



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.3.2014 r.
SWD(2014) 102 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/41/WE w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami

IORP II

{COM(2014) 167 final}

{SWD(2014) 103 final}

{SWD(2014) 104 final}

1. WPROWADZENIE

Konieczne jest dostosowanie systemów emerytalnych w całej Unii Europejskiej (UE), aby zapewnić adekwatne, bezpieczne i stabilne emerytury. Do realizacji przedmiotowego celu zdecydowanie może przyczynić się również jednolity rynek. W białej księdze w sprawie emerytur ogłoszono, że „[w] 2012 r. Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy w sprawie przeglądu [dyrektywy 2003/41/WE w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami]”. Instytucje pracowniczych programów emerytalnych (IORP) są podobnie jak inne instytucje finansowe integralną częścią jednolitego rynku.

Dyrektywa 2003/41/WE stanowiła pierwszy krok na drodze do jednolitego rynku. Dziesięć lat po przyjęciu tej dyrektywy należy ją zmienić z pięciu powodów. Po pierwsze, nadal istnieją bariery ostrożnościowe, które sprawiają, że przystąpienie do IORP w innych państwach członkowskich jest dla pracodawców kosztowniejsze. Po drugie, znacznie wzrosła liczba Europejczyków uczestniczących w systemach o zdefiniowanej składce, które przenoszą ryzyko z IORP i pracodawców na osoby fizyczne. Po trzecie, ostatnie kryzysy finansowe i gospodarcze wykazały, że obecne minimalne poziomy ochrony uczestników i beneficjentów systemów emerytalno-rentowych wymagają poprawy. Po czwarte, osoby fizyczne nie otrzymują istotnych informacji w zrozumiały sposób, co uniemożliwia im podejmowanie przemyślanych decyzji dotyczących finansowania ich emerytur. Po piąte, uprawnienia nadzorcze są niewystarczające do zapewnienia zgodności IORP z wymogami w zakresie zarządzania i przejrzystości.

Ważne jest podjęcie działań zaradczych w celu wzmocnienia regulacji mikroostrożnościowej UE w odniesieniu do IORP już teraz, gdyż poprawa wyników pracowniczych funduszy emerytalnych wymaga długiego czasu. Niepodjęcie działań teraz doprowadziłoby do utraty szans pod względem oszczędności kosztów i zwrotu z inwestycji oraz do dokonywania nieodpowiedniego planowania finansowego przez miliony Europejczyków. Ponadto nieproporcjonalnie zwiększyłoby to obciążenie dla młodych pokoleń i osłabiłoby solidarność międzypokoleniową.

W przedmiotowym wniosku nie bierze się pod uwagę wprowadzenia w odniesieniu do IORP nowych przepisów dotyczących wypłacalności. Decyzja ta została podjęta w związku z powszechnym zaniepokojeniem wyrażanym przez zainteresowane strony w trakcie konsultacji społecznych oraz na podstawie wyników ilościowego badania wpływu („QIS”) przeprowadzonego przez EIOPA w lipcu 2013 r. Służby Komisji przy wsparciu ze strony EIOPA ponownie przeanalizują tę kwestię, gdy dostępne będą bardziej kompletne dane.

2. OKREŚLENIE PROBLEMU

Komisja określiła cztery główne problemy: 1) złożoność działalności transgranicznej; 2) wymogi w zakresie zarządzania i zarządzania ryzykiem; 3) komunikacja z uczestnikami; oraz 4) uprawnienia nadzorcze.

2.1. Bariery ostrożnościowe ograniczające rozwój transgranicznych IORP

Doświadczenia pracodawców, IORP oraz organów nadzoru z ostatnich lat wyraźnie wskazują, że nadal istnieją istotne bariery ostrożnościowe ograniczające transgraniczną działalność IORP. Po pierwsze, w odniesieniu do działalności transgranicznej istnieją dodatkowe wymogi ostrożnościowe, w szczególności: (i) dyrektywa pozostawia przyjmującemu organowi nadzoru swobodę decydowania o nakładaniu dodatkowych reguł inwestycyjnych w przypadku IORP działających na szczeblu transgranicznym; oraz (ii) tylko transgraniczne programy emerytalne muszą być stale w pełni finansowane.

Po drugie, kilka definicji i procedur dotyczących działalności transgranicznej jest niejasnych, zwłaszcza: (i) nie ma jasnej definicji działalności transgranicznej; (ii) nie jest zapewnione niezakłócone przenoszenie programów emerytalnych z jednej IORP do innej znajdującej się w innym państwie członkowskim; oraz (iii) zakres regulacji ostrożnościowych obowiązujących w rodzimych państwach członkowskich jest niepewny.

2.2. Wymogi w zakresie zarządzania i zarządzania ryzykiem nie są wystarczająco kompleksowe

Rzadko obserwuje się bezpośrednie niepowodzenie IORP. Ponoszą one jednak porażkę pośrednio, przy czym istnieje kilka wskazówek, że niepowodzenia te są spowodowane niedociągnięciami w praktykach IORP w zakresie zarządzania i zarządzania ryzykiem. Wynikają z tego trzy problemy:

Po pierwsze, IORP mogą nie posiadać odpowiednich funkcji zarządzania. Dotyczy to w szczególności funkcji audytu wewnętrznego i zarządzania ryzykiem, jak również funkcji aktuarialnych w przypadku programów o zdefiniowanym świadczeniu. Role i działanie tych funkcji również nie są w wystarczającym stopniu zdefiniowane. W konsekwencji funkcje te nie istnieją w IORP bądź kluczowe stanowiska w strukturze zarządzania IORP zajmują niewykwalifikowani pracownicy. Ponadto może dojść do konfliktu interesów, gdyż wspomniane funkcje mogą być współdzielone przez IORP i jej jednostkę finansującą.

