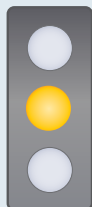


CEL DYREKTYWY: Komisja chce wzmocnić rynek wewnętrzny pracowniczych programów emerytalnych.

STRONY ZAINTERESOWANE: instytucje pracowniczych programów emerytalnych (IPPE), pracodawcy (instytucje finansujące) oraz pracownicy.

**ZALETY:**

- Wprowadzenie nowej definicji IPPE prowadzącego działalność transgraniczną zwiększy pewność prawa.
- Możliwość przenoszenia systemów emerytalnych do innego kraju zwiększy efektywność.
- Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą [w przypadku przeniesionych systemów] obowiązywać będą wymogi informacyjne i inwestycyjne rodzimego Państwa Członkowskiego, zmniejszy koszty administracyjne.

WADY:

- Wymóg pełnego, stałego finansowania [rezerw] utrudni prowadzenie działalności transgranicznej. IPPE prowadzące działalność transgraniczną powinny podlegać wymogom w zakresie finansowania obowiązującym w przyjmującym Państwie Członkowskim.

TREŚĆ**Tytuł**

Wniosek w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami. Sygnatura COM(2014) 167 z 27 marca 2014 r.

Streszczenie› **Definicje**

- „Instytucje pracowniczych programów emerytalnych” (IPPE) zapewniają świadczenia emerytalne w oparciu o porozumienie zawarte pomiędzy pracodawcami a pracownikami, związane z aktywnością zawodową; IPPE działają w oparciu o własne środki finansowe (art. 6 a)).
- „Systemy emerytalne” to umowy, porozumienia lub przepisy określające rodzaj świadczeń oraz warunki, na jakich są one przyznawane (art. 6 b)).
- „Instytucje finansujące” to przedsiębiorstwa lub organy oferujące swoim pracownikom emerytury pracownicze w ramach pracowniczych programów emerytalnych (art. 6 c)).
- „Członkowie” to osoby, które mają prawo do świadczenia emerytalnych. „Beneficjenci” to osoby, które otrzymują już te świadczenia (art. 6 e) i f)).
- „Rodzime państwo członkowskie” to Państwo Członkowskie, w którym dana IPPE jest zarejestrowana lub ma pozwolenie na działalność. „Przyjmujące państwo członkowskie” to Państwo Członkowskie, którego „prawo socjalne i prawo pracy” jest stosowane w relacjach między instytucją finansującą oraz członkami i beneficjentami systemu (art. 6 i) i j)).

› **Tło, zakres i cele**

- Dyrektywa zastępuje obowiązującą obecnie Dyrektywę w sprawie pracowniczych programów emerytalnych („IORPs I”), 2003/41/EC).
- Dyrektywa dotyczy IPPE oraz – w zależności od kształtu odpowiednich przepisów i wyłącznie na mocy decyzji Państwa Członkowskiego – zakładów ubezpieczeń na życie, oferujących pracownicze programy emerytalne („ubezpieczenia bezpośrednie”) (art. 2 (1), art. 4).
- Przepisów dyrektywy nie stosuje się do (art. 2 (2):
 - instytucji zarządzających systemami emerytalnymi zabezpieczenia społecznego,
 - instytucji działających na zasadzie finansowania repartycyjnego;
 - instytucji, których pracownikom nie przysługuje prawo do świadczeń;
 - przedsiębiorstw stosujących systemy księgowania rezerw księgowych w celu wypłaty pracownikom („zobowiązania bezpośrednie”).
- W zamyśle Komisji, przyjęcie Dyrektywy ma służyć (Memorandum Wyjaśniające, s. 3 i 4):
 - ułatwieniu prowadzenia transgranicznej działalności IPPE;
 - zapewnieniu skuteczności nadzoru nad IPPE oraz poprawie poziomu zarządzania IPPE;
 - zbliżeniu reguł inwestowania;
 - rozszerzeniu wymogów w zakresie dostarczania informacji członkom i beneficjentom.

› **Działalność transgraniczna i przenoszenie IPPE**

- Nowa definicja transgranicznej działalności IPPE
 - IPPE prowadzi działalność transgraniczną, jeśli instytucja finansująca: (art. 12 (1))
 - znajduje się w innym kraju członkowskim lub
 - znajduje się w tym samym kraju, jednak podlega wymogom prawa pracy i prawa socjalnego innego Państwa Członkowskiego.

