

Ειδική έκθεση

Ανάπτυξη των επικουρικών συντάξεων στην ΕΕ

Αναποτελεσματική η δράση της ΕΕ για την ενίσχυση των επαγγελματικών συντάξεων και τη δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού ατομικού συνταξιοδοτικού προϊόντος



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-VIII
Εισαγωγή	01-24
Τα συνταξιοδοτικά συστήματα στα κράτη μέλη της ΕΕ	01-09
Τρεις πυλώνες: κρατικές συντάξεις, επαγγελματικές συντάξεις και άλλες ατομικές συντάξεις	01-04
Τα συνταξιοδοτικά συστήματα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την κοινωνική προστασία και την ενίσχυση των κεφαλαιαγορών της ΕΕ	05-09
Το κανονιστικό πλαίσιο για τις επαγγελματικές και τις πανευρωπαϊκές ατομικές συντάξεις στην ΕΕ	10-19
Επαγγελματικές συντάξεις	10-17
Πανευρωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν	18-19
Καθήκοντα και αρμοδιότητες σε σχέση με τις επαγγελματικές και τις ιδιωτικές συντάξεις στην ΕΕ	20-24
Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου	25-30
Παρατηρήσεις	31-108
Η ενωσιακή νομοθεσία δεν οδήγησε σε αύξηση της διασυννοριακής δραστηριότητας των ΙΕΣΠ, ούτε στη δημιουργία αγοράς συνταξιοδοτικών προϊόντων με δυνατότητα μεταφοράς εντός ΕΕ	31-51
Ο τομέας των ΙΕΣΠ είναι συγκεντρωμένος σε λίγες χώρες	32-33
Ούτε η οδηγία ΙΕΣΠ II ούτε ο κανονισμός ΡΕΡΡ απέφεραν απτά αποτελέσματα	34-37
Η ενωσιακή ρυθμιστική δράση δεν μπορεί από μόνη της να εξασφαλίσει ισότιμους όρους ανταγωνισμού για τα διασυννοριακά ΙΕΣΠ και τα ΡΕΡΡ	38-44
Η Επιτροπή δεν απέδειξε επαρκώς ότι οι νομοθετικές πρωτοβουλίες της θα είχαν τον επιθυμητό αντίκτυπο	45-51
Η εποπτεία των ΙΕΣΠ και η εκτίμηση των ειδικών και συστημικών κινδύνων είναι εν μέρει αποτελεσματικές	52-87
Στην ΕΕ ισχύουν διαφορετικά εποπτικά πρότυπα	53-68

Η περιορισμένη χρήση των εργαλείων της και η λήψη αποφάσεων υπό την καθοδήγηση των ΕΑΑ περιορίζουν τις προσπάθειές της ΕΙΟΡΑ για ενίσχυση της εποπτικής σύγκλισης σε ολόκληρη την ΕΕ	69-78
Μολονότι η ΕΙΟΡΑ βελτίωσε την αξιολόγηση των συστημικών κινδύνων για τα ΙΕΣΠ, εξακολουθούν να υπάρχουν κενά	79-87
Οι δράσεις της ΕΕ για τη βελτίωση της διαφάνειας όσον αφορά τις συντάξεις και την προώθηση της βιωσιμότητας δεν απέφεραν αξιόλογα αποτελέσματα	88-108
Δεν έχει αξιοποιηθεί στο έπακρο η δυνατότητα της δήλωσης συνταξιοδοτικών παροχών να βελτιώσει την πρόσβαση σε πληροφορίες	89-92
Τα εργαλεία της ΕΙΟΡΑ δεν διασφάλισαν για τα μέλη και τους δικαιούχους των ΙΕΣΠ διαφάνεια ως προς το κόστος και την απόδοση	93-96
Οι δράσεις της Επιτροπής για την παροχή συνολικής εικόνας σχετικά με τις συντάξεις δεν υλοποιήθηκαν	97-104
Περιορισμένο το πεδίο εφαρμογής περαιτέρω πρωτοβουλιών της ΕΕ για την προώθηση της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων και της ατομικής συνταξιοδοτικής αποταμίευσης	105-108
Συμπεράσματα και συστάσεις	109-119

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Σχηματική παρουσίαση των συντάξεων των πυλώνων Ι και ΙΙ στα έξι κράτη μέλη του δείγματος (2023)
Παράρτημα ΙΙ – Ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας κατά ηλικία (2023)
Παράρτημα ΙΙΙ – Επισκόπηση των μέσων εποπτικής σύγκλισης της ΕΙΟΡΑ που χρησιμοποιούνται για τα ΙΕΣΠ
Παράρτημα ΙV – Παραδείγματα σχολίων των κρατών μελών σχετικά με τις προκλήσεις που ενέχει το έργο εποπτικής σύγκλισης της ΕΙΟΡΑ
Παράρτημα V – Ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων της ΕΙΟΡΑ – σενάρια και αποτελέσματα
Παράρτημα VI – Αδυναμίες στις κανονιστικές ρυθμίσεις σχετικά με την PBS και δράσεις της ΕΙΟΡΑ
Παράρτημα VII – Ειδικές ανά χώρα συστάσεις της περιόδου 2019-2024 και μέτρα του ΜΑΑ σχετικά με τις συντάξεις

Παράρτημα VIII – Δράσεις της ΕΕ υπέρ του χρηματοοικονομικού γραμματισμού σχετικά με τις συντάξεις και της αυτόματης ένταξης

Συνομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής

Απαντήσεις της ΕΙΟΡΑ

Χρονογραμμή

Κλιμάκιο ελέγχου

Σύνοψη

I Τα συνταξιοδοτικά συστήματα στην ΕΕ εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Ο ρόλος της ΕΕ περιορίζεται μόνο σε ζητήματα που άπτονται της διασυνοριακής κινητικότητας, της προστασίας των καταναλωτών και της εσωτερικής αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ καθορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις για τη λειτουργία των ιδρυμάτων επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών (ΙΕΣΠ) και έχει δημιουργήσει ένα ειδικό νομικό πλαίσιο για ένα πανευρωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν. Η ΕΕ λαμβάνει επίσης μέτρα για την ενίσχυση της διαφάνειας όσον αφορά τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα των πολιτών και τον αντίκτυπο των εξελίξεων που σχετίζονται με τις συντάξεις στα δημόσια οικονομικά. Επιπλέον, το ζήτημα της βιωσιμότητας των συντάξεων εντάσσεται στο πλαίσιο του συντονισμού της μακροοικονομικής πολιτικής στην ΕΕ.

II Με τον εν προκειμένω έλεγχο, στόχος μας ήταν να αξιολογήσουμε κατά πόσον η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) έχουν λάβει αποτελεσματικά μέτρα για την ενίσχυση του ρόλου των ΙΕΣΠ και την ανάπτυξη πανευρωπαϊκών ατομικών συνταξιοδοτικών προϊόντων. Επιλέξαμε αυτό το θέμα για τον έλεγχό μας για τον λόγο ότι τα συστήματα αυτά συμβάλλουν σημαντικά στην εξασφάλιση επαρκούς συνταξιοδοτικού εισοδήματος για τους πολίτες της ΕΕ στο μέλλον. Ο έλεγχος κάλυψε την περίοδο από το 2016 έως το 2024. Είχαμε έτσι τη δυνατότητα να καταλήξουμε σε συμπεράσματα για την περίοδο αυτή και να διατυπώσουμε σχετικές συστάσεις, αφενός, προς την Επιτροπή σχετικά με το κανονιστικό πλαίσιο και, αφετέρου, προς την EIOPA όσον αφορά κατάλληλα εποπτικά μέτρα. Η έκθεση συμβάλλει επίσης στον εν εξελίξει διάλογο σχετικά με την αναθεώρηση των πλαισίων τόσο για τα ΙΕΣΠ όσο και για το πανευρωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν.

III Συνολικά, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι οι δράσεις της Επιτροπής και της EIOPA, λαμβανομένου υπόψη του βαθμού της ευθύνης καθεμίας, ήταν μέχρι στιγμής αναποτελεσματικές όσον αφορά την ενίσχυση του ρόλου των επαγγελματικών συντάξεων που χορηγούν ΙΕΣΠ και τη δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού ατομικού συνταξιοδοτικού προϊόντος.

IV Μολονότι με τη δράση της Επιτροπής δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις για μια εσωτερική αγορά για τα ΙΕΣΠ, δεν επιτεύχθηκε ο στόχος της εμβάθυνσης της συγκεκριμένης αγοράς, ούτε αυτός της αύξησης της διασυνοριακής δραστηριότητας. Η δραστηριότητα αυτή παραμένει πολύ περιορισμένη και συγκεντρωμένη σε λίγα κράτη μέλη, στα οποία οι επαγγελματικές συντάξεις είχαν ήδη ρίζες από το παρελθόν. Αυτό οφείλεται κυρίως σε παράγοντες που εκφεύγουν του πεδίου αρμοδιότητας της ΕΕ και υπερβαίνουν αυτό που προς το παρόν μπορούν να επιτύχουν οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που αναπτύσσονται σε επίπεδο ΕΕ. Ωστόσο, σε σύγκριση με τα ΙΕΣΠ που δραστηριοποιούνται μόνο στην εγχώρια αγορά, μειονέκτημα για τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ αποτελεί και το γεγονός ότι το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο τους επιβάλλει πρόσθετες υποχρεώσεις. Εν τω μεταξύ, το πανευρωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν δεν έχει αποδειχθεί βιώσιμη επιλογή συνταξιοδοτικής αποταμίευσης για τους πολίτες της ΕΕ σε σύγκριση με άλλα προϊόντα.

V Αν και η αγορά ΙΕΣΠ δεν έχει ακόμη προχωρήσει σε βάθος, ούτε λειτουργεί σε διασυνοριακό επίπεδο όπως αναμενόταν, εξακολουθεί να εξυπηρετεί 47 εκατομμύρια μέλη και δικαιούχους και να χρήζει αποτελεσματικής εποπτείας. Εντούτοις, οι προσπάθειες που κατέβαλε η ΕΙΟΡΑ δεν απέφεραν αξιόλογα αποτελέσματα όσον αφορά την προώθηση της σύγκλισης των εποπτικών πρακτικών που εφαρμόζονται σε σχέση με τα ΙΕΣΠ στην ΕΕ, την προστασία των μελών των ΙΕΣΠ και την εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας σχετικά. Η συμμετοχή των εθνικών αρχών σε πρωτοβουλίες της ΕΙΟΡΑ ήταν χαμηλή, καθώς το πλαίσιο για τα ΙΕΣΠ καθορίζει μόνο ένα βασικό σύνολο δεσμευτικών απαιτήσεων, γεγονός που περιόριζε την εμβέλεια των προσπαθειών εποπτικής σύγκλισης. Η εκτίμηση από την ΕΙΟΡΑ των ειδικών και συστημικών κινδύνων που σχετίζονται με τα ΙΕΣΠ, αν και έχει βελτιωθεί με την πάροδο του χρόνου, παραμένει ελλιπής.

VI Η ΕΕ εξακολουθεί να μην διαθέτει εργαλεία που να παρέχουν συνολική εικόνα για τις συντάξεις, τόσο από ατομική σκοπιά όσο και από τη σκοπιά των δημόσιων οικονομικών. Η ΕΙΟΡΑ έχει δρομολογήσει σειρά μέτρων με τα οποία έχει βελτιωθεί η πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τα ΙΕΣΠ, ωστόσο τα μέλη και οι δικαιούχοι εξακολουθούν να μην απολαμβάνουν πλήρους διαφάνειας όσον αφορά την απόδοση των κεφαλαίων τους. Τέλος, τόσο η Επιτροπή όσο και η ΕΙΟΡΑ έχουν λάβει τα πρώτα μέτρα για τη βελτίωση του χρηματοοικονομικού γραμματισμού των πολιτών σε σχέση με τις συντάξεις και για την προώθηση της συνταξιοδοτικής αποταμίευσης και βιωσιμότητας. Το αποτέλεσμα όμως αυτών των πρωτοβουλιών παραμένει περιορισμένο.

VII Συνιστούμε στην Επιτροπή:

- ο να επισπεύσει την ημερομηνία ολοκλήρωσης της από μέρους της αξιολόγησης των λόγων μη αξιοποίησης του πανευρωπαϊκού ατομικού συνταξιοδοτικού προϊόντος και να λάβει κατάλληλα μέτρα·
- ο να ενισχύσει το εποπτικό πλαίσιο για τα ΙΕΣΠ· και
- ο να ενισχύσει τη διαφάνεια των δεδομένων που αφορούν τις συντάξεις, προωθώντας περαιτέρω τις πρωτοβουλίες της για συστήματα παρακολούθησης και πίνακες συντάξεων.

VIII Όσον αφορά τα ΙΕΣΠ, συνιστούμε στην ΕΙΟΡΑ:

- ο να επανεξετάσει την αποτελεσματικότητα των εργαλείων της και να δώσει προτεραιότητα σε εκείνα με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο στην εποπτική σύγκλιση·
- ο να βελτιώσει την από μέρους της εκτίμηση των επιπτώσεων των συστημικών κινδύνων· και
- ο να ενισχύσει τη διαφάνεια όσον αφορά το κόστος και την απόδοση.

Εισαγωγή

Τα συνταξιοδοτικά συστήματα στα κράτη μέλη της ΕΕ

Τρεις πυλώνες: κρατικές συντάξεις, επαγγελματικές συντάξεις και άλλες ατομικές συντάξεις

01 Τα συνταξιοδοτικά συστήματα στην ΕΕ εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των επιμέρους κρατών μελών. Αυτό συνεπάγεται σημαντικές αποκλίσεις στον τρόπο με τον οποίο κάθε κράτος μέλος οργανώνει το συνταξιοδοτικό του σύστημα, ανάλογα με την κοινωνική και εργατική νομοθεσία κάθε χώρας (βλέπε [παράρτημα Ι](#)). Η ΕΕ έχει δικαίωμα να διατυπώνει συστάσεις σχετικά με τα συνταξιοδοτικά συστήματα στο πλαίσιο του μακροοικονομικού συντονισμού.

02 Σε γενικές γραμμές, τα συνταξιοδοτικά συστήματα στην ΕΕ διαρθρώνονται γύρω από τρεις πυλώνες. Ο πρώτος είναι υποχρεωτικός. Σε ορισμένα κράτη μέλη, στον πυλώνα αυτό εντάσσονται και τα εκ του νόμου κεφαλαιοποιητικά συνταξιοδοτικά συστήματα. Τον πυλώνα αυτό συμπληρώνουν, σε διαφορετικό βαθμό, οι επαγγελματικές συντάξεις που συνδέονται με τις αποδοχές (δεύτερος πυλώνας) και άλλες ατομικές συντάξεις (τρίτος πυλώνας) (βλέπε [γράφημα 1](#)). Η ταξινόμηση των ατομικών συνταξιοδοτικών συστημάτων και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της δομής κάθε πυλώνα ενδέχεται να διαφέρουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

Γράφημα 1 – Είδη και κύρια χαρακτηριστικά των συνταξιοδοτικών συστημάτων στην ΕΕ

Πρώτος πυλώνας Κρατικές/θεσμοθετημένες συντάξεις	Δεύτερος πυλώνας Επαγγελματικές συντάξεις	Τρίτος πυλώνας Άλλες ατομικές συντάξεις
● Βασική εισοδηματική ασφάλεια, αναπλήρωση εισοδήματος ● Χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους (μη κεφαλαιοποιητικό σύστημα) ● Εισφορές κοινωνικής ασφάλισης ● Παρέχονται από το κράτος ● Απονομή σύνταξης βάσει επιλεξιμότητας	● Συμπληρώνουν τις κρατικές συντάξεις ● Συλλογικές συμφωνίες ή συμβάσεις ● Εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων ● Υπό τη διαχείριση συνταξιοδοτικών ή ασφαλιστικών ταμείων	● Συμπληρώνουν τις κρατικές και τις επαγγελματικές συντάξεις ● Προσωπική αποταμίευση και ασφάλειες ζωής ● Εισφορές κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου ● Παρέχονται από ταμεία, ασφαλιστές, ιδρύματα

Πηγή: ΕΕΣ.

03 Η ΕΕ διαθέτει ρυθμιστικές εξουσίες σε σχέση με τη διασυννοριακή κινητικότητα, την προστασία των καταναλωτών, την ισότητα των φύλων και την εσωτερική αγορά. Οι εξουσίες αυτές αφορούν επίσης τους παρόχους και τις αγορές επαγγελματικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων και είναι σημαντικές για την εξασφάλιση της σταθερότητας της αγοράς και την προστασία των πελατών άλλων ατομικών συνταξιοδοτικών συστημάτων.

04 Τέλος, το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ σε σύνταξη ανάλογη προς τις εισφορές τους, η οποία να τους εξασφαλίζει επαρκές εισόδημα για αξιοπρεπή διαβίωση κατά το γήρας, κατοχυρώνεται στον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων¹. Για τον σκοπό αυτό και για το συμφέρον των πολιτών, η ΕΕ μπορεί να λαμβάνει μέτρα για την ενίσχυση της διαφάνειας όσον αφορά τα αναμενόμενα συνταξιοδοτικά εισοδήματα και την επίπτωση των εξελίξεων που αφορούν τις συντάξεις στα δημόσια οικονομικά.

¹ Αρχή 15 του [ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων](#) του 2017: δικαίωμα σε σύνταξη που διασφαλίζει επαρκές εισόδημα για αξιοπρεπή διαβίωση κατά το γήρας, τόσο για τους μισθωτούς όσο και τους αυτοαπασχολούμενους.

Τα συνταξιοδοτικά συστήματα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την κοινωνική προστασία και την ενίσχυση των κεφαλαιαγορών της ΕΕ

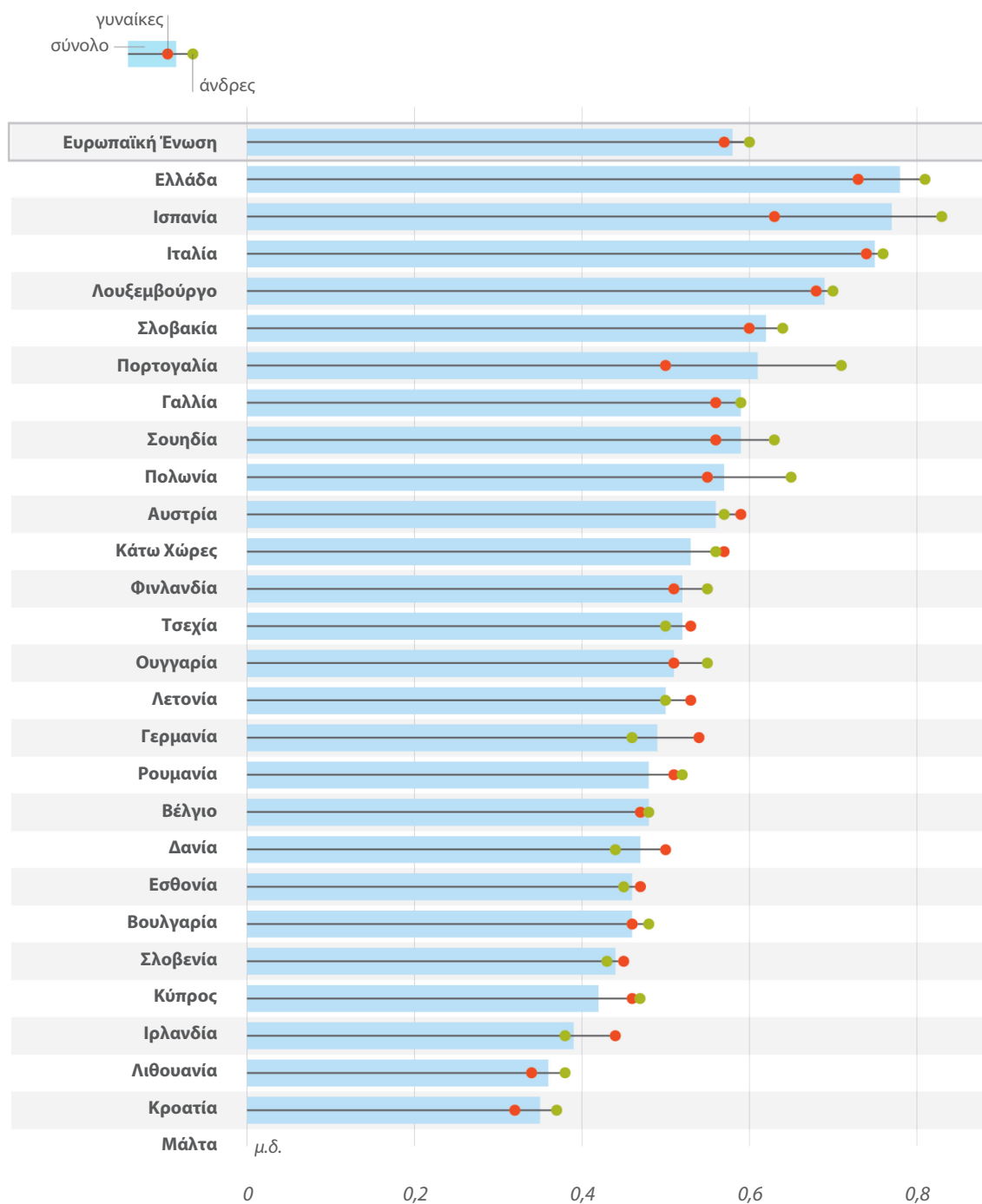
05 Η πολυπυλωνική προσέγγιση², που καθιερώθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1990 από την Παγκόσμια Τράπεζα, αποσκοπεί, αφενός, στη δημιουργία ενός διαφοροποιημένου συνταξιοδοτικού συστήματος που ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών και λαμβάνει υπόψη τις δημογραφικές προκλήσεις που προκύπτουν από τη γήρανση του πληθυσμού και, αφετέρου, στην αντιμετώπιση του προβλήματος της οικονομικής βιωσιμότητας των συστημάτων αυτών. Αποσκοπεί επίσης στην ενίσχυση των κεφαλαιαγορών της ΕΕ.

06 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή, έχοντας ως μέλημα να εξασφαλίσουν την επάρκεια και τη δημοσιονομική βιωσιμότητα των κρατικών συντάξεων, ενθάρρυναν τα κράτη μέλη να καθιερώσουν επαγγελματικές συντάξεις, τόσο στον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα. Στα τέλη του 2021, οι περισσότεροι πολίτες στην ΕΕ εξακολουθούσαν να βασίζονται για τη συνταξιοδότησή τους στις κρατικές συντάξεις και στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης.

07 Τα κρατικά συνταξιοδοτικά συστήματα πολλών κρατών μελών αντιμετωπίζουν δυσκολίες με τη διασφάλιση μακροπρόθεσμης οικονομικής βιωσιμότητας και τη διατήρηση της επάρκειας των συντάξεων. Το 2023, το εισόδημα των ηλικιωμένων στην ΕΕ παρέμενε κατά μέσο όρο κάτω από το 60 % του εισοδήματος όσων βρίσκονταν σε ηλικία εργασίας, με σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών, ενώ ήταν υψηλότερο για τους άνδρες από ό,τι για τις γυναίκες. Στο [γράφημα 2](#) παρουσιάζεται το «συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης» (ήτοι το μέσο αρχικό συνταξιοδοτικό εισόδημα έναντι του εισοδήματος από εργασία πριν από τη συνταξιοδότηση), κατά φύλο, για την ΕΕ συνολικά και κάθε κράτος μέλος χωριστά.

² Παγκόσμια Τράπεζα, [Pension Systems and Reform Conceptual Framework](#), Ιούνιος 2008.

**Γράφημα 2 – Συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης για τις συντάξεις
(εξαιρουμένων άλλων κοινωνικών παροχών) κατά φύλο (2023)**



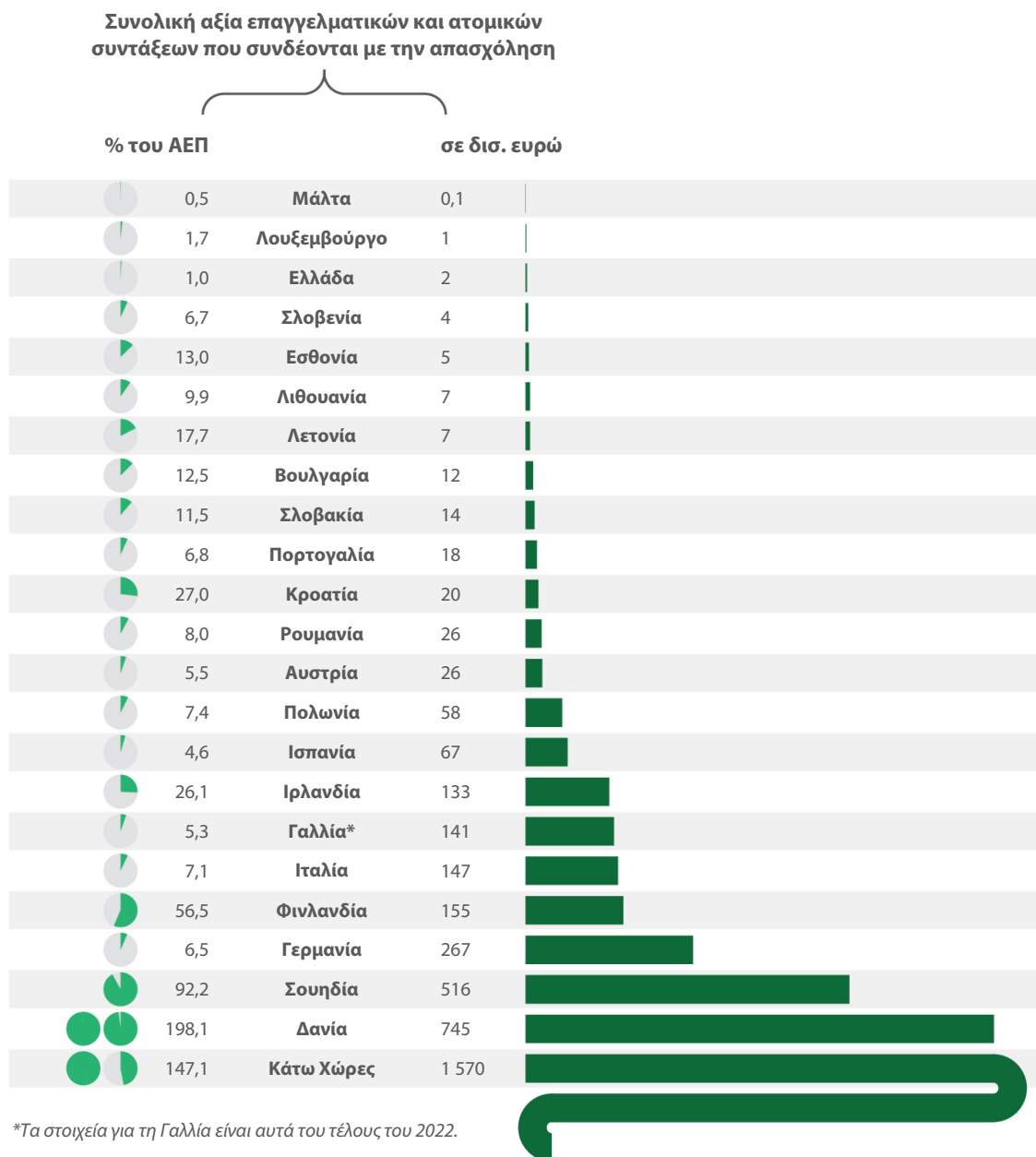
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat.

08 Οι συνταξιοδοτικές παροχές για άτομα ηλικίας 65-74 ετών, ήτοι άτομα που βρίσκονται στα πρώτα έτη της συνταξιοδότησής τους, ανέρχονται κατά μέσο όρο στα τρία πέμπτα περίπου του εισοδήματος από εργασία των ατόμων ηλικίας 50-59 ετών, ήτοι εκείνων που βρίσκονται στα τελευταία έτη του εργασιακού βίου³. Επιπλέον, σύμφωνα με στοιχεία της Επιτροπής, οι ηλικιωμένοι (65+) διατρέχουν μεγαλύτερο **κίνδυνο φτώχειας** από ό,τι τα άτομα ηλικίας 18-64 ετών, ιδίως στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (βλέπε **παράρτημα II**).

