

Eriaruanne

Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) on aidanud oluliselt kaasa kindlustussektori järelevalvele ja stabiilsusele, kuid lahendamata on veel mitmeid tõsiseid probleeme

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate ELi poliitika ja programmide auditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Aruande koostas turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Neven Mates. Auditit juhtis kontrollikoja liige Rimantas Šadžius. Teda toetasid aruande koostamisel kabineti töötajad Mindaugas Pakštys, Tomas Mackevičius, Aušra Maziukaitė ja Niamh Carey, direktor Zacharias Kolias ning auditijuht Kamila Lepkowska. Auditirühma kuulusid Matthias Blaas, Vasileia Kalafati, Marion Kilhoffer, Anna Ludwikowska ja Josef Sevcik. Keelealast abi osutas Mark Smith.



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

SISUKORD

	Punkt
Lühendid	
Mõisted	
Kokkuvõte	I–XIII
Sissejuhatus	1–8
Kindlustusturg Euroopa majanduses	1–3
EIOPA Euroopa finantsjärelevalve süsteemi osana	4–6
Euroopa järelevalveasutute reformiprotsess	7–8
Auditi ULATUS ja lähenemisviis	9–13
Tähelepanekud	14–89
I osa. EIOPA tegevus, mille eesmärk on tagada riikide pädevate asutuste järjekindel järelevalve, on usaldusväärne, kuid puudub süstemaatiline lähenemine järelkontrollile	14–22
EIOPA tuvastas märkimisväärsed puudused järelevalve kvaliteedis	16
EIOPA soovitusel kajastavad tuvastatud puudujääke, kuid ei sisalda järelmeetmeid	17–18
Tehtud töö oli enamasti põhjalik ja kõikehõlmav, kuid protsessid olid aeganõudvad	19–22
II osa. Praeguse piiriülese äritegevuse järelevalvesüsteemi puudused püsivad, kuid EIOPA püüdis kaitsta kindlustusvõtjaid	23–36
Kolleegiumide süsteem loob kindlustusandjatele ja järelevalveasutustele valed stiimulid	25–29
EIOPA tegeleb ajutiste vahendite väljatöötamisega tarbijate kaitsmiseks, kuid järelevalve ühtlustamine on jätkuvalt probleem	30–32
EIOPA-I oli kasulik roll mitmes piiriüleste gruppide kolleegiumis, hoolimata sellest, et liikmesriikide pädevate asutuste koostöö oli piiratud	33–36
III osa. Ühtsuse puudumine sisemudeli järelevalve osas, vaatamata esimestele sammudele EIOPA poolt	37–50
Sisemudelite valdkonnas on ühtlustatus väga piiratud	39–42

EIOPA püüdis parandada ühtsust järjepidevusprojektide kaudu	43–47
EIOPA-I puudub ülevaate andmiseks piisav juurdepääs andmetele sisemudelite kohta	48–50
IV osa. EIOPA töö 2016. aasta stressitesti tegemisel oli usaldusväärne, kuid kontrollikoda leidis puudusi selle ülesehituses ja soovitustes	51–75
Stressitestimise ulatus ja kindlaks tehtud riskid olid asjakohased, kuid kasutatud stsenaariumides esines puudusi seoses kalibreerimise ja põhjendamisega	52–63
EIOPA valideeris ja koondas andmed täpselt	64–65
EIOPA esitas asjakohased tulemused, millest oli näha sektori haavatavust	66–68
Mõned soovitused olid liiga üldised ja nendes ei esitatud konkreetseid meetmeid	69–70
EIOPA korraldas stressitesti struktureeritud viisil, kuid esines mõningaid probleeme ajastamise ja dokumenteerimisega	71–75
V osa. EIOPA juhtimine ja piiratud ressursid raskendavad eesmärkide saavutamist	76–89
EIOPA töö tõhusus sõltub riikide pädevate asutuste panusest ning selle juhtimine tekitab probleeme	77–79
Õiguslike vahendite kasutamise protsess on mõistlik, kuid selles puudub mõnikord läbipaistvus ja ennetav lähenemisviis	80–84
EIOPA järelevalvetegevuse elluviimiseks mõeldud ressursid olid piiratud ja neid ei kantud üle reguleerivatest meetmetest	85–89
Järeldused ja soovitused	90–105
I lisa. EIOPA vastastikuse eksperthinnangu soovitude ülevaade	
II lisa. 2016. aasta kindlustussektori stressitesti aluseks võetud eeldused	
III lisa. 2016. aasta stressitesti ajakava	
IV lisa. 2014. aasta stressitestist ja 2016. aasta järeltestist omandatud õppetunnid	
EIOPA vastused	

LÜHENDID

EBA	Euroopa Pangandusjärelevalve
ECA	Euroopa Kontrollikoda
EIOPA	Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve
EMP	Euroopa Majanduspiirkond
ESAs	Euroopa järelevalveasutused
ESFS	Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem
ESRB	Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu
ORSA	Oma riskide ja maksevõime hindamine

MÕISTED

Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem	Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem on mikro- ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve süsteem, mis on koondatud kolme Euroopa järelevalveasutuse (Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA)), Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) ja liikmesriikide järelevalveasutuste ümber.
Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu	Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ülesanne on teha ELi finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalvet ja leevendada süsteemseid riske. Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu jälgib ja hindab süsteemseid riske ning vajaduse korral teeb hoiatusi ja annab soovitusi.
Järelevalveasutuste kolleegiumid	Järelevalvekolleegium on alaline, kuid paindlik struktuur enam kui ühes liikmesriigis tegutseva kindlustusgrupi järelevalve kohta otsuste langetamise protsessi koordineerimiseks ja edendamiseks.
Lõplik forvardintressimäär	Lõplik forvardintressimäär on riskivaba intressimäär, millele riskivaba intressikõver läheneb üle nn viimase likviidsuspunkti (nt 20 aastat euro puhul). Lõplikku forvardintressimäära kasutatakse turul toimuvate tehingute piiratud arvust tingitud väga pikaajaliste kohustuste puhul (puudub piisav likviidsus) intressikõvera saavutamiseks.
Oma riskide ja maksevõime hindamine	Oma riskide ja maksevõime hindamine on iga-aastane asutusesisene protsess, mille raames kindlustusandjad hindavad oma riskijuhtimise ja maksejõulisuse vastavust nii tava- kui ka stressiolukordades. Oma riskide ja maksevõime hindamine hõlmab kindlustusandja enda poolt oma praeguste ja tulevaste riskide hindamist.
Riigi pädev asutus	Riikide pädevad asutused on igas liikmesriigis asuvad asutused, kellel on volitused teha järelevalvet kindlustusandjate üle (sellest tulenevalt viidatakse nendele ka kui liikmesriikide järelevalveasutustele). Riigi pädevat asutust, kes vastutab järelevalve tegemise eest kindlustusandja üle, kes on saanud oma litsentsi pädeva asutuse asukoha liikmesriigis, nimetatakse asukohariigi järelevalveasutuseks. Kui kõnealuse kindlustusandja tegevus toimub vastavates liikmesriikides asuva tütarettevõtte kaudu, on kõik teised riikide pädevad asutused kõnealuse kindlustusandja jaoks vastuvõtva riigi järelevalveasutused.
Sisemudel	Sisemudel on täiustatud meetod kindlustusandja tegevusest tulenevate riskide arvutamiseks. Kindlustusandjad võivad standardvalemi asemel valida sisemudeli üldise riskiolukorra paremaks arvutamiseks; sellisel juhul määrab väljaarvutatud riskiolukord kapitalinõude. Sisemudel peab vastama mitmete nõuetele ning sellele peab/peavad olema loa andnud vastutav(ad) järelevalveasutus(ed).

Solventsus II	ELi Solventsus II direktiiv jõustus 2016. aastal ning sellega seati kindlustusandjate jaoks maksevõime risk ühtlustatud õigusraamistiku keskmesse. Raamistikuga kehtestatakse nõuded kõikide Euroopa kindlustusandjate majanduslikule kapitalile (1. sammas), juhtimisele ja riskijuhtimisele (2. sammas) ning aruandlusstandarditele (3. sammas). Solventsus II eesmärk on parandada tarbijakaitset, uuendada järelevalvet, tugevdada ELi turu integratsiooni järelevalvekorra ühtlustamise kaudu ning parandada ELi kindlustusandjate rahvusvahelist konkurentsivõimet.
Solventsuskapitalinõue	Solventsuskapitalinõue on kapitali summa, mis kindlustusandjatel peab olema, et täita Solventsus II korra kohased 1. samba nõuded. See peaks tagama, et kindlustajad täidavad oma kohustusi kindlustusvõtjate ja soodustatud isikute ees väga suure tõenäosusega (99,5%) 12 kuu jooksul.
Standardvalem	Standardvalem on vaikimisi meetod kindlustusandja riskiolukorra arvutamiseks kooskõlas Solventsus II direktiiviga. Standardvalem on jaotatud riskimooduliteks, mis summeeritakse, ja need määravad kapitalinõude.

KOKKUVÕTE

I. Kindlustusvaldkond hõlmab suurt osa ELi finantssektorist. See haldab varasid, mille väärtus on ligikaudu kaks kolmandikku ELi aastasest SKPst. Kindlustusandjate ebaõnnestumine võib häirida finantssektori toimimist ning mõjutada negatiivselt reaalmajandust ja tarbijate heaolu.

II. Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) loodi 2011. aastal pärast 2007.–2008. aasta majanduskriisi järgset ELi finantssektori järelevalve reformimist. EIOPA tegutseb komisjonile, Euroopa Parlamendile ja nõukogule nõu andva sõltumatu organina.

III. EIOPA põhiülesanne on toetada finantssüsteemi stabiilsust, turgude ja finantstoodete läbipaistvust ning kaitsta kindlustusvõtjaid. Lisaks jälgib EIOPA sektori potentsiaalseid riske ja nõrku kohti. EIOPA kohustused saab jagada nelja laia kategooriasse: reguleerimine, järelevalve ja järelevalvealane ühtsus, finantsstabiilsus ja tarbijakaitse.

IV. Kontrollikoda uuris, kas EIOPA panus kindlustussektori järelevalvesse ja finantsstabiilsusse on tõhus. Kontrollikoda analüüsis eelkõige EIOPA meetmeid järelevalve ja järelevalvealase ühtsuse valdkonnas (koostöö riikide pädevate asutustega, töö sisemudelitega ning piiriülene tegevus), 2016. aasta kindlustussektori stressitesti ning EIOPA ressursside ja juhtimise asjakohasust.

V. Audit hõlmas peamiselt EIOPA järelevalvetegevust ajavahemikul 2015–2017, samuti 2016. aasta stressitesti. Auditi tõendusmaterjal saadi EIOPA-sse tehtud külastuste ja dokumentide kohapeal läbivaatamise tulemusena, samuti asjakohaste komisjoni osakondade, Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu, riikide pädevate asutuste, akadeemiliste ekspertide ja sidusrühmadega toimunud kohtumiste tulemusena. Auditis võeti ka arvesse kahe uuringu tulemusi.

VI. Kontrollikoja üldine järeldus on, et EIOPA on hästi ära kasutanud mitmesuguseid vahendeid, et toetada järelevalvealast ühtsust ja finantsstabiilsust. Siiski on endiselt olulisi probleeme, millega peavad tegelema EIOPA ise, riiklikud järelevalveasutused ja seadusandjad, näiteks Euroopa järelevalveasutuste ja Solventsus II läbivaatamise raames.

VII. EIOPA tegevus, mille eesmärk on tagada riikide pädevate asutuste järjekindel järelevalve, põhines usaldusväärsel analüüsil ja selle kohaldamisala oli enamjaolt ulatuslik. EIOPA tuvastas oma töö käigus olulised puudused riikide pädevate asutuste tööviisid ja kontrollib arengut regulaarselt. EIOPA-l puudub aga süstemaatiline meetod esitatud soovitude täitmise kontrollimiseks.

VIII. Kontrollikoda leidis, et piiriülese äritegevuse järelevalvet käsitlevas kehtivas ELis õigusraamistikus esineb süsteemseid puudusi ning see loob olukorra, kus järelevalve sõltub pigem ettevõtte õiguslikust vormist kui selle olemusest. Selle tagajärjeks on valed stiimulid nii järelevalveasutustele kui ka kindlustusandjatele, kes kasutavad ära teatud liikmesriikides rakendatavat järelevalve madalamat taset. EIOPA püüdis tekkinud probleeme lahendada, kuid ei suutnud likvideerida süsteemseid puudusi ja saavutada järelevalvealast ühtsust.

IX. Kindlustusandjad kasutavad sisemudeleid, et riskihindamist paremini kohandada oma äritegevusele ja leevendada kapitalinõudeid. On märkimisväärsed erinevused selles osas, kui rangelt riikide pädevad asutused sisemudelite üle järelevalvet teevad. EIOPA püüdis parandada järelevalvealast ühtsust selles valdkonnas. Sellel ei olnud täit mõju muu hulgas juurdepääsu piirangute tõttu riikide pädevate asutuste esitatud teabele.

X. EIOPA korraldas 2016. aastal stressitesti, et hinnata, kuidas kindlustussektor reageerib ebasoodsatele turusuundumustele, eelkõige pikaajalistele väga madalatele intressimääradele ja vara hinnašokile. Mitmed ettevõtted olid nende asjaolude suhtes haavatavad, kuna nende maksevõime halvenenuks märkimisväärselt. Stressitesti ulatus oli asjakohane ja stsenaariumidega tehti kindlaks sektori peamised riskid. Kontrollikoda leidis siiski puuduseid seoses nende kalibreerimisega. Eelkõige ei suutnud EIOPA ühe stsenaariumi tugevust piisavalt üksikasjalikult põhjendada.

XI. Pärast andmete täpset kontrollimist esitas EIOPA stressitesti tulemused enamasti nõuetekohaselt. Tema õigusliku mandaadi tõttu neid ettevõtte tasandil ei avaldatud. Stressitesti järel esitatud soovitusel olid mõnikord liiga üldised, kuigi EIOPA püüdis jälgida nende rakendamise ulatust riikide pädevate asutuste poolt.

XII. Kogu oma tegevuses tugineb EIOPA suuresti koostööle riikide pädevate asutustega, kuid ei saa neilt alati täielikku toetust. Riikide pädevatel asutustel on otsustav sõnaõigus EIOPA peamises juhtorganis, mis tähendab, et neil on õigus otsustada, milline on EIOPA tegevusulatus nende endi tõhususe kontrollimisel. EIOPA ei ole veel saavutanud üleminekut reguleerimiselt järelevalvele. Järelevalveküsimuste ja veel seitsme seotud teemaga tegeleb EIOPAs vaid 20 töötajat, seega seisab EIOPA silmitsi suurte raskustega tema vastutusalasse kuuluvate mitmesuguste keeruliste ülesannete täitmisel.

XIII. Kontrollikoda soovib EIOPA-l meetmete tõhususe ja mõjususe parandamiseks

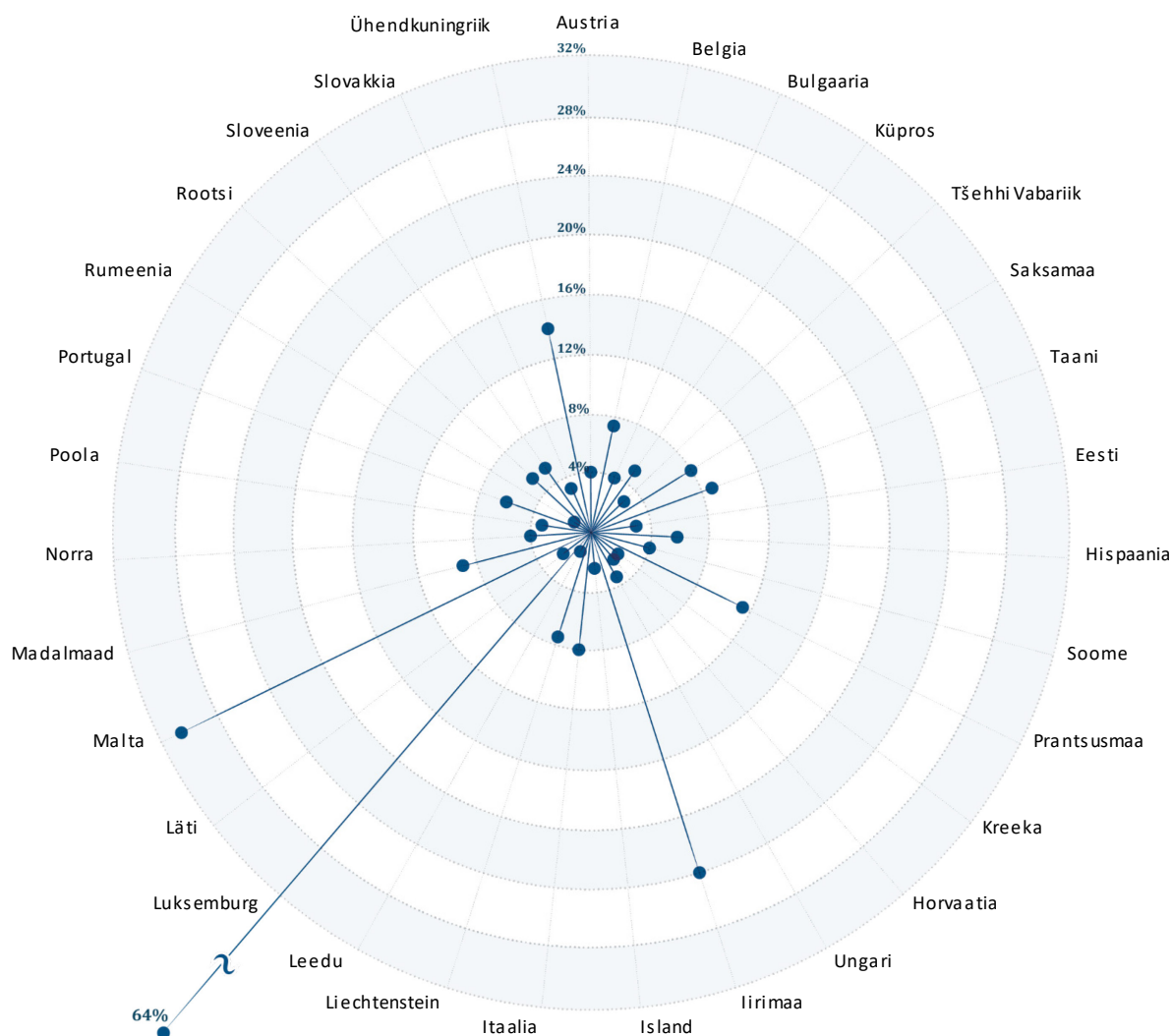
- a) paremini suunata järelevalvevahendeid ja teha nende üle süstemaatiliselt järelevalvet;
- b) teha koostööd komisjoni ja kaasseadusandjatega, et kõrvaldada piiriülese äritegevuse üle tehtava järelevalve süsteemsed puudused;
- c) teha koostööd komisjoni ja kaasseadusandjatega, et tegeleda juurdepääsu piirangutega sisemudeleid käsitlevale teabele ja toetada rohkem riikide pädevaid asutusi nende üle järelevalve tegemisel;
- d) parandada veelgi stressitesti stsenaariumide usaldusväärsust;
- e) anda täpsemaid ja asjakohasemaid soovitusi riikide pädevatele asutustele pärast stressitesti tegemist;
- f) edendada stressitesti tulemuste avaldamist ettevõtte tasandil;
- g) kindlustada stressitesti metoodika suurem läbipaistvus ning
- h) suurendada inimressursse järelevalveülesannete täitmiseks.

SISSEJUHATUS

Kindlustusturg Euroopa majanduses

1. Kindlustussektor hõlmab märkimisväärt osa finantssektorist, omades varasid, mille väärtus on rohkem kui kaks kolmandikku ELi aasta SKPst, ja turuosa, mis on liikmesriigiti erinev (vt **joonis 1**). Riske võttes ja sääste kogudes panustavad kindlustusandjad majanduskasvu ja finantsstabiilsusse. Võttes arvesse kindlustusandjate olulist rolli, võib nende raskustesse sattumine häirida finantsteenuste osutamist ja majandust üldiselt ning seega mõjutada negatiivselt tarbijaid.

Joonis 1. Kindlustuse osa Euroopas (kindlustusmaksete osa SKPst)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes EIOPA 2018. aasta finantsstabiilsuse aruandele.

2. Tänapäeval on kindlustusturu üks peamisi probleeme madalad intressimäärad. Kindlustusandjatel, eelkõige elukindlustuse valdkonnas, mis moodustab 65% ELi kindlustusturust, on suuri raskusi eelmistel aastatel müüdud toodete eest tagatud intressimäära teenimisega. Sellest tulenevalt tehakse praegu elukindlustusandjate ärimudelites kaugeleulatuvaid muudatusi, mille üheks tagajärjeks on lisariskide võtmine. Lisaks on digitaaltehnoloogia ja suurandmete ulatuslikum kasutamine kindlustusturgu (finantstehnoloogia) märkimisväärselt ümber kujundanud, luues mitte ainult ettevõtlusvõimalusi, vaid ka mitmeid uusi probleeme ja riske klientidele.
3. Õiguslikust seisukohast oli kindlustusandjate jaoks kõige olulisem areng Solventsus II raamistiku kohaldamine jaanuaris 2016. Solventsus II on kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamist ja jätkamist käsitlev ELi esimene ühtlustatud õigusraamistik. See hõlmab ka kindlustusjärelevalvet ja selle eesmärk on tagada võrdsed tingimused ühtsel turul. Selles määratletakse, kui palju kapitali peab ettevõtetel olema oma riskide katmiseks, ning sätestatakse riskihalduse, juhtimise ja aruandluse nõuded.

EIOPA Euroopa finantsjärelevalve süsteemi osana

4. Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) loodi 2011. aastal¹ osana ELi finantssektori üle tehtava järelevalve reformidest ja vastusena 2007.–2008. aasta finantskriisile. EIOPA tegutseb komisjonile, Euroopa Parlamendile ja nõukogule nõu andva sõltumatu organina. Ta on tegev kindlustusandjate, edasikindlustusandjate, ametipensioni pakkuvate vahendajate ja institutsioonide tegevusvaldkondades.
5. EIOPA on osa Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemist, mis hõlmab kolme Euroopa järelevalveasutust: üks pangandussektori jaoks (Euroopa Pangandusjärelevalve – EBA), üks väärtpaberisektori jaoks (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve – ESMA) ja üks kindlustuse ja ametipensionide sektori jaoks; samuti Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu. Euroopa

¹ Tuginedes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrusele (EL) nr 1094/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve), määratakse EIOPA missioon, ülesanded ja korraldus (ELT L 331, 15.12.2010, lk 48).

järelevalveasutuste loomise põhjendus oli tagada tihedam koostöö ja teabevahetus liikmesriikide järelevalveasutuste (tuntud ka kui riikide pädevad asutused) vahel, et hõlbustada piiriülestele probleemidele leitud ELi lahenduste vastuvõtmist ning edendada eeskirjade järjekindlat kohaldamist ja tõlgendamist.

