

Posebno poročilo

Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine je pomembno prispeval k nadzoru in stabilnosti v zavarovalniškem sektorju, vendar bistveni izzivi ostajajo

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Revizijska ekipa

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij politik EU in programov ali upravljavskih tem, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To poročilo je pripravil senat IV, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Neven Mates in je pristojen za področji regulacije trgov in konkurenčnega gospodarstva. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Rimantas Šadžius, pri pripravi poročila pa so sodelovali Mindaugas Pakštys, Tomas Mackevičius, Aušra Maziukaitė in Niamh Carey iz njegovega kabineta, direktor Zacharias Kolias in vodja naloge Kamila Lepkowska. V revizijski ekipi so bili Matthias Blaas, Vasileia Kalafati, Marion Kilhoffer, Anna Ludwikowska in Josef Sevcik. Jezikovno podporo je zagotovil Mark Smith.



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

KAZALO

Odstavek

Kratice

Glosar

Povzetek I - XIII

Uvod 1 - 8

Zavarovalniški trg v evropskem gospodarstvu 1 - 3

Organ EIOPA kot del Evropskega sistema finančnega nadzora 4 - 6

Proces reform evropskih nadzornih organov 7 - 8

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP 9 - 13

Opažanja 14 - 89

Del I – Ukrepi organa EIOPA za zagotavljanje, da pristojni nacionalni organi izvajajo dosleden nadzor, so dobri, vendar manjka sistematičen pristop k nadaljnjemu spremljanju 14 - 22

Organ EIOPA je ugotovil pomembne slabosti v kakovosti nadzora 16

Priporočila organa EIOPA izražajo ugotovljene slabosti, vendar ni nadaljnjega spremljanja 17 - 18

Izvedeno delo je bilo večinoma temeljito in celovito, vendar so bili procesi zamudni 19 - 22

Del II – Systemske slabosti sedanjega nadzornega sistema za čezmejno poslovanje ostajajo, vendar si je organ EIOPA prizadeval, da bi zaščitil imetnike polic 23 - 36

Ureditev sistema kolegijev ustvarja napačne spodbude za zavarovaltelje in nadzornike 25 - 29

Organ EIOPA se je odzval z razvojem ad hoc orodij za zaščito potrošnikov, vendar konvergenca nadzora ostaja izziv 30 - 32

Organ EIOPA je imel kljub omejenemu sodelovanju pristojnih nacionalnih organov koristno vlogo v več kolegijih čezmejnih skupin 33 - 36

Del III – Pomanjkanje konvergence pri nadzoru notranjih modelov kljub prvim ukrepom, ki jih je sprejel organ EIOPA	37 - 50
Konvergenca na področju notranjih modelov je še vedno zelo omejena	39 - 42
Organ EIOPA si je prizadeval za povečanje konvergence prek projektov za doslednost	43 - 47
Organ EIOPA nima zadostnega dostopa do podatkov o notranjih modelih, da bi lahko izvajal nadzor	48 - 50
Del IV – Organ EIOPA je opravil zanesljivo delo za izvedbo stresnega testa za zavarovalništvo v letu 2016, vendar je Sodišče v njegovi zasnovi in priporočilih našlo pomanjkljivosti	51 - 75
Obseg stresnega testa in opredeljena tveganja so bili primerni, vendar so imeli uporabljeni scenariji pomanjkljivosti v zvezi s kalibracijo in utemeljitvijo	52 - 63
Organ EIOPA je točno potrdil in združil podatke	64 - 65
Organ EIOPA je predstavil pomembne rezultate, ki so pokazali ranljivost sektorja	66 - 68
Nekatera priporočila so bila preveč splošna in niso vsebovala konkretnih ukrepov	69 - 70
Organ EIOPA je stresni test organiziral strukturirano, pri čemer je imel nekaj težav s časovnim okvirom in dokumentacijo	71 - 75
Del V – Zaradi upravljanja in omejenih virov organa EIOPA se cilji težje dosežejo	76 - 89
Uspešnost dela organa EIOPA je odvisna od prispevkov pristojnih nacionalnih organov, zaradi njegovega upravljanja pa se pojavljajo izzivi	77 - 79
Postopki za uporabo pravnih instrumentov so dobri, vendar včasih niso dovolj pregledni in ne temeljijo na proaktivnem pristopu	80 - 84
Viri organa EIOPA za izvajanje nadzornega dela so bili omejeni in niso bili preneseni iz regulativnih dejavnosti	85 - 89
Zaključki in priporočila	90 - 105
Priloga I – Pregled priporočil organa EIOPA, predloženih v okviru medsebojnega strokovnega pregleda	
Priloga II – Temeljne predpostavke stresnega testa za zavarovalništvo v letu 2016	
Priloga III – Časovnica stresnega testa v letu 2016	

Priloga IV – Spoznanja, pridobljena pri stresnem testu v letu 2014 in nadaljnji ukrepi v letu 2016

Odgovori organa EIOPA

KRATICE

EBA	Evropski bančni organ
EGP	Evropski gospodarski prostor
EIOPA	Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine
EPDČ	ekvivalent polnega delovnega časa
ESFS	Evropski sistem finančnega nadzora
ESRB	Evropski odbor za sistemska tveganja
ORSA	Lastna ocena tveganj in solventnosti

GLOSAR

Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB)	Odbor ESRB je odgovoren za makrobonitetni nadzor finančnega sistema v EU ter preprečevanje in blažitev sistemskega tveganja. Spremlja in ocenjuje sistemska tveganja ter po potrebi izda opozorila in priporočila.
Evropski sistem finančnega nadzora (ESFS)	ESFS je sistem mikro- in makrobonitetnega nadzora, ki ga sestavljajo trije evropski nadzorni organi – EBA, EIOPA in ESMA, Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB) in nacionalni nadzorni organi.
Kolegij nadzornikov	Kolegij nadzornikov je stalna, a prilagodljiva struktura za usklajevanje in olajševanje odločanja o nadzoru neke zavarovalne skupine, ki deluje v več kot eni državi članici.
Končni terminski tečaj	Končni terminski tečaj je netvegana obrestna mera, ki se ji krivulja netveganih obrestnih mer približuje po tako imenovani zadnji likvidnostni točki (npr. 20 let za evro). Uporablja se za zelo dolgoročne obveznosti zaradi omejenega števila transakcij (nezadostne likvidnosti) na trgu, da se pridobi krivulja obrestnih mer.
Lastna ocena tveganj in solventnosti (ORSA)	ORSA je letni notranji postopek, ki ga izvajajo zavarovalniki, da bi ocenili ustreznost svojega obvladovanja tveganja in solventnosti v običajnih in stresnih scenarijih. Je ocena, ki jo zavarovatelj izvede za svoja sedanja in prihodnja tveganja.
Notranji model	Notranji model je napreden pristop k izračunavanju tveganj, ki izhajajo iz poslovanja zavarovalnika. Zavarovalniki se lahko odločijo za uporabo notranjega modela, da bi izračunali splošno tveganje bolje kot s standardno formulo; izračunano tveganje nato določa kapitalsko zahtevo. Vsak notranji model mora izpolnjevati več zahtev, odobriti pa ga morajo pristojni nadzorniki.
Pristojni nacionalni organ	Pristojni nacionalni organi so nacionalni organi v vsaki državi članici, pooblaščen za nadzor nad zavarovalnicami (zato se imenujejo tudi nacionalni nadzorni organi). Pristojni nacionalni organ, odgovoren za nadzor nad zavarovateljem, ki je dovoljenje pridobil v državi članici tega pristojnega nacionalnega organa, se imenuje nadzornik v matični državi. Vsi drugi pristojni nacionalni organi so nadzorniki zadevnega zavarovatelja v državi gostiteljici, če posluje prek podružnice v njihovih državah članicah.
Solventnost II	Direktiva EU Solventnost II je začela veljati leta 2016 in je postavila solventnostno tveganje v središče usklajenega regulativnega okvira za zavarovalnice. Okvir določa zahteve glede zahtevanega ekonomskega kapitala (prvi steber), upravljanja in obvladovanja tveganj (drugi steber) ter standardov poročanja (tretji steber) za vse zavarovalnice v Evropi. Navedeni cilji direktive Solventnost II so izboljšanje varstva potrošnikov, posodobitev nadzora, poglobljanje povezanosti trgov EU z uskladitvijo nadzornih režimov in povečanje mednarodne konkurenčnosti zavarovateljev iz EU.

Standardna formula	Standardna formula je privzeti pristop za izračun tveganja zavarovatelja v skladu z direktivo Solventnost II. Standardna formula je razdeljena na module tveganja, ki se združijo in določajo kapitalsko zahtevo.
Zahtevani solventnostni kapital	Zahtevani solventnostni kapital je količina kapitala, ki jo morajo zavarovalnice imeti za izpolnjevanje zahtev prvega stebra v skladu z režimom direktive Solventnost II. S tem bi se moralo zagotoviti, da zavarovalnice svoje obveznosti do imetnikov polic in upravičencev v 12-mesečnem obdobju izpolnijo z zelo visoko verjetnostjo (99,5 %).

POVZETEK

- I. Zavarovalništvo predstavlja pomemben del finančnega sektorja EU. Upravlja premoženje, ki je vredno približno dve tretjini letnega bruto domačega proizvoda (BDP) EU. Če bi zavarovalnice propadle, bi lahko bilo okrnjeno delovanje finančnega sektorja, kar bi imelo negativne posledice za realno gospodarstvo in dobrobit potrošnikov.
- II. Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) je bil ustanovljen leta 2011 po reformi nadzora finančnega sektorja EU po finančni krizi v obdobju 2007–2008. Organ EIOPA deluje kot neodvisen svetovalni organ Evropske komisije, Parlamenta in Sveta.
- III. Njegova ključna odgovornost je, da podpira stabilnost finančnega sistema, zagotavlja preglednost trgov in finančnih produktov ter ščiti imetnike zavarovalnih polic. Spremlja tudi morebitna tveganja in ranljivosti v sektorju. Njegove odgovornosti spadajo v štiri široke kategorije: urejanje, nadzor in konvergenca nadzora, finančna stabilnost ter varstvo potrošnikov.
- IV. Sodišče je preučilo, ali organ EIOPA uspešno prispeva k nadzoru in finančni stabilnosti v zavarovalniškem sektorju. Zlasti je analiziralo ukrepe organa EIOPA na področju nadzora in konvergence nadzora (sodelovanje s pristojnimi nacionalnimi organi, njihovo delo v zvezi z notranjimi modeli in čezmejnimi poslovanjem), stresni test za zavarovalništvo v letu 2016 ter ustreznost virov in upravljanja organa EIOPA.
- V. Revizija je zajemala zlasti nadzorne dejavnosti organa EIOPA v obdobju 2015–2017 in stresni test v letu 2016. Revizijski dokazi so se pridobili z obiski organa EIOPA in s pregledom dokumentacije na kraju samem, pa tudi na srečanjih z ustreznimi službami Komisije, Evropskim odborom za sistemska tveganja, pristojnimi nacionalnimi organi, akademskimi strokovnjaki in deležniki. Pri reviziji so se upoštevali tudi rezultati dveh anket.
- VI. Splošni zaključek Sodišča je, da je organ EIOPA dobro uporabljal širok nabor orodij za podporo konvergence nadzora in finančne stabilnosti. Vendar so še vedno prisotni pomembni izzivi, ki jih morajo obravnavati organ EIOPA, nacionalni nadzorniki in zakonodajalca, npr. v kontekstu pregledov evropskih nadzornih organov in pregledov v skladu z direktivo Solventnost II.

VII. Ukrepi organa EIOPA, s katerimi je zagotovil, da pristojni nacionalni organi dosledno izvajajo nadzor, so temeljili na zanesljivi analizi, po obsegu pa so večinoma bili celoviti. Organ EIOPA je s svojim delom opredelil pomembne slabosti v načinu delovanja pristojnih nacionalnih organov, poleg tega pa redno spremlja spremembe. Vendar EIOPA nima sistematične ureditve za nadaljnje spremljanje svojih priporočil.

VIII. Sodišče je ugotovilo, da so za sedanji pravni okvir za nadzor čezmejnega poslovanja v EU značilne sistemske slabosti, ki ustvarjajo razmere, ko je nadzor namesto od narave podjetja odvisen od njegove pravne oblike. Posledica tega so napačne spodbude za nadzornike in zavarovatelje, ki v nekaterih državah članicah izkoriščajo nižjo raven nadzora. Organ EIOPA si je prizadeval za reševanje nastalih težav, vendar ni mogel premagati sistemskih slabosti in doseči konvergence nadzora.

IX. Zavarovalnice uporabljajo notranje modele, da oceno tveganj bolje prilagodijo svojemu poslovanju in ublažijo kapitalske zahteve. Med pristojnimi nacionalnimi organi obstajajo precejšnje razlike v tem, kako strogo nadzorujejo notranje modele. Organ EIOPA je poskušal izboljšati konvergenco nadzora na tem področju. Pri tem ni bil popolnoma uspešen, med drugim zaradi omejitev dostopa do informacij, ki so jih določili pristojni nacionalni organi.

X. Organ EIOPA je leta 2016 izvedel stresni test, da bi ocenil, kako se bi zavarovalniški sektor odzval na neugodne razmere na trgu, zlasti v daljšem obdobju zelo nizkih obrestnih mer in šoka glede cen premoženja. Za številne družbe se je izkazalo, da so ranljive za take razmere, saj bi se njihova plačilna sposobnost znatno poslabšala. Obseg stresnega testa je bil primeren, s scenarijema pa so se opredelila glavna tveganja za sektor. Vendar je Sodišče ugotovilo pomanjkljivosti pri njihovi kalibraciji. Organ EIOPA zlasti ni mogel dovolj podrobno utemeljiti intenzivnosti enega od scenarijev.

XI. Organ EIOPA je po natančni potrditvi podatkov večinoma primerno predstavil rezultate stresnega testa. Zaradi njegovih zakonskih pooblastil se niso objavili na ravni družbe. Nekatera priporočila, izdana po stresnem testu, so bila preveč splošna, čeprav si je organ EIOPA prizadeval, da bi spremljal, koliko jih pristojni nacionalni organi izvajajo.

XII. Organ EIOPA je pri vseh svojih dejavnostih v veliki meri odvisen od sodelovanja s pristojnimi nacionalnimi organi, vendar nima vedno njihove popolne podpore. Pristojni nacionalni organi imajo odločilno besedo v glavnem upravnem organu organa EIOPA, kar pomeni, da lahko odločajo o obsegu ukrepanja organa EIOPA glede pregleda njihove uspešnosti. Organ EIOPA še ni dokončno izvedel prehoda z regulacije na nadzor. S samo 20 zaposlenimi, ki se ukvarjajo z vprašanji nadzora, in dodatnimi sedmimi, ki se ukvarjajo s povezanimi temami, le stežka izvaja široko paleto zahtevnih nalog, za katere je odgovoren.

XIII. Sodišče priporoča, naj EIOPA za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti svojih ukrepov:

- (a) bolje usmeri in sistematično spremlja svoja nadzorna orodja,
- (b) sodeluje s Komisijo in sozakonodajalcema pri obravnavanju sistemskih slabosti pri nadzoru čezmejnega poslovanja,
- (c) sodeluje s Komisijo in sozakonodajalcema pri obravnavanju omejitev dostopa do informacij o notranjih modelih in pristojne nacionalne organe bolje usmerja glede nadzora nad notranjimi modeli,
- (d) dodatno izboljša zanesljivost scenarijev stresnih testov,
- (e) po stresnem testu pristojnim nacionalnim organom izda natančnejša in ustreznejša priporočila,
- (f) spodbuja objavo rezultatov stresnega testa na ravni družbe,
- (g) zagotovi, da je metodologija stresnih testov preglednejša, ter
- (h) poveča kadrovske vire, odgovorne za nadzorne naloge.

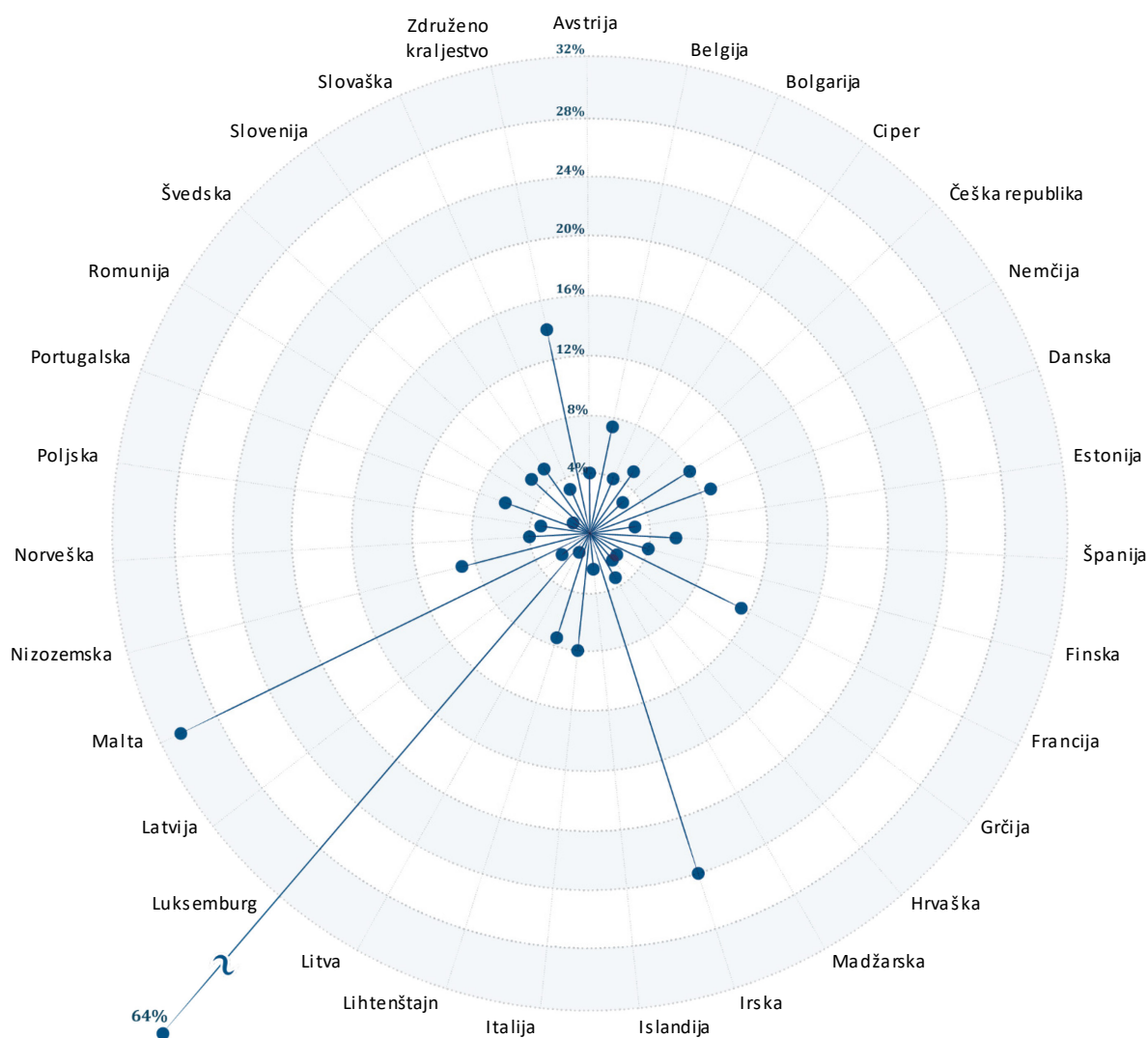
UVOD

Zavarovalniški trg v evropskem gospodarstvu

1. Zavarovalništvo s sredstvi, ki dosegajo približno dve tretjini letnega BDP EU, in uveljavljenostjo na trgu, ki se med državami članicami razlikuje (glej **slika 1**), predstavlja pomemben delež finančnega sektorja. S prevzemanjem tveganj in mobilizacijo prihrankov

prispeva h gospodarski rasti in finančni stabilnosti. Glede na pomembno vlogo zavarovalnic bi bilo lahko ob njihovem propadu okrnjeno zagotavljanje finančnih storitev in gospodarstvo na splošno, kar bi imelo negativne posledice za potrošnike.

Slika 1 – Uveljavljenost zavarovalništva v Evropi (delež premij v BDP)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila organa EIOPA o finančni stabilnosti iz leta 2018.

2. Eden ključnih izzivov današnjega zavarovalniškega trga so nizke obrestne mere.

Zavarovatelji se zlasti na področju poslov življenjskega zavarovanja, ki obsegajo 65 % zavarovalniškega trga v EU, spopadajo z velikimi problemi pri zagotavljanju sredstev za kritje obrestne mere, zajamčene za produkte, prodane v prejšnjih letih. Zato se poslovni modeli ponudnikov življenjskih zavarovanj korenito spreminjajo, ena od posledic teh sprememb pa

je prevzemanje dodatnih tveganj. Poleg tega so digitalne tehnologije in večja uporaba velepodatkov (finančna tehnologija) znatno preoblikovali zavarovalniški trg, s čimer se ne ustvarjajo le priložnosti za podjetja, ampak tudi številni novi izzivi in tveganja za stranke.

3. Z regulativnega vidika je bil ključni dogodek za zavarovatelje začetek uporabe okvira Solventnost II januarja 2016. Solventnost II je prvi usklajen pravni okvir EU za začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja. Vključuje tudi zavarovalniški nadzor, njegov cilj pa je zagotoviti enake konkurenčne pogoje na notranjem trgu. Določa, koliko kapitala morajo imeti družbe za kritje svojih tveganj, pa tudi zahteve glede obvladovanja tveganj, upravljanja in poročanja.

Organ EIOPA kot del Evropskega sistema finančnega nadzora

4. Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) je bil ustanovljen leta 2011¹ v sklopu reform nadzora finančnega sektorja EU v odziv na finančno krizo v obdobju 2007–2008. Organ EIOPA deluje kot neodvisen svetovalni organ Komisiji, Parlamentu in Svetu. Deluje na področjih zavarovalnic, pozavarovalnic, posrednikov in institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje.

