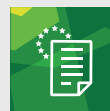


Specialioji ataskaita

Papildomų pensijų sistemos kūrimas Europos Sąjungoje

ES veiksmas, stiprinant profesines pensijas ir
kuriant visos Europos asmeninės pensijos
produktą, nėra veiksmingi



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–VIII
Įvadas	01–24
Pensijų sistemos ES valstybėse narėse	01–09
Trys pakopos: valstybinės pensijos, profesinės pensijos ir kitos asmeninės pensijos	01–04
Pensijų sistemos atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant socialinę apsaugą ir stiprinant ES kapitalo rinkas	05–09
Profesinių ir visos Europos asmeninių pensijų reglamentavimo sistema ES	10–19
Profesinės pensijos	10–17
Visos Europos asmeninės pensijos produktas	18–19
Su profesinėmis ir privačiomis pensijomis susijęs vaidmuo ir pareigos ES	20–24
Audito apimtis ir metodas	25–30
Pastabos	31–108
ES teisės aktais nepadidino tarpvalstybinės PPJ veiklos ir nesukūrė perkeliamų pensijų rinkos	31–51
PPJ sektorius sutelktas keliuose šalyse	32–33
Nei PPJ II direktyva, nei PEPP reglamentas nedavė apčiuopiamų rezultatų	34–37
Vien tik ES reguliavimo veiksmais negalima sukurti vienodų sąlygų tarpvalstybinėms PPJ ir PEPP	38–44
Komisija nepakankamai įrodė, kad jos teisėkūros iniciatyvos turės pageidaujamą poveikį	45–51
PPJ priežiūra ir konkrečios bei sisteminės rizikos vertinimas yra iš dalies veiksmingi	52–87
Priežiūros standartai visoje ES skiriasi	53–68
Ribotas jos priemonių naudojimas ir NKI vadovaujamas sprendimų priėmimas riboja EIOPA pastangas didinti priežiūros konvergenciją visoje ES	69–78
EIOPA pagerino sisteminės rizikos PPJ vertinimą, tačiau tebėra spragų	79–87

ES veiksmi, kuriais siekiama didinti pensijų skaidrumą ir skatinti tvarumą, turėjo ribotą poveikį 88–108

Galimybės pagerinti prieigą prie informacijos pensijų išmokų ataskaitomis nebuvo visiškai išnaudota 89–92

EIOPA priemonėmis nebuvo užtikrintas skaidrumas, susijęs su PPĮ narių ir išmokų gavėjų išlaidomis ir grąža 93–96

Komisijos veiksmi, kuriais siekta pateikti pensijų apžvalgą, nedavė rezultatų 97–104

Kitų ES iniciatyvų, kuriomis propaguojamas pensijų sistemų tvarumas ir individualių pensijų santaupos, taikymo sritis buvo nedidelė 105–108

Išvados ir rekomendacijos 109–119

Priedai

I priedas. Šešių į imtį įtrauktų valstybių narių I ir II pensijų pakopų apžvalga (2023 m.)

II priedas. Asmenų, kuriems gresia skurdas, dalis pagal amžių (2023 m.)

III priedas. EIOPA priežiūros konvergencijos priemonių, naudojamų PPĮ, apžvalga

IV priedas. Valstybių narių pastabos dėl EIOPA priežiūros konvergencijos darbo iššūkių

V priedas. EIOPA testavimas nepalankiausiomis sąlygomis – scenarijai ir rezultatai

VI priedas. PIA reglamentavimo trūkumai ir EIOPA veiksmi

VII priedas. 2019–2024 m. konkrečioms šalims skirtos rekomendacijos ir EGADP priemonės pensijų srityje

VIII priedas. Su pensijomis susiję ES veiksmi finansinio raštingumo ir automatinio įtraukimo srityse

Santrumpos

Terminų žodynelis

Komisijos atsakymai

EIOPA atsakymai

Chronologija

Audito grupė

Santrauka

I Pensijų sistemos Europos Sąjungoje yra valstybių narių atsakomybė. ES yra atsakinga tik už klausimus, susijusius su tarpvalstybiniu judumu, vartotojų apsauga ir vidaus rinka. Šiuo atžvilgiu ES nustatė minimaliuosius profesinių pensijų įstaigų (PPĮ) veiklos reikalavimus ir sukūrė specialią visos Europos asmeninės pensijos produkto teisinę sistemą. ES taip pat imasi veiksmų, kad padidintų piliečių teisių į pensijų išmokas ir su pensijomis susijusių pokyčių viešųjų finansų srityje skaidrumą. Be to, pensijų tvarumo klausimas yra ES makroekonominės politikos koordinavimo dalis.

II Mūsų audito tikslas buvo įvertinti, ar Komisija ir Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija (EIOPA) veiksmingai stiprina PPĮ vaidmenį ir sukūrė visos Europos asmeninės pensijos produktus. Šią audito temą pasirinkome atsižvelgdami į šių pensijų sistemų svarbą prisidedant prie to, kad ateityje į pensiją išėję ES piliečiai turėtų adekvačias pajamas. Auditas apėmė 2016–2024 m. laikotarpį. Tai mums leido padaryti išvadas dėl šio laikotarpio ir pateikti atitinkamas rekomendacijas Komisijai dėl reglamentavimo sistemos ir EIOPA dėl tinkamų priežiūros priemonių. Ataskaita taip pat prisidedama prie dabartinių diskusijų dėl PPĮ ir visos Europos asmeninės pensijos produkto sistemų peržiūros.

III Apskritai darome išvadą, kad Komisijos ir EIOPA veiksmai, atsižvelgiant į joms suteiktą atsakomybės lygį, iki šiol nebuvo veiksmingi stiprinant PPĮ skiriamų profesinių pensijų vaidmenį ir kuriant visos Europos asmeninės pensijos produktą.

IV Nors Komisijos veiksmais buvo sukurtos sąlygos PPĮ sukurti vidaus rinką, nebuvo pasiektas tikslas stiprinti šią rinką ir didinti tarpvalstybinę veiklą. Tokia veikla tebėra minimali ir sutelkta keliose valstybėse narėse, kuriose profesinės pensijos jau yra tradiciškai susiformavusios. Taip yra daugiausia dėl veiksmų, kurie nepriklauso ES kompetencijai ir nepatenka į dabartinę ES lygmens teisėkūros iniciatyvų taikymo sritį. Tačiau tarpvalstybinės PPĮ taip pat atsiduria nepalankioje padėtyje dėl to, kad ES reglamentavimo sistemoje joms nustatyti papildomi reikalavimai, palyginti su įstaigomis, kurios veikia tik savo šalies rinkoje. O visos Europos asmeninės pensijos produktas, palyginti su kitais produktais, nėra perspektyvi galimybė ES piliečiams taupyti pensijas.

V Nors PPJ rinka dar nėra sustiprinta ir neveikia tarpvalstybiniu mastu, kaip tikėtasi, jos paslaugomis naudojasi 47 milijonai narių ir išmokų gavėjų, todėl ji turi būti veiksmingai prižiūrima. Tačiau EIOPA pastangos skatinant PPJ priežiūros praktikos konvergenciją visoje ES, suteikiant PPJ nariams apsaugą ir užtikrinant didesnį skaidrumą PPJ atžvilgiu, turėjo ribotą poveikį. Nacionalinės institucijos mažai naudojosi EIOPA iniciatyvomis, nes PPJ sistemoje nustatyti tik pagrindiniai privalomi reikalavimai, dėl kurių buvo apribotas priežiūros konvergencijos pastangų mastas. EIOPA atliekamas PPJ konkrečios ir sisteminės rizikos vertinimas laikui bėgant pagerėjo, tačiau tebėra neišsamus.

VI ES vis dar trūksta priemonių, kuriomis būtų galima apžvelgti pensijas tiek iš asmenų, tiek iš viešųjų finansų perspektyvos. EIOPA inicijavo keletą priemonių, kuriomis suteikiama geresnė prieiga prie informacijos apie PPJ, tačiau nariams ir išmokų gavėjams vis dar neužtikrinamas visiškas jų lėšų panaudojimo skaidrumas. Galiausiai tiek Komisija, tiek EIOPA ėmėsi pirmųjų veiksmų, kad pagerintų piliečių finansinį raštingumą pensijų srityje ir skatintų juos taupyti pensijai ir tvarumą, tačiau šių iniciatyvų poveikis tebėra ribotas.

VII Komisijai rekomenduojame:

- paankstinti viso Europos asmeninės pensijos produkto nepakankamo įsisavinimo priežasčių vertinimo užbaigimo datą ir imtis atitinkamų veiksmų;
- stiprinti PPJ priežiūros sistemą;
- didinti duomenų apie pensijas skaidrumą, paspartinant pensijų stebėjimo sistemų ir rodiklių suvestinių diegimą.

VIII Kalbant apie PPJ, rekomenduojame, kad EIOPA:

- peržiūrėtų savo priemonių veiksmingumą ir teiktų pirmenybę didžiausią poveikį priežiūros konvergencijai darančioms toms priemonėms;
- pagerintų sisteminės rizikos poveikio vertinimą;
- užtikrintų didesnį išlaidų ir grąžos skaidrumą.

Ivadas

Pensijų sistemos ES valstybėse narėse

Trys pakopos: valstybinės pensijos, profesinės pensijos ir kitos asmeninės pensijos

01 Europos Sąjungoje už pensijų sistemas yra atsakinga kiekviena valstybė narė atskirai. Todėl valstybės narės savo pensijų sistemą įgyvendina labai skirtingai priklausomai nuo kiekvienos šalies socialinės ir darbo teisės (žr. [I priedą](#)). ES turi įgaliojimus teikti rekomendacijas dėl pensijų sistemų, kurios yra makroekonominio koordinavimo dalis.

02 Apskritai ES pensijų sistemos yra suskirstytos į tris pakopas. Pirmoji pakopa yra privaloma. Kai kuriose valstybėse narėse į šią pakopą taip pat įtrauktos valstybės finansuojamos pensijos. Jas skirtingu mastu papildo su darbo užmokesčiu susijusios profesinės pensijos (antroji pakopa) ir kitos asmeninės pensijos (trečioji pakopa) (žr. [1 diagramą](#)). Atskirų pensijų sistemų klasifikavimas ir pagrindinės pakopų struktūros ypatybės valstybėse narėse gali skirtis.

1 diagrama. ES pensijų sistemų rūšys ir pagrindiniai ypatumai



Šaltinis: Audito Rūmai.

03 ES turi reguliavimo įgaliojimus, susijusius su tarpvalstybiniu judumu, vartotojų apsauga, lyčių lygybe ir vidaus rinka. Šie įgaliojimai yra susiję ir su profesinių pensijų sistemų teikėjas ir rinkomis, taip pat su siekiu užtikrinti rinkos stabilumą ir apsaugoti kitų asmeninių pensijų sistemų dalyvius.

04 Galiausiai ES piliečių teisė į pensiją, proporcingą jų įmokoms, ir adekvačių pajamų oriai gyventi senatvėje užtikrinimas yra įtvirtinti Europos socialinių teisių ramstyje¹. Šiuo atžvilgiu ES gali imtis veiksmų, kad padidintų skaidrumą piliečiams dėl jų numatomų pensinių pajamų ir su pensijomis susijusių pokyčių poveikio viešiesiems finansams.

Pensijų sistemos atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant socialinę apsaugą ir stiprinant ES kapitalo rinkas

05 Dešimtojo dešimtmečio pradžioje Pasaulio banko nustatytu daugiapakopio požiūriu² siekiama sukurti diversifikuotą pensijų sistemą, kuri atitiktų piliečių poreikius, kartu atsižvelgiant į demografinius iššūkius, kylančius dėl visuomenės senėjimo, ir spręsti šių sistemų finansinio tvarumo klausimą. Juo taip pat siekiama stiprinti ES kapitalo rinkas.

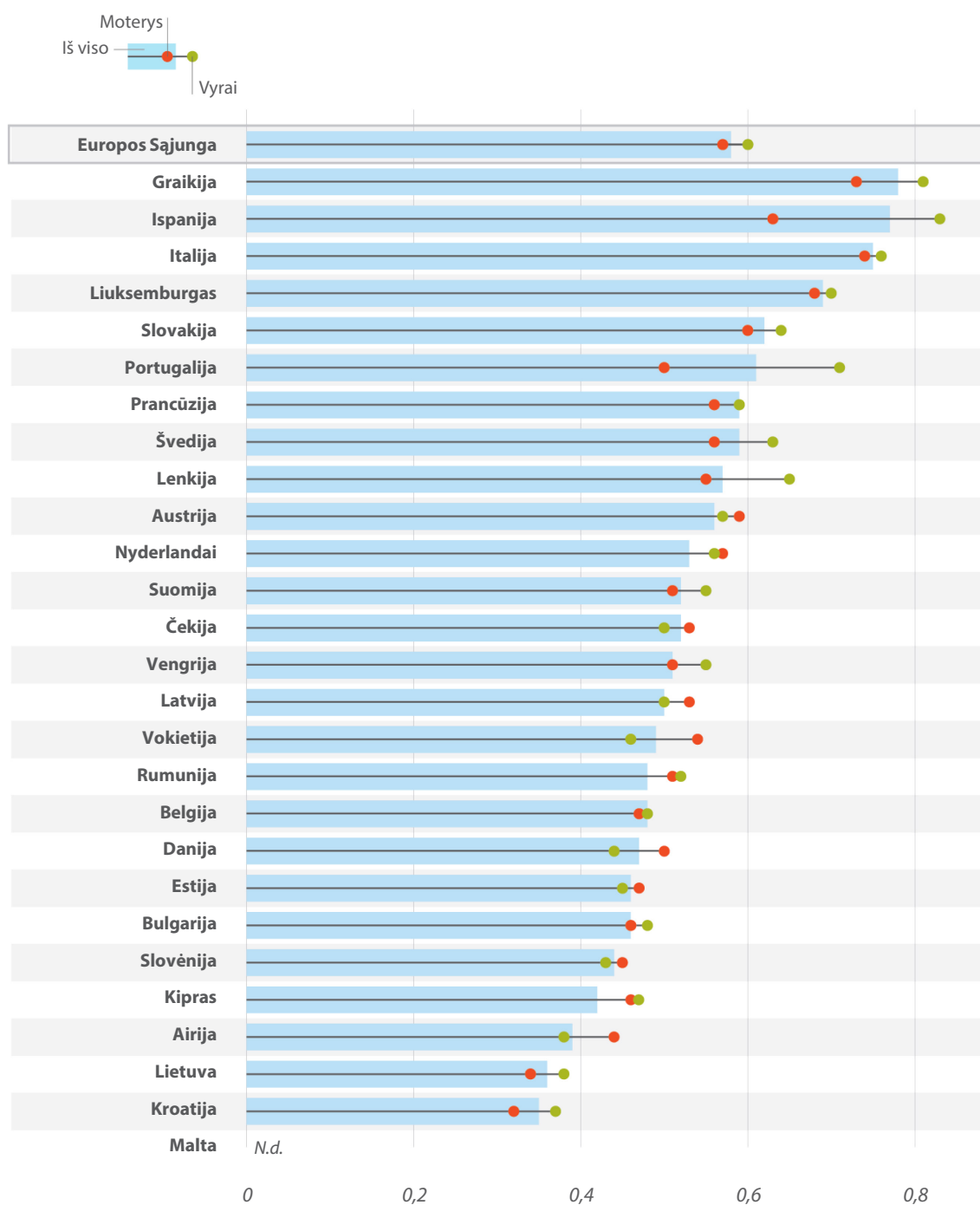
06 Europos Parlamentas ir Komisija, siekdami užtikrinti, kad valstybinės pensijos būtų adekvačios ir fiskaliniu požiūriu tvarios, skatina valstybes nares įgyvendinti profesines pensijas tiek viešajame, tiek privačiajame sektoriuose. 2021 m. pabaigoje dauguma ES gyventojų, norėdami išeiti į pensiją, ir toliau klausis valstybinių pensijų ir socialinės apsaugos sistemomis.

¹ 2017 m. [Europos socialinių teisių ramsčio](#) 15 principas: darbuotojų ir savarankiškai dirbančių asmenų teisė į pensijas, kuriomis užtikrinamos adekvačios pajamos oriai gyventi senatvėje.

² Pasaulio bankas, [Pension Systems and Reform Conceptual Framework](#), 2008 m. Birželio mėn.

07 Daugelio valstybių narių valstybinių pensijų sistemoms kyla iššūkių užtikrinant ilgalaikį finansinį tvarumą ir išlaikant pensijų adekvatumą. 2023 m. vyresnio amžiaus žmonių pajamos ES vidutiniškai buvo mažesnės nei 60 % darbingo amžiaus asmenų pajamų; tarp šalių buvo didelių skirtumų, o vyrų pajamos buvo didesnės nei moterų. **2 diagramoje** parodytas ES ir kiekvienos valstybės narės „suvestinis pakeitimo santykis“ (t. y. vidutinės pradinės pensijos pajamos ir užimtumo pajamos prieš išėjimą į pensiją) pagal lytį.

2 diagrama. Suvestinis pensijų pakeitimo santykis (neįtraukiant kitų socialinių išmokų) pagal lytį (2023 m.)



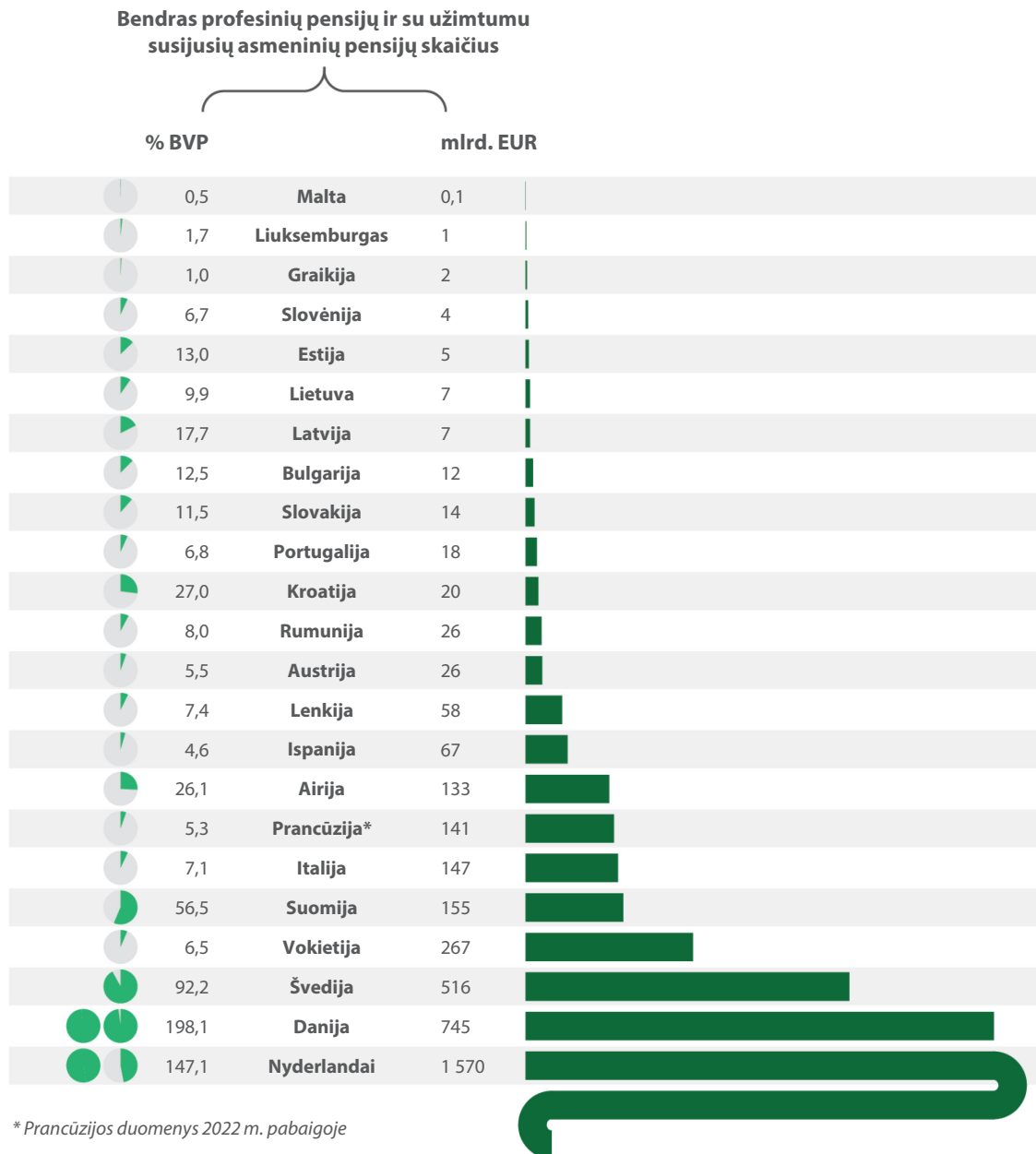
Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Eurostatu duomenimis.

08 Pensijos išmokos 65–74 m. asmenims, t. y. ankstyvaisiais pensinio amžiaus metais, vidutiniškai sudaro apie tris penktadalius 50–59 m. asmenų, t. y. tų, kurie dirba vyresniame amžiuje, darbo pajamų³. Be to, remiantis Komisijos duomenimis, vyresnio amžiaus žmonėms (65 m. ir vyresniems) kyla didesnė **skurdo rizika** nei 18–64 m. žmonėms, ypač Vidurio ir Rytų Europos šalyse (žr. **II priedą**).

