIOPA obejmują wspieranie stabilności systemu finansowego oraz przejrzystości rynków i produktów finansowych, a także ochronę posiadaczy polis ubezpieczeniowych. Monitoruje ona także potencjalne czynniki ryzyka i zagrożenia w sektorze. Obowiązki EIOPA dzielą się na cztery ogólne kategorie: regulacje, nadzór i konwergencja praktyk nadzorczych, stabilność finansowa i ochrona konsumentów.
- IV. Trybunał zbadał, czy EIOPA zapewnia skuteczny wkład w nadzór i stabilność finansową w sektorze ubezpieczeń. W szczególności Trybunał przeanalizował działania EIOPA w obszarze nadzoru i konwergencji praktyk nadzorczych (współpraca z właściwymi organami krajowymi, ich prace nad modelami wewnętrznymi i działalność transgraniczna), test warunków skrajnych sektora ubezpieczeń z 2016 r., a także adekwatność zasobów EIOPA i jej zarządzania.
- V. Kontrolą objęto przede wszystkim działania nadzorcze EIOPA w latach 2015-2017 oraz test warunków skrajnych z 2016 r. Dowody zebrano podczas wizyt w siedzibie EIOPA i w trakcie przeglądu dokumentacji na miejscu, a także w toku spotkań z właściwymi departamentami Komisji, Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego, właściwymi organami krajowymi, ekspertami akademickimi i zainteresowanymi stronami. W kontroli uwzględniono także wyniki dwóch ankiet.
- VI. Zgodnie z ogólnym wnioskiem wyciągniętym przez Trybunał EIOPA odpowiednio wykorzystywała różnorodne narzędzia w celu wspierania konwergencji praktyk nadzorczych

i stabilności finansowej. Nadal występują jednak istotne problemy, które muszą zostać rozwiązane przez samą EIOPA oraz krajowe organy nadzoru i ustawodawców, np. w kontekście przeglądu przepisów dotyczących europejskich urzędów nadzoru i systemu Wyłączalność II.

VII. Działania EIOPA ukierunkowane na zapewnienie spójnego sprawowania nadzoru przez właściwe organy krajowe opierały się na solidnej analizie i w większości przypadków miały wszechstronny zakres. W toku swoich prac EIOPA zidentyfikowała istotne uchybienia w funkcjonowaniu właściwych organów krajowych i regularnie monitoruje działania podejmowane w tym zakresie. Nie posiada ona jednak mechanizmów niezbędnych do systematycznego monitorowania realizacji jej zaleceń.

VIII. Trybunał stwierdził, że obecne ramy prawne dotyczące nadzoru nad działalnością transgraniczną w UE charakteryzują się systemowymi uchybieniami i prowadzą do sytuacji, w której nadzór zależy od formy prawnej przedsiębiorstwa, a nie od jego charakteru. Skutkuje to niewłaściwymi zachętami zarówno dla organów nadzoru, jak i ubezpieczycieli, którzy w niektórych państwach członkowskich podlegają nadzorowi na niższym poziomie. EIOPA podjęła wysiłki w celu rozwiązania wynikających z tego problemów, ale nie zdołała wyeliminować uchybień systemowych i osiągnąć konwergencji praktyk nadzorczych.

IX. Zakłady ubezpieczeń wykorzystują modele wewnętrzne, aby lepiej dostosować oceny ryzyka do swojej działalności i ułatwić sobie spełnienie wymogów kapitałowych. Występują istotne różnice w stopniu, w jakim właściwe organy krajowe nadzorują modele wewnętrzne. EIOPA dążyła wprawdzie do poprawy konwergencji praktyk nadzorczych w tym obszarze, ale działania te nie były w pełni skuteczne, między innymi ze względu na ograniczenia w dostępie do informacji nałożone przez właściwe organy krajowe.

X. W 2016 r. EIOPA przeprowadziła test warunków skrajnych w celu oceny, w jaki sposób sektor ubezpieczeń zareagowałby na niekorzystny rozwój sytuacji rynkowej, w szczególności na przedłużający się okres obowiązywania bardzo niskich stóp procentowych i gwałtowny wzrost cen aktywów. Test ten wykazał, że w takich niesprzyjających okolicznościach wiele zakładów byłoby narażonych na ryzyko, gdyż ich wypłacalność uległaby znacznemu pogorszeniu. Zakres testu warunków skrajnych był odpowiedni, a w poszczególnych

scenariuszach zidentyfikowano najważniejsze czynniki ryzyka dla sektora. Trybunał zauważył jednak niedociągnięcia w ich kalibracji. W szczególności w przypadku jednego ze scenariuszy EIOPA nie była w stanie w dostatecznie szczegółowy sposób wykazać, że był on wystarczająco skrajny.

XI. Po prawidłowej walidacji danych EIOPA zaprezentowała wyniki testu warunków skrajnych w dużej mierze w odpowiedni sposób. Ze względu na jej mandat prawny wyniki te nie zostały jednak opublikowane na poziomie poszczególnych zakładów ubezpieczeń. Zalecenia wydane w następstwie testu warunków skrajnych były niekiedy zbyt ogólne, chociaż EIOPA podjęła wysiłki w celu monitorowania zakresu, w jakim zostały one wdrożone przez właściwe organy krajowe.

XII. We wszystkich swoich działaniach EIOPA w dużej mierze polega na współpracy z właściwymi organami krajowymi, ale nie zawsze otrzymuje z ich strony pełne wsparcie. Właściwe organy krajowe mają decydujące prawo głosu w najważniejszym organie zarządzającym EIOPA, co oznacza, że mogą podejmować decyzje co do zakresu działań podejmowanych przez EIOPA w odniesieniu do oceny skuteczności ich pracy. EIOPA nie zdołała jeszcze zmienić swojego ukierunkowania z regulacji na nadzór. Z uwagi na fakt, że zadania w obszarze nadzoru wykonuje jedynie 20 pracowników, a kolejnych siedmiu zajmuje się powiązаныmi zagadnieniami, EIOPA stoi przed prawdziwym wyzwaniem związanym z realizacją szerokiego zakresu skomplikowanych zadań, za które jest odpowiedzialna.

XIII. Aby zwiększyć wydajność i skuteczność swoich działań, EIOPA powinna:

- a) lepiej ukierunkować i monitorować swoje narzędzia nadzorcze w systematyczny sposób;
- b) współpracować z Komisją i współustawodawcami w celu wyeliminowania systemowych uchybień w nadzorze nad działalnością transgraniczną;
- c) współpracować z Komisją i współustawodawcami w celu wyeliminowania ograniczeń w dostępie do informacji na temat modeli wewnętrznych oraz zapewniać właściwym organom krajowym większe wsparcie w ich nadzorowaniu;
- d) w dalszym stopniu zwiększać rzetelność scenariuszy testu warunków skrajnych;

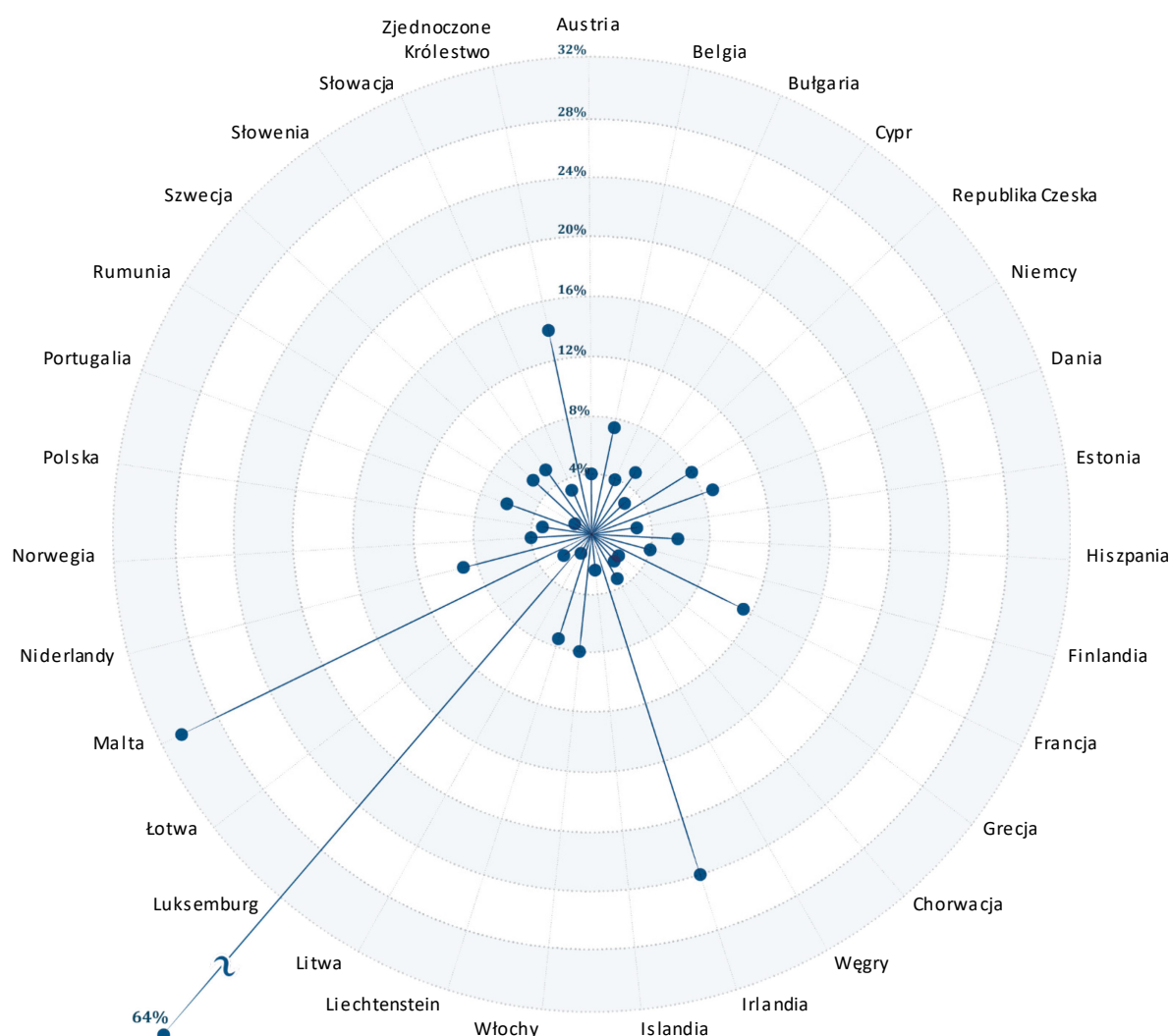
- e) wydawać bardziej konkretne i istotne zalecenia pod adresem właściwych organów krajowych w następstwie testu warunków skrajnych;
- f) promować publikację wyników testów warunków skrajnych na poziomie poszczególnych zakładów ubezpieczeń;
- g) zapewnić większą przejrzystość metodyki testu warunków skrajnych;
- h) wzmocnić swoje zasoby kadrowe przypisane do zadań nadzorczych.

WSTĘP

Rynek ubezpieczeń w gospodarce europejskiej

1. Ubezpieczenia stanowią istotną część sektora finansowego – przypadają na nie aktywa o wartości przekraczającej dwie trzecie rocznego PKB UE, przy zróżnicowanym stopniu penetracji rynku w poszczególnych państwach członkowskich (zob. rys. 1). Przyczyniają się one do wzrostu gospodarczego i stabilności finansowej dzięki przejmowaniu ryzyka i mobilizowaniu oszczędności. Zważywszy na ich ważną rolę, ewentualna upadłość zakładów ubezpieczeń może zakłócić świadczenie usług finansowych i funkcjonowanie gospodarki w ujęciu ogólnym, a tym samym wpłynąć negatywnie na konsumentów.

Rys. 1 – Wskaźnik penetracji ubezpieczeń w Europie (udział składek w PKB)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdania EIOPA na temat stabilności finansowej z 2018 r.

2. Jednym z podstawowych wyzwań dla rynku ubezpieczeń są obecnie niskie stopy procentowe. Ubezpieczyciele, w szczególności prowadzący działalność w zakresie ubezpieczeń na życie, które składają się na 65% rynku ubezpieczeń UE, mają istotne problemy z wypracowaniem stóp procentowych gwarantowanych dla produktów sprzedanych w poprzednich latach. W związku z tym modele biznesowe zakładów prowadzących działalność w zakresie ubezpieczeń na życie podlegają obecnie dalekosiężnym zmianom, czego jedną z konsekwencji jest podejmowanie dodatkowego ryzyka. Ponadto technologie cyfrowe i powszechniejsze wykorzystywanie dużych zbiorów danych (big data)

w dużym stopniu prowadzą do poważnych przekształceń rynku ubezpieczeń (Fintech), tworząc nie tylko możliwości rynkowe, ale także szereg nowych wyzwań i zagrożeń dla klientów.

3. Z regulacyjnego punktu widzenia kluczowym wydarzeniem dla ubezpieczycieli było wdrożenie ram Wypłacalność II w styczniu 2016 r. Są to pierwsze zharmonizowane ramy prawne UE dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Obejmują one również nadzór nad rynkiem ubezpieczeń i mają na celu zapewnienie równych warunków działania na jednolitym rynku. Definiują one, jaki kapitał muszą posiadać zakłady ubezpieczeń w celu pokrycia swojego ryzyka, a także określają wymogi w zakresie zarządzania ryzykiem, zarządzania ogólnego i sprawozdawczości.

EIOPA jako część Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego

4. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) został utworzony w 2011 r.¹ w ramach reform nadzoru nad sektorem finansowym UE, w odpowiedzi na kryzys finansowy w latach 2007-2008. EIOPA jest niezależnym organem doradczym na rzecz Komisji, Parlamentu i Rady. Prowadzi działalność w obszarze zakładów ubezpieczeń, zakładów reasekuracji, pośredników i instytucji zapewniających pracownicze programy emerytalne.

5. EIOPA stanowi część Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF) obejmującego trzy europejskie urzędy nadzoru: jeden dla sektora bankowego (Europejski Urząd Nadzoru Bankowego – EUNB), jeden dla sektora papierów wartościowych (Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych – ESMA) oraz jeden dla sektora ubezpieczeń i pracowniczych programów emerytalnych, a także Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS). Powodem utworzenia europejskich urzędów nadzoru była potrzeba zapewnienia ściślejszej współpracy i wymiany informacji między krajowymi organami

¹ Na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), określającego misję, zadania i organizację EIOPA (Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 48).

nadzoru (zwanymi także właściwymi organami krajowymi) w celu ułatwienia przyjęcia unijnych rozwiązań dla problemów transgranicznych oraz zapewnienia spójnego stosowania i interpretacji przepisów.

6. Podstawowe obowiązki EIOPA obejmują wspieranie stabilności systemu finansowego oraz przejrzystości rynków i produktów finansowych, a także ochronę posiadaczy polis ubezpieczeniowych, członków i beneficjentów programów emerytalnych. Zadaniem EIOPA jest monitorowanie i identyfikowanie tendencji oraz potencjalnego ryzyka i zagrożeń pojawiających się na poziomie mikroostrożnościowym, zarówno w ujęciu transgranicznym, jak i międzysektorowym. Z tego względu obowiązki EIOPA dzielą się na cztery ogólne i powiązane ze sobą kategorie: regulacje, nadzór i konwergencja praktyk nadzorczych, stabilność finansowa i ochrona konsumentów (zob. **tabela 1**). Po ukończeniu prac nad podstawowymi ramami prawnymi dla sektora ubezpieczeń oraz uwzględniając potrzebę zapewnienia ich skutecznego wdrażania, EIOPA zamierzała zmienić strategiczny kierunek swoich prac z regulacji na nadzór. W ramach przedmiotowej kontroli Trybunał skupił się zatem na nadzorze i konwergencji praktyk nadzorczych, co ma kluczowe znaczenie dla konsumentów, jak również na teście warunków skrajnych przeprowadzanym w ramach celu, jakim jest zapewnianie stabilności finansowej.

Tabela 1 – Obowiązki EIOPA

Obszar odpowiedzialności	Rola EIOPA
Regulacje	Opracowywanie standardów technicznych, które są następnie zatwierdzane przez Komisję, oraz omawianie wszelkich wprowadzonych zmian. Doradztwo na rzecz Komisji w obszarach, w których posiada ona uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych związanych z pracami UE.
Nadzór i konwergencja praktyk nadzorczych	Usprawnianie i koordynacja działań nadzorczych właściwych organów krajowych w celu wypracowania spójnych, wydajnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach ESNF oraz zapewnienia wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa UE.
Stabilność finansowa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych	Zapewnianie wkładu w prace ERRS w zakresie nadzoru makroostrożnościowego poprzez przekazywanie danych i sprawozdań. Przeprowadzanie testów warunków skrajnych dla sektora ubezpieczeń i emerytur oraz zapewnianie skoordynowanego zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania w takich sytuacjach, a także utrzymywanie stabilności finansowej w czasach kryzysu.
Ochrona konsumentów i innowacje finansowe	Ochrona konsumentów przed podejmowaniem nadmiernego ryzyka podczas zakupu produktów finansowych / inwestowania w nie poprzez opracowywanie regulacji, monitorowanie trendów rynkowych, poprawę dostępu do informacji itd. Zakazywanie produktów finansowych, jeśli stanowią one ryzyko dla stabilności finansowej w UE; analizowanie innowacji finansowych / nowych produktów na rynku oraz sprawozdawczość w tym obszarze.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Proces reformy europejskich urzędów nadzoru

7. Z uwagi na zmieniający się charakter wyzwań na rynkach finansowych, we wrześniu 2017 r. Komisja zaproponowała pakiet reform w celu wzmocnienia ESNF. Ogólnym celem było udoskonalenie zakresu uprawnień oraz zarządzania i finansowania trzech europejskich urzędów nadzoru, a także funkcjonowania ERRS. Szereg propozycji przedstawionych przez Komisję miałby bezpośrednie zastosowanie do EIOPA, na przykład jeśli chodzi o utworzenie niezależnego zarządu (odpowiedzialnego za podejmowanie decyzji w poszczególnych sprawach i za pewne kwestie nadzorcze), wzmocnienie roli EIOPA w procesie walidacji modeli wewnętrznych oraz udoskonalenie dostępnych narzędzi w celu promowania konwergencji praktyk nadzorczych.

8. Wnioski Komisji w sprawie modyfikacji ramach prawnych EIOPA zostaną poddane standardowemu procesowi legislacyjnemu, w tym przedyskutowane na forum Rady i Parlamentu. Zmienione akty prawne zostaną przyjęte prawdopodobnie w 2019 r. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Trybunał mogą zapewnić przydatny wkład w tę debatę.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

9. Kontrolerzy zbadali, czy EIOPA zapewniła skuteczny wkład w nadzór i stabilność finansową w europejskim sektorze ubezpieczeń. Obszar zainteresowania kontrolerów odzwierciedlał niedawną zmianę priorytetów EIOPA z regulacji na nadzór. Trybunał zwrócił uwagę w szczególności na następujące obszary:

- a) działalność EIOPA w obszarze nadzoru i konwergencji praktyk nadzorczych; przegląd przeprowadzony przez Trybunał obejmował próbę instrumentów stosowanych przez EIOPA (części I, II oraz III);
- b) test warunków skrajnych dla sektora ubezpieczeń przeprowadzony w 2016 r. (część IV); oraz
- c) aspekty horyzontalne kluczowe dla skuteczności wszystkich działań EIOPA (korzystanie z instrumentów prawnych w celu zapewnienia zgodności z prawem Unii, adekwatność zasobów kadrowych oraz stosowność struktury zarządzania; część V).

10. Działalność EIOPA w zakresie nadzoru i konwergencji praktyk nadzorczych obejmuje w praktyce trzy szerokie obszary: (i) wspieranie nadzoru sprawowanego przez organy krajowe, (ii) zapewnianie odpowiedniego nadzoru nad podmiotami transgranicznymi oraz (iii) modele wewnętrzne. W celu zachowania przejrzystości Trybunał omówił te zagadnienia w trzech kolejnych częściach sprawozdania (I, II i III), jednak wszystkie z nich wspólnie stanowią ważny element oceny prac EIOPA w dziedzinie nadzoru i konwergencji praktyk nadzorczych. W obszarze stabilności finansowej Trybunał skoncentrował się na teście warunków skrajnych dla sektora ubezpieczeń, zważywszy na jego znaczenie w identyfikowaniu przyszłych czynników ryzyka na rynku.

11. Sprawozdanie nie objęło prac właściwych organów krajowych (które współpracują ściśle z EIOPA w ramach wszystkich jej działań). ERRS, która uczestniczyła w opracowaniu scenariuszy testu warunków skrajnych, nie została poddana kontroli, gdyż obydwa scenariusze stanowią odpowiedzialność i własność EIOPA. Jako że kontrola koncentrowała się na rynku ubezpieczeń, nie obejmowała działań EIOPA w sektorze pracowniczych programów emerytalnych.

12. Kontrolą objęto działania nadzorcze EIOPA realizowane głównie w latach 2015-2017, jak również test warunków skrajnych z 2016 r. (w tym wnioski wyciągnięte z poprzedniego testu warunków skrajnych z 2014 r.). W odniesieniu do każdego działania poddanego kontroli Trybunał wybrał sprawy/dokumenty do przeglądu w taki sposób, by próba była reprezentatywna dla działalności EIOPA i prezentowała różnorodne typowe problemy.

13. Podstawowe prace kontrolne Trybunału obejmowały wizyty w EIOPA i przegląd dokumentów na miejscu. Kontrolerzy zebrali także dowody podczas ukierunkowanych na gromadzenie informacji spotkań i wideokonferencji z właściwymi departamentami Komisji, ERRS, właściwymi organami krajowymi, ekspertami akademickimi i zainteresowanymi stronami (organizacjami konsumenckimi i stowarzyszeniami przedsiębiorców). Ponadto w kontroli uwzględniono wyniki dwóch ankiet:

- a) pierwsza z nich została wysłana do wszystkich właściwych organów krajowych w państwach członkowskich UE i dotyczyła ogólnej współpracy z EIOPA (w zakresie nadzoru i testów warunków skrajnych). Odpowiedzi udzieliły 24 z 28 właściwych organów krajowych;
- b) druga ankieta została wysłana do próby zakładów ubezpieczeń i dotyczyła testu warunków skrajnych. Odpowiedzi udzieliło 35 z 66 zakładów.

