

Sprawozdanie specjalne

Upowszechnienie dodatkowych programów emerytalnych w UE

Działania Unii na rzecz zwiększenia roli pracowniczych programów emerytalnych i utworzenia ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego okazały się nieskuteczne



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	01-24
Systemy emerytalne w państwach członkowskich UE	01-09
Trzy filary: emerytury państwowe, pracownicze programy emerytalne i inne emerytury indywidualne	01-04
Programy emerytalne odgrywają ważną rolę, zapewniają bowiem ochronę socjalną i wzmacniają rynki kapitałowe UE	05-09
Ramy regulujące pracownicze programy emerytalne i ogólnoeuropejskie indywidualne rozwiązania emerytalne w UE	10-19
Pracownicze programy emerytalne	10-17
Ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny	18-19
Pracownicze programy emerytalne i prywatne emerytury w UE – role i zadania poszczególnych podmiotów	20-24
Zakres kontroli i podejście kontrolne	25-30
Uwagi	31-108
Unijne przepisy nie doprowadziły do podjęcia przez IORP działalności transgranicznej na większą skalę ani do powstania rynku emerytalnego oferującego możliwość przenoszenia produktów emerytalnych	31-51
Sektor IORP jest skoncentrowany w kilku krajach	32-33
Ani dyrektywa IORP II, ani rozporządzenie w sprawie OIPE nie przyniosły widocznych rezultatów	34-37
Same działania regulacyjne UE nie są w stanie stworzyć równych warunków działania dla transgranicznych IORP i OIPE	38-44
Komisja nie wykazała w wystarczającym stopniu, że jej inicjatywy ustawodawcze przyniosą oczekiwane skutki	45-51
Nadzór nad IORP oraz ocena ryzyka szczególnego i systemowego są częściowo skuteczne	52-87
W poszczególnych państwach UE obowiązują różne standardy nadzorcze	53-68

Działania EIOPA na rzecz konwergencji praktyk nadzorczych w UE przynoszą niewielkie efekty ze względu na ograniczone wykorzystanie przez nią dostępnych narzędzi i wiodącą rolę właściwych organów krajowych w procesie decyzyjnym	69-78
EIOPA udoskonaliła ocenę ryzyka systemowego ponoszonego przez IORP, ale nie wyeliminowała wszystkich luk	79-87
Działania UE na rzecz zwiększenia przejrzystości informacji na temat emerytur i poprawy stabilności systemów emerytalnych przyniosły niewielkie skutki	88-108
Nie w pełni wykorzystano potencjał informacji o świadczeniu emerytalnym do poprawy dostępu do informacji	89-92
Narzędzia EIOPA nie zapewniły uczestnikom i beneficjentom IORP przejrzystych informacji na temat kosztów i zwrotu z inwestycji	93-96
Komisja nie zrealizowała planowanych działań mających zapewnić pełny ogłód programów emerytalnych	97-104
Inne inicjatywy UE mające promować stabilność systemów emerytalnych i indywidualne oszczędności emerytalne miały ograniczony zakres	105-108
Wnioski i zalecenia	109-119

Załączniki

Załącznik I – Przegląd emerytur w ramach filaru I i II w sześciu państwach członkowskich objętych próbą (stan na 2023 r.)

Załącznik II – Odsetek osób zagrożonych ubóstwem według wieku (stan na 2023 r.)

Załącznik III – Przegląd instrumentów mających prowadzić do konwergencji praktyk nadzorczych stosowanych przez EIOPA w odniesieniu do IORP

Załącznik IV – Przykłady uwag państw członkowskich na temat wyzwań stojących przed EIOPA w ramach prac nad konwergencją praktyk nadzorczych

Załącznik V – Testy warunków skrajnych przeprowadzone przez EIOPA – scenariusze i wyniki

Załącznik VI – Niedociągnięcia w regulacjach dotyczących informacji o świadczeniu emerytalnym i działania podjęte przez EIOPA

Załącznik VII – Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019–2024 oraz działania związane z sektorem emerytur finansowane z RRF

Załącznik VIII – Działania UE związane ze świadczeniami emerytalnymi mające podwyższyć poziom wiedzy finansowej i promować automatyczne uczestnictwo w programach emerytalnych

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Odpowiedzi EIOPA

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Systemy emerytalne w UE leżą w gestii państw członkowskich. Rola Unii ogranicza się wyłącznie do kwestii związanych z mobilnością transgraniczną, ochroną konsumentów i rynkiem wewnętrznym. UE określa minimalne wymogi regulujące funkcjonowanie instytucji pracowniczych programów emerytalnych (IORP) i ustanowiła specjalne ramy prawne wprowadzające ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny. Dąży również do tego, by zagwarantować przejrzystość informacji na temat świadczeń emerytalnych przysługujących poszczególnym obywatelom oraz wpływu zmian w systemach emerytalnych na finanse publiczne. Ponadto kwestia stabilności systemów emerytalnych wchodzi w zakres koordynowania polityki makroekonomicznej w UE.

II Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę, by ocenić, czy Komisja Europejska i Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) wykazały się skutecznością, zwiększając rolę IORP i opracowując ogólnoeuropejskie indywidualne produkty emerytalne. O wyborze tematu kontroli zdecydował fakt, że te programy emerytalne odgrywają istotną rolę, jeśli chodzi o zapewnienie obywatelom UE dochodów na odpowiednim poziomie w przyszłości, po przejściu na emeryturę. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła lata od 2016 do 2024. Kontrolerzy sformułowali wnioski dotyczące tego okresu i przedstawili odpowiednie zalecenia. Zostały one skierowane do Komisji – w odniesieniu do ram regulacyjnych – oraz do EIOPA – jeśli chodzi o właściwe środki nadzorcze. Sprawozdanie stanowi również głos w toczącej się obecnie debacie na temat przeglądu zarówno ram regulujących działanie IORP, jak i ram dotyczących ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego.

III Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że – mając na względzie zakres odpowiedzialności Komisji i EIOPA – podjęte przez nie działania nie były jak dotąd skuteczne w zwiększaniu roli pracowniczych programów emerytalnych oferowanych przez IORP i tworzeniu ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego.

IV Działania Komisji doprowadziły wprowadzenie warunków, które umożliwiają funkcjonowanie wewnątrzunijnego rynku dla IORP, jednak nie udało się osiągnąć celu polegającego na rozwoju tego rynku i ożywieniu działalności transgranicznej. Działalność transgraniczna nadal prowadzona jest na niewielką skalę i pozostaje skoncentrowana w kilku państwach członkowskich, w których pracownice programy emerytalne działały już od dawna. Czynniki leżące u podstaw tej sytuacji w większości nie wchodzą w zakres kompetencji UE i wykraczają poza to, co można obecnie osiągnąć z wykorzystaniem inicjatyw ustawodawczych na szczeblu unijnym. Niemniej dodatkowe utrudnienie dla działalności transgranicznych IORP wynika z faktu, że w unijnych ramach regulacyjnych przewidziano objęcie ich dodatkowymi wymogami w stosunku do wymogów obowiązujących podmioty prowadzące programy emerytalne tylko na rynkach krajowych. Okazało się ponadto, że ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny (OIPE) nie stał się dla obywateli UE dogodnym sposobem oszczędzania na emeryturę i preferują oni inne produkty emerytalne.

V Rynek IORP nie jest jeszcze zatem tak rozwinięty, jak oczekiwano, a działalność transgraniczna nie osiągnęła spodziewanej skali, jednak obejmuje on 47 mln uczestników i beneficjentów, co oznacza, że konieczny jest jego skuteczny nadzór. Tymczasem działania podjęte przez EIOPA w ograniczonym stopniu przyczyniły się do konwergencji praktyk nadzorczych w odniesieniu do IORP w całej UE, która zapewniłaby uczestnikom IORP ochronę i większą przejrzystość funkcjonowania tych instytucji. Niewiele organów krajowych skorzystało z inicjatyw EIOPA, ponieważ w ramach regulujących działalność IORP ustanowiono jedynie podstawowy zestaw wiążących wymogów, co ogranicza zakres możliwych działań na rzecz konwergencji praktyk nadzorczych. EIOPA stopniowo udoskonalała swoją ocenę ryzyka szczególnego i systemowego w odniesieniu do IORP, choć nadal jest ona niepełna.

VI UE wciąż nie dysponuje wystarczającą liczbą narzędzi, które zapewniłyby ogłód na świadczenia emerytalne, zarówno z perspektywy pojedynczych osób, jak i finansów publicznych. EIOPA zaproponowała szereg działań, które poprawiły dostęp do informacji na temat IORP, ale uczestnicy i beneficjenci nadal nie dysponują w pełni przejrzystymi informacjami na temat wyników wypracowanych przez fundusze, do których przystąpili. Wreszcie zarówno Komisja, jak i EIOPA zaczęły działać na rzecz poszerzenia wiedzy finansowej społeczeństwa na temat emerytur, a także promować gromadzenie oszczędności na emeryturę i stabilność systemów emerytalnych, ale inicjatywy te miały niewielki zasięg.

VII Trybunał zaleca, by Komisja:

- o przyspieszyła termin ukończenia oceny powodów, dla których nie udało się upowszechnić ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego, oraz podjęła odpowiednie działania;
- o wzmocniła ramy nadzoru nad IORP;
- o zwiększyła przejrzystość informacji na temat świadczeń emerytalnych, kontynuując prace nad systemami i tablicami umożliwiającymi ich monitorowanie.

VIII W odniesieniu do IORP Trybunał zaleca, by EIOPA:

- o przeprowadziła przegląd skuteczności stosowanych przez siebie narzędzi i wykorzystywała przede wszystkim te przyczyniające się w największym stopniu do konwergencji praktyk nadzorczych;
- o udoskonaliła ocenę wpływu ryzyka systemowego;
- o zwiększyła przejrzystość informacji na temat kosztów i stopy zwrotu.

Wstęp

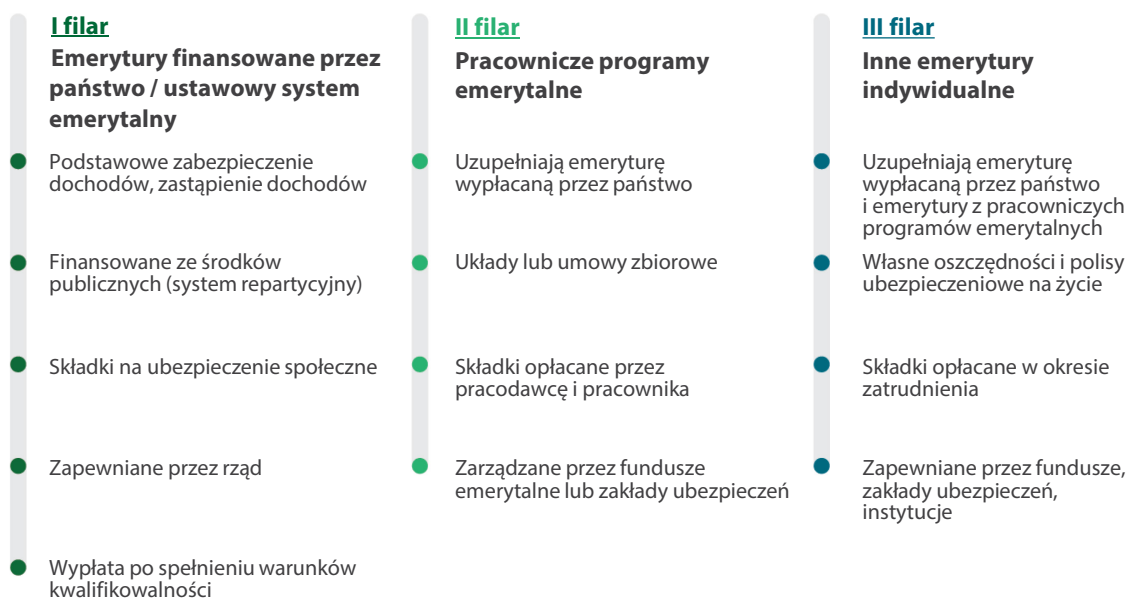
Systemy emerytalne w państwach członkowskich UE

Trzy filary: emerytury państwowe, pracownicze programy emerytalne i inne emerytury indywidualne

01 Za systemy emerytalne w UE odpowiadają państwa członkowskie. W rezultacie systemy emerytalne w poszczególnych krajach są zorganizowane w bardzo różny sposób, w oparciu o przepisy prawa socjalnego i prawa pracy obowiązujące w danym kraju (zob. [załącznik I](#)). Z kolei UE jest uprawniona do formułowania zaleceń dotyczących systemów emerytalnych w ramach koordynacji polityki makroekonomicznej.

02 Systemy emerytalne w UE opierają się zasadniczo na trzech filarach. Pierwszy filar jest obowiązkowy. W niektórych państwach członkowskich obejmuje on też ustawowe kapitałowe programy emerytalne. Uzupełniają je w mniejszym lub większym stopniu świadczenia z pracowniczych programów emerytalnych zależne od zgromadzonego kapitału, czyli drugi filar, oraz inne indywidualne świadczenia emerytalne, czyli trzeci filar (zob. [rys. 1](#)). Sposób klasyfikacji konkretnych programów emerytalnych, a także zasadnicze kryteria podziału na filary mogą się różnić w poszczególnych państwach członkowskich.

Rys. 1 – Rodzaje systemów emerytalnych w UE i ich ogólna charakterystyka



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

03 UE posiada uprawnienia regulacyjne w zakresie mobilności transgranicznej, ochrony konsumentów, równości płci i rynku wewnętrznego. Uprawnienia te odgrywają też rolę w kontekście regulowania działalności podmiotów prowadzących pracownicze programy emerytalne i rynków, na których programy te są oferowane. UE korzysta także z przysługujących jej uprawnień, aby zapewnić stabilność rynku i ochronę osób oszczędzających w ramach innych indywidualnych programów emerytalnych.

04 Należy ponadto podkreślić, że prawo obywateli UE do emerytury proporcjonalnej do wysokości odprowadzonych przez nich składek i gwarantującej odpowiedni dochód umożliwiający godne życie w podeszłym wieku jest zapisane w Europejskim filarze praw socjalnych¹. W świetle tego zapisu UE może dążyć do tego, by zwiększać przejrzystość informacji na temat przewidywanej wysokości świadczeń emerytalnych oraz wpływu zmian systemów emerytalnych na finanse publiczne.

¹ Zasada 15 zapisana w [Europejskim filarze praw socjalnych](#) z 2017 r.: zarówno pracownicy, jak i osoby pracujące na własny rachunek mają prawo do emerytury zapewniającej odpowiedni dochód umożliwiający godne życie w podeszłym wieku.

Programy emerytalne odgrywają ważną rolę, zapewniają bowiem ochronę socjalną i wzmacniają rynki kapitałowe UE

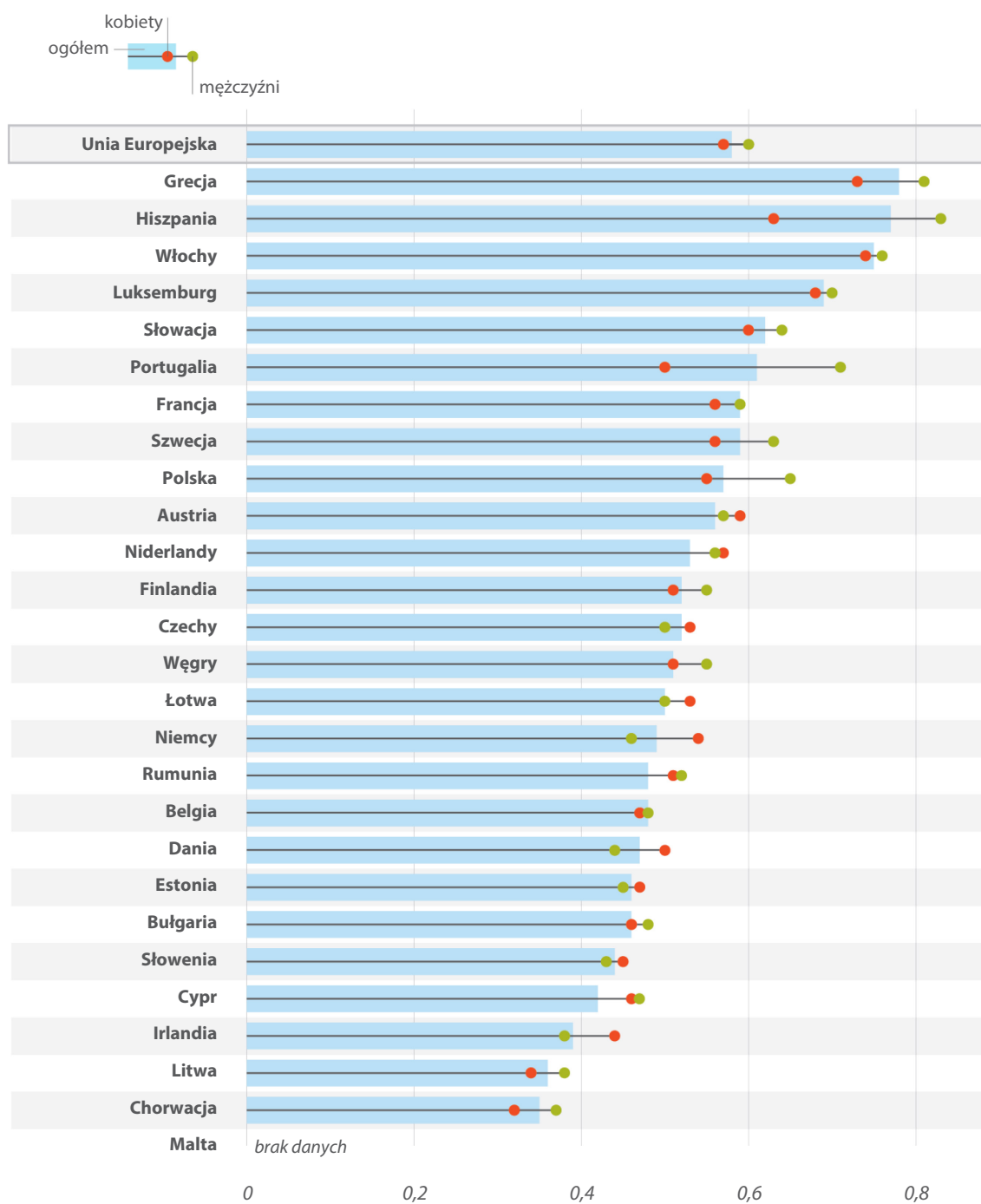
05 Celem podejścia wielofilarowego², wprowadzonego na początku lat 90. XX wieku przez Bank Światowy, jest utworzenie zdywersyfikowanego systemu emerytalnego zaspokajającego potrzeby obywateli, a jednocześnie wyjście naprzeciw wyzwaniom demograficznym wynikającym ze starzenia się społeczeństwa. Podejście to ma także gwarantować stabilność finansową systemów emerytalnych oraz wzmacniać rynki kapitałowe UE.

06 W trosce o to, by emerytury państwowe były adekwatnym i stabilnym budżetowo rozwiązaniem, Parlament Europejski i Komisja zachęcają państwa członkowskie do wdrażania programów emerytur pracowniczych, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Pod koniec 2021 r. większość osób w UE nadal zamierzała po przejściu na emeryturę polegać na państwowych systemach emerytalnych i systemach zabezpieczenia społecznego.

07 Tymczasem państwowe systemy emerytalne w wielu państwach członkowskich mają trudności z zapewnieniem długoterminowej stabilności finansowej i utrzymaniem adekwatnej wysokości emerytur. W 2023 r. dochód osób starszych w UE nie przekraczał średnio 60% dochodu osób w wieku produkcyjnym, przy czym odnotowano znaczne różnice między poszczególnymi krajami, a średni dochód mężczyzn był wyższy niż dochód kobiet. Na [rys. 2](#) przedstawiono „zagregowaną stopę zastąpienia” (tj. średnie początkowe dochody z emerytury w porównaniu z dochodami z pracy zarobkowej przed przejściem na emeryturę) w poszczególnych państwach członkowskich, a także w całej UE, w podziale na płeć osób ubezpieczonych.

² Bank Światowy, „[Pension Systems and Reform Conceptual Framework](#)”, czerwiec 2008 r.

Rys. 2 – Zagregowana stopa zastąpienia (z wyłączeniem innych świadczeń społecznych) w podziale na płeć (stan na 2023 r.)



