

Tematsko izvješće

EIOPA je u velikoj mjeri doprinijela nadzoru i stabilnosti u sektoru osiguranja, no i dalje postoje znatni izazovi

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

REVIZORSKI TIM

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovo izvješće izradilo je IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Neven Mates i koje je specijalizirano za rashodovna područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodio član Suda Rimantas Šadžius. Pri izradi izvješća potporu su mu pružali djelatnici njegova ureda Mindaugas Pakštys, Tomas Mackevičius, Aušra Maziukaitė i Niamh Carey, ravnatelj Zacharias Kolias te voditeljica radnog zadatka Kamila Lepkowska. Revizorski tim činili su Matthias Blaas, Vasileia Kalafati, Marion Kilhoffer, Anna Ludwikowska i Josef Sevcik. Jezičnu podršku pružio je Mark Smith.



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

SADRŽAJ

Odlomak

Pokrate

Pojmovnik

Sažetak

I. – XIII.

Uvod

1. – 8.

Tržište osiguranja u okviru europskog gospodarstva

1. – 3.

EIOPA kao dio Europskog sustava financijskog nadzora

4. – 6.

Proces reformi ESA-e

7. – 8.

OPSEG revizije i revizijski pristup

9. – 13.

Opažanja

14. – 89.

Dio I. – Mjere koje je EIOPA poduzela kako bi zajamčila da nacionalna nadležna tijela provode dosljedan nadzor utemeljene su, no izostaje sustavan pristup praćenju njihove provedbe

14. – 22.

EIOPA je utvrdila znatne nedostatke u kvaliteti nadzora

16.

U preporukama EIOPA-e odražavaju se utvrđeni nedostaci, no izostaje sustavno praćenje provedbe

17. – 18.

Povezani rad uglavnom je bio temeljit i sveobuhvatan, no procesi su dugotrajni

19. – 22.

Dio II.: I dalje postoje sistemski nedostaci u trenutačnom nadzornom sustavu za prekogranično poslovanje, no IOPA je uložila napore kako bi zaštitila osiguravatelje

23. – 36.

Ustroj sustava kolegija stvara krive poticaje za osiguravatelje i nadzorna tijela

25. – 29.

EIOPA odgovara razvojem *ad hoc* alata kako bi zaštitila potrošače, no usklađivanje nadzornih praksi i dalje je izazov

30. – 32.

EIOPA je pružila pomoć u radu nekoliko kolegija prekograničnih grupa, unatoč ograničenoj suradnji nacionalnih nadležnih tijela

33. – 36.

Dio III. – Izostanak usklađenosti nadzora unutarnjih modela unatoč tome što je EIOPA poduzela prve korake

37. – 50.

Usklađenost u području unutarnjih modela i dalje je veoma ograničena	39. – 42.
EIOPA je uložila napore u povećanje razine usklađenosti s pomoću projekata za povećanje razine dosljednosti	43. – 47.
Pristup EIOPA-e podacima o unutarnjim modelima nije dostatan za provedbu nadzora	48. – 50.
Dio IV. – Osnova EIOPA-ina rada u okviru testiranja otpornosti na stres provedenog 2016. bila je pouzdana, no Sud je utvrdio nedostatke u načinu na koji je testiranje osmišljeno i iznesenim preporukama	51. – 75.
Opseg testiranja otpornosti na stres i utvrđeni rizici bili su primjereni, no u primijenjenim scenarijima postojali su nedostaci u pogledu kalibracije i obrazloženja	52. – 63.
EIOPA je točno validirala i objedinila podatke	64. – 65.
EIOPA je iznijela relevantne rezultate koji su pokazali osjetljivost sektora	66. – 68.
Pojedine preporuke bile su preopćenite te njima nisu predložene specifične mjere	69. – 70.
EIOPA je strukturirano organizirala testiranje otpornosti na stres, uz poneke probleme u pogledu vremena provedbe i dokumentacije	71. – 75.
Dio V. – Upravljanjem i ograničenim resursima na razini EIOPA-e stvara se izazov za postizanje ciljeva	76. – 89.
Djelotvornost rada EIOPA-e ovisi o doprinosima nacionalnih nadležnih tijela, a njezinim upravljanjem stvaraju se izazovi	77. – 79.
Postupci za upotrebu pravnih instrumenata utemeljeni su, no ponekad nisu transparentni niti se u okviru njih uvijek primjenjuje proaktivan pristup	80. – 84.
EIOPA je raspolagala ograničenim resursima za provedbu nadzornih aktivnosti te nije prenijela sredstva dodijeljena za regulatorne aktivnosti	85. – 89.
Zaključci i preporuke	90. – 105.
Prilog I. – Pregled EIOPA-inih preporuka na temelju stručnih preispitivanja	
Prilog II. – Pretpostavke na kojima se temelji testiranje otpornosti na stres provedeno 2016.	
Prilog III. – Raspored testiranja otpornosti na stres provedenog 2016. godine.	

Prilog IV. – Iskustva stečena u okviru testiranja otpornosti na stres provedenog
2014. godine i praćenje provedbe iz 2016. godine

Odgovori EIOPA-e

POKRATE

BB	bazni bod
EBA	Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo
EGP	Europski gospodarski prostor
EIOPA	Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje
ESA	Europska nadzorna tijela
ESFS	Europski sustav financijskog nadzora
ESRB	Europski odbor za sistemske rizike
FTE	ekvivalent punom radnom vremenu
IGS	sustav jamstva u osiguranju
IM	unutarnji model
NCA	nacionalno nadležno tijelo
ONT	Odbor nadzornih tijela
ORSA	vlastita procjena rizika i solventnosti
SCR	potrebni solventni kapital
Sud	Europski revizorski sud
UFR	konačni terminski tečaj

POJMOVNIK

Europski odbor za sistemske rizike	Europski odbor za sistemske rizike nadležan je za makrobonitetni nadzor financijskog sustava EU-a te sprječavanje i ublažavanje sistemskih rizika. On prati i procjenjuje sistemske rizike i, prema potrebi, izdaje upozorenja i preporuke.
Europski sustav financijskog nadzora	Europski sustav financijskog nadzora sustav je mikro i makrobonitetnog financijskog nadzora koji čine tri europska nadzorna tijela – EBA, EIOPA i ESMA, Europski odbor za sistemske rizike (ESRB) i nacionalna nadzorna tijela.
Kolegij nadzornih tijela	Kolegij nadzornih tijela trajna je, ali istodobno fleksibilna struktura za koordinaciju i omogućivanje lakšeg donošenja odluka o nadzoru grupa osiguravatelja koja djeluje u više od jedne države članice.
konačni terminski tečaj	Konačni terminski tečaj nerizična je kamatna stopa kojoj se nerizična krivulja prinosa približava i nakon što dosegne tzv. zadnja točka likvidnosti (npr. 20 godina u slučaju eura). Upotrebljava se za veoma dugoročne obveze nastale iz ograničenog broja transakcija (nedostatna likvidnost) na tržištu radi dobivanja krivulje prinosa.
Nacionalno nadležno tijelo	Nacionalna nadležna tijela nacionalna su tijela u svakoj državi članici koja su ovlaštena za društva za osiguranje (iz tog ih se razloga naziva i nacionalnim nadzornim tijelima). Nacionalno nadležno tijelo koje je odgovorno za nadzor osiguravatelja koji je svoju licenciju dobio u državi članici tog nadležnog tijela naziva se matičnim nadzornim tijelom. Ako određeni osiguravatelj posluje putem zasebnih društava kćeri u određenim državama članicama, sva ostala nacionalna nadležna tijela u tim državama članicama čine nadzorna tijela u zemlji domaćinu.
potrebni solventni kapital	Potrebni solventni kapital količina je kapitala kojima društva za osiguranje moraju raspolagati kako bi ispunila zahtjeve 1. stupa u okviru sustava Solventnost II: time bi se trebalo zajamčiti da osiguravatelji tijekom razdoblja od 12 mjeseci ispunjavaju svoje obveze prema osiguranicima i korisnicima uz vrlo visoku razinu vjerojatnosti (99,5 %).
Solventnost II	Direktivom EU-a Solventnost II koja je stupila na snagu 2016. stavljen je u središte usklađenog regulativnog okvira za društva za osiguranje. Okvirom se postavljaju zahtjevi za potreban ekonomski kapital („1. stup”), upravljanje i upravljanje rizicima („2. stup”) i standarde za izvješćivanje („3. stup”) koji se odnose na sva društva za osiguranje u Europi. Navedeni ciljevi Direktive Solventnost II jesu poboljšanje zaštite potrošača, modernizacija nadzora, produbljivanje integracije tržišta EU-a usklađivanjem nadzornih režima i povećanje međunarodne konkurentnosti osiguravatelja iz EU-a.
Standardna formula	Standardna formula uobičajeni je pristup koji se upotrebljava za računanje rizika osiguravatelja u skladu s Direktivom Solventnost II. Dijeli se na module rizika koji se objedinjuju te se s pomoću njih određuje kapitalni zahtjev.

unutarnji model	Unutarnji model napredan je pristup računanju rizika koji potječe iz poslovanja osiguravatelja. Osiguravatelji mogu odlučiti upotrebljavati unutarnji model kako bi izračunali svoje ukupne rizike bolje nego s pomoću standardne formule. Ukupnim rizikom određuje se kapitalni zahtjev. Svaki unutarnji model treba ispunjavati nekoliko zahtjeva i treba ga odobriti nadležno nadzorno tijelo ili više njih.
vlastita procjena rizika i solventnosti	Vlastita procjena rizika i solventnosti godišnji je interni proces koji osiguravatelji upotrebljavaju kako bi procijenili primjerenost svojeg upravljanja rizicima i stanja solventnosti u okviru normalnih scenarija te scenarija stresnih uvjeta. Ona je osiguravateljeva vlastita procjena trenutačnih i budućih rizika.

SAŽETAK

I. Sektor osiguranja čini važan dio financijskog sektora EU-a. U njemu se upravlja imovinom čija procijenjena vrijednost odgovara iznosu od dvije trećine godišnjeg BDP-a u EU-u. Mogućim neuspjehom društava za osiguranje moglo bi se narušiti funkcioniranje financijskog sektora i nepovoljno utjecati na realno gospodarstvo i dobrobit potrošača.

II. Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) osnovano je 2011. nakon reforme nadzora nad financijskim sektorom u EU-u koja je uslijedila nakon financijske krize 2007. – 2008. EIOPA je neovisno savjetodavno tijelo Europske komisije, Parlamenta i Vijeća Europske unije.

III. Ključna zadaća EIOPA-e jest pružanje podrške stabilnosti financijskog sustava, transparentnosti tržišta i financijskih proizvoda te zaštita osiguranika. EIOPA ujedno prati potencijalne rizike i osjetljivosti sektora. Njezine odgovornosti obuhvaćene su četirima širokim kategorijama: regulativa, nadzor i usklađivanje nadzornih praksi, financijska stabilnost i zaštita potrošača.

IV. Sud je ispitao je li EIOPA djelotvorno doprinijela nadzoru i financijskoj stabilnosti u sektoru osiguranja. Sud je posebice analizirao djelovanje EIOPA-e u području nadzora i usklađivanja nadzornih praksi (suradnja s nacionalnim nadležnim tijelima, rad na unutarnjim modelima i prekogranično poslovanje), testiranje otpornosti sektora osiguranja na stres provedeno 2016., kao i primjerenost njezinih resursa i upravljanja.

V. Revizijom su prije svega obuhvaćene nadzorne aktivnosti EIOPA-e u razdoblju 2015. – 2017., kao i testiranje otpornosti na stres provedeno 2016. godine. Revizijski dokazi prikupljeni su u okviru posjeta EIOPA-i te terenskog pregleda dokumentacije, kao i sastanaka s relevantnim službama Komisije, Europskim odborom za systemske rizike, nacionalnim nadležnim tijelima, akademskim stručnjacima i dionicima. U okviru revizije u obzir su uzeti i rezultati dviju anketa.

VI. Sud je općenito zaključio da je EIOPA dobro upotrijebila čitav niz alata s pomoću kojih je pružila potporu usklađivanju nadzornih praksi i financijskoj stabilnosti. Međutim, i dalje postoje znatni izazovi koje trebaju riješiti sama EIOPA, nacionalna nadzorna tijela i

zakonodavci, primjerice u kontekstu preispitivanja europskih nadzornih tijela i Direktive Solventnost II.

VII. Mjere koje je EIOPA poduzela kako bi zajamčila da nacionalna nadležna tijela provode dosljedan nadzor zasnivale su se na utemeljenoj analizi te su većim dijelom bile sveobuhvatne. EIOPA je u okviru svojeg djelovanja utvrdila ozbiljne nedostatke u načinu na koji djeluju nacionalna nadležna tijela i redovito prati razvoj događaja. Međutim, EIOPA ne raspolaže sustavnim mehanizmom s pomoću kojeg bi pratila provedbu svojih preporuka.

VIII. Sud smatra da u trenutačnom pravnom okviru za nadzor prekograničnog poslovanja u EU-u postoje sistemski nedostaci te da zbog toga nadzor ovisi o pravnom obliku poslovanja, a ne o njegovoj prirodi. Zbog toga se nadzornim tijelima i osiguravateljima daju pogrešni poticaji te oni iskorištavaju niže razine nadzora u određenim državama članicama. EIOPA je uložila napore u rješavanje problema koji proizlaze iz toga, no nije mogla ukloniti sistemske nedostatke i postići usklađenost nadzornih praksi.

IX. Društva za osiguranje upotrebljavaju unutarnje modele kako bi procjenu rizika u većoj mjeri prilagodila svojem poslovanju i smanjila kapitalne zahtjeve. Postoje znatne razlike u razini strogoće kojom nacionalna nadležna tijela nadziru unutarnje modele. EIOPA je pokušala poboljšati usklađenost nadzornih praksi u tom području. Pokušaj nije bio djelotvoran u cijelosti, između ostalog zbog toga što nacionalna nadležna tijela ograničavaju pristup informacijama.

X. EIOPA je 2016. provela testiranje otpornosti na stres kako bi procijenila način na koji bi sektor osiguranja reagirao na nepovoljna tržišna kretanja, posebice na dulje razdoblje veoma niskih kamatnih stopa i iznenadnih promjena u cijenama imovine. Pokazalo se da je više društava osjetljivo na takve okolnosti jer bi se njihova solventnost znatno smanjila. Opseg tog testiranja otpornosti na stres bio je primjeren, a s pomoću scenarija utvrđeni su glavni rizici u sektoru. Međutim, Sud je utvrdio nedostatke u njihovoj kalibraciji. EIOPA posebice nije bila u mogućnosti pružiti dovoljno detaljno obrazloženje utemeljenosti jednog od dvaju scenarija.

XI. EIOPA je točno validirala podatke, a rezultate testiranja otpornosti na stres uglavnom je prikazala na prikladan način. Zbog njezinih pravnih ovlasti nije se objavljivalo na razini društva. Preporuke objavljene nakon testiranja otpornosti na stres ponekad su bile preopćenite, iako je EIOPA uložila napore u praćenje mjere u kojoj su ih nacionalna nadležna tijela provela.

XII. Tijekom provedbe svih svojih aktivnosti EIOPA se u velikoj mjeri oslanja na suradnju s nacionalnim nadležnim tijelima, no oni joj ponekad ne pružaju potpunu potporu. Nacionalna nadležna tijela imaju glavnu riječ u glavnom upravljačkom tijelu EIOPA-e, što znači da su u mogućnosti odlučivati o opsegu djelovanja EIOPA-e u okviru preispitivanja vlastite djelotvornosti. EIOPA još nije ostvarila prelazak s regulative na nadzor. S obzirom na to da samo 20 članova osoblja radi na rješavanju pitanja koja se odnose na nadzor te samo njih sedam na povezanim temama, EIOPA je suočena s velikim izazovom u smislu izvršavanja širokog raspona složenih zadataka koji su u njezinoj nadležnosti.

XIII. Kako bi se poboljšala učinkovitost i djelotvornost mjera koje EIOPA poduzima, Sud preporučuje EIOPA da:

- (a) bolje usmjeri svoje nadzorne alate i sustavno prati njihovu primjenu;
- (b) surađuje s Komisijom i suzakonodavcima kako bi otklonila systemske nedostatke u nadzoru prekograničnog poslovanja;
- (c) surađuje s Komisijom i suzakonodavcima kako bi riješila pitanje ograničenog pristupa informacijama o unutarnjim modelima i pružila veću potporu nacionalnim nadležnim tijelima u pogledu nadzora nad tim modelima;
- (d) dodatno poboljša utemeljenost scenarija za testiranje otpornosti na stres;
- (e) nakon testiranja otpornosti na stres iznese konkretnije i relevantnije preporuke nacionalnim nadležnim tijelima;
- (f) promiče objavljivanje rezultata testiranja otpornosti na stres na razini društva;
- (g) zajamči veću transparentnost metodologije testiranja otpornosti na stres; i

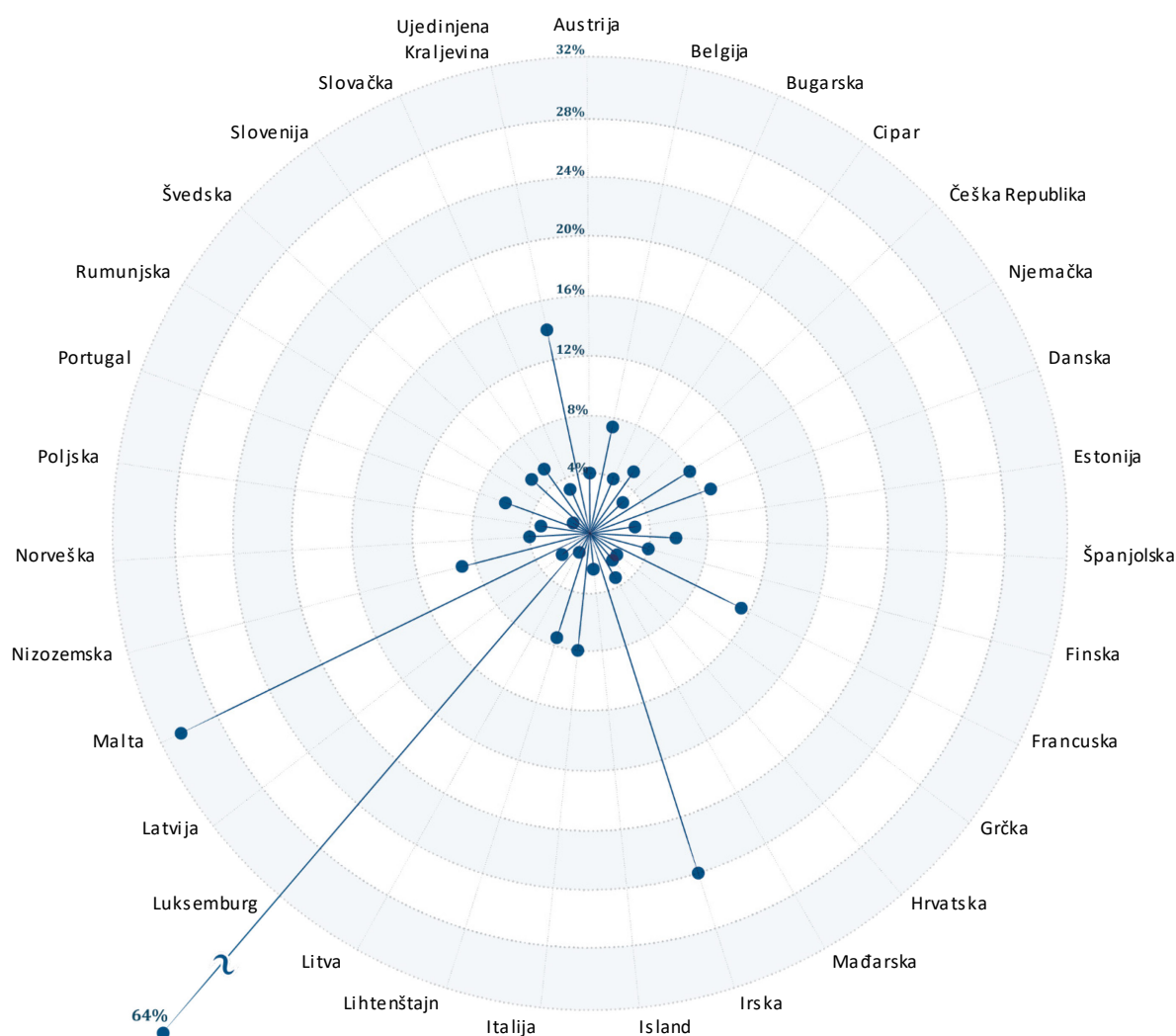
(h) poveća broj članova osoblja koji rade na nadzoru.

UVOD

Tržište osiguranja u okviru europskog gospodarstva

1. Uz imovinu u vrijednosti od preko dvije trećine godišnjeg BDP-a EU-a i razinu zastupljenosti na tržištu koja se razlikuje među državama članicama (vidi **sliku 1.**), osiguranje čini znatan udio u financijskom sektoru. Preuzimanjem rizika i mobiliziranjem ušteđevina doprinosi gospodarskom rastu i financijskoj stabilnosti. S obzirom na važnost njihove uloge, neuspjeh društva za osiguranje mogao bi narušiti pružanje financijskih usluga i gospodarstvo u cjelini, što bi negativno utjecalo na dobrobit potrošača.

Slika 1. – Razina zastupljenosti na tržištu osiguranja u Europi (udio premija u BDP-u)



Izvor: Sud, na temelju izvješća EIOPA-e o financijskoj stabilnosti iz 2018. g.

2. Niske kamatne stope jedan su od ključnih izazova za današnje tržište osiguranja.

Osiguravatelji, posebice u području životnog osiguranja, koje čini 65 % tržišta

osiguranja EU-a, suočeni su sa znatnim problemima kad je u pitanju dobivanje kamatne

stope zajamčene za proizvode prodane prethodnih godina. Iz tog razloga poslovni modeli

osiguravatelja u području životnog osiguranja trenutačno prolaze dalekosežne promjene, a

jedna od posljedica toga bit će dodatno riskiranje. Osim toga, digitalnom tehnologijom i

upotrebom velike količine podataka u većoj mjeri tržište osiguranja znatno je preoblikovano

(Fintech), čime su otvorene ne samo mogućnosti za poslovanje, nego i niz novih izazova i

rizika za klijente.

3. S regulatornog stajališta, primjena okvira iz Direktive Solventnost II u siječnju 2016. bila je ključan događaj za osiguravatelje. Solventnost II prvi je usklađeni pravni okvir EU-a o započinjanju i obavljanju poslovanja u području osiguranja i reosiguranja. Njime je obuhvaćen i nadzor osiguranja te mu je cilj zajamčiti poštene i jednake uvjete na jedinstvenom tržištu. Njime se utvrđuje iznos kojim društvo kapitala treba raspolagati kako bi pokrili svoje rizike te obveze upravljanja rizikom, upravljanja i izvješćivanja.