UWAGI

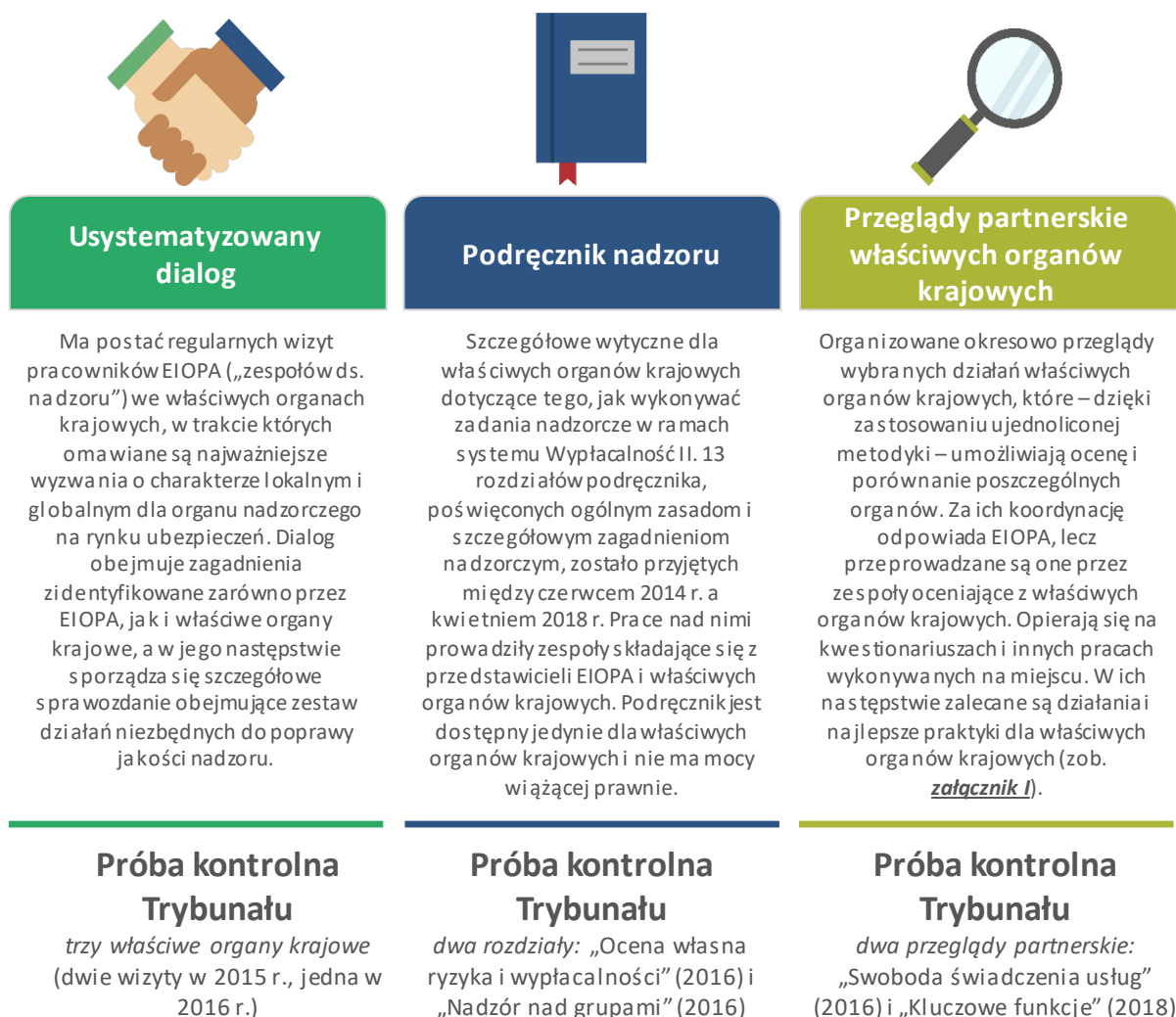
Część I – Działania EIOPA mające na celu zapewnienie spójnego sprawowania nadzoru przez właściwe organy krajowe są solidne, jednak nie obejmują systematycznego monitorowania

14. W ramach swoich celów dotyczących przyczyniania się do lepszego i bardziej konsekwentnego nadzoru we wszystkich państwach członkowskich UE EIOPA angażuje się w szereg działań służących usprawnianiu i koordynowaniu pracy krajowych organów nadzoru (właściwych organów krajowych). Tym samym EIOPA dąży do wykształcenia europejskiej kultury nadzoru, czyli wspólnego podejścia do sposobu, w jaki nadzorcy myślą, zachowują się i pracują w swojej społeczności. Oznacza to równe warunki działania dla zakładów ubezpieczeń w całej Europie oraz podobny poziom pewności dla konsumentów, że ich zakłady ubezpieczeń spełniają wymogi regulacyjne.

15. Jeśli chodzi o koordynację prac właściwych organów krajowych, w ramach kontroli przeprowadzonej przez Trybunał przeanalizowane zostały trzy główne instrumenty służące konwergencji praktyk nadzorczych: usystematyzowany dialog z właściwymi organami krajowymi (z wizytami na miejscu / wizytami krajowymi jako kluczowym komponentem), podręcznik nadzoru i przeglądy partnerskie (zob. **rys. 2**). Podręcznik i przeglądy partnerskie były koordynowane przez EIOPA, jednak prace były prowadzone w bardzo ścisłej współpracy z właściwymi organami krajowymi. Kontrolerzy oddelegowani przez właściwe organy krajowe zapewniają większość treści i przeglądów partnerskich. Oprócz instrumentów objętych kontrolą EIOPA stosowała szereg innych instrumentów², zarówno bezpośrednio na podstawie rozporządzenia ustanawiającego, jak i z własnej inicjatywy.

² Dalsze narzędzia to pisemne wytyczne dla właściwych organów krajowych (np. wytyczne EIOPA w sprawie procesu przeglądu nadzorczego i opinie), inne rodzaje współpracy z właściwymi organami krajowymi (np. szkolenia i konferencje oraz specjalne przeglądy bilansów przeprowadzone w stosunku do Bułgarii i Rumunii) i bieżące kontakty.

Rys. 2 – Narzędzia EIOPA na potrzeby zapewnienia konwergencji praktyk nadzorczych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

EIOPA zidentyfikowała istotne uchybienia w jakości nadzoru

16. Za pośrednictwem usystematyzowanego dialogu z właściwymi organami krajowymi EIOPA zidentyfikowała szereg uchybień w krytycznych aspektach nadzoru ubezpieczeniowego (zob. [rys. 3](#)). Również przeglądy partnerskie wykazały ważne obszary, w których właściwe organy krajowe powinny udoskonalić swoje praktyki nadzorcze (zob. [załącznik I](#)). Oceny przeprowadzone przez EIOPA pokazują, że podejścia właściwych organów krajowych do nadzoru często różniły się pod względem stopnia ingerencji i perspektywiczności, a także tego, na ile opierały się na analizie ryzyka. Oznacza to, że dana praktyka zakładu ubezpieczeń (np. w obszarze zarządzania ryzykiem) może być akceptowana

w jednym państwie członkowskim, ale kwestionowana w innym. W ramach procesu usystematyzowanego dialogu właściwe organy krajowe udzielały odpowiedzi na ustalenia przedstawione w sprawozdaniach EIOPA. EIOPA nie analizowała jednak systematycznie tych odpowiedzi ani nie przekazywała kompleksowych pisemnych informacji zwrotnych właściwym organom krajowym.

Rys. 3 – Obszary o zidentyfikowanych uchybieniach w nadzorze sprawowanym przez właściwe organy krajowe



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie ustaleń EIOPA.

Zalecenia EIOPA odzwierciedlają zidentyfikowane uchybienia, ale nie pociągają działań następnych

17. W świetle zidentyfikowanych uchybień EIOPA zaleciła określonym właściwym organom krajowym podjęcie odpowiednich działań. W ramach usystematyzowanego dialogu EIOPA

sformułowała ponad 30 zaleceń dla każdego właściwego organu krajowego objętego próbą Trybunału bez nadania im priorytetu. Przeglądy partnerskie skutkowały znacznie mniejszą liczbą zaleceń. Chociaż zalecenia były sformułowane jasno, niekiedy były zbyt ogólne i nie odpowiadały konkretnej sytuacji właściwych organów krajowych.

18. EIOPA nie przewidziała systematycznego monitorowania wdrażania zalecanych działań, czy to w ramach usystematyzowanego dialogu czy przeglądów partnerskich. W rezultacie nie dysponuje ona informacjami na temat realizacji zaleceń przez właściwe organy krajowe. EIOPA podjęła jednak wysiłki w celu monitorowania pewnych szczególnych kwestii na zasadzie *ad hoc* (np. podczas kolejnych wizyt we właściwym organie krajowym lub w ramach kontaktów nieformalnych; przeprowadzono także jeden przegląd partnerski o charakterze monitorującym) oraz była w stanie wykazać pewną poprawę praktyk i zarządzania we właściwych organach krajowych (zob. **ramka 1**).

Ramka 1 – Przykład wpływu EIOPA na prace właściwych organów nadzoru

W następstwie oceny i doradztwa ze strony EIOPA jeden z właściwych organów krajowych w UE:

- zmienił swój proces podejmowania decyzji przez połączenie pewnych departamentów i zwiększenie zdolności do przetwarzania danych w celu wzmocnienia zdolności analitycznych;
- zmienił priorytety wewnętrzne na rzecz nadzorowania działalności transgranicznej.

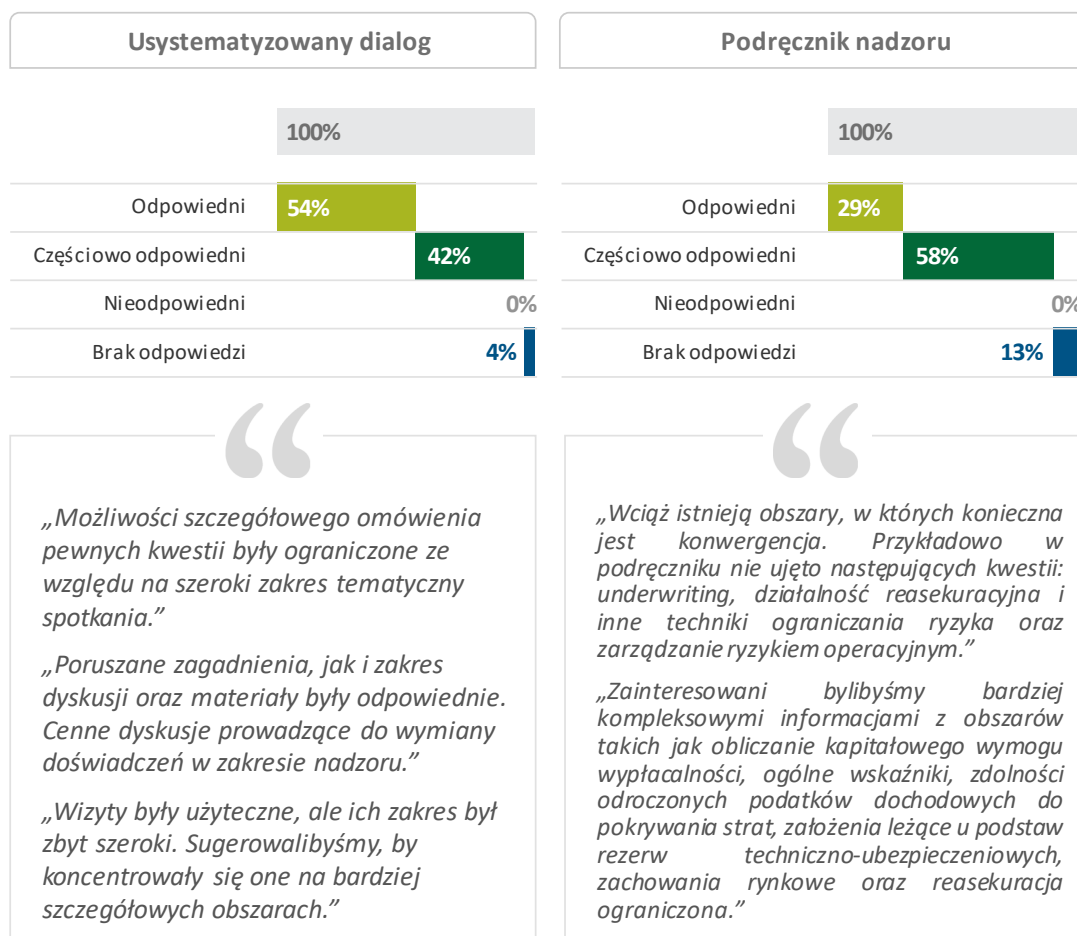
Przeprowadzone prace były zasadniczo wnikliwe i kompleksowe, lecz procedury były czasochłonne

19. Pomimo złożoności materii prace EIOPA w obszarze nadzoru i konwergencji praktyk nadzorczych były zasadniczo odpowiednio ustrukturyzowane i wykazywały się przejrzystością, a ponadto opierały się na solidnej analizie i metodyce. W ramach przygotowań do wizyt w poszczególnych krajach pracownicy EIOPA gromadzili różnorodne dokumenty i informacje, w tym za pomocą kwestionariusza do wypełnienia przez właściwe organy krajowe. Umożliwiło to dopasowanie zakresu tych wizyt do konkretnych problemów doświadczanych przez poszczególne właściwe organy krajowe. Przeglądy partnerskie opierały się na szczegółowej metodyce określającej poszczególne kroki, jakie miał podjąć

kontroler. W wytycznych przekazywanych uczestnikom brakowało jednak niekiedy usystematyzowanego podejścia i uwzględnienia cech poszczególnych projektów.

20. Działania nadzorcze EIOPA dotyczyły szerokiego zakresu istotnych zagadnień. Dzięki korzystaniu z różnorodnych narzędzi zapewniano wszechstronne podejście, jednak czasem oznaczało to, że najważniejszym kwestiom nie nadawano wystarczającego pierwszeństwa. Decyzję w sprawie zakresu merytorycznego podręcznika podjął komitet sterujący. Podręcznik obejmował wszystkie najważniejsze obszary, choć niektóre właściwe organy krajowe zidentyfikowały kilka luk (zob. rys. 4). Luki te dotyczyły ważnych aspektów nadzoru, jako że faktyczna konwergencja wymaga nie tylko wspólnych zasad, ale także spójnego podejścia na poziomie technicznym

Rys. 4 – Opinie właściwych organów krajowych na temat zakresu narzędzi EIOPA



Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

21. EIOPA nie skorzystała z możliwości osiągnięcia większej synergii dzięki gromadzeniu najlepszych praktyk i lepszemu ukierunkowaniu swojego doradztwa w obszarze nadzoru nad zachowaniami rynkowymi za pomocą usystematyzowanego dialogu z właściwymi organami krajowymi i przeglądów partnerskich, gdyż działania te skupiały się wyłącznie na nadzorze ostrożnościowym³. Trybunał odnotowuje jednak, że EIOPA posiada osobne narzędzia w obszarze nadzoru nad zachowaniami rynkowymi.

22. EIOPA regularnie opracowywała narzędzia nadzorcze i udostępniła większość z nich przed 2014 r. Ukończyła jednak prace nad podręcznikiem nadzoru dopiero w kwietniu 2018 r., tj. cztery lata po rozpoczęciu projektu (z wyłączeniem etapu przygotowawczego) i ponad dwa lata po wdrożeniu systemu Wypłacalność II, który podręcznik ten miał wspierać. Czas wymagany na ukończenie przeglądów partnerskich wynosił od 14,5 miesiąca do dwóch lat, co stanowi długi okres, ale odzwierciedla złożoność zagadnień. Zdaniem właściwych organów krajowych tak długi czas trwania ocen był jednak problematyczny, gdyż wymagał od nich długoterminowego oddelegowania pracowników uczestniczących w ocenach.

Część II – Nadal występują uchybienia systemowe w obecnym systemie nadzoru działalności transgranicznej, lecz EIOPA podjęła wysiłki w celu ochrony posiadaczy polis ubezpieczeniowych

23. Nadzór transgranicznych grup ubezpieczeniowych w UE sprawowany jest w oparciu o kolegia organów nadzoru. Kolegia mają zapewniać odpowiedni nadzór dzięki wymianie informacji i nadzorowi prowadzonemu wspólnie przez wszystkie powiązane właściwe organy krajowe. Kolegium przewodniczy organ nadzorczy w państwie macierzystym, który nadzoruje siedzibę główną grupy ubezpieczeniowej. Pozostałe właściwe organy krajowe są nazywane organami nadzorczymi w państwie przyjmującym. Obecnie w UE funkcjonuje 88 kolegiów.

³ Regulacja ostrożnościowa wymaga od firm finansowych kontroli ryzyka i posiadania odpowiedniego kapitału zgodnie z wymogami kapitałowymi. Różni się to od regulacji w sprawie zachowań rynkowych, które określają, w jaki sposób przedsiębiorstwa powinny dokonywać dystrybucji swoich produktów na rynku.

24. EIOPA jest członkiem wszystkich kolegiów. Jej rola polega na zapewnianiu konsekwentnego stosowania prawa Unii i jednolitego funkcjonowania kolegiów. Ponadto EIOPA ma także ułatwiać budowanie wspólnej kultury nadzoru i zapobiegać arbitrażowi regulacyjnemu⁴. W sprawozdaniu de Larosière'a⁵ cele te zostały określone jako kluczowe dla jednolitego rynku.

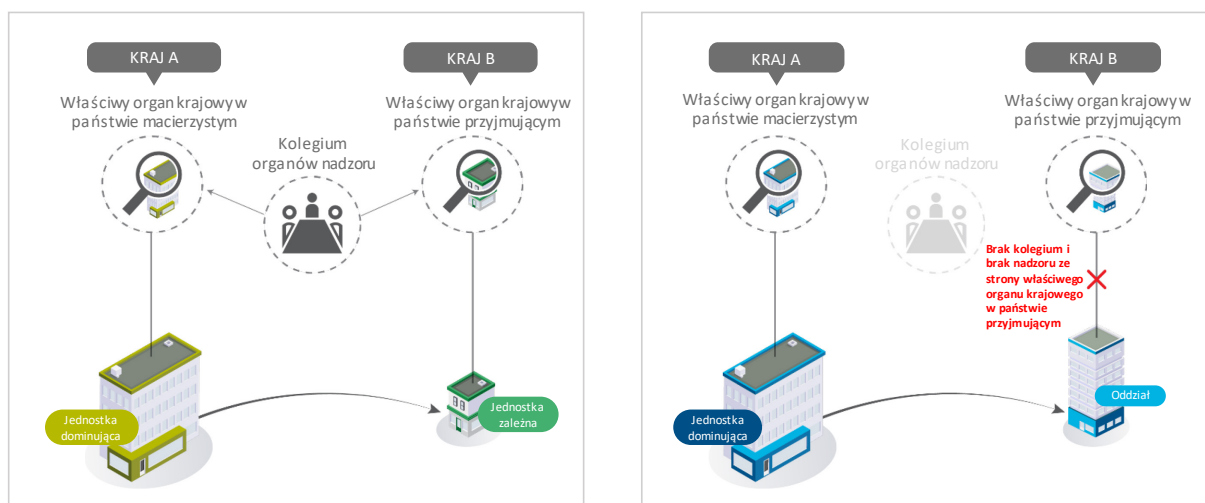
Struktura systemu kolegiów tworzy niewłaściwe zachęty dla ubezpieczycieli i organów nadzoru

25. Chociaż w przeszłości usługi ubezpieczeniowe były świadczone głównie przez jednostki zależne z siedzibą w danym państwie, wielu ubezpieczycieli zaczęło świadczyć więcej usług transgranicznych za pośrednictwem swoich oddziałów lub w sposób bezpośredni (na podstawie swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług w ramach jednolitego rynku). W 2016 r. 750 ubezpieczycieli wyświadczyło usługi o wartości 59 mld euro na rzecz innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) bez pośrednictwa lokalnej jednostki zależnej (zob. rys. 5). Podczas gdy działalność transgraniczna umożliwia ubezpieczycielom ograniczenie swojego obciążenia administracyjnego i regulacyjnego, obecny system tworzy niewłaściwe zachęty dla ubezpieczycieli i organów nadzoru.

⁴ Firmy wykorzystujące luki w systemach regulacyjnych w celu unikania pewnych typów regulacji (np. świadczenie usług z miejsca objętego mniej ścisłym nadzorem).

⁵ W listopadzie 2008 r. Komisja upoważniła grupę wysokiego szczebla, której przewodniczył Jacques de Larosière, do opracowania zaleceń dotyczących wzmocnienia europejskich ram nadzorczych w celu zapewnienia lepszej ochrony obywatelom i odbudowy zaufania do systemu finansowego. W lutym 2009 r. grupa de Larosière'a opublikowała swoje sprawozdanie końcowe.

Rys. 6 – Mechanizmy nadzoru różnią się w zależności od struktury ubezpieczyciela



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

27. Prowadzi to do sytuacji, w której właściwe organy krajowe nadzorują działalność w innych państwach członkowskich bez ponoszenia konsekwencji w przypadku niewystarczającego nadzoru, gdyż nie wywiera to wpływu na rynek krajowy. Organy te często nie posiadają też wystarczającej wiedzy na temat specyfikacji i przepisów w winnych krajach. Ponadto państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, musi w pełni polegać na nadzorze prowadzonym przez organ nadzorczy w państwie macierzystym ubezpieczyciela, bez możliwości wywierania wpływu na proces nadzoru. System w takiej postaci nie umożliwia sprawowania nadzoru nad ogólnoeuropejskim rynkiem w skuteczny sposób uwzględniający interesy obywateli Unii. Kilka właściwych organów krajowych potwierdziło, że obecny nadzór nad działalnością transgraniczną i współpraca w tym zakresie są niezadowalające (zob. **ramka 2**).

Ramka 2 – Opinie właściwych organów krajowych na temat nadzoru transgranicznego

„Nadzór nad grupami transgranicznymi naprawdę wzmacnia poziom ochrony konsumentów w państwach UE. [...] Obecna struktura nie zapewnia jednak jeszcze takiej samej jakości współpracy i nadzoru ze strony organów nadzoru w przypadku grup, które prowadzą znaczną część swojej działalności na podstawie swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług, jak w przypadku grup prowadzących działalność za pośrednictwem jednostek zależnych”.

28. Trybunał stwierdził, że wiele problemów wynikało z systemowo niewłaściwych zachęt. Na przykład kilka właściwych organów krajowych nadawało priorytet nadzorowi na podstawie takich czynników jak „wpływ na stabilność finansową w kraju”. W związku z tym zakłady ubezpieczeń o dużym udziale działalności transgranicznej stanowiły niski priorytet w prowadzonych przez nie działaniach nadzorczych. Oznacza to, że zakłady ubezpieczeń miały wszelkie powody do korzystania z arbitrażu regulacyjnego poprzez przenoszenie się do państw członkowskich, które przyjęły takie podejście, a następnie do skupienia się na usługach transgranicznych (zob. **ramka 3**).

Ramka 3 – Rzeczywisty przykład arbitrażu regulacyjnego oraz wpływ działań podjętych przez EIOPA

Kilka właściwych organów krajowych zwróciło się do EIOPA w sprawie zakładu ubezpieczeń, który prowadził działalność transgraniczną na ich rynkach, ale oferował niezwykle niskie składki i wykazywał oznaki szybkiego wzrostu. Jako że organ nadzorczy w państwie macierzystym podjął decyzję, by nie koncentrować swoich działań nadzorczych na działalności transgranicznej, nie uznawał tego zakładu ubezpieczeń za priorytet. Po interwencji EIOPA organ nadzorczy w państwie macierzystym stwierdził, że zakład ubezpieczeń nie był rentowny, znajdował się w trudnej sytuacji finansowej i nie spełniał wymogów kapitałowych. W rezultacie zezwolenie na prowadzenie nowej działalności przez ten zakład zostało cofnięte.