Po drugie, IORP może nie przyjąć systematycznego podejścia do własnej oceny ryzyka i może nie włączyć w pełni systemu zarządzania ryzykiem do procesu decyzyjnego IORP. W wyniku ostatnich kryzysów finansowych wyszedł na jaw ogólny brak kompleksowego podejścia do zarządzania ryzykiem w instytucjach finansowych w UE.

Po trzecie, w celu zapewnienia bezpieczeństwa swoich aktywów IORP niekoniecznie korzystają z depozytariusza.

2.3. Uczestnicy nie otrzymują łatwych do zrozumienia informacji na temat emerytur

Osoby fizyczne muszą być odpowiednio przygotowane do podejmowania przemyślanych decyzji dotyczących oszczędności emerytalnych, lecz istnieje kilka poważnych oznak destabilizujących niedociągnięć pod względem informacyjnym, które prowadzą do wniosku, że uczestnicy i beneficjenci nie są dostatecznie świadomi zmian, które mogłyby mieć negatywny wpływ na ich świadczenia emerytalne. Do przykładów należą redukcje nabytych uprawnień emerytalnych, znaczne

koszty i opłaty oraz brak wiedzy obywateli na temat ich ogólnej sytuacji finansowej, a w szczególności na temat faktu, że nie oszczędzają oni wystarczająco dużo na emeryturę.

2.4. Istnieją braki w uprawnieniach nadzorczych

Skuteczny nadzór ostrożnościowy wymaga posiadania przez krajowe organy nadzoru odpowiednich uprawnień do wykonywania ich funkcji monitorowania prawidłowości IORP. W trakcie konsultacji w sprawie przedmiotowego wniosku zidentyfikowano trzy problemy dotyczące uprawnień nadzorczych.

Po pierwsze, IORP mają możliwość obchodzenia norm ostrożnościowych poprzez outsourcing łańcuchowy, tj. przekazywanie zadań podwykonawcom przez usługodawców będących osobami trzecimi. Po drugie, nie wszystkie organy nadzoru są uprawnione do opracowywania niezbędnych narzędzi na potrzeby poddawania sytuacji finansowej IORP testowi warunków skrajnych. Po trzecie, organy nadzoru mogą potrzebować dodatkowych uprawnień w celu skutecznego nadzorowania wszelkich nowych wymogów w zakresie zarządzania i przejrzystości wprowadzonych w przedmiotowym wniosku.

3. POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

Chociaż obecnie IORP są ważnymi instrumentami finansowania emerytur tylko w kilku państwach członkowskich, istnieje możliwość dalszego ich rozwinięcia w przyszłości w innych państwach członkowskich. Państwa członkowskie zmniejszyły, a niektóre nadal zmniejszają świadczenia emerytalne w ramach emerytur państwowych. Wskutek tego odpowiednia stopa zastąpienia dochodów netto przez świadczenie emerytalne dla obywateli europejskich będzie wymagała dodatkowego dochodu emerytalnego z pracowniczych i osobistych programów emerytalnych. W wielu państwach członkowskich oczekuje się zatem, że emerytury prywatne będą stanowiły większy odsetek dochodów emerytalnych w ciągu najbliższych dziesięcioleci. Ponadto systemy o zdefiniowanej składce zyskują na znaczeniu i mogłyby być częściej stosowane w kontekście transgranicznym, ponieważ charakterystyka ich produktów jest prostsza w porównaniu z programami o zdefiniowanym świadczeniu.

Zgodnie z art. 4 TFUE działanie UE zmierzające do zakończenia budowy rynku wewnętrznego musi zostać ocenione w świetle zasady pomocniczości określonej w art. 5 ust. 3 Traktatu UE. Działanie na poziomie UE może wnieść znaczną wartość dodaną, ponieważ działanie ze strony samych państw członkowskich: (i) nie usunie przeszkód w działalności transgranicznej; (ii) nie zapewni wyższego minimalnego poziomu ochrony konsumentów w całej UE; (iii) nie uwzględni pozytywnych efektów zewnętrznych wynikające z korzyści skali, dywersyfikacji ryzyka i innowacyjności, które są właściwe dla działalności transgranicznej; (iv) nie pozwoli uniknąć arbitrażu regulacyjnego między sektorami usług finansowych; (v) nie pozwoli uniknąć arbitrażu regulacyjnego między państwami członkowskimi; oraz (vi) nie uwzględni interesów pracowników transgranicznych.

W ramach proponowanego działania państwa członkowskie zachowują pełną odpowiedzialność za organizację swoich systemów emerytalnych, jak również za decyzję w sprawie roli każdego z trzech filarów systemu emerytalnego w poszczególnych państwach członkowskich. Zmiana nie podważa tej

prerogatywy. Nie obejmuje także kwestii krajowego prawa socjalnego, prawa pracy, podatkowego ani w dziedzinie umów.