09 Valstybių narių nevalstybinių pensijų produktų, kuriais valdomos darbuotojų ilgalaikės ir pensijų santaupos, ekonominė svarba labai skiriasi. Profesinių pensijų fondų ar kitų su užimtumu susietų asmeninių pensijų fondų valdomas turtas viršija šalies bendrąjį vidaus produktą (BVP) dviejose valstybėse narėse: Danijoje (198 %) ir Nyderlanduose (147 %) (žr. **3 diagramą**). Šiose valstybėse narėse profesinės pensijos yra didesnės ir paprastai užtikrina didesnę pensijų pajamų dalį, palyginti su valstybinėmis pensijomis. Kitose valstybėse narėse ši dalis buvo nuo 0,5 % BVP (Maltoje) iki 92 % BVP (Švedijoje).

³ Komisija, [The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU](#), I tomas, p. 31 ir 34.

**3 diagrama. ES profesinių pensijų ir su užimtumu susietų asmeninių pensijų vertė, palyginti su BVP ir absoliučiais skaičiais
(2023 m. pabaigos duomenys)**



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija.

Profesinių ir visos Europos asmeninių pensijų reglamentavimo sistema ES

Profesinės pensijos

10 Profesinės pensijos arba darbdavio finansuojamos sistemos – tai pensijų kaupimo planai, kuriuos darbdaviai sudaro savo darbuotojų naudai. Šios pensijos yra tam tikros formos atidėtoji kompensacija, t. y. jos uždirbamos darbuotojui dirbant, bet išmokamos jam išėjus į pensiją. Įmokas į profesinių pensijų sistemą mokantys darbuotojai vadinami „nariais“, o išėję į pensiją tampa išmokų gavėjais, kai pradeda gauti sukauptas išmokas. Kai kurios sistemos yra savanoriškos, o kitos – privalomos.

11 Profesinių pensijų planus galima suskirstyti į dvi pagrindines rūšis, nors esama ir mišrių formų:

- nustatyto dydžio išmokų sistemos, pagal kurias darbdaviai pažadėjo konkrečią pensijos išmokos sumą, apskaičiuotą atsižvelgiant į darbo pas darbdavį trukmę ir išlaikytą nustatytą darbo užmokestį;
- nustatyto dydžio įmokų sistemos, pagal kurias darbuotojo pensijų išmokos priklauso nuo sumokėtų įmokų ir investicijų rezultatų (t. y. darbuotojas prisiima investavimo riziką).

12 Pastaraisiais metais visoje Europoje pastebimai pereinama nuo nustatyto dydžio išmokų sistemų prie nustatyto dydžio įmokų sistemų.

13 Profesinio pobūdžio pensijoms taikomos įvairios teisinės sistemos. Jos gali būti:

- reglamentuojamos nacionaliniais teisės aktais;
- reglamentuojamos taikant specialią ES profesinių pensijų sistemą (pagal Profesinių pensijų įstaigų direktyvą (PPĮ II)⁴);

⁴ 2016 m. gruodžio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2016/2341](#) dėl profesinių pensijų įstaigų (PPĮ) veiklos ir priežiūros.

- o nereglamentuojamos jokia konkrečia reglamentavimo sistema, arba
- o būti tik iš dalies reglamentuojamos ES teisės aktais (pavyzdžiui, tiesioginiai įsipareigojimai, kai darbdaviai įsipareigoja tiesiogiai mokėti pensijas darbuotojams jiems išėjus į pensiją).

14 Svarbų profesinių pensijų teikėjų vaidmenį atlieka ir draudimo įmonės, kurioms pagal direktyvą „Mokumas II“⁵ taikoma prudencinė priežiūra.

15 2003 m. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė pirmąją PPĮ direktyvą⁶. Direktyvos tikslas – sudaryti sąlygas PPĮ veikti visoje ES ir Europos ekonominės erdvės (EEE) valstybėse narėse prižiūrint jų buveinės šalies (t. y. kilmės šalies) nacionalinėms kompetentingoms institucijoms (NKI) ir nereikalaujant gauti leidimo kitoje (t. y. priimančiojoje) šalyje. Direktyvoje daroma nuoroda į Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (56 ir 62 straipsniuose) nustatytą laisvę teikti paslaugas kitose valstybėse narėse. Šitaip buvo sukurta PPĮ vidaus rinkos sistema.

16 PPĮ direktyva buvo sumanyta kaip minimalaus suderinimo direktyva, t. y. ES nustatytų minimaliuosius standartus, o valstybėms narėms būtų leidžiama išlaikyti arba nustatyti aukštesnius standartus, jei jie neprieštarauja kitiems ES teisės aktams. Tai visų pirma pasakytina apie valstybes nares, kuriose sukurtos PPĮ rinkos.

⁵ 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2009/138/EB](#) dėl draudimo ir perdraudimo veiklos pradėjimo ir jos vykdymo (Mokumas II).

⁶ 2003 m. birželio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos [Direktyva 2003/41/EB](#) dėl įstaigų, atsakingų už profesinių pensijų skyrimą, veiklos ir priežiūros (PPĮ direktyva).

17 2014 m. Komisija pasiūlė PPĮ direktyvą peržiūrėti⁷. Šios 2016 m. patvirtintos peržiūros tikslas – skatinti tarpvalstybinę veiklą siekiant sustiprinti PPĮ vidaus rinką. Peržiūrint direktyvą pripažinta, kad PPĮ organizavimo ir reglamentavimo būdai valstybėse narėse labai skyrėsi ir kad tarpvalstybinę veiklą riboja nacionalinės socialinės ir darbo teisės skirtumai. Tarpvalstybinės veiklos palengvinimu buvo siekiama padėti darbdaviams ir darbuotojams, centralizuojant pensijų išmokų valdymą, ir sudaryti palankesnes sąlygas darbuotojams judėti. Atliekant peržiūrą buvo siekiama keturių konkrečių tikslų:

- panaikinti likusias prudenceines kliūtis tarpvalstybinėms PPĮ;
- užtikrinti, kad priežiūros institucijos turėtų būtinas (sustiprintas) priemones veiksmingai prižiūrėti PPĮ;
- teikti aiškią ir aktualią informaciją nariams ir išmokų gavėjams ir šitaip didinti skaidrumą;
- užtikrinti gerą valdymą ir rizikos valdymą.

Visos Europos asmeninės pensijos produktas

18 2019 m. liepos mėn. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė Komisijos pasiūlymą dėl reglamento dėl visos Europos asmeninės pensijos produkto (PEPP)⁸. Šiuo reglamentu, taikomu nuo 2022 m. kovo mėn., nustatomos savanoriškos asmeninių pensijų sistemos, papildančios esamas asmenines pensijas ir taupymo produktus, sąlygos. Juo suteikiama alternatyva darbuotojams, kaupiantiems pensijai, perkeliama tarpvalstybinio produkto forma (pagal trečiąją pakopą).

⁷ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl įstaigų, atsakingų už profesinių pensijų skyrimą, veiklos ir priežiūros [COM\(2014\) 167 final 2014/0091 \(COD\)](#), 2014 3 27, 1.1 ir 3.2 punktai.

⁸ 2019 m. birželio 20 d. [Reglamentas \(ES\) 2019/1238](#) dėl visos Europos asmeninės pensijos produkto (PEPP reglamentas).

19 Komisijos teigimu⁹, PEPP visų pirma:

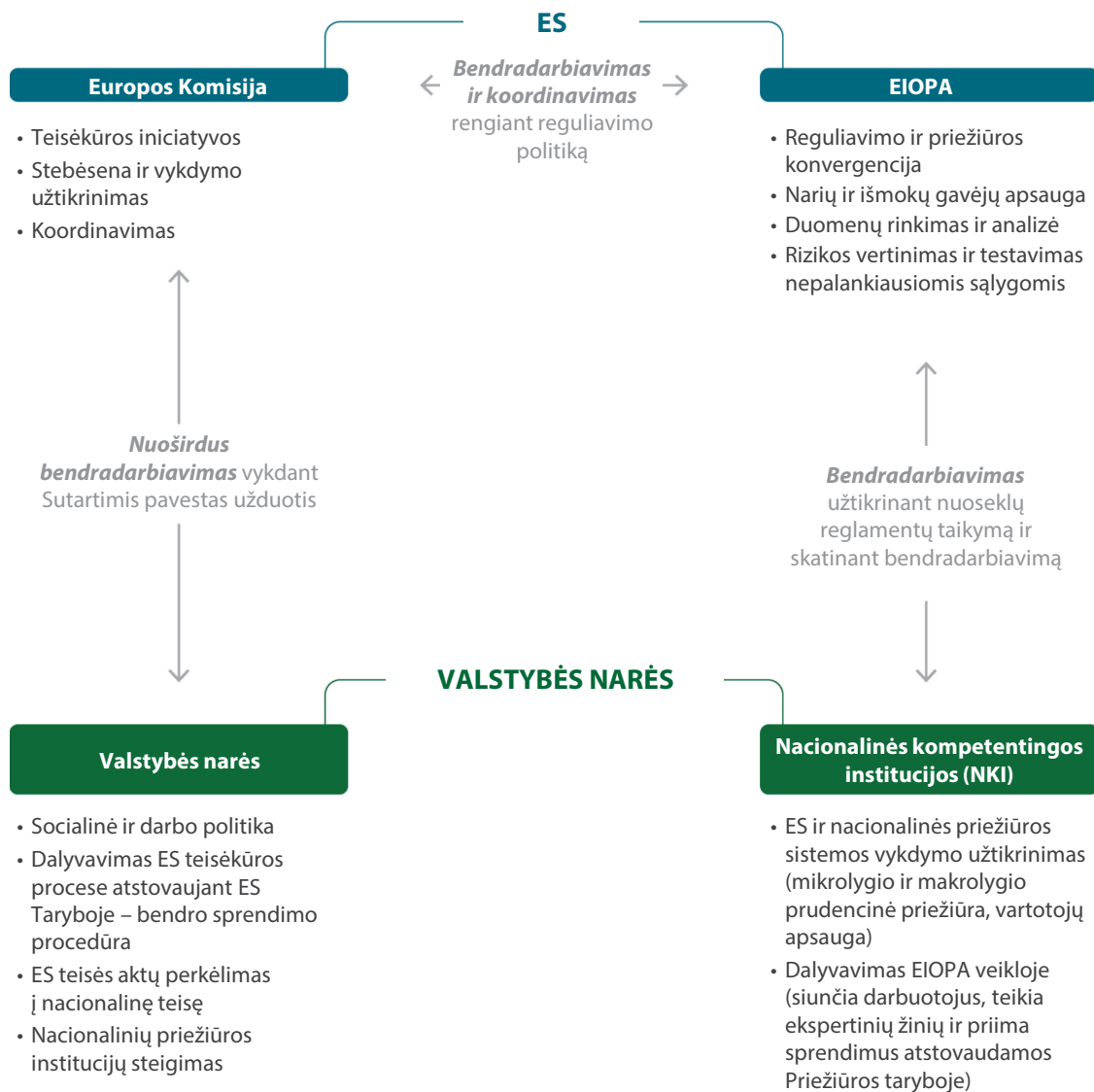
- o pensijų kaupėjams suteikia daugiau pasirinkimo galimybių;
- o PEPP teikėjams leidžia pasinaudoti bendrąja rinka ir palengvintu tarpvalstybiniu platinimu;
- o padeda nukreipti santaupas į kapitalo rinkas ir prisideda prie investicijų ir augimo ES.

Su profesinėmis ir privačiomis pensijomis susijęs vaidmuo ir pareigos ES

20 Profesinių pensijų reglamentavimas apima įvairius subjektus, įskaitant Komisiją, ES teisėkūros institucijas (t. y. Europos Parlamentą ir Tarybą) ir Europos draudimo ir profesinių pensijų instituciją (EIOPA), taip pat valstybes nares ir jų atitinkamas NKL. Jos bendradarbiauja siekdamos užtikrinti suderintą reglamentavimo sistemą ES ir propaguoti profesinių pensijų vidaus rinką (žr. [4 diagramą](#)).

⁹ Komisijos pranešimas spaudai „Asmeninės pensijos.Šiandien pradeda veikti visos Europos asmeninės pensijos produkto (PEPP) sistema“, 2022 m. kovo 22 d.

4 diagrama. Pagrindinių ES ir nacionalinių subjektų pareigos profesinių pensijų srityje



Šaltinis: Audito Rūmai.

21 Siekdama pagerinti vidaus rinkos veikimą, Komisija per Finansinio stabilumo, finansinių paslaugų ir kapitalo rinkų sąjungos generalinį direktoratą yra atsakinga už ES teisės aktų ir politikos finansų sektoriaus srityje, įskaitant ES veikiančius pensijų fondus, rengimą ir įgyvendinimą. Be to, Komisijos Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas skatina užimtumą, socialinius reikalus ir socialinę įtrauktį, įskaitant su pensijomis susijusią politiką, o Ekonomikos ir finansų reikalų generalinis direktoratas yra atsakingas už ekonominės politikos koordinavimą, įskaitant paramą įgyvendinant pensijų reformas.

22 Be to, nuo 2011 m. EIOPA¹⁰ yra atsakinga už nuoseklią ES teisės taikymą ir veiksmingos bei nuoseklios PPĮ priežiūros užtikrinimą Europos Sąjungoje, PPĮ narių ir išmokų gavėjų apsaugą ir kartu su Europos sisteminės rizikos valdyba – rizikos finansiniam stabilumui stebėseną. EIOPA taip pat konsultuoja Komisiją ir teikia jai ekspertinių žinių ir tvarko PPĮ bei PEPP teikėjų registrus.

23 Pensijų tvarumo klausimas visų pirma priklauso valstybių narių kompetencijai, o ES atlieka tam tikrą vaidmenį makroekonominės politikos koordinavimo srityje¹¹, kuris vykdomas per Europos semestrą. Komisija stebi šį aspektą ir valstybėms narėms teikia rekomendacijas, kaip spręsti tokius iššūkius kaip gyventojų senėjimas, finansinis tvarumas ir pensijų adekvatumas. Be to, kai kurios valstybės narės pensijų reformas nusprendė įtraukti į savo ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus po COVID-19 pandemijos.

24 Be to, dėdama platesnio masto pastangas didinti pensijų rinkos prieinamumą ir skaidrumą, Komisija į savo pavyzdinę iniciatyvą, kapitalo rinkų sąjungą (KRS), įtraukė keletą su pensijomis susijusių veiksmų¹². Be PPĮ II peržiūros ir PEPP reglamento, Komisijos KRS veiksmų planuose numatyti veiksmai, kuriais siekiama nustatyti atitinkamus duomenis ir metodiką, skirtus pensijų rodiklių suvestinėms sukurti, ir išplėtoti geriausią praktiką pensijų stebėjimo sistemai (PSS) sukurti. Jais buvo siekiama piliečiams suteikti daugiau skaidrumo dėl jų numatomų pensinių pajamų, siekiant pritraukti jų susidomėjimą, skatinti savanoriškai kaupti pensijas ir galiausiai paskatinti politinius veiksmus. Galiausiai Komisija ir EIOPA pradėjo keletą iniciatyvų, kuriomis siekiama didinti ES piliečių finansinį raštingumą pensijų srityje.

¹⁰ 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) Nr. 1094/2010](#), kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija) (EIOPA reglamentas).

¹¹ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 153, 121 ir 148 straipsniai.

¹² Europos Komisija [Kapitalo rinkų sąjungos kūrimo veiksmų planas](#), 2015 m. rugsėjo 30 d.; [Kapitalo rinkų sąjungos veiksmų plano laikotarpio vidurio peržiūra](#), 2017 m. birželio 8 d.; [Kapitalo rinkų sąjunga žmonėms ir įmonėms. Naujas veiksmų planas](#), 2020 m. rugsėjo mėn.

Audito apimtis ir metodas

25 Įvertinome Komisijos ir EIOPA veiksmų veiksmingumą stiprinant už profesinių pensijų skyrimą atsakingų įstaigų (PPĮ) vaidmenį nacionalinėse pensijų sistemose ir kuriant visos Europos asmeninės pensijos produktą (PEPP). Patikrinome, ar:

- 1) Komisija savo veiksmais pasiekė tikslą sukurti ir stiprinti tinkamai veikiančią profesinių pensijų ir PEPP vidaus rinką ir, visų pirma, padidinti tarpvalstybinę veiklą;
- 2) Komisija sukūrė tinkamą priežiūros sistemą, o EIOPA užtikrino tinkamą priežiūrą ir konkrečios bei sisteminės rizikos profesinių pensijų sektoriuje vertinimą;
- 3) Komisija ir EIOPA savo veiksmais padidino profesinių ir kitų rūšių pensijų skaidrumą ir paskatino pensijų kaupimą bei tvarumą apskritai.

26 Auditas apima 2016–2024 m. ES teisėkūros ir politikos iniciatyvas. Taip pat tikrinome atitinkamus ankstesnius dokumentus. Kalbant apie teisės aktus, daugiausia dėmesio skyrėme PPĮ II direktyvai, PPĮ reglamentavimo sistemai ir PEPP reglamentui. Direktyva „Mokumas II“, t. y. draudimo įmonių reglamentavimo sistema, nebuvo įtraukta į šio audito sritį, nes joje nenustatyti konkretūs profesinių pensijų reikalavimai.

27 Kalbant apie Komisiją, daugiausia dėmesio skyrėme jos vaidmeniui teisėkūroje ir tam, kad valstybių narių institucijos tinkamai taikytų ES teisę, taip pat jos tikslų profesinių pensijų ir PEPP srityje pasiekimui. Kalbant apie EIOPA, daugiausia dėmesio skyrėme jos pastangoms skatinti geresnę priežiūrą ir priežiūros procesų ir standartų konvergenciją, apsaugoti PPĮ narius ir išmokų gavėjus ir prisidėti prie sektoriaus finansinio stabilumo. Surengėme interviu su Komisijos ir EIOPA darbuotojais ir patikrinome atitinkamus dokumentus.

28 Be to, visose 27 valstybėse narėse atlikome NKI apklausą, kad sužinotume jų nuomonę dėl Komisijos ir EIOPA veiksmų, patenkančių į audito apimtį, tinkamumo ir veiksmingumo. Į mūsų apklausą atsakė visos 27 NKI. Taip pat apklausėme šešių NKI (Belgijos, Vokietijos, Italijos, Nyderlandų, Rumunijos ir Slovakijos) atstovus, kuriuos pasirinkome pagal jų dydį (apimant ir dideles PPĮ rinkas turinčias šalis, ir jokios rinkos neturinčias šalis). Be to, tiek atrinktose valstybėse narėse, tiek ES lygmeniu susitikome su atitinkamomis pensijų fondų ir vartotojų asociacijomis bei keliomis PPĮ ir turto valdymo paslaugų teikėjais. Galiausiai, padedant pripažintiems šios srities ekspertams, išanalizavome EIOPA 2022 m. testavimą nepalankiausiomis sąlygomis.

29 Mūsų audito kriterijai nustatyti pagal taikytiną ES teisę (visų pirma PPĮ II direktyvą, PEPP reglamentą ir EIOPA reglamentą) ir Komisijos [geresnio reglamentavimo](#) principus.

30 Šis auditas yra dalis Audito Rūmų atliekamų auditų, susijusių su finansinių paslaugų vidaus rinka ir finansų sektoriaus priežiūra. Šią audito temą pasirinkome dėl profesinių ir kitų asmeninių pensijų sistemų svarbos užtikrinant, kad ES valstybių narių pensijų sistemos galėtų ir toliau teikti adekvačias pajamas piliečiams išėjus į pensiją, ir dėl iš anksto kaupiamoms pensijoms priskiriamo vaidmens plėtojant kapitalo rinkas. Mūsų audito metu nustatyti faktai padeda Komisijai atliekant PPĮ II direktyvos peržiūrą (iš pradžių numatyta 2023 m. sausio mėn.¹³) ir būsimą PEPP vertinimą, kurį planuojama atlikti iki 2027 m. kovo mėn.¹⁴

¹³ PPĮ II direktyvos 62 straipsnio 1 dalis.

¹⁴ PEPP reglamento 73 straipsnio 1 dalis.