29. Trybunał stwierdził ponadto, że sposób prowadzenia działalności ma bezpośrednie konsekwencje dla ochrony konsumentów w przypadku upadłości ubezpieczyciela. Ubezpieczeniowy system gwarancyjny w Europie jest bowiem obecnie rozdrobniony, co prowadzi do sytuacji, w której konsumenci nie są informowani o poziomie ochrony, gdy dokonują zakupu transgranicznych usług ubezpieczeniowych (zob. **ramka 4**). Konsumenci niekoniecznie zdają sobie sprawę, że kupują produkt ubezpieczeniowy od jednostki zależnej, oddziału lub przedsiębiorstwa bez fizycznej obecności w ich własnym państwie członkowskim.

Ramka 4 – Przykład wpływu na ochronę konsumentów

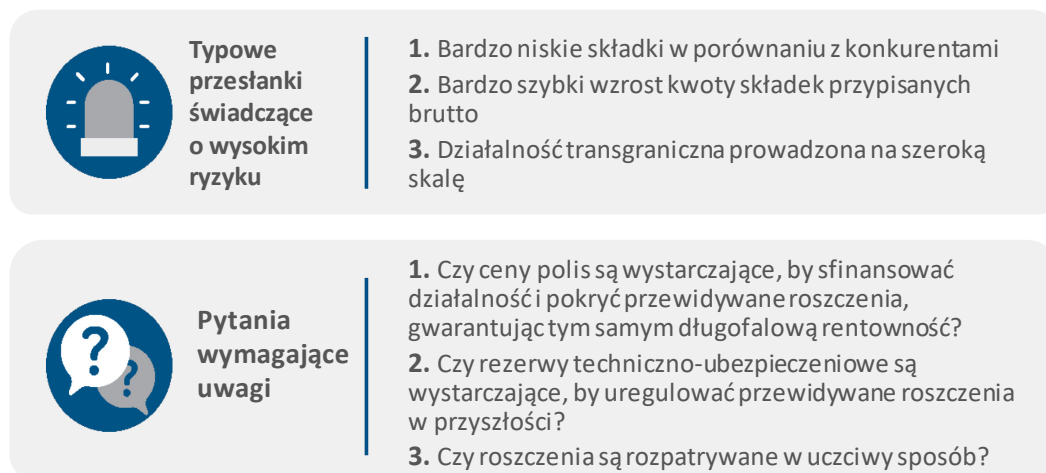
Jako że ubezpieczeniowe systemy gwarancyjne różnią się w poszczególnych krajach, konsument wykupujący ubezpieczenie na życie w oddziale jednego z europejskich zakładów w innym państwie członkowskim UE jest chroniony na mocy krajowego ubezpieczeniowego systemu gwarancyjnego obowiązującego w kraju pochodzenia zakładu. Ten sam konsument kupujący identyczne ubezpieczenie od jednostki zależnej tego samego zakładu w innym państwie członkowskim UE nie jest już jednak chroniony ubezpieczeniowym systemem gwarancyjnym kraju pochodzenia.

EIOPA reaguje, opracowując narzędzia *ad hoc* w celu ochrony konsumentów, ale konwergencja praktyk nadzorczych nadal stanowi wyzwanie

30. Mając na uwadze ryzyko i problemy wynikające z obecnego systemu nadzoru nad transgraniczną działalnością ubezpieczeniową, EIOPA podjęła wysiłki w celu ochrony konsumentów, ustanawiając platformy współpracy. EIOPA utworzyła platformy – w przypadku gdy nie istniały kolegia – na podstawie swoich uprawnień do zapewniania skutecznego i jednolitego nadzoru oraz promowania skutecznej wymiany informacji między właściwymi organami krajowymi. Od 2016 r. EIOPA ustanowiła 13 platform współpracy zarówno z własnej inicjatywy, jak i w odpowiedzi na wnioski właściwych organów krajowych. Działają one w sposób podobny do kolegiów.

31. W opinii Trybunału platformy utworzone przez EIOPA stanowiły użyteczne rozwiązanie *ad hoc* w przypadku problemów związanych z usługami transgranicznymi. W kilku przypadkach EIOPA ułatwiła współpracę między właściwymi organami krajowymi i skutecznie zachęcała do wypracowania rozwiązań. Na przykład EIOPA zwróciła się do organu nadzorczego w państwie macierzystym o udzielenie odpowiedzi na zestaw pytań dotyczących ubezpieczycieli, którzy wykazywali typowe wskaźniki świadczące o wysokim ryzyku (zob. rys. 7). Dzięki temu sytuacja ubezpieczyciela została poddana ocenie.

Rys. 7 – Typowe przesłanki świadczące o wysokim ryzyku i pytania w celu zidentyfikowania nierentownej działalności



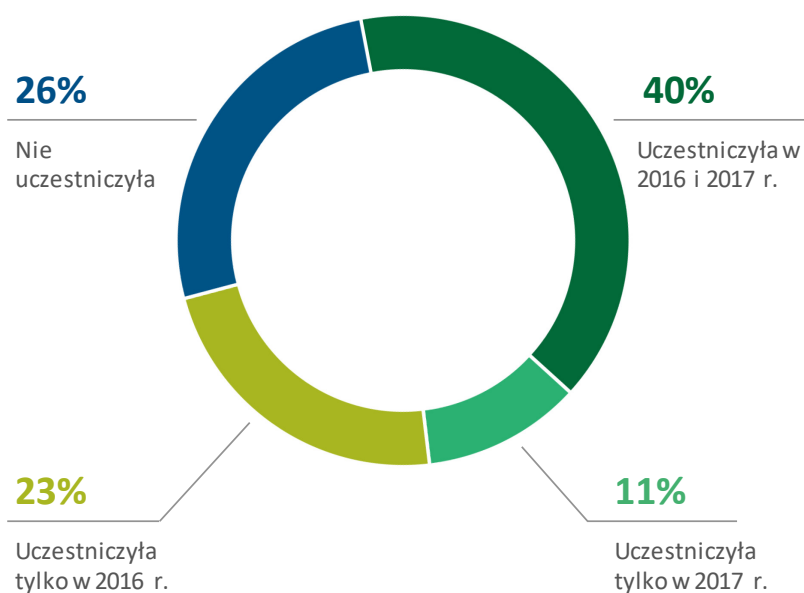
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

32. Platformy następnie wywierały nacisk na organ nadzorczy w państwie macierzystym, co oznaczało, że czuł się on zobligowany do podjęcia odpowiednich działań nadzorczych w świetle dostępnych informacji. Takie działanie przyczyniało się do większej ochrony konsumentów. Z uwagi na brak mocnego mandatu prawnego w obszarze usług transgranicznych EIOPA musiała jednak polegać na gotowości właściwych organów krajowych do współpracy.

Mimo ograniczonej współpracy ze strony właściwych organów krajowych EIOPA odgrywała pomocną rolę w kilku kolegiach grup transgranicznych

33. EIOPA odpowiada za dopilnowanie, by kolegia funkcjonowały w spójny sposób. Trybunał odnotował, że EIOPA decydowała o uczestnictwie w kolegiach i wnoszeniu wkładu w ich prace na podstawie kompleksowych i ugruntowanych kryteriów. Priorytety w tym zakresie były nadawane z uwzględnieniem różnych czynników, w tym wielkości i ryzyka grupy ubezpieczeniowej, wielkości i doświadczenia uczestniczących właściwych organów krajowych oraz wyniku wspólnej oceny ryzyka. Od czasu wprowadzenia systemu Wypłacalność II w 2016 r. EIOPA uczestniczyła w posiedzeniach 100 kolegiów. Ani razu nie uczestniczyła jednak w posiedzeniach pozostałych 23 kolegiów (zob. rys. 8). Taki stan rzeczy wynika po części z niewystarczających zasobów (zob. pkt 86).

Rys. 8 – Uczestnictwo EIOPA w posiedzeniach kolegów organów nadzoru w 2016 i 2017 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

34. Ponadto poziom zaangażowania ze strony EIOPA w kolegiach, w których posiedzeniach uczestniczyła, znacznie się różnił. Na przykład w niektórych kolegiach EIOPA zapewniała istotną wartość dodaną dzięki szczegółowemu wkładowi w dyskusje i sprawozdania zawierające informacje zwrotne. Zważywszy na swoje priorytety, w przypadku niektórych innych kolegów EIOPA nie zapewniała porównywalnej wartości dodanej, ponieważ ograniczała się do wsparcia administracyjnego i horyzontalnego.

35. Aby wspierać kolegia i wzmocnić konwergencję praktyk nadzorczych, EIOPA zwróciła się do właściwych organów krajowych o sprawozdania ubezpieczycieli z własnej oceny ryzyka i wypłacalności (ORSA). Sprawozdanie ORSA to podstawowy instrument nadzoru ubezpieczeniowego, który określa gotowość ubezpieczyciela do ponoszenia ryzyka, zawiera analizę dostępnego kapitału wysokiego ryzyka oraz określa jego przydział. Jest to w związku z tym kluczowe narzędzie o charakterze perspektywicznym, które powinno być wykorzystywane na potrzeby proaktywnego nadzoru. Trybunał odnotował, że chociaż EIOPA podejmowała wysiłki w celu uzyskania sprawozdań ORSA, nie zawsze je otrzymywała. Niektóre sprawozdania ORSA były przekazywane dopiero w następstwie długotrwałej, biurokratycznej procedury obejmującej uzasadnienie prawne i interwencje na wysokim

szczeblu. Fakt, że sprawozdania te przekazywano w ograniczonym zakresie, a ponadto wiązało się to z uciążliwościami, miał negatywny wpływ na funkcjonowanie instrumentów EIOPA wspierających konwergencję praktyk nadzorczych i odbijał się niekorzystnie na wydajnym wykorzystaniu zasobów.

36. Podczas swoich prac w ramach kolegiów EIOPA zidentyfikowała wiele problemów zarówno w kolegiach, jak i w grupach ubezpieczeniowych, jak na przykład:

- a) niektóre właściwe organy krajowe nie udostępniały ważnych dokumentów, takich jak sprawozdania ORSA, innym członkom tego samego kolegium. EIOPA pomagała wprowadzić tym członkom w uzyskaniu pomocnych dokumentów, lecz nie zawsze z powodzeniem. Brak dostępu do istotnych informacji dla członków kolegiów świadczył o braku zaufania między niektórymi właściwymi organami krajowymi i utrudniał skuteczny nadzór nad grupami.
- b) Wykryto istotne błędy w wycenie i poważne niedociągnięcia w zarządzaniu ryzykiem przez grupy ubezpieczeniowe, a właściwym organom krajowym zalecono rozwiązanie tych problemów. Chociaż EIOPA podjęła wysiłki w celu wsparcia kolegiów i usprawnienia odpowiedniego nadzoru, nie monitorowała w kompleksowy sposób zidentyfikowanych problemów.

Część III – Brak konwergencji w nadzorze nad modelami wewnętrznymi pomimo pierwszych kroków podjętych przez EIOPA

37. Na podstawie ram Wypłacalność II mających na celu ochronę konsumentów i zapewnienie stabilności finansowej ubezpieczyciele w Europie są zobowiązani obliczać swoje indywidualne ryzyko. W zależności od tego ryzyka ubezpieczyciele muszą posiadać wystarczający kapitał chroniący przed ryzykiem (zob. rys. 9), aby zagwarantować, że będą w stanie pokryć ewentualne roszczenia. Ubezpieczyciele mogą obliczać obowiązujące w ich przypadku wymogi kapitałowe za pomocą standardowej formuły lub mogą skorzystać z tak zwanego modelu wewnętrznego. Podczas gdy standardowa formuła jest opcją domyślną, ubezpieczyciele muszą wystąpić o zatwierdzenie modelu wewnętrznego, z którego chcieliby skorzystać. Właściwe organy krajowe mają zatwierdzać wyłącznie te modele wewnętrzne,

które spełniają kilka zdefiniowanych w prawie wymogów i które są zatem odpowiednie do obliczania ryzyka w adekwatny sposób. Podczas gdy przeszacowanie ryzyka może prowadzić do niekonkurencyjnych składek, jego niedoszacowanie może zaszkodzić ochronie posiadaczy polis ubezpieczeniowych i narazić na szwank stabilność finansową.

Rys. 9 – Podstawowe informacje na temat wymogów kapitałowych dla ubezpieczycieli



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

38. Modele wewnętrzne są bardzo złożone i dają ubezpieczycielom znaczny zakres swobody podczas obliczania ryzyka. Obejmują one stanowiska ekspertów i polegają na wewnętrznych danych historycznych. W związku z tym nadzór nad modelami wewnętrznymi wymaga dużych zasobów i rozległej wiedzy eksperckiej we właściwych organach krajowych. Ze względu na wpływ na ochronę posiadaczy polis ubezpieczeniowych i stabilność finansową oraz problemy dla organów nadzoru modele wewnętrzne stanowią kluczowy obszar, w którym EIOPA musi wspierać konwergencję praktyk nadzorczych w państwach członkowskich. Niekonsekwentny nadzór prowadzący do arbitrażu regulacyjnego, a zatem do zakłócenia uczciwej konkurencji, może przynieść poważne negatywne konsekwencje.

Konwergencja w obszarze modeli wewnętrznych jest nadal bardzo ograniczona

39. Jednym z kluczowych zadań EIOPA jest zapewnienie, by ubezpieczyciele i organy nadzoru konsekwentnie stosowały przepisy, w tym modele wewnętrzne, na terenie całej UE. Aby to osiągnąć, EIOPA uczestniczyła w posiedzeniach kolegów, podczas których omawiane

były modele wewnętrzne, odwiedzała właściwe organy krajowe w celu oceny nadzoru nad modelami wewnętrznymi oraz ułatwiała kontakty między właściwymi organami krajowymi. Pomimo tych wysiłków Trybunał odnotował kilka problemów, co potwierdza stale niski poziom konwergencji praktyk nadzorczych w tym obszarze.

40. Zatwierdzanie i nadzorowanie modeli wewnętrznych wymaga bardzo dużej ilości zasobów⁶. Aby osiągnąć zbliżony poziom nadzoru w całej UE, ważne jest, by właściwe organy nadzoru posiadały wystarczające zasoby do realizacji tak wymagającego zadania. Z informacji udzielonych przez właściwe organy krajowe wynika jednak, że dysponują one bardzo zróżnicowanymi zasobami kadrowymi na potrzeby nadzorowania modeli wewnętrznych, co EIOPA potwierdziła podczas swoich wizyt. EIOPA stwierdziła, że kilka właściwych organów krajowych posiadało niewystarczające zasoby i wiedzę ekspercką, by odpowiednio nadzorować modele wewnętrzne, co uwydatnia znaczenie prac EIOPA w tym obszarze.

41. EIOPA odnotowała, że kultura nadzoru i stosowanie wspólnych przepisów nadal są bardzo zróżnicowane w UE. Właściwe organy krajowe stosowały różne poziomy rygoru podczas zatwierdzania modeli wewnętrznych. Na przykład kilka właściwych organów krajowych nie przekazywało zakładom ubezpieczeń jasnych informacji na temat niemożliwych do zaakceptowania praktyk w zakresie modelowania. W innych przypadkach właściwe organy krajowe stosowały bardzo rygorystyczne wymagania dotyczące zatwierdzania. Trybunał zauważył, że niektóre organy nadzoru starały się chronić lokalnych ubezpieczycieli poprzez stosowanie niższych wymogów kapitałowych, podczas gdy inne sprawowały ściślejszy nadzór i nakładały wyższe wymagania kapitałowe.

42. W kolejnym przypadku nadzór nad modelem wewnętrznym powinien być zostać przekazany przez jeden właściwy organ krajowy (państwo A) innemu organowi (państwo B) w celu objęcia nim całej grupy. Organ nadzoru w państwie B wymagał jednak od zakładu ubezpieczeń znacznego udoskonalenia swojego modelu wewnętrznego, zanim mógł on

⁶ Na przykład austriacki Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu 46/2017 stwierdził, że austriacki właściwy organ krajowy wykorzystywał 51% swoich ogólnych zasobów kadrowych wyłącznie na potrzeby zatwierdzania modeli wewnętrznych.

zostać zatwierdzony na danym rynku. Model wewnętrzny został już jednak zatwierdzony przez organ nadzoru i był stosowany w państwie A. Przypadek ten ilustruje różne standardy i podejścia do zatwierdzania modeli wewnętrznych. EIOPA próbowała wspierać dialog między tymi dwoma organami nadzoru, jednak nie udało się osiągnąć porozumienia. Ostatecznie model wewnętrzny funkcjonował wyłącznie w państwie A.

EIOPA podjęła wysiłki w celu wzmocnienia konwergencji za pośrednictwem projektów na rzecz spójności

43. Aby monitorować powtarzające się rodzaje ryzyka i przypadki niespójności w podejściach nadzorczych, EIOPA zorganizowała projekty na rzecz spójności w celu uwzględnienia pięciu kluczowych obszarów (zob. **tabela 2**). Jako że wszystkie te obszary mogły prowadzić do niedokładnego oszacowania ryzyka ubezpieczyciela, Trybunał uważa, że EIOPA odpowiednio zdefiniowała zakres projektów na rzecz spójności.

Tabela 2 – Najważniejsze zidentyfikowane przypadki niespójności i działania następne

Zidentyfikowane różnice w podejściach przyjętych przez właściwe organy krajowe w odniesieniu do...	Działania następne ze strony EIOPA...
modelowania korekty z tytułu zmienności*	Projekt na rzecz spójności
traktowania ryzyka związanego z niewypłacalnością państwa	Projekt na rzecz spójności
agregacji ryzyka	Działania następne jeszcze nieprzeprowadzone
orzeczeń ekspertów	Działania następne jeszcze nieprzeprowadzone
zmian modeli	Wizyty we właściwych organach krajowych

* zmniejsza wpływ zmienności rynku na kapitał, jaki należy posiadać.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

44. Za pośrednictwem projektów na rzecz spójności EIOPA potwierdziła, że właściwe organy krajowe stosowały zasadniczo różne podejścia nadzorcze podczas zatwierdzania pewnych metod stosowanych w modelach wewnętrznych przez zakłady ubezpieczeń. To zróżnicowanie metod wywierało wymierny wpływ na ogólne ryzyko obliczane przez

ubezpieczyciela, ale EIOPA nie była w stanie go skwantyfikować. W ujęciu ogólnym EIOPA nie posiada danych na temat wpływu modeli wewnętrznych w porównaniu ze standardową formułą, chociaż takie dane miałyby zasadnicze znaczenie dla odpowiedniego nadzoru.

45. EIOPA szczegółowo informowała o zidentyfikowanych problemach. Choć w celu zapewnienia spójności korzystała ona z dodatkowych narzędzi (np. opinii), nie zawsze udawało się jej to osiągnąć. Przykładowo EIOPA w dalszym ciągu dopuszcza różne metody modelowania korekty z tytułu zmienności. Zwróciła się ona jednak do właściwych organów krajowych o dopilnowanie, by żadna z metod nie skutkowała niższymi wymogami kapitałowymi.

46. EIOPA zrealizowała także specjalny projekt na rzecz spójności w zakresie modelowania ryzyka rynkowego. Jest to jeden z wielu rodzajów ryzyka ocenianych w ramach modeli wewnętrznych. EIOPA zwróciła się do ubezpieczycieli o zastosowanie swoich modeli wewnętrznych do obliczenia ryzyka dla zdefiniowanego przez nią realistycznego portfela wirtualnego. Uzyskane wyniki pozwoliły na bezpośrednie porównanie po raz pierwszy różnych modeli wewnętrznych. Projekt ten wykazał pewne podstawowe uchybienia w modelach wewnętrznych stosowanych w UE. Przykładowo, aby ograniczyć przewidywane ryzyko, stosowane były wątpliwe oczekiwane wartości stóp procentowych. Ponadto EIOPA uznała za niedopuszczalne ogromne zróżnicowanie szacowanego ryzyka w przypadku tych samych aktywów wynikające z zastosowania różnych modeli wewnętrznych.

47. Trybunał stwierdził, że projekty zrealizowane przez EIOPA pozwoliły właściwym organom krajowym uzyskać istotne informacje na temat modeli wewnętrznych objętych nadzorem i przyczyniły się do większej konwergencji. Pokazały one jednak, że modele wewnętrzne w sektorze ubezpieczeń są obciążone dużym ryzykiem oraz że wiedza na temat wpływu tych modeli jest niewystarczająca.

EIOPA nie posiada wystarczającego dostępu do danych na temat modeli wewnętrznych, aby sprawować nad nimi nadzór

48. Według stanu na czerwiec 2018 r. w EOG funkcjonowało 212 modeli wewnętrznych zatwierdzonych przez 17 różnych właściwych organów krajowych (zob. rys. 10). Z uwagi na

niedobór zasobów EIOPA podjęła decyzję o wyborze i skoncentrowaniu swojej oceny bezpośrednio na pięciu największych grupach ubezpieczeniowych stosujących model wewnętrzny. Grupy te odpowiadały łącznie za 47% wszystkich aktywów objętych modelami wewnętrznymi w EOG. W 2015 r. EIOPA zaczęła wnioskować o pełne informacje na temat tych modeli od odpowiednich właściwych organów krajowych.

Rys. 10 – Zakres prac zespołu EIOPA ds. modeli wewnętrznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, dane według stanu na czerwiec 2018 r.

49. Ze względu na niechęć właściwych organów krajowych do udzielania informacji, EIOPA przyjęła proaktywne podejście obejmujące wszechstronną komunikację przez okres ponad trzech lat. W szczególności EIOPA przekazywała pisemne uzasadnienia prawne wyjaśniające, dlaczego potrzebowała określonych informacji w celu realizacji swoich zadań. Ankieta przeprowadzona przez Trybunał pokazała, że jednym z głównych powodów odmowy udzielenia informacji przez właściwe organy krajowe były rozbieżne interpretacje co do mandatu EIOPA w obszarze modeli wewnętrznych. Jak wyraźnie wskazano w ankiecie, co najmniej dwa właściwe organy krajowe uważają, że EIOPA wykracza obecnie poza zakres

swoich uprawnień. Z drugiej strony kilka właściwych organów krajowych chciałoby, by EIOPA bardziej zaangażowała się w prace nad modelami wewnętrznymi, oraz uważa, że niewystarczająco realizuje ona swój mandat w tym kluczowym obszarze.

50. Pomimo proaktywnego podejścia EIOPA nie otrzymała wystarczających informacji na temat żadnego z pięciu największych modeli wewnętrznych wybranych przez nią jako priorytetowe. W rezultacie nie miała ona pełnej wiedzy na temat tych modeli i nie była w stanie przeprowadzić planowanych ocen. Brak dostępu do informacji stanowił znaczne utrudnienie dla EIOPA w realizacji jej zadań. Z drugiej strony w 2016 r. jeden z właściwych organów krajowych przekazał EIOPA wszystkie informacje na temat modelu wewnętrznego dużej grupy ubezpieczeniowej. Chociaż stanowiłoby to okazję do oceny pierwszego modelu wewnętrznego, EIOPA zdecydowała o nieudzieleniu wsparcia właściwemu organowi krajowemu, wyjaśniając, że ten konkretny przypadek nie stanowił dla niej priorytetu. Oznacza to, że EIOPA nadal nie oceniła szczegółowo żadnego modelu wewnętrznego.