5. Organ EIOPA je del Evropskega sistema finančnega nadzora (ESFS), ki zajema tri evropske nadzorne organe: enega za bančni sektor (Evropski bančni organ – EBA), enega za sektor vrednostnih papirjev (Evropski organ za vrednostne papirje in trge – ESMA) ter enega za sektor zavarovanj in poklicnih pokojnin, pa tudi Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB). Razlogi za ustanovitev evropskih nadzornih organov so bili zlasti, da se zagotovita tesnejše sodelovanje in izmenjava informacij med nacionalnimi nadzorniki (imenovanimi tudi pristojni nacionalni organi), olajša sprejetje rešitev EU za čezmejne probleme ter spodbudita usklajena razlaga in uporaba pravil.

¹ Na podlagi Uredbe (EU) št. 1094/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine), ki določa poslanstvo, naloge in organizacijo organa EIOPA (UL L 331, 15.12.2010, str. 48).

6. Ključne odgovornosti organa EIOPA so, da podpira stabilnost finančnega sistema, zagotavlja preglednost trgov in finančnih produktov ter ščiti imetnike zavarovalnih polic ter članov in upravičencev sistemov pokojninskega zavarovanja. Naloga organa EIOPA je spremljati in opredeliti čezmejne in medsektorske trende, morebitna tveganja in ranljivosti, ki izhajajo iz mikrobonitetne ravni. V ta namen ima organ EIOPA pristojnosti, ki spadajo pod štiri široke in medsebojno povezane kategorije: urejanje, nadzor in konvergenca nadzora, finančna stabilnost ter varstvo potrošnikov (glej **tabelo 1**). Organ EIOPA je nameraval po končanem delu v zvezi z glavnim zakonodajnim okvirom za zavarovalniški sektor in koncu potrebe, da zagotovi njegovo uspešno izvajanje, strateško osredotočenost svojega dela z regulacije preusmeriti na nadzor. Sodišče se v tej reviziji osredotoča na nadzor in konvergenco nadzora, ki sta ključna za potrošnike, in stresni test, ki spada pod cilj zagotavljanja finančne stabilnosti.

Tabela 1 – Odgovornosti organa EIOPA

Področje odgovornosti	Vloga organa EIOPA
Regulacija	Priprava tehničnih standardov, ki jih nato podpre Komisija, in razpravljanje o vseh izvedenih spremembah. Svetovanje Komisiji na področjih, na katerih ima ta pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov v zvezi z delom EU.
Nadzor in konvergenca nadzora	Spodbujanje in usklajevanje pristojnih nacionalnih organov pri njihovih nadzornih dejavnostih, da se vzpostavi dosledna, učinkovita in uspešna nadzorna praksa v okviru sistema ESFS ter zagotovi skupna, enotna in dosledna uporaba prava Unije.
Finančna stabilnost in krizno upravljanje	Prispevanje k delu odbora ESRB v zvezi z makrobonitetnim nadzorom s predložitvijo podatkov in poročil. Izvajanje stresnih testov za sektor zavarovanj in pokojnin, zagotavljanje usklajenega preprečevanja in obvladovanja kriz ter ohranjanje finančne stabilnosti v času krize.
Varstvo potrošnikov in finančne inovacije	Varovanje potrošnikov pred prevelikim tveganjem pri nakupu finančnih produktov oz. vlaganju vanje s pripravo predpisov, spremljanjem tržnih trendov, izboljšanjem razpoložljivih informacij itd. Prepoved finančnih produktov, če predstavljajo tveganje za finančno stabilnost v EU; analiziranje in poročanje o novih finančnih inovacijah/produktih na trgu.

Proces reform evropskih nadzornih organov

7. Ker se narava izzivov na finančnih trgih spreminja, je Komisija septembra 2017 predlagala sveženj reform za okrepitev sistema ESFS. Splošni cilj je bil izboljšati pooblastila, upravljanje in financiranje vseh treh evropskih nadzornih organov ter delovanje odbora ESRB. Številni predlogi Komisije bi se neposredno nanašali na organ EIOPA, na primer na oblikovanje neodvisnega izvršnega odbora (ki bo zadolžen za odločanje o posameznih primerih in za nekatere zadeve v zvezi z nadzorom), krepitev vloge organa EIOPA pri potrjevanju notranjih modelov in krepitev njegovih razpoložljivih orodij za spodbujanje konvergence nadzora.

8. Predlogi Komisije o spremembah pravnega okvira organa EIOPA bodo zdaj obravnavani po standardnem zakonodajnem postopku, vključno z razpravo v Svetu in Parlamentu. Pričakuje se, da bodo spremenjeni pravni akti sprejeti leta 2019. Revizija Sodišča bi lahko koristno prispevala k tej razpravi.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

9. V okviru revizije je Sodišče preučilo, ali je organ EIOPA uspešno prispeval k nadzoru in finančni stabilnosti v evropskem zavarovalniškem sektorju. Poudarek revizije je bil na nedavni preusmeritvi prednostnih nalog organa EIOPA z regulacije na nadzor. Sodišče je obravnavalo zlasti naslednja področja:

- (a) ukrepe organa EIOPA na področju nadzora in konvergence nadzora; revizija je vključevala vzorec instrumentov, ki jih uporablja organ EIOPA (deli I, II in III);
- (b) stresni test za zavarovalniški sektor, izveden leta 2016 (del IV), in
- (c) horizontalne vidike, ki so ključnega pomena za uspešnost vseh ukrepov organa EIOPA (uporaba pravnih instrumentov za zagotavljanje skladnosti z zakonodajo EU, zadostnost kadrovskih virov in ustreznost strukture upravljanja; del V).

10. Dejavnosti organa EIOPA na področju nadzora in konvergence nadzora v praksi zajemajo tri široka področja: (i) spodbujanje nadzora, ki ga izvajajo nacionalni organi, (ii) zagotavljanje ustreznega nadzora čezmejnih subjektov in (iii) notranje modele. Sodišče je zaradi jasnosti te

teme obravnavalo v treh naslednjih delih poročila (delih I, II in III), vendar teme skupaj prispevajo k njegovi oceni dela organa EIOPA na področju nadzora in konvergence nadzora. Na področju finančne stabilnosti se je Sodišče osredotočilo na stresni test za zavarovalniški sektor zaradi njegovega pomena za opredelitev prihodnjih tveganj na trgu.

11. Poročilo ni zajemalo dela pristojnih nacionalnih organov (ki z organom EIOPA tesno sodelujejo pri vseh njegovih dejavnostih). Odbor ESRB, ki je sodeloval pri oblikovanju enega od scenarijev stresnega testa, ni bil revidiranec, saj je organ EIOPA odgovoren za oba scenarija. Ker se je revizija osredotočila na zavarovalniški trg, ni vključevala dejavnosti organa EIOPA v sektorju poklicnih pokojnin.

12. Revizija je zajemala nadzorne dejavnosti organa EIOPA, ki so se izvajale zlasti v obdobju 2015–2017, in stresni test iz leta 2016 (vključno s spoznanji, pridobljenimi pri stresnem testu leta 2014). Sodišče je pri vsaki revidirani dejavnosti zadeve/spise za pregled izbralo tako, da je bil vzorec reprezentativen za delo organa EIOPA in je zajemal raznovrstne običajne probleme.

13. Glavno revizijsko delo je vključevalo obiske organa EIOPA in preglede dokumentov na kraju samem. Sodišče je dokaze zbralo tudi na sestankih za zbiranje informacij in videokonferencah z ustreznimi službami Komisije, odborom ESRB, pristojnimi nacionalnimi organi, akademskimi strokovnjaki in drugimi deležniki (združenji potrošnikov in podjetij). Pri reviziji je upoštevalo tudi rezultate dveh anket:

- (a) prva je bila poslana vsem pristojnim nacionalnim organom v državah članicah EU in se je nanašala na splošno sodelovanje z organom EIOPA (nadzor in stresni test). Nanjo se je odzvalo 24 od 28 pristojnih nacionalnih organov;
- (b) druga je bila poslana vzorcu zavarovalnic in se je nanašala na stresni test. Nanjo se je odzvalo 35 od 66 družb.

OPAŽANJA

Del I – Ukrepi organa EIOPA za zagotavljanje, da pristojni nacionalni organi izvajajo dosleden nadzor, so dobri, vendar manjka sistematičen pristop k nadaljnjemu spremljanju

14. Organ EIOPA v okviru svojih ciljev prispevanja k boljšemu in doslednejšemu nadzoru v državah članicah EU izvaja številne dejavnosti za olajševanje in usklajevanje dela pristojnih nacionalnih organov. S tem oblikuje evropsko kulturo na področju nadzora, kar pomeni skupno razumevanje načina, kako nadzorniki razmišljajo, se obnašajo in delajo znotraj svoje skupnosti. To pomeni enake konkurenčne pogoje za zavarovalnice po vsej Evropi in podobno raven zaupanja potrošnikov, da njihove zavarovalnice izpolnjujejo regulativne zahteve.

15. V zvezi z usklajevanjem dela pristojnih nacionalnih organov je Sodišče pri reviziji preučilo tri glavne instrumente, namenjene konvergenci nadzora: strukturiran dialog s pristojnimi nacionalnimi organi (pri katerem so ključni sestavni del obiski na kraju samem/obiski držav), navodila za nadzor in medsebojni strokovni pregledi (glej [slika 2](#)). Navodila in medsebojne strokovne preglede je usklajeval organ EIOPA, to delo pa se je izvedlo v zelo tesnem sodelovanju s pristojnimi nacionalnimi organi. Pregledovalci, ki so jih pooblastili pristojni nacionalni organi, so zagotovili večino vsebine in medsebojnih strokovnih pregledov. Organ EIOPA je poleg revidiranih uporabljal tudi številne druge instrumente², kot je neposredno določeno v ustanovni uredbi, pa tudi na lastno pobudo.

² Nadaljnja orodja so pisna navodila za pristojne nacionalne organe (npr. smernice organa EIOPA o postopku nadzornega pregleda in mnenja), druge dejavnosti s pristojnimi nacionalnimi organi (npr. usposabljanja in konference ter namenska pregleda bilanc stanja, izvedena za Bolgarijo in Romunijo) in stalni stiki.

Slika 2 – Orodja organa EIOPA za zagotavljanje doslednega nadzora



Vir: Evropsko računsko sodišče

Organ EIOPA je ugotovil pomembne slabosti v kakovosti nadzora

16. Organ EIOPA je s strukturiranim dialogom s pristojnimi nacionalnimi organi ugotovil številne slabosti v ključnih vidikih zavarovalniškega nadzora (glej [slika 3](#)). Pri medsebojnih strokovnih pregledih so bila odkrita tudi pomembna področja, na katerih bi morali pristojni nacionalni organi izboljšati svoje nadzorne prakse (glej [Prilogo I](#)). Ocene organa EIOPA kažejo, da se pristopi pristojnih nacionalnih organov k nadzoru pogosto razlikujejo v tem, koliko so strogi, koliko temeljijo na tveganju in koliko so usmerjeni v prihodnost. To pomeni, da bi lahko bila določena praksa zavarovalnice (npr. na področju obvladovanja tveganj) sprejeta v eni državi članici, v drugi pa bi se ji nasprotovalo. Pristojni nacionalni organi so se v okviru postopka strukturiranega dialoga odzvali na ugotovitve iz poročil organa EIOPA.

Vendar organ EIOPA ni sistematično analiziral teh odzivov in pristojnim nacionalnim organom ni zagotovil celovitih pisnih povratnih informacij.

Slika 3 – Področja, na katerih so bile ugotovljene slabosti v nadzoru, ki ga izvajajo pristojni nacionalni organi



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi ugotovitev organa EIOPA

Priporočila organa EIOPA izražajo ugotovljene slabosti, vendar ni nadaljnjega spremljanja

17. Organ EIOPA je glede na ugotovljene slabosti določenim pristojnim nacionalnim organom priporočil ukrepe. V primeru strukturiranega dialoga je organ EIOPA predložil več kot 30 priporočil za vsak pristojni nacionalni organ v vzorcu Sodišča, ne da bi jih kakor koli prednostno razvrstil. Pri medsebojnih strokovnih pregledih je bilo podanih bistveno manj

priporočil. Priporočila so bila jasna, vendar so bila včasih splošna in niso bila prilagojena okoliščinam posameznih pristojnih nacionalnih organov.

18. Organ EIOPA ni predvidel sistematičnega nadaljnega spremljanja izvajanja priporočenih ukrepov pri strukturiranem dialogu in medsebojnem strokovnem pregledu. Zato nima pregleda nad tem, ali so pristojni nacionalni organi upoštevali njegova priporočila. Vendar si je prizadeval za ad hoc spremljanje nekaterih posameznih vprašanj (npr. med naslednjimi obiski pristojnih nacionalnih organov ali prek neformalnih stikov; izvedel se je tudi poseben naknadni medsebojni strokovni pregled) ter lahko dokaže nekatere konkretne izboljšave v praksah in upravljanju pristojnih nacionalnih organov (glej **okvir 1**).

Okvir 1 – Primer vpliva organa EIOPA na delo pristojnih nacionalnih organov

Pristojni nacionalni organ v EU je po oceni in nasvetih organa EIOPA:

- spremenil svoj postopek odločanja z združitvijo nekaterih oddelkov in povečanjem zmogljivosti za podatke, da je okrepil svojo analitično zmogljivost;
- notranje prednostne naloge preusmeril v nadzor nad čezmejnimi poslovanjem.

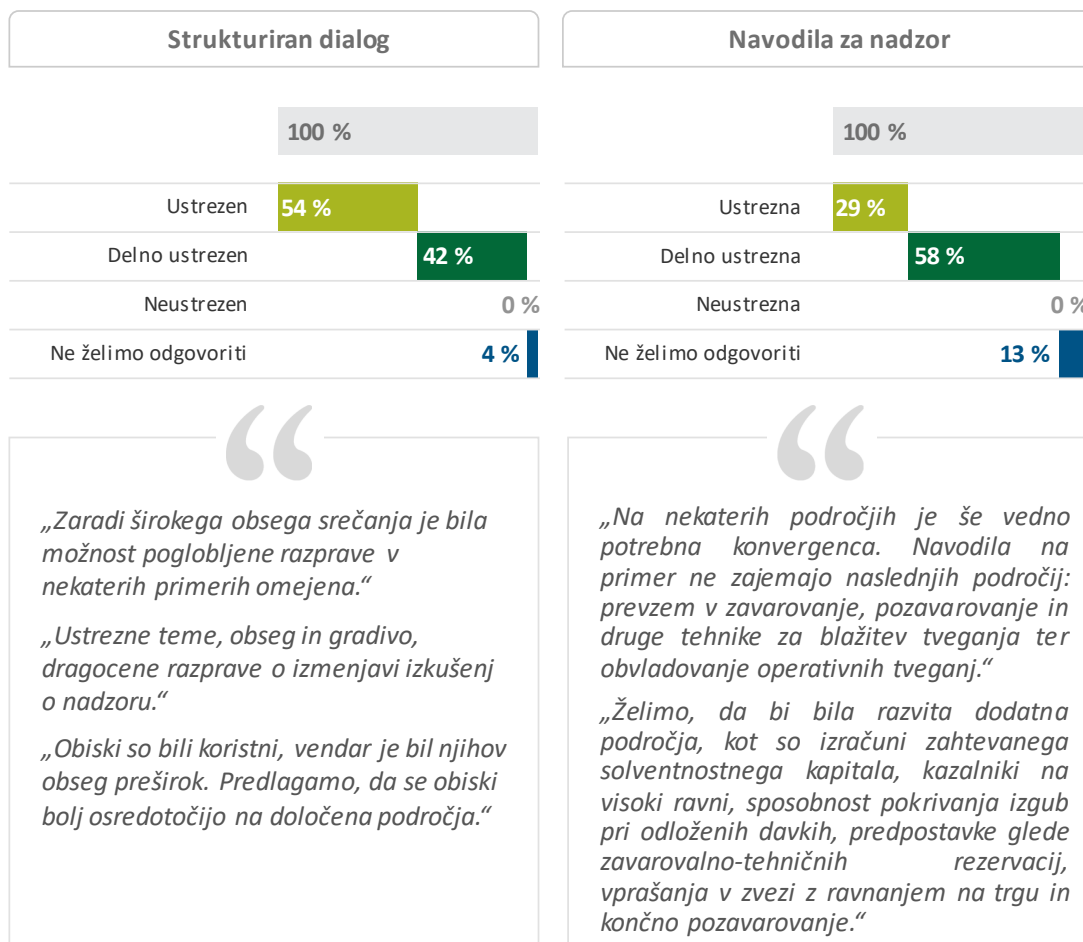
Izvedeno delo je bilo večinoma temeljito in celovito, vendar so bili procesi zamudni

19. Struktura in jasnost dela organa EIOPA na področju nadzora in konvergence nadzora sta bila kljub zahtevnosti obravnavanega področja na splošno dobra, delo pa je temeljilo na zanesljivi analizi in metodologiji. Osebe organa EIOPA se je na obiske v posameznih državah pripravilo z zbiranjem raznovrstnih dokumentov in informacij, za pristojne nacionalne organe pa je pripravilo tudi vprašalnik. Tako se je lahko obseg obiska prilagodil glede na konkretne probleme, s katerimi so se spopadali posamezni pristojni nacionalni organi. Medsebojni strokovni pregledi so temeljili na podrobni metodologiji, v kateri so bili določeni vsi koraki, ki jih je moral izvesti pregledovalec. Vendar smernice, ki so jih prejeli udeleženci, niso bile vedno strukturirane in prilagojene konkretnemu projektu.

20. Konkretna tema, ki jih je zajemalo nadzorno delo organa EIOPA, so bile obsežne in relevantne. Obseg orodij je zagotovil celovit pristop, vendar zaradi njega včasih najpomembnejša vprašanja niso bila ustrezno prednostno razvrščena. Obseg navodil je

določil usmerjevalni odbor, navodila pa so vključevala vsa večja relevantna področja, čeprav so nekateri pristojni nacionalni organi ugotovili nekaj vrzeli (glej **slika 4**). Te vrzeli so bile povezane s pomembnimi vidiki nadzora, saj za dejansko konvergenco niso potrebna le skupna načela, ampak tudi skladen pristop na tehnični ravni.

Slika 4 – Mnenja pristojnih nacionalnih organov o obsegu orodij organa EIOPA



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča

21. Organ EIOPA je zamudil priložnost, da bi dosegel večjo sinergijo z zbiranjem dobrih praks in usmerjanjem svojih nasvetov na področju nadzora ravnanja s strukturiranim dialogom s pristojnimi nacionalnimi organi in medsebojnimi strokovnimi pregledi, ker je bil

osredotočen le na bonitetni nadzor.³ Vendar Sodišče ugotavlja, da ima organ EIOPA vzpostavljena namenska orodja na področju nadzora ravnanja.

22. Organ EIOPA je redno razvijal svoja nadzorna orodja in jih začel večino izvajati do leta 2014. Vendar je organ EIOPA navodila za nadzor dokončal šele aprila 2018, tj. štiri leta po začetku projekta (brez pripravljalne faze) in več kot dve leti po začetku izvajanja direktive Solventnost II, ki naj bi ga ta navodila podpirala. Za medsebojne strokovne preglede je bilo potrebnih od 14 mesecev in pol do dveh let, kar je dolgo, vendar kaže na zahtevnost tem. Vendar je bilo po mnenju pristojnih nacionalnih organov trajanje velika težava, saj so morali sprejeti dolgoročne obveznosti za osebe, ki je sodelovalo v pregledih.

Del II – Sistemske slabosti sedanjega nadzornega sistema za čezmejno poslovanje ostajajo, vendar si je organ EIOPA prizadeval, da bi zaščitil imetnike polic

23. Nadzor čezmejnih zavarovalniških skupin v EU se izvaja v obliki kolegijev nadzornikov. Kolegiji naj bi zagotovili zadosten nadzor prek izmenjave informacij in nadzora, pri katerem sodelujejo vsi zadevni pristojni nacionalni organi. Kolegij vodi nadzornik v matični državi, ki nadzira sedež zavarovalniške skupine. Drugi pristojni nacionalni organi se imenujejo nadzorniki v državi gostiteljici. V EU je trenutno ustanovljenih 88 kolegijev.

24. Organ EIOPA je član vseh kolegijev. Njegova naloga je zagotoviti, da se pravo Unije dosledno uporablja in da kolegiji delujejo dosledno. Poleg tega bi moral organ EIOPA spodbujati skupno kulturo na področju nadzora in preprečevati regulativno arbitražo.⁴ V de Larosièrovem poročilu⁵ so bili ti cilji opredeljeni kot ključni za enotni trg.

³ Finančna podjetja morajo v skladu z bonitetnimi predpisi nadzorovati tveganje in vzdrževati ustrezen kapital, kot je določen s kapitalskimi zahtevami; po drugi strani pa predpisi o ravnanju na trgu določajo pravila, kako bi morale družbe svoje produkte distribuirati na trgu.

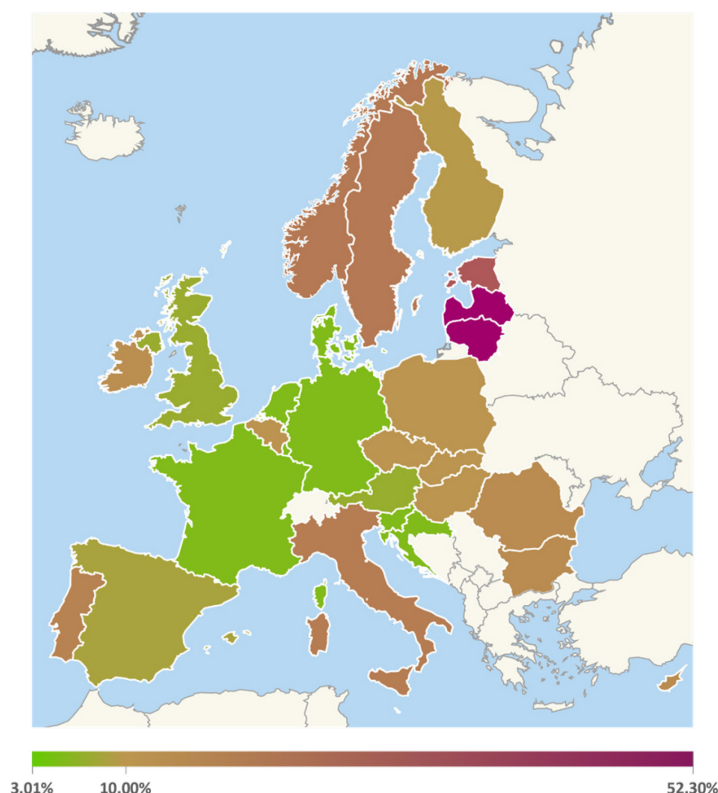
⁴ Pojav, pri katerem podjetja izkoriščajo vrzeli v regulativnih sistemih, da bi se izognila nekaterim vrstam regulacije (npr. zagotavljanje storitev z lokacije, kjer je manjši nadzor).