Pastabos

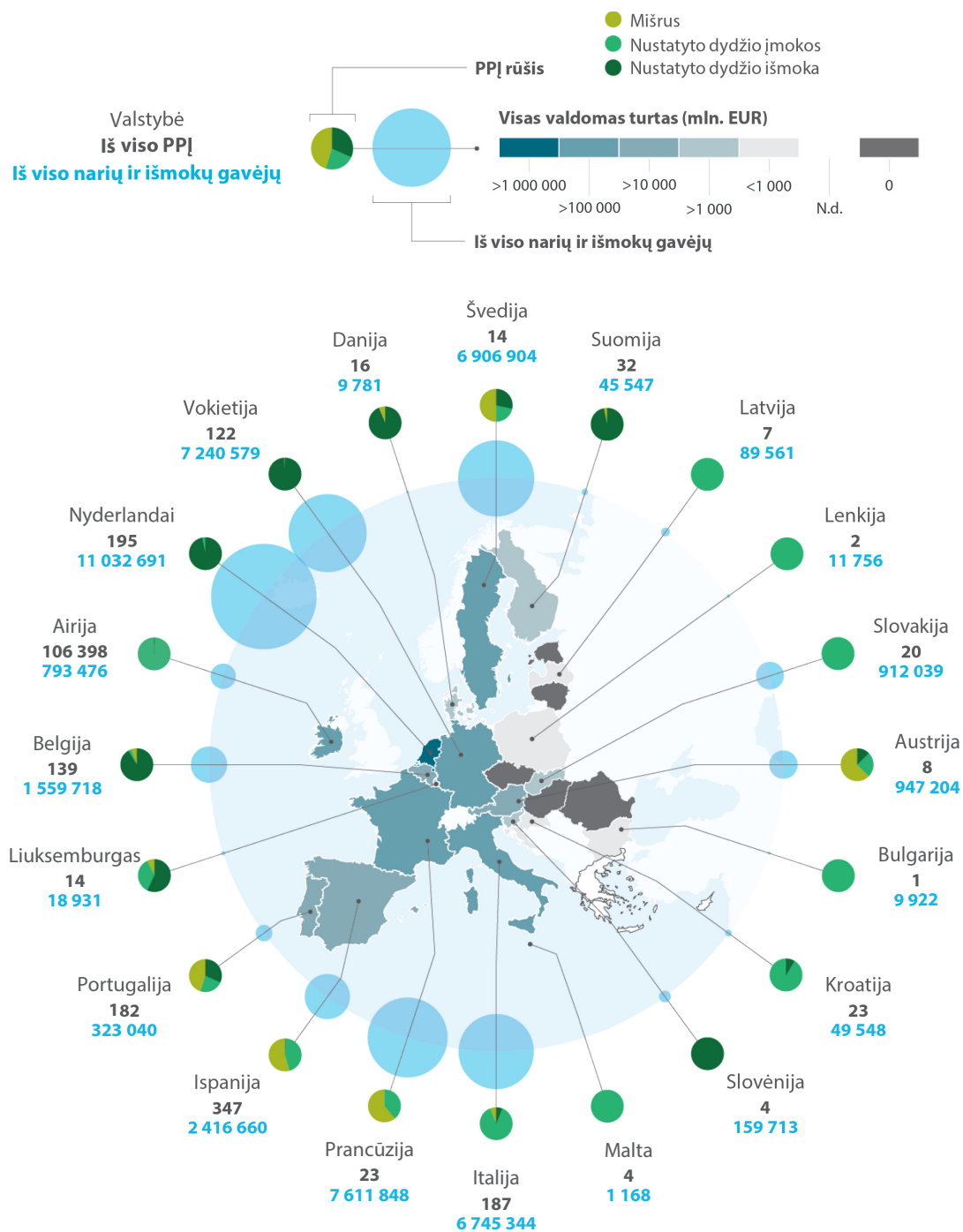
ES teisės aktais nepadidino tarpvalstybinės PPĮ veiklos ir nesukūrė perkeliamų pensijų rinkos

31 Įvertiname, ar 2016 m. peržiūrėjus PPĮ direktyvą ([PPĮ II direktyvą](#)) ir 2019 m. priėmus [PEPP reglamentą](#) atitinkamų sistemų ir produktų vidaus rinka sustiprėjo. Šiomis dviem teisėkūros iniciatyvomis, be kita ko, buvo siekiama didinti tarpvalstybinę veiklą, susijusią su profesinėmis pensijomis, ir sukurti alternatyvius perkeliamus privačių pensijų produktus. Atsižvelgdami į tai, tikrinome, ar šie teisės aktai buvo veiksmingi šalinant kliūtis tarpvalstybinei veiklai.

PPĮ sektorius sutelktas keliose šalyse

32 Apskaičiuota, kad ES PPĮ sektorius valdo apie 2,8 trilijono eurų turto, naudojamo maždaug 47 milijonams narių ir išmokų gavėjų (žr. [5 diagramą](#)).

5 diagrama. Profesinių pensijų sektorius, kuriam taikoma PPĮ II direktyva ES šalyse (2023 m.)



* Duomenų apie Graikijos ir Kipro PPĮ nėra.

** PPĮ nėra penkiose ES šalyse (Čekijoje, Estijoje, Vengrijoje, Lietuvoje ir Rumunijoje)

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis EIOPA duomenimis.

33 PPĮ atlieka ypač svarbų vaidmenį Nyderlanduose (apie 60 % viso valdomo ES turto) ir, kiek mažesniu mastu, keliose kitose šalyse (Prancūzijoje, Vokietijoje, Airijoje, Italijoje ir Švedijoje). Tačiau daugelyje kitų ES šalių jos nėra svarbios, o kai kuriais atvejais jų nėra (Čekijoje, Estijoje, Vengrijoje, Lietuvoje ir Rumunijoje). Tai lemia dvi pagrindinės priežastys:

- o **Kiekvienos šalies pensijų sistemos struktūra:** Pavyzdžiui, Nyderlandų valstybinės pensijos suteikia visiems gyventojams bazines pajamas, o privalomos profesinės pensijos sudaro didžiąją darbuotojų pensinių pajamų dalį. Kitose šalyse valstybinės pensijos yra didesnės, o profesinės pensijos (privalomos ar kitokios) duoda papildomų pajamų.
- o **Rinkos struktūra** (t. y. kaip ji padalyta tarp skirtingų rūšių paslaugų teikėjų kiekvienoje šalyje): Pavyzdžiui, Belgijoje PPĮ sudaro 20 % profesinių pensijų vidaus rinkoje, o 80 % jų teikia draudimo įmonės. Vokietijoje maždaug 25 % rinkos sudaro PPĮ, o likusią dalį sudaro gyvybės draudimo produktai (prižiūrimi pagal direktyvą „Mokumas II“), darbdavių tiesioginiai pensijų įsipareigojimai ir valstybiniai papildomų pensijų teikėjai. Todėl pensijų sistemų, kurioms taikoma PPĮ II direktyva, svarba, atsižvelgiant į jų indėlį užtikrinant adekvačias pensininkų pajamas, valstybėse narėse labai skiriasi.

Nei PPĮ II direktyva, nei PEPP reglamentas nedavė apčiuopiamų rezultatų

34 Laisve teikti paslaugas užtikrinama, kad finansų įstaigos galėtų tarpvalstybiniu mastu vykdyti veiklą ir siūlyti pensijų produktus. Kai PPĮ arba bet kuri kita finansinių paslaugų įmonė gauna leidimą teikti paslaugas vienoje ES arba EEE šalyje, ji tai gali daryti visoje EEE arba atidaryti filialus kitose šalyse, apie tai pranešusi savo buveinės valstybės priežiūros institucijai. Šiomis Komisijos pasiūlytomis ES teisės aktuose nustatytomis veiklos priemonėmis siekiama palengvinti tarpvalstybinį finansinių produktų teikimą. Tikrinome, kaip pastaraisiais metais keitėsi tarpvalstybinis PPĮ paslaugų teikimas ir ar PEPP buvo veiksmingai reklamuojamas.

35 Nuo 2010 m. tarpvalstybinių PPĮ skaičius iš pradžių nekito, o vėliau labai sumažėjo, visų pirma dėl Jungtinės Karalystės išstojimo iš ES¹⁵. 2023 m. pabaigoje ES ir EEE tarpvalstybiniu mastu veikė tik 28 PPĮ (žr. [6 diagramą](#)). Tai sudaro nedidelę visų EEE veikiančių PPĮ dalį (0,2 % narių ir 0,4 % viso turto). Dauguma šių tarpvalstybinių PPĮ yra sutelktos tik keliose šalyse, daugiausia Belgijoje, ir dažniausiai tai yra tarptautinės įmonės, teikiančios profesines pensijas savo darbuotojams visoje Europoje¹⁶. Todėl lūkesčiai, susiję su PPĮ vidaus rinkos mastu, kol kas nepasiteisino; lygiai kaip ir nebuvo sudarytos sąlygos mažesnį gyventojų skaičių turinčioms valstybėms narėms pasinaudoti kitose valstybėse narėse įsikūrusių stambesnių paslaugų teikėjų siūlomomis sistemomis.

¹⁵ EIOPA, *Technical advice for the review of the IORP II Directive*, 2023 m. rugsėjo 28 d., p. 89.

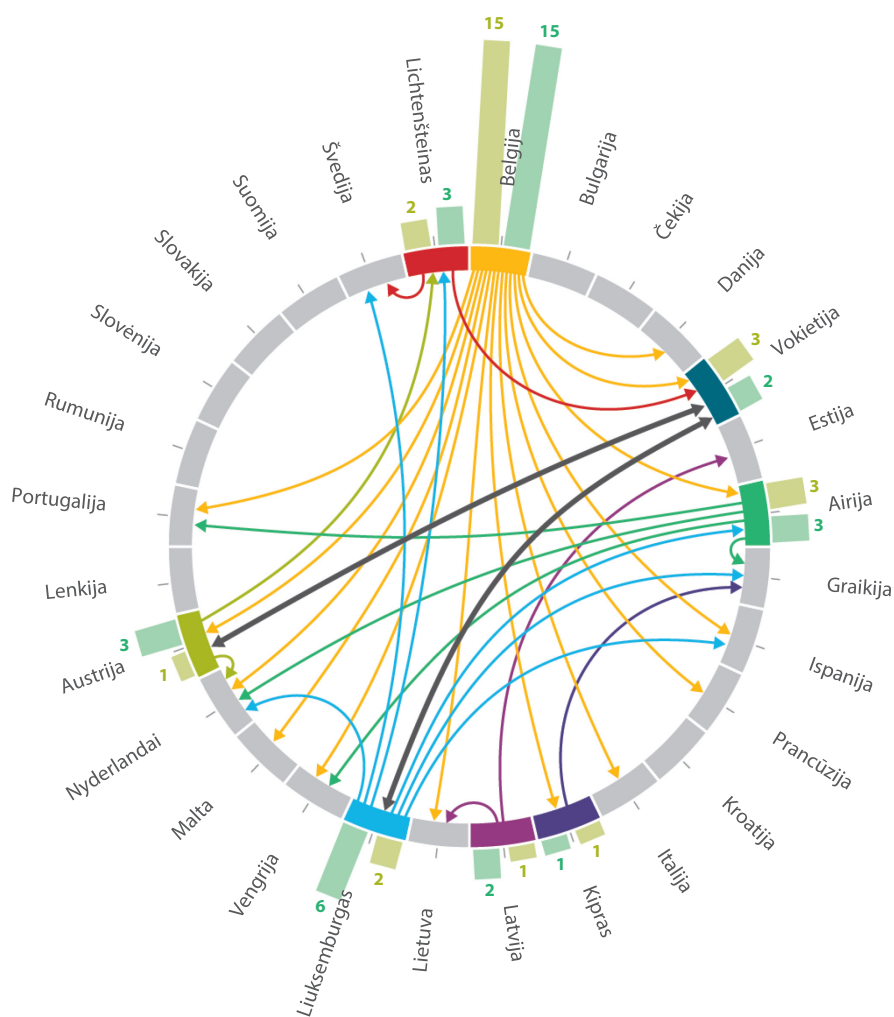
¹⁶ EIOPA, *Cross-border IORPs*, 2023 m. lapkričio 27 d., p. 3.

6 diagrama. Tarpvalstybinės PPĮ (2023 m.)

Paaiškinimai

Tarpvalstybinės PPĮ

- Buveinės šalyje veikiančių tarpvalstybinių PPĮ skaičius
- Priimančiojoje šalyje veikiančių tarpvalstybinių PPĮ skaičius
- Buveinės šalies santykis su priimančiąja šalimi (viena kryptis)
- Abipusis buveinės ir priimančios šalies santykis (šalys, kurios yra ir buveinės, ir priimančiosios šalys tarpvalstybinėms IORP)

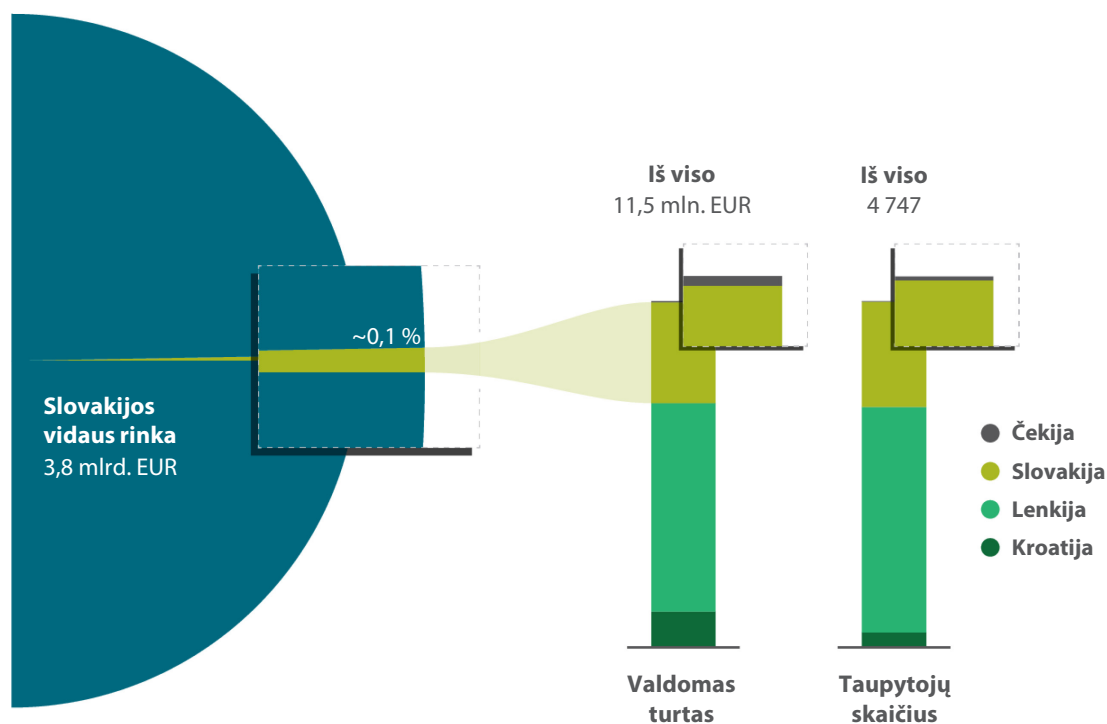


Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis EIOPA.

36 Nors tarpvalstybinių PPĮ skaičius nepadidėjo, jau veikiančios PPĮ išplėtė savo veiklą. Pavyzdžiui, vienai Latvijoje įsikūrusiai PPĮ buvo leista vykdyti veiklą Baltijos šalyse, siūlant produktą, kurio negalima įsigyti iš vidaus tiekėjų kitose Baltijos valstybėse narėse. Tačiau, EIOPA teigimu, šios ankstesniais metais pastebėtos tendencijos nebeliko.

37 Kalbant apie produktus, kuriems taikomas PEPP reglamentas, Komisija iš pradžių apskaičiavo, kad šios rinkos potenciali vertė 2020–2030 m. laikotarpiu sieks 0,7 trilijono eurų¹⁷. Tačiau 2025 m., praėjus trejiems metams nuo reglamento taikymo pradžios, rinkoje yra tik vienas PEPP (siūlomas kilmės šalyje ir trijose šalyse regione). Iki šiol įsisavinta labai nedaug – mažiau nei 5 000 pensijų kaupėjų visose keturiose šalyse ir mažiau nei 12 milijonų eurų valdomo turto (žr. **7 diagramą**), o vienintelis paslaugų teikėjas užima nežymią (0,1 %) dalį savo vidaus rinkoje (Slovakijoje).

7 diagrama. Duomenys apie vienintelį PEPP teikėją ES (nuo 2023 m.)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Slovakijos nacionalinio banko duomenimis.

¹⁷ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Poveikio vertinimas“, SWD(2017) 243 final, 2017 6 29, 4 priedas, A skyrius.

Vien tik ES reguliavimo veiksmais negalima sukurti vienodų sąlygų tarpvalstybinėms PPJ ir PEPP

Dėl socialinių ir darbo teisės aktų skirtumų tarpvalstybinių PPJ veikla yra brangesnė

38 Kadangi ES teisės aktais siekiama palengvinti tarpvalstybinį finansinių produktų teikimą, nagrinėjome, kodėl tai įvyko tik iš dalies. Pagrindinis veiksnys, ribojantis tarpvalstybines PPJ, yra taikomų nacionalinės socialinės ir darbo teisės aktų skirtumai, kaip pripažįstama ir ES teisės aktuose¹⁸. Dėl būtinybės laikytis įvairių socialinių ir darbo teisės aktų didėja tarpvalstybinių PPJ valdymo išlaidos, sudėtingumas ir veiklos rizika. Todėl tarpvalstybinės PPJ yra brangesnės, o jų veikla mažiau pelninga. Šios esminės problemos negalima išspręsti ES teisės aktais dėl profesinių pensijų, nes pagal Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo ES kompetencija socialinių ir darbo teisės aktų srityje yra ribota¹⁹.

39 Iš esmės tai reiškia, kad tarpvalstybinės PPJ geriausiu atveju gali atlikti tam tikrą vaidmenį konkrečioje rinkos segmento dalyje. Pavyzdžiui, tarptautinėms įmonėms, kurios nori turėti vieną pensijų fondą, arba kelių darbdavių pensijų sistemoms gali būti ekonomiškai naudinga steigti arba sujungti esamas PPJ į tarpvalstybinę PPJ.

Komisija nepateikė įrodymų, kad pernelyg sudėtingos procedūros yra tarpvalstybinių PPJ sunkumų priežastis

40 Peržiūrėdama PPJ direktyvą Komisija ketino iš dalies pakeisti tarpvalstybinių PPJ procedūras, kad būtų padidinta tarpvalstybinė veikla. Tai, be kita ko, buveinės ir priimančiosios valstybės narės pranešimo procedūra, pagal kurią PPJ informuoja buveinės ir priimančiosios šalies reguliavimo institucijas apie savo ketinimą vykdyti veiklą kitoje valstybėje narėje. Savo pasiūlyme Komisija įvertino procedūras kaip pernelyg sudėtingas ir nustatė, kad kai kurių su tarpvalstybine veikla susijusių terminų apibrėžtys yra neaiškos ir gali būti įvairiai suprantamos.

¹⁸ PPJ II direktyvos 13 ir 16 konstatuojamosios dalys.

¹⁹ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 148, 149 ir 153 straipsniai.

41 Tačiau Komisija nepateikė įrodymų, kad šiuo metu direktyvoje nurodytos procedūros būtų pernelyg sudėtingos. Remdamiesi savo analize, manome, kad jos iš esmės atitiko ir iki šiol atitinka panašias procedūras, nustatytas kitiems finansų sektoriams skirtuose ES reglamentuose. Mūsų vertinimas taip pat parodė, kad tarpvalstybinės veiklos stoką lėmė ne pačios tarpvalstybinės procedūros, o taikytini socialinės ir darbo teisės aktai (žr. [45](#) dalį). Tai patvirtino daugumos NKI atsakymai į neseniai atliktą EIOPA apklausą²⁰. Be to, analizuodami Komisijos teisėkūros pasiūlymą dėl 2016 m. PPĮ direktyvos peržiūros, nustatėme, kad buvo pasiūlyti tik nedideli atitinkamų nuostatų pakeitimai.

Papildomi priežiūros reikalavimai buvo ir yra toliau taikomi tarpvalstybinėms PPĮ

42 Peržiūrėdama PPĮ direktyvą Komisija taip pat siekė patikslinti NKI priežiūros pareigų aprėptį²¹. Tačiau teisėkūros proceso pabaigoje pagal direktyvą buveinės šalies NKI buvo priskirtos užduotys, kurios nėra jų įprasta prudencinė kompetencija. Nustatėme du konkrečius atvejus, kai dėl šios peržiūros kilo papildomų problemų:

- Pirma, pagal PPĮ II direktyvą buveinės šalies NKI buvo įpareigota užtikrinti, kad PPĮ laikytųsi priimančiosios šalies, kurioje jos ketina vykdyti veiklą, socialinės ir darbo teisės reikalavimų²². Taigi atlikus peržiūrą tarpvalstybinėms PPĮ nustatyta papildoma reglamentavimo našta.
- Antra, direktyvoje nustatyti reikalavimai atlikti tarpvalstybinius pensijų sistemų pervedimus, t. y. kai viena PPĮ visą savo turtą ir įsipareigojimus ar jų dalį perleidžia kitai PPĮ. Tokiu būdu siekta paaiškinti ir supaprastinti perdavimo procesą, tačiau jis neturėjo numatyto poveikio.

43 Kitas trūkumas, kurį Komisija siekė pašalinti, buvo teisinės kliūtys, susijusios su konkrečiais didesniais prudenciniais reikalavimais, kurie taikomi tik tarpvalstybinėms PPĮ. Nustatėme, kad šie reikalavimai pačioje PPĮ II direktyvoje išliko ir kad jie nebuvo peržiūrėti arba buvo peržiūrėti iš dalies (žr. [1 lentelę](#)).

²⁰ EIOPA, *Technical advice for the review of the IORP II Directive*, 2023 m. rugsėjo 28 d., 3 skyrius.