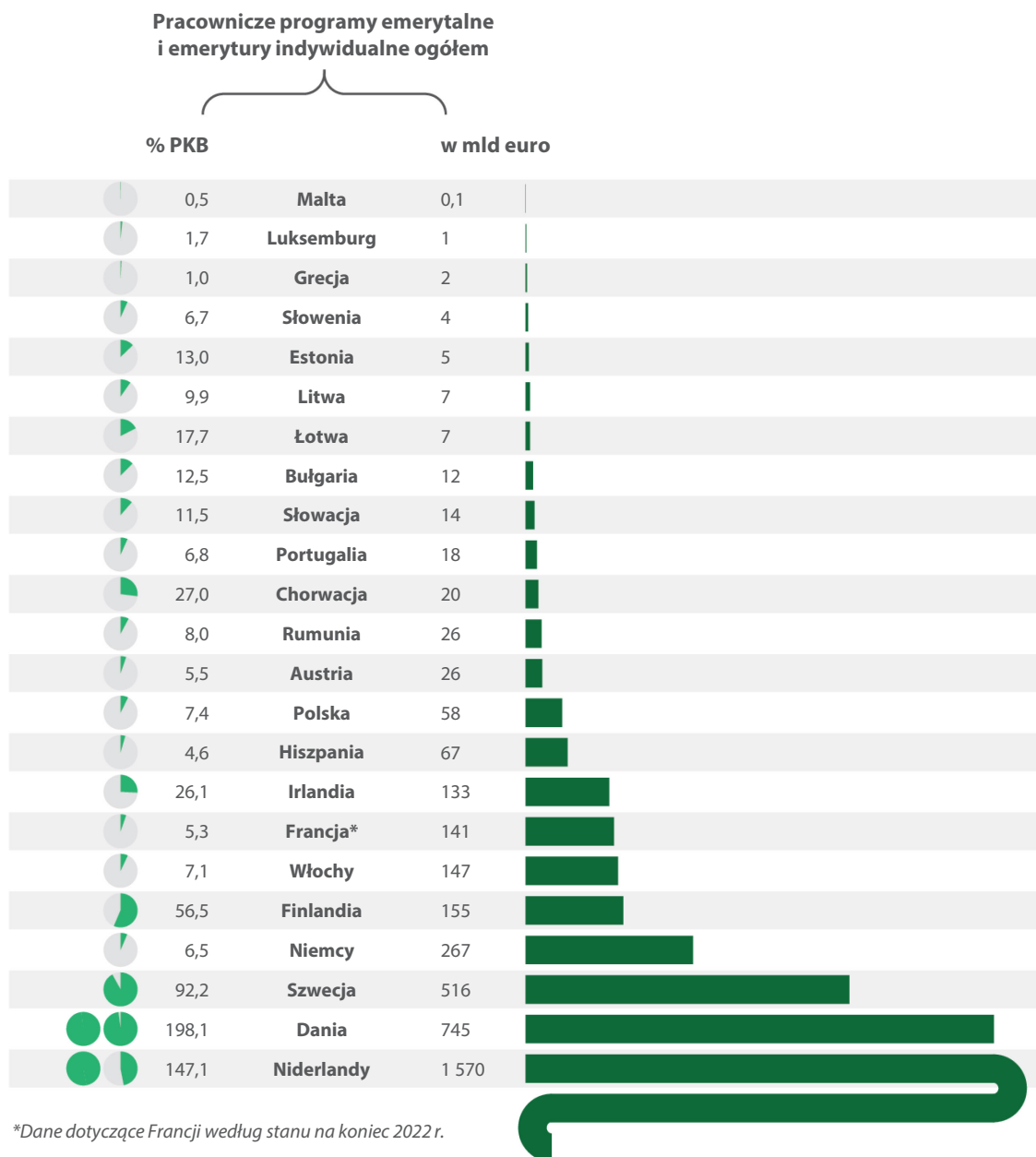
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

08 Świadczenia emerytalne pobierane przez osoby w wieku 65–74 lat, tj. w pierwszych latach po przejściu na emeryturę, wynoszą średnio około trzech piątych dochodów z pracy zarobkowej osób w wieku 50–59 lat, tj. w późnych latach kariery zawodowej³. Ponadto z danych Komisji wynika, że osoby starsze (65+) są bardziej **zagrożone ubóstwem** niż osoby w wieku 18–64 lata, zwłaszcza w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (zob. **załącznik II**).

09 Między państwami członkowskimi zachodzą znaczne różnice, jeśli chodzi o znaczenie ekonomiczne niepaństwowych produktów emerytalnych, w ramach których zarządza się długoterminowymi i emerytalnymi oszczędnościami pracowników. W dwóch państwach członkowskich wartość aktywów zarządzanych przez pracownicze fundusze emerytalne lub innych indywidualnych świadczeń emerytalnych związanych z zatrudnieniem jest wyższa niż produkt krajowy brutto (PKB) tych krajów – taka sytuacja ma miejsce w Danii (198%) i Niderlandach (147%) (zob. **rys. 3**). W tych państwach członkowskich pracownicze programy emerytalne mają większą wagę niż emerytury państwowe i zazwyczaj zapewniają większą część dochodów z tytułu emerytury. W pozostałych państwach członkowskich odsetek ten wynosił od 0,5% PKB (na Malcie) do 92% (w Szwecji).

³ Komisja Europejska, „The 2024 Pension adequacy Report – Current and future income adequacy in old age in the EU”, tom I, s. 31 i 34.

Rys. 3 – Wartość emerytur pracowniczych i emerytur indywidualnych związanych z zatrudnieniem w UE w stosunku do PKB i w wartościach bezwzględnych (stan na koniec 2023 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Ramy regulujące pracownicze programy emerytalne i ogółouropejskie indywidualne rozwiązania emerytalne w UE

Pracownicze programy emerytalne

10 Pracownicze programy emerytalne, czyli programy finansowane przez pracodawców, to programy dające możliwość oszczędzania na emeryturę tworzone przez pracodawców dla pracowników. Świadczenia emerytalne mają w tym przypadku postać odroczonego wynagrodzenia, co oznacza, że są to środki finansowe zarobione przez pracownika w okresie pracy, ale wypłacane po jego przejściu na emeryturę. Pracowników, którzy wpłacają składki do pracowniczego programu emerytalnego, nazywa się uczestnikami, a po przejściu na emeryturę, gdy zaczynają pobierać zaoszczędzone środki, stają się oni beneficjentami. Niektóre z tych programów są dobrowolne, inne – obowiązkowe.

11 Pracownicze programy emerytalne można podzielić na dwie podstawowe kategorie (choć istnieją też programy mieszane):

- o programy o zdefiniowanym świadczeniu, w których pracodawca zobowiązuje się do wypłaty świadczenia emerytalnego o określonej wysokości, obliczanej na podstawie stażu zatrudnienia u tego pracodawcy oraz na podstawie utrzymującego się ustalonego wynagrodzenia;
- o programy o zdefiniowanej składce, w których wysokość świadczeń emerytalnych przysługujących danemu pracownikowi zależy od wpłaconych przez niego składek i wyników inwestycyjnych (tj. pracownik ponosi ryzyko inwestycyjne).

12 W ostatnich latach w całej Europie nastąpił zauważalny zwrot i odejście od programów o zdefiniowanym świadczeniu na rzecz programów o zdefiniowanej składce.

13 Programy emerytalne o charakterze pracowniczym podlegają różnym regulacjom prawnym. W zależności od przypadku:

- o są uregulowane przepisami krajowymi;
- o wchodzą w zakres szczegółowych ram UE dotyczących pracowniczych programów emerytalnych (druga dyrektywa w sprawie instytucji pracowniczych programów emerytalnych, czyli dyrektywa IORP II)⁴;
- o nie podlegają żadnym szczegółowym ramom regulacyjnym;
- o są jedynie częściowo uregulowane przez prawo UE (przykład stanowią tzw. zobowiązania bezpośrednie, które polegają na tym, że pracodawcy zobowiązują się do bezpośredniego wypłacania świadczeń emerytalnych pracownikom po ich przejściu na emeryturę).

14 Ponadto ważną rolę jako podmioty oferujące pracownicze programy emerytalne odgrywają zakłady ubezpieczeń, które podlegają nadzorowi ostrożnościowemu na podstawie dyrektywy Wypłacalność II⁵.

15 W 2003 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły pierwszą dyrektywę IORP⁶. Celem dyrektywy było umożliwienie instytucjom pracowniczych programów emerytalnych prowadzenia działalności w państwach członkowskich UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) pod nadzorem właściwych organów krajowych z rodzimego kraju tych instytucji (tj. kraju pochodzenia) bez konieczności uzyskania zezwolenia na działalność w innym państwie (tj. kraju przyjmującym). W dyrektywie powołano się na swobodę świadczenia usług w innych państwach członkowskich ustanowioną w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 56 i 62). Stworzono tym samym ramy funkcjonowania wewnątrzunijnego rynku IORP.

⁴ [Dyrektywa \(UE\) 2016/2341](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami.

⁵ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE](#) z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II).

⁶ [Dyrektywa 2003/41/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (dyrektywa IORP).

16 Dyrektywa IORP została pomyślana jako dyrektywa zapewniająca minimalną harmonizację przepisów, co oznacza, że UE narzuciła minimalne standardy, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim możliwość utrzymania lub wprowadzenia wyższych standardów, o ile nie będą one sprzeczne z innymi przepisami unijnymi. Z możliwości tej skorzystały przede wszystkim państwa członkowskie, w których funkcjonują rozwinięte rynki IORP.

17 W 2014 r. Komisja zaproponowała zmianę dyrektywy IORP⁷. Zmiana ta, przyjęta w 2016 r., miała na celu promowanie działalności transgranicznej, a tym samym rozwój rynku wewnętrznego dostępnego dla IORP. W zmienionej wersji dyrektywy zaznaczono, że w państwach członkowskich działalność IORP jest zorganizowana i uregulowana w bardzo różnorodny sposób, a działalność transgraniczną ograniczały wcześniej różnice między przepisami prawa socjalnego i prawa pracy w poszczególnych krajach. Uproszczenie zasad jej prowadzenia miało stanowić udogodnienie dla pracodawców i pracowników dzięki centralizacji zarządzania świadczeniami emerytalnymi, a także ułatwić przepływ pracowników. Przegląd dyrektywy przeprowadzono z myślą o czterech następujących celach szczegółowych:

- o usunięcie utrzymujących się barier ostrożnościowych dla transgranicznych IORP;
- o zapewnienie organom nadzoru niezbędnych (udoskonalonych) narzędzi do skutecznego nadzorowania IORP;
- o zagwarantowanie uczestnikom i beneficjentom jasnego przekazu istotnych informacji, a tym samym poprawa przejrzystości;
- o zapewnienie dobrego zarządzania, w tym zarządzania ryzykiem.

⁷ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami, COM(2014) 167 final, 2014/0091 (COD), 27.3.2014, pkt 1.1 i 3.2.

Ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny

18 W lipcu 2019 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE)⁸. W rozporządzeniu tym, obowiązującym od marca 2022 r., ustanowiono warunki, na jakich ma funkcjonować dobrowolny indywidualny program emerytalny uzupełniający dostępne już indywidualne produkty emerytalne i oszczędnościowe. Program ten, stanowiący transgraniczny produkt emerytalny, który można przenieść do innego kraju UE, jest alternatywnym rozwiązaniem dla pracowników gromadzących oszczędności emerytalne (w ramach trzeciego filaru).

19 Komisja stwierdziła w szczególności, że ogólnoeuropejskie indywidualne produkty emerytalne⁹:

- o zapewnią osobom odkładającym na emeryturę więcej możliwości;
- o pozwolą dostawcom OIPE czerpać korzyści z jednolitego rynku i ułatwionej dystrybucji transgranicznej ich produktów;
- o przyczynią się do ukierunkowania oszczędności na rynki kapitałowe, co wpłynie korzystnie na rozwój inwestycji i wzrost gospodarczy w UE.

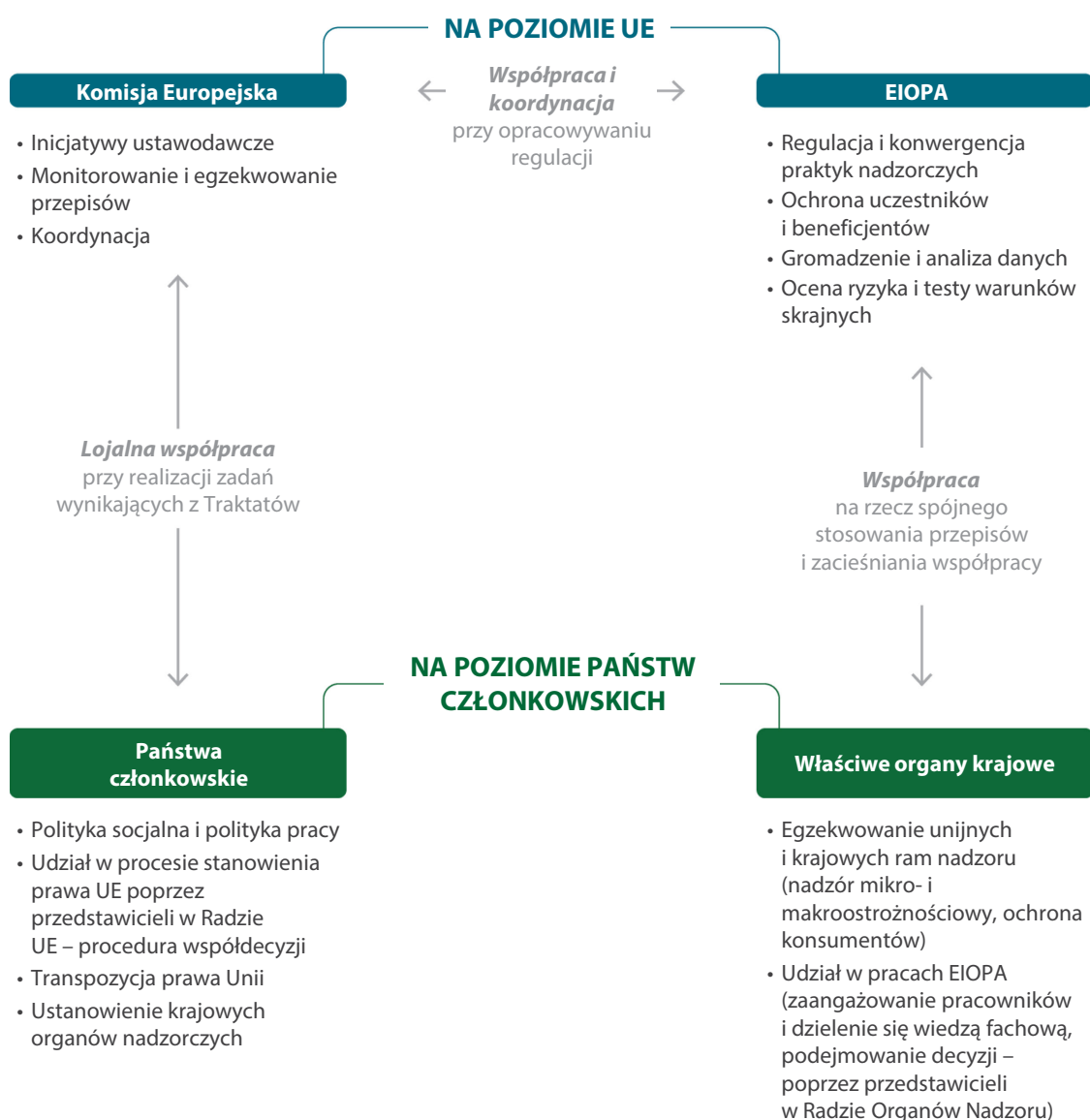
Pracownicze programy emerytalne i prywatne emerytury w UE – role i zadania poszczególnych podmiotów

20 Działalność pracowniczych programów emerytalnych regulują różne podmioty, w tym Komisja, współustawodawcy unijni (tj. Parlament Europejski i Rada) oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA), a także państwa członkowskie i ich właściwe organy krajowe. Wszystkie te podmioty współpracują w celu zapewnienia zharmonizowanych ram regulacyjnych w UE oraz promowania wewnątrzunijnego rynku pracowniczych programów emerytalnych (zob. [rys. 4](#)).

⁸ [Rozporządzenie \(UE\) 2019/1238](#) z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE) (rozporządzenie w sprawie OIPE).

⁹ Komunikat prasowy Komisji pt. „[Emerytury indywidualne: ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny \(OIPE\) już działa](#)”, 22 marca 2022 r.

Rys. 4 – Zadania głównych podmiotów unijnych i krajowych działających w obszarze pracowniczych programów emerytalnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

21 Komisja, a konkretnie Dyrekcja Generalna ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych, odpowiada za opracowywanie i wdrażanie przepisów i polityk UE dotyczących sektora finansowego, w tym funduszy emerytalnych działających w UE. Działania te wpisują się w prace Komisji na rzecz poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ponadto należąca do struktur Komisji Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego prowadzi prace w dziedzinie zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego, obejmując działaniami także politykę w zakresie świadczeń emerytalnych, a Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych odpowiada za koordynację polityki gospodarczej, w tym za wsparcie wdrażania reform emerytalnych.

22 Kolejnym organem działającym w obszarze systemów emerytalnych jest EIOPA¹⁰, która od 2011 r. odpowiada za spójne stosowanie unijnych przepisów oraz za zagwarantowanie skutecznego i spójnego nadzoru nad IORP w UE, ochronę uczestników i beneficjentów IORP oraz – wraz z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego – monitorowanie zagrożeń dla stabilności finansowej. EIOPA zapewnia również Komisji doradztwo i wiedzę fachową oraz prowadzi rejestry IORP i dostawców OIPE.

23 Kwestia stabilności systemów emerytalnych leży przede wszystkim w gestii państw członkowskich, natomiast UE jest zaangażowana w koordynację polityki makroekonomicznej¹¹ prowadzoną w ramach europejskiego semestru. Komisja monitoruje kwestię stabilności systemów emerytalnych i kieruje do państw członkowskich zalecenia dotyczące takich wyzwań jak starzenie się społeczeństw, stabilność finansowa i adekwatność wysokości emerytur. Ponadto niektóre państwa członkowskie postanowiły uwzględnić reformy emerytalne w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności opracowanych po pandemii COVID-19.

24 W ramach szerzej zakrojonych dążeń do zwiększenia dostępności i przejrzystości na rynku emerytalnym Komisja uwzględniła szereg działań związanych z programami emerytalnymi w realizowanej przez siebie inicjatywie przewodniej, która dotyczy unii rynków kapitałowych¹². Oprócz przeglądu przewidzianego w dyrektywie IORP II i rozporządzenia w sprawie OIPE plany działania Komisji na rzecz unii rynków kapitałowych przewidywały też określenie, jakie dane i metodyka są potrzebne do utworzenia tablic wskaźników emerytalnych, a także opracowanie najlepszych praktyk związanych z ustanowieniem systemu monitorowania uprawnień emerytalnych. Rozwiązania te miały zapewnić bardziej przejrzyste informacje na temat spodziewanej wysokości emerytury poszczególnych osób i tym sposobem pobudzić zainteresowanie tą kwestią, zachęcić do dobrowolnego oszczędzania na przyszłe świadczenia emerytalne, a także doprowadzić do zmian w polityce emerytalnej. Ponadto Komisja i EIOPA uruchomiły szereg inicjatyw, których celem było pogłębienie wiedzy finansowej mieszkańców UE na temat emerytur.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) (rozporządzenie ustanawiające EIOPA).

¹¹ Art. 153, 121 i 148 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹² Komisja Europejska, komunikat pt. „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”, 30 września 2015 r.; [śródkresowy przegląd planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych](#), 8 czerwca 2017 r.; komunikat pt. „Unia rynków kapitałowych dla obywateli i przedsiębiorstw – nowy plan działania”, wrzesień 2020 r.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

25 Trybunał ocenił, na ile skuteczne były działania Komisji i EIOPA na rzecz zwiększenia roli, jaką odgrywają instytucje pracowniczych programów emerytalnych (IORP) w krajowych systemach emerytalnych, a także na rzecz wprowadzenia ogółouropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE). Kontrolerzy Trybunału sprawdzili:

- 1) czy Komisja osiągnęła zaplanowany cel, tj. czy utworzyła i rozwinęła sprawnie funkcjonujący rynek wewnętrzny pracowniczych programów emerytalnych i OIPE, a w szczególności czy doprowadziła do intensyfikacji transgranicznych działań w tym obszarze;
- 2) czy Komisja ustanowiła odpowiednie ramy nadzoru, a EIOPA zapewniła właściwy nadzór i ocenę ryzyka szczególnego i systemowego w sektorze pracowniczych programów emerytalnych;
- 3) czy działania Komisji i EIOPA przyczyniły się do poprawy przejrzystości informacji na temat emerytur, w tym pracowniczych programów emerytalnych, oraz do promowania gromadzenia oszczędności na emeryturę i ogólnie pojętej stabilności systemów emerytalnych.

26 Kontrola objęła unijne inicjatywy ustawodawcze i polityczne z lat 2016–2024. Trybunał przeanalizował ponadto powiązane dokumenty poprzedzające te inicjatywy. Jeśli chodzi o akty prawne, kontrolerzy skoncentrowali się na dyrektywie IORP II, ramach regulujących działanie IORP oraz rozporządzeniu w sprawie OIPE. Dyrektywa Wypłacalność II, regulująca działalność zakładów ubezpieczeń, nie weszła w zakres niniejszej kontroli, ponieważ nie określono w niej szczegółowych wymogów dotyczących pracowniczych programów emerytalnych.

27 Analizując działania Komisji, Trybunał skupił w szczególności uwagę na jej roli w stanowieniu prawa i należyтым stosowaniu prawa UE przez organy państw członkowskich oraz na kwestii osiągnięcia przez nią celów w zakresie pracowniczych programów emerytalnych i OIPE. W przypadku EIOPA Trybunał skoncentrował się na działaniach tego urzędu na rzecz promowania skuteczniejszego nadzoru oraz konwergencji procesów i standardów nadzorczych, dążeniu do ochrony uczestników i beneficjentów IORP oraz na wkładzie EIOPA w zapewnienie stabilności finansowej w tym sektorze. Kontrolerzy przeprowadzili wywiady z pracownikami Komisji i EIOPA, a także przeanalizowali odpowiednią dokumentację.

28 Trybunał rozesłał ponadto ankietę do właściwych organów krajowych we wszystkich 27 państwach członkowskich, aby poznać ich opinię na temat adekwatności i wyników działań Komisji i EIOPA wchodzących w zakres kontroli. Wszystkie 27 właściwych organów krajowych przesało odpowiedzi na ankietę. Trybunał przeprowadził również wywiady z przedstawicielami sześciu właściwych organów krajowych (z Belgii, Niemiec, Włoch, Niderlandów, Rumunii i ze Słowacji), które zostały wybrane na podstawie kryterium wielkości rynku (tak, aby uwzględnić zarówno państwa o rozwiniętych rynkach IORP, jak i państwa, w których taki rynek w ogóle nie istnieje). Ponadto, zarówno w wybranych państwach członkowskich, jak i na szczeblu UE, kontrolerzy spotkali się z przedstawicielami stowarzyszeń towarzystw emerytalnych i organizacji konsumenckich oraz szeregu IORP i podmiotów zarządzających aktywami. Trybunał przeanalizował także, przy wsparciu uznanych ekspertów w tej dziedzinie, test warunków skrajnych przeprowadzony przez EIOPA w 2022 r.

29 Kryteria kontroli zostały opracowane na podstawie obowiązującego prawa UE (w szczególności dyrektywy IORP II, rozporządzenia w sprawie OIPE i rozporządzenia ustanawiającego EIOPA) oraz zasad Komisji dotyczących [lepszego stanowienia prawa](#).

30 Niniejsza kontrola jest częścią serii przeprowadzanych przez Trybunał kontroli dotyczących rynku wewnętrznego usług finansowych i nadzoru nad sektorem finansowym. Trybunał wybrał ten temat do kontroli ze względu na to, że pracownice programy emerytalne i inne indywidualne programy emerytalne są ważnym elementem przyczyniającym się do tego, by systemy emerytalne w państwach członkowskich UE mogły nadal zapewniać obywatelom odpowiednie dochody po ich przejściu na emeryturę. Wziął też pod uwagę rolę, jaką kapitałowe systemy emerytalne odgrywają w rozwoju rynków kapitałowych. Ustalenia z kontroli Trybunału mają stanowić wkład w przegląd dyrektywy IORP II (pierwotnie planowany przez Komisję na styczeń 2023 r.¹³) oraz w mającą się wkrótce rozpocząć ocenę funkcjonowania rozporządzenia w sprawie OIPE (planowaną przez Komisję na marzec 2027 r.)¹⁴.

