

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.7.2010
SEC(2010) 841

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружителен документ към

Бялата книга за схемите за гарантиране на застрахователните вземания

{COM(2010)370 final}
{SEC(2010)840}

Въведение

Схемите за гарантиране на застрахователните вземания (СГЗВ) осигуряват последната възможна защита за потребителите, когато застрахователите не са в състояние да изпълнят договорните си задължения. По този начин схемите защитават хората срещу риска техните иски да не бъдат удовлетворени, ако застрахователното дружество изпадне в несъстоятелност.

За разлика от банковия сектор и сектора на ценните книжа, застрахователният сектор не е обхванат от никакво европейско законодателство относно схемите за гарантиране. Понастоящем само 12 държави-членки имат една или няколко СГЗВ, които обхващат животозастрахователните и/или общозастрахователните полици, като между националните схеми съществуват значителни разлики по отношение на тяхната структура.

В оценката на въздействието е представен анализ на загубите, които могат да бъдат прехвърлени на притежателите на полици (или на данъкоплатците, ако публичните органи се намесят) в случай на застрахователни фалити в ЕС. Независимо от съществуващите СГЗВ, в крайни случаи такива събития могат да доведат до прехвърляне върху притежателите на полици в ЕС (или на данъкоплатците) на загуби в размер годишно до 41,3 млрд. EUR при животозастраховането и 5,9 млрд. EUR при общото застраховане. По отношение на трансграничната дейност непоемите от съществуващите СГЗВ загуби може да достигнат до 820 млн. EUR при животозастраховането и 140 млн. EUR при общото застраховане.

1. Формулиране на проблема

Липсата на хармонизирани правила в ЕС по отношение на СГЗВ затруднява ефективната и равнопоставена защита на потребителите и може да попречи на функционирането на вътрешния застрахователен пазар чрез евентуално изкривяване на трансграничната конкуренция. Тази оценка се засилва от факта, че независимо от въвеждането в ЕС на режим на платежоспособност, свързан в по-голяма степен с риска (Платежоспособност II), застрахователите могат да фалират, а притежателите на полици по принцип не са в състояние или се затрудняват цялостно и правилно да анализират важната и сложна информация, свързана с риска. Важните последици са две:

Първо, загубите, реализирани от застрахователни дружества във фалит и прехвърлени на притежателите на полици (или на данъкоплатците), може да засегнат последните по различни начини: в национален план загубите може да намалят богатството на притежателите на полици или да отслабят публичните финанси. Това може допълнително да намали доверието на потребителите в застрахователните и финансовите пазари, което в крайна сметка може да забави реалната икономика и да предизвика сътресения на финансовите пазари. В конкретния трансграничен контекст на ЕС съответните загуби може също така да подкопаят доверието на потребителите във вътрешния пазар и дори да предизвикат потенциални спорове между държавите-членки относно разпределянето на загубите на фалиралите застрахователи.

Второ, несъответствието между предпочитанията на потребителите по отношение на риска и риска от неизпълнение на задължение от страна на застрахователите води до неоптимално разпределение на разходите, свързани със застрахователния фалит, за

сметка на неосведомените потребители или данъкоплатци. Това крие и риск от нарушения в конкуренцията между застрахователите на вътрешния пазар на ЕС.

2. Анализ на субсидиарността

Само действия на равнище ЕС могат да гарантират, че всички притежатели на полици и бенефициери, които придобиват застрахователни полици в ЕС, се ползват с еднаква и всеобхватна защита в случай на неизпълнение на задължение от страна на застрахователно дружество. Действията на равнище ЕС също така гарантират равни условия за застрахователите и по този начин насърчават по-нататъшната интеграция в рамките на вътрешния пазар на ЕС. В много области (напр. застрахователно покритие, географски обхват и финансиране) държавите-членки не могат самостоятелно да хармонизират в достатъчна степен структурите на различните си СГЗВ; следователно това може да бъде постигнато по-добре на равнището на ЕС.