09 Η οικονομική σημασία των μη κρατικών συνταξιοδοτικών προϊόντων που διαχειρίζονται τις μακροπρόθεσμες και συνταξιοδοτικές αποταμιεύσεις των εργαζομένων διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Σε δύο κράτη μέλη, τα περιουσιακά στοιχεία υπό τη διαχείριση επαγγελματικών συνταξιοδοτικών ταμείων ή άλλων φορέων ατομικών συντάξεων συνδεδεμένων με την απασχόληση υπερβαίνουν το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) της χώρας: πρόκειται για τη Δανία (198 %) και τις Κάτω Χώρες (147 %) (βλέπε **γράφημα 3**). Στα κράτη μέλη αυτά, οι επαγγελματικές συντάξεις είναι υψηλότερες και τείνουν να αντιπροσωπεύουν μεγαλύτερο ποσοστό του συνταξιοδοτικού εισοδήματος σε σύγκριση με τις κρατικές συντάξεις. Σε άλλα κράτη μέλη, το ποσοστό αυτό κυμαινόταν μεταξύ 0,5 % και 92 % του ΑΕΠ (Μάλτα και Σουηδία, αντίστοιχα).

³ Επιτροπή, [The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in older age in the EU](#), τόμος I, σ. 31 και 34.

Γράφημα 3 – Αξία των επαγγελματικών συντάξεων και των ατομικών συντάξεων που συνδέονται με την απασχόληση στην ΕΕ, ως ποσοστό του ΑΕΠ και σε απόλυτες τιμές (στο τέλος του 2023)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.

Το κανονιστικό πλαίσιο για τις επαγγελματικές και τις πανευρωπαϊκές ατομικές συντάξεις στην ΕΕ

Επαγγελματικές συντάξεις

10 Οι επαγγελματικές συντάξεις ή τα χρηματοδοτούμενα από τον εργοδότη συστήματα είναι αποταμιευτικά συνταξιοδοτικά προγράμματα που δημιουργούνται από εργοδότες προς όφελος των εργαζομένων τους. Οι συντάξεις αυτές αποτελούν μορφή ετεροχρονισμένης αμοιβής, με την έννοια ότι συσσωρεύονται κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου των εργαζομένων και καταβάλλονται μετά τη συνταξιοδότησή τους. Οι εργαζόμενοι που συνεισφέρουν σε επαγγελματικό συνταξιοδοτικό σύστημα αναφέρονται ως «μέλη» και μετατρέπονται σε «δικαιούχους» με τη συνταξιοδότησή τους, όταν αρχίσουν να εισπράττουν τις παροχές που έχουν συσσωρεύσει. Ορισμένα συστήματα είναι προαιρετικά, ενώ άλλα υποχρεωτικά.

11 Τα επαγγελματικά συνταξιοδοτικά προγράμματα μπορούν να διακριθούν σε δύο βασικά είδη, αν και υπάρχουν και υβριδικές μορφές:

- ο συστήματα καθορισμένων παροχών, βάσει των οποίων οι εργοδότες δεσμεύονται να καταβάλλουν ένα συγκεκριμένο ποσό συνταξιοδοτικών παροχών, το οποίο υπολογίζεται με βάση τη διάρκεια της απασχόλησης υπό συγκεκριμένο εργοδότη και τη διατήρηση καθορισμένων αποδοχών· και
- ο συστήματα καθορισμένων εισφορών, βάσει των οποίων οι συνταξιοδοτικές παροχές του εργαζομένου εξαρτώνται από τις καταβληθείσες εισφορές και από την απόδοση των σχετικών επενδύσεων (ήτοι ο επενδυτικός κίνδυνος βαρύνει τον εργαζόμενο).

12 Τα τελευταία χρόνια, σε ολόκληρη την Ευρώπη, καταγράφεται αισθητή στροφή από τα συστήματα καθορισμένων παροχών σε συστήματα καθορισμένων εισφορών.

13 Οι συντάξεις επαγγελματικής φύσης υπάγονται σε διάφορα νομικά πλαίσια. Μπορούν:

- ο να διέπονται από την εθνική νομοθεσία,
- ο να εμπίπτουν στο ειδικό πλαίσιο της ΕΕ για τις επαγγελματικές συντάξεις [οδηγία για τα ιδρύματα επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών (οδηγία ΙΕΣΠ II)⁴],
- ο να μην διέπονται από ειδικό κανονιστικό πλαίσιο, ή
- ο να διέπονται εν μέρει μόνο από την ενωσιακή νομοθεσία (ενδεικτικό παράδειγμα αποτελούν οι «άμεσες υποχρεώσεις», περίπτωση κατά την οποία οι εργοδότες αναλαμβάνουν να καταβάλλουν απευθείας σύνταξη στους εργαζομένους κατά τη συνταξιοδότησή τους).

14 Επιπλέον, οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις, οι οποίες υπόκεινται σε προληπτική εποπτεία δυνάμει της οδηγίας Φερεγγυότητα II⁵, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο ως πάροχοι επαγγελματικών συντάξεων.

15 Το 2003, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν την πρώτη οδηγία ΙΕΣΠ⁶. Στόχος της οδηγίας ήταν να δοθεί η δυνατότητα στα ΙΕΣΠ να λειτουργούν στα κράτη μέλη της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ) υπό την εποπτεία των εθνικών αρμόδιων αρχών (ΕΑΑ) της χώρας καταγωγής (ήτοι της χώρας προέλευσής τους), χωρίς να απαιτείται η αδειοδότησή τους σε άλλη χώρα (ήτοι στη χώρα υποδοχής). Στην οδηγία γινόταν μνεία στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών σε άλλα κράτη μέλη, η οποία κατοχυρώθηκε με τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 56 και 62). Δημιουργήθηκε έτσι το πλαίσιο μιας εσωτερικής αγοράς για τα ΙΕΣΠ.

⁴ [Οδηγία \(ΕΕ\) 2016/2341](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2016, για τις δραστηριότητες και την εποπτεία των ιδρυμάτων επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών.

⁵ [Οδηγία 2009/138/ΕΚ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009, σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριοτήτων ασφάλισης και αντασφάλισης (Φερεγγυότητα II)

⁶ [Οδηγία 2003/41/ΕΚ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Ιουνίου 2003, για τις δραστηριότητες και την εποπτεία των ιδρυμάτων που προσφέρουν υπηρεσίες επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών (οδηγία ΙΕΣΠ).

16 Η οδηγία ΙΕΣΠ σχεδιάστηκε ως οδηγία «ελάχιστης εναρμόνισης», κάτι που σημαίνει ότι η ΕΕ επιβάλλει ελάχιστα πρότυπα, ενώ παράλληλα τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να διατηρούν ή να θεσπίζουν υψηλότερα, αφ' ης στιγμής αυτά δεν αντίκεινται σε άλλες νομοθετικές πράξεις της ΕΕ. Αυτό ισχύει πρωτίστως για τα κράτη μέλη με ανεπτυγμένες αγορές ΙΕΣΠ.

17 Το 2014, η Επιτροπή πρότεινε την αναθεώρηση της οδηγίας ΙΕΣΠ⁷. Η αναθεώρηση αυτή, που εγκρίθηκε το 2016, αποσκοπούσε στην προώθηση της διασυνοριακής δραστηριότητας με στόχο την εμβάθυνση της εσωτερικής αγοράς για τα ΙΕΣΠ. Η αναθεώρηση κατέδειξε ότι υπήρχαν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών ως προς τον τρόπο οργάνωσης και ρύθμισης των ΙΕΣΠ και ότι η διασυνοριακή δραστηριότητα ήταν περιορισμένη λόγω διαφορών σε επίπεδο εθνικής κοινωνικής και εργατικής νομοθεσίας. Η διευκόλυνση της διασυνοριακής δραστηριότητας είχε ως στόχο να βοηθήσει τους εργοδότες και τους εργαζομένους, συγκεντρώνοντας τη διαχείριση των συνταξιοδοτικών παροχών, και να διευκολύνει την κυκλοφορία των εργαζομένων. Με την αναθεώρηση επιδιώκονταν τέσσερις ειδικοί στόχοι:

- η άρση των εναπομενόντων εποπτικών εμποδίων για τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ,
- η παροχή στους επόπτες των αναγκαίων (ενισχυμένων) εργαλείων για την αποτελεσματική εποπτεία των ΙΕΣΠ,
- η παροχή σαφών και σχετικών πληροφοριών σε μέλη και δικαιούχους, κάτι που ενισχύει τη διαφάνεια· και
- η διασφάλιση χρηστής διακυβέρνησης και διαχείρισης των κινδύνων.

⁷ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις δραστηριότητες και την εποπτεία των ιδρυμάτων που προσφέρουν υπηρεσίες επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών [COM/2014/0167 final - 2014/0091 \(COD\)](#), 27.3.2014, σημεία 1.1 και 3.2.

Πανερωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν

18 Τον Ιούλιο του 2019, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν την πρόταση της Επιτροπής για έναν κανονισμό σχετικά με ένα πανευρωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν (Pan-European Personal Pension Product, PEPP)⁸.

Ο κανονισμός αυτός, που τέθηκε σε ισχύ τον Μάρτιο του 2022, καθορίζει τις προϋποθέσεις για ένα προαιρετικό ατομικό συνταξιοδοτικό σύστημα προς συμπλήρωση των υφιστάμενων ατομικών συνταξιοδοτικών και αποταμιευτικών προϊόντων. Αποτελεί μια εναλλακτική λύση για τους εργαζομένους που αποταμιεύουν ενόψει της συνταξιοδότησής τους, με τη μορφή προϊόντος που έχει τη δυνατότητα διασυνοριακής μεταφοράς (στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα).

19 Ειδικότερα, σύμφωνα με την Επιτροπή⁹, με το PEPP:

- ο οι αποταμιευτές έχουν στη διάθεσή τους μεγαλύτερο εύρος επιλογών·
- ο οι πάροχοι PEPP επωφελούνται από την ενιαία αγορά και την απλουστευμένη διασυνοριακή διανομή· και
- ο ευνοείται η διοχέτευση των αποταμιεύσεων προς τις κεφαλαιαγορές και ωφελούνται οι επενδύσεις και η μεγέθυνση στην ΕΕ.

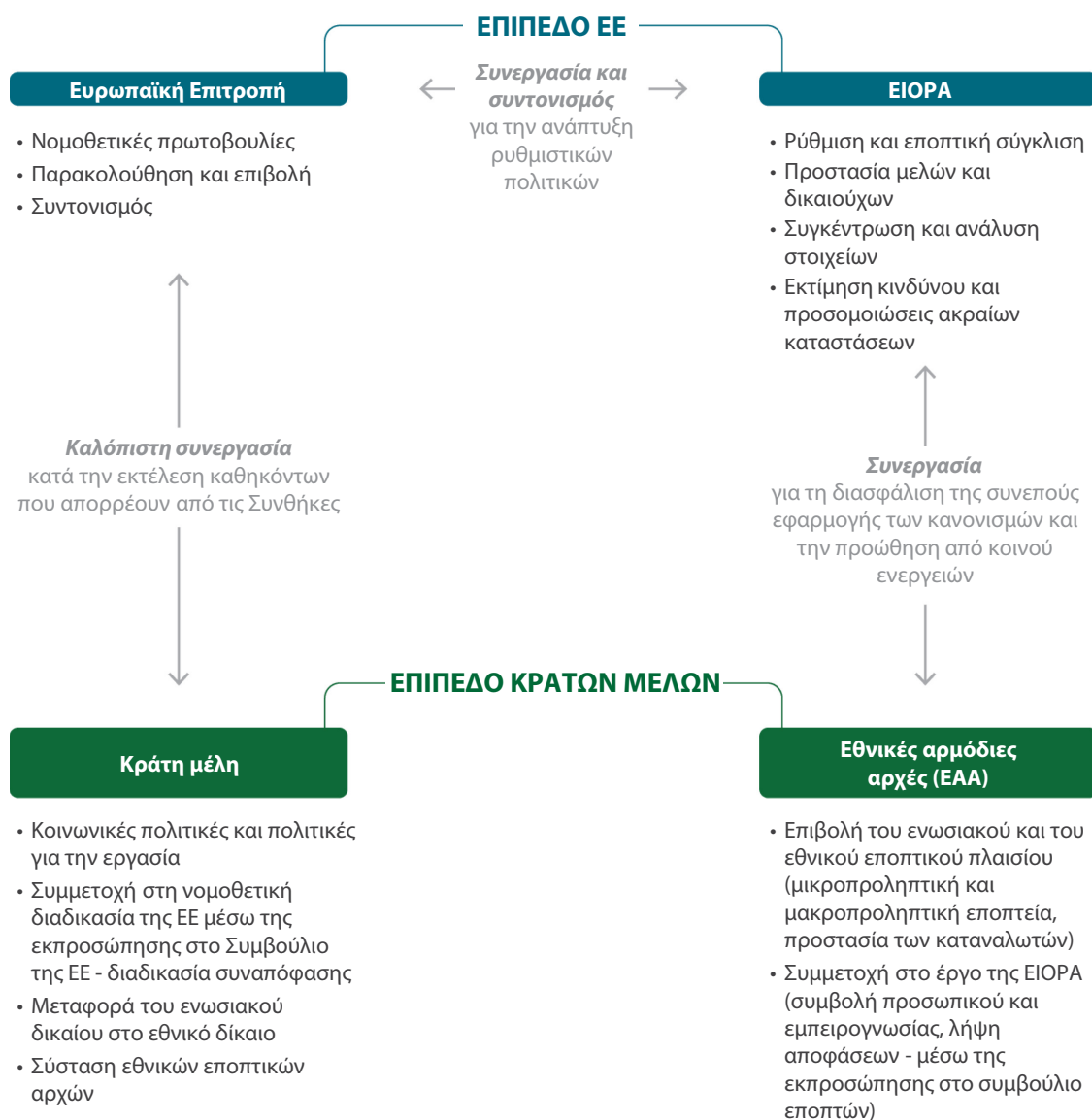
Καθήκοντα και αρμοδιότητες σε σχέση με τις επαγγελματικές και τις ιδιωτικές συντάξεις στην ΕΕ

20 Στη ρύθμιση των επαγγελματικών συντάξεων εμπλέκονται διάφοροι παράγοντες, μεταξύ των οποίων η Επιτροπή, οι συννομοθέτες της ΕΕ (ήτοι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο), η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΙΟΡΑ), καθώς και τα κράτη μέλη και οι οικείες ΕΑΑ. Οι παράγοντες αυτοί εργάζονται από κοινού για τη διασφάλιση ενός εναρμονισμένου κανονιστικού πλαισίου εντός της ΕΕ και για την προώθηση της εσωτερικής αγοράς επαγγελματικών συντάξεων (βλέπε [γράφημα 4](#)).

⁸ Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1238, της 20ής Ιουνίου 2019, σχετικά με τη θέσπιση πανευρωπαϊκού ατομικού συνταξιοδοτικού προϊόντος (PEPP) (κανονισμός PEPP).

⁹ Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: «Ατομικές συντάξεις: Το πανευρωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν (PEPP) εφαρμόζεται από σήμερα», 22 Μαρτίου 2022.

Γράφημα 4 – Αρμοδιότητες των βασικών ενωσιακών και εθνικών φορέων στον τομέα των επαγγελματικών συντάξεων



Πηγή: ΕΕΣ.

21 Στο πλαίσιο των προσπαθειών της να βελτιώσει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, η Επιτροπή, μέσω της Γενικής Διεύθυνσης Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών και Ένωσης Κεφαλαιαγορών, είναι υπεύθυνη για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της νομοθεσίας και των πολιτικών της ΕΕ στον χρηματοπιστωτικό τομέα, συμπεριλαμβανομένων των συνταξιοδοτικών ταμείων που δραστηριοποιούνται στην ΕΕ. Επίσης, η Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης της Επιτροπής προωθεί την απασχόληση, τις κοινωνικές υποθέσεις και την κοινωνική ένταξη, τομείς στους οποίους υπάγονται οι πολιτικές που αφορούν τις συντάξεις, ενώ η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων είναι αρμόδια για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, συμπεριλαμβανομένης της παροχής υποστήριξης για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων στα συνταξιοδοτικά συστήματα.

22 Επιπλέον, από το 2011, η ΕΙΟΡΑ¹⁰ είναι υπεύθυνη για τη συνεπή εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και συνεπούς εποπτείας των ΙΕΣΠ στην ΕΕ, για την προστασία των μελών και των δικαιούχων των ΙΕΣΠ και, από κοινού με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου, για την παρακολούθηση των κινδύνων για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Η ΕΙΟΡΑ παρέχει επίσης συμβουλές και εμπειρογνωσία στην Επιτροπή και τηρεί μητρώα των παρόχων υπηρεσιών ΙΕΣΠ και ΡΕΡΡ.

23 Το ζήτημα της βιωσιμότητας των συντάξεων εμπίπτει πρωτίστως στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, ενώ η ΕΕ συμμετέχει στον συντονισμό της μακροοικονομικής πολιτικής¹¹, μέσω του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Η Επιτροπή παρακολουθεί το θέμα αυτό και διατυπώνει συστάσεις προς τα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση προκλήσεων όπως η γήρανση του πληθυσμού, η οικονομική βιωσιμότητα και η επάρκεια των συντάξεων. Επιπλέον, ορισμένα κράτη μέλη αποφάσισαν να συμπεριλάβουν μεταρρυθμίσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων στα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας μετά την πανδημία COVID-19.

¹⁰ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1094/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων) (κανονισμός ΕΙΟΡΑ).

¹¹ Άρθρα 153, 121 και 148 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

24 Επιπλέον, στο πλαίσιο ευρύτερων προσπάθειών για την ενίσχυση της προσβασιμότητας και της διαφάνειας στην αγορά συντάξεων, στην εμβληματική πρωτοβουλία της, την Ένωση Κεφαλαιαγορών¹², η Επιτροπή συμπεριέλαβε διάφορες δράσεις που αφορούσαν τις συντάξεις. Πέρα από την επανεξέταση της οδηγίας ΙΕΣΠ II και τη θέσπιση του κανονισμού REPP, στα σχέδια δράσης για την Ένωση Κεφαλαιαγορών η Επιτροπή προέβλεπε δράσεις, αφενός, για τον καθορισμό των δεδομένων και της μεθοδολογίας που χρειάζονται για την κατάρτιση πινάκων συντάξεων και, αφετέρου, για την ανάπτυξη ορθών πρακτικών για τη δημιουργία συστημάτων παρακολούθησης των συντάξεων. Στόχος των μέτρων αυτών ήταν να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη διαφάνεια υπέρ των πολιτών όσον αφορά το αναμενόμενο συνταξιοδοτικό εισόδημά τους, με σκοπό την προσέλκυση του ενδιαφέροντός τους, την ενθάρρυνση της προαιρετικής συνταξιοδοτικής αποταμίευσης και, τελικά, την ανάληψη πολιτικής δράσης. Τέλος, η Επιτροπή και η ΕΙΟΡΑ έχουν δρομολογήσει διάφορες πρωτοβουλίες για τη βελτίωση του χρηματοοικονομικού γραμματισμού των πολιτών της ΕΕ σχετικά με τις συντάξεις.

¹² Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Σχέδιο δράσης για την οικοδόμηση Ένωσης Κεφαλαιαγορών, 30 Σεπτεμβρίου 2015· Ενδιάμεση επανεξέταση του σχεδίου δράσης για την Ένωση Κεφαλαιαγορών, 8 Ιουνίου 2017· Ένωση Κεφαλαιαγορών για τα άτομα και τις επιχειρήσεις - νέο σχέδιο δράσης, Σεπτέμβριος 2020.

Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου

25 Αξιολογήσαμε την αποτελεσματικότητα των δράσεων της Επιτροπής και της ΕΙΟΡΑ για την ενίσχυση του ρόλου των ιδρυμάτων επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών (ΙΕΣΠ) στο πλαίσιο των εθνικών συνταξιοδοτικών συστημάτων και για την ανάπτυξη ενός πανευρωπαϊκού ατομικού συνταξιοδοτικού προϊόντος (PEPP). Εξετάσαμε:

- 1) αν οι δράσεις της Επιτροπής έχουν πετύχει τον στόχο τους για τη δημιουργία και την εμβάθυνση μιας εσωτερικής αγοράς για τις επαγγελματικές συντάξεις και τα PEPP, η οποία να λειτουργεί εύρυθμα, και, ιδίως, αν συνέβαλαν στην αύξηση της διασυννοριακής δραστηριότητας·
- 2) αν η Επιτροπή έχει δημιουργήσει ένα κατάλληλο εποπτικό πλαίσιο και αν η ΕΙΟΡΑ έχει διασφαλίσει την κατάλληλη εποπτεία και εκτίμηση των ειδικών και συστημικών κινδύνων στον τομέα των επαγγελματικών συντάξεων· και
- 3) αν οι δράσεις της Επιτροπής και της ΕΙΟΡΑ έχουν βελτιώσει τη διαφάνεια όσον αφορά τις επαγγελματικές και άλλες συντάξεις και έχουν προωθήσει τη συνταξιοδοτική αποταμίευση και τη βιωσιμότητα των συντάξεων εν γένει.

26 Ο έλεγχος καλύπτει νομοθετικές πρωτοβουλίες και πρωτοβουλίες πολιτικής της ΕΕ που δρομολογήθηκαν κατά την περίοδο μεταξύ 2016 και 2024, ενώ εξετάσαμε επίσης συναφή προγενέστερα έγγραφα. Από την άποψη των νομικών πράξεων, επικεντρωθήκαμε στην οδηγία ΙΕΣΠ II, που αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο για τα ΙΕΣΠ, και στον κανονισμό PEPP. Η οδηγία Φερεγγυότητα II, που αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο για τις ασφαλιστικές εταιρείες, δεν εμπίπτει στην εμβέλεια του ελέγχου μας, καθώς δεν προβλέπει ειδικές απαιτήσεις για τις επαγγελματικές συντάξεις.

27 Όσον αφορά την Επιτροπή, εστιάσαμε στον ρόλο που διαδραματίζει στη νομοθετική διαδικασία και στην ορθή εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας από τις αρχές των κρατών μελών, καθώς και στην επίτευξη των στόχων που έχει θέσει στον τομέα των επαγγελματικών συντάξεων και των PEPP. Ως προς την ΕΙΟΡΑ, επικεντρωθήκαμε στις προσπάθειές της να προωθήσει την καλύτερη εποπτεία και σύγκλιση των εποπτικών διαδικασιών και προτύπων, να προστατεύσει τα μέλη και τους δικαιούχους των ΙΕΣΠ και να συμβάλει στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα του τομέα. Πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής και της ΕΙΟΡΑ και εξετάσαμε σχετικά έγγραφα.

28 Επιπλέον, διενεργήσαμε έρευνα μέσω ερωτηματολογίου σε επίπεδο ΕΑΑ και στα 27 κράτη μέλη, προκειμένου να συγκεντρώσουμε τις απόψεις τους σχετικά με την καταλληλότητα και τα αποτελέσματα των δράσεων της Επιτροπής και της ΕΙΟΡΑ που εμπίπτουν στην εμβέλεια του εν προκειμένω ελέγχου. Απαντήσεις λάβαμε και από τις 27 ΕΑΑ. Πραγματοποιήσαμε επίσης συνεντεύξεις με εκπροσώπους έξι ΕΑΑ (Βελγίου, Γερμανίας, Ιταλίας, Κάτω Χωρών, Ρουμανίας και Σλοβακίας), τις οποίες επιλέξαμε με βάση το μέγεθος (ώστε να καλύπτονται τόσο χώρες με μεγάλες αγορές ΙΕΣΠ όσο και χώρες χωρίς τέτοια αγορά). Επιπλέον, συναντήσαμε σχετικές ενώσεις συνταξιοδοτικών ταμείων και καταναλωτών, καθώς και διάφορα ΙΕΣΠ και παρόχους υπηρεσιών διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων, τόσο στα επιλεγμένα κράτη μέλη όσο και σε επίπεδο ΕΕ. Τέλος, αναλύσαμε την άσκηση προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων που διενήργησε η ΕΙΟΡΑ το 2022 με την υποστήριξη αναγνωρισμένων εμπειρογνομόνων στον συγκεκριμένο τομέα.

29 Τα κριτήρια ελέγχου που εφαρμόσαμε προέρχονται από την εφαρμοστέα ενωσιακή νομοθεσία (ιδίως την οδηγία ΙΕΣΠ II, τον κανονισμό REPP και τον κανονισμό ΕΙΟΡΑ) και τις αρχές της Επιτροπής για τη [βελτίωση της νομοθεσίας](#).

30 Ο εν προκειμένω έλεγχος εντάσσεται σε σειρά ελέγχων του ΕΕΣ που αφορούν την εσωτερική αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και την εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Επιλέξαμε να ελέγξουμε το συγκεκριμένο θέμα, αφενός, λόγω του ότι τα επαγγελματικά και άλλα ατομικά συνταξιοδοτικά συστήματα διαδραματίζουν καίριο ρόλο στη διασφάλιση ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα στα κράτη μέλη της ΕΕ μπορούν να συνεχίσουν να παρέχουν επαρκές εισόδημα στους πολίτες μετά τη συνταξιοδότησή τους και, αφετέρου, λόγω του ρόλου που αποδίδεται στα κεφαλαιοποιητικά συστήματα συντάξεων για την ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών. Τα ευρήματα του ελέγχου μας θα συνεισφέρουν στην επανεξέταση της οδηγίας ΙΕΣΠ II από την Επιτροπή (η οποία, αρχικά, έπρεπε να πραγματοποιηθεί μέχρι τον Ιανουάριο του 2023¹³) και στην επικείμενη αξιολόγηση του κανονισμού REPP, που έχει προγραμματιστεί για τον Μάρτιο του 2027¹⁴.

¹³ Άρθρο 62, παράγραφος 1, της οδηγίας ΙΕΣΠ II.

¹⁴ Άρθρο 73, παράγραφος 1, του κανονισμού REPP.

Παρατηρήσεις

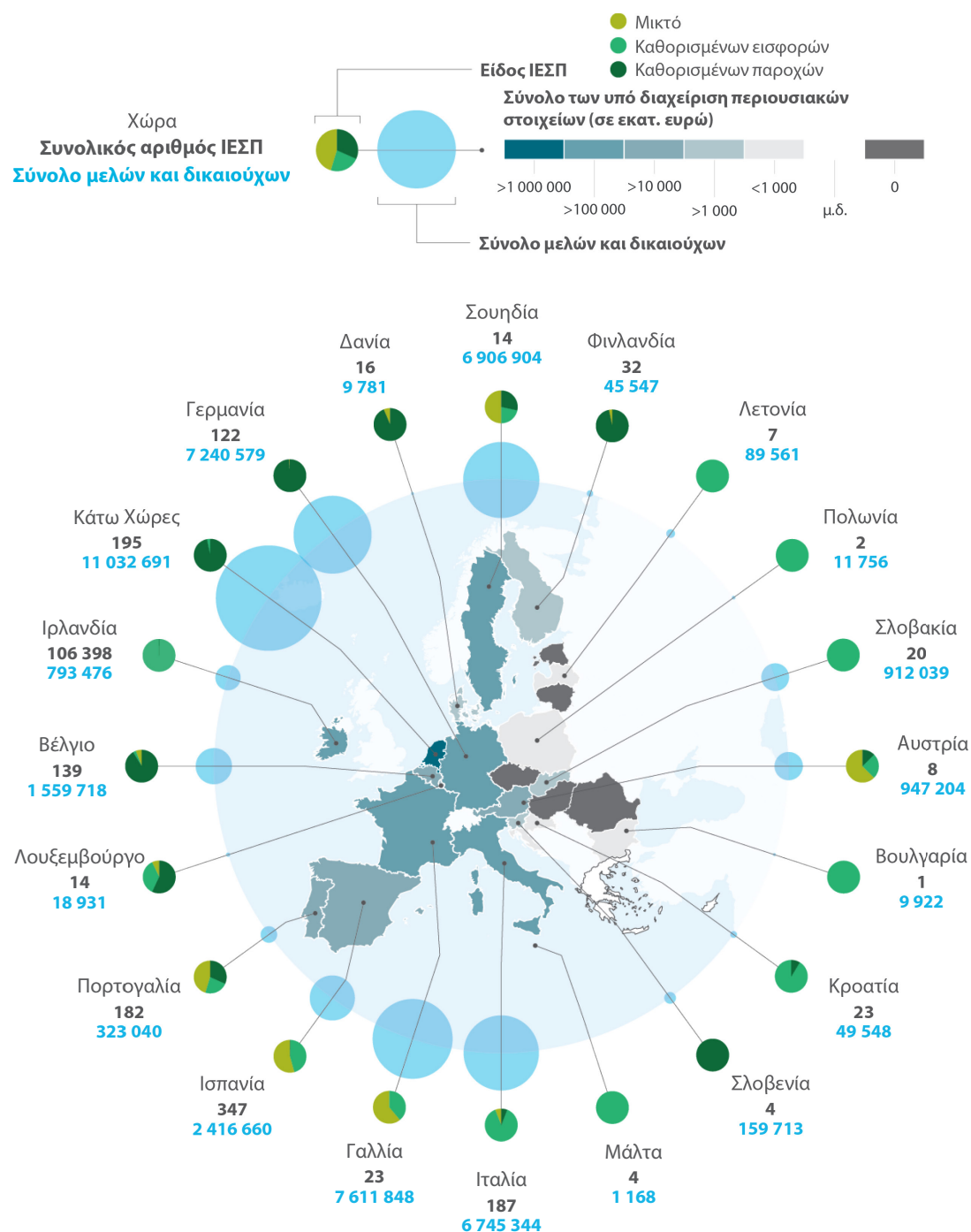
Η ενωσιακή νομοθεσία δεν οδήγησε σε αύξηση της διασυνοριακής δραστηριότητας των ΙΕΣΠ, ούτε στη δημιουργία αγοράς συνταξιοδοτικών προϊόντων με δυνατότητα μεταφοράς εντός ΕΕ

31 Αξιολογήσαμε κατά πόσον η αναθεώρηση της οδηγίας ΙΕΣΠ το 2016 (οδηγία ΙΕΣΠ II) και η έγκριση του κανονισμού PEPP το 2019 έχουν εμβαθύνει την εσωτερική αγορά για τα αντίστοιχα συστήματα και προϊόντα. Οι δύο νομοθετικές πρωτοβουλίες αποσκοπούσαν, μεταξύ άλλων, στην αύξηση της διασυνοριακής δραστηριότητας όσον αφορά τις επαγγελματικές συντάξεις και στη δημιουργία εναλλακτικών ιδιωτικών συνταξιοδοτικών προϊόντων με δυνατότητα μεταφοράς εντός της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάσαμε κατά πόσον η εν λόγω νομοθεσία υπήρξε αποτελεσματική για την άρση των εμποδίων στη διασυνοριακή δραστηριότητα.