¹³ Art. 62 ust. 1 dyrektywy IORP II.

¹⁴ Art. 73 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OIPE.

Uwagi

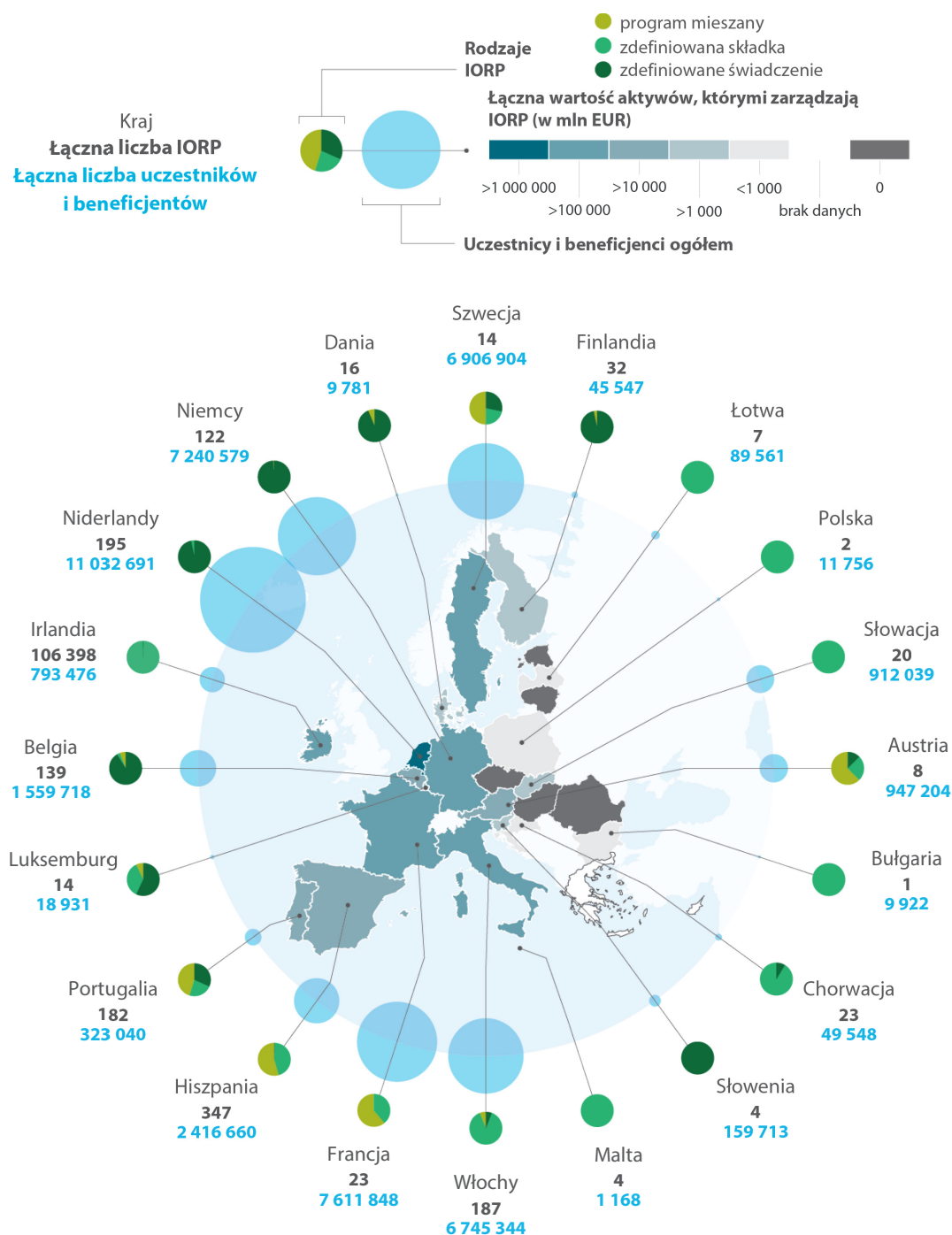
Unijne przepisy nie doprowadziły do podjęcia przez IORP działalności transgranicznej na większą skalę ani do powstania rynku emerytalnego oferującego możliwość przenoszenia produktów emerytalnych

31 Trybunał ocenił, czy przegląd dyrektywy w sprawie IORP przeprowadzony w 2016 r. ([dyrektywa IORP II](#)) oraz przyjęcie [rozporządzenia w sprawie OIPE](#) w 2019 r. spowodowały rozwój wewnętrznego rynku programów i produktów, których dotyczyły. Obie te inicjatywy ustawodawcze miały na celu m.in. dalsze pobudzenie działalności transgranicznej, jeśli chodzi o pracownicze programy emerytalne, oraz utworzenie prywatnych produktów emerytalnych, które można przenieść za granicę. W tym kontekście Trybunał zbadał, czy przyjęte przepisy skutecznie usunęły przeszkody w prowadzeniu działalności transgranicznej.

Sektor IORP jest skoncentrowany w kilku krajach

32 Według szacunków łączna wartość aktywów zarządzanych przez IORP w UE wynosi około 2,8 bln euro, a liczba uczestników i beneficjentów programów to około 47 mln (zob. [rys. 5](#)).

Rys. 5 – Sektor pracowniczych programów emerytalnych podlegający przepisom dyrektywy IORP II w państwach UE (stan na 2023 r.)



* Nie udostępniono danych dla Grecji ani Cypru.

** W pięciu państwach członkowskich UE (Czechy, Estonia, Węgry, Litwa i Rumunia) nie działają żadne IORP.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EIOPA.

33 Instytucje pracowniczych programów emerytalnych odgrywają szczególnie ważną rolę w Niderlandach (na ten kraj przypada około 60% wszystkich zarządzanych aktywów w tym sektorze w UE) oraz – w mniejszym stopniu – w kilku innych państwach (we Francji, w Niemczech, w Irlandii, we Włoszech i w Szwecji). Mają one jednak mniejsze znaczenie w większości innych państw UE, a w niektórych krajach nie działają żadne IORP (w Czechach, w Estonii, na Węgrzech, na Litwie i w Rumunii). Można wskazać dwa główne powody takiego stanu rzeczy:

- **struktura systemu emerytalnego w poszczególnych krajach.** Przykładowo w ramach niderlandzkiego państwowego systemu emerytalnego wszystkim rezydentom wypłacane są świadczenia emerytalne stanowiące dochód podstawowy, ale istotną część dochodu osób aktywnych zawodowo, które przeszły na emeryturę, stanowią świadczenia z obowiązkowych pracowniczych programów emerytalnych. W innych krajach emerytury państwowe odpowiadają za większą część dochodu, a emerytury pracownicze – obowiązkowe lub nieobowiązkowe – zapewniają dodatkowe środki;
- **struktura rynku** (tj. sposób jego podziału między różnego rodzaju dostawców produktów emerytalnych w poszczególnych krajach). Na przykład w Belgii IORP odpowiadają za 20% pracowniczych programów emerytalnych na rynku krajowym, a 80% tych programów oferują zakłady ubezpieczeń. W Niemczech IORP stanowią około 25% rynku, natomiast na pozostałą część rynku składają się ubezpieczenia na życie (objęte nadzorem w oparciu o dyrektywę Wypłacalność II), zobowiązania bezpośrednie pracodawców do wypłaty świadczeń emerytalnych i dodatkowe programy emerytalne proponowane przez podmioty publiczne. Programy emerytalne objęte zakresem dyrektywy IORP II mają zatem różną wagę w poszczególnych państwach członkowskich, a tym samym w różnym stopniu przyczyniają się do zagwarantowania osobom emerytowanym adekwatnego poziomu dochodu.

Ani dyrektywa IORP II, ani rozporządzenie w sprawie OIPE nie przyniosły widocznych rezultatów

34 Dzięki swobodzie świadczenia usług instytucje finansowe mogą prowadzić działalność i oferować produkty emerytalne o charakterze transgranicznym. Gdy IORP (czy inne przedsiębiorstwo świadczące usługi finansowe) otrzyma zezwolenie na prowadzenie działalności w jednym z krajów UE lub EOG, może – po powiadomieniu organu sprawującego nadzór w kraju pochodzenia – świadczyć usługi w całym EOG lub otwierać oddziały w innych krajach. Te ustalenia operacyjne, ujęte w aktach prawnych UE zaproponowanych przez Komisję, mają ułatwić oferowanie transgranicznych produktów finansowych. Trybunał zbadał, jak zmieniły się w ostatnich latach transgraniczne produkty oferowane przez IORP i czy skutecznie wprowadzono na rynek OIPE.

35 Po 2010 r. liczba transgranicznych IORP najpierw utrzymywała się na stałym poziomie, a następnie znacząco spadła, głównie z powodu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE¹⁵. Na koniec 2023 r. działalność transgraniczną prowadziło w UE i EOG tylko 28 IORP (zob. [rys. 6](#)), a zatem niewielki odsetek wszystkich IORP w EOG (0,2% uczestników i 0,4% łącznych aktywów). Większość IORP prowadzących działalność transgraniczną jest skoncentrowanych w zaledwie kilku krajach, głównie w Belgii, i są to przede wszystkim przedsiębiorstwa wielonarodowe zapewniające pracownicze programy emerytalne swoim pracownikom w różnych krajach Europy¹⁶. Tym samym nie osiągnięto jeszcze oczekiwanej skali rynku wewnętrznego IORP ani też nie udało się doprowadzić do tego, by obywatele państw o mniejszej liczbie ludności mogli korzystać z programów oferowanych przez większych dostawców z siedzibą w innych państwach członkowskich.

¹⁵ EIOPA, „[Technical advice for the review of the IORP II Directive](#)”, 28 września 2023 r., s. 89.

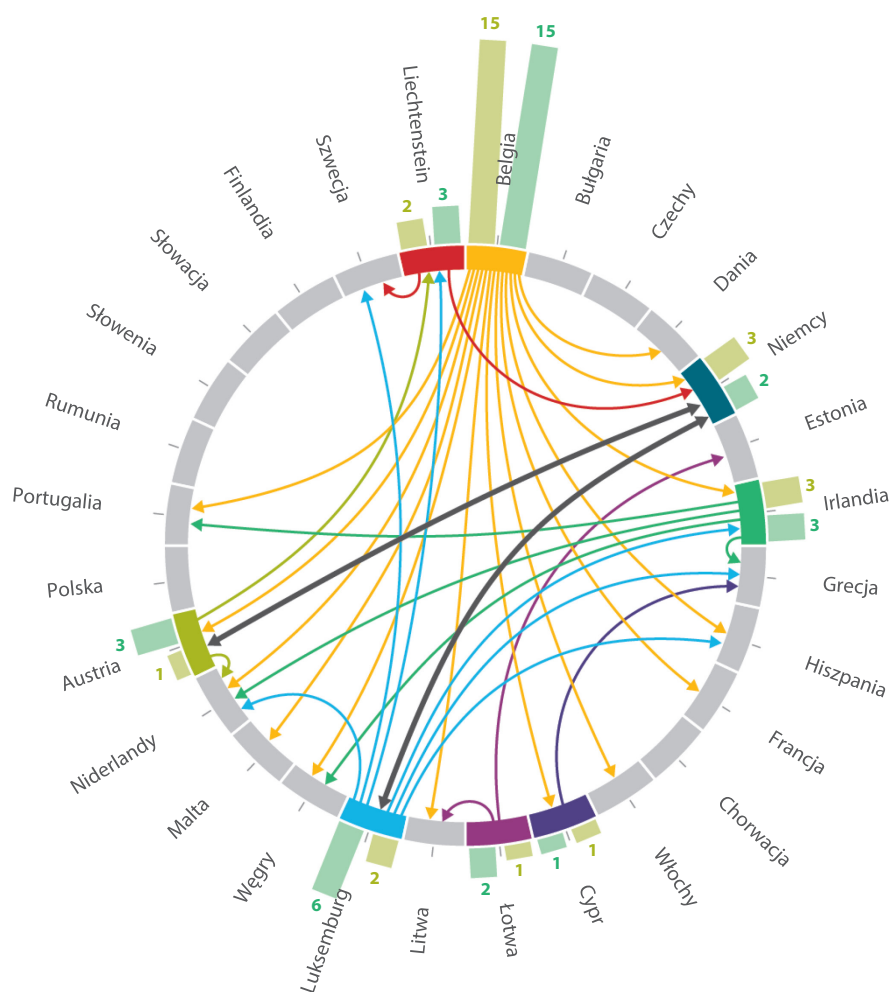
¹⁶ EIOPA, „[Cross-border IORPs](#)”, 27 listopada 2023 r., s. 3.

Rys. 6 – IORP prowadzące działalność transgraniczną (stan na 2023 r.)

Legenda

IORP prowadzące działalność transgraniczną

- Liczba IORP prowadzących działalność transgraniczną w kraju rodzimym
- Liczba IORP prowadzących działalność transgraniczną w kraju przyjmującym
- Działalność jednostronna, z kraju rodzimego do kraju przyjmującego
- Działalność obustronna (kraje, które są tak krajem rodzimym, jak i krajem pochodzenia dla IORP prowadzących działalność transgraniczną)

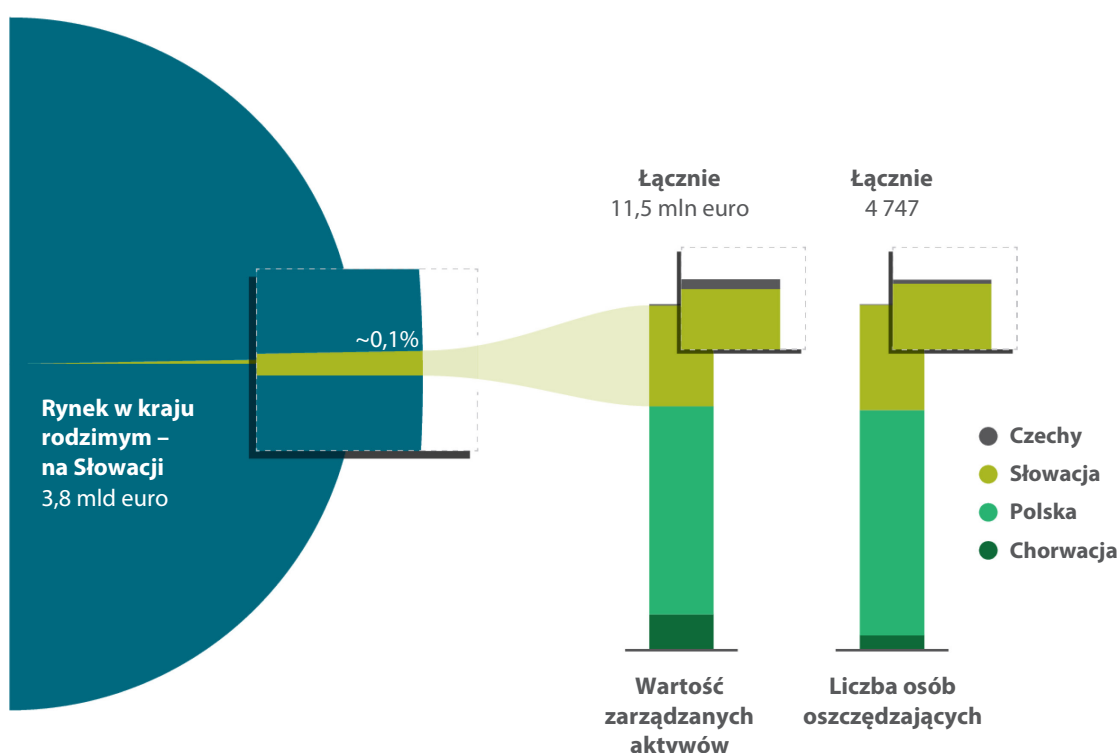


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EIOPA.

36 Chociaż nie wzrosła liczba IORP prowadzących działalność transgraniczną, to te instytucje, które już wcześniej prowadziły taką działalność, poszerzyły jej zakres. Przykładowo instytucja z siedzibą na Łotwie uzyskała zezwolenie na działalność na obszarze wszystkich państw bałtyckich, w których oferowała produkt emerytalny nieproponowany przez dostawców z tych krajów. Niemniej EIOPA stwierdziła, że obecnie tendencja ta, zaobserwowana w poprzednich latach, wyhamowała.

37 Jeżeli chodzi o produkty emerytalne objęte rozporządzeniem w sprawie OIPE, Komisja początkowo oszacowała potencjalną wartość ich rynku na 0,7 bln euro w latach 2020–2030¹⁷. Jednak w 2025 r., czyli trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia, na rynku funkcjonuje tylko jeden OIPE (oferowany w rodzimym kraju dostawcy i trzech państwach w tym samym regionie). Produkt ten wzbudził dotąd bardzo nikłe zainteresowanie – liczba oszczędzających we wszystkich czterech krajach nie przekroczyła 5 000, a wartość zarządzanych aktywów nie sięga 12 mln euro (zob. [rys. 7](#)). Jedynek dostawca OIPE miał znikomy udział w rynku swojego kraju pochodzenia, czyli Słowacji (na poziomie 0,1%).

Rys. 7 – Dane dotyczące jedynego dostawcy OIPE w UE (stan na 2023 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Narodowego Banku Słowacji.

¹⁷ Ocena skutków, dokument roboczy służb Komisji [SWD\(2017\) 243 final](#), 29.6.2017, załącznik 4, sekcja A.

Same działania regulacyjne UE nie są w stanie stworzyć równych warunków działania dla transgranicznych IORP i OIPE

Różnice w prawie socjalnym i prawie pracy sprawiają, że koszty działalności transgranicznych IORP są wyższe

38 Przepisy unijne mają w zamierzeniu ułatwiać dostarczanie transgranicznych produktów finansowych. W związku z tym Trybunał zbadał, dlaczego efekt ten udało się osiągnąć jedynie w niewielkim zakresie. Najważniejszym czynnikiem utrudniającym upowszechnienie transgranicznych IORP są różnice w przepisach prawa socjalnego i prawa pracy obowiązujących w poszczególnych krajach, na co zwrócono uwagę także w prawodawstwie unijnym¹⁸. Konieczność przestrzegania różnych zestawów przepisów prawa socjalnego i prawa pracy sprawia, że rosną koszty zarządzania transgranicznymi IORP, a także zwiększa się złożoność i ryzyko operacyjne związane z ich działalnością. Transgraniczne IORP stają się tym samym droższe, a zatem ich działalność jest mniej opłacalna. Tego zasadniczego problemu nie da się rozwiązać za pomocą przepisów unijnych dotyczących pracowniczych programów emerytalnych ze względu na ograniczony zakres kompetencji UE w obszarze prawa socjalnego i prawa pracy, określony w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹.

39 Krótko mówiąc, transgraniczne IORP mogą zatem co najwyżej okazać się istotnym graczem w pewnych segmentach rynku. Przykładowo może istnieć ekonomiczne uzasadnienie dla założenia transgranicznej IORP lub fuzji już istniejących instytucji na potrzeby przedsiębiorstw wielonarodowych, które chciałyby prowadzić pojedynczy fundusz emerytalny, lub na potrzeby programu obejmującego wielu pracodawców.

Komisja nie przedstawiła dowodów na to, że jedną z przyczyn trudności transgranicznych IORP są zbyt uciążliwe procedury

40 Dokonując przeglądu dyrektywy w sprawie IORP, Komisja starała się usprawnić procedury wymagane w przypadku transgranicznych IORP, aby w ten sposób doprowadzić do zwiększenia skali działalności transgranicznej. Jedną z tych procedur polega na tym, że IORP mają powiadomić organy regulujące ich działalność w krajach pochodzenia i przyjmującym o zamiarze prowadzenia działalności w innym państwie członkowskim. W przedstawionym przez siebie wniosku Komisja uznała, że istniejące procedury są zbyt uciążliwe, a definicje niektórych terminów odnoszących się do działalności transgranicznej – niejasne i niejednoznaczne.

¹⁸ Motywy 13 i 16 dyrektywy IORP II.

¹⁹ Art. 148, 149 i 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

41 Komisja nie przedstawiła jednak dowodów na to, że obowiązujące procedury określone w dyrektywie są zbyt uciążliwe. Na podstawie przeprowadzonej analizy Trybunał stwierdził, że procedury te były i pozostają w dużej mierze zgodne z określonymi w rozporządzeniach UE analogicznymi procedurami stosowanymi w innych sektorach finansowych. Z analizy Trybunału wynika ponadto, że brak działalności transgranicznej nie wynikał z procedur transgranicznych jako takich, był on raczej związany z obowiązującymi przepisami prawa socjalnego i prawa pracy (zob. pkt 45). Wniosek ten znalazł potwierdzenie w odpowiedziach większości właściwych organów krajowych w badaniu przeprowadzonym niedawno przez EIOPA²⁰. Ponadto, analizując wniosek ustawodawczy Komisji dotyczący przeglądu dyrektywy w sprawie IORP z 2016 r., Trybunał stwierdził, że zaproponowano jedynie nieznaczne zmiany w przepisach dotyczących tego zagadnienia.

Transgraniczne IORP podlegały i nadal podlegają dodatkowym wymogom nadzorczym

42 W ramach przeglądu dyrektywy IORP Komisja zamierzała również doprecyzować zakres obowiązków nadzorczych właściwych organów krajowych²¹. Ostatecznie jednak w dyrektywie – w kształcie, jaki nadano jej po zakończeniu procesu legislacyjnego – przyznano tym organom zadania, które wykraczają poza ich standardowe uprawnienia w zakresie nadzoru ostrożnościowego. Trybunał wykrył dwa konkretne przypadki, w których ta zmiana przepisów spowodowała dodatkowe utrudnienia:

- o po pierwsze, w dyrektywie IORP II przewidziano, że właściwy organ z kraju pochodzenia odpowiada za dopilnowanie, by IORP przestrzegały prawa socjalnego i prawa pracy w kraju przyjmującym, w którym zamierzają prowadzić działalność²². Zmiana ta przekłada się zatem na objęcie transgranicznych IORP dodatkowym obciążeniem regulacyjnym;
- o po drugie, w dyrektywie wprowadzono wymogi obowiązujące w przypadku transgranicznego przeniesienia programów emerytalnych, tj. przeniesienia całości lub części aktywów i zobowiązań jednej IORP na inną IORP. Wymogi te miały uprościć proces przeniesienia i zwiększyć jego przejrzystość, ale zamierzony efekt nie został osiągnięty.