⁵ Komisija je novembra 2008 pooblastila skupino na visoki ravni, ki ji je predsedoval Jacques de Larosièr, naj pripravi priporočila, kako okrepiti evropsko nadzorno ureditev, da bi se državljanom zagotovila boljša zaščita in vzpostavilo ponovno zaupanje v finančni sistem. De Larosièrova skupina je svoje končno poročilo objavila februarja 2009.

Ureditev sistema kolegijev ustvarja napačne spodbude za zavarovalce in nadzornike

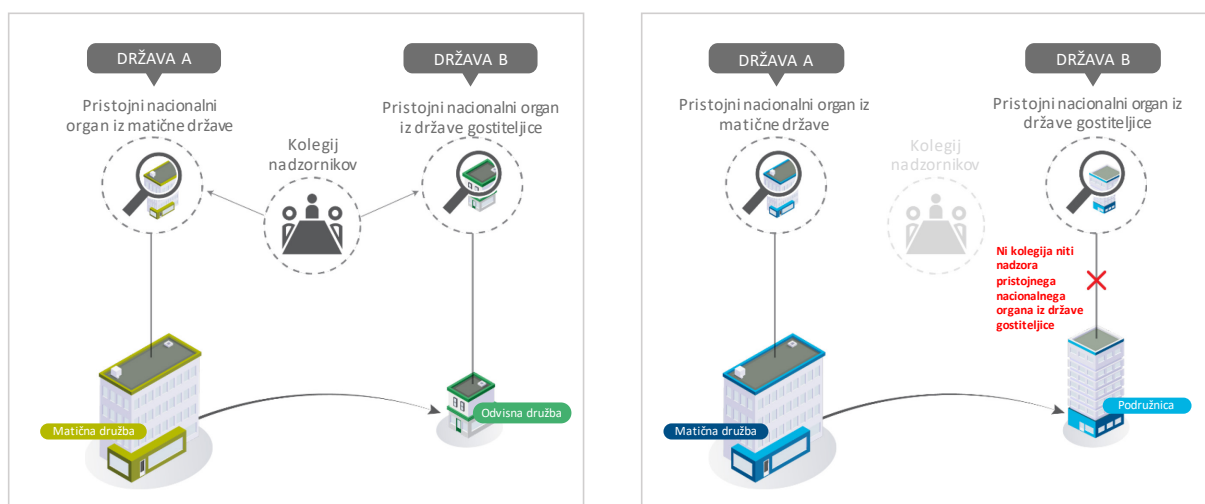
25. Čeprav so zavarovalniške storitve v preteklosti večinoma zagotavljale odvisne družbe s sedežem v zadevni državi, so številni zavarovalci začeli zagotavljati več čezmejnih storitev prek podružnic ali neposredno (na podlagi svobode ustanavljanja oziroma svobode opravljanja storitev, predvidene v okviru enotnega trga). Leta 2016 je 750 zavarovalcev drugim državam članicam Evropskega gospodarskega prostora zagotovilo storitve v vrednosti 59 milijard EUR brez lokalne odvisne družbe (glej **slika 5**). Čezmejno poslovanje zavarovalcem omogoča, da zmanjšajo upravno in regulativno breme, vendar sedanji sistem ustvarja napačne spodbude za zavarovalce in nadzornike.

Slika 5 – Delež storitev, opravljenih v okviru čezmejnega poslovanja, v odstotkih na državo članico



virov, ni potreben. Nasprotno za velike mednarodne zavarovalniške skupine, ki čezmejne storitve opravljajo brez odvisnih podjetij, ni kolegijev, čeprav bi bilo to nujno za zagotavljanje ustreznega nadzora in finančne stabilnosti (glej slika 6).

Slika 6 – Ureditve nadzora se razlikujejo in so odvisne od strukture zavarovatelja



Vir: Evropsko računsko sodišče

27. To vodi do tega, da pristojni nacionalni organi nadzorujejo poslovanje v drugih državah članicah, ne da bi morali nositi posledice zaradi slabega nadzora, saj ta ne vpliva na domači trg. Pogosto tudi nimajo dovolj znanja o nacionalnih specifikacijah in zakonih. Poleg tega se mora država članica, v kateri se storitev opravlja, v celoti zanašati na nadzor nadzornika zavarovatelja iz matične države, ne da bi imela vpliv na nadzorni postopek. Ta sistem ni bil zasnovan za nadzorovanje evropskega trga, ki bi bilo uspešno in bi temeljilo na interesih državljanov EU. Več pristojnih nacionalnih organov je potrdilo, da sta nadzor čezmejnega poslovanja in sodelovanje nezadovoljiva (glej okvir 2).

Okvir 2 – Mnenje pristojnega nacionalnega organa o čezmejnem nadzoru

„Nadzor čezmejnih skupin resnično izboljšuje raven varstva potrošnikov v državah EU. Vendar [...] sedanja ureditev še ne zagotavlja enake kakovosti nadzora in sodelovanja med nadzorniki za skupine, ki znaten delež svojega poslovanja izvajajo na podlagi svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev, kot to velja za skupine, ki imajo dejavnosti v odvisnih družbah.“

28. Sodišče je ugotovilo, da je mogoče številne probleme pripisati sistematično napačnim spodbudam. Več pristojnih nacionalnih organov je na primer svoj nadzor prednostno razvrščalo na podlagi dejavnikov, kot je učinek na nacionalno finančno stabilnost. Zato nadzor zavarovalnic z velikim deležem čezmejnega poslovanja ni bil prednostna naloga. To pomeni, da je bilo zavarovalnicam v velikem interesu, da izkoristijo regulativno arbitražo tako, da se preselijo v države članice, ki so sprejele tak pristop, in se nato osredotočijo na čezmejne storitve (glej **okvir 3**).

Okvir 3 – Dejanski primer regulativne arbitraže in učinek ukrepanja organa EIOPA

Več pristojnih nacionalnih organov je organ EIOPA obvestilo o zavarovalnici, ki je čezmejno poslovala na njihovem trgu, vendar je ponujala nenavadno nizke premije in kazala znake hitre rasti. Ker se je nadzornik iz matične države odločil, da svojih nadzornih dejavnosti ne bo osredotočal na čezmejno poslovanje, zavarovalnice ni štel za prednostno nalogo. Po posredovanju organa EIOPA je nadzornik iz matične države ugotovil, da zavarovalnica ni bila rentabilna, je bila v slabem finančnem stanju in ni izpolnjevala kapitalskih zahtev. Zato je bilo dovoljenje zavarovalnice za nadaljnje poslovanje umaknjeno.

29. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da ima način poslovanja neposredne posledice tudi za varstvo potrošnikov v primeru insolventnosti zavarovatelja. Evropski sistem zavarovalne jamstvene sheme je trenutno razdrobljen, zaradi česar potrošniki ob nakupu čezmejnih zavarovalniških storitev niso obveščeni, kakšna je raven njihovega varstva (glej **okvir 4**). Potrošniki niso nujno seznanjeni s tem, da kupujejo zavarovalni produkt od odvisne družbe, podružnice ali družbe brez fizične prisotnosti v svoji državi članici.

Okvir 4 – Primer učinka na varstvo potrošnikov

Ker se zavarovalne jamstvene sheme med državami razlikujejo, je potrošnik, ki kupuje življenjsko zavarovanje pri podružnici ene evropske družbe v drugi državi članici EU, zaščiten z nacionalno zavarovalno jamstveno shemo, ki je obvezna v matični državi družbe. Vendar isti potrošnik, ki kupuje enako zavarovanje pri odvisni družbi iste družbe v drugi državi članici EU, ni zaščiten na podlagi zavarovalne jamstvene sheme matične države.

Organ EIOPA se je odzval z razvojem ad hoc orodij za zaščito potrošnikov, vendar konvergenca nadzora ostaja izziv

30. Organ EIOPA si je zaradi tveganj in izzivov, ki jih prinaša sedanji sistem nadzora za čezmejno poslovanje na področju zavarovalništva, prizadeval zaščititi potrošnike z vzpostavitvijo platform za sodelovanje. Ker ni kolegijev, je v okviru svojega mandata vzpostavil platforme za spodbujanje učinkovite izmenjave informacij med pristojnimi nacionalnimi organi ter zagotavljanje uspešnega in doslednega nadzora. Od leta 2016 je na lastno pobudo in v odziv na zahteve pristojnih nacionalnih organov vzpostavil 13 platform za sodelovanje. Te delujejo podobno kot kolegiji.

31. Sodišče je ugotovilo, da so platforme organa EIOPA koristna ad hoc rešitev za probleme, ki izhajajo iz čezmejnih storitev. Organ EIOPA je v več primerih pomagal olajšati sodelovanje med pristojnimi nacionalnimi organi in si uspešno prizadeval za rešitve. Nadzornika iz matične države je na primer pozval, naj odgovori na sklop vprašanj o zavarovateljih, ki so kazali tipične kazalnike tveganja (glej [sliko 7](#)). S tem se je zagotovilo, da se je ocenil položaj zavarovatelja.

Slika 7 – Tipični kazalniki tveganja in vprašanja za opredelitev nerentabilnega podjetja

	Tipični kazalniki tveganja	1. Zelo nizke premije v primerjavi s konkurenti 2. Hitro rastoče število bruto obračunanih premij 3. Obsežno čezmejno poslovanje
	Postavljena vprašanja	1. Ali so cene ustrezno oblikovane za financiranje poslovanja in pričakovanih zahtevkov, da se zagotovi dolgoročna rentabilnost? 2. Ali zavarovalno-tehnične rezervacije zadoščajo za izplačilo škod, pričakovanih v prihodnosti? 3. Ali je vzpostavljeno pošteno upravljanje cenitev?

Vir: Evropsko računsko sodišče

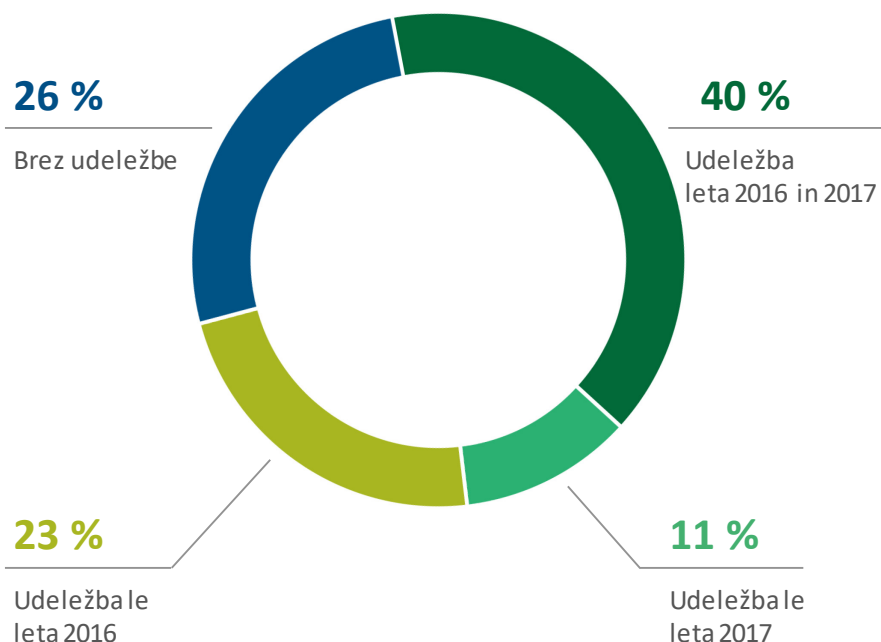
32. S platformami se je nato ustvaril pritisk na nadzornika iz matične države, zaradi katerega je ta menil, da mora sprejeti ustrezen nadzorni ukrep glede na informacije, ki so na voljo. S

tem ukrepm se je zagotovilo varstvo potrošnikov. Ker pa organ EIOPA na področju čezmejnih storitev nima močnih zakonskih pooblastil, se je moral zanašati na dejansko pripravljenost pristojnih nacionalnih organov za sodelovanje.

Organ EIOPA je imel kljub omejenemu sodelovanju pristojnih nacionalnih organov koristno vlogo v več kolegijih čezmejnih skupin

33. Organ EIOPA je odgovoren za dosledno delovanje kolegijev. Sodišče je ugotovilo, da je organ EIOPA svojo udeležbo v kolegijih in prispevek k njim obravnaval prednostno na podlagi izčrpnih in dobro uveljavljenih meril. Pri prednostnem razvrščanju so se upoštevali različni dejavniki, vključno z velikostjo in tveganjem zavarovalne skupine, velikostjo in izkušnjami sodelujočih pristojnih nacionalnih organov ter izidom skupne ocene tveganja. Organ EIOPA se je od začetka izvajanja direktive Solventnost II leta 2016 udeležil 100 kolegijev. Vendar se ni nikoli udeležil 23 drugih kolegijev (glej [sliko 8](#)). Razlog za to so tudi skromni viri (glej [odstavek 86](#)).

Slika 8 – Prisotnost organa EIOPA na srečanjih kolegijev nadzornikov v letih 2016 in 2017



Vir: Evropsko računsko sodišče

34. Poleg tega je bila stopnja vključenosti organa EIOPA v kolegijih, ki se jih je udeležil, zelo različna. K nekaterim kolegijem je na primer precej prispeval z zagotavljanjem podrobnih prispevkov za razprave in poročil s povratnimi informacijami. Glede na svoje prednostne naloge nekaterim drugim kolegijem ni zagotovil primerljive dodane vrednosti, ker se je omejil na upravno in horizontalno podporo.

35. Da bi lahko organ EIOPA podprl kolegije in okrepil konvergenco nadzora, je od pristojnih nacionalnih organov zahteval poročila zavarovateljev z lastno oceno tveganj in solventnosti (ORSA). Poročilo ORSA je osnovni instrument zavarovalniškega nadzora, v njem pa je opredeljena nagnjenost zavarovateljev k tveganju, analiziran razpoložljivi rizični kapital in sprejeta odločitve o njegovi dodelitvi. Zato je ključno napredno orodje, ki ga je treba uporabiti za proaktivni nadzor. Sodišče je ugotovilo, da si je organ EIOPA prizadeval pridobiti poročila ORSA, vendar jih ni vedno prejel. Nekatera poročila ORSA so bila predložena šele po dolgotrajnem, birokratskem procesu, ki je obsegal pravno utemeljitev in posredovanje na visoki ravni. Omejeno in obremenjujoče zagotavljanje poročil ORSA je omejevalo instrumente organa EIOPA za podporo konvergenци nadzora in škodilo učinkoviti porabi njegovih virov.

36. Organ EIOPA je med delom s kolegiji opredelil številne težave znotraj kolegijev in zavarovalniških skupin, kot sta naslednji.

- (a) Nekateri pristojni nacionalni organi pomembnih dokumentov, kot je poročilo ORSA, niso delili z drugimi člani istega kolegija. Organ EIOPA je tem članom pomagal pri pridobivanju koristnih dokumentov, vendar pri tem ni bil vedno uspešen. Neposredovanje pomembnih informacij članom kolegija je pokazalo na pomanjkanje zaupanja med nekaterimi pristojnimi nacionalnimi organi in pomeni oviro za uspešen nadzor skupin.
- (b) Ugotovljene so bile pomembne napake pri vrednotenju in znatne pomanjkljivosti pri obvladovanju tveganj, ki so ju izvajale zavarovalniške skupine, zato je bilo pristojnim nacionalnim organom podano priporočilo, naj jih obravnavajo. Čeprav si je organ EIOPA prizadeval, da bi kolegije podprl in omogočil ustrezen nadzor, v nadaljevanju ni celovito spremljal opredeljenih vprašanj.

Del III – Pomanjkanje konvergence pri nadzoru notranjih modelov kljub prvim ukrepom, ki jih je sprejel organ EIOPA

37. Zavarovalniki v Evropi morajo na podlagi okvira Solventnost II, katerega namen je zaščititi potrošnike in zagotoviti finančno stabilnost, izračunati svoja individualna tveganja. Zavarovalniki morajo imeti za ta tveganja dovolj kapitala za absorpcijo tveganj (glej sliko 9), da lahko zagotovijo kritje odškodninskih zahtevkov. Zavarovalniki lahko svoje kapitalske zahteve izračunajo z določeno standardno formulo ali uporabijo t. i. notranji model. Standardna formula je običajna možnost, če zavarovalniki želijo uporabiti notranji model, pa morajo zanj dobiti dovoljenje. Pristojni nacionalni organi lahko odobrijo le notranje modele, ki izpolnjujejo več zakonsko opredeljenih zahtev in so zato primerni za ustrezen izračun tveganj. Če so tveganja precenjena, so lahko dobljene premije nekonkurenčne, če so podcenjena, pa lahko ogrozijo varstvo imetnikov polic in finančno stabilnost.

Slika 9 – Osnove kapitalskih zahtev za zavarovalnike



Vir: Evropsko računsko sodišče

38. Notranji modeli so zelo zahtevni in zavarovalcem zagotavljajo precejšnjo diskrecijsko pravico pri izračunavanju njihovih tveganj. To vključuje strokovne presoje in uporabo internih preteklih podatkov. Zato so za nadzor notranjih modelov potrebni obsežni viri in strokovno znanje znotraj pristojnih nacionalnih organov. Zaradi njihovega učinka na varstvo imetnikov polic in finančno stabilnost ter izzivov, ki jih predstavljajo za nadzornike, so notranji modeli ključno področje, na katerem mora organ EIOPA spodbujati konvergenco

nadzora v vseh državah članicah. Nedosleden nadzor, ki vodi v regulativno arbitražo in s tem izkrivljanje poštene konkurence, ima lahko resne škodljive posledice.

Konvergenca na področju notranjih modelov je še vedno zelo omejena

39. Ena od ključnih nalog organa EIOPA je zagotoviti, da zavarovalci in nadzorniki dosledno uporabljajo pravila v vsej EU, vključno z notranjimi modeli. Da bi to dosegli, se je organ EIOPA udeleževal srečanj kolegijev, ko so razpravljali o notranjih modelih, obiskoval pristojne nacionalne organe, da bi ocenil nadzor nad notranjimi modeli, in deloval kot posrednik med pristojnimi nacionalnimi organi. Sodišče je kljub prizadevanjem organa EIOPA ugotovilo več problemov, ki kažejo na stalno nizko stopnjo konvergence nadzora na tem področju.

40. Odobritev in nadzor notranjih modelov zahtevata veliko virov.⁶ Da bi se dosegel podoben nadzor v vsej EU, morajo imeti pristojni nacionalni organi dovolj virov za izpolnjevanje tako zahtevne naloge. Vendar so pristojni nacionalni organi navedli, da nadzor nad notranjimi modeli izvaja osebje na zelo različnih ravneh, kar je organ EIOPA potrdil med svojimi obiski. Organ EIOPA je ugotovil, da več pristojnih nacionalnih organov nima dovolj virov in strokovnega znanja za ustrezen nadzor nad notranjimi modeli, kar poudarja pomen njegovega dela na tem področju.

41. Organ EIOPA je ugotovil, da se kultura na področju nadzora in uporaba skupnih pravil v EU še vedno zelo razlikujeta. Pristojni nacionalni organi so bili pri odobritvi notranjih modelov zelo različno strogi. Več pristojnih nacionalnih organov, na primer, zavarovalnic ni jasno obvestilo o nesprejemljivih praksah modeliranja. V drugih primerih so uporabljali zelo stroge zahteve za odobritev. Sodišče je ugotovilo, da nekateri nadzorniki poskušajo zaščititi lokalne zavarovalce z nižjimi kapitalskimi zahtevami, drugi pa zahtevajo strožji nadzor in višje kapitalske zahteve.

42. V nekem drugem primeru bi moral en pristojni nacionalni organ (v državi A) nadzor nad notranjim modelom prenesti na drugega (v državi B), da bi se zajela celotna skupina. Vendar

⁶ Avstrijsko računsko sodišče je na primer v poročilu št. 46/2017 poročalo, da je avstrijski pristojni nacionalni organ 51 % vseh svojih človeških virov uporabljal le za odobritev notranjih modelov.

je nadzornik v državi B od zavarovalnice zahteval znatno izboljšanje njenega notranjega modela, preden bi ga lahko odobril za uporabo na njegovem trgu. Notranji model pa je že odobril nadzornik v državi A, kjer se je tudi uporabljal. Ta primer ponazarja različne standarde in pristope za odobritev notranjih modelov. Organ EIOPA si je prizadeval posredovati med nadzornikoma, vendar dogovora ni bilo mogoče doseči. Na koncu se je ta notranji model uporabljal le v državi A.

Organ EIOPA si je prizadeval za povečanje konvergence prek projektov za doslednost

43. Organ EIOPA je za spremljanje nekaterih ponavljajočih se tveganj in nedoslednosti pri nadzornih pristopih organiziral projekte za doslednost, namenjene obravnavi petih ključnih področij (glej **tabelo 2**). Vsa ta področja bi lahko vodila v neustrezno oceno tveganj zavarovateljev, zato Sodišče meni, da je organ EIOPA ustrezno opredelil obseg projektov za doslednost.

Tabela 2 – Ključne opredeljene nedoslednosti in nadaljnje spremljanje

Ugotovljeni so bili različni pristopi pristojnih nacionalnih organov v zvezi z ...	Organ EIOPA jih spremlja prek ...
modeliranjem prilagoditve za nestanovitnost*	projektov za doslednost
obravnavanjem tveganja državnih posojilojemalcev	projektov za doslednost
združevanjem tveganj	se še ne spremlja
strokovno presojo	se še ne spremlja
spremembami modelov	obiskov pristojnih nacionalnih organov

* Zmanjšuje vpliv nestanovitnosti trga na zahtevani kapital.