Część IV – EIOPA wykonała rzetelną pracę w związku z przeprowadzeniem testu warunków skrajnych sektora ubezpieczeń z 2016 r., ale Trybunał wykrył uchybienia w koncepcji tego testu i w zaleceniach

51. Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym EIOPA odpowiada za przeprowadzanie regularnych ogólnounijnych testów warunków skrajnych w celu oceny odporności instytucji finansowych na niekorzystne zmiany rynkowe. Testy warunków skrajnych sektora ubezpieczeń są ukierunkowane na stabilność finansową i ochronę posiadaczy polis ubezpieczeniowych i są organizowane co dwa lata (na przemian z testami warunków skrajnych dotyczącymi funduszy emerytalnych). Ich wyników nie należy postrzegać jako pozytywnej lub negatywnej oceny poszczególnych uczestników rynku, nie pociągają one też za sobą konkretnych działań regulacyjnych. Trybunał skoncentrował się na teście warunków skrajnych z 2016 r., w ramach którego oceniono podatność na zagrożenia zakładów ubezpieczeń prowadzących działalność w zakresie ubezpieczeń na życie i innych ubezpieczeń długoterminowych. Zgodnie ze wstępnym harmonogramem EIOPA rozpoczęła przeprowadzanie testu w maju 2016 r. i opublikowała jego wyniki w postaci zagregowanej, łącznie z zaleceniami dla właściwych organów krajowych, w grudniu 2016 r.

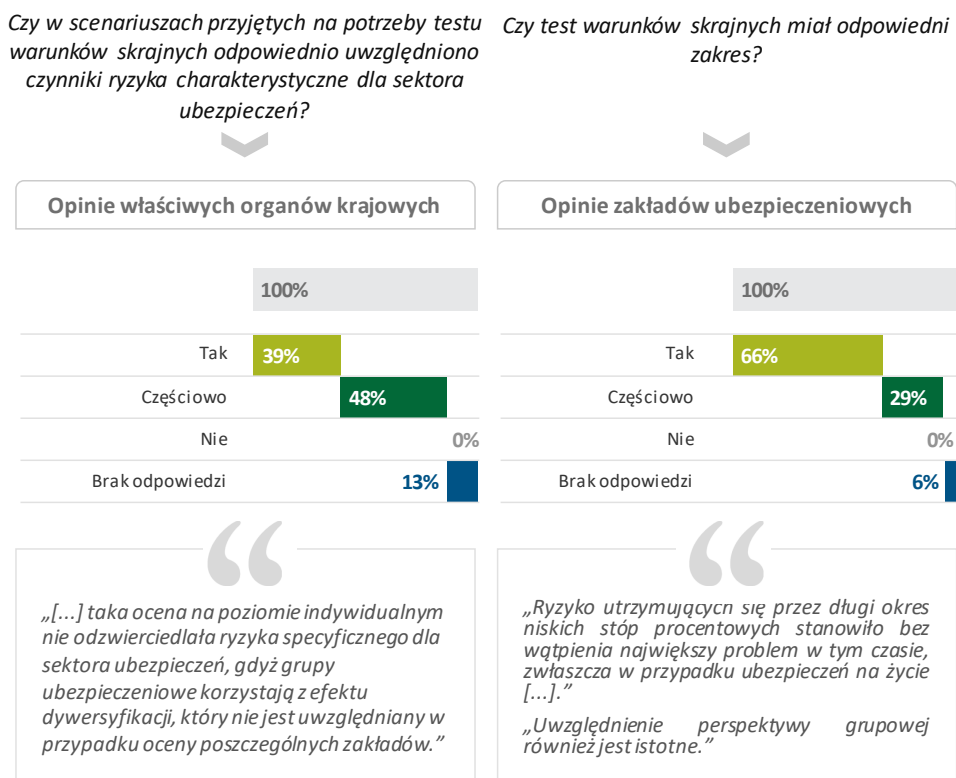
Zakres testu warunków skrajnych i zidentyfikowane rodzaje ryzyka były odpowiednie, ale w zastosowanych scenariuszach stwierdzono uchybienia dotyczące kalibracji i uzasadnienia

52. W teście warunków skrajnych z 2016 r. próba obejmowała 236 indywidualnych zakładów z 30 krajów⁷ prowadzących zarówno tradycyjną działalność w zakresie ubezpieczeń na życie, jak i działalność złożoną (ubezpieczenia na życie połączone z innymi rodzajami ubezpieczeń). Zakłady zostały wybrane przez właściwe organy krajowe na podstawie kryteriów wskazanych przez EIOPA w specyfikacjach technicznych. Próba była reprezentatywna dla każdego rynku krajowego i obejmowała co najmniej 75% prowadzonej na nim działalności, zgodnie z założeniami testu warunków skrajnych. Test warunków skrajnych z 2016 r. został przeprowadzony na poziomie pojedynczych podmiotów prawnych (poszczególnych zakładów), w związku z czym nie obejmował potencjalnych korzyści z dywersyfikacji i reasekuracji na poziomie grupy.

53. Na potrzeby testu warunków skrajnych z 2016 r. EIOPA jako główne zagrożenia dla rentowności sektora ubezpieczeń wskazała utrzymujące się niskie stopy procentowe i zmienność na rynkach kapitałowych. Było to zgodne z ocenami ryzyka przeprowadzanymi regularnie przez EIOPA, ERRS i zakłady ubezpieczeń, co potwierdziła ankieta Trybunału (zob. rys. 11). Położenie nacisku na czynniki ryzyka w teście warunków skrajnych oznaczało, że inne czynniki, charakterystyczne dla sektora ubezpieczeń (np. ryzyko długowieczności, pandemii lub klęsk żywiołowych) zostały pominięte, co było jednak uzasadnione ze względu na pierwszy rok obowiązywania systemu Wypłatność II, który stanowił istotne wyzwanie dla zakładów ubezpieczeń.

⁷ Wszystkie państwa członkowskie UE i dwa państwa członkowskie EOG: Norwegia i Liechtenstein.

Rys. 11 – Czynniki ryzyka w sektorze ubezpieczeń i zakres testu warunków skrajnych



Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

54. Zważywszy na skoncentrowanie się na ryzyku rynkowym, wybór zakładów prowadzących działalność w zakresie ubezpieczeń długoterminowych był odpowiedni. Niskie stopy zwrotu oddziałują szczególnie silnie na działalność w zakresie ubezpieczeń na życie, która typowo wiąże się z długoterminowymi zobowiązaniami wobec posiadaczy polis ubezpieczeniowych i która musi wypracowywać zyski na pokrycie stóp procentowych gwarantowanych w przeszłości. Decyzja o zastosowaniu szoku rynkowego była odpowiednia, biorąc pod uwagę ważną rolę ubezpieczycieli jako inwestorów instytucjonalnych, a zatem ich wpływ na stabilność rynku finansowego jako całości.

55. Test warunków skrajnych z 2016 r. obejmował dwa scenariusze, „niskich stóp zwrotu” i „podwójnych niekorzystnych zmian”, które właściwie odzwierciedlały czynniki ryzyka zidentyfikowane przez EIOPA jako kluczowe dla sektora ubezpieczeń (główne parametry i założenia – zob. załącznik II). Aby stworzyć scenariusz niskich stóp zwrotu, EIOPA wykorzystała własne zdolności i przyjęła szczegółowe założenia uznaniowe, podczas gdy

scenariusz podwójnych niekorzystnych zmian został opracowany we współpracy z ERRS, która zastosowała narzędzie symulacji szoków finansowych w oparciu o zależności występujące w danych historycznych.

Scenariusz niskich stóp zwrotu

56. Punktem wyjścia dla tego scenariusza była krzywa stóp procentowych wolnych od ryzyka dla różnych terminów zapadalności (do 20 lat dla euro), którą EIOPA opracowała na podstawie identyfikacji najniższych stóp procentowych faktycznie zaobserwowanych na rynku w okresie dwóch lat. Trybunał szacuje prawdopodobieństwo takiego zdarzenia na co najmniej 3%, a tym samym na o wiele wyższe niż zwyczajowo przyjęty próg wynoszący 1%⁸. W związku z tym prawdopodobieństwo jest zbyt duże, aby uważać sam ten element jako wystarczająco skrajny. Drugim elementem scenariusza były dodatkowe warunki skrajne zastosowane względem krzywej stóp procentowych (spadek o 15 punktów bazowych). Ponadto w celu obliczenia wartości zobowiązań ubezpieczycieli w perspektywie bardzo długoterminowej EIOPA wykorzystała tak zwaną ostateczną stopę forward ustaloną na poziomie 2%, aby odzwierciedlić założenie przedłużających się niskich stóp procentowych. Te dwa elementy (spadek o 15 punktów bazowych i ostateczna stopa forward) obniżają prawdopodobieństwo scenariusza, nie można jednak oszacować, w jakim stopniu. Siła samych tych dwóch elementów była jednak ograniczona, gdyż były one dość zbliżone do sytuacji na rynku w tym czasie⁹.

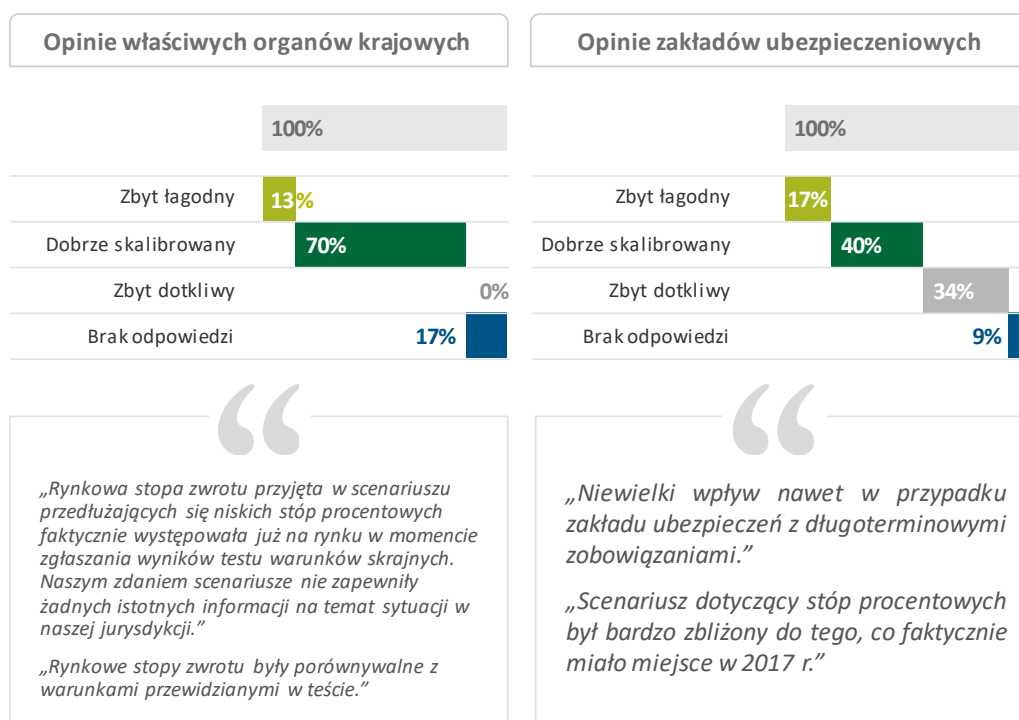
57. Podczas gdy większość właściwych organów krajowych, które uczestniczyły w ankiecie, uznała scenariusze za dobrze skalibrowane, niektóre z nich podzielały wspomniane wyżej

⁸ Scenariusze testu warunków skrajnych powinny być „wystarczająco dotkliwe, by miały znaczenie, a jednocześnie wystarczająco wiarygodne, by były możliwe do przyjęcia” (zob. M. Quagliarello, *Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications* [Testy warunków skrajnych w systemie bankowym: metodyka i zastosowania], styczeń 2009 r., Cambridge University Press). Zgodnie ze standardową praktyką zdarzenie skrajne powinno się charakteryzować prawdopodobieństwem nie większym niż 1% w horyzoncie jednego roku.

⁹ Oprocentowanie 50-letnich obligacji na dzień 31 grudnia 2015 r. (tj. koniec okresu próby) wynosiło 1,561%, w porównaniu z ostateczną stopą forward wynoszącą 2% (źródło: Bloomberg). Spadek o 15 punktów bazowych wstępnej (płynnej) części krzywej, w porównaniu z tendencją spadkową o 9 punktów bazowych wynikającą z danych, nie może być uważany za istotny szok.

obawy co do poziomu dotkliwości scenariusza niskich stóp zwrotu (zob. **rys. 12**). EIOPA nie podjęła próby, nawet do celów wewnętrznej analizy, ilościowego oszacowania prawdopodobieństwa wstępnej (płynnej) części krzywej. Nie przedstawiła też żadnego innego wystarczająco szczegółowego uzasadnienia prawidłowości całego scenariusza.

Rys. 12 – Opinie uczestników testu warunków skrajnych na temat poziomu dotkliwości scenariusza niskich stóp zwrotu



Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

58. Poziom warunków skrajnych dla walut innych niż euro uzyskano z zastosowaniem przyjętego mnożnika krzywej euro. EIOPA nie zastosowała jednak tej metody w pełni prawidłowo, gdyż nie wzięła pod uwagę zależności między stopami procentowymi dla różnych walut w okresie odniesienia.

Scenariusz podwójnych niekorzystnych zmian

59. Scenariusz podwójnych niekorzystnych zmian zakładał spadek stóp procentowych i szok rynkowy wyrażony jako gwałtowny wzrost rentowności obligacji skarbowych i korporacyjnych oraz spadek cen akcji i innych klas aktywów. ERRS oszacowała prawdopodobieństwo dwóch głównych zdarzeń na 0,50% w przypadku szoku stóp swap

i 0,75% w przypadku szoku rentowności obligacji skarbowych. Scenariusz był wystarczająco silny, gdyż łączył warunki skrajne po stronie aktywów w bilansie z elementem szoku w obszarze swapów, dodanym w celu uwzględnienia warunków skrajnych po stronie zobowiązań.

60. Wiarygodność scenariusza podwójnych niekorzystnych zmian zależała w dużej mierze od zestawu danych historycznych wykorzystanych w symulatorze szoków finansowych. Obejmował on zależność między różnymi istotnymi zmiennymi ekonomicznymi i opierał się na danych historycznych z 11 lat (2005-2015). Wybrany okres, chociaż obejmował dwa ostatnie kryzysy, był jednak zbyt krótki, by zagwarantować poziom warunków skrajnych o wystarczającej sile dla wszystkich państw w Europie (zob. **ramka 5**).

Ramka 5 – Przykładowe opinie właściwych organów krajowych na temat scenariusza podwójnych niekorzystnych zmian

„W odniesieniu do kalibracji scenariusza rynkowego szok dotyczący obligacji skarbowych nie rozkładał się równomiernie na wszystkie państwa, gdyż w niektórych niemal w ogóle nie został odnotowany”.

61. Na przykład poziom warunków skrajnych był niższy dla bułgarskich obligacji 10-letnich (wzrost o 111 punktów bazowych w porównaniu z wartością odniesienia) niż dla belgijskich (116 punktów bazowych) czy chorwackich (155 punktów bazowych). Ponadto Trybunał odnotował, że poziom warunków skrajnych był stosunkowo niski dla Słowacji i Zjednoczonego Królestwa (odpowiednio 95 i 94 punkty bazowe dla 10-letnich obligacji skarbowych w porównaniu ze średnimi warunkami skrajnymi na poziomie 121 punktów bazowych). Jeśli próba obejmowałaby dłuższy okres historyczny (np. 20 lat), wyniki byłyby bardziej wiarygodne i mogłyby obejmować przypadki o wyższych poziomach warunków skrajnych dla niektórych państw.

62. W scenariuszu podwójnych niekorzystnych zmian określono wprowadzić poziomy warunków skrajnych dla niektórych klas aktywów posiadanych przez zakłady ubezpieczeń poza UE, nie uczyniono tego jednak w przypadku papierów wartościowych posiadanych w tych krajach. Tymczasem uwzględnienie w teście warunków skrajnych papierów wartościowych spoza UE ma duże znaczenie dla jego wiarygodności, gdyż spadek na giełdzie

w UE nie zachodzi w odosobnieniu od innych rynków akcji na świecie (w okresach kryzysowych zależność między rynkami giełdowymi może sięgnąć nawet 90%). W związku z tym w teście należałoby uwzględnić również szoki dotyczące papierów wartościowych poza UE, a nie ograniczać się wyłącznie do ryzyka w UE.

Uzasadnienie i komunikacja

63. Biorąc pod uwagę, że istotne elementy testu warunków skrajnych były uznaniowe, EIOPA nie podjęła wystarczających wysiłków, aby uzasadnić je w przejrzysty sposób. W specyfikacjach technicznych EIOPA nie wyjaśniła w czytelny sposób, jak przygotowała scenariusze lub jak opracowała założenia leżące u ich podstaw. Podobne opinie wyraziły niektóre właściwe organy krajowe i przedstawiciele branży (zob. **ramka 6**). Dla niektórych przedstawicieli branży nie było także jasne, czy scenariusze odzwierciedlały miernik ryzyka, który jest podobny do uwzględnianego już w ramach systemu Wypłacalność II lub bardziej skrajny. Prowadziło to do pewnych nieprawidłowych interpretacji charakteru testu warunków skrajnych. EIOPA nie wyjaśniła w pełni tej kwestii, na przykład przez doprecyzowanie, dlaczego i w jaki sposób zastosowane poziomy różnią się od tego z systemu Wypłacalność II.

Ramka 6 – Przykładowe trudności po stronie podmiotów z branży i właściwych organów krajowych, jeśli chodzi o uzasadnienie scenariuszy

„Kalibracja warunków skrajnych przez EIOPA nie była dla nas jasna, w związku z czym nie byliśmy w stanie ocenić poziomu warunków skrajnych”.

„Specyfikacje techniczne umożliwiały dowolność interpretacji pewnych elementów. Oznaczało to, że wyniki nie były w pełni porównywalne”.

EIOPA dokonywała prawidłowej walidacji i agregacji danych

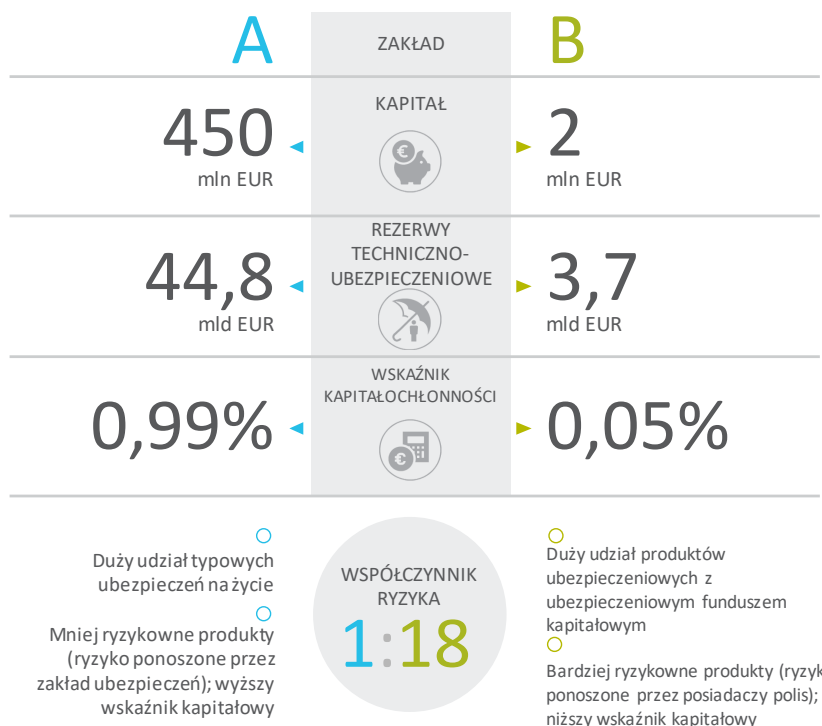
64. Proces walidacji danych na potrzeby testu warunków skrajnych obejmował trzy rundy: jedną na szczeblu krajowym przeprowadzaną przez właściwe organy krajowe oraz dwie na szczeblu centralnym, przeprowadzane przez zespół ds. walidacji składający się z pracowników EIOPA i właściwych organów krajowych. EIOPA opracowała narzędzie walidacji w programie Excel do analizowania i agregowania danych. Okazało się ono

przydatne w procesie walidacji danych, gdyż pomogło zharmonizować różne podejścia właściwych organów krajowych. W ujęciu ogólnym EIOPA uważnie przeanalizowała dane przekazane przez zakłady ubezpieczeń i wyraźnie wskazała wszelkie niespójności, choć ostateczną decyzję w sprawie wiarygodności danych podjęły właściwe organy krajowe.

65. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola agregacji danych wykazała, że EIOPA prawidłowo obliczyła ogólne wyniki testu warunków skrajnych. Agregacją objęto jednak zakłady, których portfele produktów – a zatem i profile ryzyka – były wysoce zróżnicowane (zob. przykład na rys. 13). Była to nieodłączna cecha próby, lecz EIOPA nie podjęła starań przed agregacją, aby sklasyfikować zakłady według ich produktów, który to krok zapewniłby wartość dodaną przy interpretacji rezultatów¹⁰. W tym względzie EIOPA przeprowadziła jedynie analizę *ex post* w celu zidentyfikowania czynników leżących u podstaw różnych wrażliwości warunków skrajnych.

¹⁰ Różne produkty ujęte w próbie mogą wywierać odmienny wpływ na bilans w razie wystąpienia szoku.

Rys. 13 – Przykład dwóch zakładów ubezpieczeń objętych próbą o różnej ekspozycji na ryzyko



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

EIOPA zaprezentowała istotne wyniki, które świadczyły o podatności sektora na zagrożenia

66. Wyniki testu warunków skrajnych potwierdziły, że sektor ubezpieczeń na życie był wrażliwy na wpływ środowiska niskich stóp procentowych i gwałtowny szok na rynkach finansowych, co mogłoby wpłynąć na ogólną stabilność finansową. W ramach scenariusza niskich stóp zwrotu nadwyżka aktywów nad zobowiązaniami w bilansach uczestniczących zakładów zmniejszyłaby się o 100 mld euro (-18%). W ramach scenariusza podwójnych niekorzystnych zmian całkowity spadek dla zakładów wynosiłby 160 mld euro (-29%). Oznaczało to, że 44% ubezpieczycieli straciłoby ponad jedną trzecią swojej nadwyżki aktywów nad zobowiązaniami, a 2% straciłoby wszystko. Wpływ tych dwóch scenariuszy byłby znacznie większy, gdyby wyłączyć tzw. środki dla gwaranci długoterminowych i środki

przejściowe¹¹ (w ramach scenariusza podwójnych niekorzystnych zmian 31% zakładów nie zachowałoby nadwyżki aktywów nad zobowiązaniami).