²⁰ EIOPA, „Technical advice for the review of the IORP II Directive”, 28 września 2023 r., rozdział 3.

²¹ Motyw 70 dyrektywy IORP II.

²² Art. 11 ust. 10 dyrektywy IORP II.

43 Kolejnym problemem, który Komisja starała się rozwiązać, były bariery prawne mające postać konkretnych bardziej restrykcyjnych wymogów ostrożnościowych, które miały zastosowanie wyłącznie do transgranicznych IORP. Trybunał stwierdził, że w dyrektywie IORP II te dodatkowe wymogi zachowano i w toku przeglądu dyrektywy nie zmieniono ich wcale lub zmieniono częściowo (zob. [tabela 1](#)).

Tabela 1 – Wymogi ostrożnościowe obowiązujące transgraniczne IORP będące przejawem nierównego traktowania

Opis problematycznego wymogu	Artykuł dyrektywy IORP II	Analiza Trybunału Obrachunkowego
Dodatkowe wymogi w zakresie finansowania dotyczące IORP utworzonych w innym państwie członkowskim	Art. 14 ust. 3 dotyczący finansowania rezerw techniczno-ubezpieczeniowych	W dyrektywie wymaga się, by działalność transgraniczna IORP była zawsze całkowicie finansowana; nie wprowadzono analogicznego przepisu dotyczącego krajowych IORP. Wymóg ten, przewidziany w dyrektywie IORP i stanowiący przejaw nierównego traktowania, nie został wykreślony.
Możliwość nałożenia wymogu, by w przyjmującym państwie członkowskim wyznaczono depozytariusza	Art. 33 ust. 1 dotyczący wyznaczenia depozytariusza	Zgodnie z dyrektywą organy przyjmującego państwa członkowskiego mogą wymagać, by w tym państwie wyznaczono depozytariusza. Możliwość wymagania, by wyznaczono depozytariusza, stanowi wymóg ostrożnościowy i jako taki powinna przysługiwać wyłącznie organowi sprawującemu nadzór w rodzimym państwie członkowskim. Wymóg ten ogranicza podstawowe swobody zarówno IORP, jak i instytucji będących depozytariuszami.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Brak zachęt podatkowych i przewidziane w przepisach ograniczenie wysokości opłat zmniejszają atrakcyjność ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego

44 Jeżeli chodzi o OIPE, właściwe organy krajowe i przedstawiciele branży potwierdzili, że zainteresowanie takimi produktami jest niewielkie. To znikome zainteresowanie wynika z dwóch głównych kwestii, na które Komisja nie ma wpływu:

- o po pierwsze, państwa członkowskie nie wprowadziły zharmonizowanego zestawu zachęt podatkowych skłaniających do wyboru takich produktów lub oferują już zachęty podatkowe mające promować krajowe produkty emerytalne stanowiące konkurencję dla OIPE. Możliwość odliczenia od podatku nie jest wprawdzie warunkiem funkcjonowania takiego produktu, jest to jednak często kluczowy czynnik, który może podnieść jego atrakcyjność w oczach klientów;
- o po drugie, w rozporządzeniu w sprawie OIPE ograniczono roczne koszty i opłaty do wysokości 1%, zgodnie z propozycją Parlamentu i Rady. Ograniczenie to nie obowiązuje tymczasem w przypadku innych produktów finansowych. W rezultacie istnieje niewiele zachęt skłaniających instytucje finansowe do oferowania tego właśnie produktu.

Ponadto potencjalni klienci mają dostęp do alternatywnych produktów.

Komisja nie wykazała w wystarczającym stopniu, że jej inicjatywy ustawodawcze przyniosą oczekiwane skutki

45 W ramach programu lepszego stanowienia prawa Komisja ocenia przepisy, strategie polityczne i wydatki, aby określić ich skutki dla obywateli i przedsiębiorstw w UE. Niezależny organ w strukturach Komisji – Rada ds. Kontroli Regulacyjnej – zapewnia jakość tych ocen i formułuje zalecenia. Trybunał przeprowadził analizę ocen skutków sporządzonych przez Komisję na potrzeby dyrektywy IORP II i rozporządzenia w sprawie OIPE i stwierdził, że nie zawsze w pełni przestrzegano zasad lepszego stanowienia prawa.

46 W przypadku dyrektywy IORP II Komisja nie wykazała – zdaniem Trybunału – że zmiana procedur dotyczących działalności transgranicznej jest potrzebna. Jak wynika z analizy Trybunału, Komisja nie miała dowodów na to, że procedury powiadamiania organów regulujących działalność IORP w krajach pochodzenia i przyjmującym utrudniły działalność transgraniczną (zob. pkt [41](#)). Nie wykazała też w konsekwencji, że proponowane zmiany przyczynią się do uzyskania pożądanych rezultatów.

47 Trybunał ustalił również, że działająca przy Komisji [Rada ds. Oceny Skutków](#), będąca poprzedniczką Rady ds. Kontroli Regulacyjnej, dwukrotnie odrzuciła ocenę skutków dyrektywy IORP II, w obu przypadkach z podobnych powodów. Skrytykowała ona brak dowodów wskazujących na występowanie omawianych problemów oraz brak jakichkolwiek wyjaśnień co do skuteczności planowanych działań.

48 Rada ds. Oceny Skutków zwróciła również uwagę na brak wskaźników wykonania lub poziomów odniesienia, które pozwoliłyby zmierzyć postępy we wdrażaniu polityki Komisji. Trybunał potwierdził ich brak w toku kontroli. Ponadto ze względu na znaczne opóźnienie transpozycji dyrektywy termin na przeprowadzenie obowiązkowej oceny *ex post* dyrektywy IORP II został przekroczony o ponad dwa lata (zob. pkt [56](#)). W związku z tym Komisja nie jest w stanie wykazać, w jakim stopniu zrealizowano cele zmiany dyrektywy, ani wyjaśnić, jakie działania się nie powiodły.

49 Trybunał sformułował podobne ustalenia w odniesieniu do rozporządzenia w sprawie OIPE – przeprowadzona przez kontrolerów analiza wykazała, że w ocenie skutków sporządzonej przez Komisję²³ nie wyjaśniono przekonująco, w jaki sposób rozporządzenie w sprawie OIPE miałoby doprowadzić do wyeliminowania zaobserwowanych problemów. W szczególności Komisja:

- nie udowodniła, że wprowadzenie OIPE pozwoliłoby wyeliminować przyczyny bardzo umiarkowanego popytu na transgraniczne produkty emerytalne;
- podkreśliła, że nie da się zagwarantować, iż OIPE będzie objęty zachętami podatkowymi w całej UE, co sprawia, że nie jest on konkurencyjny;
- nie miała wiarygodnej podstawy empirycznej do oszacowania, jakim zainteresowaniem będą cieszyły się poszczególne OIPE (zob. pkt [37](#)).

²³ Ocena skutków, dokument roboczy służb Komisji, [SWD\(2017\) 243 final](#), 29.6.2017, w szczególności sekcje 2.3.2, 2.4 i 4.2.7.

50 Rada ds. Kontroli Regulacyjnej zwróciła uwagę na wiele z tych uchybień w ocenie skutków i odrzuciła pierwszy projekt tego dokumentu. Zaakceptowała następnie ocenę skutków w zmienionej postaci jedynie pod pewnymi warunkami, m.in. pod warunkiem, że będzie ona zawierała bardziej szczegółowe wyjaśnienie przyczyn, dla których OIPE miałby być bardziej atrakcyjny niż produkty krajowe²⁴. W ramach zmian Komisja nie dodała jednak wystarczającego uzasadnienia.

51 Jako że w najbliższej przyszłości ma zostać przeprowadzony przegląd dyrektywy IORP II, a na marzec 2027 r. zaplanowano ocenę rozporządzenia w sprawie OIPE, Komisja będzie miała wówczas okazję, by ponownie krytycznie ocenić korzyści i potencjalne skutki inicjatywy ustawodawczej w tym obszarze.

Nadzór nad IORP oraz ocena ryzyka szczególnego i systemowego są częściowo skuteczne

52 Zgodnie z założeniami Komisji dyrektywa IORP II miała m. in. zapewnić odpowiedni nadzór nad instytucjami pracowniczych programów emerytalnych, a także sprawne zarządzanie tymi instytucjami i ryzykiem (zob. pkt 17). Trybunał ocenił, czy Komisja ustanowiła skuteczne ramy regulujące nadzór nad IORP oraz czy EIOPA skutecznie wspierała działania nadzorcze właściwych organów krajowych. Sprawdził w szczególności, czy w tym celu dążyła do konwergencji praktyk nadzorczych na rynku wewnętrznym oraz wskazywała ryzyko systemowe w sektorze IORP i mierzyła jego poziom.

W poszczególnych państwach UE obowiązują różne standardy nadzorcze

53 W dyrektywie IORP II określono dwa główne cele nadzoru ostrożnościowego. Są to: (i) ochrona praw uczestników programów; (ii) zapewnienie stabilności i należytego funkcjonowania IORP²⁵. Aby standardy nadzoru były skuteczne, niezbędne są zarówno solidne ramy prawne, jak i rzetelne praktyki ich wdrażania.

²⁴ Rada ds. Kontroli Regulacyjnej, „Opinion on Impact Assessment / Pan-European Personal Pension Product” – SEC(2017)316, 22.5.2017, sekcja B.

²⁵ Art. 45 dyrektywy IORP II.

54 Trybunał wskazał cztery obszary, w których obecne ramy nadzoru są nadal nieadekwatne lub w przypadku których poczyniono niewystarczające postępy we wdrażaniu tych ram:

- odejście od nadzoru opartego na zasadach na rzecz nadzoru, którego podstawą jest podejście przyszłościowe oparte na analizie ryzyka;
- obserwowana obecnie zmiana polegająca na rezygnacji z programów emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu na rzecz programów emerytalnych o zdefiniowanej składce (zob. pkt [12](#));
- brak regularnej sprawozdawczości do celów nadzoru w niektórych państwach członkowskich;
- ryzyko arbitrażu regulacyjnego.

Minimalna harmonizacja i różnice we wdrażaniu dyrektywy IORP II w poszczególnych państwach UE obniżają skuteczność i osłabiają wpływ nadzoru opartego na analizie ryzyka

55 W dyrektywie IORP II zaostrzono nadzór ostrożnościowy, zobowiązując właściwe organy krajowe do przyjęcia podejścia przyszłościowego opartego na analizie ryzyka. Ustanowiono również szczegółowe wymogi dotyczące zarządzania i przejrzystości obowiązujące IORP oraz podkreślono, jak ważne w prowadzeniu programów emerytalnych są skuteczne standardy zarządzania, w tym standardy zarządzania ryzykiem operacyjnym. Ponadto IORP mają obowiązek przeprowadzać własne, regularne oceny ryzyka oraz informować o ich wynikach właściwe organy krajowe. Dyrektywa rozszerzyła też uprawnienia nadzorcze właściwych organów krajowych, tak aby obejmowały one nadzór nad wywiązywaniem się IORP z nowych wymogów.

56 Obecnie stosowanie ram nadzoru w poszczególnych państwach członkowskich zależy od stanu wdrożenia dyrektywy IORP II, którą 17 państw członkowskich transponowało z opóźnieniem. W latach 2021–2023 Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko tym państwom członkowskim, które nie dotrzymały terminu transpozycji. Postępowania te zostały zamknięte po wstępnym przeanalizowaniu przez Komisję kompletności transpozycji w tych krajach. Przeprowadzana przez Komisję kontrola tego, czy państwa członkowskie dokonały prawidłowej transpozycji dyrektywy, nie została jeszcze zakończona.

57 Ponadto EIOPA poinformowała, że na koniec 2022 r. niektóre właściwe organy krajowe były na początkowym etapie wdrażania nadzoru opartego na analizie ryzyka lub wprowadzania podejścia opartego na analizie ryzyka²⁶. Ten stan rzeczy może wynikać z szeregu czynników, m.in.: opracowywanie i integracja ram opartych na analizie ryzyka to złożony proces; potrzebne są specjalistyczne szkolenia i zasoby; państwa członkowskie osiągnęły różny poziom gotowości do zmian; w poszczególnych krajach przyjęto różne podejścia do prowadzenia nadzoru. We wzajemnej ocenie dotyczącej stosowania zasady „ostrożnego inwestora”²⁷ w przypadku IORP²⁸ wskazano na szereg uchybień takich jak różnice w praktykach nadzorczych w poszczególnych państwach członkowskich, luki w zarządzaniu oraz potrzeba wprowadzenia skuteczniejszych narzędzi nadzorczych. Uchybień tych nie wyeliminowano do czasu sporządzenia sprawozdania z działań podjętych w następstwie tej wzajemnej oceny.

58 Zdaniem EIOPA większość właściwych organów krajowych uważa, że wymogi w zakresie zarządzania i wymogi ostrożnościowe przewidziane w dyrektywie IORP II są odpowiednie lub odpowiednie jako minimalny wymóg unijny. Kilka z tych organów podkreśliło również w ankiecie Trybunału i w wywiadach z kontrolerami, że podstawowym elementem przyjętego przez nie podejścia regulacyjnego jest elastyczność dopuszczająca, by regulacje krajowe wykraczały poza minimalne standardy określone w dyrektywie. Poszczególne państwa członkowskie w różnym stopniu rozbudowały standardy w zakresie zarządzania i standardy ostrożnościowe.

59 W dyrektywie IORP II przyjęto podejście zakładające minimalną harmonizację, co sprawia, że zapewnienie skuteczności interwencji UE jest problematyczne. Wynika to z faktu, że dyrektywa jest wdrażana w różny sposób w poszczególnych państwach członkowskich, co może prowadzić do różnic w nadzorze i egzekwowaniu przepisów. W toku kontroli Trybunał zauważył na przykład, że procedury udzielania zezwoleń lub przepisy dotyczące wymogu wyznaczenia lokalnego depozytariusza znacznie się różniły w poszczególnych państwach członkowskich. Zróżnicowanie to może wprowadzić przeszkodę w powstaniu całkowicie jednolitych ram regulacyjnych, ukazuje jednak również, że przepisy dyrektywy da się dostosować do różnych warunków krajowych.

²⁶ „Follow-up report on peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs”, 8 grudnia 2023 r., s. 14.

²⁷ Art. 19 ust. 1 dyrektywy IORP II.

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

W dyrektywie IORP II nie uwzględniono odpowiednio niektórych aspektów nadzoru, w tym wielu zagadnień związanych z programami o zdefiniowanej składce

60 Trybunał zaobserwował, że w dyrektywie IORP II nie uwzględniono w odpowiedni sposób trzech aspektów związanych z nadzorem. Odnoszą się one w szczególności do odejścia od programów emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu i wprowadzenia programów emerytalnych o zdefiniowanej składce, czyli zmiany, która była już w toku w momencie przyjęcia dyrektywy.

- o Po pierwsze, IORP nie są wprost zobowiązane do dopełnienia obowiązku dochowania należytej staranności wobec uczestników i beneficjentów prowadzonych przez nie programów. Obowiązek ten obejmuje regularną ocenę profili ryzyka uczestników programów i proponowanie im odpowiednich – dostosowanych do ich celów – wariantów inwestycyjnych, a także fachowe doradztwo. Kwestie te są szczególnie ważne dla uczestników programów IORP o zdefiniowanej składce, ponieważ mają oni większą elastyczność i więcej możliwości wyboru inwestycji. Z punktu widzenia nadzoru brak tego obowiązku stanowi lukę w ochronie.
- o Po drugie, wśród IORP można zaobserwować coraz powszechniejszą tendencję, by zlecać usługodawcom zewnętrznym niektóre działania (takie jak zarządzanie inwestycjami i funkcje administracyjne). Dyrektywa IORP II nie nakłada jednak na IORP obowiązku informowania o potencjalnych konfliktach interesów między instytucjami a usługodawcami wykonującymi zlecenie. Tendencja ta jest problematyczna, ponieważ – jak wynika z opublikowanych przez EIOPA danych dotyczących kosztów i analizy przeglądu nadzorczego²⁹, a także ze sprawozdania opracowanego przez Better Finance³⁰ – zlecanie zadań na zewnątrz może w przypadku konfliktu interesów wiązać się z dodatkowymi kosztami i opłatami, których negatywne skutki odczuwają ostatecznie uczestnicy programów.
- o Po trzecie, w dyrektywie IORP II nie przewidziano żadnych ram ani procedur rozpatrywania skarg uczestników. Ustanowienie takiej procedury w prawodawstwie zapewniłoby dodatkową ochronę uczestnikom programów prowadzonych przez IORP, zwłaszcza w przypadku programów o zdefiniowanej składce.

²⁹ „Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs”, 7 października 2021 r.

³⁰ Better Finance, „The Real Return of Long-term and Pension Savings report”, wyd. 2023, s. xi, 29, 30 i 186.

Brak regularnej sprawozdawczości do celów nadzoru jest jedną z kluczowych kwestii wpływających na jakość i spójność nadzoru w całej UE

61 W art. 2 dyrektywy IORP II dopuszczono wyłączenie zastosowania dyrektywy w przypadku niektórych programów emerytalnych. Państwom członkowskim pozostawiono swobodę w określeniu, które programy emerytalne na podstawie krajowych przepisów i regulacji są wyłączone z obowiązku przestrzegania wymogów dyrektywy, co prowadzi do potencjalnych niespójności w nadzorze i zarządzaniu.

62 Wyłączenia przewidziane w art. 2 zapewniają wprowadzić elastyczność, jednak przy takim zróżnicowaniu podejść konieczna jest rzetelna sprawozdawczość do celów nadzoru, która zapewni skuteczne monitorowanie wszystkich programów, zarówno tych, które wyłączone z obowiązku przestrzegania dyrektywy, jak i tych regulowanych przepisami dotyczącymi IORP. Prowadzenie tej sprawozdawczości ma zasadnicze znaczenie, ponieważ daje gwarancję, że właściwe organy krajowe otrzymują wystarczające informacje i mogą podjąć działania nadzorcze. Dyrektywa IORP II zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, by właściwe organy krajowe posiadały uprawnienia do gromadzenia danych niezbędnych do sprawowania nadzoru.

63 Niemniej w dyrektywie nie przewidziano wprost regularnej sprawozdawczości ostrożnościowej, która zawierałaby dane ilościowe. Jak stwierdzono w opublikowanej niedawno przez EIOPA opinii technicznej dotyczącej przeglądu dyrektywy IORP II, właściwe organy krajowe w niektórych państwach członkowskich (w Austrii, Niemczech, Irlandii i Słowenii) nie mogą samodzielnie decydować o wszystkich aspektach gromadzenia danych pochodzących od IORP, ponieważ w wielu przypadkach uprawnienia te posiada rząd. Taki rozdział uprawnień wpływa na efektywność i skuteczność prowadzonego przez nie nadzoru i uniemożliwia im wypełnianie obowiązków sprawozdawczych wobec EIOPA.

64 Ponadto nie ustanowiono zharmonizowanych ram rachunkowości, które obowiązywałyby IORP, co oznacza, że instytucje te podlegają krajowym standardom rachunkowości, różniącym się znacznie w poszczególnych państwach UE. W związku z tym nawet całkowite ujednolicenie takich kwestii jak wymogi ostrożnościowe, sprawozdawczość i ocena ryzyka niekoniecznie gwarantowałoby równe warunki działania.

W dyrektywie IORP II nie wyeliminowano ryzyka arbitrażu regulacyjnego

65 Komisja dążyła do zapobieżenia przypadkom arbitrażu regulacyjnego – praktyce polegającej na korzystaniu z różnic w przepisach, by uzyskać przewagę konkurencyjną – zarówno, jeśli chodzi o różnice między poszczególnymi sektorami usług finansowych, jak i między państwami członkowskimi. W przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków zauważono, że ryzyko wystąpienia potencjalnego arbitrażu występuje, jeżeli dostawcy pracowniczych programów emerytalnych muszą spełniać różne wymogi ostrożnościowe w zależności od rodzaju dostawcy (np. jeśli towarzystwa ubezpieczeń na życie podlegają innym wymogom niż IORP³¹) i państwa członkowskiego (różnice w systemach prawnych). Ten drugi przypadek może utrudniać funkcjonowanie rynku wewnętrznego i uniemożliwić zapewnienie odpowiedniej ochrony uczestnikom i beneficjentom.

66 Przypadki arbitrażu mogą również wystąpić ze względu na inne czynniki, takie jak różnice w zasadach obliczania zobowiązań emerytalnych. EIOPA zwróciła wprawdzie uwagę³², że w dyrektywie w sprawie IORP II powinny zostać określone szczegółowe wymogi przeprowadzania tych obliczeń, sugestia ta nie została jednak uwzględniona (zob. [ramka 1](#)).

³¹ Motyw 24 dyrektywy IORP II.

³² EIOPA, „Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs”, 14 kwietnia 2016 r.

Ramka 1 – Możliwości stosowania arbitrażu – dlaczego różnice w zasadach rachunkowości mają znaczenie?

Wybór stopy dyskontowej istotnie wpływa na wysokość zobowiązań emerytalnych. Im wyższa stopa dyskontowa, tym niższe są zobowiązania – i odwrotnie. Przykładowo obniżenie stopy dyskontowej o 1% może skutkować podwyższeniem zobowiązań dużych funduszy emerytalnych o kwoty sięgające miliardów euro.

Siedem niderlandzkich IORP, w tym instytucje prowadzące pracownicze programy emerytalne dla dużych przedsiębiorstw ze Stanów Zjednoczonych, przeniosło siedzibę do Belgii, aby skorzystać z korzystniejszych zasad rachunkowości dotyczących funduszy emerytalnych.

Przepisy obowiązujące w Niderlandach są bardziej rygorystyczne, zobowiązują bowiem IORP do obliczania zobowiązań emerytalnych z zastosowaniem stopy wolnej od ryzyka. Ze względu na niskie stopy procentowe zobowiązania emerytalne wzrosły i niskie wskaźniki pokrycia zobowiązań zmusiły wiele funduszy do obniżenia wysokości świadczeń. W Belgii fundusze emerytalne mogą stosować wyższą stopę dyskontową, co oznacza, że samo przeniesienie siedziby funduszu do Belgii powodowało natychmiastową poprawę sytuacji finansowej IORP: wartość bieżąca netto zobowiązań emerytalnych spadała wyłącznie w wyniku zastosowania innych zasad rachunkowości. Ponadto belgijski organ prowadzący nadzór ustala mniej restrykcyjne wymogi w zakresie finansowania i niższe koszty nadzoru.