- w celu podjęcia działalności transgranicznej IPPE musi jedynie uzyskać zezwolenie odpowiedniego organu w rodzimym Państwie Członkowskim (art. 12 (2)).
 - Transgraniczny transfer systemów emerytalnych
 - IPPE mogą przenosić swoje systemy emerytalne do innej IPPE, która jest zarejestrowana lub posiada zezwolenie na działalność w innym Państwach Członkowskich (art. 13).
 - Na przeniesienie należy uzyskać zgodę: (art. 13 (1)-(3))
 - organu nadzorującego IPPE przejmującą;
 - członków lub beneficjentów lub – gdy to możliwe – ich przedstawicieli, o ile wymogi prawa socjalnego lub prawa pracy nie stanowią inaczej.
 - IPPE przejmująca musi przestrzegać wymogów prawa pracy i prawa socjalnego przyjmującego Państwa Członkowskiego (art. 13 (6) i (7)).
 - Wymóg pełnego finansowania
IPPE może prowadzić działalność transgraniczną tylko wówczas – i do momentu – aż rezerwy techniczne posiadają „pełne finansowanie” (art. 15 (3)).
- › **Nowe zasady nadzoru nad IPPE (prowadzącymi działalność transgraniczną)**
- Wszystkie IPPE – w tym również te prowadzące działalność transgraniczną – są nadzorowane przez odpowiednie organy w rodzimym Państwie Członkowskim (art. 61 (1)).
 - Nadrzędnym celem nadzoru nad IPPE jest ochrona [interesów] członków i beneficjentów. Organy nadzoru „odpowiednio” uwzględniają jednak również stabilność systemu finansowego (art. 59).
 - Odpowiednie organy posiadają niezbędne uprawnienia – m.in. do przeprowadzania stress-testów – tak, by być w stanie usunąć „słabe strony i niedociągnięcia” zauważone w IPPE (art. 63 (2) i (3)).
- › **Wdrożenie systemu zarządzania w IPPE**
- Wszystkie IPPE muszą wprowadzić „skuteczne” systemy zarządzania, „odpowiednie” do charakteru, zakresu i złożoności prowadzonej przez nie działalności (art. 22).
 - IPPE musi wyznaczyć wydziały do pełnienia „kluczowych funkcji” w zakresie zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego oraz – jeśli członkowie i beneficjenci nie ponoszą całkowitego ryzyka – aktuariatu. Zarządzanie ryzykiem powinno być „oddzielone” od audytu wewnętrznego (art. 25 (1) i (2), art. 26-28).
 - Zarówno osoby zarządzające IPPE, jak i osoby zarządzające ich „kluczowymi funkcjami” muszą posiadać kwalifikacje zawodowe i wykazywać się osobistą wiarygodnością („kompetencje i reputacja”) (art. 23 (1)).
 - IPPE muszą stworzyć „właściwą politykę wynagrodzeń” dla zarządu. Komisja może przyjąć akty delegowane dotyczące tej kwestii (art. 24).
- › **Reguły inwestycyjne dla IPPE**
- Wszystkie IPPE muszą prowadzić politykę inwestycyjną zgodną z zasadą „przezornego inwestora” oraz przestrzegać ogólnych, obowiązujących w UE reguł inwestowania – np. reguły unikania ryzyk przekraczających możliwości danej instytucji (art. 20). Państwa Członkowskie mogą wyłączyć spod tej zasady działalność IPPE polegającą na inwestowaniu w obligacje rządowe (art. 20 (1), podparagraf 1).
 - Państwa Członkowskie mogą przyjąć „bardziej szczegółowe” reguły inwestycyjne dotyczące IPPE mających siedzibę na ich terytorium. Nie mogą jednak zakazać IPPE inwestowania w „instrumenty o charakterze długoterminowym” - np. w projekty infrastrukturalne. Państwa Członkowskie mogą nałożyć „bardziej surowe” wymogi na wybrane IPPE, jeśli jest to „uzasadnione z punktu widzenia ostrożnościowego” (art. 20 (6) i (7)).
 - W przypadku IPPE prowadzących działalność transgraniczną, stosuje się reguły inwestycyjne obowiązujące w ich rodzimym Państwie Członkowskim oraz ogólne unijne reguły inwestowania (art. 20 (8)).
- › **Informacje dla członków i beneficjentów**
- Ogólnounijne zestawienie świadczeń emerytalnych
 - IPPE będą co roku bezpłatnie informowały wszystkich swoich członków – przesyłając im „zestawienie świadczeń emerytalnych” - o kluczowych elementach ich świadczeń: obowiązujących gwarancjach, kosztach, ryzykach i docelowych wartościach (art. 40).
 - Zestawienie świadczeń emerytalnych musi być opracowane zgodnie z ustalonym wcześniej schematem. Treść zestawienia szczegółowo określi Komisja w formie aktów delegowanych (art. 45-54).
 - Informacje udostępniane przez IPPE
 - IPPE powinny informować:
 - „przyszłych członków” o „cechach” systemu emerytalnego, o wszelkich opcjach inwestycyjnych, łącznie z informacjami o sposobie uwzględniania w strategii inwestycyjnej kwestii związanych ze środowiskiem, klimatem i sprawami społecznymi (art. 55),
 - członków – na co najmniej dwa lata przed osiągnięciem przez nich wieku emerytalnego oraz na każdą prośbę – o dostępnych możliwościach skorzystania ze świadczeń emerytalnych – np. różnych opcjach ich wypłacania – oraz zaletach i wadach poszczególnych rozwiązań (art. 56).
 - beneficjentów – o świadczeniach i dostępnych opcjach ich wypłacania; jeśli to beneficjenci ponoszą ryzyko inwestycyjne, w tej kwestii również muszą być odpowiednio informowani (art. 57).
 - W przypadku IPPE prowadzącej działalność transgraniczną, obowiązują wymogi informacyjne ustalone przez rodzime Państwo Członkowskie oraz ogólnounijne zasady informowania (art. 12 (10)).