Vir: Evropsko računsko sodišče

44. Organ EIOPA je s svojimi projekti za doslednost potrdil, da imajo pristojni nacionalni nadzorni organi bistveno drugačne nadzorne pristope k odobritvi nekaterih metod, ki jih zavarovalnice uporabljajo v notranjih modelih. Različne metode so pomembno vplivale na splošno tveganje, ki ga je izračunal zavarovatelj, vendar organ EIOPA tega vpliva ni mogel

količinsko opredeliti. Organ EIOPA na splošno nima podatkov o učinku notranjih modelov v primerjavi s standardno formulo, čeprav bi bilo to nujno za ustrezen nadzor.

45. Organ EIOPA je podrobno poročal o opredeljenih vprašanjih. Čeprav je za zagotovitev doslednosti uporabljal dodatna orodja (npr. mnenja), je ni vedno dosegel. Organ EIOPA, na primer, še vedno dovoljuje različne metode za modeliranje prilagoditve za nestanovitnost. Vendar je od pristojnih nacionalnih organov zahteval, naj zagotovijo, da nobena metoda ne vodi v nižje kapitalske zahteve.

46. Organ EIOPA je izvedel tudi poseben projekt za doslednost pri modeliranju tržnega tveganja. To tveganje je eno od številnih, ki se ocenjujejo z notranjimi modeli. Zavarovatelje je pozval, naj s svojimi notranjimi modeli izračunajo tveganja za realističen virtualni portfelj, ki ga je opredelil.. Na podlagi rezultatov je bilo prvič mogoče neposredno primerjati različne notranje modele. Projekt je razkril nekatere temeljne slabosti notranjih modelov, ki se uporabljajo v EU. Za zmanjšanje pričakovanih tveganj so bila na primer uporabljena vprašljiva pričakovanja glede obrestne mere. Poleg tega so bile po mnenju organa EIOPA tako velike razlike v ocenah tveganj z različnimi notranjimi modeli za ista sredstva nesprejemljive.

47. Sodišče je ugotovilo, da so projekti organa EIOPA pristojnim nacionalnim organom zagotovili nujen vpogled v nadzorovane notranje modele in pomagali izboljšati konvergenco. Vendar so razkrili, da notranji modeli v zavarovalniškem sektorju prinašajo pomembna tveganja in da je znanje o učinku notranjih modelov nezadostno.

Organ EIOPA nima zadostnega dostopa do podatkov o notranjih modelih, da bi lahko izvajal nadzor

48. Junija 2018 je bilo v EGP 212 notranjih modelov, ki jih je odobrilo 17 različnih pristojnih nacionalnih organov (glej [sliko 10](#)). Organ EIOPA se je zaradi pomanjkanja virov odločil, da bo svoje neposredne ocene prednostno usmeril na pet največjih zavarovalnih skupin z notranjim modelom. Te skupine so skupaj predstavljale 47 % vseh sredstev, ki jih zajemajo notranji modeli v EGP. Leta 2015 je od zadevnih pristojnih nacionalnih organov prvič zahteval popolne informacije o teh modelih.

Slika 10 – Obseg sodelovanja skupine organa EIOPA za notranje modele



Vir: Evropsko računsko sodišče, podatki iz junija 2018

49. Ker pristojni nacionalni organi niso bili pripravljeni predložiti informacij, se je organ EIOPA odločil za proaktiven pristop z obsežno korespondenco, ki je trajala več kot tri leta. Zlasti je zagotovil pisno pravno utemeljitev, zakaj potrebuje te informacije, da bi izpolnil svoje naloge. Anketa Sodišča kaže, da so pristojni nacionalni organi posredovanje informacij zavračali zlasti zaradi različne interpretacije pooblastil organa EIOPA na področju notranjih modelov. Kot je izrecno navedeno v anketi, vsaj dva pristojna nacionalna organa menita, da organ EIOPA trenutno presega svoja pooblastila. Nasprotno je več pristojnih nacionalnih organov izrazilo željo, da bi se organ EIOPA bistveno bolj posvetil delu na notranjih modelih, in menilo, da svojih pooblastil na tem pomembnem področju ne izvaja zadostno.

50. Organ EIOPA kljub proaktivnemu pristopu ni prejel dovolj informacij o nobenem od petih največjih notranjih modelov, ki jih je prednostno obravnaval. Zato ni bil popolnoma seznanjen s temi modeli in ni mogel izvesti načrtovanih ocen. Pomanjkanje dostopa do informacij je organ EIOPA bistveno oviralo pri opravljanju nalog. Po drugi strani je leta 2016 en pristojni nacionalni organ organu EIOPA zagotovil vse informacije o notranjem modelu za

veliko zavarovalniško skupino. Čeprav bi bila to priložnost za oceno prvega notranjega modela, se je organ EIOPA odločil, da pristojnemu nacionalnemu organu ne bo nudil pomoči, pri čemer je pojasnil, da ta primer ni bil med njegovimi prednostnimi nalogami. Organ EIOPA torej ni podrobno ocenil še nobenega notranjega modela.

Del IV – Organ EIOPA je opravil zanesljivo delo za izvedbo stresnega testa za zavarovalništvo v letu 2016, vendar je Sodišče v njegovi zasnovi in priporočilih našlo pomanjkljivosti

51. Organ EIOPA je v skladu z uredbo o ustanovitvi odgovoren za izvajanje stresnih testov po vsej Uniji, s katerimi se oceni prilagodljivost finančnih institucij na neugodne razmere na trgu. Stresni testi za zavarovalništvo, ki jih izvaja organ EIOPA, so namenjeni finančni stabilnosti in zaščiti imetnikov polic, organizirajo pa se vsaki dve leti (izmenično s stresnimi testi za pokojninske sklade). Pri stresnih testih organa EIOPA namreč ne gre za uspešnost ali neuspešnost posameznih udeležencev, na podlagi njihovih rezultatov pa ni potrebno posebno regulativno ukrepanje. Sodišče se je osredotočilo na stresni test v letu 2016, v okviru katerega se je ocenila ranljivost zavarovalnic, dejavnih na področju poslov življenjskega zavarovanja in drugih dolgoročnih poslov. Organ EIOPA je test v skladu s svojim začetnim časovnim načrtom začel izvajati maja 2016, združene rezultate pa je skupaj s priporočili pristojnim nacionalnim organom objavil decembra 2016.

Obseg stresnega testa in opredeljena tveganja so bili primerni, vendar so imeli uporabljeni scenariji pomanjkljivosti v zvezi s kalibracijo in utemeljitvijo

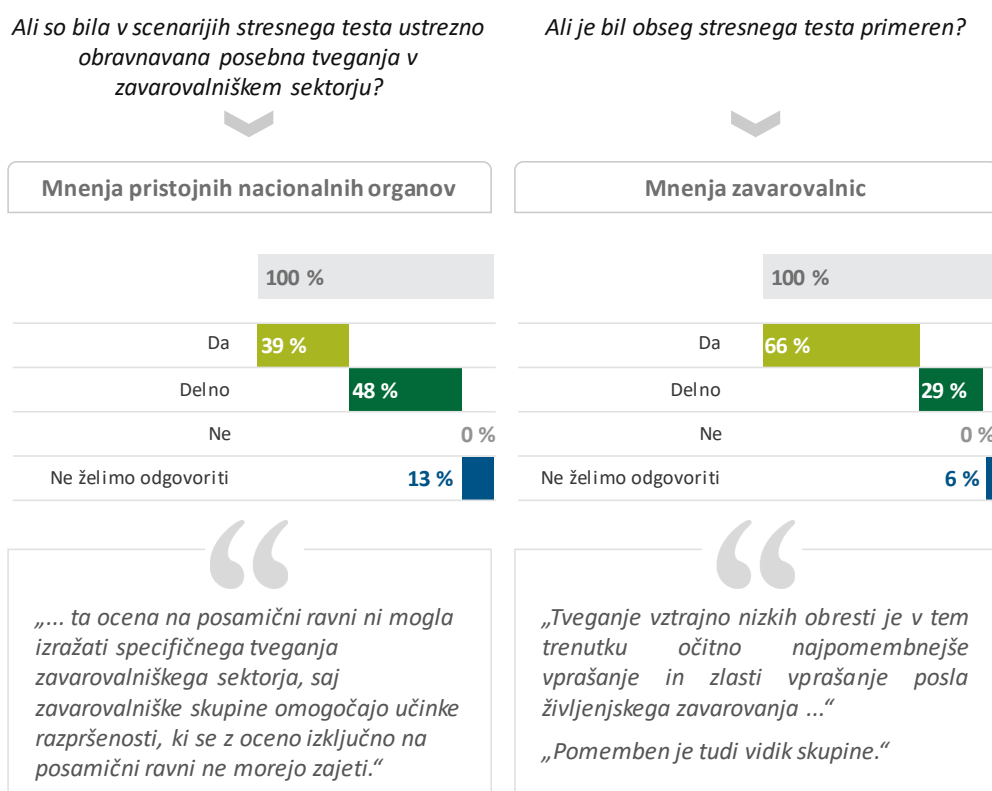
52. Vzorec stresnega testa 2016 je zajemal 236 posameznih družb iz 30 držav⁷, ki nudijo tradicionalne posle življenjskega zavarovanja ter kompozitne posle (življenjskega in neživljenjskega) zavarovanja. Pristojni nacionalni organi so oblikovali vzorce družb na podlagi meril, ki jih je organ EIOPA določil v tehničnih specifikacijah. Vzorec je bil reprezentativen za vsak nacionalni trg in je v skladu s predpostavkami stresnega testa zajemal vsaj 75 % zadevnega posla. Stresni test v letu 2016 je potekal na ravni pravnih oseb (posameznih

⁷ Vseh držav članic EU in dveh držav članic EGP: Norveške in Lihtenštajna.

družb), zato ni vključeval morebitnih koristi diverzifikacije in pozavarovanj, ki izhajajo z ravni skupine.

53. Organ EIOPA je pri stresnem testu v letu 2016 kot glavno težavo za rentabilnost zavarovalniškega sektorja opredelil stalno nizke netvegane obrestne mere in nestanovitnost trga lastniških vrednostnih papirjev. Kot je potrdila anketa Sodišča, je bilo to v skladu z rednimi ocenami tveganja, ki so jih izvedli organ EIOPA, odbor ESRB in zavarovalnice (glej **sliko 11**). Zaradi osredotočenosti na tveganja, ki so se upoštevala pri stresnem testu, so bili izpuščeni drugi dejavniki, povezani z zavarovalništvom (npr. dolgoživost, pandemije ali naravne katastrofe), vendar je bilo to upravičeno glede na prvo leto izvajanja direktive Solventnost II, ki je bilo zelo zahtevno za zavarovalnice.

Slika 11 – Tveganja v zavarovalniškem sektorju in obseg stresnega testa



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča

54. Glede na osredotočenost na tržno tveganje je bila izbira poslov dolgoročnega zavarovanja primerna. Okolje nizkega donosa je posebej močno vplivalo na posle življenjskega zavarovanja, saj so zanj značilne dolgoročne obveznosti do imetnikov polic in

težave pri pokrivanju obrestnih mer, zajamčenih v preteklosti. Odločitev, da se uporabi tržni šok, je bila ustrezna glede na pomembno vlogo zavarovateljev kot institucionalnih vlagateljev in s tem njihov učinek na stabilnost finančnega trga kot celoto.

55. Stresni test v letu 2016 je obsegal dva scenarija, in sicer scenarij nizkega donosa in scenarij dvojnega udarca, ki sta natančno odražala tveganja, ki jih je organ EIOPA opredelil kot ključnega pomena za zavarovalniški sektor (za glavne parametre in predpostavke glej **Prilogo II**). Organ EIOPA je pri oblikovanju scenarija nizkega donosa uporabil svoje lastne zmogljivosti in posebne predpostavke po lastni presoji, scenarij dvojnega udarca pa je bil vzpostavljen v sodelovanju z odborom ESRB, ki je šoke izpeljal iz simulatorja finančnih šokov in pri tem v podatkih zajel pretekle odvisnosti.

Scenarij nizkega donosa

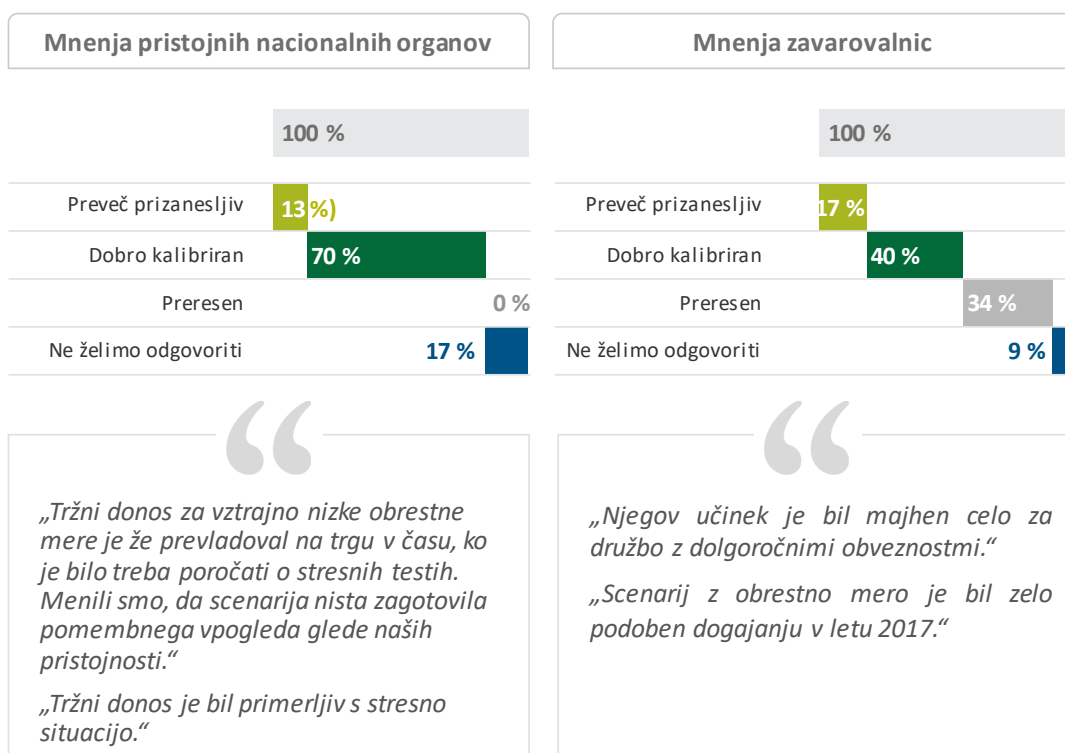
56. Začetna točka tega scenarija je bila nizka krivulja netveganih obrestnih mer za različne zapadlosti (do 20 let za evro), ki jo je organ EIOPA dobil z določitvijo najnižjih mer, ki so bile dejansko ugotovljene na trgu v obdobju dveh let. Sodišče ocenjuje, da je verjetnost takega dogodka vsaj 3-odstotna oziroma veliko višja od običajnega 1-odstotnega praga.⁸ Zato je verjetnost prevelika, da bi se ta element sam štel za dovolj resnega. Drugi element scenarija je bil dodaten stres za krivuljo obrestnih mer (premik navzdol za 15 bazičnih točk). Poleg tega je organ EIOPA za izračun dolgoročne vrednosti obveznosti zavarovateljev uporabil t. i. končni terminski tečaj, ki je bil določen pri 2 %, da bi izražal domnevo o stalno nizkih donosih. Zadnja elementa (premik navzdol za 15 bazičnih točk in končni terminski tečaj) zmanjšujeta verjetnost scenarija, vendar ni mogoče oceniti koliko. Vendar pa je bila moč teh dveh elementov omejena, saj sta bila precej podobna takratnim razmeram na trgu.⁹

⁸ Scenariji stresnega testa bi morali biti dovolj resni, da so smiselni, vendar dovolj verjetni, da jih je treba vzeti resno (glej M. Quagliarello, *Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications*, januar 2009, Cambridge University Press). Običajna praksa je, da se ne izbere stopnja verjetnosti, ki je višja od 1 % v letnem obdobju.

⁹ 50-letna obveznica je 31. decembra 2015 (tj. ob koncu vzorca) znašala 1,561 %, končni terminski tečaj pa 2 % (vir: Bloomberg). Premika likvidne krivulje navzdol za 15 bazičnih točk v primerjavi s premikom navzdol za 9 bazičnih točk v podatkih ni mogoče šteti za velik šok.

57. Večina pristojnih nacionalnih organov, ki so sodelovali v anketi, je menila, da so bili vsi scenariji dobro kalibrirani, nekateri pa so navedli že omenjene pomisleke v zvezi z resnostjo scenarija nizkega donosa (glej **slika 12**). Organ EIOPA verjetnosti začetnega (likvidnega) dela krivulje ni poskusil količinsko opredeliti niti za namene notranje analize. Prav tako ni zagotovil nobene druge dovolj podrobne utemeljitve za zanesljivost celotnega scenarija.

Slika 12 – Udeleženci stresnega testa o resnosti scenarija nizkega donosa



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča

58. Raven stresa za valute razen evra je bila pridobljena z uporabo predvidenega multiplikatorja krivulje evra. Vendar organ EIOPA te metode ni uporabil popolnoma ustrezno, ker ni upošteval odvisnosti med obrestnimi merami za različne valute med referenčnim obdobjem.

Scenarij dvojnega udarca

59. V scenariju dvojnega udarca so bile predvidene padajoče obrestne mere in tržni šok, ki se je kazal kot hitro povečanje donosa državnih in podjetniških obveznic ter padec cen pri kapitalu in drugih vrstah naložb. Odbor ESRB je ocenil, da je verjetnost dveh glavnih

sprožilnih dogodkov 0,50 % za šoke, povezane z obrestno mero v zamenjavah, in 0,75 % za šok, povezan z donosom državnih obveznic. Scenarij je bil dovolj močan, saj je združil resen stres na strani sredstev bilance stanja z elementom šoka, povezanega z obrestno mero v zamenjavah, ki je bil dodan zaradi pretresa na strani obveznosti.

60. Verjetnost scenarija dvojnega udarca je bila močno odvisna od sklopa preteklih podatkov, uporabljenih v simulatorju finančnih šokov. Ta je zajemal odvisnost med različnimi pomembnimi ekonomskimi spremenljivkami in je temeljil na 11 letih preteklih podatkov (2005–2015). Vendar je bilo izbrano obdobje, čeprav je zajelo dve nedavni krizi, prekratko, da bi se zagotovila raven stresa, ki bi bila dovolj močna za vse države po vsej Evropi (glej **okvir 5**).

Okvir 5 – Primer mnenja pristojnih nacionalnih organov o scenariju dvojnega udarca

„Glede kalibracije tržnih scenarijev šoki za državne obveznice niso bili enakomerno porazdeljeni po državah, zaradi česar so bile nekatere države skoraj neprizadete.“ “

61. Raven stresa je bila na primer nižja za donos na desetletno obveznico Bolgarije (zvišanje za 111 bazičnih točk glede na izhodiščno vrednost) kot za Belgijo (116 bazičnih točk) ali Hrvaško (155 bazičnih točk). Sodišče je ugotovilo tudi, da je bil stres relativno majhen za Slovaško in Združeno kraljestvo (s 95 oziroma 94 bazičnimi točkami za donos na njuno desetletno obveznico v primerjavi s povprečnim stresom, tj. 121 bazičnih točk). Če bi bil pretekli vzorec daljši (npr. 20 let), bi bili rezultati zanesljivejši in bi morda vključevali primere z večjim stresom za nekatere države.

62. Medtem ko so bile v okviru scenarija dvojnega udarca opredeljene specifične ravni stresa za nekatere skupine sredstev, ki jih imajo zavarovalniške družbe zunaj EU, delnice, ki jih imajo družbe v teh državah, niso bile stresno testirane. Stresno testiranje delnic zunaj EU je zelo relevantno za verodostojnost stresnega testa, saj padec na trgu lastniških vrednostnih papirjev v Evropi ni izoliran od drugih trgov lastniških vrednostnih papirjev po svetu (v kriznih obdobjih se medsebojna odvisnost med trgi poveča na 90 %). Zato je treba vključiti tudi šoke za delnice zunaj EU, ne pa omejevati tveganja samo na EU.

Utemeljitev in obveščanje

63. Glede na to, da je organ EIOPA pomembne elemente stresnega testa vključil po lastni presoji, si ni dovolj prizadeval, da bi jih pregledno utemeljil. V tehničnih specifikacijah ni jasno razložil, kako je izpeljal scenarija ali oblikoval predpostavke, na katerih temeljita. Tako mnenje so izrazili tudi nekateri pristojni nacionalni organi in predstavniki panoge (glej **okvir 6**). Nekaterim predstavnikom panoge tudi ni bilo jasno, ali sta scenarija predstavljala šok, ki je podoben ali resnejši od tistega, ki se je zahteval na podlagi režima direktive Solventnost II. To je privedlo do nepravilnih interpretacij narave stresnega testa. Organ EIOPA je ni povsem pojasnil, na primer z razlago, zakaj in kako se scenarija razlikujeta od režima direktive Solventnost II.