We wniosku uwzględnia się **zasadę proporcjonalności**, zapisaną w art. 5 ust. 4 Traktatu UE, gdyż jest on odpowiedni dla osiągnięcia wyznaczonych celów i nie wykracza poza to, co jest do tego konieczne. Celem wybranych wariantów strategicznych jest osiągnięcie właściwej równowagi między interesem publicznym, ochroną uczestników i beneficjentów IORP oraz kosztami dla IORP, jednostek finansujących i organów nadzoru. Chociaż IORP nie są MŚP - wiele IORP spełnia kryterium liczby pracowników pozwalające na zaklasyfikowanie ich do MŚP, lecz przekracza progi rocznego obrotu lub bilansu - ważne jest prawidłowe uwzględnienie w regulacjach charakteru ich działalności oraz faktu, że skala i złożoność działalności IORP są na ogół mniejsze niż w przypadku innych instytucji finansowych. Przewidywane wymogi zostały starannie przeanalizowane, sformułowane jako minimalne normy i dostosowane do specyfiki IORP.

W proponowanym działaniu uwzględnia się zasadę proporcjonalności w każdym celu operacyjnym w następujący sposób: (i) funkcje zarządzania ograniczono do tych, które są istotne dla IORP; (ii) dokumentację własnej oceny ryzyka uproszczono stosownie do specyfiki IORP; (iii) obowiązkowe wyznaczenie depozytariusza jest ograniczone do systemów o zdefiniowanej składce zamiast dotyczyć wszystkich IORP; (iv) zestawienie świadczeń emerytalnych jest ograniczone do maksymalnie dwóch stron, koncentruje się na podstawowych informacjach oraz nie uniemożliwia IORP uwzględnienia w nim dodatkowych rodzajów informacji zgodnie z wymogami krajowymi i własnego stylu komunikacji; (v) nowe uprawnienia nadzorcze przyznaje się tylko w takim zakresie, w jakim są niezbędne do skutecznego nadzorowania działalności IORP; (vi) sprawozdawczość nadzorcza nie jest zharmonizowana, co ma na celu poszanowanie różnych rodzajów podejścia przyjętych przez krajowe organy nadzoru; oraz (vii) usunięcie barier ostrożnościowych w odniesieniu do transgranicznych IORP jest ograniczone do tych barier, które stwarzały najistotniejsze problemy dla zainteresowanych stron.

4. CELE

4.1. Cel ogólny

Ogólnym celem przedmiotowej inicjatywy jest ułatwienie tworzenia pracowniczych oszczędności emerytalnych. Jest to zgodne z białą księgą Komisji z 2012 r. pt. „Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur”, w której zapowiedziano zestaw 20 inicjatyw mających na celu wspieranie państw członkowskich w lepszym równoważeniu czasu spędzanego w pracy i na emeryturze oraz w tworzeniu dodatkowych prywatnych oszczędności emerytalnych. W białej księdze odnotowuje się, że zmiana dyrektywy poprawiłaby wydajność i bezpieczeństwo pracowniczych programów emerytalnych. W decydujący sposób przyczyniłoby się to do adekwatności i stabilności emerytur. W swojej rezolucji z dnia 21 maja 2013 r. Parlament Europejski uznał, że przedmiotowy wniosek powinien wzmocnić normy ostrożnościowe w zakresie zarządzania i zarządzania ryzykiem oraz przejrzystego ujawniania informacji.

4.2. Cele szczegółowe

Zwiększenie roli pracowniczych oszczędności emerytalnych wymaga lepszego dostępu do systemów uzupełniających, w tym transgranicznych. Może to być łatwiejsze, gdy pracodawcy będą mogli skuteczniej dostarczać uzupełniające prywatne oszczędności emerytalne i jeżeli ludzie będą mieć zaufanie, że programy emerytalne przyniosą obiecywane wyniki. W związku z powyższym przedmiotowy wniosek - którego celem jest dalsze ułatwienie prowadzenia działalności transgranicznej i zwiększenie bezpieczeństwa poprzez wzmocnienie ochrony uczestników – ma cztery cele szczegółowe: (i) usunięcie pozostałych barier ostrożnościowych dla transgranicznych IORP; (ii) zapewnienie dobrego zarządzania i zarządzania ryzykiem; (iii) dostarczanie jasnych i istotnych informacji uczestnikom i beneficjentom; oraz (iv) zapewnienie, aby organy nadzoru dysponowały narzędziami niezbędnymi do wykonywania ich zadań.

4.3. Cele operacyjne

Określono osiem celów operacyjnych służących osiągnięciu celów szczegółowych. Pozostałe bariery ostrożnościowe można usunąć poprzez zlikwidowanie dodatkowych wymogów dotyczących transgranicznych IORP oraz wyjaśnienie definicji i procedur w zakresie działalności transgranicznej. Lepsze zarządzanie można osiągnąć dzięki trzem uzupełniającym się i wzajemnie wzmacniającym celom operacyjnym: (i) zapewnienie profesjonalnego zarządzania IORP; (ii) wymaganie dokumentacji dotyczącej zarządzania ryzykiem; oraz (iii) ochronę aktywów przed ryzykiem operacyjnym. Można zwiększyć jasność i skuteczność informacji dostarczanych uczestnikom, przekazując im co roku proste zestawienie zawierające podstawowe informacje na temat świadczeń emerytalnych. Organom nadzoru można zapewnić niezbędne narzędzia do skutecznego nadzorowania IORP poprzez przyznanie im nowych uprawnień w odniesieniu do outsourcingu łańcuchowego oraz testów warunków skrajnych, a także poprzez dopilnowanie, by organy nadzoru posiadały uprawnienia wystarczające do weryfikacji zgodności z wymogami ostrożnościowymi i wymogami w zakresie przejrzystości.

