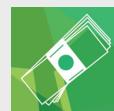


Ειδική έκθεση

Η συμβολή της ΕΙΟΡΑ στην εποπτεία και στη σταθερότητα του ασφαλιστικού τομέα ήταν σημαντική, οι προκλήσεις όμως είναι σοβαρές

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Η εν προκειμένω έκθεση καταρτίστηκε από το Τμήμα Ελέγχου IV, του οποίου προεδρεύει ο Neven Mates, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο εστιάζει στους τομείς της ρύθμισης των αγορών και της ανταγωνιστικής οικονομίας. Επικεφαλής του σχετικού ελέγχου ήταν ο Rimantas Šadžius, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος για την κατάρτιση της έκθεσης από τους Mindaugas Pakštys, Tomas Mackevičius, Aušra Maziukaitė και Niamh Carey, υπαλλήλους υπαγόμενους στο ιδιαίτερο γραφείο του, Ζαχαρία Κόλια, διευθυντή, και Kamila Lepkowska, υπεύθυνη έργου. Το κλιμάκιο ελέγχου απαρτιζόταν από τους Matthias Blaas, Βασιλεία Καλαφάτη, Marion Kilhoffer, Anna Ludwikowska και Josef Sevcik. Γλωσσική υποστήριξη παρασχέθηκε από τον Mark Smith.



Από αριστερά: Ζαχαρίας Κόλιας, Kamila Lepkowska, Tomas Mackevičius, Niamh Carey, Mindaugas Pakštys, Rimantas Šadžius, Matthias Blaas, Anna Ludwikowska, Josef Sevcik, Βασιλεία Καλαφάτη, Aušra Maziukaitė.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημείο
Συντομογραφίες	
Γλωσσάριο	
Σύνοψη	I-XIII
Εισαγωγή	1-8
Η ασφαλιστική αγορά στην ευρωπαϊκή οικονομία	1-3
Η ΕΙΟΡΑ στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας	4-6
Η διαδικασία μεταρρύθμισης των ΕΕΑ	7-8
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	9-13
Παρατηρήσεις	14-89
Μέρος I-Οι δράσεις της ΕΙΟΡΑ για την εξασφάλιση συνεπούς εποπτείας από μέρους των ΕΑΑ είναι μεν σωστές, ωστόσο δεν υπάρχει συστηματική προσέγγιση όσον αφορά την παρακολούθηση της συνέχειας	14-22
Η ΕΙΟΡΑ εντόπισε σημαντικές αδυναμίες στην ποιότητα της εποπτείας	16
Οι συστάσεις της ΕΙΟΡΑ αντανακλούν τις διαπιστωθείσες αδυναμίες, ωστόσο δεν αποτέλεσαν αντικείμενο παρακολούθησης	17-18
Το υποκείμενο έργο ήταν ως επί το πλείστον διεξοδικό και περιεκτικό, όμως οι διαδικασίες ήταν χρονοβόρες	19-22
Μέρος II: Οι συστημικές αδυναμίες του σημερινού συστήματος εποπτείας για τις διασυννοριακές δραστηριότητες παραμένουν, ωστόσο η ΕΙΟΡΑ κατέβαλε προσπάθεια να προστατεύσει τους ασφαλισμένους	23-36
Η διάταξη του συστήματος των σωμάτων δημιουργεί λανθασμένα κίνητρα για τους ασφαλιστές και τους εποπτικούς φορείς	25-29
Η ΕΙΟΡΑ ανταποκρίνεται αναπτύσσοντας ad hoc εργαλεία για την προστασία των καταναλωτών, ωστόσο η εποπτική σύγκλιση εξακολουθεί να αποτελεί πρόκληση	30-32
Η ΕΙΟΡΑ διαδραμάτισε χρήσιμο ρόλο σε πολλά σώματα εποπτείας διασυννοριακών ομίλων, παρά την περιορισμένη συνεργασία των ΕΑΑ	33-36
Μέρος III-Έλλειψη σύγκλισης στη εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων, παρά τα πρώτα βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση που έκανε η ΕΙΟΡΑ	37-50

Η σύγκλιση στον τομέα των εσωτερικών μοντέλων παραμένει πολύ περιορισμένη	39-42
Η ΕΙΟΡΑ κατέβαλε προσπάθεια να ενισχύσει τη σύγκλιση μέσω έργων συνεκτικότητας	43-47
Η ΕΙΟΡΑ δεν έχει επαρκή πρόσβαση σε δεδομένα σχετικά με τα εσωτερικά μοντέλα για την άσκηση εποπτείας	48-50
Μέρος IV-Το έργο της ΕΙΟΡΑ που αφορούσε τη διενέργεια της δοκιμής αντοχής του ασφαλιστικού τομέα το 2016 ήταν αξιόπιστο, εντοπίσαμε ωστόσο αδυναμίες στον σχεδιασμό και στις συστάσεις	51-75
Το πεδίο εφαρμογής της δοκιμής αντοχής ήταν το ενδεδειγμένο και οι εντοπισθέντες κίνδυνοι ήταν σωστοί, τα σενάρια που χρησιμοποιήθηκαν, ωστόσο, είχαν προβλήματα στη βαθμονόμηση και στην αιτιολόγηση	52-63
Η ΕΙΟΡΑ ορθώς επικύρωσε και συγκέντρωσε τα δεδομένα	64-65
Η ΕΙΟΡΑ παρουσίασε συναφή αποτελέσματα που καταδείκνυαν την ευπάθεια του τομέα	66-68
Ορισμένες από τις συστάσεις ήταν υπερβολικά γενικές και δεν πρότειναν συγκεκριμένες ενέργειες	69-70
Η ΕΙΟΡΑ οργάνωσε τη δοκιμή αντοχής κατά τρόπο δομημένο, με ορισμένα προβλήματα ως προς τον χρόνο και την τεκμηρίωση	71-75
Μέρος V-Ο τρόπος διακυβέρνησης της ΕΙΟΡΑ και οι περιορισμένοι πόροι της θέτουν δυσκολίες στην επίτευξη των στόχων	76-89
Η αποτελεσματικότητα του έργου της ΕΙΟΡΑ βασίζεται στις συνεισφορές των ΕΑΑ, η δε διακυβέρνησή της δημιουργεί προκλήσεις	77-79
Οι διαδικασίες για τη χρήση νομικών μέσων είναι αξιόπιστες, ενίοτε ωστόσο στερούνται διαφάνειας και προορατικής προσέγγισης	80-84
Οι πόροι που διέθετε η ΕΙΟΡΑ για την εκτέλεση των εποπτικών καθηκόντων της ήταν περιορισμένοι και δεν υπήρξε μεταφορά πόρων από τις κανονιστικές δραστηριότητες	90-105
Συμπεράσματα και συστάσεις	
Παράρτημα Ι - Επισκόπηση των συστάσεων της ΕΙΟΡΑ στο πλαίσιο της αξιολόγησης από ομοτίμους	
Παράρτημα ΙΙ - Παραδοχές στις οποίες βασίστηκε η δοκιμή αντοχής της ασφαλιστικής αγοράς του 2016	

Παράρτημα III - Χρονογραμμή της δοκιμής αντοχής του 2016

Παράρτημα IV - Διδάγματα που αντλήθηκαν από τη δοκιμή αντοχής του 2014 και από τη συνέχειά της το 2016

Απαντήσεις της ΕΙΟΡΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΕΑΑ	Εθνική αρμόδια αρχή
ΕΑΤ	Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών
ΕΕΑ	Ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές
ΕΕΣ	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΜ	Εσωτερικό μοντέλο
ΕΟΧ	Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
ΕΣΣΚ	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου
ΕΣΧΕ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοοικονομικής Εποπτείας
ΙΠΑ	Ισοδύναμο πλήρους απασχόλησης
ΜΒ	Μονάδα βάσης
ΣΕ	Συμβούλιο εποπτών
ΣΕΑ	Σύστημα Εγγύησης Ασφαλίσεων
ΤΠΕ	Τελικό προθεσμιακό επιτόκιο
ΕΙΟΡΑ (European Insurance and Occupational Pensions Authority)	Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων
ORSA	Εκτίμηση ιδίου κινδύνου και φερεγγυότητας
SCR	Κεφαλαιακή απαίτηση φερεγγυότητας

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

Εθνική αρμόδια αρχή	Οι εθνικές αρχές κάθε κράτους μέλους που είναι αρμόδιες για την εποπτεία των ασφαλιστικών εταιρειών (αναφέρονται επομένως και ως εθνικές εποπτικές αρχές). Η ΕΑΑ που είναι υπεύθυνη για την εποπτεία ασφαλιστή που έχει λάβει άδεια στο κράτος μέλος της εν λόγω ΕΑΑ ονομάζεται φορέας εποπτείας του κράτους μέλους καταγωγής. Όλες οι άλλες ΕΑΑ αποτελούν εποπτικές αρχές της χώρας υποδοχής για τον εν λόγω ασφαλιστή, εάν ασκεί δραστηριότητες μέσω θυγατρικής στα αντίστοιχα κράτη μέλη.
Εκτίμηση ιδίου κινδύνου και φερεγγυότητας (Own Risk and Solvency Assessment, ORSA)	Ετήσια εσωτερική διαδικασία που αναλαμβάνουν οι ασφαλιστές, προκειμένου για να αξιολογήσουν την επάρκεια των θέσεων διαχείρισης κινδύνου και φερεγγυότητάς τους υπό κανονικές συνθήκες, αλλά και σε σενάρια κρίσης. Αντιπροσωπεύει την εκτίμηση του ίδιου του ασφαλιστή όσον αφορά τους τρέχοντες και μελλοντικούς κινδύνους του.
Εσωτερικό μοντέλο	Προηγμένη προσέγγιση για τον υπολογισμό των κινδύνων που απορρέουν από τις δραστηριότητες ενός ασφαλιστή. Οι ασφαλιστές μπορεί να επιλέξουν να χρησιμοποιήσουν ένα εσωτερικό μοντέλο για να υπολογίσουν τη συνολική τους κατάσταση κινδύνου καλύτερα από ό,τι με την τυποποιημένη μέθοδο. Η υπολογιζόμενη κατάσταση κινδύνου προσδιορίζει στη συνέχεια την κεφαλαιακή απαίτηση. Κάθε εσωτερικό μοντέλο πρέπει να πληροί ορισμένες απαιτήσεις και να έχει εγκριθεί από τον ή τους υπεύθυνους εποπτικούς φορείς.
Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου	Είναι υπεύθυνο για τη μακροπροληπτική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος της ΕΕ, καθώς και για την πρόληψη και τον μετριασμό του συστημικού κινδύνου. Παρακολουθεί και αξιολογεί τους συστημικούς κινδύνους και, όπου ενδείκνυται, εκδίδει προειδοποιήσεις και συστάσεις.
Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοοικονομικής Εποπτείας	Σύστημα μικροπροληπτικής και μακροπροληπτικής εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα και επικεντρώνεται γύρω από τις τρεις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές (ΕΕΑ) – την ΕΑΤ, την ΕΙΟΡΑ και την ΕΣΜΑ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ) και τις εθνικές εποπτικές αρχές.
Κεφαλαιακή απαίτηση φερεγγυότητας (Solvency Capital Requirement, SCR)	Το ποσό κεφαλαίου που πρέπει να κατέχουν οι ασφαλιστικές εταιρείες για την κάλυψη των απαιτήσεων του Πυλώνα 1 στο πλαίσιο του καθεστώτος της «Φερεγγυότητας II». Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι οι ασφαλιστικές εταιρείες εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους έναντι ασφαλισμένων και δικαιούχων με πολύ υψηλό επίπεδο πιθανότητας (99,5 %) για περίοδο 12 μηνών.
Σώμα εποπτών	Μόνιμη αλλά ευέλικτη δομή για τον συντονισμό και τη διευκόλυνση της λήψης αποφάσεων σχετικά με την εποπτεία ενός ασφαλιστικού ομίλου που δραστηριοποιείται σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη.

Τελικό προθεσμιακό επιτόκιο	Το άνευ κινδύνου επιτόκιο προς το οποίο συγκλίνει η άνευ κινδύνου καμπύλη απόδοσης πέρα από τη λεγόμενη τελευταία πηγή ρευστότητας (π.χ. 20 έτη για το ευρώ). Χρησιμοποιείται για πολύ μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις εξαιτίας περιορισμένου αριθμού συναλλαγών (μη επαρκής ρευστότητα) στην αγορά, ώστε να επιτευχθεί η καμπύλη απόδοσης.
Τυποποιημένη μέθοδος	Προκαθορισμένη προσέγγιση για τον υπολογισμό της κατάστασης κινδύνου ενός ασφαλιστή σύμφωνα με τη «Φερεγγυότητα II». Διαίρεται σε ενότητες κινδύνου, οι οποίες συναθροίζονται και προσδιορίζουν την κεφαλαιακή απαίτηση.
Φερεγγυότητα II	Η οδηγία «Φερεγγυότητα II» της ΕΕ τέθηκε σε ισχύ το 2016 θέτοντας τον κίνδυνο φερεγγυότητας στο επίκεντρο ενός εναρμονισμένου κανονιστικού πλαισίου για τις ασφαλιστικές εταιρείες. Το πλαίσιο θέτει υποχρεώσεις για το απαιτούμενο οικονομικό κεφάλαιο («Πυλώνας 1»), τη διακυβέρνηση και τη διαχείριση κινδύνων («Πυλώνας 2») και τα πρότυπα υποβολής εκθέσεων («Πυλώνας 3») όλων των ασφαλιστικών εταιρειών στην Ευρώπη. Οι δεδηλωμένοι στόχοι της «Φερεγγυότητας II» είναι η βελτίωση της προστασίας των καταναλωτών, ο εκσυγχρονισμός της εποπτείας, η εμβάθυνση της ενοποίησης της αγοράς της ΕΕ με την εναρμόνιση των εποπτικών καθεστώτων και η αύξηση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των ασφαλιστικών εταιρειών της ΕΕ.

ΣΥΝΟΨΗ

I. Ο ασφαλιστικός κλάδος αντιπροσωπεύει σημαντικό τμήμα του χρηματοπιστωτικού τομέα της ΕΕ. Διαχειρίζεται ενεργητικό που ανέρχεται στα δύο τρίτα περίπου του ετήσιου ΑΕγχΠ της ΕΕ. Στην περίπτωση που οι ασφαλιστικές εταιρείες δεν ανταποκριθούν στον ρόλο αυτό, μπορεί να διαταραχθεί η λειτουργία του χρηματοοικονομικού τομέα και, κατά συνέπεια, να επηρεαστεί αρνητικά η πραγματική οικονομία και η ευημερία των καταναλωτών.

II. Η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) συστάθηκε το 2011, μετά τη μεταρρύθμιση της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα της ΕΕ που ακολούθησε τη χρηματοοικονομική κρίση του 2007-2008. Η EIOPA ενεργεί ως ανεξάρτητος φορέας που παρέχει συμβουλές στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

III. Βασικές αρμοδιότητες της EIOPA είναι η στήριξη της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και της διαφάνειας των αγορών και των χρηματοπιστωτικών προϊόντων, καθώς και η προστασία των κατόχων ασφαλιστηρίων συμβολαίων. Παρακολουθεί επίσης τους πιθανούς κινδύνους και τα τρωτά σημεία του τομέα. Οι αρμοδιότητές της υπάγονται σε τέσσερις ευρείες κατηγορίες: ρύθμιση, εποπτεία και εποπτική σύγκλιση, χρηματοπιστωτική σταθερότητα και προστασία των καταναλωτών.

IV. Εξετάσαμε κατά πόσον η EIOPA συμβάλλει αποτελεσματικά στην εποπτεία και στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα του ασφαλιστικού τομέα. Συγκεκριμένα, αναλύσαμε τις δράσεις της EIOPA όσον αφορά την εποπτεία και την εποπτική σύγκλιση [συνεργασία με τις εθνικές αρμόδιες αρχές (ΕΑΑ), εργασίες τους σχετικά με τα εσωτερικά μοντέλα και διασυννοριακές επιχειρηματικές δραστηριότητες], τη δοκιμή αντοχής του ασφαλιστικού τομέα του 2016, καθώς και την επάρκεια των πόρων και των διοικητικών ρυθμίσεων της EIOPA.

V. Ο έλεγχος πρωτίστως κυρίως τις εποπτικές δραστηριότητες της EIOPA μεταξύ 2015 και 2017, καθώς και τη δοκιμή αντοχής του 2016. Τα αποδεικτικά στοιχεία προήλθαν από επισκέψεις στην EIOPA και την επιτόπια επισκόπηση εγγράφων, καθώς και από

συναντήσεις με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου, τις ΕΑΑ, εμπειρογνώμονες από την πανεπιστημιακή κοινότητα και τα ενδιαφερόμενα μέρη. Ο έλεγχος έλαβε επίσης υπόψη τα αποτελέσματα δύο ερευνών.

VI. Το γενικό μας συμπέρασμα είναι ότι η ΕΙΟΡΑ έχει αξιοποιήσει ορθώς ένα ευρύ φάσμα εργαλείων για τη στήριξη της εποπτικής σύγκλισης και της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν σοβαρές προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν από την ίδια την ΕΙΟΡΑ, τους εθνικούς επόπτες και τους νομοθέτες, παραδείγματος χάριν στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών εποπτικών αρχών (ΕΕΑ) και των επισκοπήσεων που προβλέπει η «Φερεγγυότητα II».

VII. Οι δράσεις της ΕΙΟΡΑ για τη διασφάλιση της άσκησης συνεπούς εποπτείας από τις ΕΑΑ προέκυψαν από εμπειριστατωμένη ανάλυση και, ως επί το πλείστον, κάλυπταν πλήρως το σχετικό πεδίο. Η ΕΙΟΡΑ εντόπισε με τις εργασίες της σοβαρές αδυναμίες στον τρόπο με τον οποίο δραστηριοποιούνται οι ΕΑΑ και παρακολουθεί τις εξελίξεις. Ωστόσο, δεν διαθέτει συστηματική διαδικασία για την παρακολούθηση της συνέχειας που δίδεται στις συστάσεις της.

VIII. Διαπιστώσαμε ότι το ισχύον νομικό πλαίσιο για την εποπτεία των διασυνοριακών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων εντός ΕΕ πάσχει από συστημικές αδυναμίες, με αποτέλεσμα η εποπτεία να εξαρτάται από τη νομική μορφή της επιχείρησης και όχι από τη φύση της. Αυτό οδηγεί σε λανθασμένα κίνητρα, τόσο για τις εποπτικές αρχές όσο και για τους ασφαλιστές, που επωφελούνται από το χαμηλότερο επίπεδο εποπτείας σε ορισμένα κράτη μέλη. Η ΕΙΟΡΑ προσπάθησε να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που προέκυψαν, δεν ήταν όμως σε θέση να υπερβεί τις συστημικές αδυναμίες και να επιτύχει εποπτική σύγκλιση.

IX. Οι ασφαλιστικές εταιρείες χρησιμοποιούν εσωτερικά μοντέλα για να προσαρμόζουν καλύτερα την εκτίμηση κινδύνου στις επιχειρήσεις τους και να διευκολύνουν τις κεφαλαιακές απαιτήσεις τους. Υπάρχουν σημαντικές διαφορές ως προς το πόσο αυστηρά επιβλέπουν οι ΕΑΑ τα εσωτερικά μοντέλα. Η ΕΙΟΡΑ προσπάθησε να βελτιώσει την εποπτική σύγκλιση στον τομέα αυτό. Η προσπάθεια δεν ήταν πλήρως αποτελεσματική, μεταξύ άλλων λόγω περιορισμών στην πρόσβαση στις πληροφορίες που υπέβαλλαν οι ΕΑΑ.

X. Το 2016 η ΕΙΟΡΑ πραγματοποίησε δοκιμή αντοχής, προκειμένου να εκτιμήσει τον τρόπο με τον οποίο ο ασφαλιστικός κλάδος θα αντιδρούσε σε δυσμενείς εξελίξεις της αγοράς, ιδίως σε μια παρατεταμένη περίοδο πολύ χαμηλών επιτοκίων, και σε κραδασμούς στις τιμές των περιουσιακών στοιχείων. Ορισμένες εταιρείες αποδείχθηκαν ευάλωτες σε τέτοιου είδους περιστάσεις, καθώς η φερεγγυότητά τους θα επιδεινωνόταν σημαντικά. Η εμβέλεια της δοκιμής αντοχής ήταν η ενδεδειγμένη και τα σενάρια προσδιόριζαν τους κύριους κινδύνους για τον τομέα. Ωστόσο, διαπιστώσαμε προβλήματα με τη βαθμονόμηση τους. Συγκεκριμένα, η ΕΙΟΡΑ δεν ήταν σε θέση να δικαιολογήσει επαρκώς αναλυτικά την ένταση του ενός από τα σενάρια.

XI. Μετά την επακριβή επικύρωση των δεδομένων, η ΕΙΟΡΑ παρουσίαζε ως επί το πλείστον τα αποτελέσματα της δοκιμής αντοχής με τον προσήκοντα τρόπο. Λόγω της νομικής εντολής της, δεν υπήρξε δημοσίευση σε επίπεδο επιχείρησης. Οι συστάσεις που εκδίδονταν έπειτα από τη δοκιμή αντοχής ήταν ενίοτε εξαιρετικά γενικές, παρά το γεγονός ότι η ΕΙΟΡΑ κατέβαλλε προσπάθειες, προκειμένου να παρακολουθεί τον βαθμό στον οποίο οι συστάσεις αυτές εφαρμόζονταν από τις ΕΑΑ τις εφαρμόζουν.

XII. Για όλες τις δραστηριότητές της, η ΕΙΟΡΑ βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στη συνεργασία με τις ΕΑΑ, δεν έχει όμως πάντοτε την πλήρη υποστήριξή τους. Οι ΕΑΑ διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στο κύριο όργανο διακυβέρνησης της ΕΙΟΡΑ, γεγονός που σημαίνει ότι είναι σε θέση να ορίζουν την εμβέλεια της δράσης της όσον αφορά την εξέταση της δικής τους αποτελεσματικότητας. Η ΕΙΟΡΑ δεν έχει ακόμη στραφεί πλήρως από τη ρύθμιση στην εποπτεία. Με μόνο 20 υπαλλήλους να ασχολούνται με ζητήματα εποπτείας και άλλους επτά με συναφή θέματα, η ΕΙΟΡΑ βρίσκεται ενώπιον μιας πραγματικής πρόκλησης όσον αφορά την εκτέλεση του ευρέος φάσματος των περίπλοκων καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί.

XIII. Για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δράσεων της ΕΙΟΡΑ, της συνιστούμε:

- α) να εστιάζει καλύτερα και να παρακολουθεί τα εποπτικά της εργαλεία με συστηματικό τρόπο·

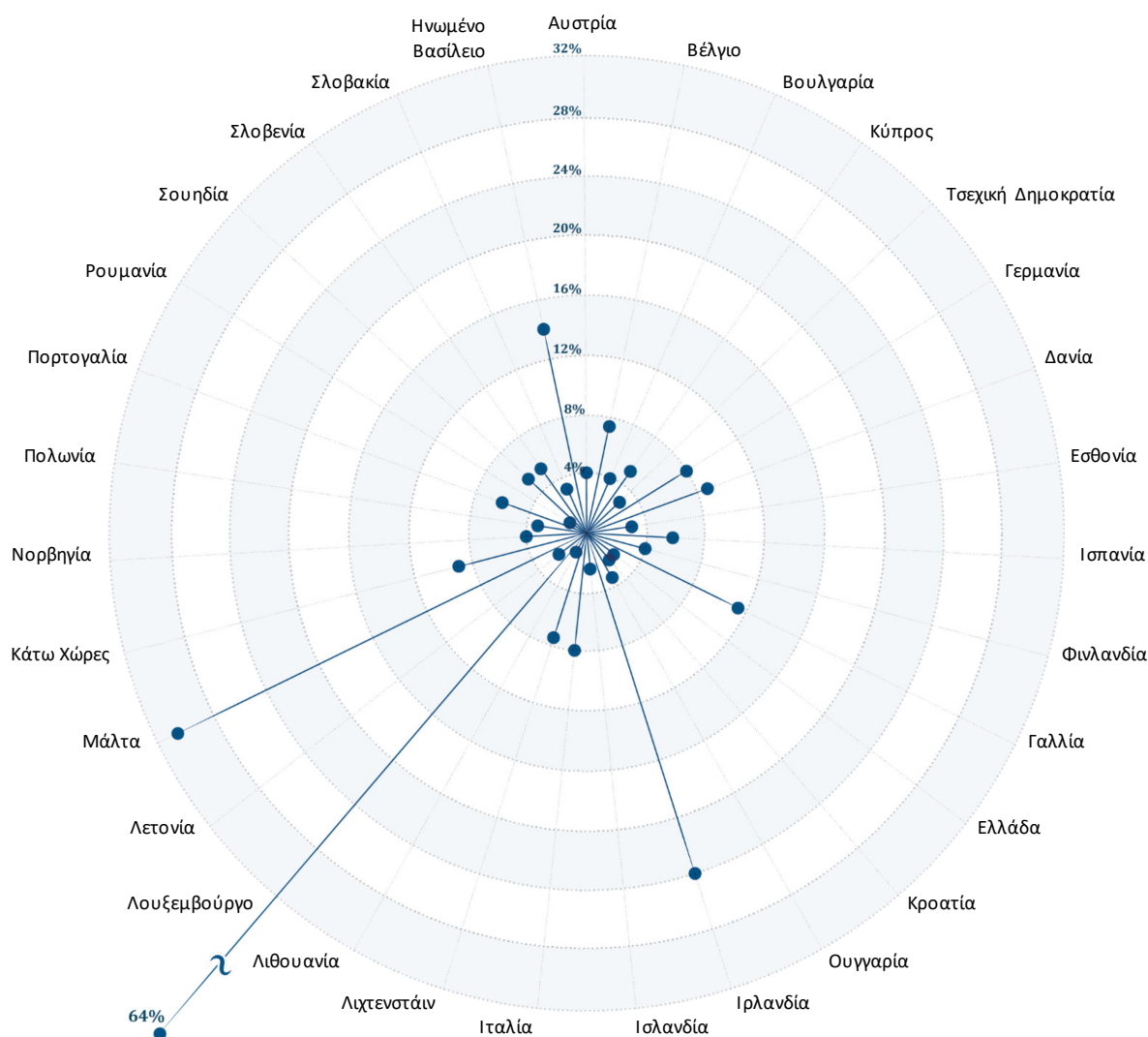
- β) να συνεργάζεται με την Επιτροπή και τους συννομοθέτες για την αντιμετώπιση των συστημικών αδυναμιών στην εποπτεία των διασυνοριακών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων·
- γ) να συνεργάζεται με την Επιτροπή και τους συννομοθέτες για την αντιμετώπιση των περιορισμών στην πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τα εσωτερικά μοντέλα και να παρέχει περισσότερη στήριξη στις ΕΑΑ σχετικά με τον τρόπο εποπτείας τους·
- δ) να βελτιώσει περαιτέρω την αξιοπιστία των σεναρίων των δοκιμών αντοχής·
- ε) να εκδίδει πιο συγκεκριμένες και σχετικές συστάσεις προς τις ΕΑΑ μετά τη δοκιμή αντοχής·
- στ) να προωθήσει τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων των δοκιμών αντοχής σε επίπεδο εταιρειών·
- ζ) να διασφαλίζει ότι η μεθοδολογία των δοκιμών αντοχής είναι πιο διαφανής· και
- η) Να ενισχύσει τους ανθρώπινους πόρους που είναι επιφορτισμένοι με την εποπτεία.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ασφαλιστική αγορά στην ευρωπαϊκή οικονομία

1. Με ενεργητικό αξίας που υπερβαίνει τα δύο τρίτα του ετήσιου ΑΕγχΠ της ΕΕ και διαφορετική διείσδυση στην αγορά, αναλόγως του κράτους μέλους (βλέπε **γράφημα 1**), ο ασφαλιστικός κλάδος αποτελεί σημαντικό τμήμα του χρηματοπιστωτικού τομέα. Συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη και τη χρηματοοικονομική σταθερότητα μέσω της ανάληψης κινδύνων και της κινητοποίησης της αποταμίευσης. Δεδομένου του σημαντικού τους ρόλου, τυχόν αδυναμία των ασφαλιστικών εταιρειών ενδέχεται να διαταράξει την παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και την οικονομία γενικά, με αρνητικές συνέπειες για τους καταναλωτές.

Γράφημα 1 - Διείσδυση της ασφάλισης στην Ευρώπη (μερίδιο των ασφαλιστρών επί του ΑΕγχΠ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της έκθεσης της ΕΙΟΡΑ του 2018 σχετικά με τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

2. Μία από τις βασικές προκλήσεις για την ασφαλιστική αγορά σήμερα είναι τα χαμηλά επιτόκια. Οι ασφαλιστές, ειδικά στον κλάδο ζωής ο οποίος αντιπροσωπεύει το 65% της ασφαλιστικής αγοράς της ΕΕ, αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα με το εγγυημένο επιτόκιο για τα προϊόντα που πωλήθηκαν κατά τα προηγούμενα έτη. Επομένως, τα επιχειρηματικά μοντέλα των ασφαλιστών ζωής υφίστανται επί του παρόντος ριζικές αλλαγές, μία συνέπεια των οποίων είναι η περαιτέρω ανάληψη κινδύνων. Επιπλέον, οι ψηφιακές τεχνολογίες και η εκτεταμένη χρήση μαζικών δεδομένων έχουν αναδιαμορφώσει

την ασφαλιστική αγορά (Fintech), δημιουργώντας όχι μόνο ευκαιρίες για τις επιχειρήσεις αλλά και συνεπιφέροντας ορισμένες νέες προκλήσεις και κινδύνους για τους πελάτες.

3. Από ρυθμιστική άποψη, μια καθοριστική εξέλιξη για τις ασφαλιστικές εταιρείες ήταν η εφαρμογή του πλαισίου της «Φερεγγυότητας II» τον Ιανουάριο του 2016. Η «Φερεγγυότητα II» αποτελεί το πρώτο εναρμονισμένο ενωσιακό νομικό πλαίσιο όσον αφορά την ανάληψη και την άσκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στον τομέα της ασφάλισης και της αντασφάλισης. Το πλαίσιο αυτό καλύπτει επίσης την ασφαλιστική εποπτεία και σκοπό έχει την εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού εντός της ενιαίας αγοράς. Καθορίζει πόσο μεγάλα κεφάλαια πρέπει να διαθέτουν οι εταιρείες για την κάλυψη των κινδύνων τους, καθώς και τις απαιτήσεις διαχείρισης κινδύνων, διακυβέρνησης και υποβολής εκθέσεων.

Η ΕΙΟΡΑ στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας

4. Η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΙΟΡΑ) συστάθηκε το 2011¹ στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων του τρόπου με τον οποίο ασκείται η εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα της ΕΕ, ως απάντηση στη χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2008. Η ΕΙΟΡΑ ενεργεί ως ανεξάρτητος φορέας που παρέχει συμβουλές στην Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Δραστηριοποιείται στους τομείς των ασφαλιστικών εταιρειών, των αντασφαλιστικών εταιρειών, των μεσαζόντων και των ιδρυμάτων επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών.

5. Η ΕΙΟΡΑ αποτελεί μέρος ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ΕΣΧΕ) το οποίο αποτελείται από τρεις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές (ΕΕΑ): μία για τον τραπεζικό τομέα (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών – ΕΑΤ), μία για τον τομέα των κινητών αξιών (Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών – ΕΣΜΑ) και μία για τον τομέα των ασφαλίσεων και των επαγγελματικών συντάξεων, καθώς και από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1094/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων), στον οποίο ορίζονται η αποστολή, τα καθήκοντα και ο τρόπος οργάνωσης της ΕΙΟΡΑ.

Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ). Το σκεπτικό για τη σύσταση των ΕΕΑ ήταν να διασφαλιστεί στενότερη συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών (αποκαλούμενες επίσης εθνικές αρμόδιες αρχές – ΕΑΑ), προκειμένου να διευκολυνθεί η υιοθέτηση ενωσιακών λύσεων σε διασυνοριακά προβλήματα και να προωθηθεί η συνεπής εφαρμογή και ερμηνεία των κανόνων.

6. Κύριες αρμοδιότητες της ΕΙΟΡΑ είναι η στήριξη της σταθερότητας του χρηματοοικονομικού συστήματος, της διαφάνειας των αγορών και των χρηματοοικονομικών προϊόντων, καθώς και της προστασίας των ασφαλισμένων, των μελών του συνταξιοδοτικού συστήματος και των συνταξιούχων. Η ΕΙΟΡΑ έχει αναλάβει να παρακολουθεί και να εντοπίζει τάσεις, δυνητικούς κινδύνους και τα τρωτά σημεία που απορρέουν από το μικροπροληπτικό πλαίσιο, διασυνοριακά και διατομεακά. Για τον σκοπό αυτό, η ΕΙΟΡΑ διαθέτει αρμοδιότητες που εμπίπτουν σε τέσσερις ευρείες και αλληλένδετες κατηγορίες: τη ρύθμιση, την εποπτεία και εποπτική σύγκλιση, τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και την προστασία των καταναλωτών (βλέπε [πίνακα 1](#)). Μετά την ολοκλήρωση των εργασιών επί του βασικού νομικού πλαισίου για τον ασφαλιστικό τομέα και τη διευθέτηση της ανάγκης εξασφάλισης της αποτελεσματικής εφαρμογής του, πρόθεση της ΕΙΟΡΑ ήταν η στροφή του στρατηγικού ενδιαφέροντός της από τη ρύθμιση στην εποπτεία. Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, εστιάζουμε στην εποπτεία και στην εποπτική σύγκλιση, τομείς βασικής σημασίας για τους καταναλωτές, καθώς και στη δοκιμή αντοχής, που εμπίπτει στον στόχο της διασφάλισης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Πίνακας 1 - Αρμοδιότητες της ΕΙΟΡΑ

Τομέας ευθύνης	Ο ρόλος της ΕΙΟΡΑ
Ρύθμιση	Κατάρτιση τεχνικών προτύπων, τα οποία στη συνέχεια εγκρίνονται από την Επιτροπή, και συζητήσεις για τυχόν αλλαγές που έχουν ήδη γίνει. Παροχή συμβουλών στην Επιτροπή σε τομείς στους οποίους αυτή έχει αρμοδιότητα να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις σχετικά με το έργο της ΕΕ.
Εποπτεία και εποπτική σύγκλιση	Διευκόλυνση και συντονισμός των ΕΑΑ στις εποπτικές τους δραστηριότητες, προκειμένου να καθιερωθούν συνεπείς, αποτελεσματικές και αποδοτικές εποπτικές πρακτικές στο πλαίσιο του ΕΣΧΕ και να διασφαλιστεί η κοινή, ενιαία και συνεπής εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.
Χρηματοπιστωτική σταθερότητα και διαχείριση κρίσεων	Συμβολή στις εργασίες της μακροπροληπτικής εποπτείας του ΕΣΣΚ με την υποβολή στοιχείων και εκθέσεων. Διενέργεια δοκιμών αντοχής για τον ασφαλιστικό και συνταξιοδοτικό τομέα και διασφάλιση συντονισμένης πρόληψης και διαχείρισης κρίσεων, καθώς και διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας σε περιόδους κρίσης.
Προστασία των καταναλωτών και χρηματοοικονομική καινοτομία	Προστασία των καταναλωτών από την υπερβολική ανάληψη κινδύνων κατά την αγορά/επένδυση σε χρηματοοικονομικά προϊόντα με την εκπόνηση κανονισμών, την παρακολούθηση των τάσεων της αγοράς, τη βελτίωση των διαθέσιμων πληροφοριών κ.λπ. Απαγόρευση χρηματοπιστωτικών προϊόντων, εάν αυτά θέτουν σε κίνδυνο τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην ΕΕ. Ανάλυση και υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις νέες χρηματοοικονομικές καινοτομίες/προϊόντα στην αγορά.

Πηγή: ΕΕΣ.

Η διαδικασία μεταρρύθμισης των ΕΕΑ

7. Καθώς η φύση των προκλήσεων στις χρηματοπιστωτικές αγορές εξελίσσεται διαρκώς, η Επιτροπή πρότεινε δέσμη μεταρρυθμίσεων τον Σεπτέμβριο του 017 με στόχο την ενίσχυση του ΕΣΧΕ. Γενικός στόχος ήταν να βελτιωθούν οι εντολές, η διακυβέρνηση και η χρηματοδότηση των τριών ΕΕΑ, καθώς και η λειτουργία του ΕΣΣΚ. Κάποιες από τις προτάσεις της Επιτροπής ισχύουν άμεσα για την ΕΙΟΡΑ, όπως η δημιουργία ανεξάρτητου εκτελεστικού συμβουλίου (υπεύθυνου για τη λήψη κατά περίπτωση αποφάσεων και ορισμένα εποπτικά θέματα), η ενίσχυση του ρόλου της ΕΙΟΡΑ στην επικύρωση των

εσωτερικών μοντέλων και η ενίσχυση των διαθέσιμων εργαλείων της για την προώθηση της εποπτικής σύγκλισης.

8. Οι προτάσεις της Επιτροπής για αλλαγές στο νομικό πλαίσιο της ΕΙΟΡΑ θα ακολουθήσουν πλέον τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, συμπεριλαμβανομένης συζήτησης στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Αναμένεται ότι οι τροποποιημένες νομικές πράξεις θα εγκριθούν το 2019. Ο έλεγχός μας μπορεί να συμβάλει επιτυχώς στη συζήτηση αυτή.

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

9. Με τον έλεγχο διερευνήθηκε κατά πόσον η ΕΙΟΡΑ συνέβαλε αποτελεσματικά στην εποπτεία και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στον ευρωπαϊκό ασφαλιστικό τομέα. Το επίκεντρο του ελέγχου αντικατόπτριζε την πρόσφατη μετατόπιση των προτεραιοτήτων της ΕΙΟΡΑ από τη ρύθμιση στην εποπτεία. Εξετάσαμε ειδικότερα τους ακόλουθους τομείς:

- α) δράσεις της ΕΙΟΡΑ στον τομέα της εποπτείας και της εποπτικής σύγκλισης· η επισκόπησή περιλάμβανε δείγμα μέσων που χρησιμοποιούσε η ΕΙΟΡΑ (μέρη I, II και III),
- β) τη δοκιμή αντοχής για τον ασφαλιστικό τομέα που διενεργήθηκε το 2016 (μέρος IV), και
- γ) οριζόντια ζητήματα καθοριστικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα όλων των δράσεων της ΕΙΟΡΑ (χρήση νομικών μέσων για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ, επάρκεια των ανθρώπινων πόρων και καταλληλότητα της διοικητικής δομής) (μέρος V).

10. Οι δραστηριότητες της ΕΙΟΡΑ όσον αφορά την εποπτεία και την εποπτική σύγκλιση καλύπτουν στην πράξη τρεις ευρείς τομείς: α) την ενίσχυση της εποπτείας από τις εθνικές αρχές, β) τη διασφάλιση επαρκούς εποπτείας των διασυνοριακών οντοτήτων και γ) τα εσωτερικά μοντέλα. Διευκρινίζουμε ότι τα ζητήματα αυτά αναλύονται μεν στα τρία μέρη της παρούσας έκθεσης (I, II και III) που ακολουθούν, συμβάλλουν ωστόσο από κοινού στην από μέρους μας αξιολόγηση του έργου της ΕΙΟΡΑ στον τομέα της εποπτείας και της εποπτικής σύγκλισης. Στον τομέα της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, επικεντρωθήκαμε

στη δοκιμή αντοχής του ασφαλιστικού κλάδου, δεδομένης της σημασίας της για τον εντοπισμό μελλοντικών κινδύνων στην αγορά.

11. Η έκθεση δεν κάλυψε το έργο των ΕΑΑ (οι οποίες συνεργάζονται στενά με την ΕΙΟΡΑ σε όλες τις δραστηριότητές της). Το ΕΣΣΚ, που είχε εμπλακεί στον σχεδιασμό ενός από τα σενάρια της δοκιμής αντοχής, δεν ήταν ελεγχόμενος, καθώς η ευθύνη και η κυριότητα των δύο σεναρίων παραμένουν στην ΕΙΟΡΑ. Δεδομένου ότι ο έλεγχος επικεντρώθηκε στην ασφαλιστική αγορά, δεν περιλάμβανε τις δραστηριότητες της ΕΙΟΡΑ στον τομέα των επαγγελματικών συντάξεων.

12. Ο έλεγχος κάλυψε τις εποπτικές δραστηριότητες της ΕΙΟΡΑ που έλαβαν χώρα κατά κύριο λόγο την περίοδο 2015-2017 και τη δοκιμή αντοχής του 2016 (συμπεριλαμβανομένων των διδαγμάτων που αντλήθηκαν από την προηγούμενη δοκιμή αντοχής του 2014). Για κάθε ελεγχόμενη δραστηριότητα, επιλέξαμε τις προς έλεγχο περιπτώσεις/φακέλους κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται ότι το δείγμα είναι αντιπροσωπευτικό του έργου της ΕΙΟΡΑ και περιέχει ευρύ φάσμα τυπικών προβλημάτων.

13. Το κύριο έργο του ελέγχου αφορούσε επισκέψεις στην ΕΙΟΡΑ και επιτόπιο έλεγχο εγγράφων. Συλλέξαμε επίσης στοιχεία στο πλαίσιο συναντήσεων για τον σκοπό αυτό και βιντεοδιασκέψεων με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής, το ΕΣΣΚ, τις ΕΑΑ, εμπειρογνώμονες από την πανεπιστημιακή κοινότητα και ενδιαφερόμενα μέρη (ενώσεις καταναλωτών και επιχειρηματικές ενώσεις). Τα αποτελέσματα δύο ερευνών έδωσαν περαιτέρω πληροφορίες για τον έλεγχο:

- α) Η πρώτη διαβιβάστηκε σε όλες τις ΕΑΑ των κρατών μελών της ΕΕ και αφορούσε τη συνολική συνεργασία με την ΕΙΟΡΑ (εποπτεία και δοκιμή αντοχής). Απάντησαν 24 από τις 28 ΕΑΑ.
- β) Η δεύτερη απεστάλη σε δείγμα ασφαλιστικών εταιρειών και αφορούσε τη δοκιμή αντοχής. Απάντησαν 35 από τις 66 εταιρείες.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Μέρος Ι - Οι δράσεις της ΕΙΟΡΑ για την εξασφάλιση συνεπούς εποπτείας από μέρους των ΕΑΑ είναι μεν σωστές, ωστόσο δεν υπάρχει συστηματική προσέγγιση όσον αφορά την παρακολούθηση της συνέχειας

14. Στο πλαίσιο των στόχων της να συμβάλει στην καλύτερη και συνεκτικότερη εποπτεία σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, η ΕΙΟΡΑ αναπτύσσει ορισμένες δραστηριότητες που σκοπό έχουν να διευκολύνουν και να συντονίσουν το έργο των εθνικών αρμόδιων αρχών (ΕΑΑ). Με αυτόν τον τρόπο, η ΕΙΟΡΑ προσβλέπει στην ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής εποπτικής νοοτροπίας, η οποία συνεπάγεται κοινή αντίληψη του τρόπου με τον οποίο σκέφτονται, συμπεριφέρονται και δραστηριοποιούνται οι εποπτικοί φορείς, έκαστος εντός της κοινότητάς του. Αυτό συνεπάγεται ισότιμους όρους ανταγωνισμού για τις ασφαλιστικές εταιρείες σε ολόκληρη την Ευρώπη και παρόμοιο επίπεδο εμπιστοσύνης για τους καταναλωτές ως προς το ότι οι ασφαλιστικές τους εταιρείες πληρούν τις κανονιστικές απαιτήσεις.

15. Όσον αφορά τον συντονισμό των εργασιών των ΕΑΑ, με τον έλεγχο εξετάσαμε τρία βασικά μέσα που εξυπηρετούν τον σκοπό της σύγκλισης των εποπτικών αρχών: τον διαρθρωμένο διάλογο με τις ΕΑΑ (με επιτόπιες επισκέψεις/επισκέψεις στη χώρα ως βασική συνιστώσα), το εγχειρίδιο για την εποπτεία και τις αξιολογήσεις από ομοτίμους (βλέπε **γράφημα 2**). Το εγχειρίδιο και οι αξιολογήσεις από ομοτίμους συντονίζονταν από την ΕΙΟΡΑ, αν και το έργο αυτό εκτελέστηκε σε στενή συνεργασία με τις ΕΑΑ. Το μεγαλύτερο μέρος του περιεχομένου και τις αξιολογήσεις από ομοτίμους παρέχουν οι εξουσιοδοτημένοι από τις ΕΑΑ αξιολογητές. Πέραν των μέσων που υποβάλαμε σε έλεγχο, η ΕΙΟΡΑ εφάρμοζε και πολλά άλλα², είτε κατά άμεση εφαρμογή του ιδρυτικού κανονισμού της είτε με δική της πρωτοβουλία.

² Περαιτέρω εργαλεία είναι η γραπτή καθοδήγηση προς τις ΕΑΑ (όπως είναι οι κατευθυντήριες γραμμές της ΕΙΟΡΑ για τη διαδικασία εποπτικής αξιολόγησης ή οι γνώμες), άλλου είδους υποχρεώσεις σε συνεργασία με τις ΕΑΑ (όπως είναι η επιμόρφωση και οι διασκέψεις ή οι συγκεκριμένες επισκοπήσεις του ισολογισμού που πραγματοποιήθηκαν για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία) και οι συνεχείς επαφές.

Γράφημα 2 - Εργαλεία που διαθέτει η ΕΙΟΡΑ για τη διασφάλιση συνεπούς εποπτείας



Πηγή: ΕΕΣ.

Η ΕΙΟΡΑ εντόπισε σημαντικές αδυναμίες στην ποιότητα της εποπτείας

16. Με τη βοήθεια του διαρθρωμένου διαλόγου με τις ΕΑΑ, η ΕΙΟΡΑ έχει εντοπίσει ορισμένες αδυναμίες σε κρίσιμες πτυχές της εποπτείας του ασφαλιστικού τομέα (βλέπε [γράφημα 3](#)). Οι αξιολογήσεις από ομοτίμους ανέδειξαν επίσης σημαντικούς τομείς στους οποίους οι ΕΑΑ θα πρέπει να βελτιώσουν τις εποπτικές πρακτικές τους (βλέπε παράρτημα I). Από τις αξιολογήσεις της ΕΙΟΡΑ προκύπτει ότι οι προσεγγίσεις που εφαρμόζουν οι ΕΑΑ όσον αφορά την εποπτεία διαφέρουν μεταξύ τους ως προς το πόσο παρεμβατικές και προορατικές είναι και ως προς το κατά πόσον λαμβάνουν υπόψη τους σχετικούς κινδύνους. Αυτό σημαίνει ότι μια δεδομένη πρακτική μιας ασφαλιστικής εταιρείας (π.χ. στον τομέα της διαχείρισης κινδύνων) θα μπορούσε να γίνει δεκτή σε ένα

κράτος μέλος, αλλά να αμφισβητηθεί σε ένα άλλο. Στο πλαίσιο της διαδικασίας του διαρθρωμένου διαλόγου, οι ΕΑΑ ανταποκρίθηκαν στις διαπιστώσεις των εκθέσεων της ΕΙΟΡΑ. Ωστόσο, η ΕΙΟΡΑ δεν ανέλυσε συστηματικά τις απαντήσεις και δεν παρείχε ολοκληρωμένη γραπτή ανατροφοδότηση στις ΕΑΑ.

Γράφημα 3 - Τομείς με εντοπισμένες αδυναμίες στην εποπτεία των ΕΑΑ



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των διαπιστώσεων της ΕΙΟΡΑ.

Οι συστάσεις της ΕΙΟΡΑ αντανakλούν τις διαπιστωθείσες αδυναμίες, ωστόσο δεν αποτέλεσαν αντικείμενο παρακολούθησης

17. Λόγω των αδυναμιών που εντοπίστηκαν, η ΕΙΟΡΑ συνέστησε δράσεις για συγκεκριμένες ΕΑΑ. Στην περίπτωση του διαρθρωμένου διαλόγου, η ΕΙΟΡΑ διατύπωσε σε περισσότερες από 30 συστάσεις για κάθε ΕΑΑ στο δείγμα μας, χωρίς οιαδήποτε μορφή ιεράρχησης. Οι αξιολογήσεις από ομοτίμους κατέληγαν σε σημαντικά μικρότερο αριθμό

συστάσεων. Μολονότι οι συστάσεις ήταν σαφείς, ενίοτε ήταν γενικές και δεν ανταποκρίνονταν στις συγκεκριμένες καταστάσεις των ΕΑΑ.

18. Η ΕΙΟΡΑ δεν προέβλεψε συστηματική παρακολούθηση της εφαρμογής των συνιστώμενων ενεργειών, ούτε αυτών που προέρχονταν από τον διαρθρωμένο διάλογο ούτε από την αξιολόγηση από ομοτίμους. Κατά συνέπεια, η ΕΙΟΡΑ δεν έχει εικόνα τού κατά πόσον οι ΕΑΑ έχουν λάβει υπόψη τις συστάσεις της. Ωστόσο, έχει καταβάλει προσπάθεια να παρακολουθήσει κάποια συγκεκριμένα ζητήματα σε ad hoc βάση (π.χ. στο πλαίσιο μετέπειτα επισκέψεων σε ΕΑΑ ή μέσω ανεπίσημων επαφών· υπήρξε επίσης μία συγκεκριμένη αξιολόγηση παρακολούθησης από ομοτίμους) και μπόρεσε να καταδείξει κάποιες συγκεκριμένες βελτιώσεις στις πρακτικές των ΕΑΑ και τη διακυβέρνηση (βλέπε πλαίσιο 1).

Πλαίσιο 1 - Παράδειγμα του αντικτύπου της ΕΙΟΡΑ στο έργο των ΕΑΑ

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις και τις συμβουλές της ΕΙΟΡΑ, μία ΕΑΑ της ΕΕ:

- άλλαξε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της με τη συγχώνευση ορισμένων υπηρεσιών και την ενίσχυση της ικανότητας επεξεργασίας δεδομένων προς ενίσχυση της αναλυτικής της ικανότητας·
- έστρεψε τις εσωτερικές προτεραιότητες προς την κατεύθυνση της εποπτείας των διασυννοριακών δραστηριοτήτων.

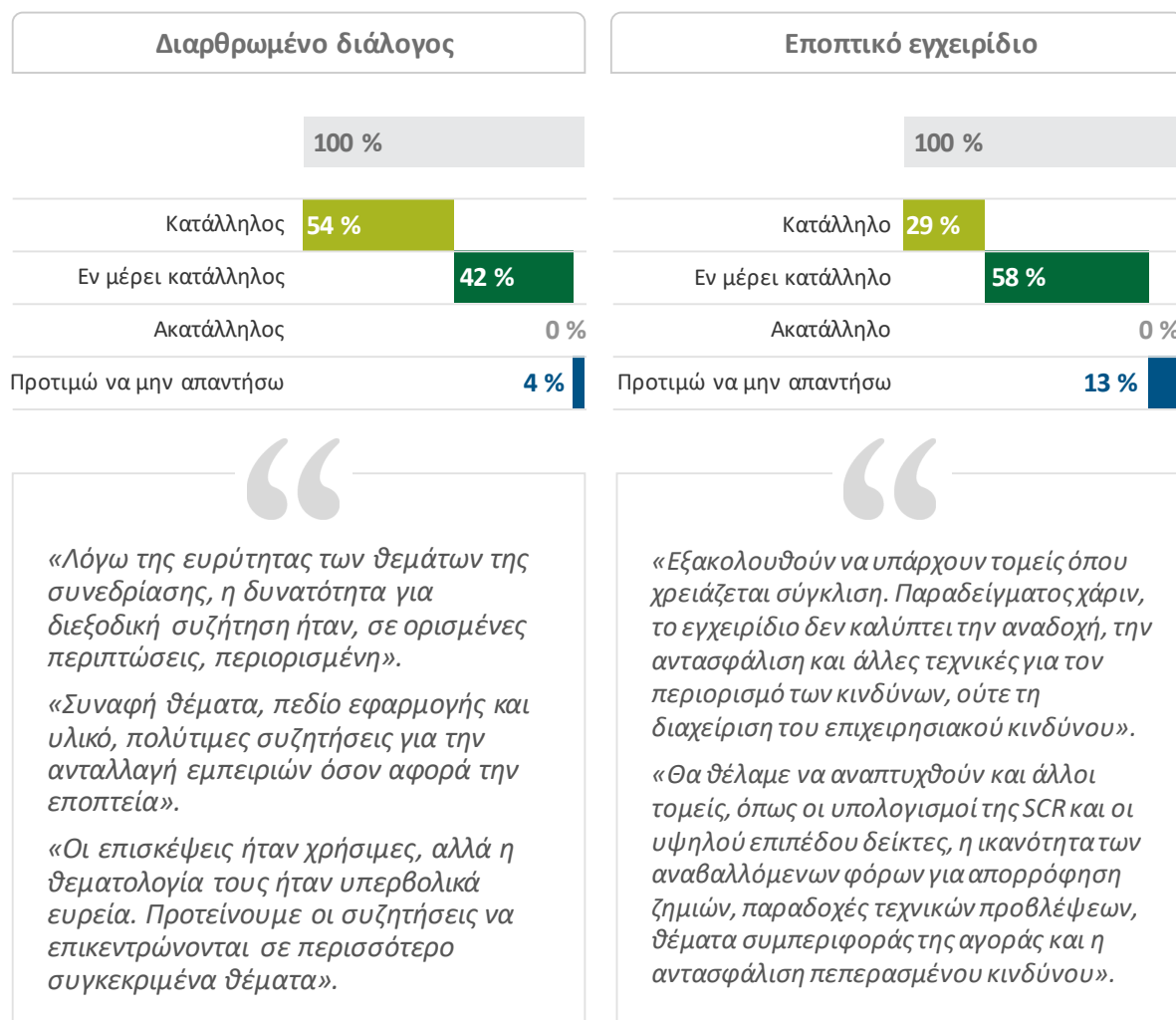
Το υποκείμενο έργο ήταν ως επί το πλείστον διεξοδικό και περιεκτικό, όμως οι διαδικασίες ήταν χρονοβόρες

19. Παρά την πολυπλοκότητα του καλυπτόμενου πεδίου, η διάρθρωση και η σαφήνεια των εργασιών της ΕΙΟΡΑ στον τομέα της εποπτείας και της εποπτικής σύγκλισης ήταν γενικώς σωστές και βασίζονταν σε ορθή ανάλυση και μεθοδολογία. Οι υπάλληλοι της ΕΙΟΡΑ προετοιμάζαν τις επισκέψεις τους στις επιμέρους χώρες συλλέγοντας πολλά και διάφορα έγγραφα και πληροφορίες, συμπεριλαμβανομένου ερωτηματολογίου που έπρεπε να συμπληρωθεί από τις ΕΑΑ. Με τον τρόπο αυτό κατέστη δυνατή η προσαρμογή του πεδίου αναφοράς των επισκέψεων ανάλογα με τα συγκεκριμένα προβλήματα που αντιμετώπιζαν οι επιμέρους ΕΑΑ. Οι αξιολογήσεις από ομοτίμους βασίζονταν σε λεπτομερή μεθοδολογία

που προσδιόριζε όλα τα βήματα που πρέπει να ακολουθήσει ο αξιολογητής. Ωστόσο, η καθοδήγηση που δόθηκε στους συμμετέχοντες σε ορισμένες περιπτώσεις δεν ακολουθούσε δομημένη προσέγγιση ούτε αναφερόταν σε συγκεκριμένα στοιχεία των έργων.

20. Τα ειδικά θέματα που καλύφθηκαν από το εποπτικό έργο της ΕΙΟΡΑ ήταν ευρέα και συναφή. Το πεδίο εφαρμογής των εργαλείων διασφάλιζε ολοκληρωμένη προσέγγιση, αυτό όμως μερικές φορές σήμαινε ότι δεν δινόταν επαρκής προτεραιότητα στα σημαντικότερα ζητήματα. Το πεδίο εφαρμογής του εγχειριδίου καθοριζόταν από τη διευθύνουσα επιτροπή και κάλυπτε όλους τους μείζονες συναφείς τομείς, μολονότι ορισμένες ΕΑΑ εντόπισαν κάποια κενά (βλέπε **γράφημα 4**), τα οποία αφορούσαν σημαντικές πτυχές της εποπτείας, δεδομένου ότι η πραγματική σύγκλιση απαιτεί όχι μόνο κοινές αρχές αλλά και συνεπή προσέγγιση σε τεχνικό επίπεδο.

Γράφημα 4 - Απόψεις των ΕΑΑ σχετικά με το πεδίο εφαρμογής των εργαλείων της ΕΙΟΡΑ



Πηγή: Έρευνα του ΕΕΣ.

21. Η ΕΙΟΡΑ έχασε μια ευκαιρία για την επίτευξη μεγαλύτερης συνεργίας με τη συγκέντρωση βέλτιστων πρακτικών και την εστίαση των συμβουλών της στον τρόπο άσκησης εποπτείας μέσω διαρθρωμένου διαλόγου με τις ΕΑΑ και αξιολογήσεων από ομοτίμους, καθώς επικεντρώθηκε αποκλειστικά στην προληπτική εποπτεία³. Σημειώνουμε,

³ Οι κανόνες προληπτικής εποπτείας απαιτούν από τις χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις να ελέγχουν τους κινδύνους και να διατηρούν επαρκές κεφάλαιο, όπως ορίζεται από τις κεφαλαιακές απαιτήσεις. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με τους κανονισμούς περί συμπεριφοράς της αγοράς, οι οποίοι θέτουν τους κανόνες για τον τρόπο με τον οποίο οι εταιρείες θα πρέπει να διανέμουν τα προϊόντα τους στην αγορά.

ωστόσο, ότι η ΕΙΟΡΑ διαθέτει ειδικά εργαλεία προς χρήση στον τομέα της εποπτείας της συμπεριφοράς.

22. Η ΕΙΟΡΑ αναπτύσσει τακτικά εποπτικά εργαλεία, θέτοντας σε εφαρμογή τα περισσότερα από αυτά πριν από το 2014. Ωστόσο, οριστικοποίησε το εγχειρίδιο για την εποπτεία μόλις τον Απρίλιο του 2018, δηλαδή τέσσερα χρόνια μετά την έναρξη του σχεδίου (εξαιρουμένης της προπαρασκευαστικής φάσης) και περισσότερο από δύο χρόνια μετά την εφαρμογή της «Φερεγγυότητας II», την οποία υποτίθεται ότι υποστηρίζει. Το διάστημα που απαιτήθηκε για την ολοκλήρωση των αξιολογήσεων από ομοτίμους ήταν μεγάλο, καθώς κυμάνθηκε από 14,5 μήνες έως 2 χρόνια, αντανακλά όμως την πολυπλοκότητα των θεμάτων. Εντούτοις, οι ΕΑΑ έκριναν ότι η διάρκεια ήταν προβληματική, καθώς χρειάστηκε να αναλάβουν μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις ως προς το προσωπικό που συμμετείχε στις επισκοπήσεις.

Μέρος II: Οι συστημικές αδυναμίες του σημερινού συστήματος εποπτείας για τις διασυννοριακές δραστηριότητες παραμένουν, ωστόσο η ΕΙΟΡΑ κατέβαλε προσπάθεια να προστατεύσει τους ασφαλισμένους

23. Η εποπτεία των διασυννοριακών ασφαλιστικών ομίλων στην ΕΕ είναι δομημένη μέσω σωμάτων εποπτών. Τα σώματα αυτά έχουν σκοπό να διασφαλίζουν επαρκή εποπτεία μέσω ανταλλαγών πληροφοριών και συνεργατικής εποπτείας από όλες τις σχετικές ΕΑΑ. Το σώμα υπάγεται στην αρμοδιότητα του εποπτικού φορέα του κράτους μέλους καταγωγής, ο οποίος εποπτεύει την έδρα του ασφαλιστικού ομίλου. Οι άλλες ΕΑΑ είναι γνωστές ως εποπτικές αρχές της χώρας υποδοχής. Εντός της ΕΕ, επί του παρόντος έχουν συσταθεί 88 τέτοια σώματα.

24. Η ΕΙΟΡΑ συμμετέχει σε όλα τα σώματα. Ρόλος της είναι να διασφαλίζει ότι η νομοθεσία της ΕΕ εφαρμόζεται με συνέπεια και ότι τα σώματα λειτουργούν κατά τρόπο συνεκτικό. Επιπλέον, η ΕΙΟΡΑ οφείλει να προωθεί μια κοινή εποπτική νοοτροπία και να αποτρέπει το

ρυθμιστικό αρμπιτράζ⁴. Στην έκθεση De Larosière⁵ οι στόχοι αυτοί χαρακτηρίζονται ως καθοριστικής σημασίας για την εσωτερική αγορά.

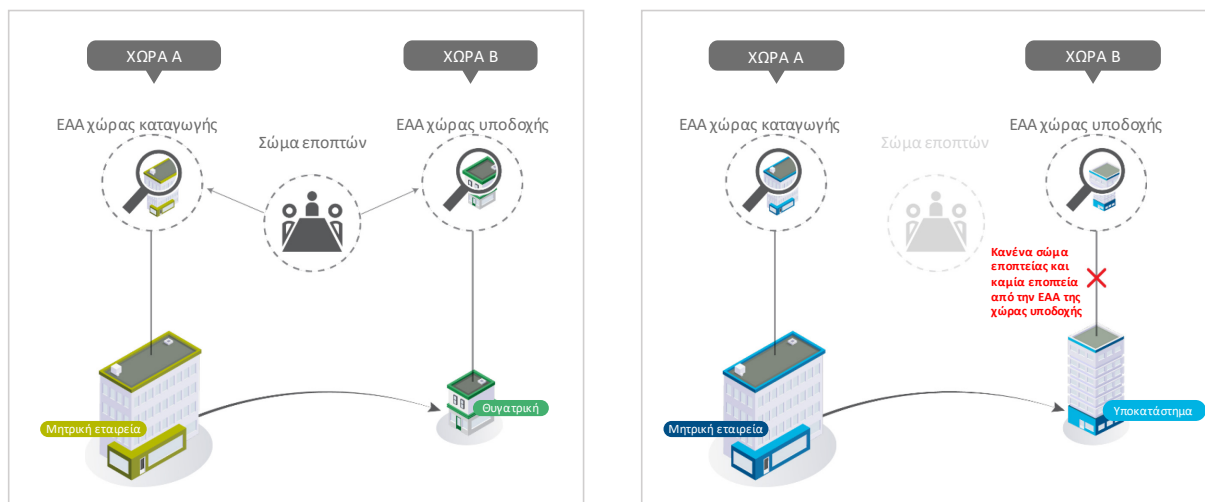
Η διάταξη του συστήματος των σωμάτων δημιουργεί λανθασμένα κίνητρα για τους ασφαλιστές και τους εποπτικούς φορείς

25. Αν και οι ασφαλιστικές υπηρεσίες στο παρελθόν παρέχονταν κυρίως από θυγατρικές εγκατεστημένες στην εκάστοτε χώρα, πολλές ασφαλιστικές εταιρείες έχουν ξεκινήσει να παρέχουν περισσότερες διασυνοριακές υπηρεσίες μέσω υποκαταστημάτων ή άμεσα (με βάση την ελευθερία εγκατάστασης ή, αντίστοιχα, την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών που προβλέπονται στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς). Το 2016, 750 ασφαλιστικές εταιρείες ανέπτυξαν δραστηριότητες αξίας 59 δισεκατομμυρίων ευρώ σε άλλα κράτη μέλη του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ) χωρίς τοπική θυγατρική (βλέπε γράφημα 5). Ενώ η διασυνοριακή δραστηριότητα παρέχει την ευκαιρία στους ασφαλιστικούς φορείς να μειώσουν τον διοικητικό και κανονιστικό τους φόρτο, το σημερινό σύστημα δημιουργεί λάθος κίνητρα για τους ασφαλιστές και τις εποπτικές αρχές.