Ο τομέας των ΙΕΣΠ είναι συγκεντρωμένος σε λίγες χώρες

32 Συνολικά, εκτιμάται ότι ο τομέας των ΙΕΣΠ στην ΕΕ διαχειρίζεται περιουσιακά στοιχεία ύψους περίπου 2,8 τρισεκατομμυρίων ευρώ και ότι μετρά περί τα 47 εκατομμύρια μέλη και δικαιούχους (βλέπε [γράφημα 5](#)).

Γράφημα 5 – Τομέας επαγγελματικών συντάξεων που διέπεται από την οδηγία ΙΕΣΠ II στις χώρες της ΕΕ (2023)



* Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για τα ΙΕΣΠ στην Ελλάδα και την Κύπρο.

** ΙΕΣΠ δεν υπάρχουν σε πέντε χώρες της ΕΕ (Τσεχία, Εσθονία, Ουγγαρία, Λιθουανία, και Ρουμανία).

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της ΕΙΟΡΑ.

33 Τα ΙΕΣΠ διαδραματίζουν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στις Κάτω Χώρες (με περίπου το 60 % του συνόλου των υπό διαχείριση περιουσιακών στοιχείων της ΕΕ) και —σε μικρότερο βαθμό— σε αρκετές άλλες χώρες (Γαλλία, Γερμανία, Ιρλανδία, Ιταλία και Σουηδία). Εντούτοις, στις περισσότερες άλλες χώρες της ΕΕ δεν είναι σημαντικά και σε ορισμένες δεν υπάρχουν καν (Εσθονία, Λιθουανία, Ρουμανία και Τσεχία). Αυτό οφείλεται σε δύο βασικούς λόγους:

- **στη διάρθρωση του συνταξιοδοτικού συστήματος κάθε χώρας:** Παραδείγματος χάριν, το σύστημα κρατικών συντάξεων στις Κάτω Χώρες παρέχει σε όλους τους κατοίκους ένα βασικό εισόδημα, ενώ οι υποχρεωτικές επαγγελματικές συντάξεις αποτελούν μείζον τμήμα του συνταξιοδοτικού εισοδήματος των εργαζομένων. Σε άλλες χώρες, οι κρατικές συντάξεις είναι υψηλότερες και οι επαγγελματικές συντάξεις, υποχρεωτικές και μη, αποτελούν πηγή πρόσθετου εισοδήματος.
- **στη διάρθρωση της αγοράς** (με άλλα λόγια, στην κατανομή της αγοράς μεταξύ των διαφόρων ειδών παρόχων σε κάθε χώρα): Παραδείγματος χάριν, στο Βέλγιο τα ΙΕΣΠ αντιπροσωπεύουν το 20 % των επαγγελματικών συντάξεων στην εγχώρια αγορά, ενώ το 80 % παρέχεται από ασφαλιστικές επιχειρήσεις. Στη Γερμανία, τα ΙΕΣΠ αντιπροσωπεύουν μόλις το 25 % της αγοράς, ενώ το υπόλοιπο αντιστοιχεί σε προϊόντα ασφάλειας ζωής (εποπτευόμενα δυνάμει της οδηγίας Φερεγγυότητα II), άμεσες συνταξιοδοτικές υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι εργοδότες και δημόσιους παρόχους επικουρικών συντάξεων. Ως εκ τούτου, η σημασία των συνταξιοδοτικών συστημάτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΙΕΣΠ II ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών από την άποψη της συμβολής τους στην εξασφάλιση επαρκούς εισοδήματος για τους συνταξιούχους.

Ούτε η οδηγία ΙΕΣΠ II ούτε ο κανονισμός ΡΕΡΡ απέφεραν απτά αποτελέσματα

34 Η ελευθερία παροχής υπηρεσιών διασφαλίζει στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα τη δυνατότητα να λειτουργούν και να προσφέρουν συνταξιοδοτικά προϊόντα σε διασυνοριακό επίπεδο. Αφ' ης στιγμής ένα ΙΕΣΠ ή οποιαδήποτε άλλη επιχείρηση χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών αδειοδοτηθεί σε μια χώρα της ΕΕ ή του ΕΟΧ, μπορεί να παρέχει τις υπηρεσίες του/της σε ολόκληρο τον ΕΟΧ ή να ανοίξει υποκαταστήματα σε άλλες χώρες, αφού ενημερώσει την εποπτική αρχή της χώρας καταγωγής του/της. Οι εν λόγω επιχειρησιακές ρυθμίσεις, που προβλέπονται σε νομικές πράξεις της ΕΕ έπειτα από σχετικές προτάσεις της Επιτροπής, αποσκοπούν στη διευκόλυνση της διασυνοριακής παροχής χρηματοπιστωτικών προϊόντων. Εξετάσαμε την εξέλιξη της διασυνοριακής παροχής τέτοιων προϊόντων από τα ΙΕΣΠ τα τελευταία χρόνια και την αποτελεσματικότητα της προώθησης του ΡΕΡΡ στην αγορά.

35 Από το 2010, ο αριθμός των διασυνοριακών ΙΕΣΠ παρέμεινε στάσιμος αρχικά και στη συνέχεια μειώθηκε σημαντικά, κυρίως λόγω της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ¹⁵. Στο τέλος του 2023, μόλις 28 ΙΕΣΠ δραστηριοποιούνταν διασυνοριακά εντός της ΕΕ και του ΕΟΧ (βλέπε [γράφημα 6](#)), αριθμός που αντιπροσωπεύει ένα μικρό μέρος (0,2 % των μελών και 0,4 % των συνολικών περιουσιακών στοιχείων) του συνόλου των ΙΕΣΠ που υπάρχουν στον ΕΟΧ. Τα περισσότερα από αυτά τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ είναι συγκεντρωμένα σε λίγες μόνο χώρες, κυρίως στο Βέλγιο, και συνιστούν ως επί το πλείστον πολυεθνικές εταιρείες που παρέχουν επαγγελματικές συντάξεις στους υπαλλήλους τους σε όλη την Ευρώπη¹⁶. Ως εκ τούτου, οι προσδοκίες ως προς το μέγεθος της εσωτερικής αγοράς των ΙΕΣΠ δεν έχουν εκπληρωθεί μέχρι στιγμής, ούτε αυτή έχει βοηθήσει τα κράτη μέλη με μικρότερο πληθυσμό να επωφεληθούν από προγράμματα προσφερόμενα από μεγαλύτερους παρόχους, εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη.

¹⁵ EIOPA, [Technical advice for the review of the IORP II Directive](#), 28 Σεπτεμβρίου 2023, σ. 89.

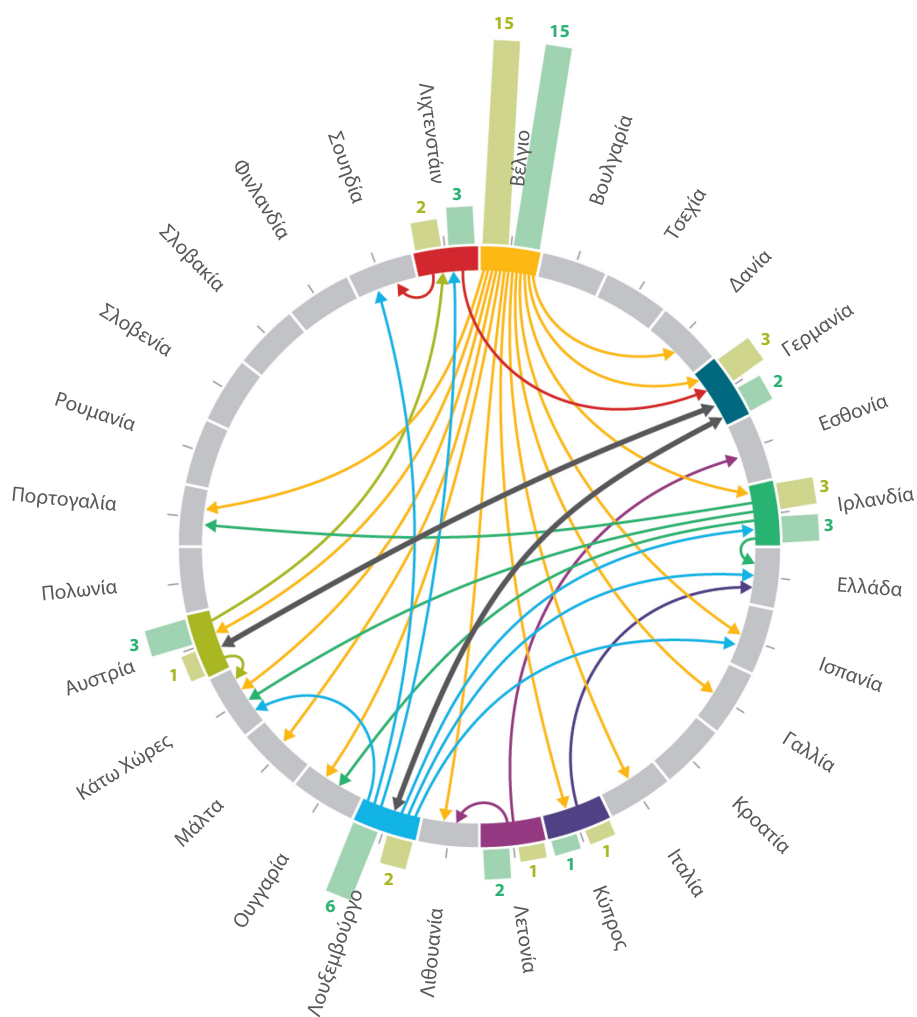
¹⁶ EIOPA, [Cross-border IORPs](#), 27 Νοεμβρίου 2023, σ. 3.

Γράφημα 6 – Διασυνοριακά ΙΕΣΠ (2023)

Υπόμνημα

Διασυνοριακά ΙΕΣΠ

- Αριθμός διασυνοριακών ΙΕΣΠ στη χώρα καταγωγής
- Αριθμός διασυνοριακών ΙΕΣΠ στις χώρες υποδοχής
- Σχέση μεταξύ της χώρας καταγωγής και της χώρας υποδοχής (μονής κατεύθυνσης)
- Διπλής κατεύθυνσης σχέση μεταξύ της χώρας καταγωγής και της χώρας υποδοχής (αμφότερες οι χώρες είναι συγχρόνως χώρες καταγωγής και χώρες υποδοχής για διασυνοριακά ΙΕΣΠ)



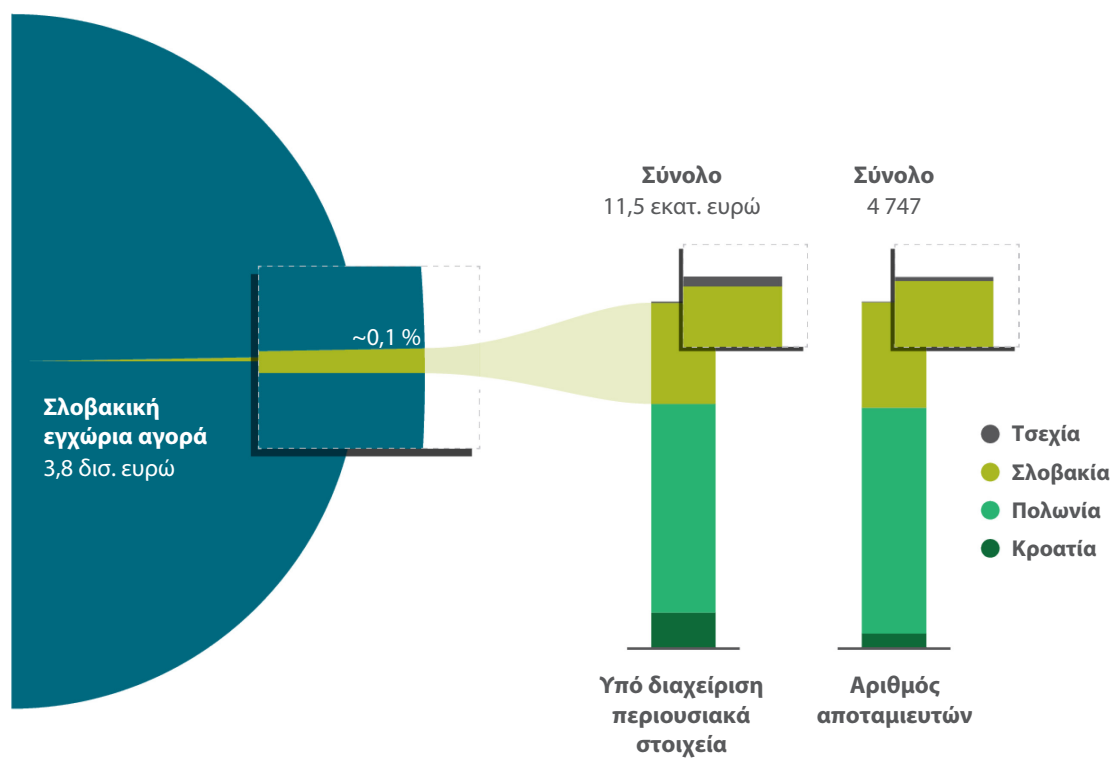
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της ΕΙΟΡΑ.

36 Αν και ο αριθμός των διασυνοριακών ΙΕΣΠ δεν έχει αυξηθεί, οι δραστηριότητες των υπαρχόντων έχουν διευρυνθεί. Παραδείγματος χάριν, σε ένα ΙΕΣΠ με έδρα τη Λετονία χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας σε ολόκληρη τη Βαλτική για την προσφορά προϊόντος που δεν διατίθεται από εγχώριους παρόχους στα άλλα κράτη μέλη της Βαλτικής. Ωστόσο, σύμφωνα με την ΕΙΟΡΑ, αυτή η τάση των προηγούμενων ετών δεν παρατηρείται πια.

37 Όσον αφορά τα προϊόντα που διέπονται από τον κανονισμό ΡΕΡΡ, σύμφωνα με την αρχική εκτίμηση της Επιτροπής, η δυνητική αξία της εν λόγω αγοράς ανήλθε σε 0,7 τρισεκατομμύρια ευρώ κατά την περίοδο 2020-2030¹⁷. Ωστόσο, το 2025, 3 χρόνια μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού, στην αγορά διατίθεται μόλις ένα ΡΕΡΡ (στη χώρα καταγωγής και σε τρεις γειτονικές χώρες). Το ενδιαφέρον υπήρξε μέχρι στιγμής εξαιρετικά χαμηλό, με λιγότερους από 5 000 αποταμιευτές και στις τέσσερις χώρες και υπό διαχείριση περιουσιακά στοιχεία που δεν υπερβαίνουν σε αξία τα 12 εκατομμύρια ευρώ (βλέπε [γράφημα 7](#)). Επίσης, στον μοναδικό πάροχο αντιστοιχεί αμελητέο μερίδιο (0,1 %) της εγχώριας αγοράς (Σλοβακία).

¹⁷ Εκτίμηση επιπτώσεων, έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD(2017) 243 final, 29.6.2017, παράρτημα 4, ενότητα Α.

Γράφημα 7 – Στοιχεία σχετικά με τον μοναδικό πάροχο ΡΕΡΡ στην ΕΕ (2023)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Εθνικής Τράπεζας της Σλοβακίας.

Η ενωσιακή ρυθμιστική δράση δεν μπορεί από μόνη της να εξασφαλίσει ισότιμους όρους ανταγωνισμού για τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ και τα ΡΕΡΡ

Οι διαφορές στην κοινωνική και την εργατική νομοθεσία καθιστούν περισσότερο δαπανηρή τη λειτουργία των διασυνοριακών ΙΕΣΠ

38 Δεδομένου ότι η νομοθεσία της ΕΕ αποσκοπεί στη διευκόλυνση της παροχής χρηματοπιστωτικών προϊόντων σε διασυνοριακό επίπεδο, εξετάσαμε τους λόγους για τους οποίους η δραστηριότητα αυτή παρέμεινε περιορισμένη. Ο βασικός παράγοντας που περιορίζει τη διασυνοριακή δραστηριότητα των ΙΕΣΠ είναι οι διαφορές στην ισχύουσα εθνική κοινωνική και εργατική νομοθεσία, γεγονός που αναγνωρίζεται και στη νομοθεσία της ΕΕ¹⁸. Η ανάγκη συμμόρφωσης με διαφορετικές δέσμες κοινωνικών και εργατικών νόμων επιτείνει το κόστος, την πολυπλοκότητα και τους λειτουργικούς κινδύνους της διαχείρισης διασυνοριακών ΙΕΣΠ. Έτσι, η λειτουργία τους γίνεται περισσότερο δαπανηρή και, συνεπώς, λιγότερο επικερδής. Το θεμελιώδες αυτό πρόβλημα δεν μπορεί να επιλυθεί από την ενωσιακή νομοθεσία σχετικά με τις επαγγελματικές συντάξεις, δεδομένου ότι, βάσει της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ΕΕ έχει περιορισμένη αρμοδιότητα στον τομέα του κοινωνικού και εργατικού δικαίου¹⁹.

39 Ουσιαστικά αυτό σημαίνει ότι τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ μπορούν, στην καλύτερη περίπτωση, να διαδραματίσουν ρόλο σε συγκεκριμένο επιμέρους τμήμα της αγοράς. Παραδείγματος χάριν, η σύσταση διασυνοριακού ΙΕΣΠ ή η συγχώνευση υφιστάμενων ΙΕΣΠ σε ένα διασυνοριακό μπορεί να είναι οικονομικά συμφέρουσες για πολυεθνικές εταιρείες που επιθυμούν να έχουν ένα ενιαίο συνταξιοδοτικό ταμείο ή για συστήματα πολλαπλών εργοδοτών.

¹⁸ Αιτιολογικές σκέψεις 13 και 16 της οδηγίας ΙΕΣΠ II.

¹⁹ Άρθρα 148, 149 και 153 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Επιτροπή δεν παρουσίασε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι υπερβολικά επαχθείς διαδικασίες αποτελούν μία από τις αιτίες των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ

40 Στο πλαίσιο της αναθεώρησης της οδηγίας ΙΕΣΠ, η Επιτροπή σκόπευε να τροποποιήσει τις διαδικασίες για τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ, προκειμένου να αυξηθεί η διασυνοριακή δραστηριότητα. Στις διαδικασίες αυτές συγκαταλέγεται και η διαδικασία κοινοποίησης στη χώρα καταγωγής και στη χώρα υποδοχής, ώστε τα ΙΕΣΠ να ενημερώνουν τις ρυθμιστικές αρχές καταγωγής και υποδοχής για την πρόθεσή τους να δραστηριοποιηθούν σε άλλο κράτος μέλος. Στην πρότασή της, η Επιτροπή εκτιμά ότι οι διαδικασίες αυτές είναι υπερβολικά επαχθείς και ότι ορισμένοι όροι που αφορούν τη διασυνοριακή δραστηριότητα δεν έχουν προσδιοριστεί με σαφήνεια, επιδεχόμενοι έτσι διαφορετικές ερμηνείες.

41 Εντούτοις, η Επιτροπή δεν παρουσίασε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι υφιστάμενες διαδικασίες, όπως αυτές καθορίζονται στην οδηγία, ήταν υπερβολικά επαχθείς. Βάσει της ανάλυσής μας, θεωρούμε ότι οι εν λόγω διαδικασίες ήταν και παραμένουν σε μεγάλο βαθμό συνεπείς με αυτές που προβλέπουν οι κανονισμοί της ΕΕ για άλλους χρηματοπιστωτικούς τομείς. Η αξιολόγησή μας κατέδειξε επίσης ότι η έλλειψη διασυνοριακής δραστηριότητας δεν οφειλόταν στις διασυνοριακές διαδικασίες αυτές καθαυτές, αλλά είχε σχέση με την ισχύουσα κοινωνική και εργατική νομοθεσία (βλέπε σημείο 45). Αυτό επιβεβαιώθηκε από τις απαντήσεις που έδωσαν οι περισσότερες ΕΑΑ σε πρόσφατη έρευνα της ΕΙΟΡΑ²⁰. Επιπλέον, κατά την ανάλυση της νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής για την αναθεώρηση της οδηγίας ΙΕΣΠ το 2016, διαπιστώσαμε ότι προτείνονταν μόνον ήσσονος σημασίας τροποποιήσεις των σχετικών διατάξεων.

²⁰ ΕΙΟΡΑ, [Technical advice for the review of the IORP II Directive](#), 28 Σεπτεμβρίου 2023, κεφάλαιο 3.

Πρόσθετες εποπτικές απαιτήσεις ίσχυαν και εξακολουθούν να ισχύουν για τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ

42 Με την αναθεώρηση της οδηγίας ΙΕΣΠ, η Επιτροπή είχε επίσης την πρόθεση να αποσαφηνίσει τα όρια των εποπτικών αρμοδιοτήτων των ΕΑΑ²¹. Ωστόσο, στο τέλος της νομοθετικής διαδικασίας, η οδηγία ανέθεσε στις ΕΑΑ των χωρών καταγωγής καθήκοντα που δεν εμπίπτουν στην τακτική εντολή τους για προληπτική εποπτεία. Εντοπίσαμε δύο ειδικές περιπτώσεις, στις οποίες η αναθεώρηση αυτή προκάλεσε πρόσθετα προβλήματα:

- ο Πρώτον, η οδηγία ΙΕΣΠ II κατέστησε την αρμόδια αρχή της χώρας καταγωγής υπεύθυνη για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης των ΙΕΣΠ με την κοινωνική και την εργατική νομοθεσία της χώρας υποδοχής, στην οποία αυτά προτίθενται να δραστηριοποιηθούν²². Ως εκ τούτου, με την αναθεώρηση δημιουργήθηκε πρόσθετο ρυθμιστικό βάρος για τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ.
- ο Δεύτερον, με την οδηγία καθιερώθηκαν απαιτήσεις για διασυνοριακές μεταφορές συνταξιοδοτικών καθεστώτων, ήτοι όταν ένα ΙΕΣΠ εκχωρεί το σύνολο ή μέρος των περιουσιακών στοιχείων και υποχρεώσεων του σε άλλο. Στόχος ήταν να αποσαφηνιστεί και να απλουστευθεί η διαδικασία μεταφοράς. Παρόλα αυτά, η κίνηση αυτή δεν είχε τον επιδιωκόμενο αντίκτυπο.

43 Ένα άλλο ζήτημα που επιδίωξε να διευθετήσει η Επιτροπή ήταν οι νομικοί φραγμοί που εμφανίζονται με τη μορφή ειδικών αυστηρότερων απαιτήσεων προληπτικής εποπτείας και ισχύουν αποκλειστικά για τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ. Διαπιστώσαμε ότι οι απαιτήσεις αυτές συνέχισαν να υπάρχουν και στην οδηγία ΙΕΣΠ II και ότι η αναθεώρηση, αν όχι καθόλου, μόνον εν μέρει συνέβαλε στην άρση τους (βλέπε [πίνακα 1](#)).

²¹ Αιτιολογική σκέψη 70 της οδηγίας ΙΕΣΠ II.

²² Άρθρο 11, παράγραφος 10, της οδηγίας ΙΕΣΠ II.

Πίνακας 1 – Απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ που εισάγουν διακρίσεις

Περιγραφή του προβλήματος	Άρθρο της οδηγίας ΙΕΣΠ II	Ανάλυση του ΕΕΣ
Πρόσθετες απαιτήσεις χρηματοδότησης για τα ΙΕΣΠ που έχουν συσταθεί σε άλλο κράτος μέλος	Άρθρο 14, παράγραφος 3, σχετικά με τη χρηματοδότηση των τεχνικών αποθεματικών	Η οδηγία απαιτεί την πλήρη χρηματοδότηση ανά πάσα στιγμή των διασυνοριακών δραστηριοτήτων των ΙΕΣΠ· αντίστοιχη απαίτηση δεν υπάρχει για τα εγχώρια ΙΕΣΠ. Αν και εισάγει διακρίσεις, η εν λόγω απαίτηση της οδηγίας ΙΕΣΠ δεν καταργήθηκε.
Δυνατότητα απαίτησης διορισμού θεματοφύλακα στο κράτος μέλος υποδοχής	Άρθρο 33, παράγραφος 1, σχετικά με τον διορισμό θεματοφύλακα	Η οδηγία παρέχει στις αρχές του κράτους μέλους υποδοχής τη δυνατότητα να απαιτούν τον διορισμό θεματοφύλακα στο εν λόγω κράτος μέλος. Η απαίτηση διορισμού θεματοφύλακα αποτελεί απαίτηση προληπτικής εποπτείας και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της εποπτικής αρχής της χώρας καταγωγής. Η απαίτηση αυτή περιορίζει τις βασικές ελευθερίες τόσο του ΙΕΣΠ όσο και των ιδρυμάτων που λειτουργούν ως θεματοφύλακες.

Πηγή: ΕΕΣ.

Η έλλειψη φορολογικών κινήτρων και ένα κανονιστικό ανώτατο όριο για τα τέλη μειώνουν την ελκυστικότητα του πανευρωπαϊκού ατομικού συνταξιοδοτικού προϊόντος

44 Όσον αφορά τα ΡΕΡΡ, οι ΕΑΑ και εκπρόσωποι του κλάδου επιβεβαίωσαν ότι το ενδιαφέρον για τα εν λόγω προϊόντα είναι περιορισμένο. Αυτό οφείλεται σε δύο βασικούς λόγους που εκφεύγουν του ελέγχου της Επιτροπής:

- Πρώτον, τα κράτη μέλη δεν παρέχουν ένα εναρμονισμένο σύνολο φορολογικών κινήτρων για τα εν λόγω προϊόντα ή παρέχουν ήδη φορολογικά κίνητρα για εθνικά συνταξιοδοτικά προϊόντα που ανταγωνίζονται το ΡΕΡΡ. Μολονότι η φορολογική έκπτωση δεν αποτελεί προϋπόθεση για ένα ιδιωτικό συνταξιοδοτικό προϊόν, συχνά αποτελεί βασικό παράγοντα που μπορεί να καταστήσει τα προϊόντα αυτά ελκυστικότερα για τους πελάτες.
- Δεύτερον, ο κανονισμός ΡΕΡΡ θέσπισε ετήσιο ανώτατο όριο 1 % για τα έξοδα και τις προμήθειες, όπως πρότειναν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, το οποίο δεν ισχύει για άλλα χρηματοπιστωτικά προϊόντα. Κατά συνέπεια, τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα έχουν ελάχιστα κίνητρα για να προσφέρουν ένα τέτοιο προϊόν.

Επιπλέον, οι δυνητικοί πελάτες έχουν πρόσβαση σε εναλλακτικά προϊόντα.

