

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бяла книга за схемите за гарантиране на застрахователните вземания“

COM(2010) 370 окончателен

(2011/C 218/10)

Докладчик: г-н **Joachim WUERMELING**

На 12 юли 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Бяла книга за схемите за гарантиране на застрахователните вземания“

COM(2010) 370 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 148 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства Бялата книга на Европейската комисия за схемите за гарантиране на застрахователните вземания (СГЗВ). Той подкрепя усилията на Комисията да предложи в рамките на ЕС мерки за защита на притежателите на застрахователни полици.

1.2 ЕИСК подкрепя усилията на Комисията за въвеждане на хармонизирани правила за СГЗВ. Той насърчава Комисията в намерението ѝ да предвиди европейска директива с висока степен на защита под формата на минимално хармонизиране, така че националните схеми да могат да предоставят и по-голяма по обхват защита. СГЗВ трябва да се използва като последното средство, след като бъдат изчерпани другите инструменти – например онези с надзорен характер.

1.3 При това следва да се има предвид, че през последните години бяха предприети значително подобрени мерки за запазване на платежоспособността на застрахователните дружества посредством надзор и капиталови изисквания. Процентът на фалитите на застрахователни дружества на практика е нисък и благодарение на тези мерки вероятно ще спадне още повече. Това би следвало да се вземе предвид в концепцията на схемите за гарантиране, за да има балансирано съотношение между ползите и разходите. Поради това ЕИСК се застъпва за регламентиране от страна на ЕС, което, от една страна, да изпълнява целта за гарантиране на потребителите и служителите, а – от друга – да ограничава разходите за предприятия и застрахованите.

1.4 ЕИСК счита за правилно, че в Бялата книга Комисията поставя на разглеждане въпроса за неограниченото покритие на застрахователните вземания посредством схемите за гарантиране им. Трябва да се избягва изпадането на солидни застрахователни дружества в затруднено положение вследствие на неограничени задължения за гаранция. Затова ЕИСК приветства факта, че Комисията обсъжда в Бялата книга възможността за въвеждане на ограничения за исковете.

1.5 При законодателната инициатива Комисията трябва да обърне специално внимание на въпроса в кой момент може да се използва СГЗВ. Но преди да се задейства СГЗВ, трябва да се изчерпят всички регулаторни възможности за намеса. Падането под минималните капиталови изисквания по „Платежоспособност II“ би трябвало да бъде само по себе си достатъчно за активизирането на СГЗВ.

1.6 По въпроса за финансовото обезпечаване на схемите ЕИСК препоръчва още веднъж да се проучат различните възможности въз основа на резултатите от петата количествена оценка на въздействието (QIS5) по „Платежоспособност II“. Би било препоръчително на равнище ЕС да се фиксира определено ниво на защита, но специфичното равнище на обезпечение да се определя според съответния риск на национално равнище и според риска в съответния сектор.

1.7 С оглед на съществуващите различни СГЗВ законодателството на ЕС следва да зададе висок и подобаващ стандарт на защита. Въпросите на структурирането им могат да бъдат предоставени за прилагане от държавите-членки – въпроси като осигуряването на вноските в подробности, момента на финансиране, избора дали да се прехвърлят наличностите или да се предостави обезщетение и въвеждането на специфични схеми за гарантиране в съответните сектори.

2. Въведение

2.1 Застраховките покриват основни рискове на потребителите като заболяване, злополука и щети или ги осигуряват за старини⁽¹⁾. Един фалит на застрахователно дружество може да доведе до невъзстановима загуба на цялото или на съществена част от имуществото на застрахования и дори до обедняването му.

2.1.1 Въпросът за необходимостта от СГЗВ стои по различен начин в отделните сектори на застраховането. Докато при животозастраховането съществува постоянна опасност от загуба на натрупания капитал, това не е така при общото застраховане.

⁽¹⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011, стр. 38 параграф 1.4.

2.1.2 При животозастраховането се натрупва капитал за дългосрочно пенсионно осигуряване или за наследствени пенсии. В случай на несъстоятелност без защита една съществена част от частното осигуряване би изгубило стойността си. При критични ситуации трябва да се намесят и държавните социални системи. Ето защо според ЕИСК въвеждането на СГЗВ е най-наложително в тази област.