²¹ PPĮ II direktyvos 70 konstatuojamoji dalis.

²² PPĮ II direktyvos 11 straipsnio 10 dalis.

1 lentelė. Diskriminaciniai prudenciniai reikalavimai tarpvalstybinėms PPĮ

Problemos aprašymas	PPĮ II direktyvos straipsnis	Audito Rūmų analizė
Papildomi kitoje valstybėje narėje įsteigtų PPĮ finansavimo reikalavimai	14 straipsnio 3 dalis dėl techninių atidėjinių finansavimo	Direktyvoje reikalaujama, kad tarpvalstybinė PPĮ veikla visada būtų visiškai finansuojama; PPĮ valstybių viduje toks reikalavimas nenumatytas. Šis diskriminacinis reikalavimas PPĮ direktyvoje nebuvo pašalintas.
Galimybė reikalauti, kad priimančiojoje valstybėje narėje būtų paskirtas depozitoriumas	33 straipsnio 1 dalis dėl depozitoriumo paskyrimo	Pagal direktyvą priimančiosios valstybės narės institucijos gali reikalauti, kad toje valstybėje narėje būtų paskirtas depozitoriumas. Įgaliojimas reikalauti paskirti depozitoriumą yra prudencinis reikalavimas, todėl tai turėtų būti išimtinai buveinės šalies priežiūros institucijos atsakomybė. Toks reikalavimas riboja tiek PPĮ, tiek depozitoriumų pagrindines laisves.

Šaltinis: Audito Rūmai.

Mokesčių lengvatų trūkumas ir teisės aktais nustatyta mokesčių viršutinė riba mažina visos Europos asmeninės pensijos produkto patrauklumą

44 Kalbant apie PEPP, NKI ir sektoriaus atstovai patvirtino, kad susidomėjimas tokiais produktais yra ribotas. Taip yra dėl dviejų pagrindinių priežasčių, kurių Komisija negali kontroliuoti:

- o pirma, valstybės narės nenumato suderintų mokesčių lengvatų tokiems produktams arba jos jau teikia mokesčių lengvatas nacionaliniams pensijų produktams, kurie konkuruoja su PEPP. Nors mokesčių atskaita nėra išankstinė privataus pensijų produkto sąlyga, tai dažnai yra pagrindinis veiksnys, dėl kurio tokie produktai gali tapti patrauklesni klientams;
- o antra, kaip pasiūlė Parlamentas ir Taryba, PEPP reglamente nustatyta 1 % metinė viršutinė išlaidų ir mokesčių riba, kurios nėra kitiems finansiniams produktams. Todėl finansų įstaigos turi nedaug paskatų siūlyti tokį produktą.

Be to, potencialūs klientai gali rinktis alternatyvius produktus.

Komisija nepakankamai įrodė, kad jos teisėkūros iniciatyvos turės pageidaujimą poveikį

45 Įgyvendindama geresnio reglamentavimo darbotvarkę, Komisija vertina teisės aktus, politiką ir išlaidas, kad nustatytų jų poveikį žmonėms ir įmonėms Europos Sąjungoje. Kokybę užtikrina ir rekomendacijas teikia nepriklausomas Komisijos organas – Reglamentavimo patikros valdyba. Mūsų atlikta Komisijos poveikio vertinimų, kuriais grindžiama PPĮ II direktyva ir PEPP reglamentas, analizė parodė, kad geresnio reglamentavimo principų ne visada buvo visapusiškai laikomasi.

46 Kalbant apie PPĮ II direktyvą, manome, kad Komisija neįrodė, jog reikia peržiūrėti tarpvalstybinei veiklai taikomas procedūras. Mūsų analizė parodė, kad Komisija neturėjo įrodymų, kad buveinės valstybėms narėms ir priimančiosioms valstybėms narėms taikomos pranešimo procedūros trukdė vykdyti tarpvalstybinę veiklą (žr. [41](#) dalį). Todėl ji neįrodė, kad siūlomais pakeitimais būtų lengviau pasiekti norimi rezultatai.

47 Taip pat nustatėme, kad pačios Komisijos [Poveikio vertinimo valdyba](#) (PVV) – Reguliavimo patikros valdybos pirmtakė – dėl panašių priežasčių du kartus atmetė PPĮ II direktyvos poveikio vertinimą. PVV kritikavo tai, kad trūksta įrodymų apie nurodytas problemas ir paaiškinimų, kiek veiksmingos bus planuojamos priemonės.

48 PVV taip pat atkreipė dėmesį į tai, kad trūksta veiklos rodiklių ar lyginamosios analizės, skirtos Komisijos politikos įgyvendinimo pažangai vertinti. Tai patvirtino ir mūsų auditas. Be to, dėl gerokai vėluojančio PPĮ II direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę privalomo *ex post* vertinimo terminas buvo praleistas daugiau kaip dvejais metais (žr. [56](#) dalį). Todėl Komisija negali parodyti, kiek sėkminga buvo peržiūra, ir paaiškinti, kas nepavyko.

49 Panašiai, kalbant apie PEPP reglamentą, mūsų atlikta Komisijos poveikio vertinimo²³ analizė parodė, kad nebuvo įtikinamo paaiškinimo, kodėl PEPP reglamentu būtų sprendžiamos nustatytos problemos. Visų pirma Komisija:

- neįrodė, kad sukūrus PEPP būtų pašalintos priežastys, dėl kurių tarpvalstybinių pensijų produktų poreikis yra labai ribotas;
- pabrėžė, kad neįmanoma užtikrinti, jog visoje ES PEPP būtų taikomos mokesčių lengvatos, todėl nebūtų konkurencingumo;
- neturėjo jokio patikimo empirinio pagrindo, kuriuo remdamasi ji įvertino PEPP panaudojimą (žr. 37 dalį).

50 Reglamentavimo patikros valdyba atkreipė dėmesį į daugelį šių poveikio vertinimo trūkumų ir atmetė pirmąjį projektą. Ji pritarė patikslintam poveikio vertinimui tik su tam tikromis sąlygomis, įskaitant geresnius paaiškinimus, kuo PEPP būtų patrauklesnė už nacionalinius produktus²⁴. Tačiau Komisijos padarytuose pakeitimuose nepakankamo pagrindimo klausimas nebuvo tinkamai išspręstas.

51 Kadangi netrukus bus atlikta PPĮ II peržiūra, o PEPP reglamento vertinimą planuojama atlikti iki 2027 m. kovo mėn., Komisija turės galimybę dar kartą kritiškai įvertinti šios srities teisėkūros iniciatyvos privalumus ir galimą poveikį.

PPĮ priežiūra ir konkrečios bei sisteminės rizikos vertinimas yra iš dalies veiksmingi

52 PPĮ II direktyva Komisija siekė, be kita ko, užtikrinti PPĮ tinkamą priežiūrą, gerą valdymą ir rizikos valdymą (žr. 17 dalį). Vertinome, ar Komisija sukūrė veiksmingą PPĮ priežiūros reglamentavimo sistemą ir ar EIOPA veiksmingai rėmė NKI priežiūros veiklą, didino priežiūros konvergenciją visoje vidaus rinkoje ir nustatė bei įvertino sisteminę riziką PPĮ sektoriuje.

²³ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Poveikio vertinimas“, SWD(2017) 243 final, 2017 6 29, visų pirma 2.3.2, 2.4 ir 4.2.7 dalys.

²⁴ Reglamentavimo patikros valdyba, nuomonė „Poveikio vertinimas. Visos Europos asmeninės pensijos produktas“, SEC(2017)316, 2017 5 22, B skirsnis.

Priežiūros standartai visoje ES skiriasi

53 PPĮ II direktyvoje nustatyti du pagrindiniai prudencinės priežiūros tikslai: i) sistemoje dalyvaujančių narių teisių apsauga ir ii) PPĮ stabilumo ir patikimumo užtikrinimas²⁵. Kad priežiūros standartai būtų veiksmingi, reikia ir patikimos teisinės sistemos, ir tvirtos įgyvendinimo praktikos.

54 Nustatėme keturias sritis, kuriose dabartinė priežiūros sistema tebėra silpna arba kuriose ją įgyvendinant padaryta nepakankama pažanga:

- perėjimas nuo taisyklėmis grindžiamos prie rizika grindžiamos ir į ateitį orientuotos priežiūros;
- vykstantis perėjimas nuo nustatyto dydžio išmokų prie nustatyto dydžio įmokų pensijų sistemų (žr. 12 dalį);
- reguliarių priežiūros ataskaitų trūkumas kai kuriose valstybėse narėse;
- reguliacinio arbitražo rizika.

Minimalus PPĮ II direktyvos suderinimas ir skirtingas jos įgyvendinimas visoje ES mažina rizika grindžiamos priežiūros veiksmingumą ir poveikį

55 PPĮ II direktyva sustiprinta prudencinė priežiūra reikalaujant, kad NKI laikytųsi rizika grindžiamo ir į ateitį orientuoto požiūrio. Jame taip pat nustatyti konkretūs PPĮ valdymo ir skaidrumo reikalavimai, pabrėžiant veiksmingus pensijų sistemų valdymo standartus, įskaitant veiklos rizikos valdymą. Be to, PPĮ turi atlikti savo rizikos vertinimą ir reguliarius rizikos vertinimus, o rezultatus pranešti NKI. Direktyva taip pat išplėsti NKI priežiūros įgaliojimai, į juos įtraukiant šiuos naujus reikalavimus.

56 Tačiau dabartinė priežiūros sistemos būklė įvairiose valstybėse narėse priklauso nuo to, kaip įgyvendinama PPĮ II direktyva, kurią 17 valstybių narių vėlavo perkelti į nacionalinę teisę. 2021–2023 m. Komisija prieš šias valstybes nares pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūras, kurios buvo baigtos atlikus preliminarų jų perkėlimo į nacionalinę teisę išsamumo vertinimą. Komisija dar nebaigė tikrinti, ar valstybės narės tinkamai perkėlė direktyvą į nacionalinę teisę.

²⁵ PPĮ II direktyvos 45 straipsnis.

57 Be to, EIOPA duomenimis, 2022 m. pabaigoje kai kurios NKI dar tik pradėjo įgyvendinti rizikos vertinimu grindžiamą priežiūrą arba pereiti prie rizikos vertinimu grindžiamo požiūrio²⁶. Tai susiję su keliais veiksniais, įskaitant rizika grindžiamų sistemų kūrimo ir integravimo sudėtingumą, specializuoto mokymo ir išteklių poreikį, skirtingą valstybių narių pasirengimo lygį ir priežiūros kultūros skirtumus. Keletas trūkumų, nustatytų atliekant tarpusavio vertinimą dėl rizikos ribojimo principo taikymo²⁷ PPĮ atžvilgiu²⁸, įskaitant priežiūros praktikos skirtumus tarp valstybių narių, valdymo spragas ir geresnių priežiūros priemonių poreikį, iki tolesnių veiksmų ataskaitos parengimo dar nebuvo pašalinti.

58 Pasak EIOPA, dauguma NKI manė, kad įvairūs PPĮ II direktyvoje nustatyti valdymo ir prudenciniai reikalavimai yra tinkami arba pakankami bent ES lygmeniu. Kelios NKI mūsų apklausoje ir interviu taip pat pabrėžė, kad lankstumas viršyti direktyvoje nustatyti minimaliuosius standartus, yra pagrindinis jų reguliavimo metodo aspektas. Valstybės narės skirtingai papildė valdymo ir prudencinius standartus.

59 Taikant PPĮ II direktyvoje nustatytą minimalaus suderinimo metodą kyla iššūkių užtikrinant ES intervencinių priemonių veiksmingumą, nes dėl skirtingo įgyvendinimo valstybėse narėse gali skirtis priežiūra ir vykdymo užtikrinimas. Pavyzdžiui, atlikdami auditą nustatėme, kad leidimų išdavimo procedūros arba taisyklės, pagal kurias reikalaujama vietos depozitoriumo, įvairiose valstybėse narėse labai skyrėsi. Nors šis skirtumas gali būti kliūtis siekiant sukurti visiškai vienodą reglamentavimo sistemą, jis taip pat parodo, kad Direktyva gali būti pritaikyta prie skirtingų nacionalinių sąlygų.

²⁶ *Follow-up report on peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs*, 2023 m. gruodžio 8 d., p. 14.

²⁷ PPĮ II direktyvos 19 straipsnio 1 dalis.

²⁸ *Results of the EIOPA peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs*, 2019.

PPĮ II nebuvo tinkamai išnagrinėti konkretūs priežiūros aspektai, įskaitant daugelį su nustatyto dydžio įmokų sistemomis susijusių priežiūros aspektų

60 Nustatėme tris su priežiūra susijusius aspektus, kurie nėra tinkamai nagrinėjami PPĮ II direktyvoje, visų pirma susiję su perėjimu nuo nustatyto dydžio išmokų prie nustatyto dydžio įmokų pensijų sistemų, kuris tuo metu, kai buvo priimta PPĮ II direktyva, jau vyko:

- pirma, PPĮ nėra aiškiai įpareigotos veikti laikydamosi pareigos rūpintis savo nariais ir išmokų gavėjais principo. Pareigos rūpintis principas apima reguliarių narių rizikos profilių vertinimą, tinkamų investavimo galimybių, atitinkančių jų tikslus, siūlymą ir kvalifikuotų gairių teikimą. Tai ypač svarbu nustatyto dydžio įmokomis grindžiamų PPĮ nariams, nes jie turi daugiau lankstumo ir investavimo galimybių. Priežiūros požiūriu tai yra apsaugos spraga;
- antra, tam tikrai veiklai vykdyti (pavyzdžiui, investicijų valdymo ir administravimo funkcijoms) PPĮ vis dažniau naudojami užsakomosios paslaugomis. Tačiau pagal PPĮ II direktyvą nereikalaujama, kad PPĮ atskleistų galimą interesų konfliktą tarp jų ir jų paslaugų teikėjų. Tai yra problema, nes, kaip nurodyta EIOPA išlaidų duomenų ir priežiūrinio tikrinimo analizėje²⁹, taip pat organizacijos „Better Finance“ ataskaitoje³⁰, užsakomosios paslaugos tais atvejais, kai kyla interesų konfliktas, gali lemti papildomas išlaidas ir mokesčius, o tai galiausiai gali pakenkti nariams;
- trečia, PPĮ II direktyvoje nenustatyta narių skundų nagrinėjimo sistema ar procedūra. Teisės aktuose nustačius skundų nagrinėjimo procedūrą, PPĮ nariams, ypač tiems, kurie dalyvauja nustatyto dydžio įmokų sistemose, būtų suteikta papildoma apsauga.

Vienas iš pagrindinių trūkumų, darančių poveikį priežiūros kokybei ir nuoseklumui visoje ES, yra tas, kad priežiūros ataskaitos neteikiamos reguliariai

61 Pagal PPĮ II direktyvos 2 straipsnį tam tikroms pensijų sistemoms leidžiama netaikyti šios direktyvos reikalavimų. Valstybės narės turi galimybę lanksčiai nuspręsti, kurioms pensijų sistemoms pagal jų nacionalinius įstatymus ir kitus teisės aktus taikoma išimtis, todėl gali atsirasti priežiūros ir valdymo nenuoseklumų.

²⁹ *Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs, 7 October 2021.*

³⁰ *Better Finance, The Real Return of Long-term and Pension Savings report, 2023 Edition, p. xi, 29, 30, and 186.*

62 Nors 2 straipsnyje numatyti išimtimis suteikiama lankstumo, dėl šių skirtumų būtina teikti išsamias priežiūros ataskaitas, kad būtų užtikrinta veiksminga sistemų, kurioms taikoma išimtis, ir sistemų, kurioms taikoma PPĮ sistema, stebėseną. Priežiūros ataskaitų teikimas yra labai svarbus, nes juo užtikrinama, kad NKI gautų pakankamai informacijos ir galėtų inicijuoti priežiūros veiksmus. PPĮ II direktyvoje reikalaujama, kad valstybės narės užtikrintų, kad NKI turėtų įgaliojimus rinkti priežiūrai atlikti reikalingus duomenis.

63 Tačiau direktyvoje nėra aiškiai paminėtos reguliarios kiekybinės rizikos ribojimo ataskaitos. Kaip nurodyta EIOPA neseniai pateiktose techninėse rekomendacijose dėl PPĮ II direktyvos peržiūros, kai kurių valstybių narių (Austrijos, Vokietijos, Airijos ir Slovėnijos) NKI neleidžiama savarankiškai spręsti dėl visų duomenų rinkimo iš PPĮ aspektų, nes dažnai tai yra vyriausybės įgaliojimai. Tai daro poveikį jų priežiūros efektyvumui bei veiksmingumui ir trukdo joms vykdyti savo ataskaitų teikimo EIOPA pareigas.

64 Be to, nėra suderintos PPĮ apskaitos sistemos, t. y. joms taikomi nacionaliniai apskaitos standartai, kurie labai skiriasi visoje ES. Taigi net visiškai tokių aspektų kaip prudenciniai reikalavimai, ataskaitų teikimas ir rizikos vertinimas standartizavimas nebūtinai užtikrintų vienodas sąlygas.

PPĮ II direktyva neatsižvelgiama į reglamentavimo arbitražo riziką

65 Komisija siekė užkirsti kelią reglamentavimo arbitražui (praktikai, kai pasinaudojant reguliavimo skirtumais įgyjamas konkurencinis pranašumas) tiek tarp finansinių paslaugų sektorių, tiek tarp valstybių narių. Komisijos poveikio vertinime nurodyta galimo arbitražo rizika, jei profesinių pensijų teikėjai turėtų laikytis skirtingų prudencinių reikalavimų, priklausomai nuo paslaugų teikėjo tipo (pavyzdžiui, gyvybės draudimo bendrovės ir PPĮ³¹) ir atitinkamos valstybės narės (parankios jurisdikcijos paieškos). Pastarosios gali trukdyti vidaus rinkos veikimui ir kelti riziką tinkamai narių ir išmokų gavėjų apsaugai.

³¹ PPĮ II direktyvos 24 konstatuojamoji dalis.

66 Arbitražas gali atsirasti ir dėl kitų veiksnių, pavyzdžiui, pensijų įsipareigojimų apskaičiavimo taisyklių skirtumų. Nors EIOPA pabrėžė³², kad PPĮ II direktyvoje turėtų būti nustatyti konkretūs pensijų įsipareigojimų apskaičiavimo reikalavimai, to nebuvo padaryta (žr. **1 langelį**).

1 langelis Arbitražo galimybių išnaudojimas. Kodėl svarbūs apskaitos taisyklių skirtumai

Diskonto normos pasirinkimas daro didelį poveikį pensijų įsipareigojimams. Kuo didesnė diskonto norma, tuo mažesni įsipareigojimai ir atvirkščiai. Pavyzdžiui, 1 % sumažinus diskonto normą, didelių pensijų fondų įsipareigojimai gali padidėti milijardais eurų.

Septynios Nyderlandų PPĮ, apimančios didelių JAV įmonių profesinių pensijų sistemas, persikėlė į Belgiją, kad galėtų pasinaudoti palankesnėmis pensijų apskaitos taisyklėmis.

Pagal Nyderlanduose taikomas griežtesnes taisykles PPĮ turi apskaičiuoti savo įsipareigojimus taikydamos nerizikingą normą. Dėl mažų palūkanų normų pensijų įsipareigojimai padidėjo, daugelio fondų padengimo lygis buvo žemas ir jie buvo priversti mažinti išmokas. Belgijoje pensijų fondams leidžiama taikyti didesnę diskonto normą. Tai reiškė, kad dėl persikėlimo į Belgiją PPĮ finansinė padėtis iš karto pagerėjo, nes vien dėl skirtingų apskaitos taisyklių sumažėjo grynoji dabartinė pensijų įsipareigojimų vertė. Be to, Belgijos priežiūros institucija nustato mažesnius finansavimo reikalavimus ir taiko mažesnes priežiūros išlaidas.

67 PPĮ II direktyvoje aiškiai pabrėžiama, jog svarbu užtikrinti, kad direktyva neiškraipytų konkurencijos. Joje taip pat aprašoma, kaip galima išvengti tokių iškreipimų: taikant direktyvoje nustatytus prudencinius reikalavimus gyvybės draudimo įmonių profesinių pensijų veiklai arba išplečiant jų taikymą kitoms reguliuojamoms finansų įstaigoms³³. Tačiau dėl to šie reikalavimai netapo privalomais ir tik trys iš 27 valstybių narių priėmė tokias priemones iki 2023 m., kai tokios galimybės nebeliko.

68 PPĮ II direktyva taip pat nebuvo atsižvelgta į reguliacinio arbitražo tarp valstybių narių riziką, nors ES lygmens veiksmus Komisija pagrindė tvirtindama, kad jie galėtų turėti didelės pridėtinės vertės šioje srityje. Komisija tokių taisyklių nepasiūlė.

³² EIOPA, [Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs](#), 2016 m. balandžio 14 d.

³³ PPĮ II direktyvos 24 konstatuojamoji dalis.

Ribotas jos priemonių naudojimas ir NKI vadovaujamas sprendimų priėmimas riboja EIOPA pastangas didinti priežiūros konvergenciją visoje ES

69 Vienas iš pagrindinių EIOPA 2024–2026 m. daugiametės darbo programos strateginių prioritetų³⁴ – pasiekti priežiūros konvergenciją visoje ES. EIOPA nustatė pagrindinius veiksmingos priežiūros ypatumus, kurie pirmą kartą buvo paskelbti 2015 m.³⁵ Pagal PPJ II direktyvą šios ypatybės taikomos ir draudimo įmonėms, ir profesinių pensijų teikėjams.