6. EIOPA põhiülesanne on toetada finantssüsteemi stabiilsust, turgude ja finantstoodete läbipaistvust ning kaitsta kindlustusvõtjaid, pensioniskeemi liikmeid ja soodustatud isikuid. EIOPA-l on volitused jälgida suundumusi, võimalikke riske ja nõrku kohti mikrotasandil ning piiriüleselt ja valdkonnaüleselt ning need kindlaks teha. Selle eesmärgi täitmisel on EIOPA-l kohustused, mis saab jagada nelja laia ja omavahel seotud kategooriasse: reguleerimine, järelevalve ja järelevalvealane ühtsus, finantsstabiilsus ja tarbijakaitse (vt **tabel 1**). Pärast töö lõpuleviimist kindlustussektori peamise õigusliku raamistiku kallal ning vajadust tagada selle tõhus rakendamine, kavatses EIOPA suunata oma tähelepanu reguleerimiselt järelevalvele. Käesolevas auditis keskendutakse järelevalvele ja järelevalve ühtlustamisele, mis on tarbijate jaoks keskse tähtsusega, ja stressitestile, mis kuuluvad finantsstabiilsuse tagamise eesmärgi alla.

Tabel 1. EIOPA kohustused

Vastutusvaldkond	EIOPA ülesanded
Reguleerimine	Tehniliste standardite koostamine, mille kiidab seejärel heaks komisjon, ning mis tahes tehtud muudatuste arutamine. Komisjonile nõu andmine valdkondades, kus tal on volitused ELi tegevusega seotud delegeeritud õigusaktide vastuvõtmiseks.
Järelevalve ja järelevalvealane ühtsus	Riikide pädevate asutuste abistamine ja koordineerimine nende järelevalvetoimingutes, et luua Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemis järjepidevad, tõhusad ja tõhusad järelevalvetavad ning kindlustada ELi õiguse ühine, ühtne ja järjepidev kohaldamine.
Finantsstabiilsus ja kriisiohje	Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu abistamine tema makrotasandi usaldatavusjärelevalvega seotud töös, esitades andmed ja aruanded. Stressitestide tegemine kindlustus- ja pensionisektoris ning koordineeritud kriisiennetuse ja -ohje kindlustamine, samuti kriisi ajal finantsstabiilsuse säilitamine.
Tarbijakaitse ja finantsalased uuendused	Tarbijate kaitsmine liigsete riskide võtmise eest finantstoodete ostmisel / finantstoodetesse investeerimisel, koostades eeskirjad, jälgides turusuundumusi, täiustades saadaolevat teavet jne. Finantstoodete keelamine, kui need ohustavad finantsstabiilsust ELis; turul saadaolevate finantsalaste uuenduste / uute finantstoodete analüüsimine ja nendest teatamine.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Euroopa järelevalveasutute reformiprotsess

7. Kuna finantsturgude probleemide laad pidevalt muutub, pakkus komisjon 2017. aasta septembris välja reformipaketi Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi tugevdamiseks. Üldine eesmärk oli kolme Euroopa järelevalveasutuse volituste täiustamine, juhtimise ja rahastuse parandamine, samuti Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu toimimise parandamine. Mitmed komisjoni ettepanekud on otseselt kohaldatavad EIOPA-le, näiteks sõltumatu juhatuse loomine (kes vastutab juhtumipõhiste otsuste ja teatud järelevalveküsimuste eest), EIOPA rolli tugevdamine sisemudelite kontrollimisel ning tema järelevalvealase ühtsuse edendamiseks saadaolevate vahendite tõhustamine.

8. Komisjoni ettepanekud EIOPA õigusraamistikus muudatuste tegemiseks järgivad nüüd standardset seadusandlikku protsessi, sh toimuvad arutelud nõukogus ja Euroopa

Parlamendis. Eeldatavalt võetakse muudetud õigusaktid vastu 2019. aastal. Kontrollikoja audit võib sellele arutelule kaasa aidata.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

9. Audit raames uuriti, kas EIOPA aitas tõhusalt kaasa Euroopa kindlustussektori järelevalvele ja finantsstabiilsusele. Audit kajastas EIOPA prioriteetides toimunud hiljutist üleminekut reguleerimiselt järelevalvele. Kontrollikoda tegeles eelkõige järgmiste valdkondadega:

- a) EIOPA meetmed järelevalve ning järelevalvealase ühtsuse valdkonnas; kontrollikoja ülevaade hõlmas EIOPA kasutatavate instrumentide valimit (I, II ja III osa);
- b) 2016. aastal tehtud kindlustussektori stressitest (IV osa); ja
- c) kõik EIOPA tegevuse tulemuslikkuse seisukohalt olulised horisontaalsed aspektid (õigusaktide kasutamine ELi õiguse järgimise tagamiseks, inimressursside piisavus ja juhtimisstruktuuri asjakohasus; V osa).

10. EIOPA tegevus järelevalve ja järelevalvealase ühtsuse valdkonnas hõlmab tegelikkuses kolme laia valdkonda: i) liikmesriikide asutuste tehtava järelevalve edendamine, ii) piiriüleste üksuste üle teostatava piisava järelevalve tagamine ning iii) sisemudelid. Selguse huvides käsitles kontrollikoda neid teemasid aruande kolmes järjestikuses osas (I, II ja III), kuid need aitavad ühiselt hinnata EIOPA tööd järelevalve ja järelevalve ühtsuse valdkonnas.

Finantsstabiilsuse valdkonnas keskendus kontrollikoda kindlustussektori stressitestile, lähtudes selle olulisusest turu tulevaste riskide kindlakstegemisel.

11. Aruanne ei hõlmanud riikide pädevate asutuste tööd (kes teevad EIOPAga tihedat koostööd kõikides tema tegevustes). Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu, kes oli seotud ühe stressitesti stsenaariumi loomisega, ei olnud auditeeritav, kuna vastutus mõlema stsenaariumi eest ning mõlema stsenaariumi omandiõigus jääb EIOPA-le. Kuna audit keskendus kindlustusturule, ei hõlmanud see EIOPA tegevusi ametipensionide sektoris.

12. Audit hõlmas EIOPA järelevalvetegevusi, mis toimusid peamiselt ajavahemikul 2015–2017, ning 2016. aasta stressitesti (sh sellele eelnenud 2014. aastal tehtud stressitestist

saadud õppetunnid). Iga auditeeritava tegevuse puhul valis kontrollikoda läbivaatamiseks juhtumid/toimikud selliselt, et valim esindaks EIOPA tööd ja hõlmaks mitmesuguseid tüüpilisi probleeme.

13. Põhiline audititöö hõlmas külastusi EIOPAsse ning kohapeal dokumentide läbivaatamist. Kontrollikoda kogus ka tõendeid komisjoni asjakohaste osakondade, Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu, riikide pädevate asutuste, akadeemiliste ekspertide ja sidusrühmadega (tarbijate ja ettevõtete ühendustega) peetud andmekogumise koosolekutelt ning videokonverentsidelt. Kahe küsitluse tulemused andsid auditile täiendavat teavet:

- a) esimene saadeti ELi liikmesriikide pädevatele asutustele ja see hõlmas üldist koostööd EIOPaga (järelvalve ja stressitestimine). 28st riigi pädevast asutusest vastas 24;
- b) teine küsitlus saadeti kindlustusandjate valimile ja hõlmas stressitesti. 66st ettevõttest vastas 35.

TÄHELEPANEKUD

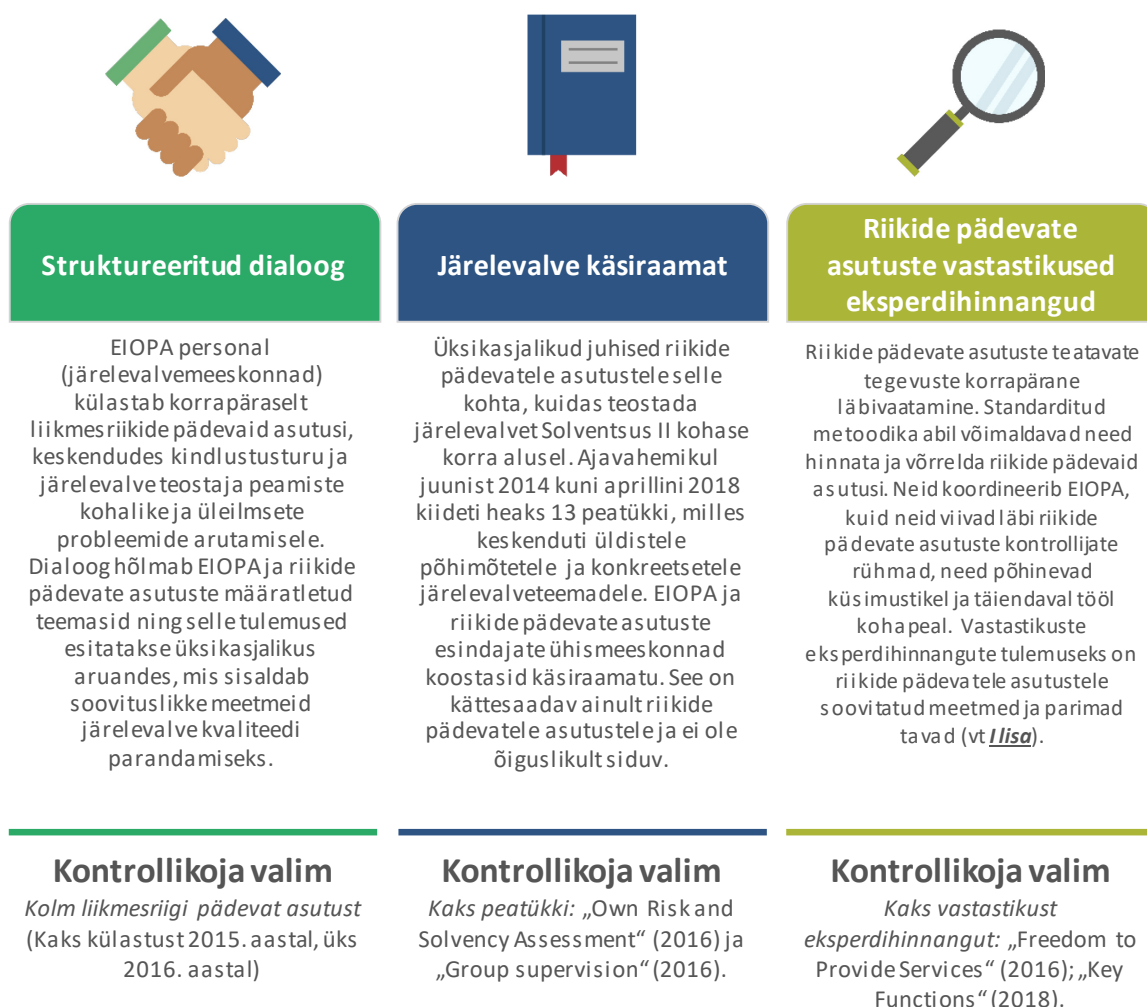
1 osa. EIOPA tegevus, mille eesmärk on tagada riikide pädevate asutuste järjekindel järelvalve, on usaldusväärne, kuid puudub süstemaatiline lähenemine järelkontrollile

14. Oma eesmärkide täitmisel, mis hõlmavad kõikides ELi liikmesriikides paremale ja ühtsemale järelvalvele kaasaaitamist, on EIOPA kaasatud mitmesse tegevusse, et edendada ja koordineerida liikmesriikide järelvalveasutuste (riikide pädevate asutuste) tööd. Seda tehes kujundab EIOPA Euroopa järelvalvekultuuri, mis hõlmab ühtset arusaama sellest, kuidas järelvalveasutused oma kogukonnas mõtlevad, käituvad ja töötavad. See hõlmab õiglase keskkonna loomist kogu Euroopa kindlustusandjatele ja võrreldava usaldustaseme loomist tarbijatele, et nad võiksid olla kindlad, et nende kindlustusandjad täidavad õigusaktide nõudeid.

15. Riigi pädeva asutuse tegevuse koordineerimisega seoses vaadeldi auditi raames kolme peamist instrumenti, mis täidavad järelvalvealase ühtsuse eesmärki: struktureeritud dialoog riikide pädevate asutustega (mille põhikomponent on kohapealsed/riikide külastused), järelvalve käsiraamat ja vastastikused eksperdihinnangud (vt ***joonis 2***).

Käsiraamatut ja vastastikuseid eksperdihinnanguid koordineeris EIOPA, kuigi tehti väga tihedat koostööd riikide pädevate asutustega. Riikide pädevate asutuste volitatud kontrollijad tagavad suurema osa sisust ja vastastikustest hinnangutest. Auditeeritutele lisaks kasutas EIOPA mitmeid muid vahendeid², nii neid, mis on ette nähtud EIOPA alusmääruses, kui ka omal algatusel looduid.

Joonis 2. EIOPA vahendid järjepideva järelevalve tagamiseks



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

² Täiendavad vahendid on esitatud riikide pädevatele asutustele mõeldud kirjalike suunistena (nt EIOPA suunised järelevalve kontrolliprotsessi kohta ja arvamused), muu koostööna riikide pädevate asutustega (nt koolitus ja konverentsid ning Bulgaaria ja Rumeenia kohta koostatud bilansiaruanded) ning pidevate kontaktidena.

EIOPA tuvastas märkimisväärsed puudused järelevalve kvaliteedis

16. Riikide pädevate asutustega peetud struktureeritud dialoogi tulemusena tuvastas EIOPA mitmed puudused kindlustuse järelevalve olulistes aspektides (vt *joonis 3*). Vastastikused eksperdihinnangud paljastasid olulised valdkonnad, kus riikide pädevad asutused peavad parandama oma järelevalvetavasid (vt *lisa*). EIOPA hinnangud näitavad, et riikide pädevate asutuste lähenemisviisid järelevalvele on sageli erinevad nii sekkumis-, riskipõhiste kui ka tulevikku vaatavate meetmete osas. See tähendab, et teatav tava võib olla kindlustusandjate poolt (nt riskihalduse valdkonnas) heaks kiidetud ühes liikmesriigis, kuid vaidlustatud teises liikmesriigis. Struktureeritud dialoogi pidamise protsessi osana kommenteerisid riikide pädevad asutused EIOPA aruannete leide. Siiski ei analüüsinud EIOPA vastuseid süstemaatiliselt ega esitanud riikide pädevatele asutustele kõikehõlmavat kirjalikku tagasisidet.

Joonis 3. Riikide pädevate asutuste tehtavas järelevalves tuvastatud puudujääkidega valdkonnad



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EIOPA tulemuste põhjal.

EIOPA soovitused kajastavad tuvastatud puudujääke, kuid ei sisalda järelmeetmeid

17. Tuvastatud puudujääke arvesse võttes soovitas EIOPA meetmeid konkreetsetele riikide pädevatele asutustele. Struktureeritud dialoogi raames andis EIOPA üle 30 soovituset igale kontrollikoja valimisse kuuluvale riigi pädevale asutusele ilma igasuguse paremusjärjestuseta. Vastastikuste eksperdi hinnangute tulemuseks oli tunduvalt väiksem arv soovitusi. Kuigi soovitused olid selged, olid need mõnikord üldsõnalised ega olnud sobivad riikide pädevate asutuste konkreetsetes olukordades kasutamiseks.

18. EIOPA ei ole lisanud sätet struktureeritud dialoogi pidamiseks või vastastikuste eksperdi hinnangute koostamiseks soovitatud meetmete rakendamise süstemaatilise kontrolli kohta. Selle tulemusena ei ole EIOPA-l ülevaadet sellest, kas riikide pädevad

asutused on võtnud tema soovitusi arvesse. Siiski on EIOPA püüdnud teha mõne konkreetse küsimuse järelkontrolli sihtotstarbeliselt (nt riigi pädevasse asutusse tehtud järgnevate külastuste käigus või mitteametlikke kontakte kasutades; samuti koostati üks konkreetne järelmeetmete vastastikune eksperdihinnang) ning suutis tõendada, et riigi pädeva asutuse tavades ja juhtimises on tehtud mõningaid konkreetseid edusamme (vt **1. selgitus**).

1. selgitus. Näide EIOPA mõjust riikide pädevate asutuste tööle

EIOPA hinnanguid ja nõu järgides võttis üks ELi liikmesriigi pädev asutus järgmised meetmed:

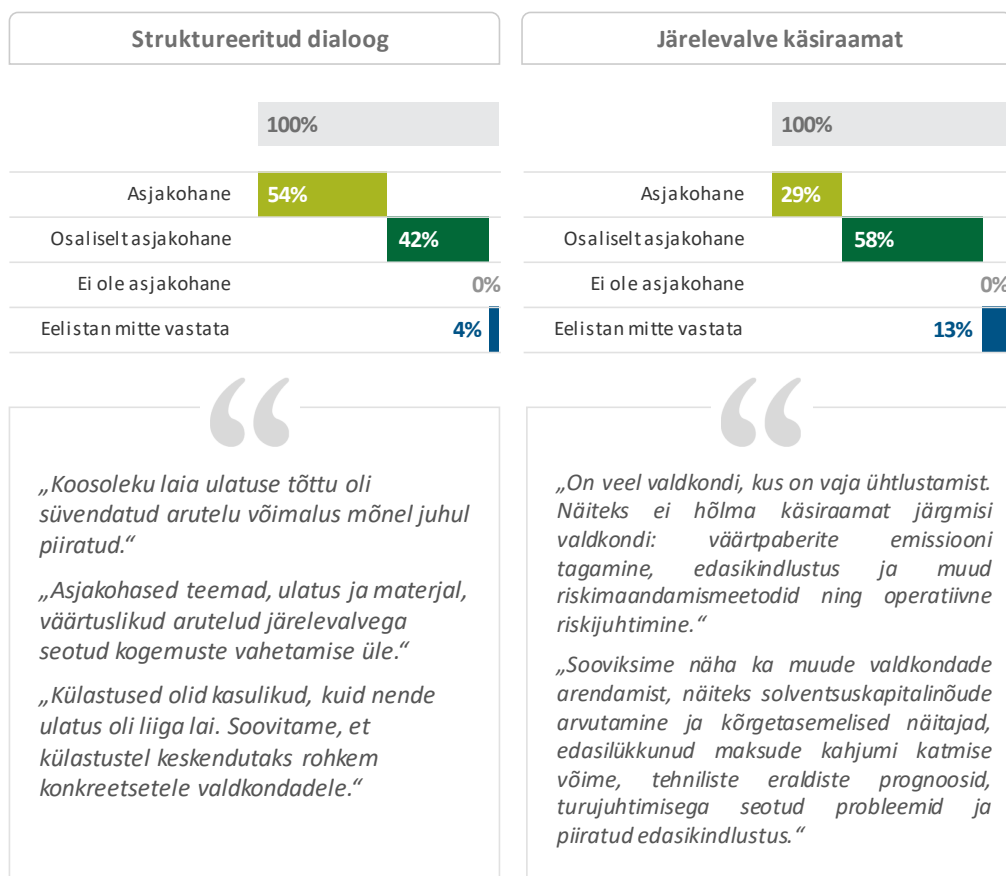
- muutis oma otsuste langetamise protsessi, ühendades omavahel mõned osakonnad ja edendades andmesidevõimalusi, et tugevdada oma analüütilist suutlikkust;
- suunas oma asutusesisesed prioriteetid piiriülese äritegevuse järelevalvele.

Tehtud töö oli enamasti põhjalik ja kõikehõlmav, kuid protsessid olid aeganõudvad

19. Valdkonna keerukusele vaatamata oli järelevalve ja järelevalve ühtsuse valdkonnas tehtava EIOPA töö struktuur ja selgus üldiselt hea ning põhines usaldusväärasel analüüsil ja meetodikal. EIOPA töötajad valmistasid ette oma külastused konkreetsetesse riikidesse, kogudes väga erinevaid dokumente ja teavet, mis hõlmas ka riikide pädevate asutuste täidetavat küsimustikku. See võimaldas külastuste ulatust kohandada riikide pädevate asutuste konkreetseid probleeme silmas pidades. Vastastikused eksperdihinnangud tuginesid üksikasjalikule meetodikale, mille puhul määratleti kõik kontrollija järgitavad etapid. Siiski jäi osalejatele antud suunistes mõnikord puudu struktureeritud lähenemisviisist ja projektide eripära arvessevõtmisest.

20. EIOPA järelevalvetegevusega hõlmatud konkreetsed teemad olid laiaulatuslikud ja asjakohased. Vahendite kohaldamisalaga tagati kõikehõlmav lähenemisviis, kuid mõnikord ei tõstetud kõige olulisemaid küsimusi piisavalt esile. Juhtkomitee tegi otsuse käsiraamatu ulatuse kohta, mis hõlmas kõiki olulisi valdkondi, kuigi mõned riikide pädevad asutused on tuvastanud üksikuid lünki (vt **joonis 4**). Need on seotud järelevalve oluliste aspektidega, kuna tegelik ühtsus ei nõua mitte ainult ühiseid põhimõtteid, vaid ka ühtset lähenemisviisi tehnilisel tasandil.

Joonis 4. Riikide pädevate asutuste seisukohad EIOPA vahendite kohaldamisala kohta



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring.

21. EIOPA jättis kasutamata võimaluse saavutada suurem koostoime parimate tavade kogumisel ja oma nõuannete suunamisel turukäitumise järelevalvele, kasutades selleks riikide pädevate asutustega peetavat struktureeritud dialoogi ning vastastikuseid eksperdihinnanguid, sest neis keskenduti eranditult usaldatavusnõuete täitmise järelevalvele³. Kontrollikoda toob siiski välja, et EIOPA-l on turukäitumise järelevalveks olemas eriotstarbelised vahendid.

22. EIOPA on järelevalvevahendeid regulaarselt arendanud ning võtnud enamiku neist kasutusele 2014. aastaks. Siiski lõpetas EIOPA järelevalve käsiraamatu koostamise alles 2018.

³ Usaldatavusnõuete kohaselt peavad finantsettevõtted riske ohjama ning neil peab olema kapitalinõuetes määratud piisav kapital; see on vastuolus turukäitumise normatiividega, milles on määratletud eeskirjad, kuidas ettevõtted peavad oma tooteid turul levitama.

aasta aprillis, s.o neli aastat pärast projekti algust (välja arvatud ettevalmistusetapp) ning enam kui kaks aastat pärast Solventsus II rakendamist, mida see peaks toetama.

Vastastikuste eksperdihinnangute koostamiseks vajalik aeg oli 14,5 kuud kuni kaks aastat, mis on küll pikk aeg, kuid peegeldab teemaderingi keerukust. Siiski oli ajaline kestus riikide pädevate asutuste jaoks probleem, kuna see nõudis neilt pikaajalisi kohustusi seoses eksperdihinnangutes osalevate töötajatega.