EIOPA kao dio Europskog sustava financijskog nadzora

4. Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) osnovano je 2011.¹ u okviru reforme nadzora nad financijskim sektorom u EU-u, koja je bila odgovor na financijsku krizu 2007. – 2008. EIOPA je neovisno savjetodavno tijelo Komisije, Parlamenta i Vijeća. Djeluje u područjima društava za osiguranje, društva za reosiguranje, posrednike za osiguranje i institucije za strukovno mirovinsko osiguranje.

5. EIOPA je dio Europskog sustava financijskog nadzora (ESFS), koji čine tri Europska nadzorna tijela: jedno za sektor bankarstva (Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA)), jedno za sektor vrijednosnih papira (Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA)) i jedno za sektor osiguranja i strukovnog mirovinskog osiguranja, kao i Europski odbor za sistemske rizike (ESRB). Osnova za uspostavu Europskih nadzornih tijela bilo je jamčenje uže suradnje i razmjene informacija među nacionalnim nadzornim tijelima (koja se nazivaju i nacionalna nadležna tijela), olakšavanje donošenja rješenja za prekogranične probleme na razini EU-a te unaprjeđenje dosljedne primjene i tumačenja pravila.

6. Ključna zadaća EIOPA-e pružanje je podrške stabilnosti financijskog sustava, transparentnosti tržišta i financijskih proizvoda te zaštita osiguranika, sudionika i korisnika sustava mirovinskog osiguranja. EIOPA je zadužena za nadzor i utvrđivanje trendova,

¹ Na temelju Uredbe (EU) br. 1094/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju Europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje), u kojoj su utvrđene misije, zadaće i organizacija EIOPA-e (SL L 331, 15.12.2010., str. 48.).

mogućih rizika i osjetljivosti na mikrobonitetnoj razini u prekograničnom i međusektorskom kontekstu. U tu svrhu odgovornosti EIOPA-e obuhvaćene su četirima širokim međusobno povezanim kategorijama: regulativa, nadzor i usklađivanje nadzornih praksi, financijska stabilnost i zaštita potrošača (vidi **tablicu 1.**). Nakon dovršetka rada na glavnom zakonodavnom okviru za sektor osiguranja i zbog toga što je potrebno zajamčiti njegovu djelotvornu provedbu, EIOPA nastoji preusmjeriti stratešku usredotočenost svojega djelovanja s regulative na nadzor. Sud se u okviru ove revizije usredotočio na nadzor i usklađivanje nadzornih praksi, ključno područje za potrošače, te na testiranje otpornosti na stres, koje je obuhvaćeno ciljem koji se odnosi na jamčenje financijske stabilnosti.

Tablica 1. – Odgovornosti EIOPA-e

Područje odgovornosti	Uloga EIOPA-e
Regulativa	Izrada nacrtu za tehničke standarde koje potom potvrđuje Komisija i rasprava o uvedenim promjenama. Savjetovanje Komisije u područjima u kojima je ovlaštena za usvajanje delegiranih akata koji se odnose na rad EU-a.
Nadzor i usklađivanje nadzornih praksi	Koordinacija nacionalnih nadležnih tijela i omogućivanje lakše provedbe nadzornih aktivnosti radi uspostave dosljednih, učinkovitih i djelotvornih nadzornih praksi u okviru Europskog sustava financijskog nadzora te jamčenje zajedničke, ujednačene i dosljedne primjene prava EU-a.
Financijska stabilnost i upravljanje krizama	Doprinosu radu ESRB-a i njegovu makrobonitetnom nadzoru podnošenjem podataka i izvješća. Provedba testiranja otpornosti na stres u sektorima osiguranja i mirovinskog osiguranja te jamčenje koordiniranog sprječavanja kriza i upravljanja krizama, kao i održavanje financijske stabilnosti u kriznim razdobljima.
Zaštita potrošača i financijske inovacije	Zaštita potrošača od prekomjernog riskiranja prilikom kupovine financijskih proizvoda ili ulaganja u njih izradom propisa, nadziranjem trendova na tržištima, poboljšanjem kvalitete dostupnih informacija itd. Zabrana financijskih proizvoda ako predstavljaju rizik za financijsku stabilnost u EU-u: analiziranje i izvješćivanje o novim financijskim inovacijama/proizvodima na tržištu.

Izvor: Sud.

Proces reformi ESA-e

7. S obzirom na to da se priroda izazova na financijskim tržištima mijenja, Komisija je u rujnu 2017. predložila paket reformi za ojačavanje ESFS-a. Opći cilj bio je povećanje ovlasti te poboljšanje upravljanja i financiranja triju europskih nadzornih tijela, kao i funkcioniranja ESRB-a. Dio prijedloga Komisije izravno bi se primjenjivao na EIOPA-u, kao što je osnivanje neovisnog izvršnog odbora (koji bi bio nadležan za odlučivanje u pojedinačnim slučajevima i određenim pitanjima nadzora), ojačavanje uloge EIOPA-e u okviru potvrđivanja unutarnjih modela i poboljšanje njezinih dostupnih alata za podupiranje usklađivanja nadzornih praksi.

8. Prijedlog Komisije koji se odnosi na promjene u pravnom okviru EIOPA-e proći će uobičajeni zakonodavni proces, uključujući raspravu u Vijeću i Parlamentu. Očekuje se da će izmijenjeni zakonodavni akti biti doneseni 2019. Revizijom koju je proveo Sud može se ostvariti koristan doprinos toj raspravi.

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

9. Sud je u okviru revizije ispitao je li EIOPA djelotvorno doprinijela nadzoru i financijskoj stabilnosti u europskom sektoru osiguranja. Revizija je bila usmjerena na nedavnu promjenu prioriteta EIOPA-e s regulative na nadzor. Sud je posebice proveo reviziju u sljedećim područjima:

- (a) djelovanje EIOPA-e u području nadzora i usklađivanja nadzornih praksi. Ispitivanjem koje je proveo Sud obuhvaćen je uzorak instrumenata koje EIOPA upotrebljava (dijelovi I., II. i III.);
- (b) testiranje otpornosti na stres u sektoru osiguranja provedeno 2016. g. (dio IV.); i
- (c) horizontalni aspekti koji su ključni za djelotvornost svih mjera EIOPA-e (upotreba pravnih instrumenata kako bi se zajamčila usklađenost s pravom EU-a, primjerenost ljudskih resursa i upravljačke strukture; dio V.).

10. Aktivnostima EIOPA-e u području nadzora i usklađivanja nadzornih praksi obuhvaćena su zapravo tri široka područja: i. poticanje nadzora koji provode nacionalna tijela, ii. jamčenje primjerenog nadzora prekograničnih subjekata, i iii. unutarnji modeli. Rasprava o tim

temama podijeljena je radi preglednosti na tri uzastopna dijela izvješća (I., II. i III.), no procjena koju je Sud obavio o radu EIOPA-e u području nadzora i usklađivanja nadzornih praksi temelji se na sveukupnim elementima tih triju dijelova. U području financijske stabilnosti Sud se usredotočio na testiranje otpornosti na stres u sektoru osiguranja s obzirom na njegov značaj za utvrđivanje budućih rizika na tržištu.

11. Izvješćem nije obuhvaćen rad nacionalnih nadležnih tijela (koja usko surađuju s EIOPA-om u svim njezinim aktivnostima). ESRB, koji sudjeluje u izradi jednog od scenarija testiranja otpornosti na stres, nije bio subjekt revizije jer je EIOPA, u čijem vlasništvu scenariji ostaju, odgovorna za oba scenarija. S obzirom na to da je revizija usmjerena na tržište osiguranja, njome nisu obuhvaćene aktivnosti EIOPA-e u sektoru strukovnog mirovinskog osiguranja.

12. Revizijom su obuhvaćene nadzorne aktivnosti koje su provedene prije svega u razdoblju 2015. – 2017. i testiranje otpornosti na stres provedeno 2016. (uključujući iskustva stečena tijekom prethodnog testiranja otpornosti na stres provedenog 2014.). Za svaku aktivnost nad kojom je provedena revizija Sud je za preispitivanje odabrao slučajeve/spise na način na koji je zajamčeno da je uzorak reprezentativan za rad EIOPA-e i da ima značajke raznolikog niza uobičajenih problema.

13. Glavninu revizijskog posla činili su posjeti EIOPA-i terensko preispitivanje dokumenata. Sud je ujedno prikupio dokaze na sastancima i videokonferencijama na kojima su se prikupljali podatci i na kojima su sudjelovale relevantne službe Komisije, ESRB, nacionalna nadležna tijela, akademski stručnjaci i dionici (udruženja za zaštitu potrošača i udruženja društava). Rezultati dviju anketa bili su izvor dodatnih informacija za provedbu revizije:

- (a) prvo je poslano svim nacionalnim nadležnim tijelima u državama članicama EU-a i odnosilo se na cjelokupnu suradnju s EIOPA-om (nadzor i testiranje otpornosti na stres). odgovor su pružila 24 nacionalna nadležna tijela od njih 28;
- (b) drugo je poslano uzorku društava za osiguranje i odnosilo se na testiranje otpornosti na stres. odgovor je pružilo 35 društava od njih 66.

OPAŽANJA

Dio I. – Mjere koje je EIOPA poduzela kako bi zajamčila da nacionalna nadležna tijela provode dosljedan nadzor utemeljene su, no izostaje sustavan pristup praćenju njihove provedbe

14. U skladu sa svojim ciljevima doprinošenja boljem i dosljednijem nadzoru diljem država članica EU-a, EIOPA sudjeluje u nizu aktivnosti za olakšavanje i usklađivanje rada nacionalnih nadzornih tijela (nacionalna nadležna tijela). Time EIOPA predviđa europsku kulturu u području nadzora, odnosno opće razumijevanje načina na koji nadzorna tijela razmišljaju, ponašaju se i rade unutar svoje zajednice. To podrazumijeva jednake uvjete za sva društva za osiguranje diljem Europe i sličnu razinu povjerenja koje potrošači imaju u to da će njihova društva za osiguranje postupiti u skladu s regulatornim zahtjevima.

15. Kad je riječ o suradnji u okviru rada nacionalnih nadležnih tijela, revizijom su obuhvaćena tri glavna instrumenta za usklađivanje nadzornih praksi: strukturirani dijalog s nacionalnim nadležnim tijelima (pri čemu su terenski posjeti / posjeti zemlji ključna sastavnica), nadzorni priručnik i stručna preispitivanja (vidi **sliku 2.**). Iako usko surađuje s nacionalnim nadležnim tijelima, EIOPA je uskladila priručnik i stručna preispitivanja. Ispitivači koji su delegati nacionalnih nadležnih tijela obavljaju najveći dio preispitivanja sadržaja i stručnih preispitivanja. Osim instrumenata nad kojima je provedena revizija, EIOPA je primijenila i niz drugih instrumenata², kako je izravno utvrđeno u uredbi o osnivanju te na vlastitu inicijativu.

² Daljnji alati dostupni su u obliku pisanih smjernica za nacionalna nadležna tijela (npr. smjernice EIOPA-e o postupku nadzornog pregleda te mišljenja), drugih načina suradnje s nacionalnim nadležnim tijelima (npr. osposobljavanje i konferencije te namjenska preispitivanja bilanci koje se provode za Bugarsku i Rumunjsku) te stalnih kontakata.

Slika 2. – Alati EIOPA-e za jamčenje dosljednog nadzora



Izvor: Sud.

EIOPA je utvrdila znatne nedostatke u kvaliteti nadzora

16. S pomoću strukturiranog dijaloga s nacionalnim nadležnim tijelima EIOPA je utvrdila niz nedostataka u ključnim aspektima nadzora osiguranja (vidi [sliku 3.](#)). U okviru stručnih preispitivanja isto su tako otkrivena važna područja u kojima bi nacionalna nadležna tijela trebala poboljšati svoje nadzorne prakse (vidi [prilog I.](#)). Procjene koje je obavila EIOPA upućuju na to da su se pristupi nacionalnih nadležnih tijela nadzoru često razlikovali u pogledu njihove intruzivnosti, utemeljenosti na rizičnosti i usmjerenosti na budućnost. To znači da bi određena praksa društva za osiguranje (npr. u području upravljanja rizicima) u jednoj državi članici mogla biti prihvaćena, a u nekoj drugoj osporena. U okviru procesa strukturiranog dijaloga nacionalna nadležna tijela odgovorila su na rezultate izvješća koja je

izradila EIOPA. Međutim, EIOPA nije sustavno analizirala odgovore te nacionalnim nadležnim tijelima nije pružila sveobuhvatnu povratnu informaciju u pisanom obliku.

Slika 3. – Područja u kojima su nacionalna nadležna tijela utvrdila nedostatke u nadzoru



Izvor: Sud, na temelju rezultata EIOPA-e.

U preporukama EIOPA-e odražavaju se utvrđeni nedostaci, no izostaje sustavno praćenje provedbe

17. S obzirom na utvrđene nedostatke, EIOPA je određenim nacionalnim nadležnim tijelima preporučila mjere. U slučaju strukturiranog dijaloga, EIOPA je svakom nacionalnom nadležnom tijelu obuhvaćenom uzorkom koji je sastavio Sud dala više od 30 preporuka bez ikakvih određenih prioriteta. Stručna preispitivanja dovela su do znatno manjeg broja preporuka. Iako su bile jasne, preporuke su u nekim slučajevima bile općenite i nisu bile prilagođene specifičnim situacijama nacionalnih nadležnih tijela.

18. EIOPA nije izradila nikakve planove za sustavno praćenje provedbe preporučenih mjera, ni u slučaju strukturiranog dijaloga, ni u slučaju stručnog preispitivanja. Kao rezultat toga, EIOPA nema pregled nad time jesu li nacionalna nadležna tijela uzela u obzir preporuke. Međutim, uložila je napore u praćenje određenih pitanja na *ad hoc* osnovi (npr. tijekom nadolazećih posjeta nacionalnim nadležnim tijelima ili u okviru neformalnih kontakata, a provedeno je i jedno specifično preispitivanje praćenja provedbe) te bi određena poboljšanja praksi nacionalnih nadležnih tijela i njihova upravljanja mogla postati vidljiva (vidi **okvir 1.**).

Okvir 1. – Primjer utjecaja EIOPA-e na rad nacionalnih nadležnih tijela

Slijedeći procjene i savjete EIOPA-e jedno je nacionalno nadležno tijelo EU-a:

- promijenilo svoj način donošenja odluka spajanjem određenih službi i poboljšanjem podatkovne mogućnosti radi ojačavanja analitičkih kapaciteta;
- promijenilo unutarnje prioritete te je sad usredotočeno na nadzor prekograničnog poslovanja.

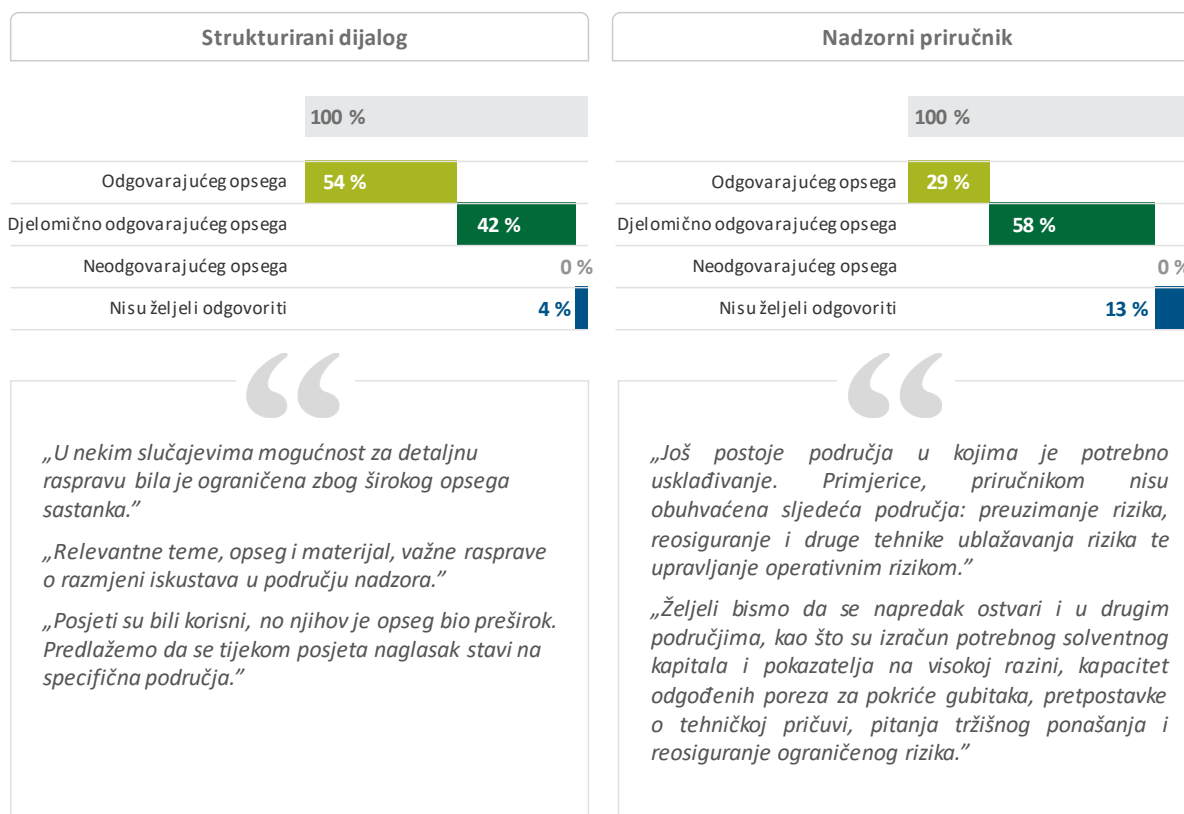
Povezani rad uglavnom je bio temeljit i sveobuhvatan, no procesi su dugotrajni

19. Unatoč složenosti obuhvaćenih područja, struktura i jasnoća rada EIOPA-e u području nadzora i usklađivanja nadzornih praksi općenito je dobra i zasniva se na utemeljenoj analizi i metodologiji. Članovi osoblja EIOPA-e svoje posjete pojedinim zemljama pripremili su prikupljajući široki niz dokumenata i informacija, uključujući upitnik koji su ispunila nacionalna nadležna tijela. Time je u svjetlu specifičnih problema s kojima se pojedinačna nacionalna nadležna tijela suočavaju omogućena prilagodba opsega posjeta. Stručna preispitivanja temeljila su se na detaljnoj metodologiji u kojoj su navedeni svi koraci koje ispitivač treba slijediti. Međutim, u smjernicama koje su dane sudionicima ponekad je nedostajao strukturirani pristup i posebnosti koje se odnose na projekt.

20. Posebne teme obuhvaćene nadzornim radom EIOPA-e bile su široke i relevantne. Opsegom alata zajamčen je sveobuhvatan pristup, no to je ponekad značilo da se najvažnijim pitanjima nije dao odgovarajući prioritet. Odluku o opsegu priručnika donio je upravni odbor te taj priručnik obuhvaća sva glavna relevantna područja, iako su pojedina nacionalna nadležna tijela utvrdila nekoliko propusta (vidi **sliku 4.**). Riječ je o važnim aspektima nadzora

jer su za stvarno usklađivanje potrebna ne samo zajednička načela, nego i dosljedan pristup na tehničkoj razini.

Slika 4. – Stajališta nacionalnih nadležnih tijela o opsegu alata EIOPA-e



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

21. Zbog svoje usredotočenosti isključivo na bonitetni nadzor³, EIOPA je propustila priliku da s pomoću strukturiranog dijaloga s nacionalnim nadležnim tijelima i stručnog preispitivanja ostvari veću sinergiju prikupljanjem primjera najbolje prakse i usmjeravanjem svojih savjeta na područja nadzora ponašanja. Međutim, Sud napominje da je EIOPA uspostavila posebne alate u području nadzora ponašanja.

³ U okviru bonitetnog nadzora financijska poduzeća moraju kontrolirati rizik i raspolagati odgovarajućim kapitalom, u skladu s kapitalnim zahtjevima, što odstupa od propisa u području tržišnog ponašanja u kojima su utvrđena pravila o načinu na koji bi društva trebala distribuirati svoje proizvode na tržištu.

22. EIOPA je redovito razvijala nadzorne alate, a većinu ih je pokrenula prije 2014.

Međutim, EIOPA je tek u travnju 2018. dovršila nadzorni priručnik, odnosno četiri godine nakon početka projekta (isključujući pripremnu fazu) i više od dvije godine nakon provedbe Direktive Solventnost II, kojoj treba pružiti potporu. Vrijeme potrebno za dovršavanje stručnih preispitivanja kretalo se između 14,5 mjeseci do dvije godine, što je dugo razdoblje, no u njemu se odražava složenost tema. Međutim, nacionalna nadležna tijela smatrala su da je trajanje problematično jer su morali preuzeti dugoročne obveze u pogledu članova osoblja koje je sudjelovalo u preispitivanjima.

Dio II.: I dalje postoje sistemski nedostaci u trenutačnom nadzornom sustavu za prekogranično poslovanje, no IOPA je uložila napore kako bi zaštitila osiguravatelje

23. Struktura nadzora prekograničnih grupa osiguravatelja u EU-u ima oblik kolegija nadzornih tijela. Kolegiji bi trebali zajamčiti odgovarajući nadzor putem razmjene informacija i suradnje u okviru nadzora u kojima bi sudjelovala sva dotična nacionalna nadzorna tijela. Na čelu je kolegija matično nadzorno tijelo, koje nadzire sjedište grupe osiguravatelja. Ostala nacionalna nadležna tijela nazivaju se nadzornim tijelima u zemlji domaćinu. Trenutačno u EU-u postoji 88 kolegija.

24. EIOPA je član svih kolegija. Njezina je uloga jamčenje dosljedne provedbe prava EU-a i dosljednog funkcioniranja kolegija. Nadalje, EIOPA bi ujedno trebala olakšati zajedničku kulturu u području nadzora i spriječiti regulatornu arbitražu.⁴ U izvješću De Larosièrè⁵ utvrđeno je da su ti ciljevi ključni za jedinstveno tržište.

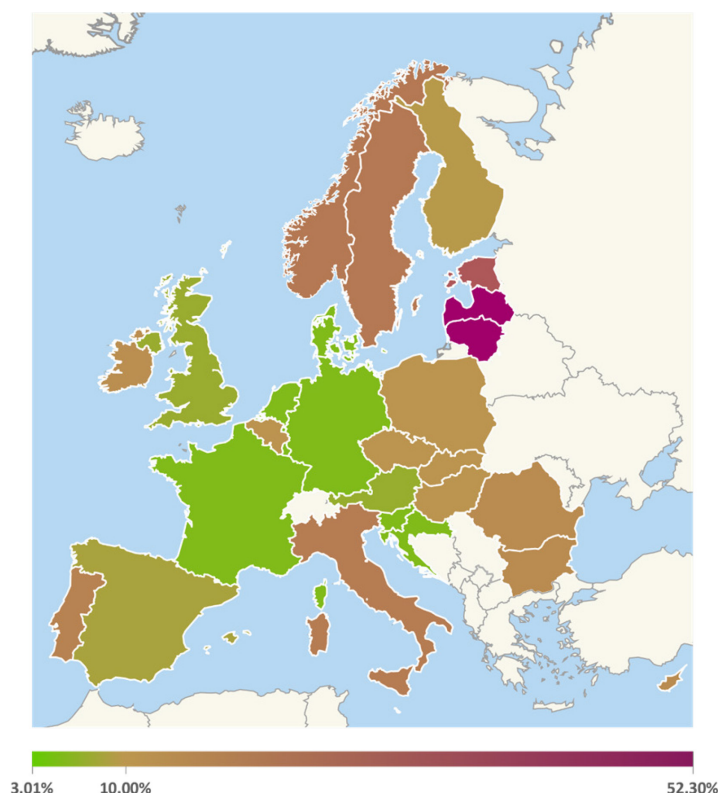
⁴ Poduzeća koja iskorištavaju propuste u regulatornim sustavima kako bi izbjegla određene vrste propisa (npr. pružanje usluga s lokacije na kojoj se provodi slabiji nadzor).