⁴ Επιχειρήσεις που εκμεταλλεύονται τα κενά στα ρυθμιστικά συστήματα ώστε να αποφεύγουν ορισμένους τύπους ρυθμίσεων (π.χ. παρέχοντας υπηρεσίες από τόπο με χαμηλότερη εποπτεία).

⁵ Τον Νοέμβριο του 2008, η Επιτροπή ανέθεσε σε ομάδα υψηλού επιπέδου, υπό την προεδρία του Jacques de Larosière, να διατυπώσει συστάσεις σχετικά με τρόπους ενίσχυσης των μηχανισμών εποπτείας στην Ευρώπη, με στόχο την καλύτερη προστασία των πολιτών και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Τον Φεβρουάριο του 2009, η ομάδα De Larosière δημοσίευσε την τελική έκθεσή της.

Γράφημα 6 - Οι εποπτικοί μηχανισμοί διαφέρουν, ανάλογα με τη δομή της ασφαλιστικής εταιρείας



Πηγή: ΕΕΣ.

27. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι ΕΑΑ να εποπτεύουν δραστηριότητες σε άλλα κράτη μέλη χωρίς να χρειάζεται να υφίστανται τις συνέπειες της ανεπαρκούς εποπτείας, καθώς κάτι τέτοιο δεν έχει επιπτώσεις στην εγχώρια αγορά. Επίσης, συχνά δεν διαθέτουν επαρκή γνώση των εθνικών προδιαγραφών και νόμων. Επιπλέον, το κράτος μέλος στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία πρέπει να βασίζεται πλήρως στην εποπτεία του εποπτικού φορέα του κράτους μέλους καταγωγής του ασφαλιστή, χωρίς να έχει καμία επιρροή στη διαδικασία εποπτείας. Το σύστημα αυτό δεν έχει σχεδιαστεί για την αποτελεσματική εποπτεία μια πανευρωπαϊκής αγοράς βάσει των συμφερόντων των πολιτών της ΕΕ. Πολλές ΕΑΑ επιβεβαίωσαν ότι η τρέχουσα εποπτεία των διασυνοριακών δραστηριοτήτων και η συνεργασία δεν είναι ικανοποιητικές (βλέπε πλαίσιο 2).

Πλαίσιο 2 - Άποψη από ΕΑΑ για τη διασυνοριακή εποπτεία

«Η εποπτεία των διασυνοριακών ομίλων βελτιώνει πραγματικά το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών σε όλες τις χώρες της ΕΕ. Ωστόσο, [...] η σημερινή διάταξη δεν διασφαλίζει ακόμη την ίδια ποιότητα εποπτείας και τη συνεργασία μεταξύ των εποπτικών αρχών για τους ομίλους, οι οποίοι ασκούν σημαντικό μέρος των δραστηριοτήτων τους μέσω της ελευθερίας εγκατάστασης ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, όπως συμβαίνει με τους ομίλους που αναπτύσσουν δραστηριότητες στο πλαίσιο θυγατρικών».

28. Διαπιστώσαμε ότι ορισμένα προβλήματα οφείλονταν σε συστηματικά λανθασμένα κίνητρα. Για παράδειγμα, αρκετές ΕΑΑ έδιδαν προτεραιότητα στην εποπτεία τους με βάση παράγοντες όπως οι «επιπτώσεις στην εθνική χρηματοπιστωτική σταθερότητα». Κατά συνέπεια, οι ασφαλιστικές εταιρείες με μεγάλο μερίδιο διασυννοριακών δραστηριοτήτων αποτελούσαν χαμηλή προτεραιότητα από άποψη εποπτείας. Αυτό σημαίνει ότι οι ασφαλιστικές εταιρείες είχαν κάθε κίνητρο να χρησιμοποιούν το ρυθμιστικό αρμπιτράζ με το να μετεγκαθίστανται σε κράτη μέλη που έχουν υιοθετήσει μια τέτοιου είδους προσέγγιση και στη συνέχεια να επικεντρώνονται σε διασυννοριακές υπηρεσίες (βλέπε πλαίσιο 3).

Πλαίσιο 3 - Πραγματικό παράδειγμα ρυθμιστικού αρμπιτράζ και αντίκτυπος της δράσης της ΕΙΟΡΑ

Αρκετές ΕΑΑ προσέγγισαν την ΕΙΟΡΑ σχετικά με μια ασφαλιστική εταιρεία η οποία δραστηριοποιείτο διασυννοριακά στις αγορές τους, προσφέροντας όμως ασυνήθιστα χαμηλά ασφάλιστρα και δείχνοντας σημάδια ταχείας ανάπτυξης. Δεδομένου ότι ο εποπτικός φορέας του κράτους μέλους καταγωγής επέλεξε να μην επικεντρώσει τις εποπτικές του δραστηριότητες στις διασυννοριακές συναλλαγές, δεν θεώρησε τη συγκεκριμένη ασφαλιστική εταιρεία προτεραιότητα. Κατόπιν της παρέμβασης της ΕΙΟΡΑ, ο εποπτικός φορέας του κράτους μέλους καταγωγής διαπίστωσε ότι η συγκεκριμένη ασφαλιστική εταιρεία δεν ήταν βιώσιμη, βρισκόταν σε δεινή οικονομική κατάσταση και δεν πληρούσε τις κεφαλαιακές απαιτήσεις της. Ως αποτέλεσμα αυτού, ανακλήθηκε η άδεια της εταιρείας για νέες δραστηριότητες.

29. Επιπλέον, διαπιστώσαμε ότι ο τρόπος δραστηριοποίησης έχει επίσης άμεση επίπτωση στην προστασία των καταναλωτών σε περίπτωση αδυναμίας ενός ασφαλιστικού φορέα. Το ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Ασφαλίσεων είναι σήμερα κατακερματισμένο, με αποτέλεσμα οι καταναλωτές να μην είναι ενήμεροι ως προς το επίπεδο προστασίας τους όταν αγοράζουν διασυννοριακές υπηρεσίες ασφάλισης (βλέπε πλαίσιο 4). Οι καταναλωτές δεν γνωρίζουν απαραίτητα ότι αγοράζουν ένα ασφαλιστικό προϊόν από θυγατρική, υποκατάστημα ή εταιρεία χωρίς φυσική παρουσία στο δικό τους κράτος μέλος.

Πλαίσιο 4 - Παράδειγμα του αντικτύπου στην προστασία των καταναλωτών

Δεδομένου ότι τα συστήματα εγγύησης ασφαλίσεων (ΣΕΑ) διαφέρουν από χώρα σε χώρα, ένας καταναλωτής που αγοράζει ασφάλιση ζωής από το υποκατάστημα μιας ευρωπαϊκής εταιρείας σε διαφορετικό κράτος μέλος της ΕΕ προστατεύεται από τα εθνικά ΣΕΑ, τα οποία είναι υποχρεωτικά στη χώρα καταγωγής της εταιρείας. Ωστόσο, ο ίδιος καταναλωτής που αγοράζει πανομοιότυπη ασφάλιση από τη θυγατρική της ίδιας εταιρείας σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ δεν προστατεύεται από το ΣΕΑ της χώρας καταγωγής.

Η ΕΙΟΡΑ ανταποκρίνεται αναπτύσσοντας ad hoc εργαλεία για την προστασία των καταναλωτών, ωστόσο η εποπτική σύγκλιση εξακολουθεί να αποτελεί πρόκληση

30. Λόγω των κινδύνων και των προκλήσεων που θέτει το σημερινό σύστημα εποπτείας για τις διασυνοριακές ασφαλιστικές δραστηριότητες, η ΕΙΟΡΑ έχει καταβάλει προσπάθειες για την προστασία των καταναλωτών δημιουργώντας πλατφόρμες συνεργασίας. Η ΕΙΟΡΑ δημιούργησε τις πλατφόρμες, ελλείψει σωμάτων εποπτείας, στο πλαίσιο της εντολής της για την προώθηση της αποτελεσματικής ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των ΕΑΑ και τη διασφάλιση αποτελεσματικής και συνεπούς εποπτείας. Από το 2016, η ΕΙΟΡΑ δημιούργησε 13 πλατφόρμες συνεργασίας, αμφότερες με δική της πρωτοβουλία και ως απάντηση σε σχετικά αιτήματα από ΕΕΑ. Οι πλατφόρμες αυτές λειτουργούν κατά τρόπο παρόμοιο με εκείνο των σωμάτων εποπτείας.

31. Διαπιστώσαμε ότι αυτές οι πλατφόρμες της ΕΙΟΡΑ ήταν χρήσιμες ως ad hoc λύση για την αντιμετώπιση προβλημάτων που ανακύπτουν από την παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών. Σε πολλές περιπτώσεις, η ΕΙΟΡΑ συνέβαλε στη διευκόλυνση των ΕΑΑ και προώθησε επιτυχώς λύσεις. Παραδείγματος χάριν, η ΕΙΟΡΑ ζήτησε από τον εποπτικό φορέα του κράτους μέλους καταγωγής να απαντήσει σε μια σειρά από ερωτήματα σχετικά με ασφαλιστικές εταιρείες που εμφάνιζαν τυπικούς δείκτες κινδύνου (βλέπε **γράφημα 7**). Με τον τρόπο αυτό διασφαλιζόταν ότι η κατάσταση του ασφαλιστή υπόκειτο σε αξιολόγηση.

Γράφημα 7 – Τυπικοί δείκτες κινδύνου και ερωτήματα για τον προσδιορισμό των μη βιώσιμων επιχειρήσεων

	Συνήθεις δείκτες κινδύνου	1. Πολύ χαμηλά ασφάλιστρα σε σύγκριση με αυτά των ανταγωνιστών 2. Ιδιαίτερα ταχεία αύξηση των ακαθάριστων εγγεγραμμένων ασφαλιστρών 3. Εκτενείς διασυννοριακές επιχειρηματικές δραστηριότητες
	Ερωτήματα που τίθενται	1. Επαρκούν τα ασφάλιστρα για τη χρηματοδότηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των αναμενόμενων αξιώσεων, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται μακροπρόθεσμα η βιωσιμότητα; 2. Επαρκούν οι τεχνικές προβλέψεις για την ικανοποίηση των αναμενόμενων μελλοντικών αξιώσεων; 3. Υπάρχει σύστημα διαχείρισης της δίκαιης διεκπεραίωσης αξιώσεων;

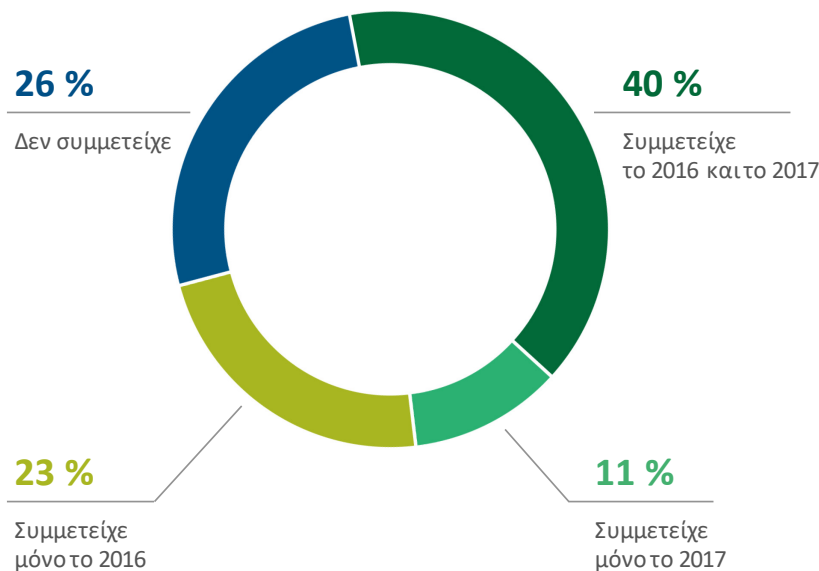
Πηγή: ΕΕΣ.

32. Στη συνέχεια, οι πλατφόρμες άσκησαν πιέσεις από ομοτίμους επί του εποπτικού φορέα του κράτους μέλους καταγωγής, υπό την έννοια ότι αυτός αισθάνθηκε υποχρεωμένος να αναλάβει την κατάλληλη εποπτική δράση βάσει των πληροφοριών που διέθετε. Αυτό μέτρο διασφάλιζε την προστασία των καταναλωτών. Ωστόσο, ελλείψει σαφούς νομικής εντολής στον τομέα των διασυννοριακών υπηρεσιών, η ΕΙΟΡΑ εξαρτιόταν αναγκαστικά από την τελική διάθεση της ΕΑΑ να συνεργαστεί.

Η ΕΙΟΡΑ διαδραμάτισε χρήσιμο ρόλο σε πολλά σώματα εποπτείας διασυννοριακών ομίλων, παρά την περιορισμένη συνεργασία των ΕΑΑ

33. Η ΕΙΟΡΑ είναι υπεύθυνη για τη διασφάλιση της συνεπούς λειτουργίας των σωμάτων εποπτείας. Διαπιστώσαμε ότι έδινε προτεραιότητα στη συμμετοχή και τη συμβολή της σε σώματα βάσει ολοκληρωμένων και ορθών κριτηρίων. Η ιεράρχηση αυτή λάμβανε υπόψη διάφορους παράγοντες, μεταξύ άλλων το μέγεθος και τον κίνδυνο του ασφαλιστικού ομίλου, το μέγεθος και την εμπειρία των συμμετεχουσών ΕΑΑ και το αποτέλεσμα της κοινής εκτίμησης κινδύνου. Από την έναρξη ισχύος της «Φερεγγυότητας II» το 2016, η ΕΙΟΡΑ έχει παραστεί σε 100 συνεδριάσεις σωμάτων εποπτείας. Ωστόσο, δεν παρέστη ποτέ στις συνεδριάσεις 23 άλλων σωμάτων (βλέπε γράφημα 8), μεταξύ άλλων, λόγω ανεπαρκών πόρων (βλέπε σημείο 86).

Γράφημα 8 - Συμμετοχή της ΕΙΟΡΑ σε συνεδριάσεις εποπτικών σωμάτων το 2016 και το 2017



Πηγή: ΕΕΣ.

34. Επιπλέον, το επίπεδο συμμετοχής της ΕΙΟΡΑ στα σώματα στα οποία παρίστατο ποικίλλει σημαντικά. Παραδείγματος χάριν, προσέθεσε σημαντική αξία σε ορισμένα εξ αυτών, παρέχοντας λεπτομερείς πληροφορίες για τις συζητήσεις και αναφορές ανάδρασης. Λόγω των προτεραιοτήτων της, η ΕΙΟΡΑ δεν προσέφερε συγκρίσιμη προστιθέμενη αξία σε ορισμένα άλλα σώματα, καθώς περιορίστηκε στην παροχή διοικητικής και οριζόντιας στήριξης.

35. Για τη στήριξη των σωμάτων και την ενίσχυση της εποπτικής σύγκλισης, η ΕΙΟΡΑ ζήτησε από τις ΕΑΑ τις εκθέσεις εκτίμησης ιδίου κινδύνου και φερεγγυότητας (ORSA) των ασφαλιστικών φορέων. Η έκθεση ORSA αποτελεί βασικό μέσο ασφαλιστικής εποπτείας και καθορίζει τη διάθεση των ασφαλιστικών επιχειρήσεων να αναλάβουν κινδύνους, αναλύει τα διαθέσιμα επιχειρηματικά κεφάλαια και αποφασίζει το πού θα διατεθούν. Είναι επομένως βασικό προορατικό εργαλείο που πρέπει να χρησιμοποιείται για προληπτική εποπτεία. Διαπιστώσαμε ότι, μολονότι η ΕΙΟΡΑ κατέβαλε προσπάθειες να λαμβάνει εκθέσεις ORSA, αυτό δεν συνέβαινε πάντοτε. Ορισμένες εκθέσεις της υποβλήθηκαν μόνο μετά από μακρά, γραφειοκρατική διαδικασία, η οποία περιλάμβανε νομική αιτιολόγηση και

παρέμβαση υψηλού επιπέδου. Η περιορισμένη και δυσχερής υποβολή ORSA περιόρισε τα μέσα που διαθέτει η ΕΙΟΡΑ για τη στήριξη της εποπτικής σύγκλισης και δεν επέτρεψε την αποτελεσματική χρήση των πόρων της.

36. Στο πλαίσιο των εργασιών της στα σώματα εποπτείας, η ΕΙΟΡΑ εντόπισε την ύπαρξη πολλών ζητημάτων εντός των σωμάτων και των ασφαλιστικών ομίλων, όπως τα εξής:

- α) Μερικές ΕΑΑ δεν μοιράζονταν σημαντικά έγγραφα, όπως η έκθεση ORSA, με άλλα μέλη του ίδιου σώματος. Η ΕΙΟΡΑ υποστήριξε τα εν λόγω μέλη ως προς τη λήψη χρήσιμων εγγράφων, αν και όχι πάντοτε με επιτυχία. Το γεγονός ότι τα μέλη των σωμάτων δεν διέθεταν σημαντικές πληροφορίες μαρτυρούσε έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ ορισμένων ΕΑΑ και δυσχεραίνει την αποτελεσματική εποπτεία σε επίπεδο ομίλου.
- β) Διαπιστώθηκαν σημαντικά λάθη αποτίμησης και μεγάλες ελλείψεις στη διαχείριση κινδύνου από ασφαλιστικούς ομίλους, ζητήματα των οποίων η εξέταση συνεστήθη στις ΕΑΑ. Μολονότι η ΕΙΟΡΑ κατέβαλε προσπάθεια να στηρίξει τα σώματα και να διευκολύνει την κατάλληλη εποπτεία, δεν παρακολούθησε πλήρως τα εντοπισθέντα ζητήματα.

Μέρος III - Έλλειψη σύγκλισης στη εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων, παρά τα πρώτα βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση που έκανε η ΕΙΟΡΑ

37. Με βάση το πλαίσιο της «Φερεγγυότητας II», που στόχο είχε την προστασία των καταναλωτών και τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, οι ασφαλιστικοί φορείς στην Ευρώπη καλούνται να υπολογίζουν τους επιμέρους κινδύνους τους. Για τους κινδύνους αυτούς, οι ασφαλιστικοί φορείς πρέπει να διαθέτουν επαρκή κεφάλαια για την απορρόφηση των κινδύνων (βλέπε [γράφημα 9](#)), ώστε να διασφαλίζεται ότι μπορούν να παρέχουν αποζημίωση σε περίπτωση τέτοιων αξιώσεων. Οι φορείς αυτοί μπορούν είτε να υπολογίσουν τις κεφαλαιακές απαιτήσεις που τους βαρύνουν με μια τυποποιημένη μέθοδο είτε να χρησιμοποιήσουν αυτό που ονομάζεται εσωτερικό μοντέλο. Ενώ η τυποποιημένη μέθοδος αποτελεί την προκαθορισμένη επιλογή, οι ασφαλιστές πρέπει να ζητούν αδειοδότηση για οποιοδήποτε εσωτερικό μοντέλο θέλουν να χρησιμοποιήσουν. Οι ΕΑΑ πρέπει να επιτρέπουν μόνο εσωτερικά μοντέλα τα οποία πληρούν αρκετές νομικά

καθορισμένες απαιτήσεις και είναι, κατά συνέπεια, κατάλληλα για τον ορθό υπολογισμό των κινδύνων. Ενώ η υπερτίμηση των κινδύνων μπορεί να οδηγήσει σε μη ανταγωνιστικά ασφαλιστρα, η υποτίμηση μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την προστασία των ασφαλισμένων και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

Γράφημα 9 - Οι βασικές αρχές που διέπουν τις κεφαλαιακές απαιτήσεις για τους ασφαλιστές



Πηγή: ΕΕΣ.

38. Τα εσωτερικά μοντέλα είναι ιδιαίτερα περίπλοκα και προσφέρουν στους ασφαλιστές σημαντική διακριτική ευχέρεια κατά τον υπολογισμό των κινδύνων τους. Η ευχέρεια αυτή συμπεριλαμβάνει κρίσεις εμπειρογνομόνων και αξιοποίηση εσωτερικών ιστορικών στοιχείων. Συνεπώς, η εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων απαιτεί εκτεταμένους πόρους και εμπειρογνωσία εντός των ΕΑΑ. Λόγω του αντικτύπου τους στην προστασία των ασφαλισμένων και στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και των προκλήσεων που θέτουν για τις εποπτικές αρχές, τα εσωτερικά μοντέλα αποτελούν κρίσιμο τομέα, στον οποίο η ΕΙΟΡΑ πρέπει να διευκολύνει την εποπτική σύγκλιση μεταξύ των κρατών μελών. Η ασυνεπής εποπτεία, που οδηγεί σε ρυθμιστικό αρμπιτράζ και, επομένως, σε στρέβλωση του θεμιτού ανταγωνισμού, μπορεί να έχει σοβαρές αρνητικές συνέπειες.

Η σύγκλιση στον τομέα των εσωτερικών μοντέλων παραμένει πολύ περιορισμένη

39. Ένα από τα βασικά καθήκοντα της ΕΙΟΡΑ είναι να διασφαλίζει ότι οι ασφαλιστές και οι εποπτικές αρχές εφαρμόζουν τους κανόνες με συνέπεια σε ολόκληρη την ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των εσωτερικών μοντέλων. Για τον σκοπό αυτό, η ΕΙΟΡΑ παρέστη σε συναντήσεις σωμάτων εποπτείας, όπου συζητείτο το ζήτημα των εσωτερικών μοντέλων, επισκέφθηκε ΕΑΑ προκειμένου να αξιολογήσει την εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων και ενήργησε ως μεσολαβητής μεταξύ των ΕΑΑ. Παρά τις προσπάθειες της ΕΙΟΡΑ, διαπιστώσαμε αρκετά προβλήματα, τα οποία αποδεικνύουν το σταθερά χαμηλό επίπεδο εποπτικής σύγκλισης σε αυτόν τον τομέα.

40. Η αδειοδότηση και η εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων είναι εξαιρετικά απαιτητική από άποψη πόρων⁶. Για να επιτευχθεί παρόμοια εποπτεία εντός της ΕΕ, είναι σημαντικό οι ΕΑΑ να διαθέτουν επαρκείς πόρους για την εκπλήρωση ενός τόσο δύσκολου έργου. Ωστόσο, ΕΑΑ δήλωναν ότι έχουν πολύ διαφορετικά επίπεδα προσωπικού για την εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων, κάτι που επιβεβαιώθηκε από την ΕΙΟΡΑ κατά τις επισκέψεις της. Η ΕΙΟΡΑ διαπίστωσε ότι αρκετές ΕΑΑ δεν διέθεταν επαρκείς πόρους και εμπειρογνώσια για την επαρκή εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων, γεγονός που υπογραμμίζει τη σημασία του έργου της ΕΙΟΡΑ στον τομέα αυτό.

41. Η ΕΙΟΡΑ διαπίστωσε ότι η εποπτική νοοτροπία και η εφαρμογή κοινών κανόνων εξακολουθούν να διαφέρουν σημαντικά εντός της ΕΕ. Οι ΕΑΑ εφάρμοζαν πολύ διαφορετικά επίπεδα αυστηρότητας κατά την έγκριση των εσωτερικών μοντέλων. Παραδείγματος χάριν, αρκετές ΕΑΑ δεν δημοσιοποιούσαν με σαφήνεια τις απαράδεκτες πρακτικές μοντελοποίησης στις ασφαλιστικές εταιρείες. Σε άλλες περιπτώσεις, οι ΕΑΑ εφάρμοζαν πολύ αυστηρές απαιτήσεις αδειοδότησης. Διαπιστώσαμε ότι ορισμένες εποπτικές αρχές προσπάθησαν να προστατεύσουν τις τοπικές ασφαλιστικές εταιρείες μέσω χαμηλότερων

⁶ Παραδείγματος χάριν, το αυστριακό ανώτατο όργανο ελέγχου ανέφερε στην έκθεσή του αριθ. 46/2017 ότι η αυστριακή ΕΑΑ είχε χρησιμοποιήσει το 51% των συνολικών ανθρώπινων πόρων της αποκλειστικά και μόνο για την έγκριση εσωτερικών μοντέλων.

κεφαλαιακών απαιτήσεων, ενώ άλλες απαιτούσαν ισχυρότερη εποπτεία και υψηλότερες κεφαλαιακές απαιτήσεις.

42. Σε μια άλλη περίπτωση, η εποπτεία ενός εσωτερικού μοντέλου θα έπρεπε να έχει μεταφερθεί από μία ΕΑΑ (χώρα Α) σε άλλη (χώρα Β), ώστε να καλύπτεται ολόκληρος ο όμιλος. Ωστόσο, η αρχή εποπτείας στη χώρα Β απαιτούσε από την ασφαλιστική εταιρεία να βελτιώσει το εσωτερικό της μοντέλο σε σημαντικό βαθμό προτού αδειοδοτηθεί για χρήση στην αγορά της συγκεκριμένης χώρας. Εντούτοις, το εσωτερικό μοντέλο είχε ήδη αδειοδοτηθεί από την αρχή εποπτείας και εφαρμοζόταν στη χώρα Α. Η περίπτωση αυτή κατέδειξε τα διαφορετικά πρότυπα και τις διαφορετικές προσεγγίσεις που εφαρμόζονται για την έγκριση εσωτερικών μοντέλων. Η ΕΙΟΡΑ προσπάθησε να διευκολύνει τις επαφές μεταξύ των δύο εποπτικών αρχών, όμως δεν κατέστη δυνατόν να επιτευχθεί συμφωνία. Στο τέλος, το εσωτερικό μοντέλο παρέμεινε λειτουργικό μόνο για τη χώρα Α.

Η ΕΙΟΡΑ κατέβαλε προσπάθεια να ενισχύσει τη σύγκλιση μέσω έργων συνεκτικότητας

43. Προκειμένου να δοθεί συνέχεια σε ορισμένους από τους επαναλαμβανόμενους κινδύνους και ασυνέπειες στις εποπτικές προσεγγίσεις, η ΕΙΟΡΑ διοργάνωσε έργα συνεκτικότητας με σκοπό την αντιμετώπιση πέντε βασικών τομέων κινδύνου (βλέπε **πίνακα 2**). Δεδομένου ότι όλοι αυτοί οι τομείς θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε ανεπαρκή εκτίμηση των κινδύνων των ασφαλιστών, πιστεύουμε ότι η ΕΙΟΡΑ καθόρισε κατά τρόπο κατάλληλο το πεδίο εφαρμογής των έργων συνεκτικότητας.

Πίνακας 2 - Βασικές ασυνέπειες που εντοπίστηκαν και παρακολούθηση

Διαφορετικές προσεγγίσεις μεταξύ των ΕΑΑ όσον αφορά ...	Παρακολούθηση από την ΕΙΟΡΑ μέσω ...
τη μοντελοποίηση της προσαρμογής λόγω μεταβλητότητας*	σχεδίου συνεκτικότητας
την αντιμετώπιση του κρατικού πιστωτικού κινδύνου	σχεδίου συνεκτικότητας
την άθροιση των κινδύνων	δεν παρακολουθείται ακόμη
τις κρίσεις των εμπειρογνομόνων	δεν παρακολουθείται ακόμη
τις αλλαγές μοντέλου	επισκέψεων στις ΕΑΑ

* Μειώνει τον αντίκτυπο της μεταβλητότητας της αγοράς στο κεφάλαιο που πρέπει να διατηρείται.

Πηγή: ΕΕΣ.

44. Μέσω των έργων συνεκτικότητας, η ΕΙΟΡΑ επιβεβαίωσε ότι οι ΕΑΑ είχαν θεμελιωδώς διαφορετικές εποπτικές προσεγγίσεις όσον αφορά την έγκριση ορισμένων μεθόδων που χρησιμοποιούν οι ασφαλιστικές εταιρείες στα εσωτερικά μοντέλα. Οι διαφορετικές μέθοδοι είχαν σημαντικές επιπτώσεις στον συνολικό κίνδυνο που υπολογίζει ο ασφαλιστής, τις οποίες ωστόσο η ΕΙΟΡΑ δεν μπόρεσε να προσδιορίσει ποσοτικά. Γενικά, η ΕΙΟΡΑ δεν διαθέτει στοιχεία σχετικά με τον αντίκτυπο των εσωτερικών μοντέλων σε σύγκριση με την τυποποιημένη μέθοδο, αν και αυτό θα ήταν απαραίτητο για μια σωστή εποπτεία.

45. Η ΕΙΟΡΑ υπέβαλε λεπτομερείς εκθέσεις ως προς τα ζητήματα που εντοπίστηκαν. Παρά το γεγονός ότι χρησιμοποίησε επιπλέον εργαλεία (παραδείγματος χάριν γνωμοδοτήσεις) για τη διασφάλιση της συνέπειας, δεν την εξασφάλισε πάντα. Παραδείγματος χάριν, εξακολουθεί να επιτρέπει διαφορετικές μεθόδους για τη μοντελοποίηση της προσαρμογής λόγω μεταβλητότητας. Ωστόσο, απαίτησε από τις ΕΑΑ να διασφαλίσουν ότι καμία από τις μεθόδους δεν οδηγεί σε χαμηλότερες κεφαλαιακές απαιτήσεις.

46. Η ΕΙΟΡΑ υλοποίησε επίσης ειδικό έργο συνεκτικότητας σχετικά με τη μοντελοποίηση του κινδύνου στην αγορά. Πρόκειται για έναν από τους πολλούς κινδύνους που εκτιμώνται από τα εσωτερικά μοντέλα. Η ΕΙΟΡΑ ζήτησε από τους ασφαλιστές να χρησιμοποιούν τα εσωτερικά τους μοντέλα για τον υπολογισμό των κινδύνων που ενέχει ένα ρεαλιστικό εικονικό χαρτοφυλάκιο, όπως ορίζεται από την ΕΙΟΡΑ. Το αποτέλεσμα επέτρεψε την άμεση

σύγκριση διαφόρων εσωτερικών μοντέλων για πρώτη φορά. Το έργο ανέδειξε μερικές θεμελιώδεις αδυναμίες στα εσωτερικά μοντέλα που λειτουργούν εντός της ΕΕ.

Παραδείγματος χάριν, αμφισβητήσιμες προσδοκίες επιτοκίων χρησιμοποιούνταν για τη μείωση των αναμενόμενων κινδύνων. Επιπλέον, η ΕΙΟΡΑ θεώρησε απαράδεκτη την εξαιρετική μεταβλητότητα των εκτιμώμενων κινδύνων μέσω διαφορετικών εσωτερικών μοντέλων για τα ίδια περιουσιακά στοιχεία.

47. Διαπιστώσαμε ότι τα έργα της ΕΙΟΡΑ παρείχαν στις ΕΑΑ βασικές γνώσεις σχετικά με τα εποπτευόμενα εσωτερικά μοντέλα και συνέβαλαν στη βελτίωση της σύγκλισης. Ωστόσο, αποκάλυψαν ότι τα εσωτερικά μοντέλα στον τομέα των ασφαλειών ενέχουν σημαντικούς κινδύνους και ότι η γνώση σχετικά με τις επιπτώσεις των εσωτερικών μοντέλων είναι ανεπαρκής.

Η ΕΙΟΡΑ δεν έχει επαρκή πρόσβαση σε δεδομένα σχετικά με τα εσωτερικά μοντέλα για την άσκηση εποπτείας

48. Έως τον Ιούνιο του 2018, υπήρχαν στον ΕΟΧ 212 εσωτερικά μοντέλα εγκεκριμένα από 17 διαφορετικές ΕΑΑ (βλέπε [γράφημα 10](#)). Δεδομένης της έλλειψης πόρων, η ΕΙΟΡΑ αποφάσισε να δώσει προτεραιότητα στις άμεσες αξιολογήσεις της για τους πέντε μεγαλύτερους ασφαλιστικούς ομίλους με εσωτερικό μοντέλο. Οι όμιλοι αυτοί αντιπροσώπευαν το 47% όλων των περιουσιακών στοιχείων που καλύπτονται από εσωτερικά μοντέλα στον ΕΟΧ. Το 2015 η ΕΙΟΡΑ άρχισε να ζητεί από τις αντίστοιχες ΕΑΑ πλήρεις πληροφορίες για τα μοντέλα αυτά.