II osa. Praeguse piiriülese äritegevuse järelevalvesüsteemi puudused püsivad, kuid EIOPA püüdis kaitsta kindlustusvõtjaid

23. Piiriüleste kindlustusgruppide järelevalve ELis on struktureeritud järelevalvekolleegiumide kaudu. Kolleegiumid peaksid tagama piisava järelevalve teabevahetuse ja kõikide asjakohaste riikide pädevate asutuste tehtava ühisjärelevalve kaudu. Kolleegiumi juhib päritoluriigi järelevalveasutus, kes teeb järelevalvet kindlustusgrupi peakorteri üle. Teisi riikide pädevaid asutusi nimetatakse vastuvõtva riigi järelevalveasutusteks. Praeguse seisuga on ELis asutatud 88 kolleegiumi.

24. EIOPA on kõikide kolleegiumide liige. Tema ülesanne on tagada, et ELi õigust kohaldatakse järjepidevalt ning et kolleegiumid toimivad järjekindlalt. Lisaks peaks EIOPA edendama ühtset järelevalvekultuuri ja hoidma ära õigusnormide erinevuste ärakasutamist⁴. De Larosièrre'i aruandes⁵ märgiti, et need eesmärgid on ühtse turu jaoks otsustava tähtsusega.

Kolleegiumide süsteem loob kindlustusandjatele ja järelevalveasutustele valed stiimulid

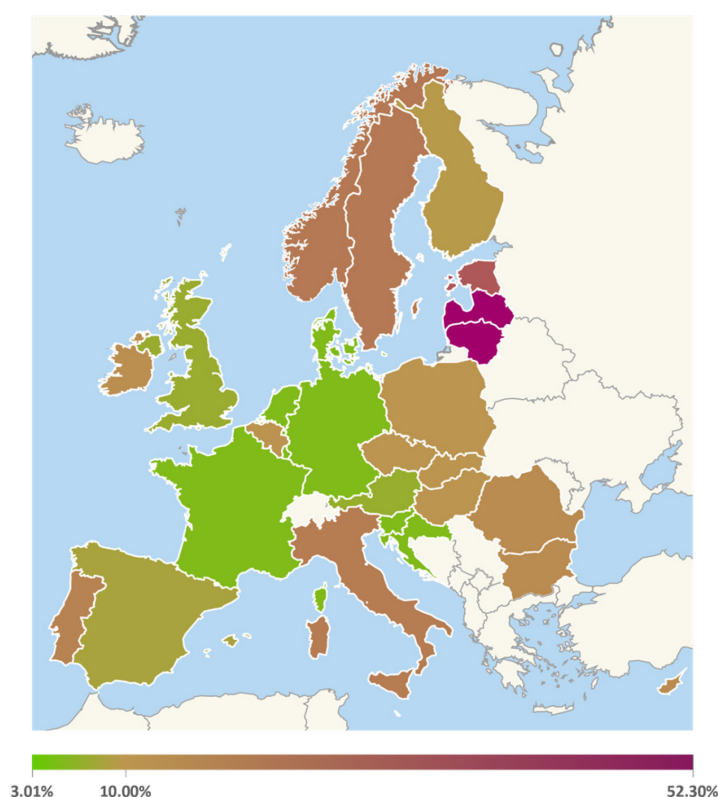
25. Kuigi minevikus osutasid kindlustusteenuseid peamiselt vastavas riigis asutatud tütarettevõtjad, on paljud kindlustusandjad hakanud osutama rohkem piiriüleseid teenuseid

⁴ Ettevõtted, kes kasutavad ära reguleerimissüsteemides esinevaid lünki, et hoiduda teatud liiki reguleerimisest (nt osutades teenuseid kohast, kus rakendatakse nõrgemat järelevalvet).

⁵ 2008. aasta novembris tegi komisjon Jacques de Larosièrre'i juhitud kõrgetasemelisele töörühmale ülesandeks sõnastada soovitusel Euroopa järelevalvekorra tugevdamiseks, et kaitsta paremini liidu kodanikke ning taastada usaldus finantssüsteemi vastu. 2009. aasta veebruaris avaldas De Larosièrre'i töörühm oma lõpparuande.

filiaalide kaudu või otse (tuginedes asutamisevabadusele või vastavalt teenuste osutamise vabadusele, mis on ette nähtud ühisturu alusel). 2016. aastal osutas 750 kindlustusandjat teenuseid 59 miljardi euro eest muule Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) riigile ilma kohaliku tütarettevõtjata (vt [joonis 5](#)). Piiriülene äritegevus võimaldab kindlustusandjatel vähendada haldus- ja regulatiivset koormust, kuid praegune süsteem loob kindlustusandjatele ja järelevalveasutustele valed stiimulid.

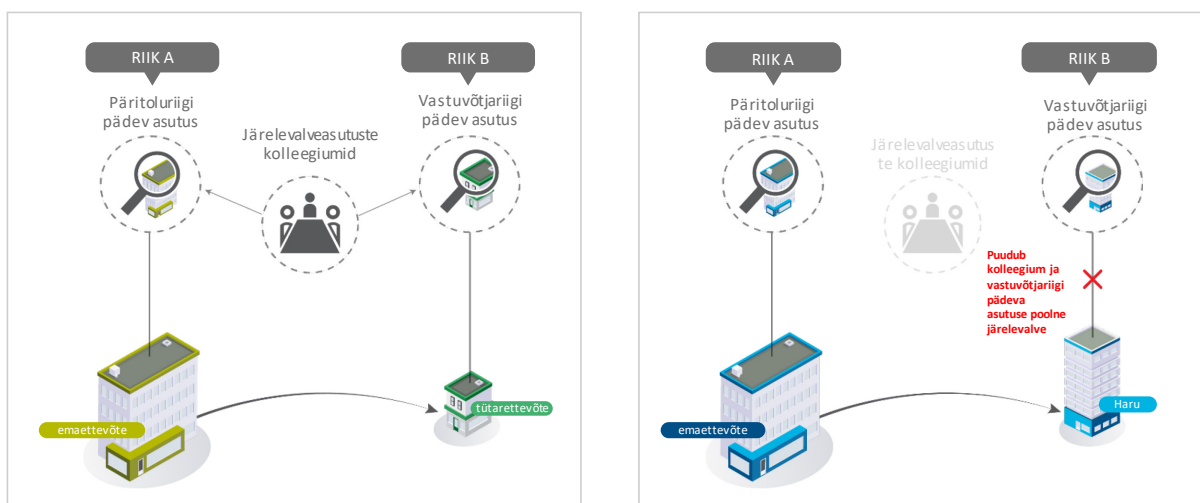
Joonis 5. Saadud piiriüleste teenuste protsentuaalne osa liikmesriigiti



Allikas: EIOPA.

26. Praeguse kolleegiumide süsteemi kohaselt määrab järelevalve kindlaks pigem kontserni õiguslik struktuur kui ettevõtte olemus. Sellest tulenevalt tuleb kolleegium asutada väga väikesele kindlustusandjale, kellel on tütarettevõtte teises liikmesriigis, kuigi selline kolleegiumi kaudu tehtav ressursimahukas järelevalve ei oleks vajalik. Seevastu suurtel rahvusvahelistel kindlustusgruppidel, kes pakuvad piiriüleseid teenuseid ilma tütarettevõtjateta, ei ole kolleegiume, isegi kui see oleks oluline piisava järelevalve ja finantsstabiilsuse tagamiseks (vt [joonis 6](#)).

Joonis 6. Järelevalvekord on erinev sõltuvalt kindlustusandja struktuurist



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

27. See viib olukorrani, kus riikide pädevad asutused teevad järelvalvet teistes liikmesriikides toimuva äritegevuse üle, ilma et nad vastutaksid nõrga järelvalvega seotud tagajärgede eest, kuna neil ei ole mõju päritoluriigi turul. Samuti puuduvad neil sageli piisavad teadmised riiklikest nõuetest ja õigusaktidest. Lisaks peab liikmesriik, kus teenust osutatakse, täielikult usaldama kindlustusandja päritoluriigi järelvalveasutuse järelvalvet, ilma järelvalveprotsessi mõjutamata. See süsteem ei ole kavandatud tegema järelvalvet üleeuroopalise turu üle viisil, mis on tõhus ja põhineb ELi kodanike huvidel. Mitmed riikide pädevad asutused kinnitasid, et piiriülese äritegevuse ja koostöö üle praegu tehtav järelvalve on mitterahuldav (vt **2. selgitus**).

2. selgitus. Riigi pädeva asutuse arvamus piiriülese järelvalve kohta

„Piiriüleste gruppide järelvalve tõepoolest parandab tarbijakaitse taset kõigis ELi riikides. Siiski [...] praegusel kujul ei ole veel tagatud gruppide (kes osutavad märkimisväärse osa oma teenustest asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabaduse alusel) järelvalveasutuste tehtava järelvalve kvaliteet ja nendevahelise koostöö kvaliteet, mis oleks võrreldav gruppidega, kelle tegevus toimub tütarettevõtjate kaudu.“

28. Kontrollikoda leidis, et mitmed probleemid olid tingitud süstemaatiliselt valedest stiimulitest. Näiteks mitmed riikide pädevad asutused seadsid oma järelvalves prioriteediks

tuginemise sellistele teguritele nagu „*mõju riigi finantsstabiilsusele*“. Sellest tulenevalt olid kindlustusandjad, kellel oli suur piiriülese äritegevuse osa, väikse järelevalve prioriteediga. See tähendab, et kindlustusandjad olid igati motiveeritud kasutama ära õigusnormide erinevusi, kolides liikmesriikidesse, kus on selline meetod kasutusel, ning keskendudes seejärel piiriülestele teenustele (vt **3. selgitus**).

3. selgitus. Reaalne näide õigusnormide erinevuste ärakasutamise ja EIOPA tegevuse mõju kohta

Mitmed riikide pädevad asutused pöördusid EIOPA poole, et teavitada kindlustusandjast, kes arendas piiriülest äritegevust nende turgudel, pakkudes ebatavaliselt madalaid kindlustustasusid ja näidates kiiret kasvu. Kuna päritoluriigi järelevalveasutus ei keskendu oma järelevalvetegevuses piiriülesele äritegevusele, ei seadnud ta kindlustusandjat prioriteediks. Pärast EIOPA sekkumist leidis kohalik järelevalveasutus, et kindlustusettevõtte ei olnud elujõuline, oli finantsraskustes ja ei täitnud oma kapitalinõudeid. Selle tulemusena võeti ettevõtte uue äritegevuse luba tagasi.

29. Lisaks leidis kontrollikoda, et ka äritegemise viis mõjutab otseselt tarbijakaitset, juhul kui kindlustusandja ebaõnnestub. Euroopa kindlustustagatisskeemi süsteem on praegu killustatud, mis viib olukorrani, kus tarbijaid ei teavitata nende kaitse tasemest, kui nad ostavad piiriüleseid kindlustusteenuseid (vt **4. selgitus**). Tarbijad ei ole tingimata teadlikud, et nad ostavad kindlustustoodet tütarettevõtjalt, filiaalilt või ettevõttelt, kes ei asu füüsiliselt nende liikmesriigis.

4. selgitus. Näide tarbijakaitsele avalduva mõju kohta

Kuna kindlustustagatisskeemid erinevad riigiti, kaitsevad tarbijat, kes ostab elukindlustuse ühe Euroopa ettevõtte ELi teises liikmesriigis asuvalt filiaalilt, riigi kindlustustagatisskeemid, mis on kohustuslikud ettevõtte päritoluriigis. Sama tarbijat, kes ostab identse kindlustuse sama ettevõtte teises ELi liikmesriigis asuvalt tütarettevõttelt, päritoluriigi kindlustustagatisskeem aga ei kaitse.

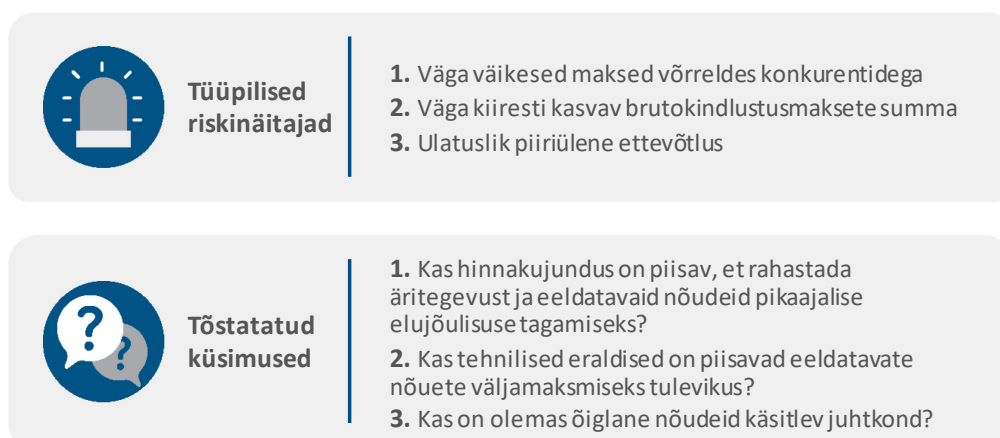
EIOPA tegeleb ajutiste vahendite väljatöötamisega tarbijate kaitsmiseks, kuid järelevalve ühtlustamine on jätkuvalt probleem

30. Võttes arvesse riske ja probleeme, mis praeguse järelevalvesüsteemiga piiriülese kindlustustegevuse jaoks kaasnevad, on EIOPA püüdnud kaitsta tarbijaid koostööplatvormide loomisega. Kolleegiumide puudumisel lõi EIOPA oma volituste kohaselt platvormid, et

edendada tõhusat teabevahetust riikide pädevate asutuste vahel ning tagada tõhus ja järjepidev järelevalve. Alates 2016. aastast on EIOPA loonud 13 koostööplatvormi nii omal algatusel kui ka vastusena liikmesriikide konkurentsiasutuste taotlustele. Need toimivad sarnaselt kolleegiumidele.

31. Kontrollikoda leidis, et EIOPA platvormid on pakkunud abi piiriüleste teenustega seotud probleemide ajutiseks lahendamiseks. EIOPA aitas mitmel juhul kaasa riikide pädevate asutuste vahelisele suhtlusele ja aitas edukalt jõuda lahendusteni. Näiteks palus EIOPA päritoluriigi järelevalveasutusel vastata tüüpiliste riskinäitajatega kindlustusandjate kohta koostatud küsimustele (vt **joonis 7**). Sellega tagati kindlustusandja olukorra hindamine.

Joonis 7. Tüüpilised riskinäitajad ja küsimused mitteilujõulise äritegevuse kindlakstegemiseks



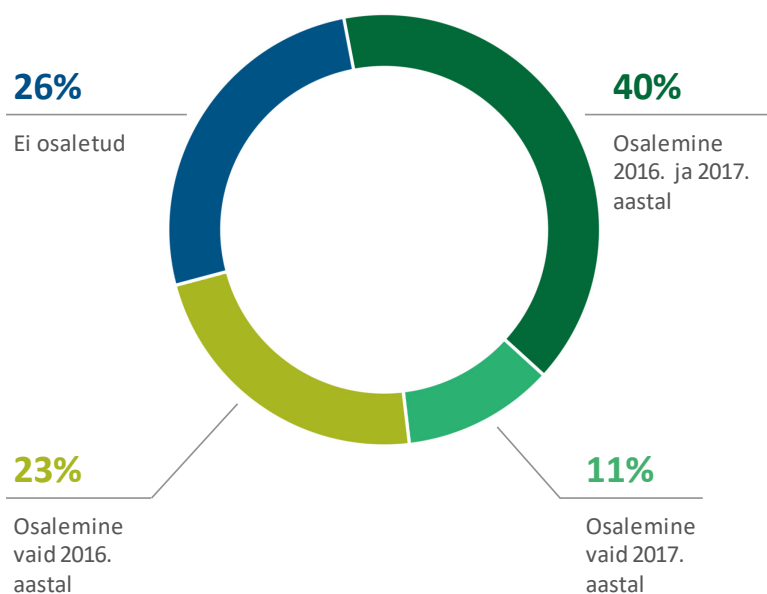
Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

32. Platvormid tekitasid seejärel tugeva surve päritoluriigi järelevalveasutusele, mis tähendab, et viimane tundis, et on kohustatud saadaolevat teavet silmas pidades võtma nõuetekohase järelevalvemeetme. Selle meetmega tagati tarbijate kaitsmine. Kuid selgete õiguslike volituste puudumise tõttu piiriüleste teenuste valdkonnas pidi EIOPA siiski toetuma liikmesriikide konkurentsiasutuste tegelikule koostööle.

EIOPA-I oli kasulik roll mitmes piiriüleste gruppide kolleegiumis, hoolimata sellest, et liikmesriikide pädevate asutuste koostöö oli piiratud

33. EIOPA vastutab kolleegiumide järjekindla toimimise eest. Kontrollikoda leidis, et EIOPA seadis prioriteediks enda osalemise kolleegiumidel ja oma abi kolleegiumidele kõikehõlmavate ja hästi toimivate kriteeriumide alusel. Prioriteetide seadmisel võeti arvesse mitmed tegurid, sh kindlustusgrupi suurus ja risk, osalevate riikide pädevate asutuste suurus ja kogemused ning ühise riskihindamise tulemused. Alates Solventsus II kasutuselevõtmisest 2016. aastal on EIOPA osalenud 100 kolleegiumi koosolekul. Siiski ei ole ta kunagi osalenud 23 muu kolleegiumi koosolekul (vt **joonis 8**). Seda tulemust selgitab ka ressursside nappus (vt **punkt 86**).

Joonis 8. EIOPA osavõtt 2016. ja 2017. aasta järelvalveasutuste kolleegiumide koosolekutest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

34. Lisaks erines märkimisväärselt EIOPA kolleegiumidel osalemise tase. Näiteks lisas ta olulist väärtust mõningatele kolleegiumidele, andes üksikasjaliku panuse aruteludesse ja tagasiside aruannetesse. Oma prioriteete silmas pidades ei andnud EIOPA võrreldavat lisandväärtust mõningatele muudele kolleegiumidele, sest ta piiras ennast haldus- ja horisontaalse toega.

35. Kolleegiumide toetamiseks ja järelevalve järjepidevuse edendamiseks nõudis EIOPA riikide pädevatelt asutustelt kindlustusandjate riskide ja maksevõime hindamise (ORSA) aruandeid. ORSA aruanne on kindlustuse järelevalve elementaarne vahend, mis määrab kindlustusandja riskivalmiduse, analüüsib saadaolevat riskikapitali ning otsustab selle jagamise. Seega on tegemist peamise tulevikku vaatava vahendiga, mida kasutatakse ennetavaks järelevalveks. Kontrollikoda leidis, et kuigi EIOPA püüdis saada ORSA aruandeid, ei saanud ta neid alati. Mõned ORSA aruanded esitati vaid pärast pikka bürookraatlikku protsessi, mis nõudis õiguslikku põhjendust ja kõrgel tasemel sekkumist. ORSAde piiratud ja koormav esitamine piiras EIOPA vahendeid järelevalve järjepidevuse toetamisel ning oli kahjulik ressursside tõhusale kasutusele.

36. Kolleegiumide töö käigus tuvastas EIOPA kolleegiumide ja kindlustusgruppide sees paljud küsimused, näiteks järgmised:

- a) mõned riikide pädevad asutused ei jaganud olulisi dokumente, näiteks ORSA aruannet, teiste sama kolleegiumi liikmetega. EIOPA toetas neid liikmeid kasulike dokumentide saamisel, kuid ei olnud selles alati edukas. Kolleegiumi liikmete jaoks olulise teabe puudumine näitas, et puudub usaldus mõnede riikide pädevate asutuste vahel ning see takistab tõhusat grupi järelevalvet;
- b) tuvastati kindlustusgruppide suured hindamisvead ja suured puudujäägid riskihindamises ning soovitati, et riikide pädevad asutused need kõrvaldaksid. Kuigi EIOPA püüdis toetada kolleegiume ja edendada nõuetekohast järelevalvet, ei uurinud ta kõikehõlmavalt tuvastatud küsimusi.

III osa. Ühtsuse puudumine sisemudeli järelevalve osas, vaatamata esimestele sammudele EIOPA poolt

37. Solventsus II raamistikule tuginedes, mille eesmärk on kaitsta tarbijaid ja tagada finantsstabiilsus, peavad Euroopas asuvad kindlustusandjad arvutama oma individuaalsed riskid. Nende riskide katmiseks peab kindlustusandjatel olema piisav riski vähendamise kapital (vt joonis 9), et kindlustada maksenõuete hüvitamine. Kindlustusandjad võivad arvutada oma kapitalinõuded konkreetse standardvalemi abil või kasutada nn sisemudelit.

Kui standardvalem on vaikevalik, siis mis tahes sisemudeli kasutamiseks peavad kindlustusandjad saada loa. Riikide pädevad asutused võivad lubada vaid sisemudeleid, mis vastavad mitmetele õiguslikult kehtestatud nõuetele ning on sellest tulenevalt sobivad asjakohasel viisil riskide arvutamiseks. Riskide ülehindamine võib viia mittekongruentsivõimeliste kindlustustasudeni, nende alahindamine võib aga ohtu seada kindlustusvõtjate kaitse ning finantsstabiilsuse.

Joonis 9. Kindlustusandjate kapitalinõuete alused



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

38. Sisemudelid on väga keerulised ning jätavad kindlustusandjatele märkimisväärse vabaduse oma riskide arvutamisel. See hõlmab ekspertide hinnanguid ja tuginemist asutusesisestele tagasiulatuvatele andmetele. Sellest tulenevalt on sisemudelite järelvalve puhul vaja riikide pädevate asutuste siseseid ulatuslikke ressursse ja eksperditeadmisi. Kuna sisemudelid avaldavad mõju kindlustusvõtjate kaitsele ja finantsstabiilsusele ning tekitavad probleeme järelvalveasutustele, on need esmatähtis valdkond, kus EIOPA peab edendama järelvalvealast ühtsust kõigis liikmesriikides. Kooskõlastamata järelvalvel, mis viib õigusnormide erinevuste ära kasutamiseni ja sellest tulenevalt õiglase konkurentsi moonutamiseni, võivad olla tõsised negatiivsed tagajärjed.

Sisemudelite valdkonnas on ühtlustatus väga piiratud

39. Üks EIOPA peamisi üleandeid on tagada, et kindlustusandjad ja järelvalveasutused rakendavad kogu ELi hõlmavate sisemudelite puhul eeskirju järjekindlalt. Selle saavutamiseks

osales EIOPA kolleegiumide koosolekutel, kus arutati sisemudeleid, külastas riikide pädevaid asususi, et hinnata sisemudelite järelevalvet, ja oli riikide pädevate asutuste vahel vahendajaks. Hoolimata EIOPA püüdlustest leidis kontrollikoda, et on mitu probleemi, mis tõendavad, et selles valdkonnas on järelevalvealase ühtsuse tase jätkuvalt madal.