⁵ U studenome 2008. Komisija je ovlastila skupinu na visokoj razini kojom je predsjedao Jacques de Larosièrè da izradi preporuke za jačanje europskih nadzornih mehanizama s ciljem bolje zaštite građana i ponovne uspostave povjerenja u financijski sustav. De Larosièrèova skupina objavila je svoje završno izvješće u veljači 2009.

Ustroj sustava kolegija stvara krive poticaje za osiguravatelje i nadzorna tijela

25. Iako su usluge osiguranja u prošlosti uglavnom pružala društva kćeri uspostavljena u relevantnoj državi, mnogi osiguravatelji počeli su u većoj mjeri pružati prekogranične usluge preko svojih podružnica ili izravno (na temelju slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga koje su predviđene u okviru jedinstvenog tržišta). Tijekom 2016. 750 osiguravatelja poslovalo je u državama članicama Europskog gospodarskog prostora (EGP) u kojima ne postoji lokalno društvo kći u vrijednosti od 59 milijardi eura (vidi [sliku 5.](#)). Iako se prekograničnim poslovanjem osiguravateljima omogućuje smanjenje administrativnog i regulatornog opterećenja, trenutačni sustav stvara krive poticaje za osiguravatelje i nadzorna tijela.

Slika 5. – Udio ulaznog prekograničnog poslovanja u određenoj državi članici izražen u postotku za svaku državu članicu

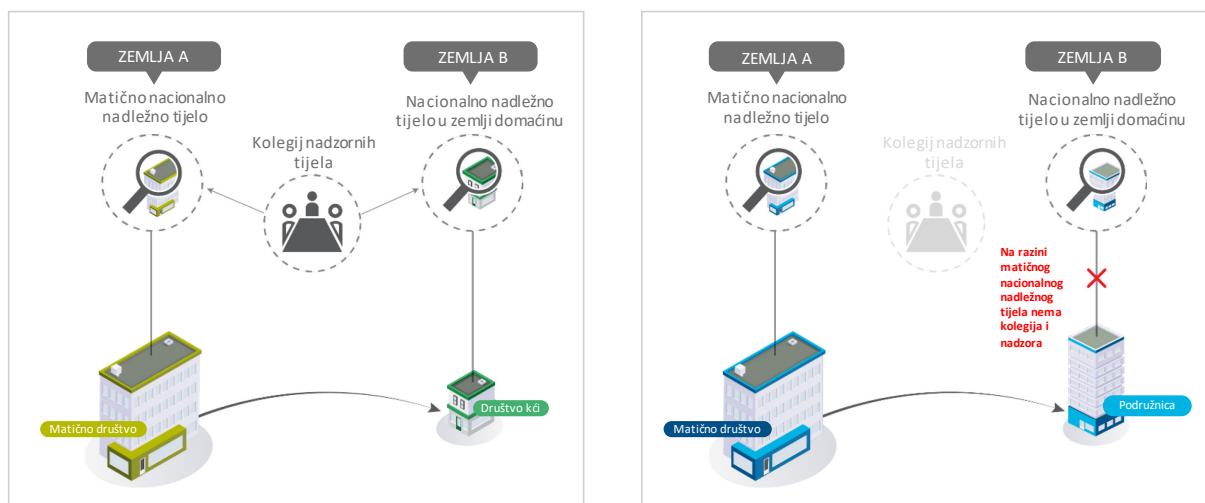


Izvor: EIOPA.

26. U okviru trenutačnog sustava kolegija nadzor se određuje u skladu s pravnom strukturom grupe, a ne prema prirodi poslovanja. Stoga treba uspostaviti kolegij za veoma

malo društvo za osiguranje koje ima društvo kći u nekoj drugoj državi članici, iako takav nadzor za koji je potrebno mnogo resursa i koji provodi kolegij ne bi bio potreban. S druge strane, ne postoje kolegiji za velike međunarodne grupe osiguravatelja koje pružaju prekogranične usluge, a nemaju društva kćeri, iako bi bili ključni za jamčenje odgovarajućeg nadzora i financijske stabilnosti (vidi [sliku 6.](#)).

Slika 6. – Postoje razlike u mehanizmima nadzora ovisno o strukturi osiguravatelja



Izvor: Sud.

27. To dovodi do situacije u kojoj nacionalna nadležna tijela nadziru poslovanje u drugim državama članicama, a ne snose posljedice za nezadovoljavajući nadzor jer se njime ne utječe na domaće tržište. Isto tako, često ne znaju dovoljno o nacionalnim specifikacijama i zakonima. Nadalje, država članica u kojoj se usluga pruža mora se u potpunosti oslanjati na nadzor matičnog nadzornog tijela osiguravatelja i nema utjecaj na nadzorni proces. Taj sustav nije osmišljen za nadzor tržišta na razini Europe na način koji je djelotvoran i koji se temelji na interesima građana EU-a. Nekoliko nacionalnih nadležnih tijela potvrdilo je da je trenutačni nadzor prekograničnog poslovanja i suradnje nezadovoljavajući (vidi [okvir 2.](#)).

Okvir 2. – Stajališta nacionalnih nadležnih tijela o prekograničnom nadzoru

„Nadzorom grupa koje posluju prekogranično doista se poboljšava razina zaštite potrošača diljem zemalja EU-a. Međutim, [...] trenutačnim ustrojem još se ne jamči jednaka kvaliteta nadzora i suradnja među nadzornim tijelima za grupe, koje znatan dio svojeg poslovanja temelje na slobodi poslovnog nastana ili slobodi pružanja usluga, kao što je to slučaj s grupama koje posluju u okviru društava kćeri.”

28. Sud je utvrdio da se određeni broj problema može pripisati sustavno pogrešnim poticajima. Primjerice, nekoliko nacionalnih nadležnih tijela svojem je nadzoru davalo prioritet na temelju čimbenika kao što su „*učinak na nacionalnu financijsku stabilnost*”. Slijedom toga, društvima za osiguranje sa znatnim udjelom prekograničnog poslovanja dan je nizak prioritet za nadzor. To znači da su društva za osiguranje imala poticaj za iskorištavanje regulatorne arbitraže preseljenjem u države članice koje su usvojile takav pristup, a tek onda za usmjeravanje na prekogranične usluge (vidi **okvir 3.**).

Okvir 3. – Stvaran primjer regulatorne arbitraže i učinak mjera EIOPA-e

Nekoliko nacionalnih nadležnih tijela obratilo se EIOPA-i zbog društva za osiguranje koje je obavljalo prekogranično poslovanje na njihovim tržištima i nudilo neuobičajeno niske premije te su postojali dokazi o njegovu brzom rastu. S obzirom na to da je matično nadzorno tijelo odlučilo ne usmjeriti svoje nadzorne aktivnosti na prekogranično poslovanje, nije smatralo da je to društvo za osiguranje prioritet. Nakon intervencije EIOPA-e matično nadzorno tijelo utvrdilo je da društvo za osiguranje nije održivo, da se nalazi u nepovoljnom financijskom položaju i da ne ispunjava kapitalne zahtjeve. Zbog toga je društvu povučeno odobrenje za novo poslovanje.

29. Nadalje, Sud je utvrdio da u slučaju neuspjeha osiguravatelja način poslovanja isto tako ima izravan učinak na zaštitu potrošača. Europski sustav jamstava u osiguranju trenutačno je rascjepkan, što dovodi do situacije u kojoj potrošači nisu informirani o razini zaštite u slučaju kupovine prekograničnih usluga osiguranja (vidi **okvir 4.**). Potrošači nisu nužno svjesni da kupuju proizvod osiguranja od društva kćeri, podružnice ili društva koje nije fizički prisutno u njihovoj državi članici.

Okvir 4. – Primjer učinka na zaštitu potrošača

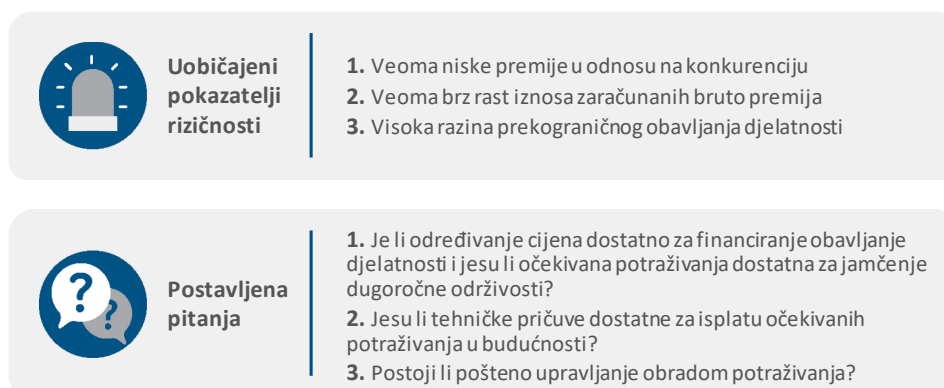
S obzirom na to da se sustavi jamstava u osiguranju razlikuju od zemlje do zemlje, potrošač koji kupuje životno osiguranje od podružnice jednog od europskih društava u drugoj državi članici EU-a zaštićen je nacionalnim sustavom jamstva u osiguranju koji je obvezan u zemlji u kojoj je društvo osnovano. Međutim, isti potrošač koji kupuje osiguranje od društva kćeri tog društva u nekoj drugoj državi članici EU-a nije zaštićen sustavom jamstva u osiguranju zemlje u kojoj je društvo osnovano.

EIOPA odgovara razvojem *ad hoc* alata kako bi zaštitila potrošače, no usklađivanje nadzornih praksi i dalje je izazov

30. S obzirom na rizike i izazove koje trenutačni sustav nadzora predstavlja za prekogranično poslovanje u području osiguranja EIOPA je uložila napore kako bi zaštitila potrošače uspostavom platformi za suradnju. EIOPA je, u nedostatku kolegija, uspostavila platforme u skladu sa svojim ovlastima, s ciljem promicanja djelotvornih razmjena informacija između nacionalnih nadležnih tijela i jamčenja djelotvornog i dosljednog nadzora. EIOPA je od 2016. uspostavila 13 platformi za suradnju, na vlastitu inicijativu i kao odgovor na zahtjeve nacionalnih nadležnih tijela. Njihov način djelovanja sličan je načinu djelovanja kolegija.

31. Sud je utvrdio da je EIOPA s pomoću platformi pružila *ad hoc* rješenje koje je bilo od pomoći pri rješavanju problema proizašlih iz pružanja prekograničnih usluga. U nekoliko slučajeva EIOPA je pružila pomoć pri olakšavanju suradnje između nacionalnih nadležnih tijela i uspješno se založila za pronalaženje rješenja. Primjerice, EIOPA je tražila od matičnog nadzornog tijela da odgovori na niz pitanja o osiguravateljima kod kojih su uočeni uobičajeni pokazatelji rizičnosti (vidi [sliku 7.](#)). Time je zajamčeno procjenjivanje stanja osiguravatelja.

Slika 7. – Uobičajeni pokazatelji rizika i pitanja za utvrđivanje neodrživog poslovanja



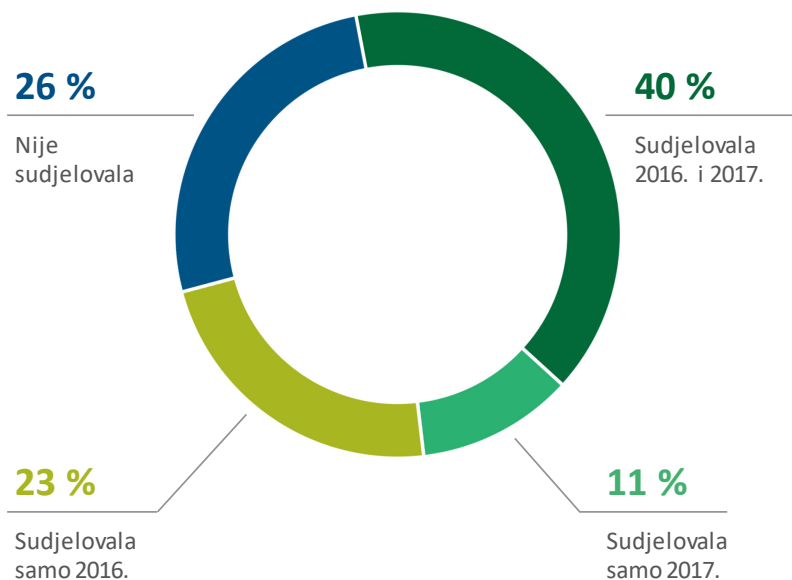
Izvor: Sud.

32. Platformama je matičnom nadzornom tijelu zatim stvoren pritisak grupe, odnosno osjećaj obveze poduzimanja odgovarajućih nadzornih mjera s obzirom na dostupne informacije. Tom je mjerom zajamčena zaštita potrošača. Međutim, u nedostatku čvrstih pravnih ovlasti u području pružanja prekograničnih usluga EIOPA se morala osloniti na stvarnu spremnost nacionalnih nadležnih tijela na suradnju.

EIOPA je pružila pomoć u radu nekoliko kolegija prekograničnih grupa, unatoč ograničenoj suradnji nacionalnih nadležnih tijela

33. EIOPA je odgovorna za jamčenje dosljednog funkcioniranja kolegija. Sud je utvrdio da je EIOPA sudjelovala i doprinosila kolegijima u skladu s prioritetima koje je dala na temelju sveobuhvatnih i dobro utvrđenih kriterija. Prilikom određivanja prioriteta u obzir su se uzimali razni čimbenici, uključujući veličinu i rizičnost grupe osiguravatelja, veličinu i iskustvo nacionalnog nadležnog tijela koje sudjeluje i ishod zajedničke procjene rizičnosti. Od uvođenja Solventnosti II 2016. EIOPA je sudjelovala na 100 sastanaka kolegija. Međutim, nikada nije sudjelovala na 23 ostala kolegija (vidi [sliku 8.](#)). Taj se rezultat također može objasniti oskudnim sredstvima (vidi [odlomak 86.](#)).

Slika 8. – Sudjelovanje EIOPA-e na sastancima kolegija nadzornih tijela tijekom 2016. i 2017.



Izvor: Sud.

34. Nadalje, razina angažmana EIOPA-e u okviru kolegija na kojima je sudjelovala znatno se razlikuje. Primjerice, pružanjem detaljnih podataka za raspravu i izvješća s povratnim informacijama znatno je doprinijela nekim kolegijima. S obzirom na svoje prioritete, EIOPA s druge strane nije doprinijela nekim drugim kolegijima jer se ograničila na administrativnu i horizontalnu podršku.

35. Kako bi pružila podršku kolegijima i poboljšala usklađivanje nadzornih praksi, EIOPA je od nacionalnih nadležnih tijela zatražila izvješća o vlastitoj procjeni rizika i solventnosti osiguravatelja. Izvješće o vlastitoj procjeni rizika i solventnosti osnovni je instrument nadzora osiguranja u kojemu se utvrđuje osiguravatelja sklonost riziku, analizira dostupni rizični kapital i odlučuje o njegovu dodjeljivanju. Stoga se radi o ključnom alatu usmjerenom na budućnost koji bi se trebao upotrebljavati za proaktivni nadzor. Iako je EIOPA uložila napore u dobivanje izvješća o vlastitoj procjeni rizika i solventnosti, Sud je utvrdio da ih nije uvijek dobila. Neka izvješća o vlastitoj procjeni rizika i solventnosti pružena su tek nakon dugotrajnog birokratskog procesa, koji podrazumijeva pravno obrazloženje i intervenciju na visokoj razini. Ograničeno i zahtjevno podnošenje izvješća o vlastitoj procjeni rizika i

solventnosti ograničilo je instrumente EIOPA-e kojima se pruža potpora usklađivanju nadzornih praksi te je nepovoljno utjecalo na učinkovitu upotrebu njezinih resursa.

36. Tijekom svojeg rada u kolegijima EIOPA je utvrdila mnoge nedostatke koji se odnose na kolegije i grupe osiguravatelja, kako je navedeno u nastavku:

- (a) neka nacionalna nadležna tijela nisu podijelila važne dokumente kao što je izvješće o vlastitoj procjeni rizika i solventnosti s ostalim članovima istog kolegija. EIOPA je pružila potporu tim članovima za dobivanje korisnih dokumenata, no nije uvijek bila uspješna. Nedostatak važnih informacija o članovima kolegija pokazao je nedostatak povjerenja među pojedinim nacionalnim nadležnim tijelima, što nepovoljno utječe na djelotvoran nadzor grupe.
- (b) Utvrđene su znatne pogreške u određivanju vrijednosti i veliki nedostaci u upravljanju rizicima na razini grupa osiguravatelja te se preporučuje da nacionalna nadležna tijela riješe ta pitanja. Iako je EIOPA uložila napore u pružanje potpore kolegijima i omogućivanje odgovarajućeg nadzora, izostalo je sveobuhvatno praćenje provedbe utvrđenih pitanja.

Dio III. – Izostanak usklađenosti nadzora unutarnjih modela unatoč tome što je EIOPA poduzela prve korake

37. U skladu s okvirom Solventnost II, kojim se nastoji zaštititi potrošače i zajamčiti financijska stabilnost, osiguravatelji u Europi obvezni su računati svoje pojedinačne rizike. Kad je riječ o tim rizicima, osiguravatelji trebaju raspolagati dostatnim kapitalom za pokriće rizika (vidi sliku 9.) kako bi zajamčili da su u mogućnosti nadoknaditi potraživanja. Osiguravatelji mogu računati svoje kapitalne zahtjeve ili s pomoću zadane standardne formule ili upotrebljavati takozvani unutarnji model. Dok je standardna formula uobičajena mogućnost, osiguravatelji trebaju zatražiti odobrenje za svaki unutarnji model koji žele upotrebljavati. Nacionalna nadležna tijela smiju odobriti samo unutarnje modele koji ispunjavaju nekoliko pravno utvrđenih zahtjeva te se stoga s pomoću njih rizici mogu računati na odgovarajući način. Dok procjenjivanje rizika većima nego što to u stvarnosti jesu

može dovesti do nekonkurentnih premija, procjenjivanje rizika manjima nego što to u stvarnosti jesu može dovesti u pitanje zaštitu osiguranika i financijsku stabilnost.

Slika 9. – Osnove kapitalnih zahtjeva osiguravatelja



Izvor: Sud.

38. Unutarnji modeli veoma su složeni te se njima osiguravateljima daje znatno diskrecijsko pravo pri računanju rizika. Time su obuhvaćene prosudbe stručnjaka i oslanjanje na unutarnje povijesne podatke. Slijedom toga, za unutarnje modele nadzora potrebna je velika količina resursa i stručnosti nacionalnih nadležnih tijela. Zbog njihova učinka na zaštitu osiguranika i financijsku stabilnost, kao i zbog izazova koje predstavljaju za nadzorna tijela, unutarnji modeli ključno su područje u kojemu EIOPA mora omogućiti lakše usklađivanje nadzornih praksi diljem država članica. Nedosljedan nadzor, koji dovodi do regulatorne arbitraže, a time i poremećaja u poštenom tržišnom natjecanju, može imati ozbiljne nepovoljne posljedice.

Usklađenost u području unutarnjih modela i dalje je veoma ograničena

39. Jedan od ključnih zadataka EIOPA-e jest zajamčiti da osiguravatelji i nadzorna tijela diljem EU-a dosljedno primjenjuju pravila, uključujući unutarnje modele. Kako bi to postigla, EIOPA je sudjelovala na sastancima kolegija na kojima se raspravljalo o unutarnjim modelima, posjećivala je nacionalna nadležna tijela kako bi procijenila nadzor unutarnjih modela te je imala ulogu posrednika između nacionalnih nadležnih tijela. Unatoč naporima

koje je EIOPA uložila, Sud je utvrdio nekoliko problema, čime je dokazano da je razina usklađenosti nadzornih praksi u tom području i dalje niska.

40. Za odobravanje i nadziranje unutarnjih modela potrebno je izrazito mnogo resursa⁶. Kako bi se u EU-u postigla slična razina nadzora, važno je da nacionalna nadležna tijela raspolažu dostatnim resursima za izvršavanje tako izazovne zadaće. Međutim, nacionalna nadležna tijela navela su da se broj njihovih članova osoblja za nadzor unutarnjih modela znatno razlikuje, što je EIOPA potvrdila tijekom svojih posjeta. EIOPA je utvrdila da nekoliko nacionalnih nadležnih tijela ne raspolaže dostatnim resursima i stručnošću za odgovarajuće nadziranje unutarnjih modela, čime se naglašava važnost EIOPA-ina djelovanja u tom području.

41. EIOPA je utvrdila da se kultura u području nadzora i primjena zajedničkih pravila u EU-u i dalje veoma razlikuje. Razina strogosti nacionalnih nadležnih tijela pri odobravanju unutarnjih modela u velikoj se mjeri razlikuje. Primjerice, nekoliko nacionalnih nadležnih tijela društvima za osiguranje nije priopćilo neprihvatljive prakse izrade modela. U drugim slučajevima nacionalna nadležna tijela primjenjivala su veoma stroge zahtjeve za odobrenje. Sud je utvrdio da su neka nadzorna tijela pokušala zaštititi lokalne osiguravatelje s pomoću nižih kapitalnih zahtjeva, dok su druga zatražila stroži nadzor i više kapitalne zahtjeve.

42. U jednom drugom slučaju nadzor unutarnjeg modela trebalo je prenijeti s jednog nacionalnog nadležnog tijela (zemlja A) na drugo (zemlja B) kako bi se obuhvatila cijela grupa. Međutim, nadzorno tijelo u zemlji B zatražilo je od društva za osiguranje znatno poboljšanje njihova unutarnjeg modela prije nego što mu se odobri primjena na dotičnom tržištu. Međutim, nadzorno tijelo u zemlji A već je odobrilo taj unutarnji model te se započelo s njegovom primjenom u toj zemlji. Iz tog su slučaja vidljivi različiti standardi i pristupi poboljšanju unutarnjih modela. EIOPA je pokušala posredovati između dvaju

⁶ Primjerice, austrijski revizorski sud u svojem je izvješću 46/2017 izvijestio da su austrijska nacionalna nadležna tijela upotrebljavala 51 % svojih ljudskih resursa samo za odobravanje unutarnjih modela.

nadzornih tijela, no nije postignut dogovor. U konačnici se unutarnji model primjenjivao samo u zemlji A.