Okvir 6 – Primera težav predstavnikov panoge in pristojnih nacionalnih organov v zvezi z utemeljitvijo scenarijev

„Ni nam bilo jasno, kako je organ EIOPA kalibriral strese, zato nismo mogli oceniti resnosti stresne situacije.“

„Tehnične specifikacije so pustile manevrski prostor za razlago nekaterih postavk: to pomeni, da rezultati niso bili popolnoma primerljivi.“

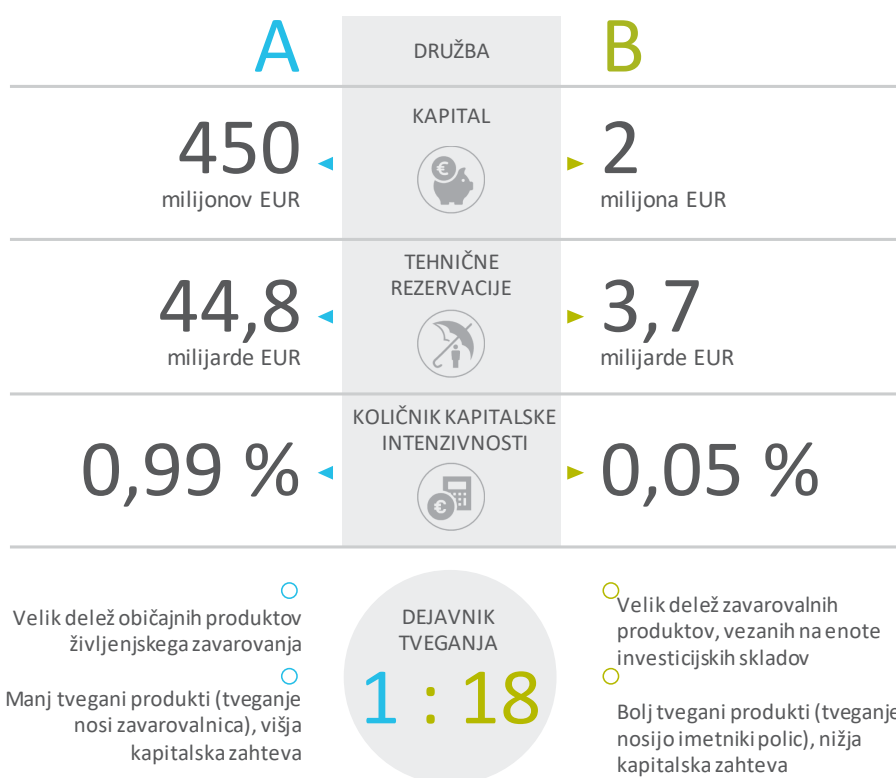
Organ EIOPA je točno potrdil in združil podatke

64. Proces potrjevanja podatkov za stresni test je potekal v treh krogih: enem na nacionalni ravni, ki so ga izvedli pristojni nacionalni organi, ter dveh na centralni ravni, ki ju je izvedla skupina za potrjevanje, ki jo je sestavljalo osebje organa EIOPA in pristojnih nacionalnih organov. Organ EIOPA je v Excelu razvil orodje za potrjevanje za analizo in združevanje podatkov. To se je izkazalo za koristno v procesu potrjevanja podatkov, saj je pripomoglo k uskladitvi različnih pristopov pristojnih nacionalnih organov. Na splošno je organ EIOPA skrbno analiziral podatke, ki so jih zagotovile zavarovalnice, in jasno opozoril na vse nedoslednosti, čeprav so o zanesljivosti podatkov končno odločali pristojni nacionalni organi.

65. Preverjanje združevanja podatkov, ki ga je izvedlo Sodišče, je pokazalo, da je organ EIOPA natančno izračunal splošne rezultate stresnega testa. Vendar so se združevali tudi podatki družb, katerih portfelji produktov in s tem profili tveganja so bili zelo raznoliki (glej

slika 13). To je bilo inherentno za vzorec, vendar organ EIOPA pred združevanjem družb ni poskušal razvrstiti glede na njihove produkte, kar bi dodalo vrednost razlagi rezultatov.¹⁰ V zvezi s tem je organ EIOPA izvedel le naknadne analize, da bi ugotovil razloge za različne stopnje občutljivosti na stresne situacije.

Slika 13 – Primer dveh vzorčenih družb z različno izpostavljenostjo tveganju



Vir: Evropsko računsko sodišče

Organ EIOPA je predstavil pomembne rezultate, ki so pokazali ranljivost sektorja

66. Rezultati stresnega testa so potrdili, da je sektor življenjskega zavarovanja občutljiv na okolje z nizkimi obrestmi in nenaden tržni šok, kar bi lahko vplivalo na finančno stabilnost kot celoto. V scenariju z nizkim donosom bi se presežek sredstev nad obveznostmi v bilancah stanja sodelujočih družb zmanjšal za 100 milijard EUR (-18 %). V scenariju dvojnega udarca bi

¹⁰ Različni produkti v vzorcu bi lahko v primeru šoka različno vplivali na bilanco stanja.

skupni udarec za družbe znašal 160 milijard EUR (-29 %). To pomeni, da bi 44 % zavarovateljev izgubilo več kot tretjino presežka sredstev nad obveznostmi, 2 % bi pa bi izgubila vse. Učinek obeh scenarijev bi bil precej večji, če bi bili izključeni t. i. dolgoročno jamstvo in prehodni ukrepi¹¹ (v scenariju dvojnega udarca 31 % družb ne bi ohranilo nobenega presežka sredstev nad obveznostmi).

67. Na splošno je bilo poročilo o stresnem testu izčrpno in podprto z ustreznimi podatki in grafikoni. Kar zadeva kazalnike, so bili v poročilu predstavljeni rezultati, izraženi kot presežek sredstev nad obveznostmi. Vendar bi bilo za analizo bolj relevantno, da bi se uporabile kapitalske zahteve, kakor so opredeljene v direktivi Solventnost II. S tem bi se pokazal dejanski učinek na solventnostno stanje in ugotovilo, ali so bile po stresnem testu kapitalske zahteve še vedno izpolnjene. Vendar Sodišče ugotavlja, da organ EIOPA ni predvidel ponovnega izračuna teh razmerij, saj bi bilo to tehnično zelo zahtevno in zapleteno, zavarovalnice pa bi morale zagotoviti bistveno podrobnejše informacije, kot se je to od njih zahtevalo leta 2016.

68. Rezultati stresnega testa 2016 so bili objavljeni le združeno, da bi se lahko oblikovalo mnenje o odpornosti sektorja življenjskih zavarovanj. Za razliko od organa EBA organ EIOPA nima posebnega zakonskega pooblastila za objavo rezultatov po posameznih družbah. Da bi jih lahko tako objavil, mora pridobiti pisno soglasje udeležencev, kar je tudi storil pri stresnem testu v letu 2018. Glede na namen stresnega testa, tj. da se ponovno vzpostavi zaupanje, je bil to korak v pravo smer. V tem smislu je preglednost – tako glede metodologije, uporabljene v stresnem testu, kot njegovih rezultatov – ključnega pomena. Razkritje o posameznih družbah bi lahko pomagalo povečati ozaveščenost o tveganjih in tako okrepiti tržno disciplino.

¹¹ T. i. dolgoročno jamstvo in prehodni ukrepi so bili uvedeni v direktivi Solventnost II leta 2014, da bi se zagotovilo obravnavanje zavarovalnih produktov, ki vključujejo dolgoročna jamstva, ter podjetjem omogočilo, da postopno preidejo na polno izvajanje direktive Solventnost II.

Nekatera priporočila so bila preveč splošna in niso vsebovala konkretnih ukrepov

69. Organ EIOPA je po stresnem testu pristojnim nacionalnim organom izdal tri splošna priporočila s številnimi ukrepi, ki bi jih lahko sprejeli. Vendar so bili številni od teh predlogov zelo splošni in niso vodili do konkretnih ukrepov, namenjenih zagotavljanju finančne stabilnosti. Predlog, naj se „notranji postopki obvladovanja tveganj uskladijo z zunanjim tveganjem, ki mu je družba izpostavljena“, na primer, izraža le splošni cilj vsake družbe glede preudarnega obvladovanja tveganj. Kot je potrdila anketa Sodišča, za taka splošna priporočila ni bilo treba izvesti nekaj tako zahtevnega, kot je stresni test. Nazadnje, nekateri predlogi (npr. „pregled klavzul o jamstvu“ ali „ustavitev izplačil dividend“) so presegali pristojnosti nekaterih pristojnih nacionalnih organov. Nadzorna pooblastila pristojnih nacionalnih organov med državami članicami namreč niso popolnoma usklajena, kar pomeni, da se morda obseg, v katerem se lahko izvedejo priporočila, razlikuje.

70. Organ EIOPA je kmalu po objavi rezultatov stresnega testa odobril načrt za sistematično spremljanje priporočil. V skladu z enim priporočilom bi morali pristojni nacionalni organi analizirati možni učinek stresnega testa na ravni skupin, zato je organ EIOPA začel namensko raziskavo, da bi lahko zadevni pristojni nacionalni organi poročali o svoji analizi in ukrepih, ki so jih sprejeli. Analiza tega, koliko so bila upoštevana druga priporočila, je temeljila na informacijah, ki jih je organ EIOPA zbral med obiski držav, sestanki kolegijev in sestanki z nadzorniki skupin. Organ EIOPA je januarja 2018 pripravil poročilo, iz katerega je razvidno, da so pristojni nacionalni organi sprejeli vrsto nadaljnjih ukrepov za izvedbo njegovih priporočil. V poročilu so bile opredeljene tudi dobre prakse in analizirani rezultati raziskav, ki so jih pristojni nacionalni organi izvedli glede učinka stresnega testa na ravni skupin.¹²

¹² V manjšem številu primerov je imel rezultat stresnega testa posameznih subjektov pomemben učinek na ravni skupine. Vendar bi se ta učinek zmanjšal zaradi koristi diverzifikacije, ki izvirajo iz drugih poslov neživiljenjskega zavarovanja.

Organ EIOPA je stresni test organiziral strukturirano, pri čemer je imel nekaj težav s časovnim okvirom in dokumentacijo

71. Časovni okvir stresnega testa v letu 2016 je sovpadal z pričetkom izvajanja direktive Solventnost II, ki je začela veljati 1. januarja 2016. Do konca maja 2016 so morale vse zavarovalnice v EU prvič predložiti sveženj izčrpnih poročil. Takoj zatem se je začel stresni test (glej **Prilogo III**). Zavarovatelji so imeli zaradi tega kronološkega zaporedja poročanja na podlagi direktive Solventnost II in stresnega testa težave zaradi delovne obremenitve. Pristojni nacionalni organi so podatke potrdili v šestih tednih, od sredine julija do konca avgusta. V anketi Sodišča so pristojni nacionalni organi izrazili mnenje, da je bilo obdobje, ki so ga imeli na voljo, ustrezno, vendar zahtevno zaradi njihove delovne obremenitve in omejenih virov med poletjem. Zlasti vsi pristojni nacionalni organi niso mogli nameniti dovolj časa in virov temeljiti potrditvi podatkov.

72. Organ EIOPA je v celotnem procesu stresnega testa s pristojnimi nacionalnimi organi in zavarovalnicami komuniciral prek številnih kanalov, kar Sodišče šteje za dobro prakso (glej **okvir 7**). Kljub številnim orodjem za dialog pa udeležencem ni dovolj jasno pojasnil, zakaj je zahteval določene informacije. Nazadnje je ustrezno utemeljil potrebo po prejemu teh podatkov zaradi potrditve. Vendar se je zaradi pomanjkanja pojasnila udeležencem zdelo, da so zahteve po podatkih prekomerne in neupravičeno podrobne. Organ EIOPA se ni posvetoval z udeleženci o zasnovi scenarijev.

Okvir 7 – Kanali organa EIOPA za komunikacijo s pristojnimi nacionalnimi organi in zavarovalnicami

- Delavnica s predstavniki panoge in aktuarjev, na kateri se je razpravljalo o procesu, metodologiji, tehnični dokumentaciji in okviru različnih scenarijev stresnega testa.
- Več spletnih seminarjev in videokonferenc za pristojne nacionalne organe, s poudarkom na tehnični dokumentaciji in postopkih za fazo potrditve podatkov.
- „Vprašanja in odgovori“, ki so se objavljali tedensko, pri čemer je bil peti in zadnji sklop objavljen dva tedna pred rokom za predložitev. Vprašanja in odgovori so pomagali pojasniti zahteve po podatkih.

73. Organ EIOPA je udeležnim družbam zagotovil namensko predlogo za stresni test, ki so jo morale izpolniti v sedmih tednih in poslati pristojnim nacionalnim organom. Predloge so bile na splošno uporabniku prijazne in so zajemale, kolikor je bilo mogoče, vrste finančnih podatkov, uporabljenih za poročanje na podlagi direktive Solventnost II. S tem se je zagotovila doslednost, udeležencem pa jasnost glede podatkov, ki so jih morali predložiti.

74. Zahtevnost preglednic je bila v skladu z namenom in obsegom stresnega testa, vendar so imeli nekateri udeleženci zaradi tega težave s predložitvijo izračunov do roka (glej **okvir 8**). Številne posodobitve gradiva v zvezi s stresnim testom so pomenile dodatno obremenitev. Organ EIOPA je tehnične specifikacije posodobil trikrat, predloge pa štirikrat ter zadnjo različico objavil šele dva tedna pred rokom za predložitev. Vendar je organ EIOPA za vsako od štirih sprememb predloge zagotovil uporabno samodejno orodje za posodobitev, s katerim so se hitro prenesli tisti deli prejšnje različice predloge, ki so jih upravičenci že izpolnili.

Okvir 8 – Mnenja zavarovalnic o zahtevah po podatkih za stresni test

„Zagotoviti je bilo treba veliko informacij. [...] Po našem mnenju vse podrobnosti niso bile potrebne, vendar nismo seznanjeni s postopkom konsolidacije, ki se je izvedel.“

„Zahtevana raven granularnosti je bila bistveno večja od tega, kar smo imeli na voljo. Najprej smo navedli, da ne bomo predložili podrobnosti, zahtevanih na nekaterih področjih, vendar smo bili pozvani, naj jih navedemo tudi, če so potrebni približki. Zaradi pristopa s približki se je potreba po virih bistveno povečala, združeni rezultati pa so postali manj zanesljivi, kot bi želeli.“

75. Organ EIOPA je pri stresnem testu v letu 2016 uvedel številne izboljšave na podlagi izkušenj, pridobljenih pri prejšnjem testu iz leta 2014. Pristojnim nacionalnim organom je na primer posredoval orodje za potrjevanje in zmanjšal število posodobitev predloge za stresni test (glej ***Prilogo IV***). Organ EIOPA ni vzpostavil splošnega načrtovanja za proces v zvezi s pridobljenimi izkušnjami. Zaključki so bili večinoma v skladu z razpravami na dveh srečanjih z zainteresiranimi stranmi, vendar organ EIOPA ni izvedel ankete za predstavnike panoge in pristojne nacionalne organe, kot je to storil po stresnem testu leta 2014.

Del V – Zaradi upravljanja in omejenih virov organa EIOPA se cilji težje dosežejo

76. Sodišče v tem delu poročila analizira tiste postopkovne in organizacijske vidike dela organa EIOPA, ki horizontalno vplivajo na učinkovitost njegovih ukrepov. Zlasti se osredotoča na tveganja, povezana z odvisnostjo od dela pristojnih nacionalnih organov in s sedanjim okvirom upravljanja, uporabo pravnih instrumentov za zagotovitev skladnosti s smernicami in predpisi ter ustreznost virov organa EIOPA.

Uspešnost dela organa EIOPA je odvisna od prispevkov pristojnih nacionalnih organov, zaradi njegovega upravljanja pa se pojavljajo izzivi

77. Organ EIOPA je zelo tesno sodeloval s pristojnimi nacionalnimi organi pri vseh ukrepih, ki jih je zajela revizija Sodišča. Čeprav je bilo to sodelovanje na splošno pozitivno in v skladu z nalogo organa EIOPA, da podpira in usklajuje delo nacionalnih nadzornikov, sta bila učinkovitost in uspešnost dela organa EIOPA pogosto odvisna od kakovosti prispevkov pristojnih nacionalnih organov in njihove pripravljenosti za sodelovanje. Zelo dolgo je na primer trajalo, da se je pridobilo soglasje nekaterih pristojnih nacionalnih organov le za organizacijo obiska države. Kljub temu, da si je organ EIOPA vidno prizadeval, da bi pridobil podporo pristojnih nacionalnih organov, so nekateri med njimi dvomili v utemeljitev in obseg obiskov. Organ EIOPA je sicer nazadnje uspel obiskati vse pristojne nacionalne organe, vendar je zadnji obisk opravil tri leta po začetku izvajanja obiskov. Ta zamuda je očitno ovirala uspešnost organa EIOPA pri zagotavljanju konvergence nadzora. Kakovost in pravočasnost prispevkov pristojnih nacionalnih organov sta močno vplivala tudi na pravočasno pripravo drugih produktov organa EIOPA, kot so navodila za nadzor in medsebojni strokovni pregledi.

78. Glede obiskov držav, dela v zvezi s čezmejnimi dejavnostmi in notranjih modelov je Sodišče ugotovilo (glej **odstavke 35, 36 in 49**) primere, ko organ EIOPA od pristojnih nacionalnih organov ni prejel vseh zahtevanih informacij. Zato ni mogel izvesti nekaterih vrst analiz, ki jih je prvotno načrtoval. Organ EIOPA med nekaterimi obiski držav s pristojnimi nacionalnimi organi na primer ni mogel razpravljati o pristopih nekaterih družb k nadzoru nad obvladovanjem tveganj in je v zvezi s tem obravnaval le splošne postopke pristojnih nacionalnih organov. Organ EIOPA tudi v procesu stresnih testov močno zanašal na kakovost prispevkov pristojnih nacionalnih organov.

Okvir 9 – Odvisnost od pristojnih nacionalnih organov v procesu stresnega testa

Vzorčenje: Na podlagi meril organa EIOPA so družbe, ki so sodelovale pri stresnem testu, izbrali pristojni nacionalni organi. Organ EIOPA ni bil temeljito seznanjen z vsemi zavarovalniškimi trgi v EU in ni imel dovolj podatkov, da bi preveril, ali so pristojni nacionalni organi za vzorčenje uporabili pravilne podatke, zato je preveril le pragove tržnih deležev.

Potrditev podatkov: O točnosti sporočenih podatkov so končno odločali pristojni nacionalni organi. V primeru pomislekov o kakovosti podatkov, ki so jih predložili pristojni nacionalni organi, jim je organ EIOPA ugovarjal in zahteval dodatna pojasnila, vendar ni mogel zavrniti njihove presoje (npr. z izključitvijo podatkov iz vzorca). Organ EIOPA za razliko od organa EBA od udeležencev stresnega testa ne sme neposredno zahtevati nobenih informacij.

79. Pristojni nacionalni organi lahko zaradi sedanje strukture upravljanja organa EIOPA vplivajo na obseg pregleda svojega dela in na zaključke takih pregledov. Končni organ odločanja v organu EIOPA je namreč odbor nadzornikov, ki ga sestavlja 28 predstavnikov pristojnih nacionalnih organov in predsednik organa EIOPA (ter opazovalci iz odbora ESRB, organa EBA, organa ESMA in Evropskega združenja za prosto trgovino). Odbor nadzornikov odobri vse ključne dokumente in produkte organa EIOPA, vključno s strategijo nadzora (v kateri so določene prednostne naloge za obiske pristojnih nacionalnih organov na kraju samem), temami in končnimi poročili medsebojnih strokovnih pregledov, predpostavkami, scenariji in poročili po stresnem testu. To vzbuja dvome glede neodvisnosti, saj naj bi se z nekaterimi instrumenti organa EIOPA (zlasti obiski držav in medsebojnimi strokovnimi pregledi) zagotovile konstruktivne, a kritične povratne informacije o delu pristojnih

nacionalnih organov. Stresni testi lahko tudi posredno odkrijejo slabosti v bonitetnem nadzoru v državah članicah in so podlaga za priporočila pristojnim nacionalnim organom.

Postopki za uporabo pravnih instrumentov so dobri, vendar včasih niso dovolj pregledni in ne temeljijo na proaktivnem pristopu

80. Za zagotovitev, da pristojni nacionalni organi in zavarovalnice izpolnjujejo smernice in regulativne zahteve, lahko organ EIOPA ukrepa na podlagi postopka „upoštevaj ali pojasni“ (člen 16 uredbe o organu EIOPA) in postopka glede kršitve prava Unije (člen 17). Vendar so ukrepi, ki jih lahko sprejme organ EIOPA, v bistvu omejeni na spremljanje in poročanje o primerih neskladnosti, ne pa na njihovo sankcioniranje.

81. Na podlagi postopka „upoštevaj ali pojasni“ morajo pristojni nacionalni organi s sklicevanjem na svoj pravni okvir potrditi, da uporabljajo vsako od približno 700 smernic, ki jih je izdal organ EIOPA, ali pa utemeljiti, zakaj smernice ne uporabljajo. V praksi so primeri neskladnosti s smernicami redki, saj pristojni nacionalni organi sodelujejo pri njihovi pripravi, organ EIOPA pa ima učinkovit postopek za evidentiranje takih primerov in poročanje o njih. Sodišče meni, da je postopek „upoštevaj ali pojasni“ učinkovito orodje za spremljanje skladnosti, vendar ne zagotavlja popolne preglednosti za zunanje zainteresirane strani in potrošnike. Preglednice o skladnosti, naložene na spletišču organa EIOPA, niso bile vedno posodobljene, vsebovale pa so povzetke informacij, ki so se razlikovali glede na kakovost in celovitost informacij, ki so jih predložili pristojni nacionalni organi, zato so javnosti koristile le v omejenem obsegu.

82. Organ EIOPA je postopek glede kršitve prava Unije vzpostavil leta 2011, od takrat pa je evidentiral 28 pritožb (za večino katerih je menil, da niso dopustne). Organ EIOPA je dosledno uporabljal svoj postopek za preiskovanje kršitev prava Unije, njegove preiskave pa so bile temeljite. Pri preiskovanju domnevnih kršitev, ki so jih navedli pritožniki, organ EIOPA o stanju postopka ni obveščal redno, obdobja pomanjkljive komunikacije pa so lahko včasih dolgotrajna zaradi zahtevnosti posameznih primerov. Zato pritožniki, vključno s potrošniškimi organizacijami, niso imeli celovitega pregleda nad ukrepi organa EIOPA in so umanjkanje komunikacije včasih napačno šteli za dokaz o neaktivnosti.