67 W dyrektywie IORP II wyraźnie podkreślono, jak ważne jest dopilnowanie, by jej przepisy nie prowadziły do zakłócenia konkurencji. Opisano w niej również, jak można uniknąć takich zakłóceń, proponując stosowanie wymogów ostrożnościowych z dyrektywy do działalności zakładów ubezpieczeń na życie w zakresie emerytur pracowniczych lub rozszerzając stosowanie tych wymogów na inne instytucje finansowe, których działalność podlega regulacjom³³. Zgodnie z dyrektywą wymogi te nie są jednak obowiązkowe i do czasu, gdy możliwość podjęcia tych działań wygaśa, tj. do 2023 r., podjęły je tylko trzy z 27 państw członkowskich.

68 W dyrektywie IORP II nie wyeliminowano ponadto ryzyka arbitrażu regulacyjnego między państwami członkowskimi, mimo że Komisja uzasadniała podjęcie działań na szczeblu UE ich potencjalną istotną wartością dodaną właśnie w zakresie arbitrażu regulacyjnego. Komisja nie zaproponowała jednak żadnych odnośnych przepisów.

³³ Motyw 24 dyrektywy IORP II.

Działania EIOPA na rzecz konwergencji praktyk nadzorczych w UE przynoszą niewielkie efekty ze względu na ograniczone wykorzystanie przez nią dostępnych narzędzi i wiodącą rolę właściwych organów krajowych w procesie decyzyjnym

69 Jednym z najważniejszych priorytetów strategicznych EIOPA, który przedstawiła w wieloletnim programie prac na lata 2024–2026³⁴, jest konwergencja praktyk nadzorczych w całej UE. EIOPA określiła zestaw kluczowych elementów składających się na skuteczny nadzór i opublikowała je po raz pierwszy w 2015 r.³⁵ Ów zestaw elementów odnosi się zarówno do zakładów ubezpieczeń, jak i dostawców pracowniczych programów emerytalnych, do których mają zastosowanie przepisy dyrektywy IORP II.

70 Trybunał przeanalizował strukturę organizacyjną EIOPA i stwierdził, że jej działalność nadzorcza nadal koncentruje się w dużej mierze na zakładach ubezpieczeń. W 2023 r. kwestiami związanymi z IORP zajmowało się czterech ekspertów zatrudnionych w Urzędzie, natomiast nadzór nad zakładami ubezpieczeń sprawowało około 60 pracowników. Liczba pracowników przydzielonych do tych zadań odzwierciedla obecny mandat EIOPA oraz różnice między ramami prawnymi regulującymi ubezpieczenia i świadczenia emerytalne.

EIOPA w niewielkim stopniu korzystała dotąd z dostępnych instrumentów prawnych, by zapewnić spójne praktyki nadzorcze

71 EIOPA dysponuje szerokim wachlarzem instrumentów (narzędzi) prawnych mających służyć promowaniu solidnych ram regulacyjnych i spójnych praktyk nadzorczych. Niektóre z nich są prawnie wiążące (zob. [rys. 8](#) i [załącznik III](#)). Niemniej to do samych właściwych organów krajowych – pod kierownictwem EIOPA – należą decyzje w sprawie instrumentów, które należy zastosować w danym przypadku, by zapewnić konwergencję praktyk nadzorczych. To te organy sprawują bowiem bezpośredni nadzór nad IORP.

72 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że od 2019 r. EIOPA jedynie w ograniczonym zakresie wykorzystwała te instrumenty do zapewnienia spójności nadzoru nad IORP.

³⁴ Dokument programowy pt. „[Final Single Programming Document 2024–2026](#)”.

³⁵ Broszura pt. „[A Common Supervisory Culture](#)”.

Rys. 8 – Analiza wykorzystania przez EIOPA głównych instrumentów prawnych do zapewnienia spójności nadzoru nad IORP

Wiążący charakter*

● Tak

● Nie

	Instrument prawny/ narzędzie zapewniające konwergencję praktyk nadzorczych	Stosowane w odniesieniu do IORP	Ile razy zastosowano?	Daty zastosowania	Uwagi Trybunału
	Interwencja produktowa, normy techniczne, mediacja	✗			Dyrektywa w sprawie IORP II nie powierza EIOPA uprawnień w zakresie norm technicznych.
	Naruszenie prawa Unii	✓	1	grudzień 2023 r.	Zalecenie kierowane do właściwego organu krajowego (niewiązące) i decyzja dotycząca konkretnych instytucji finansowych, jeżeli spełnione zostały określone warunki (wiążąca).
	Ostrzeżenia, wytyczne, zalecenia, postępowania wyjaśniające; opinie przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji	✗			Wytyczne i zalecenia są typowym rozwiązaniem stosowanym przez EIOPA w ramach mechanizmu „przestrzegaj lub wyjaśnij”. Zgodnie z oczekiwaniami mają one wpływać na reputację właściwych organów krajowych, gdyż ich wyjaśnienia są podawane do wiadomości publicznej.
	Opinie kierowane do właściwych organów krajowych	✓	6	w lipcu 2019 r. – 4, w październiku 2021 r. – 2	
	Oświadczenia nadzorcze	✓	1	listopad 2020 r.	
	Oceny wzajemne	✓	1	kwiecień 2019 r. i kontynuacja we wrześniu 2023 r.	

* Możliwość zapewnienia zgodności ze środkiem zastosowanym przez EIOPA za pomocą narzędzi prawnych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [strony internetowej EIOPA](#) i opublikowanego przez nią podręcznika dotyczącego kwestii prawnych.

73 Dyrektywa IORP II wprowadziła zmiany w uprawnieniach EIOPA, jeżeli chodzi o instrumenty mające charakter wiążący. Zmiany te dotyczą w szczególności wdrażania standardów technicznych. Po przyjęciu dyrektywy IORP II zniesiono akty delegowane, które wcześniej uprawniały EIOPA do wydawania tych standardów na podstawie dyrektywy IORP I. W związku z tym EIOPA nie jest obecnie uprawniona do wydawania standardów technicznych, które są powszechnie stosowane w sektorze ubezpieczeń, i musiała zacząć stosować inne, mniej skuteczne narzędzia. Niemniej w 2023 r. Urząd wszczął pierwszą procedurę w sprawie naruszenia prawa Unii, będącą jednym z najbardziej dotkliwych narzędzi, jakimi dysponuje, i skierował zalecenie do właściwego organu krajowego na Cyprze (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2 – Postępowanie w sprawie naruszenia prawa Unii wszczęte przez EIOPA w 2023 r. w odniesieniu do kilku cypryjskich IORP

Obowiązek rejestracji wszystkich IORP przez państwa członkowskie jest podstawowym wymogiem przewidzianym w dyrektywie IORP II. Zezwolenie niezarejestrowanym IORP na prowadzenie działalności jest sprzeczne z celem dyrektywy, ponieważ przewidziane w niej zabezpieczenia mają zastosowanie wyłącznie do zarejestrowanych IORP.

W 2020 r. EIOPA opublikowała [oświadczenie nadzorcze](#) – sięgając tym samym po instrument, który nie ma charakteru wiążącego. Miała na celu rozwiązanie problemu rozbieżnych praktyk stosowanych przez właściwe organy krajowe w zakresie rejestracji IORP i udzielania im zezwoleń na prowadzenie działalności. Wobec braku zharmonizowanych przepisów w tym obszarze w oświadczeniu nadzorczym zalecono, aby na etapie rejestracji IORP lub udzielania im zezwoleń na wykonywanie działalności właściwe organy krajowe przeprowadzały ocenę ostrożnościową, a także aby w ramach procesu przeglądu nadzorczego oceniały ich rentowność operacyjną i stabilność.

Pomimo działań podjętych przez EIOPA cypryjski właściwy organ krajowy nie wywiązał się z tego obowiązku i szereg IORP na Cyprze prowadziło działalność, choć nie były odpowiednio zarejestrowane. EIOPA wszczęła zatem postępowanie w sprawie naruszenia prawa Unii, a w grudniu 2023 r. skierowała do właściwego organu krajowego na Cyprze zalecenie, w którym przedstawiła działania niezbędne do przywrócenia zgodności z dyrektywą. Do tego celu EIOPA wykorzystwała również istotne informacje zgromadzone podczas wizyty w terenie w kwietniu 2023 r., którą zorganizowano w związku z nieprzekazywaniem jej informacji sprawozdawczych.

74 W odniesieniu do instrumentów niemających charakteru wiążącego Trybunał stwierdził, że EIOPA nigdy nie zastosowała wytycznych ani zaleceń, które w obszarze emerytur obejmują mechanizm „przestrzegaj lub wyjaśnij”, mimo że w ich przypadku istnieje większe prawdopodobieństwo niż w przypadku innych niewiążących instrumentów, że doprowadzą do przestrzegania przepisów przez właściwe organy krajowe. Trybunał odnotował również, że w przypadku IORP działalność nadzorczą EIOPA cechuje niższy poziom ambicji niż w sektorze ubezpieczeń. Dotyczy to zarówno istoty wyników tej działalności, jak i zastosowanych narzędzi (np. w przypadku IORP EIOPA formułuje opinie, ale w podobnych obszarach działalności, takich jak ryzyko utraty płynności, publikuje wytyczne).

75 EIOPA korzysta również z innych narzędzi, takich jak sieci właściwych organów krajowych lub warsztaty na temat praktyk nadzorczych. Przygotowuje też podręcznik nadzorczy skierowany do IORP, w którym przedstawi dobre praktyki. Prace nad tą publikacją wymagają ścisłej współpracy z właściwymi organami krajowymi, w szczególności przy opracowywaniu specjalnego rozdziału mającego ułatwić wprowadzenie nadzoru opartego na analizie ryzyka (zob. pkt [55–56](#)).

Właściwe organy krajowe tylko w niewielkim zakresie wykorzystują wyniki prac nadzorczych EIOPA

76 Właściwe organy krajowe tylko w niewielkim zakresie wykorzystują wyniki prac EIOPA w zakresie nadzoru nad IORP (zob. [rys. 8](#) powyżej i [załącznik III](#)). Według danych EIOPA pochodzących z monitorowania tylko jedna trzecia właściwych organów krajowych w pełni wdrożyła usprawnienia zalecone w czterech opiniach z 2019 r. Podobne wnioski można wyciągnąć w odniesieniu do wyników jedynej przeprowadzonej dotychczas wzajemnej oceny dotyczącej IORP. Od czasu wejścia w życie dyrektywy IORP II EIOPA nie przeprowadziła jeszcze wzajemnej oceny dotyczącej pracowniczych programów emerytalnych, a na lata 2023–2024 nie zaplanowano żadnej wzajemnej oceny obejmującej IORP³⁶.

³⁶ „Peer Review Work Plan 2023–2024”.

77 EIOPA tylko częściowo przeanalizowała, czy wdrożono narzędzia nadzorcze, które stosowała od 2019 r. Nie oceniła też jeszcze ważniejszej kwestii, a mianowicie czy narzędzia te skutecznie prowadzą do konwergencji praktyk nadzorczych. Właściwe organy krajowe niektórych państw członkowskich, w których rynki IORP działają prężnie, zasadniczo stosowały ugruntowane praktyki nadzorcze już przed zastosowaniem tych narzędzi przez EIOPA. W związku z tym w praktyce narzędzia EIOPA miały niewielki wpływ na prowadzone przez nie prace nadzorcze.

78 W odpowiedzi na ankietę Trybunału właściwe organy krajowe często wspominały również o tym, jakie wyzwanie dla działań nadzorczych stanowi „minimalna harmonizacja” przyjęta w ramach regulacyjnych UE oraz zróżnicowanie krajowych rynków emerytalnych (zob. [załącznik IV](#)). Ponadto niecała jedna piąta właściwych organów krajowych w państwach, w których działają IORP, uważa, że należy przydzielić EIOPA dodatkowe zadania i przyznać jej dodatkowe uprawnienia, by mogła zagwarantować konwergencję praktyk nadzorczych w obszarze pracowniczych programów emerytalnych.

EIOPA udoskonaliła ocenę ryzyka systemowego ponoszonego przez IORP, ale nie wyeliminowała wszystkich luk

79 W ramach [Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego](#) EIOPA odpowiada za ocenę stabilności finansowej sektora IORP. Obejmuje ona monitorowanie tego sektora i publikowanie regularnych sprawozdań, a także przeprowadzanie ogólnounijnych testów warunków skrajnych³⁷. Trybunał zbadał, w jakim stopniu EIOPA wykonywała te dwa zadania i czy jej działania były skuteczne.

³⁷ Art. 32 rozporządzenia ustanawiającego EIOPA.

Od 2004 r. ramy regulujące gromadzenie danych przez EIOPA są stopniowo rozbudowywane i udoskonalane

80 Zdolność EIOPA do przeprowadzenia rzetelnej analizy ryzyka systemowego dotyczącego IORP zależy w dużej mierze od jakości i kompletności danych, które otrzymuje ona w ramach obowiązkowej sprawozdawczości i ze źródeł zewnętrznych. EIOPA od wielu lat gromadzi dane na temat IORP, a od 2004 r. publikuje statystyki na ich temat. Równolegle rozbudowywane i udoskonalane były stopniowo ramy regulujące gromadzenie tych danych. Podstawą owych regulacji są głównie rozporządzenie ustanawiające EIOPA i decyzja Rady Organów Nadzoru EIOPA³⁸. Wdrożenie w czerwcu 2023 r. nowego standardu określanego jako „[model punktów danych](#)” dodatkowo ustandaryzowało i zautomatyzowało przekazywanie danych.

81 Niedawna decyzja Rady Organów Nadzoru ma jeszcze bardziej zwiększyć zdolność EIOPA do oceny ryzyka i słabych punktów oraz doprowadzić do wyeliminowania obecnych luk w danych. Jednak nawet po wejściu w życie decyzji w 2025 r. niektórych danych nadal będzie brakować, co rzutuje na szczegółowość i kompletność ocen ryzyka przeprowadzanych przez EIOPA.

W swoich sprawozdaniach EIOPA nie koncentruje się na zdolności programów emerytalnych do generowania wystarczających zwrotów z inwestycji w perspektywie długoterminowej

82 Począwszy od 2011 r. EIOPA publikuje dwa razy do roku [sprawozdanie na temat stabilności finansowej](#), w którym monitoruje i ocenia ryzyko w sektorach ubezpieczeń i IORP. Od lutego 2024 r. publikuje także co kwartał zestawienie wskaźników ryzyka dla IORP, które ma w zamierzeniu pomagać odbiorcom w zrozumieniu bieżącego ryzyka i podejmowaniu świadomych decyzji.

³⁸ Decyzja EIOPA pt. „[Decision of the Board of Supervisors on EIOPA’s regular information requests regarding provision of occupational pensions information](#)”, 10 lutego 2023 r.

83 Trybunał stwierdził, że w swoich publikacjach EIOPA koncentrowała się na zagrożeniach i słabościach systemu finansowego w krótkim i średnim okresie. Nie wyjaśnia w nich jednak, w jaki sposób ryzyko to wpływa na zdolność programów emerytalnych do generowania wystarczających zwrotów z inwestycji w perspektywie długoterminowej. Sprawozdania nie obejmują ponadto długoterminowych horyzontów czasowych mających znaczenie w przypadku IORP (najczęściej po 30–40 latach gromadzenia oszczędności następuje 20–25 lat na emeryturze). W rezultacie nie pomagają one zrozumieć, jakie długoterminowe skutki może mieć stwierdzone w danym momencie ryzyko systemowe.

Ogólnounijny test warunków skrajnych z 2022 r. nie ukazał w pełni skutecznie, na jakie ryzyko systemowe narażone są IORP

84 Testy warunków skrajnych odgrywają kluczową rolę w ocenie ryzyka systemowego w systemach finansowych, także w przypadku pracowniczych programów emerytalnych. Rozważany scenariusz niekorzystny powinien być odpowiednio skrajny, a jednocześnie – prawdopodobny. Przy opracowywaniu scenariuszy podstawowe znaczenie mają solidne dane i realistyczne założenia.

85 W rozporządzeniu ustanawiającym EIOPA nałożono na EIOPA obowiązek przeprowadzania regularnych testów warunków skrajnych i oceny odporności sektorów ubezpieczeń i pracowniczych programów emerytalnych na podstawie różnych niekorzystnych scenariuszy. Od 2015 r. we współpracy z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego EIOPA inicjowała i koordynowała testy warunków skrajnych, które obejmowały pracownicze programy emerytalne. W [załączniku V](#) przedstawiono przegląd scenariuszy i wyników testów warunków skrajnych z lat 2015–2022.

86 Trybunał przeprowadził przegląd testu warunków skrajnych z 2022 r. i wywiadów z zainteresowanymi stronami i stwierdził, że procedury stosowane przez EIOPA do przeprowadzania testów warunków skrajnych są ogólnie odpowiednio opracowane i skuteczne w praktyce. Odnotował jednak szereg niedociągnięć w koncepcji najnowszego testu warunków skrajnych (testu dotyczącego klimatu z 2022 r.) i w założeniach poczynionych na jego potrzeby. Jednocześnie kontrolerzy są świadomi faktu, że był to pierwszy tego rodzaju test (zob. [ramka 3](#)).

Ramka 3 – Test warunków skrajnych dotyczący klimatu z 2022 r. – pierwszy tego rodzaju test, ale odnotowano niedociągnięcia

Aby przeanalizować test warunków skrajnych dotyczący klimatu przeprowadzony w 2022 r., Trybunał przyjął za kryteria kontroli ramowe zasady EIOPA służące do przeprowadzania testów warunków skrajnych dla IORP oraz metodykę i scenariusze opracowane przez odpowiedni podmiot wyznaczający standardy, tj. [sieć na rzecz ekologizacji systemu finansowego](#).

Trybunał odnotował następujące niedociągnięcia:

- test był skoncentrowany na krótkoterminowym wpływie na strukturę bilansu i EIOPA nie uwzględniła w nim kwestii płynności i zdolności do generowania długoterminowych zwrotów z inwestycji, które to zagadnienia kontrolerzy uznają za kluczowe dla zapewnienia odpowiedniej wysokości dochodów emerytalnych;
- w teście skoncentrowano się na ryzyku związanym z przejściem na gospodarkę niskoemisyjną, pominięto jednak bezpośrednie ryzyko fizyczne, takie jak powodzie lub ekstremalne zdarzenia pogodowe. Kontrolerzy uważają, że takie podejście umniejsza wagę przeprowadzonej oceny ryzyka związanego z klimatem;
- straty, które poniosłyby IORP według testu warunków skrajnych, oszacowano na znacznie niższe niż rzeczywiste straty poniesione przez nie w 2022 r. w związku z wydarzeniami o podobnym charakterze do scenariusza testowego, a mianowicie w wyniku gwałtownego wzrostu cen energii;
- niektóre kluczowe założenia nie były poparte danymi historycznymi ani spójne z opisem danego scenariusza, w szczególności założenie, że dojdzie tylko do umiarkowanego wzrostu inflacji, a następnie szybko powróci ona do poziomu stanowiącego cel inflacyjny EBC. Ponadto w scenariuszu tym nie uwzględniono presji inflacyjnej będącej wynikiem gwałtownego wzrostu cen energii i transformacji ekologicznej.

Powyższe niedociągnięcia wpłynęły na ocenę tego, jak dochody emerytalne są zabezpieczone przed ryzykiem systemowym, a także na zdolność testu warunków skrajnych do ukazania potencjalnych strat spowodowanych zmianą klimatu.

87 Mimo że kontrolerzy mają pewne wątpliwości dotyczące koncepcji i założeń testu warunków skrajnych przeprowadzonego w 2022 r., będącego pilotażowym testem związanym z klimatem, uważają oni jednocześnie, że test ten przyczynił się do opracowania jednolitych kryteriów, co może ułatwić przyjęcie bardziej szczegółowych scenariuszy na potrzeby przyszłych analiz. Trybunał zauważa również, że ogólnie rzecz biorąc, testy warunków skrajnych przeprowadzane przez EIOPA od 2015 r. obejmowały odpowiednie rodzaje ryzyka istotne w kontekście IORP.

Działania UE na rzecz zwiększenia przejrzystości informacji na temat emerytur i poprawy stabilności systemów emerytalnych przyniosły niewielkie skutki

88 Zarówno Komisja, jak i EIOPA podjęły wiele działań, aby informować mieszkańców Unii o tym, jak ważne jest oszczędzanie na emeryturę, i jakie istnieją różne rodzaje programów emerytalnych. Zaangażowały się też w zwiększanie przejrzystości informacji, zarówno jeśli chodzi o uprawnienia emerytalne poszczególnych osób, jak i dane na poziomie zagregowanym. Trybunał zbadał stan realizacji podjętych inicjatyw i ich skuteczność, w tym przeanalizował:

- o informacje przekazywane uczestnikom i beneficjentom IORP za pośrednictwem dokumentu nazywanego informacją o świadczeniu emerytalnym oraz narzędzia stosowane przez EIOPA do lepszego informowania na temat IORP;
- o system monitorowania uprawnień emerytalnych i tablica wskaźników emerytalnych, które mają zapewnić kompleksowy ogląd na świadczenia emerytalne w UE i umożliwić ich porównywanie. Oba te rozwiązania zainicjowano w ramach planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych z 2020 r., uznając je za kluczowe dla zwiększenia wiedzy obywateli UE na temat ich przyszłych dochodów emerytalnych, a także za istotny element usprawniający kształtowanie polityki;
- o inne inicjatywy UE mające na celu zwiększenie świadomości na temat rozwiązań emerytalnych, a także podniesienie poziomu oszczędności emerytalnych i zwiększenie ogólnej stabilności systemów emerytalnych.

Nie w pełni wykorzystano potencjał informacji o świadczeniu emerytalnym do poprawy dostępu do informacji

89 W dyrektywie IORP II wprowadzono nowe wymogi informacyjne, jakie muszą spełniać IORP, między innymi zobowiązano je do corocznego sporządzania tzw. informacji o świadczeniu emerytalnym³⁹. Dokument ten ma pomóc uczestnikom i beneficjentom IORP w zrozumieniu przysługujących im uprawnień emerytalnych, poziomu wpłaconych składek i potencjalnych świadczeń emerytalnych. Ma on również dostarczyć im szczegółowych informacji na temat kosztów i wypracowanych wyników mających wpływ na ich oszczędności emerytalne.