Γράφημα 10 - Πεδίο δράσης της ομάδας της ΕΙΟΡΑ που είναι αρμόδια για τα εσωτερικά μοντέλα



Πηγή: ΕΕΣ, στοιχεία έως τον Ιούνιο του 2018.

49. Δεδομένης της απροθυμίας των ΕΑΑ να παράσχουν πληροφορίες, η ΕΙΟΡΑ ακολούθησε μια ενεργητική προσέγγιση με εκτενή επικοινωνία για περισσότερο από τρία χρόνια.

Ειδικότερα, η ΕΙΟΡΑ παρέσχε γραπτή νομική αιτιολόγηση ως προς τον λόγο για τον οποίο απαιτεί τις πληροφορίες, προκειμένου να εκπληρώσει τα καθήκοντά της. Η έρευνά μας καταδεικνύει ότι οι βασικοί λόγοι για την άρνηση των ΕΑΑ να παράσχουν πληροφορίες ήταν οι διαφορετικές ερμηνείες της εντολής της ΕΙΟΡΑ ως προς τα εσωτερικά μοντέλα. Όπως ανέφερε ρητά η έρευνα, τουλάχιστον δύο ΕΑΑ πιστεύουν ότι, υπό τις παρούσες συνθήκες, η ΕΙΟΡΑ υπερβαίνει την εντολή της. Αντιθέτως, αρκετές ΕΑΑ θα ήθελαν η ΕΙΟΡΑ να αναλάβει σημαντικά περισσότερες εργασίες σχετικά με τα εσωτερικά μοντέλα και πιστεύουν ότι δεν εκπληρώνει επαρκώς την εντολή της σε αυτόν τον κρίσιμο τομέα.

50. Παρά την προορατική προσέγγιση, η ΕΙΟΡΑ δεν έχει λάβει επαρκείς πληροφορίες σχετικά με κανένα από τα πέντε μεγαλύτερα εσωτερικά μοντέλα στα οποία έδωσε προτεραιότητα στο πλαίσιο των εργασιών της. Κατά συνέπεια, η ΕΙΟΡΑ δεν είχε πλήρη

αντίληψη των μοντέλων και δεν μπόρεσε να πραγματοποιήσει τις προβλεπόμενες εκτιμήσεις. Η έλλειψη πρόσβασης σε πληροφορίες παρεμπόδισε σημαντικά την ΕΙΟΡΑ στην εκτέλεση των καθηκόντων της. Από την άλλη πλευρά, το 2016 μία ΕΑΑ παρέσχε στην ΕΙΟΡΑ όλες τις πληροφορίες σχετικά με το εσωτερικό μοντέλο ενός μεγάλου ασφαλιστικού ομίλου. Αν και αυτό ήταν ευκαιρία για την αξιολόγηση ενός πρώτου εσωτερικού μοντέλου, η ΕΙΟΡΑ αποφάσισε να μην υποστηρίξει την ΕΑΑ, εξηγώντας ότι η συγκεκριμένη περίπτωση δεν συγκαταλέγεται στις προτεραιότητές της. Έτσι, η ΕΙΟΡΑ δεν έχει ακόμη εκτιμήσει διεξοδικά κανένα εσωτερικό μοντέλο.

Μέρος IV - Το έργο της ΕΙΟΡΑ που αφορούσε τη διενέργεια της δοκιμής αντοχής του ασφαλιστικού τομέα το 2016 ήταν αξιόπιστο, εντοπίσαμε ωστόσο αδυναμίες στον σχεδιασμό και στις συστάσεις

51. Σύμφωνα με τον ιδρυτικό κανονισμό της, η ΕΙΟΡΑ είναι υπεύθυνη για τη διενέργεια τακτικών δοκιμών αντοχής σε επίπεδο Ένωσης, προκειμένου να αξιολογείται η ανθεκτικότητα των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων σε δυσμενείς εξελίξεις της αγοράς. Οι δοκιμές αντοχής του ασφαλιστικού τομέα που πραγματοποιεί η ΕΙΟΡΑ αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και στην προστασία των ασφαλισμένων, διενεργούνται δε ανά διετία (εναλλάξ τις δοκιμές αντοχής των συνταξιοδοτικών ταμείων). Με τις δοκιμές αντοχής που πραγματοποιεί η ΕΙΟΡΑ δεν κρίνεται η «επιτυχία» ή η «αποτυχία» των επιμέρους συμμετεχόντων, τα αποτελέσματα δεν οδηγούν στη λήψη συγκεκριμένων ρυθμιστικών μέτρων. Επικεντρωθήκαμε στη δοκιμή αντοχής του 2016, η οποία αξιολόγησε την ευπάθεια των ασφαλιστικών εταιρειών που δραστηριοποιούνται στην ασφάλιση ζωής και σε άλλες μακροπρόθεσμες δραστηριότητες. Σύμφωνα με το αρχικό της χρονοδιάγραμμα, η ΕΙΟΡΑ ξεκίνησε τη δοκιμή τον Μάιο του 2016 και δημοσίευσε τα συγκεντρωτικά αποτελέσματα, μεταξύ άλλων και συστάσεις για τις ΕΑΑ, τον Δεκέμβριο του 2016.

Το πεδίο εφαρμογής της δοκιμής αντοχής ήταν το ενδεδειγμένο και οι εντοπισθέντες κίνδυνοι ήταν σωστοί, τα σενάρια που χρησιμοποιήθηκαν, ωστόσο, είχαν προβλήματα στη βαθμονόμηση και στην αιτιολόγηση

52. Στη δοκιμή αντοχής του 2016, το δείγμα περιλάμβανε 236 μεμονωμένες εταιρείες από 30 χώρες⁷, οι οποίες προσέφεραν τόσο παραδοσιακές δραστηριότητες ασφάλισης ζωής όσο και σύνθετες (ζωής και μη ζωής). Οι ΕΑΑ επέλεξαν τις επιχειρήσεις του δείγματος με βάση τα κριτήρια που προβλέπονται από την ΕΙΟΡΑ στις τεχνικές προδιαγραφές. Το δείγμα ήταν αντιπροσωπευτικό κάθε εθνικής αγοράς και κάλυπτε το 75 % τουλάχιστον των σχετικών επιχειρήσεων, σύμφωνα με τις παραδοχές της δοκιμής αντοχής. Η δοκιμή αντοχής του 2016 διεξήχθη σε επίπεδο νομικού προσώπου (μεμονωμένης εταιρείας) και, συνεπώς, δεν περιλάμβανε τα πιθανά οφέλη από τη διαφοροποίηση και την αντασφάλιση που ισχύουν σε επίπεδο ομίλου.

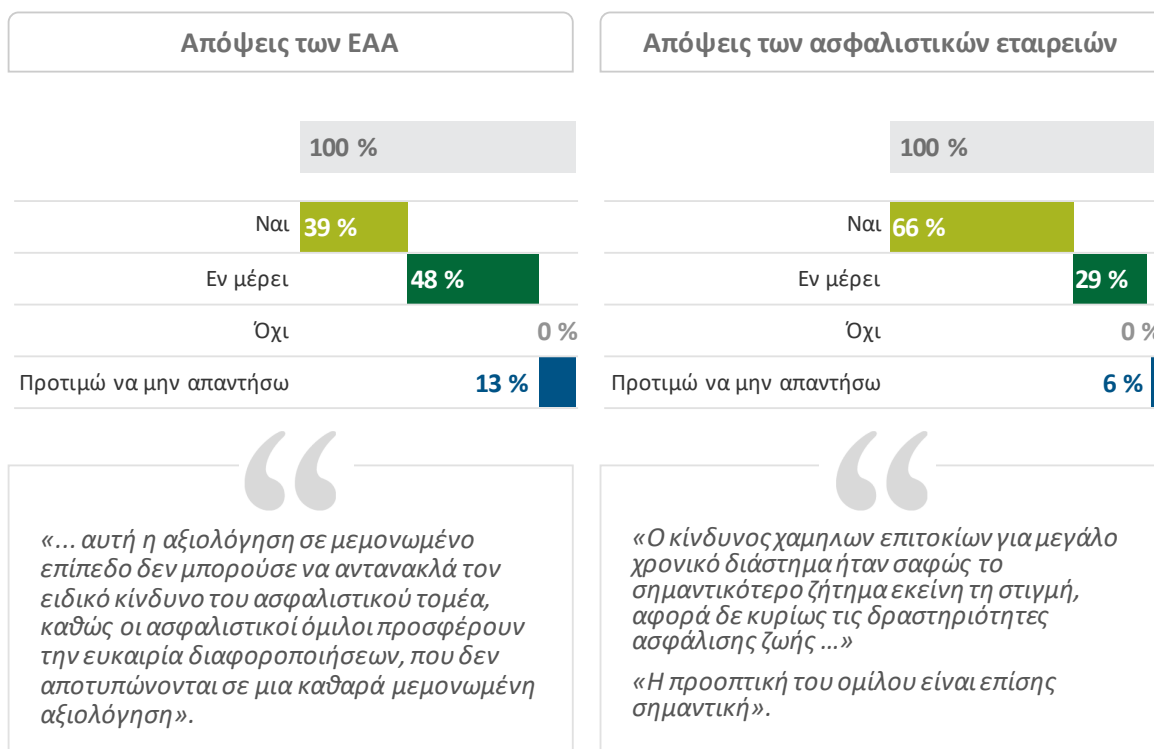
53. Για τη δοκιμή αντοχής του 2016, η ΕΙΟΡΑ αναγνώρισε τα μονίμως χαμηλά επιτόκια χωρίς κίνδυνο και την αστάθεια στις αγορές μετοχών ως κύρια πηγή ανησυχίας για τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού κλάδου. Η διαπίστωση ήταν σύμφωνη με τις τακτικές αξιολογήσεις κινδύνου από την ΕΙΟΡΑ, το ΕΣΣΚ και τις ασφαλιστικές εταιρείες, όπως επιβεβαίωσε η έρευνά μας (βλέπε [γράφημα 11](#)). Η εστίαση στους κινδύνους που εξετάστηκαν κατά τη δοκιμή αντοχής οδήγησε στην παράλειψη άλλων παραγόντων που αφορούν ειδικά την ασφαλιστική αγορά (π.χ. μακροζωία, πανδημίες ή φυσικές καταστροφές), όμως αυτό δικαιολογείται δεδομένου του πρώτου έτους εφαρμογής της «Φερεγγυότητας II», η οποία αποτέλεσε πρόκληση για τις ασφαλιστικές εταιρείες.

⁷ Από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και από δύο του ΕΟΧ, τη Νορβηγία και το Λιχτενστάιν.

Γράφημα 11 - Κίνδυνοι στον ασφαλιστικό τομέα και πεδίο εφαρμογής της δοκιμής αντοχής

Ελήφθησαν επαρκώς υπόψη οι ειδικοί κίνδυνοι στον ασφαλιστικό τομέα από τα σενάρια της δοκιμής αντοχής;

Ήταν κατάλληλο το πεδίο εφαρμογής της δοκιμής αντοχής;



Πηγή: Έρευνα του ΕΕΣ.

54. Όσον αφορά την εστίαση στον κίνδυνο της αγοράς, η επιλογή της μακροπρόθεσμης ασφαλιστικής δραστηριότητας ήταν σωστή. Το περιβάλλον χαμηλής απόδοσης πλήττει ιδιαιτέρως τις δραστηριότητες ασφάλισης ζωής, δεδομένου ότι αυτές έχουν συνήθως μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις έναντι των ασφαλισμένων και αγωνίζονται να κερδίσουν τα επιτόκια που έχουν εγγυηθεί στο παρελθόν. Η επιλογή να χρησιμοποιηθεί ο κραδασμός στην αγορά είχε νόημα, δεδομένου του σημαντικού ρόλου που διαδραματίζουν οι ασφαλιστές ως θεσμικοί επενδυτές και, ως εκ τούτου, του αντικτύπου τους στη σταθερότητα της χρηματοπιστωτικής αγοράς στο σύνολό της.

55. Η δοκιμή αντοχής του 2016 περιλάμβανε δύο σενάρια, «χαμηλής απόδοσης» και «διπλού πλήγματος», τα οποία αντικατόπτριζαν με ακρίβεια τους κινδύνους που προσδιόρισε η ΕΙΟΡΑ ως τους πλέον σοβαρούς για τον ασφαλιστικό τομέα (βλέπε

παράρτημα II για τις κύριες παραμέτρους και παραδοχές). Για να δημιουργηθεί το σενάριο της «χαμηλής απόδοσης», η ΕΙΟΡΑ χρησιμοποίησε τις δικές της δυνατότητες και προέβη σε συγκεκριμένες διακριτικές παραδοχές, ενώ το σενάριο του «διπλού πλήγματος» ορίστηκε σε συνεργασία με το ΕΣΣΚ, αντλώντας τους κραδασμούς από το εργαλείο προσομοίωσης χρηματοοικονομικών κραδασμών και καταγράφοντας τις ιστορικές εξαρτήσεις των δεδομένων.

Σενάριο της «χαμηλής απόδοσης»

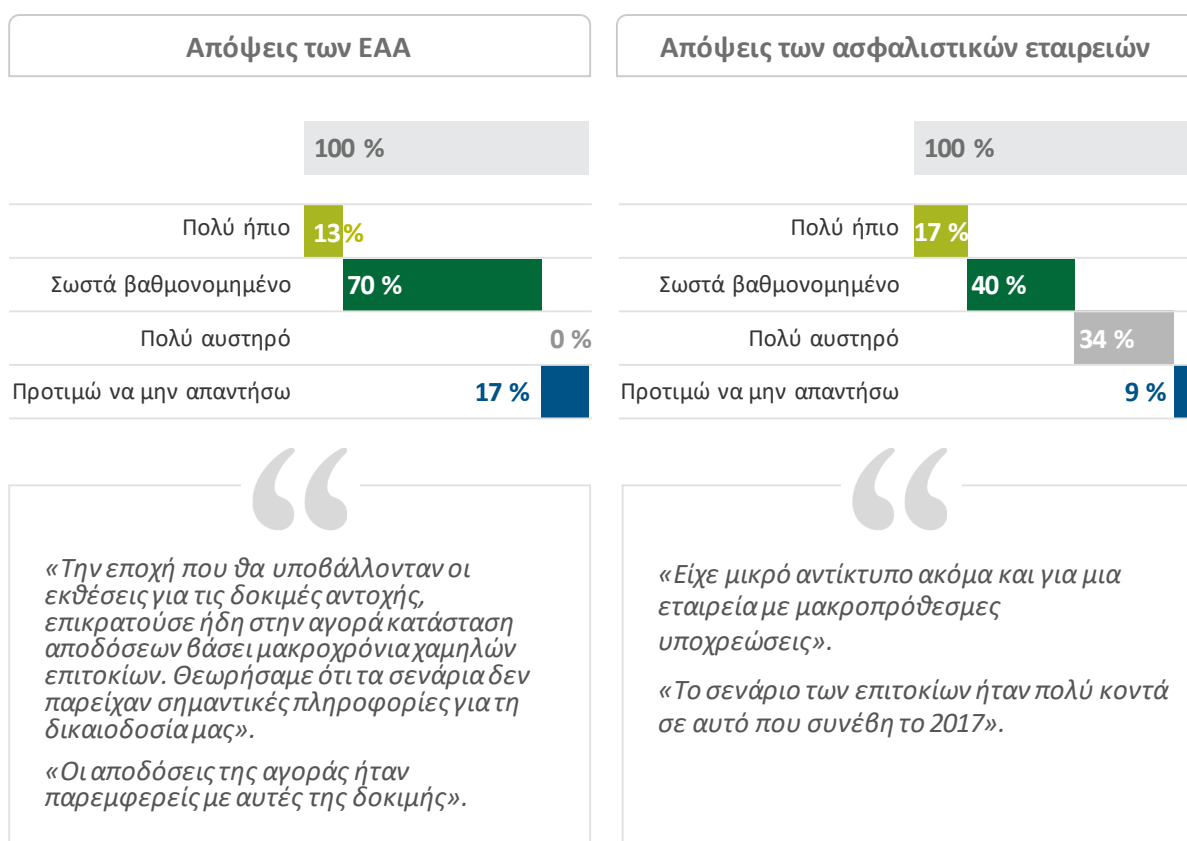
56. Το σημείο εκκίνησης αυτού του σεναρίου ήταν μια καμπύλη χαμηλής άνευ κινδύνου απόδοσης για διαφορετικές ληκτότητες (έως και 20 χρόνια για το ευρώ), την οποία συνήγαγε η ΕΙΟΡΑ διαπιστώνοντας ποια ήταν τα χαμηλότερα επιτόκια που κατέγραψε η αγορά σε περίοδο διετίας. Εκτιμούμε ότι η πιθανότητα ενός τέτοιου είδους συμβάντος είναι τουλάχιστον 3 %, ή πολύ υψηλότερη από το συνηθισμένο όριο του 1 %⁸. Ως εκ τούτου, η πιθανότητα είναι υπερβολικά υψηλή ώστε το στοιχείο αυτό να θεωρείται από μόνο του αρκετά σοβαρό. Το δεύτερο στοιχείο του σεναρίου ήταν ένας επιπλέον παράγοντας πίεσης που ασκήθηκε στην καμπύλη απόδοσης (μετατόπιση προς τα κάτω κατά 15 μονάδες βάσης – MB). Επιπλέον, για τον υπολογισμό της αξίας των υποχρεώσεων των ασφαλιστών σε πολύ μακροπρόθεσμο ορίζοντα, η ΕΙΟΡΑ χρησιμοποίησε το λεγόμενο τελικό προθεσμιακό επιτόκιο (ΤΠΕ), το οποίο ορίστηκε στο 2 % ώστε να αντικατοπτρίζεται η παραδοχή της μονίμως χαμηλής απόδοσης. Τα δύο τελευταία στοιχεία (καθοδική στροφή 15 MB και ΤΠΕ) μειώνουν την πιθανότητα του σεναρίου, ωστόσο είναι αδύνατον να εκτιμηθεί σε ποιο βαθμό. Ωστόσο, η ισχύς αυτών των δύο στοιχείων και μόνον ήταν περιορισμένη, καθώς ήταν πολύ κοντά στην κατάσταση της αγοράς εκείνη τη στιγμή⁹.

⁸ Τα σενάρια των δοκιμών αντοχής πρέπει να είναι «αρκετά αυστηρά ώστε να έχουν νόημα, αλλά και αρκετά αληθοφανή ώστε να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη» (βλέπε M. Quagliariello, *Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications*, Ιανουάριος 2009, Cambridge University Press). Η συνήθης πρακτική είναι να μην επιλέγεται ποσοστό πιθανότητας υψηλότερο του 1% σε μια ετήσια περίοδο.

⁹ Το 50ετές ομόλογο στις 31 Δεκεμβρίου 2015 (δηλαδή στο τέλος της περιόδου που κάλυπτε το δείγμα) ήταν 1,561%, σε σύγκριση με το ΤΠΕ που ήταν 2% (πηγή: Bloomberg). Η μετατόπιση της

57. Ενώ οι περισσότερες ΕΑΑ που συμμετείχαν στην έρευνα θεωρούσαν ότι η βαθμονόμηση των σεναρίων ήταν σωστή, ορισμένες εξέφρασαν τις ανωτέρω ανησυχίες σχετικά με την αυστηρότητα του σεναρίου της «χαμηλής απόδοσης» (βλέπε **γράφημα 12**). Η ΕΙΟΡΑ δεν προσπάθησε, ούτε καν για λόγους εσωτερικής ανάλυσης, να προσδιορίσει ποσοτικά την πιθανότητα του αρχικού τμήματος (ρευστότητα) της καμπύλης. Επίσης, δεν παρέσχε καμία άλλη αρκούντως λεπτομερή αιτιολόγηση της ορθότητας του συνολικού σεναρίου.

Γράφημα 12 - Συμμετέχοντες στη δοκιμή αντοχής σχετικά με την αυστηρότητα του σεναρίου της «χαμηλής απόδοσης»



Πηγή: Έρευνα του ΕΕΣ.

καμπύλης ρευστότητας κατά 15 MB προς τα κάτω, σε σύγκριση με την πτωτική τάση 9 ΜΠ στα δεδομένα, δεν μπορεί να θεωρηθεί σημαντικός κραδασμός.

58. Το επίπεδο πίεσης για τα άλλα νομίσματα εκτός του ευρώ προέκυψε χρησιμοποιώντας έναν υποτιθέμενο πολλαπλασιαστή της καμπύλης του ευρώ. Ωστόσο, η ΕΙΟΡΑ δεν χρησιμοποίησε απολύτως ορθά τη μέθοδο αυτή, διότι δεν έλαβε υπόψη τη σχέση μεταξύ επιτοκίων για διάφορα νομίσματα κατά την περίοδο αναφοράς.

Σενάριο του «διπλού πλήγματος»

59. Το σενάριο του «διπλού πλήγματος» προϋπέθετε πτώση των επιτοκίων και κραδασμό στην αγορά, που θα συνεπάγονταν ταχεία αύξηση των αποδόσεων των κρατικών και εταιρικών ομολόγων και μείωση των τιμών των μετοχών και άλλων κατηγοριών περιουσιακών στοιχείων. Το ΕΣΣΚ εκτίμησε την πιθανότητα των δύο κύριων γενεσιουργών γεγονότων σε 0,50 % για τους κραδασμούς του επιτοκίου ανταλλαγής και σε 0,75 % για τον κραδασμό λόγω της απόδοσης των κρατικών ομολόγων. Το σενάριο ευσταθούσε αρκετά, καθώς συνδύαζε έντονη πίεση στο ενεργητικό του ισολογισμού με ένα στοιχείο διατραπεζικού κραδασμού που προστίθετο για να ασκήσει πίεση στις υποχρεώσεις.

60. Η αξιοπιστία του σεναρίου του «διπλού πλήγματος» εξαρτάτο σε μεγάλο βαθμό από το σύνολο των ιστορικών δεδομένων που χρησιμοποιήθηκαν στον προσομοιωτή οικονομικού κραδασμού. Περιείχε εξάρτηση μεταξύ διαφόρων σχετικών οικονομικών μεταβλητών και βασιζόταν σε ιστορικά δεδομένα 11 ετών (2005-2015). Ωστόσο, η επιλεγείσα περίοδος, έστω και εάν κάλυπτε δύο πρόσφατες κρίσεις, ήταν πολύ σύντομη για να εγγυάται επίπεδο πίεσης αρκετά ισχυρό για όλες τις χώρες της Ευρώπης (βλέπε πλαίσιο 5).

Πλαίσιο 5 - Παράδειγμα απόψεων των ΕΑΑ για το σενάριο του «διπλού πλήγματος»

«Όσον αφορά τη βαθμονόμηση των σεναρίων της αγοράς, οι κραδασμοί στα κρατικά ομόλογα δεν κατανέμονταν εξίσου μεταξύ των διαφόρων χωρών, μερικές μάλιστα δεν υπέστησαν σχεδόν κανέναν».

61. Για παράδειγμα, το επίπεδο πίεσης ήταν χαμηλότερο για την απόδοση των 10ετών ομολόγων της Βουλγαρίας (αύξηση κατά 111 MB σε σχέση με το αρχικό επίπεδο) από ό,τι για το Βέλγιο (116 MB) ή για την Κροατία (155 MB). Επιπλέον, παρατηρήσαμε ότι οι πιέσεις ήταν σχετικά χαμηλές για τη Σλοβακία και το Ηνωμένο Βασίλειο (με 95 MB και 94 MB, αντίστοιχα, για την απόδοση των 10ετών ομολόγων τους, σε σύγκριση με τη μέση πίεση των

121 MB). Εάν το ιστορικό δείγμα ήταν μεγαλύτερο σε χρόνο (παραδείγματος χάριν 20 έτη), τα αποτελέσματα θα ήταν ισχυρότερα και ενδεχομένως θα εμφάνιζαν περιπτώσεις υψηλότερων πιέσεων για ορισμένες χώρες.

62. Ενώ το σενάριο του «διπλού πλήγματος» καθόριζε συγκεκριμένα επίπεδα αντοχής για ορισμένες κατηγορίες περιουσιακών στοιχείων που οι ασφαλιστικές εταιρείες διακρατούσαν εκτός ΕΕ, δεν όριζε κανένα τέτοιο επίπεδο για τις μετοχές που διακατείχαν σε αυτές τις χώρες. Η υποβολή σε δοκιμή αντοχής των μετοχών που διακρατούνται εκτός ΕΕ είναι άκρως σημαντικό για την ευλογοφάνεια της δοκιμής, δεδομένου ότι μια καθοδική κίνηση της κεφαλαιαγοράς στην ΕΕ δεν απομονώνεται από τις άλλες κεφαλαιαγορές παγκοσμίως (σε περιόδους κρίσης, η αλληλεξάρτηση των κεφαλαιαγορών ανέρχεται έως και στο 90 %). Ως εκ τούτου, είναι απαραίτητο στις δοκιμές αντοχής να περιλαμβάνονται και οι μετοχές που διακρατούνται εκτός ΕΕ, και ο κίνδυνος να μην περιορίζεται μόνο στην ΕΕ.

Αιτιολόγηση και ανακοίνωση

63. Λαμβάνοντας υπόψη ότι σημαντικά στοιχεία της δοκιμής αντοχής αφήνονταν στη διακριτική της ευχέρεια, η ΕΙΟΡΑ δεν κατέβαλε αρκετές προσπάθειες να τα δικαιολογήσει κατά τρόπο διαφανή. Στις τεχνικές προδιαγραφές, η ΕΙΟΡΑ δεν διευκρίνιζε σαφώς πώς είχε καταλήξει στα συγκεκριμένα σενάρια, ούτε πώς είχε φθάσει στις παραδοχές επί των οποίων αυτά βασίζονταν. Την άποψη αυτή υποστήριζαν και ορισμένες ΕΑΑ, καθώς και εκπρόσωποι του κλάδου (βλέπε πλαίσιο 6). Κατά την άποψη ορισμένων εξ αυτών, δεν ήταν επίσης σαφές αν τα σενάρια αντιπροσώπευαν έναν κραδασμό παρόμοιο ή ακόμη σοβαρότερο από τον απαιτούμενο στο πλαίσιο του καθεστώτος της «Φερεγγυότητας II». Το γεγονός αυτό οδήγησε σε κάποιες εσφαλμένες ερμηνείες ως προς τη φύση της δοκιμής αντοχής. Η ΕΙΟΡΑ δεν έδωσε πλήρεις διευκρινίσεις, παραδείγματος χάριν εξηγώντας γιατί και με ποιον τρόπο διαφέρουν από το καθεστώς της «Φερεγγυότητας II».

Πλαίσιο 6 – Παραδείγματα δυσκολιών που είχαν οι εκπρόσωποι του κλάδου και οι ΕΑΑ όσον αφορά την αιτιολόγηση των σεναρίων

«Η βαθμονόμηση των πιέσεων από την ΕΙΟΡΑ δεν μας ήταν σαφής και, επομένως, δεν μπορέσαμε να αξιολογήσουμε τη σοβαρότητα της πίεσης».

«Οι τεχνικές προδιαγραφές άφηναν περιθώριο διαφορετικής ερμηνείας για ορισμένα στοιχεία: αυτό σημαίνει ότι τα αποτελέσματα δεν είναι πλήρως συγκρίσιμα».

Η ΕΙΟΡΑ ορθώς επικύρωσε και συγκέντρωσε τα δεδομένα

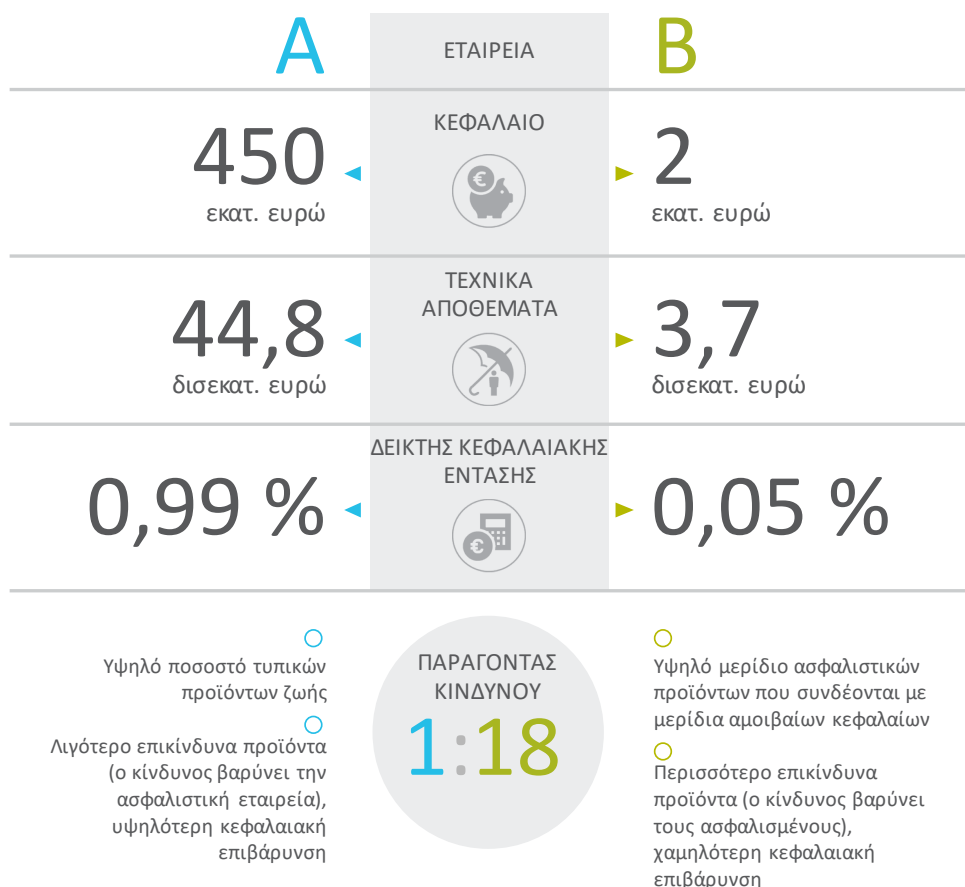
64. Η διαδικασία επικύρωσης των δεδομένων για τη δοκιμή αντοχής περιλάμβανε τρεις γύρους: έναν σε εθνικό επίπεδο που πραγματοποιήθηκε από τις ΕΑΑ και δύο σε κεντρικό επίπεδο, οι οποίοι διεξήχθησαν από την ομάδα επικύρωσης, που αποτελείται από προσωπικό της ΕΙΟΡΑ και των ΕΑΑ. Η ΕΙΟΡΑ ανέπτυξε εργαλείο επικύρωσης υπό μορφή Excel για την ανάλυση και τη συγκέντρωση των δεδομένων. Αυτό αποδείχθηκε χρήσιμο κατά τη διαδικασία επικύρωσης των δεδομένων, καθώς συνέβαλε στην εναρμόνιση των διαφορετικών προσεγγίσεων των ΕΑΑ. Συνολικά, η ΕΙΟΡΑ ανέλυσε προσεκτικά τα δεδομένα που της είχαν υποβάλει οι ασφαλιστικές εταιρείες και επισήμανε με σαφήνεια τις τυχόν ασυνέπειες, μολονότι αυτοί που αποφάσιζαν τελικά για την αξιοπιστία τους ήταν οι ΕΑΑ.