40. Sisemudelite kasutamiseks lubade andmine ja järelevalve on äärmiselt ressursimahukas⁶. ELis ühetaolise järelevalve saavutamiseks on oluline, et riikide pädevatel asutustel oleks piisavalt ressursse selle keeruka ülesande täitmiseks. Siiski märkisid riikide pädevad asutused, et neil on väga erinev arv töötajaid sisemudelite üle järelevalve tegemiseks, ning EIOPA leidis sellele kinnitust oma külastuste käigus. EIOPA leidis, et mitme riigi pädeva asutuse ressursid ja eksperditeadmised olid sisemudelite üle nõuetekohase järelevalve tegemiseks ebapiisavad, mis tõstab esile EIOPA töö tähtsust selles valdkonnas.

41. EIOPA leidis, et järelevalvekultuur ja ühiste eeskirjade rakendamine on ELis endiselt väga erinev. Riikide pädevad asutused kasutasid väga erinevaid ranguse tasemeid sisemudelite lubade väljastamisel. Näiteks ei andnud mitu riigi pädevat asutust kindlustusandjatele vastuvõetamatutest modelleerimistavadest selgelt teada. Teistel juhtudel rakendasid riikide pädevad asutused väga rangeid loa andmise nõudeid. Kontrollikoda leidis, et mõned järelevalveasutused püüdsid kaitsta kohalikke kindlustusandjaid madalamate kapitalinõuete kaudu, samal ajal kui teised nõudsid tugevamat järelevalvet ja rangemaid kapitalinõudeid.

42. Ühel teisel juhul oleks kogu grupi hõlmamiseks tulnud sisemudeli järelevalve üle viia ühest riigi pädevast asutusest (A-riik) teise (B-riik). Kuid B-riigi järelevalveasutus nõudis, et kindlustusandja peab oma sisemudelit märkimisväärselt parandama, enne kui selle turul kasutamiseks luba antakse. A-riigi järelevalveasutus oli aga selle kasutamiseks juba loa andnud ja seda juba kasutati seal. Juhtum näitlikustab sisemudelite heakskiitmisel kohaldatavaid erinevaid standardeid ja lähenemisviise. EIOPA püüdis olla vahendaja kahe

⁶ Näiteks Austria Kontrollikoda märkis aruandes 46/2017, et Austria pädev asutus on kasutanud 51% kõigist oma töötajatest ainult sisemudelite lubade väljastamiseks.

järelevalveasutuse vahel, kuid kokkuleppele ei jõutud. Lõpuks jäi sisemudel kasutusele vaid A-riigis.

EIOPA püüdis parandada ühtsust järjepidevusprojektide kaudu

43. Järelevalvealastes lähenemisviisides esinevate mõningate korduvate riskide ja vastuolude järelkontrolliks korraldas EIOPA järjepidevusprojekte, et käsitleda viite peamist valdkonda (vt **tabel 2**). Kuna kõik need valdkonnad võivad viia kindlustusandjate riskide puuduliku arvutamiseni, usub kontrollikoda, et EIOPA määras järjepidevusprojektide ulatuse nõuetekohaselt.

Tabel 2. Peamised tuvastatud ebakõlad ja järelmeetmed

Riikide pädevate asutuste vahel tuvastati erinevad lähenemisviisid järgnevas	EIOPA järelmeede
volatiilsusega korrigeerimise modelleerimine*	järjepidevusprojekt
suveräänse riski töötlemine	järjepidevusprojekt
riskide liitmine	järelmeetmeid veel ei ole
eksperdi hinnangud	järelmeetmeid veel ei ole
mudeli muudatused	riikide pädevate asutuste külastused

* Vähendab turu volatiilsuse mõju kapitalile.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

44. EIOPA kinnitas oma järjepidevusprojektide kaudu, et riikide pädevatel asutustel olid põhiolemuslikult erinevad järelevalvealased lähenemisviisid mõningate meetodite heakskiitmisel, mida kindlustusandjad sisemudelites kasutasid. Erinevatel meetoditel oli oluline mõju kindlustusandja arvutatavale koguriskile, kuid EIOPA ei suutnud seda kvantifitseerida. Üldiselt ei ole EIOPA-l andmeid sisemudelite mõju kohta standardvalemiga võrrelduna, kuigi see oleks oluline nõuetekohase järelevalve teostamiseks.

45. EIOPA andis üksikasjalikult aru tuvastatud probleemidest. Kuigi EIOPA kasutas täiendavaid vahendeid (nt arvamused) järjepidevuse tagamiseks, ei saavutanud ta seda alati.

Näiteks lubab EIOPA endiselt kasutada erinevaid meetodeid volatiilsusega korrigeerimise modelleerimiseks. Siiski nõudis ta riikide pädevatelt asutustelt selle tagamist, et ükski neist meetoditest ei too kaasa madalamaid kapitalinõudeid.

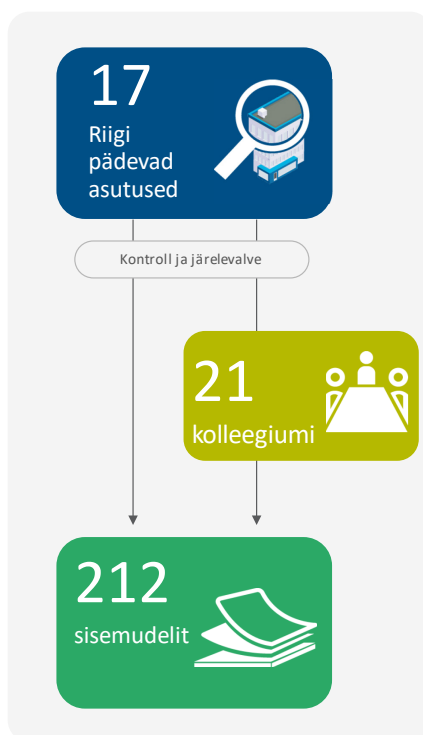
46. EIOPA viis ka läbi spetsiaalse järjepidevusprojekti tururiski modelleerimise kohta. Tegemist on ühe riskiga sisemudelitega hinnatavatest paljudest riskidest. EIOPA palus kindlustusandjatel kasutada oma sisemudeleid EIOPA määratletud realistliku virtuaalportfelli riskide arvutamiseks. Tulemused võimaldasid esimest korda otse võrrelda erinevaid sisemudeleid. Projekti raames ilmnasid mõned ELis kasutatavate sisemudelite olulised puudused. Näiteks eeldatavate riskide vähendamiseks kasutati küsitavaid intressimäärade ootusi. Lisaks leidis EIOPA, et on vastuvõetamatu, et samade varade kohta arvutatud riskid on sisemudelite vahel väga erinevad.

47. Kontrollikoda leidis, et EIOPA projektid tagasid riikide pädevatele asutustele olulise teabe sisemudelite kohta, mille üle järelevalvet tehakse, ning aitasid parandada ühtsust. Siiski tuvastati, et sisemudelitega on kindlustussektoris seotud märkimisväärsed riskid ja et teadmised sisemudelite mõju kohta on ebapiisavad.

EIOPA-l puudub ülevaate andmiseks piisav juurdepääs andmetele sisemudelite kohta

48. 2018. aasta juuni seisuga olid 17 erinevat riigi pädevat asutust andnud loa 212 sisemudeli kasutamiseks EMPs (vt joonis 10). Võttes arvesse ressursside nappust, otsustas EIOPA prioriteetide seadmisel keskendada oma otsehindamised viiele suurimale sisemudeleide kasutavale kindlustusgrupile. Need grupid kokku moodustasid 47% EMPs kasutatavate sisemudelitega hõlmatud koguarast. 2015. aastal hakkas EIOPA nõudma vastavatelt riikide pädevatelt asutustelt täit teavet nende mudelite kohta.

Joonis 10. EIOPA sisemudelitega tegeleva rühma sekkumise ulatus



Allikas: Euroopa Kontrollikoja andmed 2018. aasta juuni seisuga.

49. Võttes arvesse riikide pädevate asutuste vastumeelsust esitada teavet, võttis EIOPA ennetava lähenemisviisi, mida iseloomustab tihedam teabevahetus järgmisel kolmel aastal. Elkkõige esitas EIOPA kirjaliku õigusliku põhjenduse selle kohta, miks tal on vaja teavet oma ülesannete täitmiseks. Kontrollikoja uuring tõendab, et üks peamisi põhjusi, miks riikide pädevad asutused keelduvad teavet esitamast, on EIOPA volituste erinev tõlgendamine sisemudelite valdkonnas. Nagu uuringus selgesõnaliselt märgiti, arvasid vähemalt kaks riigi pädevat asutust, et EIOPA astub üle oma volitustest. Seevastu mitmed riikide pädevad asutused soovisid, et EIOPA tegeleks oluliselt rohkem sisemudelitega, ning arvasid, et ta ei täida piisavalt oma volitusi selles eriti olulises valdkonnas.

50. Hoolimata ennetavast lähenemisviisist ei ole EIOPA saanud piisavalt teavet ühegi oma töös prioriteetseks seatud viie suurima sisemudeli kohta. Sellest tulenevalt ei olnud EIOPA-l mudelitest täielikku ülevaadet ning ta ei saanud teha kavandatud hindamisi. Teabele juurdepääsu puudumine takistas märkimisväärselt EIOPA ülesannete täitmist. Teisest küljest esitas üks riigi pädev asutus 2016. aastal EIOPA-le kogu teabe suure kindlustusgrupi

sisemudeli kohta. Kuigi see oleks olnud võimalus hinnata esimest sisemudelit, otsustas EIOPA mitte pakkuda tuge riigi pädevale asutusele, selgitades, et konkreetne juhtum ei kuulunud tema prioriteetide hulka. EIOPA ei ole ikka veel hinnanud üksikasjalikult ühtegi sisemudelit.

IV osa. EIOPA töö 2016. aasta stressitesti tegemisel oli usaldusväärne, kuid kontrollikoda leidis puudusi selle ülesehituses ja soovitustes

51. EIOPA asutamismääruse kohaselt vastutab EIOPA regulaarsete kogu liitu hõlmavate stressitestide korraldamise eest, et hinnata finantseerimisasutuste kohanemisvõimet ebasoodsate turusuundumuste korral. EIOPA stressitestid, mille eesmärk on tagada finantsstabiilsus ja kindlustusvõtjate kaitse, korraldatakse iga kahe aasta järel (vaheldumisi pensionifondide stressitestidega). EIOPA stressitest ei ole üksikute osalejate positiivne või negatiivne hindamine, nende tulemused ei ajenda võtma konkreetseid reguleerivaid meetmeid. Kontrollikoda keskendus 2016. aasta stressitestile, milles hinnati elukindlustuse ja muu pikaajalise kindlustuse vallas tegutsevate kindlustusandjate haavatavust. Kooskõlas oma esialgse ajakavaga alustas EIOPA testi 2016. aasta mais ja avaldas tulemused koondandmetena, sealhulgas soovitused riikide pädevatele asutustele, 2016. aasta detsembris.

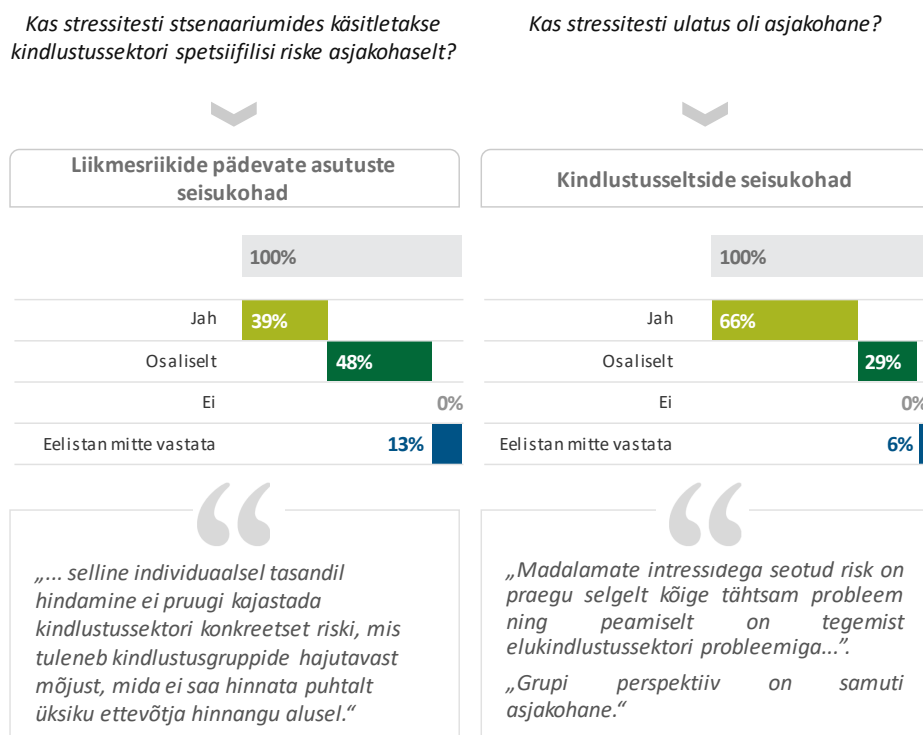
Stressitestimise ulatus ja kindlaks tehtud riskid olid asjakohased, kuid kasutatud stsenaariumides esines puudusi seoses kalibreerimise ja põhjendamisega

52. 2016. aasta stressitestis koosnes valim 30 riigist⁷ pärinevast 236 ettevõttest, kes pakuvad nii tavapära elukindlustust kui ka segakindlustust (elu- ja kahjukindlustus). Riikide pädevad asutused koostasid ettevõtete valimi EIOPA väljapakutud kriteeriumide põhjal, mis olid esitatud tehnilises kirjelduses. Valim oli iga riigi turgu esindav ja hõlmas asjaomasest ärist vähemalt 75%, kooskõlas stressitesti eeldustega. 2016. aasta stressitest korraldati juriidilise isiku (üksiku ettevõtte) tasandil ja seega ei hõlmanud see grupi tasandist tulenevat võimalikku riskide hajutamisest ja edasikindlustusest saadavat kasu.

⁷ Kõik ELi liikmesriigid ja kaks EMP liikmesriiki: Norra ja Liechtenstein.

53. 2016. aasta stressitesti jaoks tuvastas EIOPA kindlustussektori elujõulisuse põhiprobleemidena püsivalt madalad riskivabad intressimäärad ja aktsiaturgude volatiilsuse. See oli kooskõlas EIOPA, Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ja kindlustusandjate regulaarsete riskihindamistega, nagu kinnitas kontrollikoja uuring (vt [joonis 11](#)). Stressitestis käsitletud riskidele keskendumine tähendas seda, et muud kindlustuse jaoks spetsiifilised tegurid (nt pikaajalisus, pandeemiad või looduskatastroofid) jäeti välja, kuid see oli õigustatud, võttes arvesse Solventsus II rakendamise esimest aastat, mis kujutas endast väljakutset kindlustusandjate jaoks.

Joonis 11. Riskid kindlustussektoris ja stressitesti ulatus



Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitlus.

54. Arvestades keskendumist tururiskile, oli pikaajalise kindlustustegevuse valimine asjakohane. Madala tootlusega keskkond mõjutab elukindlustustegevust eriti rängalt, sest kohustused kindlustusvõtjate ees on enamasti pikaajalised ja varem tagatud intressimäärade teenimisel esineb raskusi. Turušoki kasutamise võimalus oli asjakohane, võttes arvesse kindlustusandjate olulist rolli institutsionaalsete investoritena ja sellest tulenevalt nende mõju finantsturu stabiilsusele tervikuna.

55. 2016. aasta stressitest hõlmas kahte stsenaariumi, madala tootluse ja topelttabamuse stsenaariumi, mis kajastasid täpselt riske, mille EIOPA tuvastas kui kindlustussektori jaoks põhilised riskid (vt põhiparameetreid ja eeldusi **II lisast**). Madala tootluse stsenaariumi loomiseks kasutas EIOPA oma suutlikkust ja tegi omal äranägemisel konkreetsed eeldused, samas kui topelttabamuse stsenaarium koostati koostöös Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga, mille puhul tuletati šokid finantsšokkide simuleerimise vahendiga, saades andmetest ajaloolised sõltuvusseosed.

Madala tootluse stsenaarium

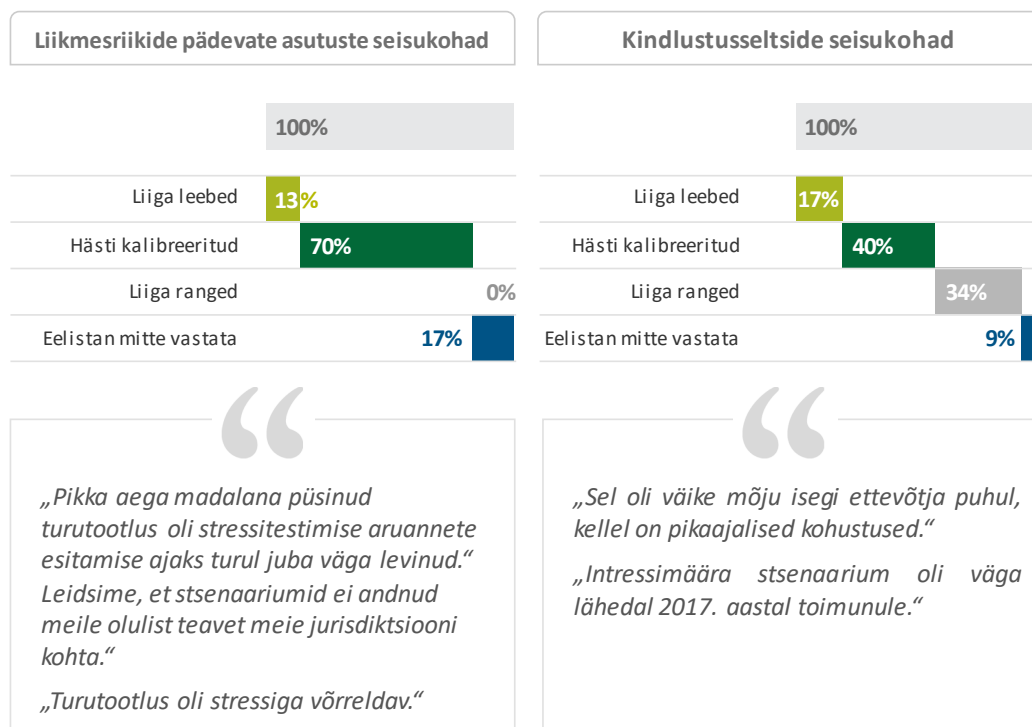
56. Selle stsenaariumi lähtepunktiks oli madal riskivaba intressikõver erinevate lõpptähtaegade (kuni 20 aastat euro puhul) puhul, mille Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) sai, selgitades välja kõige madalamad intressimäärad, mida turul kahe aasta jooksul tegelikult täheldati. Kontrollikoja hinnangul on sellise sündmuse tõenäosus vähemalt 3% või palju kõrgem kui tavapärane 1% lävi⁸. Seetõttu on tõenäosus liiga kõrge, et lugeda ainuüksi seda stsenaariumi elementi piisavalt tõsiseltvõetavaks. Stsenaariumi teine osa oli lisapinge, mida rakendati intressikõveral (15 baaspunkti (bp) suurune langusnihe). Lisaks, et arvutada kindlustusandjate kohustiste väärtust väga pikas perspektiivis, kasutas EIOPA nn lõplikku forvardintressimäära, milleks määrati 2%, et kajastada püsivalt madala tootluse eeldust. Kaks viimast elementi (15 baaspunkti madalam muutus ja lõplik forvardintressimäär) vähendavad stsenaariumi tõenäosust, kuid ei ole võimalik hinnata, mil määral. Kuid üksnes nende kahe elemendi tugevus oli piiratud, sest need olid antud ajahetkel turuolukorrale suhteliselt lähedal⁹.

⁸ Stressitesti stsenaariumid peaksid olema „piisavalt tõsised, et olla otstarbekad, aga samas võimalikult usutavad, et neid tõsiselt võetak“ (vt M. Quagliarello, „Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications“, jaanuar 2009, Cambridge University Press). Tavapäraseks praktikaks on valida tõenäosuse määr, mis ei ole aasta jooksul kõrgem kui 1%.

⁹ 50-aastase tähtajaga võlakiri oli 31. detsembril 2015 (st valimi lõpus) 1,561%, võrreldes lõpliku forvardintressimääraga 2% (allikas: Bloomberg). Likviidse intressikõvera langust 15 baaspunkti võrra, võrreldes 9 baaspunktilise langustrendiga andmetes, ei saa pidada märkimisväärseks šokiks.

57. Kuigi enamik uuringus osalenud riikide pädevaid asutusi leidis, et stsenaariumid on hästi kalibreeritud, jagavad mõned neist eespool nimetatud muret seoses madala tootluse stsenaariumiga (vt **joonis 12**). EIOPA ei püüdnud isegi siseanalüüsi eesmärgil kvantifitseerida kõvera esialgse (likviidse) osa tõenäosust. Samuti ei esitanud ta muid piisavalt üksikasjalikke põhjendusi üldise stsenaariumi usaldusväärsuse kohta.

Joonis 12. Stressitestis osalejad madala tootluse stsenaariumi tõsiduse kohta



Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitlus.

58. Muude valuutade kui euro stressitase saadi, kasutades eurokõvera eeldatavat kordajat. Kuid EIOPA ei kasutanud seda meetodit täiesti nõuetekohaselt, sest ta ei võtnud arvesse mitmete valuutade intressimäärade vahelist sõltuvust viiteperioodil.

Topelttabamuse stsenaarium

59. Topelttabamuse stsenaariumi puhul eeldati langevaid intressimäärasid ja turušokki, mis ilmnevad riigi- ja ettevõtte võlakirjade tootluse kiire suurenemisena ning omakapitali ja muude varaklasside hindade langusena. Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu hinnangul on kahe peamise käivitava sündmuse toimumise tõenäosus 0,50% vahetuskursi šokkide

korral ja 0,75% riigivõlaga seotud võlakirjade šokkide puhul. Stsenaarium oli piisavalt tugev, sest selles kombineeriti bilansi varade poolele avaldunud tõsine stress ja kohustuste poolele stressi avaldamiseks lisatud vahetusšoki element.

60. Topelttabamuse stsenaariumi tõenäosus sõltus suuresti finantsšoki simulaatoris kasutatud varasemate andmete kogumist. See hõlmas sõltuvust erinevate asjaomaste majanduslike muutujate vahel ja põhines 11 aasta jooksul kogutud varasematel andmetel (2005–2015). Kuid valitud ajavahemik, isegi siis, kui see kattis kahte hiljutist kriisi, oli liiga lühike selleks, et õigustada stressitaset, mis oli piisavalt kõrge kõigi Euroopa riikide jaoks (vt **5. selgitus**).