67. W ujęciu ogólnym sprawozdanie z testu warunków skrajnych było kompleksowe oraz poparte odpowiednimi danymi i wykresami. W odniesieniu do wskaźników w sprawozdaniu zaprezentowano wyniki wyrażone jako nadwyżka aktywów nad zobowiązaniami. Do celów analitycznych bardziej odpowiednie byłoby jednak wykorzystanie wymogów kapitałowych, ponieważ są one zdefiniowane w systemie Wyłatalność II. Pozwoliłoby wykazać faktyczny wpływ na wyłatalność i stwierdzić, czy wymogi kapitałowe są nadal spełniane po teście warunków skrajnych. Trybunał odnotował jednak, że przeliczenie tych wskaźników nie było planowane przez EIOPA, gdyż byłoby to bardzo wymagające i skomplikowane pod względem technicznym oraz wymagałoby przekazania przez zakłady ubezpieczeń o wiele bardziej szczegółowych informacji niż wymagane od nich w 2016 r.

68. Wyniki testu warunków skrajnych z 2016 r. zostały opublikowane jedynie w formie zagregowanej w celu przedstawienia opinii na temat odporności sektora ubezpieczeń na życie. W przeciwieństwie do EUNB EIOPA nie posiada wyraźnego mandatu prawnego do opublikowania wyników dotyczących poszczególnych zakładów. W tym celu EIOPA musi uzyskać pisemną zgodę uczestników, o co wystąpiła w przypadku testu warunków skrajnych w 2018 r. Był to krok we właściwym kierunku, biorąc pod uwagę cel testu warunków skrajnych – tj. odbudowanie zaufania. W tym sensie przejrzystość – zarówno w odniesieniu do metodyki zastosowanej w teście warunków skrajnych, jak i jego wyników – ma zasadnicze znaczenie. Ujawnienie wyników poszczególnych zakładów mogłoby pomóc w podniesieniu świadomości na temat ryzyka, a zatem zwiększyć dyscyplinę rynkową.

¹¹ Tzw. środki dla gwarancji długoterminowych i środki przejściowe zostały wprowadzone na mocy dyrektywy Wyłatalność II w 2014 r. w celu zapewnienia odpowiedniego podejścia do produktów ubezpieczeniowych obejmujących gwarancje długoterminowe, a także aby umożliwić firmom stopniowe przechodzenie do pełnego wdrożenia systemu Wyłatalność II.

Niektóre zalecenia były zbyt ogólne i nie zawierały propozycji konkretnych działań

69. W następstwie testu warunków skrajnych EIOPA wydała trzy ogólne zalecenia pod adresem właściwych organów krajowych, które określały szereg możliwych do podjęcia działań. Wiele z tych sugestii miało jednak zbyt ogólny charakter i nie prowadziło do konkretnych działań ukierunkowanych na zapewnianie stabilności finansowej. Na przykład zalecenie dotyczące „dostosowania wewnętrznych procesów zarządzania ryzykiem do zewnętrznych czynników ryzyka” wyraża po prostu ogólny cel każdego przedsiębiorstwa, jakim jest prawidłowe zarządzanie ryzykiem. Przeprowadzenie tak złożonego badania, jakim jest test warunków skrajnych, nie było konieczne, aby opracować tak ogólnie sformułowane zalecenia, co potwierdziła ankieta Trybunału. Ponadto pewne zalecenia (np. „dokonanie analizy gwarancji” lub „zaniechanie wypłaty dywidend”) wykraczały poza kompetencje niektórych właściwych organów krajowych. Wynika to z faktu, że uprawnienia nadzorcze właściwych organów krajowych nie są w pełni zharmonizowane we wszystkich państwach członkowskich, co oznacza, że zakres, w jakim można zastosować zalecenia, może się różnić.

70. Wkrótce po opublikowaniu wyników testu warunków skrajnych EIOPA zatwierdziła plan ich systematycznego monitorowania. Jako że zgodnie z jednym z zaleceń właściwe organy krajowe powinny analizować potencjalne oddziaływanie testu warunków skrajnych na poziomie grupy, EIOPA przeprowadziła specjalną ankietę, dzięki czemu odpowiednie właściwe organy krajowe mogły przekazać informacje na temat przeprowadzonych analiz i działań. Analiza zakresu, w jakim monitorowane były inne zalecenia, opierała się na informacjach zebranych przez EIOPA podczas wizyt krajowych, posiedzeń kolegiów i spotkań z organami sprawującymi nadzór nad grupami. W styczniu 2018 r. EIOPA opracowała sprawozdanie, z którego wynikało, że właściwe organy krajowe podjęły szereg działań następczych w odpowiedzi na jej zalecenia. W sprawozdaniu tym wskazano także dobre praktyki i przedstawiono analizę wyników ankiety przeprowadzonej wśród właściwych

organów krajowych dotyczącej oddziaływania testu warunków skrajnych na poziomie grupy¹².

EIOPA zorganizowała test warunków skrajnych w usystematyzowany sposób, lecz wystąpiły pewne problemy z terminem i dokumentacją

71. Moment przeprowadzenia testu warunków skrajnych sektora ubezpieczeń w 2016 r. zbiegł się w czasie z wdrażaniem dyrektywy Wypłacalność II, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Do końca maja 2016 r. wszystkie zakłady ubezpieczeń w UE musiały po raz pierwszy przekazać zasadniczy pakiet sprawozdawczy. Bezpośrednio po tym rozpoczął się test warunków skrajnych (zob. załącznik III). To bezpośrednie następstwo w czasie sprawozdawczości w ramach systemu Wypłacalność II i testu warunków skrajnych spowodowało znaczne obciążenie pracą dla ubezpieczycieli. Właściwe organy krajowe dokonały walidacji danych w okresie sześciu tygodni między połową lipca a końcem sierpnia. W ankiecie Trybunału organy te wyraziły opinię, że ramy czasowe przeznaczone na to zadanie były odpowiednie, choć wymagające ze względu na obciążenie pracą i ograniczone zasoby kadrowe w okresie letnim. W szczególności nie wszystkie właściwe organy krajowe były w stanie przeznaczyć wystarczająco dużo czasu i zasobów na dokładną walidację danych.

72. W trakcie całego testu warunków skrajnych EIOPA komunikowała się z właściwymi organami krajowymi i zakładami ubezpieczeń za pośrednictwem szeregu kanałów, co Trybunał uznaje za dobrą praktykę (zob. ramka 7). Pomimo istnienia kilku instrumentów dialogu EIOPA nie wyjaśniła wystarczająco uczestnikom, dlaczego wymagała pewnych informacji. Ostatecznie EIOPA uzasadniła potrzebę uzyskania danych do celów walidacji. Fakt, że uczestnikom nie przekazano odpowiednich wyjaśnień, stworzył jednak wrażenie

¹² W ograniczonej liczbie przypadków wynik testu warunków skrajnych dla poszczególnych podmiotów wywarł istotny wpływ na poziomie grupy. Wpływ ten uległby jednak zmniejszeniu ze względu na korzyści z dywersyfikacji wynikające z działalności w zakresie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie.

zbędnych i nadmiernie szczegółowych wymogów w zakresie zapewniania danych. EIOPA nie skonsultowała się też z uczestnikami w sprawie koncepcji scenariuszy.

Ramka 7 – Kanały komunikacji EIOPA z właściwymi organami krajowymi i zakładami ubezpieczeń

- Warsztaty z udziałem przedstawicieli branży i aktuariuszy w celu omówienia procesu testu warunków skrajnych, metodyki, dokumentacji technicznej i ram różnych scenariuszy.
- Kilka seminariów internetowych i wideokonferencji dla właściwych organów krajowych, dotyczących głównie dokumentacji technicznej i procedur na etapie walidacji danych.
- „Pytania i odpowiedzi” publikowane raz na tydzień, przy czym piąta, a zarazem ostatnia edycja została opublikowana na dwa tygodnie przed upływem terminu przekazania danych. Pytania i odpowiedzi pomogły wyjaśnić wymogi dotyczące danych.

73. EIOPA przekazała uczestniczącym zakładom specjalny formularz na potrzeby testu warunków skrajnych, który musiały one wypełnić w ciągu siedmiu tygodni i przesłać do właściwych organów krajowych. Formularze te były zasadniczo przyjazne dla użytkownika i odzwierciedlały w możliwie największym zakresie kategorie danych finansowych wykorzystywane w ramach sprawozdawczości systemu Wypłacalność II. Zapewniało to spójność i jasność dla uczestników w odniesieniu do danych, jakie mieli przekazać.

74. Złożoność tabel wynikała z celu i zakresu testu warunków skrajnych, ale oznaczała, że niektórzy uczestnicy mieli trudności z dokonaniem obliczeń w wyznaczonym terminie (zob. **ramka 8**). Liczne aktualizacje materiałów dotyczących testu warunków skrajnych w trakcie trwania procesu wiązały się z dodatkowymi obciążeniami. EIOPA aktualizowała specyfikacje techniczne trzy razy, a formularze cztery razy, a ostatnią ich wersję opublikowała dopiero na dwa tygodnie przed upływem terminu na przekazanie danych. W przypadku każdej z czterech wersji formularza EIOPA zapewniła jednak użyteczne, automatyczne „narzędzie do aktualizacji”, które szybko uzupełniało treść zapisaną już przez uczestników we wcześniejszej wersji formularza.

Ramka 8 – Opinie zakładów ubezpieczeń na temat wymogów dotyczących danych na potrzeby testu warunków skrajnych

„Konieczne było przekazanie wielu informacji. (...) Naszym zdaniem nie wszystkie szczegóły były faktycznie niezbędne, jednak nie mamy wiedzy na temat procesu konsolidacji, który został przeprowadzony”.

„Poziom wymaganej szczegółowości był znacznie większy niż w przypadku danych, jakimi dysponowaliśmy. Początkowo zaznaczyliśmy, że nie będziemy w stanie przekazać danych o wymaganej szczegółowości w pewnych obszarach, jednak i tak zostaliśmy o to poproszeni, nawet jeśli wymagałoby to podania wartości przybliżonych. Podejście oparte na wartościach przybliżonych (...) znacznie zwiększyło wymogi w zakresie zasobów i sprawiłoby, że łączne wyniki byłyby mniej wiarygodne niż było to pożądane”.

75. Na podstawie wniosków wyciągniętych z poprzedniego testu z 2014 r. EIOPA wprowadziła szereg udoskonaleń w teście warunków skrajnych z 2016 r. Przykładowo udostępniła narzędzie walidacji właściwym organom krajowym oraz ograniczyła liczbę aktualizacji formularza testu warunków skrajnych (zob. **załącznik IV**). EIOPA nie przygotowała ogólnego planu na potrzeby procesu „wyciągania wniosków na przyszłość”. Wnioski były głównie rezultatem dyskusji przeprowadzonych podczas dwóch spotkań z zainteresowanymi stronami, lecz EIOPA nie przeprowadziła odnośnej ankiety wśród przedstawicieli branży i właściwych organów krajowych, jak miało to miejsce po teście warunków skrajnych w 2014 r.

Część V – Zarządzanie i ograniczone zasoby w EIOPA stwarzają trudności w osiągnięciu celów

76. W tej części sprawozdania Trybunał przeanalizował te aspekty proceduralne i organizacyjne działalności EIOPA, które wpływają horyzontalnie na wydajność jej działań. W szczególności Trybunał skupił się na ryzyku związanym z poleganiem na wynikach prac właściwych organów krajowych i z obecnymi ramami zarządzania, jak również na stosowaniu instrumentów prawnych w celu zapewnienia zgodności z wytycznymi i przepisami oraz na adekwatności zasobów EIOPA.

Skuteczność prac EIOPA zależy od wkładu ze strony właściwych organów krajowych, a zarządzanie wiąże się z pewnymi wyzwaniami

77. EIOPA ściśle współpracowała z właściwymi organami krajowymi w ramach wszystkich działań objętych kontrolą przeprowadzoną przez Trybunał. Chociaż współpraca ta układała się zasadniczo pozytywnie i odzwierciedlała misję EIOPA, jaką było wspieranie i koordynowanie prac krajowych organów nadzoru, wydajność i skuteczność prac EIOPA często zależała od jakości wkładu ze strony właściwych organów krajowych i ich gotowości do współpracy. Na przykład bardzo dużo czasu zajęło uzyskanie zgody niektórych właściwych organów krajowych na przeprowadzenie wizyt krajowych. Pomimo widocznych wysiłków ze strony EIOPA w celu uzyskania przychylności właściwych organów krajowych niektóre z nich kwestionowały zasadność i zakres wizyt. W rezultacie EIOPA ostatecznie zdołała wprowadzić przeprowadzić wizyty we wszystkich właściwych organach krajowych, ale ostatnia wizyta odbyła się trzy lata po rozpoczęciu cyklu wizyt. To opóźnienie w widoczny sposób ograniczyło skuteczność EIOPA w zapewnianiu konwergencji praktyk nadzorczych. Jakość i terminowość wkładów ze strony właściwych organów krajowych także w dużej mierze wpływały na to, czy inne produkty EIOPA, takie jak podręcznik nadzoru i przeglądy partnerskie, mogły zostać opracowane na czas.

78. Jeśli chodzi o wizyty krajowe, prace dotyczące działalności transgranicznej i modele wewnętrzne (zob. **pkt 35-36 i 49**) Trybunał odnotował przypadki, w których EIOPA nie otrzymała wszystkich informacji, o jakie wnioskowała, od właściwych organów krajowych. W rezultacie EIOPA nie mogła przeprowadzić pewnych typów analiz, które pierwotnie zaplanowała. W trakcie niektórych wizyt krajowych EIOPA nie mogła na przykład omówić z organami krajowymi sposobów podejścia niektórych zakładów do nadzoru nad zarządzaniem ryzykiem i omówiła jedynie ogólne procedury właściwych organów krajowych w tym względzie. EIOPA musiała również w dużym stopniu polegać na zaangażowaniu ze strony właściwych organów krajowych w trakcie testu warunków skrajnych, zważywszy na jego charakter (zob. **ramka 9**).

Ramka 9 – Poleganie na właściwych organach krajowych w trakcie testu warunków skrajnych

Dobór próby: właściwe organy krajowe dokonały wyboru zakładów uczestniczących w teście warunków skrajnych na podstawie kryteriów EIOPA. EIOPA nie posiadała dogłębnej wiedzy na temat wszystkich rynków ubezpieczeń w UE ani wystarczających danych w celu zweryfikowania, czy właściwe organy krajowe wykorzystają prawidłowe dane do celów doboru próby, w związku z czym ograniczyła się do sprawdzenia wartości progowych udziału w rynku.

Walidacja danych: ostateczne decyzje co do poprawności przekazywanych danych podejmowane są przez właściwe organy krajowe. W przypadku wątpliwości dotyczących jakości danych przekazywanych przez właściwe organy krajowe EIOPA kwestionowała decyzje tych organów i zwracała się do nich o dodatkowe wyjaśnienia. Nie miała jednak uprawnień, by podważać ich osądy (np. przez wyłączenie danych z próby). W przeciwieństwie do EUNB EIOPA nie może zwracać się bezpośrednio do uczestników testu warunków skrajnych o żadne informacje.

79. Obecna struktura zarządzania EIOPA daje właściwym organom krajowym prawo do wpływania na to, w jakim zakresie ich prace będą poddawane przeglądowi, jak również na wnioski z takich przeglądów. Wynika to z faktu, że ostatecznym organem decyzyjnym w EIOPA jest Rada Organów Nadzoru, która składa się z 28 przedstawicieli właściwych organów krajowych i przewodniczącego EIOPA (a także obserwatorów z ERRS, EUNB, ESMA i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu). Rada Organów Nadzoru zatwierdza wszystkie kluczowe dokumenty i produkty EIOPA, w tym strategię nadzoru (która określa priorytety w przypadku wizyt na miejscu we właściwych organach krajowych), sprawozdania końcowe z przeglądów partnerskich i ich tematykę, założenia, scenariusze i sprawozdania z testu warunków skrajnych. Stwarza to zagrożenie dla niezależności, biorąc pod uwagę, że niektóre z instrumentów EIOPA (w szczególności wizyty krajowe i przeglądy partnerskie) mają zapewniać konstruktywne, lecz krytyczne informacje zwrotne na temat prac właściwych organów krajowych. Testy warunków skrajnych mogą także pośrednio przyczyniać się do ujawnienia uchybień w nadzorze ostrożnościowym w państwach członkowskich i skutkować zaleceniami dla właściwych organów krajowych.

Procedury dotyczące stosowania instrumentów prawnych są solidne, ale czasem brakuje w nich przejrzystości i proaktywnego podejścia

80. W celu zapewnienia, by właściwe organy krajowe i zakłady ubezpieczeń przestrzegały wytycznych EIOPA i wymogów regulacyjnych, EIOPA może podjąć działania na podstawie procedury „zastosuj się lub uzasadnij” (art. 16 rozporządzenia w sprawie EIOPA) lub dotyczącej naruszenia prawa Unii (art. 17). Działania, jakie może podjąć EIOPA, zasadniczo sprowadzają się jednak do monitorowania i zgłaszania przypadków niezastosowania się do wytycznych, a nie karania za nie.

81. W ramach procedury „zastosuj się lub uzasadnij” właściwe organy krajowe muszą potwierdzić, że stosują każdą z około 700 wytycznych wydanych przez EIOPA, podając odniesienie do własnych ram prawnych, lub uzasadnić, dlaczego tego nie robią. W praktyce przypadki niestosowania się do wytycznych są rzadkie, gdyż właściwe organy krajowe były zaangażowane w ich opracowanie, a EIOPA dysponuje skuteczną procedurą rejestrowania i zgłaszania takich przypadków. Zdaniem Trybunału procedura „zastosuj się lub uzasadnij” jest wprawdzie skutecznym narzędziem monitorowania zgodności, ale nie zapewniała pełnej przejrzystości względem zewnętrznych zainteresowanych stron i konsumentów. Tabele zgodności publikowane na stronie internetowej EIOPA nie zawsze są aktualne, a zbiorczy charakter zawartych w nich informacji, które były zróżnicowane w zależności od jakości i kompleksowości danych przekazanych przez właściwe organy krajowe, oznaczał, że ich przydatność dla opinii publicznej była ograniczona.

82. W 2011 r. EIOPA ustanowiła procedurę dotyczącą „naruszenia prawa Unii” i od tego czasu odebrała 28 skarg (z których większość uznała za niedopuszczalne). EIOPA stosowała procedurę do badania przypadków naruszenia prawa Unii w konsekwentny sposób, a prowadzone przez nią dochodzenia były gruntowne. Podczas badania przypadków domniemanych naruszeń zgłaszanych przez skarżących EIOPA przekazywała tylko ograniczone informacje na temat procedury, a okresy braku komunikacji mogły czasami przedłużać się ze względu na złożoność poszczególnych przypadków. W rezultacie skarżący – w tym organizacje konsumenckie – nie dysponowali wyczerpującymi informacjami na temat

działań EIOPA, a niekiedy błędnie uznawali brak komunikacji za dowód braku podejmowania działań.

83. Procedura dotycząca „naruszenia prawa Unii” nie przewidywała systematycznego monitorowania potencjalnych spraw. EIOPA monitorowała takie przypadki nieformalnie, ale sprawy, o których powzięła wiedzę w ten sposób, były rozpatrywane na zamkniętych posiedzeniach Rady Organów Nadzoru. Zazwyczaj nie zostały one ujęte w rejestrze naruszeń prawa Unii ani objęte odpowiednim dochodzeniem. EIOPA przyjęła takie podejście w celu promowania zaufania wśród właściwych organów nadzoru, ale nie dawało to pełnej pewności zainteresowanym stronom, że EIOPA podejmuje odpowiednie działania na ich wnioski. W podejściu tym brakowało także przejrzystości, gdyż odnośne procedury nie mogą być monitorowane przez zewnętrzne zainteresowane strony (takie jak organizacje konsumenckie).

84. Biorąc pod uwagę charakter procesu, Trybunał nie mógł zweryfikować, czy EIOPA wszczyna procedurę we wszystkich przypadkach, gdy dowiaduje się o domniemanym naruszeniu prawa Unii (o ile nie zostanie ono formalnie zgłoszone i zarejestrowane). Trybunał odnotował jeden przypadek, w którym EIOPA zidentyfikowała poważne niedociągnięcia w decyzji właściwego organu krajowego, ale nie wszczęła procedury dotyczącej „naruszenia prawa Unii”, a zamiast tego wybrała rolę mediatora między dwoma właściwymi organami krajowymi (zob. **ramka 10**).

Ramka 10 – Niezastosowanie procedury dotyczącej naruszenia prawa Unii

System Wypłatność II wymaga, by właściciele i prezesi zakładów ubezpieczeń spełniali wymogi dotyczące kompetencji i reputacji, aby mogli pełnić swoje obowiązki. W przypadku jednego zakładu ubezpieczeń właściwy organ krajowy uznał, że jego prezes spełnia wymogi dotyczące kompetencji i reputacji, mimo iż pewne dowody wskazywały, że tak nie jest. Zakład ubezpieczeń chciał podjąć działalność transgraniczną na terenie innego państwa członkowskiego, ale właściwy organ krajowy tego państwa wyraził sprzeciw. Chociaż EIOPA ułatwiała komunikację między właściwymi organami krajowymi i dążyła do wypracowania rozwiązania, które chroniłoby konsumentów, jej wysiłki okazały się nieskuteczne. Pomimo wątpliwości co do prawidłowości decyzji właściwego organu krajowego w państwie macierzystym EIOPA nie wszczęła procedury dotyczącej „naruszenia prawa Unii”. Według stanu na czerwiec 2018 r. EIOPA nadal prowadziła przegląd tego przypadku.