65. Οι έλεγχοί μας σχετικά με τη συγκέντρωση των δεδομένων κατέδειξαν ότι η ΕΙΟΡΑ υπολόγισε με ακρίβεια τα συνολικά αποτελέσματα της δοκιμής αντοχής. Ωστόσο, στα συγκεντρωτικά αποτελέσματα περιλαμβάνονταν εταιρείες με εξαιρετικά διαφοροποιημένα χαρτοφυλάκια προϊόντων και, επομένως, με εξαιρετικά διαφοροποιημένα προφίλ κινδύνου (βλέπε παράδειγμα στο γράφημα 13). Αυτό ήταν ένα εγγενές χαρακτηριστικό του δείγματος, η ΕΙΟΡΑ ωστόσο, πριν από τη συγκέντρωση των δεδομένων, δεν επιχείρησε να ταξινομήσει τις εταιρείες σύμφωνα με τα προϊόντα τους, ενέργεια που θα προσέθετε αξία στην ερμηνεία των αποτελεσμάτων¹⁰. Από την άποψη αυτή, η ΕΙΟΡΑ διενήργησε μόνο εκ

¹⁰ Σε περίπτωση κραδασμού, τα διαφορετικά προϊόντα του δείγματος ενδέχεται να έχουν διαφορετική επίδραση στον ισολογισμό.

των υστέρων ανάλυση με στόχο τον εντοπισμό των κινητήριων μοχλών που διέπουν τις διάφορες ευαισθησίες της δοκιμής.

Γράφημα 13 - Παράδειγμα δύο εταιρειών του δείγματος με διαφορετική έκθεση σε κίνδυνο



Πηγή: ΕΕΣ.

Η ΕΙΟΡΑ παρουσίασε συναφή αποτελέσματα που καταδείκνυαν την ευπάθεια του τομέα

66. Τα αποτελέσματα της δοκιμής αντοχής επιβεβαίωσαν ότι ο κλάδος ασφάλισης ζωής ήταν ευάλωτος σε περιβάλλον χαμηλής απόδοσης και σε ξαφνικό κραδασμό στην αγορά, γεγονός που θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στο σύνολό της. Σύμφωνα με το σενάριο της «χαμηλής απόδοσης», το πλεόνασμα του ενεργητικού έναντι των υποχρεώσεων στους ισολογισμούς των συμμετεχουσών εταιρειών θα συρρικνωνόταν κατά 100 δισεκατομμύρια ευρώ (-18 %). Σύμφωνα με το σενάριο του

«διπλού πλήγματος», το συνολικό πλήγμα στις εταιρείες θα ανερχόταν σε 160 δισεκατομμύρια ευρώ (-29 %). Αυτό σήμαινε ότι το 44 % των ασφαλιστικών εταιρειών θα έχανε περισσότερο από το ένα τρίτο του πλεονάσματος του ενεργητικού έναντι των υποχρεώσεών τους, ενώ το 2 % θα έχανε τα πάντα. Ο αντίκτυπος και των δύο σεναρίων θα ήταν σημαντικά μεγαλύτερος εάν αποκλείονταν η λεγόμενη μακροπρόθεσμη εγγύηση και τα μεταβατικά μέτρα¹¹ (σύμφωνα με το σενάριο του «διπλού πλήγματος», το 31 % των εταιρειών δεν θα διατηρούσε πλεόνασμα του ενεργητικού έναντι των υποχρεώσεων).

67. Συνολικά, η έκθεση για τη δοκιμή αντοχής ήταν ολοκληρωμένη και υποστηριζόταν από σχετικά αριθμητικά στοιχεία και γραφήματα. Όσον αφορά τους δείκτες, η έκθεση παρουσίαζε τα αποτελέσματα εκφραζόμενα ως πλεόνασμα του ενεργητικού έναντι των υποχρεώσεων. Για λόγους ανάλυσης, ωστόσο, θα ήταν σημαντικότερο οι κεφαλαιακές απαιτήσεις να χρησιμοποιούνται όπως ορίζεται στη «Φερεγγυότητα II». Με τον τρόπο αυτό θα καταδεικνυόταν ο πραγματικός αντίκτυπος ως προς τη φερεγγυότητα και θα αποδεικνυόταν κατά πόσον οι κεφαλαιακές απαιτήσεις εξακολουθούσαν να πληρούνται και μετά τη δοκιμή αντοχής. Σημειώνουμε, ωστόσο, ότι δεν ήταν στις προθέσεις της ΕΙΟΡΑ ο εκ νέου υπολογισμός αυτών των σχέσεων, καθώς αυτός θα ήταν τεχνικά πολύ δύσκολος και σύνθετος και θα απαιτούσε από τις ασφαλιστικές εταιρείες να παράσχουν ακόμη λεπτομερέστερες πληροφορίες από αυτές που τους είχαν ζητηθεί το 2016.

68. Τα αποτελέσματα της δοκιμής αντοχής του 2016 δημοσιεύθηκαν μόνο σε συγκεντρωτική μορφή, ώστε να σχηματίσει κανείς γνώμη σχετικά με την ανθεκτικότητα του τομέα της ασφάλισης ζωής. Σε αντίθεση με την ΕΑΤ, η ΕΙΟΡΑ δεν έχει ειδική νομική εντολή να δημοσιεύει τα αποτελέσματα για μεμονωμένες εταιρείες. Για να γίνει αυτό, η ΕΙΟΡΑ πρέπει να λάβει γραπτή συγκατάθεση από τους συμμετέχοντες, κάτι το οποίο έπραξε κατά τη δοκιμή αντοχής του 2018. Επρόκειτο για ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, λαμβανομένου υπόψη του στόχου της δοκιμής αντοχής, δηλαδή της αποκατάστασης της

¹¹ Η επονομαζόμενη μακροπρόθεσμη εγγύηση και τα μεταβατικά μέτρα εισήχθησαν στην οδηγία «Φερεγγυότητα II» το 2014, προκειμένου να διασφαλιστεί η μεταχείριση των ασφαλιστικών προϊόντων που περιλαμβάνουν μακροπρόθεσμες εγγυήσεις και να δοθεί η ευκαιρία στις επιχειρήσεις να επιτύχουν σταδιακά την πλήρη υλοποίηση της «Φερεγγυότητας II».

εμπιστοσύνης. Υπό αυτήν την έννοια, η διαφάνεια -τόσο ως προς την μεθοδολογία που εφαρμόζεται στη δοκιμή αντοχής όσο και ως προς τα αποτελέσματά της- είναι καθοριστικής σημασίας. Η γνωστοποίηση στοιχείων για μεμονωμένες εταιρείες θα μπορούσε να συμβάλει στην ευαισθητοποίηση σχετικά με τους κινδύνους και, συνεπώς, στη βελτίωση της πειθαρχίας της αγοράς.

Ορισμένες από τις συστάσεις ήταν υπερβολικά γενικές και δεν πρότειναν συγκεκριμένες ενέργειες

69. Μετά τη δοκιμή αντοχής, η ΕΙΟΡΑ απηύθυνε τρεις ευρείες συστάσεις προς τις ΕΑΑ, οι οποίες περιείχαν σειρά μέτρων που θα μπορούσαν να ληφθούν. Ωστόσο, πολλές από αυτές τις προτάσεις ήταν πολύ γενικού χαρακτήρα και δεν οδηγούσαν σε συγκεκριμένες δράσεις με στόχο τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Παραδείγματος χάριν, η πρόταση για «την εναρμόνιση των εσωτερικών διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων με τον εξωτερικό υπάρχοντα κίνδυνο» εκφράζει απλώς τον γενικό στόχο κάθε εταιρείας όσον αφορά τη χρηστή διαχείριση του κινδύνου. Η εφαρμογή μιας τόσο περίπλοκης διαδικασίας όσο η δοκιμή αντοχής δεν ήταν απαραίτητο να καταλήξει σε τόσο γενικές συστάσεις, όπως επιβεβαίωσε η έρευνά μας. Τέλος, μερικές προτάσεις (π.χ. η «επανεξέταση των ρητρών εγγύησης» ή η «παύση καταβολής μερίσματος») υπερέβαιναν τις αρμοδιότητες ορισμένων ΕΑΑ. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι εποπτικές εξουσίες των ΕΑΑ δεν είναι πλήρως εναρμονισμένες μεταξύ των κρατών μελών, κάτι που σημαίνει ότι ο βαθμός στον οποίο μπορούν να εφαρμοστούν οι συστάσεις ενδέχεται να διαφέρει.

70. Λίγο μετά τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων των δοκιμών αντοχής, η ΕΙΟΡΑ ενέκρινε σχέδιο συστηματικής παρακολούθησης των συστάσεων. Δεδομένου ότι μία σύσταση ήταν οι ΕΑΑ να αναλύσουν τις πιθανές επιπτώσεις της δοκιμής αντοχής σε επίπεδο ομίλου, η ΕΙΟΡΑ δρομολόγησε ειδική έρευνα, ώστε οι οικείες ΕΑΑ να μπορέσουν να αναφέρουν στοιχεία σχετικά με την ανάλυσή τους και τη δράση που ανέλαβαν. Η ανάλυση του βαθμού παρακολούθησης άλλων συστάσεων βασίστηκε σε πληροφορίες που συνέλεξε η ΕΙΟΡΑ από τις επισκέψεις της σε χώρες, από συνεδριάσεις σωμάτων και από συναντήσεις με τις εποπτικές αρχές των διαφόρων ομίλων. Τον Ιανουάριο του 2018, η ΕΙΟΡΑ συνέταξε έκθεση στην οποία καταδεικνυόταν ότι οι ΕΑΑ είχαν λάβει σειρά μέτρων παρακολούθησης της

συνέχειας που δινόταν στις συστάσεις της. Η έκθεση εντόπιζε επίσης ορθές πρακτικές και ανέλυε τα αποτελέσματα της έρευνας των ΕΑΑ σχετικά με τον αντίκτυπο της δοκιμής αντοχής σε επίπεδο ομίλου¹².

Η ΕΙΟΡΑ οργάνωσε τη δοκιμή αντοχής κατά τρόπο δομημένο, με ορισμένα προβλήματα ως προς τον χρόνο και την τεκμηρίωση

71. Ο χρόνος διεξαγωγής της δοκιμής αντοχής για την ασφαλιστική αγορά του 2016 συνέπεσε με την εφαρμογή της οδηγίας «Φερεγγυότητα II», η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2016. Μέχρι το τέλος Μαΐου 2016, όλες οι ασφαλιστικές εταιρείες στην ΕΕ έπρεπε να παρουσιάσουν για πρώτη φορά μια σημαντική δέσμη αναφορών. Αμέσως μετά, ξεκίνησε η δοκιμή αντοχής (βλέπε [παράρτημα III](#)). Αυτή η χρονολογική ακολουθία της υποβολής αναφορών για τη «Φερεγγυότητα II» και της δοκιμής αντοχής ήταν δύσκολη στον χειρισμό για τους ασφαλιστές λόγω του φόρτου εργασίας. Οι ΕΑΑ επικύρωσαν τα δεδομένα μέσα σε έξι εβδομάδες, από τα μέσα Ιουλίου έως τα τέλη Αυγούστου. Στην έρευνα μας, οι ΕΑΑ εξέφρασαν την άποψη ότι ο χρόνος που δόθηκε ήταν επαρκής, αν και αντιμετώπισαν δυσκολίες λόγω του φόρτου εργασίας και των περιορισμένων πόρων τους κατά τη θερινή περίοδο. Ειδικότερα, δεν ήταν δυνατόν για όλες οι ΕΑΑ να διαθέσουν τον χρόνο και τους πόρους που απαιτούνταν για την εξονυχιστική επικύρωση των δεδομένων.

72. Καθ' όλη τη διαδικασία της δοκιμής αντοχής, η ΕΙΟΡΑ επικοινωνούσε με τις ΕΑΑ και τις ασφαλιστικές εταιρείες μέσω διαφόρων διαύλων, κάτι που θεωρούμε ορθή πρακτική (βλέπε [πλαίσιο 7](#)). Παρά την ύπαρξη αρκετών εργαλείων διαλόγου, η ΕΙΟΡΑ δεν ήταν αρκετά σαφής όταν εξηγούσε στους συμμετέχοντες τους λόγους για τους οποίους απαιτούσε ορισμένες πληροφορίες. Η ΕΙΟΡΑ μπόρεσε τελικά να δικαιολογήσει την ανάγκη λήψης των εν λόγω δεδομένων για λόγους επικύρωσης. Ωστόσο, το γεγονός ότι δεν είχε δοθεί εξήγηση στους συμμετέχοντες δημιούργησε μια εικόνα υπερβολικών και

¹² Σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων, το αποτέλεσμα της δοκιμής αντοχής επιμέρους οντοτήτων είχε σημαντικό αντίκτυπο σε επίπεδο ομίλου. Ωστόσο, ο αντίκτυπος αυτός θα περιοριζόταν λόγω των οφελών της διαφοροποίησης που προέρχονται από άλλες δραστηριότητες, πέραν της ασφάλισης ζωής.

αδικαιολόγητων απαιτήσεων λεπτομερών δεδομένων. Η ΕΙΟΡΑ δεν ζήτησε της γνώμη των συμμετεχόντων για την ανάπτυξη των σεναρίων.

Πλαίσιο 7 – Δίαυλοι επικοινωνίας της ΕΙΟΡΑ με τις ΕΑΑ και τις ασφαλιστικές εταιρείες

- Εργαστήριο με τον κλάδο και τους εκπροσώπους των αναλογιστών, προκειμένου να συζητηθούν η διαδικασία της δοκιμής αντοχής, η μεθοδολογία, η τεχνική τεκμηρίωση και το πλαίσιο των διαφόρων σεναρίων.
- Αρκετά διαδικτυακά σεμινάρια και βιντεοδιασκέψεις για τις ΕΑΑ, με επίκεντρο την τεχνική τεκμηρίωση και τις διαδικασίες για τη φάση της επικύρωσης των δεδομένων.
- «Ερωτήσεις και απαντήσεις», που δημοσιεύονται σε εβδομαδιαία βάση, με την πέμπτη και τελευταία έκδοση να εκδίδεται δύο εβδομάδες πριν από την προθεσμία υποβολής. Οι ερωτήσεις και απαντήσεις συνέβαλαν στην αποσαφήνιση της απαίτησης υποβολής δεδομένων.

73. Η ΕΙΟΡΑ παρέσχε στις συμμετέχουσες εταιρείες ειδικό υπόδειγμα για τη δοκιμή αντοχής, το οποίο έπρεπε να συμπληρώσουν εντός επτά εβδομάδων και να το αποστείλουν στις ΕΑΑ. Τα υποδείγματα ήταν γενικά φιλικά προς τον χρήστη και αναπαρήγαν στο μέτρο του δυνατού τις κατηγορίες χρηματοοικονομικών στοιχείων που χρησιμοποιούνται για την αναφορά στοιχείων στο πλαίσιο της «Φερεγγυότητας II». Με τον τρόπο αυτό διασφαλιζόταν η συνέπεια και παρέχονταν στους συμμετέχοντες διευκρινίσεις σχετικά με τα στοιχεία που όφειλαν να υποβάλουν.

74. Η πολυπλοκότητα των πινάκων συμβάδιζε με τον σκοπό και την εμβέλεια της δοκιμής αντοχής, αυτό όμως είχε ως συνέπεια ορισμένοι συμμετέχοντες να αντιμετωπίσουν προβλήματα με την εμπρόθεσμη ολοκλήρωση των υπολογισμών (βλέπε [πλαίσιο 8](#)). Οι πολυάριθμες επικαιροποιήσεις του υλικού που σχετιζόταν με τη δοκιμή αντοχής κατά τη διάρκεια της διαδικασίας δημιούργησαν πρόσθετη επιβάρυνση. Η ΕΙΟΡΑ επικαιροποίησε τρεις φορές τις τεχνικές προδιαγραφές και τέσσερις φορές τα υποδείγματα, δημοσίευσε δε την τελευταία έκδοση μόλις δύο εβδομάδες πριν από την προθεσμία υποβολής. Ωστόσο, για καθεμία από τις τέσσερις αλλαγές υποδείγματος, η ΕΙΟΡΑ παρείχε ένα χρήσιμο

αυτόματο «εργαλείο αναβάθμισης», το οποίο συμπλήρωνε γρήγορα το περιεχόμενο που είχαν ήδη υποβάλει οι συμμετέχοντες στην προηγούμενη έκδοση του υποδείγματος.

Πλαίσιο 8 – Απόψεις των ασφαλιστικών εταιρειών σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δεδομένα που χρειάζονταν για τη δοκιμή αντοχής

«Έπρεπε να παρασχεθούν πολλές πληροφορίες. (...) Κατά τη γνώμη μας, δεν ήταν όλες οι λεπτομέρειες απαραίτητες, δεν διακρίνουμε ωστόσο τη διαδικασία ενοποίησης που εκτελέστηκε».

«Το απαιτούμενο επίπεδο διαβάθμισης ήταν σημαντικά μεγαλύτερο από αυτό που είχαμε εύκολα στη διάθεσή μας. Αρχικά αναφέραμε ότι δεν θα παράσχουμε τις λεπτομέρειες που μας ζητούνταν σε ορισμένους τομείς, όμως μας ζητήθηκε να το πράξουμε ακόμη και αν ήταν κατά προσέγγιση. Η προσεγγιστική μέθοδος (...) απαιτούσε σημαντικά περισσότερους πόρους και κατέστησε τα συνδυασμένα αποτελέσματα λιγότερο αξιόπιστα από το επιθυμητό».

75. Η ΕΙΟΡΑ εισήγαγε ορισμένες βελτιώσεις στη δοκιμή αντοχής του 2016, με βάση τα διδάγματα που αντλήθηκαν από την προηγούμενη δοκιμή το 2014. Για παράδειγμα, μοιράστηκε εργαλείο επικύρωσης με τις ΕΑΑ και μείωσε τον αριθμό των ενημερώσεων στο υπόδειγμα της δοκιμής αντοχής (βλέπε [παράρτημα IV](#)). Η ΕΙΟΡΑ δεν είχε γενικό προγραμματισμό για τη διαδικασία «άντλησης διδαγμάτων». Τα συμπεράσματα ακολούθησαν κυρίως τις συζητήσεις σε δύο συνεδριάσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, όμως η ΕΙΟΡΑ δεν διεξήγαγε έρευνα για τους εκπροσώπους του κλάδου και τις ΕΑΑ, όπως είχε πράξει μετά από τη δοκιμή αντοχής το 2014.

Μέρος V - Ο τρόπος διακυβέρνησης της ΕΙΟΡΑ και οι περιορισμένοι πόροι της θέτουν δυσκολίες στην επίτευξη των στόχων

76. Σε αυτό το μέρος της έκθεσης, αναλύσαμε όσες διαδικαστικές και οργανωτικές πτυχές του έργου της ΕΙΟΡΑ επηρεάζουν οριζόντια την αποτελεσματικότητα των δράσεών της. Συγκεκριμένα, εστίασαμε στους κινδύνους που συνδέονται με την εξάρτηση από το έργο των ΕΑΑ και το ισχύον πλαίσιο διακυβέρνησης, στη χρήση νομικών μέσων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις κατευθυντήριες γραμμές και τους κανονισμούς και στην επάρκεια των πόρων της ΕΙΟΡΑ.

Η αποτελεσματικότητα του έργου της ΕΙΟΡΑ βασίζεται στις συνεισφορές των ΕΑΑ, η δε διακυβέρνησή της δημιουργεί προκλήσεις

77. Η ΕΙΟΡΑ συνεργάστηκε πολύ στενά με τις ΕΑΑ σε όλες τις δράσεις που καλύπτονται από τον έλεγχό μας. Παρά το γεγονός ότι η συνεργασία αυτή ήταν γενικά θετική και απηχούσε την αποστολή της ΕΙΟΡΑ να στηρίζει και να συντονίζει το έργο των εθνικών εποπτικών αρχών, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα του έργου της ΕΙΟΡΑ βασίζονταν συχνά στην ποιότητα των στοιχείων των ΕΑΑ και στην προθυμία τους να συνεργαστούν. Για παράδειγμα, χρειάστηκε πολύς χρόνος για να επιτευχθεί συμφωνία με ορισμένες ΕΑΑ απλώς και μόνο για τη διοργάνωση των επισκέψεων στην εκάστοτε χώρα. Παρά τις ορατές προσπάθειες της ΕΙΟΡΑ να εξασφαλίσει τη στήριξη των ΕΑΑ, μερικές από αυτές αμφισβήτησαν το σκεπτικό και το εύρος των επισκέψεων. Ως αποτέλεσμα αυτού, η ΕΙΟΡΑ κατάφερε τελικά να επισκεφθεί όλες τις ΕΑΑ, όμως η τελευταία επίσκεψη πραγματοποιήθηκε τρία χρόνια μετά την έναρξη του κύκλου επισκέψεων. Η καθυστέρηση αυτή απέβη εμφανώς εις βάρος της αποτελεσματικότητας της ΕΙΟΡΑ όσον αφορά τη διασφάλιση εποπτικής σύγκλισης. Η ποιότητα και η επικαιρότητα των στοιχείων των ΕΑΑ καθόρισε επίσης σε μεγάλο βαθμό εάν θα μπορούσαν να καταρτιστούν εγκαίρως τα άλλα προϊόντα της ΕΙΟΡΑ, όπως το εγχειρίδιο για την εποπτεία και οι αξιολογήσεις από ομοτίμους.

78. Ως προς τις επισκέψεις σε χώρες, τις εργασίες επί των διασυννοριακών δραστηριοτήτων και τα εσωτερικά μοντέλα (βλέπε **σημεία 35-36 και 49**), εντοπίσαμε περιπτώσεις κατά τις οποίες η ΕΙΟΡΑ δεν έλαβε όλες τις πληροφορίες που είχε ζητήσει από τις ΕΑΑ. Κατά συνέπεια, η ΕΙΟΡΑ δεν ήταν σε θέση να εκτελέσει ορισμένα είδη ανάλυσης που σκόπευε αρχικά να πραγματοποιήσει. Στο πλαίσιο ορισμένων επισκέψεων σε χώρες, παραδείγματος χάριν, η ΕΙΟΡΑ δεν μπόρεσε να συζητήσει με τις εθνικές αρχές τις προσεγγίσεις ορισμένων εταιρειών σχετικά με την εποπτεία της διαχείρισης κινδύνου, και κάλυψε μόνο τις γενικές διαδικασίες που εφαρμόζαν οι ΕΑΑ σχετικά. Λόγω φύσης, στο πλαίσιο της διαδικασίας της δοκιμής αντοχής, μεγάλη ήταν επίσης η εξάρτηση από την ποιότητα των στοιχείων που παρείχαν οι ΕΑΑ (βλέπε **πλαίσιο 9**).

Πλαίσιο 9 – Εξάρτηση από τις ΕΑΑ στο πλαίσιο της διαδικασίας της δοκιμής αντοχής

Δειγματοληψία: Βάσει των κριτηρίων της ΕΙΟΡΑ, οι ΕΑΑ επέλεξαν τις εταιρείες που συμμετείχαν στη δοκιμή αντοχής. Η ΕΙΟΡΑ δεν διέθετε ούτε πλήρη γνώση όλων των ασφαλιστικών αγορών της ΕΕ ούτε επαρκή στοιχεία για να εξακριβώσει κατά πόσον οι ΕΑΑ χρησιμοποίησαν ορθά δεδομένα για τους σκοπούς της δειγματοληψίας και έτσι περιορίστηκε στον έλεγχο των κατώτατων ορίων των μεριδίων αγοράς.

Επικύρωση δεδομένων: Οι ΕΑΑ παραμένουν οι τελικοί υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων όσον αφορά την ακρίβεια των αναφερόμενων στοιχείων. Σε περίπτωση αμφιβολιών σχετικά με την ποιότητα των δεδομένων που είχαν παράσχει οι ΕΑΑ, η ΕΙΟΡΑ αμφισβήτησε τις ΕΑΑ και ζήτησε πρόσθετες διευκρινίσεις. Ωστόσο, δεν κατάφερε τελικά να παρακάμψει την κρίση τους (παραδείγματος χάριν εξαιρώντας δεδομένα από το δείγμα). Σε αντίθεση με την ΕΑΤ, η ΕΙΟΡΑ δεν μπορεί να ζητήσει απευθείας πληροφορίες από τους συμμετέχοντες στη δοκιμή αντοχής.

79. Η τρέχουσα δομή διακυβέρνησης της ΕΙΟΡΑ παρέχει στις ΕΑΑ την εξουσία να επηρεάζουν τον βαθμό στον οποίο θα ελεγχθεί το δικό τους έργο, καθώς και τα συμπεράσματα των ελέγχων αυτών. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το τελικό όργανο λήψης αποφάσεων στην ΕΙΟΡΑ είναι το συμβούλιο εποπτών, το οποίο αποτελείται από 28 εκπροσώπους ΕΑΑ και τον πρόεδρο της ΕΙΟΡΑ (καθώς και από παρατηρητές από το ΕΣΣΚ, την ΕΑΤ, την ΕΑΚΑΑ και την Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών). Το συμβούλιο εποπτών εγκρίνει όλα τα βασικά έγγραφα και προϊόντα της ΕΙΟΡΑ, μεταξύ άλλων τη στρατηγική εποπτείας (η οποία καθορίζει τις προτεραιότητες για τις επιτόπιες επισκέψεις σε ΕΑΑ), τα θέματα και τις τελικές εκθέσεις των αξιολογήσεων από ομοτίμους, τις παραδοχές, τα σενάρια και τις εκθέσεις μετά από δοκιμή αντοχής. Το παραπάνω αποτελεί πρόκληση για την ανεξαρτησία, δεδομένου ότι ορισμένα από τα μέσα της ΕΙΟΡΑ (κυρίως οι επισκέψεις χώρας και οι αξιολογήσεις από ομοτίμους) αποσκοπούν στην παροχή εποικοδομητικής αλλά και κριτικής ανατροφοδότησης σχετικά με το έργο των ΕΑΑ. Οι δοκιμές αντοχής μπορεί επίσης να αποκαλύψουν έμμεσα αδυναμίες στην προληπτική εποπτεία που ασκείται στα κράτη μέλη και να οδηγήσουν σε συστάσεις προς τις ΕΑΑ.

Οι διαδικασίες για τη χρήση νομικών μέσων είναι αξιόπιστες, ενίοτε ωστόσο στερούνται διαφάνειας και προορατικής προσέγγισης

80. Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ΕΑΑ και οι ασφαλιστικές εταιρείες συμμορφώνονται με τις κατευθυντήριες γραμμές και τις κανονιστικές απαιτήσεις της ΕΙΟΡΑ, η ΕΙΟΡΑ μπορεί να αναλάβει δράση στο πλαίσιο της διαδικασίας «συμμόρφωσης ή εξήγησης» (άρθρο 16 του κανονισμού της ΕΙΟΡΑ) και «παραβίασης του δικαίου της Ένωσης» (άρθρο 17). Ωστόσο, οι ενέργειες που μπορεί να αναλάβει η ΕΙΟΡΑ περιορίζονται ουσιαστικά στην παρακολούθηση και αναφορά περιπτώσεων μη συμμόρφωσης και όχι στην επιβολή κυρώσεων για αυτές.

81. Σύμφωνα με τη διαδικασία «συμμόρφωσης ή εξήγησης», οι ΕΑΑ πρέπει να επιβεβαιώσουν ότι εφαρμόζουν καθεμία από τις περίπου 700 κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδει η ΕΙΟΡΑ, κάνοντας αναφορά στο δικό τους νομικό πλαίσιο, ή να δικαιολογήσουν γιατί δεν το έχουν πράξει. Στην πράξη, οι περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με τις κατευθυντήριες γραμμές είναι σπάνιες, δεδομένου ότι οι ΕΑΑ συμμετέχουν στην ανάπτυξη τους και η ΕΙΟΡΑ διαθέτει αποτελεσματική διαδικασία για την καταχώριση και την αναφορά τέτοιου είδους περιπτώσεων. Διαπιστώσαμε ότι η διαδικασία «συμμόρφωσης ή εξήγησης» είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης, το οποίο ωστόσο δεν διασφαλίζει πλήρη διαφάνεια έναντι των εξωτερικών ενδιαφερόμενων μερών και των καταναλωτών. Οι πίνακες συμμόρφωσης που δημοσιεύονταν στον ιστότοπο της ΕΙΟΡΑ δεν ήταν πάντοτε επικαιροποιημένοι, ο δε συνοπτικός χαρακτήρας των πληροφοριών που περιείχαν, οι οποίες διέφεραν ανάλογα με την ποιότητα και την πληρότητα των πληροφοριών που είχαν παράσχει οι ΕΑΑ, σήμαινε ότι ήταν περιορισμένης χρησιμότητας για το κοινό.

82. Η ΕΙΟΡΑ θέσπισε τη διαδικασία «παραβίασης του δικαίου της Ένωσης» το 2011 και έκτοτε έχει καταγράψει 28 καταγγελίες (τις περισσότερες από τις οποίες έκρινε απαράδεκτες). Η ΕΙΟΡΑ εφάρμοσε τη διαδικασία της για τη διερεύνηση παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης με συνέπεια, οι δε έρευνές της ήταν διεξοδικές. Κατά τη διερεύνηση εικαζόμενων παραβιάσεων, σύμφωνα με την αναφορά του καταγγέλλοντα, η ενημέρωση σχετικά με τη διαδικασία ήταν περιορισμένη, οι δε περίοδοι μη ενημέρωσης μπορεί μερικές

φορές να ήταν μακρές λόγω της πολυπλοκότητας των επιμέρους περιπτώσεων. Ως αποτέλεσμα αυτού, οι καταγγέλλοντες -συμπεριλαμβανομένων οργανώσεων καταναλωτών- δεν είχαν συνολική εικόνα των ενεργειών της ΕΙΟΡΑ και μερικές φορές εκλάμβαναν λανθασμένα τη μη κοινοποίηση στοιχείων ως απόδειξη αδράνειας.

83. Η διαδικασία «παραβίασης του δικαίου της Ένωσης» δεν περιείχε διατάξεις για τη συστηματική παρακολούθηση των πιθανών περιπτώσεων. Η ΕΙΟΡΑ παρακολουθούσε τις περιπτώσεις αυτές άτυπα, ωστόσο όσες τέτοιες περιπτώσεις υπέπεσαν στην αντίληψή της κατ' αυτό τον τρόπο διευθετήθηκαν σε κλειστές συνεδριάσεις με το συμβούλιο εποπτών. Συνήθως δεν καταγράφονταν στο μητρώο παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης και δεν διερευνούνταν αναλόγως. Η ΕΙΟΡΑ υιοθέτησε αυτήν την προσέγγιση προκειμένου να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη μεταξύ των ΕΑΑ, δεν ενέπνευσε όμως πλήρη εμπιστοσύνη στα ενδιαφερόμενα μέρη ως προς το ότι αναλαμβάνει την κατάλληλη δράση βάσει του αιτήματός τους. Η προσέγγιση αυτή στερούνταν επίσης διαφάνειας, δεδομένου ότι τα εξωτερικά ενδιαφερόμενα μέρη (όπως οι οργανώσεις καταναλωτών) δεν μπορούσαν να την παρακολουθήσουν.

84. Λόγω της φύσης της διαδικασίας, δεν ήταν δυνατό να ελέγξουμε αν η ΕΙΟΡΑ την κίνησε σε όλες τις περιπτώσεις που υπέπεσε στην αντίληψή της παραβίαση του δικαίου της Ένωσης (εκτός και αν είχε αναφερθεί και καταγραφεί επίσημα). Εντοπίσαμε μία περίπτωση κατά την οποία, μολονότι η ΕΙΟΡΑ διαπίστωσε σοβαρές αδυναμίες σε απόφαση ΕΑΑ, δεν κίνησε τη διαδικασία «παραβίασης του δικαίου της Ένωσης», αλλά επέλεξε να ενεργήσει ως διαμεσολαβητής μεταξύ δύο ΕΑΑ (βλέπε [πλαίσιο 10](#)).

