

■ Revizija Solvency II: Najbolje je često neprijatelj dobrog

Karel Van Hulle¹

O ČEMU GOVORIMO?

Solvency II je najveća reforma u EU regulativi osiguranja u posljednjih 30 godina. Za razvoj Solvency II trebalo je više od deset godina. Međutim, Okvirna direktiva Solvency II (Solvency II Framework Directive (FD)) usvojena 2009. godine više je od uvođenja novog režima solventnosti za osiguravajuću industriju. To je također preinaka 14 Direktiva o osiguranju koje su postojale u 2007. godini (godini u kojoj je Europska komisija (EK) predstavila svoj inicijalni prijedlog). To je razlog zbog kojeg Okvirna direktiva sadrži više od 300 članaka, od kojih se samo oko 60 specifično bavi Solvency II. Okvirna direktiva, koja je stupila na snagu 1. siječnja 2016. godine, je to što se sada revidira.

Sam režim Solvency II sadrži različite razine regulacije: Okvirnu direktivu (razina 1), Delegiranu uredbu iz 2014. godine i niz Provedbenih uredbi (razina 2) i Smjernice EIOPA-e (razina 3). Iako se revizija Solvency II za 2020. godinu odnosi samo na Okvirnu direktivu, važno je imati na umu da će svaka promjena u tekstu razine 1 podrazumijevati posljedične promjene u razinama 2 i 3.

Okvirna direktiva uključuje veliki broj odredbi koje sežu mnogo desetljeća unazad. Te se odredbe odnose na pitanja poput odobrenja za rad, kvalificiranih udjela, obavljanja djelatnosti životnog i neživotnog osiguranja, reosiguranja, slobode poslovnog nastana, slobode pružanja usluga, podružnica itd. Strogo govoreći, ta pitanja nemaju nikakve veze s režimom solventnosti. Kako bi se pregovarački proces učinio upravljivim, 2007. godine odlučeno je da se te odredbe ne mijenjaju. U svom Pozivu na savjetovanje (veljača 2019.) EIOPA-i, EK je zatražila od EIOPA-e da razmotri i neke od tih odredbi, posebno one koje se odnose na odobrenje za rad i slobodu pružanja usluga.

Financijska regulativa napredovala je od vremena usvajanja Okvirne direktive. To se posebno odnosi na sistemski rizik i makrobonitetni nadzor, za koje je IAIS sada usvojio međunarodni okvir, te na oporavak i sanaciju, za koje je uveden poseban režim u bankarskom sektoru. U svom Pozivu na savjetovanje (veljača 2019.), EK je zatražila od EIOPA-e da također ispita treba li poduzeti mjere u tim područjima.

¹ Prof. Karel Van Hulle, Katoličko sveučilište u Leuvenu, Goethe sveučilište u Frankfurtu na Majni

KAKO SE ODVIJA REVIZIJA?

Ovo nije prva revizija režima Solvency II. Od usvajanja 2014. godine, Delegirana uredba već je tri puta izmijenjena. Izmjene su se odnosile uglavnom na smanjenje kapitalnih zahtjeva za dugoročna ulaganja te posebno za ulaganja u infrastrukturu. Posljednja izmjena, u 2018. godini, bila je značajnija i odnosila se na čitavu standardnu formulu za izračun potrebnog solventnog kapitala (Solvency Capital Requirement (SCR)).

Revizija Okvirne direktive započela je Pozivom na savjetovanje EIOPA-i, koji je EK pokrenula 11. veljače 2019. godine. Poziv na savjetovanje bio je vrlo širok, obuhvaćao je teme I. stupa (primjerice, izračun tehničkih pričuva), teme III. stupa (nadzorno izvješćivanje i javnu objavu), pitanja nadzora grupe (na primjer, opseg nadzora grupe), makrobonitetna pitanja (na primjer, izradu plana upravljanja sistemskim rizikom), oporavak i sanaciju, sustave jamstava u osiguranju, proporcionalnost, kontinuiranu prikladnost prijelaznih mjera, i dugoročna ulaganja (dugoročnu prirodu osiguranja).

Kako bi pripremila svoje savjete za EK, EIOPA je pokrenula tri savjetovanja: savjetovanje o nadzornom izvješćivanju i javnoj objavi (12. srpnja 2019.), savjetovanje o sustavima jamstava u osiguranju (12. srpnja 2019.) i savjetovanje o svim ostalim pitanjima (15. listopada 2019.). Tri dokumenta o savjetovanjima vrlo su sveobuhvatna (ukupno imaju preko 1000 stranica) i već sadrže niz konkretnih prijedloga. EIOPA trenutno razmatra primljene komentare i trebala bi pružiti svoje konačno savjetovanje EK do 30. lipnja 2020. EIOPA će također u ožujku 2020. godine izraditi sveobuhvatnu procjenu učinka svih predloženih promjena.

Na svojoj Konferenciji za reviziju Solvency II 29. siječnja 2020. godine, EK je najavila da će u ožujku 2020. godine pokrenuti vlastito savjetovanje (četiri tjedna) sa dionicima. Nakon što primi komentare dionika i EIOPA-e, EK će iznijeti zakonodavni prijedlog, vjerojatno u proljeće 2021. godine. To je praktički nemoguće učiniti ranije, jer su pitanja složena i zahtijevat će pažljivo razmatranje i pripremu.

Nakon što EK podnese svoj zakonodavni prijedlog, o njemu će detaljno raspravljati su zakonodavci (Europski parlament i Vijeće). Za ovo će trebati vremena. Nije nerazumno pretpostaviti da će konačno usvajanje prijedloga biti krajem 2023. godine. Izmijenjena Okvirna direktiva tada će se morati prenijeti u nacionalno zakonodavstvo. Državama članicama će trebati dvije godine da izvrše ovaj zadatak. U međuvremenu će se održavati savjetovanja u vezi s izmjenama Delegirane uredbe i Provedbenih propisa. Teško je započeti ova savjetovanja prije konačnog usvajanja Direktive. EIOPA će također morati prilagoditi svoje Smjernice.

Revizija Solvency II stoga će se najvjerojatnije u cijelosti provesti tek 2025./2026. godine.

ŠTO JE U IGRI?

Kada se pročita dokument o savjetovanju koji je EIOPA objavila 15. listopada 2019. godine, može se stvoriti dojam da je revizija Solvency II uglavnom tehničke naravi.

Međutim, EK već je jasno dala do znanja da ova revizija nije puka tehnokratska vježba. Ulog je ovdje doprinos koji industrija osiguranja može i treba dati društvu. Europi je potrebna industrija osiguranja koja posvećuje više pažnje održivosti i rizicima klimatskih promjena, industrija koja ulaže u realno gospodarstvo i koja pomaže smanjiti mirovinski jaz. Jedno od važnih pitanja u ovom kontekstu je da li je sadašnji režim tretmana dugoročnih jamstava zadovoljavajući i je li samo stvar u uvođenju nekoliko tehničkih promjena u ovaj režim, za razliku od uvođenja režima za tretman dugoročne imovine i obveza utemeljenog na načelima koji može podnijeti test vremena.

Važno je imati na umu ove ciljeve politika tijekom postupka revizije. Solvency II je postigao uspjeh i sve zainteresirane strane slažu se da nema hitne potrebe za temeljnom promjenom režima. Iako postoji određeni broj nedostataka, čini se da režim dobro funkcionira. Većina (re)osiguravajućih društava u EGP-u dobro je kapitalizirana (prosječni SCR omjer iznosi 234%). Nema potrebe uvoditi daljnju opreznost u režim, koji je već sada vrlo konzervativan.

Međutim, ne može se poreći da se ekonomska klima promijenila. Režim Solvency II mora se ažurirati kako bi odražavao posljedice okruženja s niskim kamatnim stopama. Također se mora obratiti pažnja na makrobonitetni nadzor i na potencijalne posljedice nedostataka osiguranja i njihov prekogranični učinak na osiguranike.

U pogledu makrobonitetnog nadzora, sistemski rizik nije posebno obrađen u standardnoj formuli za izračun SCR-a. Budući da je Solvency II režim solventnosti temeljen na riziku, bilo bi logično baviti se sistemskim rizikom barem kao mjerom II. stupa (na primjer, u Vlastitoj procjeni rizika i solventnosti).

Što se tiče nedostataka osiguranja i njihovih prekograničnih posljedica, trenutno ne postoji režim na razini EU za sektor osiguranja u slučaju poteškoća. Samo nekoliko država članica ima sveobuhvatan režim za oporavak i sanaciju. Nemaju sve države članice sustav jamstava u osiguranju koja štiti osiguranike u slučaju nesolventnosti. Međutim, uvođenje zahtjeva za sva (re)osiguravajuća društva da pripreme preventivni plan oporavka i razviju planove sanacije, kako je predložila EIOPA, moglo bi dovesti do neopravdanog povećanja regulatornog opterećenja za male i srednje osiguratelje. Slično tome, uvođenje minimalnih zahtjeva za sustave jamstava u osiguranju treba učiniti oprezno. Prekogranične aspekte je teško riješiti. Također bi bilo logično ispitati učinak sustava jamstava

u osiguranju na razinu pouzdanosti Solvency II. Razvoj režima solventnosti koji je preoprezan nije u interesu osiguranika.

Vjerojatno je da će praktična primjena načela proporcionalnosti također itekako biti na dnevnom redu. Od nadzornih tijela bi se trebalo zahtijevati da primijene načelo proporcionalnosti tamo gdje je to opravdano i oni bi u idealnom slučaju trebali to raditi na isti način. Načelo proporcionalnosti trebalo bi biti jasnije povezano s rizikom. Veličina ne bi trebala biti presudan kriterij. Ako se režim ne pojednostavi, postoji rizik za daljnju konsolidaciju tržišta jer se neki osiguravatelji možda više neće moći nositi sa sve većom složenošću režima solventnosti.

Razvoj jedinstvenog tržišta osiguranja važan je cilj EU regulative vezane za osiguranje. U tom kontekstu, važno je da se pružanje prekograničnih usluga odvija na način koji štiti i osiguranike matične i zemlje članice domaćina. Nadzorna tijela matičnih država članica i država članica domaćina trebali bi uže surađivati, s istim ciljem, tj. zaštitom osiguranika, neovisno o njihovom prebivalištu u EU. Uloga EIOPA-e u ovom području kao arbitra između nadzornih tijela već je povećana kao rezultat revizije ESA-e (Europska nadzorna tijela). Daljnji napredak na ovom području bio bi dobrodošao.

PUT NAPRIJED

Najbolje je često neprijatelj dobrog. Nema potrebe za velikom reformom režima Solvency II. Fokus bi trebao biti na ograničenom broju ciljanih promjena imajući na umu gore navedene temeljne ciljeve politika. Umjesto da težimo perfekcionizmu smjesta uvodeći nove zahtjeve, moglo bi biti korisno prvo testirati promjene i raditi u fazama, pri čemu bi novi zahtjevi nastupili tek nakon jasnih dokaza da su zaista potrebni i da ne stvaraju previše teško opterećenje za sektor osiguranja.