EIOPA je uložila napore u povećanje razine usklađenosti s pomoću projekata za povećanje razine dosljednosti

43. Kako bi pratila provedbu nekih rizika i nedosljednosti koji se ponavljaju u pristupima nadzoru, EIOPA je organizirala projekte za povećanje razine dosljednosti s ciljem rješavanja pitanja u pet ključnih područja (vidi **tablicu 2.**). S obzirom na to da bi u svim tim područjima moglo doći do neodgovarajuće procjene rizičnosti osiguravatelja, Sud smatra da je EIOPA primjereno odredila opseg projekata za povećanje razine dosljednosti.

Tablica 2. – Utvrđene ključne nedosljednosti i praćenje provedbe

Različiti pristupi nacionalnih nadležnih tijela utvrđeni su s obzirom na...	EIOPA je pratila provedbu s pomoću...
izradu modela prilagodbe zbog volatilnosti*	projekta za povećanje razine dosljednosti
postupanje s rizičnošću države	projekta za povećanje razine dosljednosti
zbiranje rizika	provedba još nije praćena
prosudbe stručnjaka	provedba još nije praćena
promjene modela	posjeta nacionalnim nadležnim tijelima

* Njome se smanjuje učinak volatilnosti tržišta na kapital kojim se treba raspolagati.

Izvor: Sud.

44. S pomoću svojih projekata za povećanje razine dosljednosti EIOPA je potvrdila da nacionalna nadležna tijela imaju u potpunosti različite pristupe nadzoru kad je u pitanju odobrenje nekih metoda koje društva za osiguranje upotrebljavaju u okviru unutarnjih modela. Različite metode znatno su utjecale na ukupnu rizičnost koju računa osiguravatelj, no EIOPA nije bila u mogućnosti kvantificirati je. Općenito, EIOPA nema podatke o učinku unutarnjih modela u usporedbi sa standardnom formulom, iako bi oni bili nužni za odgovarajući nadzor.

45. EIOPA je detaljno izvijestila o utvrđenim nedostacima. EIOPA nije uvijek postigla dosljednost iako je upotrebljavala daljnje alate (npr. mišljenja) kako bi je zajamčila.

Primjerice, EIOPA još uvijek dopušta upotrebu različitih metoda za izradu modela prilagodbe zbog volatilnosti. Međutim, zatražila je od nacionalnih nadležnih tijela da zajamče da nijedna metoda neće dovesti do nižih kapitalnih zahtjeva.

46. EIOPA je ujedno provela poseban projekt za povećanje razine dosljednosti u okviru izrade modela tržišnog rizika. Radi se o jednom od mnogih rizika koji se procjenjuju s pomoću unutarnjih modela. EIOPA je zatražila od osiguravatelja da upotrebljavaju svoje unutarnje modele kako bi izračunali rizike za realističan virtualni portfelj u skladu s definicijom EIOPA-e. Rezultatom je prvi put omogućena izravna usporedba različitih unutarnjih modela. U okviru projekta otkriveni su određeni temeljni nedostaci u unutarnjim modelima koji se primjenjuju u EU-u. Primjerice, za smanjenje očekivanih rizika upotrebljavala su se upitna očekivanja u pogledu kamatnih stopa. Osim toga, EIOPA smatra da su ekstremne razlike u rizicima procijenjenima s pomoću različitih unutarnjih modela za istu imovinu neprihvatljive.

47. Sud je utvrdio da je u okviru projekata koje je provela EIOPA nacionalnim nadležnim tijelima pružen nužan uvid u nadzirane unutarnje modele i da im je pružena pomoć u povećanju razine usklađenosti. Međutim, u okviru projekata otkriveno je da unutarnji modeli u sektoru osiguranja snose znatne rizike i da je znanje o učinku unutarnjih modela nedostatno.

Pristup EIOPA-e podacima o unutarnjim modelima nije dostatan za provedbu nadzora

48. U EGP-u je u lipnju 2018. godine postojalo 212 unutarnjih modela koje je odobrilo 17 različitih nacionalnih nadležnih tijela (vidi sliku 10.). S obzirom na manjak resursa, EIOPA je odabrala prioritete i usmjerila izravne procjene na pet najvećih grupa osiguravatelja koje primjenjuju unutarnje modele. Te su grupe zajedno imale 47 % ukupne imovine koja je obuhvaćena unutarnjim modelima u EGP-u. EIOPA od 2015. g. od povezanih nacionalnih nadležnih tijela traži potpune informacije o tim modelima.

Slika 10. – Opseg sudjelovanja tima EIOPA-e zaduženog za unutarnje modele



Izvor: Sud, podatci iz lipnja 2018.

49. S obzirom na nevoljkost nacionalnih nadležnih tijela da pruže informacije, EIOPA je primijenila proaktivan pristup i tijekom tri godine s njima je opsežno komunicirala. Konkretno, EIOPA je pružila pisano pravno obrazloženje zbog čega su joj potrebne informacije kako bi ispunila svoje zadaće. Anketa koju je proveo Sud pokazala je da je jedan od razloga zbog kojih su nacionalna nadležna tijela odbijala pružiti informacije bilo različito tumačenje ovlasti EIOPA-e u području unutarnjih modela. Kako je jasno navedeno u anketi, najmanje dva nacionalna nadležna tijela smatrala su da EIOPA u tom trenutku prekoračuje svoje ovlasti. S druge strane, nekoliko nacionalnih nadležnih tijela željelo bi da EIOPA obavlja znatno više posla u području unutarnjih modela i smatra da nedostatno upotrebljava svoje ovlasti u tom ključnom području.

50. Unatoč proaktivnom pristupu, EIOPA nije dobila dostatne informacije o bilo kojem od pet najvećih unutarnjih modela kojima je u okviru svoga rada dala prioritet. Slijedom toga,

EIOPA nije u potpunosti razumjela modele i nije bila u mogućnosti provesti predviđene procjene. EIOPA-i je u znatnoj mjeri bilo otežano ispuniti svoje zadaće zbog toga što nije imala pristup informacijama. S druge strane, jedno nacionalno nadležno tijelo pružilo je 2016. EIOPA-i sve informacije o unutarnjim modelima za veliku grupu osiguravatelja. Iako je to bila prilika za procjenjivanje prvog unutarnjeg modela, EIOPA je odlučila ne pružiti potporu dotičnom nacionalnom nadležnom tijelu uz objašnjenje da taj slučaj nema prioritet. EIOPA stoga nije napravila nijednu detaljnu procjenu unutarnjeg modela.

Dio IV. – Osnova EIOPA-ina rada u okviru testiranja otpornosti na stres provedenog 2016. bila je pouzdana, no Sud je utvrdio nedostatke u načinu na koji je testiranje osmišljeno i iznesenim preporukama

51. U skladu s uredbom o osnivanju EIOPA je odgovorna za redovitu provedbu testiranja otpornosti na stres na razini Unije kako bi procijenila otpornost financijskih institucija na nepovoljna tržišna kretanja. EIOPA-ina testiranja otpornosti osiguravateljskog sektora na stres usmjerena su na financijsku stabilnost i zaštitu osiguranika te se organiziraju svake druge godine (naizmjenično s testiranjima otpornosti mirovinskih fondova na stres). Pri testiranju otpornosti na stres koje provodi EIOPA ne radi se o prolazu ili padu pojedinačnih sudionika te njihovi rezultati nisu povod za provedbu konkretnih regulatornih mjera. Sud se usredotočio na testiranje otpornosti na stres provedeno 2016., u okviru kojeg je procijenjena osjetljivost društava za osiguranje koji posluju u području životnog osiguranja i drugih dugoročnih oblika osiguranja. U skladu sa svojim početnim rasporedom, EIOPA je u svibnju 2016. započela s testiranjem, a rezultate na zbirnoj osnovi, uključujući preporuke nacionalnim nadležnim tijelima, objavila je u prosincu 2016.

Opseg testiranja otpornosti na stres i utvrđeni rizici bili su primjereni, no u primijenjenim scenarijima postojali su nedostaci u pogledu kalibracije i obrazloženja

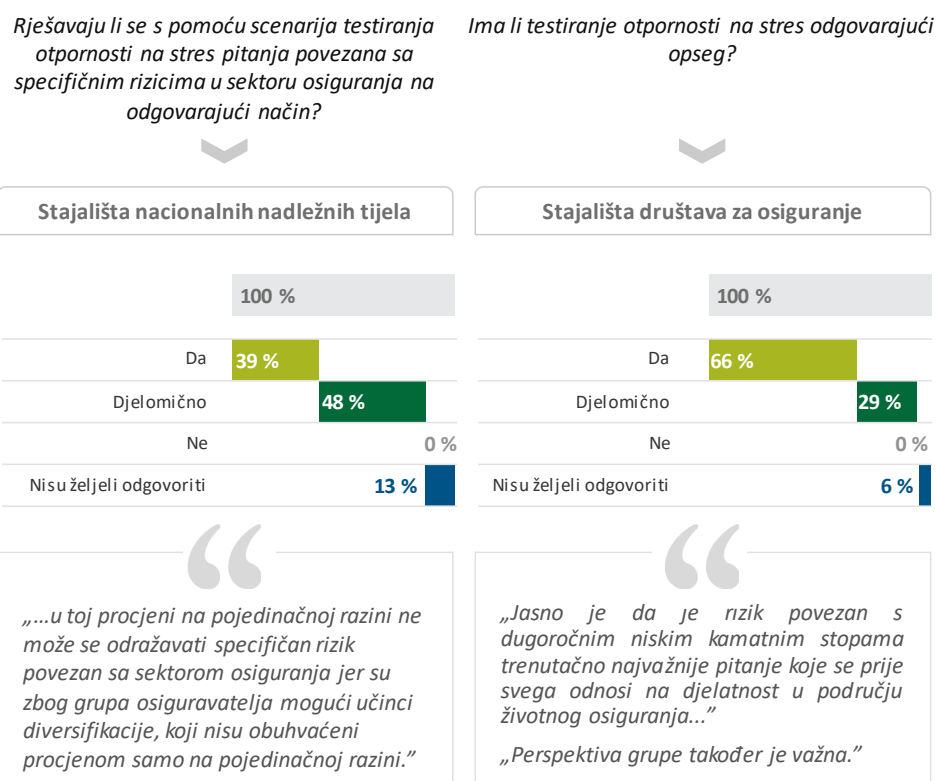
52. Uzorkom testiranja otpornosti na stres provedeno 2016. obuhvaćeno je 236 pojedinačnih društava iz 30 zemalja⁷, koja nude tradicionalna životna osiguranja i

⁷ Sve države članice EU-a i dvije države članice EGP-a: Norveška i Lihtenštajn.

složena osiguranja (životna i neživotna). Nacionalna nadležna tijela sastavila su uzorak društava na temelju kriterija koje je EIOPA navela u tehničkim specifikacijama. Uzorak je bio reprezentativan za svako nacionalno tržište te je njime obuhvaćeno najmanje 75 % relevantnog poslovanja, u skladu s pretpostavkama testiranja otpornosti na stres. Testiranje otpornosti na stres provedeno je 2016. na razini pravnih subjekata (pojedinačna društva), zbog čega njime nisu obuhvaćene moguće prednosti diversifikacije ili reosiguranja koje nastaju na razini grupe.

53. Kad je riječ o testiranju otpornosti na stres provedenom 2016. g., EIOPA je utvrdila da su trajne niske nerizične kamatne stope i volatilnost tržišta vlasničkih vrijednosnih papira glavni razlog za zabrinutost u pogledu održivosti sektora osiguranja. To je bilo u skladu s uobičajenim procjenama rizika koje provode EIOPA, ESRB i društva za osiguranje, kako je potvrđeno anketom koju je proveo Sud (vidi [sliku 11.](#)). Usmjerenost na rizike koji su se uzimali u obzir u okviru testiranja otpornosti na stres značila je da su izostavljeni drugi čimbenici specifični za sektor osiguranja (npr. dugovječnost, pandemije ili prirodne katastrofe), no to se moglo opravdati činjenicom da se radilo o prvoj godini provedbe Direktive Solventnost II, što je predstavljalo izazov za društva za osiguranje.

Slika 11. – Rizici u sektoru osiguranja i opseg testiranja otpornosti na stres



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

54. S obzirom na usmjerenost na tržišni rizik, izbor poslovanja u području dugoročnog osiguranja bio je opravdan. Uvjeti niskih prinosa imaju posebno snažan učinak na poslovanje u području životnog osiguranja zbog toga što se uobičajeno radi o dugoročnim obvezama prema osiguranicima te zbog toga što se nailazi na poteškoće prilikom zarađivanja kamatnih stopa koje su zajamčene u prošlosti. Izbor upotrebe tržišnog šoka bio je važan s obzirom na znatnu ulogu osiguravatelja kao institucionalnih ulagača, a time i njihova učinka na stabilnost financijskog tržišta u cjelini.

55. Testiranje otpornosti na stres provedeno 2016. g. obuhvaćalo je dva scenarija, „niski prinosi“ i „dvostruki udarac“, u kojima se točno odražavaju rizici koje je EIOPA prepoznala kao ključne za sektor osiguranja (za glavne parametre i pretpostavke vidi **prilog II.**). Prilikom izrade scenarija niskih prinosa EIOPA je upotrijebila vlastite kapacitete i izradila je specifične diskrecijske pretpostavke, dok je scenarij dvostrukog udarca izrađenu suradnji s ESRB-om,

koji je šokove dobio s pomoću alata za simuliranje financijskog šoka, obuhvaćajući pritom povijesne ovisnosti u podacima.

Scenarij niskih prinosa

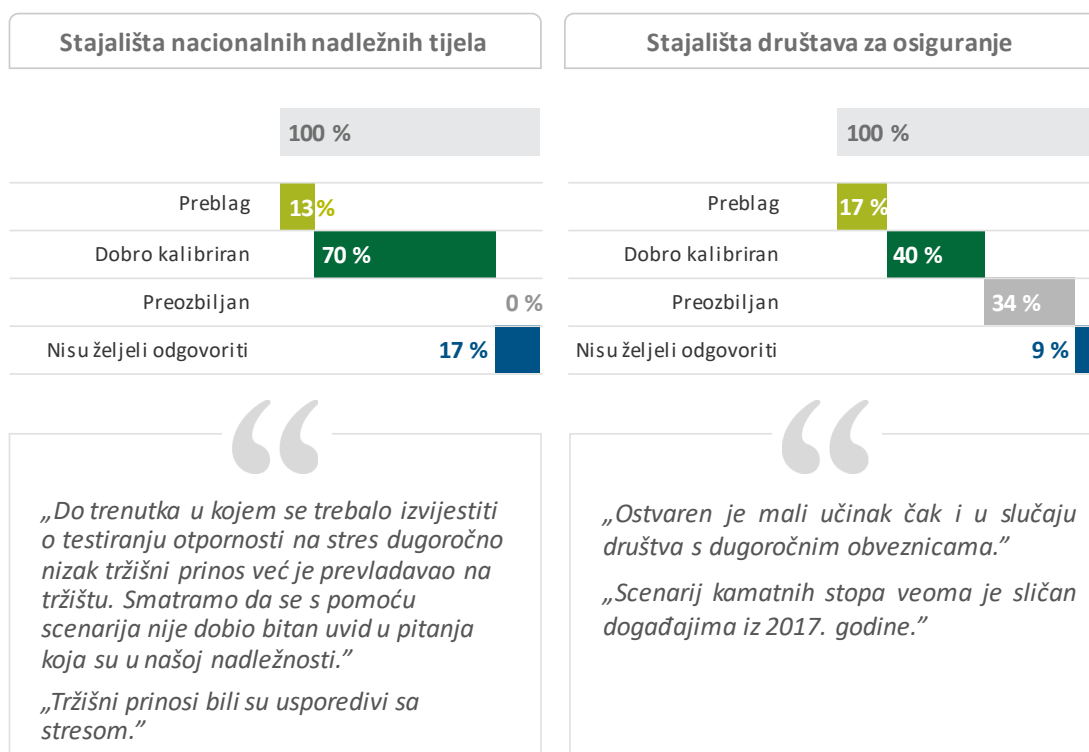
56. Ishodište tog scenarija bila je niska nerizična krivulja prinosa za različite rokove dospijeca (do 20 godina za euro), koju je EIOPA dobila utvrđivanjem najnižih stopa koje su stvarno zabilježene na tržištu tijekom razdoblja od dvije godine. Sud je procijenio da je vjerojatnost za takav događaj najmanje 3 %, što je mnogo više od uobičajenog praga od 1 %⁸. Vjerojatnost je stoga prevelika da bi se isključivo taj element smatrao dovoljno ozbiljnim. Drugi element scenarija dodatan je stres primijenjen na krivulju prinosa (smanjenje od 15 baznih bodova). Osim toga, EIOPA je za izračun vrijednosti dugoročnih obveza osiguravatelja upotrijebila takozvani konačni terminski tečaj, koji iznosi 2 % kako bi se u njemu odražavala pretpostavka trajno niskih prinosa. Zadnja dva elementa (smanjenje od 15 baznih bodova i konačni terminski tečaj) umanjuju vjerojatnost scenarija, ali nije moguće procijeniti u kojoj mjeri. Međutim, jakost isključivo tih dvaju elemenata ograničena je jer su bili prilično slični tadašnjoj situaciji na tržištu⁹.

57. Iako je većina nacionalnih nadležnih tijela koja su sudjelovala u anketi smatrala da su scenariji dobro kalibrirani, dio njih izrazio je već spomenutu zabrinutost u vezi s ozbiljnošću scenarija niskih prinosa (vidi sliku 12.). EIOPA nije pokušala kvantificirati vjerojatnost početnog (likvidnog) dijela krivulje ni za potrebe unutarnje analize. Ujedno nije pružila bilo kakvo dovoljno detaljno obrazloženje utemeljenosti cjelokupnog scenarija.

⁸ Scenariji ispitivanja otpornosti na stres trebali bi biti „dovoljno ozbiljni da bi imali značenje, ali i dovoljno uvjerljivi da bi ih se shvatilo ozbiljno” (vidi M. Quagliariello, *Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications* (Testiranje otpornosti na stres u bankarskom sustavu: metodologije i primjene), siječanj 2009., Cambridge University Press). Uobičajena praksa je da se ne bira stopa vjerojatnosti koja je tijekom jednogodišnjeg razdoblja veća od 1 %.

⁹ Dana 31. prosinca 2015. (odnosno na kraju uzorkovanog razdoblja) 50-godišnja obveznica iznosila je 1,561 % u odnosu na konačni terminski tečaj, koji je iznosio 2 % (izvor: Bloomberg). Smanjenje krivulje likvidnosti od 15 baznih bodova ne može se smatrati znatnim šokom u usporedbi s trendom smanjenja od 9 baznih bodova koje je prisutno u podacima.

Slika 12. – Stajališta sudionika testiranja otpornosti na stres o ozbiljnosti scenarija niskih prinosa



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

58. Razina stresa za valute koje nisu euro dobivena je s pomoću pretpostavljenog multiplikatora krivulje eura. Međutim, EIOPA nije u potpunosti pravilno upotrijebila tu metodu jer nije uzela u obzir međusobnu ovisnost kamatnih stopa različitih valuta tijekom referentnog razdoblja.

Scenarij dvostrukog udarca

59. U okviru scenarija dvostrukog udarca pretpostavlja se pad kamatnih stopa i tržišni šok, koji se odražavaju u brzom porastu prinosa na državne ili korporativne obveznice te u padu cijena vlasničkih vrijednosnih papira i drugih kategorija imovine. ESRB je procijenio da mogućnost dvaju glavnih povoda iznosi 0,50 % za šok stopa razmjene i 0,75 % za šok prinosa na državne obveznice. Scenarij je bio dovoljno ozbiljan jer se u njemu kombinira ozbiljan stres na strani imovine u bilanci s elementom šoka razmjene koji se dodaje na stranu obveza u bilanci.

60. Uvjerljivost scenarija dvostrukog udarca u velikoj je mjeri ovisila o nizu povijesnih podataka koje upotrebljava simulator financijskog šoka. Sadržavali su ovisnost između različitih relevantnih gospodarskih varijabli i temeljili se na povijesnim podacima za razdoblje od 11 godina (2005. – 2015.). Međutim, iako su njima obuhvaćene dvije nedavne krize, odabrano razdoblje prekratko je za dobivanje dovoljno snažne razine stresa za sve zemlje diljem Europe (vidi **okvir 5.**).

Okvir 5. – Primjer stajališta nacionalnih nadležnih tijela o scenariju dvostrukog udarca

„Kad je riječ o kalibraciji tržišnih scenarija, šokovi na državne obveznice nisu jednako raspoređeni po zemljama te u nekim od njih gotovo da nije bilo šoka.”

61. Primjerice, razina stresa za prinos na bugarske desetogodišnje obveznice (povećanje od 111 baznih bodova u odnosu na polaznu vrijednost) bila je niža od belgijskih (116 baznih bodova) ili hrvatskih (155 baznih bodova). Nadalje, Sud napominje da su stresovi relativno niski za Slovačku i Ujedinjenu Kraljevinu (95 baznih bodova, odnosno 94 bazna boda za njihove prinose na desetogodišnje obveznice u odnosu na prosječni stres od 121 baznog boda). Kad bi povijesnim uzorkom bilo obuhvaćeno dulje razdoblje (npr. 20 godina), rezultati bi bili pouzdaniji te je moguće da bi razina stresa u nekim državama bila viša.

62. Iako su u scenariju dvostrukog udarca bile definirane specifične razine stresa za određene kategorije imovine koju su društva za osiguranje imala izvan EU-a, na njihove dionice u tim zemljama nije se primijenio stres. Testiranje otpornosti na stres za dionice koje društva imaju izvan EU-a iznimno je važno za uvjerljivost takvog testiranja jer pad koji se bilježi na tržištu dionica u EU-u nije neovisan o drugim tržištima dionica u svijetu (u kriznim razdobljima međuovisnost tržišta dionica može porasti i do razine od 90 %). Stoga je potrebno obuhvatiti i šokove na dionice izvan EU-a, a ne ograničiti rizik samo na EU.

Obrazloženje i komunikacija

63. S obzirom na to da su važni elementi testiranja otpornosti na stres bili diskrecijski, EIOPA nije uložila dostatne napore u njihovo transparentno obrazloženje. U tehničkim specifikacijama EIOPA nije jasno objasnila način dobivanja scenarija, kao ni način na koji je došla do pretpostavki na kojima su se temeljili. To su istaknuli i pojedina nacionalna nadležna

tijela te predstavnici sektora (vidi **okvir 6.**). Isto tako, nekim predstavnicima sektora nije bilo jasno je li se u scenarijima odražavao šok koji je sličan šoku propisanom sustavom Solventnost II ili koji je ozbiljniji od njega. To je dovelo do netočnih tumačenja prirode testiranja otpornosti na stres. EIOPA je nije u potpunosti razjasnila, primjerice pružanjem objašnjenja o tome zašto se i na koji se način razlikuje od sustava Solventnost II.