Η Επιτροπή δεν απέδειξε επαρκώς ότι οι νομοθετικές πρωτοβουλίες της θα είχαν τον επιθυμητό αντίκτυπο

45 Στο πλαίσιο του θεματολογίου της για τη «βελτίωση της νομοθεσίας», η Επιτροπή αξιολογεί τη νομοθεσία, τις πολιτικές και τις δαπάνες, προκειμένου να προσδιορίσει τον αντίκτυπό τους στους πολίτες και στις επιχειρήσεις της ΕΕ. Ένας ανεξάρτητος φορέας εντός της Επιτροπής, η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου, παρέχει διασφάλιση σχετικά με την ποιότητα και διατυπώνει συστάσεις. Από την ανάλυση των εκτιμήσεων επιπτώσεων της Επιτροπής στις οποίες βασίστηκαν η οδηγία ΙΕΣΠ II και ο κανονισμός REPP προέκυψε ότι οι αρχές για τη βελτίωση της νομοθεσίας δεν τηρούνταν πάντοτε πλήρως.

46 Όσον αφορά την οδηγία ΙΕΣΠ II, θεωρούμε ότι η Επιτροπή δεν κατέδειξε την ανάγκη επανεξέτασης των διαδικασιών που ισχύουν για τη διασυννοριακή δραστηριότητα. Από τον ανάλυσή μας προκύπτει ότι η Επιτροπή δεν διέθετε κανένα στοιχείο που να αποδεικνύει ότι οι διαδικασίες κοινοποίησης στη χώρα καταγωγής και στη χώρα υποδοχής είχαν παρακωλύσει τη διασυννοριακή δραστηριότητα (βλέπε σημείο 41). Συνεπώς, δεν κατέδειξε ότι οι προτεινόμενες τροποποιήσεις θα συνέβαλλαν στην επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων.

47 Διαπιστώσαμε επίσης ότι η **επιτροπή εκτίμησης επιπτώσεων** (Impact Assessment Board, IAB) της ίδιας της Επιτροπής, την οποία διαδέχθηκε η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου, είχε απορρίψει δύο φορές την εκτίμηση επιπτώσεων για την οδηγία ΙΕΣΠ II για παρόμοιους λόγους. Συγκεκριμένα, είχε επικρίνει την έλλειψη στοιχείων που να αποδεικνύουν τα αναφερόμενα προβλήματα και εξηγήσεων σχετικά με πώς τα σχεδιαζόμενα μέτρα θα επιτύγχαναν τους στόχους τους.

48 Η IAB επισήμανε επίσης την απουσία δεικτών επιδόσεων ή δεικτών αναφοράς για τη μέτρηση της προόδου όσον αφορά την εφαρμογή των πολιτικών της Επιτροπής, κάτι το οποίο επιβεβαιώσαμε με τον έλεγχό μας. Επιπλέον, η απαιτούμενη εκ των υστέρων αξιολόγηση της οδηγίας ΙΕΣΠ II διενεργήθηκε περισσότερο από 2 χρόνια μετά την παρέλευση της σχετικής προθεσμίας, λόγω της ιδιαίτερα καθυστερημένης μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο (βλέπε σημείο 56). Συνεπώς, η Επιτροπή δεν μπορεί να καταδείξει την αποτελεσματικότητα της επανεξέτασης, ούτε να παρέχει εξηγήσεις σχετικά με τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν.

49 Ομοίως, όσον αφορά τον κανονισμό REPP, από την ανάλυση της εκτίμησης επιπτώσεων²³ της Επιτροπής προέκυψε ότι δεν υπήρχε καμία πειστική εξήγηση σχετικά με τους λόγους για τους οποίους ο κανονισμός REPP θα μπορούσε να δώσει απάντηση στα προβλήματα που είχαν διαπιστωθεί. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή:

- ο δεν απέδειξε ότι η καθιέρωση του REPP θα μπορούσε να εξαλείψει τους λόγους της εξαιρετικά περιορισμένης χρήσης διασυνοριακών συνταξιοδοτικών προϊόντων·
- ο τόνισε ότι δεν ήταν δυνατόν να διασφαλιστεί ότι το REPP θα απέλαυε φορολογικών πλεονεκτημάτων σε ολόκληρη την ΕΕ, με συνέπεια τη μη ανταγωνιστικότητά του· και
- ο δεν διέθετε αξιόπιστα εμπειρικά στοιχεία για να εκτιμήσει την απήχηση των REPP (βλέπε σημείο 37).

50 Η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου είχε επισημάνει πολλές από αυτές τις αδυναμίες της εκτίμησης επιπτώσεων και είχε απορρίψει ένα πρώτο σχέδιο κειμένου. Έκανε δεκτή την αναθεωρημένη εκτίμηση επιπτώσεων μόνον υπό όρους, στους οποίους συγκαταλεγόταν η καλύτερη ανάλυση του τι θα καθιστούσε το REPP ελκυστικότερο από τα εθνικά προϊόντα²⁴. Ωστόσο, οι τροποποιήσεις που επέφερε η Επιτροπή δεν κάλυψαν επαρκώς την απουσία αιτιολόγησης.

51 Δεδομένου ότι επίκειται η αναθεώρηση της οδηγίας ΙΕΣΠ II και η αξιολόγηση του κανονισμού REPP έχει προγραμματιστεί για τον Μάρτιο του 2027, η Επιτροπή θα έχει την ευκαιρία να αξιολογήσει εκ νέου με κριτικό πνεύμα τα πλεονεκτήματα και τον δυνητικό αντίκτυπο μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας στον τομέα αυτό.

²³ Εκτίμηση επιπτώσεων, έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD(2017) 243 final, 29.6.2017, ιδίως ενότητες 2.3.2., 2.4. και 4.2.7.

²⁴ Επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου, γνώμη σχετικά με την εκτίμηση επιπτώσεων / το πανευρωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν - SEC(2017) 316, 22.5.2017, ενότητα Β.

Η εποπτεία των ΙΕΣΠ και η εκτίμηση των ειδικών και συστημικών κινδύνων είναι εν μέρει αποτελεσματικές

52 Με την οδηγία ΙΕΣΠ II, η Επιτροπή είχε ως στόχο να διασφαλίσει, μεταξύ άλλων, την κατάλληλη εποπτεία, τη χρηστή διακυβέρνηση και τη διαχείριση των κινδύνων των ΙΕΣΠ (βλέπε σημείο 17). Αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή είχε δημιουργήσει ένα αποτελεσματικό κανονιστικό πλαίσιο για την εποπτεία των ΙΕΣΠ και κατά πόσον η ΕΙΟΡΑ ήταν αποτελεσματική ως προς την υποστήριξη των εποπτικών δραστηριοτήτων των ΕΑΑ, την ενίσχυση της εποπτικής σύγκλισης στην εσωτερική αγορά και τον εντοπισμό και τη μέτρηση των συστημικών κινδύνων στον τομέα των ΙΕΣΠ.

Στην ΕΕ ισχύουν διαφορετικά εποπτικά πρότυπα

53 Όσον αφορά την προληπτική εποπτεία, η οδηγία ΙΕΣΠ II προσδιορίζει δύο βασικούς στόχους: i) την προστασία των δικαιωμάτων των μελών του συστήματος και ii) τη διασφάλιση της σταθερότητας και της αξιοπιστίας των ΙΕΣΠ²⁵. Τα αποτελεσματικά εποπτικά πρότυπα προϋποθέτουν τόσο ένα στέρεο νομοθετικό πλαίσιο όσο και άρτιες πρακτικές εφαρμογής.

54 Εντοπίσαμε τέσσερις τομείς στους οποίους το ισχύον εποπτικό πλαίσιο παραμένει αδύναμο ή στους οποίους η πρόοδος όσον αφορά την εφαρμογή του είναι ανεπαρκής:

- τη μετάβαση από τη βασισμένη σε κανόνες εποπτεία στη μελλοντοστραφή εποπτεία βάσει κινδύνου,
- την εν εξελίξει στροφή από τα συνταξιοδοτικά συστήματα καθορισμένων παροχών στα συστήματα καθορισμένων εισφορών (βλέπε σημείο 12),
- τη μη τακτική αναφορά στοιχείων σχετικά με την εποπτεία σε ορισμένα κράτη μέλη, και
- τον κίνδυνο ρυθμιστικού αρμπιτράζ.

²⁵ Άρθρο 45 της οδηγίας ΙΕΣΠ II.

Η ελάχιστη εναρμόνιση και οι αποκλίσεις στην εφαρμογή της οδηγίας ΙΕΣΠ II στην ΕΕ πλήττουν την αποτελεσματικότητα και τον αντίκτυπο της εποπτείας βάσει κινδύνου

55 Η οδηγία ΙΕΣΠ II ενίσχυσε την προληπτική εποπτεία θεσπίζοντας την απαίτηση οι ΕΑΑ να υιοθετήσουν μια μελλοντοστραφή προσέγγιση βάσει κινδύνου. Θέσπισε επίσης ειδικές απαιτήσεις για τη διακυβέρνηση και τη διαφάνεια των ΙΕΣΠ, με έμφαση στα αποτελεσματικά πρότυπα διαχείρισης στο πλαίσιο των συνταξιοδοτικών συστημάτων, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης του λειτουργικού κινδύνου. Επιπλέον, τα ΙΕΣΠ οφείλουν να διενεργούν δική τους εκτίμηση και τακτικές αξιολογήσεις κινδύνου και να αναφέρουν τα αποτελέσματα στις ΕΑΑ. Επίσης, με την οδηγία διευρύνθηκαν οι εποπτικές εξουσίες των ΕΑΑ ώστε να καλύπτουν τις νέες απαιτήσεις αυτές.

56 Ωστόσο, η τρέχουσα κατάσταση του εποπτικού πλαισίου στα διάφορα κράτη μέλη εξαρτάται από την κατάσταση εφαρμογής της οδηγίας ΙΕΣΠ II, την οποία 17 κράτη μέλη καθυστέρησαν να μεταφέρουν στο εθνικό τους δίκαιο. Μεταξύ του 2021 και του 2023, η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά των εν λόγω κρατών μελών, οι οποίες περατώθηκαν μετά την από μέρους της προκαταρκτική αξιολόγηση της πληρότητας της μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη ολοκληρώσει τους ελέγχους της σχετικά με την ορθή μεταφορά της οδηγίας από τα κράτη μέλη.

57 Επιπλέον, σύμφωνα με την ΕΙΟΡΑ, στο τέλος του 2022 ορισμένες ΕΑΑ βρίσκονταν σε πρώιμο στάδιο όσον αφορά την άσκηση εποπτείας βάσει κινδύνου ή τη στροφή σε μια προσέγγιση βάσει κινδύνου²⁶. Η κατάσταση αυτή μπορεί να αποδοθεί σε διάφορους παράγοντες, μεταξύ άλλων την πολυπλοκότητα της ανάπτυξης και της ενσωμάτωσης πλαισίων βάσει κινδύνου, την ανάγκη για εξειδικευμένη κατάρτιση και πόρους, τα διαφορετικά επίπεδα ετοιμότητας μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και διαφορές στην εποπτική νοοτροπία. Αρκετές αδυναμίες που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο της αξιολόγησης από ομοτίμους της εφαρμογής του «κανόνα της συνετής διαχείρισης»²⁷ για τα ΙΕΣΠ²⁸, συμπεριλαμβανομένων των αποκλίσεων στις εποπτικές πρακτικές μεταξύ των κρατών μελών, των κενών στη διακυβέρνηση και της ανάγκης για καλύτερα εποπτικά εργαλεία, δεν είχαν ακόμη αποκατασταθεί κατά τον χρόνο κατάρτισης της έκθεσης μεταπαρακολούθησης.

²⁶ [Follow-up report on peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs](#), 8 Δεκεμβρίου 2023, σ. 14.

²⁷ Άρθρο 19, παράγραφος 1, της οδηγίας ΙΕΣΠ II.

²⁸ [Results of the EIORA peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs](#), 2019, 2019.

58 Σύμφωνα με την ΕΙΟΡΑ, οι περισσότερες ΕΑΑ θεωρούσαν ότι οι διάφορες απαιτήσεις διακυβέρνησης και προληπτικής εποπτείας που προβλέπονταν στην οδηγία ΙΕΣΠ II ήταν επαρκείς ή επαρκείς ως το ελάχιστο επίπεδο απαιτήσεων της ΕΕ. Αρκετές ΕΑΑ τόνισαν επίσης στην έρευνα και τις συνεντεύξεις που πραγματοποιήσαμε ότι η ευελιξία ως προς την υπέρβαση των ελάχιστων προτύπων που καθορίζονται από την οδηγία αποτελεί βασική πτυχή της ρυθμιστικής τους προσέγγισης. Τα κράτη μέλη συμπλήρωσαν με τον έναν ή τον άλλο τρόπο τα πρότυπα διακυβέρνησης και προληπτικής εποπτείας.

59 Με την προσέγγιση της «ελάχιστης εναρμόνισης», η οδηγία ΙΕΣΠ II δημιουργεί προκλήσεις για την αποτελεσματικότητα της ενωσιακής παρέμβασης, καθώς οι διαφορές στην εφαρμογή μεταξύ των κρατών μελών μπορεί να οδηγήσουν σε αποκλίσεις στην εποπτεία και την επιβολή. Κατά τον έλεγχό μας, λόγου χάριν, διαπιστώσαμε ότι οι διαδικασίες έγκρισης ή οι κανόνες που απαιτούν τον διορισμό εγχώριου θεματοφύλακα διέφεραν σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Οι διαφορές αυτές ενδέχεται να παρεμποδίσουν την επίτευξη ενός πλήρως ομοιόμορφου κανονιστικού πλαισίου, αναδεικνύουν ωστόσο την ικανότητα της οδηγίας να προσαρμόζεται στις εθνικές ιδιαιτερότητες.

Η οδηγία ΙΕΣΠ II δεν κάλυπτε επαρκώς συγκεκριμένες πτυχές της εποπτείας, συμπεριλαμβανομένων πολλών που σχετίζονταν με τα συστήματα καθορισμένων εισφορών

60 Εντοπίσαμε τρεις πτυχές που σχετίζονται με την εποπτεία και δεν καλύπτονται επαρκώς από την οδηγία ΙΕΣΠ II, ιδίως σε ό,τι αφορά τη στροφή από τα συνταξιοδοτικά συστήματα καθορισμένων παροχών σε συστήματα καθορισμένων εισφορών, η οποία βρισκόταν ήδη σε εξέλιξη κατά τον χρόνο έγκρισης της οδηγίας ΙΕΣΠ II:

- ο Πρώτον, τα ΙΕΣΠ δεν υποχρεούνται ρητά να ενεργούν σύμφωνα με την αρχή του καθήκοντος μέριμνας έναντι των μελών και των δικαιούχων τους. Η αρχή του καθήκοντος μέριμνας περιλαμβάνει την τακτική αξιολόγηση των προφίλ κινδύνου των μελών και την παροχή σε αυτά κατάλληλων επενδυτικών επιλογών, ευθυγραμμισμένων με τους στόχους τους, καθώς και εξειδικευμένης καθοδήγησης. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τα μέλη των ΙΕΣΠ που βασίζονται σε καθορισμένες εισφορές, καθώς έτσι τους παρέχονται μεγαλύτερη ευελιξία και περισσότερες επενδυτικές επιλογές. Από εποπτική άποψη, αυτό συνιστά κενό προστασίας.

- ο Δεύτερον, σε επίπεδο ΙΕΣΠ παρατηρείται αυξητική τάση ως προς την εξωτερική ανάθεση ορισμένων δραστηριοτήτων (όπως η διαχείριση επενδύσεων και οι διοικητικές λειτουργίες) σε παρόχους υπηρεσιών. Ωστόσο, η οδηγία ΙΕΣΠ II δεν απαιτεί από τα ΙΕΣΠ να γνωστοποιούν πιθανές συγκρούσεις συμφερόντων μεταξύ των ίδιων και των παρόχων υπηρεσιών. Αυτό συνιστά πρόβλημα διότι, όπως αναφέρεται στην ανάλυση της ΕΙΟΡΑ σχετικά με τα στοιχεία κόστους και την εποπτική εξέταση²⁹, καθώς και σε έκθεση της Better Finance³⁰, όταν υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων η εξωτερική ανάθεση, μπορεί να επιφέρει πρόσθετα έξοδα και τέλη, τα οποία τελικά αποβαίνουν σε βάρος των μελών.
- ο Τρίτον, η οδηγία ΙΕΣΠ II δεν καθορίζει κανένα πλαίσιο ή διαδικασία για τη διεκπεραίωση των καταγγελιών των μελών. Η θέσπιση στη νομοθεσία διαδικασίας υποβολής καταγγελιών θα διασφάλιζε πρόσθετη προστασία στα μέλη ΙΕΣΠ, ιδίως σε εκείνα που υπάγονται σε συστήματα καθορισμένων εισφορών.

Η μη τακτική αναφορά στοιχείων σχετικά με την εποπτεία αποτελεί βασικό ζήτημα που έχει επιπτώσεις στην ποιότητα και τη συνέπεια της εποπτείας στην ΕΕ

61 Το άρθρο 2 της οδηγίας ΙΕΣΠ II επιτρέπει την εξαίρεση ορισμένων συνταξιοδοτικών συστημάτων από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Τα κράτη μέλη διαθέτουν ευελιξία όσον αφορά τον καθορισμό των συνταξιοδοτικών συστημάτων που εξαιρούνται βάσει των εθνικών τους νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων, κάτι που οδηγεί ενδεχομένως σε ασυνέπειες στην εποπτεία και τη διακυβέρνηση.

62 Αν και οι εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 2 παρέχουν ευελιξία, οι αποκλίσεις που συνεπάγονται απαιτούν την άρτια αναφορά στοιχείων σχετικά με την εποπτεία, προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική παρακολούθηση τόσο των εξαιρούμενων συστημάτων όσο και των συστημάτων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΙΕΣΠ. Η αναφορά στοιχείων σχετικά με την εποπτεία είναι καθοριστικής σημασίας, καθώς έτσι διασφαλίζεται ότι οι ΕΑΑ ενημερώνονται επαρκώς και μπορούν να αναλαμβάνουν εποπτική δράση. Βάσει της οδηγίας ΙΕΣΠ II, τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι οι ΕΑΑ έχουν την εξουσία να συλλέγουν τα δεδομένα που τους είναι αναγκαία για την άσκηση εποπτείας.

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

³⁰ Better Finance, The Real Return of Long-term and Pension Savings report, έκδοση του 2023, σ. xi, 29, 30, και 186.

63 Ωστόσο, η οδηγία δεν αναφέρει ρητά την τακτική αναφορά ποσοτικών στοιχείων σχετικά με την προληπτική εποπτεία. Όπως αναφέρεται στις πρόσφατες τεχνικές συμβουλές που διατύπωσε η ΕΙΟΡΑ σχετικά με την αναθεώρηση της οδηγίας ΙΕΣΠ II, οι ΕΑΑ σε ορισμένα κράτη μέλη (Αυστρία, Γερμανία, Ιρλανδία και Σλοβενία) δεν έχουν δικαίωμα να αποφασίζουν ανεξάρτητα σχετικά με όλες τις πτυχές της συλλογής δεδομένων από τα ΙΕΣΠ, καθώς η λήψη των αποφάσεων αυτών εναπόκειται συχνά στην κυβέρνηση. Αυτό έχει αντίκτυπο στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της εποπτείας που ασκούν και δεν τους επιτρέπει να συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις αναφοράς στοιχείων στην ΕΙΟΡΑ.

64 Επιπλέον, δεν υπάρχει εναρμονισμένο λογιστικό πλαίσιο για τα ΙΕΣΠ, γεγονός που σημαίνει ότι αυτά οφείλουν να ακολουθούν τα εθνικά λογιστικά πρότυπα, τα οποία διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα της ΕΕ. Ως εκ τούτου, ακόμη και η πλήρης τυποποίηση κάποιων πτυχών, όπως οι απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας, η αναφορά στοιχείων και η εκτίμηση κινδύνων, δεν θα εξασφάλιζε απαραίτητα ισότιμους όρους ανταγωνισμού.

Η οδηγία ΙΕΣΠ II δεν αποτρέπει τον κίνδυνο ρυθμιστικού αρμπιτράζ

65 Η Επιτροπή είχε ως στόχο να αποτρέψει το ρυθμιστικό αρμπιτράζ (την πρακτική εκμετάλλευσης των αποκλίσεων στους κανονισμούς για την εξασφάλιση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος) τόσο μεταξύ των τομέων χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών όσο και μεταξύ των κρατών μελών. Στην εκτίμηση επιπτώσεων που πραγματοποίησε, η Επιτροπή είχε επισημάνει τον κίνδυνο δυνητικού αρμπιτράζ σε περίπτωση που οι πάροχοι επαγγελματικών συντάξεων έπρεπε να πληρούν διαφορετικές απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας, ανάλογα με το είδος τους (π.χ. επιχειρήσεις ασφάλισης ζωής έναντι ΙΕΣΠ³¹) και το εμπλεκόμενο κράτος μέλος («άγρα αρμόδιου δικαστηρίου»). Η άγρα αρμόδιου δικαστηρίου μπορεί να παρακωλύσει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και να υπονομεύσει την επαρκή προστασία των μελών και των δικαιούχων.

³¹ Αιτιολογική σκέψη 24 της οδηγίας ΙΕΣΠ II.

66 Αρμπιτράζ μπορεί επίσης να προκύψει λόγω άλλων παραγόντων, όπως οι διαφορές στους κανόνες υπολογισμού των συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων. Μολονότι η ΕΙΟΡΑ είχε τονίσει³² ότι η οδηγία ΙΕΣΠ II θα έπρεπε να ορίζει συγκεκριμένες απαιτήσεις για τον υπολογισμό των συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων, η εισήγησή της αγνοήθηκε (βλέπε [πλαίσιο 1](#)).

Πλαίσιο 1: Εκμετάλλευση των ευκαιριών αρμπιτράζ – γιατί έχουν σημασία οι διαφορές στους λογιστικούς κανόνες

Η επιλογή προεξοφλητικού επιτοκίου επηρεάζει σημαντικά τις συνταξιοδοτικές υποχρεώσεις. Όσο υψηλότερο είναι το προεξοφλητικό επιτόκιο, τόσο χαμηλότερες είναι οι υποχρεώσεις, και αντίστροφα. Παραδείγματος χάριν, η μείωση του προεξοφλητικού επιτοκίου κατά 1 % μπορεί να αυξήσει τις υποχρεώσεις των μεγάλων συνταξιοδοτικών ταμείων κατά δισεκατομμύρια ευρώ.

Επτά ολλανδικά ΙΕΣΠ, συμπεριλαμβανομένων των επαγγελματικών συνταξιοδοτικών συστημάτων μεγάλων αμερικανικών επιχειρήσεων, μετεγκαταστάθηκαν στο Βέλγιο, προκειμένου να επωφεληθούν από ευνοϊκότερους λογιστικούς κανόνες για τις συντάξεις.

Σύμφωνα με τους αυστηρότερους κανόνες που ισχύουν στις Κάτω Χώρες, τα ΙΕΣΠ πρέπει να υπολογίζουν τις υποχρεώσεις τους βάσει του επιτοκίου μηδενικού κινδύνου. Λόγω των χαμηλών επιτοκίων, οι συνταξιοδοτικές υποχρεώσεις αυξήθηκαν και πολλά ταμεία είχαν χαμηλά ποσοστά κάλυψης, με συνέπεια να υποχρεωθούν να προβούν σε περικοπές των παροχών. Στο Βέλγιο, τα συνταξιοδοτικά ταμεία επιτρέπεται να χρησιμοποιούν υψηλότερο προεξοφλητικό επιτόκιο. Αυτό σήμαινε ότι η μετεγκατάσταση στο Βέλγιο βελτίωσε αμέσως την οικονομική κατάσταση των ΙΕΣΠ, μειώνοντας την καθαρή τρέχουσα αξία των συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων απλώς και μόνον ως αποτέλεσμα των διαφορών στους λογιστικούς κανόνες. Επιπλέον, η βελγική εποπτική αρχή ορίζει λιγότερο αυστηρές απαιτήσεις χρηματοδότησης και καταλογίζει χαμηλότερα έξοδα για την εποπτεία.

³² ΕΙΟΡΑ, Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs, 14 Απριλίου 2016.

67 Στην οδηγία ΙΕΣΠ II τονίζεται ρητά ότι είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι η οδηγία δεν οδηγεί σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, περιγράφεται δε πώς αυτές μπορούν να αποφευχθούν, ήτοι με την εφαρμογή των απαιτήσεων προληπτικής εποπτείας της οδηγίας στις υπηρεσίες επαγγελματικής συνταξιοδότησης που παρέχουν οι επιχειρήσεις ασφάλισης ζωής ή με την επέκταση της εφαρμογής τους σε άλλα ρυθμιζόμενα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα³³. Ωστόσο, οι απαιτήσεις αυτές δεν ήταν υποχρεωτικές, ενώ μόνο τρία από τα 27 κράτη μέλη ενέκριναν τέτοια μέτρα προτού η δυνατότητα αυτή παύσει να υπάρχει το 2023.

68 Η οδηγία ΙΕΣΠ II δεν απέτρεπε επίσης τον κίνδυνο ρυθμιστικού αρμπιτράζ μεταξύ κρατών μελών, παρότι η Επιτροπή αιτιολογούσε την ανάληψη δράσης σε ενωσιακό επίπεδο, υποστηρίζοντας τη σημαντική προστιθέμενη αξία που θα είχε μια τέτοια δράση στον τομέα αυτό. Η Επιτροπή δεν έχει προτείνει κανέναν σχετικό κανόνα.

Η περιορισμένη χρήση των εργαλείων της και η λήψη αποφάσεων υπό την καθοδήγηση των ΕΑΑ περιορίζουν τις προσπάθειές της ΕΙΟΡΑ για ενίσχυση της εποπτικής σύγκλισης σε ολόκληρη την ΕΕ

69 Μία από τις βασικές στρατηγικές προτεραιότητες της ΕΙΟΡΑ, όπως αυτές καθορίζονται στο πολυετές πρόγραμμα εργασίας της για την περίοδο 2024-2026³⁴, είναι η επίτευξη εποπτικής σύγκλισης σε ολόκληρη την ΕΕ. Η ΕΙΟΡΑ έχει καθορίσει ένα σύνολο βασικών χαρακτηριστικών αποτελεσματικής εποπτείας, τα οποία δημοσιεύθηκαν για πρώτη φορά το 2015³⁵. Αυτά ισχύουν τόσο για τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις όσο και για τους παρόχους επαγγελματικών συντάξεων βάσει της οδηγίας ΙΕΣΠ II.

³³ Αιτιολογική σκέψη 24 της οδηγίας ΙΕΣΠ II.

³⁴ Final Single Programming Document 2024-2026.

³⁵ A Common Supervisory Culture: Booklet.

70 Ωστόσο, από την ανάλυση της οργανωτικής δομής της ΕΙΟΡΑ προκύπτει ότι οι εποπτικές της δραστηριότητες εξακολουθούν να είναι σε μεγάλο βαθμό εστιασμένες στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις. Το 2023, η Αρχή απασχολούσε τέσσερις εμπειρογνώμονες για τα ΙΕΣΠ, σε αντιδιαστολή με τους περίπου 60 υπαλλήλους που ήταν επιφορτισμένοι με την εποπτεία των ασφαλιστικών επιχειρήσεων. Η αριθμητική κατανομή του προσωπικού αντανακλά την υφιστάμενη εντολή της ΕΙΟΡΑ και τις διαφορές μεταξύ των νομοθετικών πλαισίων που διέπουν τους τομείς των ασφαλίσεων και των συντάξεων.

Μέχρι στιγμής η ΕΙΟΡΑ έχει αξιοποιήσει σε περιορισμένο μόνο βαθμό τα νομικά μέσα που διαθέτει για τη διασφάλιση συνεπών εποπτικών πρακτικών

71 Η ΕΙΟΡΑ διαθέτει διάφορα νομικά μέσα (γνωστά και ως «εργαλεία») για την προώθηση ενός άρτιου κανονιστικού πλαισίου και συνεπών εποπτικών πρακτικών, από τα οποία άλλα είναι νομικώς εκτελεστά και άλλα όχι (βλέπε [γράφημα 8](#) και [παράρτημα III](#)). Ωστόσο, σύμφωνα με το πλαίσιο διακυβέρνησης της Αρχής, οι ίδιες οι ΕΑΑ, ως οι αρχές που εποπτεύουν άμεσα τα ΙΕΣΠ, είναι αρμόδιες να λαμβάνουν κάθε απόφαση σχετικά με το προς χρήση μέσο για τη διασφάλιση της σύγκλισης.

72 Από την ανάλυσή μας προκύπτει ότι, από το 2019, η ΕΙΟΡΑ χρησιμοποιεί τα μέσα αυτά σε περιορισμένο μόνο βαθμό για τα ΙΕΣΠ.