Warianty strategiczne

4.4. Usunięcie dodatkowych wymogów w odniesieniu do działalności transgranicznej

Przy rozważaniu dostępnych wariantów strategicznych należy ocenić odpowiedni poziom i zakres dalszego zbliżenia przepisów krajowych. Rozważane są następujące warianty:

wariant 1 - **brak zmian w polityce**: różne ilościowe limity inwestycyjne; bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące obowiązku finansowania w odniesieniu do transgranicznych IORP;

wariant 2 – **usunięcie dodatkowych wymogów z dyrektywy**: brak krajowych ilościowych limitów inwestycyjnych; identyczne warunki przywrócenia pełnego finansowania w odniesieniu do transgranicznych i krajowych IORP.

Poniższa tabela zawiera podsumowanie analizy wariantów strategicznych. Wariant 2 jest wariantem preferowanym, ponieważ skuteczne rozwiązanie problemu wymaga wprowadzenia zmian w ramach prawnych.

Porównanie wariantów strategicznych w oparciu o kryteria skuteczności, efektywności i spójności

	Skuteczność Ułatwienie działalności transgranicznej	Efektywność	Spójność
Wariant 1	0	0	0
Wariant 2	++	++	++

4.5. Wyjaśnienie definicji i procedur w zakresie działalności transgranicznej

Na potrzeby osiągnięcia przedmiotowego celu operacyjnego rozważono następujące warianty:

wariant 1 - **brak zmian w polityce**: utrzymanie niejasnych definicji i procedur w zakresie działalności transgranicznej (różne interpretacje definicji działalności transgranicznej, brak przepisów dotyczących transgranicznego przenoszenia programów emerytalnych, brak jasności co do zakresu przepisów ostrożnościowych i socjalnych oraz prawa pracy);

wariant 2 – **wytyczne lub zalecenia** dotyczące lepszego egzekwowania i wdrażania dyrektywy;

wariant 3 - **wyjaśnienie definicji i procedur w zakresie działalności transgranicznej w dyrektywie**.

Poniższa tabela zawiera podsumowanie analizy wariantów strategicznych. Wariant 3 jest wariantem preferowanym, ponieważ skutecznie rozwiązuje problemy zidentyfikowane przez zainteresowane strony i przyczyniłby się do osiągnięcia korzyści gospodarczych przez pracodawców chcących przystąpić do IORP za granicą.

	Skuteczność Ułatwienie działalności transgranicznej	Efektywność	Spójność
Wariant 1	0	0	0
Wariant 2	0	--	0
Wariant 3	++	++	++

4.6. Zapewnienie profesjonalnego zarządzania IORP

Na potrzeby osiągnięcia przedmiotowego celu operacyjnego rozważono następujące warianty:

wariant 1 - **brak zmian w polityce**: jedna funkcja zarządzania (funkcja aktuarialna) dla programów o zdefiniowanym świadczeniu i hybrydowych programów emerytalnych oraz brak funkcji dla systemów o zdefiniowanej składce;

wariant 2 – dodanie funkcji zarządzania ryzykiem i funkcji audytu wewnętrznego: trzy funkcje zarządzania dla programów o zdefiniowanym świadczeniu i hybrydowych programów emerytalnych oraz dwie funkcje dla systemów o zdefiniowanej składce.

Poniższa tabela zawiera podsumowanie analizy wariantów strategicznych. Wariant 2 jest wariantem preferowanym, ponieważ poprawia ochronę uczestników i beneficjentów poprzez uwzględnienie różnych rozmiarów i różnego charakteru IORP, a jednocześnie nie zwiększa nadmiernie obciążenia administracyjnego dla IORP i jednostek finansujących.

Porównanie wariantów strategicznych w oparciu o kryteria skuteczności, efektywności i spójności

	Skuteczność		Efektywność	Spójność
	Większe bezpieczeństwo	Ułatwienie działalności transgranicznej		
Wariant 1	0	0	0	0
Wariant 2	++	+	+	++