Okvir 6. – Primjeri poteškoća s kojima su se susreli osiguravatelji i nacionalna nadležna tijela u pogledu obrazloženja scenarija

„Nije nam jasno kako je EIOPA kalibrirala stresove te iz tog razloga nismo bili u mogućnosti procijeniti ozbiljnost stresa.”

„U tehničkim specifikacijama ostavljeno je mnogo slobode za tumačenje nekih stavki zbog čega rezultati nisu u potpunosti usporedivi.”

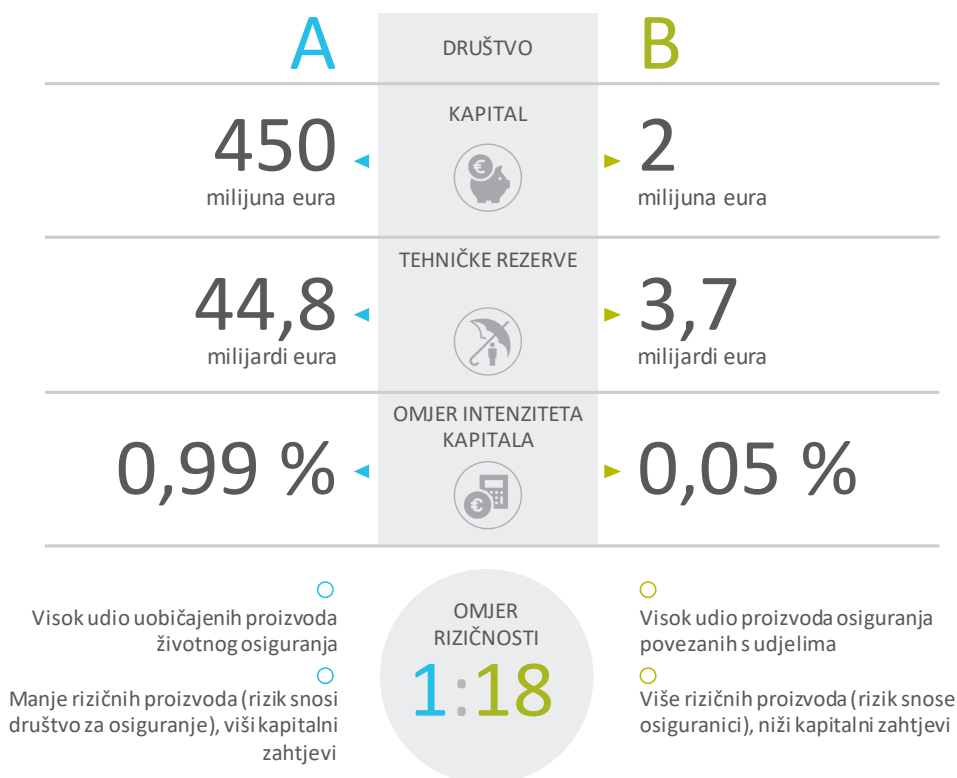
EIOPA je točno validirala i objedinila podatke

64. Proces validiranja podataka u okviru testiranja otpornosti na stres sastoji se od tri kruga: jednog na nacionalnoj razini, koji provode nacionalna nadležna tijela, te dva na središnjoj razini, koja provodi tim za validiranje koji čine članovi osoblja EIOPA-e i nacionalnih nadležnih tijela. EIOPA je u programu Excel izradila alat za validiranje kako bi analizirala i objedinila podatke. To se pokazalo korisnim u procesu validiranja podataka jer je time olakšano usklađivanje različitih pristupa nacionalnih nadležnih tijela. Ukupno gledajući, EIOPA je pažljivo analizirala podatke koje su pružila društva za osiguranje i jasno je istaknula sve nedosljednosti, iako su nacionalna nadležna tijela donosila krajnju odluku o pouzdanosti podataka.

65. Provjerama načina prikupljanja podataka koje je proveo Sud pokazalo se da je EIOPA točno izračunala rezultate testiranja otpornosti na stres. Međutim, prikupljenim podacima obuhvaćena su društva čiji su portfelji proizvoda, a time i njihovi profili rizika, veoma različiti (vidi primjer na **slici 13.**). Iako je riječ o inherentnoj značajki uzorka, EIOPA nije pokušala klasificirati tvrtke s obzirom na njihove proizvode prije prikupljanja, što je korak koji bi

stvorio dodanu vrijednost za tumačenje rezultata¹⁰. U tom pogledu EIOPA je provela samo *ex post* analizu s ciljem utvrđivanja pokretača različitih oblika osjetljivosti na stres.

Slika 13. – Primjer dvaju društava iz uzorka s različitom izloženošću riziku



Izvor: Sud.

EIOPA je iznijela relevantne rezultate koji su pokazali osjetljivost sektora

66. Rezultatima testiranja otpornosti na stres potvrđeno je da je sektor osiguranja osjetljiv na uvjete niskih kamata i iznenadan tržišni šok, koji bi mogli utjecati na financijsku stabilnost u cijelosti. U slučaju scenarija niskih prinosa višak sredstava u odnosu na obveze u bilancama povezanih društava zabilježila bi pad za 100 milijardi eura (– 18 %). U slučaju scenarija dvostrukog udarca ukupan udarac za društva iznosio bi 160 milijardi eura (– 29 %). To je značilo da bi 44 % osiguravatelja izgubilo više od trećine svojeg viška sredstava nad

¹⁰ U slučaju šoka različiti proizvodi obuhvaćeni uzorkom mogli bi imati različit učinak na bilancu.

obvezama, a 2 % bi izgubilo sve. Učinak obaju scenarija bio bi znatno veći kada takozvana dugoročna jamstva i prijelazne mjere¹¹ ne bi bili obuhvaćeni (u okviru scenarija dvostrukog udarca 31 % društava ne bi zadržala nikakav višak sredstava nad obvezama).

67. Ukupno gledajući, izvješće o testiranju otpornosti na stres bilo je sveobuhvatno i potkrijepljeno relevantnim slikama i grafikonima. Kad je riječ o pokazateljima, u izvješću su izneseni rezultati izraženi u obliku viška sredstava nad obvezama. Međutim, s analitičkog stajališta, bilo bi relevantnije upotrebljavati kapitalne zahtjeve jer su oni utvrđeni Direktivom Solventnost II. Time bi stvarni učinak na stanje solventnosti postao vidljiv te bi se utvrdilo jesu li kapitalni zahtjevi još uvijek ispunjeni nakon testiranja otpornosti na stres. Međutim, Sud napominje da EIOPA nije namjeravala ponovno računati te omjere jer bi to bilo veoma tehnički zahtjevno i složeno te bi društva morala pružiti informacije koje bi sadržavale mnogo više detalja nego one koje su pružili 2016.

68. Rezultati testiranja otpornosti na stres koje je provedeno 2016. objavljeni su na zbirnoj osnovi kako bi se izradilo mišljenje o otpornosti sektora životnog osiguranja. Za razliku od EBA-e, EIOPA nema specifične pravne ovlasti za objavljivanje rezultata pojedinačnih društava. U tu svrhu sudionici EIOPA-i moraju dati suglasnost u pisanom obliku, kao što su to učinili za testiranje otpornosti na stres koje se provodi 2018. godine. To je korak u pravom smjeru s obzirom na cilj testiranja otpornosti na stres, odnosno obnavljanje povjerenja. U tom je smislu transparentnost ključna u pogledu metodologije koja se primjenjuje u okviru testiranja otpornosti na stres, kao i u pogledu rezultata. Objavljivanjem podataka o pojedinačnim društvima moglo bi se lakše podići razinu osviještenosti o rizicima, a time ujedno ojačati tržišnu disciplinu.

Pojedine preporuke bile su preopćenite te njima nisu predložene specifične mjere

69. Nakon testiranja otpornosti na stres EIOPA je nacionalnim nadležnim tijelima dala tri općenite preporuke kojima je obuhvaćen niz mjera koje bi trebala poduzeti. Međutim, mnogi

¹¹ Takozvana dugoročna jamstva i prijelazne mjere uvedeni su 2014. Direktivom Solventnost II kako bi se zajamčio tretman proizvoda osiguranja kojim su obuhvaćena dugoročna jamstva te omogućilo poduzećima da postupno ostvare potpunu primjenu Direktive Solventnost II.

od tih prijedloga bili su općenite naravi i nisu doveli do specifičnog djelovanja kojim se nastoji zajamčiti financijska stabilnost. Primjerice, prijedlogom o „usklađivanju procesa unutarnjeg upravljanja rizicima s vanjskim rizicima s kojima se društvo suočava” samo se izražava ukupni cilj društva koji se odnosi na dobro upravljanje rizikom. Provedba tako složene zadaće kao što je testiranje otpornosti na stres nije potrebna za iznošenje tako općenitih preporuka, kao što je potvrđeno anketom koju je proveo Sud. U konačnici, neki prijedlozi (npr. „preispitivanje jamstvenih klauzula” ili „obustavljanje isplaćivanja dividendi”) nadilaze okvir nadležnosti nekih nacionalnih nadležnih tijela. Razlog tomu nepotpuna je usklađenost nadležnih ovlasti nacionalnih nadležnih tijela diljem država članica, što znači da se mjera u kojoj se preporuke mogu provesti može razlikovati.

70. Ubrzo nakon objavljivanja rezultata testiranja otpornosti na stres, EIOPA je odobrila plan za sustavno praćenje provedbi preporuka. S obzirom na to da je jedna preporuka bila da bi nacionalna nadležna tijela trebala analizirati mogući učinak testiranja otpornosti na stres na razini grupe, EIOPA je pokrenula posebnu anketu kako bi relevantna nacionalna nadležna tijela mogla izvijestiti o svojim analizama i mjerama koje su poduzele. Analiza mjere u kojoj su druge preporuke provedene temeljila se na informacijama koje je EIOPA prikupila tijekom posjeta zemljama, sastanaka kolegija i sastanaka s nadzornim tijelima za grupe. U siječnju 2018. EIOPA je izradila nacrt izvješća iz kojeg je vidljivo da su nacionalna nadležna tijela poduzela niz mjera za praćenje provedbe kako bi provela preporuke. U izvješću su ujedno navedeni primjeri dobre prakse i analizirani rezultati ankete provedene među nacionalnim nadležnim tijelima o učinku testiranja otpornosti na stres na razini grupe¹².

EIOPA je strukturirano organizirala testiranje otpornosti na stres, uz poneke probleme u pogledu vremena provedbe i dokumentacije

71. Vrijeme provedbe testiranja otpornosti sektora osiguranja na stres provedenog 2016. podudaralo se s provedbom Direktive Solventnost II, koja je stupila na snagu 1. siječnja 2016.

¹² U ograničenom broju slučajeva ishod testiranja otpornosti na stres pojedinačnih subjekata imao je znatan učinak na razini grupe. Međutim, taj bi učinak bio umanjen zbog prednosti diversifikacije koje proizlaze iz drugih neživotnih osiguranja.

Do kraja svibnja 2016. sva su društva za osiguranje u EU-u morala prvi put predati temeljit paket izvješća. Odmah nakon toga započelo je testiranje otpornosti na stres (vidi **prilog III.**). Radno opterećenje prouzročeno kronološkim slijedom izvješćivanja u skladu s Direktivom Solventnost II i testiranjem otpornosti na stres predstavljalo je izazov za osiguravatelje. Nacionalna nadležna tijela validirala su podatke tijekom razdoblja od šest tjedana, odnosno od sredine srpnja do kraja kolovoza. U okviru ankete koju je proveo Sud nacionalna nadležna tijela izrazila su svoje stajalište da je zadani rok bio odgovarajuće duljine, ali i zahtjevan zbog radnog opterećenja i ograničenih resursa tijekom ljetnog razdoblja. Konkretno, neka nacionalna nadležna tijela nisu mogla posvetiti dovoljno vremena i resursa temeljitoj validaciji podataka.

72. Tijekom cjelokupnog procesa testiranja otpornosti na stres EIOPA je izvješćivala nacionalna nadležna tijela i društva za osiguranje putem niza kanala, za što Sud smatra da se radi o dobroj praksi (vidi **okvir 7.**). Unatoč nekoliko alata za dijalog EIOPA nije dovoljno jasno objasnila sudionicima razloge zbog kojih su joj potrebne određene informacije. EIOPA je naposljetku potrebu za tim podacima opravdala validacijom. Međutim, zbog činjenice da sudionici nisu imali objašnjenje stvoren je dojam da se zahtijeva previše podataka koji su neopravdano detaljni. EIOPA se nije savjetovala sa sudionicima o izradi scenarija.

Okvir 7. – EIOPA-ini kanali za komunikaciju s nacionalnim nadležnim tijelima i društvima za osiguranje

- Radionica na kojoj su sudjelovali predstavnici sektora i aktuara radi raspravljanja o procesu testiranja otpornosti na stres, metodologiji, tehničkoj dokumentaciji i okviru raznih scenarija.
- Nekoliko seminara održanih putem interneta i videokonferencija namijenjenih nacionalnim nadležnim tijelima, koji su bili usmjereni na tehničku dokumentaciju i postupke tijekom faze validiranja podataka.
- „Pitanja i odgovori” koji se objavljuju tjedno, pri čemu je peto i posljednje izdanje objavljeno dva tjedna prije roka za podnošenje. S pomoću pitanja i odgovora olakšano je razjašnjavanje zahtjeva koji se odnose na podatke.

73. EIOPA je društvima koja su sudjelovala dala predložak namijenjen za testiranje otpornosti na stres koji su trebali ispuniti u roku od sedam tjedana i poslati ga nacionalnim nadležnim tijelima. Predlošci su općenito govoreći bili jednostavni za upotrebu te su u njima koliko je to bilo moguće preuzete kategorije financijskih podataka koje se upotrebljavaju za izvješćivanje u skladu s Direktivom Solventnost II. Time je zajamčena dosljednost te su sudionicima razjašnjeni podatci koje su trebali pružiti.

74. Namjena i opseg testiranja otpornosti na stres odražavali su se u složenosti tablica, no to je značilo da su neki sudionici bili suočeni s poteškoćama pri izradi izračuna prije roka (vidi **okvir 8.**). Brojna ažuriranja materijala koji su se odnosili na testiranje otpornosti na stres tijekom procesa predstavljala su dodatno opterećenje. EIOPA je triput ažurirala tehničke specifikacije i četiri puta predloške, a posljednja inačica objavljena je samo dva tjedna prije roka za podnošenje. Međutim, za svaku od četiriju izmjena predložka EIOPA je pružila i koristan alat za automatsko ažuriranje, s pomoću kojeg je sadržaj koji su sudionici već unijeli u prethodnim inačicama predložka brzo ponovno unesen.

Okvir 8. – Stajališta društava za osiguranje o zahtjevima za dostavu podataka potrebnih za testiranje otpornosti na stres

„Trebalo je dostaviti mnogo informacija. (...) Smatramo da nisu bili potrebni svi detalji i ne vidimo učinke procesa konsolidacije koji je proveden.”

„Zatražena razina detaljnosti bila je znatno veća od one koju smo mogli pružiti na temelju informacija koje su nam bile neposredno dostupne. Na početku smo naveli da u nekim područjima nećemo pružiti zatražene detalje, no zatraženo je da to učinimo čak i u slučajevima u kojima su se tražile približne vrijednosti. Pristupom traženja približnih vrijednosti (...) znatno su povećane potrebne količine resursa te bi time kombinirani rezultati bili manje pouzdani nego što je to poželjno.”

75. EIOPA je u testiranje otpornosti na stres provedeno 2016. g. uvela niz poboljšanja na temelju iskustava stečenih tijekom testiranja provedeno 2014. godine. Primjerice, podijelila je alat za validiranje s nacionalnim nadležnim tijelima i smanjila broj ažuriranja predložka za testiranje otpornosti na stres (vidi ***prilog IV.***). EIOPA nije raspolagala cjelokupnim planom za proces „stečenih iskustava”. Zaključci su prije svega proizlazili iz rasprava na dvama sastancima s dionicima, no EIOPA nije provela anketu među predstavnicima sektora i nacionalnih nadležnih tijela, kao što je to učinila nakon testiranja otpornosti na stres provedenog 2014.

Dio V. – Upravljanjem i ograničenim resursima na razini EIOPA-e stvara se izazov za postizanje ciljeva

76. U ovom dijelu izvješća Sud je analizirao proceduralne i organizacijske aspekte rada EIOPA-e koji horizontalno utječu na učinkovitost njezinih mjera. Sud se posebice usredotočio na rizike povezane s oslanjanjem na rad nacionalnih nadležnih tijela i trenutni okvir za upravljanje, upotrebu pravnih instrumenata za jamčenje usklađenosti sa smjernicama i propisima te primjerenost resursa EIOPA-e.

Djelotvornost rada EIOPA-e ovisi o doprinosima nacionalnih nadležnih tijela, a njezinim upravljanjem stvaraju se izazovi

77. EIOPA je veoma blisko surađivala s nacionalnim nadležnim tijelima u okviru svih mjera koje su obuhvaćene revizijom koju je proveo Sud. Iako je ta suradnja općenito pozitivna i u

njoj se odražava misija EIOPA-e da pruži potporu radu nacionalnih nadzornih tijela i koordinira ga, učinkovitost i djelotvornost rada EIOPA-e često su ovisile o kvaliteti podataka dobivenih od nacionalnih nadležnih tijela i njihovoj spremnosti na suradnju. Primjerice, bilo je potrebno veoma dugo da bi se s nekim nacionalnim nadležnim tijelima postigao dogovor samo u pogledu organiziranja posjeta zemlji. Unatoč vidljivim naporima koje je EIOPA uložila u dobivanje potpore od nacionalnih nadležnih tijela, neka od njih dovodila su u pitanje osnovu i opseg posjeta. Kao rezultat toga, EIOPA je naposljetku posjetila sva nacionalna nadležna tijela, no posljednji su posjeti održani tri godine nakon početka ciklusa posjeta. To kašnjenje vidljivo je otežalo EIOPA-i da djelotvorno zajamči usklađenost nadzornih praksi. Kvaliteta i pravovremenost podataka koje su pružila nacionalna nadležna tijela isto su tako uvelike utjecale na to hoće li se ostali proizvodi EIOPA-e, kao što su nadzorni priručnik i stručna ispitivanja, moći dovršiti na vrijeme.

78. Kad je riječ o posjetima zemljama, radu na prekograničnim aktivnostima i unutarnjim modelima (vidi **odlomke 35. i 36. te 49.**), Sud je utvrdio da EIOPA u nekim slučajevima nije dobila sve informacije koje je zatražila od nacionalnih nadležnih tijela. Kao rezultat toga, EIOPA nije bila u mogućnosti provesti neke vrste analiza koje je prvotno planirala. Primjerice, tijekom nekih posjeta zemlji EIOPA nije bila u mogućnosti raspravljati s nacionalnim tijelima o načinu na koji su određena društva pristupala upravljanju rizicima te je u tom pogledu obuhvatila samo općenite postupke nacionalnih nadležnih tijela. Zbog prirode stvari, u okviru procesa testiranja otpornosti na stres također se uvelike oslanjalo na kvalitetu podataka dobivenih od nacionalnih nadležnih tijela (vidi **okvir 9.**).

Okvir 9. – Oslanjanje na nacionalna nadležna tijela u okviru procesa testiranja otpornosti na stres

Uzorkovanje: Nacionalna nadležna tijela odabrala su društva koja će sudjelovati u testiranju otpornosti na stres na temelju kriterija EIOPA-e. EIOPA nije temeljito poznavala sva tržišta osiguranja EU-a te nije imala dostatne podatke kako bi provjerila jesu li nacionalna nadležna tijela upotrebljavala točne podatke u svrhu uzorkovanja te se time ograničila na provjeru pragova tržišnog udjela.

Validiranje podataka: Nacionalna nadležna tijela i dalje donose krajnju odluku o točnosti podnesenih podataka. U slučaju sumnji o kvaliteti podataka koje su pružila nacionalna nadležna tijela EIOPA ih je osporila i zatražila dodatno pojašnjenje, no naposljetku nije mogla ništa učiniti protiv njihove prosudbe (npr. isključivanjem podataka iz uzorkovanja). Za razliku od EBA-e, EIOPA ne može izravno zatražiti bilo kakve informacije od sudionika testiranja otpornosti na stres.

79. Trenutačna upravljačka struktura EIOPA-e omogućuje nacionalnim nadležnim tijelima da utječu na mjeru u kojoj će se njihov rad preispitivati, kao i na zaključke takvih preispitivanja. Razlog tomu jest činjenica da je najviše tijelo u EIOPA-i koje donosi odluke Odbor nadzornih tijela, koji se sastoji od 28 predstavnika nacionalnih nadležnih tijela i predsjednika EIOPA-e (kao i promatrača iz ESRB-a, EBA-e, ESMA-e i Europskog udruženja slobodne trgovine). Odbor nadzornih tijela odobrava sve ključne dokumente i proizvode EIOPA-e, uključujući nadzornu strategiju (kojom se utvrđuju prioritete terenskih posjeta nacionalnim nadležnim tijelima), teme i završna izvješća stručnih preispitivanja te pretpostavke, scenarije i izvješća koja slijede nakon testiranja otpornosti na stres. Time se stvara izazov u pogledu neovisnosti, imajući na umu da su neki instrumenti EIOPA-e (prije svega posjeti zemljama i stručna preispitivanja) namijenjeni za pružanje konstruktivnih, ali i kritičnih povratnih informacija o radu nacionalnih nadležnih tijela. Ispitivanjem otpornosti na stres ujedno se može neizravno otkriti nedostatke u bonitetnom nadzoru u državama članicama te se na temelju njega nacionalnim nadležnim tijelima mogu dati preporuke.

Postupci za upotrebu pravnih instrumenata utemeljeni su, no ponekad nisu transparentni niti se u okviru njih uvijek primjenjuje proaktivan pristup

80. Kako bi zajamčila da nacionalna nadležna tijela i društva za osiguranje postupaju u skladu s njezinim smjernicama i regulatornim zahtjevima, EIOPA može poduzeti mjere u skladu s postupkom naziva „poštuj ili objasni” (članak 16. Uredbe o EIOPA-i) i postupkom u

slučaju kršenja prava Unije (članak 17.). Međutim, mjere koje EIOPA može poduzeti u osnovi su ograničene na nadziranje i izvješćivanje o slučajevima nepoštovanja te ih nije u mogućnosti sankcionirati.

81. U skladu s postupkom naziva „poštuj ili objasni” nacionalna nadležna tijela trebaju potvrditi da primjenjuju svaku od približno 700 smjernica koje je izdala EIOPA, pri čemu se pozivaju na vlastiti pravni okvir, ili trebaju obrazložiti zašto nisu to učinili. U praksi su slučajevi nepoštovanja smjernica rijetki s obzirom na to da nacionalna nadležna tijela sudjeluju u njihovoj izradi, a EIOPA raspolaže djelotvornim postupkom za registriranje takvih slučajeva i izvješćivanjem o njima. Sud je utvrdio da je postupak naziva „poštuj ili objasni” djelotvoran alat za nadzor usklađenosti, no njime se ne jamči potpuna transparentnost prema vanjskim dionicima i potrošačima. Tablice za praćenje ispunjavanja uvjeta koje se učitavaju na internetsku stranicu EIOPA-e nisu uvijek bile ažurirane, a sažeta priroda informacija koje su sadržavale, koje su se razlikovale s obzirom na kvalitetu i sveobuhvatnost informacija koje su pružila nacionalna nadležna tijela, značila je da javnost od njih ima tek ograničenu korist.