83. Postopek glede kršitve prava Unije ni omogočal sistematičnega spremljanja morebitnih primerov. Organ EIOPA je tovrstne primere spremljal neformalno, vendar se taki primeri, s katerimi je bil seznanjen, obravnavajo na zaprtih sejah odbora nadzornikov. Običajno niso bili evidentirani v registru kršitev prava Unije in ustrezno preiskani. Organ EIOPA je ta pristop sprejel, da bi spodbudil zaupanje med pristojnimi nacionalnimi organi, vendar pri zainteresiranih straneh ni vzbudil popolnega zaupanja, da na njihovo zahtevo ustrezno ukrepa. Ta pristop tudi ni bil pregleden, saj ga zunanje zainteresirane strani (npr. potrošniške organizacije) ne morejo spremljati.

84. Sodišče glede na naravo postopka ni moglo preveriti, ali je organ EIOPA začel postopek v vseh primerih vsakokrat, ko je bil seznanjen z domnevno kršitvijo prava Unije (razen če je bila ta formalno sporočena in evidentirana). Sodišče je ugotovilo en primer, ko je organ EIOPA ugotovil resne pomanjkljivosti v odločitvi pristojnega nacionalnega organa, vendar ni začel postopka glede kršitve prava Unije in se je namesto tega odločil, da bo deloval kot mediator med dvema pristojnima nacionalnima organoma (glej **okvir 10**).

Okvir 10 – Postopek glede kršitve prava Unije ni bil uporabljen

Lastniki in upravljalci zavarovalnic morajo biti v skladu z direktivo Solventnost II sposobni in primerni za opravljanje svojih dolžnosti. V primeru ene zavarovalnice je pristojni nacionalni organ menil, da je njen upravljavec sposoben in primeren, čeprav so nekateri dokazi pokazali, da oseba ni izpolnjevala zahtev. Zavarovalnica je želela čezmejno poslovati z drugo državo članico, toda pristojni nacionalni organ zadevne države je temu nasprotoval. Čeprav je organ EIOPA deloval kot posrednik med pristojnima nacionalnima organoma in si prizadeval najti rešitev, s katero bi se zaščitili potrošniki, so bila njegova prizadevanja neuspešna. Organ EIOPA kljub pomislekom glede ustreznosti odločitve pristojnega nacionalnega organa iz matične države zoper njega ni začel postopka glede kršitve prava Unije. Junija 2018 je še vedno proučeval zadevo.

Viri organa EIOPA za izvajanje nadzornega dela so bili omejeni in niso bili preneseni iz regulativnih dejavnosti

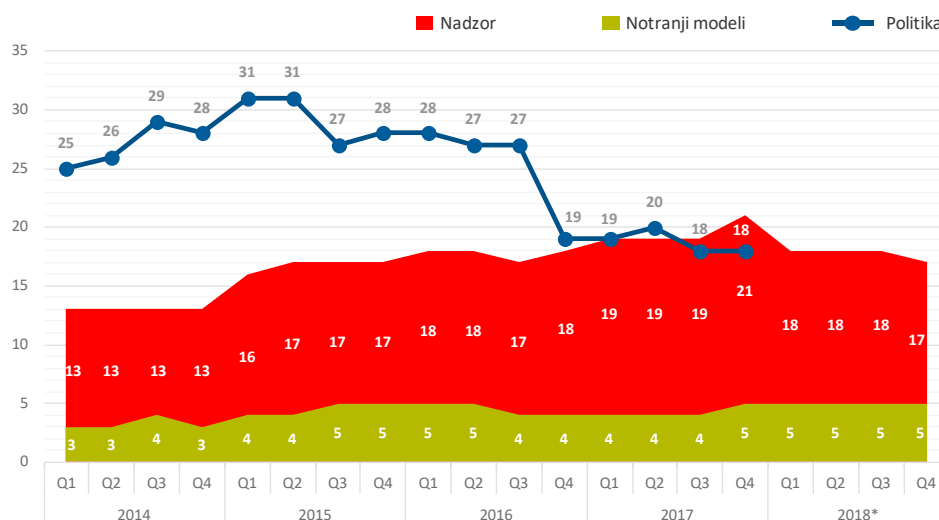
85. Organ EIOPA je glede na obseg odgovornosti in širok razpon ukrepov na področju nadzora delal z zelo omejenimi viri. Februarja 2018 je imel oddelek za nadzor 20 zaposlenih, kar je predstavljalo le 14 % človeških virov organa EIOPA (142 članov osebja). Oddelek

organa EIOPA za nadzor je odgovoren za obiske pristojnih nacionalnih organov, usklajevanje medsebojnih strokovnih pregledov, podporo in udeležbo na sestankih kolegijev, posredovanje med pristojnimi nacionalnimi organi in nadzor nad notranjimi modeli. Nekaj drugih članov osebja (štirje ekvivalenti polnega delovnega časa) je razvijalo pobude za konvergenco nadzora, trije člani osebja pa so opravljali naloge v zvezi s podatki in poslovno inteligenco, ki podpirajo nadzorno delo.

86. Omejitve virov so postale še očitnejše na ravni ekip. Ekipa, odgovorna za notranje modele, je imela na primer namesto 5,25 zaposlenega, kot je navedeno v delovnem programu, dejansko tri zaposlene s polnim delovnim časom (po upoštevanju dolgoročnih odsotnosti in obveznosti v zvezi z drugimi nalogami). Glede na to, da je ekipa sodelovala s 17 pristojnimi nacionalnimi organi, ki nadzirajo 212 zahtevnih notranjih modelov, in je bila odgovorna za nadaljnje horizontalne naloge, kot so projekti za doslednost, je bila uspešna razporeditev virov velik izziv. Večina pristojnih nacionalnih organov je v anketi Sodišča menila, da bi bilo treba povečati število zaposlenih organa EIOPA za notranje modele. To je bilo še posebej pomembno, ker so imeli tudi pristojni nacionalni organi omejene vire za nadzor nad notranjimi modeli, zlasti zaradi zahtevnosti te naloge. Organ EIOPA bi lahko z zagotovitvijo večje podpore na tem področju odpravil pomembno vrzel v strokovnem znanju v evropskem sistemu zavarovalniškega nadzora.

87. Organ EIOPA je po začetku izvajanja direktive Solventnost II in končanem delu v zvezi z jedrom novega regulativnega okvira sprejel strategijo za prehod z regulacije na nadzor. To so pričakovale tudi zainteresirane strani, vključno s podjetji in potrošniki, in sicer, da bi se moral organ EIOPA osredotočiti na zagotavljanje, da se novi skupni regulativni okvir za zavarovatelje enako uporablja po vsej EU. Vendar dodelitev osebja ni izražala te spremembe. V obdobju 2015–2017 se je oddelek za politiko zmanjšal za 13 ljudi, oddelek za nadzor pa se je povečal za le pet ljudi, vendar ga je podpiralo omejeno število članov osebja iz drugih oddelkov (glej slika 14).

Slika 14 – Dodelitev osebja oddelkoma za politiko in nadzor, 2014–2018 (v EPDČ)



* Razvoj nadzorne funkcije za leto 2018 po doslej znanih podatkih. Potencialne zaposlitve niso upoštevane.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumentov organa EIOPA

88. Ker so bili za delovna mesta v oddelku za nadzor potrebni specifično poslovno znanje in praktične nadzorne izkušnje, je imel organ EIOPA pri več postopkih zaposlovanja težave z iskanjem primernih kandidatov. Tako je bilo med drugim zaradi velikega povpraševanja po finančnih strokovnjakih na lokalnem trgu dela v Frankfurtu in visokih življenjskih stroškov. Vendar organ EIOPA ni popustil pri zahtevah in je zaposlil osebje z ustreznimi izkušnjami.

89. Glavno ekipo za stresni test so sestavljali trije ustrezno usposobljeni člani osebja organa EIOPA. Dodelitev osebja je bila primerna glede na sedanjo delitev odgovornosti, ki je v glavnem odvisna od prispevkov pristojnih nacionalnih organov (glej **odstavek 78**). Vendar organ EIOPA s temi viri ne bi mogel izvesti podrobnejših preverjanj točnosti podatkov ali neposredno komunicirati z udeleženci stresnega testa, tudi če bi menil, da bi bilo to koristno. Poleg tega organ EIOPA ni imel pregleda nad viri, ki so jih vsi vpleteni partnerji (vključno s pristojnimi nacionalnimi organi) uporabili za organizacijo in izvedbo stresnega testa. Skupni stroški zato niso znani.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

90. Splošni zaključek Sodišča je, da je organ EIOPA dobro prispeval k podpiranju kakovosti nadzora in stabilnosti v zavarovalniškem sektorju EU. Vendar se je pri tem spopadal z omejitvami v smislu arhitekture sistema nadzora, pomanjkanja virov ter v nekaterih primerih nezadostne podpore in sodelovanja pristojnih nacionalnih organov. Zato morajo organ EIOPA, zakonodajalci in pristojni nacionalni organi storiti še veliko, da bi dosegli konvergenco nadzora, tj. enake konkurenčne pogoje za zavarovalnice, ki poslujejo v državah članicah EU, in njihove stranke.

Usklajevanje dela pristojnih nacionalnih organov

91. Organ EIOPA je uporabljal širok nabor orodij, kot je predvideno v uredbi o njegovi ustanovitvi, pa tudi na lastno pobudo, da bi zagotovil, da pristojni nacionalni organi pri nadzoru zavarovalnic uporabljajo skupni pristop. Sodišče je ugotovilo, da je osebje organa EIOPA v zvezi s tem pripravilo temeljite in utemeljene analize, ki so omogočile, da so se pri nadzoru, ki ga izvajajo pristojni nacionalni organi, ugotovile pomembne slabosti. Slabosti so vključevale tveganja za institucionalno neodvisnost pristojnih nacionalnih organov in premalo strog nadzor, ki ne temelji na pristopu na podlagi tveganja, temveč na formalističnem pristopu (glej **odstavke 14 do 16 in 19**).

92. Nekatera orodja organa EIOPA, zlasti obiski pristojnih nacionalnih organov in medsebojni strokovni pregledi, so celovito pokrivala vprašanja nadzora, vendar so bila zaradi tega zelo obsežna. Zato je bilo potrebno veliko časa za njihovo izvedbo, pristojni nacionalni organi pa so potrebovali znatne vire za pripravo na take dejavnosti in udeležbo. Na podlagi obiskov pristojnih nacionalnih organov so bila sprejeta tudi številna priporočila (v nekaterih primerih več kot 30), ki pa niso bila prednostno razvrščena (glej **odstavke 17 in 20 do 22**).

93. Sodišče je ugotovilo tudi, da organ EIOPA ni imel vzpostavljenih nobenih ureditev za sistematično nadaljnje spremljanje priporočil, sprejetih na podlagi obiskov pristojnih nacionalnih organov in medsebojnih strokovnih pregledov. Zato ni imel nobenega pregleda nad napredkom v zvezi s konvergenco nadzora in izzivi, ki ostajajo. Kljub temu si je organ EIOPA prizadeval za ad hoc razprave s pristojnimi nacionalnimi organi o izbranih problemih,

lahko pa tudi dokaže, da se postopno izboljšujejo prakse nekaterih pristojnih nacionalnih organov (glej **odstavek 18**).

Priporočilo 1 – Izboljšanje osredotočenosti in nadaljnjega spremljanja nadzornih orodij

Organ EIOPA bi moral bolje osredotočiti in nadalje spremljati svoja nadzorna orodja. Zlasti:

- (a) obiski na kraju samem bi morali biti osredotočeni na nekaj najpomembnejših vprašanj, izbranih na podlagi njihovega učinka na konvergenco nadzora in varstvo potrošnikov. Na njihovi podlagi bi bilo treba sprejeti manjše število jasno prednostno razvrščenih priporočil z določenim časovnim okvirom za izvedbo;
- (b) organ EIOPA bi moral opredeliti obseg medsebojnih strokovnih pregledov, da bodo ti osredotočeni na le eno vprašanje na področju konvergence nadzora in se bodo lahko praviloma izvedli v enem letu;
- (c) organ EIOPA bi moral analizirati, ali so pristojni nacionalni organi uspešno začeli izvajati vsako posamezno priporočilo, izdano v okviru postopka strukturiranega dialoga in medsebojnih strokovnih pregledov. Rezultate svoje analize bi moral evidentirati, da bi imel pregled nad doseženim napredkom in izzivi, s katerimi se je spopadal pri doseganju konvergence nadzora v vseh državah članicah, svoje ugotovitve pa bi moral javno objaviti.

Ciljni rok: 1. 1. 2020.

Nadzor nad čezmejnimi družbami

94. Sedanji sistem za nadzorovanje čezmejnega poslovanja ima systemske slabosti in ustvarja razmere, pri katerih je način nadzora odvisen od pravne oblike podjetja.

Zavarovalnji, ki v tujini delujejo prek odvisnih družb, so pod nadzorom kolegijev. Družbe, ki delujejo v tujini, bodisi prek podružnic ali neposredno, pa nadzira izključno nadzornik iz matične države (glej **odstavke 23 do 26**).

95. Ta sistem za čezmejni nadzor je ustvaril napačne spodbude za nadzornike in zavarovalnice. Ker nekaterih družb ne nadzoruje kolegij, zavarovalnji izkoriščajo nižjo raven nadzora v nekaterih državah članicah. Sistem ni bil zasnovan za učinkovito nadzorovanje evropskega trga, ki temelji na interesih državljanov EU. To pomeni, da cilj iz de Larosièrovega

poročila glede preprečevanja izkrivljanja konkurence in regulativne arbitraže zaradi različnih nadzornih praks še ni dosežen. Organ EIOPA si je prizadeval za reševanje nastalih težav, na primer z vzpostavitvijo platform za sodelovanje, vendar ni mogel premagati sistemskih slabosti (glej **odstavke 27 do 32**).

96. Organ EIOPA je lahko k delu kolegijev prispeval kljub skromnim virom in v nekaterih primerih omejenemu sodelovanju pristojnih nacionalnih organov. Vendar so še vedno prisotna nekatera vprašanja glede doslednosti čezmejnega nadzora (kot so različni okviri za ocenjevanje tveganj in pomanjkanje osebja v pristojnih nacionalnih organih; glej **odstavke 33 do 36**).

Priporočilo 2 – Okrepiti nadzor nad čezmejnimi družbami

Organ EIOPA bi moral:

- (a) sodelovati s Komisijo in sozakonodajalcema pri obravnavanju sistemskih slabosti pri nadzoru čezmejnega poslovanja, npr. z izboljšanjem pravnih določb s procesom pregleda evropskih nadzornih organov. Zlasti bi si moral prizadevati za zagotovitev enake ravni nadzora za družbe, ki poslujejo v drugi državi članici, ne glede na izbrani poslovni model;
- (b) vzporedno s temi prizadevanji še naprej ščititi potrošnike z delovanjem prek platform za sodelovanje in s spremljanjem čezmejnih dejavnosti.

Ciljni rok: 1. januar 2019.

Nadzor nad notranjimi modeli

97. Nadzor nad notranjimi modeli je zelo zahteven proces, ki zahteva veliko virov, stopnja konvergence na tem področju pa še vedno ni zadovoljiva. To pomeni, da imajo nadzorniki različne pristope k ocenjevanju, kako natančno notranji modeli izražajo dejanska tveganja, ki jih imajo zavarovalci. Posledica so lahko neupravičene konkurenčne prednosti ter škodljivi učinki za potrošnike in finančno stabilnost. Organ EIOPA si je prizadeval, da bi ta vprašanja rešil s projekti za doslednost in je pri tem dosegel nekaj rezultatov, čeprav ni bilo uspešne konvergence nadzornih pristopov. Poskusi organa EIOPA, da se vključi v pregled notranjih modelov izbranih družb, so bili v glavnem neuspešni, ker je bil dostop do informacij omejen.

V drugem primeru pa je en pristojni nacionalni organ organ EIOPA pozval, naj ga podpre pri njegovem delu v zvezi z notranjimi modeli, vendar ta tega ni storil, saj zahteva ni ustrezala njegovim prednostnim nalogam (glej **odstavke 37 do 50**).

Priporočilo 3 – Okrepiti ureditve za nadzor notranjih modelov

Organ EIOPA bi moral:

- (a) sodelovati s Komisijo in sozakonodajalcema pri odpravljanju omejitev dostopa do informacij o notranjih modelih za svoje osebe in nadzornike v državi gostiteljici. Nadzornikom bi moral zagotoviti več podpore in informacij o tem, kako oceniti in/ali izpodbijati te modele;
- (b) nadzornikom pomagati pri izdaji dovoljenj in nadzorovanju zahtevnih notranjih modelov na njihovo zahtevo in na lastno pobudo.

Ciljni rok: 1. januar 2019.

Stresni test za zavarovalništvo

98. Organ EIOPA je stresni test v letu 2016 izvedel, da bi ocenil, kako se bo zavarovalniški sektor odzval na neugodne razmere na trgu, zlasti v daljšem obdobju zelo nizkih obrestnih mer in šoka glede cen premoženja. Za številne družbe se je izkazalo, da so dejansko občutljive na take razmere, saj bi se njihova plačilna sposobnost v takih primerih znatno poslabšala. Večinoma sta bila obseg stresnega testa in poudarek na področju poslovnega življenjskega zavarovanja in dolgoročnih poslov ustrezna (glej **odstavke 50 do 54 in 66**).

99. Scenarija stresnega testa sta uspešno obravnavala glavna tveganja, ugotovljena za sektor, vendar je Sodišče ugotovilo pomanjkljivosti pri njuni kalibraciji in utemeljitvi. Čeprav je cilj stresnega testa simulirati skrajni dogodek, organ EIOPA za en scenarij ni mogel dokazati, da je dovolj resen. Vendar se je za nekatere njegove parametre, ki so temeljili na strokovni presoji, kljub temu izkazalo, da so razmeroma podobni dejanskemu stanju na trgu. Pri drugem scenariju je Sodišče ugotovilo neskladja v stopnji uporabljenih šokov v državah članicah. Zato obstaja tveganje, da rezultati stresnega testa niso prikazali popolne slike razvoja dogodkov v zavarovalniškem sektorju v primeru izjemno neugodnih okoliščin. To je

ključnega pomena z vidika finančne stabilnosti in za imetnike polic, saj se je tudi ob predpostavkah organa EIOPA izkazalo, da je sektor zelo ranljiv (glej **odstavke 55 do 63**).

Priporočilo 4 – Izboljšati zasnovo scenarijev stresnih testov

Organ EIOPA bi lahko dodatno izboljšal svoje scenarije stresnega testa, da bi bili bolj trdni in zanesljivi glede resnosti, verjetnosti in doslednosti. To je mogoče doseči z naslednjimi ukrepi:

- (a) analizo in oceno resnosti in verjetnosti pripravljenih scenarijev, npr. s količinsko opredelitvijo verjetnosti ustreznih sprožilnih dogodkov ali uporabo drugih razpoložljivih metod in/ali orodij, ter dokumentiranjem te analize, da se utemelji zanesljivost scenarijev, in
- (b) večjim zanašanjem na zmogljivosti odbora ESRB za tržne scenarije (npr. z intenzivnejšo uporabo simulatorja šokov) in/ali druge strokovne nasvete (npr. z oblikovanjem zunanjega strokovnega odbora za ocenjevanje scenarijev).

Ciljni rok: od stresnega testa za leto 2020.

100. Sodišče je ugotovilo, da je organ EIOPA na splošno natančno potrdil in predstavil rezultate stresnega testa. Zaradi dokazane ranljivosti sektorja so bila na podlagi stresnega testa pristojnim nacionalnim organom podana priporočila. Vendar so bila nekatera priporočila preveč splošna, predlagani ukrepi pa niso bili dovolj specifični. Poleg tega so nekatera priporočila presegala pooblastila pristojnih nacionalnih organov, kar pomeni, da jih ti niso mogli izvesti. Organ EIOPA si je prizadeval, da bi spremljal izvedbo priporočil in analiziral dosežen napredek (glej **odstavke 64, 65, 67, 69 in 70**).

Priporočilo 5 – Izdati relevantnejša priporočila za pristojne nacionalne organe

Organ EIOPA bi moral po stresnem testu po potrebi pristojnim nacionalnim organom izdati priporočila, v skladu s katerimi bi ti morali sprejeti ukrepe, ki so bolj specifični in relevantni za vse zadevne strani. Organ EIOPA bi moral predhodno oceniti izvedljivost priporočenega ukrepa, in sicer tako, da bi preučil, ali imajo pristojni nacionalni organi na voljo vire za uspešno in pravočasno izvedbo ukrepa.

Ciljni rok: od stresnega testa za leto 2020.

101. Organ EIOPA je rezultate stresnega testa v letu 2016 objavil le združeno, saj za razliko od organa EBA nima posebnega zakonskega pooblastila za objavo rezultatov po posameznih družbah. Da bi jih lahko objavil, mora pridobiti pisno soglasje udeležencev, na kar leta 2016 ni bil pripravljen, je pa zanj zaprosil za stresni test v letu 2018. Sodišče meni, da je to korak v pravo smer, saj bi lahko razkritje rezultatov posameznih družb pomagalo povečati preglednost ter povečati ozaveščenost o tveganjih in tako okrepiti tržno disciplino (glej **odstavek 68**).

Priporočilo 6 – Spodbujati objavo rezultatov posameznih stresnih testov

Organ EIOPA bi moral spodbujati objavo rezultatov stresnega testa po posameznih družbah. Da bi se povečalo zaupanje udeležencev, bi se lahko organ EIOPA skliceval na izboljšano preglednost metodologije stresnega testa (priporočilo 7) in zanesljivejšo zasnovo scenarijev (priporočilo 4). Organ EIOPA bi moral zagotoviti tudi, da se posamezni rezultati predstavijo tako, da ni maneverskega prostora za različne razlage.

Ciljni rok: od stresnega testa za leto 2020.

102. Na splošno je organ EIOPA stresni test organiziral tako, da je bil ta izvedeb nemoteno, čeprav je bil časovni okvir za udeležence zelo zahteven. Za komuniciranje s pristojnimi nacionalnimi organi in sodelujočimi družbami je organ EIOPA uporabil vrsto kanalov. Kljub številnim posodobitvam v obdobju poročanja so bile predloge praktično orodje, ki je družbam omogočilo predložitev podatkov. Vendar organ EIOPA ni dovolj utemeljil potrebe po prejemu določenih podatkov ter zasnove scenarijev in njunih osnovnih predpostavk. To ni pripomoglo k pridobivanju zaupanja pristojnih nacionalnih organov in udeležencev, katerih prispevek je bil bistven za zanesljivost rezultatov stresnega testa. Organ EIOPA je pri stresnem testu v letu 2014 pridobil izkušnje za izboljšanje organizacije leta 2016, vendar pristop ni bil sistematičen (glej **odstavke 71 do 75**).