Zasoby EIOPA na potrzeby prowadzenia działań nadzorczych były ograniczone i nie zostały przeniesione z obszaru działań regulacyjnych

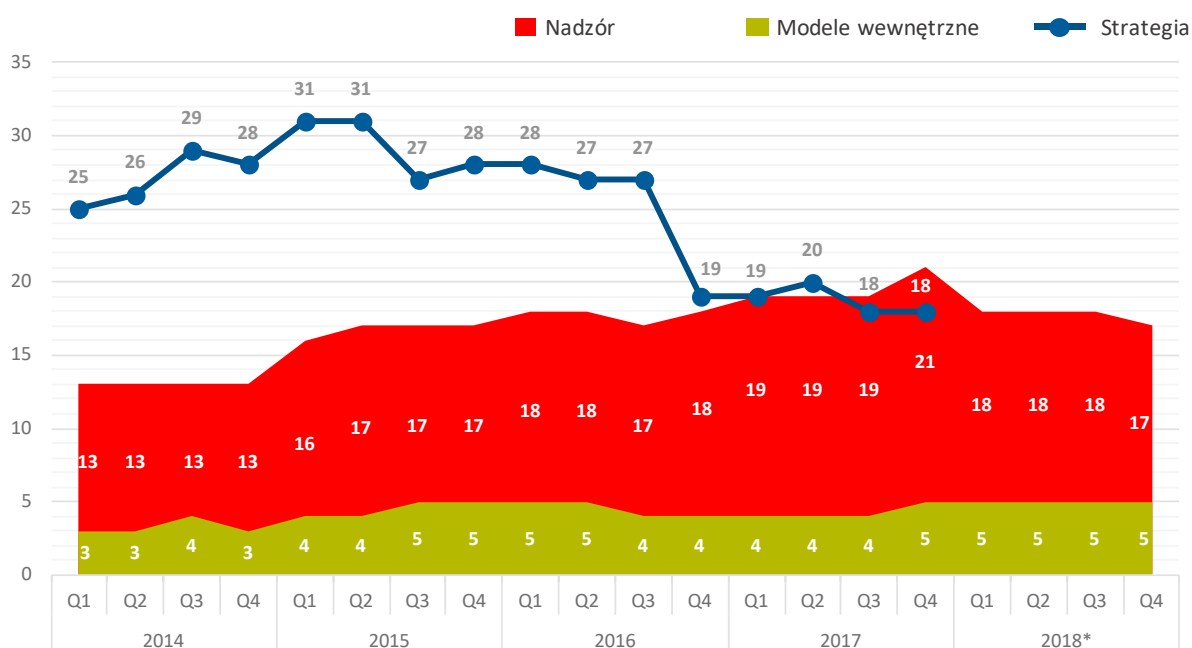
85. Biorąc pod uwagę zakres obowiązków i różnorodność działań w obszarze nadzoru, EIOPA dysponowała bardzo ograniczonymi zasobami. W lutym 2018 r. dział ds. nadzoru zatrudniał 20 pracowników, co stanowiło tylko 14% zasobów kadrowych EIOPA (142 pracowników). Dział ten odpowiada za wizyty we właściwych organach krajowych, koordynację przeglądów partnerskich, wsparcie i obecność podczas posiedzeń kolegiów, ułatwianie komunikacji między właściwymi organami krajowymi oraz nadzorowanie modeli wewnętrznych. Kilku innych pracowników (w wymiarze czterech ekwiwalentów pełnego czasu pracy) zajmowało się opracowywaniem inicjatyw na rzecz konwergencji praktyk nadzorczych, a trzech pracowników wykonywało zadania w zakresie analizy danych i analizy biznesowej, wspierając tym samym prace nadzorcze.

86. Ograniczone zasoby były jeszcze bardziej widoczne na poziomie poszczególnych zespołów. Na przykład zespół odpowiedzialny za modele wewnętrzne w praktyce obejmował trzech pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy (po uwzględnieniu długich nieobecności i zaangażowania w inne działania), mimo że w programie prac przewidziano 5,25 etatu. Zważywszy że zespół współpracował z 17 właściwymi organami krajowymi, które nadzorują 212 złożonych modeli wewnętrznych, i był ponadto odpowiedzialny za inne zadania horyzontalne, takie jak projekty na rzecz spójności, skuteczny przydział zasobów stanowił istotne wyzwanie. Większość właściwych organów krajowych uczestniczących w ankiecie Trybunału wyraziła opinię, że można by udoskonalić nadzór nad modelami wewnętrznymi. Kwestia ta była szczególnie ważna, gdyż właściwe organy krajowe dysponowały ograniczonymi zasobami na potrzeby nadzorowania modeli wewnętrznych, w szczególności ze względu na wymagający charakter tego zadania. Dzięki zapewnieniu większego wsparcia w tym obszarze EIOPA mogłaby wyeliminować ważną lukę w wiedzy eksperckiej w europejskim systemie nadzoru ubezpieczeniowego.

87. Po wdrożeniu systemu Wypłatalność II i zakończeniu prac nad nowymi ramami regulacyjnymi EIOPA przyjęła strategię przewidującą zmianę ukierunkowania swoich prac z regulacji na nadzór. Zainteresowane strony, w tym przedsiębiorstwa i konsumenci,

oczekiwały takiej zmiany, a w szczególności skoncentrowania się przez EIOPA na zapewnianiu jednolitego stosowania nowych wspólnych ram regulacyjnych dla ubezpieczycieli w całej UE. Zmiana ta nie znalazła jednak odzwierciedlenia w przydziale pracowników. Między 2015 a 2017 r. liczba pracowników działu ds. polityki zmniejszyła się o 13 osób, ale zasoby kadrowe działu nadzoru zwiększyły się tylko o pięć osób, choć wsparcie zapewniała jeszcze niewielka liczba osób z innych działów (zob. rys. 14).

Rys. 14 – Przydział pracowników do działów ds. polityki i nadzoru, lata 2014-2018 (w EPC)



* Rozwój funkcji nadzoru w 2018 r., stan obecny. Potencjalne nabory nie są uwzględnione.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentów EIOPA.

88. Jako że wszystkie stanowiska w dziale ds. nadzoru wymagały wiedzy na temat danej działalności i praktycznego doświadczenia w obszarze nadzoru, EIOPA miała trudności w pozyskaniu odpowiednich kandydatów w ramach kilku procesów rekrutacyjnych. Wynikało to między innymi z wysokiego zapotrzebowania na specjalistów ds. finansów na lokalnym rynku pracy we Frankfurcie, a także z wysokich kosztów życia. EIOPA nie obniżyła jednak swoich wymagań i zatrudniła pracowników posiadających odpowiednie doświadczenie.

89. Na potrzeby testu warunków skrajnych podstawowy zespół składał się z trzech pracowników EIOPA posiadających odpowiednie kwalifikacje. Przydział pracowników

w takim wymiarze był odpowiedni, zważywszy na obecny podział obowiązków, który opiera się w dużej mierze na zaangażowaniu ze strony właściwych organów krajowych (zob. **pkt 78**). Dysponując takimi zasobami, EIOPA nie byłaby jednak w stanie przeprowadzić bardziej szczegółowych kontroli poprawności danych lub komunikować się bezpośrednio z uczestnikami testu warunków skrajnych, nawet jeśli uznałaby to za użyteczne. Ponadto nie posiadała ona informacji na temat zasobów wykorzystanych przez wszystkich zaangażowanych partnerów (w tym właściwe organy krajowe) w celu organizacji i przeprowadzenia testu warunków skrajnych. Ogólne koszty pozostały zatem nieznane.

WNIOSKI I ZALECENIA

90. Trybunał stwierdza, że w ujęciu ogólnym EIOPA w pozytywny sposób przyczyniła się do wspierania jakości nadzoru i stabilności w sektorze ubezpieczeń UE. W tych działaniach EIOPA napotkała jednak ograniczenia wynikające ze struktury systemu nadzoru, niedoboru zasobów oraz, w niektórych przypadkach, niewystarczającego wsparcia i współpracy ze strony właściwych organów krajowych. Oznacza to, że EIOPA, ustawodawcy i właściwe organy krajowe mają jeszcze wiele do zrobienia, aby osiągnąć konwergencję praktyk nadzorczych, tj. równe warunki działania dla podmiotów prowadzących działalność ubezpieczeniową we wszystkich państwach członkowskich UE i ich klientów.

Koordinacja prac właściwych organów krajowych

91. EIOPA korzystała z różnorodnych narzędzi, zarówno przewidzianych w rozporządzeniu ustanawiającym, jak i opracowanych z własnej inicjatywy, w celu zapewnienia, by właściwe organy krajowe stosowały jednolite podejście, sprawując nadzór nad zakładami ubezpieczeń. Trybunał stwierdził, że pracownicy EIOPA opracowali gruntowne i wnikliwe analizy w tym względzie, które umożliwiły zidentyfikowanie istotnych uchybień w nadzorze prowadzonym przez właściwe organy krajowe. Uchybienia te przejawiały się w postaci zagrożeń dla niezależności instytucjonalnej właściwych organów krajowych oraz niewystarczająco rygorystycznego nadzoru, co było skutkiem przyjęcia podejścia formalistycznego, a nie opartego na analizie ryzyka (zob. **pkt 14–16 i 19**).

92. Niektóre narzędzia EIOPA, w szczególności wizyty we właściwych organach krajowych i przeglądy partnerskie, w kompleksowy sposób obejmowały problemy w zakresie nadzoru, ale oznaczało to, że ich zakres był bardzo szeroki. W związku z tym ich ukończenie wymagało dużych nakładów czasu, a właściwe organy krajowe potrzebowały znacznych zasobów, by przygotować się do takich działań i w nich uczestniczyć. W następstwie wizyt we właściwych organach krajowych formułowano również dużą liczbę zaleceń (w niektórych przypadkach ponad 30), które jednak nie były uszeregowane pod względem priorytetów (zob. **pkt 17 i 20-22**).

93. Trybunał stwierdził także, że EIOPA nie dysponowała mechanizmami na potrzeby systematycznego monitorowania zaleceń wynikających z wizyt we właściwych organach krajowych i z przeglądów partnerskich. W rezultacie nie posiadała ona informacji na temat postępów w zakresie konwergencji praktyk nadzorczych i nadal występujących problemów. Niemniej jednak EIOPA podejmowała wysiłki w celu omówienia wybranych problemów z właściwymi organami krajowymi na zasadzie *ad hoc* i jest w stanie wykazać stopniowe udoskonalanie praktyk, do których stosowały się niektóre z tych organów (zob. **pkt 18**).

Zalecenie 1 – Lepsze ukierunkowanie i monitorowanie narzędzi nadzorczych

EIOPA powinna lepiej ukierunkować i monitorować swoje narzędzia nadzorcze. W szczególności:

- a) wizyty na miejscu powinny koncentrować się na kilku najpilniejszych kwestiach wybranych na podstawie ich wpływu na konwergencję praktyk nadzorczych i ochronę konsumentów. W następstwie tych wizyt należy formułować mniejszą liczbę zaleceń o jasno określonych priorytetach i konkretnym terminie wdrożenia.
- b) EIOPA powinna zdefiniować zakres przeglądów partnerskich, tak aby koncentrowały się one na jednej kwestii dotyczącej konwergencji praktyk nadzorczych i mogły zostać co do zasady ukończone w ciągu jednego roku.

- c) EIOPA powinna przeanalizować, czy właściwe organy krajowe skutecznie wdrożyły wszystkie zalecenia wydane w ramach procesu usystematyzowanego dialogu i przeglądów partnerskich. Powinna także rejestrować wyniki tych analiz, tak aby dysponować informacjami na temat poczynionych postępów i problemów występujących w osiąganiu konwergencji praktyk nadzorczych w państwach członkowskich, oraz powinna podawać swoje ogólne ustalenia do wiadomości publicznej.

Docelowy termin: 1.1.2020 r.

Nadzór nad zakładami prowadzącymi działalność transgraniczną

94. Obecna struktura nadzorowania działalności transgranicznej wykazuje uchybienia systemowe i prowadzi do sytuacji, w której metoda nadzoru zależy od formy prawnej przedsiębiorstwa. Ubezpieczyciele, którzy prowadzą działalność za granicą za pośrednictwem jednostek zależnych, podlegają nadzorowi ze strony kolegów. Zakłady prowadzące działalność za granicą z wykorzystaniem oddziałów lub w sposób bezpośredni są z kolei nadzorowane jedynie przez organ nadzorczy w państwie macierzystym (zob. **pkt 23–26**).

95. Taka struktura nadzoru transgranicznego stworzyła niewłaściwe zachęty dla ubezpieczycieli i organów nadzoru. Z uwagi na to, że niektóre zakłady nie podlegają nadzorowi ze strony kolegów, ubezpieczyciele korzystają z niższego poziomu nadzoru w niektórych państwach członkowskich. Tym samym obecnie istniejący system nie umożliwia sprawowania nadzoru nad ogólnoeuropejskim rynkiem w skuteczny sposób, uwzględniający interesy obywateli Unii. Oznacza to, jak wskazano w sprawozdaniu de Larosière’a, że cel, jakim jest unikanie zakłócania konkurencji i arbitrażu regulacyjnego w rezultacie różnych praktyk nadzorczych, nie został jeszcze osiągnięty. EIOPA podjęła wprawdzie działania, by rozwiązać wynikające z tego problemy, ustanawiając na przykład platformy współpracy, nie zdołała jednak wyeliminować uchybień systemowych (zob. **pkt 27–32**).

96. EIOPA zapewniła wkład w prace kolegów pomimo niewystarczających zasobów i – w niektórych przypadkach – ograniczonej współpracy ze strony właściwych organów krajowych. Nadal nie rozwiązano jednak wielu problematycznych kwestii dotyczących spójności nadzoru transgranicznego, takich jak różne ramy oceny ryzyka czy niedobory kadrowe we właściwych organach krajowych (zob. **pkt 33–36**).

Zalecenie 2 – Wzmocnienie nadzoru nad zakładami prowadzącymi działalność transgraniczną

EIOPA powinna:

- a) współpracować z Komisją i współustawodawcami w celu wyeliminowania uchybień systemowych w nadzorze nad działalnością transgraniczną, np. poprzez udoskonalenie przepisów prawnych w toku przeglądu ustawodawstwa dotyczącego europejskich urzędów nadzoru. W szczególności powinna dążyć do zapewnienia równego poziomu nadzoru w przypadku zakładów prowadzących działalność w innym państwie członkowskim, niezależnie od wybranego przez nie modelu biznesowego;
- b) równolegle względem tych wysiłków, chronić konsumentów dzięki podejmowaniu działań za pośrednictwem platform współpracy i monitorowaniu działalności transgranicznej.

Docelowy termin: 1.1.2019 r.

Nadzór nad modelami wewnętrznymi

97. Nadzorowanie modeli wewnętrznych stanowi bardzo złożony proces wymagający znacznych zasobów, a poziom konwergencji w tym obszarze nadal nie jest zadowalający. Oznacza to, że organy nadzoru stosują różne podejścia co do oceny, czy modele wewnętrzne poprawnie odzwierciedlają faktyczne ryzyko ponoszone przez ubezpieczycieli. Może to prowadzić do nieuczciwej przewagi konkurencyjnej oraz nieść niekorzystne skutki dla konsumentów i stabilności finansowej. EIOPA podjęła wysiłki w celu uwzględnienia tych kwestii w ramach projektów na rzecz spójności i osiągnęła w tym względzie pewne postępy, chociaż nie doszło do skutecznej konwergencji podejść nadzorczych. Próby zaangażowania się przez EIOPA w przegląd modeli wewnętrznych wybranych zakładów ubezpieczeń okazały się w dużej mierze nieskuteczne ze względu na ograniczony dostęp do informacji. W innym przypadku z kolei właściwy organ krajowy zwrócił się do EIOPA o wsparcie w pracach nad modelami wewnętrznymi, jednak EIOPA nie podjęła się to zadania, gdyż nie wpisywało się ono w jej priorytety (zob. **pkt 37-50**).

Zalecenie 3 – Udoskonalenie mechanizmów nadzoru nad modelami wewnętrznymi

EIOPA powinna:

- a) współpracować z Komisją i współtawodawcami w celu wyeliminowania ograniczeń w dostępie do informacji na temat modeli wewnętrznych, jakie obowiązują w przypadku jej własnych pracowników i organów nadzorczych w państwie przyjmującym. EIOPA powinna zapewniać organom nadzoru więcej informacji i wsparcia na temat metod oceny lub kwestionowania tych modeli;
- b) pomagać organom nadzoru w zatwierdzaniu i nadzorowaniu złożonych modeli wewnętrznych na ich wniosek i z własnej inicjatywy.

Docelowy termin: 1.1.2019 r.

Test warunków skrajnych sektora ubezpieczeń

98. W 2016 r. EIOPA przeprowadziła test warunków skrajnych sektora ubezpieczeń w celu oceny, w jaki sposób sektor ten zareagowałby na niekorzystny rozwój sytuacji rynkowej, w szczególności na przedłużający się okres bardzo niskich stóp procentowych i szok związany ze spadkiem cen aktywów. Szereg zakładów faktycznie wykazało się wrażliwością na taką sytuację, gdyż ich wypłacalność uległaby znacznemu pogorszeniu. Zakres testu warunków skrajnych oraz fakt, że w jego ramach położono nacisk na działalność w obszarze ubezpieczeń na życie i ubezpieczeń długoterminowych, były w większości przypadków odpowiednie, zważywszy na cele testu (zob. **pkt 50-54 i 66**).

99. Scenariusze przyjęte w teście warunków skrajnych uwzględniały w skuteczny sposób główne czynniki ryzyka zidentyfikowane w tym sektorze, Trybunał wykrył jednak uchybienia w sposobie ich kalibracji i uzasadnieniu. Chociaż celem testu warunków skrajnych jest symulowanie ekstremalnych okoliczności, w przypadku jednego ze scenariuszy EIOPA nie była w stanie wykazać, że był on wystarczająco skrajny. Niektóre z jego parametrów, ustalone w oparciu o osąd zawodowy, okazały się mimo wszystko zbyt zbliżone do rzeczywistych warunków rynkowych. W przypadku drugiego ze scenariuszy Trybunał stwierdził brak spójności w poziomie zastosowanych szoków w różnych państwach członkowskich. Istnieje zatem ryzyko, że wyniki tego testu nie zapewniają pełnego obrazu

sytuacji w sektorze ubezpieczeń w razie wystąpienia skrajnie niekorzystnych okoliczności. Fakt ten jest niezmiernie istotny z perspektywy stabilności finansowej i ma ogromne znaczenie dla posiadaczy polis ubezpieczeniowych, biorąc pod uwagę, że nawet przy założeniach przyjętych przez EIOPA sektor okazał się bardzo wrażliwy na niekorzystne warunki (zob. **pkt 55-63**).

Zalecenie 4 – Udoskonalenie scenariuszy wykorzystywanych w testach warunków skrajnych

EIOPA mogłaby w większym stopniu udoskonalić scenariusze testu warunków skrajnych w celu zapewnienia ich większej solidności i prawidłowości pod względem skrajności, wiarygodności i spójności. Cel ten można osiągnąć przez:

- a) analizę i ocenę stopnia skrajności i wiarygodności opracowanych scenariuszy, np. przez ilościowe oszacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia odpowiednich zdarzeń bądź wykorzystanie innych dostępnych metod lub narzędzi, a także udokumentowanie tej analizy w celu uzasadnienia prawidłowości scenariuszy;
- b) poleganie w większym stopniu na zdolnościach ERRS w odniesieniu do scenariuszy rynkowych (np. dzięki intensywniejszemu korzystaniu z narzędzia symulacji szoków) lub poradach innych ekspertów (np. dzięki powołaniu zewnętrznego panelu ekspertów w celu oceny scenariuszy).

Docelowy termin: począwszy od testu warunków skrajnych w 2020 r.

100. Trybunał stwierdził, że w ujęciu ogólnym EIOPA dokonywała prawidłowej walidacji i prezentacji wyników testu warunków skrajnych. Biorąc pod uwagę wrażliwość sektora, test warunków skrajnych doprowadził do wydania zaleceń pod adresem właściwych organów krajowych. Niektóre z tych zaleceń były jednak zbyt ogólne i nie zawierały propozycji wystarczająco konkretnych działań. Ponadto zalecenia wykraczały niekiedy poza kompetencje niektórych właściwych organów krajowych, co oznaczało, że organy te nie były w stanie ich wdrożyć. EIOPA podjęła wysiłki w celu monitorowania realizacji zaleceń i przeanalizowania poczynionych postępów (zob. **pkt 64-65, 67 i 69-70**).

Zalecenie 5 – Wydawanie bardziej konkretnych zaleceń dla właściwych organów krajowych

Po przeprowadzeniu testu warunków skrajnych, w razie potrzeby, EIOPA powinna wydawać zalecenia dla właściwych organów krajowych wymagające od nich podjęcia działań, które będą bardziej konkretne i istotne dla wszystkich odnośnych stron. EIOPA powinna oceniać wykonalność zalecanych działań na zasadzie *ex ante*, biorąc pod uwagę, czy właściwe organy krajowe dysponują środkami koniecznymi do ich realizacji w skuteczny i terminowy sposób.

Docelowy termin: począwszy od testu warunków skrajnych w 2020 r.

101. EIOPA opublikowała wyniki testu warunków skrajnych z 2016 r. jedynie w ujęciu zagregowanym, gdyż, przeciwieństwie do EUNB, nie posiada ona mandatu prawnego do opublikowania wyników dotyczących poszczególnych zakładów. W tym celu EIOPA musi uzyskać pisemną zgodę uczestników, do czego nie była przygotowana w 2016 r., ale o co wystąpiła w ramach testu warunków skrajnych w 2018 r. Trybunał uznaje to za krok we właściwym kierunku, gdyż podanie do wiadomości publicznej wyników dotyczących poszczególnych zakładów mogłoby zapewnić większą przejrzystość, podnieść świadomość na temat ryzyka, a tym samym zwiększyć dyscyplinę rynkową (zob. **pkt 68**).

Zalecenie 6 – Promowanie publikacji indywidualnych wyników testu warunków skrajnych

EIOPA powinna promować publikację wyników testu warunków skrajnych na zasadzie indywidualnej. Aby zwiększyć zaufanie ze strony uczestników testu, EIOPA mogłaby zwrócić uwagę na większą przejrzystość metodyki przeprowadzania tego testu (zalecenie 7) oraz udoskonalone scenariusze (zalecenie 4). EIOPA powinna także zapewnić, by sposób prezentacji indywidualnych wyników wykluczał dowolność interpretacji.

Docelowy termin: począwszy od testu warunków skrajnych w 2020 r.

102. W ujęciu ogólnym EIOPA sprawnie przeprowadziła test warunków skrajnych, jednak ramy czasowe tego testu były bardzo wymagające dla uczestników. EIOPA korzystała z różnych kanałów komunikacji z właściwymi organami krajowymi i uczestniczącymi zakładami. Pomimo licznych aktualizacji w okresie sprawozdawczym formularze stanowiły praktyczne narzędzie umożliwiające zakładom przekazywanie odpowiednich danych. EIOPA nie uzasadniła jednak wystarczająco konieczności otrzymania pewnych danych ani

opracowanych scenariuszy, a także ich podstawowych założeń. Odbiło się to niekorzystnie na budowaniu zaufania wśród właściwych organów krajowych i uczestników, których wkład miał kluczowe znaczenie dla wiarygodności wyników testu warunków skrajnych. EIOPA wyciągnęła wnioski z testu warunków skrajnych z 2014 r. w celu usprawnienia jego organizacji w 2016 r., jednak nie czyniła tego w sposób systematyczny (zob. **pkt 71-75**).