2.1.3 При общото застраховане следва да бъдат защитени притежателите на полици, чието право на изплащане на обезщетения за щети още не е било уредено към момента на фалита. За останалите застраховани обаче не стои проблемът, че нов договор при друг застраховател би могъл да се сключи само при по-неизгодни условия, тъй като притежателят на полицата междувременно е остарял или пък здравословното му състояние се е влошило. Последващо покритие може да се осъществява редовно при сравними условия на пазара.

2.2 От общо 5 200 застрахователни дружества (през 2008 г.) по данни на Комисията от 1994 г. насам само 130 са изпадали в несъстоятелност. Във връзка с това трябва обаче да се има предвид, че дружествата по закон са задължени да държат собствен капитал, с който в подобен случай да се удовлетворяват изцяло или поне частично претенциите на притежателите на полици.

2.3 Ето защо досега не се счита за необходимо да се въвежда общоевропейска схема, която да дава гаранции за редките случаи на фалит на застрахователно дружество. Наистина, през 2001 г. Комисията започна предварителна работа за подготовка на такава директива. Проектът обаче беше оставен на заден план. Колективните схеми за гаранции не са обичайни за пазарната икономика, но бяха въведени в много случаи във финансовия сектор с оглед на особените рискове, които съществуват за потребителите.

2.4 В банковата сфера още от 1994 г. съществува схема за гарантиране на депозитите в цяла Европа поради опасност от „масово изтегляне на средства“, дестабилизиращо из основи финансовите пазари⁽²⁾. В момента схемата се актуализира⁽³⁾. Рисковете в застрахователния сектор обаче са различни от тези при банките. Най-вече не съществува „масово изтегляне на средства“ и няма необходимост от рефинансиране. Затова една ефективна схема за гаранции в застрахователния сектор трябва да бъде построена по структурно различен начин от тази за банките.

2.5 За да бъде защитен клиентът от загуба на вземанията си, законодателят е предприел по отношение на застрахователния бранш машабни предпазни мерки: всеобхватен, проактивен надзор, високи капиталови изисквания, строги правила за капиталовложенията и защита на очакваните права в разпоредбите, приложими при фалит. С прилагането на директивата „Платежоспособност II“ опасността от финансов крах на застрахователя се намалява още повече⁽⁴⁾.

2.6 Рисковете на застрахователите се покриват от презастрахователите, което намалява още веднъж риска от фалит. Чрез съчетаването и диверсифицирането на различни рискове на равнището на презастраховане се създава силен съюз от застрахователи за допълнителна защита на потребителите.

2.7 Освен това вследствие на финансовата криза ЕС постави финансовия надзор на съвсем нови, европейски основи. По отношение на застрахователния сектор тук спада и създаването на Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО).

2.8 Застрахователният сектор остана в голяма степен стабилен във финансовата криза. Той не я предизвика⁽⁵⁾, но беше засегнат от последиците ѝ. Наложиха се европейски застрахователни дружества да правят отчисления, а ниските лихви, поддържани на такова ниво вследствие на спасителните акции и на паричната политика, затрудняват застрахованите да получават необходимата възвръщаемост от инвестициите си. Сензационни кризи в бранша като тези на американската АIG или наскоро на Аmbac възникнаха не в резултат от класическата застрахователната дейност, а вследствие на подобни на банковите операции за защита срещу кредитни рискове. Това ще е възможно и в бъдеще, особено за предприятия и финансови конгломерати, които се занимават едновременно с банково и застрахователно дело.

2.9 Само в 12 от 27-те държави-членки вече съществуват схеми за гарантиране на застрахователните вземания⁽⁶⁾. Те са много комплексни: в някои държави-членки има СГЗВ при фалит само за някои застрахователни дейности. Освен това обхватът им на покритие е различен. Отчасти съществуват и държавни гаранции.