5. selgitus. Näide riikide pädevate asutuste seisukohtadest topelttabamuse stsenaariumi kohta

„Turustusstsenaariumide kalibreerimisega seoses ei olnud riikide võlakirjadega seotud vapustused riigiti võrdselt jaotunud, jättes mõned riigid peaaegu ilma šokkideta.“

61. Näiteks oli Bulgaaria 10-aastase tähtajaga võlakirja tootlikkuse stressitase madalam (111 baaspunkti suurune tõus võrreldes võrdlusalusega) kui Belgia (116 baaspunkti) või Horvaatia (155 baaspunkti) oma. Lisaks sellele märkis kontrollikoda, et stress oli suhteliselt madal Slovakkia ja Ühendkuningriigi jaoks (vastavalt 95 baaspunkti ja 94 baaspunkti nende 10-aastase tähtajaga võlakirja tootluse kohta, võrreldes keskmise, 121 baaspunkti suuruse stressiga). Kui varasem valim oleks olnud pikem (nt 20 aastat), siis oleksid tulemused kindlamad ja võimalik, et annaksid tulemuseks juhtumeid, mille puhul mõnedes riikides on stress suurem.

62. Samal ajal, kui topelttabamuse stsenaariumis määratleti teatavate varaklasside stressitase väljaspool ELi asuvatele kindlustusseltsidele kuuluvate varade puhul, jäeti välja nendes riikides hoitavad varud. Väljaspool Euroopa Liitu hoitavate varude rõhutamine on stressitesti usutavuse seisukohast väga oluline, arvestades, et ELi aktsiaturu allapoole liigutamine ei ole maailma muudest aktsiaturgudest eraldatud (kriisi ajal ulatub aktsiaturgude vaheline sõltuvus 90%-ni). Seetõttu on vaja arvestada ka väljaspool ELi asuvate varudega seotud šokke, mitte ainult riski seoses ELiga.

Põhjendus ja edastamine

63. Arvestades, et stressitesti olulised elemendid olid EIOPA äranägemisel valitud, ei teinud ta piisavalt jõupingutusi selleks, et põhjendada neid läbipaistval viisil. Tehnilistes kirjeldustes ei kirjeldanud EIOPA selgelt, kuidas stsenaariume tuletati või kuidas ta jõudis nende aluseks olevate eeldusteni. Seda toetasid mõned riikide pädevad asutused ja tööstusharu esindajad (vt **6. selgitus**). Mõnele viimastest jäi samuti ebaselgeks, kas stsenaariumid kujutavad endast šokki, mis on sama suur või suurem kui Solventsus II korra kohaselt nõutav. See viis mõnede valede tõlgendusteni stressitesti olemuse kohta. EIOPA ei teinud seda täiesti selgeks, näiteks ei selgitanud, miks ja kuidas need erinevad Solventsus II korrast.

6. selgitus. Näited tööstusharude ja riikide pädevate asutuste probleemidest seoses stsenaariumide põhjendamisega

„Stresside kalibreeringud EIOPA poolt ei olnud meile selged ja seetõttu ei saanud me stressi tõsidust hinnata.“

„Tehniline kirjeldus jättis tõlgendusruumi mõnede punktide osas: see tähendas, et tulemused ei olnud täielikult võrreldavad.“

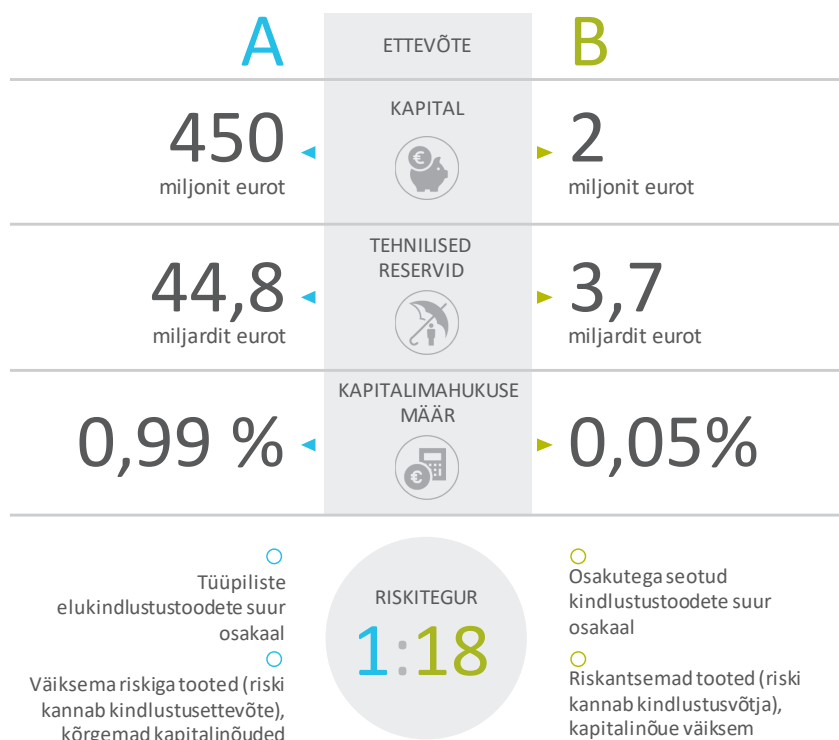
EIOPA valideeris ja koondas andmed täpselt

64. Stressitesti andmete valideerimise protsess toimub kolmes osas: üks riiklikul tasandil, mille viisid ellu riikide pädevad asutused, ja kaks kesktasandil, mille viis ellu valideerimismeeskond, mis koosnes EIOPA ja riigi pädeva asutuse töötajatest. EIOPA arendas välja Exceli valideerimisvahendi andmete analüüsimiseks ja koondamiseks. See osutus andmete valideerimise protsessis kasulikuks, sest aitas ühtlustada riikide pädevate asutuste erinevaid lähenemisviise. Üldiselt analüüsis EIOPA hoolikalt andmeid, mida kindlustusseltsid olid esitanud, ja tõi selgelt välja kõik vasturääkivused, kuigi lõplikud andmete usaldusväärsuse üle otsustajad olid riikide pädevad asutused.

65. Kontrollikoja tehtavad andmete koondamise kontrollid näitasid, et EIOPA arvutas täpselt stressitesti üldised tulemused. Siiski oli koondandmetes ettevõtteid, kelle tooteportfellid ja seega ka riskiprofiilid olid väga erinevad (vt **joonis 13**). See oli valimi olemuslik tunnus, kuid EIOPA ei püüdnud enne andmete koondamist ettevõtteid nende

toodete järgi liigitada, mis annaks tulemuste tõlgendamisele lisaväärtust¹⁰. Sellega seoses korraldas EIOPA ainult järelhindamise, mille eesmärk oli tuvastada erinevad stressitundlikkuse ajendid.

Joonis 13. Näide kahest valimisse kaasatud ettevõttest, kellel oli erinev riskipositsioon



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

EIOPA esitas asjakohased tulemused, millest oli näha sektori haavatavust

66. Stressitesti tulemused kinnitasid, et elukindlustussektor oli haavatav madala intressiga keskkonna ja äkilise turušoki suhtes, mis võib mõjutada finantsstabiilsust tervikuna. Vastavalt madala tootluse stsenaariumile väheneks kohustuste ülejääk osalevate ettevõtete bilansis 100 miljardi euro võrra (-18%). Topelttabamuse stsenaariumi kohaselt oleks kogutabamus ettevõtete jaoks 160 miljardit eurot (-29%). See tähendas, et 44%

¹⁰ Valimisse kuuluvad erinevad tooted võivad šoki korral mõjutada bilanssi erineval viisil.

kindlustusandjatest kaotaksid rohkem kui kolmandiku summast, mille võrra varad ületavad kohustisi, ja 2% kaotaksid kõik. Mõlema stsenaariumi mõju oleks märkimisväärselt suurem, kui nn pikaajalised garantiimeetmed ja üleminekumeetmed¹¹ oleks välja jäetud (topelttabamuse stsenaariumi kohaselt ei ületaks 31% ettevõtete varad kohustusi).

67. Üldiselt oli stressitesti aruanne kõikehõlmav ja toetatud asjakohaste jooniste ja graafikutega. Mis puudutab näitajaid, siis esitati aruandes tulemused väljendatuna summana, mille võrra varad ületavad kohustisi. Kuid analüütilisel eesmärgil oleks asjakohasem kasutada kapitalinõudeid, nagu need on määratletud Solventsus II-s. See näitaks tegelikku mõju solventsuse positsioonile ja määraks kindlaks, kas kapitalinõudeid täideti ka pärast stressitesti. Kontrollikoda märgib aga, et nende suhtarvude ümberarvutamine ei olnud EIOPA-l kavas, sest see oleks tehniliselt väga raske ja keeruline ülesanne ning nõuaks kindlustusandjatelt, et nad esitaksid märkimisväärselt üksikasjalikumad andmed, kui neilt nõuti 2016. aastal.

68. 2016. aasta stressitesti tulemused avaldati ainult koondandmetena, et esitada arvamus elukindlustussektori vastupidavuse kohta. Erinevalt Euroopa Pangandusjärelevalvest ei ole EIOPA-l konkreetset õiguslikku mandaati, et avaldada üksikute ettevõtete tulemusi. Selle tegemiseks peab EIOPA saama osalejatelt kirjaliku nõusoleku, mida ta tegi 2018. aasta stressitestide puhul. See oli samm õiges suunas, arvestades stressitesti eesmärki, st usalduse taastamist. Selles mõttes on väga oluline läbipaistvus – nii seoses stressitestis kohaldatava meetodikaga kui ka selle tulemustega. Üksikute ettevõtete kohta teabe avalikustamine võib aidata suurendada teadlikkust ja seeläbi tugevdada turudistsipliini.

Mõned soovitused olid liiga üldised ja nendes ei esitatud konkreetseid meetmeid

69. Pärast stressitesti esitas EIOPA riikide pädevatele asutustele kolm laiaulatuslikku soovitus, mis sisaldasid mitmesuguseid meetmeid, mida nad võisid võtta. Kuid nendest soovitustest olid paljud väga üldised ja ei viinud konkreetsete meetmeteni, et tagada

¹¹ Nn pikaajalised garantiimeetmed ja üleminekumeetmed võeti 2014. aastal vastu Solventsus II direktiiviga, et tagada nende kindlustustoodete käsitlemine, mis hõlmavad pikaajalisi tagatise, ja võimaldada ettevõtjatel liikuda järk-järgult Solventsus II direktiivi täieliku rakendamiseni.

finantsstabiilsust. Näiteks soovitus „viia sisemised riskijuhtimise protsessid vastavusse väliste riskidega“ väljendab ainult mis tahes ettevõtte üldist usaldusväärse riskijuhtimise eesmärki. Nii keeruka tegevuse korraldamine nagu stressitest ei olnud vajalik selliste üldiste soovituseni jõudmiseks, nagu kinnitas kontrollikoja uuring. Lõpuks jäid mõned soovitused (nt garantiiklauslite läbivaatamine või dividendimaksete peatamine) mõnede riikide pädevate asutuste pädevusalast välja. Seda seetõttu, et riikide kohalike asutuste järelevalvevolitusi ei ole kõikides liikmesriikides täielikult ühtlustatud, mis tähendab seda, et soovitude kohaldamise ulatus võib erineda.

70. Varsti pärast stressitesti tulemuste avaldamist kiitis EIOPA heaks soovitude süstemaatilise järelkontrolli kava. Kuna üks soovitus oli, et riikide pädevad asutused peaksid analüüsima stressitesti võimalikku mõju grupi tasandil, algatas EIOPA eriuuringu selleks, et riikide pädevad asutused saaksid anda aru oma analüüside ja võetud meetmete kohta. Teiste soovitude järelkontrolli ulatuse analüüs põhines tabelil, mille EIOPA kogus riikide külastuste, järelevalvekolleegiumi koosolekute ja grupi järelevalveasutuste koosolekute käigus. 2018. aasta jaanuaris koostas EIOPA aruande, milles näidati, et riikide pädevad asutused olid võtnud mitmesuguseid järelmeetmeid soovitud tegevuseks. Aruandes tehti kindlaks ka head tavad ja analüüsiti riikide pädevate asutuste uuringu tulemusi stressitestimise mõju kohta grupi tasandil¹².

EIOPA korraldas stressitesti struktureeritud viisil, kuid esines mõningaid probleeme ajastamise ja dokumenteerimisega

71. 2016. aasta kindlustuse stressitesti ajastus langes kokku Solventsus II direktiivi rakendamisega, mis jõustus 2016. aasta 1. jaanuaril. 2016. aasta mai lõpuni pidid kõik ELi kindlustusandjad esimest korda esitama sisulise aruandluspaketi. Kohe pärast seda algas stressitest (vt III lisa). See Solventsus II aruandluse ja stressitesti ajaline järjestus oli kindlustusandjate jaoks keeruline töomahu mõttes. Riikide pädevad asutused valideerisid andmed kuue nädala jooksul, alates juuli keskpaigast kuni augusti lõpuni. Kontrollikoja

¹² Üksikutel juhtudel oli konkreetsete üksuste stressitesti tulemustel oluline mõju grupi tasandil. See väheneks aga muust kahjukindlustustegevusest tuleneva hajutamisest tekkiva kasu tõttu.

uuringus väljendasid riikide pädevad asutused seisukohta, et see aeg oli asjakohane, hoolimata sellest, et see oli keeruline nende töömahu tõttu ja suveperioodil olemasolevate ressursside piiratuse tõttu. Märkimisväärne on see, et mitte kõik riikide pädevad asutused ei olnud suutelised pühendama piisavalt aega ja ressursse andmete põhjalikule valideerimisele.

72. Kogu stressitesti vältel suhtles EIOPA mitme kanali kaudu riikide pädevate asutuste ja kindlustusandjatega, mida kontrollikoda loeb heaks tavaks (vt **7. selgitus**). Vaatamata sellele, et EIOPA-l oli mitmeid dialoogivahendeid, ei suutnud ta osalistele piisavalt selgelt põhjendada, miks ta teatud teavet vajab. Lõppkokkuvõttes suutis EIOPA õigustada vajadust saada neid andmeid valideerimise eesmärgil. Kuid asjaolu, et osalised ei saanud selgitust, lõi kujutluse üleliigsetest ja ülemäära üksikasjalikest andmenõuetest. EIOPA ei konsulteerinud stsenaariumide väljatöötamisel osalejatega.

7. selgitus. EIOPA teabevahetuskanalid riikide pädevate asutuste ja kindlustusandjatega

- Seminar tööstuse ja aktuaaride esindajatega, et arutada stressitesti protsessi, metoodikat, tehnilisi dokumente ja eri stsenaariumide raamistikku.
- Mitu veebiseminari ja videokonverentsi riikide pädevate asutuste jaoks, keskendudes tehnilistele dokumentidele ja andmete valideerimise etapi menetlustele.
- Igal nädalal avaldatud „Küsimused ja vastused“, mille puhul viies ja viimane väljaanne avaldati kaks nädalat enne esitamise tähtaega. „Küsimused ja vastused“ aitas selgitada andmenõudeid.

73. EIOPA andis osalevatele ettevõtetele stressitesti jaoks eraldi vormi, mille nad pidid täitma seitsme nädala jooksul ja saatma riikide pädevatele asutustele. Vormid olid üldiselt kasutajasõbralikud ja jäljendasid nii palju kui võimalik Solventsus II aruandluse puhul kasutatud finantsandmete kategooriaid. See tagas järjepidevuse ja andis osalejatele selguse andmete kohta, mida nad esitama pidid.

74. Tabelite keerukus kajastas stressitesti eesmärki ja ulatust, kuid see tähendas, et mõnedel osalejatel oli raskusi arvutuste tegemisega tähtajaks (vt **8. selgitus**). Stressitestiga seotud materjali mitmed uuendused protsessi ajal suurendasid koormust. EIOPA ajakohastas tehnilist kirjeldust kolm korda ja vorme neli korda ning avaldas viimase versiooni vaid kaks nädalat enne esitamise tähtaega. Kuid vormi kõigi nelja muudatuse puhul tagas EIOPA

kasuliku automaatse ajakohastamisvahendi, mis sisestas kiiresti sisu, mille osalejad olid juba vormi varasemas versioonis esitanud.

8. selgitus. Kindlustusseltside seisukohad stressitestideks andmete esitamise nõuete kohta

„Esitada tuli palju andmeid. [...] Meie arvates ei olnud kõik üksikasjad vajalikud ja me ei näe tehtud konsolideerimisprotsessi.“

„Soovitud detailsuse aste oli tunduvalt suurem, kui meie võimalused. Märkisime esialgu, et me ei esita mõnes valdkonnas nõutud üksikasju, aga meil paluti seda teha isegi siis, kui nõuti ligikaudseid andmeid. Ligikaudne lähenemisviis [...] suurendas ressursinõuet oluliselt ja oleks muutnud kogutulemused soovitud vähem usaldusväärseks.“

75. EIOPA tegi 2016. aasta stressitestis mitmeid parandusi, mis põhinesid eelnevast, 2014. aasta testist õpitul. Näiteks jagas ta valideerimisvahendit riikide pädevate asutustega ja vähendas stressitesti vormi uuenduste arvu (vt **IV lisa**). EIOPA-l puudus üldine kava nn omandatud teadmiste protsessi jaoks. Järeldustes järgiti peamiselt kahte sidusrühmadega peetud kohtumistel toimunud arutelu, kuid EIOPA ei korraldanud uuringut tööstuse esindajatele ja riikide pädevatele asutustele, nagu ta oli teinud 2014. aasta stressitesti järel.

V osa. EIOPA juhtimine ja piiratud ressursid raskendavad eesmärkide saavutamist

76. Selles aruande osas analüüsib kontrollikoda neid EIOPA töö menetluslikke ja korralduslikke aspekte, mis mõjutavad horisontaalselt tema tegevuse tõhusust. Eelkõige keskendub kontrollikoda riskidele, mis on seotud riikide pädevate asutuste tööle toetumise ja praeguse juhtimisraamistikuga, õigusvahendite kasutamisele, et tagada vastavus suunistele ja määrustele, ning EIOPA ressursside piisavusele.

EIOPA töö tõhusus sõltub riikide pädevate asutuste panusest ning selle juhtimine tekitab probleeme

77. EIOPA tegi väga tihedalt koostööd riikide pädevate asutustega kõikide kontrollikoja auditiga hõlmatud tegevuste puhul. Kuigi see koostöö oli üldiselt positiivne ja kajastas EIOPA missiooni toetada ja koordineerida riikide järelevalveasutuste tööd, sõltus EIOPA töö tõhusus ja tulemuslikkus tihti riikide pädevate asutuste panuse kvaliteedist ja nende

koostöövalmidusest. Näiteks kulus väga kaua aega selleks, et saada mõnelt asutuselt nõusolek ainuüksi riigi külastuse korraldamiseks. Hoolimata EIOPA nähtavatest jõupingutustest saada riikide pädevate asutuste toetus, seadsid mõned neist kahtluse alla külastuste põhjendatuse ja ulatuse. Selle tulemusel õnnestus EIOPA-l lõpuks külastada kõiki riikide pädevaid asutusi, kuid viimane külastus toimus kolm aastat pärast külastuste tsükli algust. See viivitus takistas silmanähtavalt EIOPA töö tõhusust järelevalvealase ühtsuse tagamisel. Riikide pädevate asutuste panuse kvaliteet ja õigeaegsus määras ka suures osas kindlaks, kas EIOPA muid dokumente, nagu järelevalve käsiraamat ja vastastikused eksperdihinnangud, oli võimalik õigeaegselt koostada.

78. Mis puutub riikide külastustesse, piiriülese tegevusega seotud tegevusse ja sisemudelitesse (vt **punktid 35–36 ja 49**), siis kontrollikoda leidis juhtumeid, kus EIOPA ei saanud pädevatelt asutustelt kogu nõutud teavet. Selle tagajärjel ei olnud EIOPA suuteline tegema teatud liiki analüüse, mida ta algselt teha kavatses. Mõne riigikülastuse ajal ei suutnud EIOPA riiklike ametiasutustega arutada teatavate ettevõtete lähenemisviise riskijuhtimise järelevalvele ning seetõttu kaasas üksnes riigi pädevate asutuste üldised menetlused. Testi olemuse tõttu oli ka riigi konkurentsiasutuse sisendite kvaliteedile toetumine stressitestis suur (vt **9. selgitus**).

9. selgitus. Stressitesti tegemise protsessis riigi pädevatele asutustele toetumine

Valimi moodustamine: Stressitestis osalevad ettevõtted valiti välja riikide pädevate asutuste poolt, tuginedes EIOPA kriteeriumidele. EIOPA-l puudusid nii põhjalikud teadmised kõigi ELi kindlustusturgude kohta kui ka piisavad andmed selleks, et kinnitada, kas riikide pädevad asutused kasutasid valimi moodustamise eesmärgil korrektseid andmeid, ja seetõttu piirdus tema tegevus turuosa künniste kontrollimisega.

Andmete valideerimine: riikide pädevad asutused on esitatud andmete täpsuse puhul jätkuvalt lõplikud otsusetegijad. Riikide pädevate asutuste esitatud andmete kvaliteedi kohta kahtluste tekkimise korral võttis EIOPA riikide pädevate asutustega ühendust ja nõudis täiendavaid selgitusi, kuid tal ei olnud võimalik nende otsuseid tühistada (nt valimist andmete väljajätmise teel). Erinevalt Euroopa Pangandusjärelevalvest ei ole EIOPA-l lubatud küsida stressitestis osalejatelt teavet otse.

79. EIOPA praegune juhtimisstruktuur annab riikide pädevatele asutustele volituse mõjutada seda, millises ulatuses nende tööd läbi vaadatakse, ja ka selliste läbivaatuste järeldusi. Seda seetõttu, et EIOPA lõplik otsuseid langetav üksus on järelevalvenõukogu, mis koosneb 28 riigi pädeva asutuse esindajatest ja EIOPA eesistujast (ning Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu, Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni vaatlejatest). Järelevalvenõukogu kiidab heaks kõik EIOPA põhidokumendid ja tooted, sealhulgas järelevalve strateegia (milles määratletakse prioriteedid riikide pädevate asutuste kohapealsete kontrollkäikude jaoks), eksperdihinnangute teemad ja lõpparuanded, stressitesti eeldused, stsenaariumid ja sellele järgnevad aruanded. See tekitab probleemi sõltumatuse seisukohast, arvestades, et mõned EIOPA vahendid (eelkõige riikide külastused ja vastastikused eksperdihinnangud) on mõeldud riikide pädevate asutuste töö kohta konstruktiivse, aga kriitilise tagasiside andmiseks. Stressitestid võivad tuua kaudselt esile ka puudusi usaldatavusnõuete täitmise järelevalves liikmesriikides ning viia riikide pädevatele asutustele soovitude esitamiseni.