Główne zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

- » Obowiązujące obecnie, zróżnicowane definicje IPPE prowadzących działalność transgraniczną zostały zastąpione nową definicją, bardziej precyzyjną.
- » Do tej pory nie istniały unijne przepisy dotyczące transgranicznego przenoszenia systemów emerytalnych, systemów zarządzania IPPE oraz ujednoliconego zestawienia świadczeń emerytalnych.
- » Podobnie jak do tej pory, w przypadku działalności transgranicznej istnieje wymóg stałego, pełnego finansowania rezerw.
- » Do tej pory celem reguł inwestycyjnych były „rynkry ryzyka kapitałowego”, w przyszłości będą to „instrumenty o charakterze długoterminowym”.
- » Do tej pory Państwa Członkowskie mogły na szczeblu krajowym nakładać na IPPE prowadzące działalność transgraniczną surowsze zasady inwestowania. W przyszłości obowiązywać będą wyłącznie przepisy ustalone przez rodzime Państwo Członkowskie.
- » Do tej pory Państwa Członkowskie mogły nakładać na IPPE prowadzące działalność transgraniczną surowsze wymogi informacyjne. W przyszłości obowiązywać będą wyłącznie wymogi ustalone przez rodzime Państwo Członkowskie.
- » Do tej pory nie było wyraźnego podziału odpowiedzialności w zakresie nadzoru nad IPPE prowadzącymi działalność transgraniczną. W przyszłości wyłączną odpowiedzialność za nadzór ponosić będą organy rodzimego Państwa Członkowskiego.

Stanowisko Komisji w odniesieniu do zasady pomocniczości

Zdaniem Komisji wyłącznie działania na poziomie UE pozwolą na usunięcie barier w transgranicznej działalności IPPE oraz zapewnią wyższy poziom ochrony konsumentów w UE.

Tło polityczne

Już w 2010 r. Komisja opublikowała Zieloną Księgę pn. „Adekwatne, stabilne i bezpieczne europejskie systemy emerytalne” [COM(2010) 365]. Następnie w 2012 r. opracowana została Biała Księga pn. „Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur” [COM(2012) 55]. Wprowadzenie reguł wypłacalności IPPE, podobnych do tych wprowadzonych w przypadku towarzystw ubezpieczeniowych, było przedmiotem długiej dyskusji [Dyrektywa „Solvency II”, 2009/138/EC]. Europejski organ nadzoru ubezpieczeniowego zalecił jednak Komisji prowadzenie dalszych analiz skutków tego rodzaju regulacji.