82. EIOPA je 2011. uspostavila postupak u slučaju kršenja prava Unije te je otad zabilježila 28 pritužbi (EIOPA je većinu smatrala nedopuštenima). EIOPA je dosljedno primjenjivala taj postupak prilikom temeljitog istraživanja kršenja prava Unije. Kada je istraživala navodno kršenje koje je prijavio podnositelj pritužbe, EIOPA je pružila tek ograničeni niz ažuriranja koja se odnose na postupak, a razdoblja neobjavljivanja ponekad mogu biti poduža zbog složenosti pojedinačnih slučajeva. Kao rezultat, podnositelji pritužbe, uključujući organizacije za zaštitu potrošača, nisu imali sveobuhvatan pregled djelovanja EIOPA-e, a ponekad su neobjavljivanje pogrešno smatrali dokazom neaktivnosti.

83. Postupkom u slučaju kršenja prava Unije nije se omogućilo sustavno praćenje mogućih slučajeva. EIOPA je neslužbeno pratila takve slučajeve, no slučajevi na koje je naišla na taj način rješavaju se na zatvorenim sastancima Odbora nadzornih tijela. Najčešće se ne bilježe u registru kršenja prava Unije te se istražuju sukladno tome. EIOPA je usvojila taj pristup kako bi poduprla međusobno povjerenje nacionalnih nadležnih tijela, no dionicima nije ulila potpuno povjerenje u to da EIOPA na njihov zahtjev poduzima odgovarajuće mjere. Taj

postupak doveo je i do nedostatka transparentnosti jer ga vanjski dionici (kao što su organizacije za zaštitu potrošača) ne mogu pratiti.

84. S obzirom na prirodu procesa, Sud nije bio u mogućnosti provjeriti je li EIOPA pokrenula postupak u svim slučajevima svaki put kada je postala svjesna navodnog kršenja prava Unije (ako nije službeno prijavljeno i evidentirano). Sud je utvrdio jedan slučaj u kojemu je EIOPA utvrdila ozbiljne nedostatke u odluci nacionalnog nadležnog tijela, no nije pokrenula postupak u slučaju kršenja prava Unije te je umjesto toga odlučila djelovati kao posrednik između dvaju nacionalnih nadležnih tijela (vidi **okvir 10.**).

Okvir 10. – Izostanak primjene postupka u slučaju kršenja prava Unije

U skladu s Direktivom Solventnost II vlasnici i upravitelji društava za osiguranje moraju imati poslovni ugled i iskustvo za obavljanje svojih zadaća. U slučaju jednog društva za osiguranje nacionalno nadležno tijelo smatralo je da njegov upravitelj ima poslovni ugled i iskustvo iako su određeni dokazi upućivali na to da dotična osoba ne ispunjava zahtjeve. Društvo za osiguranje htjelo je prekogranično poslovati s drugom državom članicom, no nacionalno nadležno tijelo dotične države članice bilo je protiv toga. Iako je EIOPA djelovala kao posrednik između nacionalnih nadležnih tijela i nastojala je pronaći rješenje kojim bi se zaštitili potrošači, njezini naponi bili su neuspješni. Unatoč zabrinutosti u pogledu utemeljenosti odluke matičnog nacionalnog nadležnog tijela, EIOPA protiv njega nije pokrenula postupak u slučaju kršenja prava Unije. U lipnju 2018. EIOPA je još uvijek preispitivala taj slučaj.

EIOPA je raspolagala ograničenim resursima za provedbu nadzornih aktivnosti te nije prenijela sredstva dodijeljena za regulatorne aktivnosti

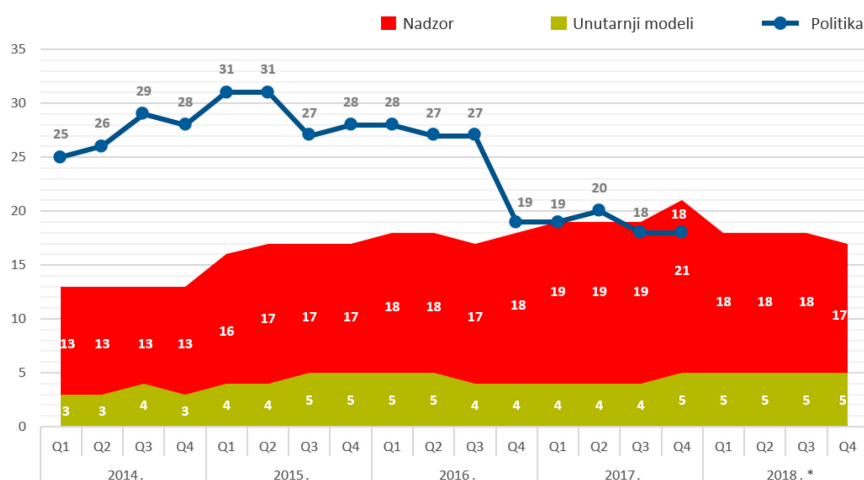
85. S obzirom na opseg odgovornosti i djelovanja u području nadzora, EIOPA je radila s veoma ograničenim resursima. U veljači 2018. u odjelu za nadzor bilo je 20 članova osoblja, koji su činili samo 14 % ljudskih resursa EIOPA-e (142 člana osoblja). Odjel EIOPA-e za nadzor odgovoran je za posjete nacionalnim nadležnim tijelima, koordinaciju stručnih preispitivanja, podršku i sudjelovanje na sastancima kolegija, posredovanje među nacionalnim nadležnim tijelima i nadzor unutarnjih modela. Dio članova osoblja (četiri ekvivalenta punom radnom vremenu) radio je na razvoju inicijativa za usklađivanje nadzornih praksi dok su tri člana

osoblja radila na zadaćama povezanim s podacima i poslovnim obavještajnim analizama (engl. *business intelligence*) koje su podrška nadzornim aktivnostima.

86. Ograničenja resursa još su vidljivija na razini tima. Primjerice, u timu koji je odgovoran za unutarnje modele u stvarnosti bila su samo tri zaposlenika na puno radno vrijeme (nakon oduzimanja dugoročnih odsustava i obveza povezanih s drugim zadaćama), u odnosu na 5,25 navedenih u programu rada. S obzirom na to da je tim surađivao sa 17 nacionalnih nadležnih tijela koja nadziru 212 složenih unutarnjih modela i da je odgovoran za daljnje horizontalne zadaće kao što su projekti za povećanje razine dosljednosti, djelotvorna dodjela resursa bila je znatan izazov. Većina nacionalnih nadležnih tijela obuhvaćenih anketom koju je proveo Sud smatrala je da bi se osoblje za nadzor unutarnjih modela moglo bolje raspodijeliti. To je bilo posebno važno jer su sama nacionalna nadležna tijela raspolagala ograničenim resursima za nadziranje unutarnjih modela, posebice zbog znatnih zahtjeva radnog mjesta. Pružanjem potpore u tom području, EIOPA bi mogla premostiti važan nerazmjer iskustava u europskom nadzornom sustavu u području osiguranja.

87. Nakon provedbe Direktive Solventnost II i dovršetka rada na osnovi novog regulatornog okvira EIOPA je donijela novu strategiju za preusmjeravanje usredotočenosti s regulative na nadzor. Naime, dionici, uključujući društva i potrošače, očekivali su da će se EIOPA usredotočiti na jamčenje toga da se novi zajednički regulatorni okvir za osiguravatelje jednako primjenjuje diljem EU-a. Međutim, to preusmjeravanje nije se odražavalo u dodjeli osoblja. U razdoblju 2015. – 2017. broj djelatnika u odjelu za politiku smanjio se za 13, a broj djelatnika u odjelu za nadzor povećao se za samo pet, s tim da im je podršku pružao mali broj djelatnika koji su bili zaposleni u drugim odjelima (vidi [sliku 14.](#)).

Slika 14. – Raspodjela osoblja u odjelu za politiku i odjelu za nadzor, 2014. – 2018. (u ekvivalentima punom radnom vremenu)



* Razvoj funkcije nadzora za 2018., kako je trenutačno poznato. Moguća zapošljavanja nisu se uzimala u obzir.

Izvor: Sud, na temelju dokumentacije EIOPA-e.

88. S obzirom na to da je za radna mjesta u odjelu za nadzor potrebno znanje specifično za poslovanje i iskustvo iz prve ruke u području nadzora, EIOPA-i je bilo potrebno nekoliko kampanja zapošljavanja kako bi pronašla odgovarajuće kandidate. Između ostalih čimbenika, razlog tomu je visoka potražnja za stručnjacima u području financija na lokalnom tržištu rada u Frankfurtu, u spoju s visokim troškovima života. Međutim, EIOPA nije umanjila svoja očekivanja te je zaposlila osoblje s odgovarajućim iskustvom.

89. Kad je riječ o testiranju otpornosti na stres, uži tim sastojao se od triju članova osoblja EIOPA-e s odgovarajućim kvalifikacijama. Broj dodijeljenog osoblja bio je prikladan s obzirom na trenutačnu raspodjelu odgovornosti, koja se u velikoj mjeri temelji na podacima koje daju nacionalna nadležna tijela (vidi **odlomak 78.**). Međutim, EIOPA s pomoću tih resursa ne bi mogla provesti detaljnije provjere točnosti podataka ili izravno komunicirati sa sudionicima testiranja otpornosti na stres, čak i kad bi to smatrala korisnim. Nadalje, EIOPA nije imala pregled resursa koje svi uključeni partneri (uključujući nacionalna nadležna tijela) upotrebljavaju kako bi organizirali i proveli ispitivanje otpornosti na stres. Stoga su ukupni troškovi i dalje nepoznati.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

90. Sud je općenito zaključio da je EIOPA znatno doprinijela poboljšanju kvalitete nadzora i stabilnosti u sektoru osiguranja u EU-u. Međutim, EIOPA se pri tome suočila s ograničenjima u pogledu strukture nadzornog sustava, manjka resursa i, u nekim slučajevima, nedovoljne potpore i suradnje nacionalnih nadležnih tijela. Kao rezultat toga, EIOPA-i, zakonodavcima i nacionalnim nadležnim tijelima i dalje preostaje mnogo toga što treba učiniti kako bi postigli usklađenost nadzornih praksi, tj. jednake uvjete za sve koji posluju u području osiguranja diljem država članica EU-a i njihove korisnike.

Koordinacija rada nacionalnih nadležnih tijela

91. Kako bi zajamčila da nacionalna nadležna tijela tijekom nadzora društava za osiguranje primjenjuju zajednički pristup, EIOPA je upotrebljavala širok niz alata, kako je izravno utvrđeno u uredbi o njezinu osnivanju te na vlastitu inicijativu. Sud je utvrdio da su članovi osoblja EIOPA-e u tom pogledu pripremili temeljite i osnovane analize kojima su omogućili utvrđivanje znatnih nedostataka u nadzoru koji provode nacionalna nadležna tijela. Među nedostatke ubrajaju se rizici za institucionalnu neovisnost nacionalnih nadležnih tijela i nedostatan strog nadzor u okviru kojeg se primjenjuje formalistički pristup, a ne pristup na temelju rizika (vidi **odlomke 14. – 16. i 19.**).

92. Nekim od alata EIOPA-e, prije svega posjetima nacionalnim nadležnim tijelima i stručnim preispitivanjima, pitanja u području nadzora obuhvaćena su na sveobuhvatan način, no to je značilo da su veoma širokog opsega. Stoga je za njihovo dovršenje bilo potrebno mnogo vremena, a nacionalnim nadležnim tijelima bila je potrebna znatna količina resursa kako bi pripremili te aktivnosti i sudjelovali u njima. Posjeti nacionalnim nadležnim tijelima ujedno su doveli do velikog broja (u nekim slučajevima više od 30) preporuka kojima nije dodijeljen prioritet (vidi **odlomke 17. i 20. – 22.**).

93. Sud je isto tako utvrdio da EIOPA nije imala uspostavljene mehanizme za sustavno praćenje provedbe preporuka u okviru posjeta nacionalnim nadležnim tijelima i stručnih preispitivanja. Kao rezultat toga, nije imala pregled napretka ostvarenog u pogledu usklađivanja nadzornih praksi i preostalih izazova. Ipak, EIOPA je uložila napore u raspravu

na *ad hoc* osnovi s nacionalnim nadležnim tijelima o odabranim problemima te može dokazati postupno poboljšanje praksi nekih nacionalnih nadležnih tijela (vidi **odlomak 18.**).

1. preporuka – Potrebno je bolje usmjeravati nadzorne alate i pratiti njihovu primjenu

EIOPA bi trebala poboljšati usmjerenost i praćenje primjene svojih nadzornih alata. Posebno:

- (a) Terenski posjeti trebali bi biti usmjereni na nekoliko gorućih pitanja, odabranih na temelju njihova učinka na usklađivanje nadzornih praksi i zaštitu potrošača. Trebali bi dovesti do manjeg broja preporuka s jasnim prioritetima i određenim vremenskim okvirom za provedbu.
- (b) EIOPA bi trebala utvrditi opseg stručnih preispitivanja kako bi ih se ograničilo na samo jedno pitanje u području usklađenosti nadzornih praksi i kako bi, u pravilu, mogla biti dovršena u roku od godine dana.
- (c) EIOPA bi trebala analizirati jesu li nacionalna nadležna tijela djelotvorno provela svaku preporuku koja je dana u procesu strukturiranog dijaloga i stručnih preispitivanja. Trebala bi bilježiti rezultate svoje analize kako bi imala pregled ostvarenog napretka i izazova koji su se pojavili pri usklađivanju nadzornih praksi diljem država članica, a svoje rezultate trebala bi učiniti javno dostupnima.

Ciljni rok: 1. 1. 2020.

Nadzor društava koja posluju prekogranično

94. U trenutačnom ustroju za nadziranje prekograničnog poslovanja postoje sistemski nedostaci te je došlo do stanja u kojem metoda nadzora ovisi o pravnom obliku poslovanja. Kolegiji nadziru osiguravatelje koji posluju u inozemstvu putem svojih društava kćeri. Međutim, jedino matično nadzorno tijelo nadzire društva koja posluju u inozemstvu, putem podružnica ili izravno (vidi **odlomke 23. – 26.**).

95. Tim ustrojem prekograničnog nadzora stvoreni su krivi poticaji za nadzorna tijela i osiguravatelje. S obzirom na to da kolegiji ne nadziru neka društva, osiguravatelji će iskoristiti niže razine nadzora u određenim državama članicama. Sustav nije osmišljen za nadzor tržišta na razini Europe na način koji je djelotvoran i koji se temelji na interesima građana EU-a. To znači da još uvijek nije ostvaren cilj utvrđen u izvješću de Larosière,

odnosno izbjegavanje poremećaja u tržišnom natjecanju i regulatorne arbitraže do kojih dolazi zbog različitih nadzornih praksi. EIOPA je uložila napore u rješavanje problema koji proizlaze iz toga, primjerice uspostavljanjem platformi za suradnju, no nije mogla ukloniti sistemske nedostatke (vidi **odlomke 27. – 32.**).

96. EIOPA je uspješno doprinijela radu kolegija unatoč oskudnim sredstvima i, u nekim slučajevima, ograničenoj suradnji nacionalnih nadležnih tijela. Međutim, i dalje postoje mnogi problemi u pogledu dosljednosti prekograničnog nadzora, kao što su različiti okviri za procjenu rizika ili nedovoljan broj osoblja u nacionalnim nadležnim tijelima (vidi **odlomke 33. – 36.**).

2. preporuka – Potrebno je pojačati nadzor prekograničnih društava

EIOPA bi trebala:

- (a) surađivati s Komisijom i suzakonodavcima kako bi otklonila sistemske nedostatke u nadzoru prekograničnog poslovanja, primjerice poboljšanjem pravnih odredbi u okviru procesa preispitivanja europskih nadzornih tijela. Posebice bi trebala nastojati zajamčiti jednaku razinu nadzora nad društvima koja posluju u drugoj državi članici, neovisno o odabranom poslovnom modelu;
- (b) istodobno s tim naporima, nastaviti štititi potrošače djelovanjem kroz platforme za suradnju i nadziranje prekograničnih aktivnosti.

Ciljni rok: 1. 1. 2019.

Nadzor unutarnjih modela

97. Nadziranje unutarnjih modela veoma je složen proces za koji je potrebno mnogo resursa, a razina usklađenosti u tom području i dalje nije zadovoljavajuća. To znači da nadzorna tijela primjenjuju različite pristupe pri procjenjivanju točnog načina na koji se u unutarnjim modelima odražavaju stvarni rizici koje snose osiguravatelji. Rezultat toga mogu biti nepoštene konkurentne prednosti te nepovoljan učinak na potrošače i financijsku stabilnost. EIOPA je uložila napore u rješavanje tih nedostataka u okviru projekata za povećanje razine dosljednosti te je time ostvarila neke rezultate, iako nije postignuta

djelotvorna usklađenost nadzornih pristupa. Nastojanja EIOPA-e da sudjeluje u preispitivanju unutarnjih modela odabranih društava u velikoj su mjeri bila neuspješna zbog ograničenog pristupa informacijama. Međutim, u drugom slučaju od EIOPA-e je zatraženo da pruži potporu nacionalnom nadležnom tijelu u njegovu radu na unutarnjim modelima, no nije to učinila jer se u zahtjevu nisu odražavali njezini prioriteti (vidi **odlomke 37. – 50.**).

3. preporuka – Potrebno je poboljšati mehanizme za nadzor unutarnjih modela

EIOPA bi trebala:

- (a) surađivati s Komisijom i suzakonodavcima kako bi riješila pitanje ograničenog pristupa svojih članova osoblja i nadzornih tijela u zemlji domaćinu informacijama koje se odnose na unutarnje modele. EIOPA bi trebala pružiti nadzornim tijelima više informacija i potporu u pogledu načina na koji bi trebali procijeniti i/ili osporiti te modele;
- (b) pomoći nadzornim tijelima pri odobravanju i nadziranju složenih unutarnjih modela, na zahtjev ili na vlastitu inicijativu.

Ciljni rok: 1. 1. 2019.

Testiranje otpornosti sektora osiguranja na stres

98. EIOPA je 2016. provela testiranje osjetljivosti sektora osiguranja na stres kako bi procijenila način na koji bi sektor osiguranja reagirao na nepovoljna tržišna kretanja, posebice na dulje razdoblje veoma niskih kamatnih stopa i iznenadne promjene u cijenama imovine. Pokazalo se da je više društava doista osjetljivo na takvo stanje jer bi se njihova solventnost znatno smanjila. Opseg testiranja otpornosti na stres i usmjerenost na poslovanje u području životnog osiguranja i dugoročnih oblika osiguranja u većini su slučajeva bili odgovarajući s obzirom na ciljeve testiranja (vidi **odlomke 50. – 54. i 66.**).

99. U okviru scenarija testiranja otpornosti na stres djelotvorno se uzelo u obzir glavne rizike utvrđene u sektoru, no Sud je utvrdio nedostatke u načinu na koji su ti scenariji kalibrirani i obrazloženi. Iako je cilj testiranja otpornosti na stres simuliranje ekstremnog događaja, EIOPA u slučaju jednog scenarija nije mogla dokazati da je dovoljno ozbiljan. Međutim, pokazalo se da su neki od njegovih parametara, koji su se temeljili na stručnoj

prosudbi, relativno bliski stvarnom stanju tržišta. U slučaju drugog scenarija Sud je utvrdio nedosljednosti diljem država članica u razini primjene šokova. Stoga postoji rizik da na temelju rezultata testiranja otpornosti na stres nije stvorena cjelovita predodžba o kretanjima u sektoru osiguranja u slučaju ekstremno nepovoljnih okolnosti. To je od ključne važnosti za financijsku stabilnost i osiguranike s obzirom na činjenicu da se čak i na temelju pretpostavki od kojih je polazila EIOPA pokazalo da je sektor iznimno osjetljiv (vidi **odlomke 55. – 63.**).

4. preporuka – Potrebno je poboljšati izradu scenarija za testiranje otpornosti na stres

EIOPA bi mogla dodatno poboljšati svoje scenarije testiranja otpornosti na stres kako bi bili pouzdaniji i utemeljeniji u pogledu ozbiljnosti, uvjerljivosti i dosljednosti. To bi se moglo postići na sljedeće načine:

- (a) analiziranjem i procjenjivanjem ozbiljnosti i uvjerljivosti izrađenih scenarija, npr. kvantificiranjem vjerojatnosti relevantnih povoda ili upotrebom ostalih dostupnih metoda i/ili alata, kao i dokumentiranjem te analize kako bi se opravdala utemeljenost scenarija; i
- (b) oslanjanjem na kapacitete ESRB-a u većoj mjeri kad je riječ o tržišnim scenarijima (npr. upotrebom alata za simuliranje šoka u većoj mjeri) i/ili na druge stručne savjete (npr. sastavljanjem vanjske skupine stručnjaka koji bi procijenili scenarije).

Ciljni rok: nakon testiranja otpornosti na stres koje se provodi 2020. godine.

100. Ukupno gledajući, Sud je utvrdio da je EIOPA točno validirala i predstavila rezultate testiranja otpornosti na stres. S obzirom na dokazanu osjetljivost sektora, na temelju testiranja otpornosti na stres izdane su preporuke nacionalnim nadležnim tijelima. Međutim, neke od preporuka bile su preopćenite te njima nisu predložene dovoljno određene mjere. Nadalje, neke preporuke nadilaze okvir nadležnosti nekih nacionalnih nadležnih tijela, što znači da ih nisu bili u mogućnosti provesti. EIOPA je uložila napore u praćenje provedbe preporuka i analiziranje ostvarenog napretka (vidi **odlomke 64., 65., 67., 69. i 70.**).

5. preporuka – Potrebno je iznositi relevantnije preporuke nacionalnim nadležnim tijelima

Nakon testiranja otpornosti na stres EIOPA bi nacionalnim nadležnim tijelima prema potrebi trebala izdati preporuke i zahtijevati od njih da poduzmu mjere koje su određenije i relevantnije za sve na koje se odnose. EIOPA bi trebala procijeniti izvedivost preporučenih mjera na *ex ante* osnovi tako što bi razmotrila raspoložu li nacionalna nadležna tijela sredstvima za njihovu djelotvornu i pravodobnu provedbu.

Ciljni rok: nakon testiranja otpornosti na stres koje se provodi 2020. godine.