Πλαίσιο 10 – Δεν κινήθηκε η διαδικασία «παραβίασης του δικαίου της Ένωσης»

Η «Φερεγγυότητα II» απαιτεί οι ιδιοκτήτες και οι διαχειριστές ασφαλιστικών εταιρειών να έχουν το απαιτούμενο ήθος και τις ικανότητες για την άσκηση των καθηκόντων τους. Στην περίπτωση μιας ασφαλιστικής εταιρείας, η ΕΑΑ έκρινε τον διαχειριστή της κατάλληλο, μολονότι ορισμένα στοιχεία υποδείκνυαν ότι το πρόσωπο δεν πληρούσε τις απαιτήσεις. Η ασφαλιστική εταιρεία ήθελε να ασκήσει διασυννοριακές δραστηριότητες με άλλο κράτος μέλος, όμως η ΕΑΑ της συγκεκριμένης χώρας ήταν αντίθετη. Παρά το γεγονός ότι η ΕΙΟΡΑ ενήργησε ως μεσολαβητής μεταξύ των ΕΑΑ και προσπάθησε να βρει λύση που να προστατεύει τους καταναλωτές, οι προσπάθειές της απέβησαν άκαρπες. Παρά τις ανησυχίες της σχετικά με την ορθότητα της απόφασης της ΕΑΑ της χώρας προέλευσης, η ΕΙΟΡΑ δεν κίνησε διαδικασία «παραβίασης του δικαίου της Ένωσης» εις βάρος της. Έως τον Ιούνιο του 2018, η ΕΙΟΡΑ εξακολουθούσε να εξετάζει την υπόθεση αυτή.

Οι πόροι που διέθετε η ΕΙΟΡΑ για την εκτέλεση των εποπτικών καθηκόντων της ήταν περιορισμένοι και δεν υπήρξε μεταφορά πόρων από τις κανονιστικές δραστηριότητες

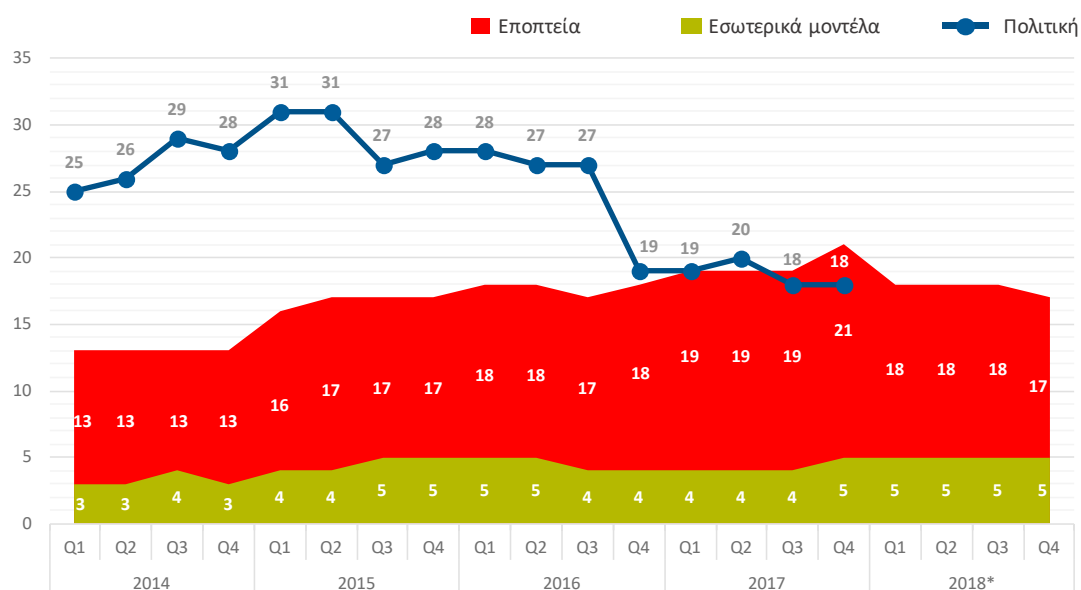
85. Λαμβάνοντας υπόψη το εύρος των αρμοδιοτήτων και την ποικιλία των δράσεων στον τομέα της εποπτείας, η ΕΙΟΡΑ εργαζόταν με πολύ περιορισμένους πόρους. Τον Φεβρουάριο του 2018, το τμήμα εποπτείας είχε 20 υπαλλήλους, αριθμός που αντιστοιχούσε μόλις στο 14 % των ανθρώπινων πόρων της ΕΙΟΡΑ (142 υπάλληλοι). Το τμήμα εποπτείας της ΕΙΟΡΑ είναι υπεύθυνο για τις επισκέψεις στις ΕΑΑ, για τον συντονισμό των αξιολογήσεων από ομοτίμους, για την υποστήριξη και τη συμμετοχή στις συνεδριάσεις των σωμάτων, για τη διευκόλυνση της επικοινωνίας μεταξύ ΕΑΑ και για την εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων. Ορισμένοι άλλοι υπάλληλοι (τέσσερα ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης) ασχολούνταν με την ανάπτυξη πρωτοβουλιών εποπτικής σύγκλισης και τρεις ακόμη ασχολούνταν με τα δεδομένα και τις επιχειρηματικές πληροφορίες επί των οποίων στηρίζονται οι εποπτικές εργασίες.

86. Οι περιορισμένοι πόροι ήταν εμφανέστεροι σε επίπεδο ομάδας. Για παράδειγμα, η ομάδα που είναι υπεύθυνη για τα εσωτερικά μοντέλα είχε ουσιαστικά τρεις εργαζομένους πλήρους απασχόλησης (λαμβανομένων υπόψη των μακράς διάρκειας απουσιών και δεσμεύσεων σε άλλα καθήκοντα), σε αντίθεση με τους 5,25 που περιλαμβάνονταν στο πρόγραμμα εργασίας. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η ομάδα συνεργάζονταν με 17 ΕΑΑ που εποπτεύουν 212 σύνθετα εσωτερικά μοντέλα και ήταν υπεύθυνη για περαιτέρω οριζόντια

καθήκοντα όπως τα σχέδια συνεκτικότητας, η αποτελεσματική κατανομή των πόρων ήταν σημαντική πρόκληση. Οι περισσότερες ΕΑΑ που συμμετείχαν στην έρευνά μας θεωρούσαν ότι η στελέχωση της ΕΙΟΡΑ για την εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων θα μπορούσε να βελτιωθεί. Αυτό ήταν ιδιαίτερα σημαντικό, διότι και οι ίδιες οι ΕΑΑ διέθεταν περιορισμένους πόρους για την εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων, κυρίως λόγω των σημαντικών απαιτήσεων αυτής της εργασίας. Με την παροχή μεγαλύτερης στήριξης στον τομέα αυτό, η ΕΙΟΡΑ θα μπορούσε να καλύψει ένα σημαντικό κενό τεχνογνωσίας στο σύστημα εποπτείας του ασφαλιστικού τομέα στην Ευρώπη.

87. Μετά την εφαρμογή της οδηγίας «Φερεγγυότητα II», και αφού ολοκλήρωσε τις εργασίες της σχετικά με τον πυρήνα του νέου ρυθμιστικού πλαισίου, η ΕΙΟΡΑ υιοθέτησε στρατηγική για τη μετατόπιση της εστίασής της από τη ρύθμιση στην εποπτεία. Αυτό ήταν κάτι που ανέμεναν και τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων και των καταναλωτών, ήτοι συγκεκριμένα ότι η ΕΙΟΡΑ θα έπρεπε να επικεντρωθεί στη διασφάλιση ότι το νέο κοινό ρυθμιστικό πλαίσιο για τους ασφαλιστές εφαρμόζεται εξίσου σε ολόκληρη την ΕΕ. Η κατανομή του προσωπικού, ωστόσο, δεν αντικατόπτριζε αυτήν τη μετατόπιση. Μεταξύ 2015 και 2017, το τμήμα πολιτικής μειώθηκε κατά 13 υπαλλήλους, ενώ το τμήμα εποπτείας αυξήθηκε μόνο κατά πέντε, λάμβανε ωστόσο υποστήριξη από έναν περιορισμένο αριθμό υπαλλήλων που εργάζονταν σε άλλα τμήματα (βλέπε [γράφημα 14](#)).

Γράφημα 14 - Κατανομή υπαλλήλων στο τμήμα πολιτικής και στο τμήμα εποπτείας, 2014-2018 (σε ΙΠΑ)



* Ανάπτυξη της λειτουργίας εποπτείας για το 2018 όπως είναι γνωστή μέχρι σήμερα. Οι πιθανές προσλήψεις δεν λαμβάνονται υπόψη.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφων της ΕΙΟΡΑ.

88. Δεδομένου ότι οι θέσεις στο τμήμα εποπτείας απαιτούσαν συγκεκριμένες γνώσεις επί των δραστηριοτήτων και πρακτική εποπτική εμπειρία, η ΕΙΟΡΑ είχε δυσκολίες σε αρκετές εκστρατείες πρόσληψης να βρει τους κατάλληλους υποψηφίους. Αυτό οφειλόταν, μεταξύ άλλων, και στην υψηλή ζήτηση επαγγελματιών του χρηματοοικονομικού τομέα στην τοπική αγορά εργασίας στη Φρανκφούρτη, σε συνδυασμό με το υψηλό κόστος διαβίωσης. Ωστόσο, η ΕΙΟΡΑ δεν συμβιβάστηκε ως προς τις απαιτήσεις της και απασχολούσε προσωπικό με την κατάλληλη πείρα.

89. Για τη δοκιμή αντοχής, η κύρια ομάδα αποτελείτο από τρεις επαρκώς καταρτισμένους υπαλλήλους της ΕΙΟΡΑ. Η κατανομή των υπαλλήλων ήταν σωστή, εάν ληφθεί υπόψη ο τρέχων επιμερισμός των αρμοδιοτήτων, ο οποίος εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό τη συμβολή των ΕΑΑ (βλέπε σημείο 78). Ωστόσο, με τους συγκεκριμένους πόρους, η ΕΙΟΡΑ δεν θα ήταν σε θέση να πραγματοποιήσει λεπτομερέστερους ελέγχους για την ακρίβεια των δεδομένων, ούτε να επικοινωνεί απευθείας με τους συμμετέχοντες στη δοκιμή αντοχής, ακόμη και αν το θεωρούσε χρήσιμο. Επιπλέον, η ΕΙΟΡΑ δεν είχε συνολική εικόνα των πόρων που

χρησιμοποιούνταν από όλους τους συμμετέχοντες εταίρους (συμπεριλαμβανομένων των ΕΑΑ) για τη διοργάνωση και τη διεξαγωγή της δοκιμής αντοχής. Το συνολικό κόστος παραμένει ως εκ τούτου άγνωστο.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

90. Το γενικό συμπέρασμά μας είναι ότι η ΕΙΟΡΑ συνέβαλε σημαντικά στην υποστήριξη της ποιότητας της εποπτείας και της σταθερότητας στον ασφαλιστικό τομέα της ΕΕ. Κατά τη διαδικασία αυτή, ωστόσο, η ΕΙΟΡΑ αντιμετώπισε περιορισμούς όσον αφορά την αρχιτεκτονική του συστήματος εποπτείας, έλλειψη πόρων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, ανεπαρκή στήριξη και συνεργασία εκ μέρους των ΕΑΑ. Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνουν ακόμη πολλά από την ΕΙΟΡΑ, τους νομοθέτες και τις ΕΑΑ για την επίτευξη εποπτικής σύγκλισης, δηλαδή ίσων όρων ανταγωνισμού για τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και για τους πελάτες τους.

Συντονισμός του έργου των ΕΑΑ

91. Η ΕΙΟΡΑ χρησιμοποιούσε ένα ευρύ φάσμα εργαλείων, τόσο κατά τα προβλεπόμενα στον ιδρυτικό της κανονισμό όσο και με δική της πρωτοβουλία, προκειμένου να διασφαλίζει ότι οι ΕΑΑ ακολουθούν κοινή προσέγγιση κατά την εποπτεία των ασφαλιστικών εταιρειών. Διαπιστώσαμε ότι το προσωπικό της ΕΙΟΡΑ κατάρτισε διεξοδικές και εμπειριστατωμένες αναλύσεις σχετικά με το θέμα αυτό, οι οποίες κατέστησαν δυνατό τον εντοπισμό σημαντικών αδυναμιών στην εποπτεία των ΕΑΑ. Στις αδυναμίες περιλαμβάνονταν οι κίνδυνοι για τη θεσμική ανεξαρτησία των ΕΑΑ και η μη αρκούντως αυστηρή εποπτεία, η οποία ακολουθεί περισσότερο τυπολατρική προσέγγιση, παρά μία προσέγγιση με βάση τον κίνδυνο (βλέπε **σημεία 14 έως 16 και 19**).

92. Μερικά από τα εργαλεία της ΕΙΟΡΑ, κυρίως οι επισκέψεις σε ΕΑΑ και οι αξιολογήσεις από ομοτίμους, κάλυπταν ζητήματα εποπτείας με ολοκληρωμένο τρόπο, όμως αυτό σημαίνει ότι ήταν ευρύτατα σε έκταση. Ως εκ τούτου, απαιτήθηκε σημαντικός χρόνος για την ολοκλήρωσή τους και οι ΕΑΑ χρειάστηκαν σημαντικούς πόρους για την προετοιμασία και τη συμμετοχή σε τέτοιου είδους δραστηριότητες. Οι επισκέψεις σε ΕΑΑ οδήγησαν

επίσης σε μεγάλο αριθμό συστάσεων (άνω των 30 σε ορισμένες περιπτώσεις) χωρίς σχετική προτεραιοποίησή τους (βλέπε σημεία 17 και 20 έως 22).

93. Διαπιστώσαμε επίσης ότι η ΕΙΟΡΑ δεν διέθετε ρυθμίσεις για την παρακολούθηση των συστάσεων από τις επισκέψεις σε ΕΑΑ και τις αξιολογήσεις από ομοτίμους κατά τρόπο συστηματικό. Ως αποτέλεσμα αυτού, δεν είχε εικόνα της προόδου στην εποπτική σύγκλιση και των προκλήσεων που εξακολουθούν να υπάρχουν. Παρ' όλα αυτά, η ΕΙΟΡΑ έκανε προσπάθεια να συζητήσεις με τις ΕΑΑ επιλεγμένα προβλήματα σε ad hoc βάση, μπορεί δε επίσης να επιδείξει σταδιακές βελτιώσεις των πρακτικών που ακολουθούν μερικές εξ αυτών (βλέπε σημείο 18).

Σύσταση 1 – Βελτίωση της εστίασης και της παρακολούθησης των εποπτικών εργαλείων

Η ΕΙΟΡΑ οφείλει να εστιάσει και να παρακολουθεί καλύτερα τα εποπτικά της μέσα. Ειδικότερα:

- α) Οι επιτόπιες επισκέψεις θα πρέπει να επικεντρώνονται σε μερικά από τα πλέον πιεστικά ζητήματα, τα οποία επιλέγονται με βάση τον αντίκτυπό τους στην εποπτική σύγκλιση και την προστασία των καταναλωτών. Θα πρέπει να οδηγούν σε μικρότερο αριθμό σαφώς ιεραρχημένων συστάσεων με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης.
- β) Η ΕΙΟΡΑ θα πρέπει να ορίζει το πεδίο εμβέλειας των αξιολογήσεων από ομοτίμους, έτσι ώστε αυτές να επικεντρώνονται σε ένα ενιαίο ζήτημα της εποπτικής σύγκλισης και να μπορούν να ολοκληρωθούν, κατά κανόνα, εντός ενός έτους.
- γ) Η ΕΙΟΡΑ θα πρέπει να αναλύσει κατά πόσον οι ΕΑΑ εφάρμοσαν αποτελεσματικά κάθε σύσταση που εκδόθηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας του διαρθρωμένου διαλόγου και των αξιολογήσεων από ομοτίμους. Θα πρέπει να καταγράφει τα αποτελέσματα της ανάλυσής της, προκειμένου να έχει μια γενική εικόνα της προόδου που έχει σημειωθεί και των προκλήσεων που υπάρχουν για την επίτευξη εποπτικής σύγκλισης μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και να δημοσιοποιήσει τις γενικές διαπιστώσεις της.

Ημερομηνία-στόχος: 1.1.2020

Εποπτεία των διασυνοριακών εταιρειών

94. Η τρέχουσα διάταξη για την εποπτεία των διασυνοριακών δραστηριοτήτων έχει συστημικές αδυναμίες, με αποτέλεσμα η μέθοδος της εποπτείας να εξαρτάται από τη νομική μορφή της επιχείρησης. Οι ασφαλιστές, οι οποίοι δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό μέσω θυγατρικών, υπόκεινται σε εποπτεία μέσω συναφών σωμάτων. Ωστόσο, οι εταιρείες που δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό, είτε μέσω υποκαταστημάτων είτε άμεσα, εποπτεύονται αποκλειστικά από τον φορέα εποπτείας του κράτους μέλους καταγωγής (βλέπε **σημεία 23 έως 26**).

95. Αυτή η διάταξη για τη διασυνοριακή εποπτεία δημιούργησε λανθασμένα κίνητρα για τους εποπτικούς φορείς και τους ασφαλιστές. Δεδομένου ότι ορισμένες εταιρείες δεν υπόκεινται σε εποπτεία από συναφές σώμα, οι ασφαλιστές επωφελούνται από το χαμηλότερο επίπεδο εποπτείας σε ορισμένα κράτη μέλη. Το σύστημα δεν έχει σχεδιαστεί για την αποτελεσματική εποπτεία μια πανευρωπαϊκής αγοράς βάσει των συμφερόντων των πολιτών της ΕΕ. Αυτό σημαίνει ότι δεν έχει επιτευχθεί ακόμη ο στόχος, όπως αναφέρεται στην έκθεση De Larosière, να αποφεύγονται οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και το ρυθμιστικό αρμπιτράζ ως αποτέλεσμα διαφορετικών εποπτικών πρακτικών. Μολονότι η ΕΙΟΡΑ κατέβαλε προσπάθειες, προκειμένου να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που προέκυψαν, παραδείγματος χάριν δημιουργώντας πλατφόρμες συνεργασίας, δεν κατάφερε να υπερβεί τις συστημικές αδυναμίες (βλέπε **σημεία 27 έως 32**).

96. Η ΕΙΟΡΑ μπόρεσε να συμβάλει στο έργο των σωμάτων εποπτείας παρά την έλλειψη πόρων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, παρά την περιορισμένη συνεργασία των ΕΑΑ. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν πολλά προβλήματα που αφορούν τη συνάφεια της διασυνοριακής εποπτείας, όπως τα διαφορετικά πλαίσια για τις εκτιμήσεις κινδύνου ή οι ελλείψεις προσωπικού στις ΕΑΑ (βλέπε **σημεία 33 έως 36**).

Σύσταση 2 – Ενίσχυση της εποπτείας των διασυνοριακών εταιρειών

Η ΕΙΟΡΑ οφείλει:

- α) Να συνεργάζεται με την Επιτροπή και τους συννομοθέτες για την αντιμετώπιση συστημικών αδυναμιών στην εποπτεία των διασυνοριακών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων,

παραδείγματος χάριν βελτιώνοντας τις σχετικές νομικές διατάξεις μέσω της διαδικασίας αξιολόγησης των ΕΑΑ. Ειδικότερα, οφείλει να επιδιώκει τη διασφάλιση ίσου επιπέδου εποπτείας για τις επιχειρήσεις που ασκούν τις δραστηριότητές τους σε άλλο κράτος μέλος, ανεξάρτητα από το επιλεγόμενο επιχειρηματικό μοντέλο.

- β) Παράλληλα με τις προσπάθειες αυτές, να συνεχίσει να προστατεύει τους καταναλωτές ενεργώντας μέσω των πλατφορμών συνεργασίας και παρακολουθώντας τις διασυνοριακές δραστηριότητες.

Ημερομηνία-στόχος: 1.1.2019

Εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων

97. Η εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων είναι μια εξαιρετικά πολύπλοκη και απαιτητική ως προς τους πόρους διαδικασία και το επίπεδο σύγκλισης σε αυτόν τον τομέα εξακολουθεί να μην είναι ικανοποιητικό. Αυτό σημαίνει ότι οι εποπτικές αρχές έχουν διαφορετικές προσεγγίσεις ως προς την εκτίμηση της ακρίβειας με την οποία τα εσωτερικά μοντέλα αντικατοπτρίζουν τους πραγματικούς κινδύνους των ασφαλιστών. Το αποτέλεσμα μπορεί να είναι αθέμιτα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, αλλά και δυσμενείς επιπτώσεις για τους καταναλωτές και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Η ΕΙΟΡΑ κατέβαλε προσπάθειες για την αντιμετώπιση αυτών των θεμάτων μέσω έργων συνεκτικότητας και, με τον τρόπο αυτό, εξασφάλισε κάποια αποτελέσματα, αν και δεν υπήρξε αποτελεσματική σύγκλιση των εποπτικών προσεγγίσεων. Οι προσπάθειες της ΕΙΟΡΑ να συμμετάσχει στην αναθεώρηση των εσωτερικών μοντέλων επιλεγμένων εταιρειών ήταν σε μεγάλο βαθμό ανεπιτυχείς, επειδή η πρόσβαση στις πληροφορίες ήταν περιορισμένη. Σε μια άλλη περίπτωση, ωστόσο, ζητήθηκε από την ΕΙΟΡΑ να στηρίξει κάποια ΕΑΑ στο έργο της σχετικά με τα εσωτερικά μοντέλα, αυτή δεν το έπραξε όμως δεδομένου ότι το αίτημα δεν ενέπιπτε στις προτεραιότητές της (βλέπε **σημεία 37 έως 50**).

Σύσταση 3 – Ενίσχυση των ρυθμίσεων που αφορούν την εποπτεία των εσωτερικών μοντέλων

Η ΕΙΟΡΑ οφείλει:

- α) Να συνεργάζεται με την Επιτροπή και τους συννομοθέτες για την αντιμετώπιση των περιορισμών στην πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τα εσωτερικά μοντέλα για τους

δικούς της υπαλλήλους και τις εποπτικές αρχές της χώρας υποδοχής. Η ΕΙΟΡΑ θα πρέπει να παρέχει στις εποπτικές αρχές περισσότερες πληροφορίες και στήριξη σχετικά με τον τρόπο αξιολόγησης ή/και αμφισβήτησης αυτών των μοντέλων.

- β) Να επικουρεί τις εποπτικές αρχές κατά την αδειοδότηση και εποπτεία πολύπλοκων εσωτερικών μοντέλων, τόσο όποτε της ζητηθεί όσο και με δική της πρωτοβουλία.

Ημερομηνία-στόχος: 1.1.2019

Η δοκιμή αντοχής για την ασφαλιστική αγορά

98. Η ΕΙΟΡΑ διενήργησε το 2016 δοκιμή αντοχής του ασφαλιστικού τομέα, προκειμένου να εκτιμήσει τον τρόπο με τον οποίο ο ασφαλιστικός κλάδος θα αντιδρούσε σε δυσμενείς εξελίξεις της αγοράς, ιδίως σε μια παρατεταμένη περίοδο πολύ χαμηλών επιτοκίων και σε κραδασμούς στις τιμές των περιουσιακών στοιχείων. Ορισμένες εταιρείες αποδείχθηκαν όντως ευάλωτες σε ένα τέτοιο σενάριο, καθώς η φερεγγυότητά τους θα επιδεινωνόταν σημαντικά. Ως επί το πλείστον, το πεδίο εφαρμογής της δοκιμής αντοχής και η εστίαση στον κλάδο ζωής και στις μακροπρόθεσμες δραστηριότητες ήταν σωστά, δεδομένων των στόχων της δοκιμής (βλέπε σημεία 50 έως 54 και 66).

99. Μολονότι τα σενάρια της δοκιμής αντοχής ήταν αποτελεσματικά ως προς την εξέταση των κύριων κινδύνων που προσδιορίζονται για τον τομέα, διαπιστώσαμε αδυναμίες στον τρόπο με τον οποίο βαθμονομήθηκαν και αιτιολογήθηκαν. Αν και στόχος της δοκιμής αντοχής είναι η προσομοίωση ενός ακραίου συμβάντος, για ένα από τα σενάρια η ΕΙΟΡΑ δεν μπόρεσε να καταδείξει ότι ήταν αρκετά αυστηρό. Ωστόσο, ορισμένες από τις παραμέτρους του, οι οποίες βασίζονταν σε επαγγελματική κρίση, αποδείχθηκε ότι δεν απείχαν και τόσο από την πραγματικότητα της αγοράς. Για το άλλο σενάριο διαπιστώσαμε ασυνέπειες στο επίπεδο των εφαρμοζόμενων κραδασμών στα κράτη μέλη. Συνεπώς, υπάρχει κίνδυνος τα αποτελέσματα της δοκιμής αντοχής να μην παρείχαν πλήρη εικόνα των εξελίξεων στον ασφαλιστικό τομέα σε περίπτωση εξαιρετικά δυσμενών περιστάσεων. Αυτό είναι ζωτικής σημασίας από άποψη χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, αλλά και για τους ασφαλισμένους, λαμβανομένου υπόψη ότι, ακόμη και δεδομένων των παραδοχών που υιοθέτησε η ΕΙΟΡΑ, ο τομέας αποδείχθηκε ιδιαίτερα ευάλωτος (βλέπε σημεία 55 έως 63).

Σύσταση 4 – Βελτίωση του σχεδιασμού των σεναρίων των δοκιμών αντοχής

Η ΕΙΟΡΑ θα μπορούσε να βελτιώσει περαιτέρω τα σενάρια της δοκιμής αντοχής, προκειμένου να τα καταστήσει ισχυρότερα και περισσότερο βάσιμα όσον αφορά την αυστηρότητα, την αξιοπιστία και τη συνάφεια. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί ως εξής:

- α) αναλύοντας και αξιολογώντας την αυστηρότητα και την αξιοπιστία των ανεπτυγμένων σεναρίων, παραδείγματος χάριν με την ποσοτική εκτίμηση της πιθανότητας των σχετικών γενεσιουργών γεγονότων ή με τη χρήση άλλων διαθέσιμων μεθόδων ή/και εργαλείων, και με τεκμηρίωση της ανάλυσης αυτής ώστε να αιτιολογείται η αξιοπιστία των σεναρίων· και
- β) βασιζόμενη περισσότερο στις δυνατότητες του ΕΣΣΚ για τα σενάρια της αγοράς (παραδείγματος χάριν εντείνοντας τη χρήση του εργαλείου προσομοίωσης κραδασμών) ή/και άλλες συμβουλές εμπειρογνομόνων (παραδείγματος χάριν με τη συγκρότηση εξωτερικής ομάδας εμπειρογνομόνων για την αξιολόγηση των σεναρίων).

Ημερομηνία-στόχος: από τη δοκιμή αντοχής του 2020.

100. Διαπιστώσαμε ότι, συνολικά, η ΕΙΟΡΑ επικύρωσε και παρουσίασε με ακρίβεια τα αποτελέσματα της δοκιμής αντοχής. Δεδομένης της αποδεδειγμένης ευπάθειας του τομέα, η δοκιμή αντοχής οδήγησε σε συστάσεις προς τις ΕΑΑ. Ωστόσο, ορισμένες από τις συστάσεις ήταν υπερβολικά γενικές και δεν πρότειναν ενέργειες που να είναι αρκετά συγκεκριμένες. Επιπλέον, μερικές συστάσεις υπερέβαιναν τις αρμοδιότητες ορισμένων ΕΑΑ, κάτι που σημαίνει ότι αυτές δεν ήταν σε θέση να τις εφαρμόσουν. Η ΕΙΟΡΑ κατέβαλε προσπάθειες, προκειμένου να παρακολουθήσει της συνέχεια που δόθηκε στις συστάσεις και να αναλύσει την πρόοδο που έχει σημειωθεί (βλέπε σημεία 64 έως 65; 67 και 69 έως 70).

Σύσταση 5 – Έκδοση περισσότερο συγκεκριμένων συστάσεων προς τις ΕΑΑ

Μετά από τη δοκιμή αντοχής, όπου απαιτείται, η ΕΙΟΡΑ θα πρέπει να απευθύνει συστάσεις προς τις ΕΑΑ, οι οποίες θα τις υποχρεώνουν να αναλαμβάνουν δράση που θα είναι περισσότερο συγκεκριμένη και χρήσιμη για όλους τους ενδιαφερόμενους. Η ΕΙΟΡΑ οφείλει να αξιολογήσει τη σκοπιμότητα της προτεινόμενης δράσης εκ των προτέρων, εξετάζοντας αν οι ΕΑΑ διαθέτουν τα μέσα για την αποτελεσματική και έγκαιρη εφαρμογή της.

Ημερομηνία-στόχος: από τη δοκιμή αντοχής του 2020.

101. Η ΕΙΟΡΑ δημοσίευσε τα αποτελέσματα της δοκιμής αντοχής του 2016 μόνο σε συγκεντρωτική βάση διότι, σε αντίθεση με την ΕΑΤ, η ΕΙΟΡΑ δεν έχει ειδική νομική εντολή να δημοσιεύει αποτελέσματα για μεμονωμένες εταιρείες. Για να γίνει αυτό, η ΕΙΟΡΑ πρέπει να λάβει τη γραπτή συγκατάθεση των συμμετεχόντων, την οποία δεν ήταν έτοιμη να ζητήσει το 2016, τη ζήτησε όμως για τη δοκιμή αντοχής του 2018. Θεωρούμε ότι πρόκειται για ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, καθώς η γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων μεμονωμένων εταιρειών θα μπορούσε να συμβάλει στην αύξηση της διαφάνειας, στην ευαισθητοποίηση ως προς τους κινδύνους και, συνεπώς, στην ενίσχυση της πειθαρχίας της αγοράς (βλέπε σημείο 68).

Σύσταση 6 – Προώθηση της δημοσίευσης των αποτελεσμάτων των επιμέρους δοκιμών αντοχής

Η ΕΙΟΡΑ οφείλει να προωθήσει τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων των επιμέρους δοκιμών αντοχής. Προκειμένου να αυξηθεί η εμπιστοσύνη των συμμετεχόντων, η ΕΙΟΡΑ θα μπορούσε να αναφερθεί στη βελτίωση της διαφάνειας της μεθοδολογίας των δοκιμών αντοχής (σύσταση 7) και στον ορθότερο σχεδιασμό των σεναρίων (σύσταση 4). Η ΕΙΟΡΑ οφείλει επίσης να διασφαλίσει ότι ο τρόπος παρουσίασης των επιμέρους αποτελεσμάτων δεν αφήνει περιθώριο διαφορετικής ερμηνείας.

Ημερομηνία-στόχος: από τη δοκιμή αντοχής του 2020.

102. Συνολικά, η ΕΙΟΡΑ οργάνωσε ομαλά τη δοκιμή αντοχής, μολονότι το χρονοδιάγραμμα ήταν πολύ απαιτητικό για τους συμμετέχοντες. Χρησιμοποίησε μια σειρά διαύλων επικοινωνίας με τις ΕΑΑ και τις συμμετέχουσες εταιρείες. Παρά τις επανειλημμένες επικαιροποιήσεις κατά τη διάρκεια της περιόδου λογοδοσίας, τα υποδείγματα αποτέλεσαν

πρακτικό εργαλείο, ώστε να μπορούν οι εταιρείες να παρέχουν στοιχεία. Ωστόσο, η ΕΙΟΡΑ δεν αιτιολόγησε επαρκώς την ανάγκη να λάβει ορισμένα δεδομένα, ή τον σχεδιασμό των σεναρίων και των σχετικών παραδοχών τους. Το γεγονός αυτό δεν συνέβαλε στην εξασφάλιση της εμπιστοσύνης των ΕΑΑ και των συμμετεχόντων, των οποίων η συμβολή ήταν ζωτικής σημασίας για την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων της δοκιμής αντοχής. Μολονότι η ΕΙΟΡΑ είχε αντλήσει διδάγματα από τη δοκιμή αντοχής του 2014, ώστε να βελτιώσει τη διοργάνωσή της το 2016, η προσέγγιση που υιοθετήθηκε δεν ήταν συστηματική (βλέπε σημεία 71 έως 75).