Γράφημα 8 – Ανάλυση της χρήσης των κύριων νομικών μέσων από την ΕΙΟΡΑ για τα ΙΕΣΠ

Εκτελεστικότητα*

● Εκτελεστό

● Μη εκτελεστό

	Νομικό μέσο / εργαλείο εποπτικής σύγκλισης	Χρησιμο- ποιήθηκε για τα ΙΕΣΠ;	Πόσες φορές χρησιμο- ποιήθηκε;	Πότε χρησιμο- ποιήθηκε;	Σχόλια του ΕΕΣ
	Παρέμβαση σε προϊόν, τεχνικά πρότυπα, διαμεσολάβηση	✗			Η οδηγία ΙΕΣΠ II δεν αναθέτει εντολή σχετικά με τα τεχνικά πρότυπα στην ΕΙΟΡΑ
	Διαδικασία παραβίασης του δικαίου της Ένωσης	✓	1	Δεκέμβριος 2023	Μη εκτελεστή σύσταση προς την ΕΑΑ και εκτελεστή απόφαση προς τα εμπλεκόμενα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις.
	Προειδοποιήσεις, κατευθυντήριες γραμμές, συστάσεις, έρευνες, γνώμες προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή	✗			Οι κατευθυντήριες γραμμές και οι συστάσεις είναι χαρακτηριστικά στοιχεία του μηχανισμού «συμμόρφωση ή αιτιολόγηση» της ΕΙΟΡΑ και αναμένεται να έχουν αντίκτυπο στη φήμη της ΕΑΑ λόγω της δημοσίευσης της σχετικής απάντησής της.
	Γνωμοδότηση προς τις ΕΑΑ	✓	6	4 τον Ιούλιο του 2019, 2 τον Οκτώβριο του 2021	
	Δηλώσεις εποπτείας	✓	1	Νοέμβριος 2020	
	Αξιολογήσεις από ομοτίμους	✓	1	Απρίλιος του 2019 και μεταπαρακολούθηση τον Σεπτέμβριο του 2023	

* Χαρακτηριστικό που διασφαλίζει τη συμμόρφωση, με νομικά μέσα, με το εγκριθέν μέτρο της ΕΙΟΡΑ.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του [ιστότοπου](#) και του νομικού εγχειριδίου της ΕΙΟΡΑ.

73 Όσον αφορά τα εκτελεστά μέσα της, η εντολή της ΕΙΟΡΑ δυνάμει της οδηγίας ΙΕΣΠ II έχει αλλάξει, ιδίως όσον αφορά τα εκτελεστικά τεχνικά πρότυπα. Μετά την έγκριση της οδηγίας, καταργήθηκαν οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις που παρείχαν μέχρι τότε στην Αρχή την εξουσία να εκδίδει τα εν λόγω πρότυπα στο πλαίσιο της οδηγίας ΙΕΣΠ I. Συνεπώς, η ΕΙΟΡΑ δεν μπορεί να εκδίδει τεχνικά πρότυπα, τα οποία χρησιμοποιούνται ευρέως για τον ασφαλιστικό τομέα. Αντιθέτως, η Αρχή αναγκάστηκε να στραφεί σε άλλα, λιγότερο ισχυρά, μέσα. Ωστόσο, το 2023 κίνησε την πρώτη διαδικασία παραβίασης του δικαίου της Ένωσης, ένα από τα πλέον παρεμβατικά εργαλεία της, και απηύθυνε σύσταση προς την κυπριακή ΕΑΑ (βλέπε [πλαίσιο 2](#)).

Πλαίσιο 2: Διαδικασία που κίνησε η ΕΙΟΡΑ το 2023 για παραβίαση του δικαίου της Ένωσης σε σχέση με διάφορα κυπριακά ΙΕΣΠ

Η υποχρέωση των κρατών μελών να καταχωρίζουν όλα τα ΙΕΣΠ αποτελεί θεμελιώδη απαίτηση της οδηγίας ΙΕΣΠ II. Η δυνατότητα λειτουργίας μη καταχωρισμένων ΙΕΣΠ υπονομεύει τον σκοπό της οδηγίας, καθώς οι διασφαλίσεις που προβλέπει ισχύουν μόνο για τα καταχωρισμένα ΙΕΣΠ.

Το 2020, η ΕΙΟΡΑ χρησιμοποίησε ένα μη εκτελεστό μέσο — μια [δήλωση εποπτείας](#)— για τη διευθέτηση του ζητήματος των αποκλίσεων στις πρακτικές των ΕΑΑ όσον αφορά την καταχώριση και την έγκριση των ΙΕΣΠ. Ελλείψει εναρμονισμένων κανόνων, η δήλωση εποπτείας συνιστούσε στις ΕΑΑ να προβαίνουν σε προληπτική αξιολόγηση κατά την καταχώριση ή την έγκριση των ΙΕΣΠ και να αξιολογούν τη λειτουργικότητα και τη βιωσιμότητα των ΙΕΣΠ στο πλαίσιο της διαδικασίας εποπτικής εξέτασης.

Παρά τις προσπάθειες της ΕΙΟΡΑ, η κυπριακή ΕΑΑ δεν εκπλήρωσε την ως άνω υποχρέωση, καθώς στη χώρα λειτουργούσαν αρκετά ΙΕΣΠ χωρίς να έχουν καταχωριστεί δεόντως. Ως εκ τούτου, η ΕΙΟΡΑ κίνησε διαδικασία παραβίασης του δικαίου της Ένωσης και, τον Δεκέμβριο του 2023, απηύθυνε σύσταση προς την κυπριακή ΕΑΑ, στην οποία προσδιορίζονταν τα απαιτούμενα μέτρα για την αποκατάσταση της συμμόρφωσης με την οδηγία. Για τον σκοπό αυτό, η ΕΙΟΡΑ χρησιμοποίησε επίσης σχετικές πληροφορίες που συνέλεξε με επιτόπια επίσκεψη που πραγματοποίησε τον Απρίλιο του 2023, επειδή δεν της είχαν υποβληθεί τα απαραίτητα στοιχεία.

Πηγή: ΕΕΣ.

74 Όσον αφορά τα μη εκτελεστά μέσα, διαπιστώσαμε ότι η ΕΙΟΡΑ δεν είχε χρησιμοποιήσει ποτέ κατευθυντήριες γραμμές, ούτε συστάσεις, οι οποίες να προβλέπουν μηχανισμό «συμμόρφωσης ή αιτιολόγησης» στον τομέα των συντάξεων, παρόλο που αυτές έχουν περισσότερες πιθανότητες από άλλα μη εκτελεστά μέσα να εξασφαλίσουν τη συμμόρφωση των ΕΑΑ. Διαπιστώνουμε επίσης ότι οι εποπτικές εκροές της ΕΙΟΡΑ είναι λιγότερο φιλόδοξες για τα ΙΕΣΠ από ό,τι για τον ασφαλιστικό τομέα. Αυτό ισχύει τόσο για την ουσία των εκροών της όσο και για τα εργαλεία που χρησιμοποιεί (π.χ. επιλέγει τη γνωμοδότηση για τα ΙΕΣΠ αλλά κατευθυντήριες γραμμές για παρεμφερείς τομείς εργασίας, όπως ο κίνδυνος ρευστότητας).

75 Η ΕΙΟΡΑ χρησιμοποιεί επίσης άλλα εργαλεία, όπως τα δίκτυα ΕΑΑ ή τα εργαστήρια εποπτείας. Καταρτίζει επίσης ένα εγχειρίδιο εποπτείας για τα ΙΕΣΠ, στο οποίο παρουσιάζονται ορθές πρακτικές. Σε αυτές συγκαταλέγεται η στενή συνεργασία με τις ΕΑΑ επί ειδικού κεφαλαίου, με σκοπό τη διευκόλυνση της μετάβασης στην εποπτεία βάσει κινδύνου (βλέπε σημεία [55-56](#)).

Οι ΕΑΑ υλοποιούν τα αποτελέσματα των εποπτικών εργασιών της ΕΙΟΡΑ σε περιορισμένο μόνο βαθμό

76 Οι ΕΑΑ υλοποιούν τα αποτελέσματα των εποπτικών εργασιών της ΕΙΟΡΑ για τα ΙΕΣΠ σε περιορισμένο μόνο βαθμό (βλέπε [γράφημα 8](#) ανωτέρω και [παράρτημα ΙΙΙ](#)). Σύμφωνα με στοιχεία από την παρακολούθηση που πραγματοποιεί της ΕΙΟΡΑ, μόλις το ένα τρίτο των ΕΑΑ υλοποίησε πλήρως τις τέσσερις γνωμοδοτήσεις του 2019. Παρόμοια ήταν η συνέχεια που δόθηκε στη μία και μοναδική αξιολόγηση από ομοτίμους που έχει διενεργηθεί μέχρι στιγμής για τα ΙΕΣΠ. Η ΕΙΟΡΑ δεν έχει ακόμη διενεργήσει αξιολόγηση από ομοτίμους σχετικά με τις επαγγελματικές συντάξεις από την έναρξη ισχύος της οδηγίας ΙΕΣΠ ΙΙ και καμία αξιολόγηση από ομοτίμους για τα ΙΕΣΠ δεν είχε προγραμματιστεί για την περίοδο 2023-2024³⁶.

77 Η ΕΙΟΡΑ έχει αναλύσει εν μέρει μόνο την εφαρμογή των εποπτικών εργαλείων που χρησιμοποιεί από το 2019 και, κυρίως, δεν έχει αξιολογήσει την αποτελεσματικότητά τους ως προς τη διασφάλιση της σύγκλισης των εποπτικών πρακτικών. Οι ΕΑΑ ορισμένων κρατών μελών με περισσότερο ανεπτυγμένες αγορές ΙΕΣΠ διέθεταν γενικά εδραιωμένες εποπτικές πρακτικές, πριν ακόμη η ΕΙΟΡΑ εισαγάγει τα εργαλεία αυτά. Ως εκ τούτου, στην πράξη τα εργαλεία είχαν μικρό αντίκτυπο στις εποπτικές εργασίες των εν λόγω ΕΑΑ.

³⁶ Peer Review Work Plan 2023-2024.

78 Οι ΕΑΑ που συμμετείχαν στην έρευνά μας αναφέρθηκαν επίσης συχνά στις προκλήσεις που συνεπάγονται για τις εποπτικές δραστηριότητες η «ελάχιστη εναρμόνιση» του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ και η ανομοιογένεια των εθνικών συνταξιοδοτικών αγορών (βλέπε [παράρτημα IV](#)). Τέλος, λιγότερο από το ένα πέμπτο των ΕΑΑ σε χώρες με ΙΕΣΠ έκριναν ότι η ΕΙΟΡΑ χρειάζεται πρόσθετα καθήκοντα και εξουσίες για να διασφαλίσει τη σύγκλιση των εποπτικών πρακτικών στον τομέα των επαγγελματικών συντάξεων.

Μολονότι η ΕΙΟΡΑ βελτίωσε την αξιολόγηση των συστημικών κινδύνων για τα ΙΕΣΠ, εξακολουθούν να υπάρχουν κενά

79 Στο πλαίσιο του [Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοοικονομικής Εποπτείας](#), η ΕΙΟΡΑ είναι υπεύθυνη για την αξιολόγηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας του τομέα των ΙΕΣΠ. Στην αρμοδιότητά της εμπίπτει η παρακολούθηση του τομέα και η δημοσίευση τακτικών εκθέσεων, καθώς και η διενέργεια ασκήσεων προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων σε επίπεδο ΕΕ³⁷. Εξετάσαμε κατά πόσον η Αρχή εκτέλεσε τα δύο αυτά καθήκοντα και, αν ναι, πόσο αποτελεσματικά.

Το πλαίσιο συλλογής δεδομένων της ΕΙΟΡΑ αναπτύχθηκε και βελτιώθηκε σταδιακά από το 2004

80 Η ικανότητα της ΕΙΟΡΑ να αναλύει διεξοδικά τους συστημικούς κινδύνους για τα ΙΕΣΠ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα και την πληρότητα των δεδομένων που συγκεντρώνει από τις εκθέσεις που της υποβάλλονται βάσει κανονιστικών διατάξεων και από εξωτερικές πηγές. Εδώ και χρόνια η Αρχή συλλέγει δεδομένα για τα ΙΕΣΠ και από το 2004 δημοσιεύει σχετικά στατιστικά στοιχεία, με το πλαίσιο συλλογής δεδομένων να αναπτύσσεται και να βελτιώνεται σταδιακά. Το πλαίσιο αυτό βασίζεται κυρίως στον κανονισμό ΕΙΟΡΑ και σε απόφαση του συμβουλίου εποπτών της Αρχής³⁸. Με την εφαρμογή ενός νέου προτύπου «[μοντέλου σημείων δεδομένων](#)» τον Ιούνιο του 2023, η υποβολή δεδομένων τυποποιήθηκε και αυτοματοποιήθηκε περαιτέρω.

³⁷ Άρθρο 32 του κανονισμού ΕΙΟΡΑ.

³⁸ ΕΙΟΡΑ, [Decision of the Board of Supervisors on EIOPA's regular information requests regarding provision of occupational pensions information](#), 10 Φεβρουαρίου 2023.

81 Με πρόσφατη απόφαση του συμβουλίου εποπτών επιδιώκεται να ενισχυθεί περαιτέρω η ικανότητα της ΕΙΟΡΑ να αξιολογεί τους κινδύνους και τα τρωτά σημεία και να καλύπτει τα υφιστάμενα κενά στα δεδομένα. Ωστόσο, ακόμη και μετά την έναρξη ισχύος της απόφασης το 2025, θα εξακολουθήσουν να υπάρχουν ορισμένα κενά που θα συνεχίσουν να επηρεάζουν τον βαθμό λεπτομέρειας και τη διεξοδικότητα των εκτιμήσεων κινδύνου της ΕΙΟΡΑ.

Οι εκθέσεις της ΕΙΟΡΑ δεν εστιάζουν στην ικανότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων να εξασφαλίζουν επαρκή απόδοση μακροπρόθεσμα

82 Από το 2011, η ΕΙΟΡΑ δημοσιεύει δις ετησίως [έκθεση για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα](#). Η εν λόγω έκθεση παρακολουθεί και αξιολογεί τους κινδύνους στους τομείς των ασφαλίσεων και των ΙΕΣΠ. Από τον Φεβρουάριο του 2024, η Αρχή δημοσιεύει επίσης πίνακα κινδύνων για τα ΙΕΣΠ σε τριμηνιαία βάση. Στόχος του πίνακα αυτού είναι να βοηθά τους αναγνώστες να κατανοούν το τρέχον τοπίο των κινδύνων και να λαμβάνουν τεκμηριωμένες αποφάσεις.

83 Διαπιστώσαμε ότι οι δημοσιεύσεις της ΕΙΟΡΑ επικεντρώνονταν στους άμεσους και μεσοπρόθεσμους κινδύνους και στα τρωτά σημεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Ταυτόχρονα, δεν παρέχουν επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι κίνδυνοι αυτοί επηρεάζουν την ικανότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων να εξασφαλίζουν επαρκή απόδοση μακροπρόθεσμα. Ούτε καλύπτουν τους μακροπρόθεσμους ορίζοντες που ισχύουν για τα ΙΕΣΠ —συνήθως 30-40 χρόνια αποταμίευσης, ακολουθούμενα από 20-25 χρόνια σύνταξης. Συνεπώς, δεν καθιστούν δυνατή την κατανόηση των δυνητικών μακροπρόθεσμων επιπτώσεων των εντοπιζόμενων συστημικών κινδύνων.

Η άσκηση προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων σε επίπεδο ΕΕ του 2022 δεν ήταν πλήρως αποτελεσματική για τον εντοπισμό των συστημικών κινδύνων στους οποίους είναι εκτεθειμένα τα ΙΕΣΠ

84 Οι ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην αξιολόγηση των συστημικών κινδύνων εντός των χρηματοπιστωτικών συστημάτων, συμπεριλαμβανομένων αυτών που αφορούν τις επαγγελματικές συντάξεις. Το δυσμενές σενάριο πρέπει να είναι τόσο σοβαρό όσο και εύλογο. Τα αξιόπιστα στοιχεία και οι ρεαλιστικές παραδοχές είναι καθοριστικής σημασίας για την ανάπτυξη των σεναρίων.

85 Ο κανονισμός ΕΙΟΡΑ απαιτεί από την Αρχή να διενεργεί τακτικές ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων και να αξιολογεί την ανθεκτικότητα των τομέων των ασφαλίσεων και των επαγγελματικών συντάξεων βάσει διάφορων δυσμενών σεναρίων. Από το 2015, η ΕΙΟΡΑ δρομολογεί και συντονίζει τις ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων στον τομέα των επαγγελματικών συντάξεων σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου. Στο [παράρτημα V](#) παρατίθεται επισκόπηση των σεναρίων και των αποτελεσμάτων των ασκήσεων που διενεργήθηκαν από το 2015 έως το 2022.

86 Βάσει της από μέρους μας εξέτασης της άσκησης προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων του 2022 και των συνεντεύξεων που πραγματοποιήσαμε με ενδιαφερόμενα μέρη, διαπιστώσαμε ότι οι διαδικασίες που εφαρμόζει η ΕΙΟΡΑ για τη διενέργεια των εν λόγω ασκήσεων συνολικά έχουν αναπτυχθεί σωστά και λειτουργούν αποτελεσματικά. Εντούτοις, εντοπίσαμε αρκετές αδυναμίες στον σχεδιασμό της πλέον πρόσφατης άσκησης προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων (πρόκειται για την άσκηση προσομοίωσης ακραίων κλιματικών καταστάσεων του 2022) και στις παραδοχές που χρησιμοποιήθηκαν. Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ότι η συγκεκριμένη άσκηση ήταν η πρώτη στο είδος της (βλέπε [πλαίσιο 3](#)).

Πλαίσιο 3: Άσκηση προσομοίωσης ακραίων κλιματικών καταστάσεων του 2022 – πρώτη στο είδος της αλλά με αδυναμίες

Για την ανάλυση της άσκησης προσομοίωσης ακραίων κλιματικών καταστάσεων του 2022, χρησιμοποιήσαμε ως κριτήρια ελέγχου το πλαίσιο της ΕΙΟΡΑ για τις ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων για τα ΙΕΣΠ και τη μεθοδολογία και τα σενάρια που ανέπτυξε ο αρμόδιος φορέας καθορισμού προτύπων, το [δίκτυο για την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα](#).

Εντοπίσαμε τις εξής αδυναμίες:

- Η άσκηση εστίασε στις βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις στους ισολογισμούς, με την ΕΙΟΡΑ να εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της τη ρευστότητα και την ικανότητα εξασφάλισης μακροπρόθεσμης απόδοσης, τις οποίες θεωρούμε ζωτικής σημασίας για τη διασφάλιση επαρκούς συνταξιοδοτικού εισοδήματος.
- Λόγω της εστίασης της άσκησης στους κινδύνους μετάβασης, παραβλέπονται οι άμεσοι φυσικοί κίνδυνοι, όπως πλημμύρες ή ακραία καιρικά φαινόμενα. Κατά τη γνώμη μας, αυτό μειώνει τη συνάφεια της εκτίμησης των κλιματικών κινδύνων.
- Οι ζημίες των ΙΕΣΠ στο πλαίσιο της άσκησης προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων ήταν σημαντικά χαμηλότερες από τις πραγματικές ζημίες που υπέστησαν το 2022, λόγω παρεμφερούς σεναρίου, μιας διαταραχής των τιμών ενέργειας.
- Ορισμένες βασικές παραδοχές δεν υποστηρίζονταν από ιστορικά στοιχεία ή/και δεν ήταν συνεπείς με όσα προέβλεπε το σενάριο. Αυτό ίσχυε ιδίως για την παραδοχή ότι ο πληθωρισμός θα σημείωνε μέτρια μόνο άνοδο και θα επανερχόταν γρήγορα στην τιμή-στόχο της ΕΚΤ για τον πληθωρισμό. Επιπλέον, το σενάριο δεν λάμβανε υπόψη τις πληθωριστικές πιέσεις που οφείλονταν στις διαταραχές των τιμών της ενέργειας και στην πράσινη μετάβαση.

Οι αδυναμίες αυτές επηρέασαν την αξιολόγηση της ασφάλειας του συνταξιοδοτικού εισοδήματος έναντι συστημικών κινδύνων, καθώς και την ικανότητα αποκάλυψης πιθανών ζημιών λόγω της κλιματικής αλλαγής.

87 Παρά τις ανησυχίες μας σχετικά με τον σχεδιασμό και τις παραδοχές της συγκεκριμένης άσκησης του 2022, η οποία ήταν πιλοτική ως προς την προσομοίωση ακραίων κλιματικών καταστάσεων, θεωρούμε ότι η άσκηση αυτή προώθησε την ανάπτυξη μιας ενοποιημένης ταξινομίας, διευκολύνοντας έτσι ενδεχομένως την υιοθέτηση λεπτομερέστερων σεναρίων για μελλοντικές αναλύσεις. Παρατηρούμε επίσης ότι, συνολικά, οι ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων που έχει διενεργήσει η ΕΙΟΡΑ από το 2015 καλύπτουν τους σχετικούς κινδύνους για τα ΙΕΣΠ.

Οι δράσεις της ΕΕ για τη βελτίωση της διαφάνειας όσον αφορά τις συντάξεις και την προώθηση της βιωσιμότητας δεν απέφεραν αξιόλογα αποτελέσματα

88 Τόσο η Επιτροπή όσο και η ΕΙΟΡΑ έχουν λάβει διάφορα μέτρα για την ενημέρωση των πολιτών σχετικά με τη σημασία της συνταξιοδοτικής αποταμίευσης και τα διάφορα είδη συνταξιοδοτικών συστημάτων, καθώς και για την ενίσχυση της διαφάνειας τόσο σε ό,τι αφορά τις ατομικές συντάξεις όσο και συνολικά. Εξετάσαμε την κατάσταση υλοποίησης των εν λόγω πρωτοβουλιών και την αποτελεσματικότητά τους, εστιάζοντας μεταξύ άλλων:

- ο στις πληροφορίες που παρέχονται στα μέλη και τους δικαιούχους των ΙΕΣΠ μέσω της δήλωσης συνταξιοδοτικών παροχών (pension benefit statement, PBS) και των εργαλείων πληροφόρησης της ΕΙΟΡΑ με στόχο τη βελτίωση των παρεχόμενων σχετικά με τα ΙΕΣΠ πληροφοριών·
- ο στο PTS και στον πίνακα συντάξεων, που αποσκοπούν στην παροχή ολοκληρωμένης εικόνας και δυνατότητας σύγκρισης των συντάξεων στην ΕΕ. Οι δύο αυτές δράσεις στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για την Ένωση Κεφαλαιαγορών του 2020 θεωρήθηκαν καίριας σημασίας για την ευαισθητοποίηση των Ευρωπαίων πολιτών σχετικά με το μελλοντικό συνταξιοδοτικό τους εισόδημα αλλά και για τη βελτίωση της χάραξης πολιτικής· και
- ο σε άλλες πρωτοβουλίες της ΕΕ για τη βελτίωση των γνώσεων σχετικά με τις συντάξεις και την αύξηση της συνταξιοδοτικής αποταμίευσης και της βιωσιμότητας εν γένει.

Δεν έχει αξιοποιηθεί στο έπακρο η δυνατότητα της δήλωσης συνταξιοδοτικών παροχών να βελτιώσει την πρόσβαση σε πληροφορίες

89 Με την οδηγία ΙΕΣΠ II θεσπίστηκαν νέες απαιτήσεις πληροφόρησης για τα ΙΕΣΠ, συμπεριλαμβανομένης της έκδοσης ετήσιας PBS³⁹. Σκοπός του εν λόγω εγγράφου είναι να βοηθήσει τα μέλη και τους δικαιούχους των ΙΕΣΠ να κατανοήσουν το συνταξιοδοτικό τους καθεστώς, τις εισφορές και τις πιθανές παροχές τους. Έχει επίσης ως στόχο να τους παράσχει λεπτομερή στοιχεία σχετικά με το κόστος και την απόδοση των συνταξιοδοτικών τους αποταμιεύσεων.

90 Η εισαγωγή της PBS στο πλαίσιο της οδηγίας ΙΕΣΠ II βελτίωσε τη διαφάνεια των πληροφοριών, όπως μας επιβεβαίωσαν τα ενδιαφερόμενα μέρη με τα οποία συνομιλήσαμε, καθώς και το 70 % των ΕΑΑ που συμμετείχαν στην έρευνά μας. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι αρκετές σημαντικές λεπτομέρειες δεν έχουν περιληφθεί στις διατάξεις της οδηγίας, γεγονός που δυσχεραίνει την κατανόηση από τα μέλη και τους δικαιούχους τόσο των προηγούμενων όσο και των μελλοντικών αποδόσεων του οικείου συνταξιοδοτικού συστήματος. Ειδικότερα, στην οδηγία ΙΕΣΠ II δεν διευκρινίζεται επαρκώς ποιες λεπτομέρειες και παραδοχές οφείλουν να δημοσιοποιούν τα ΙΕΣΠ όσον αφορά τις προβλέψεις τους για τις παροχές, ούτε απαιτείται η διεξοδική ανάλυση των εξόδων (βλέπε [παράρτημα VI](#)).

91 Το 2018, η ΕΙΟΡΑ δημοσίευσε συνολική έκθεση σχετικά με την PBS, η οποία περιείχε λεπτομερείς αρχές και καθοδήγηση σχετικά με τον σχεδιασμό και το περιεχόμενο της δήλωσης. Ωστόσο, δεδομένου ότι η ΕΙΟΡΑ δεν έχει συλλέξει δεδομένα, ούτε έχει προβεί σε αξιολογήσεις σχετικά με το περιεχόμενο των πληροφοριών που παρέχονται στα μέλη και στους δικαιούχους μέσω των εθνικών υποδειγμάτων για την PBS, είναι άγνωστο σε ποιον βαθμό οι ΕΑΑ ακολουθούν τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές.

³⁹ Άρθρο 38 της οδηγίας ΙΕΣΠ II.

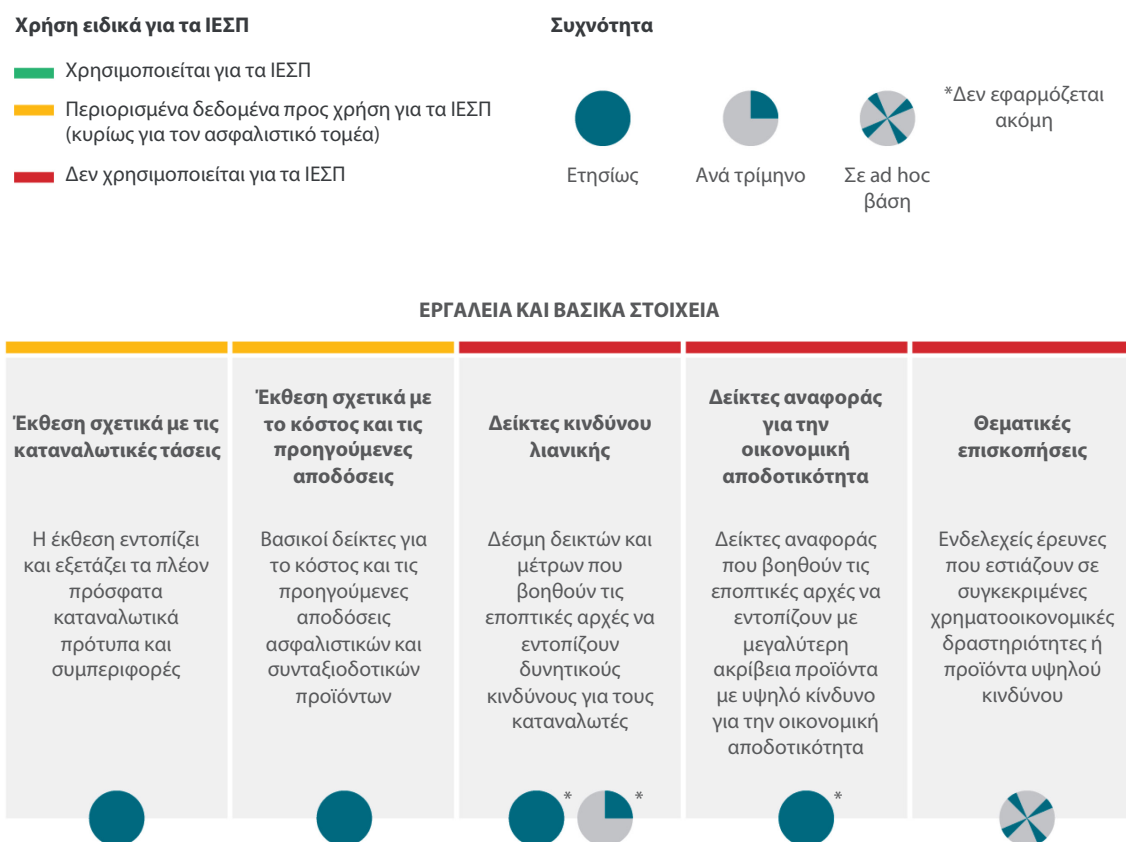
92 Επιπλέον, το 2020 η ΕΙΟΡΑ ανέπτυξε δύο υποδείγματα εγγράφων για την PBS⁴⁰, κατόπιν διαβουλεύσεων με διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των ΕΑΑ, οργανώσεων καταναλωτών και εκπροσώπων του κλάδου, καθώς και μια διαδικασία δοκιμών. Τα υποδείγματα κάλυπταν σημαντικά στοιχεία που δεν προσδιορίζονταν στην οδηγία. Σύμφωνα με την ΕΙΟΡΑ, η Σλοβακία είναι η μόνη χώρα που χρησιμοποιεί ένα από τα εν λόγω υποδείγματα. Υπάρχουν διάφοροι λόγοι για την περιορισμένη χρήση των υποδειγμάτων, στους οποίους συγκαταλέγονται ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας τους, αλλά και σημαντικές καθυστερήσεις στην κατάρτισή τους, καθώς και το γεγονός ότι υπήρχαν ήδη αντίστοιχα υποδείγματα σε εθνικό επίπεδο. Συνεπώς, οι προσπάθειες της ΕΙΟΡΑ στον τομέα αυτό δεν συνέβαλαν τελικά στη βελτίωση της διαφάνειας και της συγκρισιμότητας των πληροφοριών σε επίπεδο ΕΕ.