4.7. Wymóg dokumentowania zarządzania ryzykiem

Na potrzeby osiągnięcia przedmiotowego celu operacyjnego rozważono następujące warianty:

wariant 1 - **brak zmian w polityce**: IORP nie przeprowadzają systematycznej samooceny profilu ryzyka i nie przekazują tej oceny swojemu organowi nadzoru;

wariant 2 – **wprowadzenie sprawozdania z oceny ryzyka dotyczącej emerytur w celu dokumentowania własnej oceny ryzyka IORP oraz wprowadzenie jako jego części wymogu przedstawienia jakościowych opisów czterech najważniejszych elementów decydujących o pozycji płynności**: (i) wyraźnej wyceny marginesu niekorzystnego odchylenia od najlepszego oszacowania jako buforu ryzyka przy wyliczaniu rezerw technicznych; (ii) jakościowej oceny dostępnego IORP wsparcia ze strony jednostki finansującej w przypadku deficytu finansowania; (iii) opisu mechanizmów bezpieczeństwa dostępnych IORP w przypadku deficytu finansowania, takich jak świadczenia o charakterze mieszanym, świadczenia uznaniowe lub redukcja świadczeń *ex post*; oraz (iv) jakościowej oceny ryzyka operacyjnego dla wszystkich programów. Ocena ryzyka dotycząca emerytur jest zgłaszana organowi nadzoru;

wariant 3 – **podobnie jak w wariantie 2, dodatkowo wspólna sprawozdawczość w zakresie krajowych przepisów dotyczących wypłacalności**: w ramach programów o zdefiniowanym świadczeniu i hybrydowych programów emerytalnych wymóg przedstawiania organowi nadzoru w jednolitym formacie wartości ich aktywów i zobowiązań zgodnie z wymogami krajowymi oraz wymóg ilościowego określenia, w stosownych przypadkach, mechanizmów bezpieczeństwa i dostosowywania świadczeń.

Poniższa tabela zawiera podsumowanie analizy wariantów strategicznych. Warianty 2 i 3 poprawiłyby zarządzanie IORP. Preferowany jest jednak wariant 2, ponieważ oczekuje się, że byłby efektywniejszy dla pracodawców/IORP, gdyż: (i) pozostawia IORP wystarczającą elastyczność w opisywaniu ich szczególnej sytuacji w sposób, który odzwierciedla charakter, skalę i złożoność ich działalności; oraz (ii) oczekuje się, że będzie znacznie mniej kosztowny niż wariant 3.

Porównanie wariantów strategicznych w oparciu o kryteria skuteczności, efektywności i spójności

	Skuteczność		Efektywność	Spójność
	Większe bezpieczeństwo	Ułatwienie działalności transgranicznej		
Wariant 1	0	0	0	0
Wariant 2	+	+	+	+
Wariant 3	++	+	-	+

4.8. Ochrona aktywów przez ryzykiem operacyjnym

Na potrzeby osiągnięcia przedmiotowego celu operacyjnego rozważono następujące warianty:

wariant 1 - **brak zmian w polityce**: IORP nie są zobowiązane do powołania depozytariusza; brak przepisów dotyczących funkcji przechowywania i nadzorowania aktywów;

wariant 2 – **wzmocnienie funkcji przechowywania i nadzorowania aktywów**; co oznacza, że: (i) instrumenty finansowe muszą być traktowane z należytą starannością i podlegać ochronie; (ii) należy prowadzić rejestry, aby móc w każdej chwili bezzwłocznie zidentyfikować wszystkie aktywa; (iii) należy zastosować wszystkie niezbędne środki, aby uniknąć konfliktów interesów lub niezgodności; (iv) depozytariusze lub powiernicy muszą wypełniać polecenia IORP, chyba że są one sprzeczne z obowiązującymi przepisami krajowymi lub unijnymi; (v) należy zapewnić, aby w transakcjach, w które zaangażowane są aktywa IORP, wszelkie płatności były przekazywane IORP w zwyczajowych terminach; oraz (vi) należy zapewnić, aby dochód wytworzony przez aktywa był przeznaczony na cele zgodne z wszystkimi przepisami krajowymi lub unijnymi;

wariant 3 – **wzmocnienie funkcji przechowywania i nadzorowania aktywów oraz wprowadzenie obowiązku powołania depozytariusza w odniesieniu do wszystkich IORP**: podobnie jak w wariant 2, ale powołanie depozytariusza jest obowiązkowe;

wariant 4 – **wzmocnienie funkcji przechowywania i nadzorowania aktywów oraz wprowadzenie obowiązku powołania depozytariusza w odniesieniu do systemów o wyłącznie zdefiniowanej składce**: podobnie jak w wariant 3, ale powołanie depozytariusza jest obowiązkowe w przypadku systemów o wyłącznie zdefiniowanej składce.

Poniższa tabela zawiera podsumowanie analizy wariantów strategicznych. Preferowany jest wariant 4, ponieważ oczekuje się, że przyniesie korzyści pracownikom pod względem lepszego zarządzania w sposób proporcjonalny poprzez unikanie zbędnego powielania ochrony przed ryzykiem operacyjnym.

Porównanie wariantów strategicznych w oparciu o kryteria skuteczności, efektywności i spójności

	Skuteczność		Efektywność	Spójność
	Większe bezpieczeństwo	Ułatwienie działalności transgranicznej		
Wariant 1	0	0	0	0