2.10 Застрахователните концерни, развиващи дейност в европейски мащаб, по принцип работят на националните пазари чрез самостоятелни национални дъщерни дружества, които биха правили своите вноски в съответните национални СГЗВ. В случай че голямо европейско застрахователно дружество изпадне в сериозни финансови трудности, националните СГЗВ по правило биха били достатъчни, за да защитят потребителите. ЕИСК предлага обаче европейска СГЗВ за застрахователни дружества, извършващи трансгранични дейности, която да действа в случаите, когато националните СГЗВ биха се оказали недостатъчни.

2.11 Разходите, които възникват за гарантиране на застрахователните вземания, накрая се прехвърлят като по-високи премии върху притежателите на полици. Наистина, отделният потребител е защитен при фалит, но разходите за това се поемат от потребителите като цяло.

3. Бележки относно разсъжденията на Комисията в Глава 3 на Бялата книга

3.1 Естество на възможните действия на равнище ЕС (Бяла книга 3.1)

Националните застрахователни пазари се различават силно по отношение на своята продуктова структура и на структурата на риска. Поради това като инструмент би следвало да се избере директива за минимално хармонизиране, за да се предостави на държавите-членки възможност да отчитат подобавашо националните особености на правната уредба, засягаща несъстоятелността, договорното, данъчното и социалното право, както и за запазване на съществуващите и утвърдили се механизми за защита от фалит, доколкото те са съвместими с разпоредбите на директивата.

⁽²⁾ ОВ L 135 от 31.5.1994 г., стр. 5; ОВ L 84 от 26.3.1997 г., стр. 22.

⁽³⁾ COM(2010) 368 окончателен, 2010/0207 (COD) от 12.7.2010 г.

⁽⁴⁾ ОВ C 224/11 от 30.8.2008 г., параграф 3.1.

⁽⁵⁾ ОВ C 48 от 15.2.2011, стр. 38 параграф 1.3.

⁽⁶⁾ Всеобхватен преглед на тези системи в страните от ОИСП е направен в доклада на ОИСП № DAF/AS/WD (2010)20 от 10 ноември 2010 г.

3.2 Равнище на централизираност и роля на СГЗВ (Бяла книга 3.2)

3.2.1 На първо място следва да направи така, че въобще да не се стига до фалит на застрахователно дружество. За тази цел е нужна преди всичко ефикасна система за надзор. Ако това не се удаде, могат да бъдат използвани СГЗВ.

3.3 Географски обхват (Бяла книга 3.3)

Комисията с право дава приоритет на принципа на страната по произход. Това е в съответствие с принципите на европейския застрахователен надзор: надзорът над всички дейности на лицензираните в ЕС застрахователни дружества се осъществява съгласно директивата „Платежоспособност II“ в тяхната страна на произход. Това се отнася също и до дейността, която се извършва в рамките на свободата на установяване посредством несамостоятелни клонове или в рамките на свободното предоставяне на услуги чрез трансгранични услуги.

3.4 Обхванати полици (Бяла книга 3.4)

3.4.1 Въз основа на разликите между животозастраховането и общото застраховане е целесъобразно за отделните сфери на дейност да се създадат отделни механизми за гаранции. В рамките на една застрахователна дейност рискът е относително хомогенен. Тук все още е оправдано взаимното подпомагане. Не е лесно обаче да се даде обосновка защо например някой, който е застраховал жилищното си имущество, трябва да прави вноски в СГЗВ, от която се предоставят средства за спасяване на дружество за животозастраховане. Тъй като това може да зависи и от националните особености, като например дали на съответния пазар има задължение за правно разделяне на застрахователните дружества според различните застрахователни дейности (така нареченият принцип на задължително специализиране), европейският законодател би трябвало да предостави достатъчно голяма свобода на държавите-членки.

3.4.2 По отношение на автомобилното застраховане и в съответствие със становището на Комитета на европейските органи за застрахователен надзор и надзор на схемите за професионални пенсии (CEIOPS) ЕИСК счита, че то трябва да бъде включено в бъдещата директива относно СГЗВ с цел постигане на по-голяма яснота, конкурентно равновесие и по-лесна разбираемост за потребителите.

3.4.3 Предложенията на Комисията не обхващат защитата на професионалните пенсии. Само професионалните пенсии в класическия смисъл попадат в СГЗВ. ЕИСК вижда обаче необходимост от предприемане на действия и при останалите професионални пенсии и счита, че този въпрос трябва да се включи в рамките на последващите мерки на Зелената книга за пенсията.