Procedura prawna

27 marca 2014 r.	Przyjęcie przez Komisję
termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcja generalna:	Komisja generalna ds. rynku wewnętrznego
Prowadzące komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. gospodarczych i monetarnych, sprawozdawca nieustalony
Sposób decyzji w Radzie:	Większość kwalifikowana (zgoda większości Państw Członkowskich oraz co najmniej 260 z 352 głosów).

Szczegóły legislacyjne

Kompetencje prawne:	Art. 53 TFEU w powiązaniu z art. 62 TFEU (działalność na własny rachunek) oraz art. 114 (rynek wewnętrzny)
Rodzaj kompetencji legislacyjnych:	Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)
Procedura legislacyjna:	Art. 294 (zwykła procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Dyrektywa wprowadza wiele rozmaitych rozwiązań, mających zlikwidować bariery w transgranicznej działalności IPPE, a przez to wzmocnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W istotny sposób przyczynią się do tego następujące elementy Dyrektywy:

Nowa definicja działalności transgranicznej zapewnia przejrzystość prawa. Gwarantuje ona, że krajowe organy nadzoru będą jednolicie identyfikować działalność transgraniczną. Rozbieżności w stosowaniu prawa na poziomie krajowym – istniejące przy obecnie obowiązującej Dyrektywie – zostaną wyeliminowane.

Możliwość przenoszenia systemów emerytalnych z jednej IPPE do drugiej, działającej w innym Państwie Członkowskim, ułatwi wykorzystywanie efektu skali. To **zwiększy efektywność** i zmniejszy koszty programów emerytalnych. Skorzystają na tym w szczególności większe przedsiębiorstwa, prowadzące działalność w wielu Państwach Członkowskich. Jeśli jednak na takie przeniesienie będą musieli się zgodzić wszyscy członkowie i beneficjenci, wspomniane korzyści nie zostaną osiągnięte.

Reguły nadzoru nad IPPE, a w szczególności doprecyzowanie kwestii odpowiedzialności za nadzór i kompetencji poszczególnych organów, zapewni przejrzystość prawa oraz zmniejszy tarcia między instytucjami i potrzebę arbitrażu regulacyjnego.

Fakt, że w przyszłości w przypadku transgranicznej działalności IPPE obowiązywać będą wymogi inwestycyjne i obowiązki informacyjne ustalone w rodzimym Państwie Członkowskim, zmniejszy koszty administracyjne i zwiększy efektywność. By zapobiec obniżeniu poziomu ochrony pracowników wprowadzono równolegle wymóg przestrzegania ogólnych reguł inwestycyjnych oraz kompleksowe

ogólnounijne zasady zarządzania, zdecydowano także, że wciąż obowiązywać będą krajowe przepisy prawa pracy i prawa społecznego, obejmujące regulacje chroniące prawa pracowników. Gwarancją ich przestrzegania jest również równoczesne wprowadzenie kompleksowych ogólnounijnych obowiązków informacyjnych w odniesieniu do członków i beneficjentów.

To jednak, czy wymienione wyżej słuszne i ważne zmiany przyczynią się do rozwoju transgranicznej działalności IPPE jest wątpliwe – ze względu na **wymóg pełnego finansowania**, obowiązujący w przypadku transgranicznej działalności. Po pierwsze, w wielu Państwach Członkowskich nie ma takiego wymogu – co zapewnia wysoki poziom ochrony, ale również generuje koszty dla IPPE działających na rynku krajowym. Z tego względu często brakuje więc zachęt do podjęcia działalności transgranicznej. Po drugie, nie ma przekonujących powodów, by wymagać pełnego finansowania rezerw w przypadku działalności transgranicznej. Inne krajowe przepisy Państw Członkowskich służące ochronie przed niewypłacalnością – np. te nakładające na pracodawców obowiązek zapewnienia dodatkowego finansowania lub dotyczące tworzenia funduszu ochronnego z obowiązkowym udziałem pracodawcy – zwykle stanowiące element prawa pracy lub prawa społecznego, zgodnie z wnioskiem w sprawie Dyrektywy również będą miały zastosowanie do działalności transgranicznej. **W takiej sytuacji obowiązywać powinny wymogi w zakresie finansowania ustalone w goszczącym Państwie Członkowskim.** Wówczas wymogi służące ochronie przed niewypłacalnością byłyby identyczne zarówno dla IPPE działających w skali krajowej, jak i IPPE działających na skalę międzynarodową.