Wariant 2	+	0	-	0
Wariant 3	++	0	--	++
Wariant 4	++	0	+	++

4.9. Udostępnienie rocznego zestawienia świadczeń emerytalnych

Na potrzeby osiągnięcia przedmiotowego celu operacyjnego rozważono następujące warianty:

wariant 1 - **brak zmian w polityce**: ogólne informacje o programie są przekazywane w większości przypadków na żądanie; informacje osobowe są ograniczone; brak obowiązkowych informacji udzielanych przed przystąpieniem do programu i wspólnego szablonu;

wariant 2 – **spersonalizowane informacje na wszystkich etapach**: informacje ogólne i osobowe przekazywane są raz do roku; informacje są udzielane przed przystąpieniem do programu, jednak brak wspólnego szablonu;

wariant 3 – **znormalizowane roczne zestawienie świadczeń emerytalnych na wszystkich etapach**: podobnie jak w wariantie 2, ale z istniejącym wspólnym szablonem. Krótkie i znormalizowane roczne zestawienie świadczeń emerytalnych zawierałoby zarówno spersonalizowane, jak i ogólne informacje o programie emerytalnym. Zestawienie byłoby opracowywane zgodnie ze znormalizowanym dwustronicowym szablonem, który EIOPA sprecyzowałby w akcie delegowanym. Zestawienie świadczeń emerytalnych stanowiłoby pierwszy poziom w nowoczesnym, wielopoziomowym podejściu do komunikacji, które umożliwia szczegółowe określenie specyfiki krajowej na kolejnych poziomach.

Poniższa tabela zawiera podsumowanie analizy wariantów strategicznych. Wariant 3 jest wariantem preferowanym, ponieważ umożliwiłby uczestnikom i beneficjentom spersonalizowany wgląd w ich prawa i uprawnienia.

Porównanie wariantów strategicznych w oparciu o kryteria skuteczności, efektywności i spójności

	Skuteczność		Efektywność	Spójność
	Udzielanie jasnych i istotnych informacji	Ułatwienie działalności transgranicznej		
Wariant 1	0	0	0	0
Wariant 2	+	-	+	+
Wariant 3	++	++	+	++

4.10. Zapewnienie nadzoru nad outsourcingiem łańcuchowym i możliwość wymagania testu warunków skrajnych

Na potrzeby osiągnięcia przedmiotowego celu operacyjnego rozważono następujące warianty:

wariant 1 - **brak zmian w polityce**;

variant 2 – **udzielenie organom nadzoru takich samych uprawnień w odniesieniu do podwykonawców, jak w odniesieniu do usługodawców oraz możliwość wymagania testu warunków skrajnych**; brak harmonizacji sprawozdawczości nadzorczej.

Poniższa tabela zawiera podsumowanie analizy wariantów strategicznych. Wariant 2 jest wariantem preferowanym, ponieważ poprawiłby bezpieczeństwo uczestników i beneficjentów poprzez lepszy nadzór nad IORP, a organy nadzoru miałyby do dyspozycji narzędzia odpowiednie do wykonywania swoich zadań.

Porównanie wariantów strategicznych w oparciu o kryteria skuteczności, efektywności i spójności

	Skuteczność		Efektywność	Spójność
	Większe bezpieczeństwo	Ułatwienie działalności transgranicznej		
Wariant 1	0	0	0	0
Wariant 2	++	+	++	++

4.11. Zapewnienie nadzoru nad wymogami w zakresie zarządzania i przejrzystości

Na potrzeby osiągnięcia przedmiotowego celu operacyjnego rozważono następujące warianty:

variant 1 - **brak zmian w polityce**;

variant 2 - **udzielenie organom nadzoru uprawnień do sprawowania nadzoru nad proponowanymi wymogami w zakresie zarządzania i przejrzystości**; brak harmonizacji sprawozdawczości nadzorczej.

Poniższa tabela zawiera podsumowanie analizy wariantów strategicznych. Wariant 2 jest wariantem preferowanym, ponieważ umożliwiłby organom nadzoru sprawowanie skutecznego nadzoru nad IORP, co jest spójne z innymi sektorami finansowymi w UE.

Porównanie wariantów strategicznych w oparciu o kryteria skuteczności, efektywności i spójności

	Skuteczność		Efektywność	Spójność
	Większe bezpieczeństwo	Ułatwienie działalności transgranicznej		
Wariant 1	0	0	0	0
Wariant 2	++	+	++	++

5. ANALIZA GŁÓWNYCH SKUTKÓW PREFEROWANYCH WARIANTÓW STRATEGICZNYCH

Chociaż proponowane działanie wiąże się z krótkoterminowymi kosztami dostosowania, oczekuje się, że w perspektywie średnio- i długoterminowej korzyści płynące z całego pakietu wariantów preferowanych przewyższą koszty.

5.1. Korzyści gospodarcze

Dla pracowników

Oczekuje się, że przedmiotowy wniosek przyniesie pracownikom istotne korzyści gospodarcze. Lepsze zarządzanie prawdopodobnie zwiększy zwrot z inwestycji skorygowany o ryzyko, co pomoże uzyskać efektywne wyniki pod względem dochodu emerytalnego lub składek. Lepsza komunikacja pomoże osobom fizycznym podejmować bardziej przemyślane decyzje dotyczące finansowania ich emerytur. Transgraniczne IORP powinny przynieść dodatkowy przyrost wydajności i efekty skali dla niewielkich grup pracowników, a w przypadku pracowników mobilnych można by utworzyć punkt kompleksowej obsługi na potrzeby ich systemu emerytalnego.