3. Цели

Общите цели на действията на ЕС по отношение на СГЗВ са, първо, да се гарантира висока степен на защита на притежателите на полици и бенефициерите, което да намали в достатъчна степен риска от значителни загуби за притежателите на полици или данъкоплатците в случай на неизплащане на исковите от страна на застрахователите. Второ, действията на ЕС следва да допринесат за установяване на еднакво ниво на защита за притежателите на полици, които могат да придобиват застрахователни продукти от местни или чуждестранни застрахователи в рамките на ЕС, с цел да се подпомогне ефективното функциониране на вътрешния пазар на застрахователни услуги.

Освен това съответните действия следва да спомагат за по-обща цели като избягване на нарушения в конкуренцията, намаляване на стимулите с неблагоприятно въздействие, осигуряване на ефективност на разходите и осигуряване на доверие и стабилност на пазара.

4. Варианти на политика

В доклада за оценка на въздействието се разглеждат и обсъждат редица варианти на политика за създаване на съгласувана рамка за действия на ЕС по отношение на защитата на притежателите на полици и бенефициерите чрез СГЗВ, основаваща се на минимално хармонизиране.

Обхват на евентуалната намеса на ЕС

Възможността да не се предприема нищо означава, че държавите-членки ще продължат да имат твърде различаващи се национални подходи по отношение на СГЗВ, в това число пълно отсъствие на СГЗВ в някои държави-членки. Тези разлики пораждат нееднакви и недостатъчни нива на защита на притежателите на полици в редица държави-членки.

Макар че засилването на пруденциалния надзор, отчасти чрез въвеждане на изисквания за платежоспособност, основани в по-голяма степен на риска, и на надеждна система на управление, би трябвало да даде възможност на застрахователите да управляват правилно и професионално своя риск, тези механизми не могат да гарантират напълно елиминиране на фалитите.

Осигуряването на по-добра осведоменост на притежателите на полици (относно съществуването на СГЗВ и предоставяното от схемата ниво на защита) може по принцип да им помогне да направят избор между различните застрахователи. Притежателите на полици ще могат да сравнят не само цените на предлаганите от различните дружества полици, но и тяхното качество (от гледна точка на риска дружеството да изпадне в несъстоятелност). Вероятно обаче възприемането на подход *caveat emptor* ще бъде до голяма степен неефективно поради неосведомеността на притежателите на полици относно важна, но сложна информация във връзка с риска и поради трудността тя да бъде анализирана правилно. Независимо че мерките за по-голяма прозрачност на равнището на ЕС могат да насърчат отношения между притежателите на полици и застрахователите, основаващи се на доверието, малко вероятно е повечето от притежателите на полици да разберат напълно и да анализират правилно получаваната от тях сложна информация във връзка с риска.

Ако потребителите получат по закон приоритет при процедурите по ликвидация, съществува риск активите да са недостатъчни за защита на притежателите на полици, което поражда несигурност дали последните ще бъдат обезщетени или не. Освен това процедурите по ликвидация са обикновено продължителни и скъпи.

Косвените или преките гаранции, издадени от публичните органи, имат явния недостатък, че използват пари на данъкоплатците и по този начин засягат публичните финанси.

От статистическа гледна точка високо ниво на сигурност за потребителите обикновено може да се постигне най-добре чрез съчетаването на относително ниски изисквания за платежоспособност и гаранционна схема, отколкото чрез относително високи изисквания за платежоспособност без гаранционна схема. Всъщност гаранционната схема може да „централизира“ покритието на загубите, които надвишават платежоспособността на дружеството („tail risk“), и по този начин да намали променливостта на тези загуби (а оттам и финансирането, необходимо за тяхното поемане), ако в схемата участват голям брой застрахователи. Освен това гаранционната схема може да разпредели финансирането, необходимо за предоставяне на защита срещу тези свръхзагуби, между по-голям брой потребители и следователно да осигури същото ниво на защита при по-малки разходи.