90 Wprowadzenie w dyrektywie IORP II wymogu sporządzania informacji o świadczeniu emerytalnym zwiększyło przejrzystość informacji. Poprawę tę zaobserwowały również zainteresowane strony, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, oraz 70% właściwych organów krajowych, które odpowiedziały na ankietę Trybunału. Trybunał stwierdził jednak, że w przepisach dyrektywy nie uwzględniono kilku istotnych szczegółów, których brak utrudnia uczestnikom i beneficjentom programów uzyskanie poglądowych informacji na temat dotychczasowych i prognozowanych wyników programu emerytalnego, do którego przystąpili. W szczególności w dyrektywie tej nie określono wystarczająco precyzyjnie, jakie szczegółowe informacje i założenia co do prognozowanych świadczeń emerytalnych powinny podawać IORP w udostępnianych przez siebie dokumentach. Nie mają ponadto obowiązku przedstawiania kompleksowego zestawienia kosztów (zob. [załącznik VI](#)).

91 W 2018 r. EIOPA opublikowała rozbudowane sprawozdanie na temat udostępnianych informacji o świadczeniu emerytalnym. Ujęła w nim szczegółowe zasady i wytyczne dotyczące struktury tych dokumentów i treści, jakie mają zawierać. Ponieważ jednak nie zgromadziła ani nie przeanalizowała żadnych danych dotyczących zawartości informacji przekazywanych uczestnikom i beneficjentom z wykorzystaniem krajowych wzorów takich dokumentów, nie wiadomo, w jakim stopniu właściwe organy krajowe stosują się do jej wytycznych.

³⁹ Art. 38 dyrektywy IORP II.

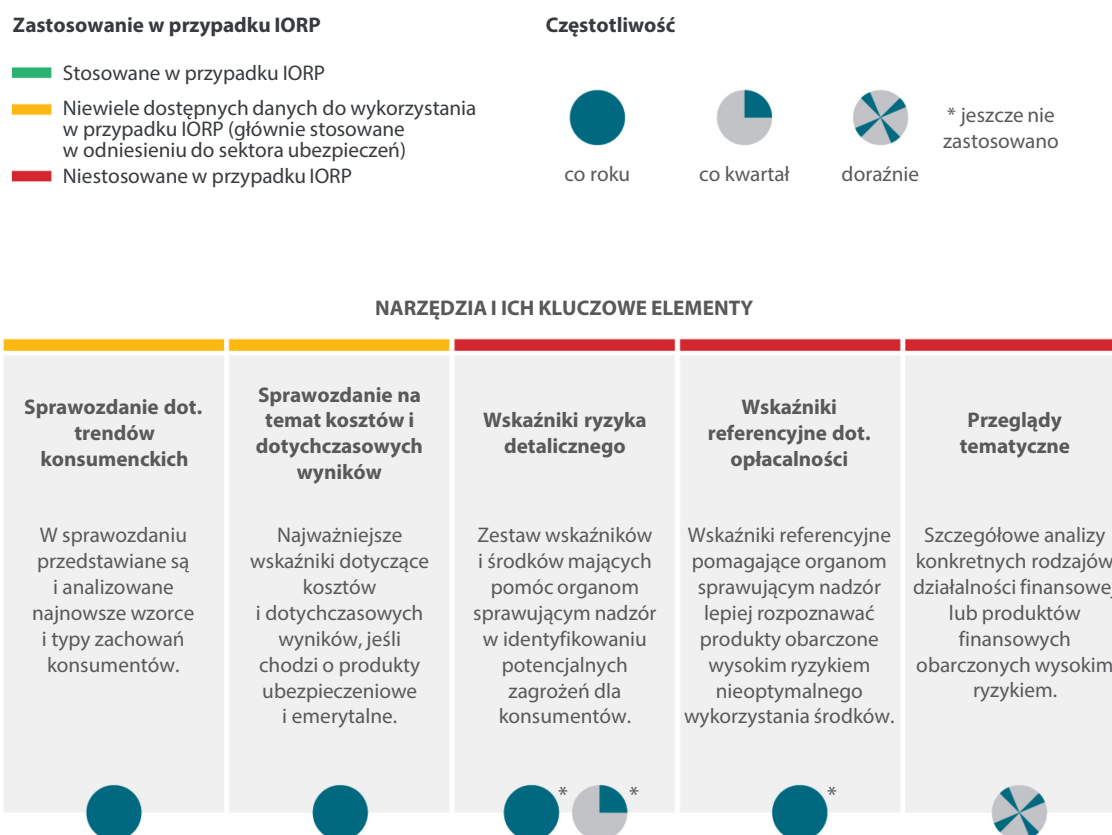
92 Ponadto w 2020 r. EIOPA opracowała dwa modele dokumentów stanowiących informację o świadczeniu emerytalnym⁴⁰. Skonsultowała się w tym celu z licznymi zainteresowanymi stronami, w tym z właściwymi organami krajowymi, organizacjami konsumenckimi i przedstawicielami branży, a także przeprowadziła szereg testów. W opublikowanych modelach EIOPA uwzględniła istotne elementy, które nie zostały ujęte w dyrektywie. Z danych przekazanych przez Urząd wynika, że jedynym krajem korzystającym z jednego z udostępnionych przez niego modeli jest Słowacja. Modele te są rzadko stosowane z różnych względów, m.in. dlatego, że mają niewiążący charakter, ale też dlatego, że udostępniono je ze sporym opóźnieniem, w momencie gdy istniały już krajowe modele tych dokumentów. W związku z tym podjęte przez EIOPA działania w tym zakresie nie przyczyniły się ostatecznie do zwiększenia przejrzystości informacji i nie umożliwiły ich porównywania na szczeblu UE.

Narzędzia EIOPA nie zapewniły uczestnikom i beneficjentom IORP przejrzystych informacji na temat kosztów i zwrotu z inwestycji

93 EIOPA stworzyła zestaw narzędzi do monitorowania zarówno rynku ubezpieczeń, jak i rynku produktów emerytalnych. Służą one między innymi do rozpoznawania trendów w wyborze produktów oraz do wykrywania wątpliwych praktyk biznesowych, które mogą stwarzać ryzyko dla konsumentów i rynków finansowych. Niemniej – głównie ze względu na brak danych – narzędzia te obejmowały IORP jedynie w bardzo ograniczonym zakresie (zob. [rys. 9](#)).

⁴⁰ Opracowane przez EIOPA spakowane pliki dotyczące informacji o świadczeniu emerytalnym, 25 marca 2020 r.

Rys. 9 – Główne narzędzia do informowania konsumentów opracowane przez EIOPA



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

94 Ponadto kontrolerzy odnotowali szereg niedociągnięć w sprawozdaniu EIOPA na temat kosztów i dotychczasowych wyników, które jest jednym z dwóch najistotniejszych sprawozdań dotyczących IORP. Stwierdzili oni w szczególności, że:

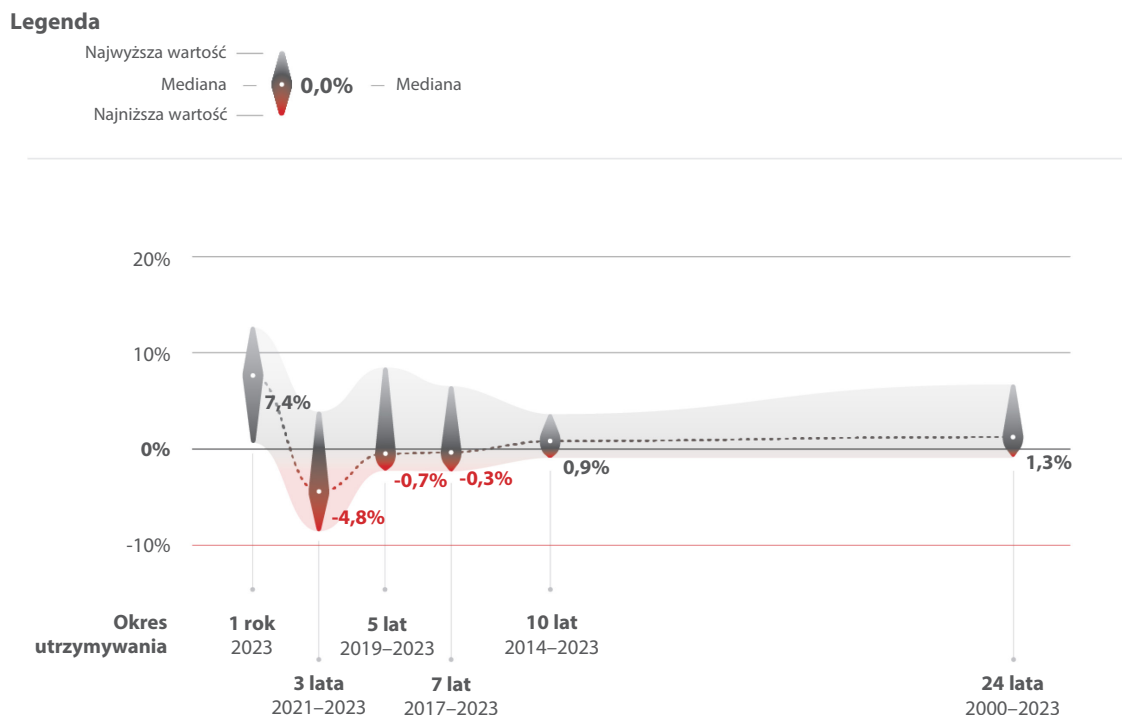
- o w sprawozdaniu ujęto tylko jeden wskaźnik kosztów, a mianowicie ich odsetek (chodzi o opłatę roczną wyrażoną w postaci odsetka zainwestowanych środków). We wskaźniku tym nie uwzględniono wszystkich rodzajów kosztów i opłat związanych z IORP i nie podano szczegółowych informacji na temat ich elementów składowych;
- o ze względu na różne metody obliczeniowe nie da się porównać tego wskaźnika kosztów w poszczególnych państwach członkowskich;

- o w sprawozdaniu brakuje kompleksowych danych na temat wyników IORP, ponieważ zastosowany wskaźnik kosztów nie daje pełnego obrazu ogólnych wyników IORP;
- o w sprawozdaniu nie ujęto żadnych informacji pochodzących od właściwych organów krajowych na temat ryzyka, że środki nie zostaną optymalnie wykorzystane przez IORP (tj. nie przedstawiono oceny, czy produkty są dostosowane do potrzeb rynku docelowego, w tym analizy rynku ani analizy ryzyka związanego ze zwrotem z aktywów; nie poinformowano też o poziomie ryzyka operacyjnego, ryzyka utraty płynności i ryzyka związanego z przejrzystością). Tymczasem w przypadku produktów ubezpieczeniowych takie informacje są podawane. Zrozumienie tego rodzaju ryzyka ma zasadnicze znaczenie dla skutecznej ochrony uczestników i beneficjentów programów emerytalnych.

95 Sama EIOPA nie publikuje wyników uzyskanych przez IORP w przeszłości. Według danych podanych przez Better Finance⁴¹ – czyli jedyne dostępne źródło informacji na ten temat – średnio- i długoterminowe stopy zwrotu osiągnięte przez pracownicze programy emerytalne w UE są jednak stosunkowo niewysokie. Mediana średniorocznych stóp zwrotu dla okresów utrzymania inwestycji wynoszących trzy, pięć i siedem lat (po uwzględnieniu opłat i inflacji) ma wartość ujemną. Dopiero dla okresów utrzymywania dłuższych niż 10 lat wartość mediany plasuje się w okolicach 1% (zob. [rys. 10](#)).

⁴¹ Sprawozdanie Better Finance pt. „[The Real Return of Long-term and Pension Savings report](#)”, wyd. 2024, tabela GR.3, s. 27.

Rys. 10 – Średnioroczna stopa zwrotu osiągnięta przez pracownicze programy emerytalne w ujęciu realnym w różnych okresach utrzymywania inwestycji (w latach 2000–2023)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych opublikowanych przez [Better Finance](#).

96 Dla porównania organizacja Better Finance obliczyła, że teoretycznie fikcyjny portfel zawierający taką samą ilość akcji i obligacji unijnych zapewniłby w tym samym okresie stopę zwrotu na średnim poziomie około 1,9% rocznie (po uwzględnieniu opłat i skorygowaniu o inflację). Wynik ten oznacza, że w dłuższych okresach (powyżej sześciu lat) około 75% pracowniczych programów emerytalnych w próbie, którą przeanalizowała ta organizacja, osiągnęłoby rezultaty poniżej teoretycznego poziomu odniesienia na rynku kapitałowym (czyli rezultatów dla zrównoważonego portfela złożonego z unijnych akcji i obligacji). Wniosek ten budzi wątpliwości co do tego, czy IORP są w stanie zagwarantować odpowiedni poziom dochodów emerytalnych beneficjentom programów.

Komisja nie zrealizowała planowanych działań mających zapewnić pełny ogłód programów emerytalnych

97 Plan działania Komisji z 2020 r. na rzecz unii rynków kapitałowych przewidywał określenie, jakie dane i metodyka są potrzebne do utworzenia tablic wskaźników emerytalnych, a także opracowanie najlepszych praktyk związanych z ustanowieniem systemu monitorowania uprawnień emerytalnych. Te dodatkowe narzędzia miały służyć zwiększeniu przejrzystości informacji na temat luk emerytalnych na poziomie poszczególnych osób i państw, a mianowicie:

- o **systemy monitorowania uprawnień emerytalnych** dają każdej osobie możliwość kompleksowego przejrzania przysługujących jej uprawnień emerytalnych pochodzących z różnych źródeł, w tym emerytur państwowych, pracowniczych i indywidualnych. Dzięki nim przyszłym emerytom ma być łatwiej zrozumieć, ile wyniosą ich całkowite dochody na emeryturze, stwierdzić ewentualną lukę w tym zakresie i podjąć świadomą decyzję o gromadzeniu dodatkowych oszczędności lub inwestowaniu;
- o **tablice wskaźników emerytalnych** dają państwom członkowskim kompleksową perspektywę pozwalającą porównać adekwatność ich systemów emerytalnych. Pozwalają one zyskać ogólny obraz sytuacji na poziomie makroekonomicznym, co pomaga decydentom politycznym i zainteresowanym stronom w monitorowaniu zmian w sektorze emerytur w różnych krajach i śledzeniu sytuacji demograficznej na szczeblu UE. Tablice wskaźników mają tym samym przyczyniać się do bardziej świadomego podejmowania decyzji i sprawniejszego zarządzania systemami emerytalnymi.

98 W wielu państwach członkowskich działają systemy monitorowania uprawnień emerytalnych, lecz obejmują one przede wszystkim emerytury państwowe (czyli pierwszy filar). W niektórych państwach członkowskich (w Belgii, Chorwacji, Danii, Estonii, we Francji, w Niemczech, na Łotwie, w Niderlandach, na Słowacji i w Szwecji) system monitorowania zawiera dane dotyczące co najmniej dwóch filarów emerytur. Pozostałe państwa członkowskie albo nie proponują obecnie swoim obywatelom kompleksowego zestawienia uprawnień emerytalnych na jednej platformie, albo wcale nie wprowadziły systemu ich monitorowania. Ten brak przekrojowych informacji może utrudnić obywatelom skuteczne planowanie emerytury. Ponadto wiele statystyk dotyczących świadczeń emerytalnych jest wprawdzie publicznie dostępnych, ale żadne państwo członkowskie nie stworzyło jeszcze tablicy wskaźników emerytalnych na szczeblu krajowym, która miałaby takie zalety jak tablica wskaźników proponowana przez EIOPA, tj. prostota przekazywania informacji, kompletność i kompleksowość (tablica ta ukazuje szeroki zakres wskaźników, które pozwalają lepiej zrozumieć różne aspekty, jeśli chodzi o adekwatność świadczeń emerytalnych i stabilność systemów emerytalnych).

99 Działania na szczeblu unijnym mające poprawić dostęp do informacji na temat uprawnień emerytalnych poszczególnych osób, w szczególności pracowników migrujących, obejmowały wprowadzenie europejskiej usługi monitorowania uprawnień emerytalnych. Od 2018 r. usługa ta była na etapie pilotażu, a pod koniec 2024 r. Komisja podjęła dalsze kroki na rzecz jej udostępnienia, podłączając do europejskiego systemu monitorowania uprawnień emerytalnych kolejne systemy krajowe, a także wprowadzając możliwość wymiany najlepszych praktyk dotyczących tego rodzaju systemów.

100 Rozważano także utworzenie europejskiej tablicy wskaźników emerytalnych, która przedstawiałaby panoramę systemów emerytalnych w poszczególnych państwach UE i pozwalała dostrzec nadal występujące w niektórych z nich luki emerytalne. Ze względu na brakujące dane nie podjęto dotąd żadnych działań w tym obszarze.

101 W odpowiedzi na wniosek Komisji EIOPA przedstawiła w 2021 r. opinię techniczną⁴² na temat obu działań, w której zawarła obszerną analizę i zaproponowała potencjalne dobre praktyki. Przeprowadziła też konsultacje publiczne dotyczące tablicy wskaźników emerytalnych, z których wynika, że inicjatywa ta cieszy się jedynie częściowym poparciem zainteresowanych stron w państwach członkowskich. Proponowane działania zostały omówione z państwami członkowskimi, nie osiągnięto jednak porozumienia, i od tego czasu Komisja nie podjęła żadnych dalszych kroków w tym obszarze polityki.

102 EIOPA rozważała możliwość kontynuacji prac nad tablicami wskaźników emerytalnych w drodze projektu pilotażowego na szczeblu europejskim. Opierałby się on na dobrowolnej współpracy państw członkowskich, których zaangażowanie jest kluczowe dla zapewnienia najważniejszych brakujących danych. Rada Organów Nadzoru EIOPA zdecydowała jednak w lutym 2024 r., że projekt ten nie będzie kontynuowany z powodu braku konkretnych wniosków ze strony Komisji oraz niewielkich zasobów kadrowych. Także Komisja postanowiła, że nie będzie koordynować tej inicjatywy. Nie podjęła też żadnych innych działań (takich jak utworzenie samej tablicy wskaźników czy sformułowanie zaleceń w tym zakresie). Niemniej Trybunał odnotował, że w opublikowanych niedawno oświadczeniach i konkluzjach Eurogrupy i Rady⁴³ podkreślono wznowioną gotowość do zaangażowania się w tę inicjatywę.

103 Jeszcze zanim Komisja zaczęła prace nad tablicą wskaźników i systemem monitorowania, zaczęła publikować – w rytmie trzyletnim – dwa sprawozdania dotyczące emerytur. Pierwsze z nich (ukazujące się od 2012 r.) dotyczy adekwatności emerytur, a drugie (od 2006 r.) – starzenia się społeczeństwa UE⁴⁴. W obu tych sprawozdaniach przedstawiane są wprowadzić istotne informacje na temat struktury systemów emerytalnych w państwach członkowskich, jednak Trybunał stwierdził, że nie zawierają one pełnego przeglądu systemów, w tym ważnych informacji na temat IORP.

⁴² EIOPA, „[Technical advice on the development of Pension Dashboards and the collection of pensions data](#)” oraz „[Technical advice on the development of Pension Tracking Systems](#)”, 1 grudnia 2021 r.

⁴³ Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej – [konkluzje z kwietnia 2024 r.](#) i [konkluzje Rady w sprawie adekwatności emerytur, czerwiec 2024 r.](#)

⁴⁴ Komisja, „[2024 pension adequacy report](#)” oraz „[2024 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU Member States \(2022–2070\)](#)”.

104 Biorąc pod uwagę obecne i prognozowane tendencje demograficzne oraz ich wpływ na rynek pracy, konieczne jest zapewnienie obywatelom dostępu do kompleksowych informacji na temat emerytur, w miarę jak zbliżają się oni do momentu przejścia na emeryturę. Ta przejrzystość informacji jest równie ważna dla rządów, umożliwia im bowiem działanie na rzecz stabilności systemów emerytalnych i zapewnienie stabilności fiskalnej. Systemy monitorowania uprawnień i tablice wskaźników dostarczają cennych informacji na temat adekwatności wysokości emerytur i stabilności systemów emerytalnych, co umożliwia organom publicznym wczesne dostrzeżenie i wyeliminowanie pojawiających się luk.

Inne inicjatywy UE mające promować stabilność systemów emerytalnych i indywidualne oszczędności emerytalne miały ograniczony zakres

105 W sprawozdaniu rocznym z 2024 r. Europejska Rada Budżetowa ponownie zwróciła uwagę na to, jak zmiany demograficzne wpływają na stabilność systemów emerytalnych, a także jakie są ich konsekwencje dla budżetów⁴⁵. Ze sprawozdania tego wynika między innymi, że adekwatność świadczeń emerytalnych stanowi również poważny problem społeczny, niosący ryzyko osłabienia unijnego modelu społecznej gospodarki rynkowej.

106 Od 2011 r. w ramach europejskiego semestru Komisja wydała dla poszczególnych krajów prawie 450 zaleceń dotyczących emerytur⁴⁶. W okresie objętym kontrolą przez Trybunał zaleceń takich sformułowano 29 (zob. [załącznik VII](#)). Dotyczyły one w większej mierze stabilności finansowej systemów emerytalnych niż adekwatności świadczeń emerytalnych. W szczególności od 2019 r. tylko dwa zalecenia związane z emeryturami dotyczyły pracowniczych programów emerytalnych i skierowano je zaledwie do jednego państwa członkowskiego: Niderlandów. Na koniec 2024 r. Komisja oceniła, że poczyniono znaczne postępy w ich realizacji.

⁴⁵ Sprawozdanie roczne Europejskiej Rady Budżetowej z 2024 r., ramka 5.1.

⁴⁶ Journal of Common Market Studies, „Financial Sustainability Above All Else? Drivers and Types of Pension Reform Recommendations in EU Socio-economic Governance”, 2024, s. 1–23.

107 W ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) państwa członkowskie otrzymują finansowanie związane z działaniami, które przewidują realizację wszystkich (lub znacznej części) zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2019–2020. Żaden obszar polityki RRF nie dotyczy wprawdzie bezpośrednio emerytur, państwa członkowskie zaplanowały jednak, że w ramach RRF zrealizują 26 działań związanych z systemami emerytalnymi. Pięć z tych działań, o zróżnicowanym zakresie i stopniu szczegółowości, dotyczy pracowniczych programów emerytalnych (dwa na Cyprze i po jednym w Niemczech, Hiszpanii i Niderlandach; przykładowe działania przedstawiono w [ramce 4](#)). Dopiero w perspektywie długoterminowej można będzie stwierdzić, jakie są faktyczne budżetowe konsekwencje tych reform.