101. EIOPA je rezultate testiranja otpornosti na stres provedenog 2016. objavila samo na zbirnoj osnovi jer, za razliku od EBA-e, nema specifične pravne ovlasti za objavljivanje rezultata za pojedinačna društva. Kako bi to mogla činiti, EIOPA treba dobiti suglasnost sudionika u pisanom obliku, što nije htjela zatražiti 2016. godine, ali ju je zatražila u okviru testiranja otpornosti na stres provedenog 2018. godine. Sud smatra da je to korak u pravom smjeru jer se objavljivanjem rezultata pojedinačnih društava može olakšati povećanje razine transparentnosti, podići razina osviještenosti o rizicima i time poboljšati tržišnu disciplinu (vidi **odlomak 68.**).

6. preporuka – Potrebno je promicati objavljivanje pojedinačnih rezultata testiranja otpornosti na stres

EIOPA bi trebala promicati objavljivanje rezultata testiranja otpornosti na stres na pojedinačnoj osnovi. Kako bi povećala razinu povjerenja među sudionicima, EIOPA bi mogla uputiti na veću transparentnost metodologije testiranja otpornosti na stres (7. preporuka) i izradu utemeljenijih scenarija (4. preporuka). EIOPA bi ujedno trebala zajamčiti da se u načinu na koji se predstavljaju pojedinačni rezultati ne ostavi sloboda za tumačenje.

Ciljni rok: nakon testiranja otpornosti na stres koje se provodi 2020. godine.

102. Ukupno gledajući, EIOPA je bez poteškoća organizirala testiranje otpornosti na stres, iako su sudionici bili suočeni s velikim izazovima zbog vremena provedbe. Upotrebljavala je niz kanala za komunikaciju s nacionalnim nadležnim tijelima i društvima koja su sudjelovala. Unatoč brojnim ažuriranjima tijekom razdoblja izvješćivanja, predlošci su bili praktičan alat za jamčenje toga da će društva pružiti podatke. Međutim, EIOPA nije dostatno opravdala

potrebu za dobivanjem određenih podataka, kao ni izradu scenarija i pretpostavke na kojima se temelje. To nije pomoglo u postizanju povjerenja nacionalnih nadležnih tijela i sudionika čiji je doprinos ključan za pouzdanost rezultata testiranja otpornosti na stres. EIOPA je stekla iskustvo na temelju testiranja otpornosti na stres provedenog 2014. i poboljšala organizaciju testiranja provedenog 2016., no pristup nije bio sustavan (vidi **odlomke 71. – 75.**).

7. preporuka – Potrebno je povećati transparentnost metodologije za testiranje otpornosti na stres

Metodologija testiranja otpornosti na stres trebala bi biti transparentnija te bi EIOPA trebala uložiti veće napore kako bi pomogla dionicima i sudionicima da bolje shvate metodologiju, primjerice:

- (a) organiziranjem radionica za sudionike i predstavnike sektora prije početka samog testiranja otpornosti na stres kako bi jasnije objasnila testiranje i scenarije te prikupila neobvezujuće povratne informacije i izradila testiranje otpornosti na stres utemeljeno na većoj količini informacija;
- (b) upotrebom tehničke dokumentacije kako bi sudionicima bolje i detaljnije objasnila način na koji su scenariji (i pretpostavke na kojima se temelje) kalibrirani te opseg podataka koji su potrebni u tu svrhu;
- (c) održavanjem sastanaka s dionicima nakon testiranja otpornosti na stres kako bi dobila povratne informacije i na sustavan način izvukla pouku iz prethodnih testiranja otpornosti na stres (tj. s pomoću određenog rasporeda, kanala za komunikaciju i sudionika).

Ciljni rok: nakon testiranja otpornosti na stres koje se provodi 2020. godine.

Upravljanje i resursi

103. EIOPA je u okviru većine svojih aktivnosti veoma usko surađivala s nacionalnim nadležnim tijelima. Međutim, u nekim slučajevima nacionalna nadzorna tijela nisu joj pružila dostatnu potporu, posebice kad je riječ o posjetima zemljama i radu na unutarnjim modelima. S obzirom na to da je pristup informacijama i dokumentima bio ograničen, EIOPA nije bila u mogućnosti provesti neke od planiranih provjera i analiza. S obzirom na to da nacionalna nadležna tijela imaju glavnu riječ u glavnom upravljačkom tijelu EIOPA-e, u mogućnosti su odlučivati o opsegu djelovanja EIOPA-e u okviru preispitivanja djelotvornosti vlastitog rada. Time je neovisnost takvih aktivnosti dovedena u pitanje.

104. Sud je utvrdio da EIOPA raspolaže dobro utvrđenim postupcima za praćenje slučajeva neusklađenosti s pravom EU-a, unatoč nekim nedostacima u području transparentnosti prema vanjskim dionicima (vidi **odlomke 76. – 84.**).

105. Resursi EIOPA-e veoma su ograničeni s obzirom na složenost njezinih zadaća, posebice u području nadzora. Tim koji je odgovoran za nadgledanje 212 unutarnjih modela činila su samo tri zaposlenika na puno radno vrijeme. Izravno u odjelu za nadzor sveukupno radi samo 20 članova osoblja (14 % osoblja EIOPA-e), povrh kojih postoji i ograničen broj članova osoblja koji rade na nadzornim pitanjima u okviru drugih odjela. Dakle, planirano strateško preusmjeravanje usredotočenosti EIOPA-e s regulative na nadzor još nije provedeno (vidi **odlomke 85. – 89.**).

8. preporuka – Potrebno je povećati broj članova osoblja koji rade na nadzoru

- (a) EIOPA bi trebala zajamčiti da se postupno ostvari znatan porast broja članova osoblja koji rade na nadzornim zadaćama i u tom pogledu u svojem godišnjem planu rada postaviti konkretan i obrazložen cilj.
- (b) Nakon detaljne analize potreba EIOPA bi ujedno trebala razmotriti podnošenje zahtjeva za dodatnim resursima određivanjem zadaća za koje su potrebni, kao i njihova učinka na kvalitetu i usklađivanje nadzornih praksi te financijsku stabilnost.
- (c) Dodatni resursi trebali bi se upotrebljavati posebno za poboljšanje rada EIOPA-e na unutarnjim modelima, prekogranični nadzor te utvrđivanje slučajeva neusklađenosti s pravom EU-a.

Ciljni rok: 1. 1. 2020.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Neven Mates, na sastanku održanom u Luxembourggu 2. listopada 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner LEHNE

predsjednik

PREGLED EIOPA-INIH PREPORUKA NA TEMELJU STRUČNIH PREISPITIVANJA

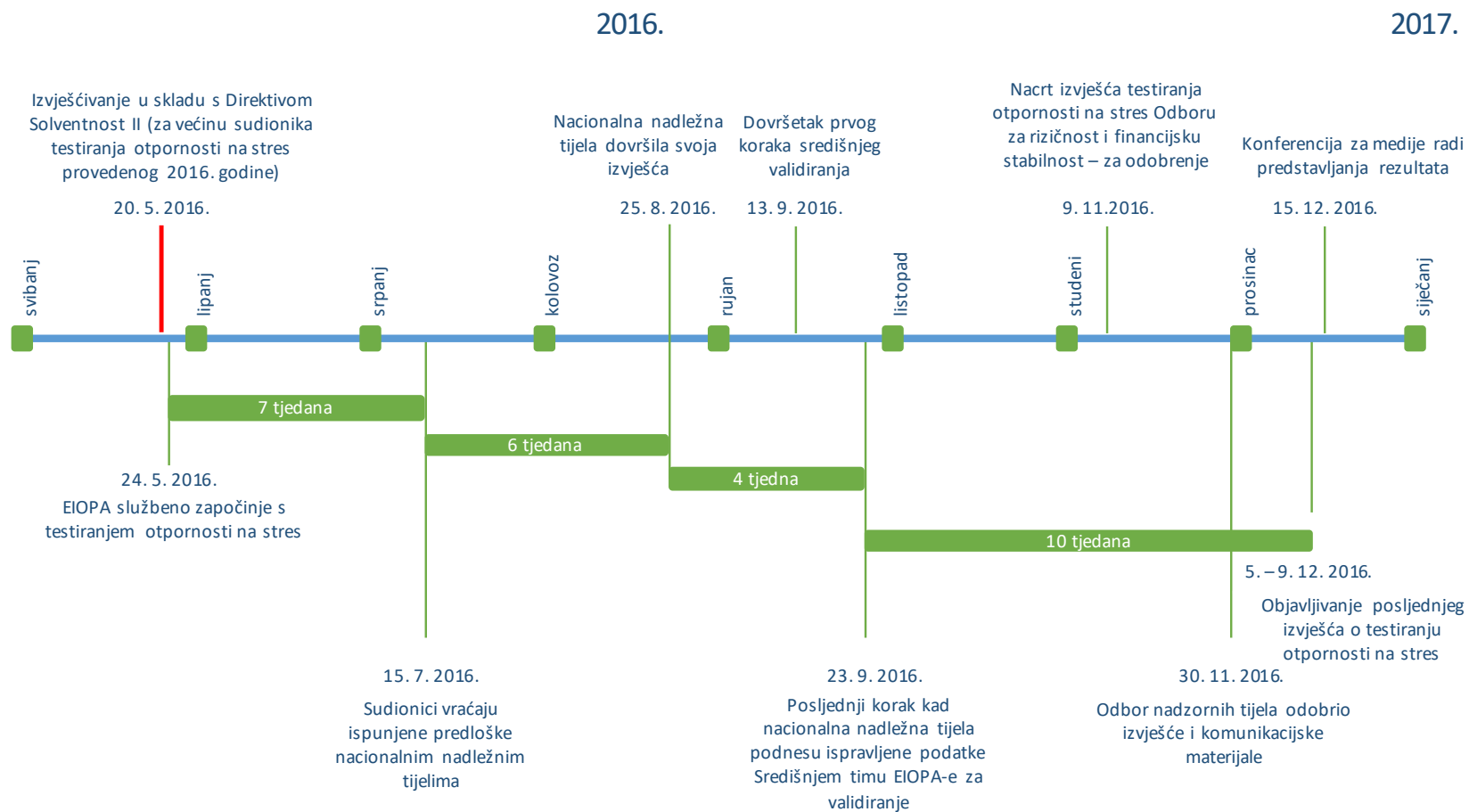
Tema preispitivanja	Donošenje završnog izvješća	Odrađeni posao	Mjere koje se preporučuju na temelju stručnih preispitivanja
Ključne funkcije	Konačno usvajanje očekuje se 2018. godine.	Stručnim preispitivanjima nastoji se dobiti uvid u način na koji nacionalna nadležna tijela primjenjuju načelo proporcionalnosti pri nadziranju ključnih funkcija društava, uzimajući u obzir provedbu zahtjeva povezanih s ključnim funkcijama koji su uvedeni Direktivom Solventnost II. Opseg: sva nacionalna nadležna tijela u državama članicama EGP-a Upitnik za samoprocjenu poslan je članovima EIOPA-e i pregledan. Organizirano je 8 posjeta državama članicama te	EIOPA bi trebala: - razmotriti ishod tog stručnog preispitivanja u okviru revizije smjernica za sustav upravljanja, posebice u pogledu smjernice br. 14. koja se odnosi na izdvajanje poslova - u svom radu na postupku nadzornog pregleda uzeti u obzir rezultate iz prakse, primjere najbolje prakse i preporučene mjere tog stručnog preispitivanja (određena) nacionalna nadležna tijela trebala bi: - izraditi i provesti odgovarajuće nadzorne postupke i kriterije za procjenjivanje zahtjeva u vezi upravljanja koji se odnose na ključne funkcije u nadzornom okviru zasnovanom na rizicima u skladu s člankom 29. Direktive Solventnost II - od svih društava za (re)osiguranje zahtijevati da uspostave djelotvoran sustav upravljanja kojim se jamči dobro i razborito upravljanje njihovim poslovanjem - općenito pri provedbi načela proporcionalnosti uzeti u obzir prirodu, opseg i složenost - postrožiti proces praćenja kombinacija nositelja ključnih funkcija i upoznatosti sa situacijom na nacionalnim tržištima te procijeniti ispunjavaju li kombinacije ključnih funkcija potrebne uvjete u odnosu na prikladnost i neovisnost organizacijske strukture društva - nadležna tijela trebala bi procijeniti sukobe interesa u situaciji u kojoj aktuarska funkcija ispunjava zadaće koje su u nadležnosti funkcije upravljanja rizicima nacionalna - obratiti posebnu pozornost na funkciju upravljanja rizicima (...) - postrožiti proces praćenja kombinacija nositelja ključnih funkcija i operativnih zadaća (...) - provesti procjenu prikladnosti i za nositelje ključnih funkcija koji nisu nositelji aktuarskih funkcija

Tema preispitivanja	Donošenje završnog izvješća	Odrađeni posao	Mjere koje se preporučuju na temelju stručnih preispitivanja
		se razgovaralo s 22 nacionalna nadležna tijela putem konferencijskih poziva.	- procijeniti prikladnost nositelja ključnih funkcija nakon primanja obavijesti o imenovanju nositelja ključne funkcije pri čemu se može upotrebljavati pristup zasnovan na rizicima - napraviti procjene sposobnosti i prikladnosti svih nositelja ključnih funkcija - izraditi i provesti odgovarajuće nadzorne postupke i kriterije za procjenjivanje zahtjeva u vezi upravljanja koji se odnose na ključne funkcije (...)
Sloboda pružanja usluga	29. 1. 2015.	Analiza praktičnih iskustava u području slobode pružanja usluga. Odnosila se na svaku od 31 države članice EGP-a	Glavni je zaključak da je potrebno poboljšati suradnju između nacionalnih nadležnih tijela u različitim fazama nadzornog procesa, posebice u pogledu pohrane podataka i vođenja evidencije, razmjene informacija u trenutku davanja odobrenja, utvrđivanja rizika i obrađivanja pritužbi. - EIOPA bi trebala obvezati na prikupljanje podataka o poslovanju na temelju slobode pružanja usluga kroz podružnice u drugoj državi članici. - Nacionalna nadležna tijela trebala bi raspolagati sustavom za pohranu podataka iz kojeg se mogu dobivati informacije o domaćim društvima koja su obavijestila da namjeravaju provesti aktivnost u drugoj državi članici EGP-a na temelju slobode pružanja usluga. - Nacionalna nadležna tijela trebala bi uspostaviti sustav koji bi prije svega pružao ažurirane podatke o broju društava po zemlji koja su obavijestila da namjeravaju pružati usluge na njihovom državnom području. - Poboljšati pohranu podataka o obavijestima o slobodi pružanja usluga i slobodi poslovnog nastana, no pri tome izbjegavati preopterećenje registara s neaktivnim obavijestima. - Nacionalna nadležna tijela trebala bi utvrditi moguće rizike povezane s aktivnostima slobode pružanja usluga, kao i pristup nadzora koji je prilagođen tim rizicima. - Nacionalna nadležna tijela trebala bi istražiti zašto se zahtjev za odobrenje podnosi u jednoj državi članici ako se aktivnost planira provoditi isključivo ili uglavnom u drugoj državi članici. - Riješiti pitanje obrade pritužbi u slučajevima slobode pružanja usluga.

PRILOG II.

**PRETPOSTAVKE NA KOJIMA SE TEMELJI TESTIRANJE OTPORNOSTI NA STRES
PROVEDENO 2016. GODINE**

	Scenarij niskih prinosa	Scenarij dvostrukog udarca
Tehnika	Nije se upotrebljavao nikakav specijalizirani alat	Simulator financijskog šoka
Pokriveni rizici	Tržišni rizik: (1) dulje razdoblje niskih kamatnih stopa.	Tržišni rizik: (1) Uvjeti niskih prinosa simulirani s pomoću pada stopa kamatne zamjene eura i konačnog terminskog tečaja na 4,2 %. (2) Brzi rast prinosa na državne i korporativne obveznice (financijske i nefinancijske) i šok (pad cijena) vlasničkih vrijednosnih papira i drugih kategorija imovine (npr. fondovi za omeđivanje rizika ili roba) te pad vrijednosti komercijalnih i stambenih nekretnina.
Podatci na kojima se scenarij temelji – strana obveza	- Niska krivulja prinosa (pad stopa kamatne zamjene eura) dobivena na temelju najniže stope koja je zabilježena 20. travnja 2015. (tijekom dvogodišnjeg razdoblja 2014. – 2015.) za različite rokove dospelja (2, 5, 10 i 20 godina) u europodručju, - dodatno smanjenje za 15 baznih bodova, - čimbenici dobiveni na temelju stopa kamatne zamjene eura za druge valute, - konačni terminski tečaj od 2 % (vrijednost bliska tržišnoj vrijednosti, tj. 1,561 % za 50-ogodišnju stopu kamatne zamjene eura zabilježenu 31. prosinca 2015. g.).	- Niska krivulja prinosa (pad stopa kamatne zamjene eura) dobivena s pomoću simulatora, i - konačni terminski tečaj od 4,2 % (upotrijebljen za dobivanje nerizične krivulje stope).
Podatci na kojima se scenarij temelji – strana imovine	Nema izravan učinak.	- Brz porast prinosa na državne i korporativne obveznice (financijske i nefinancijske); - šok (pad cijena) na cijene dionica u EU-u i druge kategorije imovine (npr. fondovi za omeđivanje rizika, roba ili nekretnine).
Priroda šoka	Scenariji su dobiveni na temelju pretpostavke da će istodobno i trenutno doći do pretpostavljenih šokova.	
Povijesni podatci / periodičnost	Najniža točka krivulje kamatne zamjene eura tijekom dvogodišnjeg razdoblja 2014. – 2015.	2005. – 2015., na tromjesečnoj osnovi.
Vjerojatnost	Najmanje tropostotna godišnja vjerojatnost za likvidni dio krivulje. Nije moguće točno procijeniti vjerojatnost cjelokupnog scenarija zbog dodavanja konačnog terminskog tečaja (koji je bio blizak tržišnoj vrijednosti te time prilično vjerojatan).	S obzirom na to da se stope zamjene i prinosi na državne obveznice (u prošlosti usko povezani) kreću u suprotnim smjerovima, zajednička vjerojatnost scenarija mnogo je niža od procijenjene marginalne vrijednosti dvaju povoda (0,75 % za šok na prinos na državne obveznice, 0,5 % za šokove na stopu zamjene, mjereno na jednogodišnjoj osnovi).

RASPORED TESTIRANJA OTPORNOSTI NA STRES PROVEDENOG 2016. GODINE

Izvor: Sud, prilagođeni podatci EIOPA-e.

PRILOG IV.

**ISKUSTVA STEČENA U OKVIRU TESTIRANJA OTPORNOSTI NA STRES PROVEDENOG
2014. GODINE I PRAĆENJE PROVEDBE IZ 2016. GODINE**

	Problemi utvrđeni u okviru testiranja otpornosti na stres provedenog 2014. g.	Praćenje provedbe testiranja otpornosti na stres iz 2016. godine
Raspored	- Broj i složenost scenarija i kašnjenje s dostavljanjem konačnih pripremnih predložaka - Previše ispravaka predložaka tijekom faze izračuna	- Zbog manjeg broja scenarija u okviru testiranja otpornosti na stres i njihova znatnog pojednostavnjenja u odnosu na 2014. potrebno je manje vremena za sektorski izračun. - Manji broj izmjena tehničkih specifikacija (tri umjesto sedam revizija u okviru testiranja otpornosti na stres provedenog 2014. g.)
Osiguranje kvalitete	- Razmatra se obuhvaćanje više stručnih mišljenja o validiranju u okviru kojih se provodi terenski nadzor - Provedba validacijskih provjera predugo je trajala - Nacionalna nadležna tijela htjela bi upotrebljavati alate EIOPA-e za potrebe samovalidacije	- Terenski nadzor nacionalnih nadležnih tijela u konačnici se nije provodio zbog vremena koje je nadzornim tijelima potrebno da doputuju do prostorija EIOPA-e - EIOPA je 30. lipnja 2016. s nacionalnim nadležnim tijelima podijelila alat za validiranje
Tehničke specifikacije i predlošci za izvješćivanje	- Razmotriti ulaganje više vremena u izradu nacрта tehničkih specifikacija - Izmjene ključnih podataka u zadnjem trenutku (npr. nerizične stope) - Nekoliko ažuriranja i novih inačica predložaka i specifikacija - Više vremena uloženo u izradu i testiranje predložaka prije pokretanja - Jamčenje jasnoće	- Tehničke specifikacije unaprijed se dijele s dionicima iz sektora - Nekoliko ažuriranja (tri inačice tehničkih specifikacija, pet inačica predložaka) - Uspostavljen sustav Solventnost II, rjeđe izmjene predložaka
Pitanja i odgovori u okviru komunikacije	- Nije se jasno komuniciralo sa sektorom i nacionalnim nadležnim tijelima - Pitanja i odgovori: važni odgovori pruženi su nedugo prije roka za podnošenje, pa sudionici nisu imali dovoljno vremena za reakciju - Nije se komuniciralo s medijima i drugim analitičarima	- Internetski seminari i telekonferencije prije objavljivanja - Posljednje ažuriranje pitanja i odgovora objavljeno je dva tjedna prije roka za podnošenje - Česta pitanja pripremljena su i dostupna na internetskim stranicama EIOPA-e

Izvor: Sud, prilagođeni podatci EIOPA-e.



EIOPA REDOVITA UPORABA

EIOPA-18-620

21. 9. 2018.

Odgovor na nacrt posebnog izvješća Europskog revizorskog suda (nakon kontradiktornog postupka)

I. Izvršni sažetak

V.

EIOPA želi zahvaliti Europskom revizorskom sudu za uspješnu suradnju tijekom revizije. Rad Europskog revizorskog suda od iznimne je važnosti za daljnje poboljšanje rada cijelog europskog sustava.

VI.

Općenito, EIOPA cijeni priznanje koje joj Europski revizorski sud daje u svojoj procjeni njezina učinkovitog doprinosa nadzoru i financijskoj stabilnosti u sektoru osiguranja. Pozdravljamo i pozive upućene suzakonodavcima za dodatno jačanje pravnog okvira u cilju potpore odlučujuće zadaće EIOPA-e u području prekograničnog poslovanja na temelju načela slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana. Kako bi se dodatno osiguralo dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta, sve uključene strane moraju pravodobno i na primjeren način odgovoriti na nedostatke utvrđene tijekom nadzora prekograničnog poslovanja s obzirom na to da je i dalje potrebno suočiti se sa značajnim izazovima.

Pregovori koji se trenutačno vode o pregledu rada europskih nadzornih tijela, kao i pregovori koji će uskoro započeti o reviziji Solventnosti II, suzakonodavcima pružaju priliku za raspravu o mogućim načinima jačanja pravnog okvira kako bi se osigurala mogućnost odlučnih odgovora nadzornih tijela na nacionalnoj i europskoj razini.

VII. i VIII. [Zajednički odgovor na točke VII. i VIII.]

EIOPA podržava daljnje promjene zakonodavstva s ciljem boljeg funkcioniranja unutarnjeg tržišta kako bi se u cijelom EU-u osiguralo kontinuirano dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta, ravnopravni uvjeti poslovanja i jednake razine zaštite potrošača. Kad je riječ o unutarnjem tržištu, kvaliteta nacionalnog nadzora više nije isključivo nacionalno ili regionalno pitanje, nego je pitanje u nadležnosti Europske unije. Stoga su potrebni alati kojima će se osigurati da sva nadzorna tijela ispunjavaju tražene standarde.