Размер на гаранцията (потребности от финансиране на СГЗВ)

Целевият фонд на СГЗВ се влияе от много параметри, два от които изглеждат най-важни: вероятността за неизпълнение на задължение от страна на застрахователите и целевото ниво на сигурност за притежателите на полици. Данните показват, че вероятността за неизпълнение на задължение от страна на застрахователите по принцип се колебае между 0,1 % и 0,5 % в зависимост от пазарните условия. Освен от вероятността за неизпълнение на задължение от страна на застрахователите, потребностите от финансиране или финансово обезпечаване на СГЗВ се влияят най-вече от гарантираното на потребителите ниво на сигурност: колкото по-голяма сигурност предоставя СГЗВ, толкова по-големи са потребностите от финансово обезпечаване или финансиране на схемата. Следователно ключовото решение е нивото на сигурност, което се очаква СГЗВ да осигури на притежателите на полици. Според предварителните заключения на Комисията предпочитаният вариант ще гарантира високо ниво на защита при нормални пазарни условия, като едновременно с това гарантира достатъчно високо ниво на защита в периоди на напрежение на пазара.

Естество и правен инструмент на евентуалните действия на ЕС по отношение на СГЗВ

Коригирането на настоящите недостатъци посредством нормативни актове с незадължителна юридическа сила, като препоръки, съобщения, насоки и кодекси за поведение, би могло да бъде гъвкава алтернатива на непосредствените правни задължения. Тъй като нямат задължителна правна сила обаче, те ще зависят от доброволното поемане на ангажимент от страна на държавите-членки. Дори ако държавите-членки са склонни да спазват предложените насоки, съществува риск процесът на сближаване на национално равнище да отнеме много време и да доведе евентуално до некоординирани резултати.

Вместо това, възприемането на правно обвързващ подход към СГЗВ в целия ЕС е вероятно да гарантира въвеждане на съгласуван и хармонизиран набор от правила за защита на притежателите на полици и бенефициерите в ЕС. Поради сложността на въпроса правен инструмент като директива на ЕС е за предпочитане пред регламент на ЕС, тъй като тя дава повече гъвкавост на държавите-членки.

Обхват на хармонизирането

СГЗВ може да бъде структурирана по много начини. Като се има предвид, че към момента липсва каквото и да било законодателство на ЕС и съществуващата защита чрез СГЗВ в Съюза е твърде фрагментирана, Комисията подкрепя подход на ЕС, който се основава на минимално хармонизиране. С други думи е необходимо да се установи минимален набор от характеристики в една съгласувана рамка на ЕС:

Равнище на централизация: на национално или на европейско равнище трябва да се създаде СГЗВ?

Роля: като последен възможен механизъм за защита ли трябва да функционира СГЗВ или да има по-широка роля?

Географски обхват: на какъв принцип трябва функционира СГЗВ — на принципа на държавата-членка по произход или на принципа на приемащата държава-членка (или на комбинация от двата)?

Обхванати полици: какви класове застраховка (застраховка живот, общо застраховане и др.) трябва да покрива СГЗВ?

Допустими ищци: какви ищци (физически лица, юридически лица и др.) трябва да се ползват от СГЗВ?

График на финансирането: кога трябва да се финансира СГЗВ — *ex-ante* или *ex-post* (преди или след събитието или комбинация от двете)?

Форма на действието на схемата: трябва ли СГЗВ да изплаща суми по искове или трябва да е предназначена също да обезпечава непрекъснатост на полиците?

Въз основа на предварителните анализи в настоящата оценка на въздействието, предварителните предпочитания на Комисията за действия на ЕС по отношение на защитата чрез СГЗВ включват следните варианти:

Ниво на централизация: създаването на СГЗВ във всяка държава-членка изглежда най-предпочитаният вариант, по-специално поради съгласуваността му със съществуващата национална рамка за микропруденциален надзор;

Роля: СГЗВ трябва да играе ролята на последен възможен механизъм за защита;

Географски обхват: принципът на държавата-членка по произход изглежда предпочитаният вариант на политика поради неговата съгласуваност със съществуващата надзорна рамка;

Обхванати полици: обхващането на животозастрахователните и общозастрахователните полици ще гарантира всеобхватна защита на притежателите на полици и бенефициерите. Вероятно съществуват основателни аргументи за ограничаване на защитата чрез СГЗВ само до конкретни класове общозастрахователни полици, но от съображения за практичност и справедливост разделянето на покритието, осигурявано от СГЗВ, на прекалено много подрежими може да се окаже трудно.