Dla pracodawców

Oczekuje się, że proponowane działanie będzie korzystne dla pracodawców, a korzyści mogą być jeszcze bardziej widoczne w przypadku MŚP oraz przedsiębiorstw wielonarodowych:

Przedsiębiorstwa prowadzące działalność na małą lub lokalną skalę mogłyby osiągnąć oszczędności kosztów poprzez przystąpienie do istniejącej IORP. Oczekuje się, że lepiej zarządzane i efektywniejsze IORP zmniejszyłyby obciążenie swojej jednostki finansującej. Ponadto przedsiębiorstwa prowadzące działalność na małą lub lokalną skalę na obszarach, na których nie istnieje kompleksowy i efektywny rynek IORP, mogłyby zyskać na przystąpieniu do istniejącej IORP za granicą, zamiast tworzyć ją lokalnie. Co więcej, IORP mające siedzibę w państwach członkowskich o ugruntowanej wiedzy w zakresie emerytur mogłyby rozszerzyć swoje usługi na jednostki finansujące w innych państwach członkowskich. Służby Komisji wiedzą o najnowszych przypadkach, w których partnerzy społeczni MŚP prowadzących działalność w jednym państwie członkowskim mieli zamiar utworzyć IORP w innym państwie członkowskim, przede wszystkim z powodu niedostępności produktu na rynku lokalnym.

Liczne przedsiębiorstwa wielonarodowe prowadzą działalność w warunkach międzynarodowej mozaiki lokalnych funduszy emerytalnych. Powoduje to większą złożoność, co prowadzi do mniejszej przejrzystości, ukrytego ryzyka, niespójności i niewydolności. Przedsiębiorstwa mogą tego uniknąć poprzez łączenie lokalnych funduszy emerytalnych w jedną IORP.

Dla MŚP

IORP formalnie nie stanowią MŚP, ponieważ na ogół posiadają aktywa przewyższające stosowny próg. Wiele z nich zalicza się jednak do małych instytucji finansowych. Uproszczenie definicji i procedur transgranicznych prawdopodobnie przyniosłoby małym IORP jeszcze większe korzyści niż dużym, ponieważ te pierwsze mają mniejszą zdolność finansową do absorpcji kosztów transakcji. Jednostki finansujące, które są MŚP, w tym grupy MŚP, odniosą korzyści dzięki łatwiejszemu dostępowi do IORP już istniejących na rynkach zagranicznych, unikając w ten sposób znacznej części początkowych kosztów wejścia na rynek, i skorzystają z prawa wielkich liczb.

Dla organów nadzoru

Nowy system prawdopodobnie będzie wymagał większych zasobów pod względem nadzoru. Stopień, w jakim odzwierciedla to zmianę w kosztach dla organów nadzoru, ogromnie zależy jednak od wcześniej istniejących systemów krajowych, które mogą już posiadać zasoby na potrzeby jakości nadzoru nad IORP.

Dla budżetów państw członkowskich

Oczekuje się, że proponowane działanie będzie miało dwa pozytywne skutki dla budżetów państw członkowskich. Po pierwsze, dobrze zarządzane IORP i większy rynek IORP spowodują wzmocnienie prywatnych programów pracowniczych świadczeń emerytalnych. To z kolei przyczyni się do zmniejszenia presji na systemy ustawowe. Państwami członkowskimi, które potencjalnie najbardziej na tym skorzystają, są te państwa, w których rynek IORP jest niewielki w porównaniu z rozmiarem ich gospodarki. Po drugie, można oczekiwać, że dobrze poinformowane osoby fizyczne będą za młodu podejmowały lepsze decyzje dotyczące ich oszczędności emerytalnych. Z uwagi na to przedmiotowy wniosek może doprowadzić do sytuacji, w której lepiej poinformowani obywatele będą wywierać mniejszą presję na ustawowe systemy emerytalne, co będzie korzystne dla stabilności budżetowej.

5.2. Korzyści społeczne

Oczekuje się, że przedmiotowy wniosek będzie miał istotny pozytywny skutek społeczny. Po pierwsze, popyt na każdy produkt finansowy w dużej mierze wynika z zaufania i osiąganych wyników. Proponowane działanie spowoduje, że produkty pracowniczych programów emerytalnych będą wydajniejsze i bezpieczniejsze. Dlatego działanie to prawdopodobnie przyczyni się do wzrostu wskaźnika pokrycia w odniesieniu do uzupełniających prywatnych oszczędności emerytalnych, a tym samym poprawi ochronę socjalną i równość dochodów w szybko starzejącym się społeczeństwie. Po drugie, większe bezpieczeństwo i większa świadomość uzyskane poprzez skuteczniejsze ujawnianie informacji spowoduje, że społeczeństwo będzie miało większą wiedzę na temat zróżnicowania emerytur. To zmotywuje osoby fizyczne do podejmowania przemyślanych decyzji o wysokości oszczędności potrzebnych do uzyskania adekwatnej emerytury oraz o wyborze inwestycji, aby prowadzić efektywne oszczędzanie. Po trzecie, wspólny format zestawień świadczeń emerytalnych prawdopodobnie wspomogą funkcjonowanie rynku pracy w przypadku osób pracujących w różnych państwach członkowskich. Ponadto większa przejrzystość pomoże partnerom społecznym objąć zarządzanie IORP większą dyscypliną, a tym samym potencjalnie zwiększy zwroty z inwestycji skorygowane o ryzyko.

5.3. Korzyści dla środowiska

Nie oczekuje się, aby proponowane działanie miało jakiegokolwiek istotny bezpośredni wpływ na środowisko.