Õiguslike vahendite kasutamise protsess on mõistlik, kuid selles puudub mõnikord läbipaistvus ja ennetav lähenemisviis

80. Selle tagamiseks, et riikide pädevad asutused ja kindlustusandjad täidavad EIOPA suuniseid ja regulatiivseid nõudeid, võib EIOPA võtta meetmeid „järgi või selgita“ (EIOPA määruse artikkel 16) ja „liidu õiguse rikkumise“ (artikkel 17) menetluse alusel. Kuid EIOPA võetavad meetmed seisnevad põhimõtteliselt mittetäitmise juhtumite järelevalves ja nendest aru andmises, mitte nende sanktsioneerimises.

81. „Järgi või selgita“ menetluse alusel peavad riikide pädevad asutused kinnitama, et nad kohaldavad igat EIOPA poolt välja antud ligikaudu 700 suunist, esitades viite nende õigusraamistikule, või selgitades, miks nad ei ole seda teinud. Tegelikult esineb suuniste mittetäitmise juhtumeid harva, sest riikide pädevad asutused on kaasatud nende koostamisse, ning EIOPA-l on tõhus protsess selliste juhtumite registreerimiseks ja nende kohta aru andmiseks. Kontrollikoda leidis, et „järgi või selgita“ menetlus oli tõhus vahend täitmise jälgimiseks, aga sellega ei tagatud täielikult läbipaistvust väliste sidusrühmade ja tarbijate suhtes. EIOPA veebisaidile üles laaditud vastavustabelid ei olnud alati ajakohased ja

nendes sisalduva teabe ülevaatlikkus, mis erines olenevalt riikide pädevate asutuste esitatud teabe kvaliteedist ja põhjalikkusest, tähendas, et need olid avalikkuse jaoks piiratud kasutusega.

82. EIOPA võttis liidu õiguse rikkumist käsitleva menetluse kasutusele 2011. aastal ning on sellest alates dokumenteerinud 28 kaebust (millest enamikku pidas EIOPA vastuvõetamatuks). EIOPA kohaldas seda menetlust liidu õiguse rikkumise juhtumite uurimisel järjepidevalt ja tema uurimised olid põhjalikud. Kaebuse esitaja poolt esitatud väidetavate rikkumiste uurimisel pakkus EIOPA menetluse kohta ainult piiratud arvu uuendusi ning teabevahetuse puudumise perioodid võivad mõnikord olla pikad konkreetsete juhtumite keerukuse tõttu. Seetõttu puudus kaebuste esitajatel (sealhulgas tarbijaorganisatsioonidel) põhjalik ülevaade EIOPA tegevuse kohta ja mõnikord pidasid nad teabevahetuse puudumist ekslikult mitteaktiivsuse tõestuseks.

83. Liidu õiguse rikkumise menetlus ei taganud võimalike juhtumite süstemaatilist jälgimist. EIOPA jälgis selliseid juhtumeid mitteametlikult, kuid sellisel viisil tema tähelepanu alla sattunud juhtumitega tegeletakse järelevalvenõukogu suletud koosolekutel. Tavaliselt neid ei salvestatud liidu õiguse rikkumise registrisse ega uuritud vastavalt. EIOPA võttis selle lähenemisviisi vastu selleks, et edendada usaldust riikide pädevate asutuste vahel, kuid see ei andnud sidusrühmadele täielikku kindlustunnet selle kohta, et EIOPA võtab nende taotlusel nõuetekohaseid meetmeid. Lähenemisviisil puudus ka läbipaistvus, sest välised sidusrühmad (nt tarbijaorganisatsioonid) ei saa seda jälgida.

84. Arvestades menetluse olemust, ei olnud kontrollikojal võimalik kindlaks teha, kas EIOPA algatas menetluse iga kord, kui ta sai teadlikuks liidu õiguse võimalikust rikkumisest (välja arvatud juhul, kui sellest ametlikult teavitati ja see registreeriti). Kontrollikoda leidis ühe juhtumi, mille puhul EIOPA tuvastas tõsised puudused riigi pädeva asutuse otsuses, kuid ei algatanud liidu õiguse rikkumise menetlust, otsustades selle asemel tegutseda kahe riigi pädeva asutuse vahendajana (vt **10. selgitus**).

10. selgitus. Liidu õiguse rikkumise menetlus, mida ei kohaldatud

Solventsus II direktiivis nõutakse, et kindlustusandjate omanikud ja juhatajad oleksid võimelised oma ülesandeid täitma. Ühe kindlustusandja puhul luges riigi pädev asutus juhataja võimeliseks oma ülesandeid täitma, kuigi teatud tõendid viitasid sellele, et isik ei vastanud nõuetele. Kindlustusandja tahtis alustada piiriülest äritegevust teise liikmesriigiga, kuid asjaomase riigi pädev asutus oli selle vastu. Kuigi EIOPA tegutses vahendajana riikide pädevate asutuste vahel ja üritas leida lahendust, mis kaitseks tarbijaid, olid tema jõupingutused asjatud. Hoolimata oma kahtlustest päritoluriigi pädeva asutuse otsuse usaldusväärsuse osas ei ole EIOPA algatanud tema vastu liidu õiguse rikkumist käsitlevat menetlust. 2018. aasta juuni seisuga vaatab EIOPA jätkuvalt juhtumit läbi.

EIOPA järelevalvetegevuse elluviimiseks mõeldud ressursid olid piiratud ja neid ei kantud üle reguleerivatest meetmetest

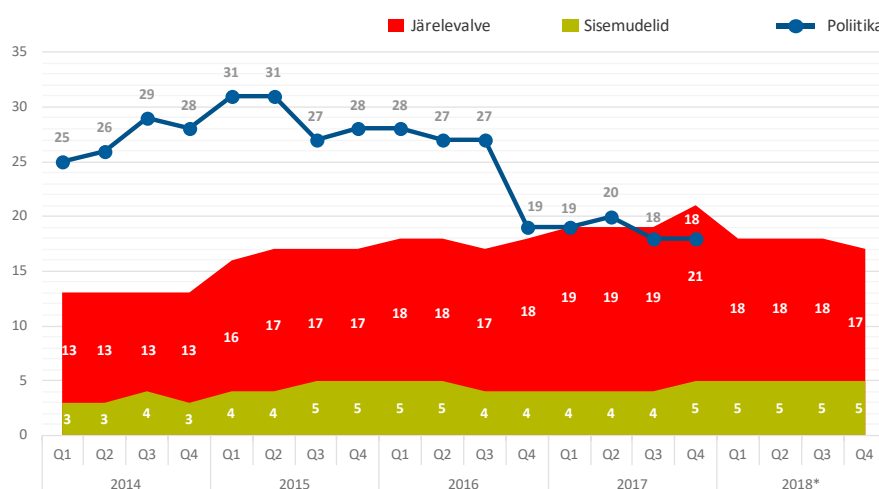
85. Arvestades kohustuste ulatust ja meetmete mitmekesisust järelevalve valdkonnas, töötas EIOPA väga piiratud ressurrsidega. Veebruaris 2018 oli järelevalveosakonnas 20 töötajat, kes moodustavad vaid 14% EIOPA inimressurssidest (142 töötajat). EIOPA järelevalveosakond vastutab riigi pädevate asutuste külastamise, vastastikuste hindamiste koordineerimise, toetuse ja osalemise eest kolleegiumi koosolekutel, riigi pädevate asutuste vahelise koostöö hõlbustamise ja sisemudelite järelevalve eest. Mõned teised töötajad (kokku neli täistööajaga töötajat) olid seotud järelevalvealaste lähenemisalgatuste väljatöötamisega ja kolm töötajat tegelesid andmete ja äriteabega seotud ülesannega, mis toetavad järelevalvetegevust.

86. Ressursipiiranguid oli veel rohkem näha meeskonna tasandil. Näiteks oli sisemudelite eest vastutavas meeskonnas kolm täistööajaga töötajat (pärast pikaajaliste puudumiste ja teiste ülesannetega seotud kohustuste arvesse võtmist), võrreldes töökavas loetletud 5,25 töötajaga. Arvestades, et meeskond tegi koostööd 17 riigi pädeva asutusega, et jälgida 212 keerukat sisemudelit, ning vastutas täiendavate horisontaalsete ülesannete eest, nagu järjepidevusprojektid, oli ressursside tõhus jaotamine vägagi keeruline. Enamik uuringus osalenud riikide pädevaid asutusi tundis, et EIOPA sisemudelite järelevalve eest vastutavate töötajate arvu tuleks suurendada. See oli eriti oluline seetõttu, et riikide pädevatel asutustel endil olid piiratud ressursid sisemudelite järelevalveks, eelkõige töö märkimisväärsete

nõuete tõttu. Suurema toe pakkumisega selles valdkonnas võib EIOPA ületada olulise ekspertiisilõhe Euroopa kindlustusjärelevalve süsteemis.

87. Solventsus II rakendamise järel ja oma uue õigusraamistiku keset käsitleva töö lõpetamise järel võttis EIOPA vastu strateegia, milles ta pööras oma tähelepanu õiguslikult reguleerimiselt järelevalvele. Seda ootasid ka sidusrühmad, sealhulgas ettevõtted ja tarbijad, nimelt seda, et EIOPA keskenduks selle tagamisele, et uut kindlustusandjatele mõeldud ühist õigusraamistikku kohaldatakse kogu ELis ühtemoodi. Kuid töötajate jaotus seda muutust ei kajastanud. Poliitikaosakonna töötajate arv vähenes 2015. ja 2017. aasta vahel 13 inimese võrra, kuid järelevalve osakond kasvas vaid viie võrra; seda toetas siiski piiratud arv töötajaid, kes töötasid teistes osakondades (vt **joonis 14**).

Joonis 14. Töötajate jaotus poliitika- ja järelevalveosakondade vahel aastatel 2014–2018 (täistööajale taandatud töötajate arv)



* Praeguseks teadaoleva järelevalvefunktsiooni väljaarendamine 2018. aastaks. Võimalikke töölevõtmisi ei võeta arvesse.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda EIOPA dokumentide põhjal.

88. Kuna töökoht järelevalveosakonnas nõudis spetsiifilisi ettevõtlusalaseid teadmisi ja praktilist järelevalvealast kogemust, ei suutnud EIOPA mitme töölevõtukampaania jooksul leida nõuetele vastavaid kandidaate. Selle põhjuseks oli muu hulgas suur nõudlus finantsvaldkonna spetsialistide järele kohalikul tööturul Frankfurdis koos kõrge

elukallidusega. Kuid EIOPA ei teinud oma nõuete osas kompromisse ja võttis tööle asjakohase kogemusega töötajaid.

89. Stressitesti puhul koosnes põhimeeskond kolmest piisavalt kvalifitseeritud EIOPA töötajast. Tööülesanne jaotus oli asjakohane, võttes arvesse praegust vastutuse jagamist, mis suures osas sõltub riikide pädevate asutuste panusest (vt **punkt 78**). Kuid nende ressurssidega ei oleks EIOPA võimeline tegema üksikasjalikumaid kontrolle andmete täpsuse kohta või suhtlema otse stressitesti osalejatega, kuigi seda peetakse kasulikuks. Lisaks sellele ei olnud EIOPA-l ülevaadet ressursside kohta, mida kasutasid kõik partnerid (sh riikide pädevad asutused), kes olid seotud stressitesti korraldamise ja tegemisega. Kogukulud ei olnud seetõttu teada.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

90. Kontrollikoja üldine järeldus on, et EIOPA aitas palju kaasa ELi kindlustussektori järelevalve ja stabiilsuse kvaliteedi toetamisele. Kuid seda tehes pidi EIOPA tegelema piirangutega, mis olid seotud järelevalvesüsteemi ülesehituse, piiratud ressursside ja mõnel juhul riikide pädevate asutuste ebapiisava toetuse ja koostööga. Seetõttu peavad EIOPA, seadusandjad ja riikide pädevad asutused tegema veel palju selleks, et saavutada järelevalvealane ühtsus, st võrdsed võimalused ELis tegutsevatele kindlustusandjatele ja nende klientidele.

Riikide pädevate asutuste töö koordineerimine

91. EIOPA kasutas mitmesuguseid vahendeid, nii neid, mis on ette nähtud EIOPA alusmääruses, kui ka tema omal algatusel looduid, eesmärgiga tagada, et riikide pädevad asutused järgivad kindlustusandjate järelevalves ühist lähenemisviisi. Kontrollikoda leidis, et EIOPA töötajad valmistasid sellega seoses ette kõikehõlmavad, põhjendatud analüüsid, mis tegid võimalikuks puuduste tuvastamise riikide pädevate asutuste järelevalves. Puudused hõlmasid riske seoses riikide pädevate asutuste institutsionaalse sõltumatusega ja ebapiisavalt ranget järelevalvet, mis järgis pigem formaalset kui riskipõhist lähenemisviisi (vt **punktid 14–16 ja 19**).

92. Mõned EIOPA vahendid, nimelt riikide pädevate asutuste külastused ja vastastikused eksperdihinnangud, hõlmasid järelevalveküsimusi terviklikul viisil, kuid see tähendas, et need olid väga laia ulatusega. Seetõttu kulus nende lõpetamiseks väga kaua aega ja riikide pädevatel asutustel oli vaja märkimisväärseid ressursse selleks, et nendeks tegevusteks ette valmistuda ja neis osaleda. Riikide pädevate asutuste külastuste tulemusena esitati suur hulk (mõnel juhul üle 30) prioriseerimata soovitusi (vt **punktid 17 ja 20–22**).

93. Kontrollikoda leidis ka, et EIOPA-l puudus kehtiv kord, et teha süstemaatilist järelkontrolli riikide pädevate asutuste külastuste ja vastastikuste eksperdihinnangute soovitude üle. Seepärast ei olnud tal ülevaadet järelevalvealase ühtsusega seotud edusammude ja jätkuvate probleemide kohta. Sellest hoolimata tegi EIOPA jõupingutusi selleks, et arutada vajaduse korral riikide pädevate asutustega konkreetseid probleeme, ning võib näidata ka järkjärgulisi parandusi tavades, mida mõned neist asutustest on järginud (vt **punkt 18**).

1. soovitus. Parandada järelevalvevahendite suunamist ja järelkontrolli

EIOPA peaks oma järelevalvevahendeid paremini suunama ja nende üle järelkontrolli tegema.

Eelkõige

- a) peaksid kohapealsed külastused olema keskendunud kõige pakilisematele probleemidele, mis valitakse välja mõju põhjal, mida need avaldavad järelevalvealasele ühtsusele ja tarbijakaitsele. Need peaksid viima väiksema arvu selgelt prioriseeritud soovitusteni, mille rakendamiseks on ette nähtud konkreetne ajavahemik;
- b) peaks EIOPA määratlema eksperdihinnangute ulatuse nii, et need keskenduksid ühele järelevalvealase ühtsusega seotud küsimusele ja neid oleks reeglina võimalik lõpetada aasta jooksul;

- c) peaks EIOPA analüüsima, kas riikide pädevad asutused rakendasid nõuetekohaselt soovitusi, mis avaldati struktureeritud dialoogi ja vastastikuste eksperdihinnangute protsessi osana. Ta peaks registreerima oma analüüside tulemused, et tal oleks ülevaade liikmesriikides järelevalvealase ühtsuse saavutamise vallas tehtud edusammudest ja probleemidest, ning ta peaks tegema oma üldised leiud avalikult kättesaadavaks.

Soovituse täitmise tähtaeg: 1. jaanuar 2020.

Piiriüleste ettevõtete järelevalve

94. Praeguses piiriüleste ettevõtete üle järelevalve tegemise korras on süsteemseid puudusi ja see loob olukorra, kus järelevalve meetod sõltub ettevõtte õiguslikust vormist.

Kindlustusandjate suhtes, kes tegutsevad välismaal tüarettevõtete kaudu, kohaldatakse järelevalvet järelevalvekolleegiumide kaudu. Ettevõtete suhtes, kes tegutsevad välismaal, kas filiaalide kaudu või otse, teostavad järelevalvet üksnes päritoluliikmesriigi järelevalveasutused (vt **punktid 23–26**).

95. Selline piiriülese järelevalve ülesehitus lõi järelevalveasutuste ja kindlustusandjate jaoks valed stiimulid. Kuna mõnede ettevõtete suhtes ei kohaldata järelevalvekolleegiumi järelevalvet, kasutavad kindlustusandjad ära järelevalve madalat taset teatavates liikmesriikides. See süsteem ei ole kavandatud tegema järelevalvet üleeuroopalise turu üle viisil, mis on tõhus ja põhineb ELi kodanike huvidel. See tähendab, et eesmärki (mis on sätestatud De Larosièrè'i aruandes) vältida erinevatest järelevalvetavadest tulenevaid konkurentsimoonutusi ja õigusnormide erinevuse ärakasutamist ei ole veel saavutatud. EIOPA tegi jõupingutusi, et tulla toime tekkinud probleemidega, näiteks luues koostööplatvormid, kuid tal ei olnud võimalik süsteemseid puudusi kõrvaldada (vt **punktid 27–32**).

96. EIOPA-l oli võimalik aidata kaasa järelevalvekolleegiumi tööle, vaatamata ebapiisavatele ressurssidele ja mõnel juhul piiratud koostööle riikide pädevate asutuste poolt. Siiski jäid paljud piiriülese järelevalve järjepidevusega seotud probleemid püsima (näiteks erinevad riskihindamise raamistikud, riikide pädevate asutuste töötajate nappus) (vt **punktid 33–36**).

2. soovitus. Tugevdada järelevalvet piiriüleste ettevõtete üle

EIOPA peaks

- a) tegema koostööd komisjoni ja kaasseadusandjatega, et tegeleda süsteemsete puudustega piiriülese äritegevuse järelevalves, nt täiustades õigusnorme Euroopa järelevalveasutuste läbivaatamisprotsessi kaudu. Eelkõige peaks ta võtma eesmärgiks tagada võrdne järelevalve tase ettevõtetele, kes tegutsevad muus liikmesriigis, olenemata valitud ärimudelist;
- b) nende jõupingutustega paralleelselt jätkama tarbijate kaitsmist, tegutsedes koostööplatvormide kaudu ja jälgides piiriüleseid tegevusi.

Soovituse täitmise tähtaeg: 1. jaanuar 2019.

Sisemudelite järelevalve

97. Sisemudelite järelevalve on äärmiselt keeruline ja ressursimahukas protsess ning ühtlustamise tase selles valdkonnas ei ole jätkuvalt rahuldav. See tähendab, et järelevalveasutustel on erinevad lähenemisviisid, et hinnata, kui täpselt kajastavad sisemudelid kindlustusandjate tegelikke riske. Tulemuseks võivad olla ebaausad konkurentsieelised, kõrvalmõju tarbijatele ja finantsstabiilsusele. EIOPA tegi jõupingutusi selleks, et tegeleda nende probleemidega järjepidevusprojektide kaudu ja seda tehes saavutas mõningaid tulemusi, kuigi tõhusat lähenemist järelevalvealaste lähenemisviiside vahel ei toimunud. EIOPA jõupingutused võtta osa valitud ettevõtete sisemudelite läbivaatamisest olid üldjuhul edutud, sest juurdepääs teabele oli piiratud. Ühel teisel juhul paluti EIOPA-l siiski toetada riigi pädeva asutuse tööd sisemudelitega, kuid ta ei teinud seda, sest taotlus ei olnud kooskõlas EIOPA prioriteetidega (vt **punktid 37–50**).

3. soovitus. Sisemudelite järelevalvekorra tõhustamine

EIOPA peaks

- a) tegema koostööd komisjoni ja kaasseadusandjatega, et kõrvaldada oma töötajate ja vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuste juurdepääsupiirangud teabele, mis on seotud sisemudelitega. EIOPA peaks pakkuma järelevalveasutustele rohkem teavet ja tuge sellega seoses, kuidas sisemudeleid hinnata ja/või nendega tegeleda;

- b) aitama järelevalveasutusi keerukate sisemudelite heakskiitmisel ja järelevalves, kui temalt seda soovitakse ja ka omal algatusel.

Soovituse täitmise tähtaeg: 1. jaanuar 2019.

Kindlustuse stressitest

98. EIOPA korraldas oma 2016. aasta kindlustuse stressitesti, et hinnata, kuidas kindlustussektor reageeriks ebasoodsatele turusuundumustele, eelkõige väga pikale madalate intressimäärade perioodile ja varade hinnašokile. Mitmed ettevõtted olid tõepoolest selliste olukordade suhtes haavatavad, kuna nende maksevõime halvenenuks märkimisväärselt. Enamasti oli stressitesti ulatus ning keskendumine elukindlustusele ja pikaajalisele tegevusele testi eesmärgi arvestades asjakohane (vt **punktid 50–54 ja 66**).

99. Stressitestide stsenaariumid olid tõhusad, et kõrvaldada sektori jaoks kindlaks tehtud peamised riskid, kuid kontrollikoda leidis puudusi seoses nende kalibreerimise ja põhjendamisega. Kuigi stressitesti eesmärk oli simuleerida äärmuslikku sündmust, ei olnud EIOPA võimeline ühe stsenaariumi puhul tõendama, et see oli piisavalt tõsine. Mõned tema professionaalsel hinnangul põhinevad parameetrid osutusid siiski turu reaalsusele suhteliselt lähedasteks. Teise stsenaariumi puhul leidis kontrollikoda ebakõlasid liikmesriikides kohaldatud šokkide tasemes. Seetõttu on oht, et stressitesti tulemused ei andnud täielikku ülevaadet kindlustussektori arengust äärmiselt ebasoodsate asjaolude korral. See on finantsstabiilsuse seisukohast ja kindlustusvõtjate jaoks väga oluline, võttes arvesse, et isegi EIOPA poolt vastu võetud eeldusi arvestades osutus sektor väga haavatavaks (vt **punktid 55–63**).

4. soovitus. Parandada stressitestide stsenaariumide ülesehitust

EIOPA võiks oma stressitesti stsenaariume edasi arendada, võttes eesmärgiks muuta need kindlamaks ja usaldusväärsemaks tõsiduse, tõenäosuse ja järjepidevuse mõttes. Seda on võimalik saavutada järgmiselt:

- a) analüüsides ja hinnates kavandatud stsenaariumide tõsidust ja usutavust, st kvantifitseerides asjaomaste käivitavate sündmuste tõenäosust või kasutades muid saadaolevaid meetodeid

ja/või vahendeid ning dokumenteerides seda analüüsi, et õigustada stsenaariumide usaldusväärsust;

- b) tuginedes turustsenaariumide puhul rohkem Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu suutlikkusele (nt tugevdades šoki simuleerimise vahendi kasutamist) ja/või muudele ekspertide nõuannetele (nt tuues stsenaariumide hindamiseks kokku välisekspertide komisjoni).

Soovituse täitmise tähtaeg: alates 2020. aasta stressitestist.