70 Tačiau mūsų atlikta EIOPA organizacinės struktūros analizė rodo, kad jos priežiūros veikla ir toliau yra daugiausia susijusi su draudimo įmonėmis. 2023 m. ji turėjo keturis ekspertus, dirbančius su PPJ, palyginti su maždaug 60 darbuotojų, dirbančių draudimo įmonių priežiūros srityje. Paskirtų darbuotojų skaičius atspindi esamus EIOPA įgaliojimus ir atitinkamų draudimo ir pensijų sektorius reglamentuojančių teisės aktų sistemų skirtumus.

EIOPA iki šiol tik ribotai naudojami turimomis teisinėmis priemonėmis, kad užtikrintų nuoseklią priežiūros praktiką

71 EIOPA turi keletą teisinių priemonių, kuriomis siekiama skatinti patikimą reglamentavimo sistemą ir nuoseklią priežiūros praktiką; kai kurios iš jų yra teisiškai įgyvendinamos, o kai kurios – ne (žr. **8 diagramą** ir **III priedą**). Tačiau pagal EIOPA valdymą kiekvieną sprendimą, kokią priemonę naudoti konvergencijai užtikrinti, priima pačios NKI, tiesiogiai prižiūrinčios PPJ.

72 Mūsų analizė rodo, kad nuo 2019 m. EIOPA šias priemones dėl PPJ taikė tik iš dalies.

³⁴ *Final Single Programming Document 2024-2026.*

³⁵ *A Common Supervisory Culture: Booklet.*

8 diagrama. EIOPA PPĮ skirtų pagrindinių teisinių priemonių naudojimo analizė

Vykdyto užtikrinimas*

● Vykdytina

● Nevykdytina

	Teisinė priemonė/ prižiūros konvergencijos priemonė	Naudota dėl PPĮ	Kiek kartų naudota	Naudojimo data	Audito Rūmų pastabos
	Produkto intervencinė priemonė, techniniai standartai, tarpininkavimas	✗			EIOPA neturi įgaliojimų techniniams standartams nustatyti pagal PPĮ II direktyvą.
	Sjungos teisės pažeidimas	✓	1	2023 m. gruodis	Nevykdytina rekomendacija NKI ir vykdytinas sprendimas finansų įstaigoms, jei tenkinamos sąlygos.
	Įspėjimai, gairės, rekomendacijos, užklauso; nuomonės Europos Parlamentui, Tarybai ir Komisijai	✗			Gairės ir rekomendacijos yra būdingos EIOPA mechanizmui „laikykis taisyklių arba paašrink“ ir, kaip tikimasi, turės įtakos NKI reputacijai, nes bus paskelbtas NKI atsakymas į „laikykis taisyklių arba paašrink“.
	Nuomonių teikimas NKI	✓	6	2019 m. liepą – 4, 2021 m. spalį – 2	
	Priežiūros pareiškimai	✓	1	2020 m. lapkritis	
	Tarpusavio peržiūros	✓	1	2019 m. balandį, tolesni veiksmai 2023 m. rugsėjį	

* Funkcija, skirta teisinėmis priemonėmis užtikrinti, kad būtų laikomasi priimtų EIOPA priemonių.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis [EIOPA interneto svetaine](#) ir teisiniu vadovu.

73 Kalbant apie vykdytinus priemones, EIOPA įgaliojimai pagal PPĮ II direktyvą pasikeitė, ypač kai tai susiję su techniniais įgyvendinimo standartais. Priėmus PPĮ II direktyvą, buvo panaikinti deleguotieji aktai, kuriais anksčiau EIOPA pagal PPĮ I buvo suteikti įgaliojimai paskelbti šiuos standartus. Todėl EIOPA negali skelbti techninių standartų, kurie plačiai naudojami draudimo sektoriuje. Vietoj to EIOPA turėjo grįžti prie kitų, ne tokių veiksmingų priemonių. Tačiau 2023 m. ji pradėjo pirmąją Sąjungos teisės pažeidimo procedūrą – vieną iš labiausiai intervencinių priemonių – ir pateikė rekomendaciją Kipro NKI (žr. [2 langelį](#)).

2 langelis 2023 m. EIOPA pradėta Sąjungos teisės pažeidimo procedūra, susijusi su keliomis Kipro PPĮ

Valstybių narių pareiga registruoti visas PPĮ yra esminis PPĮ II direktyvos reikalavimas. Leidimas neregistruotoms PPĮ vykdyti veiklą kenkia direktyvos tikslui, nes joje numatytos apsaugos priemonės taikomos tik registruotoms PPĮ.

2020 m. EIOPA naudojo nevykdytiną priemonę – [priežiūros pareiškimą](#), kad išspręstų skirtingos NKI praktikos, susijusios su PPĮ registravimu ir leidimų išdavimu, problemą. Kadangi nėra suderintų taisyklių, priežiūros pareiškime rekomenduojama, kad NKI, registruodamos PPĮ arba išduodamos joms leidimus, atliktų prudencinį vertinimą ir, vykdydamos priežiūrinį tikrinimą, įvertintų jų veiklos gyvybingumą ir tvarumą.

Nepaisant EIOPA pastangų, Kipro NKI neįvykdė pirmiau nurodyto įsipareigojimo, nes šalyje veiklą vykdė kelios PPĮ, kurios nebuvo rinkamai registruotos. Todėl EIOPA inicijavo Sąjungos teisės pažeidimo procedūrą ir 2023 m. gruodžio mėn. Kipro NKI pateikė rekomendaciją, kurioje išdėstė veiksmus, būtinus atitinkamai direktyvai atkurti. Šiuo tikslu EIOPA taip pat naudojos atitinkama informacija, surinkta per 2023 m. balandžio mėn. vizitą vietoje po to, kai EIOPA nebuvo pateikta informacija.

Šaltinis: Audito Rūmai.

74 Kalbant apie nevykdytinas priemones, nustatėme, kad EIOPA niekada nenaudojo gairių ir rekomendacijų, kuriose numatytas mechanizmas „laikykis taisyklių arba paaiškink“ pensijų srityje, nors dėl jų yra didesnė tikimybė, kad NKI laikysis reikalavimų, nei dėl kitų nevykdomųjų priemonių. Taip pat pažymime, kad EIOPA priežiūros rezultatai PPĮ atžvilgiu yra mažiau ambicingi nei draudimo sektoriuje. Tai pasakytina ir apie jos rezultatų turinį, ir apie naudojamą priemones (pavyzdžiui, ji renkasi nuomonės dėl PPĮ, tačiau renkasi gaires panašioms darbo sritims, pavyzdžiui, likvidumo rizikai).

75 EIOPA taip pat naudojami kitomis priemonėmis, pavyzdžiui, NKI tinklais arba priežiūros seminarais. Ji taip pat rengia PPJ priežiūros vadovą, kuriame išdėstoma geroji praktika. Tai apima glaudų bendradarbiavimą su NKI dėl specialaus skyriaus, kuriuo siekiama palengvinti perėjimą prie rizika grindžiamos priežiūros (žr. [55–56](#) dalis).

NKI EIOPA priežiūros darbo rezultatus įgyvendina tik iš dalies

76 EIOPA priežiūros darbo, susijusio su profesinių pensijų įstaigomis, rezultatus NKI įgyvendina tik iš dalies (žr. [8 diagramą](#) ir [III priedą](#)). Remiantis EIOPA stebėsenos duomenimis, tik trečdalis NKI visiškai įgyvendino keturias 2019 m. nuomones. Panašūs tolesni veiksmai buvo atlikti ir vieninteliame iki šiol atliktame PPJ tarpusavio vertinime. Nuo tada, kai įsigaliojo PPJ II direktyva, EIOPA dar neatliko profesinių pensijų tarpusavio vertinimo, o 2023–2024 m. PPJ tarpusavio vertinimas nebuvo numatytas³⁶.

77 EIOPA tik iš dalies išanalizavo nuo 2019 m. taikomų priežiūros priemonių įgyvendinimą ir, dar svarbiau, neįvertino jų veiksmingumo užtikrinant priežiūros praktikos konvergenciją. Kai kurių valstybių narių, kurių PPJ rinkos yra labiau išplėtos, NKI iš esmės taikė nusistovėjusią priežiūros praktiką dar prieš EIOPA įdiegiant šias priemones. Todėl šių priemonių praktinis poveikis tų NKI priežiūros darbui buvo nedidelis.

78 Į mūsų apklausą atsakiusios NKI taip pat dažnai minėjo kad priežiūros veiklai iššūkių kelia ES reglamentavimo sistemos minimalus suderinamumas ir nacionalinių pensijų rinkų nevienalytiškumas (žr. [IV priedą](#)). Galiausiai mažiau nei penktadalis NKI šalyse, kuriose yra PPJ, laikėsi nuomonės, kad EIOPA reikia papildomų užduočių ir įgaliojimų, kad būtų užtikrinta priežiūros praktikos profesinių pensijų srityje konvergencija.

EIOPA pagerino sisteminės rizikos PPJ vertinimą, tačiau tebėra spragų

79 Pagal [Europos finansų priežiūros institucijų sistemą](#) EIOPA yra atsakinga už PPJ sektoriaus finansinio stabilumo vertinimą. Tai apima sektoriaus stebėseną, reguliarių ataskaitų skelbimą ir ES masto testavimą nepalankiausiomis sąlygomis³⁷. Tikrinome, koku mastu EIOPA atliko šias dvi užduotis ir ar ji tai atliko veiksmingai.

³⁶ [Peer Review Work Plan 2023-2024](#).

³⁷ EIOPA reglamento 32 straipsnis.

EIOPA duomenų rinkimo sistema palaipsniui plėtojama ir tobulinama nuo 2004 m.

80 EIOPA gebėjimas nuodugniai analizuoti PPJ sisteminę riziką labai priklauso nuo duomenų, kuriuos ji gauna iš reguliavimo ataskaitų ir išorės šaltinių, kokybės ir išsamumo. EIOPA jau kelerius metus renka duomenis apie PPJ ir susijusius statistinius duomenis skelbia nuo 2004 m. Duomenų rinkimo sistema palaipsniui plėtojama ir tobulinama. Ši sistema daugiausia grindžiama EIOPA reglamentu ir EIOPA Priežiūros tarybos sprendimu³⁸. 2023 m. birželio mėn. įgyvendinus naują [duomenų vienetų modelio standartą](#) duomenų teikimas toliau standartizuojamas ir automatizuojamas.

81 Neseniai priimtu Priežiūros tarybos sprendimu siekiama dar labiau sustiprinti EIOPA gebėjimą vertinti riziką bei pažeidžiamumą ir pašalinti esamas duomenų spragas. Tačiau net ir 2025 m. įsigaliojus sprendimui, išliks tam tikrų duomenų spragų, kurios ir toliau turės įtakos EIOPA atliekamų rizikos vertinimų išsamumui ir visapusiškumui.

EIOPA ataskaitose neskiriama dėmesio pensijų sistemų gebėjimui gauti pakankamą grąžą ilguoju laikotarpiu

82 Nuo 2011 m. EIOPA du kartus per metus skelbia [finansinio stabilumo ataskaitą](#). Šioje ataskaitoje stebima ir vertinama rizika draudimo ir PPJ sektoriuose. Nuo 2024 m. vasario mėn. EIOPA taip pat skelbia PPJ ketvirčio rizikos rodiklių suvestinę. Šios suvestinės tikslas – padėti skaitytojams suprasti dabartinę rizikos aplinką ir priimti informacija pagrįstus sprendimus.

83 Nustatėme, kad EIOPA leidiniuose daugiausia dėmesio skirta tiesioginei bei vidutinės trukmės rizikai ir finansų sistemos pažeidžiamumui. Tačiau juose nėra pakankamai informacijos apie tai, kaip ši rizika daro poveikį pensijų sistemų gebėjimui ilguoju laikotarpiu gauti pakankamą grąžą. Jie taip pat neapima PPJ aktualių ilgalaikių laikotarpių – paprastai 30–40 metų pensijų kaupimo ir 20–25 metų išėjimo į pensiją. Todėl nėra galimybės suprasti apie galimą ilgalaikį nustatytos sisteminės rizikos poveikį.

³⁸ EIOPA, *Decision of the Board of Supervisors on EIOPA's regular information requests regarding provision of occupational pensions information*, 2023 m. vasario 10 d.

2022 m. ES masto testavimas nepalankiausiomis sąlygomis nebuvo visiškai veiksmingas nustatant sisteminę riziką, su kuria susiduria PPĮ

84 Testavimas nepalankiausiomis sąlygomis atlieka labai svarbų vaidmenį vertinant sisteminę riziką finansų sistemose, be kita ko, profesinių pensijų srityje. Nepalankus scenarijus turi būti ir sunkus, ir tikėtinas. Rengiant scenarijus svarbūs patikimi duomenys ir realios prielaidos.

85 EIOPA reglamente reikalaujama, kad EIOPA reguliariai atliktų testavimą nepalankiausiomis sąlygomis ir įvertintų draudimo ir profesinių pensijų sektorių atsparumą pagal įvairius nepalankius scenarijus. Nuo 2015 m. EIOPA, bendradarbiaudama su Europos sisteminės rizikos valdyba, iniciavo ir koordinavo profesinių pensijų testavimą nepalankiausiomis sąlygomis. [V priede](#) pateikiama 2015–2022 m. testavimo nepalankiausiomis sąlygomis scenarijų ir rezultatų apžvalga.

86 Remdamiesi savo atlikta 2022 m. testavimo nepalankiausiomis sąlygomis peržiūra ir interviu su suinteresuotaisiais subjektais, nustatėme, kad EIOPA testavimo nepalankiausiomis sąlygomis procedūros apskritai yra gerai išplėtotos ir veiksmingos. Tačiau nustatėme keletą naujausio testavimo (2022 m. testavimo nepalankiausiomis klimato sąlygomis) struktūros ir naudotų prielaidų trūkumų, turėdami omenyje, kad tai buvo pirmasis tokio pobūdžio testavimas (žr. [3 langelį](#)).

3 langelis 2022 m. klimato testavimas nepalankiausiomis sąlygomis – pirmasis tokio pobūdžio testavimas, tačiau su trūkumais

Analizuodami 2022 m. testavimą nepalankiausiomis klimato sąlygomis kaip audito kriterijus naudojome EIOPA PPJ testavimo nepalankiausiomis sąlygomis sistemą ir metodiką bei scenarijus, kuriuos parengė atitinkamas standartus nustatantis subjektas – [Finansų sistemos žalinimo tinklas](#).

Nustatėme šiuos trūkumus:

- daugiausia dėmesio buvo skiriama trumpalaikiam balanso poveikiui, o EIOPA į savo taikymo sritį neįtraukė likvidumo ir gebėjimo gauti ilgalaikę grąžą, kurie, mūsų nuomone, yra itin svarbūs siekiant užtikrinti tinkamas pensijų pajamas;
- testuojant nepalankiausiomis sąlygomis daugiausia dėmesio skiriama perėjimo rizikai, neatsižvelgiant į tiesioginę fizinę riziką, pavyzdžiui, potvynius ar ekstremalius meteorologinius reiškinius. Mūsų nuomone, dėl to sumažėja su klimatu susijusios rizikos vertinimo svarba;
- PPJ nuostoliai, patirti atliekant testavimą nepalankiausiomis sąlygomis, 2022 m. buvo gerokai mažesni nei faktiniai nuostoliai pagal panašų scenarijų: energijos kainų šoką;
- kai kurios pagrindinės prielaidos nebuvo pagrįstos istoriniais duomenimis ir (arba) neatitiko scenarijaus aprašymo. Tai visų pirma pasakytina apie prielaidą, kad infliacija padidės tik šiek tiek ir greitai grįš prie ECB infliacijos tikslo. Be to, scenarijuje neatsižvelgta į infliacinį spaudimą, atsirandantį dėl energijos kainų sukrėtimų ir žaliosios pertvarkos.

Šie trūkumai paveikė pensijų pajamų saugumo nuo sisteminės rizikos vertinimą ir gebėjimą atskleisti galimus su klimato kaita susijusius nuostolius.

87 Nepaisant to, kad išreiškėme susirūpinimą dėl konkrečios 2022 m. atlikto testavimo nepalankiausiomis sąlygomis, kuris buvo bandomasis klimato testavimo tyrimas, koncepcijos ir prielaidų, manome, kad juo skatinama kurti bendrą taksonomiją ir kad dėl to galės būti lengviau patvirtinti išsamesnius scenarijus atliekant analizes ateityje. Taip pat pažymime, kad apskritai nuo 2015 m. EIOPA atliekant testavimą nepalankiausiomis sąlygomis buvo atsižvelgta į atitinkamą PPJ keliamą riziką.

ES veiksmi, kuriais siekiama didinti pensijų skaidrumą ir skatinti tvarumą, turėjo ribotą poveikį

88 Tiek Komisija, tiek EIOPA ėmėsi kelių veiksmų, kad piliečius informuotų apie pensijų santaupų ir įvairių rūšių pensijų sistemų svarbą ir padidintų skaidrumą tiek individualių pensijų, tiek apibrėžtu suvestiniu lygmeniu. Tikrinome šių iniciatyvų įgyvendinimo būklę ir jų veiksmingumą, įskaitant:

- PPJ nariams ir išmokų gavėjams teikiamą informaciją pensijų išmokų ataskaitoje (PIA) ir EIOPA informavimo priemonės, skirtas tikslesnei informacijai apie PPJ teikti;
- pensijų stebėjimo sistemą (PSS) ir pensijų rodiklių suvestinę, kuriomis siekiama pateikti išsamią ES pensijų apžvalgą ir palyginimą. Šie du veiksmai pagal 2020 m. KRS veiksmų planą buvo laikomi itin svarbiais siekiant ne tik didinti ES piliečių informuotumą apie jų būsimas pensines pajamas, bet ir gerinti politikos formavimą;
- kitas ES iniciatyvas, kuriomis siekiama gerinti informuotumą apie pensijas ir didinti pensijų santaupas bei tvarumą apskritai.

Galimybės pagerinti prieigą prie informacijos pensijų išmokų ataskaitomis nebuvo visiškai išnaudota

89 PPJ II direktyvoje nustatyti nauji informacijos teikimo reikalavimai PPJ, įskaitant metinės PIA skelbimą³⁹. Šio dokumento tikslas – padėti PPJ nariams ir išmokų gavėjams suprasti, koks bus jų pensijų statusas, kokias turės mokėti įmokas ir kokių išmokų galės tikėtis. Ja taip pat siekiama pateikti išsamią informaciją apie išlaidas ir rezultatus, susijusius su jų pensijų santaupomis.

90 Kaip patvirtino mūsų apklausti suinteresuotieji subjektai ir 70 % į mūsų apklausą atsakiusių NKI, pagal PPJ II direktyvą pradėjus skelbti PIA padidėjo informacijos skaidrumas. Tačiau nustatėme, kad direktyvos nuostatose trūksta tam tikrų svarbių paaiškinimų, todėl nariams ir išmokų gavėjams sunku suprasti, kokie iki šiol yra jų pensijos sistemos rezultatai ir kokių jie gali tikėtis ateityje. Visų pirma PPJ II direktyvoje nepakankamai išsamiai nurodyta, kokią PPJ turėtų atskleisti informaciją ir prielaidas, susijusias su išmokų prognozėmis. Direktyvoje taip pat nereikalaujama išsamaus išlaidų išskaidymo (žr. [VI priedą](#)).

³⁹ PPJ II direktyvos 38 straipsnis.

91 2018 m. EIOPA paskelbė bendrąją ataskaitą dėl PIA, kurioje pateikė išsamius principus ir gaires dėl ataskaitos struktūros ir turinio. Tačiau, EIOPA nerinko duomenų ir neatliko vertinimų dėl nariams ir išmokų gavėjams per nacionalinius PIA šablonus pateiktos informacijos turinio, todėl nėra žinoma, koku mastu NKI laikėsi šių gairių.