Τα εργαλεία της ΕΙΟΡΑ δεν διασφάλισαν για τα μέλη και τους δικαιούχους των ΙΕΣΠ διαφάνεια ως προς το κόστος και την απόδοση

93 Η ΕΙΟΡΑ έχει δημιουργήσει ένα σύνολο εργαλείων για την παρακολούθηση τόσο των ασφαλιστικών όσο και των συνταξιοδοτικών αγορών, για τον εντοπισμό των τάσεων στα προϊόντα και για τον εντοπισμό προβλημάτων επιχειρηματικής συμπεριφοράς που ενέχουν ενδεχομένως κινδύνους τόσο για τους καταναλωτές όσο και για τις χρηματοπιστωτικές αγορές. Ωστόσο, κυρίως λόγω έλλειψης δεδομένων, τα εργαλεία αυτά κάλυπταν τα ΙΕΣΠ μόνο σε πολύ περιορισμένο βαθμό (βλέπε [γράφημα 9](#)).

⁴⁰ ΕΙΟΡΑ's Pension Benefit statement packaged files, 25 Μαρτίου 2020.

Γράφημα 9 – Βασικά εργαλεία που διαθέτει η ΕΙΟΡΑ για την ενημέρωση των καταναλωτών



Πηγή: ΕΕΣ.

94 Επιπλέον, όσον αφορά την έκθεση της ΕΙΟΡΑ σχετικά με το κόστος και τις προηγούμενες αποδόσεις, η οποία αποτελεί μία από τις δύο σημαντικότερες εκθέσεις σε ό,τι αφορά τα ΙΕΣΠ, εντοπίσαμε ορισμένες συγκεκριμένες αδυναμίες:

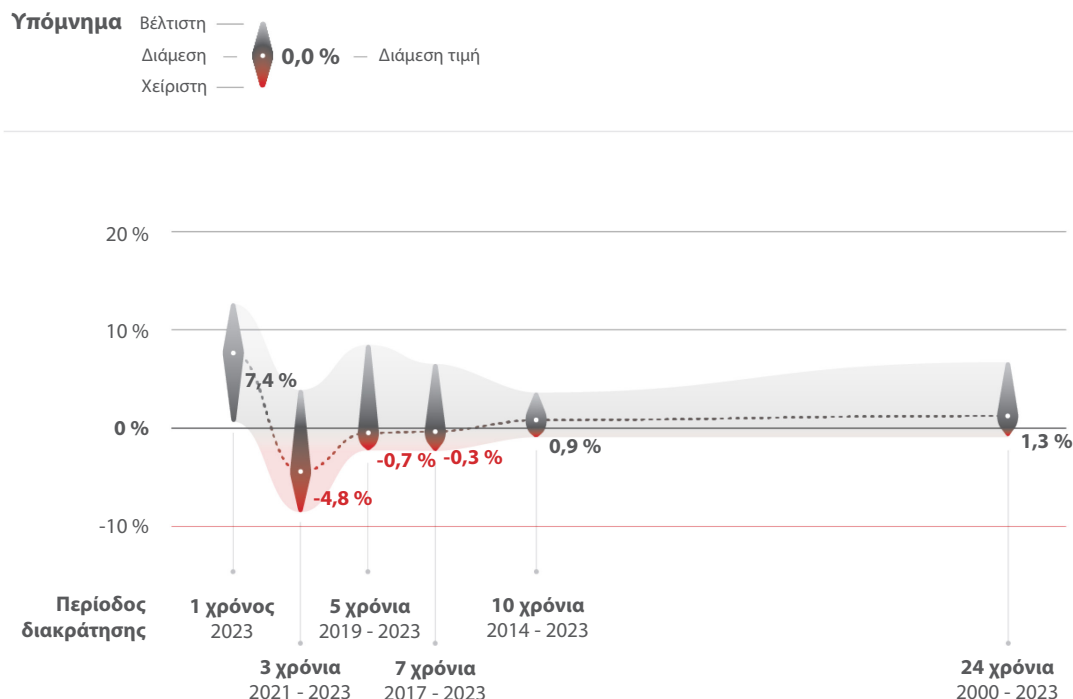
- η έκθεση περιλαμβάνει μόνο έναν ενιαίο δείκτη κόστους, τον δείκτη εξόδων (ετήσια αμοιβή εκφραζόμενη ως ποσοστό της επένδυσης), ο οποίος δεν καλύπτει όλα τα είδη εξόδων και επιβαρύνσεων που συνδέονται με τα ΙΕΣΠ, και δεν περιγράφει λεπτομερώς τις ειδικές συνιστώσες·
- ο δείκτης εξόδων δεν μπορεί να συγκριθεί μεταξύ των κρατών μελών λόγω διαφορετικών μεθοδολογιών υπολογισμού·

- ο η έκθεση δεν περιέχει πλήρη δεδομένα σχετικά με την απόδοση των ΙΕΣΠ, καθώς ο δείκτης εξόδων που χρησιμοποιεί δεν παρέχει πλήρη εικόνα της συνολικής απόδοσης των ΙΕΣΠ· και
- ο η έκθεση δεν περιλαμβάνει καμία πληροφορία προερχόμενη από τις ΕΑΑ σχετικά με τους κινδύνους για την οικονομική αποδοτικότητα των ΙΕΣΠ (ήτοι αξιολόγηση του κατά πόσον τα προϊόντα ανταποκρίνονται στις ανάγκες της αγοράς-στόχου, συμπεριλαμβανομένης ανάλυσης των κινδύνων που σχετίζονται με την αγορά και την απόδοση των περιουσιακών στοιχείων, καθώς και των λειτουργικών κινδύνων και των κινδύνων για τη ρευστότητα και τη διαφάνεια), σε αντίθεση με τα ασφαλιστικά προϊόντα, παρόλο που η κατανόηση των κινδύνων αυτών είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική προστασία των μελών και των δικαιούχων.

95 Η ίδια η ΕΙΟΡΑ δεν δημοσιεύει στοιχεία σχετικά με τις προηγούμενες αποδόσεις των ΙΕΣΠ. Ωστόσο, σύμφωνα με την Better Finance⁴¹, τη μόνη διαθέσιμη πηγή, οι μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες αποδόσεις των επαγγελματικών συντάξεων στην ΕΕ είναι σχετικά περιορισμένες. Σε περιόδους διακράτησης 3, 5 και 7 ετών, οι διάμεσες ετήσιες αποδόσεις, μετά την αφαίρεση των επιβαρύνσεων και του πληθωρισμού, είναι αρνητικές. Μόνο σε περιόδους διακράτησης μεγαλύτερες της 10ετίας αρχίζουν οι αποδόσεις να προσεγγίζουν το 1 % (βλέπε [γράφημα 10](#)).

⁴¹ Better Finance, [The Real Return of Long-term and Pension Savings](#), έκδοση του 2024, πίνακας GR.3, σ. 27.

Γράφημα 10 – Ετήσια απόδοση των επαγγελματικών συντάξεων σε πραγματικούς όρους κατά τις διαφορετικές περιόδους διακράτησης (2000-2023)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της [Better Finance](#).

96 Συγκριτικά, σύμφωνα με την Better Finance, ένα θεωρητικό χαρτοφυλάκιο αποτελούμενο εξίσου από μετοχές και ομόλογα της ΕΕ θα είχε αποφέρει απόδοση περίπου 1,9 % ετησίως κατά μέσο όρο, μετά την αφαίρεση των επιβαρύνσεων και του πληθωρισμού, την ίδια περίοδο. Αυτό σημαίνει ότι, για περατεταμένες περιόδους (επταετία και άνω), περί το 75 % των επαγγελματικών συντάξεων του δείγματος που ανέλυσε η Better Finance δεν θα κατάφερνε να υπερβεί την απόδοση του θεωρητικού δείκτη αναφοράς της κεφαλαιαγοράς (δηλαδή του ισορροπημένου χαρτοφυλακίου που αποτελείται από μετοχές και ομόλογα της ΕΕ). Αυτό εγείρει ανησυχίες σχετικά με την ικανότητα των ΙΕΣΠ να παρέχουν στους δικαιούχους τους επαρκές συνταξιοδοτικό εισόδημα.

Οι δράσεις της Επιτροπής για την παροχή συνολικής εικόνας σχετικά με τις συντάξεις δεν υλοποιήθηκαν

97 Στο σχέδιο δράσης για την Ένωση Κεφαλαιαγορών του 2020, η Επιτροπή προέβλεπε δράσεις, αφενός, για τον καθορισμό των δεδομένων και της μεθοδολογίας που χρειάζονται για την κατάρτιση πινάκων συντάξεων και, αφετέρου, για την ανάπτυξη ορθών πρακτικών για τη δημιουργία εθνικών συστημάτων παρακολούθησης των συντάξεων. Αυτά τα πρόσθετα εργαλεία αποσκοπούσαν στη βελτίωση της διαφάνειας όσον αφορά το συνταξιοδοτικό χάσμα τόσο σε ατομικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο χώρας:

- ο Τα **συστήματα παρακολούθησης των συντάξεων (PTS)** παρέχουν στους πολίτες ολοκληρωμένη εικόνα των συνταξιοδοτικών τους δικαιωμάτων από διάφορες πηγές, συμπεριλαμβανομένων των κρατικών, επαγγελματικών και ατομικών συντάξεων. Αυτό τους βοηθά να γνωρίσουν το συνολικό μελλοντικό συνταξιοδοτικό εισόδημά τους, να εντοπίσουν τυχόν κενά και να λάβουν τεκμηριωμένες αποφάσεις σχετικά με πρόσθετες αποταμιεύσεις ή επενδύσεις.
- ο Οι **πίνακες συντάξεων** παρέχουν στα κράτη μέλη μια περισσότερο ολοκληρωμένη εικόνα της επάρκειας των συνταξιοδοτικών συστημάτων τους. Πρόκειται για μια συγκεντρωτική εικόνα σε μακροοικονομικό επίπεδο, που βοηθά τους υπευθύνους χάραξης πολιτικής και τα ενδιαφερόμενα μέρη να παρακολουθούν τις εξελίξεις στον τομέα των συντάξεων στις διάφορες χώρες και τις δημογραφικές εξελίξεις σε επίπεδο ΕΕ. Στόχος είναι να διευκολυνθεί η λήψη περισσότερο τεκμηριωμένων αποφάσεων και να βελτιωθεί η διαχείριση των συνταξιοδοτικών συστημάτων.

98 Αν και πολλά κράτη μέλη διαθέτουν PTS, αυτό καλύπτει πρωτίστως τις κρατικές συντάξεις (πρώτος πυλώνας). Αρκετά κράτη μέλη (Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Εσθονία, Κάτω Χώρες, Κροατία, Λετονία, Σλοβακία και Σουηδία) διαθέτουν PTS που καλύπτει τουλάχιστον δύο πυλώνες. Επί του παρόντος, τα υπόλοιπα κράτη μέλη είτε δεν προσφέρουν στους πολίτες τους ολοκληρωμένη εικόνα των συνταξιοδοτικών τους δικαιωμάτων σε συγκεκριμένο τόπο είτε δεν διαθέτουν κανένα σύστημα παρακολούθησης. Λόγω αυτής της απουσίας ολοκληρωμένης πληροφόρησης, οι πολίτες μπορεί να μην είναι σε θέση να προγραμματίζουν αποτελεσματικά τη συνταξιοδότησή τους. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι διάφορα στατιστικά στοιχεία για τις συντάξεις είναι διαθέσιμα στο ευρύ κοινό, κανένα κράτος μέλος δεν έχει ακόμη δημιουργήσει πίνακα συντάξεων σε εθνικό επίπεδο, ο οποίος να παρέχει πλεονεκτήματα παρόμοια με εκείνα που προτείνει η ΕΙΟΡΑ, όπως η διευκόλυνση της επικοινωνίας, η διεξοδικότητα και η πληρότητα (ήτοι η παρουσίαση μιας σειράς δεικτών που αποσαφηνίζουν διάφορες πτυχές της επάρκειας και της βιωσιμότητας των συντάξεων).

99 Σε επίπεδο ΕΕ, οι προσπάθειες για τη βελτίωση των πληροφοριών σχετικά με τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα φυσικών προσώπων, κυρίως των μετακινούμενων εργαζομένων, περιλάμβαναν τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας παρακολούθησης των συντάξεων. Η υπηρεσία λειτούργησε πιλοτικά από το 2018 και, τελικά, η Επιτροπή προέβη στις απαραίτητες ενέργειες για την έναρξη της λειτουργίας της στο τέλος του 2024, συνδέοντας περισσότερα εθνικά συστήματα παρακολούθησης στο αντίστοιχο ευρωπαϊκό και δημιουργώντας τις συνθήκες για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών αναφορικά με τα συστήματα αυτά.

100 Εξετάστηκε επίσης το ενδεχόμενο ενός ευρωπαϊκού πίνακα συντάξεων που θα παρείχε μια συνολική εικόνα τόσο των συνταξιοδοτικών συστημάτων στην ΕΕ όσο και των συνταξιοδοτικών διαφορών που εξακολουθούν να υπάρχουν στα κράτη μέλη. Μέχρι στιγμής, δεν έχει υπάρξει καμία άλλη ενέργεια σχετικά με τον πίνακα αυτό λόγω απουσίας στοιχείων.

101 Κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής, το 2021 η ΕΙΟΡΑ διατύπωσε τεχνικές συμβουλές⁴² σχετικά με τις δύο προαναφερόμενες δράσεις, παρέχοντας εκτεταμένη ανάλυση και προτείνοντας πιθανές ορθές πρακτικές. Οι δημόσιες διαβουλεύσεις της ΕΙΟΡΑ σχετικά με τον πίνακα συντάξεων κατέδειξαν ότι η εν λόγω πρωτοβουλία έτυχε μερικής μόνον ανταπόκρισης από μέρους των εθνικών ενδιαφερόμενων μερών. Αν και οι προτάσεις συζητήθηκαν με τα κράτη μέλη, δεν επιτεύχθηκε συναίνεση και έκτοτε η Επιτροπή δεν έχει προβεί σε μεταπαρακολούθηση αναλαμβάνοντας σχετικές δράσεις πολιτικής.

⁴² ΕΙΟΡΑ: [Technical advice on the development of Pension Dashboards and the collection of pensions data](#), και [Technical advice on the development of Pension Tracking Systems](#), 1 Δεκεμβρίου 2021.

102 Η ΕΙΟΡΑ διερεύννησε τρόπους συνέχισης των εργασιών αναφορικά με τους πίνακες συντάξεων δρομολογώντας ένα πιλοτικό έργο για έναν ευρωπαϊκό πίνακα συντάξεων, με την εθελοντική συνεργασία των κρατών μελών, των οποίων η συμβολή είναι καίριας σημασίας για την κάλυψη κρίσιμων κενών στα δεδομένα. Ωστόσο, τον Φεβρουάριο του 2024, το συμβούλιο εμποτών της ΕΙΟΡΑ αποφάσισε να μην συνεχίσει με την πρωτοβουλία αυτή λόγω έλλειψης συγκεκριμένου αιτήματος από την Επιτροπή, όπως και περιορισμένων ανθρώπινων πόρων. Η Επιτροπή αποφάσισε επίσης να μην ηγηθεί της πρωτοβουλίας και δεν έλαβε κανένα άλλο μέτρο (π.χ. δημιουργία πίνακα ή διατύπωση συστάσεων). Σημειώνουμε, ωστόσο, ότι οι πρόσφατες δηλώσεις και τα συμπεράσματα της Ευρωομάδας και του Συμβουλίου⁴³ καταδεικνύουν την εκ νέου δέσμευσή τους υπέρ της πρωτοβουλίας.

103 Πριν από τις πρωτοβουλίες για τον πίνακα συντάξεων και το σύστημα παρακολούθησης, η Επιτροπή δημοσίευε ήδη, ανά τριετία, δύο εκθέσεις σχετικά με τις συντάξεις: μία με θέμα την επάρκεια των συντάξεων (από το 2012) και μία άλλη για τη δημογραφική γήρανση στην ΕΕ (από το 2006)⁴⁴. Και οι δύο περιλαμβάνουν χρήσιμες πληροφορίες αναφορικά με την αρχιτεκτονική των συνταξιοδοτικών συστημάτων στα κράτη μέλη. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι οι εν λόγω εκθέσεις δεν παρείχαν πλήρη επισκόπηση των συστημάτων, καθώς δεν περιείχαν, μεταξύ άλλων, βασικές πληροφορίες για τα ΙΕΣΠ.

104 Λαμβανομένων υπόψη των τρεχουσών και των προβλεπόμενων δημογραφικών τάσεων και της επιρροής τους στην αγορά εργασίας, διαπιστώνεται η καίρια σημασία της πρόσβασης των πολιτών σε ολοκληρωμένες πληροφορίες σχετικά με τις συντάξεις, καθώς αυτοί πλησιάζουν στη συνταξιοδότηση. Η διαφάνεια αυτή είναι εξίσου σημαντική για τις κυβερνήσεις, καθώς τους δίνει τη δυνατότητα να αντιμετωπίσουν το ζήτημα της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων και να διασφαλίσουν τη δημοσιονομική σταθερότητα. Τα συστήματα παρακολούθησης των συντάξεων και οι πίνακες συντάξεων παρέχουν πολύτιμα διαφωτιστικά στοιχεία σχετικά με την επάρκεια και τη βιωσιμότητα των συντάξεων και, επομένως, παρέχουν τη δυνατότητα στις δημόσιες αρχές να εντοπίζουν και να αντιμετωπίζουν σε πρώιμο στάδιο τα αναδυόμενα χάσματα.

⁴³ Έκτακτη σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου – [Συμπεράσματα, Απρίλιος 2024](#) και [Συμπεράσματα του Συμβουλίου](#) με θέμα την επάρκεια των συντάξεων, Ιούνιος 2024.

⁴⁴ Επιτροπή, [2024 pension adequacy report](#), και [2024 ageing report. Economic and budgetary projections for the EU Member States \(2022-2070\)](#).

Περιορισμένο το πεδίο εφαρμογής περαιτέρω πρωτοβουλιών της ΕΕ για την προώθηση της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων και της ατομικής συνταξιοδοτικής αποταμίευσης

105 Στην ετήσια έκθεση που δημοσίευσε το 2024, το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο υπογράμμισε εκ νέου τις συνέπειες των δημογραφικών εξελίξεων στη βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων, καθώς και τις δημοσιονομικές επιπτώσεις τους⁴⁵. Όπως συνάγεται, μεταξύ άλλων, από την εν λόγω έκθεση, το ζήτημα της επάρκειας των συντάξεων εγείρει επίσης σοβαρές κοινωνικές ανησυχίες που ενδέχεται να υπονομεύσουν το μοντέλο της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς στην ΕΕ.

106 Από το 2011, η Επιτροπή έχει εκδώσει περί τις 450 ειδικές ανά χώρα συστάσεις για τις συντάξεις στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου⁴⁶. Κατά την περίοδο που καλύπτει ο εν προκειμένω έλεγχος, διατυπώθηκαν 29 τέτοιες συστάσεις (βλέπε [παράρτημα VII](#)), οι οποίες επικεντρώνονταν στην οικονομική βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων και όχι στην επάρκεια των συντάξεων. Ειδικότερα, από το 2019, μόνο δύο από τις σχετικές με τις συντάξεις συστάσεις αφορούσαν τις επαγγελματικές συντάξεις και απευθύνονταν σε ένα μόνο κράτος μέλος, τις Κάτω Χώρες. Στα τέλη του 2024, η Επιτροπή αξιολόγησε την πρόοδο της χώρας ως σημαντική.

107 Στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ), τα κράτη μέλη λαμβάνουν χρηματοδότηση που συνδέεται με μέτρα που καλύπτουν το σύνολο ή σημαντικό μέρος των ειδικών ανά χώρα συστάσεων της περιόδου 2019-2020. Αν και κανένας τομέας πολιτικής του ΜΑΑ δεν αφορά άμεσα τις συντάξεις, τα κράτη μέλη έχουν υπαγάγει στον ΜΑΑ 26 μέτρα που σχετίζονται με τα συνταξιοδοτικά τους συστήματα. Πέντε από αυτά, τα οποία ποικίλλουν ως προς το πεδίο εφαρμογής και το βάθος, αφορούν τις επαγγελματικές συντάξεις (δύο στην Κύπρο και από ένα στη Γερμανία, την Ισπανία και τις Κάτω Χώρες, βλέπε παραδείγματα στο [πλαίσιο 4](#)). Η πραγματική δημοσιονομική επίπτωση των εν λόγω μεταρρυθμίσεων θα καταστεί εμφανής μακροπρόθεσμα μόνο.

⁴⁵ Ετήσια έκθεση του 2024, [Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο](#), πλαίσιο 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, σ. 1-23.

Πλαίσιο 4 – Παραδείγματα μέτρων του ΜΑΑ που σχετίζονται με τις επαγγελματικές συντάξεις

Γερμανία: Ανάπτυξη ψηφιακής πύλης επισκόπησης των συντάξεων, η οποία θα δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να λαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με τις ατομικές συνταξιοδοτικές παροχές και από τους τρεις πυλώνες και να διαπιστώνουν τυχόν ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβούν.

Ολλανδία: Υλοποίηση συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων με στόχο την ενίσχυση της δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένης της θέσης σε ισχύ του νόμου για τη μεταρρύθμιση του δεύτερου πυλώνα του συνταξιοδοτικού συστήματος, ο οποίος θα καταργήσει τη συστημική αναδιανομή μεταξύ των διάφορων ηλικιακών ομάδων (επαρκής σύνταξη για όλες τις γενιές).

Πηγή: ΕΕΣ.

108 Η Επιτροπή και η ΕΙΟΡΑ έχουν λάβει άλλα μέτρα για τη βελτίωση του χρηματοοικονομικού γραμματισμού (βλέπε [παράρτημα VIII](#)). Τα μέτρα αυτά είχαν περιορισμένο πεδίο εφαρμογής, λόγω της περιορισμένης αρμοδιότητας της ΕΕ στους τομείς των συντάξεων και της εκπαίδευσης, και δεν επικεντρώνονταν ειδικά στα ΙΕΣΠ. Η Επιτροπή, στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης της για την Ένωση Κεφαλαιαγορών του 2020, διερεύνησε επίσης και προώθησε την αυτόματη ένταξη σε συνταξιοδοτικό σύστημα.

Συμπεράσματα και συστάσεις

109 Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, δεδομένου του επιπέδου ευθύνης που τους έχει ανατεθεί, τα μέτρα που έλαβαν η Επιτροπή και η ΕΙΟΡΑ δεν έφεραν μέχρι στιγμής αποτελέσματα όσον αφορά την εμβάθυνση της εσωτερικής αγοράς επαγγελματικών συντάξεων, την ενίσχυση του ρόλου των διασυνοριακών ιδρυμάτων επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών (ΙΕΣΠ) ή την ανάπτυξη ενός πανευρωπαϊκού ατομικού συνταξιοδοτικού προϊόντος.

110 Ειδικότερα, διαπιστώσαμε τα εξής:

- ο η διασυνοριακή δραστηριότητα των ΙΕΣΠ παραμένει πολύ περιορισμένη και συγκεντρώνεται σε λίγα κράτη μέλη, στα οποία οι επαγγελματικές συντάξεις είχαν ήδη ρίζες από το παρελθόν. Αυτό οφείλεται κυρίως σε παράγοντες που δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΕΕ (όπως, μεταξύ άλλων, η εθνική κοινωνική, εργατική και φορολογική νομοθεσία) και υπερβαίνουν την τρέχουσα εμβέλεια των νομοθετικών πρωτοβουλιών σε επίπεδο ΕΕ·
- ο το πανευρωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν (PEPP), που πρότείνει η Επιτροπή, δεν έχει αποδειχθεί εναλλακτική επιλογή συνταξιοδοτικής αποταμίευσης για τους πολίτες της ΕΕ, ούτε έχει προσελκύσει το ενδιαφέρον των προμηθευτών, κυρίως λόγω της απουσίας φορολογικών κινήτρων, του καθορισμού του ανώτατου ορίου των εξόδων στο 1% και της ύπαρξης εναλλακτικών επιλογών·
- ο οι προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Αρχής Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΙΟΡΑ) για την προώθηση της εποπτικής σύγκλισης και της προστασίας των μελών δεν υπήρξαν πλήρως αποτελεσματικές. Ο λόγος είναι το πλαίσιο «ελάχιστης εναρμόνισης», εντός του οποίου λειτουργεί η ΕΙΟΡΑ, και η μη αποδοχή των πρωτοβουλιών της από τις εθνικές αρμόδιες αρχές (ΕΑΑ)·
- ο η αξιολόγηση από την ΕΙΟΡΑ των ειδικών και συστημικών κινδύνων για τα ΙΕΣΠ έχει βελτιωθεί, παραμένει όμως ελλιπής· και
- ο οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής και της ΕΙΟΡΑ για την αύξηση της διαφάνειας και της ευαισθητοποίησης του κοινού σχετικά με τα συνταξιοδοτικά προϊόντα και την αύξηση του χρηματοοικονομικού γραμματισμού των πολιτών σχετικά με τις επαγγελματικές συντάξεις είναι περιορισμένες τόσο ως προς το πεδίο εφαρμογής όσο και την κλίμακά τους.

111 Οι νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής για την αναθεώρηση της οδηγίας ΙΕΣΠ και για τον κανονισμό REPP δεν θεμελιώνονταν σε επαρκή αποδεικτικά στοιχεία, όπως επισήμανε και η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου. Επιπλέον, εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα με τον σχεδιασμό και των δύο νομοθετικών πράξεων. Ειδικότερα, με την οδηγία ΙΕΣΠ II θεσπίστηκαν αυστηρότερες κανονιστικές απαιτήσεις για τα διασυνοριακά ΙΕΣΠ σε σύγκριση με τα εγχώρια επαγγελματικά συνταξιοδοτικά συστήματα. Βάσει των ευρημάτων του ελέγχου μας, θεωρούμε ότι δεν μπορεί να υπάρξει σημαντικό βήμα προόδου προς την ανάπτυξη μιας εσωτερικής αγοράς επαγγελματικών συντάξεων με βάση τις πρόσθετες αλλαγές που υπαγορεύει το τρέχον πλαίσιο ελάχιστης εναρμόνισης.

112 Τέλος, η Επιτροπή δεν έχει καθιερώσει ένα κατάλληλο πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων με δείκτες που να της επιτρέπουν να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητα της οδηγίας ΙΕΣΠ II. Επίσης, δεν τήρησε την προθεσμία για την εκ των υστέρων αξιολόγηση της οδηγίας, λόγω της σημαντικής καθυστέρησης στη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να μην διαθέτει συνολική εικόνα των λόγων για τους οποίους δεν επιτεύχθηκαν οι στόχοι της οδηγίας. Η αξιολόγηση του κανονισμού REPP έχει προγραμματιστεί μόλις για τον Μάρτιο του 2027 (βλέπε σημεία [31-51](#)).