100. Kontrollikoda leidis, et üldiselt valideeris ja esitas EIOPA stressitesti tulemused täpselt. Arvestades sektori tõendatud haavatavust, esitati tänu stressitestile riikide pädevatele asutustele soovitusi. Kuid mõned soovitused olid liiga üldised ja nendes ei tehtud ettepanekuid tegevuste kohta, mis oleksid piisavalt spetsiifilised. Lisaks sellele läksid mõned soovitused kaugemale teatavate riigi pädevate asutuste vastutusalast, mis tähendab seda, et neil ei olnud võimalik neid rakendada. EIOPA tegi jõupingutusi soovituste järgimiseks ja tehtud edusammude analüüsimiseks (vt **punktid 64–65 ja 67 ning 69–70**).

5. soovitus. Esitada asjakohasemad soovitused riikide pädevatele asutustele

Vajaduse korral peaks EIOPA pärast stressitesti väljastama riikide pädevatele asutustele soovitused, nõudes, et nad võtaksid meetmeid, mis on spetsiifilisemad ja kõigi asjaosaliste jaoks asjakohased. EIOPA peaks eelnevalt hindama soovitatud tegevuse teostatavust, kaaludes, kas riikide pädevatel asutustel on vahendeid selleks, et kohaldada seda tõhusalt ja õigeaegselt.

Soovituse täitmise tähtaeg: alates 2020. aasta stressitestist.

101. EIOPA avaldas 2016. aasta stressitesti tulemused koondandmetena, sest erinevalt Euroopa Pangandusjärelevalvest ei ole EIOPA-l konkreetset õiguslikku mandaati üksikute ettevõtete tulemuste avaldamiseks. Selle tegemiseks peab EIOPA saama osalejatelt kirjaliku nõusoleku, mida ta ei olnud suuteline tegema 2016. aastal, kuid mida ta teeb 2018. aasta stressitesti puhul. Kontrollikoja arvates on see samm õiges suunas, sest üksikute ettevõtete tulemuste avaldamine võib suurendada läbipaistvust, parandada teadlikkust riskide kohta ja seeläbi edendada turudistsipliini (vt **punkt 68**).

6. soovitus. Edendada üksikute stressitestide tulemuste avaldamist

EIOPA peaks edendama stressitesti tulemuste individuaalset avaldamist. Et suurendada osalejate usaldust, võiks EIOPA viidata stressitestide metoodika (7. soovitus) suuremale läbipaistvusele ja stsenaariumide kindlamale kavandamisele (4. soovitus). EIOPA peaks tagama ka selle, et individuaalsete tulemuste esitusviis ei jäta tõlgendamisruumi.

Soovituse täitmise tähtaeg: alates 2020. aasta stressitestist.

102. Üldiselt korraldas EIOPA stressitesti sujuvalt, kuigi ajastus tekitas osalejate jaoks probleeme. Ta kasutas mitmesuguseid kanaleid, et suhelda riikide pädevate asutuste ja osalevate ettevõtetega. Hoolimata mitmetest uuendustest aruandlusperioodil olid vormid praktiline vahend, mis võimaldas ettevõtetel andmeid esitada. Kuid EIOPA ei põhjendanud piisavalt vajadust saada teatud andmeid ega stsenaariumide kava ja nende aluseks olevaid eeldusi. See ei aidanud luua riikide pädevates asutustes ja osalejates usaldust, kelle panus oli stressitesti tulemuste usaldusväärsuse jaoks väga oluline. EIOPA sai 2014. aasta stressitestist kogemusi, et parandada oma korraldust 2016. aastal, kuid lähenemisviis ei olnud süstemaatiline (vt **punktid 71–75**).

7. soovitus. Suurendada stressitesti metoodika läbipaistvust

Stressitesti metoodika peaks olema läbipaistvam ning EIOPA peaks tegema rohkem, et aidata sidusrühmadel ja osalejatel seda mõista, näiteks järgmiste meetmete abil:

- a) osalejatele ja tööstuse esindajatele seminaride korraldamine enne stressitesti tegelikku alustamist, et selgitada testi ja stsenaariume selgemalt ja koguda mittesiduvat tagasisidet paremini informeeritud stressitesti jaoks;
- b) tehniliste dokumentide kasutamine selleks, et selgitada osalejatele paremini ja üksikasjalikumalt viisi, kuidas stsenaariumid (nende aluseks olevad eeldused) on kalibreeritud, ja sel eesmärgil nõutud andmete ulatust;

- c) sidusrühmadega kohtumiste korraldamine pärast stressitesti, et saada tagasisidet ja õppida eelmistest stressitestidest süstemaatilisemal viisil (st konkreetsete ajavahemike, teabevahetuskanalite ja osalejatega).

Soovituse täitmise tähtaeg: alates 2020. aasta stressitestist.

Juhtimine ja ressursid

103. Enamiku tegevuste puhul tegi EIOPA riikide pädevate asutustega tihedat koostööd. Kuid eelkõige seoses riikide külastuse ja sisemudeleid käsitleva tööga sai ta mõnedel juhtudel riiklikelt järelevalveasutustelt ebapiisavalt toetust. Kuna juurdepääs teabele ja dokumentidele oli piiratud, ei olnud EIOPA võimeline tegema mõningaid kontrole ja analüüse, mis tal kavas oli. Kuna riikide pädevatel asutustel on otsustav roll EIOPA peamises juhtorganis, siis on neil võimalik otsustada EIOPA tegevuse ulatuse üle, et vaadata läbi nende enda töö tõhusus. See tekitas probleeme sellise tegevuse sõltumatuse seisukohast.

104. Kontrollikoda leidis, et EIOPA-l oli olemas hästi toimiv menetlus ELi õiguse rikkumise juhtude järelkontrolliks, hoolimata mõningastest puudustest seoses läbipaistvusega väliste sidusrühmade suhtes (vt **punktid 76–84**).

105. Arvestades EIOPA ülesannete keerukust, eriti järelevalve valdkonnas, olid tema ressursid väga piiratud. 212 sisemudeli järelevalve eest vastutaval meeskonnal oli vaid kolm täisajaga töötajat. Üldiselt töötab ainult 20 töötajat (14% kõigist EIOPA töötajatest) otse järelevalveosakonnas ning on piiratud arv töötajaid, kes tegelevad järelevalveküsimustega muudes osakondades. Seega ei ole EIOPA strateegias veel toimunud tähelepanu suunamist õiguslikult reguleerimiselt järelevalvele (vt **punktid 85–89**).

8. soovitus. Järelevalveülesannete täitmiseks eraldatud inimressursside suurendamine

- a) EIOPA peaks järk-järgult tagama järelevalveülesannete täitmiseks määratud töötajate arvu märkimisväärse suurenemise ning seadma oma iga-aastases töökavas sellekohased konkreetsed ja põhjendatud eesmärgid.

- b) Pärast üksikasjalikku vajaduste analüüsi peaks EIOPA kaaluma ka täiendavate ressursside nõudmist, täpsustades selgelt ülesanded, mille jaoks need on vajalikud ja nende mõju järelvalve ja finantsstabiilsuse kvaliteedile ja lähenemisele.
- c) Täiendavaid ressursse tuleks kasutada konkreetset selleks, et tõhustada EIOPA tööd sisemudelite, piiriülese järelvalve ja ELi õiguse rikkumise juhtumite tuvastamise vallas.

Soovituse täitmise tähtaeg: 1. jaanuar 2020.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Neven MATES, võttis käesoleva aruande vastu 2. oktoobri 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

EIOPA VASTASTIKUSTE EKSPERDIHINNANGUTE SOOVITUSTE ÜLEVAADE

Hinnangu teema	Lõpparuande vastuvõtmine	Tehtud töö	Vastastikustes eksperdi hinnangutes soovitatud tegevused
Põhifunktsioonid	Lõplik vastuvõtmine eeldatavasti 2018. aastal.	Käesoleva vastastikuse eksperdi hinnangu eesmärk on saada ülevaade sellest, kuidas riikide pädevad asutused kohaldavad proportsionaalsuse põhimõtet ettevõtte põhifunktsioonide järelevalvel, võttes arvesse Solventsus II direktiivis kehtestatud põhifunktsioonide nõuete rakendamist. Ulatus: kõik riikide pädevad asutused EMP liikmesriikides EIOPA liikmetele enesehindamise küsimustiku saatmine ja läbivaatamine. 8 liikmesriigi külastuse korraldamine ja 22 riigi pädeva asutusega	EIOPA peaks - kaaluma selle vastastikuse eksperdi hinnangu tulemust juhtimissüsteemi suuniste läbivaatamisel, eelkõige seoses 14. suunisega, milles käsitletakse teenuse väljast tellimist; - võtma oma töös järelevalve läbivaatamise protsessi kohta arvesse praktilisi leide, parimaid tavaid ja selles vastastikuses eksperdi hinnangus soovitatud tegevusi. Riikide pädevad asutused (valitud) peaksid - arendama välja ja rakendama piisavalt järelevalvemenetlusi ja -kriteeriume, et hinnata juhtimisnõudeid seoses põhifunktsioonidega riskipõhises järelevalveraamistikus vastavalt Solventsus II direktiivi artiklile 29; - nõudma, et kõigil (edasi)kindlustusandjatel toimib tõhus juhtimissüsteem, mis tagab äritegevuse kindla ja usaldusväärse juhtimise; - proportsionaalsuse põhimõtte üldisel kohaldamisel võtma arvesse tegevuse olemust, ulatust ja keerukust; - suurendama põhifunktsioone täitvate isikute järelevalveprotsessi ja teadmisi olukorra kohta riiklikul turul ja hindama, kas põhifunktsioonid täidavad vajalikke tingimusi seoses ettevõtte organisatsioonilise struktuuri elujõulisuse ja sõltumatusega; - olukordades, kus aktuaar täidab ülesandeid riskijuhtimise funktsiooni raames, hindama huvide konflikti; - eritähelpanu pöörama riskijuhtimise funktsioonile; - laiendama põhifunktsioone täitvate isikute ja operatiivülesannete järelevalveprotsessi;

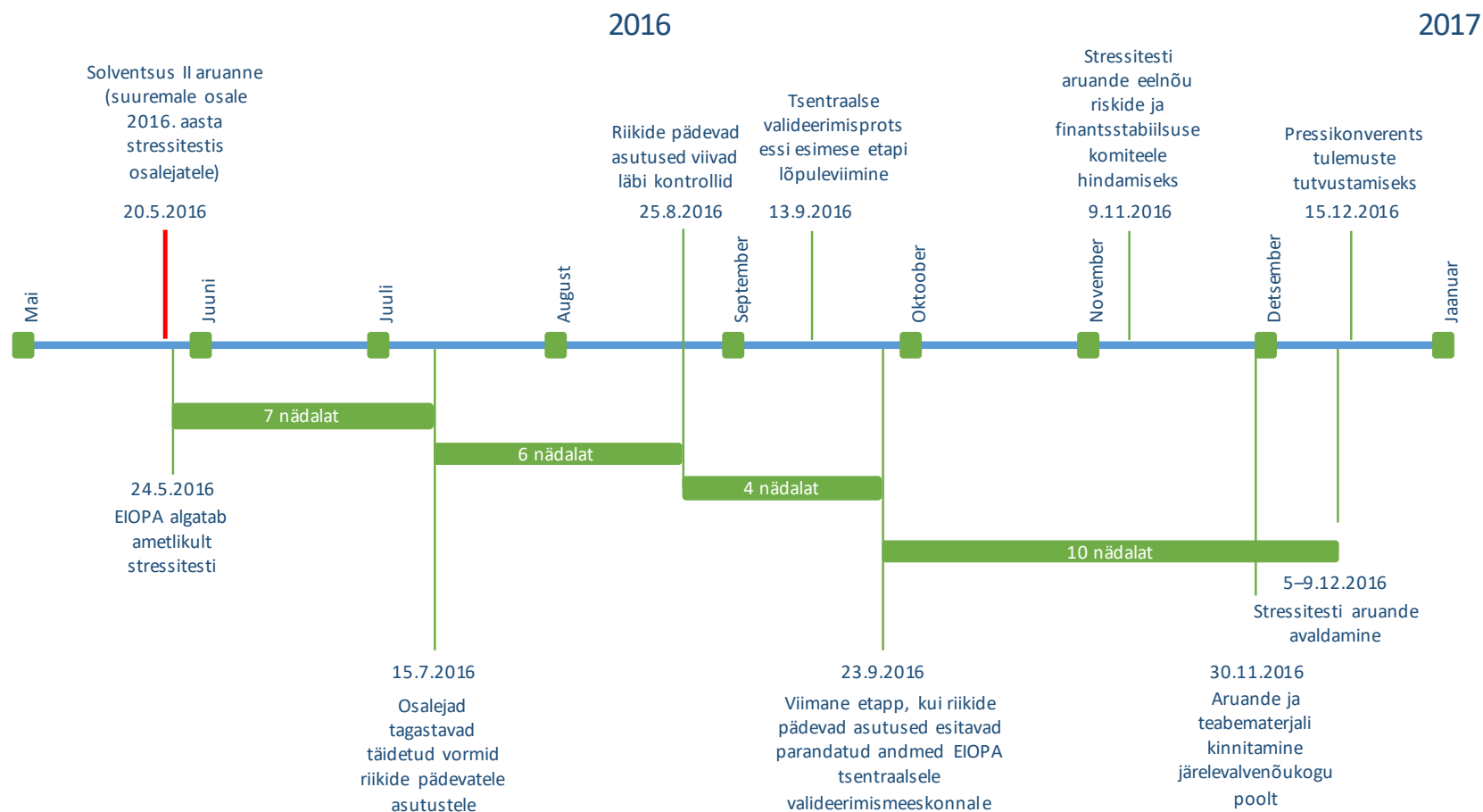
Hinnangu teema	Lõpparuande vastuvõtmine	Tehtud töö	Vastastikustes eksperdi hinnangutes soovitatud tegevused
		konverentsikõnede korraldamine.	- tegema elujõulisuse hinnanguid ka muude põhifunktsioone täitvate isikute puhul kui aktuaarifunktsiooni täitjad; - hindama põhifunktsioone täitvate isikute elujõulisust ka pärast seda, kui nad saavad põhifunktsioone täitva isiku määramise kohta teavituse, kusjuures võib kasutada riskipõhist lähenemisviisi; - lõpetama sobivuse (ja nõuetele vastavuse) hinnangud kõigi põhifunktsioone täitvate isikute puhul; - põhifunktsioonidega seotud juhtimisnõuete hindamiseks arendama ja rakendama nõuetekohaseid järelevalvemenetlusi ja kriteeriume.
Teenuste osutamise vabadus	29. jaanuar 2015	Teenuste osutamise vabadusega seotud praktiliste kogemuste analüüs. Seotud olid kõik 31 EMP liikmesriiki.	Peamiseks järelduseks on vajadus parandada riikide pädevate asutuste vahelist koostööd järelevalveprotsessi eri etappides, eelkõige seoses andmete säilitamise ja registri pidamisega, teabevahetusega loa andmise hetkel, riskide tuvastamisega ja kaebuste menetlemisega. - EIOPA peaks muutma kohustuslikuks andmete kogumise ettevõtluse puhul, mis toimub teenuste osutamise vabaduse alusel teises liikmesriigis asuvate filiaalide kaudu. - Riikide pädevatel asutustel peaks olema kehtestatud andmete säilitamise süsteem, mis võimaldab eraldada teavet kodumaiste ettevõtete kohta, kes on teavitanud oma kavatsusest viia ellu teenuste osutamise vabadusel põhinevat tegevust mõnes muus EMP liikmesriigis. - Riikide pädevatel asutustel peaks olema kehtestatud süsteem, mille raames pakutakse konkreetset ajakohastatud teavet igas riigis asuvate ettevõtete arvu kohta, kes on teavitanud kavatsusest osutada teenuseid nende territooriumil. - Parandada andmete säilitamist seoses teenuste osutamise vabadusega ja asutamisest teavitamise vabadusega, vältides samas registrite mitteaktiivsete teavitustega ülekoormamist. - Riikide pädevad asutused peaksid tuvastama võimalikud riskid, mis on seotud teenuste osutamise vabadusel põhinevate tegevustega, ning määratlema järelevalve lähenemisviisi, mis on kohandatud nendele riskidele.

Hinnangu teema	Lõpparuande vastuvõtmine	Tehtud töö	Vastastikustes eksperdi hinnangutes soovitatud tegevused
			- Riikide pädevad asutused peaksid uurima, miks luba taotletakse ühes liikmesriigis, kui tegevus on kavas ellu viia eranditult või peamiselt muus liikmesriigis. - Tegeleda kaebuste menetlemise küsimusega teenuste osutamise vabadusel põhinevate juhtumite korral.

2016. AASTA KINDLUSTUSE STRESSITESTI ALUSEKS OLEVAD EELDUSED

	Madala tootluse stsenaarium	Topelttabamuse stsenaarium
Meetod	Ei kasutatud erivahendit	Finantsšoki simulaator
Kaetud riskid	Tururisk: 1) pikk madalate intressimääradega periood.	Tururisk: 1) madala tootluse keskkond, mida simuleeritakse euro-vahetustehingute intressimäärade langemise ja lõpliku forvardintressimääraga 4,2%; 2) riigi- ja ettevõtete (nii finants- kui ka mittefinants-) võlakirjade tootluse kiire suurenemine ja omakapitali ja muude varaklasside (nt riskifondid, tarbekaubad) langus (hinnalangus); elamu- ja äripindade hindade langus.
Stsenaariumi sisend – kohustuste pool	- Madala tootluse kõver (langus euro-vahetustehingute määrades), mis saadi euroalal kõige madalamast intressimäärast kuupäeval 20.4.2015 (kaheaastase perioodi jooksul aastatel 2014–2015) erinevate lõpptähtaegade puhul (2, 5, 10 ja 20 aastat); - täiendav langus 15 baaspunkti võrra; - euro-vahetustehingute määradest maha võetud tegurid muu valuuta puhul; - lõplik forvardintressimäär 2% (turuväärtuse lähedane, st 1,561% 50-aastase tähtajaga euro-vahetustehingu puhul kuupäeval 31.12.2015).	- Madala tootluse kõver (langus euro-vahetustehingu määrades), mis on saadud simulaatorist; - lõplik forvardintressimäär 4,2% (kasutatakse riskivaba intressimäära kõvera saamiseks).
Stsenaariumi sisend – varade pool	Otsene mõju puudub.	- Riigi- ja ettevõtete (nii finants- kui ka mittefinants-) võlakirjade tootluse kiire tõus; - ELi investeringute hindade ja muude varaklasside (st riskifondid, tarbekaubad, kinnisvara) langus (hinnalangus).
Šoki olemus	Stsenaariumid loodi oletades, et eeldatavad šokid esinevad samal ajal ja hetkeliselt.	
Varasemad andmed / ajahorisondi seadmine	Euro-vahetustehingute kõvera madalaim punkt kahe aasta jooksul (2014–2015).	2005–2015. aasta, kvartaalne ajahorisont.
Tõenäosus	Vähemalt 3% tõenäosus aastas kõvera likviidse osa puhul. Kogu stsenaariumi tõenäosust ei ole võimalik täpselt prognoosida lõpliku forvardintressimäära lisamise tõttu (mis	Kuna vahetuskursid ja riigivõlakirjade tootlus (minevikus tihedalt seotud) liiguvad erinevas suunas, siis on stsenaariumi ühine tõenäosus palju madalam kui kahe käivitava sündmuse prognoositud marginaalne tõenäosus (0,75% riigivõlakirjade tootluse šoki puhul, 0,5%

	oli lähedal turule ja seetõttu üsna tõenäoline).	vahetuskursi šokkide puhul, mõõdetuna ühe aasta jooksul).
--	--	---

2016. AASTA STRESSITESTI AJAKAVA

Allikas: Euroopa Kontrollikoda EIOPA andmete põhjal.

2014. AASTA STRESSITESTIST SAADUD ÕPPETUNNID JA JÄRELMEETMED 2016. AASTAL

	2014. aasta stressitestis tuvastatud probleemid	Järelmeetmed 2016. aasta stressitestis
Ajakava	- Stsenaariumide arv ja keerukus ning lõplike ettevalmistavate vormide hiline valmimine - Liiga palju vormide parandusi arvutusetapil.	- Tööstuse arvutusteks nõutud aega vähendati, sest stressitestis oli vähem stsenaariume ja need olid võrreldes 2014. aastaga märkimisväärselt lihtsamad. - Vähem tehniliste kirjelduste parandusi (kolm läbivaatamist 2014. aasta stressitesti seitsme läbivaatamise asemel).
Kvaliteedi tagamine	- Valideerimise jaoks rohkemate kohapealsete järelevalvetaoliste ekspertiiside lisamise kaalumise. - Valideerimiskontrollide elluviimine võttis liiga kaua aega. - Riikide pädevad asutused soovivad EIOPA vahendeid oma valideerimise eesmärgil.	- Riikide pädevate asutuste kohapealset järelevalvet lõpuks ei rakendatud, kuna see nõudnuks järelevalveasutustelt EIOPA ruumidesse saabumiseks palju aega. - EIOPA jagas valideerimisvahendit riikide pädevate asutustega 30. juunil 2016.
Tehnilised kirjeldused ja aruandlusvormid	- Kaaluda rohkema aja investeerimist tehniliste kirjelduste koostamisse. - Peamiste sisendite (nt riskivabad määrad) konkretiseerimine viimasel hetkel. - Mitu uuendust ning vormide ja kirjelduste uued versioonid. - Rohkem aega vormide koostamise ja katsetamise jaoks enne kasutuselevõtmist. - Tagada selgus.	- Tehniliste kirjelduste eelnev jagamine tööstuse sidusrühmadega. - Mitmed uuendused (tehniliste kirjelduste puhul kolm versiooni, vormide puhul viis). - Solventsus II kord kehtestatud, vormid stabiilsemad.
Teabevahetusega seotud küsimused ja vastused	- Puudub selge teabevahetus tööstuse ja riikide pädevate asutustega. - Küsimused ja vastused: olulised vastused anti esitamise tähtaja lähedal, osalejatel ei olnud vastamiseks piisavalt aega. - Puudus teabevahetus ajakirjanduse ja muude analüütikutega.	- Veebiseminarid ja telekonverentsid enne avaldamist. - Viimane küsimuste ja vastuste uuendus avaldati kaks nädalat enne esitamise tähtaega. - Korduma kippuvad küsimused ja vastused valmistati ette ja need on saadaval EIOPA veebisaidil.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda EIOPA andmete põhjal.



USO HABITUAL DE LA AESPJ

AESPJ-18-620

21-09-2018

Respuesta al proyecto de Informe Especial del TCE (posterior al procedimiento contradictorio)

I. Resumen ejecutivo

V.

La AESPJ desea agradecer al TCE la buena cooperación durante la auditoría. La labor del TCE tiene un gran valor para el sistema europeo en su conjunto para seguir mejorando su funcionamiento.