3.4.4 Съразмерното и поносимо участие на притежателя на полица е ефективен стимул той да се информира, доколкото му е възможно, за солидността на застрахователя.

3.4.5 Уместно би било да се определят тавани или други форми за ограничаване на ползите от СГЗВ като минимален размер на исканата сума или размер на самоучастие, както предлага в своето становище CEIOPS. Във връзка с това притежателите на полици не трябва да бъдат претоварвани чрез натрупването на ограничения. По този начин би се постигнало

значително облекчаване на схемите за гарантиране, което би се отразило върху разходите. Това би било в интерес и на застрахованите, които в крайна сметка заплащат разходите.

3.5 Допустими ищци (Бяла книга 3.5)

3.5.1 Комисията с право посочва, че гарантирането на вземанията на всички пазарни участници би довело до несъразмерно високи разходи. В първото изречение на Бялата книга СГЗВ са посочени като мярка за защита на потребителите. Това обаче не означава, че кръгът на защитените лица трябва да бъде ограничен до потребителите. Следва да бъдат обхванати също и субекти, които се ползват от защитата, предоставяна на потребителите в рамките на националното законодателство на някои държави, независимо дали са притежатели на полици, осигурени или правоимащи лица.

3.5.2 Би следвало на държавите-членки да се предостави свободата предварително да извадят от приложното поле на СГЗВ чисто търговското застраховане, напр. за производствен престой или транспорт. Държавите-членки би трябвало също така да могат сами да решават дали е целесъобразно малки предприятия да бъдат включвани в приложното поле на директивата.

3.6 Когато подготвя законодателна инициатива, Комисията трябва да обърне специално внимание на въпроса в кой момент може да се използва СГЗВ и кой взема решението за това. Комисията обмисля използването на СГЗВ не само в случаите на фалит, а и като средство за предотвратяване на фалити. Според ЕИСК, за да бъде наистина ефикасно и за да съответства на своя характер и на целите, с които е замислено, падането под минималните капиталови изисквания по „Платежоспособност II“ трябва да бъде достатъчно за активизирането на СГЗВ.

3.7 Финансиране (Бяла книга 3.6)

3.7.1 График на финансирането (Бяла книга 3.6.1)

3.7.1.1 Въпросът дали да се избере финансиране *ex post*, *ex ante* или смесена система е предмет на оспорвани дискусии. Всички системи имат предимства и недостатъци.

3.7.1.2 Финансирането *ex post* отнема от пазара по-малко ликвидни средства, което поради по-ниските разходи понижава и премията за притежателите на полици. То избягва проблема за междинното инвестиране на събраните средства. При финансирането *ex post* не се стига до изразходване на част от средствата за управление още преди настъпването на фалита.

3.7.1.3 При финансирането *ex post*, напротив, е трудно да се реши проблемът „морален риск“. Тъй като към момента на финансирането нестабилните участници са изключени от пазара поради техния фалит, те не могат вече да бъдат привлечени, за да поемат разходите.

3.7.1.4 Предимството на финансирането *ex ante* се състои преди всичко в това, че вноските могат да се изчисляват съобразно с риска от фалит. Пазарните участници с рисковано поведение са ангажирани в по-голяма степен. Освен това при финансирането *ex ante* процикличните ефекти могат да се избегнат в по-голяма степен отколкото при финансирането *ex post*.

3.7.1.5 Въпросът за момента на финансиране може да е от решаващо значение за ефикасността на дадена СГЗВ. Предимствата на система за финансиране *ex post* са много повече от недостатъците и няма видими причини вземането на решение в това отношение да бъде предоставено на държавите-членки поради съществуващите традиции и национални особености. За да се гарантира ефективността на системата в директивата, следва да се предвиди една единствена система за финансиране *ex post*.

3.7.2 Целево равнище (Бяла книга 3.6.2)

3.7.2.1 Финансовите разходи за СГЗВ би следвало да се ограничат, за което настоява и CEIOPS в своето становище. Задължението за неограничено покритие би направило непредвидими финансовите рискове за отделните дружества. В резултат от него всеки застраховател би трябвало да носи отговорност за целия пазар⁽⁷⁾. Управлението на риска на отделното дружество вече няма да зависи от собствените му решения, а главно от поведението на останалите конкуренти в условията на риск.