5.4. Koszty

Przewidywanym kosztem proponowanego działania jest wzrost obciążenia administracyjnego, głównie jako jednorazowy koszt dostosowania w perspektywie krótkoterminowej, oraz nieco wyższe koszty powtarzające się w ramach nowego systemu. Z przeprowadzonego przez sektor IORP oszacowania obciążenia administracyjnego wynika, że istnieją trzy elementy, które według przewidywań będą wiązać się z największymi kosztami. Proponowane działanie pozwala uniknąć dwóch najkosztowniejszych elementów poprzez wzięcie pod uwagę proporcjonalności w tym sensie, że IORP nie są zobowiązane do zgłaszania wspólnych ilościowych elementów finansowania w ocenie ryzyka dotyczącej emerytur oraz że mają możliwość ograniczenia funkcji zarządzania do dwóch.

Oczekuje się, że w niektórych państwach członkowskich systemy o zdefiniowanej składce poniosą dodatkowe koszty wynikające z mianowania depozytariusza.

5.5. Skutek makroekonomiczny

Nie oczekuje się, aby proponowane działanie miało jakiegokolwiek istotny bezpośredni skutek makroekonomiczny, chociaż można spodziewać się trzech pośrednich korzyści. Po pierwsze, oczekuje się, że dobre zarządzanie i zarządzanie ryzykiem przez IORP wzmocni ich rolę jako długoterminowych inwestorów w gospodarce europejskiej poprzez unikanie nadmiernego koncentrowania się na profilach ryzyka i zwrotu w perspektywie krótkoterminowej. Po drugie, oczekuje się również, że efektywniejsze i bezpieczniejsze produkty emerytalne poprawią motywację pracowników i pozytywnie wpłyną na wydajność pracy. Po trzecie, wydajniejsze emerytury pracownicze – pod względem osiągania wyższego poziomu skorygowanego o ryzyko zwrotu z aktywów - przyczynią się do podtrzymywania siły nabywczej ludności w wieku emerytalnym.

5.6. Skutek dla państw trzecich

Proponowane działanie nie dotyczy obszaru polityki, w którym istnieje międzynarodowe podejście regulacyjne. Nie oczekuje się żadnego istotnego bezpośredniego skutku dla państw trzecich.

5.7. Przegląd korzyści i kosztów

Korzyści płynące z pakietu preferowanych wariantów mają charakter przede wszystkim gospodarczy, jak również społeczny, biorąc pod uwagę znaczenie adekwatnego i stabilnego systemu emerytalnego w starzejącej się gospodarce.

Chociaż proponowane działanie wiąże się z krótkoterminowymi kosztami dostosowania, oczekuje się, że korzyści płynące z całego pakietu preferowanych wariantów przewyższą koszty. Według przewidywań zyski finansowe dla pracowników będą znaczące. Pracodawcy mogą spodziewać się osiągnięcia dalszych korzyści skali i przeniesienia przynajmniej części dodatkowego obciążenia administracyjnego na uczestników i beneficjentów systemu emerytalno-rentowego. Ogólnie proponowane działanie prawdopodobnie będzie tworzyło wartość w starzejącej się gospodarce. Może pomóc w osiągnięciu lepszych skutków społecznych bez osłabiania wzrostu gospodarczego.

6. MONITOROWANIE I OCENA

Służby Komisji przygotowują plan wdrażania, w którym uwzględnione zostaną następujące działania: spotkania z państwami członkowskimi, wymiana najlepszych praktyk wśród wszystkich państw członkowskich, programy szkoleniowe skierowane do organów krajowych. Ponadto rozważy się i zaplanuje przeprowadzenie wstępnego badania przez EIOPA, a następnie opracowanie sprawozdania z oceny przez Komisję.

Przeprowadzona zostanie ocena efektów preferowanych wariantów strategicznych, aby sprawdzić, w jakim stopniu urzeczywistniły się przewidywane skutki. Z tego względu ocena *ex post* stosowania zmienionej dyrektywy powinna nastąpić pięć lat po przyjęciu dyrektywy. Będzie miała formę sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Przedmiotowemu sprawozdaniu mogą towarzyszyć w razie potrzeby i w świetle rozwoju sytuacji zalecenia polityczne lub wnioski dotyczące zmian w przedmiotowej dyrektywie.

EIOPA będzie gromadzić dane jakościowe i ilościowe. Przeprowadzone zostaną również konsultacje z Grupą Interesariuszy z Sektora Pracowniczych Programów Emerytalnych EIOPA; zaangażowana mogłaby być również grupa użytkowników usług finansowych istniejąca przy Komisji. Rozważone zostanie również badanie Eurobarometru i ogólne badanie z udziałem IORP, pracodawców, uczestników i beneficjentów. Pracodawcom można byłoby zadać pytania dotyczące ewentualnych trudności w tworzeniu programów emerytalnych za granicą. Wskaźnikami większej przejrzystości byłoby lepsze ujawnianie informacji przez IORP pod względem ilości (tj. większej liczby zestawień lub sprawozdań) i jakości ujawnianych informacji. W zakresie zarządzania oceniane byłoby zwiększenie liczby szczegółowych wymogów w odniesieniu do funkcji. W przypadku transgranicznego tworzenia rezerw pod uwagę brano by liczbę transgranicznych IORP.