VI.

En general, la AESPJ aprecia que el TCE reconozca en su evaluación la eficaz contribución de la AESPJ a la supervisión y la estabilidad financiera del sector de los seguros. Asimismo, acogemos con satisfacción los llamamientos a los legisladores para que fortalezcan aún más el marco jurídico con vistas a apoyar la tarea decisiva de la AESPJ con respecto a las actividades transfronterizas ejercidas en régimen de libre prestación de servicios / libre establecimiento. A fin de seguir garantizando el buen funcionamiento del mercado interior, las deficiencias detectadas en la supervisión de las actividades transfronterizas necesitan una respuesta adecuada y oportuna de todas las partes implicadas, ya que aún deben afrontarse importantes desafíos.

Las negociaciones en curso sobre la revisión de las AES y las próximas negociaciones sobre la revisión de Solvencia II brindan a los legisladores la oportunidad de debatir la manera en la que podría fortalecerse el marco legislativo a fin de garantizar que puedan darse respuestas adecuadas en materia de supervisión a escala nacional y europea.

VII. & VIII. [Respuesta común a los apartados VII y VIII.]

A fin de garantizar el buen funcionamiento continuo del mercado interior con vistas a que haya una igualdad de condiciones y el mismo nivel de protección de los consumidores en toda la UE, la AESPJ apoya los nuevos cambios legislativos que mejoren el funcionamiento del mercado interior. En el mercado interior, la calidad de la supervisión nacional ya no es únicamente una cuestión nacional o regional, sino una cuestión de la Unión Europea. Por consiguiente, se necesitan herramientas para garantizar que todas las autoridades de supervisión estén a la altura del nivel requerido.

X.

La AESPJ acoge favorablemente el reconocimiento de la adecuación del alcance y los escenarios en lo que respecta a la identificación de los principales riesgos del sector. En el futuro, la AESPJ también se centrará en los aspectos que pueden mejorarse en relación con la explicación de los escenarios, a pesar de que técnicamente no es posible estimar la probabilidad o la severidad de circunstancias desencadenantes específicas (p. ej. el cambio del último tipo de interés futuro) o de escenarios completos que combinen distintas circunstancias desencadenantes.

XI.

La AESPJ llevó a cabo, en efecto, una validación adecuada y precisa de los datos de la prueba de resistencia. Con respecto al carácter general de algunas recomendaciones, la AESPJ reconoce que existe margen de mejora; sin embargo, cabe señalar que sería posible presentar recomendaciones más específicas tras la publicación de resultados individuales, no anónimos. La AESPJ solo puede formular recomendaciones sobre la base de los resultados de los ejercicios de pruebas de resistencia que concuerden con el nivel de divulgación de los resultados y sus facultades legales.

XII.

La AESPJ respalda la opinión del TCE de que se necesitan más recursos para fortalecer la labor de convergencia supervisora. Hasta ahora, la asignación de equivalentes en tiempo completo a la AESPJ por año ha sido coherente con el presente MFP, elaborado antes de 2013. A pesar de las solicitudes de la AESPJ para recibir más recursos a fin de apoyar el objetivo de convergencia supervisora, el presente MFP no reflejó estas necesidades.

XIII.

La AESPJ acepta todas las recomendaciones. Más adelante pueden encontrarse comentarios específicos sobre cada una de las recomendaciones.

II. Observaciones

Las recomendaciones de la AESPJ reflejan las deficiencias detectadas, pero carecen de seguimiento

17.

La estrategia de la AESPJ en relación con su vigilancia independiente ha incorporado la sugerencia de formular un menor número de recomendaciones más enfocadas en sus autoridades nacionales competentes y de acompañar esto con un proceso de seguimiento estructurado.

21.

La primera Estrategia de la AESPJ sobre la vigilancia del ejercicio de la actividad (publicada en 2016) preveía un desarrollo progresivo de las herramientas disponibles: revisiones temáticas, el informe sobre las tendencias de consumo, indicadores de riesgo minorista y mejor control del mercado.

Los marcos reguladores de la supervisión prudencial y del ejercicio de la actividad se desarrollaron a ritmos distintos en toda Europa y en la legislación europea. El marco regulador del ejercicio de la actividad se desarrolló solo tras la aplicación de la Directiva sobre la distribución de seguros (aplicación el 1 de octubre de 2018) y el Reglamento sobre los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros (aplicación el 1 de enero de 2018). De conformidad con lo establecido en un documento de estrategia ulterior, el objetivo de la AESPJ es comenzar a aplicar cada vez más las mismas herramientas de convergencia supervisora y de vigilancia desarrolladas en su experiencia con Solvencia II en el ámbito de la vigilancia del ejercicio de la actividad, e integrar cada vez más los aspectos de dicho ejercicio en su labor prudencial. La labor prudencial y del ejercicio de la actividad comienza a ritmos distintos, pero en última instancia debe convergir, permitiendo la realización de cada vez más sinergias.

22.

La elaboración del manual de supervisión fue un proceso iterativo en el que se aprobaron muchos capítulos en 2016 y 2017, y los últimos cuatro, en abril de 2018. En muchos de los nuevos ámbitos de Solvencia II se necesitaba experiencia antes de formular recomendaciones sobre buenas prácticas. En apoyo de esta declaración, diecisiete autoridades

nacionales competentes respondieron «sí» y solo cuatro «no» a la pregunta: «¿Fue el calendario de la publicación del manual adecuado para sus necesidades?».

27.

La AESPJ está de acuerdo en que la supervisión de las actividades transfronterizas requiere un mayor fortalecimiento normativo. Para hacer frente a esta situación ya dentro del marco actual, la AESPJ ha emitido la Decisión sobre la colaboración de las autoridades de supervisión de seguros, que aborda la colaboración entre supervisores de actividades transfronterizas a través de sucursales y la libre prestación de servicios al iniciar la actividad y la supervisión de forma continua.

44.

La mejora ulterior de los datos disponibles para la comparación de modelos y el control del desarrollo de modelos es una máxima prioridad para la AESPJ en el futuro y será uno de los elementos que deberán examinarse atentamente en la próxima revisión de Solvencia II.

50.

La AESPJ está de acuerdo con el TCE en que la oportunidad de evaluar un modelo interno con más detalle podría proporcionar a la AESPJ más información valiosa. No obstante, como también ha observado el TCE, la AESPJ tiene recursos limitados en este ámbito. Teniendo en cuenta la labor en curso de los expertos y el perfil de riesgo bajo del seguro de grupo específico, la AESPJ lamentablemente ha tenido que eliminar esta petición de sus prioridades en favor de otras actividades en curso.

52.

Durante el primer año de aplicación de Solvencia II, la AESPJ logró realizar un ejercicio de prueba de resistencia que, como se ha reconocido, identificó los principales riesgos para el sector dentro de un nuevo marco.

La AESPJ confía en la adecuación de la calibración de los escenarios, pero aún así se compromete a seguir desarrollando su enfoque metodológico y mejorando la explicación de los escenarios.

56.

La AESPJ no considera que la estimación parcial de la probabilidad de este escenario sea un método adecuado para justificar la severidad del mismo, en particular, si excluye el impacto del cambio del tipo de interés a plazo último de 4,2 % a 2 %. Una estimación parcial que solo tenga en cuenta la parte líquida de la curva podría llevar a interpretaciones erróneas, ya que el supuesto de un tipo de interés a plazo último distinto es el elemento principal de este escenario.

La AESPJ piensa que con la incorporación del cambio del tipo de interés a plazo último, el escenario se vuelve lo suficientemente severo.

La AESPJ considera que la comparación mencionada en la nota 9 a pie de página entre el tipo de interés a plazo último regulatorio y los tipos de interés del mercado no es adecuada para la estimación de la severidad del escenario. Solvencia II impone la aplicación de un tipo de interés a plazo último de 4,2 % (para 2016) para el sector europeo de seguros. Por consiguiente, una estimación adecuada de la gravedad del escenario debería situarse entre el tipo de interés a plazo último (fijado en ese momento) de 4,2 % y el tipo de interés a plazo último del escenario de 2 %, no los tipos de interés del mercado en ese momento, que podrían no ser profundos, líquidos y transparentes a largo plazo.

57.

No existe una metodología comúnmente aceptada para derivar la probabilidad de un escenario que combine un cambio en los tipos de interés del mercado con un cambio en un parámetro regulador fijo, como el tipo de interés a plazo último. La AESPJ no cuantificó la probabilidad de la parte inicial (líquida) de la curva, ya que no sería técnicamente correcto estimar una probabilidad parcial para el escenario.

58.

El alcance del ejercicio de 2016 se basó en entidades individuales con la mayoría de las actividades suscritas en un solo país. Teniendo esto en cuenta y los supuestos que conlleva el escenario, la AESPJ considera que el método aplicado es adecuado para el objetivo. La AESPJ dio prioridad al objetivo de obtener un impacto proporcional para todos los participantes en un ejercicio en todo el EEE en vez de generar un escenario adicional completamente coherente con el mercado.

59-62. Apartados 59-62 y recuadro 5

La AESPJ desarrolló el escenario de doble golpe en cooperación con la JERS. En línea con el desacuerdo técnico de la JERS, la AESPJ considera que:

- Un período de muestra más largo, por ejemplo, de veinte años en vez del de once años que se utilizó, no habría conseguido resultados más sólidos. Dudamos que esto hubiese reforzado significativamente la calidad general del escenario o garantizado una distribución más uniforme de los choques. En particular, una ampliación del período de muestra a veinte años habría conducido a la inclusión de observaciones relacionadas con una fase económica de exuberancia financiera insostenible y una volatilidad excepcionalmente baja.
- La prueba de resistencia de la AESPJ es, por naturaleza, un ejercicio de los veintiocho Estados miembros. Por consiguiente, siempre habrá una tensión entre la coherencia económica del escenario y la «distribución equitativa de los choques» percibida en los precios de los activos, como los bonos del Estado.

La AESPJ considera que los recuadros 5 y 6 hacen demasiado hincapié en el apoyo a algunos puntos de vista. Cabe señalar que dichos puntos de vista pueden ir en contra del principio de coherencia con el mercado de los escenarios.

63.

Las especificaciones técnicas de la AESPJ se completaron con las actualizaciones públicas de preguntas y respuestas y se centraron en la aplicación de los impactos y las instrucciones para cumplimentar las plantillas por motivos de claridad y economía de recursos más que por motivos teóricos. Este proceder también se basó en los comentarios recibidos y las lecciones aprendidas de ejercicios previos en los que los participantes exigieron, por un lado ejemplos concretos y explicaciones y, en otros casos, flexibilidad y bajo nivel de prescripción para su facilidad.

La AESPJ no somete a consulta la severidad de los escenarios, también en línea con la naturaleza de no aprobado/suspenso del ejercicio. La explicación de los escenarios está disponible públicamente en la documentación pertinente de la [JERS](#)¹ y la [AESPJ](#)².

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

65.

En un ejercicio a nivel de la UE, a diferencia de lo que ocurre en un ejercicio nacional, los resultados se presentan a nivel de países más que por productos homogéneos. Esta característica distintiva es una de las ventajas clave de tales informes.

El informe de la prueba de resistencia de la AESPJ contiene los resultados del análisis *ex post* a que se refieren los párrafos 88 y siguientes, que también incluye una separación entre las categorías / características clave de los productos. Esta elección metodológica proporciona, en gran medida, observaciones similares a las que proporcionaría una segregación *ex ante*.

Figura 13

La AESPJ es consciente de la heterogeneidad de los participantes de la muestra, lo cual se presentó de manera transparente en el informe de la prueba de resistencia de la AESPJ y también se tomó en cuenta en el análisis de los resultados.

En particular, véanse la sección 3.1.4 del informe de la prueba de resistencia y el párrafo 90 (un ejemplo de conclusiones), que explican cómo los resultados parecen sugerir un papel claro de los requisitos de capital regulatorio, que son mayores para las empresas expuestas al riesgo de tal escenario. Este hallazgo es importante, ya que muestra que las empresas que son relativamente más sensibles a los cambios en las condiciones del mercado (como se ha demostrado en la prueba de resistencia) no necesariamente están en una posición peor o más arriesgada que los otros grupos, debido a los niveles de capitalización relativamente más altos.

67.

Ya en el ejercicio de 2018, la AESPJ ha solicitado una estimación de la situación del capital regulatorio de los participantes después de la situación de tensión, a pesar de las dificultades técnicas de esta solicitud y por ello permitiendo cierta flexibilidad.

68.

Para el ejercicio de la prueba de resistencia de 2018, la AESPJ ya ha pedido el consentimiento por escrito de los participantes para la divulgación de los resultados a nivel individual.

69.

Las recomendaciones de la prueba de resistencia de 2016 fueron de carácter general, de acuerdo con el contexto de una divulgación no individual de los resultados y el hecho de que 2016 fue el primer año de aplicación de Solvencia II, un período que también fue difícil para las autoridades nacionales competentes.

La recomendación de fomentar una gestión eficaz del riesgo, aunque de naturaleza amplia, es fundamental durante un período en el que se acaba de establecer el requisito de garantizar prácticas adecuadas de gestión del riesgo dentro de las empresas.

72.

A pesar de que la AESPJ está de acuerdo en que existe la necesidad de mejorar aún más la comunicación con las partes interesadas, considera que siempre hay algunos elementos que se deben tratar únicamente dentro de la comunidad supervisora. La comunicación detallada del uso específico de las plantillas de validación puede poner en peligro el proceso de validación.

Además, consultar a los participantes en relación con el diseño de los escenarios, aunque puede tener méritos en un ejercicio a nivel nacional, es contraproducente en el contexto de la UE.

74

Es difícil evitar la complejidad en un ejercicio de este tipo y, por consiguiente, se requieren actualizaciones. Como se ha señalado, la AESPJ siempre trata de minimizar el efecto negativo de dichas actualizaciones proporcionando herramientas de apoyo.

83.

La AESPJ utiliza muchos métodos de recopilación de información sobre posibles casos de incumplimiento del Derecho de la Unión. La AESPJ reúne información durante las revisiones por pares, las visitas de vigilancia, la labor del Colegio de Supervisores o las reuniones informales con partes interesadas a fin de detectar posibles casos de «incumplimiento del Derecho de la Unión». Asimismo, la AESPJ está dispuesta a recibir información de sus Grupos de partes interesadas o de terceros.

En los casos en los que el posible incumplimiento del Derecho de la Unión esté vinculado a la acción de supervisión de una entidad específica, los debates preparatorios se celebran durante la sesión a puerta cerrada de la Junta de Supervisores de la AESPJ entre las autoridades de supervisión a fin de garantizar la confidencialidad necesaria para el intercambio de información confidencial.

Recuadro 10 — No aplicación del procedimiento de incumplimiento del Derecho de la Unión

La AESPJ aún estaba revisando este caso en vista de la complejidad subyacente en relación con las implicaciones transfronterizas y el juicio divergente subyacente de supervisión por parte de las autoridades nacionales competentes, lo que requería una sólida evaluación detallada.

87.

Para respaldar el cambio de la regulación a la supervisión, la AESPJ llevó a cabo una reorganización interna en 2016 que condujo a la creación de equipos dedicados que se centran en la convergencia supervisora en el departamento de procesos de supervisión, el departamento de vigilancia y el equipo de vigilancia del ejercicio de la actividad. Todos estos ámbitos han experimentado un crecimiento considerable desde 2016 y se planea que sigan desarrollándose en los próximos años.

Asimismo, cabe señalar que la AESPJ mantiene un papel importante en la contribución al marco regulador para los sectores de seguros y pensiones. Por consiguiente, es necesario mantener un nivel adecuado de personal y de conocimientos especializados también en el ámbito regulatorio. Está en curso una serie de iniciativas indispensables, como InsurTech y Finanzas sostenibles, y la revisión de Solvencia II se producirá en los próximos años.

Recomendación 1 — Mejorar el enfoque y el seguimiento de las herramientas de supervisión

La AESPJ acepta la recomendación de seguir reforzando sus procesos en el ámbito de su vigilancia independiente y las revisiones por pares.

95.

A través del mecanismo de la competencia, el mercado interior ofrece una mayor variedad de productos y mejores precios para los ciudadanos de la Unión. La protección de los consumidores, a través de una supervisión de alta calidad, coherente y convergente, tanto en el ámbito prudencial como en el ejercicio de las actividades, es un elemento central de la misión y del mandato de la AESPJ.

A fin de seguir garantizando el buen funcionamiento del mercado interior, las deficiencias detectadas en la supervisión de las actividades transfronterizas necesitan una respuesta adecuada y oportuna de todas las partes implicadas, ya que aún deben afrontarse importantes desafíos para asegurar que el mercado interior pueda desarrollar todo su potencial en beneficio de sus ciudadanos.

Las negociaciones en curso sobre la revisión de las AES y las próximas negociaciones sobre la revisión de Solvencia II brindan a los legisladores la oportunidad de debatir la manera en la que podría fortalecerse el marco legislativo a fin de garantizar que puedan darse respuestas adecuadas en materia de supervisión a escala nacional y europea.

Recomendación 2 — Reforzar la supervisión de las empresas transfronterizas

La AESPJ acepta la recomendación y seguirá contemplando todos los esfuerzos y la cooperación con los legisladores para reforzar aún más el marco jurídico con vistas a apoyar la tarea decisiva de la AESPJ con respecto a las actividades transfronterizas ejercidas en régimen de libre prestación de servicios / libre establecimiento.

Las deficiencias sistémicas detectadas en la supervisión de las actividades transfronterizas son el resultado clave que requiere una respuesta adecuada y oportuna de todas las partes implicadas, ya que aún deben afrontarse importantes desafíos.

La AESPJ está dispuesta a compartir su experiencia con los legisladores y la Comisión a fin de proporcionar información sobre los retos a los que se enfrentan y sugerencias sobre cómo mejorar el marco jurídico actual para abordarlos.

Recomendación 3 — Mejorar los mecanismos para la supervisión de los modelos internos

La AESPJ acepta la recomendación y está de acuerdo en que la supervisión coherente y convergente de los modelos internos en todo el mercado interior requiere esfuerzos adicionales de todas las partes implicadas y acoge con satisfacción el apoyo del TCE.

99.

La AESPJ desea destacar el reconocimiento de la evaluación general positiva del TCE respecto a los siguientes aspectos:

- Eficacia de los escenarios para abordar los principales riesgos del sector
- Adecuación del alcance y la metodología teniendo en cuenta el primer año de aplicación de Solvencia II
- Ausencia de errores en la validación o en datos

En consonancia con la JERS, la AESPJ mantiene su desacuerdo técnico con los comentarios relacionados con la calibración de los escenarios.

Sin embargo, la AESPJ reconoce el margen de mejora con respecto a la explicación de los escenarios a las partes interesadas y planea seguir trabajando en esa dirección.

Recomendación 4 — Mejorar el diseño de los escenarios de las pruebas de resistencia

La AESPJ acepta la recomendación de seguir mejorando sus escenarios. Ya en la prueba de resistencia del FPE de 2017, pero también para la prueba de resistencia de los seguros de 2018, la AESPJ ha confiado en el simulador de impactos de la JERS y el BCE para los escenarios de mercado. Los escenarios específicos de los seguros (p. ej. catástrofes naturales) necesitan conocimientos especializados distintos y están a cargo de la AESPJ, la autoridad nacional competente y los expertos externos de seguros.

No obstante, no puede estimarse la probabilidad de los escenarios al completo. Cuando sea posible cuantificarlo, la AESPJ documentará la probabilidad de las distintas circunstancias desencadenantes para el análisis interno y durante el proceso de aprobación de los escenarios.

Además, la AESPJ planea seguir cooperando con la JERS / el BCE y recurrir a expertos externos, como los expertos de los miembros de la AESPJ, para analizar y evaluar los escenarios.

Recomendación 5 — Formular recomendaciones más pertinentes para las autoridades nacionales competentes

La AESPJ acepta la recomendación.

Sobre la base de los resultados de las pruebas de resistencia, la AESPJ planea formular recomendaciones que sean coherentes con el nivel de divulgación de los resultados y sus facultades jurídicas. Sería posible presentar recomendaciones más específicas tras la publicación de resultados individuales no anónimos.

Recomendación 6 — Fomentar la publicación de los resultados individuales de las pruebas de resistencia

La AESPJ acepta la recomendación.

La AESPJ fomentará la publicación de los resultados de las pruebas de resistencia de forma individual, especialmente cuando sea importante para las consideraciones relativas a la estabilidad financiera. Ya para el ejercicio de 2018, de

acuerdo con sus facultades legales actuales, la AESPJ ha solicitado el consentimiento de los participantes para la divulgación de los resultados individuales. Las especificaciones técnicas y las plantillas de datos ya mencionan los datos e indicadores específicos que están sujetos a divulgación individual.

Recomendación 7 — Aumentar la transparencia de la metodología de las pruebas de resistencia

La AESPJ acepta la recomendación.

La AESPJ planea mejorar y formalizar aún más la comunicación y la consulta con las partes interesadas y los participantes siguiendo las recomendaciones del TCE.

105.

Véase la respuesta de la AESPJ al apartado XII del resumen ejecutivo.

Recomendación 8 — Reforzar los recursos humanos asignados a tareas de supervisión

La AESPJ acepta la recomendación y acoge con satisfacción el apoyo para que se le asignen recursos adicionales a fin de realizar las tareas necesarias para aumentar la calidad y la convergencia de la supervisión y la estabilidad financiera.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	5.12.2017
Aruande projekti ametlik saatmine EIOPA-le	19.7.2018
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	2.10.2018
EIOPA ametliku vastuse saamine kõigis keeltes	26.10.2018

Ühena kolmest Euroopa järelevalveasutusest (ESA) on EIOPA ülesanne toetada finantssüsteemi stabiilsust ning kaitsta tarbijaid kindlustuse ja tööandjapensionide valdkonnas. Kindlustusturg, mille varade väärtus moodustab ligikaudu kaks kolmandikku ELi SKPst, on Euroopa finantsturu oluline osa. Kindlustusturu tõrge võib negatiivselt mõjutada reaalmajandust ja tarbijate heaolu. Kontrollikoda uuris, kas EIOPA andis tõhusa panuse järelevalvesse, järelevalve ühtlustamisse ja finantsstabiilsusesse. Viimase puhul keskendusime 2016. aasta stressitestile. Kontrollikoda jõudis järeldusele, et EIOPA on edukalt kasutanud paljusid erinevaid vahendeid, kuigi nende ülesehitust ja järelmeetmeid tuleks parandada. Piiriüleste ettevõtjate ja sisemudelite järelevalvega seoses leidsime mitmeid süstemaatilisi probleeme. Neid peavad käsitlema EIOPA ise, liikmesriikide järelevalveasutused ja seadusandjad, eelkõige seoses käimasoleva Euroopa järelevalveasutuste läbivaatamisega.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopa Liit, 2018

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.