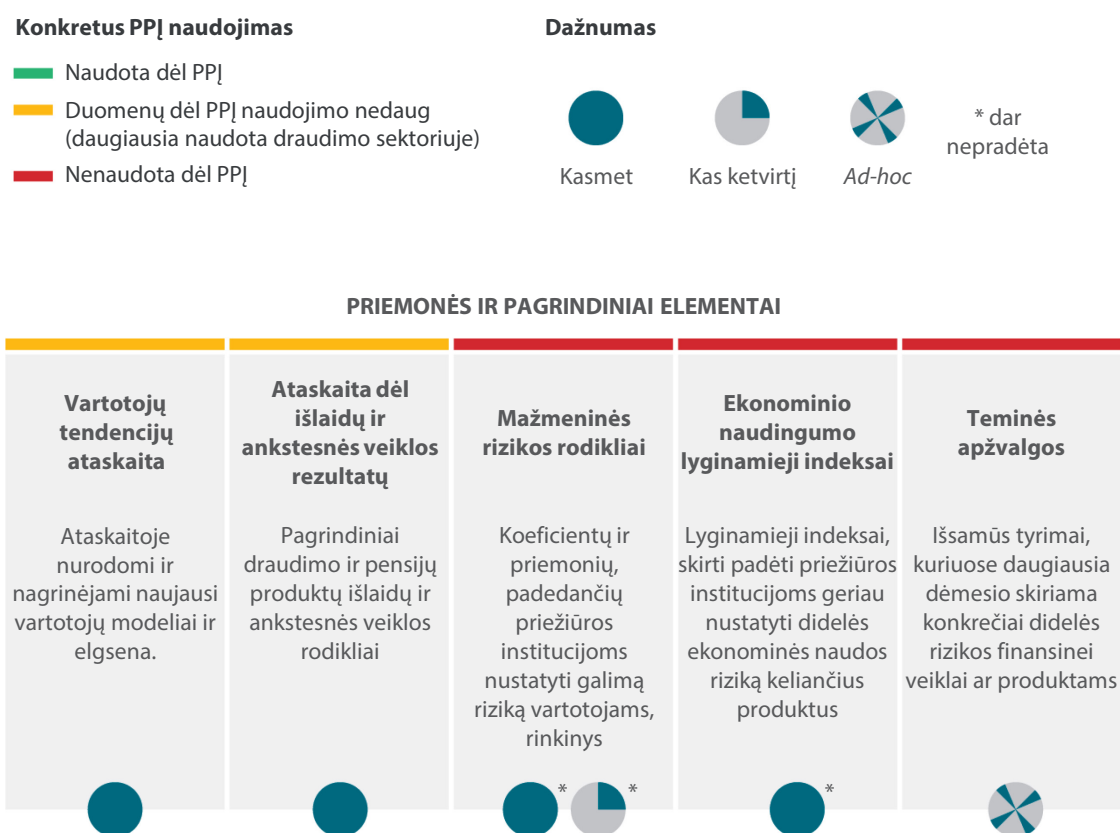
92 Be to, 2020 m. EIOPA, pasikonsultavusi su įvairiais suinteresuotaisiais subjektais, įskaitant NKI, vartotojų organizacijas ir pramonės atstovus, ir atlikusi testavimą, parengė du pavyzdinius PIA dokumentų šablonus⁴⁰. Šablonai apėmė svarbius elementus, kurie direktyvoje nebuvo nurodyti. EIOPA teigimu, vienintelė šalis, naudojanti vieną iš EIOPA šablonų, yra Slovakija. Šablonais menkai naudojamosi dėl įvairių priežasčių, įskaitant tai, kad jais naudotis nėra privaloma, tačiau taip pat labai vėluojama juos sukurti, o be to, jau yra sukurti nacionaliniai modeliai. Todėl savo pastangomis šioje srityje EIOPA vis dėlto nepadėjo didinti informacijos skaidrumo ir palyginamumo ES lygmeniu.

EIOPA priemonėmis nebuvo užtikrintas skaidrumas, susijęs su PPĮ narių ir išmokų gavėjų išlaidomis ir grąža

93 EIOPA sukūrė priemonių rinkinį draudimo ir pensijų rinkoms stebėti, produktų tendencijoms nustatyti ir verslo elgesio problemoms, kurios galėtų kelti riziką vartotojams ir finansų rinkoms, aptikti. Tačiau daugiausia dėl duomenų trūkumo šios priemonės galėjo būti pritaikytos PPĮ tik labai ribotai (žr. [9 diagramą](#)).

⁴⁰ EIOPA's Pension Benefit statement packaged files, 2020 m. kovo 25 d.

9 diagrama. EIOPA pagrindinės vartotojams skirtos informavimo priemonės



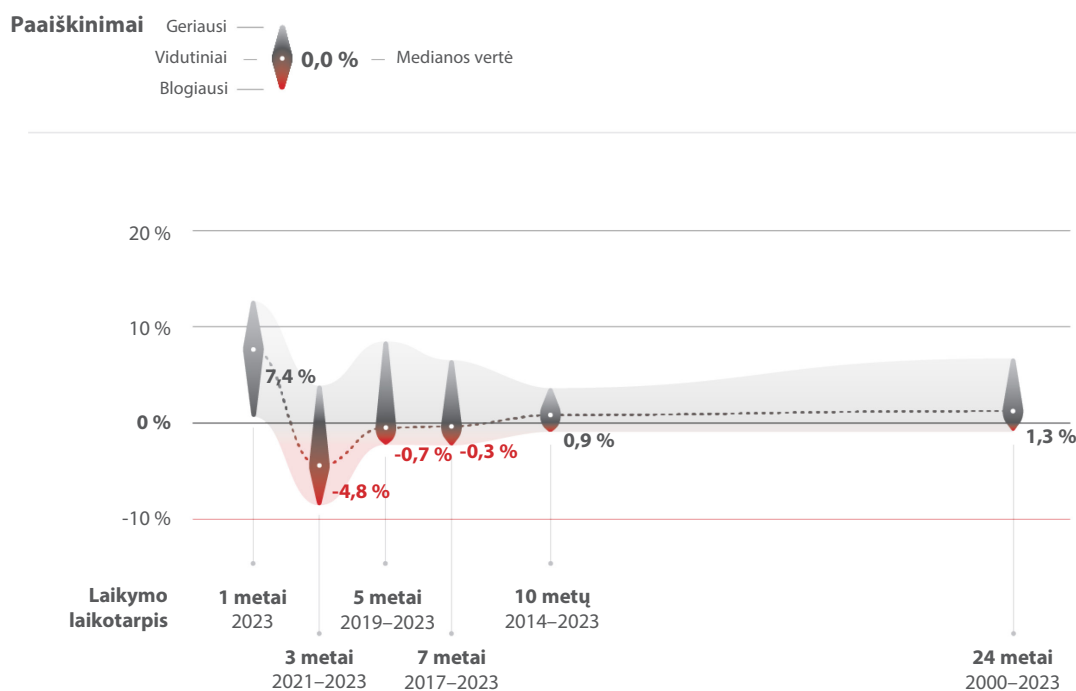
Šaltinis: Audito Rūmai.

94 Be to, kalbant apie EIOPA išlaidų ir ankstesnių veiklos rezultatų ataskaitą, kuri yra viena iš dviejų PPĮ aktualiausių ataskaitų, nustatėme keletą konkrečių trūkumų:

- ataskaitoje pateikiamas tik vienas išlaidų rodiklis – išlaidų santykis (metinis mokestis, išreikštas investicijų procentine dalimi), kuris neapima visų rūšių išlaidų ir mokesčių, susijusių su PPĮ, ir išsamiai nenurodo konkrečių komponentų;
- dėl skirtingos skaičiavimo metodikos išlaidų santykis negali būti palyginamas tarp valstybių narių;
- ataskaitoje nėra išsamių duomenų apie PPĮ veiklos rezultatus, nes pagal joje naudojamą išlaidų santykį negalima susidaryti išsamaus bendro PPĮ veiklos rezultatų vaizdo;
- ataskaitoje nepateikiama jokios iš NKI gautos informacijos apie PPĮ ekonominio naudingumo riziką (t. y. vertinimo, ar produktai atitinka tikslinės rinkos poreikius, įskaitant rinkos ir turto grąžos rizikos analizę; veiklos, likvidumo ir skaidrumo riziką), kaip ir draudimo produktų atveju, nors tam, kad būtų veiksmingai apsaugoti nariai ir išmokų gavėjai, labai svarbu suprasti šias rizikas.

95 Pati EIOPA duomenų apie PPĮ veiklos rezultatus neskelbia. Tačiau, pasak organizacijos „Better Finance“⁴¹, vienintelio turimo šaltinio, vidutinės trukmės ir ilgalaikė profesinių pensijų grąža ES yra palyginti nedidelė. 3, 5 ir 7 metų laikymo laikotarpiais metinės grąžos mediana, atskaičius mokesčius ir infliaciją, yra neigiama. Tik ilgesniais nei 10 metų laikotarpiais ji pradeda svyruoti apie 1 % (žr. **10 diagramą**).

10 diagrama. Metiniai profesinių pensijų rezultatai realiaja verte įvairiais laikymo laikotarpiais (2000–2023 m.)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis „Better Finance“.

96 Palyginimui, pasak organizacijos „Better Finance“, teorinis portfelis, kurį sudaro po lygiai ES nuosavybės vertybinių popierių ir obligacijų, per tą patį laikotarpį būtų gavęs vidutiniškai apie 1,9 % grąžą atskaičius mokesčius ir infliaciją. Tai reiškia, kad ilgesniais laikotarpiais (septynerius ar daugiau metų) apie 75 % „Better Finance“ analizuotos imties profesinių pensijų neatitiktų teorinio kapitalo rinkos lyginamojo indekso (t. y. subalansuoto portfelio, kurį sudaro ES nuosavybės vertybiniai popieriai ir obligacijos). Taigi, kyla susirūpinimas dėl PPĮ gebėjimo išmokų gavėjams užtikrinti adekvačias pensines pajamas.

⁴¹ Better Finance, *The Real return of Long-term and Pension Savings*, 2024 m. leidimas, GR.3 lentelė, p. 27.

Komisijos veiksmai, kuriais siekta pateikti pensijų apžvalgą, nedavė rezultatų

97 Komisijos 2020 m. KRS veiksmų plane numatyti veiksmai, kuriais siekiama nustatyti atitinkamus duomenis ir metodiką, skirtus pensijų rodiklių suvestinėms sukurti, ir išplėtoti geriausią praktiką nacionalinėms pensijų stebėjimo sistemoms sukurti. Šių papildomų priemonių tikslas – didinti skaidrumą, susijusį su pensijų skirtumais individualiu ir šalies lygmenimis:

- o **pensijų stebėjimo sistemose (PSS)** galima rasti išsamios informacijos apie savo teises į pensiją iš įvairių šaltinių, įskaitant valstybines, profesines ir asmenines pensijas. Tai padeda asmenims suprasti savo visas būsimas pensines pajamas, nustatyti spragas ir priimti informacija pagrįstus sprendimus dėl papildomų santaupų ar investicijų;
- o Pagal **pensijų rodiklių suvestines**, valstybės narės gali turėti išsamesnį vaizdą apie jų pensijų sistemų adekvatumą. jose pateikiama apibendrinta makrolygmens apžvalga, pagal kurią politikos formuotojai ir suinteresuotieji subjektai gali stebėti pensijų pokyčius įvairiose šalyse ir visos ES demografinę padėtį. Taip siekiama padėti priimti labiau pagrįstus sprendimus ir pagerinti pensijų sistemų valdymą.

98 Nors daugelis valstybių narių turi PIA, jos daugiausia apima valstybines pensijas (pirmoji pakopa). Kelios valstybės narės (Belgija, Kroatija, Danija, Estija, Prancūzija, Vokietija, Latvija, Nyderlandai, Slovakija ir Švedija) turi PIA, kurios apima bent dvi pakopas. Likusios valstybės narės šiuo metu arba nesuteikia savo piliečiams galimybės vienoje vietoje išsamiai apžvelgti savo teisių į pensiją, arba apskritai neturi jokių stebėjimo sistemų. Neturint šios išsamios informacijos piliečiams gali būti sunku veiksmingai planuoti išėjimą į pensiją. Be to, nors įvairūs pensijų statistiniai duomenys yra viešai prieinami, nė viena valstybė narė dar nėra sukūrusi nacionalinio lygmens pensijų rodiklių suvestinės, kuri turėtų panašių pranašumų kaip ir EIOPA, pavyzdžiui, lengvesnę komunikaciją, užbaigtumą ir išsamumą (t. y. pateikiant įvairius rodiklius, atskleidžiančius skirtingus pensijų adekvatumo ir tvarumo aspektus).

99 Siekiant pagerinti asmenų, ypač mobiliųjų darbuotojų, informavimą apie jų teises į pensiją ES lygmeniu buvo įdiegta Europos pensijų stebėjimo sistema. Šios sistemos bandymai pradėti 2018 m., ir Komisija ėmėsi tolesnių veiksmų, kad ji būtų įdiegta 2024 m. pabaigoje, sujungiant daugiau nacionalinių stebėjimo sistemų su Europos sistema ir keičiantis geriausios patirties pavyzdžiais pensijų stebėjimo sistemų srityje.

100 Taip pat apsvarstyta galimybė sukurti Europos pensijų rodiklių suvestinę, kurioje būtų pateikiama ES masto pensijų sistemų ir valstybėse narėse vis dar esančių pensijų skirtumų apžvalga. Iki šiol nesiimta jokių tolesnių veiksmų dėl Europos pensijų rodiklių suvestinės, nes trūksta duomenų.

101 Komisijos prašymu 2021 m. EIOPA pateikė technines rekomendacijas⁴² dėl abiejų veiksmų, kuriose pateikta išsami analizė ir pasiūlyti galimi gerosios praktikos pavyzdžiai. EIOPA viešosios konsultacijos dėl pensijų rodiklių suvestinės parodė, kad nacionaliniai suinteresuotieji subjektai šiai iniciatyvai pritarė tik iš dalies. Nors pasiūlymai buvo aptarti su valstybėmis narėmis, nebuvo pasiektas bendras sutarimas ir nuo to laiko Komisija nesiėmė jokių tolesnių politikos veiksmų.

102 EIOPA svarstė galimybę tęsti darbą, susijusį su pensijų rodiklių suvestinėmis, inicijuodama bandomąjį Europos pensijų rodiklių suvestinės projektą, kuriame savanoriškai bendradarbiauja valstybės narės, o jų įnašai yra labai svarbūs siekiant užpildyti esmines duomenų spragas. Tačiau 2024 m. vasario mėn. EIOPA Priežiūros taryba nusprendė nesiimti šios iniciatyvos įgyvendinimo dėl to, kad Komisija nepateikė konkretaus prašymo ir trūko žmogiškųjų išteklių. Komisija taip pat nusprendė nesiimti vadovaujamojo vaidmens įgyvendinant šią iniciatyvą ir nesiėmė jokių kitų veiksmų (pavyzdžiui, sukurti suvestinę arba paskelbti rekomendacijas). Tačiau pažymime, kad naujausiuose Euro grupės ir Tarybos pareiškimuose ir išvadose⁴³ pabrėžiamas atnaujintas įsipareigojimas įgyvendinti šią iniciatyvą.

103 Prieš pradėdama rengti rodiklių suvestinės ir stebėjimo iniciatyvas, Komisija kas trejus metus jau skelbė dvi su pensijomis susijusias ataskaitas: vieną dėl pensijų adekvatumo (nuo 2012 m.) ir vieną dėl senėjimo ES (nuo 2006 m.)⁴⁴. Abiejose ataskaitose pateikiama aktuali informacija apie valstybių narių pensijų sistemų struktūrą. Tačiau nustatėme, kad šiose ataskaitose trūko išsamios sistemų apžvalgos, įskaitant pagrindinę informaciją apie PPI.

⁴² EIOPA: [Technical advice on the development of Pension Dashboards and the collection of pensions data](#), [Technical advice on the development of Pension Tracking Systems](#), 2021 m. gruodžio 1 d.

⁴³ Europos Vadovų Tarybos specialusis susitikimas – [Išvados, 2024 m. balandžio mėn.](#), ir [Tarybos išvados](#) dėl pensijų adekvatumo, 2024 m. birželio mėn.

⁴⁴ Komisija, [2024 m. pensijų adekvatumo ataskaita](#) ir [2024 m. ataskaita dėl senėjimo](#). Ekonominės ir biudžeto prognozės ES valstybėms narėms (2022–2070 m.)

104 Atsižvelgiant į dabartines ir prognozuojamas demografines tendencijas ir jų įtaką darbo rinkai, labai svarbu, kad piliečiai, artėjantys prie pensijos, turėtų prieigą prie išsamios informacijos apie pensijas. Šis skaidrumas ne mažiau svarbus ir vyriausybėms, nes jos gali spręsti pensijų sistemų tvarumo klausimus ir užtikrinti fiskalinį stabilumą. Pensijų stebėjimo sistemos ir rodiklių suvestinės suteikia vertingos informacijos apie pensijų adekvatumą ir tvarumą, todėl institucijos galėtų anksti nustatyti ir pašalinti atsirandančias spragas.

Kitų ES iniciatyvų, kuriomis propaguojamas pensijų sistemų tvarumas ir individualių pensijų santaupos, taikymo sritis buvo nedidelė

105 2024 m. paskelbtoje metinėje ataskaitoje Europos fiskalinė valdyba dar kartą pabrėžė demografinių pokyčių poveikį pensijų sistemų tvarumui, taip pat jų fiskalinį poveikį⁴⁵. Kaip, be kita ko, matyti iš šios ataskaitos, pensijų adekvatumas taip pat kelia didelį socialinį susirūpinimą ir todėl gali būti pakenkta ES socialinės rinkos ekonomikos modeliui.

106 Nuo 2011 m., įgyvendindama Europos semestrą, Komisija paskelbė beveik 450 konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų pensijų srityje⁴⁶. Per šio audito laikotarpį buvo pateiktos 29 tokios rekomendacijos (žr. [VII priedą](#)). Šiose rekomendacijose daugiausia dėmesio skirta pensijų sistemų finansiniam tvarumui, o ne pensijų adekvatumui. Visų pirma nuo 2019 m. tik dvi su pensijomis susijusios rekomendacijos buvo susijusios su profesinėmis pensijomis. Šios rekomendacijos buvo pateiktos tik vienai valstybei narei – Nyderlandams. Komisija įvertino, kad jų pažanga 2024 m. pabaigoje yra didelė.

⁴⁵ 2024 m. metinė ataskaita, [Europos fiskalinė valdyba](#), 5.1 langelis.

⁴⁶ Journal of Common Market Studies: [Financial Sustainability Above All Else? Drivers and Types of Pension Reform Recommendations in EU Socio-economic Governance](#), 2024 m., p. 1–23.

107 Pagal Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę (EGADP) valstybės narės gauna finansavimą, susijusį su priemonėmis, kuriomis įgyvendinamos visos 2019–2020 m. konkrečiai šaliai skirtos rekomendacijos arba didelė jų dalis. Nors nė viena EGADP politikos sritis nėra tiesiogiai susijusi su pensijomis, valstybės narės įtraukė 26 EGADP priemones, susijusias su jų pensijų sistemomis. Penkios iš šių priemonių, kurių taikymo sritis ir mastas skiriasi, yra susijusios su profesinėmis pensijomis (dvi yra Kipre ir po vieną Vokietijoje, Ispanijoje ir Nyderlanduose, žr. pavyzdžius **4 langelyje**). Faktinis šių reformų fiskalinis poveikis paaiškės tik ilguoju laikotarpiu.

4 langelis. Su profesinėmis pensijomis susijusių EGADP priemonių pavyzdžiai

Vokietija: kuriamas skaitmeninis pensijų apžvalgos portalas, kad piliečiai galėtų gauti informacijos apie savo pensijas pagal visas tris pakopas ir apsispręsti dėl veiksmų, kurių jiems reikia imtis.

Nyderlandai: įgyvendinamos pensijų reformos, siekiant padidinti teisingumą, įskaitant įstatymo, kuriuo įgyvendinama sistemos antrosios pakopos reforma, įsigaliojimą, kuriuo bus panaikintas sisteminis perskirstymas tarp skirtingų amžiaus grupių (adekvati pensija visoms kartoms).

Šaltinis: Audito Rūmai.

108 Komisija ir EIOPA ėmėsi kitų veiksmų finansiniam raštingumui gerinti (žr. **VIII priedą**). Jų taikymo sritis buvo nedidelė, nes ES kompetencija pensijų ir švietimo srityse buvo ribota, ir jos nebuvo konkrečiai skirtos PPĮ. Komisija, įgyvendindama savo 2020 m. KRS veiksmų planą, taip pat svarstė ir skatino automatinį įtraukimą į pensijų sistemas.

Išvados ir rekomendacijos

109 Darome išvadą, kad, atsižvelgiant į joms suteiktą atsakomybės lygį, Komisijos ir EIOPA veiksmai iki šiol nebuvo veiksmingi stiprinant profesinių pensijų vidaus rinką, įtvirtinant tarpvalstybinių profesinių pensijų įstaigų (PPĮ) vaidmenį arba kuriant visos Europos asmeninės pensijos produktą.

110 Visų pirma nustatėme, kad:

- tarpvalstybinė PPĮ veikla tebėra minimali ir sutelkta keliose valstybėse narėse, kuriose profesinės pensijos jau yra tradiciškai susiformavusios. Taip yra daugiausia dėl veiksmų, kurie nepriklauso ES kompetencijai (įskaitant nacionalinę socialinę, darbo ir mokesčių teisę) ir nepatenka į dabartinę ES lygmens teisėkūros iniciatyvų taikymo sritį.
- Komisijos pasiūlytas visos Europos asmeninės pensijos produktas (PEPP) nei pasitvirtino kaip ES piliečių pensijų taupymo alternatyva, nei sulaukė tiekėjų susidomėjimo, daugiausia dėl mokesčių paskatų stokos, 1 % išlaidų viršutinės ribos ir alternatyvų;
- Europos draudimo ir profesinių pensijų institucijos (EIOPA) pastangos skatinti priežiūros konvergenciją ir narių apsaugą nebuvo visiškai veiksmingos. Taip yra dėl minimalaus suderinimo sistemos, pagal kurią veikia EIOPA, ir dėl to, kad nacionalinės kompetentingos institucijos (NKI) nepakankamai įgyvendina EIOPA iniciatyvas.
- EIOPA atliekamas PPĮ konkrečios ir sisteminės rizikos vertinimas pagerėjo, tačiau tebėra neišsamus;
- Komisijos ir EIOPA iniciatyvų, kuriomis siekiama didinti skaidrumą ir visuomenės informuotumą apie pensijų produktus ir didinti piliečių finansinį raštingumą profesinių pensijų srityje, apimtis ir mastas yra riboti.