Priporočilo 7 – Izboljšati preglednost metodologije stresnih testov

Metodologija stresnega testa bi morala biti bolj pregledna in organ EIOPA bi moral storiti več, da bi ga zainteresiranim stranem in udeležencem pomagal razumeti, na primer z:

- (a) organiziranjem delavnic za udeležence in predstavnike panoge pred začetkom stresnega testa, da bi se jasneje pojasnili test in scenarija ter zbrale nezavezujoče povratne informacije za stresni test, ki bi temeljil na boljših informacijah;
- (b) uporabo tehnične dokumentacije, da bi se udeležencem bolje in podrobneje pojasnila način, kako sta scenarija (osnovne predpostavke) kalibrirana, in obseg podatkov, ki so za to potrebni;
- (c) izvedbo srečanj z zainteresiranimi stranmi po stresnem testu, da bi se sistematično pridobile povratne informacije in izkušnje iz prejšnjih stresnih testov (tj. s specifičnimi časovnicami, komunikacijskimi kanali in udeleženci).

Ciljni rok: od stresnega testa za leto 2020.

Upravljanje in viri

103. Organ EIOPA je pri večini svojih dejavnosti tesno sodeloval s pristojnimi nacionalnimi organi. Vendar zlasti pri obiskih držav in delu v zvezi z notranjimi modeli v nekaterih primerih ni prejel zadostne podpore nacionalnih nadzornikov. Ker je bil dostop do informacij in dokumentov omejen, organ EIOPA ni mogel opraviti nekaterih pregledov in analiz, ki jih je načrtoval. Ker imajo pristojni nacionalni organi tudi odločilno besedo v glavnem upravnem organu organa EIOPA, lahko odločajo o obsegu ukrepanja organa EIOPA glede pregleda uspešnosti njihovega dela. Zaradi tega so se pojavili dvomi glede neodvisnosti takega ukrepanja.

104. Sodišče je ugotovilo, da je imel organ EIOPA vzpostavljen uveljavljen postopek za spremljanje primerov neskladnosti s pravom Unije, kljub nekaterim slabostim v zvezi s preglednostjo za zunanje zainteresirane strani (glej **odstavke 76 do 84**).

105. Sredstva organa EIOPA so bila glede na zahtevnost njegovih nalog, zlasti na področju nadzora, zelo omejena. Ekipa, zadolžena za nadzor 212 notranjih modelov, je imela samo tri zaposlene s polnim delovnim časom. Skupaj samo 20 članov osebja (14 % vsega osebja

EIOPA) dela neposredno v oddelku za nadzor, naloge, povezane z nadzornimi zadevami, pa opravlja tudi omejeno število članov osebja iz drugih oddelkov. Zato se načrtovana strateška preusmeritev osredotočenosti organa EIOPA z regulacije na nadzor še ni izvedla (glej **odstavke 85–89**).

Priporočilo 8 – Okrepiti kadrovske vire, dodeljene nadzornim nalogam

- (a) Organ EIOPA bi moral postopoma zagotoviti bistveno povečanje števila članov osebja, dodeljenih nadzornim nalogam, in si zastaviti specifičen in utemeljen cilj v zvezi s tem v letnem načrtu dela.
- (b) Po podrobni analizi potreb bi moral organ EIOPA razmisliti tudi o zahtevanju dodatnih virov, pri čemer bi moral jasno navesti naloge, za katere so potrebni, in njihov vpliv na kakovost in konvergenco nadzora ter finančno stabilnost.
- (c) Dodatne vire bi bilo treba izrecno uporabiti za okrepitev dela organa EIOPA na področjih notranjih modelov, čezmejnega nadzora in odkrivanja primerov neskladnosti s pravom Unije.

Ciljni rok: 1. 1. 2020.

To poročilo je sprejel senat IV, ki ga vodi Neven MATES, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 2. oktobra 2018.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

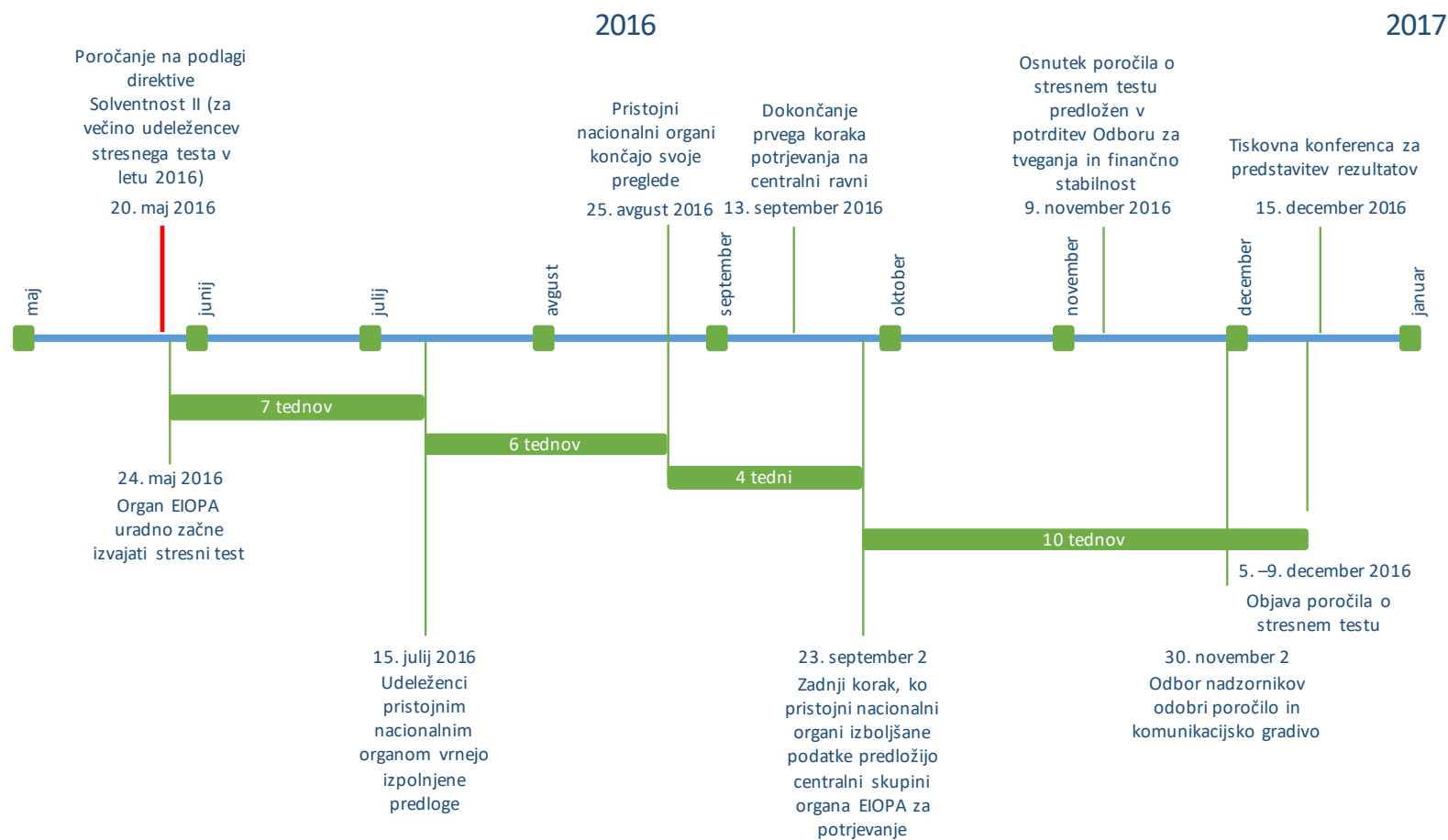
PRILOGA I:**PREGLED PRIPOROČIL ORGANA EIOPA, PODANIH V OKVIRU MEDSEBOJNIH STROKOVNIH PREGLEDOV**

Tema pregleda	Sprejetje končnega poročila	Opravljeno delo	Ukrepi, priporočeni na podlagi medsebojnih strokovnih pregledov
Ključne funkcije	Dokončno sprejetje pričakovano leta 2018.	Namen tega medsebojnega strokovnega pregleda je pridobiti vpogled v to, kako pristojni nacionalni organi uporabljajo načelo sorazmernosti pri nadzoru ključnih funkcij podjetij, ob upoštevanju izvajanja zahtev glede ključnih funkcij, uvedenih z direktivo Solventnost II. Obseg: vsi pristojni nacionalni organi v državah članicah EGP. Članom organa EIOPA je bil poslan vprašalnik za samoocenjevanje, ki je bil nato pregledan. Organizirani so bili obiski osmih držav članic in izvedli so se konferenčni	Organ EIOPA bi moral: - izid tega medsebojnega strokovnega pregleda upoštevati pri reviziji smernic o sistemu upravljanja, zlasti v zvezi s smernico št. 14 glede zunanjega izvajanja, - pri svojem delu v zvezi s postopkom nadzornega pregleda upoštevati praktične ugotovitve, dobre prakse in priporočene ukrepe na podlagi tega medsebojnega strokovnega pregleda. Pristojni nacionalni organi (izbrani) bi morali: - pripraviti in izvajati ustrezne nadzorne postopke in merila za ocenjevanje zahtev glede upravljanja v zvezi s ključnimi funkcijami v nadzornem okviru na podlagi tveganja v skladu s členom 29 direktive Solventnost II, - od vseh (po)zavarovalnic zahtevati, da imajo na voljo učinkovit sistem upravljanja, ki zagotavlja dobro in preudarno upravljanje dejavnosti, - pri uporabi načela sorazmernosti na splošno upoštevati naravo, obseg in zahtevnost, - okrepiti proces spremljanja kombinacij med nosilci ključnih funkcij in seznanjenost s stanjem na nacionalnem trgu ter oceniti, ali kombinacije ključnih funkcij izpolnjujejo potrebne pogoje v zvezi s sposobnostjo in neodvisnostjo v organizacijski strukturi podjetja, - kadar aktuarska funkcija izpolnjuje naloge v okviru funkcije obvladovanja tveganj, oceniti nasprotja interesov, - nameniti posebno pozornost funkciji obvladovanja tveganj (...), - okrepiti proces spremljanja kombinacij nosilcev ključnih funkcij in operativnih nalog (...), - izvesti oceno sposobnosti tudi za nosilce ključnih funkcij, ki niso nosilci aktuarske funkcije, - oceniti sposobnost nosilcev ključnih funkcij tudi po prejemu obvestila o imenovanju nosilca ključne funkcije, pri čemer lahko uporabijo pristop na podlagi tveganj, - izvesti oceno sposobnosti (in primernosti) vseh nosilcev ključnih funkcij,

Tema pregleda	Sprejetje končnega poročila	Opravljeno delo	Ukrepi, priporočeni na podlagi medsebojnih strokovnih pregledov
		klici z 22 pristojnimi nacionalnimi organi.	- razviti in izvesti ustrezne nadzorne postopke in merila za oceno zahtev glede upravljanja v zvezi s ključnimi funkcijami (...).
Svoboda opravljanja storitev	29. januar 2015	Analiza praktičnih izkušenj v zvezi s svobodo opravljanja storitev. Nanašala se je na vseh 31 držav članic EGP.	Glavni zaključek je, da je treba izboljšati sodelovanje med pristojnimi nacionalnimi organi v različnih fazah nadzornega postopka, zlasti glede hrambe podatkov in vodenja evidenc, izmenjave informacij v trenutku odobritve, opredelitve tveganj in obravnavanja pritožb. - Organ EIOPA bi moral uvesti obvezno zbiranje podatkov o poslovanju prek podružnic v drugi državi članici na podlagi svobode opravljanja storitev. - Pristojni nacionalni organi bi morali imeti sistem za hrambo podatkov, ki bi omogočal pridobivanje informacij o domačih podjetjih, ki so sporočila, da nameravajo opravljati dejavnost v drugih državah članicah EGP na podlagi svobode opravljanja storitev. - Pristojni nacionalni organi bi morali imeti vzpostavljen sistem, ki bi zagotavljal natančno posodobljene podatke o številu podjetij na državo, ki so sporočila, da nameravajo opravljati storitve na njihovem ozemlju. - Treba bi bilo izboljšati hrambo podatkov o obvestilih v zvezi s svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja ter hkrati preprečiti preobremenitev registrov z neaktivnimi obvestili. - Pristojni nacionalni organi bi morali opredeliti morebitna tveganja, povezana z dejavnostmi, ki se opravljajo na podlagi svobode opravljanja storitev, in določiti pristop nadzora, ki je prilagojen tem tveganjem. - Pristojni nacionalni organi bi morali preučiti, zakaj se dovoljenje zahteva v eni državi članici, kadar se za dejavnost načrtuje, da se bo izrecno ali večinoma opravljala v drugi državi članici. - Posvetiti bi se bilo treba vprašanju obravnavanja pritožb v primeru svobode opravljanja storitev.

PRILOGA II**TEMELJNE PREDPOSTAVKE STRESNEGA TESTA ZA ZAVAROVALNIŠTVO V LETU 2016**

	Scenarij nizkega donosa	Scenarij dvojnega udarca
Tehnika	Uporabljeno ni bilo nobeno posebno orodje.	Simulator finančnih šokov.
Zajeta tveganja	Tržno tveganje: (1) daljše obdobje nizkih obrestnih mer.	Tržno tveganje: (1) okolje nizkega donosa, simulirano s padcem obrestnih mer v zamenjavah v evrih in končnim terminskim tečajem pri 4,2 %; (2) hitro povečanje donosa državnih in podjetniških obveznic (finančnih in nefinančnih) in šok (padec cene) za kapital in druge skupine sredstev (npr. hedge sklade, primarne proizvode); padec cen poslovnih in stanovanjskih nepremičnin.
Vhodni podatki scenarija na strani obveznosti	- Krivulja nizkega donosa (padec obrestnih mer v zamenjavah v evrih), ustvarjena z najnižjo obrestno mero, ugotovljeno 20. aprila 2015 (v obdobju dveh let, tj. 2014–2015) za različne zapadlosti (2, 5, 10 in 20 let) v euroobmočju, - dodatni premik navzdol za 15 bazičnih točk, - dejavniki, izpeljani iz obrestnih mer v zamenjavah v evrih za druge valute, - končni terminski tečaj pri 2 % (vrednost, podobna tržni obrestni meri, tj. 1,561 % za 50-letno obrestno mero v zamenjavah v evrih na dan 31. decembra 2015).	- Krivulja nizkega donosa (padec obrestnih mer v zamenjavah v evrih), dobljena s simulatorjem, in - končni terminski tečaj pri 4,2 % (uporabljen za izračun krivulje netveganih obrestnih mer).
Vhodni podatki scenarija na strani sredstev	Ni neposrednega učinka.	- Hitro povečanje donosa državnih in podjetniških obveznic (finančnih in nefinančnih), - šok (padec cene) za cene delnic EU in druge skupine sredstev (npr. hedge sklade, primarne proizvode, premoženje).
Vrsta šoka	Scenarija sta bila izvedena ob predpostavki, da so predvideni šoki hkratni in takojšnji.	
Pretekli podatki/določeno obdobje	Najnižja točka na krivulji obrestnih mer v zamenjavah v evrih v dveletnem obdobju, tj. 2014–2015.	Obdobje 2005–2015 po četrletjih.
Verjetnost	Vsaj 3-odstotna letna verjetnost za likvidni del krivulje. Verjetnosti celotnega scenarija ni mogoče oceniti zaradi dodanega končnega terminskega tečaja (ki je bil podoben tistemu na trgu in zato zelo verjeten).	Ko se obrestne mere v zamenjavah in donos državnih obveznic (v preteklosti tesno povezani) gibajo v nasprotnih smereh, je skupna verjetnost scenarija precej nižja od ocenjene mejne verjetnosti obeh sprožilnih dogodkov (0,75 % za šok, povezan z donosom državnih obveznic, in 0,5 % za šoke, povezane z obrestnimi merami v zamenjavah, merjene v enoletnem obdobju).

ČASOVNICA STRESNEGA TESTA V LETU 2016

Vir: Evropsko računsko sodišče, povzeto po gradivu organa EIOPA

PRILOGA IV

**SPOZNANJA, PRIDOBLENA PRI STRESNEM TESTU V LETU 2014 IN NADALJNI UKREPI,
SPREJETI PRI STRESNEM TESTU V LETU 2016**

	Problemi, opredeljeni pri stresnem testu v letu 2014	Nadaljnji ukrepi, sprejeti pri stresnem testu v letu 2016
Časovnica	- Število in zahtevnost scenarijev ter prepozna predložitev končnih predlog za pripravo, - preveč popravkov predlog v fazi izračuna.	- Čas, potreben za izračune panoge, se je skrajšal, saj je imel stresni test manj scenarijev, scenarija pa sta bila precej enostavnejša v primerjavi z letom 2014, - manj popravkov tehničnih specifikacij (tri revizije v primerjavi s sedmimi pri stresnem testu v letu 2014).
Zagotavljanje kakovosti	- Pri potrjevanju bi bilo treba razmisliti o vključitvi strokovnega znanja v obliki več nadzora na kraju samem, - preverjanja v okviru potrjevanja so trajala predolgo, - pristojni nacionalni organi so želeli pri potrditvi uporabljati orodja organa EIOPA.	- Nadzor nad pristojnimi nacionalnimi organi na kraju samem se na koncu ni izvedel zaradi časa, ki bi ga nadzorniki potrebovali za pot do prostorov organa EIOPA, - organ EIOPA je pristojnim nacionalnim organom orodje za potrjevanje posredoval 30. junija 2016.
Tehnične specifikacije in predloge za poročanje	- Pripravi tehničnih specifikacij bi bilo treba nameniti več časa, - ključni vhodni podatki so bili določeni v zadnjem trenutku (npr. netvegane obrestne mere), - bilo je več posodobitev in novih različic predlog in specifikacij, - pred začetkom bi bilo treba nameniti več časa pripravi in preskušanju predlog, - zagotoviti bi bilo treba jasnost.	- Tehnične specifikacije so bile zainteresiranim stranem iz panoge posredovane vnaprej, - bilo je več posodobitev (tri različice tehničnih specifikacij, pet različic predlog), - vzpostavljen je bil režim direktive Solventnost II, predloge so bile zanesljivejše.
Komuniciranje Vprašanja in odgovori	- Ni bilo jasne komunikacije s panogo in pristojnimi nacionalnimi organi, - vprašanja in odgovori: pomembni odgovori so bili zagotovljeni blizu roka za predložitev in udeleženci dejansko niso imeli časa za odziv, - ni bilo komunikacije z mediji in drugimi analitiki.	- Pred objavo so se izvedli spletni seminarji in telekonference, - zadnja vprašanja in odgovori so bili objavljeni dva tedna pred rokom za predložitev, - pripravljena so bila pogosto zastavljena vprašanja (FAQ), ki so bila na voljo na spletišču organa EIOPA.

Vir: Evropsko računsko sodišče, povzeto po gradivu organa EIOPA



ZA REDNO UPORABO ORGANA EIOPA

EIOPA-18-620

21-09-2018

Odgovor na osnutek posebnega poročila Evropskega računskega sodišča (po razčiščevalnem postopku)

I. Povzetek

V.

Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) se zahvaljuje Evropskemu računskemu sodišču za dobro sodelovanje med revizijo. Delo Evropskega računskega sodišča je zelo pomembno za nadaljnje izboljšave delovanja celotnega evropskega sistema.

VI.

Organ EIOPA na splošno ceni priznanje, ki ga je Evropsko računsko sodišče izreklo v svoji oceni glede učinkovitega prispevka tega organa k nadzoru in finančni stabilnosti v zavarovalniškem sektorju. Prav tako pozdravljamo pozive zakonodajalcema, da še okrepita pravni okvir ter s tem podpreta odločilno nalogo organa pri čezmejnem poslovanju v okviru svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja. Da bo notranji trg še naprej dobro deloval, se morajo vse vpletene strani hitro in ustrezno odzvati na pomanjkljivosti, ugotovljene med nadzorom čezmejnega poslovanja, saj je treba pozornost nameniti tudi drugim pomembnim izzivom.

Trenutna pogajanja o pregledu evropskih nadzornih organov ter bližnja pogajanja o prenovi direktive Solventnost II nudijo zakonodajalcema priložnost za razpravo o tem, kako bi lahko okrepila zakonodajni okvir in s tem zagotovila zanesljive odzive v zvezi z nadzorom na nacionalni in tudi evropski ravni.

VII. in VIII. [skupni odgovor na odstavka VII in VIII]

Da bi zagotovili nemoteno delovanje notranjega trga z enakovrednimi pogoji in enakim varstvom potrošnikov po vsej EU, organ EIOPA podpira nadaljnje zakonodajne spremembe za izboljšanje delovanja notranjega trga. Kakovost nadzora na nacionalni ravni v okviru notranjega trga ni več samo nacionalno oziroma regionalno vprašanje, pač pa tudi vprašanje Evropske unije. Prav zato so nujno potrebna orodja, ki bodo zagotovila, da bodo vsi nadzorni organi izpolnjevali zahtevane standarde.

X.

Organ EIOPA se strinja s priznanjem primernosti področja uporabe in scenarijev glede opredelitve glavnih tveganj v sektorju. V nadaljevanju se bo osredotočil tudi na možnosti izboljšav pri razlagah scenarijev, čeprav tehnično ni mogoče oceniti verjetnosti ali resnosti določenih sprožitvenih dogodkov (npr. spremembe končnega terminskega tečaja) ali celotnih scenarijev, ki združujejo različne sprožitvene dogodke.

XI.

Organ EIOPA je izvedel ustrezno in točno validiranje podatkov iz stresnih testov. Glede na splošno naravo nekaterih priporočil meni, da je še veliko možnosti za izboljšave, vendar pa je treba opozoriti, da bi lahko objavi posameznih, neanonimiziranih rezultatov sledila podrobnejša priporočila. Priporočila lahko izda le na podlagi rezultatov stresnih testov, ki so skladni s stopnjo razkritja rezultatov in njegovimi pravnimi pooblastili.