3.7.2.2 Комисията на първо време се е спряла на целево равнище от 1,2 % от брунтните осчетоводени премии. ЕИСК би приветствал евентуално повторно разглеждане на различните варианти въз основа на актуалните налични данни по „Платежоспособност II“. При това следва да се вземе също предвид, че с цел по-добра защита на притежателите на полици са създадени „Платежоспособност II“ и други механизми за намеса. Това подчертава и CEIOPS в своето становище.

3.7.2.3 В своите изчисления Комисията приема, че вероятността СГЗВ да се задействат е средно 0,1 %. При това тя обаче изхожда от 100-процентно покритие на капиталовите изисквания за платежоспособност със собствен капитал. Ако в държавите-членки и в отделните сектори собственият капитал надхвърли капиталовите изисквания за платежоспособност, рискът от фалит съответно ще намалее. Ето защо директивата би следвало да дава възможност националните СГЗВ да изчисляват целевото равнище в зависимост от действителния риск от щети на националните пазари и в отделните сектори.

3.7.2.4 В Бялата книга Комисията не се занимава с въпроса дали в СГЗВ трябва отново да се правят вноски след като е настъпила щета. В това отношение са нужни ясни правила и граници, за да се изключи неограничена отговорност, а дружествата следва да бъдат предварително запознати със своите задължения и да могат да се подготвят за тях.

3.7.3 Вноски (Бяла книга 3.6.3)

3.7.3.1 Схемата за правене на вноски следва да се гради върху налични данни, за да се намали административната тежест. В животозастраховането би могло да се изхожда от наличните капиталовложения, а в общото застраховане – от размера на техническите резерви за застрахователни събития. Критерий би могло да бъде също и равнището на собствен капитал спрямо капиталовите изисквания за платежоспособност. Европейският законодател би трябвало да утвърди методологията и да остави държавите-членки да определят подробностите на схемата на вноските, за да могат те да вземат предвид националните особености.

3.7.3.2 Преди да прибягнат до СГЗВ платежоспособните застрахователи следва да получат възможност без финансово подпомагане да поемат застрашени застрахователни дружества, ако желаят да си осигурят техните клиенти.

3.8 Прехвърляне на портфейли и/или обезщетяване на искове (Бяла книга 3.7)

3.8.1 За СГЗВ са налице два различни подхода: изплащане на еднократно обезщетение на притежателя на полицата или продължаване на договора с институция, която отговаря за СГЗВ при фалит, като наличностите се прехвърлят на нея. Според ЕИСК прехвърлянето на портфейли в животозастраховането е полезно за потребителя. При застраховането на собственост и срещу злополука компенсацията би трябвало да бъде достатъчна за защита на потребителите. Във всеки случай европейската директива не бива да възпрепятства използването на системата, която предлага по-големи ползи на потребителя.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011, стр. 38, параграф 2.7.3.1.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следното изменение, получило повече от една четвърт от гласовете, бе отхвърлено по време на обсъжданията (член 54 параграф 3 от Правилника за дейността):

Параграф 2.10

се изменя, както следва:

„Застрахователните концерни, развиващи дейност в европейски мащаб, по принцип работят на националните пазари чрез самостоятелни национални дъщерни дружества, които биха правили своите вноски в съответните национални СГЗВ. В случай че голямо европейско застрахователно дружество изпадне в сериозни финансови трудности, националните СГЗВ по правило биха били достатъчни, за да защитят потребителите. ЕИСК предлага обаче на по-късен етап да се разгледа възможността за създаване на европейска СГЗВ за застрахователни дружества, извършващи трансгранични дейности, която да действа в случаите, когато националните СГЗВ биха се оказали недостатъчни.“

Изложение на мотивите

На този етап създаването на един общоевропейски взаимен спасителен фонд за застрахователните дружества изглежда преждевременно.

Резултат от гласуването

Гласове „за“:	68
Гласове „против“:	78
Гласове „въздържал се“:	13