111 Kaip taip pat nurodė Reglamentavimo patikros valdyba, Komisija pateikė pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl persvarstytos PPĮ direktyvos ir PEPP reglamento, neturėdama pakankamai įrodymų. Be to, dėl abiejų teisėkūros procedūra priimamų aktų vis dar kyla koncepcijos problemų. Visų pirma, dėl PPĮ II direktyvos tarpvalstybinėms PPĮ taikomi griežtesni reguliavimo reikalavimai, palyginti su nacionalinėmis profesinių pensijų sistemomis. Remdamiesi audito metu nustatytais faktais, manome, kad žengti didelį žingsnį į priekį kuriant profesinių pensijų vidaus rinką neįmanoma, remiantis laipsniškais pokyčiais pagal dabartinę minimalaus suderinimo sistemą.

112 Galiausiai Komisija neįdiegė tinkamos veiklos rezultatų stebėsenos sistemos su rodikliais, pagal kuriuos ji galėtų įvertinti PPĮ II direktyvos veiksmingumą. Komisija taip pat praleido direktyvos *ex post* vertinimo terminą, nes labai vėluojama ją perkelti į nacionalinę teisę. Todėl Komisija neturi galimybės apžvelgti, kodėl jos tikslai nebuvo pasiekti. PEPP reglamento vertinimą planuojama atlikti tik 2027 m. kovo mėn. (žr. 31–51 dalis).

1 rekomendacija. Paankstinti visos Europos asmeninės pensijos produkto nepakankamo įsisavinimo priežasčių vertinimo užbaigimo datą ir imtis atitinkamų veiksmų

Komisija turėtų paankstinti PEPP nepakankamo įsisavinimo priežasčių vertinimo užbaigimo datą ir nuspręsti, ar PEPP projektas turėtų būti vykdomas ES lygmeniu, iš dalies keičiamas ar panaikintas.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2025 m. gruodžio mėn.

113 Nors dėl PPĮ II direktyvos pagerėjo valdymo standartai ir sustiprėjo tam tikri NKI priežiūros įgaliojimai, darome išvadą, kad jos įgyvendinimas ir vykdymo užtikrinimas valstybėse narėse labai skiriasi. Dauguma NKI vertina galimybę viršyti PPĮ II direktyvoje nustatytus minimaliuosius standartus ir dažnai papildo šiuos reikalavimus savo nacionalinės teisės aktuose. Kai kurios NKI dar tik pradeda taikyti rizika grindžiamą požiūrį, todėl priežiūros sistemos skirtumai dar labiau ryškėja. Šiuos skirtumus lemia pasirinkta teisinė priemonė, t. y. direktyva, kurią valstybės narės turi perkelti į nacionalinę teisę, o ne tiesiogiai taikomas reglamentas, taip pat minimalaus suderinimo požiūris. Be to, priežiūros sistemoje labai trūksta priežiūros pareigos reikalavimo, pakankamų priemonių interesų konfliktams spręsti ir narių skundų nagrinėjimo procedūros. Kiti trūkumai, įskaitant reguliarių priežiūros ataskaitų stoką, taip pat daro poveikį priežiūros kokybei ir nuoseklumui visoje ES (žr. [52–64](#) dalis).

114 Galiausiai, peržiūrėjus PPĮ direktyvą nebuvo nustatytos pakankamai tvirtos apsaugos nuo reglamentavimo arbitražo priemonės, kaip buvo numatyta (žr. [65–68](#) dalis).

2 rekomendacija. Stiprinti PPĮ priežiūros sistemą

Peržiūradama PPĮ II direktyvą Komisija turėtų atsižvelgti į poreikį stiprinti priežiūros sistemą:

- a) iš dalies pakeisti galiojančias prudencines taisykles, kad būtų visapusiškai atsižvelgta į konkrečią riziką, susijusią su nustatyto dydžio įmokų sistemomis; be kita ko, turėtų būti nustatytas aiškus priežiūros pareigos principas (apimantis tikslą užtikrinti adekvačią grąžą) ir papildomos apsaugos nuo interesų konfliktų priemonės, taip pat sukurta aiški skundų nagrinėjimo sistema;
- b) didinti minimaliuosius standartus ir priežiūros kokybę, taip pat nustatyti aiškias apsaugos nuo reguliacinio arbitražo rizikos priemones.

Tikslinė įgyvendinimo data: peržiūrint PPĮ II direktyvą

115 EIOPA pastangoms didinti priežiūros konvergenciją visoje ES trukdo tai, kad ji negali siūlyti techninių standartų ir menkai naudojami kitomis turimomis priemonėmis. Tų priemonių, kuriomis naudojosi EIOPA, NKI įsisavino nedaug. Iššūkiai, kylantys dėl ES minimalaus suderinimo reglamentavimo sistemos ir skirtingų nacionalinių pensijų sistemų, dar labiau apribojo EIOPA pastangų poveikį. Nors EIOPA apibrėžė veiksmingus priežiūros principus, jos dėmesys ir išteklių daugiausia skiriami draudimo sektoriui, ir tai tiesiogiai atspindi dabartinius EIOPA įgaliojimus. Be to, EIOPA nevisiškai įvertino savo iniciatyvų, kuriomis siekiama skatinti priežiūros konvergenciją, veiksmingumą (žr. 69–78 dalis).

3 rekomendacija. Peržiūrėti savo priemonių veiksmingumą ir teikti pirmenybę didžiausią poveikį priežiūros konvergencijai darančioms priemonėms

EIOPA turėtų remtis pradiniais PPĮ II vertinimais ir peržiūrėti naudojamų priemonių veiksmingumą, kad nustatytų spragas ir savo būsimame darbe teiktų pirmenybę didžiausią poveikį darančioms priemonėms (įskaitant gaires, rekomendacijas ir Sąjungos teisės pažeidimo procedūrą).

Tikslinė įgyvendinimo data: 2027 m.

116 EIOPA leidiniuose pateikiamas patikima sisteminės rizikos, su kuria susiduria PPĮ, apžvalga, tačiau juose trūksta konkrečios analizės, kaip ši rizika daro poveikį ilgalaikiai realiajai grynajai grąžai. Be to, juose nevertinama, ar PPĮ gali gauti grąžą, viršijančią infliaciją, kad patenkintų pensininkų poreikius, ir jie neapima pakankamai ilgų, PPĮ aktualių laikotarpių (žr. [79–83](#) dalis).

117 Testavimas nepalankiausiomis sąlygomis buvo atliekamas reguliariai, o EIOPA procedūros, skirtos jam atlikti, yra gerai parengtos ir veiksmingos. Tačiau nustatėme trūkumų 2022 m. testavime nepalankiausiomis klimato sąlygomis, kuris buvo pirmasis tokio pobūdžio testavimas. Todėl manome, kad šis testavimas nepalankiausiomis sąlygomis nebuvo visiškai veiksmingas atskleidžiant PPĮ portfelių pažeidžiamumą, susijusį su klimato kaitos rizika (žr. [84–87](#) dalis).

4 rekomendacija. Pagerinti sisteminės rizikos poveikio profesinių pensijų įstaigoms vertinimą

Kad pagerintų sisteminės rizikos PPĮ vertinimą, EIOPA turėtų:

- a) kai aktualu, pranešti apie nustatytos sisteminės rizikos ir rinkos tendencijų poveikį finansavimo lygiui ir PPĮ gebėjimui gauti didesnę nei infliacija grąžą, atsižvelgiant į ilgalaikes perspektyvas;
- b) užtikrinti, kad į būsimus testavimus nepalankiausiomis klimato sąlygomis būtų įtraukti papildomi pagrindiniai sektoriaus parametrai ir prielaidos (pavyzdžiui, fizinė rizika ir didesnis infliacijos poveikis), kurie būtų pakankamai tikėtini ir reikšmingi, kad būtų galima įvertinti atitinkamos sisteminės rizikos poveikį PPĮ.

Tikslinė įgyvendinimo data: a) 2026 m. ir b) atliekant kitą testavimą nepalankiausiomis klimato sąlygomis

118 Komisijos ir EIOPA veiksmai, kuriais siekiama pagerinti piliečių supratimą apie savo pensiją, buvo nedidelės apimties iš dalies dėl ribotos ES kompetencijos šioje srityje. Individualiu lygmeniu EIOPA pensijų išmokų ataskaitos modeliais, kurie padėtų PPĮ nariams ir išmokų gavėjams suprasti savo pensijos būklę, NKL nepasinaudojo. Be to, duomenų prieinamumas yra ribotas. Todėl, EIOPA informavimo priemonėmis, kurios yra daugiausia pritaikytos draudimo rinkai, nesuteikiamas pakankamas skaidrumas dėl PPĮ narių ir išmokų gavėjų išlaidų ir grąžos (žr. **88–96** dalis). Kitos ES iniciatyvos, kuriomis siekiama didinti finansinį raštingumą, nebuvo susijusios su profesinėmis pensijomis arba jų poveikis buvo ribotas (žr. **108** dalį).

5 rekomendacija. Užtikrinti PPJ išlaidų ir grąžos skaidrumą

EIOPA turėtų sistemingai rinkti, analizuoti ir skelbti palyginamus duomenis apie PPJ išlaidas ir mokesčius, ankstesnius veiklos rezultatus ir ekonominio naudingumo riziką visose valstybėse narėse.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2026 m.

119 Komisijos politikos iniciatyvų, kuriomis siekiama pateikti išsamią ES pensijų apžvalgą ir jų palyginamumą, sėkmė taipogi iki šiol buvo ribota. Trūksta informacijos apie pensijas ir skaidrumo dėl jų tiek individualiu, tiek šalių lygmenimis. Iki 2024 m. spalio mėn. Komisija buvo tik bepradedanti diegti Europos pensijų stebėjimo sistemą ir nuo to laiko nesiėmė jokių tolesnių veiksmų, susijusių su Europos pensijų rodiklių suvestine. Pagal šias priemones būtų galima susidaryti išsamų vaizdą apie pensijų sistemas visoje ES ir išryškintų esamus pensijų skirtumus valstybėse narėse. Tikslūs ir skaidrūs duomenys yra būtini, kad būtų galima formuoti pagrįstą politiką tiek nacionaliniu, tiek ES lygmenimis. Konkrečioms šalims skirtose rekomendacijose, pateiktose įgyvendinant Europos semestrą, ir nacionaliniuose ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planuose numatytoje priemonėje profesinėms pensijoms skiriama nedaug dėmesio (žr. [97–107](#) dalis).

6 rekomendacija. Didinti pensijų skaidrumą, paspartinant pensijų stebėjimo sistemos ir rodiklių suvestinių diegimą

Komisija turėtų didinti duomenų apie pensijų skirtumus skaidrumą tiek individualiu, tiek šalių lygmenimis, tęsdama savo politikos veiksmus, susijusius su pensijų stebėjimo sistema ir rodiklių suvestine.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2025 m. gruodžio mėn.

Šią ataskaitą priėmė Audito Rūmų nario Mihailo Kozlovo vadovaujama IV kolegija 2025 m. balandžio 8 d. Liuksemburge vykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Tony Murphy

Priedai

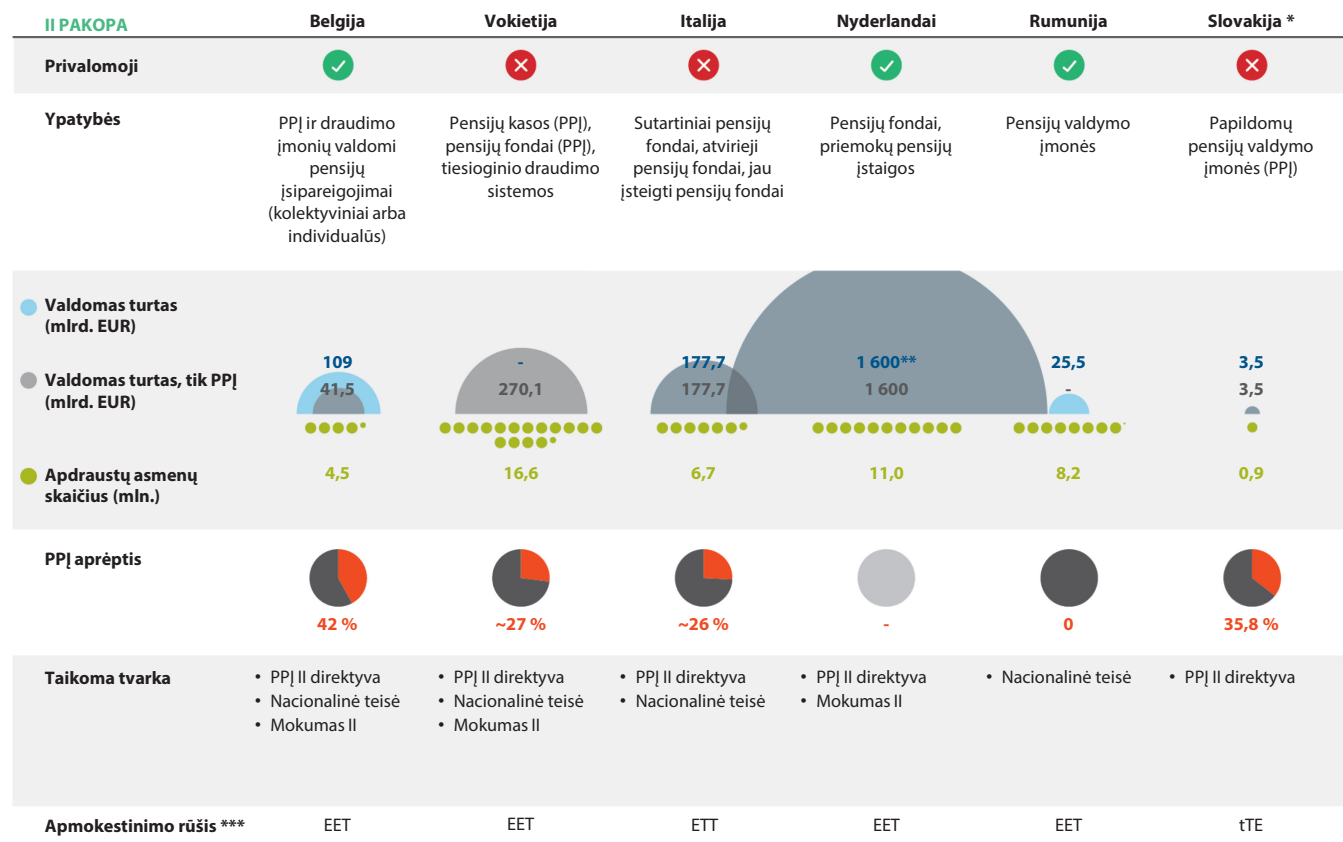
I priedas. Šešių įimtų įtrauktų valstybių narių I ir II pensijų pakopų apžvalga (2023 m.)

I PAKOPA	Belgija	Vokietija	Italija	Nyderlandai	Rumunija	Slovakija *
Rūšis	PAYG	PAYG	PAYG	PAYG	PAYG	PAYG
Privalomoji	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pensininkų skaičius (mln.)	●● 2,6	●●●●●●●●●● 21,2	●●●●●●●●●● 11,4	●●●● 3,6	●●●●● 4,6	●/●● 1,1 (1a pakopa) 1,8 (1b pakopa)
Vidutinė pensija (EUR)	1 933	1 550	1 198	1 458	404	649**

Pastaba: PAYG –einamojo finansavimo modelis (angl. Pay as you go)

* Slovakijoje: I pakopos valstybės finansuojamos pensijos (1a) ir II pakopos asmeninės pensijos (1b – privaloma, automatiškai dalyvaujant, bet turint galimybę pasitraukti per dvejus metus) čia yra sujungtos į I pakopą pateikimo tikslais.

** Slovakijoje: į šį skaičių įtraukta tik vidutinė I pakopos valstybės finansuojama pensija (neatsižvelgiama į išmokų, mokamų iš privačių pensijų pagal II pakopą, sumą).



*Slovakijoje: PPĮ taikoma III pakopa (čia pateikiama II pakopoje) ir yra privalomos kai kurių kategorijų darbo vietoms.

** Nyderlanduose: draudikai taip pat skiria II pakopos pensijas Nyderlandų rinkoje, tačiau duomenų apie jų rinkos dalį nėra. Todėl bendras profesinių pensijų rinkos dydis viršija PPĮ nustatytą valdomo turto sumą.

*** Apmokestinimo rūšis:

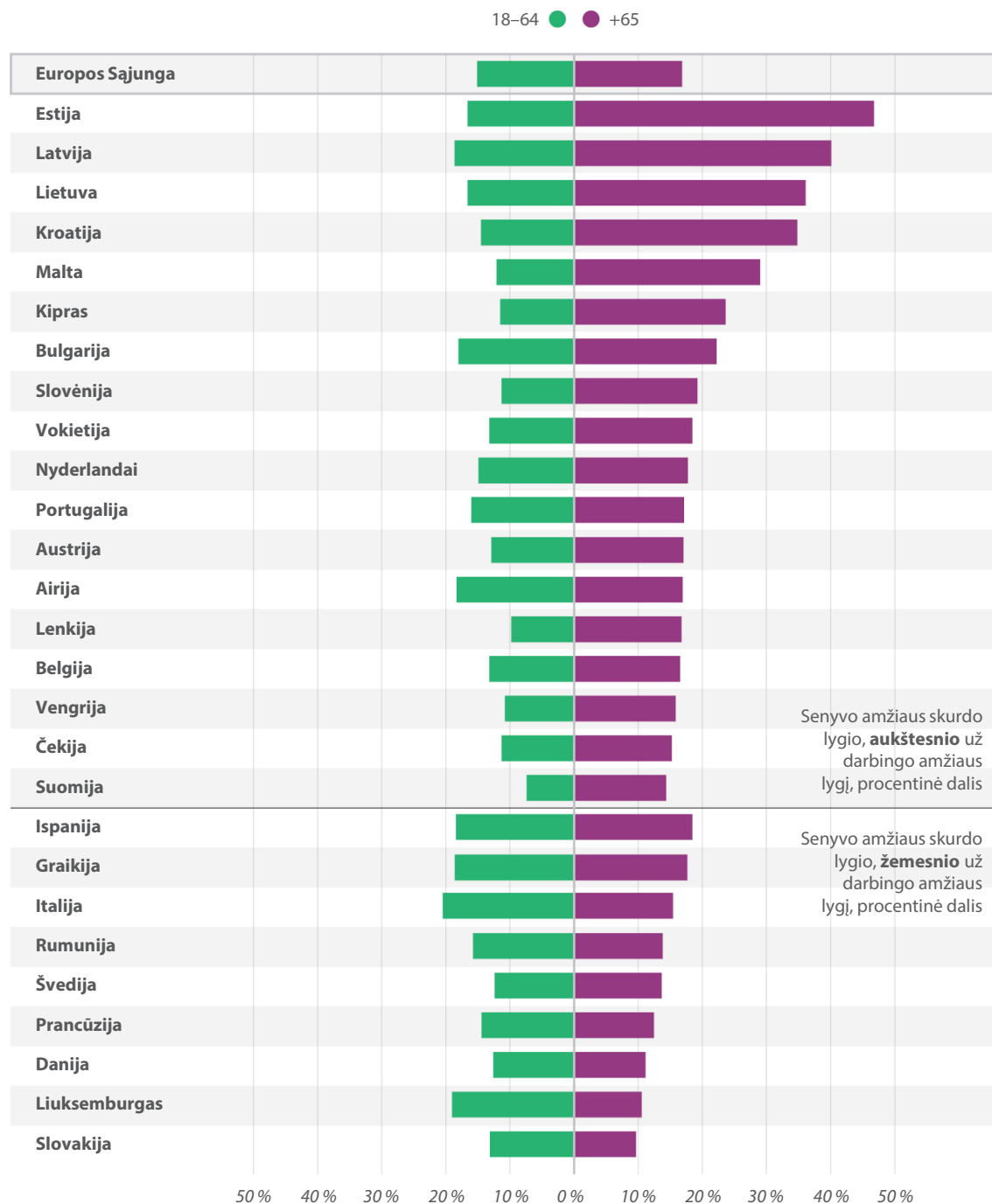
EET (angl. „exempt-exempt-taxed“) – įmokos neapmokestinamos, pensijų fondo investicijų pajamos ir kapitalo prieaugis neapmokestinami, o išmokos apmokestinamos kaip gyventojų pajamų apmokestinimo dalis.

ETT (angl. „exempt-taxed-taxed“) – darbuotojų įmokos neapmokestinamos, o investicijų grąža ir išmokos apmokestinamos.

tTE (angl. „taxed-taxed-exempt“) – įmokos ir palūkanos yra apmokestinamos, o išmokos neapmokestinamos, ir taikomos su įmokų apmokestinimu susijusios finansinės paskatos.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis EIOPA ir iš nacionalinių vadovaujančiųjų institucijų gautais finansiniais duomenimis.