Ramka 4 – Przykłady realizowanych w ramach RRF działań związanych z pracowniczymi programami emerytalnymi

Niemcy – Opracowanie cyfrowego portalu informującego kompleksowo o emeryturach, który umożliwi każdej osobie uzyskanie informacji na temat wysokości przysługujących jej świadczeń emerytalnych ze wszystkich trzech filarów oraz określenie, jakie działania powinna podjąć.

Niderlandy – Wdrożenie reform emerytalnych zwiększających sprawiedliwość systemu, w tym wejście w życie ustawy reformującej drugi filar, która ma zlikwidować systemową redystrybucję transferów między różnymi grupami wiekowymi (zapewniając odpowiednią wysokość dochodów emerytalnych dla wszystkich pokoleń).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

108 Komisja i EIOPA podjęły dodatkowe działania, aby podwyższyć poziom wiedzy finansowej obywateli (zob. [załącznik VIII](#)). Działania te miały wąski zakres ze względu na ograniczone kompetencje UE w obszarze emerytur i edukacji i nie dotyczyły konkretnie IORP. W ramach swojego planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych z 2020 r. Komisja analizowała również i promowała automatyczne uczestnictwo w programach emerytalnych.

Wnioski i zalecenia

109 Trybunał stwierdził, że – mając na względzie zakres odpowiedzialności Komisji i EIOPA – podjęte przez nie działania nie były jak dotąd skuteczne, jeśli chodzi o rozbudowę wewnętrznego rynku pracowniczych programów emerytalnych, wzmocnienie roli transgranicznych instytucji pracowniczych programów emerytalnych (IORP) i rozwój ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego.

110 Kontrolerzy Trybunału stwierdzili w szczególności, że:

- o IORP nadal prowadzą działalność transgraniczną na niewielką skalę, skoncentrowaną w kilku państwach członkowskich, w których pracownicze programy emerytalne działały już od dawna. Czynniki leżące u podstaw tej sytuacji w większości nie wchodzą w zakres kompetencji UE (są to m.in. krajowe przepisy prawa socjalnego, prawa pracy i prawa podatkowego) i wykraczają poza to, co można obecnie osiągnąć za pomocą inicjatyw ustawodawczych na szczeblu unijnym;
- o okazało się, że zaproponowany przez Komisję ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny (OIPE) ani nie stał się alternatywnym sposobem oszczędzania na emeryturę wybieranym przez obywateli UE, ani nie spotkał się z zainteresowaniem ze strony podmiotów oferujących rozwiązania emerytalne – głównie ze względu na brak zachęt podatkowych, ograniczenie kosztów do 1% i istnienie produktów alternatywnych;
- o działania Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) mające doprowadzić do dalszej konwergencji praktyk nadzorczych i zwiększenia ochrony uczestników programów emerytalnych nie były w pełni skuteczne. Przyczyną były przepisy przewidujące minimalną harmonizację, które wytyczają ramy działania EIOPA, a także brak zainteresowania inicjatywami EIOPA wśród właściwych organów krajowych;
- o EIOPA udoskonaliła swoją ocenę ryzyka szczególnego i systemowego w odniesieniu do IORP, choć pozostaje ona niepełna;
- o inicjatywy Komisji i EIOPA mające na celu zwiększenie przejrzystości i wiedzy w zakresie produktów emerytalnych, a także umożliwienia obywatelom UE lepszego rozumienia kwestii finansowych dotyczących pracowniczych programów emerytalnych miały ograniczony zakres i skalę.

111 Komisja prowadziła prace nad wnioskami ustawodawczymi dotyczącymi zmienionej dyrektywy w sprawie IORP oraz rozporządzenia w sprawie OIPE, nie dysponując wystarczającymi dowodami, na co zwróciła również uwagę Rada ds. Kontroli Regulacyjnej. Ponadto Trybunał odnotował niedociągnięcia w koncepcji obu tych aktów ustawodawczych. W szczególności dyrektywa IORP II sprawiła, że transgraniczne IORP podlegają bardziej restrykcyjnym wymogom regulacyjnym niż krajowe pracownicze programy emerytalne. Na podstawie ustaleń z przeprowadzonej kontroli Trybunał stwierdził, że jeżeli poprzestanie się jedynie na stopniowych zmianach wprowadzanych w ramach obowiązujących obecnie przepisów przewidujących minimalną harmonizację, istotny postęp w rozwoju wewnętrznego rynku pracowniczych programów emerytalnych nie będzie możliwy.

112 Ponadto Komisja nie wprowadziła odpowiednich ram monitorowania wyników, które zawierałyby wskaźniki umożliwiające ocenę skuteczności dyrektywy IORP II. Nie przeprowadziła też w terminie oceny *ex post* dyrektywy, gdyż jej transpozycja uległa znacznym opóźnieniom. W rezultacie Komisja nie ma kompleksowych informacji na temat tego, dlaczego założone cele nie zostały osiągnięte. Ocenę rozporządzenia w sprawie OIPE zaplanowano dopiero na marzec 2027 r. (zob. pkt [31–51](#)).

Zalecenie 1 – Przyspieszenie terminu ukończenia oceny powodów, dla których nie udało się upowszechnić ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego, oraz podjęcie odpowiednich działań

Komisja powinna przyspieszyć termin ukończenia oceny powodów, dla których nie udało się upowszechnić OIPE, oraz zdecydować, czy należy nadal realizować projekt wprowadzenia OIPE na szczeblu UE, czy też dokonać w nim zmian lub z niego zrezygnować.

Termin realizacji: grudzień 2025 r.

113 Dyrektywa IORP II doprowadziła wprawdzie do udoskonalenia standardów zarządzania i poszerzyła niektóre uprawnienia nadzorcze przysługujące właściwym organom krajowym, Trybunał stwierdził jednak, że wdrażanie i egzekwowanie przepisów dyrektywy przebiegało bardzo różnie w poszczególnych państwach członkowskich. Większość właściwych organów krajowych docenia elastyczność dającą im możliwość wprowadzenia standardów wykraczających poza minimum przewidziane w dyrektywie i wiele z nich uzupełnia minimalne regulacje dodatkowymi wymogami w przepisach krajowych. Niektóre właściwe organy krajowe są nadal na początkowym etapie wprowadzania podejścia opartego na analizie ryzyka, co dodatkowo przyczynia się do rozbieżności w regulacjach nadzorczych. Rozbieżność ta wynika z wyboru instrumentu prawnego (przyjęto bowiem dyrektywę, którą państwa członkowskie muszą transponować do prawa krajowego, a nie rozporządzenie, mające bezpośrednie zastosowanie), a także z zastosowania podejścia zakładającego minimalną harmonizację. Do innych poważnych luk w ramach nadzoru należy zaliczyć: brak obowiązku dochowania należytej staranności, niewystarczające środki służące do rozwiązania kwestii konfliktów interesów i brak procedur składania skarg przez uczestników programów. Dodatkowo na jakość i spójność nadzoru w całej UE wpływają inne kwestie, m.in. brak regularnej sprawozdawczości do celów nadzoru (zob. pkt [52–64](#)).

114 Ponadto w ramach zmiany dyrektywy w sprawie IORP nie wprowadzono – choć takie były założenia – wystarczająco solidnych zabezpieczeń przed wystąpieniem przypadków arbitrażu regulacyjnego (zob. pkt [65–68](#)).

Zalecenie 2 – Wzmocnienie ram nadzoru nad IORP

Na etapie przeglądu dyrektywy IORP II Komisja powinna uwzględnić potrzebę wzmocnienia ram nadzoru i w tym celu:

- a) zmienić obowiązujące wymogi ostrożnościowe w taki sposób, by w pełni odzwierciedlały ryzyko szczególne związane z programami o zdefiniowanej składce; zmiany te powinny obejmować wprowadzenie wyraźnego obowiązku dochowania należytej staranności (w tym wyznaczenie celu przewidującego zapewnienie odpowiedniej stopy zwrotu) i utworzenie dodatkowych zabezpieczeń na wypadek konfliktów interesów, a także ustanowienie przejrzystych zasad składania i rozpatrywania skarg;
- b) podwyższyć minimalne standardy i jakość nadzoru oraz wprowadzić konkretne zabezpieczenia ograniczające ryzyko wystąpienia arbitrażu regulacyjnego.

Termin realizacji: przy przeglądzie dyrektywy IORP II.

115 Działania EIOPA na rzecz konwergencji praktyk nadzorczych w UE są utrudnione ze względu na to, że nie może ona proponować standardów technicznych i w ograniczonym stopniu korzysta z innych dostępnych jej narzędzi. Z kolei te narzędzia, które wykorzystwała, zostały w niewielkim stopniu zastosowane przez właściwe organy krajowe. Skutki działań EIOPA są dodatkowo ograniczone przez przyjęcie w unijnych przepisach regulacyjnych podejścia zakładającego jedynie minimalną harmonizację, a także z powodu zróżnicowania krajowych systemów emerytalnych. Chociaż EIOPA sformułowała skuteczne zasady nadzoru, swoją uwagę i zasoby kieruje głównie na sektor ubezpieczeń, co wynika bezpośrednio z powierzonego jej obecnie mandatu. Ponadto nie oceniła ona w pełni, jak skuteczne są jej inicjatywy na rzecz konwergencji praktyk nadzorczych (zob. pkt [69–78](#)).

Zalecenie 3 – Przegląd skuteczności narzędzi i stosowanie przede wszystkim narzędzi przyczyniających się w największym stopniu do konwergencji praktyk nadzorczych

EIOPA powinna wyciągnąć wnioski ze wstępnych ocen dyrektywy IORP II i przeanalizować skuteczność stosowanych przez siebie narzędzi, tak aby zidentyfikować luki i w przyszłości wykorzystywać przede wszystkim najskuteczniejsze instrumenty (w tym wytyczne, zalecenia i postępowania w sprawie naruszenia prawa Unii).

Termin realizacji: 2027 r.

116 Publikacje EIOPA dają solidną podstawę do zrozumienia ryzyka systemowego, na które narażone są IORP, ale nie przeanalizowano w nich szczegółowo wpływu tego ryzyka na długoterminową realną stopę zwrotu netto. Ponadto nie ocenia się w nich, czy IORP są w stanie osiągnąć stopę zwrotu przekraczającą poziom inflacji, by wyjść naprzeciw potrzebom osób emerytowanych, a analiza nie obejmuje wystarczająco długich okresów – tymczasem w przypadku IORP istotna jest właśnie perspektywa długoterminowa (zob. pkt 79–83).

117 Regularnie przeprowadzano testy warunków skrajnych, a procedury stosowane do tego celu przez EIOPA są odpowiednio opracowane i skuteczne w praktyce. Trybunał odnotował jednak pewne niedociągnięcia w teście warunków skrajnych dotyczącym klimatu z 2022 r., który był pierwszym testem tego rodzaju. Uważa on, że test ten nie ukazał w pełni skutecznie zagrożeń, na jakie narażone są portfele IORP w związku ze zmianą klimatu (zob. pkt 84–87).

Zalecenie 4 – Udoskonalenie oceny wpływu ryzyka systemowego na instytucje pracowniczych programów emerytalnych

W celu udoskonalenia oceny ryzyka systemowego, na jakie narażone są IORP, EIOPA powinna:

- a) w odpowiednich przypadkach – informować o wpływie zidentyfikowanego ryzyka systemowego i tendencji rynkowych na poziomy finansowania i zdolność IORP do osiągnięcia stopy zwrotu powyżej poziomu inflacji, uwzględniając w tej sprawozdawczości perspektywę długoterminową;
- b) zadbać o to, by w przyszłych testach warunków skrajnych dotyczących klimatu uwzględnić więcej kluczowych parametrów i założeń dla testowanego sektora (np. ryzyko fizyczne i silniejszą presję inflacyjną), które będą miały na tyle skrajny i jednocześnie prawdopodobny charakter, że pozwolą ocenić wpływ ryzyka systemowego na IORP.

Termin realizacji: lit. a) 2026 r. i lit. b) przy przeprowadzaniu kolejnego testu warunków skrajnych dotyczącego klimatu.

118 Działania Komisji i EIOPA mające sprawić, by obywatele UE lepiej rozumieli swoje uprawnienia emerytalne, były wąsko zakrojone, częściowo ze względu na to, że kompetencje Unii w tej dziedzinie są ograniczone. Jeśli chodzi o informacje przekazywane poszczególnym osobom, właściwe organy krajowe nie zaczęły stosować opracowanych przez EIOPA modeli informacji o świadczeniu emerytalnym, które miały pomóc uczestnikom i beneficjentom IORP w zrozumieniu przysługujących im uprawnień emerytalnych. Ponadto dostępność niektórych danych jest ograniczona. W rezultacie narzędzia informacyjne EIOPA, dostosowane głównie do rynku ubezpieczeń, nie zapewniają uczestnikom i beneficjentom IORP wystarczającej przejrzystości, jeśli chodzi o ponoszone koszty i stopę zwrotu (zob. pkt [88–96](#)). Inne inicjatywy UE służące do poszerzenia wiedzy finansowej mieszkańców Unii nie dotyczyły bezpośrednio pracowniczych programów emerytalnych lub przyniosły niewielkie skutki (zob. pkt [108](#)).

Zalecenie 5 – Zwiększenie przejrzystości informacji na temat kosztów i stopy zwrotu w IORP

EIOPA powinna systematycznie gromadzić, analizować i publikować porównywalne dane na temat kosztów i opłat w IORP, historię osiągniętych przez nie wyników i informacje na temat ryzyka nieoptymalnego wykorzystania środków we wszystkich państwach członkowskich.

Termin realizacji: 2026 r.

119 Równie ograniczone rezultaty osiągnięto, jeśli chodzi o realizację inicjatyw politycznych Komisji mających zapewnić kompleksowy przegląd świadczeń emerytalnych w UE i możliwość ich porównywania. Nie są dostępne wystarczające ani odpowiednio przejrzyste informacje na ten temat, tak w odniesieniu do poszczególnych osób, jak i na szczeblu krajowym. Według stanu na październik 2024 r. Komisja rozpoczęła dopiero etap wdrażania europejskiej usługi monitorowania uprawnień emerytalnych. Nie podjęła też żadnych dalszych działań związanych z opracowywaniem europejskiej tablicy wskaźników emerytalnych. Narzędzia te mają służyć uzyskaniu kompleksowego obrazu systemów emerytalnych w całej UE i ukazać, jakie luki emerytalne istnieją w poszczególnych państwach członkowskich. Poprawne i przejrzyste dane są niezbędne do świadomego kształtowania polityki, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Kwestię upowszechnienia pracowniczych programów emerytalnych uwzględniono w niewielkim zakresie, tak w zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ramach europejskiego semestru, jak i w działaniach przewidzianych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności (zob. pkt [97–107](#)).

Zalecenie 6 – Zwiększenie przejrzystości informacji na temat świadczeń emerytalnych poprzez kontynuację prac nad systemami monitorowania uprawnień emerytalnych i tablicami wskaźników emerytalnych

Komisja powinna zwiększyć przejrzystość danych dotyczących luk emerytalnych, zarówno jeśli chodzi o poszczególne osoby, jak i na szczeblu krajowym, poprzez kontynuację inicjatyw politycznych na rzecz rozwoju systemów i tablic umożliwiających monitorowanie uprawnień emerytalnych.

Termin realizacji: grudzień 2025 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczy Mihails Kozlovs, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 kwietnia 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

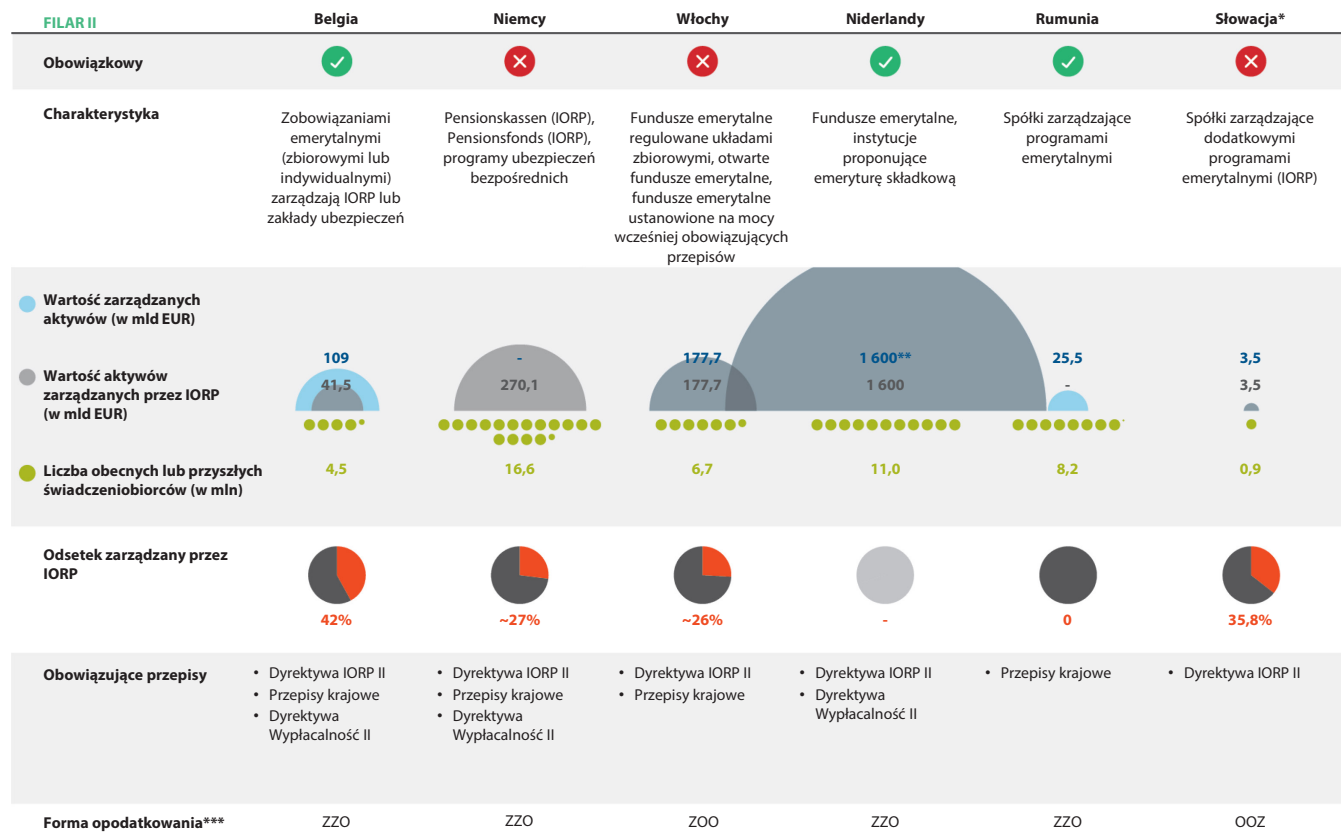
Załącznik I – Przegląd emerytur w ramach filaru I i II w sześciu państwach członkowskich objętych próbą (stan na 2023 r.)

FILAR I	Belgia	Niemcy	Włochy	Niderlandy	Rumunia	Słowacja*
Rodzaj systemu	Sys. repart.	Sys. repart.	Sys. repart.	Sys. repart.	Sys. repart.	Sys. repart.
Obowiązkowy	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Liczba świadczeniobiorców (w mln)	●●● 2,6	●●●●●●●●●● 21,2	●●●●●●●●●● 11,4	●●●● 3,6	●●●●● 4,6	●/●● 1,1 (filary 1a) 1,8 (filary 1b)
Średnia wysokość świadczenia emerytalnego (w EUR)	1 933	1 550	1 198	1 458	404	649**

Uwaga: sys. repart. – system repartycyjny

* W przypadku Słowacji: filar I – państwowy system emerytalny (1a) i filar II – emerytury prywatne (1b, uczestnictwo obowiązkowe i automatyczne z możliwością rezygnacji w ciągu 2 lat) ukazano w postaci zagregowanej jako filar I dla zachowania przejrzystości tabeli.

** W przypadku Słowacji: w tabeli uwzględniono tylko średnią wysokość świadczenia emerytalnego w państwowym systemie emerytalnym w ramach filaru I (nie uwzględniono wysokości świadczeń wypłacanych jako emerytury prywatne w ramach filaru II).



* W przypadku Słowacji: IORP należą do filaru III (w tabeli przedstawione w ramach filaru II) i są obowiązkowe w odniesieniu do niektórych kategorii zawodowych.

** W przypadku Niderlandów: emerytury w ramach filaru II są także oferowane przez ubezpieczycieli, ale dane na temat ich udziału w rynku nie są dostępne. Łączna wartość rynku pracowniczych programów emerytalnych przewyższa zatem wartość aktywów przedstawionych jako zarządzane przez IORP.