X.

EIOPA pozdravlja pozitivnu ocjenu prikladnosti obuhvata i scenarija za utvrđivanje glavnih rizika u sektoru. U svojem budućem radu EIOPA će staviti naglasak i na područja u kojima su potrebna poboljšanja u pogledu objašnjenja scenarija, bez obzira na činjenicu da tehnički nije moguće procijeniti vjerojatnost ni ozbiljnost konkretnih pokretačkih događaja (npr. promjena krajnjeg terminskog tečaja) ili cijelih scenarija u kojima se kombiniraju različiti pokretački događaji.

XI.

EIOPA je provela odgovarajuću i preciznu validaciju podataka o testiranju otpornosti na stres. S obzirom na općenitost određenih preporuka EIOPA je svjesna da postoji prostor za poboljšanje. Međutim, potrebno je istaknuti kako je konkretnije preporuke moguće dati samo nakon objave zasebnih, neanonimnih rezultata. EIOPA može dati preporuke samo na temelju rezultata testiranja otpornosti na stres, a one su u skladu s razinom objavljenih rezultata i njezinim zakonskim ovlastima.

XII.

EIOPA podržava stajalište Europskog revizorskog suda prema kojemu je potrebno više resursa za jačanje aktivnosti u području konvergencije nadzora. Svake godine dosad angažman osoblja u ekvivalentu punog radnog vremena u EIOPA-i bio je u skladu s trenutačnim višegodišnjim financijskim okvirom (VFO) izrađenim prije 2013. Unatoč EIOPA-im zahtjevima za dodatne resurse kako bi se omogućilo ostvarenje cilja konvergencije nadzora, te potrebe nisu uzete u obzir u trenutačnom VFO-u.

XIII.

EIOPA prihvaća sve preporuke. U nastavku se navode konkretne primjedbe na pojedinačne preporuke.

II. Opažanja

U EIOPA-inim preporukama odražavaju se utvrđeni nedostatci, no nedostaju daljnje mjere

17.

U EIOPA-inu strategiju o neovisnom nadzoru uključen je prijedlog za manji broj konkretnijih preporuka nacionalnim nadležnim tijelima koje bi potom trebale biti popraćene strukturiranim daljnjim postupkom.

21.

EIOPA-inom prvom Strategijom o nadzoru poslovnog ponašanja (koja je objavljena 2016.) predviđa se postupni razvoj raspoloživih alata, a to su tematske revizije, izvješća o potrošačkim trendovima, pokazatelji rizika za građanstvo i pojačano praćenje tržišta.

Regulatorni okviri za bonitetni nadzor i nadzor poslovnog ponašanja razvijali su se različitim brzinama u pojedinim državama Europe i u zakonodavstvu EU-a. Regulatorni okvir za nadzor poslovnog ponašanja razvijen je tek nakon provedbe Direktive o distribuciji osiguranja (IDD) (primjena od 1. listopada 2018.) i Uredbe o dokumentima s ključnim informacijama za upakirane investicijske proizvode za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode (PRIP-ovi) (primjena od 1. siječnja 2018.). Kao što je izneseno u dodatnom EIOPA-inu strateškom dokumentu, cilj je započeti intenzivniju primjenu jednakih instrumenata za osiguravanje konvergencije nadzora i nadzornih alata, razvijenih na temelju EIOPA-ina iskustva rada u skladu sa Solventnosti II, u vođenju područja nadzora poslovanja te sve više integrirati aspekte vođenja u EIOPA-in bonitetni nadzor. Aktivnosti u području bonitetnog nadzora i nadzora poslovanja započinju različitom brzinom, no u konačnici bi se trebale spojiti i time omogućiti postizanje sve većeg broja sinergija.

22.

Izrada priručnika za nadzor postupak je koji se ponavljao i tijekom kojega su brojna poglavlja odobrena 2016. i 2017., a posljednja četiri u travnju 2018. U brojnim novim područjima Solventnosti II bilo je potrebno iskustvo prije izrade nacрта preporuka o dobrim praksama. Tu izjavu potvrđuje činjenica da je 17 nacionalnih nadležnih tijela odgovorilo potvrdno, a samo su četiri odgovorila niječno na pitanje: „Je li vrijeme objave priručnika odgovaralo vašim potrebama?”

27.

EIOPA je suglasna da nadzor prekograničnog poslovanja treba dodatno regulativno osnažiti.. Kako bi se već unutar trenutnog okvira pristupilo rješavanju te situacije, EIOPA je donijela Odluku o suradnji tijela za nadzor osiguranja u kojoj razmatra pitanje suradnje nadzornih tijela za prekogranične djelatnosti putem podružnica i zahvaljujući slobodi pružanja usluga pri pokretanju djelatnosti, te pitanje kontinuiranog nadzora.

44.

Nastavak rada na poboljšanju dostupnih podataka radi usporedbe modela i praćenja razvoja modela ključni je prioritet za buduće aktivnosti EIOPA-e te će biti jedan od elemenata koje će trebati pobliže razmotriti u nadolazećoj reviziji Solventnosti II.

50.

EIOPA je suglasna s Europskim revizorskim sudom da bi mogućnost detaljnije procjene unutarnjeg modela mogla EIOPA-i pružiti dodatna korisna saznanja. Međutim, kao što je istaknuo i Europski revizorski sud, EIOPA ima ograničene resurse u tom području. S obzirom na trenutačni rad stručnjaka i nizak profil rizičnosti konkretne skupine osiguranja, EIOPA je nažalost mjesto tog zahtjeva na popisu prioriteta morala ustupiti drugim tekućim aktivnostima.

52.

Tijekom prve godine provedbe Solventnosti II, EIOPA je uspjela provesti testiranje otpornosti na stres kojim su, kako je priznato, utvrđeni glavni rizici u sektoru unutar novog okvira.

EIOPA je uvjerena u prikladnost kalibracije scenarija, no nastaviti će razvijati svoj metodološki okvir i poboljšavati obrazloženja scenarija.

56.

EIOPA smatra da djelomična procjena vjerojatnosti tog scenarija nije prikladna metoda za opravdavanje ozbiljnosti scenarija, posebno ako to isključuje utjecaj promjene krajnjeg terminskog tečaja s 4,2 % na 2 %. Djelomična procjena samo u pogledu likvidnog dijela krivulje mogla bi dovesti do pogrešnih tumačenja s obzirom na to da je pretpostavka drukčijeg krajnjeg terminskog tečaja ključni element tog scenarija.

EIOPA vjeruje da uključivanjem promjene krajnjeg terminskog tečaja scenarij postaje dovoljno ozbiljan.

EIOPA smatra da usporedba iz fusnote 9. između propisanog krajnjeg terminskog tečaja i tržišnih stopa nije prikladna za procjenu ozbiljnosti scenarija. Solventnost II uvodi primjenu krajnjeg terminskog tečaja od 4,20% (za 2016.) za europski sektor osiguranja. Stoga bi odgovarajuća procjena ozbiljnosti scenarija trebala biti između (u danom trenutku utvrđenog fiksnog) krajnjeg terminskog tečaja od 4,2 % i krajnjeg terminskog tečaja scenarija od 2 %, a ne na tadašnjim tržišnim stopama, kada ta tržišta možda nisu duboka, likvidna ni transparentna za dulje rokove dospijeca.

57.

Ne postoji općeprihvaćena metodologija za određivanje vjerojatnosti scenarija u kojemu se kombiniraju promjene tržišnih stopa i promjena propisanih parametara kao što je krajnji terminski tečaj. EIOPA nije brojčano utvrdila vjerojatnost početnog (likvidnog) dijela krivulje jer ne bi bilo tehnički pouzdano procjenjivati djelomičnu vjerojatnost scenarija.

58.

Obuhvat testiranja iz 2016. temeljilo se na samostalnim subjektima s zajamčenom većinom poslovanja u samo jednoj zemlji. S obzirom na prethodno navedeno i na pretpostavke koje scenarij podrazumijeva, EIOPA smatra da je primijenjena metoda prikladna za ostvarenje cilja. EIOPA daje prednost cilju ostvarenja razmjernog utjecaja na sve sudionike u testiranju na području cijelog EGP-a pred stvaranjem dodatnog scenarija koji je u potpunosti usklađen s tržištem.

59-62. Točke 59. – 62. i polje 5.

EIOPA je razvila dvostruki scenarij (eng. *double-hit scenario*) u suradnji s Europskim odborom za sistemske rizike (ESRB). U skladu sa tehničkim neslaganjem ESRB-a, EIOPA smatra da:

- dulje razdoblje obuhvaćeno uzorkom, primjerice 20 godina umjesto razdoblja od 11 godina koje je upotrijebljeno u uzorku, ne bi dovelo do pouzdanijih rezultata. Sumnjamo da bi to znatno poboljšalo cjelokupnu kvalitetu scenarija ili zajamčilo ujednačeniju raspodjelu šokova. Konkretno, produljenje razdoblja obuhvaćenog uzorkom na 20 godina dovelo bi do uključivanja opažanja koja se odnose na gospodarske faze neodrživog financijskog obilja i iznimno niske volatilnosti.
- EIOPA-ino testiranje otpornosti na stres provodi se u svih 28 država članica. Stoga će se napetost između gospodarske dosljednosti scenarija i percipirane „jednake raspodjele šokova” uvijek odražavati na cijene imovine kao što su državne obveznice.

EIOPA smatra da se u poljima 5. i 6. stavlja prevelik naglasak na određena stajališta. Trebalo bi istaknuti da takva stajališta mogu biti oprečna načelu tržišne dosljednosti scenarija.

63.

Tehničke specifikacije EIOPA-e dopunjene su najnovijim informacijama dobivenim javnim ispitivanjem i usmjerene su na primjenu šokova i upute za popunjavanje predložaka radi jasnoće i ekonomičnosti uporabe resursa, a ne na teoretska razmatranja. To se temeljilo i na povratnim informacijama i poukama iz prethodnih ispitivanja u kojima sudionici zahtijevaju konkretne primjere i objašnjenja s jedne strane te fleksibilnost i nisku razinu ograničenja s druge strane.

EIOPA ne daje savjete u pogledu ozbiljnosti scenarija, što je u skladu s prirodom testiranja u kojem se ne dodjeljuju ocjene prolaz/pad. Opis scenarija javno je dostupan u referentnoj dokumentaciji [ESRB-a](#)¹ i [EIOPA-e](#)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%20PublicFinal.pdf>

65.

U testiranju koje se provodi u cijelom EU-u, suprotno testiranju na nacionalnoj razini, rezultati se predstavljaju na razini zemlje umjesto na razini homogenih proizvoda. Razlikovno obilježje jedna je od ključnih prednosti takvih izvješća.

Izvješće EIOPA-e o testiranju otpornosti na stres sadržava rezultate *ex post* analize na koju se upućuje u točki 88. i nadalje te koja uključuje i razdvajanje kategorija i obilježja ključnih proizvoda. Taj metodološki izbor pruža vrlo slične uvide koje bi pružilo i *ex ante* razdvajanje.

Slika 13.

EIOPA je svjesna heterogenosti uzorka sudionika, što je transparentno predstavljeno u izvješću EIOPA-e o testiranju otpornosti na stres i uzeto u obzir prilikom analize rezultata.

Posebno vidjeti odjeljak 3.1.4. izvješća EIOPA-e o testiranju otpornosti na stres i točku 90. (primjer zaključaka), u kojima se objašnjava kako rezultati upućuju na jasnu ulogu regulatornih kapitalnih zahtjeva koji su viši za poduzeća izloženih riziku takvog scenarija. Taj je nalaz važan jer upućuje na to da poduzeća koja su relativno osjetljivija na promjene tržišnih uvjeta (kako je ispitano testiranjem otpornosti na stres) nisu nužno u gorem ili rizičnijem položaju od poduzeća u drugim skupinama zahvaljujući relativno višim razinama kapitalizacije.

67.

EIOPA je već u testiranju iz 2018. zatražila procjenu kapitalnog položaja sudionika nakon stresa neovisno o tehničkim poteškoćama zahtjeva i uz dopuštenu fleksibilnost.

68.

Za testiranje otpornosti na stres 2018. EIOPA je već zatražila pisani pristanak sudionika radi objave pojedinačnih rezultata.

69.

Preporuke nakon testiranja otpornosti na stres 2016. bile su općenite, u skladu s kontekstom zajedničke objave rezultata i činjenicom da je 2016. bila prva godina provedbe Solventnosti II i razdoblje koje je bilo izazovno i za nacionalna nadležna tijela.

Iako je sama po sebi opsežna, preporuka o poticanju pouzdanog upravljanja rizicima ključna je za razdoblje u kojemu je zahtjev za osiguravanje prikladnih praksi upravljanja rizicima u poduzećima tek bio uveden.

72.

Mada se EIOPA slaže s činjenicom da je potrebno daljnje poboljšanje komunikacije s dionicima, uvijek postoje određeni elementi koji se rješavaju isključivo u nadzornoj zajednici. Detaljna komunikacija o konkretnoj upotrebi predložaka za validaciju može ugroziti postupak validacije.

Zatim, savjetovanje sa sudionicima u pogledu oblika scenarija kontraproduktivno je u kontekstu EU-a, iako može biti korisno na nacionalnoj razini.

74

U takvim je testiranjima teško izbjeći složenost te su stoga potrebna ažuriranja. Kao što je prethodno navedeno, EIOPA uvijek nastoji što više smanjiti učinak tih ažuriranja pružanjem pomoćnih alata.

83.

EIOPA se služi brojnim načinima prikupljanja informacija o potencijalnim slučajevima povrede prava Unije. EIOPA prikuplja informacije tijekom istorazinskih stručnih pregleda, nadzornih posjeta, rada kolegija ili neslužbenih sastanaka s dionicima radi utvrđivanja potencijalnih slučajeva „povrede prava Unije”. EIOPA je spremna za primanje svih informacija od svojih interesnih skupina ili vanjskih strana.

U slučajevima kada su potencijalne povrede prava Unije povezane s nadzornim djelovanjem prema konkretnom subjektu, održavaju se pripremne rasprave među nadzornim tijelima tijekom zatvorenih sjednica Odbora nadzornika EIOPA-e radi osiguravanja povjerljivosti potrebne za razmjenu povjerljivih informacija.

Polje 10. – Nije primijenjen postupak protiv povrede prava Unije

EIOPA je i dalje razmatrala taj slučaj s obzirom na inherentnu složenost u pogledu prekograničnih implikacija i različite prosudbe nacionalnih nadležnih tijela za koje je bila potrebna pouzdana dubinska procjena.

87.

Kako bi se olakšao prijelaz s regulatornih na nadzorne zadaće, EIOPA je 2016. provela unutarnju reorganizaciju koja je dovela do osnivanja posebnih timova za konvergenciju nadzora u Odjelu za nadzorne postupke, Odjelu za nadzor i Timu za nadzor vođenja poslovanja. U svim je tim područjima uočen znatan napredak od 2016. te se njihov razvoj planira i u nadolazećim godinama.

Nadalje, potrebno je naglasiti da EIOPA ima važnu ulogu u doprinosu regulatornom okviru sektora osiguranja i mirovinskog sektora. Stoga je i u području politike važno održavati primjerenu razinu osoblja i stručnosti. U tijeku su brojne važne inicijative, kao što su tehnologija osiguranja i održivo financiranje, a revizija Solventnosti II predviđena je tijekom nadolazećih godina.

Preporuka 1. – Jača usmjerenost na nadzorne alate i njihovo bolje praćenje

EIOPA prihvaća preporuku za daljnje učvršćivanje procesa u području neovisnog nadzora i istorazinskih stručnih pregleda.

95.

Unutarnje tržište, zahvaljujući mehanizmima konkurencije, nudi veći izbor proizvoda i bolje cijene za građane Unije. Zaštita potrošača uz visokokvalitetan, dosljedan i usklađen nadzor, s bonitetnog aspekta i aspekta poslovnog ponašanja, u središtu je EIOPA-ine misije i nadležnosti.

Kako bi se dodatno osiguralo dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta, sve uključene strane moraju pravodobno i na primjeren način odgovoriti na nedostatke utvrđene tijekom nadzora prekograničnog poslovanja s obzirom na to da je i dalje potrebno suočiti se sa značajnim izazovima kako bi se osiguralo ostvarenje punog potencijala unutarnjeg tržišta na dobrobit građana.

Pregovori koji se trenutačno vode o preispitivanju rada europskih nadzornih tijela, kao i pregovori koji će uskoro započeti o reviziji Solventnosti II, suzakonodavcima pružaju priliku da rasprave o mogućim načinima jačanja pravnog okvira kako bi se osigurala mogućnost za pružanje odlučnih odgovora nadzornih tijela na nacionalnoj i europskoj razini.

Preporuka 2. – Jačanje nadzora prekograničnih tvrtki

EIOPA prihvaća preporuku i nastavit će usmjeravati sva nastojanja i suradnju sa suzakonodavcima prema dodatnom jačanju pravnog okvira u cilju potpore svojoj odlučujućoj zadaći u pogledu prekograničnog poslovanja u skladu s načelom slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana.

Sustavni nedostaci utvrđeni u nadzoru prekograničnog poslovanja ključni su ishod na koji sve strane trebaju pravodobno i na odgovarajući način odgovoriti s obzirom na to da je i dalje potrebno suočiti se sa značajnim izazovima.

EIOPA je spremna podijeliti svoja iskustva sa suzakonodavcima i Komisijom kako bi omogućila uvid u izazove s kojima se suočavala te dati prijedloge za poboljšanja trenutačnog pravnog okvira u cilju rješavanja tih izazova.

Preporuka 3. – Poboljšanje mehanizama za nadzor unutarnjih modela

EIOPA prihvaća preporuku i suglasna je da dosljedan i usklađen nadzor unutarnjih modela na cijelom unutarnjem tržištu zahtijeva ulaganje dodatnih napora svih strana te pozdravlja potporu Europskog revizorskog suda.

99.

EIOPA bi željela izraziti zadovoljstvo zbog ukupne pozitivne ocjene Europskog revizorskog suda u pogledu sljedećega:

- učinkovitosti scenarija u rješavanju glavnih rizika u sektoru
- prikladnosti obuhvata i metodologije u prvoj godini provedbe Solventnosti II
- nepostojanja pogrešaka u pogledu validacije i podatkovnih pogrešaka.

EIOPA podupire neslaganje ESRB-a u tehničkom smislu s primjedbama u pogledu kalibracije scenarija.

Ipak, EIOPA priznaje da ima prostora za poboljšanje u pogledu obrazloženja scenarija dionicima te planira usmjeriti svoj rad prema tome.

Preporuka 4. – Poboljšanje dizajna scenarija za testiranje otpornosti na stres

EIOPA prihvaća preporuku za dodatno poboljšanje svojih scenarija. Već se u testiranju otpornosti na stres Institucije za strukovno mirovinsko osiguranje (IORP) iz 2017., ali i u testiranju otpornosti na stres u području osiguranja 2018., EIOPA oslanjala na ESRB-ove i ESB-ove simulatore šokova za scenarije tržišta. Posebni scenariji za područje osiguranja (npr. događaji prirodnih nepogoda) zahtijevaju različita stručna znanja i njima se bave EIOPA, nacionalna nadležna tijela i vanjski stručnjaci za osiguranje.

Međutim, vjerojatnost potpunih scenarija ne može se procijeniti. Kad je moguća kvantifikacija, EIOPA će dokumentirati vjerojatnost različitih pokretačkih događaja za potrebe unutarnje analize i tijekom postupka odobravanja scenarija.

Nadalje, EIOPA planira nastaviti suradnju s ESRB-om/ESB-om i angažirati vanjske stručnjake, kao što su stručnjaci iz tijela članova EIOPA-e, radi analize i ocjene scenarija.

Preporuka 5. – Izdavanje relevantnijih preporuka nacionalnim nadležnim tijelima

EIOPA prihvaća preporuku.

Na temelju rezultata testiranja otpornosti na stres EIOPA planira izdati preporuke koje su u skladu s razinom objave rezultata i njezinih pravnih ovlasti. Konkretnije preporuke moguće su nakon objave pojedinačnih, neanonimnih rezultata.

Preporuka 6. – Poticanje objave pojedinačnih rezultata testiranja otpornosti na stres

EIOPA prihvaća preporuku.

EIOPA će se zalagati za objavu pojedinačnih rezultata testiranja otpornosti na stres, posebno kad je to važno u pogledu financijske stabilnosti. EIOPA je već za testiranje 2018., u skladu sa svojim postojećim ovlastima, zatražila pristanak sudionika radi objave pojedinačnih rezultata. U predlošcima za tehničke specifikacije i podatke već se navode konkretni podaci i pokazatelji koji su namijenjeni pojedinačnom objavljivanju.

Preporuka 7. – Veća transparentnost metodologije testiranja otpornosti na stres

EIOPA prihvaća preporuku.

EIOPA planira poboljšati i formalizirati komunikaciju i savjetovanje s dionicima i sudionicima u skladu s preporukama Europskog revizorskog suda.

105.

Vidjeti odgovor EIOPA-e na točku XII. Izvršnog sažetka.

Preporuka 8. – Jačanje ljudskih potencijala kojima su dodijeljene nadzorne zadaće

EIOPA prihvaća preporuku i pozdravlja potporu da joj se dodijele dodatni ljudski potencijali kako bi izvršila potrebne zadaće u cilju poboljšanja kvalitete i konvergencije nadzora i financijske stabilnosti.

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	5. 12. 2017.
Službeno slanje nacrtu izvješća EIOPA-i	19. 7. 2018.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	2. 10. 2018.
Primitak službenih odgovora EIOPA-e na svim jezicima	26. 10. 2018.

EIOPA je jedno od triju europskih nadzornih tijela kojem je misija pružanje potpore stabilnosti financijskog sustava i zaštita potrošača u području osiguranja i strukovnog mirovinskog osiguranja. Uz imovinu u vrijednosti od preko dvije trećine BDP-a EU-a, tržište osiguranja ima znatan udio u financijskom tržištu u Europi. Njegovo bi nefunkcioniranje moglo nepovoljno utjecati na realno gospodarstvo i dobrobit potrošača. Sud je ispitao je li EIOPA djelotvorno doprinijela nadzoru, usklađivanju nadzornih praksi i financijskoj stabilnosti. U vezi s financijskom stabilnošću Sud se usredotočio na testiranje otpornosti osiguravatelja na stres provedeno 2016. Sud je zaključio da je EIOPA dobro upotrijebila čitav niz alata, premda je potrebno poboljšati njihovu izradu i praćenje provedbe preporuka. Utvrđen je niz sustavnih izazova povezanih s nadzorom prekograničnih društava i unutarnjih modela. Rješenje za njih trebaju pronaći sama EIOPA, nacionalna nadzorna tijela i zakonodavci, osobito u kontekstu preispitivanja europskih nadzornih tijela koje je u tijeku.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.