II priedas. Asmenų, kuriems gresia skurdas, dalis pagal amžių (2023 m.)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Eurostato duomenimis.

III priedas. EIOPA priežiūros konvergencijos priemonių, naudojamų PPĮ, apžvalga

Priemonė	Nuomonių teikimas NKI	Priežiūros pareiškimai	Tarpusavio peržiūros	Sąjungos teisės pažeidimo procedūra
Tikslas	Spręsti nepakankamos priežiūros praktikos konvergencijos problemą, kurią lemia skirtingas reglamentavimo sistemos aiškinimas	Spręsti skirtingos praktikos tose srityse, kuriose taisyklės yra konkrečiai apibrėžtos, o skirtumus daugiausia lemia skirtinga priežiūros praktika, problemą	Atlikti objektyvų tam tikros arba visos NKI veiklos vertinimą ir palyginimą	Naudojama, kai daromas sisteminis arba pakartotinis ES teisės pažeidimas, turintis didelį tiesioginį poveikį EIOPA tikslams
Pavadinimas (metai ir mėnuo)	1) Nuomonė dėl valdymo ir rizikos vertinimo dokumentų naudojimo atliekant PPĮ priežiūrą (2019 m. liepos mėn.) 2) Nuomonė dėl bendros rizikos vertinimo ir PPĮ skaidrumo sistemos praktinio įgyvendinimo (2019 m. liepos mėn.) 3) Nuomonė dėl veiklos rizikos, su kuria susiduria PPĮ, valdymo priežiūros (2019 m. liepos mėn.) 4) Nuomonė dėl aplinkos, socialinės ir valdymo rizikos, su kuria susiduria PPĮ, valdymo priežiūros (2019 m. liepos mėn.) 5) Nuomonė dėl PPĮ priežiūros ataskaitų dėl išlaidų ir mokesčių teikimo (2021 m. spalio mėn.) 6) Nuomonė dėl PPĮ vykdomos ilgalaikės rizikos vertinimo priežiūros (2021 m. spalio mėn.)	Priežiūros pareiškimas dėl patikimos praktikos PPĮ atliekant registracijos arba veiklos leidimų išdavimo procedūras, be kita ko, kiek tai susiję su tinkamumu tarpvalstybinei veiklai (2020 m. lapkričio mėn.)	Priežiūros praktikos, susijusios su rizikos ribojimo taisyklės taikymu PPĮ, tarpusavio vertinimas (2019 m. balandžio mėn. pradinis tarpusavio vertinimas ir 2023 m. rugsėjo mėn. tolesni veiksmi)	Rekomendacija PPĮ registratoriui dėl veiksmų, būtinų siekiant laikytis Direktyvos (ES) 2016/2341 (2023 m. gruodžio mėn.)

Šaltinis: Audito Rūmai.

IV priedas. Valstybių narių pastabos dėl EIOPA priežiūros konvergencijos darbo iššūkių



Pastaba: paaiškinamieji atsakymai iš pastabų, kuriuos pateikė kai kurios iš 27 NKI, atsakiusių į mūsų apklausą.

● Sutinku

● Nei sutinku, nei nesutinku

● Nesutinku / visiškai nesutinku

Šaltinis: Audito Rūmų apklausa.

V priedas. EIOPA testavimas nepalankiausiomis sąlygomis – scenarijai ir rezultatai

Metai	Prioritetas	Scenarijus	Rezultatai
2015	Mažų palūkanų aplinka ir ilgesnė tikėtina gyvenimo trukmė	Užsitęsiosios mažų palūkanų normos ir ilgesnė tikėtina gyvenimo trukmė	Akcentuotas nustatyto dydžio išmokų ir nustatyto dydžio įmokų sistemų pažeidžiamumas, rodantis, kad daugeliui PPĮ būtų sunku įvykdyti įsipareigojimus taikant užsitęsusias mažas palūkanų normas.
2017	Atsparumas nepalankioms rinkos sąlygoms	Sukrėtimas ES akcijų rinkose ir nerizikingų palūkanų normų sumažėjimas	Atskleistas daugelio PPĮ finansavimo trūkumas ir pabrėžtas galimas poveikis realiajai ekonomikai ir finansų rinkoms. Koregavimas siekiant atkurti PPĮ tvarumą neproporcingai paveiktų jaunesnės kartos.
2019	Atsparumas nepalankiems rinkos scenarijams ir sukrėtimų perdavimas	Staigus rizikos priedų ir trumpalaikių terminų palūkanų normų sukrėtimų pakartotinis vertinimas, dėl kurio padidėjo pajamingumas ir kredito maržos	Trumpuoju laikotarpiu labai paveikta PPĮ finansinė padėtis, todėl joms reikia finansinės paramos iš finansuojančiųjų subjektų ir (arba) kitų saugumo mechanizmų. Jei šis trumpalaikis poveikis taptų nuolatinis, tai turėtų ilgalaikį poveikį būsimoms narių pensinėms pajamoms.
2022	Klimato kaitos scenarijus	Staigus, netvarkingas perėjimas prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos, staigus anglies dioksido ir energijos kainų kilimas	Didelį bendrą turto sumažėjimą – 12,9 % – daugiausia kompensavo įsipareigojimų sumažėjimas dėl augančių nerizikingų palūkanų normų

Šaltinis: Audito Rūmai.

VI priedas. PIA reglamentavimo trūkumai ir EIOPA veiksmai

PIA reglamentavimo PPJ II direktyvoje trūkumai	EIOPA veiksmai
Standartizacijos stoka: nėra bendro PIA standarto ar šablono, nurodyta ne visa svarbi informacija (pavyzdžiui, atsižvelgiant į perėjimą nuo nustatyto dydžio išmokų prie nustatyto dydžio įmokų pensijų sistemų)	2018 m. EIOPA paskelbė ataskaitą dėl PIA , kurioje nustatė principus ir gaires dėl jos struktūros ir turinio. 2020 m. ji parengė du neprivalomus PIA modelius, specialiai pritaikytus nustatyto dydžio įmokų schemoms.
Neišsami informacija apie išlaidas ir mokesčius: reguliavimo reikalavimų, susijusių su ataskaitų apie išlaidas ir mokesčius teikimu, stoka	2023 m. EIOPA paskelbė nuomonę (tik praėjus septyneriems metams nuo atitinkamų reikalavimų taikymo pradžios), kurioje analizuojami klausimai, susiję su PPJ išlaidų atskleidimu nariams.
Nepakankama informacija apie riziką: dėl neišsamių išlaidų ir mokesčių ataskaitų teikimo trūksta gairių dėl ekonominės naudos rizikos	Į PBS modelius įtraukta ekonominio naudingumo rizika , leidžianti nariams aiškiau suprasti galimą riziką, susijusią su jų pensijų produktais.
Veikos rezultatų duomenų stoka: nėra reikalavimo, kad PIA būtų pateikti investavimo rezultatai arba trumpai nurodytos dabartinės investavimo galimybės	PIA modeliuose pateikiama informacija apie tai, kaip per daugelį metų keitėsi pensijų fondas, ir kokia yra investicijų grąža.
Prognозиų stoka: nėra išsamių gairių dėl prielaidų, kurios turi būti naudojamos, arba dėl konkrečios informacijos, kuri turi būti įtraukta į PIA	Į PIA modelius įtrauktos prognozės, grindžiamos trimis skirtingais scenarijais (pensijų santaupų įvairiomis sąlygomis įvertis), padedančios nariams suprasti, kiek pinigų jie galėtų gauti išėję į pensiją.
Elektroninių dokumentų stoka: pateikus prašymą, turi būti pateiktas tik popierinis dokumentas.	EIOPA pabrėžė, kad itin svarbu suskaitmeninti PIA formatą (taip pat teikti elektroninę informaciją).

Šaltinis: Audito Rūmai.

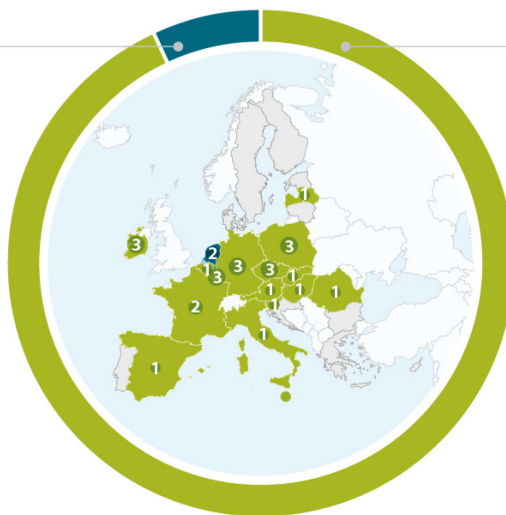
VII priedas. 2019–2024 m. konkrečioms šalims skirtos rekomendacijos ir EGADP priemonės pensijų srityje

Konkrečiai šaliai skirtos rekomendacijos dėl pensijų sistemos

Su profesinėmis pensijomis
susijusios reformos

2

Nyderlandai



Tvarumas, adekvatumas ir
pensinis amžius

27

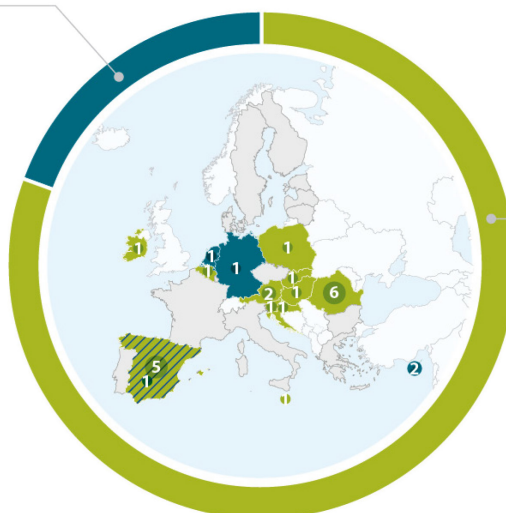
Austrija, Belgija, Čekija, Vokietija,
Ispanija, Prancūzija, Vengrija,
Airija, Italija, Liuksemburgas,
Latvija, Malta, Lenkija, Rumunija,
Slovėnija, Slovakija

Su pensijų sistemomis susijusios ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės

Su profesinėmis pensijomis
susijusios reformos

5

Kipras, Vokietija, Ispanija,
Nyderlandai



Tvarumas, adekvatumas
ir pensinis amžius

21

Austrija, Belgija, Ispanija,
Kroatija, Vengrija, Airija, Malta,
Lenkija, Rumunija, Slovėnija,
Slovakija

Šaltinis: Audito Rūmai.

VIII priedas. Su pensijomis susiję ES veiksmų finansinio raštingumo ir automatinio įtraukimo srityse

Sritis	Veiksmas ir metai	Autorius	Tema	Susiję su PPJ?
Finansinis raštingumas	Dvi finansinės kompetencijos sistemos: viena skirta suaugusiems (2022 m.), kita – vaikams ir jaunimui (2023 m.)	Europos Komisija	Abiejuose dokumentuose kalbama apie pensijų planavimą ir pensijas, bet ne apie profesines pensijas ar papildomus ir (arba) alternatyvius sprendimus pirmosios pakopos pensijoms.	Aiškiai nenurodyta
Finansinis raštingumas	Interaktyvus EEE šalių nacionalinių finansinio švietimo svetainių žemėlapis (2021 m.)	EIOPA	Žemėlapis, kuriuo naudodamiesi vartotojai gali sužinoti apie draudimo ir pensijų produktus apskritai	Aiškiai nenurodyta
Automatinis įtraukimas	Geriausia automatinio įtraukimo į pensijų sistemas praktika (2021 m.)	Europos Komisija	Šios sistemos automatiškai įtraukia reikalavimus atitinkančius darbuotojus į pensijų planą ir leidžia jiems atsisakyti dalyvauti.	Tiesiogiai

Šaltinis: Audito Rūmai.

Santrumpos

EEE: Europos ekonominė erdvė

EIOPA: Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija

KRS: kapitalo rinkų sąjunga

NKI: nacionalinė kompetentinga institucija

PEPP: Visos Europos asmeninės pensijos produktas

PIA: pensijų išmokų ataskaita

PPJ: profesinių pensijų įstaigos

PSS: pensijų stebėjimo sistema

PVV: Poveikio vertinimo valdyba

Terminų žodynelis

Atitikties patikra: patikrinimas, ar į atitinkamas ES direktyvos nuostatas tiksliai atsižvelgta nustatant nacionalines įgyvendinimo priemones.

Buveinės ir priimančiosios šalies nacionalinės kompetentingos institucijos: paprastai buveinės NKI yra atsakingos už prudencinę priežiūrą, o priimančiosioms NKI tenka tam tikra skirtinga atsakomybė priežiūrėti, kaip laikomasi veiklos vykdymo taisyklių, įskaitant tas, kurios susijusios su vartotojams teiktina informacija ir sąlygų skaidrumu.

Diskonto norma: palūkanų norma, taikoma asmenų teisėms į pensiją ir pensijų teikėjų pensijų įsipareigojimams įvertinti šiandienos pinigais.

Efektyvumas: Geriausias naudotų išteklių, vykdytos veiklos ir pasiektų tikslų santykis.

Einamojo finansavimo modelis: pensijų finansavimo metodas, kai pajamos iš einamųjų įmokų naudojamos einamosioms pensijų išmokoms mokėti ir nėra išankstinio pensijų įsipareigojimų finansavimo.

Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija (EIOPA): ES agentūra, atsakinga už draudimo ir profesinių pensijų veiklos priežiūrą ir reguliavimą visose ES valstybėse narėse.

Europos semestras: metinis ciklas, kuriuo suteikiamas pagrindas koordinuoti ES valstybių narių ekonominę politiką ir vykdyti pažangos stebėseną.

Europos sisteminės rizikos valdyba (ESRV): už visos ES finansų sistemos priežiūrą atsakinga įstaiga, kuri tai daro atsižvelgdama į riziką.

Geresnis reglamentavimas: koncepcija, kuria grindžiama ES politika ir teisėkūra, remiantis principais, pagal kuriuos reglamentavimo tikslai turėtų būti pasiekti kuo mažesnėmis sąnaudomis, o pats reglamentavimas turi būti nustatomas skaidriai, remiantis įrodymais ir dalyvaujant piliečiams bei suinteresuotiesiems subjektams.

Nacionalinė kompetentinga institucija (NKI): nacionalinė įstaiga, atsakinga už finansų sektoriaus, pavyzdžiui, bankininkystės, draudimo ar pensijų, priežiūrą.

Nerizikinga norma: grąžos norma, kurią investuotojas tikisi uždirbti iš investicijos, kuriai būdinga nulinė rizika.

Nustatyto dydžio įmokų sistema: tam tikros rūšies pensija, pagal kurią gaunamos pensijų pajamos, kurios priklauso nuo iš anksto nustatytų įmokų ir fondų, į kuriuos jos investuojamos, veiklos rezultatų.

Nustatyto dydžio išmokų pensijų sistema: tam tikros rūšies pensija, pagal kurią gaunamos iš anksto nustatytos pensinės pajamos, grindžiamos darbo užmokesčiu ir darbdavio išdirbtų metų skaičiumi.

Pareigos rūpintis principas: principas, pagal kurį tikimasi, kad PPĮ veiks sąžiningai, kuo labiau atsižvelgdami į narių bei išmokų gavėjų interesus, ir padės potencialiems nariams ir išmokų gavėjams tinkamai įvertinti PPĮ teikiamus pasirinkimus ar galimybes.

Pažeidimo nagrinėjimo procedūra: procedūra, kai Komisija įvairiais etapais taiko veiksmus prieš ES valstybę narę, kuri nevykdo savo įsipareigojimų pagal ES teisę.

Pensijų adekvatumas: kas trejus metus skelbiamoje Komisijos pensijų adekvatumo ataskaitoje aprašyta koncepcija, kurioje išskiriami trys pagrindiniai adekvatumo aspektai: i) apsauga nuo skurdo, ii) pajamų išlaikymas ir iii) pensijos ir (arba) išėjimo į pensiją trukmė.

Poveikio vertinimas: galimo (*ex ante*) arba faktinio (*ex post*) politikos iniciatyvos arba kitų veiksmų poveikio analizė.

Priežiūros konvergencija: procesas, kuriuo skatinama, kad visos ES nacionalinės kompetentingos institucijos nuosekliai ir veiksmingai įgyvendintų ir taikytų suderintas, bet ne vienodas taisykles.

Profesinių pensijų įstaiga (PPĮ): finansų įstaiga, kuri valdo profesinių pensijų sistemą vieno ar kelių darbdavių vardu.

Prudencinės taisyklės: reguliavimo standartai ir gairės, skirti finansų įstaigų stabilumui ir patikimumui užtikrinti.

Racionalaus lėšų panaudojimo rizika: pensijų sistemų kontekste – rizika, kad rinkoje siūlomi pensijų produktai nesiūlo pagrįsto dydžio pensijų išmokų.

Reglamentavimo arbitražas: praktika, kai naudojamos reguliavimo sistemų spragos siekiant apeiti nepalankų reglamentavimą.

Rizikos ribojimo principas: teisinis principas, pagal kurį reikalaujama, kad asmuo, valdantis vertingą kito asmens ar asmenų turtą, investuotų apdairiai ir kuo labiau atsižvelgdamas į jų interesus.

Sisteminė rizika: rizika, kuri daro poveikį visai finansų rinkai ar sistemai, o ne tik konkretiems dalyviams.

Testavimas nepalankiausiomis sąlygomis: Modeliavimas, skirtas įvertinti konkrečios finansų įstaigos gebėjimui susidoroti su įvairiais krizės scenarijais.

Valstybės finansuojamos pensijos: teisės aktais nustatyta pensijų sistema, pagal kurią dalis dalyvių socialinio draudimo įmokų paverčiama investiciniu turtu, kurį paprastai administruoja įgalioti privatūs valdytojai.

Veiksmingumas: mastas, kuriuo vykdant veiklą pasiekama užsibrėžtų tikslų.

Visos Europos asmeninės pensijos produktas (PEPP): savanoriška asmeninių pensijų sistema, leidžianti ES piliečiams toliau taupyti, net jei jie apsigyvena kitoje valstybėje narėje.

Komisijos atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/publications/sr-2025-14>

EIOPA atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/publications/sr-2025-14>

Chronologija

<https://www.eca.europa.eu/lt/publications/sr-2025-14>

Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami Audito Rūmų atliktų auditų, susijusių su įvairių sričių ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatai. Audito užduotis Audito Rūmai atrenka ir parengia taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Mihailo Kozlovo vadovaujama IV audito kolegija „Rinkų reguliavimas ir konkurencinga ekonomika“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Mihails Kozlovs, jam padėjo kabineto vadovė Edite Dzalbe ir kabineto atašė Laura Graudina; pagrindinė vadybininkė Kamila Lepkowska; užduoties vadovė Anna Ludwikowska; auditoriai Anca Staicu, Georgia Bichta, Jörg Genner ir Marc Hertgen. Kalbinę pagalbą teikė Michael Pyper. Diagramas parengti padėjo Dunja Weibel.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2025.

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika nustatyta [Audito Rūmų sprendime Nr. 6-2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenciją](#). Todėl paprastai pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi bet kokie padaryti pakeitimai. Asmenys, kurie pakartotinai naudoja Audito Rūmų turinį, negali iškreipti pirminės prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už pakartotinio naudojimo padarinius.

Būtina gauti papildomą leidimą, jei tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikiami trečiųjų asmenų kūriniai.

Gavus tokį leidimą, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi bet kokie naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiesiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktą privatumo ir autorių teisių politiką.

Audito Rūmų logotipo naudojimas

Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Audito Rūmų sutikimo.

HTML	ISBN 978-92-849-5232-8	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/4327084	QJ-01-25-031-LT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5233-5	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/1452624	QJ-01-25-031-LT-N

KAIP CITUOTI

Europos Audito Rūmai, [Specialioji ataskaita 14/2025](#) „Papildomų pensijų kūrimas Europos Sąjungoje. ES veiksmas, stiprinant profesines pensijas ir kuriant visos Europos asmeninės pensijos produktą, nėra veiksmingi“, *Europos Sąjungos leidinių biuras*, 2025 m.

Dėl demografinių ir fiskalinių iššūkių papildomos pensijos tampa vis svarbesnės siekiant užtikrinti adekvačias ES piliečių pensines pajamas. Atsižvelgdama į tai, ES nustatė minimaliuosius reikalavimus papildomoms pensijoms, kurias išmoka profesinių pensijų įstaigos (PPĮ), ir sukūrė visos Europos asmeninės pensijos produkto teisinę sistemą. Nustatėme, kad iki šiol nė viena pensijų rūšis neatlieka svarbaus vaidmens papildomų pensijų rinkoje. Komisijai ir Europos draudimo ir profesinių pensijų įstaigai rekomenduojame imtis papildomų veiksmų šiems rinkos segmentams stiprinti. Be to, rekomenduojame gerinti PPĮ priežiūrą ir didinti su PPĮ narių išlaidomis bei grąža ir su pensijų skirtumais susijusį skaidrumą.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Europos Sąjungos
leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/contact
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Socialiniai tinklai: @EUAuditors