Zalecenie 7 – Zapewnienie większej przejrzystości metodyki testów warunków skrajnych

Metodyka przeprowadzania testu warunków skrajnych powinna być bardziej przejrzysta, a EIOPA powinna dołożyć większych starań w celu przybliżenia jej zainteresowanym stronom i uczestnikom, np. przez:

- a) organizowanie warsztatów dla uczestników i przedstawicieli branży przed rozpoczęciem właściwego testu warunków skrajnych, tak aby lepiej wyjaśnić test i scenariusze oraz zgromadzić niewiążące informacje zwrotne w celu udoskonalenia testu warunków skrajnych;
- b) wykorzystanie dokumentacji technicznej w celu lepszego i bardziej szczegółowego wyjaśnienia uczestnikom sposobu kalibracji (podstawowych założeń) scenariuszy i zakresu danych wymaganych w tym celu;
- c) organizowanie spotkań z zainteresowanymi stronami po zakończeniu testu warunków skrajnych, tak aby uzyskać informacje zwrotne i wyciągać wnioski z wcześniejszych testów warunków skrajnych w systematyczny sposób (tj. w określonych ramach czasowych, z wykorzystaniem odpowiednich kanałów komunikacji i opinii uczestników).

Docelowy termin: począwszy od testu warunków skrajnych w 2020 r.

Zarządzanie i zasoby

103. W ramach większości swoich działań EIOPA współpracowała bardzo ściśle z właściwymi organami krajowymi. Jeśli jednak chodzi o wizyty krajowe i prace nad modelami wewnętrznymi, w niektórych przypadkach nie otrzymywała ona jednak wystarczającego wsparcia ze strony krajowych organów nadzoru. Ponieważ dostęp do informacji i dokumentów był ograniczony, EIOPA nie mogła przeprowadzić niektórych zaplanowanych kontroli i analiz. Jako że właściwe organy krajowe mają decydujące prawo głosu w najważniejszym organie zarządzającym EIOPA, mogą podejmować decyzje co do zakresu

działań podejmowanych przez EIOPA w odniesieniu do oceny skuteczności ich pracy.

Stanowiło to problem z punktu widzenia niezależności tychże działań.

104. Trybunał stwierdził, że mimo pewnych uchybień dotyczących przejrzystości względem podmiotów zewnętrznych EIOPA posiadała odpowiednią procedurę na potrzeby monitorowania przypadków nieprzestrzegania przepisów UE (zob. pkt 76-84).

105. Biorąc pod uwagę złożoność zadań EIOPA, w szczególności w obszarze nadzoru, zasoby, jakimi ona dysponuje, są bardzo ograniczone. Zespół odpowiedzialny za nadzór nad 212 modelami wewnętrznymi składał się jedynie z trzech pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy. Ogólnie w dziale ds. nadzoru zatrudnionych jest bezpośrednio jedynie 20 pracowników (14% personelu EIOPA), a liczba osób z innych działów zajmujących się kwestiami dotyczącymi nadzoru jest ograniczona. W związku z tym planowana strategiczna zmiana ukierunkowania prac EIOPA z regulacji na nadzór jeszcze nie nastąpiła (zob. pkt 85-89).

Zalecenie 8 – Zwiększenie zasobów kadrowych przypisanych do zadań nadzorczych

- a) EIOPA powinna zapewnić, by liczba pracowników przypisanych do zadań nadzorczych stopniowo się zwiększała, a także ustanowić konkretny i uzasadniony cel w tym względzie w rocznym planie prac.
- b) Po przeprowadzeniu szczegółowej analizy potrzeb EIOPA powinna także rozważyć wystąpienie z wnioskiem o dodatkowe zasoby, wyraźnie określając zadania, do realizacji których są one niezbędne, a także ich wpływ na jakość i konwergencję nadzoru oraz stabilność finansową.
- c) Dodatkowe zasoby powinny być wykorzystywane konkretnie w celu zintensyfikowania prac EIOPA w zakresie modeli wewnętrznych, nadzoru transgranicznego i identyfikowania przypadków braku zgodności z prawem Unii.

Docelowy termin: 1.1.2020 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Neven MATES, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 2 października 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

PRZEGLĄD ZALECEŃ SFORMUŁOWANYCH W TOKU PRZEGLĄDÓW PARTNERSKICH EIOPA

Tematyka oceny	Przyjęcie sprawozdania końcowego	Przeprowadzone prace	Działania zalecane w przeglądach partnerskich
Funkcje kluczowe	Ostateczne przyjęcie przewidywane w 2018 r.	Celem tego przeglądu partnerskiego jest uzyskanie informacji na temat sposobu stosowania przez właściwe organy krajowe zasady proporcjonalności podczas nadzorowania funkcji kluczowych w zakładach, z uwzględnieniem wdrażania wymogów dotyczących funkcji kluczowych wprowadzonych przepisami dyrektywy w sprawie systemu Wypłacalność II. Zakres: wszystkie właściwe organy krajowe w państwach członkowskich EOG	EIOPA: - powinna uwzględnić wyniki tego przeglądu partnerskiego, dokonując przeglądu wytycznych w sprawie systemu zarządzania, w szczególności w odniesieniu do wytycznej 14 dotyczącej outsourcingu; - powinna wziąć pod uwagę praktyczne ustalenia, najlepsze praktyki i zalecane działania wynikające z tego przeglądu partnerskiego w swoich pracach nad procesem przeglądu nadzorczego; Właściwe organy krajowe (wybrane): - powinny opracować i wdrożyć odpowiednie procedury nadzoru i kryteria w celu oceny wymogów w zakresie zarządzania dotyczących funkcji kluczowych w ramach nadzorczych opartych na ocenie ryzyka zgodnie z art. 29 dyrektywy w sprawie systemu Wypłacalność II; - powinny wymagać, by wszystkie zakłady ubezpieczeń (i reasekuracji) wdrożyły skuteczny system zarządzania, który zapewnia solidne i ostrożne zarządzanie działalnością; - powinny uwzględniać charakter, skalę i złożoność, stosując zasadę proporcjonalności w ujęciu ogólnym; - powinny wzmocnić proces monitorowania powiązań między osobami wykonującymi funkcje kluczowe i zwiększyć znajomość sytuacji na rynku krajowym, a także oceniać, czy powiązania między funkcjami kluczowymi spełniają warunki w odniesieniu do adekwatności i niezależności struktury organizacyjnej zakładu; - w sytuacji, gdy funkcja aktuarialna realizuje zadania leżące w kompetencjach funkcji zarządzania ryzykiem, właściwe organy krajowe powinny ocenić konflikt interesów;

Tematyka oceny	Przyjęcie sprawozdania końcowego	Przeprowadzone prace	Działania zalecane w przeglądach partnerskich
		Kwestionariusz samooceny wysłany do członków EIOPA i poddany przeglądowi. Przeprowadzono wizyty w 8 państwach członkowskich i telekonferencje z 22 właściwymi organami krajowymi.	- powinny zwracać szczególną uwagę na funkcję zarządzania ryzykiem (...); - powinny wzmocnić proces monitorowania powiązań między osobami wykonującymi funkcje kluczowe i zadania operacyjne (...); - powinny przeprowadzać ocenę adekwatności także w odniesieniu do osób wykonujących funkcje kluczowe innych niż osoby wykonujące funkcje aktuarialne; - powinny także oceniać adekwatność osób wykonujących funkcje kluczowe po otrzymaniu powiadomienia o powołaniu takiej osoby, przy czym mogą zastosować podejście oparte na ocenie ryzyka; - powinny ukończyć oceny kompetencji (i reputacji) w odniesieniu do wszystkich osób wykonujących funkcje kluczowe; - powinny opracować i wdrożyć odpowiednie procedury nadzoru i kryteria w celu oceny wymogów w zakresie zarządzania dotyczących funkcji kluczowych (...).
Swoboda świadczenia usług	29.1.2015 r.	Analiza praktycznych doświadczeń związanych ze swobodą świadczenia usług Oceną objęto wszystkie 31 państw członkowskich EOG.	Głównym wnioskiem było stwierdzenie potrzeby poprawy współpracy między właściwymi organami krajowymi na różnych etapach procesu nadzoru, w szczególności w odniesieniu do przechowywania danych i prowadzenia rejestrów, wymiany informacji w momencie zatwierdzania, identyfikacji ryzyka oraz rozpatrywania skarg. - EIOPA powinna wprowadzić obowiązek gromadzenia danych na temat działalności prowadzonej na podstawie swobody świadczenia usług za pośrednictwem oddziałów w innym państwie członkowskim. - Właściwe organy krajowe powinny posiadać system przechowywania danych umożliwiający pozyskanie informacji na temat krajowych zakładów, które zgłosiły zamiar prowadzenia działalności na podstawie swobody świadczenia usług w innych państwach członkowskich EOG. - Właściwe organy krajowe powinny posiadać system, który zapewnia aktualne dane na temat liczby zakładów według kraju, które zgłosiły zamiar świadczenia usług na ich terytorium.

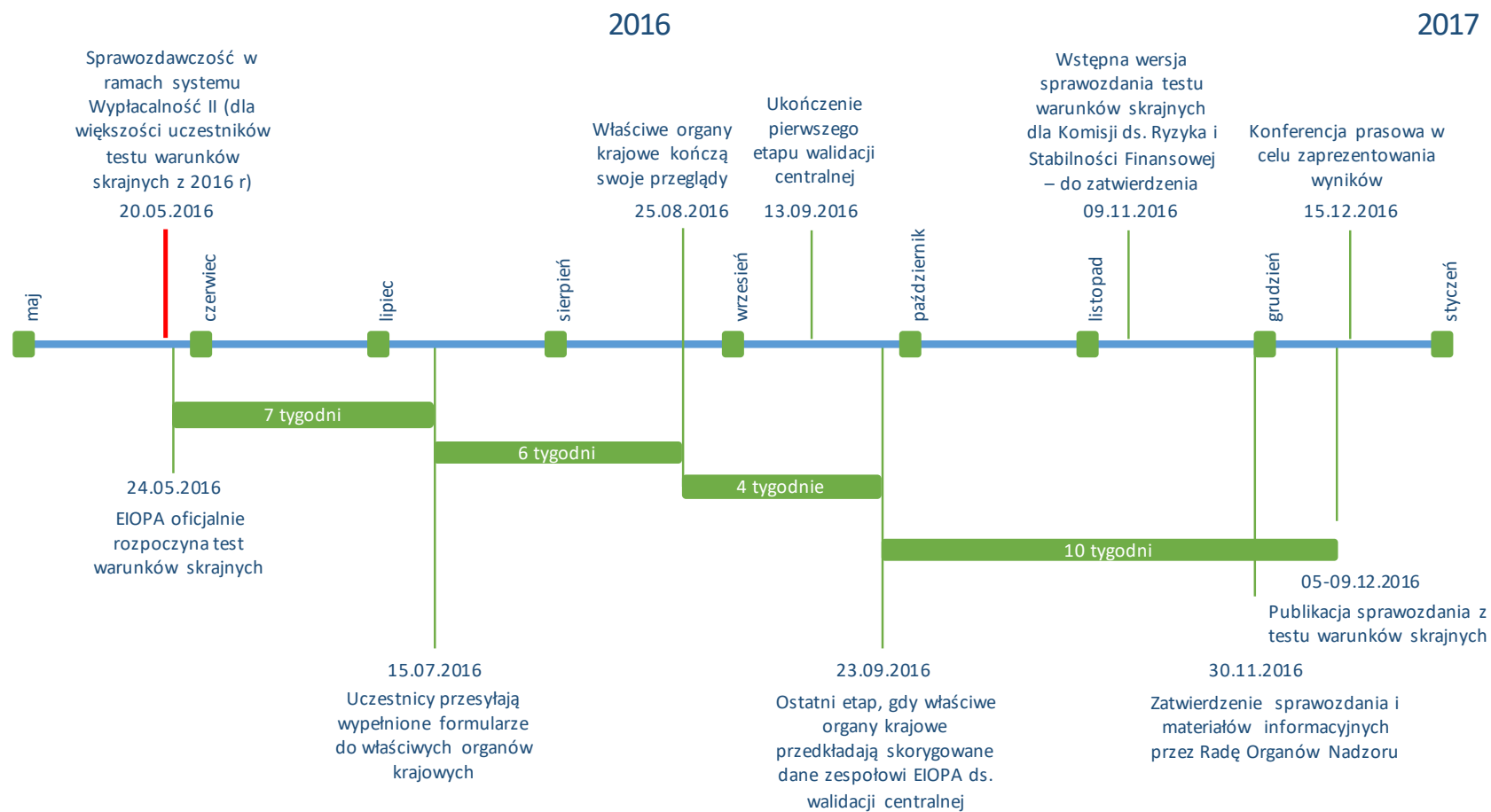
Tematyka oceny	Przyjęcie sprawozdania końcowego	Przeprowadzone prace	Działania zalecane w przeglądach partnerskich
			- Powinny także udoskonalić przechowywanie danych na temat zgłoszeń dotyczących swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, unikając przeciążania rejestrów nieaktywnymi zgłoszeniami. - Właściwe organy krajowe powinny zidentyfikować potencjalne zagrożenia związane z działalnością opartą na swobodzie świadczenia usług i opracować podejście nadzorcze dostosowane do tych zagrożeń. - Właściwe organy krajowe powinny badać, dlaczego wniosek o zezwolenie jest składany w jednym państwie członkowskim, jeśli prowadzenie działalności planowane jest wyłącznie lub głównie w innym państwie członkowskim. - Powinny także wyjaśnić kwestię rozpatrywania skarg w przypadku swobody świadczenia usług.

ZAŁĄCZNIK II

**PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA PRZYJĘTE NA POTRZEBY TESTU WARUNKÓW SKRAJNYCH
SEKTORA UBEZPIECZEŃ Z 2016 R.**

	Scenariusz niskich stóp zwrotu	Scenariusz podwójnych niekorzystnych zmian
Technika	Nie korzystano ze specjalistycznych narzędzi	Symulator szoków finansowych
Czynniki ryzyka objęte testem	Ryzyko rynkowe: (1) przedłużający się okres niskich stóp procentowych	Ryzyko rynkowe: (1) niskie stopy zwrotu symulowane za pomocą spadku stóp swap w euro i ostatecznej stopy forward na poziomie 4,2%; (2) gwałtowny wzrost rentowności obligacji skarbowych i korporacyjnych (emitowanych przez przedsiębiorstwa finansowe i niefinansowe) i szok spowodowany spadkiem cen akcji i innych klas aktywów (np. funduszy hedgingowych, surowców); spadek cen nieruchomości komercyjnych i mieszkaniowych.
Dane wejściowe do scenariusza – strona zobowiązań	- Krzywa niskiej rentowności (spadek stóp swap w euro) generowana z najniższej stopy zaobserwowanej w dniu 20.4.2015 r. (w okresie dwóch lat 2014-2015) dla różnych terminów zapadalności (2, 5, 10 i 20 lat) w strefie euro, - dodatkowy spadek o 15 punktów bazowych, - współczynniki wyprowadzone ze stóp swap w euro dla innych walut, - ostateczna stopa forward na poziomie 2% (wartość zbliżona do kursu rynkowego, tj. 1,561% dla 50-letniego swapu w euro według stanu na dzień 31.12.2015 r.),	- Krzywa niskiej rentowności (spadek stóp swap w euro) wynikająca z symulatora, - ostateczna stopa forward na poziomie 4,2% (zastosowana do pozyskania krzywej stóp procentowych wolnych od ryzyka).
Dane wejściowe do scenariusza – strona aktywów	Brak bezpośredniego oddziaływania.	- Gwałtowny wzrost rentowności obligacji skarbowych i korporacyjnych (emitowanych przez przedsiębiorstwa finansowe i niefinansowe); - szok spowodowany spadkiem cen akcji w UE i innych klas aktywów (np. funduszy hedgingowych, surowców, nieruchomości).
Rodzaj szoku	Scenariusze opracowano przy założeniu jednoczesnego i natychmiastowego wystąpienia zakładanych szoków.	

Dane historyczne / horyzont analizy	Najniższy punkt dla krzywej stóp swap w euro w okresie dwóch lat 2014-2015.	2005-2015, w horyzoncie kwartalnym.
Prawdopodobieństwo	Prawdopodobieństwo na poziomie co najmniej 3% rocznie dla płynnej części krzywej. Brak możliwości dokładnego oszacowania prawdopodobieństwa całego scenariusza ze względu na dodanie ostatecznej stopy forward (która była zbliżona do rynkowej, a zatem całkiem prawdopodobna)	Gdy stopy swap i rentowność obligacji skarbowych (ściśle powiązane w przeszłości) zmierzają w przeciwnych kierunkach, łączne prawdopodobieństwo scenariusza jest o wiele niższe niż szacowane prawdopodobieństwo brzegowe dwóch zdarzeń inicjujących (0,75% w przypadku szoku spowodowanego wzrostem rentowności obligacji skarbowych, 0,5% w przypadku szoku spowodowanego spadkiem stóp procentowych swap, mierzone w horyzoncie jednego roku).

ZAŁĄCZNIK III**HARMONOGRAM TESTU WARUNKÓW SKRAJNYCH Z 2016 R.**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych EIOPA.

ZAŁĄCZNIK IV

**WNIOSKI WYCIĄGNIĘTE Z TESTU WARUNKÓW SKRAJNYCH Z 2014 R. I DZIAŁANIA
NASTĘPCZE W 2016 R.**

	Problemy zidentyfikowane w ramach testu warunków skrajnych z 2014 r.	Działania następcze w ramach testu warunków skrajnych z 2016 r.
Harmonogram	- Liczba i złożoność scenariuszy i późne przekazanie ostatecznych formularzy przygotowawczych - Zbyt wiele aktualizacji formularzy na etapie dokonywania obliczeń	- Czas wymagany na obliczenia branżowe został ograniczony, gdyż test warunków skrajnych obejmował mniej scenariuszy i były one znacznie prostsze w porównaniu z 2014 r. - Mniej aktualizacji specyfikacji technicznych (trzy edycje zamiast siedmiu, które miały miejsce w ramach testu warunków skrajnych z 2014 r.)
Zapewnianie jakości	- Rozważenie większego wykorzystania wiedzy eksperckiej pozyskiwanej w ramach nadzoru na miejscu w odniesieniu do walidacji - Wdrażanie kontroli walidacji trwało zbyt długo - Właściwe organy krajowe wyraziły chęć dysponowania narzędziami EIOPA do celów własnej walidacji	- Nadzór na miejscu nad właściwymi organami krajowymi ostatecznie nie zastosowany ze względu na czas wymagany od organów nadzoru na podróże do siedziby EIOPA - EIOPA udostępniła narzędzie walidacji właściwym organom krajowym w dniu 30 czerwca 2016 r.
Specyfikacje techniczne i formularze sprawozdawcze	- Rozważenie przeznaczenia większej ilości czasu na opracowanie specyfikacji technicznych - Skonkretyzowanie w ostatniej chwili kluczowych wkładów (np. stóp procentowych wolnych od ryzyka) - Kilka aktualizacji i nowe wersje formularzy oraz specyfikacji - Więcej czasu na opracowanie i testowanie formularzy przed rozpoczęciem testu - Zapewnienie jasności	- Przekazanie specyfikacji technicznych z wyprzedzeniem zainteresowanym stronom z branży - Kilka aktualizacji (trzy edycje specyfikacji technicznych, pięć edycji formularzy) - Wdrożony system Wypłacalność II, formularze bardziej stabilne
Komunikacja poprzez pytania i odpowiedzi	- Brak jasnej komunikacji z branżą i właściwymi organami krajowymi - Pytania i odpowiedzi: istotne odpowiedzi przekazane niedługo przed upływem terminu przedłożenia danych, bez zapewnienia czasu dla uczestników na podjęcie stosownych działań - Brak komunikacji z prasą i innymi analitykami	- Seminaria internetowe i telekonferencje przed publikacją - Ostatnia aktualizacja pytań i odpowiedzi na dwa tygodnie przed upływem terminu przedłożenia danych - Opracowanie często zadawanych pytań i opublikowanie ich na stronie internetowej EIOPA

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych EIOPA.



ZWYKŁE UŻYCIE EIOPA

EIOPA-18-620

21-09-2018

Odpowiedź na projekt sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

(po postępowaniu kontradyktoryjnym)

I. Streszczenie

V.

EIOPA pragnie podziękować ETO za dobrą współpracę podczas audytu. Praca ETO ma ogromną wartość dla całego systemu europejskiego w celu dalszej poprawy jego funkcjonowania.

VI.

EIOPA docenia uznanie, jakie w swojej ocenie wyraża Europejski Trybunał Obrachunkowy odnośnie skutecznego wkładu EIOPA w nadzór i stabilność finansową w sektorze ubezpieczeń. EIOPA przyjmuje z zadowoleniem fakt, że ETO zwraca się do współlegislatorów odnośnie dalszego wzmacniania ram prawnych w celu wsparcia decydującego zadania EIOPA w odniesieniu do transgranicznej działalności gospodarczej w formie swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości. Ponieważ istotne wyzwania nadal wymagają rozwiązania, w celu dalszego zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, zidentyfikowane słabości w zakresie nadzoru nad działalnością transgraniczną wymagają odpowiedniej i terminowej reakcji ze strony wszystkich zaangażowanych stron.

Trwające negocjacje w sprawie rewizji regulacji dotyczących Europejskich Urzędów Nadzoru, jak również zbliżające się negocjacje w sprawie rewizji Wyłącalności II dają współlegislatorom możliwość przedyskutowania, w jaki sposób można wzmocnić ramy prawne, celem zapewnienia możliwości podejmowania należytych działań nadzorczych zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim.

VII. i VIII. [Wspólna odpowiedź na ustępy VII i VIII.]

Aby zapewnić ciągłe i prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego w interesie równych szans i jednakowego poziomu ochrony konsumentów w całej UE, EIOPA wspiera dalsze zmiany legislacyjne mające na celu usprawnienie funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Na rynku wewnętrznym jakość nadzoru krajowego nie jest już tylko kwestią krajową czy regionalną, lecz kwestią Unii Europejskiej. Dlatego też potrzebne są narzędzia gwarantujące, że wszystkie organy nadzoru spełniają wymagane standardy.

X.

EIOPA z zadowoleniem przyjmuje uznanie stosowności zakresu i scenariuszy pod względem identyfikacji głównych zagrożeń dla sektora. W przyszłości EIOPA skoncentruje się również na obszarach poprawy w zakresie wyjaśniania scenariuszy, niezależnie od faktu, że nie jest technicznie możliwe oszacowanie prawdopodobieństwa lub dotkliwości konkretnych zdarzeń wyzwalających (np. zmiana UFR) lub pełnych scenariuszy, które łączą różne zdarzenia wyzwalające.

XI.

EIOPA przeprowadził odpowiednią i dokładną walidację danych z testów warunków skrajnych. Jeśli chodzi o ogólny charakter niektórych zaleceń, EIOPA uznaje możliwość wprowadzenia ulepszeń, należy jednak zauważyć, że bardziej szczegółowe zalecenia byłyby możliwe po opublikowaniu indywidualnych, nieanonimizowanych wyników testów warunków skrajnych. EIOPA może wydawać zalecenia wyłącznie w oparciu o wyniki testów warunków skrajnych zgodnie z zakresem ujawnienia wyników i uprawnieniami EIOPA.

XII.