Σύσταση 1 – Να επισπευσθεί η ημερομηνία ολοκλήρωσης της αξιολόγησης των λόγων για τη μη αξιοποίηση του πανευρωπαϊκού ατομικού συνταξιοδοτικού προϊόντος και να ληφθούν κατάλληλα μέτρα

Η Επιτροπή οφείλει να επισπεύσει την ημερομηνία ολοκλήρωσης της από μέρους της αξιολόγησης των λόγων για τη μη αξιοποίηση του PEPP και να αποφασίσει αν το σχετικό έργο πρέπει να συνεχιστεί σε επίπεδο ΕΕ, να τροποποιηθεί ή να ανακληθεί.

Ημερομηνία-στόχος: Δεκέμβριος του 2025.

113 Αν και η οδηγία ΙΕΣΠ II βελτίωσε τα πρότυπα διακυβέρνησης και ενίσχυσε ορισμένες εποπτικές εξουσίες των ΕΑΑ, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών ως προς την εφαρμογή και την επιβολή της. Οι περισσότερες ΕΑΑ εκτιμούν την ευελιξία που διαθέτουν να υπερβαίνουν τα ελάχιστα πρότυπα που προβλέπονται στην οδηγία ΙΕΣΠ II και συχνά συμπληρώνουν τις απαιτήσεις αυτές στην εθνική τους νομοθεσία. Ορισμένες ΕΑΑ βρίσκονται ακόμη σε πρώιμο στάδιο υιοθέτησης μιας προσέγγισης βάσει κινδύνου, γεγονός που συμβάλλει περαιτέρω στις αποκλίσεις στο εποπτικό πλαίσιο. Οι αποκλίσεις αυτές οφείλονται στην επιλογή της νομικής πράξης, ήτοι οδηγίας, την οποία τα κράτη μέλη πρέπει να μεταφέρουν στο εθνικό τους δίκαιο, και όχι κανονισμού, ο οποίος είναι άμεσα εφαρμοστέος, καθώς και στην προσέγγιση της «ελάχιστης εναρμόνισης». Επιπλέον, η απουσία απαίτησης περί καθήκοντος μέριμνας και διαδικασίας υποβολής καταγγελιών από τα μέλη, καθώς και η λήψη ανεπαρκών μέτρων για την αντιμετώπιση των συγκρούσεων συμφερόντων αποτελούν σημαντικά κενά στο εποπτικό πλαίσιο. Εξάλλου, περαιτέρω ζητήματα, συμπεριλαμβανομένης της μη τακτικής αναφοράς στοιχείων σχετικά με την εποπτεία, έχουν αντίκτυπο στην ποιότητα και τη συνέπεια της εποπτείας σε ολόκληρη την ΕΕ (βλέπε σημεία 52-64).

114 Τέλος, αντίθετα με τις αρχικές προθέσεις, η αναθεωρημένη οδηγία ΙΕΣΠ δεν παρείχε αρκετά ισχυρές διασφαλίσεις κατά του ρυθμιστικού αρμπιτράζ (βλέπε σημεία 65-68).

Σύσταση 2 – Να ενισχυθεί το εποπτικό πλαίσιο για τα ΙΕΣΠ

Κατά την αναθεώρηση της οδηγίας ΙΕΣΠ II, η Επιτροπή οφείλει να ικανοποιήσει την ανάγκη ενίσχυσης του εποπτικού πλαισίου με τους εξής τρόπους:

- α) με την τροποποίηση των υφιστάμενων απαιτήσεων προληπτικής εποπτείας, ώστε αυτές να αντικατοπτρίζουν πλήρως τους κινδύνους που αφορούν ειδικά τα συστήματα καθορισμένων εισφορών· η τροποποίηση αυτή πρέπει να περιλαμβάνει τη ρητή θέσπιση της αρχής του καθήκοντος μέριμνας (που προβλέπει και τον στόχο της εξασφάλισης επαρκών αποδόσεων) και πρόσθετων διασφαλίσεων κατά των συγκρούσεων συμφερόντων, καθώς και την καθιέρωση σαφούς πλαισίου για τον χειρισμό των καταγγελιών· και
- β) με την ενίσχυση των ελάχιστων προτύπων και της ποιότητας της εποπτείας, καθώς και με την καθιέρωση ρητών διασφαλίσεων κατά του κινδύνου ρυθμιστικού αρμπιτράζ.

Ημερομηνία-στόχος: κατά την αναθεώρηση της οδηγίας ΙΕΣΠ II.

115 Οι προσπάθειες της ΕΙΟΡΑ για ενίσχυση της εποπτικής σύγκλισης σε ολόκληρη την ΕΕ προσκρούουν στο γεγονός ότι η Αρχή δεν μπορεί να προτείνει τεχνικά πρότυπα και κάνει περιορισμένη χρήση των άλλων εργαλείων που έχει στη διάθεσή της. Ως προς τα εργαλεία που όντως χρησιμοποιούσε η ΕΙΟΡΑ, η υιοθέτησή τους από τις ΕΑΑ ήταν περιορισμένη. Οι προκλήσεις που συνεπάγονται, αφενός, το κανονιστικό πλαίσιο «ελάχιστης εναρμόνισης» της ΕΕ και, αφετέρου, η ποικιλομορφία των εθνικών συνταξιοδοτικών συστημάτων, περιόρισαν περαιτέρω τον αντίκτυπο των προσπαθειών της ΕΙΟΡΑ. Μολονότι η ΕΙΟΡΑ έχει καθορίσει αποτελεσματικές αρχές εποπτείας, η προσοχή και οι πόροι της επικεντρώνονται κυρίως στον ασφαλιστικό τομέα, κάτι που αντικατοπτρίζει άμεσα την τρέχουσα εντολή της ΕΙΟΡΑ. Επιπλέον, η ΕΙΟΡΑ δεν έχει αξιολογήσει πλήρως την αποτελεσματικότητα των πρωτοβουλιών της για την προώθηση της εποπτικής σύγκλισης (βλέπε σημεία [69-78](#)).

Σύσταση 3 – Να επανεξεταστεί η αποτελεσματικότητα των εργαλείων και να δοθεί προτεραιότητα σε εκείνα με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο στην εποπτική σύγκλιση

Η ΕΙΟΡΑ οφείλει, βασιζόμενη στις αρχικές αξιολογήσεις της οδηγίας ΙΕΣΠ II, να επανεξετάσει την αποτελεσματικότητα των εργαλείων που χρησιμοποιεί, προκειμένου να εντοπίσει κενά, και, στις μελλοντικές εργασίες της, να δώσει προτεραιότητα στα πλέον επιδραστικά (συμπεριλαμβανομένων κατευθυντήριων γραμμών, συστάσεων και της διαδικασίας παραβίασης του δικαίου της Ένωσης).

Ημερομηνία-στόχος: 2027.

116 Οι δημοσιεύσεις της ΕΙΟΡΑ αποτελούν αξιόπιστη βάση για την κατανόηση των συστημικών κινδύνων στους οποίους είναι εκτεθειμένα τα ΙΕΣΠ, αλλά δεν περιέχουν ειδική ανάλυση του τρόπου με τον οποίο οι εν λόγω κίνδυνοι επηρεάζουν τις μακροπρόθεσμες πραγματικές καθαρές αποδόσεις. Επιπλέον, δεν παρέχουν αξιολόγηση του κατά πόσον τα ΙΕΣΠ μπορούν να εξασφαλίζουν απόδοση μεγαλύτερη από τον πληθωρισμό για την κάλυψη των αναγκών των συνταξιούχων, ούτε καλύπτουν επαρκώς παρατεταμένες περιόδους, λαμβανομένων υπόψη των μακροπρόθεσμων οριζόντων που ισχύουν για τα ΙΕΣΠ (βλέπε σημεία [79-83](#)).

117 Ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων διενεργούνται τακτικά και οι σχετικές διαδικασίες που εφαρμόζει η ΕΙΟΡΑ έχουν καταρτιστεί σωστά και λειτουργούν αποτελεσματικά. Παρατηρήσαμε ωστόσο αδυναμίες στην άσκηση προσομοίωσης ακραίων κλιματικών καταστάσεων που πραγματοποιήθηκε το 2022 και ήταν η πρώτη στο είδος της. Ως εκ τούτου, θεωρούμε ότι η συγκεκριμένη άσκηση δεν ήταν πλήρως αποτελεσματική όσον αφορά τον εντοπισμό των τρωτών σημείων στα χαρτοφυλάκια των ΙΕΣΠ ως συνέπεια των κινδύνων από την κλιματική αλλαγή (βλέπε σημεία [84-87](#)).

Σύσταση 4 – Να βελτιωθεί η εκτίμηση των επιπτώσεων των συστημικών κινδύνων στα ιδρύματα επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών

Προκειμένου να βελτιώσει την από μέρους της αξιολόγηση των συστημικών κινδύνων για τα ΙΕΣΠ, η ΕΙΟΡΑ οφείλει:

- α) κατά περίπτωση, να αναφέρει στοιχεία σχετικά με τις επιπτώσεις που έχουν οι εντοπισθέντες συστημικοί κίνδυνοι και οι τάσεις της αγοράς στα επίπεδα χρηματοδότησης και στην ικανότητα των ΙΕΣΠ να εξασφαλίζουν απόδοση μεγαλύτερη από τον πληθωρισμό, λαμβάνοντας υπόψη τους μακροπρόθεσμους ορίζοντες·
- β) να διασφαλίσει ότι οι μελλοντικές ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων κλιματικών καταστάσεων περιλαμβάνουν περαιτέρω βασικές παραμέτρους και παραδοχές για τον τομέα (παραδείγματος χάριν, φυσικούς κινδύνους και δριμύτερο πληθωριστικό αντίκτυπο), οι οποίες να είναι αρκετά εύλογες και σοβαρές, ώστε να μπορεί να αξιολογείται ο αντίκτυπος των σχετικών συστημικών κινδύνων στα ΙΕΣΠ.

Ημερομηνία-στόχος: στοιχείο α) 2026 και στοιχείο β) επόμενη άσκηση προσομοίωσης ακραίων κλιματικών καταστάσεων.

118 Οι δράσεις της Επιτροπής και της ΕΙΟΡΑ για τη βελτίωση των γνώσεων των πολιτών σχετικά με τις συντάξεις τους είχαν περιορισμένο πεδίο εφαρμογής, εν μέρει λόγω της περιορισμένης αρμοδιότητας της ΕΕ στον συγκεκριμένο τομέα. Σε ατομικό επίπεδο, τα υποδείγματα της ΕΙΟΡΑ για τη δήλωση συνταξιοδοτικών παροχών που βοηθούν τα μέλη και τους δικαιούχους των ΙΕΣΠ να κατανοήσουν το συνταξιοδοτικό τους καθεστώς δεν έχουν υιοθετηθεί από τις ΕΑΑ. Επιπλέον, περιορισμοί υπάρχουν και ως προς τη διαθεσιμότητα στοιχείων. Συνεπώς, τα εργαλεία ενημέρωσης της ΕΙΟΡΑ, τα οποία είναι κατά κύριο λόγο προσαρμοσμένα στην ασφαλιστική αγορά, δεν εξασφαλίζουν επαρκή διαφάνεια όσον αφορά το κόστος και την απόδοση για τα μέλη και τους δικαιούχους των ΙΕΣΠ (βλέπε σημεία [88-96](#)). Άλλες πρωτοβουλίες της ΕΕ για τη βελτίωση του χρηματοοικονομικού γραμματισμού είτε δεν αφορούσαν αυτές καθαυτές τις επαγγελματικές συντάξεις είτε είχαν περιορισμένο αντίκτυπο (βλέπε σημείο [108](#)).

Σύσταση 5 – Να ενισχυθεί η διαφάνεια όσον αφορά το κόστος και την απόδοση των ΙΕΣΠ

Η ΕΙΟΡΑ οφείλει να συλλέγει, να αναλύει και να δημοσιεύει συστηματικά συγκρίσιμα δεδομένα σχετικά με το κόστος και τις επιβαρύνσεις, τις προηγούμενες αποδόσεις και τους κινδύνους για την οικονομική αποδοτικότητα των ΙΕΣΠ σε όλα τα κράτη μέλη.

Ημερομηνία-στόχος: 2026.

119 Ομοίως, η επιτυχία των πρωτοβουλιών πολιτικής της Επιτροπής για την παροχή ολοκληρωμένης εικόνας σχετικά με τις συντάξεις και τη διασφάλιση της συγκρισιμότητας των συντάξεων στην ΕΕ είναι μέχρι στιγμής περιορισμένη. Υπάρχει έλλειψη πληροφόρησης και διαφάνειας σχετικά με τις συντάξεις, τόσο σε ατομικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο χώρας. Τον Οκτώβριο του 2024, η Επιτροπή βρισκόταν μόλις στο στάδιο της δρομολόγησης της ευρωπαϊκής υπηρεσίας παρακολούθησης των συντάξεων, έκτοτε δε δεν έχει προβεί σε καμία ενέργεια μεταπαρακολούθησης σχετικά με τον ευρωπαϊκό πίνακα συντάξεων. Τα εργαλεία αυτά παρέχουν μια ολοκληρωμένη εικόνα των συνταξιοδοτικών συστημάτων σε επίπεδο ΕΕ και αναδεικνύουν το υφιστάμενο συνταξιοδοτικό χάσμα μεταξύ των κρατών μελών. Τα ακριβή και διαφανή δεδομένα είναι απαραίτητα για την τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο. Η κάλυψη των επαγγελματικών συντάξεων στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις που εκδίδονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και στα μέτρα των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας είναι περιορισμένη (βλέπε σημεία [97-107](#)).

Σύσταση 6 – Να ενισχυθεί η διαφάνεια σχετικά με τις συντάξεις με την περαιτέρω προώθηση πρωτοβουλιών για συστήματα παρακολούθησης και πίνακες συντάξεων

Η Επιτροπή οφείλει να βελτιώσει τη διαφάνεια των δεδομένων σχετικά με το συνταξιοδοτικό χάσμα, τόσο σε ατομικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο χώρας, δίνοντας συνέχεια στη δράση πολιτικής της για τα συστήματα παρακολούθησης και τους πίνακες συντάξεων.

Ημερομηνία-στόχος: Δεκέμβριος του 2025.

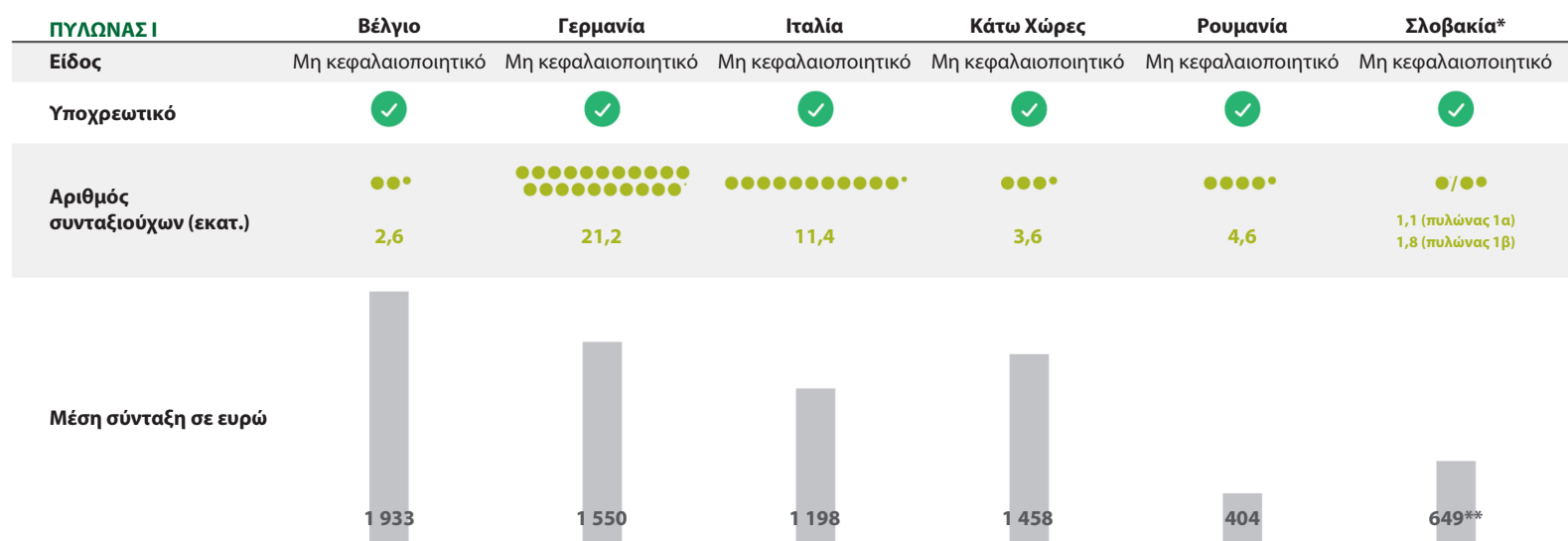
Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο Mihails Kozlons, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 8ης Απριλίου 2025.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Tony Murphy
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Σχηματική παρουσίαση των συντάξεων των πυλώνων Ι και ΙΙ στα έξι κράτη μέλη του δείγματος (2023)



* Σλοβακία: Ο πυλώνας Ι (1α) των κρατικών συντάξεων και ο πυλώνας ΙΙ των ιδιωτικών συντάξεων (1β, υποχρεωτικό σύστημα με αυτόματη συμμετοχή, αλλά δυνατότητα αποχώρησης εντός 2ετίας) συνενώνονται εδώ υπό τον πυλώνα Ι για λόγους που εξυπηρετούν την εν προκειμένω παρουσίαση.

** Σλοβακία: Το αναφερόμενο ποσό αφορά μόνο τη μέση σύνταξη που καταβάλλεται στο πλαίσιο του συστήματος των κρατικών συντάξεων του πυλώνα Ι (το ποσό των παροχών που καταβάλλονται από το σύστημα ιδιωτικών συντάξεων του πυλώνα ΙΙ δεν λαμβάνεται υπόψη).

ΠΥΛΩΝΑΣ II	Βέλγιο	Γερμανία	Ιταλία	Κάτω Χώρες	Ρουμανία	Σλοβακία*
Υποχρεωτικό	✓	✗	✗	✓	✓	✗
Χαρακτηριστικά	Υποχρεώσεις για συντάξεις (συλλογικές ή ατομικές) υπό τη διαχείριση ΙΕΣΠ και ασφαλιστικών εταιρειών	Pensionskassen (ΙΕΣΠ), Pensionsfonds (ΙΕΣΠ), συστήματα πρωτασφάλισης	Συμβατικά συνταξιοδοτικά ταμεία, ανοικτά συνταξιοδοτικά ταμεία, προϋπάρχοντα συνταξιοδοτικά ταμεία	Συνταξιοδοτικά ταμεία, συνταξιοδοτικά ιδρύματα βάσει εισφορών	Εταιρείες διαχείρισης συντάξεων	Εταιρείες διαχείρισης επικουρικών συντάξεων (ΙΕΣΠ)
- Υπό διαχείριση περιουσιακά στοιχεία (δισ. ευρώ) - Υπό διαχείριση περιουσιακά στοιχεία, ΙΕΣΠ μόνο (δισ. ευρώ) - Αριθμός καλυπτόμενων ατόμων (εκατ.)	109 41,5	270,1 16,6	177,7 177,7	1 600** 1 600	25,5 3,5	3,5 0,9
Κάλυψη από ΙΕΣΠ	42 %	~27 %	~26 %	-	0	35,8 %
Ισχύον καθεστώς	- Οδηγία ΙΕΣΠ II - Εθνική νομοθεσία - Φερεγγυότητα II	- Οδηγία ΙΕΣΠ II - Εθνική νομοθεσία - Φερεγγυότητα II	- Οδηγία ΙΕΣΠ II - Εθνική νομοθεσία	- Οδηγία ΙΕΣΠ II - Φερεγγυότητα II	Εθνική νομοθεσία	Οδηγία ΙΕΣΠ II
Είδος φορολόγησης***	EET	EET	ETT	EET	EET	tTE

* Σλοβακία: Τα ΙΕΣΠ υπάγονται στον πυλώνα III (που εδώ κατατάσσονται στον πυλώνα II) και είναι υποχρεωτικά για ορισμένες επαγγελματικές κατηγορίες.

** Κάτω Χώρες: Οι ασφαλιστές παρέχουν και αυτοί στην ολλανδική αγορά συντάξεις του πυλώνα II, ωστόσο δεν υπάρχουν στοιχεία για το μερίδιο της αγοράς που τους αντιστοιχεί. Συνεπώς το συνολικό μέγεθος της αγοράς των επαγγελματικών συντάξεων υπερβαίνει το ύψος των περιουσιακών στοιχείων που δηλώνονται ως υπό τη διαχείριση των ΙΕΣΠ.

***Είδος φορολόγησης:

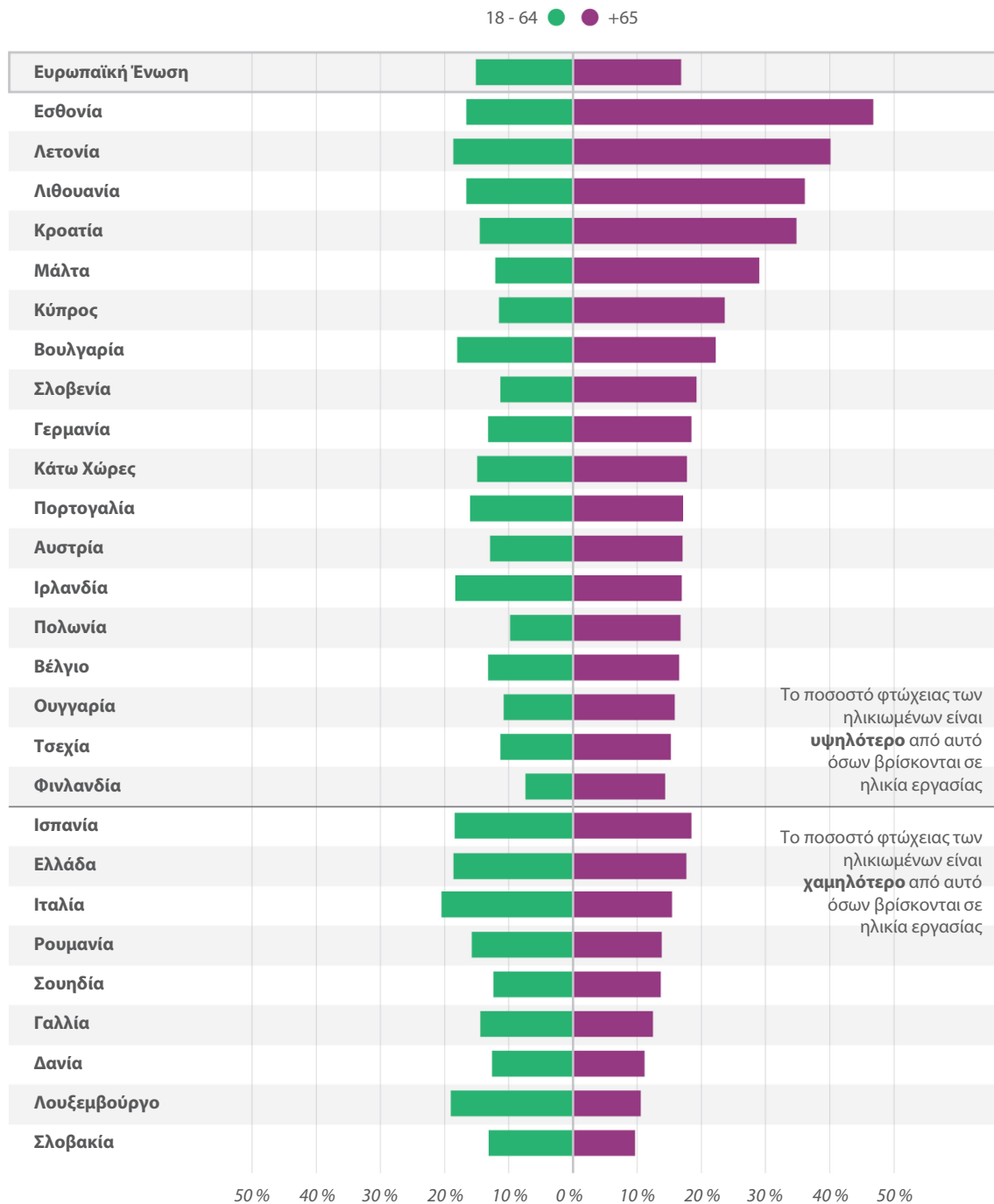
EET («exempt-exempt-taxed») – οι εισφορές απαλλάσσονται από τον φόρο, όπως επίσης τα εισοδήματα από τις επενδύσεις και οι υπεραξίες του συνταξιοδοτικού ταμείου, ενώ οι παροχές υπόκεινται σε φόρο στο πλαίσιο της φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων.

ETT («exempt-taxed-taxed») – οι εισφορές των εργαζομένων απαλλάσσονται από τον φόρο, ενώ η απόδοση των επενδύσεων και οι παροχές υπόκεινται σε φόρο.

tTE («taxed-taxed-exempt») – οι εισφορές και οι τόκοι υπόκεινται σε φόρο, οι παροχές απαλλάσσονται από τον φόρο, ενώ ισχύουν οικονομικά κίνητρα όσον αφορά τη φορολόγηση των εισφορών.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της ΕΙΟΡΑ και δεδομένων που παρείχαν οι εθνικές αρμόδιες αρχές.

Παράρτημα II – Ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας κατά ηλικία (2023)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat.