*** Forma opodatkowania:

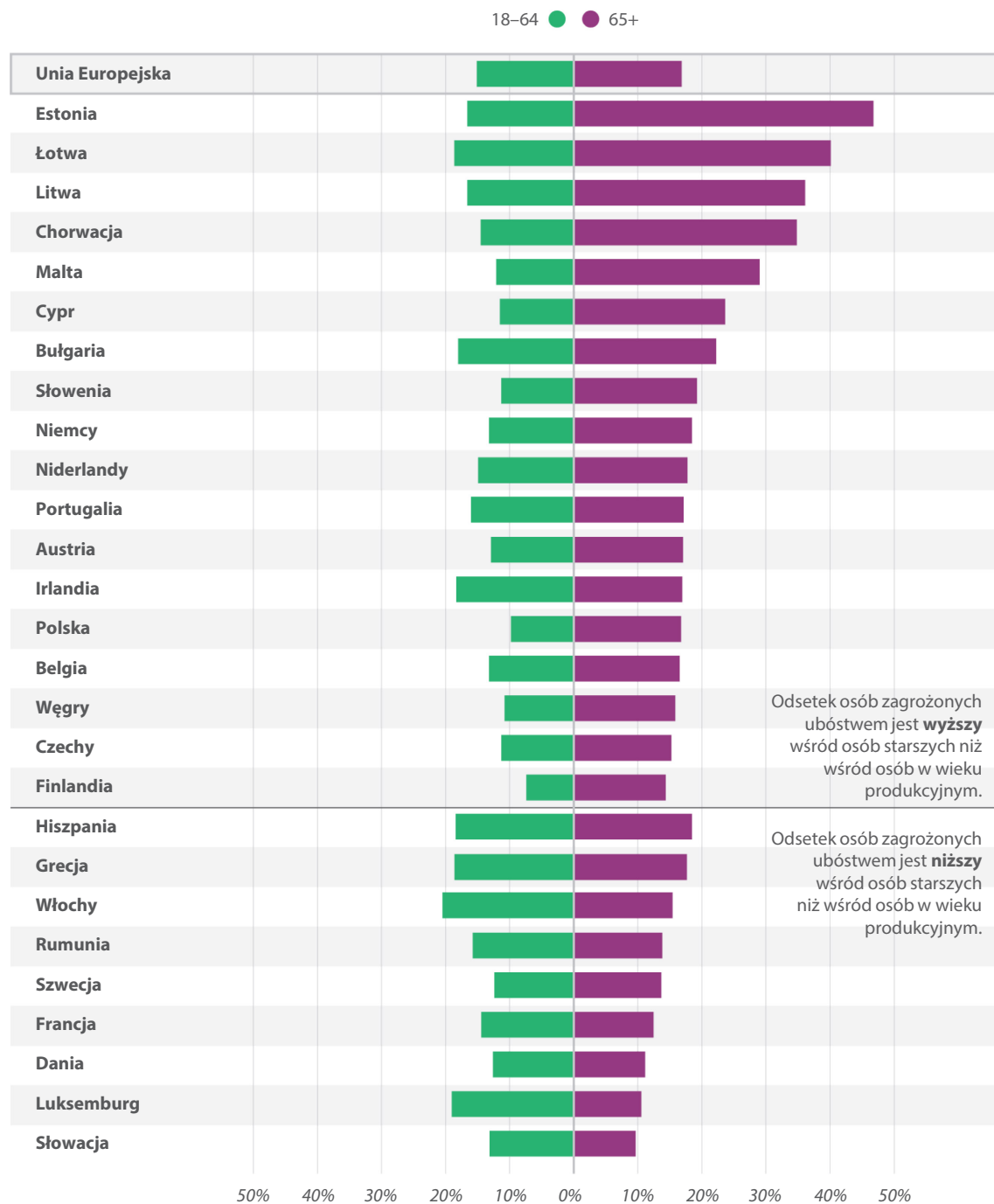
ZZO (zwolnione–zwolnione–opodatkowane) – składki są zwolnione z podatku; przychody z inwestycji i zyski kapitałowe zakładów emerytalnych są zwolnione z podatku; świadczenia emerytalne są opodatkowane z tytułu podatku dochodowego;

ZOO (zwolnione–opodatkowane–opodatkowane) – składki odprowadzane przez pracowników są zwolnione z podatku; środki stanowiące zwrot z inwestycji i świadczenia emerytalne są opodatkowane;

OOZ (opodatkowane–opodatkowane–zwolnione) – składki i naliczone odsetki są opodatkowane; świadczenia emerytalne są zwolnione z podatku; składki są opodatkowane z zastosowaniem zachęt finansowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EIOPA i właściwych organów krajowych.

Załącznik II – Odsetek osób zagrożonych ubóstwem według wieku (stan na 2023 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

Załącznik III – Przegląd instrumentów mających prowadzić do konwergencji praktyk nadzorczych stosowanych przez EIOPA w odniesieniu do IORP

Narzędzie	Opinie kierowane do właściwych organów krajowych	Oświadczenia nadzorcze	Wzajemne oceny	Postępowanie w sprawie naruszenia prawa Unii
Cel	Rozwiązanie problemu braku konwergencji praktyk nadzorczych, który wynika z odmiennych interpretacji regulacji	Uspójnienie rozbieżnych praktyk w obszarach, w których obowiązują precyzyjne przepisy, a rozbieżności wynikają głównie z różnych praktyk nadzorczych	Przeprowadzenie obiektywnej oceny i porównania niektórych lub wszystkich działań podejmowanych przez właściwe organy krajowe	Stosowane w przypadku systemowych lub powtarzających się przypadków naruszenia prawa UE, gdy naruszenie prawa UE ma istotny, bezpośredni wpływ na realizację celów EIOPA
Tytuł publikacji (miesiąc i rok publikacji)	1) „Opinion on the use of governance and risk assessment documents in the supervision of IORPs” (lipiec 2019 r.) 2) „Opinion on the practical implementation of the common framework for risk assessment and transparency of IORPs” (lipiec 2019 r.) 3) „Opinion on the supervision of the management of operational risks faced by IORPs” (lipiec 2019 r.) 4) „Opinion on the supervision of the management of environmental, social and governance risks faced by IORPs” (lipiec 2019 r.) 5) „Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs” (październik 2021 r.) 6) „Opinion on the supervision of long-term risk assessment by IORPs providing defined contribution schemes” (październik 2021 r.)	„Supervisory statement on sound practices within the registration or authorisation process of IORPs, including as regards suitability for cross-border activity” (listopad 2020 r.)	„Peer review on supervisory practices with respect to the application of the « prudent person rule » for IORPs” (kwiecień 2019 r. – wstępna ocena wzajemna, wrzesień 2023 r. – kontynuacja oceny wzajemnej)	„Recommendation to the Registrar of IORPs on actions necessary to comply with Directive (EU) 2016/2341” (grudzień 2023 r.)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik IV – Przykłady uwag państw członkowskich na temat wyzwań stojących przed EIOPA w ramach prac nad konwergencją praktyk nadzorczych



Uwaga: Przykładowe odpowiedzi stanowiące fragmenty uwag przedstawionych przez niektóre z 27 właściwych organów krajowych, które odpowiedziały na ankietę Trybunału.

- Zgadzam się
- Nie mam zdania
- Nie zgadzam się / zdecydowanie się nie zgadzam

Źródło: badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik V – Testy warunków skrajnych przeprowadzone przez EIOPA – scenariusze i wyniki

Rok	Weryfikowany aspekt	Scenariusz	Wyniki
2015	Niskie stopy procentowe i wydłużone średnie trwanie życia	Utrzymujące się niskie stopy procentowe i wydłużone średnie trwanie życia	Testy uwydatniły zagrożenia, na jakie narażone są systemy o zdefiniowanym świadczeniu i systemy o zdefiniowanej składce, wykazując, że przy utrzymujących się niskich stopach procentowych wiele IORP miałoby trudności z wywiązaniem się ze zobowiązań.
2017	Odporność na niekorzystne warunki rynkowe	Wstrząs na rynkach akcji UE i spadek stóp procentowych wolnych od ryzyka	Testy ukazały niedobory w finansowaniu wielu IORP i uwydatniły potencjalny wpływ na gospodarkę realną i rynki finansowe. Koszt korekt mających na celu przywrócenie stabilności IORP spadłby w nieproporcjonalnie dużym stopniu na młodsze pokolenia.
2019	Odporność na niekorzystne scenariusze rynkowe i skutki wstrząsów	Nagła zmiana oceny premii z tytułu ryzyka i wstrząsy związane ze zmianą stóp procentowych w przypadku aktywów z krótkimi terminami zapadalności, skutkujące zwiększeniem rentowności i podwyższeniem spreadów kredytowych	W krótkim okresie poważne pogorszenie sytuacji finansowej IORP i konieczność wsparcia finansowego ze strony instytucji finansujących / wykorzystania innych mechanizmów zabezpieczających. Gdyby te krótkoterminowe skutki utrwały się, miałyby długoterminowy wpływ na przyszłe dochody emerytalne uczestników IORP.
2022	Scenariusz związany ze zmianą klimatu	Gwałtowne, niekontrolowane przejście na neutralność klimatyczną połączone ze znaczącym wzrostem cen emisji dwutlenku węgla i cen energii	Znaczny ogólny spadek wartości aktywów o 12,9%, zrekompensowany głównie spadkiem wartości zobowiązań wynikającym z rosnących stóp procentowych wolnych od ryzyka.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik VI – Niedociągnięcia w regulacjach dotyczących informacji o świadczeniu emerytalnym i działania podjęte przez EIOPA

Niedociągnięcia w regulacjach dotyczących informacji o świadczeniu emerytalnym w dyrektywie IORP II	Działania podjęte przez EIOPA
Brak jednolitych norm: nie ustalono wspólnych norm publikowania informacji o świadczeniu emerytalnym ani żadnego wzoru takich informacji, tak by obejmowały one wszystkie istotne dane (np. w przypadku przejścia z systemu emerytalnego o zdefiniowanym świadczeniu na system o zdefiniowanej składce).	W 2018 r. EIOPA opublikowała sprawozdanie na temat informacji o świadczeniu emerytalnym, w którym określiła zasady i wytyczne dotyczące struktury i treści tych informacji. W 2020 r. opracowała dwa modele tych informacji, których stosowanie nie jest obowiązkowe. Są one specjalnie dostosowane do systemów emerytalnych o zdefiniowanej składce.
Niepełne informacje na temat kosztów i opłat: nie ustanowiono wymogów regulacyjnych dotyczących podawania informacji na temat kosztów i opłat.	W 2023 r. EIOPA opublikowała opinię (dopiero siedem lat po wejściu w życie tych wymogów), w której przeanalizowała zagadnienia związane z informowaniem uczestników IORP o ponoszonych kosztach.
Niewystarczające informacje na temat ryzyka: niepełna sprawozdawczość na temat kosztów i opłat prowadzi do braku informacji na temat ryzyka nieoptymalnego wykorzystania środków.	W modelach informacji o świadczeniu emerytalnym uwzględniono dane na temat ryzyka nieoptymalnego wykorzystania środków, które pozwalają uczestnikom lepiej zrozumieć potencjalne ryzyko związane z ich produktami emerytalnymi.
Brak danych na temat wyników: nie wprowadzono wymogu, by w informacji o świadczeniu emerytalnym ujawniać wyniki inwestycyjne lub pokrótce przedstawiać bieżące warianty inwestycyjne.	W modelach informacji o świadczeniu emerytalnym przewidziano zamieszczenie opisu tego, w jaki sposób na przestrzeni lat zmieniała się wartość środków zgromadzonych na koncie emerytalnym danej osoby oraz na temat zwrotu z inwestycji.
Brak prognozowanych informacji: nie opracowano szczegółowych wytycznych dotyczących przyjmowanych założeń ani konkretnych informacji, które należy zawrzeć w informacji o świadczeniu emerytalnym.	W modelach informacji o świadczeniu emerytalnym przewidziano, że prognozy mają zostać przedstawione w oparciu o trzy różne scenariusze (dotyczące szacunków wartości oszczędności emerytalnych w różnych warunkach). Mają one pomóc uczestnikom zrozumieć, ile środków mogą otrzymać po przejściu na emeryturę.
Brak elektronicznej wersji informacji: istnieje jedynie obowiązek przedstawienia – na wniosek – papierowej wersji informacji.	EIOPA podkreśliła, jak ważna jest cyfryzacja informacji o świadczeniach emerytalnych (a także jej przedstawienie w formie elektronicznej).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

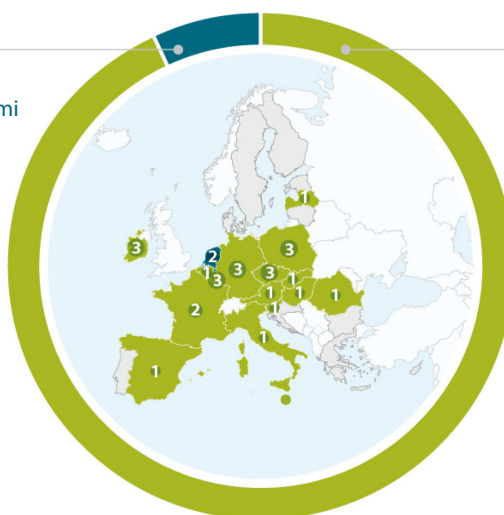
Załącznik VII – Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019–2024 oraz działania związane z sektorem emerytur finansowane z RRF

Zalecenia dla poszczególnych krajów dot. systemów emerytalnych

Reformy związane z pracowniczymi programami emerytalnymi

2

Niderlandy



Stabilność systemu, adekwatność wysokości emerytur i wiek emerytalny

27

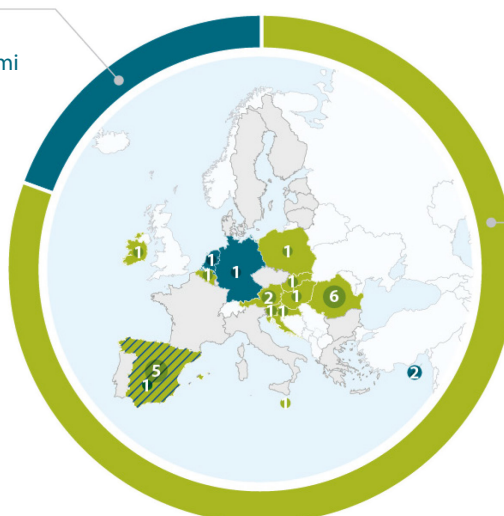
Austria, Belgia, Czechy, Niemcy, Hiszpania, Francja, Węgry, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia, Słowacja

Działania dot. systemów emerytalnych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)

Reformy związane z pracowniczymi programami emerytalnymi

5

Cypr, Niemcy, Hiszpania, Niderlandy



Stabilność systemu, adekwatność wysokości emerytur i wiek emerytalny

21

Austria, Belgia, Hiszpania, Chorwacja, Węgry, Irlandia, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia, Słowacja

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik VIII – Działania UE związane ze świadczeniami emerytalnymi mające podwyższyć poziom wiedzy finansowej i promować automatyczne uczestnictwo w programach emerytalnych

Zagadnienie	Działanie i rok	Instytucja odpowiedzialna	Temat działania	Związek z IORP
Wiedza finansowa	Dwa rodzaje ram kompetencji finansowych: dotyczące dorosłych (w 2022 r.) oraz dzieci i młodzieży (w 2023 r.)	Komisja Europejska	W obu dokumentach poruszono kwestię planowania emerytury, ale nie wspomniano wprost o pracowniczych programach emerytalnych ani o dodatkowych czy alternatywnych rozwiązaniach w stosunku do emerytur z I filaru.	Brak wyraźnego związku
Wiedza finansowa	Interaktywna mapa stron internetowych w państwach EOG, które służą edukacji finansowej (2021)	EIOPA	Mapa, dzięki której można zapoznać się z ogólnymi informacjami na temat produktów ubezpieczeniowych i emerytalnych	Brak wyraźnego związku
Automatyczne uczestnictwo	Najlepsze praktyki w zakresie automatycznego uczestnictwa w programach emerytalnych (stan na 2021 r.)	Komisja Europejska	W przypadku tych programów emerytalnych kwalifikujący się pracownicy są automatycznie zapisywani do programu, zachowując możliwość rezygnacji z niego.	Bezpośredni związek

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Skróty i akronimy

EIOPA – Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych

EOG – Europejski Obszar Gospodarczy

IORP – instytucja pracowniczych programów emerytalnych

OIPE – ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny

Glosariusz

Adekwatność wysokości emerytur – koncepcja opisana w publikowanym co trzy lata sprawozdaniu Komisji na temat adekwatności emerytur, w której dokonano rozróżnienia na trzy główne wymiary adekwatności świadczeń emerytalnych: (i) ochrona przed ubóstwem, (ii) utrzymanie dochodów, (iii) długość okresu emerytalnego.

Arbitraż regulacyjny – praktyka polegająca na wykorzystywaniu luk w systemach regulacyjnych do tego, by obejść niekorzystne dla danego podmiotu przepisy.

Efektywność – jak najkorzystniejsza relacja pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) – organ odpowiedzialny za nadzorowanie całości unijnego systemu finansowego pod kątem występującego ryzyka.

Europejski semestr – roczny cykl zapewniający ramowe zasady koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich i monitorowania postępów.

Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) – agencja UE odpowiedzialna za nadzorowanie i regulowanie działalności w zakresie ubezpieczeń i pracowniczych programów emerytalnych podejmowanej w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Instytucja pracowniczych programów emerytalnych (IORP) – instytucja finansowa, która zarządza pracowniczym programem emerytalnym w imieniu co najmniej jednego pracodawcy.

Kontrola zgodności – sprawdzenie, czy odpowiednie przepisy dyrektywy UE zostały prawidłowo odzwierciedlone w krajowych środkach wykonawczych.

Konwergencja praktyk nadzorczych – proces prowadzący do spójnego i skutecznego wdrażania i stosowania zharmonizowanych (ale nie jednolitych) przepisów przez poszczególne właściwe organy krajowe w całej UE.

Lepsze stanowienie prawa – nadrzędna koncepcja kształtowania polityki i stanowienia prawa w UE. Zakłada, że dany przepis powinien realizować określone cele jak najmniejszym kosztem i że należy opracować go w sposób przejrzysty, opierając się przy tym na dowodach i angażując obywateli oraz zainteresowane strony.

Obowiązek dochowania należytej staranności – zasada, na podstawie której oczekuje się, że IORP będą działać w sposób uczciwy i zgodnie z najlepszym interesem uczestników oraz beneficjentów programów, a także pomagać potencjalnym uczestnikom i beneficjentom właściwie ocenić dostępne warianty i możliwości wyboru.

Ocena skutków – analiza prawdopodobnych (*ex ante*) lub faktycznych (*ex post*) skutków inicjatywy politycznej lub innego sposobu działania.

Ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny (OIPE) – dobrowolny indywidualny program emerytalny, który umożliwia obywatelom UE dalsze oszczędzanie, nawet po zmianie miejsca zamieszkania na inne państwo członkowskie.

Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – procedura, w ramach której Komisja prowadzi wieloetapowe postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii.

Program o zdefiniowanej składce – program emerytalny zapewniający dochód emerytalny, którego kwota zależy od wpłaconych składek o z góry określonej wysokości oraz od wyników funduszy, w które środki są inwestowane.

Program o zdefiniowanym świadczeniu – program emerytalny zapewniający z góry określoną kwotę dochodu emerytalnego, obliczaną na podstawie wysokości wynagrodzenia i liczby lat przepracowanych w danym miejscu zatrudnienia.

Ryzyko nieoptymalnego wykorzystania środków – w kontekście programów emerytalnych: ryzyko, że produkty emerytalne istniejące na rynku nie oferują świadczeń emerytalnych w rozsądnej wysokości.

Ryzyko systemowe – ryzyko, które dotyczy całego rynku lub systemu finansowego, a nie tylko jego konkretnych uczestników.

Skuteczność – stopień, w jakim zamierzone cele zostały osiągnięte dzięki podjętym działaniom.

Stopa dyskontowa – stopa procentowa stosowana do określenia wysokości uprawnień emerytalnych przysługujących osobom fizycznym oraz zobowiązań emerytalnych ze strony podmiotów prowadzących programy emerytalne według wartości dzisiejszej.

Stopa zwrotu wolna od ryzyka – stopa zwrotu, którą inwestor spodziewałby się uzyskać w przypadku inwestycji o zerowym ryzyku.

System repartycyjny – system finansowania świadczeń emerytalnych oparty na zasadzie, że wpływy z aktualnie opłacanych składek są wykorzystywane do finansowania bieżących świadczeń emerytalnych, a zobowiązania emerytalne nie są finansowane z wyprzedzeniem.

Test warunków skrajnych – symulacja mająca na celu ocenę zdolności instytucji finansowej do sprostania różnym scenariuszom kryzysowym.

Ustawowy kapitałowy program emerytalny – regulowany ustawowo program emerytalny, w którym część składek na ubezpieczenie społeczne wpłacanych przez uczestników jest przeznaczana na nabycie aktywów kapitałowych, zarządzanych zazwyczaj przez prywatne podmioty posiadające odpowiednie zezwolenia.

Właściwe organy krajowe w kraju pochodzenia i w kraju przyjmującym – co do zasady właściwe organy krajowe w kraju pochodzenia odpowiadają za nadzór ostrożnościowy, a właściwe organy krajowe w kraju przyjmującym mają różne obowiązki w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem zasad prowadzenia działalności, w tym zasad dotyczących informacji, które należy przekazać konsumentom, oraz przejrzystości oferowanych warunków.

Właściwy organ krajowy – krajowy organ odpowiedzialny za nadzór nad jednym z sektorów finansowych, na przykład sektorem bankowym, ubezpieczeniowym lub emerytalnym.

Wymogi ostrożnościowe – normy regulacyjne i wytyczne mające zapewnić stabilność i dobrą kondycję instytucji finansowych.

Zasada „ostrożnego inwestora” – zasada prawna wymagająca, aby osoba zarządzająca aktywami stanowiącymi wartość dla innych osób inwestowała ostrożnie i w najlepszym interesie tych osób.

Odpowiedzi Komisji

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

Odpowiedzi EIOPA

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę IV – zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki – której przewodniczy członek Trybunału Mihails Kozlovs. Kontrolą kierował Mihails Kozlovs, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Edite Dzalbe, szefowa gabinetu; Laura Graudina, attaché; Kamila Łepkowska, kierowniczka; Anna Ludwikowska, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Anca Staicu, Georgia Bichta, Jörg Genner i Marc Hertgen. Michael Pyper zapewnił wsparcie językowe, a Dunja Weibel – wsparcie graficzne.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-5203-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/6593243	QJ-01-25-031-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5202-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/1392119	QJ-01-25-031-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 14/2025](#) pt.

„Upowszechnienie dodatkowych programów emerytalnych w UE – działania Unii na rzecz zwiększenia roli pracowniczych programów emerytalnych i utworzenia ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego okazały się nieskuteczne”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Wyzwania demograficzne i budżetowe sprawiają, że znaczenie dodatkowych programów emerytalnych rośnie, mogłyby one bowiem gwarantować obywatelom UE świadczenia emerytalne na odpowiednim poziomie. W związku z tym Unia określiła minimalne wymogi regulujące dodatkowe programy emerytalne prowadzone przez instytucje pracowniczych programów emerytalnych (IORP) i ustanowiła ramy prawne wprowadzające ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny. Trybunał ustalił, że żadne z tych rozwiązań emerytalnych nie zyskało jak dotąd znaczącej pozycji na rynku dodatkowych programów emerytalnych. Kontrolerzy zalecili, by Komisja oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych podjęły dalsze działania na rzecz rozbudowy tych segmentów rynku. Stwierdzili także, że należy usprawnić nadzór nad IORP i zwiększyć przejrzystość udostępnianych uczestnikom IORP danych dotyczących kosztów i stopy zwrotu, a także poprawić przejrzystość informacji na temat luk emerytalnych.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit
drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Media społecznościowe: @EUAuditors