Σύσταση 7 – Αύξηση της διαφάνειας της μεθοδολογίας των δοκιμών αντοχής

Η μεθοδολογία των δοκιμών αντοχής πρέπει επίσης να καταστεί περισσότερο διαφανής και η ΕΙΟΡΑ οφείλει να βοηθήσει περισσότερο ώστε αυτό να γίνει κατανοητό από τους ενδιαφερομένους και τους συμμετέχοντες, παραδείγματος χάριν:

- α) με τη διοργάνωση εργαστηρίων για τους συμμετέχοντες και τους εκπροσώπους του κλάδου πριν από την έναρξη της δοκιμής αντοχής καθαυτής, ώστε να εξηγείται σαφέστερα η δοκιμή και τα σενάρια και να συγκεντρώνονται μη δεσμευτικά σχόλια για μια περισσότερο ενημερωμένη δοκιμή αντοχής·
- β) με τη χρήση της τεχνικής τεκμηρίωσης, ώστε να εξηγείται καλύτερα και λεπτομερέστερα στους συμμετέχοντες ο τρόπος βαθμονόμησης των σεναρίων (υποκείμενες παραδοχές) και το εύρος των δεδομένων που απαιτούνται για τον σκοπό αυτό·
- γ) με τη διεξαγωγή συναντήσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη μετά από τη δοκιμή αντοχής ώστε να λαμβάνουν ανατροφοδότηση και να μαθαίνουν από προηγούμενες δοκιμές αντοχής κατά τρόπο συστηματικό (δηλαδή με συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα, διαύλους επικοινωνίας και συμμετέχοντες).

Ημερομηνία-στόχος: από τη δοκιμή αντοχής του 2020.

Διακυβέρνηση και πόροι

103. Στις περισσότερες από τις δραστηριότητές της, η ΕΙΟΡΑ συνεργάστηκε πολύ στενά με τις ΕΑΑ. Ωστόσο, ιδίως όσον αφορά τις επισκέψεις χώρας και τις εργασίες επί των εσωτερικών μοντέλων, σε ορισμένες περιπτώσεις δεν είχε επαρκή στήριξη από τις εθνικές

εποπτικές αρχές. Δεδομένου ότι η πρόσβαση σε πληροφορίες και έγγραφα ήταν περιορισμένη, η ΕΙΟΡΑ δεν μπόρεσε να εκτελέσει μερικούς από τους ελέγχους και τις αναλύσεις που είχε προγραμματίσει. Επιπλέον, επειδή οι ΕΑΑ διαδραματίζουν καίριο ρόλο στο κύριο όργανο διακυβέρνησης της ΕΙΟΡΑ, είναι σε θέση να αποφασίζουν σχετικά με το πεδίο δράσης της ΕΙΟΡΑ για την εξέταση της αποτελεσματικότητας του έργου τους. Αυτό αποτέλεσε πρόκληση όσον αφορά την ανεξαρτησία της εν λόγω δράσης.

104. Διαπιστώσαμε ότι η ΕΙΟΡΑ εφαρμόζε πάγια διαδικασία για την παρακολούθηση περιπτώσεων μη συμμόρφωσης με τη νομοθεσία της ΕΕ, παρά τις ορισμένες αδυναμίες όσον αφορά τη διαφάνεια έναντι των εξωτερικών ενδιαφερομένων (βλέπε **σημεία 76 έως 84**).

105. Δεδομένης της πολυπλοκότητας των καθηκόντων της ΕΙΟΡΑ, ιδίως στον τομέα της εποπτείας, οι πόροι της ήταν πολύ περιορισμένοι. Η ομάδα που είναι υπεύθυνη για την εποπτεία 212 εσωτερικών μοντέλων είχε μόνο τρεις υπαλλήλους πλήρους απασχόλησης. Συνολικά, μόνο 20 υπάλληλοι (14 % του συνόλου των υπαλλήλων της ΕΙΟΡΑ) εργάζονται άμεσα στο τμήμα εποπτείας, ενώ ένας περιορισμένος αριθμός υπαλλήλων ασχολείται με ζητήματα εποπτείας σε άλλα τμήματα. Συνεπώς, δεν έχει ακόμη επιτευχθεί η επιδιωκόμενη στρατηγική στροφή του ενδιαφέροντος της ΕΙΟΡΑ από τη ρύθμιση στην εποπτεία (βλέπε **σημεία 85-89**).

Σύσταση 8 – Ενίσχυση των ανθρώπινων πόρων που ασχολούνται με εποπτικά καθήκοντα

- α) Η ΕΙΟΡΑ οφείλει σταδιακά να αυξήσει σημαντικά τον αριθμό των υπαλλήλων που ασχολούνται με εποπτικά καθήκοντα και να το θέσει αυτό ως ειδικό και αιτιολογημένο στόχο στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της.
- β) Μετά από λεπτομερή ανάλυση αναγκών, η ΕΙΟΡΑ θα πρέπει επίσης να εξετάσει το ενδεχόμενο αίτησης πρόσθετων πόρων καθορίζοντας με σαφήνεια τα καθήκοντα για τα οποία είναι απαραίτητοι και τον αντίκτυπό τους στην ποιότητα και τη σύγκλιση της εποπτείας και στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.
- γ) Οι πρόσθετοι πόροι θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν ειδικά για την εντατικοποίηση των εργασιών της ΕΙΟΡΑ σχετικά με τα εσωτερικά μοντέλα, τη διασυνοριακή εποπτεία και τον εντοπισμό περιπτώσεων μη συμμόρφωσης με τη νομοθεσία της ΕΕ.

Ημερομηνία-στόχος: 1.1.2020

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο Neven MATES, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 2ας Οκτωβρίου 2018.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE

Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι**ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΙΟΡΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΑΠΟ ΟΜΟΤΙΜΟΥΣ**

Θέμα της αξιολόγησης	Έγκριση τελικής έκθεσης	Εργασίες που εκτελέστηκαν	Ενέργειες που συνιστώνται από τις αξιολογήσεις από ομοτίμους
Βασικές αρμοδιότητες	Η τελική έγκριση αναμένεται το 2018.	Σκοπός της παρούσας αξιολόγησης από ομοτίμους είναι να δοθεί μια εικόνα του τρόπου με τον οποίο οι ΕΑΑ εφαρμόζουν την αρχή της αναλογικότητας κατά την εποπτεία των βασικών αρμοδιοτήτων των επιχειρήσεων, λαμβάνοντας υπόψη την εφαρμογή των απαιτήσεων για τις βασικές αρμοδιότητες που εισήγαγε η οδηγία «Φερεγγυότητα II». Πεδίο εφαρμογής: όλες οι ΕΑΑ στα κράτη μέλη του ΕΟΧ Απεστάλη ερωτηματολόγιο αυτοαξιολόγησης στα	ΕΙΟΡΑ: - πρέπει να εξετάσει το αποτέλεσμα αυτής της αξιολόγησης από ομοτίμους σε αναθεώρηση των κατευθυντήριων γραμμών για το σύστημα διακυβέρνησης, ιδίως σε σχέση με την κατευθυντήρια γραμμή 14 που αφορά την εξωτερική ανάθεση - πρέπει να λάβει υπόψη στις εργασίες της σχετικά με τη διαδικασία εποπτικής αξιολόγησης τα πρακτικά πορίσματα, τις βέλτιστες πρακτικές και τις συνιστώμενες ενέργειες αυτής της αξιολόγησης από ομοτίμους ΕΑΑ (επιλεγθείσες): - πρέπει να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν κατάλληλες εποπτικές διαδικασίες και κριτήρια για την αξιολόγηση των απαιτήσεων διακυβέρνησης όσον αφορά τις βασικές αρμοδιότητες, μέσα σε πλαίσιο εποπτείας βάσει κινδύνου σύμφωνα με το άρθρο 29 της οδηγίας «Φερεγγυότητα II» - πρέπει να απαιτήσουν από όλες τις ασφαλιστικές και αντασφαλιστικές επιχειρήσεις να διαθέτουν αποτελεσματικό σύστημα διακυβέρνησης που να εγγυάται την ορθή και συνετή διαχείριση των δραστηριοτήτων - πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τη φύση, την κλίμακα και την πολυπλοκότητα κατά την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας εν γένει - πρέπει να ενισχύσουν τη διαδικασία παρακολούθησης των συνδυασμών μεταξύ όσων αναλαμβάνουν βασικές αρμοδιότητες και της γνώσης της κατάστασης στην εθνική αγορά και να αξιολογήσουν κατά πόσον οι συνδυασμοί βασικών αρμοδιοτήτων πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις όσον αφορά την καταλληλότητα και την ανεξαρτησία της οργανωτικής δομής της επιχείρησης

Θέμα της αξιολόγησης	Έγκριση τελικής έκθεσης	Εργασίες που εκτελέστηκαν	Ενέργειες που συνιστώνται από τις αξιολογήσεις από ομοτίμους
		μέλη της ΕΙΟΡΑ το οποίο και ελέγχθηκε. Διοργανώθηκαν επισκέψεις σε 8 κράτη μέλη και πραγματοποιήθηκαν τηλεφωνικές διασκέψεις με 22 ΕΑΑ.	- στην περίπτωση κατά την οποία η αναλογιστική λειτουργία εκπληρώνει καθήκοντα στο πλαίσιο της αρμοδιότητας διαχείρισης κινδύνου, οι ΕΑΑ πρέπει να αξιολογούν τις συγκρούσεις συμφερόντων - πρέπει να δίδουν ιδιαίτερη προσοχή στην αρμοδιότητα της διαχείρισης κινδύνων (...) - πρέπει να ενισχύσουν τη διαδικασία παρακολούθησης των συνδυασμών όσων αναλαμβάνουν βασικές αρμοδιότητες και των επιχειρησιακών καθηκόντων (...) - πρέπει να διεξαγάγουν αξιολογήσεις καταλληλότητας και για άλλα πρόσωπα που αναλαμβάνουν βασικές αρμοδιότητες, πέραν όσων είναι επιφορτισμένοι με αναλογιστικά καθήκοντα - πρέπει επίσης να αξιολογήσουν την καταλληλότητα όσων αναλαμβάνουν βασικές αρμοδιότητες μετά την παραλαβή της γνωστοποίησης του διορισμού τους, οπότε μπορεί να χρησιμοποιηθεί προσέγγιση βάσει κινδύνου - πρέπει να ολοκληρώσουν τις αξιολογήσεις ήθους και ικανοτήτων για όλους όσοι αναλαμβάνουν βασικές αρμοδιότητες - πρέπει να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν κατάλληλες εποπτικές διαδικασίες και κριτήρια για την αξιολόγηση των απαιτήσεων διακυβέρνησης όσον αφορά τις βασικές αρμοδιότητες (...)
Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών	29.1.2015	Ανάλυση της πρακτικής εμπειρίας με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Αφορούσε και τα 31 κράτη μέλη του ΕΟΧ	Βασικό συμπέρασμα είναι η ανάγκη βελτίωσης της συνεργασίας μεταξύ των ΕΑΑ στα διάφορα στάδια της εποπτικής διαδικασίας, ιδίως όσον αφορά την αποθήκευση δεδομένων και την τήρηση αρχείων, την ανταλλαγή πληροφοριών κατά τον χρόνο της έγκρισης, τον εντοπισμό των κινδύνων και τη διεκπεραίωση των παραπόνων. - Η ΕΙΟΡΑ πρέπει να καταστήσει υποχρεωτική τη συλλογή δεδομένων σχετικά με τις δραστηριότητες που διεξάγονται χάρη στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μέσω υποκαταστημάτων σε άλλο κράτος μέλος. - Οι ΕΑΑ πρέπει να διαθέτουν σύστημα αποθήκευσης δεδομένων το οποίο θα επιτρέπει την εξαγωγή πληροφοριών σχετικά με τις εγχώριες επιχειρήσεις που έχουν κοινοποιήσει την πρόθεσή τους να ασκήσουν δραστηριότητα χάρη στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε άλλα κράτη μέλη του ΕΟΧ.

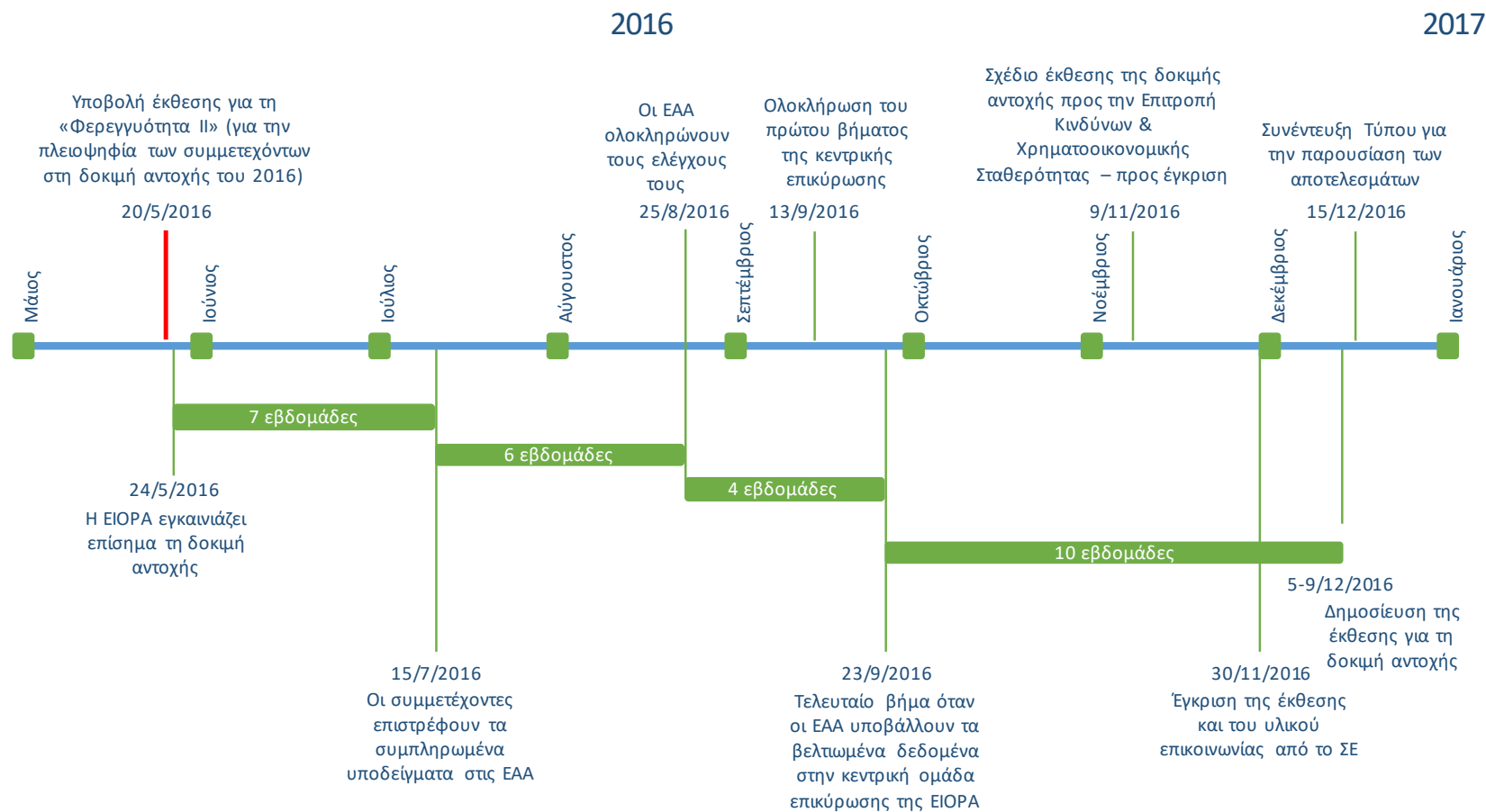
Θέμα της αξιολόγησης	Έγκριση τελικής έκθεσης	Εργασίες που εκτελέστηκαν	Ενέργειες που συνιστώνται από τις αξιολογήσεις από ομοτίμους
			- Οι ΕΑΑ πρέπει να διαθέτουν σύστημα το οποίο θα παρέχει συγκεκριμένα ενημερωμένα στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των επιχειρήσεων ανά χώρα που έχουν κοινοποιήσει την πρόθεσή τους να παρέχουν υπηρεσίες στην επικράτειά τους. - Βελτίωση της αποθήκευσης δεδομένων σχετικά με κοινοποιήσεις για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και το δικαίωμα εγκαταστάσεως, αποφεύγοντας παράλληλα την υπερφόρτωση των μητρώων με αδρανείς κοινοποιήσεις - Οι ΕΑΑ πρέπει να εντοπίζουν τους πιθανούς κινδύνους που συνδέονται με δραστηριότητες ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και να ορίσουν μια εποπτική προσέγγιση προσαρμοσμένη στους εν λόγω κινδύνους - Οι ΕΑΑ πρέπει να διερευνούν τους λόγους για τους οποίους ζητείται αδειοδότηση σε ένα κράτος μέλος. όταν η δραστηριότητα προβλέπεται να διεξάγεται αποκλειστικά ή κυρίως σε άλλο κράτος μέλος - Αντιμετώπιση του ζητήματος της διεκπεραίωσης των καταγγελιών στην περίπτωση ελεύθερης παροχής υπηρεσιών

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

**ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ ΣΤΙΣ ΟΠΟΙΕΣ ΒΑΣΙΣΤΗΚΕ Η ΔΟΚΙΜΗ ΑΝΤΟΧΗΣ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ
ΤΟΥ 2016**

	Σενάριο «χαμηλής απόδοσης»	Σενάριο «διπλού πλήγματος»
Τεχνική	Δεν χρησιμοποιήθηκε εξειδικευμένο εργαλείο	Εργαλείο προσομοίωσης χρηματοοικονομικών κραδασμών
Καλυπτόμενοι κίνδυνοι	Κίνδυνος αγοράς: (1) Παρατεταμένη περίοδος χαμηλών επιτοκίων.	Κίνδυνος αγοράς: (1) Περιβάλλον χαμηλής απόδοσης που προσομοιώνεται με πτώση των επιτοκίων ανταλλαγής του ευρώ και του τελικού προθεσμιακού επιτοκίου (ΤΠΕ) στο 4,2%. (2) Ταχεία αύξηση των αποδόσεων των κρατικών και εταιρικών ομολόγων (τόσο οικονομικών όσο και μη) και κραδασμός (πτώση της τιμής) των μετοχών και άλλων κατηγοριών περιουσιακών στοιχείων (π.χ. αμοιβαίων κεφαλαίων κινδύνου, βασικών προϊόντων), μείωση των τιμών των εμπορικών και οικιστικών ακινήτων.
Δεδομένα για το σενάριο – από την πλευρά των υποχρεώσεων	- Καμπύλη χαμηλής απόδοσης (πτώση των επιτοκίων ανταλλαγής του ευρώ) που προέκυψε από το χαμηλότερο επιτόκιο που παρατηρήθηκε στις 20.4.2015 (για τη διετία 2014-2015) για διαφορετικές διάρκειες (2, 5, 10 και 20 έτη) στη ζώνη του ευρώ, - Επιπλέον μετατόπιση προς τα κάτω κατά 15 μονάδες βάσης, - Παράγοντες που προκύπτουν από τα επιτόκια ανταλλαγής του ευρώ για άλλα νομίσματα, - ΤΠΕ στο 2% (τιμή κοντά στο επιτόκιο της αγοράς, δηλαδή 1,561% για 50ετή προθεσμιακά συμβόλαια σε ευρώ στις 31.12.2015).	- Καμπύλη χαμηλής απόδοσης (πτώση των επιτοκίων ανταλλαγής του ευρώ) που προέκυψε από το εργαλείο προσομοίωσης και - ΤΠΕ στο 4,2% (χρησιμοποιείται για να προκύψει η καμπύλη επιτοκίων χωρίς κίνδυνο).
Δεδομένα για το σενάριο – από την πλευρά του ενεργητικού	Δεν υπάρχει άμεση επίπτωση.	- Ταχεία αύξηση των αποδόσεων των κρατικών και εταιρικών ομολόγων (τόσο οικονομικών όσο και μη) - Κραδασμός (πτώση της τιμής) στις τιμές των μετοχών της ΕΕ και άλλων κατηγοριών περιουσιακών στοιχείων (π.χ. αμοιβαίων κεφαλαίων κινδύνου, βασικών προϊόντων, ακινήτων)
Φύση του κραδασμού	Τα σενάρια προέκυψαν με την παραδοχή ταυτόχρονης και στιγμιαίας εμφάνισης των υποτιθέμενων κραδασμών.	

Ιστορικά δεδομένα/ορίζοντας που τέθηκε	Το χαμηλότερο σημείο στην καμπύλη ανταλλαγής του ευρώ για τη διετία 2014-15.	2005-2015, σε τριμηνιαίο ορίζοντα.
Πιθανότητα	Τουλάχιστον 3% ετήσια πιθανότητα για το τμήμα ρευστότητας της καμπύλης. Δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθεί με ακρίβεια η πιθανότητα ολόκληρου του σεναρίου λόγω της προσθήκης του ΤΠΕ (το οποίο ήταν κοντά στην αγορά και κατά συνέπεια πολύ πιθανό).	Δεδομένου ότι τα επιτόκια ανταλλαγής και οι αποδόσεις των κρατικών ομολόγων (στενά συνδεδεμένα στο παρελθόν) κινούνται σε αντίθετες κατευθύνσεις, η κοινή πιθανότητα του σεναρίου είναι πολύ χαμηλότερη από την εκτιμώμενη οριακή πιθανότητα των δύο γενεσιουργών γεγονότων (0,75% για τον κραδασμό απόδοσης των κρατικών ομολόγων, 0,5% για τους κραδασμούς των επιτοκίων ανταλλαγής, μετρούμενων σε χρονικό ορίζοντα ενός έτους).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ**ΧΡΟΝΟΓΡΑΜΜΗ ΤΗΣ ΔΟΚΙΜΗΣ ΑΝΤΟΧΗΣ ΤΟΥ 2016**

Πηγή: ΕΕΣ, προσαρμογή από στοιχεία της ΕΙΟΡΑ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

**ΔΙΔΑΓΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΤΗ ΔΟΚΙΜΗ ΑΝΤΟΧΗΣ ΤΟΥ 2014 ΚΑΙ ΑΠΟ ΤΗ
ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΤΗΣ ΤΟ 2016**

	Προβλήματα που εντοπίστηκαν στη δοκιμή αντοχής του 2014	Συνέχεια με τη δοκιμή αντοχής του 2016
Χρονογραμμή	- Αριθμός και πολυπλοκότητα των σεναρίων και καθυστερημένη παράδοση των τελικών προπαρασκευαστικών υποδειγμάτων - Πάρα πολλές διορθώσεις των υποδειγμάτων κατά τη διάρκεια της φάσης υπολογισμού	- Ο απαιτούμενος χρόνος για τους υπολογισμούς του κλάδου μειώθηκε δεδομένου ότι η δοκιμή αντοχής είχε λιγότερα σενάρια και ήταν σημαντικά απλούστερα σε σύγκριση με το 2014 - Λιγότερες διορθώσεις των τεχνικών προδιαγραφών (τρεις αντί για επτά αναθεωρήσεις της δοκιμής αντοχής του 2014)
Διασφάλιση ποιότητας	- Εξέταση του ενδεχομένου χρήσης περισσότερης εμπειρογνώσιας τύπου επιτόπιου ελέγχου κατά την επικύρωση - Η υλοποίηση των ελέγχων επικύρωσης χρειάστηκε πολύ χρόνο - Οι ΕΑΑ θα ήθελαν εργαλεία της ΕΙΟΡΑ για λόγους επικύρωσης	- Η επιτόπια εποπτεία των ΕΑΑ δεν εφαρμόστηκε τελικά λόγω του χρόνου που απαιτείτο για τους εποπτικούς φορείς να μεταβούν στις εγκαταστάσεις της ΕΙΟΡΑ - Η ΕΙΟΡΑ κοινοποίησε το εργαλείο επικύρωσης στις ΕΑΑ στις 30 Ιουνίου 2016
Τεχνικές προδιαγραφές και υποδείγματα λογοδοσίας	- Εξέταση του ενδεχομένου επένδυσης περισσότερου χρόνου στη σύνταξη τεχνικών προδιαγραφών - Προσδιορισμός βασικών στοιχείων την τελευταία στιγμή (π.χ. επιτοκίων χωρίς κίνδυνο) - Πολλές ενημερώσεις και νέες εκδόσεις των υποδειγμάτων και των προδιαγραφών - Περισσότερος χρόνος για την κατασκευή και τη δοκιμή υποδειγμάτων πριν από τη δρομολόγηση - Διασφάλιση σαφήνειας	- Εκ των προτέρων κοινοποίηση των τεχνικών προδιαγραφών σε ενδιαφερόμενους φορείς του κλάδου - Πολλές ενημερώσεις (τρεις εκδόσεις για τις τεχνικές προδιαγραφές, πέντε για τα υποδείγματα) - Εφαρμογή του καθεστώτος της «Φερεγγυότητας II», σταθερότερα υποδείγματα

Επικοινωνία/Ερωτήσεις και απαντήσεις	- Έλλειψη σαφούς επικοινωνίας με τον κλάδο και τις ΕΑΑ - Ερωτήσεις και απαντήσεις: σημαντικές απαντήσεις δόθηκαν κοντά στην προθεσμία υποβολής, χωρίς να υπάρχει ουσιαστικά χρόνος για να αντιδράσουν οι συμμετέχοντες - Έλλειψη επικοινωνίας με τον Τύπο και άλλους αναλυτές	- Διαδικτυακά σεμινάρια και τηλεδιασκέψεις πριν από τη δημοσίευση - Η τελευταία ενημέρωση των Ερωτήσεων και απαντήσεων δημοσιεύθηκε δύο εβδομάδες πριν από την προθεσμία υποβολής - Προετοιμάστηκαν συχνές ερωτήσεις και είναι διαθέσιμες στην ιστοσελίδα της ΕΙΟΡΑ
---	---	---

Πηγή: ΕΕΣ, προσαρμογή από στοιχεία της ΕΙΟΡΑ.

Απάντηση στο σχέδιο ειδικής έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου (μετά την εκατέρωθεν ακρόαση)

I. Σύνοψη

V.

Η ΕΙΟΠΑ θα ήθελε να ευχαριστήσει το Ελεγκτικό Συνέδριο για την καλή συνεργασία κατά τη διάρκεια του ελέγχου. Το έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι εξαιρετικά σημαντικό προκειμένου ολόκληρο το ευρωπαϊκό σύστημα να μπορεί να βελτιώνει τη λειτουργία του.

VI.

Συνολικά, η ΕΙΟΠΑ εκτιμά την αναγνώριση εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως εκφράζεται μέσω της αξιολόγησης της αποτελεσματικής συνεισφοράς της ΕΙΟΠΑ στην εποπτεία και την οικονομική σταθερότητα του ασφαλιστικού κλάδου. Εκφράζουμε επίσης την ικανοποίησή μας για τις εκκλήσεις προς τους συννομοθέτες να ενισχύσουν περαιτέρω το νομικό πλαίσιο ώστε να στηρίξουν το αποφασιστικό έργο της ΕΙΟΠΑ σε ό,τι αφορά τις διασυνοριακές επιχειρηματικές δραστηριότητες από πλευράς ελευθερίας παροχής υπηρεσιών/ελευθερίας εγκατάστασης. Για να διασφαλιστεί ακόμη περισσότερο η ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, απαιτείται η κατάλληλη και έγκαιρη αντίδραση όλων των εμπλεκόμενων μερών απέναντι στις αδυναμίες που διαπιστώνονται κατά την εποπτεία των διασυνοριακών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, καθώς υπάρχουν ακόμα σημαντικές προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν.

Οι συνεχιζόμενες διαπραγματεύσεις σχετικά με την αξιολόγηση των ευρωπαϊκών εποπτικών αρχών (ΕΕΑ), όπως και οι επερχόμενες διαπραγματεύσεις σχετικά με την αξιολόγηση της Φερεγγυότητας II, δίνουν στους συννομοθέτες τη δυνατότητα να συζητήσουν τρόπους ενδυνάμωσης του νομοθετικού πλαισίου ώστε να διασφαλιστεί η παροχή ορθών εποπτικών απαντήσεων τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

VII. & VIII. [Κοινή απάντηση στις παραγράφους VII και VIII.]

Για τη διασφάλιση της συνέχισης της ορθής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς ώστε να εξασφαλίζονται ίσοι όροι ανταγωνισμού και το ίδιο επίπεδο προστασίας των καταναλωτών σε ολόκληρη την ΕΕ, η ΕΙΟΠΑ υποστηρίζει περαιτέρω νομοθετικές αλλαγές για την ενδυνάμωση της εσωτερικής αγοράς. Στην εσωτερική αγορά, η ποιότητα της εθνικής εποπτείας δεν αποτελεί πλέον αποκλειστικά εθνικό ή περιφερειακό ζήτημα, αλλά ζήτημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, απαιτούνται εργαλεία μέσω των οποίων μπορεί να διασφαλιστεί η ανταπόκριση όλων των εποπτικών αρχών στον ρόλο που τους αναλογεί.

X.

Η ΕΙΟΠΑ εκφράζει την ικανοποίησή της για την αναγνώριση της καταλληλότητας του πεδίου εφαρμογής και των σεναρίων σε ό,τι αφορά τον εντοπισμό των κύριων κινδύνων του κλάδου. Προχωρώντας μπροστά, η ΕΙΟΠΑ θα εστιάσει επίσης σε

τομείς βελτίωσης σχετικά με την αποσαφήνιση των σεναρίων, παρά το γεγονός ότι δεν είναι τεχνικά δυνατή η εκτίμηση της πιθανότητας ή της σφοδρότητας συγκεκριμένων γεγονότων ενεργοποίησης (π.χ. αλλαγή του UFR) ή των πλήρων σεναρίων που συνδυάζουν διάφορα γεγονότα ενεργοποίησης.

XI.

Η ΕΙΟΡΑ έχει όντως προβεί σε κατάλληλη και ακριβή επικύρωση των δεδομένων. Σε ό,τι αφορά τη γενική φύση ορισμένων συστάσεων, η ΕΙΟΡΑ αναγνωρίζει ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, αλλά πρέπει να τονιστεί ότι πιο συγκεκριμένες συστάσεις θα ήταν εφικτές μετά τη δημοσίευση επιμέρους μη ανωνυμοποιημένων αποτελεσμάτων. Η ΕΙΟΡΑ μπορεί να εκδίδει συστάσεις μόνο βάσει αποτελεσμάτων δοκιμών αντοχής, σύμφωνα με το επίπεδο κοινωνολόγησης των αποτελεσμάτων και με τις εκ του νόμου αρμοδιότητές της.

XII.

Η ΕΙΟΡΑ στηρίζει την άποψη του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την αναγκαιότητα περισσότερων πόρων ώστε να ενισχυθεί το έργο της εποπτικής σύγκλισης. Μέχρι τούδε η κατανομή των ισοδυνάμων πλήρους απασχόλησης στην ΕΙΟΡΑ κάθε χρόνο ήταν σύμφωνη με το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο που καταρτίστηκε πριν από το 2013. Παρά τα αιτήματα της ΕΙΟΡΑ για περισσότερους πόρους ώστε να υποστηριχθεί ο στόχος της εποπτικής σύγκλισης, οι ανάγκες αυτές δεν αντικατοπτρίζονται στο τρέχον πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

XIII.

Η ΕΙΟΡΑ αποδέχεται όλες τις συστάσεις. Συγκεκριμένα σχόλια επί των επιμέρους συστάσεων παρέχονται στη συνέχεια του εγγράφου.

II. Παρατηρήσεις

Οι συστάσεις της ΕΙΟΡΑ αντικατοπτρίζουν τις διαπιστωθείσες αδυναμίες αλλά δεν συνοδεύονται από δράσεις συνέχειας

17.

Η στρατηγική της ΕΙΟΡΑ σχετικά με την ανεξάρτητη επίβλεψη της έχει ενσωματώσει την πρόταση για μικρότερο αριθμό πιο στοχευμένων συστάσεων προς τις εθνικές αρμόδιες αρχές της, σε συνδυασμό με την εφαρμογή μιας δομημένης διαδικασίας παρακολούθησης.

21.

Η πρώτη στρατηγική της ΕΙΟΡΑ σχετικά με την εποπτεία της διεξαγωγής των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (η οποία δημοσιεύτηκε το 2016) προέβλεπε την προοδευτική ανάπτυξη των διαθέσιμων εργαλείων – θεματικές αξιολογήσεις, έκθεση σχετικά με τις τάσεις των καταναλωτών, δείκτες κινδύνων λιανεμπορίου και ενισχυμένη παρακολούθηση της αγοράς.

Τα ρυθμιστικά πλαίσια στον τομέα της προληπτικής εποπτείας και της εποπτείας της διεξαγωγής των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων έχουν αναπτυχθεί με διαφορετικό ρυθμό σε ολόκληρη την Ευρώπη και στη νομοθεσία της ΕΕ. Το ρυθμιστικό πλαίσιο σχετικά με τη διεξαγωγή των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων αναπτύχθηκε μόλις μετά την εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με τη διανομή ασφαλιστικών προϊόντων (οδηγία IDD) (εφαρμογή από 1 Οκτωβρίου 2018) και του κανονισμού σχετικά με τη δέσμη επενδυτικών προϊόντων για ιδιώτες επενδυτές και τη δέσμη επενδυτικών προϊόντων βασιζόμενη σε ασφάλιση (κανονισμός PRIIP) (εφαρμογή από 1 Ιανουαρίου 2018). Όπως ορίζεται σε περαιτέρω έγγραφο στρατηγικής, στόχος της ΕΙΟΡΑ είναι να ξεκινήσει να εφαρμόζει τα ίδια εργαλεία εποπτικής σύγκλισης και επίβλεψης, όπως αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της εμπειρίας της με την Φερεγγυότητα II, ολοένα και περισσότερο στον τομέα της εποπτείας των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, καθώς και να ενσωματώσει περισσότερες πτυχές της διεξαγωγής στο προληπτικό της έργο. Το έργο που αφορά την πρόληψη και εκείνο που αφορά τη διεξαγωγή επιχειρηματικών δραστηριοτήτων ξεκινούν με διαφορετικές ταχύτητες αλλά πρέπει εν τέλει να συγκλίνουν, δίνοντας τη δυνατότητα υλοποίησης όλο και περισσότερων συνεργειών.

22.

Η εκπόνηση του εγχειριδίου εποπτείας ήταν μια επαναληπτική διαδικασία, κατά την οποία πολλά κεφάλαια εγκρίθηκαν το 2016 και το 2017, ενώ τα τέσσερα τελευταία κεφάλαια εγκρίθηκαν τον Απρίλιο του 2018. Σε πολλούς από τους νέους τομείς της Φερεγγυότητας II απαιτούνταν εμπειρία πριν από την κατάρτιση συστάσεων σχετικά με καλές πρακτικές. Προς στήριξη αυτής της δήλωσης, δεκαεπτά ΕΑΑ απάντησαν «ναι» και μόλις τέσσερις ΕΕΑ απάντησαν «όχι» στην ερώτηση: «Ήταν το χρονοδιάγραμμα της έκδοσης του εγχειριδίου κατάλληλο για τους σκοπούς σας;».

27.

Η ΕΙΟΠΑ συμφωνεί ότι η εποπτεία των διασυννοριακών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων χρειάζεται περαιτέρω ρυθμιστική ενίσχυση. Για την αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης ήδη εντός του τρέχοντος πλαισίου, η ΕΙΟΠΑ έχει εκδώσει την απόφαση σχετικά με τη συνεργασία των εποπτικών αρχών στον ασφαλιστικό κλάδο, η οποία αφορά τη συνεργασία μεταξύ εποπτικών διασυννοριακών δραστηριοτήτων διαμέσου κλάδων και την ελευθερία παροχής υπηρεσιών κατά την έναρξη της δραστηριότητας, όπως και την εποπτεία σε συνεχή βάση.

44.

Η περαιτέρω βελτίωση των δεδομένων που είναι διαθέσιμα για τη σύγκριση υποδειγμάτων και την παρακολούθηση της ανάπτυξης των υποδειγμάτων αποτελεί βασική προτεραιότητα για την πρόοδο της ΕΙΟΠΑ, θα είναι δε ένα από τα θέματα που θα εξεταστούν ενδελεχώς κατά την επικείμενη αξιολόγηση της Φερεγγυότητας II.

50.

Η ΕΙΟΠΑ συμφωνεί με το Ελεγκτικό Συνέδριο ότι η ευκαιρία αξιολόγησης ενός εσωτερικού υποδείγματος με περισσότερες λεπτομέρειες θα μπορούσε να προσφέρει στην ΕΙΟΠΑ περαιτέρω πολύτιμη γνώση. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται επίσης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η ΕΙΟΠΑ έχει περιορισμένους πόρους σε αυτόν τον τομέα. Με δεδομένο το συνεχιζόμενο έργο των εμπειρογνομόνων και το χαμηλό προφίλ κινδύνου της συγκεκριμένου ασφαλιστικού ομίλου, η ΕΙΟΠΑ έπρεπε δυστυχώς να άρει την προτεραιότητα αυτού του αιτήματος προς όφελος άλλων τρεχουσών δραστηριοτήτων.

52.

Κατά τη διάρκεια του πρώτου έτους εφαρμογής της Φερεγγυότητας II, η ΕΙΟΠΑ κατόρθωσε να διενεργήσει δοκιμή αντοχής μέσω της οποίας, όπως αναγνωρίζεται, εντοπίστηκαν οι κύριοι κίνδυνοι για τον κλάδο εντός ενός νέου πλαισίου.

Η ΕΙΟΠΑ είναι πεπεισμένη σχετικά με την καταλληλότητα της βαθμονόμησης των σεναρίων αλλά παραμένει ωστόσο προσηλωμένη στη συνέχιση της εκπόνησης του μεθοδολογικού της πλαισίου και στη βελτίωση της αποσαφήνισης των σεναρίων.

56.

Η ΕΙΟΠΑ δεν θεωρεί τη μερική εκτίμηση της πιθανότητας αυτού του σεναρίου ως κατάλληλη μέθοδο για την αιτιολόγηση της σοβαρότητας του σεναρίου, ειδικότερα εάν αποκλείσει τον αντίκτυπο της αλλαγής του UFR από 4,2% σε 2%. Μια μερική εκτίμηση σχετικά με το ρευστό μόνο μέρος της καμπύλης θα μπορούσε να οδηγήσει σε παρανοήσεις, καθώς η παραδοχή ενός διαφορετικού UFR είναι το βασικό στοιχείο αυτού του σεναρίου.

Η ΕΙΟΠΑ πιστεύει ότι με την ενσωμάτωση της αλλαγής του UFR το σενάριο γίνεται αρκούντως σφοδρό.

Η ΕΙΟΠΑ θεωρεί ότι η σύγκριση που γίνεται στην υποσημείωση 9 μεταξύ του κανονιστικού UFR και των τιμών της αγοράς, δεν είναι κατάλληλη για την εκτίμηση της σφοδρότητας του σεναρίου. Η Φερεγγυότητα II επιβάλλει την εφαρμογή ενός UFR 4,20% (για το 2016) για τον ευρωπαϊκό ασφαλιστικό κλάδο. Ως εκ τούτου, μια κατάλληλη εκτίμηση της σφοδρότητας του σεναρίου θα πρέπει να κυμαίνεται μεταξύ του (καθορισμένου κατά τη δεδομένη στιγμή) UFR 4,2% και του UFR του σεναρίου 2%, και όχι των τιμών της αγοράς κατά τη δεδομένη στιγμή, οι οποίες ενδέχεται να μην είναι επί μακρόν βαθιές, ρευστές και διαφανείς.

57.

Δεν υπάρχει κοινά αποδεκτή μέθοδος για την εκτίμηση της πιθανότητας ενός σεναρίου το οποίο συνδυάζει μια αλλαγή στις τιμές της αγοράς με την αλλαγή μιας ρυθμιστικά καθορισμένης παραμέτρου, όπως το UFR. Η ΕΙΟΡΑ δεν ποσοτικοποίησε την πιθανότητα του αρχικού (ρευστού) μέρους της καμπύλης, καθώς δεν θα ήταν τεχνικά ορθό να εκτιμηθεί μια μερική πιθανότητα για το σενάριο.

58.

Το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας για το 2016 βασίστηκε σε μεμονωμένες οντότητες με την πλειονότητα των ασφαλιστικών πράξεων να έχουν συναφθεί σε μία και μόνο χώρα. Έχοντας αυτό κατά νου, καθώς και τις συνεπαγόμενες παραδοχές του σεναρίου, η ΕΙΟΡΑ θεωρεί την εφαρμοσθείσα μέθοδο κατάλληλη για τον επιδιωκόμενο στόχο. Η ΕΙΟΡΑ έδωσε προτεραιότητα στην επίτευξη ενός αναλογικού αντίκτυπου για όλους τους συμμετέχοντες σε μια διαδικασία σε επίπεδο ΕΕΑ παρά στη δημιουργία ενός συμπληρωματικού σεναρίου απολύτως σύμφωνου με την αγορά.

59-62. Παράγραφοι 59-62 και πλαίσιο 5

Η ΕΙΟΡΑ ανέπτυξε το λεγόμενο σενάριο «double-hit» σε συνεργασία με το ΕΣΣΚ. Σύμφωνα και με την τεχνική διαφωνία του ΕΣΣΚ, η ΕΙΟΡΑ φρονεί ότι:

- Μια μακρύτερη δειγματική περίοδος, π.χ. 20 έτη αντί της περιόδου των 11 ετών που χρησιμοποιήθηκε, δεν θα είχε οδηγήσει σε πιο ουσιαστικά αποτελέσματα. Αμφιβάλλουμε ότι αυτό θα είχε ενισχύσει σημαντικά τη συνολική ποιότητα του σεναρίου ή θα είχε εγγυηθεί μια πιο ομοιόμορφη κατανομή των σοκ. Ειδικότερα, μια παράταση της δειγματικής περιόδου στα 20 έτη θα είχε οδηγήσει στη συμπερίληψη παρατηρήσεων που αφορούν μια οικονομική φάση μη βιώσιμης οικονομικής αφθονίας και εξαιρετικά χαμηλής μεταβλητότητας.
- Η δοκιμή της ΕΙΟΡΑ σχετικά με την αντοχή είναι εκ φύσεως μια διαδικασία που αφορά 28 κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, θα υπάρχει πάντα ένταση μεταξύ της οικονομικής συνοχής του σεναρίου και της θεωρούμενης ως «ίσης κατανομής των σοκ» επί των τιμών περιουσιακών στοιχείων, όπως τα κρατικά ομόλογα.

Η ΕΙΟΡΑ θεωρεί ότι τα πλαίσια 5 και 6 δίνουν υπερβολικά μεγάλη έμφαση στη στήριξη ορισμένων απόψεων. Επισημαίνεται ότι τέτοιες απόψεις ενδέχεται να αντιβαίνουν στη βασική αρχή περί συνοχής της αγοράς, όπως προβλέπεται από τα σενάρια.

63.

Οι τεχνικές προδιαγραφές της ΕΙΟΡΑ συμπληρώθηκαν με τις επικαιροποιήσεις των δημόσιων διαδικασιών ερωταπαντήσεων και επικεντρώθηκαν στην εφαρμογή των δονήσεων και σε οδηγίες για τη συμπλήρωση των προτύπων με σκοπό την εξασφάλιση σαφήνειας και οικονομίας πόρων, παρά στους θεωρητικούς λόγους. Η διαδικασία βασίστηκε επίσης σε σχόλια και διδάγματα από προηγούμενες διαδικασίες, κατά τις οποίες οι συμμετέχοντες ζητούν αφενός συγκεκριμένα παραδείγματα και εξηγήσεις και, αφετέρου, ευελιξία και χαμηλό επίπεδο προδιαγραφών για λόγους ευκολίας.

Η ΕΙΟΡΑ δεν ζητά αποτίμηση της σοβαρότητας των σεναρίων, σύμφωνα και με την αρχή της επιτυχίας/αποτυχίας της διαδικασίας. Η περιγραφή των σεναρίων είναι δημόσια προσβάσιμη μέσω των σχετικών εγγράφων του [ΕΣΣΚ](#)¹ και της [ΕΙΟΡΑ](#)².

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

65.

Σε μια διαδικασία που αφορά το σύνολο της ΕΕ, αντίθετα από ό,τι ισχύει στην περίπτωση μιας εθνικής διαδικασίας, τα αποτελέσματα παρουσιάζονται σε επίπεδο χώρας παρά κατά ομοιογενή προϊόντα. Αυτό το χαρακτηριστικό διάκρισης είναι ένα από τα βασικά πλεονεκτήματα αυτών των εκθέσεων.

Η έκθεση της ΕΙΟΡΑ σχετικά με τις δοκιμές αντοχής περιέχει τα αποτελέσματα της εκ των υστέρων ανάλυσης που αναφέρεται στην παράγραφο 88 και επ., η οποία περιλαμβάνει επίσης έναν διαχωρισμό μεταξύ βασικών κατηγοριών/χαρακτηριστικών προϊόντων. Αυτή η μεθοδολογική επιλογή παρέχει σε μεγάλο βαθμό παρόμοια γνώση με εκείνη που θα έδινε ένας εκ των υστέρων διαχωρισμός.

Διάγραμμα 13

Η ΕΙΟΡΑ έχει επίγνωση της ετερογένειας των συμμετεχόντων στο δείγμα, η οποία παρουσιάστηκε με διαφάνεια στην έκθεση της ΕΙΟΡΑ σχετικά με τις δοκιμές αντοχής και ελήφθη επίσης υπόψη κατά την ανάλυση των αποτελεσμάτων.

Ειδικότερα, το εδάφιο 3.1.4 της έκθεσης της ΕΙΟΡΑ για τις δοκιμές αντοχής και η παράγραφος 90 (ένα παράδειγμα συμπερασμάτων) εξηγούν το πώς τα αποτελέσματα φαίνεται να υποδηλώνουν έναν σαφή ρόλο των κανονιστικών κεφαλαιακών απαιτήσεων που είναι υψηλότερες για τις εταιρίες που εκτίθενται στον κίνδυνο ενός τέτοιου σεναρίου. Το συγκεκριμένο πόρισμα είναι σημαντικό καθώς καταδεικνύει ότι οι εταιρίες που είναι σχετικά πιο ευαίσθητες στις αλλαγές των συνθηκών της αγοράς (όπως αυτές ελέγχονται από τις δοκιμές αντοχής) δεν βρίσκονται κατ' ανάγκη σε δυσμενέστερη ή πιο επικίνδυνη θέση απ' ό,τι εκείνες που βρίσκονται στις άλλες ομάδες λόγω σχετικά υψηλότερων επιπέδων κεφαλαιοποίησης.

67.

Ήδη με τη διαδικασία για το 2018, η ΕΙΟΡΑ ζήτησε μια εκτίμηση της κεφαλαιακής θέσης των συμμετεχόντων μετά τις δοκιμές αντοχής, παρά τις τεχνικές δυσκολίες του αιτήματος και αποδεχόμενη περιθώρια ευελιξίας.

68.

Για τη διαδικασία δοκιμών αντοχής για το 2018, η ΕΙΟΡΑ έχει ήδη ζητήσει τη γραπτή συγκατάθεση των συμμετεχόντων για την επιμέρους κοινολόγηση των αποτελεσμάτων.

69.

Οι συστάσεις για τις δοκιμές αντοχής του 2016 ήταν γενικής φύσεως, σύμφωνα με το πλαίσιο μιας μη επιμέρους κοινολόγησης των αποτελεσμάτων και με το γεγονός ότι το 2016 ήταν το πρώτο έτος εφαρμογής της Φερεγγυότητας II, μια περίοδος επίσης απαιτητική για τις ΕΑΑ.

Η σύσταση περί της ενίσχυσης της ορθής διαχείρισης κινδύνων, παρότι ευρύτερης φύσεως, έχει ιδιαίτερη σημασία για μια περίοδο κατά την οποία είχε μόλις θεσπιστεί η απαίτηση για τη διασφάλιση ορθών πρακτικών διαχείρισης κινδύνων στο εσωτερικό των επιχειρήσεων.

72.

Παρά το γεγονός ότι η ΕΙΟΡΑ συμφωνεί σχετικά με την ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσης της επικοινωνίας με τους ενδιαφερόμενους, υπάρχουν πάντα ορισμένα ζητήματα τα οποία μπορούν να αντιμετωπίζονται μόνο εντός της εποπτικής κοινότητας. Η λεπτομερής κοινοποίηση της συγκεκριμένης χρήσης των προτύπων επικύρωσης θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τη διαδικασία επικύρωσης.

Επιπλέον, το να ζητείται η άποψη των συμμετεχόντων για τον σχεδιασμό των σεναρίων, παρότι μπορεί να έχει αξία στο πλαίσιο μιας εθνικής διαδικασίας, είναι αντιπαραγωγικό στο πλαίσιο της ΕΕ.

Είναι δύσκολο να αποφεύγεται η πολυπλοκότητα σε τέτοιες διαδικασίες και, συνεπώς, απαιτούνται επικαιροποιήσεις. Όπως έχει αναφερθεί, η ΕΙΟΡΑ προσπαθεί πάντα να ελαχιστοποιεί τον αντίκτυπο τέτοιων επικαιροποιήσεων παρέχοντας υποστηρικτικά εργαλεία.

83.

Η ΕΙΟΡΑ εφαρμόζει διάφορους τρόπους για τη συγκέντρωση πληροφοριών όσον αφορά πιθανές περιπτώσεις παραβίασης του ενωσιακού δικαίου. Η ΕΙΟΡΑ συγκεντρώνει πληροφορίες κατά τη διάρκεια αξιολογήσεων ομοτίμων, επισκέψεων επίβλεψης, ακαδημαϊκού έργου ή άτυπων συνεδριάσεων με ενδιαφερόμενους ώστε να εντοπίζει πιθανές υποθέσεις «παραβίασης του ενωσιακού δικαίου». Η ΕΙΟΡΑ είναι επίσης πρόθυμη να λαμβάνει πληροφορίες από τις ομάδες ενδιαφερομένων της ή από εξωτερικά μέρη.

Σε υποθέσεις όπου η πιθανή παραβίαση της ενωσιακής νομοθεσίας συνδέεται με την εποπτική δράση προς μια συγκεκριμένη οντότητα, οι προπαρασκευαστικές συζητήσεις λαμβάνουν χώρα κατά τη διάρκεια της κλειστής συνεδρίασης του συμβουλίου εποπτών της ΕΙΟΡΑ μεταξύ εποπτικών αρχών ώστε να διασφαλίζεται η απαραίτητη εμπιστευτικότητα για την ανταλλαγή εμπιστευτικών πληροφοριών.

Πλαίσιο 10 – Μη εφαρμογή της διαδικασίας για παραβίαση της ενωσιακής νομοθεσίας

Η ΕΙΟΡΑ εξακολουθούσε να εξετάζει αυτή την υπόθεση λόγω της υποκείμενης πολυπλοκότητας όσον αφορά τις διασυννοριακές επιπτώσεις και της υποκείμενης αποκλίνουσας εποπτικής κρίσης εκ μέρους των ΕΑΑ, λόγω της οποίας απαιτούνταν ορθή διεξοδική αξιολόγηση.

87.

Προς υποστήριξη της μετατόπισης από τη ρύθμιση στην εποπτεία, η ΕΙΟΡΑ προέβη το 2016 σε εσωτερική αναδιοργάνωση η οποία οδήγησε στη θέσπιση ειδικών ομάδων σχετικά με την εποπτική σύγκλιση στο τμήμα εποπτικών διαδικασιών, στο τμήμα επίβλεψης και στην ομάδα για την επίβλεψη της διεξαγωγής των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Όλοι αυτοί οι τομείς έχουν αναπτυχθεί σημαντικά από το 2016 και προβλέπεται να αναπτυχθούν περαιτέρω κατά τα επόμενα χρόνια.

Επιπλέον, επισημαίνεται ότι η ΕΙΟΡΑ διατηρεί σημαντικό ρόλο όσον αφορά τη συμβολή της στο ρυθμιστικό πλαίσιο τόσο στον τομέα της ασφάλισης όσο και στον συνταξιοδοτικό τομέα. Είναι επομένως αναγκαίο να διατηρείται επίσης επαρκής αριθμός εργαζομένων και εμπειρογνομόνων στον τομέα που αφορά τις πολιτικές. Διάφορες πολύ σημαντικές πρωτοβουλίες βρίσκονται σε εξέλιξη, όπως π.χ. οι «InsurTech» και «Βιώσιμα Οικονομικά», με την επανεξέταση της Φερεγγυότητας II να ακολουθεί κατά τα επόμενα χρόνια.

Σύσταση 1 - Βελτίωση της εστίασης και της παρακολούθησης των εποπτικών εργαλείων

Η ΕΙΟΡΑ αποδέχεται τη σύσταση για την περαιτέρω ενίσχυση των διαδικασιών της στον τομέα της ανεξάρτητης επίβλεψης και των αξιολογήσεων ομοτίμων.

95.

Η εσωτερική αγορά προσφέρει, μέσω του μηχανισμού του ανταγωνισμού, μια ευρεία επιλογή προϊόντων και καλύτερες τιμές για τους πολίτες της Ένωσης. Η προστασία των καταναλωτών, μέσω της υψηλής ποιότητας και της συνεπούς και συγκλίνουσας εποπτείας, από πλευράς τόσο της πρόληψης όσο και της διενέργειας των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, αποτελεί κεντρικό στοιχείο της αποστολής και της εντολής της ΕΙΟΡΑ.

Για να διασφαλιστεί ακόμη περισσότερο η ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, απαιτείται η κατάλληλη και έγκαιρη αντίδραση όλων των εμπλεκόμενων μερών απέναντι στις αδυναμίες που διαπιστώνονται κατά την εποπτεία των διασυννοριακών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, καθώς υπάρχουν ακόμα σημαντικές προκλήσεις που πρέπει να

αντιμετωπιστούν ώστε να είμαστε βέβαιοι ότι η εσωτερική αγορά μπορεί να αξιοποιήσει πλήρως το δυναμικό της προς όφελος των πολιτών της.

Οι συνεχιζόμενες διαπραγματεύσεις σχετικά με την αξιολόγηση των ευρωπαϊκών εποπτικών αρχών (ΕΕΑ), όπως και οι επερχόμενες διαπραγματεύσεις σχετικά με την αξιολόγηση της Φερεγγυότητας II, δίνουν στους συννομοθέτες τη δυνατότητα να συζητήσουν τρόπους ενδυνάμωσης του νομοθετικού πλαισίου ώστε να διασφαλιστεί η παροχή ορθών εποπτικών απαντήσεων τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σύσταση 2- Ενδυνάμωση της εποπτείας των διασυνοριακών εταιριών

Η ΕΙΟΡΑ αποδέχεται τη σύσταση και θα συνεχίσει να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια και να επιδιώκει τη συνεργασία με τους συννομοθέτες με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση του νομικού πλαισίου ώστε να στηριχθεί το αποφασιστικό έργο της ΕΙΟΡΑ σε ό,τι αφορά τις διασυνοριακές επιχειρηματικές δραστηριότητες από πλευράς ελευθερίας παροχής υπηρεσιών/ελευθερίας εγκατάστασης.

Οι συστημικές αδυναμίες που διαπιστώνονται κατά την εποπτεία των διασυνοριακών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων είναι το βασικό αποτέλεσμα για το οποίο απαιτείται μια κατάλληλη και έγκαιρη αντίδραση από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη, καθώς εξακολουθούν να πρέπει να αντιμετωπιστούν σημαντικές προκλήσεις.

Η ΕΙΟΡΑ είναι πρόθυμη να μοιραστεί την εμπειρία της με τους συννομοθέτες και την Επιτροπή προκειμένου να παράσχει γνώση σχετικά με τις τρέχουσες προκλήσεις και προτάσεις για το πώς μπορεί να βελτιωθεί το τρέχον νομικό πλαίσιο ώστε αυτές να μπορούν να αντιμετωπιστούν.

Σύσταση 3- Ενίσχυση των διαδικασιών για την εποπτεία των εσωτερικών υποδειγμάτων

Η ΕΙΟΡΑ αποδέχεται τη σύσταση και συμφωνεί ότι η συνεπής και συγκλίνουσα εποπτεία των εσωτερικών υποδειγμάτων σε ολόκληρη την εσωτερική αγορά απαιτεί επιπλέον προσπάθειες από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη και εκφράζει την ικανοποίησή της για τη στήριξη εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

99.

Η ΕΙΟΡΑ θα ήθελε να τονίσει την αναγνώριση της συνολικά θετικής αξιολόγησης εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου όσον αφορά τα ακόλουθα:

- Αποτελεσματικότητα των σεναρίων στην αντιμετώπιση των κύριων κινδύνων του κλάδου
- Καταλληλότητα του πεδίου εφαρμογής και της μεθόδου σχετικά με το πρώτο έτος εφαρμογής της Φερεγγυότητας II
- Απουσία τυχόν σφαλμάτων επικύρωσης ή δεδομένων

Η ΕΙΟΡΑ, σύμφωνα με το ΕΣΣΚ, λαμβάνει υπόψη την τεχνική διαφωνία με τα σχόλια σχετικά με τη βαθμολόγηση των σεναρίων.

Ωστόσο, η ΕΙΟΡΑ αναγνωρίζει τα περιθώρια βελτίωσης όσον αφορά την αποσαφήνιση των σεναρίων στους ενδιαφερόμενους και σκοπεύει να συνεχίσει να εργάζεται προς αυτήν την κατεύθυνση.

Σύσταση 4 - Βελτίωση του σχεδιασμού των σεναρίων για τις δοκιμές αντοχής

Η ΕΙΟΡΑ αποδέχεται τη σύσταση για περαιτέρω βελτίωση των σεναρίων της. Ήδη για τη δοκιμή αντοχής ΙΟΡΡ του 2017, όπως και για τις δοκιμές αντοχής του 2018 για τον ασφαλιστικό κλάδο, η ΕΙΟΡΑ βασίζεται στον προσομοιωτή σοκ του ΕΣΣΚ και της ΕΚΤ για τα σενάρια της αγοράς. Τα σενάρια που αφορούν ειδικά τον ασφαλιστικό κλάδο (π.χ. γεγονότα φυσικών καταστροφών) απαιτούν διαφορετική εμπειρογνωμοσύνη και αντιμετωπίζονται από την ΕΙΟΡΑ, τις εθνικές αρμόδιες αρχές και εξωτερικούς ασφαλιστικούς εμπειρογνώμονες.

Ωστόσο, η πιθανότητα των πλήρων σεναρίων δεν μπορεί να εκτιμηθεί. Όταν μπορεί να ποσοτικοποιηθεί, η ΕΙΟΡΑ θα τεκμηριώνει την πιθανότητα των διάφορων συμβάντων ενεργοποίησης για τους σκοπούς της εσωτερικής ανάλυσης και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας έγκρισης των σεναρίων.

Επιπλέον, η ΕΙΟΡΑ σκοπεύει να συνεχίσει τη συνεργασία της με το ΕΣΣΚ και την ΕΚΤ και να χρησιμοποιήσει εξωτερικούς εμπειρογνώμονες, όπως εμπειρογνώμονες από μέλη της ΕΙΟΡΑ, για την ανάλυση και την αξιολόγηση των σεναρίων.

Σύσταση 5 - Έκδοση πιο συναφών συστάσεων προς τις ΕΑΑ

Η ΕΙΟΡΑ αποδέχεται τη σύσταση.

Βάσει των αποτελεσμάτων των δοκιμών αντοχής, η ΕΙΟΡΑ σκοπεύει να εκδώσει συστάσεις σύμφωνες με το επίπεδο κοινολόγησης των αποτελεσμάτων και με τις εκ του νόμου αρμοδιότητές της. Πιο συγκεκριμένες συστάσεις θα ήταν εφικτές μετά τη δημοσίευση επιμέρους μη ανωνυμοποιημένων αποτελεσμάτων.

Σύσταση 6 - Προώθηση της δημοσίευσης επιμέρους αποτελεσμάτων δοκιμών αντοχής

Η ΕΙΟΡΑ αποδέχεται τη σύσταση.

Η ΕΙΟΡΑ θα προωθήσει τη δημοσίευση επιμέρους αποτελεσμάτων δοκιμών αντοχής, ιδίως όταν αυτό έχει σημασία από πλευράς οικονομικής σταθερότητας. Ήδη για τη διαδικασία του 2018, και σύμφωνα με τις τρέχουσες εκ του νόμου αρμοδιότητές της, η ΕΙΟΡΑ έχει ζητήσει τη συγκατάθεση των συμμετεχόντων για την κοινολόγηση επιμέρους αποτελεσμάτων. Οι τεχνικές προδιαγραφές και τα πρότυπα δεδομένων αναφέρουν ήδη τα συγκεκριμένα δεδομένα και τους δείκτες που υπόκεινται σε επιμέρους κοινολόγηση.

Σύσταση 7 - Ενίσχυση της διαφάνειας της μεθόδου για τις δοκιμές αντοχής

Η ΕΙΟΡΑ αποδέχεται τη σύσταση.

Η ΕΙΟΡΑ σκοπεύει να ενισχύσει και να τυποποιήσει περαιτέρω την επικοινωνία και τη διαβούλευση με ενδιαφερόμενους και συμμετέχοντες σύμφωνα με τις συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

105.

Ανατρέξτε στην απάντηση της ΕΙΟΡΑ στην παράγραφο XII της Σύνοψης.

Σύσταση 8 - Ενδυνάμωση των ανθρωπίνων πόρων που διατίθενται για εποπτικά καθήκοντα

Η ΕΙΟΡΑ αποδέχεται τη σύσταση και εκφράζει την υποστήριξή της για τη διάθεση συμπληρωματικών πόρων στην ΕΙΟΡΑ για την κάλυψη των απαραίτητων καθηκόντων με σκοπό την ενίσχυση της ποιότητας και τη σύγκλιση της εποπτείας και της οικονομικής σταθερότητας.

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	5.12.2017
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην ΕΙΟΠΑ	19.7.2018
Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	2.10.2018
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της ΕΙΟΠΑ σε όλες τις γλώσσες	26.10.2018

Αποστολή της ΕΙΟΡΑ, ως μίας από τις τρεις ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές (ΕΕΑ), είναι η στήριξη της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και η προστασία των καταναλωτών στους τομείς των ασφαλίσεων και των επαγγελματικών συντάξεων. Ο ασφαλιστικός κλάδος, με περιουσιακά στοιχεία αξίας ίσης περίπου με τα δύο τρίτα του ΑΕγχΠ της ΕΕ, αντιπροσωπεύει σημαντικό τμήμα της χρηματοπιστωτικής αγοράς της Ευρώπης. Τυχόν διαταραχή του θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά την πραγματική οικονομία και την ευημερία των καταναλωτών. Εξετάσαμε κατά πόσον η ΕΙΟΡΑ συνέβαλε αποτελεσματικά στην εποπτεία, στην εποπτική σύγκλιση και στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Για την εξέταση αυτής της τελευταίας πτυχής επικεντρωθήκαμε στις δοκιμές αντοχής της ασφαλιστικής αγοράς που πραγματοποιήθηκαν το 2016.

Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η ΕΙΟΡΑ έχει αξιοποιήσει σωστά ένα ευρύ φάσμα εργαλείων, μολονότι ο σχεδιασμός και η παρακολούθησή τους χρήζουν βελτίωσης. Εντοπίσαμε ορισμένες συστημικές αδυναμίες στην εποπτεία των διασυνοριακών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και στα εσωτερικά μοντέλα. Οι αδυναμίες αυτές πρέπει να αντιμετωπιστούν από την ίδια την ΕΙΟΡΑ, μέσω των εθνικών εποπτών και των νομοθετών, ιδίως στο πλαίσιο της εν εξελίξει αξιολόγησης από τις ΕΕΑ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Ευρωπαϊκή Ένωση, 2018

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.