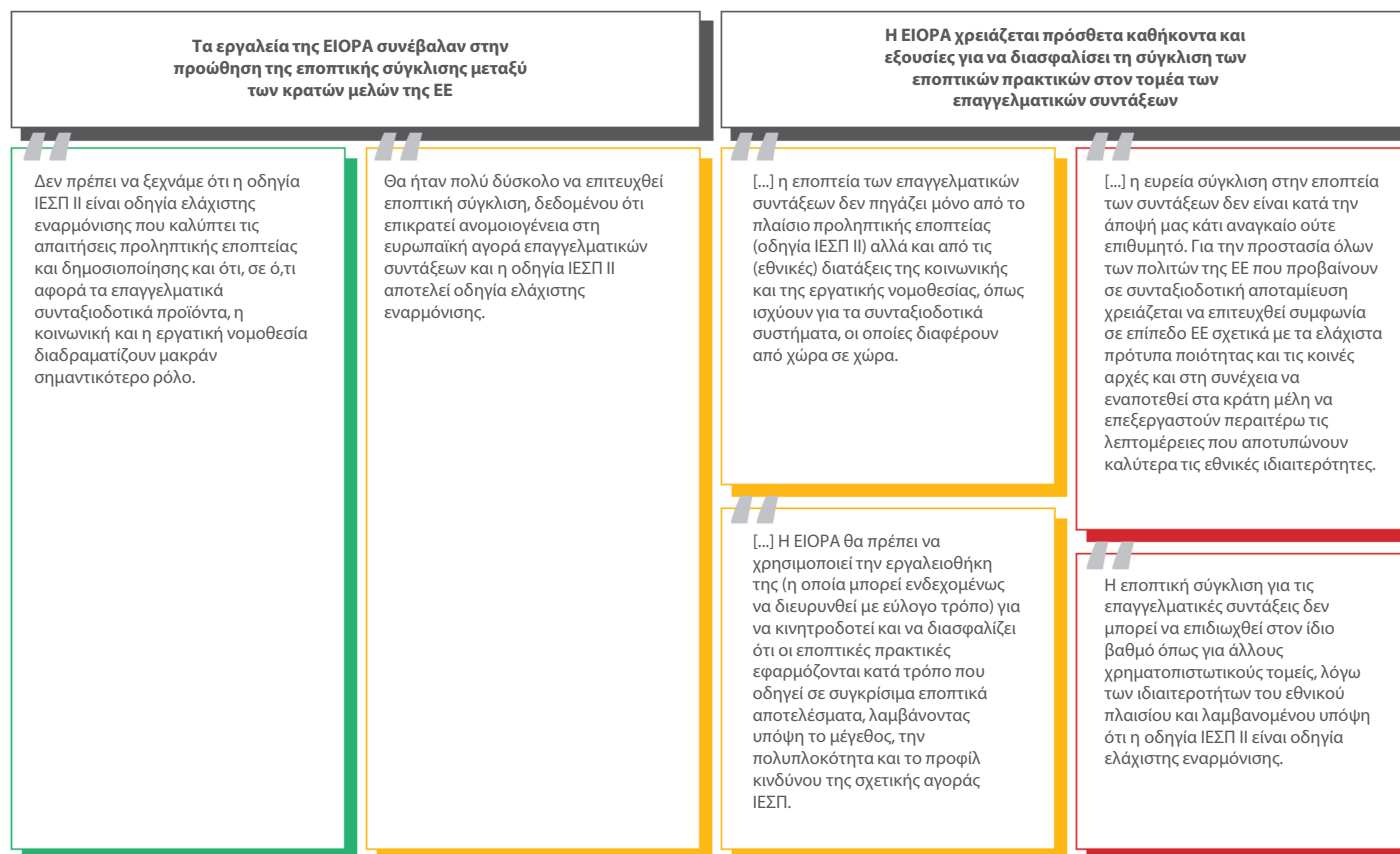
Παράρτημα III – Επισκόπηση των μέσων εποπτικής σύγκλισης της ΕΙΟΡΑ που χρησιμοποιούνται για τα ΙΕΣΠ

Εργαλείο	Γνωμοδότηση προς τις ΕΑΑ	Δηλώσεις εποπτείας	Αξιολογήσεις από ομοτίμους	Διαδικασία παραβίασης του δικαίου της Ένωσης
Σκοπός	Αντιμετώπιση της έλλειψης σύγκλισης όσον αφορά τις εποπτικές πρακτικές, η οποία οφείλεται σε αποκλίνουσες ερμηνείες του κανονιστικού πλαισίου	Αντιμετώπιση των αποκλινουσών πρακτικών σε τομείς στους οποίους οι κανόνες έχουν καθοριστεί με σαφήνεια, με τις αποκλίσεις να οφείλονται κυρίως σε διαφορετικές εποπτικές πρακτικές	Διενέργεια αντικειμενικής αξιολόγησης και σύγκρισης ορισμένων ή όλων των δραστηριοτήτων των ΕΑΑ	Χρησιμοποιείται σε περίπτωση συστημικής ή επανειλημμένης παραβίασης του δικαίου της ΕΕ, με την παραβίαση να έχει σημαντικό, άμεσο αντίκτυπο στους στόχους της ΕΙΟΡΑ

Εργαλείο	Γνωμοδότηση προς τις ΕΑΑ	Δηλώσεις εποπτείας	Αξιολογήσεις από ομοτίμους	Διαδικασία παραβίασης του δικαίου της Ένωσης
Τίτλος (μήνας και έτος)	1) Γνώμη σχετικά με τη χρήση των εγγράφων διακυβέρνησης και εκτίμησης κινδύνων στην εποπτεία των ΙΕΣΠ (Ιούλιος 2019) 2) Γνώμη σχετικά με την πρακτική εφαρμογή του κοινού πλαισίου για την εκτίμηση κινδύνων και τη διαφάνεια των ΙΕΣΠ (Ιούλιος 2019) 3) Γνώμη σχετικά με την εποπτεία της διαχείρισης των λειτουργικών κινδύνων που αντιμετωπίζουν τα ΙΕΣΠ (Ιούλιος 2019) 4) Γνώμη σχετικά με την εποπτεία της διαχείρισης των περιβαλλοντικών, κοινωνικών και σχετικών με τη διακυβέρνηση κινδύνων που αντιμετωπίζουν τα ΙΕΣΠ (Ιούλιος 2019) 5) Γνώμη σχετικά με την αναφορά στοιχείων όσον αφορά την εποπτεία του κόστους και των επιβαρύνσεων των ΙΕΣΠ (Οκτώβριος 2021) 6) Γνώμη σχετικά με την εποπτεία της εκτίμησης μακροπρόθεσμου κινδύνου από ΙΕΣΠ που παρέχουν συστήματα καθορισμένων εισφορών (Οκτώβριος 2021)	Δήλωση εποπτείας σχετικά με τις ορθές πρακτικές στο πλαίσιο της διαδικασίας καταχώρισης ή έγκρισης των ΙΕΣΠ, μεταξύ άλλων όσον αφορά την καταλληλότητα για ανάληψη διασυννοριακής δραστηριότητας (Νοέμβριος 2020)	Αξιολόγηση από ομοτίμους των εποπτικών πρακτικών σχετικά με την εφαρμογή του «κανόνα της συνετής διαχείρισης» για τα ΙΕΣΠ (Απρίλιος 2019 για την αρχική αξιολόγηση και Σεπτέμβριος 2023 για τη μεταπαρακολούθηση)	Σύσταση προς τη γραμματεία των ΙΕΣΠ σχετικά με τις ενέργειες που απαιτούνται για τη συμμόρφωση με την οδηγία (ΕΕ) 2016/2341 (Δεκέμβριος 2023)

Πηγή: ΕΕΣ.

Παράρτημα IV – Παραδείγματα σχολίων των κρατών μελών σχετικά με τις προκλήσεις που ενέχει το έργο εποπτικής σύγκλισης της ΕΙΟΡΑ



Σημ.: Ενδεικτικές απαντήσεις από τα σχόλια που διατύπωσαν ορισμένες από τις 27 ΕΑΑ που συμμετείχαν στην έρευνά μας.

- Συμφωνούν
- Ούτε συμφωνούν ούτε διαφωνούν
- Διαφωνούν/Διαφωνούν απόλυτα

Πηγή: Έρευνα του ΕΕΣ.

Παράρτημα V – Ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων της ΕΙΟΡΑ – σενάρια και αποτελέσματα

Έτος	Σημείο εστίασης	Σενάριο	Αποτέλεσμα
2015	Περιβάλλον χαμηλών επιτοκίων και αυξημένο προσδόκιμο ζωής	Παρατεταμένα χαμηλά επιτόκια και αυξημένο προσδόκιμο ζωής	Επισημάνθηκαν τρωτά σημεία στα συστήματα καθορισμένων παροχών και καθορισμένων εισφορών, τα οποία κατέδειξαν ότι πολλά ΙΕΣΠ θα δυσκολεύονταν να καλύψουν υποχρεώσεις με παρατεταμένα χαμηλά επιτόκια.
2017	Ανθεκτικότητα σε αντίξοες συνθήκες της αγοράς	Κλυδωνισμοί στις αγορές μετοχών της ΕΕ και πτώση των επιτοκίων μηδενικού κινδύνου	Διαπιστώθηκαν χρηματοδοτικά ελλείμματα για πολλά ΙΕΣΠ και τονίστηκε ο δυνητικός αντίκτυπος στην πραγματική οικονομία και τις χρηματοπιστωτικές αγορές. Οι προσαρμογές για την αποκατάσταση της βιωσιμότητας των ΙΕΣΠ θα επιβάρυναν δυσανάλογα τις νεότερες γενιές.
2019	Ανθεκτικότητα σε σενάρια δυσμενών εξελίξεων στην αγορά και μετακύλιση των κλυδωνισμών	Αιφνίδια επαναξιολόγηση των ασφαλιστρών κινδύνου και των διαταραχών στα επιτόκια των βραχυπρόθεσμων ληξιπρόθεσμων οφειλών, με αποτέλεσμα την αύξηση των αποδόσεων και τη διεύρυνση των πιστωτικών περιθωρίων	Βραχυπρόθεσμα επήλθε σοβαρό πλήγμα στην οικονομική κατάσταση των ΙΕΣΠ, με αποτέλεσμα να απαιτείται χρηματοδοτική στήριξη από χρηματοδοτούσες επιχειρήσεις / άλλους μηχανισμούς ασφάλειας. Εάν αυτές οι βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις αποκτούσαν μόνιμο χαρακτήρα, θα υπήρχαν μακροπρόθεσμες επιπτώσεις στο μελλοντικό συνταξιοδοτικό εισόδημα των μελών.

Έτος	Σημείο εστίασης	Σενάριο	Αποτέλεσμα
2022	Σενάριο κλιματικής αλλαγής	Αιφνίδια, άτακτη μετάβαση προς την κλιματική ουδετερότητα με κατακόρυφη άνοδο των τιμών του άνθρακα και της ενέργειας	Σημαντική συνολική μείωση των περιουσιακών στοιχείων κατά 12,9 % που αντισταθμίζεται κυρίως από την πτώση των υποχρεώσεων λόγω της ανόδου των επιτοκίων μηδενικού κινδύνου.

Πηγή: ΕΕΣ.

Παράρτημα VI – Αδυναμίες στις κανονιστικές ρυθμίσεις σχετικά με την PBS και δράσεις της ΕΙΟΡΑ

Αδυναμίες στις κανονιστικές ρυθμίσεις που αφορούν την PBS στην οδηγία ΙΕΣΠ II	Δράσεις της ΕΙΟΡΑ
Έλλειψη τυποποίησης: απουσία κοινού προτύπου ή υποδείγματος για την PBS / απουσία ορισμένων συναφών πληροφοριών (π.χ. λαμβανομένης υπόψη της στροφής από συνταξιοδοτικά συστήματα καθορισμένων παροχών σε συστήματα καθορισμένων εισφορών)	Το 2018, η ΕΙΟΡΑ εξέδωσε έκθεση σχετικά με την PBS, στην οποία καθορίζονταν αρχές και παρεχόταν καθοδήγηση σχετικά με τον σχεδιασμό και το περιεχόμενό της. Το 2020 ανέπτυξε δύο προαιρετικά υποδείγματα PBS, ειδικά προσαρμοσμένα στα συστήματα καθορισμένων εισφορών.
Ελλιπείς πληροφορίες σχετικά με το κόστος και τις επιβαρύνσεις: απουσία κανονιστικών απαιτήσεων όσον αφορά την αναφορά στοιχείων σχετικά με το κόστος και τις επιβαρύνσεις	Το 2023 η ΕΙΟΡΑ δημοσίευσε γνώμη (7 μόλις χρόνια μετά την έναρξη ισχύος των σχετικών απαιτήσεων) στην οποία αναλύονταν ζητήματα σχετικά με τη δημοσιοποίηση των εξόδων των ΙΕΣΠ στους συμμετέχοντες.
Ανεπαρκείς πληροφορίες σχετικά με τους κινδύνους: η πλημμελής αναφορά στοιχείων σχετικά με το κόστος και τις επιβαρύνσεις συνεπάγεται ελλιπή πληροφόρηση σχετικά με τους κινδύνους για την οικονομική αποδοτικότητα	Τα υποδείγματα PBS περιλαμβάνουν τους κινδύνους για την οικονομική αποδοτικότητα, παρέχοντας έτσι στα μέλη σαφέστερη εικόνα των δυνητικών κινδύνων που συνδέονται με τα συνταξιοδοτικά τους προϊόντα.
Απουσία στοιχείων σχετικά με την απόδοση: δεν προβλέπεται απαίτηση στην PBS να αναφέρεται η απόδοση των επενδύσεων ή να παρατίθενται συνοπτικά οι τρέχουσες επενδυτικές επιλογές	Τα υποδείγματα PBS περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με την εξέλιξη του συνταξιοδοτικού αποθεματικού με την πάροδο των ετών και την απόδοση της επένδυσης.
Έλλειψη προβλέψεων: απουσία λεπτομερούς καθοδήγησης σχετικά με τις παραδοχές που πρέπει να χρησιμοποιούνται ή τις συγκεκριμένες πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στην PBS	Τα υποδείγματα PBS περιλαμβάνουν προβλέψεις που βασίζονται σε τρία διαφορετικά σενάρια (εκτίμηση της συνταξιοδοτικής αποταμίευσης υπό διάφορες συνθήκες), βοηθώντας έτσι τα μέλη να γνωρίζουν πόσα χρήματα είναι πιθανό να λάβουν όταν συνταξιοδοτηθούν.

Αδυναμίες στις κανονιστικές ρυθμίσεις που αφορούν την PBS στην οδηγία ΙΕΣΠ II	Δράσεις της ΕΙΟΡΑ
Απουσία ηλεκτρονικών εγγράφων: αντίγραφα παρέχονται μόνο σε έντυπη μορφή κατόπιν αιτήματος	Η ΕΙΟΡΑ έχει υπογραμμίσει την κρίσιμη σημασία η PBS να διατίθεται σε ψηφιακή μορφή (και να παρέχονται ηλεκτρονικές πληροφορίες).

Πηγή: ΕΕΣ.

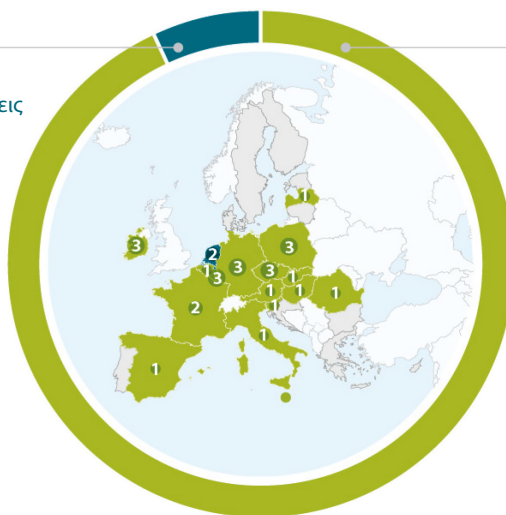
Παράρτημα VII – Ειδικές ανά χώρα συστάσεις της περιόδου 2019-2024 και μέτρα του ΜΑΑ σχετικά με τις συντάξεις

Συστάσεις ανά χώρα που αφορούν τα συνταξιοδοτικά συστήματα

Μεταρρυθμίσεις
στις επαγγελματικές συντάξεις

2

Κάτω Χώρες



Βιωσιμότητα, επάρκεια και
ηλικία συνταξιοδότησης

27

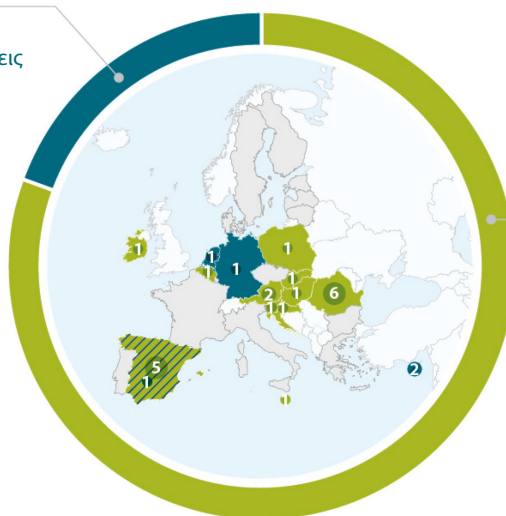
Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία,
Γερμανία, Ισπανία, Γαλλία,
Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία,
Λουξεμβούργο, Λετονία, Μάλτα,
Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβενία,
Σλοβακία

Μέτρα που αφορούν τα συνταξιοδοτικά συστήματα στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

Μεταρρυθμίσεις
στις επαγγελματικές συντάξεις

5

Κύπρος, Γερμανία, Ισπανία,
Κάτω Χώρες



Βιωσιμότητα, επάρκεια και
ηλικία συνταξιοδότησης

21

Αυστρία, Βέλγιο, Ισπανία,
Κροατία, Ουγγαρία, Ιρλανδία,
Μάλτα, Πολωνία, Ρουμανία,
Σλοβενία, Σλοβακία

Πηγή: ΕΕΣ.

**Παράρτημα VIII – Δράσεις της ΕΕ υπέρ του
χρηματοοικονομικού γραμματισμού σχετικά με τις συντάξεις
και της αυτόματης ένταξης**

Τομέας	Δράση και έτος	Παράγοντας	Αντικείμενο	Αφορά τα ΙΕΣΠ;
Χρηματοοικονομικός γραμματισμός	Δύο πλαίσια χρηματοοικονομικών ικανοτήτων: ένα για τους ενήλικες (2022) και ένα άλλο για τα παιδιά και τους νέους (2023)	Ευρωπαϊκή Επιτροπή	Και τα δύο έγγραφα καλύπτουν τον προγραμματισμό για τη συνταξιοδότηση και τις συντάξεις, αλλά όχι ρητά τις επαγγελματικές συντάξεις ούτε πρόσθετες/εναλλακτικές λύσεις για τις συντάξεις του πρώτου πυλώνα.	Όχι ρητά
Χρηματοοικονομικός γραμματισμός	Διαδραστικός χάρτης των εθνικών ιστότοπων χρηματοοικονομικής εκπαίδευσης στις χώρες του ΕΟΧ (2021)	ΕΙΟΡΑ	Χάρτης που παρέχει πληροφορίες στους καταναλωτές σχετικά με τα ασφαλιστικά και τα συνταξιοδοτικά προϊόντα εν γένει	Όχι ρητά
Αυτόματη ένταξη	Βέλτιστες πρακτικές για την αυτόματη ένταξη σε συνταξιοδοτικά συστήματα (2021)	Ευρωπαϊκή Επιτροπή	Συστήματα που εντάσσουν αυτόματα τους επιλέξιμους εργαζομένους σε ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα, προβλέποντας παράλληλα ρήτρα εξαίρεσης για τους εν λόγω εργαζομένους.	Άμεσα

Πηγή: ΕΕΣ.

Συντομογραφίες

ΕΙΟΡΑ: Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων

ΙΑΒ: Επιτροπή Εκτίμησης Επιπτώσεων

PBS: Δήλωση συνταξιοδοτικών παροχών

PEPP: Πανευρωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν

PTS: Σύστημα παρακολούθησης των συντάξεων

ΕΑΑ: Εθνική αρμόδια αρχή

ΕΟΧ: Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος

ΙΕΣΠ: Ίδρυμα επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών

Γλωσσάριο

Απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας: Κανονιστικά πρότυπα και κατευθυντήριες γραμμές που αποσκοπούν στη διασφάλιση της σταθερότητας και της αξιοπιστίας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

Αποδοτικότητα: Η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ χρησιμοποιηθέντων πόρων, αναληφθεισών δραστηριοτήτων και επιτευχθέντων στόχων.

Αποτελεσματικότητα: Ο βαθμός επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων μέσω των αναλαμβανόμενων δραστηριοτήτων.

Αρμόδιες εθνικές αρχές καταγωγής και υποδοχής: Ως γενική αρχή, οι ΕΑΑ καταγωγής είναι υπεύθυνες για την προληπτική εποπτεία, ενώ οι ΕΑΑ υποδοχής έχουν ορισμένες διαφορετικές αρμοδιότητες όσον αφορά την εποπτεία της συμμόρφωσης με τους κανόνες επαγγελματικής δεοντολογίας, μεταξύ άλλων εκείνους που αφορούν τις πληροφορίες που πρέπει να παρέχονται στους καταναλωτές και τη διαφάνεια των όρων.

Αρχή του καθήκοντος μέριμνας: Αρχή σύμφωνα με την οποία τα ΙΕΣΠ αναμένεται να ενεργούν κατά τρόπο δίκαιο και προς το συμφέρον των μελών και των δικαιούχων και να βοηθούν τα υποψήφια μέλη και τους δικαιούχους να αξιολογούν τις επιλογές ή τις δυνατότητες που έχουν στη διάθεσή τους.

Άσκηση προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων: Προσομοίωση για την αξιολόγηση της ικανότητας χρηματοπιστωτικού ιδρύματος να αντεπεξέλθει σε διαφορετικά σενάρια καταστάσεων κρίσης.

Βελτίωση της νομοθεσίας: Έννοια που καθοδηγεί τη χάραξη πολιτικής και τη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ, και στηρίζεται στην αρχή σύμφωνα με την οποία μια ρύθμιση θα πρέπει να επιτυγχάνει τους στόχους της με το ελάχιστο δυνατό κόστος και να σχεδιάζεται με τρόπο διαφανή, βάσει τεκμηρίωσης και με τη συμμετοχή των πολιτών και των ενδιαφερόμενων μερών.

Διαδικασία επί παραβάσει: Διαδικασία πολλών σταδίων με την οποία η Επιτροπή στρέφεται κατά κράτους μέλους της ΕΕ που δεν εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της ενωσιακής νομοθεσίας.

Εθνική αρμόδια αρχή (ΕΑΑ): Εθνικός φορέας υπεύθυνος για την εποπτεία ενός χρηματοοικονομικού τομέα, όπως ο τραπεζικός, ο ασφαλιστικός ή ο συνταξιοδοτικός.

Εκ του νόμου κεφαλαιοποιητικό συνταξιοδοτικό σύστημα: Νομοθετημένο συνταξιοδοτικό σύστημα, στο πλαίσιο του οποίου μέρος των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης των συμμετεχόντων μετατρέπεται σε χρηματοδοτούμενα περιουσιακά στοιχεία, ευρισκόμενα συνήθως υπό τη διαχείριση εξουσιοδοτημένων ιδιωτικών διαχειριστών.

Εκτίμηση επιπτώσεων: Ανάλυση των πιθανών (εκ των προτέρων) ή των πραγματικών (εκ των υστέρων) συνεπειών μιας πρωτοβουλίας πολιτικής ή άλλης δράσης.

Έλεγχος συμμόρφωσης: Έλεγχος της ακριβούς αποτύπωσης των σχετικών διατάξεων μιας οδηγίας της ΕΕ στα εθνικά μέτρα εφαρμογής.

Επάρκεια των συντάξεων: Η έννοια περιγράφεται στην έκθεση της Επιτροπής για την επάρκεια των συντάξεων, η οποία δημοσιεύεται ανά τριετία, και περιλαμβάνει τρεις βασικές διαστάσεις: i) την προστασία από τη φτώχεια, ii) τη διατήρηση του εισοδήματος και iii) τη διάρκεια της σύνταξης / του χρόνου συνταξιοδότησης.

Επιτόκιο μηδενικού κινδύνου: Απόδοση που θα ανέμενε ένας επενδυτής από μια επένδυση με μηδενικό κίνδυνο.

Εποπτική σύγκλιση: Διαδικασία προώθησης της συνεπούς και αποτελεσματικής υλοποίησης και εφαρμογής εναρμονισμένων (αλλά όχι ενιαίων) κανόνων από τις εθνικές αρμόδιες αρχές σε ολόκληρη την ΕΕ.

Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΙΟΡΑ): Οργανισμός της ΕΕ αρμόδιος για την εποπτεία και τη ρύθμιση των ασφαλιστικών και επαγγελματικών συνταξιοδοτικών δραστηριοτήτων στα κράτη μέλη της ΕΕ.

Ευρωπαϊκό Εξάμηνο: Ο ετήσιος κύκλος που παρέχει το πλαίσιο για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ και την παρακολούθηση της προόδου.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ): Φορέας αρμόδιος για την εποπτεία του συνόλου του χρηματοπιστωτικού συστήματος της ΕΕ από την άποψη του κινδύνου.

Ίδρυμα επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών (ΙΕΣΠ): Χρηματοπιστωτικό ίδρυμα που διαχειρίζεται ένα σύστημα επαγγελματικών συντάξεων για λογαριασμό ενός ή περισσότερων εργοδοτών.

Κανόνας της συνετής διαχείρισης: Νομική αρχή σύμφωνα με την οποία εκείνος που διαχειρίζεται περιουσιακά στοιχεία αξίας για λογαριασμό τρίτου ή τρίτων οφείλει να επενδύει με σύνεση και με γνώμονα το βέλτιστο συμφέρον τους.

Κίνδυνοι για την οικονομική αποδοτικότητα: Στο πλαίσιο των συνταξιοδοτικών συστημάτων, οι κίνδυνοι τα διαθέσιμα στην αγορά συνταξιοδοτικά προϊόντα να μην προσφέρουν εύλογες συνταξιοδοτικές παροχές.

Μη κεφαλαιοποιητικό συνταξιοδοτικό σύστημα: Μέθοδος χρηματοδότησης των συντάξεων, βάσει της οποίας τα έσοδα από τρέχουσες εισφορές χρησιμοποιούνται για την καταβολή των τρεχουσών συνταξιοδοτικών παροχών και οι συνταξιοδοτικές υποχρεώσεις δεν χρηματοδοτούνται εκ των προτέρων.

Πανευρωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν (PEPP): Προαιρετικό ατομικό συνταξιοδοτικό σύστημα που επιτρέπει σε πολίτες της ΕΕ να συνεχίσουν να αποταμιεύουν σε περίπτωση που εγκαθίστανται σε άλλο κράτος μέλος.

Προεξοφλητικό επιτόκιο: Επιτόκιο που χρησιμοποιείται για την αποτίμηση των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων των ατόμων και των συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων των συνταξιοδοτικών φορέων, με την τρέχουσα χρηματική αξία.

Ρυθμιστικό αρμπιτράζ: Πρακτική της εκμετάλλευσης των κενών στα ρυθμιστικά συστήματα με στόχο την παράκαμψη μη ευνοϊκών ρυθμίσεων.

Σύστημα καθορισμένων εισφορών: Είδος σύνταξης που παρέχει συνταξιοδοτικό εισόδημα εξαρτώμενο από τις προκαθορισμένες καταβληθείσες εισφορές και την απόδοση των κεφαλαίων στα οποία αυτές επενδύονται.

Σύστημα καθορισμένων παροχών: Είδος σύνταξης που παρέχει προκαθορισμένο συνταξιοδοτικό εισόδημα με βάση τον μισθό και τον αριθμό των ετών εργασίας υπό συγκεκριμένο εργοδότη.

Συστημικός κίνδυνος: Κίνδυνος που ελλοχεύει για μια ολόκληρη χρηματοπιστωτική αγορά ή σύστημα και όχι μόνο για συγκεκριμένους συμμετέχοντες.

Απαντήσεις της Επιτροπής

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

Απαντήσεις της ΕΙΟΡΑ

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

Χρονογραμμή

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

Κλιμάκιο ελέγχου

Στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των ελέγχων που διενεργεί το κλιμάκιο επί πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπο ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου IV (Ρύθμιση των αγορών και ανταγωνιστική οικονομία), του οποίου προεδρεύει ο Mihails Kozlovs, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Mihails Kozlovs, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από την Edite Dzalbe, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου του, τη Laura Graudina, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, την Kamila Lepkowska, διοικητικό στέλεχος, την Anna Ludwikowska, υπεύθυνη έργου, τις Anca Staicu και Georgia Bichta, ελέγκτριες, και τους Jörg Genner και Marc Hertgen, ελεγκτές. Γλωσσική υποστήριξη παρείχε ο Michael Pyper και υποστήριξη στη δημιουργία των γραφικών η Dunja Weibel.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2025

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) ορίζεται στην [απόφαση αριθ. 6-2019 του ΕΕΣ](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ισχύει, επομένως, ως γενικός κανόνας ότι η περαιτέρω χρήση επιτρέπεται υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Κατά την περαιτέρω χρήση απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, απαιτείται πρόσθετη έγκριση.

Όταν παραχωρείται η έγκριση, αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, τα λογότυπα και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση.

Το σύνολο των ιστότοπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του ονόματος χώρου «europa.eu» παρέχει συνδέσμους προς ιστότοπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

HTML	ISBN 978-92-849-5226-7	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/6692314	QJ-01-25-031-EL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5227-4	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/1043237	QJ-01-25-031-EL-N

ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΕΚΘΕΣΗ ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΓΙΝΕΤΑΙ ΩΣ ΕΞΗΣ

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, [ειδική έκθεση 14/2025](#), με τίτλο «Ανάπτυξη των επικουρικών συντάξεων στην ΕΕ – Αναποτελεσματική η δράση της ΕΕ για την ενίσχυση των επαγγελματικών συντάξεων και τη δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού ατομικού συνταξιοδοτικού προϊόντος», Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2025.

Λόγω των δημογραφικών και δημοσιονομικών προκλήσεων, οι επικουρικές συντάξεις αποκτούν διαρκώς μεγαλύτερη σημασία ως προς τη διασφάλιση επαρκούς συνταξιοδοτικού εισοδήματος υπέρ των πολιτών της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ έχει καθορίσει τις ελάχιστες απαιτήσεις αναφορικά με τις επικουρικές συντάξεις που χορηγούν ιδρύματα επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών (ΙΕΣΠ) και έχει θεσπίσει ειδικό νομικό πλαίσιο για ένα πανευρωπαϊκό ατομικό συνταξιοδοτικό προϊόν. Διαπιστώσαμε ότι, μέχρι στιγμής, κανένα είδος σύνταξης δεν έχει καθοριστικό ρόλο στην αγορά επικουρικών συντάξεων. Συνιστούμε στην Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων να λάβουν πρόσθετα μέτρα για την ενίσχυση αυτών των τμημάτων της αγοράς. Επιπλέον, τους συνιστούμε να βελτιώσουν την εποπτεία των ΙΕΣΠ και να ενισχύσουν τη διαφάνεια όσον αφορά τόσο το κόστος και την απόδοση για τα μέλη των ΙΕΣΠ όσο και τις συνταξιοδοτικές διαφορές.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/contact

Ιστότοπος: eca.europa.eu

Μέσα κοινωνικής δικτύωσης: @EUauditors