Допустими иници: с обхващането на физически лица и определени юридически лица (включително МСП) вероятно ще се постигне най-доброто равновесие между целите за всеобхватна защита на потребителите и за ефективност на разходите.

График на финансирането: като общо правило СГЗВ следва да бъдат финансирани *ex-ante*, така че средствата да бъдат налични и да се избегнат свързаните с моралния риск въпроси. Освен това има по-голяма вероятност по този начин да се избегне процикличността, свързана със схемите, финансирани *ex-post*. При необходимост средствата може да бъдат допълвани с вноски *ex-post*.

Форма на действието на схемата: Комисията решително насърчава прехвърлянето на портфейли, когато това е практически разумно и обосновано от гледна точка на разходите и ползите. Трябва обаче да се гарантира защита на потребителите като последно възможно средство за защита в случай на застрахователен фалит. Ако са изчерпани всички останали средства, СГЗВ трябва поне да обезщети притежателите на полици и бенефициерите за техните загуби.

Предпочитаните от Комисията основни варианти ще бъдат предмет на консултации с всички заинтересовани страни, включително и с държавите-членки. Те ще бъдат поканени да представят коментари, за да може Комисията да направи повторна оценка и евентуално да актуализира първоначалните си констатации относно различните варианти на политика. Произтичащите законодателни предложения ще бъдат придружени от допълнителна оценка на въздействието, в която ще се анализират по-подробно различните варианти за структуриране на СГЗВ и накрая ще бъде избрана оптималната комбинация за съгласувана рамка на политиката с цел осигуряване на защита чрез СГЗВ в целия ЕС.

5. Очаквани въздействия

Притежатели на полици

Може да се очаква, че предприетите на равнище ЕС действия ще бъдат в полза на притежателите на полици чрез увеличаване на тяхната защита, в случай че застрахователите не са в състояние да изпълнят задълженията си. От друга страна, въвеждането на СГЗВ в целия ЕС ще предизвика и разход за притежателите на полици, тъй като застрахователите ще прехвърлят на потребителите част от своите вноски в схемата, което ще увеличи премиите.

За илюстрация на горното: Ако например (в сравнение с положението, при което не съществуват СГЗВ) бъдат създадени СГЗВ във всяка държава-членка, основани на принципа на държавата-членка по произход и обхващащи животозастрахователни и

общозастрахователни полици (до 99-ия процентил и при сценарий за вероятност от неизпълнение в размер на 0,1 %), това би изисквало притежателите на полици в ЕС да участват в създаването на фондове на стойност 13 млрд. EUR. Понастоящем това съответства на 1,24 % от годишните брутни осчетоводени премии. Прилагането на това целево равнище за 10-годишен период например би представлявало годишна вноска в размер на 0,124 % от брутните осчетоводени премии от страна на всяко участващо дружество/притежател на полица.

Тези фондове трябва да се смятат за допълнителни премии, които притежателите на полици заплащат, за да се застраховат срещу несъстоятелност на своя застраховател. Плащанията, извършени от всеки притежател на полица, могат да се смятат за приблизително равни на очакваната стойност на загубите, които притежателите на полици биха избегнали в случай на неизпълнение на задължение от страна на техния застраховател.

Финансовите разходи за притежателите на полици, произтичащи от предварителното заплащане на тези суми, могат да се изчислят, като се приеме, че капиталовите разходи са в размер на 6 % (съгласно проучванията за количественото въздействие на Платежоспособност II). За дадена СГЗВ с финансово участие в размер на 1,24 % от годишните премии това би представлявало финансови разходи в размер на 0,08 % от годишните брутни осчетоводени премии.

Застрахователни дружества

Действията на ЕС по отношение на СГЗВ ще засегнат застрахователите по различен начин, в зависимост от това дали извършват дейност в държави-членки със съществуваща СГЗВ или не. В страните, където все още няма създадена СГЗВ, въвеждането на такава схема ще наложи самите застрахователни дружества да заплатят вноските, ако не могат да прехвърлят тези допълнителни разходи на потребителите.

За разлика от притежателите на полици, за застрахователите тези вноски сами по себе си представляват финансов разход (а не предварително плащане), тъй като загубите, които застрахователите понасят в случай на неизпълнение, зависят само от капитала, а не от платените премии.

Данъкоплатци

Може да се очаква, че въвеждането на СГЗВ във всички държави-членки ще бъде в полза на данъкоплатците чрез намаляване на необходимостта от използване на парите им в случай на фалити на застрахователи. В гореизложения практически пример това би спестило на данъкоплатците до 13 млрд. EUR за посочения период. Действията на ЕС по отношение на СГЗВ ще засегнат данъкоплатците по различен начин, в зависимост от това дали живеят в държава-членка със съществуваща СГЗВ или не.

Съществуващи СГЗВ

Действията на ЕС ще засегнат съществуващите СГЗВ дотолкова, доколкото създадената на равнището на ЕС рамка се различава от вече въведената национална рамка за СГЗВ.

Повечето от съществуващите СГЗВ ще бъдат засегнати по отношение на размера на средствата, като някои от тях ще трябва да въведат и елементи на финансиране *ex-ante*.

Няколко схеми ще трябва да изменят географския си обхват и да започнат да действат въз основа на принципа на държавата по произход. От няколко съществуващи СГЗВ ще се изисква да разширят обхвата на предоставяната защита, така че да включва животозастраховане, или да разширят определението си за допустими ищци.

Малки и средни предприятия (МСП)

Може да се очаква, че предприетите на равнището на ЕС действия ще бъдат в полза на малките предприятия чрез увеличаване на тяхната защита, в случай че застрахователите не са в състояние да изпълнят задълженията си. От друга страна, въвеждането на защита чрез СГЗВ за МСП в целия ЕС ще окаже въздействие върху МСП, тъй като застрахователите ще прехвърлят част от своите вноски на МСП, което ще увеличи премиите за тях. Плащанията, извършени от всяко МСП, могат да се смятат за приблизително равни на очакваната стойност на загубите, които МСП биха избегнали в случай на неизпълнение на задължение от страна на техния застраховател. Освен това въздействието върху МСП ще зависи от това дали последните са вече защитени от съществуваща СГЗВ в различните национални рамки.

Надзорни органи

Надзорните органи в държавите-членки, в които все още няма СГЗВ, може да се включат в създаването на схемите и евентуално да започнат също да ги управляват, а органите, които вече управляват СГЗВ, ще трябва да гарантират съответствието на схемата с предложените структури. Въздействието върху надзорните органи ще бъде подробно анализирано в оценката на въздействието, която ще придружава последващите действия във връзка с Бялата книга.

Въздействие в международен план

Може да се очаква, че въздействието върху застрахователните дружества от трети държави ще бъде същото, както върху застрахователите от ЕС-ЕИП.

Околна среда

Очаква се въздействието върху околната среда да бъде незначително.

Икономика

Очаква се предлаганите варианти на политика да създадат две основни предимства за икономиката. Първо, те ще гарантират равни условия, с което се избягват нарушения в конкуренцията между местните и чуждестранните застрахователи. Второ, те ще намалят риска от неоптимално разпределяне на загубите за сметка на притежателите на полици и данъкоплатците.

Социално благосъстояние

Предлаганите варианти на политика ще подобрят социалното благосъстояние чрез:

- увеличена защита на притежателите на полици;
- намалено използване на парите на данъкоплатците;
- по-добро преразпределение на загубите при застрахователен фалит.

6. Последващи мерки

В оценката на въздействието ясно се подкрепя правно обвързващо решение на ЕС за защита чрез СГЗВ въз основа на минимално хармонизиране.

В оценката се посочват предпочитаните от Комисията варианти, които ще бъдат ясно изложени в Бялата книга за схемите за гарантиране на застрахователните вземания. Комисията ще прикани всички заинтересовани страни да изразят мненията си по тези варианти. Комисията внимателно ще разгледа получената обратна информация и ще я вземе предвид при представяне на законодателното предложение. Законодателното предложение ще бъде придружено от нова оценка на въздействието.

Тогава ще бъдат определени специфични действия по наблюдение.