XII.

Organ EIOPA podpira stališče Evropskega računskega sodišča, da je za okrepitev uskladitve nadzora potrebnih več virov. Doslej je bila dodelitev ekvivalentov polnega delovnega časa organu EIOPA vsako leto v skladu z zdajšnjim večletnim finančnim okvirom, oblikovanim pred letom 2013. Kljub zahtevam, naj se mu dodeli več virov, s katerimi bi lažje uresničeval cilj nadzorne konvergenca, v trenutnem večletnem finančnem okviru te potrebe niso bile upoštevane.

XIII.

Organ EIOPA sprejema vsa priporočila. Posebne pripombe o posameznih priporočilih so na voljo v nadaljevanju.

II. Opažanja

Priporočila organa EIOPA sicer odražajo ugotovljene pomanjkljivosti, vendar ni nadaljnjega ukrepanja.

17.

Strategija organa EIOPA o neodvisnem pregledu nad delovanjem vključuje predlog za manjše število bolj usmerjenih priporočil pristojnim nacionalnim organom, ki bi bile dopolnjene s postopkom strukturiranih nadaljnjih ukrepov.

21.

Prva strategija organa EIOPA o izvajanju poslovnega nadzora (objavljena leta 2016) je predvidela postopen razvoj razpoložljivih orodij – tematskega pregleda, poročila o potrošniških trendih, kazalnikov tveganja pri malih vlagateljih in izboljšanega spremljanja trgov.

Regulativni okviri pri nadzoru skrbnega in varnega poslovanja ter vodenja poslov so se po Evropi in v zakonodaji EU razvijali različno hitro. Regulativni okvir glede vodenja poslov se je razvil šele po uvedbi direktive o distribuciji zavarovalnih produktov (IDD), ki se je začela uporabljati 1. oktobra 2018, ter uredbe o paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih (PRIIP), ki se je začela uporabljati 1. januarja 2018. Kot je določeno v nadaljnjem strateškem dokumentu, je cilj organa EIOPA, da začne uporabljati enaka orodja za nadzorno konvergenca in pregled nad delovanjem, kot so bila pripravljena na podlagi izkušenj iz direktive Solventnost II, in sicer vedno bolj na področju nadzora opravljanja zavarovalniške dejavnosti. Poleg tega je njegov cilj vse bolj vključiti vidike opravljanja dejavnosti v svoje skrbno in varno poslovanje. Skrbno in varno poslovanje ter vodenje poslov se začenjata izvajati različno hitro, vendar bi se morala na koncu zblížati, kar bi omogočilo uresničitve vse več sinergij.

22.

Pri oblikovanju nadzorniškega priročnika je šlo za ponavljajoč se postopek, v katerem so bila mnoga poglavja odobrena v letih 2016 in 2017, zadnja štiri poglavja pa aprila 2018. Na mnogih novih področjih direktive Solventnost II smo potrebovali izkušnje, preden smo lahko oblikovali priporočila na podlagi primerov dobre prakse. To izjavo lahko podpremo z dejstvom, da je na naslednje vprašanje 17 pristojnih nacionalnih organov odgovorilo pritrdilno in samo štirje nikalno: „Ali je bil čas objave priročnika za vaše namene ustrezen?“

27.

Organ EIOPA se strinja, da je za nadzor čezmejnega poslovanja treba dodatno okrepiti zakonodajo. V ta namen je še znotraj sedanjega okvira izdal sklep o sodelovanju zavarovalniških nadzornih organov, ki vključuje sodelovanje med nadzorniki pri nadzoru čezmejnih dejavnosti podružnic ter prostega pretoka storitev ob začetku stalnega izvajanja dejavnosti in nadzora.

44.

Ključni prednostni nalogi organa EIOPA sta sedaj nadaljnje izboljšanje razpoložljivih podatkov za primerjavo modelov in spremljanje razvoja modelov, kar bosta ostali tudi glavni točki, ki ju bo treba ob prihodnjem pregledu direktive Solventnost II podrobneje proučiti.

50.

Organ EIOPA se strinja z Evropskim računskim sodiščem, da bi lahko organ pridobil dragocen vpogled, če bi imel priložnost podrobneje oceniti notranji model, vendar pa so viri, ki so mu na voljo na tem področju, omejeni, kar ugotavlja tudi Evropsko računsko sodišče. Ob upoštevanju stalnega dela strokovnjakov in nizkega profila tveganosti določene zavarovalniške skupine je moral organ EIOPA to zahtevo žal potisniti v ozadje in v ospredje postaviti druge tekoče dejavnosti.

52.

V prvem letu izvajanja direktive Solventnost II mu je uspelo izvesti stresni test, v katerem so bila, kot je bilo priznано, ugotovljena glavna tveganja za sektor znotraj novega okvira.

Organ EIOPA je prepričan o ustreznosti kalibracije scenarijev, vendar si bo vseeno še naprej prizadeval za razvoj svojega metodološkega okvira in boljšo razlago scenarijev.

56.

Po mnenju organa EIOPA delno ocenjevanje verjetnosti tega scenarija ni primerna metoda za utemeljevanje resnosti scenarija, zlasti če ne vključuje učinka spremembe končnega terminskega tečaja s 4,2 % na 2 %. Delna ocena, ki upošteva zgolj likvidni del krivulje, bi lahko vodila do napačnih razlag, saj je predpostavka o drugačnem končnem terminskem tečaju bistveni element tega scenarija.

Organ EIOPA verjame, da je lahko scenarij dovolj resen, če se upošteva sprememba končnega terminskega tečaja.

Poleg tega meni, da primerjava iz sprotne opombe 9 med regulativnim končnim terminskim tečajem in tržnimi obrestnimi merami ni primerna za oceno resnosti scenarija. Direktiva Solventnost II za evropski zavarovalniški sektor odreja uporabo končnega terminskega tečaja v višini 4,20 % (za leto 2016). Zato mora biti ustrezna ocena resnosti scenarija med (trenutno fiksnim) končnim terminskim tečajem v višini 4,2 % in končnim terminskim tečajem iz scenarija v višini 2 % in ne trenutnimi tržnimi obrestnimi merami, ki na daljši rok morda niso globoke, likvidne in pregledne.

57.

Splošno sprejeta metodologija za izpeljavo verjetnosti scenarija, ki bi združevala spremembo tržnih obrestnih mer s spremembo regulativno določenega parametra, kot je končni terminski tečaj, ni na voljo. Organ EIOPA ni v celoti ocenil verjetnosti začetnega (likvidnega) dela krivulje, saj ocena delne verjetnosti scenarija ne bi bila tehnično zanesljiva.

58.

Opazovani primeri iz leta 2016 so temeljili na posameznih subjektih, ki so večino poslov sklenili v eni državi. Organ EIOPA ob upoštevanju tega in predpostavk, ki so del scenarija, meni, da je uporabljena metoda ustrezna za zastavljeni cilj. Kot prednostni cilj namreč določa dosego sorazmernega učinka za vse udeležence testiranja znotraj EGP in ne oblikovanje dodatnega scenarija, ki bi bil povsem v skladu s trgom.

59-62. Odstavki 59–62 in okvir 5

Organ EIOPA je v sodelovanju z Evropskim odborom za sistemska tveganja (ESRB) razvil scenarij dvojnega šoka. Glede tehničnih nesoglasij odbora ESRB organ EIOPA meni naslednje:

- uporaba daljšega vzorčnega obdobja, npr. 20 let, namesto uporabljenega vzorčnega obdobja 11 let ne bi prinesla zanesljivejših rezultatov. Dvomimo, da bi to bistveno okrepilo splošno kakovost scenarija oziroma zagotovilo enakomernejšo porazdelitev šokov. Podaljšanje vzorčnega obdobja na 20 let bi privedlo zlasti do vključitve opažanj, ki so posledica gospodarskega obdobja nevzdržnega finančnega obilja in izjemno nizke volatilnosti;
- stresni test organa EIOPA po naravi obsega testiranje v 28 državah članicah. Zato bodo vedno obstajale napetosti med gospodarsko usklajenostjo scenarija in zaznana „enakomerno porazdelitvijo pretresov“, ki se bodo odražale v cenah sredstev, npr. državnih obveznic.

Organ EIOPA meni, da okvirja 5 in 6 preveč pozornosti namenjata podpori nekaterih stališč. Treba je poudariti, da so lahko tovrstna stališča v nasprotju z načelom skladnosti scenarijev s trgom.

63.

Tehnične specifikacije organa EIOPA so bile dopolnjene s pogostimi vprašanji in odgovori javnosti ter namesto na teoretični podlagi temeljijo na uporabi sresov in navodil za izpolnitev predlog za jasno in gospodarno rabo virov. Poleg tega temeljijo tudi na odzivih in spoznanjih, pridobljenih iz prejšnjih testov, ko so udeleženci zahtevali konkretne primere in pojasnila na eni strani, na drugi pa prožnost in manj predpisovanja za svoje mehanizme.

Organ EIOPA ne izvaja posvetov o resnosti scenarijev, zlasti ne glede na značilnost testiranja, da se ne ocenjujejo kot uspešno/neuspešno opravljena. Opis scenarijev je javno dostopen v ustreznih dokumentih organov [ESRB](#)¹ in [EIOPA](#)².

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

65.

V primeru testiranja po vsej EU so rezultati v nasprotju s testiranjem na nacionalni ravni predstavljeni na ravni države in ne za homogene produkte. Ta razlikovalna značilnost je ena od ključnih prednosti takšnih poročil.

Poročilo organa EIOPA o stresnem testu vsebuje rezultate naknadne analize, opisane v odstavku 88 in naslednjih odstavkih, ki vključuje tudi razločevanje med ključnimi kategorijami/značilnostmi produktov. Ta metodološka izbira veliko bolj omogoča podobne vpoglede kot predhodna ločitev.

Slika 13

Organ EIOPA se zaveda heterogenosti vzorčnih udeležencev, ki so bili pregledno predstavljeni v njegovem poročilu o stresnem testu in upoštevani tudi pri analizi rezultatov.

Glejte zlasti razdelek 3.1.4 poročila organa EIOPA o stresnem testu; odstavek 90 (primer sklepnih ugotovitev) pojasnjuje, kako naj bi rezultati nakazovali jasno vlogo predpisanih kapitalskih zahtev, ki so višje za podjetja, izpostavljena tveganjem takšnega scenarija. Ta ugotovitev je pomembna, saj ponazarja, da podjetja, ki so sorazmerno občutljivejša za spremembe v tržnih razmerah (kot je bilo testirano v stresnem testu), zaradi relativno višjih ravni tržne kapitalizacije niso nujno v slabšem ali bolj tveganem položaju kot tista v drugih skupinah.

67.

Že za testiranje leta 2018 je organ EIOPA zahteval oceno kapitalskega položaja udeležencev po opravljenem stresnem testiranju, pri čemer se ni oziral na tehnične težave v zvezi z zahtevo in je omogočal prožnost.

68.

Za stresni test leta 2018 je organ EIOPA že zaprosil za pisno soglasje udeležencev za posamezno razkritje rezultatov.

69.

Priporočila iz stresnega testa iz leta 2016 so bila splošna, kar je bilo v skladu z neindividualnim razkritjem rezultatov in dejstvom, da je bilo leto 2016 prvo leto izvajanja direktive Solventnost II, torej obdobje, ki je predstavljalo izzive tudi za pristojne nacionalne organe.

Priporočilo o spodbujanju dobrega upravljanja tveganj, ki je sicer zasnovano zelo široko, je ključno za obdobje, ko je bila zahteva po zagotavljanju ustreznega upravljanja tveganj v podjetjih komaj vzpostavljena.

72.

Kljub dejstvu, da se organ EIOPA strinja s potrebo po dodatni okrepitvi komunikacije z deležniki, nekatere elemente vedno obravnava samo nadzorna skupnost. S podrobnim obveščanjem o posebni uporabi predlog za validiranje bi lahko ogrozili proces validiranja.

Poleg tega bi lahko imelo posvetovanje z udeleženci med oblikovanjem scenarijev, ki bi bilo na nacionalni ravni sicer dobrodošlo, v okviru EU nasprotni učinek.

74

Pri taki nalogi se je težko izogniti kompleksnosti, zato so potrebne posodobitve. Kot je bilo navedeno, si organ EIOPA vedno prizadeva čim bolj zmanjšati učinke takšnih posodobitev, tako da zagotavlja podporna orodja.

83.

Organ EIOPA uporablja najrazličnejše načine za zbiranje informacij o morebitnih primerih kršitev prava Unije. Informacije zbira med medsebojnimi strokovnimi pregledi, pregledi nad delovanjem, delom kolegija oziroma neformalnimi srečanji z deležniki, da odkrije primere morebitnih „kršitev prava Unije“. Pripravljen je tudi, da informacije prejme od svojih interesnih skupin ali zunanjih subjektov.

Kadar je morebitna kršitev prava Unije povezana z nadzornim delovanjem nad določenim subjektom, se organizirajo pripravljalne razprave med nadzornimi organi v okviru zaprtih sej odbora nadzornikov organa EIOPA, s čimer se zagotovi zaupnost, potrebna za izmenjavo zaupnih informacij.

Okvir 10 – neuporaba postopka v primeru kršitve prava Unije

Organ EIOPA je še naprej proučeval ta primer glede na njegovo zapletenost zaradi čezmejnih učinkov in različnih presojo pristojnih nacionalnih organov glede nadzora, zaradi česar je bilo treba opraviti temeljito in poglobljeno oceno.

87.

Za lažji prehod od predpisov k nadzoru je organ EIOPA leta 2016 izvedel notranjo reorganizacijo, ki je privedla do oblikovanja namenskih skupin za nadzorno konvergenco v oddelku za nadzorne postopke, oddelku za pregled nad delovanjem in skupini za pregled nad vodenjem poslov. Na vseh teh področjih je od leta 2016 mogoče opaziti precejšnjo rast, pričakuje pa se, da se bodo v prihodnjih letih še naprej razvijala.

Nadalje je treba opozoriti, da organ EIOPA ohranja pomembno vlogo pri prispevanju k regulativnemu okviru v zavarovalniškem sektorju in sektorju pokojnin. Zato je nujno, da ima na voljo zadostno število zaposlenih in ustrezne strokovnjake na tem področju. Trenutno potekajo številne ključne pobude, kot sta InsurTech (zavarovalniško-tehnološka) in Sustainable finance (vzdržne finance), pregled in dopolnitev direktive Solventnost II pa pričakujemo v prihajajočih letih.

Priporočilo 1 – izboljšanje usmerjenosti in nadaljnega spremljanja nadzornih orodij

Organ EIOPA sprejema priporočilo o dodatni okrepitvi svojih postopkov na področju svojega neodvisnega pregleda nad delovanjem in medsebojnih strokovnih pregledov.

95.

Notranji trg z mehanizmom konkurence zagotavlja državljanom Unije večjo izbiro produktov in boljše cene. Ključni del poslanstva in pooblastil organa EIOPA je varstvo potrošnikov z visokokakovostnim, doslednim in usklajenim nadzorom, in sicer glede bonitetne ocene in opravljanja dejavnosti.

Da bo notranji trg še naprej dobro deloval, se morajo vse vpletene stranke hitro in ustrezno odzvati na pomanjkljivosti, ugotovljene med nadzorom čezmejnega opravljanja dejavnosti, saj je treba pozornost nameniti tudi drugim pomembnim izzivom, da se čim bolj izkoristi zmogljivost notranjega trga v korist njegovih državljanov.

Trenutna pogajanja o pregledu evropskih nadzornih organov ter prihajajoča pogajanja o prenovi direktive Solventnost II nudijo sozakonodajalcema priložnost za razpravo o tem, kako bi lahko okrepila zakonodajni okvir in s tem zagotovila zanesljive odzive v zvezi z nadzorom na nacionalni in tudi evropski ravni.

Priporočilo 2 – okrepitev nadzora čezmejnih podjetij

Organ EIOPA sprejema priporočilo in si bo še naprej prizadeval za sodelovanje s sozakonodajalcema, da še okrepita pravni okvir ter s tem podpreta njegovo odločilno nalogo pri čezmejnem poslovanju v okviru svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja.

Sistemske pomanjkljivosti, ugotovljene med nadzorom čezmejnega poslovanja, so ključni rezultat, na katerega se morajo vse vpletene strani odzvati hitro in ustrezno, saj je treba pozornost nameniti tudi drugim pomembnim izzivom.

Organ EIOPA je pripravljen svoje izkušnje deliti s sozakonodajalcema in Komisijo ter predstaviti izzive, s katerimi se srečuje, in poiskati predloge za izboljšanje trenutnega pravnega okvira, da bi bili ti izzivi ustrezno obravnavani.

Priporočilo 3 – izboljšanje načinov nadzora notranjih modelov

Organ EIOPA sprejema priporočilo in se strinja, da so za dosleden in usklajen nadzor notranjih modelov znotraj notranjega trga potrebna dodatna prizadevanja vseh udeleženih strank, ter pozdravlja podporo Evropskega računskega sodišča.

99.

Organ EIOPA želi izpostaviti splošno pozitivno oceno Evropskega računskega sodišča glede naslednjega:

- učinkovitost scenarijev pri obravnavanju glavnih tveganj v sektorju;
- ustreznost področja uporabe in metodologije ob upoštevanju prvega leta izvajanja direktive Solventnost II;
- odsotnost kakršne koli napake glede validiranja ali podatkov.

Organ EIOPA glede tehničnih nesoglasij odbora ESRB vztraja pri pripombah v zvezi s kalibracijo scenarijev.

Ne glede na to priznava, da je mogoče še veliko stvari izboljšati, kar zadeva razlage scenarijev deležnikom, in si bo še naprej prizadeval v tej smeri.

Priporočilo 4 – izboljšanje oblike scenarijev stresnih testov

Organ EIOPA sprejema priporočilo o nadaljnjem izboljšanju svojih scenarijev. Že pri stresnem testu institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje iz leta 2017 ter tudi pri stresnem testu zavarovalniškega sektorja leta 2018 se je opiral na simulator pretresa za tržne scenarije odbora ESRB in Evropske centralne banke. Scenariji za zavarovalništvo (npr. naravne katastrofe), zahtevajo različna strokovna znanja, zato jih obravnavajo organ EIOPA, pristojni nacionalni organi in zunanji zavarovalniški strokovnjaki.

Kljub temu ni mogoče oceniti verjetnosti celotnih scenarijev. Kadar bo ocena mogoča, bo organ EIOPA zabeležil verjetnost različnih sprožitvenih dogodkov za namene notranje analize in med postopkom odobritve scenarija.

Poleg tega namerava organa EIOPA še naprej sodelovati z odborom ESRB in Evropsko centralno banko ter se posvetovati z zunanjimi strokovnjaki, npr. strokovnjaki, ki so člani organa EIOPA, da analizira in ovrednoti scenarije.

Priporočilo 5 – izdaja ustrežnejših priporočil pristojnim nacionalnim organom

Organ EIOPA sprejema priporočilo.

Na podlagi rezultatov stresnih testov namerava organ EIOPA izdati priporočila, ki so skladna s stopnjo razkritja rezultatov in njegovimi pravnimi pooblastili. Podrobnejša priporočila bi lahko sledila po objavi posameznih, neanonimiziranih rezultatov.

Priporočilo 6 – spodbujanje objave posameznih rezultatov stresnih testov

Organ EIOPA sprejema priporočilo.

Organ EIOPA si bo prizadeval spodbujati objavo posameznih rezultatov stresnih testov, zlasti kadar je to pomembno za finančno stabilnost. Že za test leta 2018 je skladno s svojimi trenutnimi pravnimi pooblastili zaprosil za soglasje udeležencev za razkritje posameznih rezultatov. V predlogah za tehnične specifikacije in podatke so že omenjeni določeni podatki in kazalniki, ki bi se lahko posamezno razkrili.

Priporočilo 7 – povečanje preglednosti metodologije stresnih testov

Organ EIOPA sprejema priporočilo.

Organ EIOPA načrtuje še bolj okrepiti in formalizirati komunikacijo ter posvetovanje z deležniki in udeleženci v skladu s priporočili Evropskega računskega sodišča.

105.

Glejte odgovor organa EIOPA na odstavek XII v povzetku.

Priporočilo 8 – krepitev človeških virov, dodeljenih nadzornim nalogam

Organ EIOPA sprejema priporočilo in pozdravlja odobritev dodatnih virov, ki naj bi se mu dodelili in s katerimi bi lahko ta izvedel potrebne naloge za večjo kakovost in usklajenost nadzora ter finančno stabilnost.

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	5. 12. 2017
Uradno posredovanje osnutka poročila Evropskemu organu za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA)	19. 7. 2018
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	2. 10. 2018
Prejeti uradni odgovori organa EIOPA v vseh jezikih	26. 10. 2018

Poslanstvo organa EIOPA kot enega od treh evropskih nadzornih organov je podpiranje stabilnosti finančnega sistema in varstvo potrošnikov na področju zavarovanja in poklicnih pokojnin. Zavarovalniški trg je s sredstvi, ki znašajo okoli dve tretjini BDP EU, pomemben del finančnega trga v Evropi. Njegovo nedelovanje bi lahko negativno vplivalo na realno gospodarstvo in dobrobit potrošnikov. Sodišče je preučilo, ali je organ EIOPA uspešno prispeval k nadzoru, konvergenci nadzora in finančni stabilnosti. Za zadnjo se je Sodišče osredotočilo na stresni test za zavarovalništvo, ki je bil izveden leta 2016. Prišlo je do zaključka, da je organ EIOPA dobro uporabljal širok nabor orodij, vendar meni, da bi bilo treba njihovo zasnovo in nadaljnje ukrepe izboljšati. Sodišče je našlo več sistemskih izzivov v zvezi z nadzorom nad čezmejnimi poslovanjem in notranjimi modeli. Te izzive morajo obravnavati organ EIOPA, nacionalni nadzorniki in zakonodajalca, zlasti v kontekstu pregleda evropskih nadzornih organov, ki sedaj poteka.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Evropska unija, 2018.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.