EIOPA popiera pogląd Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że do wzmocnienia prac w zakresie konwergencji nadzoru potrzebne są większe zasoby. Dotychczas przydział EIOPA w przeliczeniu na pełne etaty w każdym roku bazował na obowiązującym MFF, opracowanym przed 2013 r. Pomimo wniosków EIOPA o zwiększenie zasobów na wsparcie celu konwergencji nadzoru, obecne MFF nie odzwierciedlają tych potrzeb.

XIII.

EIOPA przyjmuje wszystkie zalecenia. Szczegółowe uwagi na temat poszczególnych zaleceń znajdują się w dalszej części dokumentu.

II. Uwagi

Zalecenia EIOPA odzwierciedlają stwierdzone słabe punkty, ale brak jest działań następczych

17.

Strategia EIOPA w zakresie niezależnego nadzoru uwzględniła sugestię dotyczącą zmniejszenia liczby zaleceń kierowanych do krajowych organów nadzoru jednocześnie zwiększając ich szczegółowość czemu towarzyszyć ma ustrukturyzowany proces działań następczych.

21.

Pierwsza strategia EIOPA dotycząca nadzoru nad prowadzeniem działalności (opublikowana w 2016 r.) przewidywała stopniowe opracowywanie dostępnych narzędzi – przeglądów tematycznych, sprawozdania w sprawie tendencji konsumenckich, wskaźników ryzyka detalicznego oraz wzmocnionego monitorowania rynku.

Ramy regulacyjne w zakresie nadzoru ostrożnościowego i nadzoru nad prowadzeniem działalności rozwijały się w różnym tempie w całej Europie i w prawie UE. Ramy regulacyjne dotyczące prowadzenia działalności opracowano dopiero po wdrożeniu dyrektywy w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (wniosek z dnia 1 października 2018 r.) oraz rozporządzenia w sprawie detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (wniosek z dnia 1 stycznia 2018 r.). Jak określono w kolejnym dokumencie strategicznym EIOPA, celem EIOPA jest rozpoczęcie stosowania tych samych narzędzi nadzoru i konwergencji, które zostały opracowane w ramach doświadczeń EIOPA z Wyptacalnością II w dziedzinie nadzoru nad prowadzeniem działalności gospodarczej, a także coraz częstsze włączanie aspektów związanych z prowadzeniem działalności do działań ostrożnościowych. Działania ostrożnościowe oraz te związane z prowadzeniem działalności prowadzone były w różnym tempie, ale ostatecznie powinny być prowadzone w zbliżonym tempie, co umożliwi realizację coraz większej synergii.

22.

Opracowanie podręcznika nadzoru było procesem wieloetapowym, w którym wiele rozdziałów zatwierdzono w 2016 i 2017 r., a cztery ostatnie rozdziały w kwietniu 2018 r. W wielu nowych obszarach Wyptacalności II przed opracowaniem zaleceń dotyczących dobrych praktyk konieczne było zebranie doświadczeń. Na poparcie tego stwierdzenia EIOPA wskazuje, że na

pytanie: „Czy ramy czasowe publikacji podręcznika były odpowiednie dla twoich celów?” 17 krajowych organów nadzoru odpowiedziało „tak”, a tylko 4 odpowiedziały „nie”.

27.

EIOPA zgadza się, że nadzór nad działalnością transgraniczną zakładów ubezpieczeń wymaga dalszego wzmocnienia regulacyjnego. Aby zaradzić tej sytuacji już w obecnych ramach, EIOPA wydała Decyzję w sprawie współpracy organów nadzoru ubezpieczeniowego, która dotyczy współpracy między organami nadzoru w zakresie nadzoru nad działalnością transgraniczną prowadzoną poprzez oddziały oraz w ramach swobody świadczenia usług (zarówno w momencie rozpoczynania takiej działalności jak i w ramach bieżącego nadzoru).

44.

Poprawa jakości danych dostępnych do celów porównywania modeli i monitorowania rozwoju modelu jest kluczowym priorytetem EIOPA na przyszłość i będzie jednym z elementów, które zostaną dokładnie przeanalizowane podczas zbliżającego się rewizji Wyłącalności II.

50.

EIOPA zgadza się z ETO, że możliwość bardziej szczegółowej oceny modelu wewnętrznego mogłaby dostarczyć EIOPA dalszych cennych informacji. Jak zauważył jednak również Trybunał Obrachunkowy, EIOPA dysponuje ograniczonymi zasobami w tym obszarze. Biorąc pod uwagę trwające prace ekspertów oraz niski profil ryzyka konkretnej grupy ubezpieczeniowej, EIOPA zmuszona została do zmiany priorytetów na rzecz innych prowadzonych działań.

52.

W pierwszym roku obowiązywania Wyłącalności II EIOPA zdołał przeprowadzić test warunków skrajnych, w ramach którego, jak stwierdzono, zidentyfikowano główne ryzyka dla sektora w nowych ramach.

EIOPA jest przekonany co do stosowności kalibracji scenariuszy, niemniej jednak zobowiązuje się do dalszego rozwoju ram metodologicznych i poprawy wyjaśnień scenariuszy.

56.

EIOPA nie uważa częściowego oszacowania prawdopodobieństwa tego scenariusza za właściwą metodę uzasadniania surowości scenariusza, w szczególności jeśli wyklucza wpływ zmiany UFR z 4,2% do 2%. Częściowe oszacowanie dotyczące jedynie płynnej części krzywej mogłoby prowadzić do błędnych interpretacji, ponieważ założenie innego UFR jest podstawowym elementem tego scenariusza.

EIOPA uważa, że poprzez uwzględnienie zmiany UFR scenariusz staje się wystarczająco surowy.

EIOPA uważa, że porównanie między regulacyjnymi wskaźnikami UFR i stopami rynkowymi, stwierdzone w przypisie 9, nie jest odpowiednie do oszacowania surowości scenariusza. Wyłącalność II narzuca stosowanie UFR w wysokości 4,20% (w 2016 r.) dla europejskiego sektora ubezpieczeń. Dlatego też odpowiednie oszacowanie surowości scenariusza powinno mieścić się pomiędzy (ustalonym w tym czasie) UFR na poziomie 4,2% a scenariuszem UFR na poziomie 2%, a nie stopami rynkowymi w tym czasie, które mogą nie być głębokie, płynne i przejrzyste w długich okresach.

57.

Nie istnieje powszechnie akceptowana metodologia określania prawdopodobieństwa scenariusza, który łączy w sobie zmianę stawek rynkowych ze zmianą ustawowego parametru regulacyjnego, takiego jak UFR. EIOPA nie określił ilościowo prawdopodobieństwa początkowej (płynnej) części krzywej, ponieważ oszacowanie częściowego prawdopodobieństwa scenariusza nie byłoby technicznie uzasadnione.

58.

Zakres testu w 2016 r. opierał się na podmiotach indywidualnych, przy czym większość transakcji była zawierana w jednym kraju. Mając na uwadze to i założenia, jakie niesie ze sobą scenariusz, EIOPA uznała zastosowaną metodę za odpowiednią dla osiągnięcia celu. EIOPA potraktował priorytetowo cel, jakim jest uzyskanie proporcjonalnego wpływu na wszystkich uczestników testu obejmującego cały EOG, zamiast tworzenia dodatkowego, w pełni spójnego scenariusza rynkowego.

59-62. Ustępy 59-62 i pole 5

EIOPA we współpracy z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego opracował scenariusz podwójnego trafienia. EIOPA uważa, przy braku zgody z ERRS w kwestiach technicznych, że:

- Dłuższy okres doboru próby, np. 20 lat zamiast 11-letniego okresu doboru próby, który został zastosowany, nie doprowadziłby do bardziej wiarygodnych wyników. Wątpimy, czy wzmocniłoby to znacznie ogólną jakość scenariusza lub zagwarantowałoby bardziej równomierne rozłożenie wstrząsów. W szczególności wydłużenie okresu próby do 20 lat doprowadziłoby do włączenia obserwacji dotyczących fazy gospodarczej o nierównoważonym charakterze finansowym i wyjątkowo niskiej zmienności.
- Test warunków skrajnych EIOPA jest z natury testem obejmującym 28 państw członkowskich. Dlatego też zawsze będzie istniało napięcie pomiędzy spójnością gospodarczą scenariusza a postrzeganym „równym rozłożeniem wstrząsów” na ceny aktywów, takich jak obligacje rządowe.

EIOPA uważa, że w polach 5 i 6 położono zbyt duży nacisk na poparcie niektórych poglądów. Należy zauważyć, że takie poglądy mogą być sprzeczne z zasadą spójności rynkowej scenariuszy.

63.

Specyfikacje techniczne EIOPA zostały uzupełnione przez publiczne aktualizacje Q&A i koncentrowały się raczej na zastosowaniu wstrząsów i instrukcji wypełniania szablonów dla jasności i oszczędności zasobów niż na podstawach teoretycznych. Opierało się to również na informacjach zwrotnych i wnioskach wyciągniętych z poprzednich testów, gdzie uczestnicy z jednej strony domagają się konkretnych przykładów i wyjaśnień, a w innych przypadkach elastyczności i niskiego poziomu regulacji dla swoich obiektów.

EIOPA nie przeprowadza konsultacji na temat surowości scenariuszy, również zgodnie z brakiem wyniku w formie zaliczenia/niezaliczenia testu. Opis scenariuszy jest publicznie dostępny w odpowiedniej dokumentacji [ERRS](#)¹ i [EIOPA](#)².

1. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/ESRB%20Double%20hit%20scenar%20for%20EIOPA%202016%20insurance%20stress%20test.pdf>
2. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/FAQ%20Insurance%20Stress%20Test%202016%20PublicFinalFinal.pdf>

65.

W ogólnounijnym teście, w przeciwieństwie do tego, co ma miejsce w teście krajowym, wyniki są przedstawiane na poziomie krajowym, a nie w podziale na jednorodne produkty. Ta wyróżniająca cecha jest jedną z kluczowych zalet takich sprawozdań.

Sprawozdanie z testu warunków skrajnych EIOPA zawiera wyniki analizy *ex post*, o której mowa w ust. 88 i następnych, która obejmuje również rozdział między głównymi kategoriami/cechami produktów. Ten wybór metodologiczny w dużym stopniu zapewnia podobne spostrzeżenia co do tego, co miałyby miejsce w przypadku segregacji *ex ante*.

Schemat 13

EIOPA jest świadomy niejednorodności uczestników próby, która została w przejrzysty sposób przedstawiona w sprawozdaniu z testu warunków skrajnych EIOPA, a także uwzględniona przy analizie wyników.

W szczególności zob. sekcja 3.1.4 sprawozdania z testu warunków skrajnych EIOPA oraz ust. 90 (przykład wniosków), który wyjaśnia, w jaki sposób wyniki zdają się sugerować wyraźną rolę wyższych regulacyjnych wymogów kapitałowych dla spółek, które są narażone na ryzyko wystąpienia takiego scenariusza. Jest to ważne, ponieważ pokazuje, że

przedsiębiorstwa, które są relatywnie bardziej wrażliwe na zmiany warunków rynkowych (jak zbadano w teście warunków skrajnych), niekoniecznie znajdują się w gorszej lub bardziej ryzykownej pozycji niż te w innych grupach ze względu na relatywnie wyższe poziomy kapitalizacji.

67.

Już w teście z 2018 r. EIOPA zwrócił się z wnioskiem o oszacowanie sytuacji kapitałowej uczestników po wystąpieniu warunków skrajnych, niezależnie od trudności technicznych wniosku i umożliwiając elastyczność.

68.

W odniesieniu do testu warunków skrajnych w 2018 r. EIOPA zwrócił się już do uczestników o wyrażenie pisemnej zgody na indywidualne ujawnienie wyników.

69.

Zalecenia testu warunków skrajnych z 2016 r. miały charakter ogólny, zgodnie z kontekstem nieindywidualnego ujawniania wyników oraz faktem, że rok 2016 był pierwszym rokiem wdrażania Wyłączalności II, co było wyzwaniem również dla właściwych organów krajowych.

Zalecenie dotyczące wspierania należytego zarządzania ryzykiem, choć o szerokim zakresie, jest kluczowe w okresie, w którym właśnie ustanowiono wymóg zapewnienia właściwych praktyk zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwach.

72.

Niezależnie od faktu, że EIOPA zgadza się co do potrzeby dalszego usprawnienia komunikacji z zainteresowanymi stronami, zawsze istnieją pewne elementy, którymi zajmuje się wyłącznie środowisko nadzorcze. Szczegółowe informowanie o szczególnym wykorzystaniu szablonów walidacji może zagrozić procesowi walidacji.

Ponadto konsultacje z uczestnikami przy opracowywaniu scenariuszy, chociaż mogą mieć zalety w teście krajowym, to w kontekście UE przynoszą efekt przeciwny do zamierzonego.

74

Trudno jest uniknąć złożoności takiego testu, w związku z czym konieczne są jego aktualizacje. Jak już wspomniano, EIOPA zawsze stara się zminimalizować skutki takich aktualizacji poprzez zapewnienie narzędzi wspierających.

83.

EIOPA wykorzystuje wiele sposobów gromadzenia informacji w odniesieniu do potencjalnych spraw dotyczących naruszenia prawa unijnego. EIOPA gromadzi informacje podczas wzajemnych weryfikacji, wizyt nadzorczych, pracy kolegalnej lub nieformalnych spotkań z zainteresowanymi stronami w celu określenia potencjalnych przypadków „naruszenia prawa unijnego”. EIOPA jest również gotowa do otrzymywania informacji od swoich grup zainteresowanych stron lub stron zewnętrznych.

W przypadkach gdy potencjalne naruszenie prawa unijnego jest związane z działaniami nadzorczymi wobec konkretnego podmiotu, rozmowy przygotowawcze odbywają się podczas zamkniętej sesji BoS EIOPA między organami nadzoru w celu zapewnienia poufności niezbędnej do wymiany informacji poufnych.

Pole 10 – Niezastosowanie procedury dla naruszenia prawa unijnego

EIOPA w dalszym ciągu dokonywał przeglądu tej sprawy ze względu na złożoność sprawy, implikacje transgraniczne oraz rozbieżności w osądach nadzorczych właściwych organów krajowych. W konsekwencji sprawa wymagała rzetelnej i dogłębnej analizy.

87.

Aby wesprzeć przejście od regulacji do nadzoru, EIOPA przeprowadził wewnętrzną reorganizację w 2016 r., prowadzącą do utworzenia specjalnych zespołów skupiających się na konwergencji nadzoru w departamencie procesów nadzorczych, departamencie nadzoru i zespole ds. nadzoru nad prowadzeniem działalności. Wszystkie te obszary odnotowały znaczny wzrost od 2016 r. i planuje się ich dalszy rozwój w nadchodzących latach.

Ponadto należy zauważyć, że EIOPA utrzymuje ważną rolę w przyczynianiu się do tworzenia ram regulacyjnych zarówno dla sektora ubezpieczeń, jak i sektora świadczeń emerytalnych. Dlatego też konieczne jest utrzymanie odpowiedniego poziomu personelu i wiedzy fachowej również w tym obszarze polityki. Trwa szereg kluczowych inicjatyw, takich jak InsurTech i zrównoważone finansowanie, a w nadchodzących latach nastąpi przegląd Wypłacalności II.

Zalecenie 1 – Poprawa ukierunkowania i działań następczych narzędzi nadzoru

EIOPA przyjmuje zalecenie dotyczące dalszego wzmocnienia procesów w obszarze niezależnego nadzoru i wzajemnej weryfikacji.

95.

Rynek wewnętrzny zapewnia, dzięki mechanizmowi konkurencji, szerszy wybór produktów i lepsze ceny dla obywateli Unii. Ochrona konsumentów, dzięki wysokiej jakości, spójnemu i zbieżnemu nadzorowi, zarówno pod kątem ostrożnościowym, jak i w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, stanowi centralny element misji i mandatu EIOPA.

W celu dalszego zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, zidentyfikowane słabości w zakresie nadzoru nad transgraniczną działalnością gospodarczą wymagają odpowiedniej i terminowej reakcji wszystkich zaangażowanych stron, ponieważ istotne wyzwania nadal wymagają rozwiązania w celu zapewnienia, aby rynek wewnętrzny mógł w pełni wykorzystać swój potencjał z korzyścią dla swoich obywateli.

Trwające negocjacje w sprawie przeglądu Europejskiego Urzędu Nadzoru, jak również zbliżające się negocjacje w sprawie przeglądu Wypłacalności II dają współprawodawcom możliwość przedyskutowania, w jaki sposób można wzmocnić ramy prawne, aby zapewnić możliwość podejmowania należytych działań nadzorczych zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim.

Zalecenie 2 – Wzmocnienie nadzoru nad przedsiębiorstwami transgranicznymi

EIOPA przyjmuje zalecenie i będzie nadal rozważał wszelkie wysiłki i współpracę ze współprawodawcami w celu dalszego wzmocnienia ram prawnych, aby wspierać decydujące zadania EIOPA w odniesieniu do działalności transgranicznej w formie swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości.

Słabości systemowe zidentyfikowane w zakresie nadzoru nad transgraniczną działalnością gospodarczą są kluczowym rezultatem, który wymaga odpowiedniej i terminowej reakcji wszystkich zaangażowanych stron, ponieważ istotne wyzwania nadal wymagają rozwiązania.

EIOPA jest gotów podzielić się swoimi doświadczeniami ze współprawodawcami i Komisją, aby zapewnić wgląd w stojące przed nimi wyzwania i sugestie dotyczące sposobów poprawy obecnych ram prawnych w celu sprostania im.

Zalecenie 3 – Wzmocnienie ustaleń dotyczących nadzoru nad modelami wewnętrznymi

EIOPA przyjmuje zalecenie i zgadza się, że spójny i zbieżny nadzór nad modelami wewnętrznymi na rynku wewnętrznym wymaga dodatkowych wysiłków ze strony wszystkich zaangażowanych stron i z zadowoleniem przyjmuje wsparcie ETO.

99.

EIOPA pragnie podkreślić przyjęcie przez ETO ogólnej pozytywnej oceny następujących kwestii:

- skuteczności scenariuszy w odniesieniu do głównych zagrożeń w sektorze
- stosowności zakresu i metodologii z uwzględnieniem pierwszego roku wdrażania Wypłacalności II
- braku walidacji lub błędów danych

EIOPA, zgodnie z zaleceniami ERRS, podtrzymuje brak zgody w kwestiach technicznych na uwagi dotyczące kalibracji scenariuszy.

Niemniej jednak EIOPA uznaje możliwość poprawy w zakresie wyjaśniania scenariuszy zainteresowanym stronom i planuje dalsze działania w tym kierunku.

Zalecenie 4 – Poprawa projektowania scenariuszy testów warunków skrajnych

EIOPA przyjmuje zalecenie dotyczące dalszego ulepszania scenariuszy. Już w teście warunków skrajnych IORP 2017 r., ale również w teście warunków skrajnych w ubezpieczeniach 2018 r. EIOPA polegała na symulatorze szoku ERRS i EBC w przypadku scenariuszy rynkowych. Szczególne scenariusze ubezpieczeniowe (np. katastrofy naturalne) wymagają innej wiedzy specjalistycznej i są rozpatrywane przez EIOPA, właściwe organy krajowe i zewnętrznych ekspertów ubezpieczeniowych.

Niemniej jednak nie można oszacować prawdopodobieństwa wystąpienia pełnych scenariuszy. W przypadku gdy możliwe jest określenie ilościowe, EIOPA będzie dokumentować prawdopodobieństwo wystąpienia różnych zdarzeń wyzwalających dla celów analizy wewnętrznej i w trakcie procesu zatwierdzania scenariuszy.

Ponadto EIOPA planuje kontynuować współpracę z ERRS/EBC i korzystać z pomocy ekspertów zewnętrznych, takich jak eksperci spośród członków EIOPA, w celu analizy i oceny scenariuszy.

Zalecenie 5 – Wydanie bardziej odpowiednich zaleceń dla właściwych organów krajowych

EIOPA przyjmuje zalecenie.

W oparciu o wyniki testów warunków skrajnych EIOPA planuje wydać zalecenia zgodne z poziomem ujawnianych wyników i uprawnieniami prawnymi. Bardziej szczegółowe zalecenia byłyby możliwe po opublikowaniu indywidualnych, nieanonimowych wyników.

Zalecenie 6 – Promowanie publikacji indywidualnych wyników testów warunków skrajnych

EIOPA przyjmuje zalecenie.

EIOPA będzie wspierać publikację wyników testów warunków skrajnych w odniesieniu do poszczególnych przypadków, zwłaszcza gdy jest to istotne z punktu widzenia stabilności finansowej. Już w teście w 2018 r., zgodnie ze swoimi aktualnymi uprawnieniami prawnymi, EIOPA zwrócił się do uczestników o zgodę na ujawnienie indywidualnych wyników. Specyfikacje techniczne i szablony danych zawierają już szczegółowe dane i wskaźniki, które są przedmiotem ujawnienia indywidualnego.

Zalecenie 7 – Zwiększenie przejrzystości metodologii testów warunków skrajnych

EIOPA przyjmuje zalecenie.

EIOPA planuje dalsze usprawnienie i sformalizowanie komunikacji i konsultacji z zainteresowanymi stronami i uczestnikami zgodnie z zaleceniami ETO.

105.

Zob. odpowiedź EIOPA na ustęp XII streszczenia.

Zalecenie 8 – Wzmocnienie zasobów ludzkich przydzielonych do zadań nadzorczych

EIOPA przyjmuje zalecenie ETO i z zadowoleniem przyjmuje jego poparcie dla przyznania EIOPA dodatkowych środków na realizację zadań niezbędnych do poprawy jakości i konwergencji nadzoru i stabilności finansowej.

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	5.12.2017
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA)	19.7.2018
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradyktoryjnym	2.10.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi EIOPA we wszystkich językach urzędowych	26.10.2018

EIOPA to jeden z trzech europejskich urzędów nadzoru, którego rola polega na wspieraniu stabilności systemu finansowego i ochronie konsumentów w obszarze ubezpieczeń i pracowniczych programów emerytalnych. Rynek ubezpieczeń, na który przypadają aktywa o wartości około dwóch trzecich unijnego PKB, stanowi istotną część rynku finansowego w Europie. Jego załamanie mogłoby negatywnie wpłynąć na gospodarkę realną i dobrostan konsumentów. Trybunał zbadał, czy EIOPA skutecznie zapewniała wkład w nadzór, konwergencję praktyk nadzorczych i stabilność finansową. W tym celu skupił się na teście warunków skrajnych przeprowadzonym w sektorze ubezpieczeń w 2016 r.

Trybunał stwierdził, że EIOPA odpowiednio wykorzystywała różnorodne narzędzia, choć należałoby ulepszyć ich koncepcję i monitorowanie. Wykrył ponadto szereg problemów o charakterze systemowym w zakresie nadzoru nad zakładami prowadzącymi działalność transgraniczną i modeli wewnętrznych. Problemy te wymagają uwagi ze strony samej EIOPA, jak i krajowych organów nadzoru i ustawodawców, zwłaszcza w kontekście trwającego przeglądu przepisów dotyczących europejskich urzędów nadzoru.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.