Wymóg pełnego finansowania rezerw mógłby być uzasadniony jako możliwy element systemu prawnego UE („29. reżim prawny”), dotyczący IPPE prowadzących działalność na skalę międzynarodową. Wprowadzenie tego rodzaju prawa zmniejszyłoby koszty transakcyjne i pozwoliło na poprawę efektywności. Musiałoby jednak obejmować kompleksową harmonizację istotnych fragmentów prawa społecznego oraz podatkowego, co sprawa jest z góry przegrana, zarówno z punktu widzenia politycznego, jak i prawnego. UE brakuje bowiem kompetencji wymaganych do przeprowadzenia wspomnianych zmian.

Ujednoczenie zasad zarządzania jest ważne. Zwiększy to – podobnie jak zmiany w nadzorze – zaufanie instytucji finansujących do metod zarządzania ryzykiem stosowanych przez IPPE z innych Państw Członkowskich, przez co wzmocni rynek wewnętrzny. Ze względu na zróżnicowany charakter pracowniczych systemów emerytalnych w Państwach Członkowskich, wspomniane zasady zarządzania nie mogą być zbyt szczegółowe.

Ocena prawna

Ocena kompetencji prawnych

Dyrektywa jest słusznie oparta na kompetencjach w zakresie koordynacji krajowych przepisów dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności na własny rachunek (art. 53 (1), art. 62 TFEU), oraz na kompetencjach w dziedzinie rynku wewnętrznego (art. 114 TFEU). Mimo że pracownicze systemy emerytalne są w rzeczywistości niezwykle istotne z punktu widzenia polityki społecznej – stanowią bowiem uzupełnienie systemów ustawowych – a ich struktury różnią się znacząco od tych tworzonych przez innych uczestników rynku finansowego, Dyrektywa dotyczy wyłącznie tych IPPE, których produkty są podobne do tradycyjnych produktów ubezpieczeniowych dostępnych na rynku finansowym.

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości

Proporcjonalność w odniesieniu do Państw Członkowskich

Nie budzi wątpliwości

Zgodność z prawem UE w innych aspektach

Zasady wynagradzania mogą stanowić naruszenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 Karty Praw Podstawowych UE (CFRI)). Swoboda zawierania umów jest objęta ochroną. Zasady polityki wynagrodzeń stanowią naruszenie tej swobody. To, czy jest to uzasadnione, zależy od tego, jaki kształt przybiorą przygotowywane przez Komisję akty delegowane. Punktem odniesienia przy ocenie proporcjonalności zasad polityki wynagrodzeń może być orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie wniesionej przez Zjednoczone Królestwo o uchylenie zasad polityki wynagrodzeń dotyczących pracowników sektora bankowego, zawartych w w Dyrektywie (2013/36/EU, CRD IV) oraz Rozporządzeniu nr 575/2013 (CRR) (Case nr C-507/13).

WNIOSKI

Nowa definicja działalności transgranicznej zapewnia przejrzystość prawa. Możliwość przenoszenia systemów emerytalnych z jednego kraju do drugiego zwiększa efektywność. Fakt, że [po transferze] obowiązywać będą wymogi inwestycyjne i obowiązki informacyjne ustalone przez rodzime Państwo Członkowskie zmniejszy koszty administracyjne i zwiększy efektywność. To, czy zmiany te w rzeczywistości pomogą w rozwoju transgranicznej działalności IPPE jest jednak wątpliwe, ze względu na wprowadzenie wymogu pełnego finansowania rezerw. W przypadku prowadzenia transgranicznej działalności, powinny być stosowane wymogi w zakresie finansowania ustalone przez goszczące Państwo Członkowskie.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl