

Eriaruanne

Täiendavate pensionide loomine ELis

ELi meetmed ei ole tööandjapensionide tugevdamisel ja üleeuroopalise personaalse pensionitoote loomisel tõhusad



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–VIII
Sissejuhatus	01–24
ELi liikmesriikide pensionisüsteemid	01–09
Kolm sammast: riiklikud pensionid, tööandjapensionid ja muud personaalsed pensionid	01–04
Pensioniskeemidel on oluline roll sotsiaalkaitstes ja ELi kapitaliturgude tugevdamises	05–09
Tööandjapensionide ja üleeuroopaliste personaalsete pensionide õigusraamistik ELis	10–19
Tööandjapensionid	10–17
Üleeuroopaline personaalne pensionitoode	18–19
Rollid ja kohustused seoses tööandjapensionide ja erapensionidega ELis	20–24
Auditi ulatus ja käsitusviis	25–30
Tähelepanekud	31–108
ELi õigusaktid ei ole suurendanud tööandja kogumispensioni asutuste piiriülest tegevust ega loonud ülekantava pensioni turgu	31–51
Tööandja kogumispensioni asutuste sektor on koondunud vähestesse riikidesse	32–33
Ei tööandja kogumispensioni asutuste II direktiiv ega PEPP-määrus andnud käegakatsutavaid tulemusi	34–37
ELi regulatiivsed meetmed üksi ei saa luua võrdseid tingimusi piiriülestele tööandja kogumispensioni asutustele ja PEPPidele	38–44
Komisjon ei tõendanud piisavalt, et tema seadusandlikel algatustel oleks olnud soovitud mõju	45–51
Tööandja kogumispensioni asutuste järelevalve ning konkreetsete ja süsteemsete riskide hindamine on osaliselt tõhus	52–87
Järelevalvestandardid on ELis riigiti erinevad	53–68

Oma töövahendite piiratud kasutamine ja riiklike pädevate asutuste juhitav otsustusprotsess piirab EIOPA jõupingutusi järelevalvealase ühtsuse suurendamiseks kogu ELis	69–78
EIOPA on parandanud tööandja kogumispensioni asutuste süsteemsete riskide hindamist, kuid lünki esineb endiselt	79–87
ELi meetmetel pensionide läbipaistvuse parandamiseks ja kestlikkuse edendamiseks oli piiratud mõju	88–108
Pensionimakse teatise potentsiaali parandada juurdepääsu teabele ei ole täielikult ära kasutatud	89–92
EIOPA töövahendid ei taganud tööandja kogumispensioni asutuste liikmete ja soodustatud isikute kulude ja tulude läbipaistvust	93–96
Komisjon ei andnud pensionide kohta ülevaadet	97–104
Täiendavad ELi algatused pensionisüsteemide kestlikkuse ja individuaalsete pensionisäästude edendamiseks olid oma ulatuselt tagasihoidlikud	105–108
Järeldused ja soovitused	109–119

Lisad

I lisa. Ülevaade esimese ja teise samba pensionidest kuues valimisse kaasatud liikmesriigis (2023)

II lisa. Vaesusriskiga inimeste osakaal vanuse järgi (2023)

III lisa. Ülevaade EIOPA järelevalvealase lähenemise vahenditest, mida kasutatakse tööandja kogumispensioni asutuste puhul

IV lisa. Näited liikmesriikide märkustest EIOPA järelevalvealase ühtlustamisega seotud probleemide kohta

V lisa. EIOPA stressitestid – stsenaariumid ja tulemused

VI lisa. Puudused pensionimakse teatise ja EIOPA tegevuse reguleerimisel

VII lisa. Aastate 2019–2024 riigipõhised soovitused ning taaste- ja vastupidavusrahastu meetmed seoses pensionidega

VIII lisa. ELi pensionidega seotud meetmed finantskirjaoskuse ja automaatse liitumise valdkonnas

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

EIOPA vastused

Ajatelg

Auditirühm

Kokkuvõte

I ELi pensionisüsteemide eest vastutavad liikmesriigid. EL sekkub ainult piiriülese liikuvuse, tarbijakaitse ja siseturuga seotud küsimustes. Sellega seoses on EL määranud kindlaks tööandja kogumispensioni asutuste tegevuse miinimumnõuded ja loonud üleeuroopalise personaalse pensionitoote jaoks spetsiaalse õigusraamistiku. EL võtab ka meetmeid, et suurendada kodanike pensioniõiguste läbipaistvust ja pensioniga seotud arengute mõju riigi rahandusele. Lisaks on pensionide kestlikkuse küsimus üks ELi makromajanduspoliitika koordineerimise osa.

II Meie auditi eesmärk oli hinnata, kas Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) on olnud mõjusad tööandja kogumispensioni asutuste rolli tugevdamisel ja üleeuroopaliste personaalsete pensionitoodete väljatöötamisel. Otsustasime auditi läbi viia nende pensioniskeemide asjakohasuse tõttu: need aitavad tulevikus tagada ELi kodanikele piisava pensionisissetuleku. Audit hõlmas aastaid 2016–2024. See võimaldas meil nimetatud perioodi jooksul teha järeldusi ning esitada komisjonile asjakohaseid soovitusi õigusraamistiku kohta ja EIOPA-le asjakohaste järelevalvemeetmete kohta. Aruanne aitab kaasa ka käimasolevale arutelule nii tööandja kogumispensioni asutuste kui ka üleeuroopalise personaalse pensionitoote raamistike läbivaatamise üle.

III Võttes arvesse komisjonile ja EIOPA-le antud kohustusi, järeldame, et nende meetmed tööandja kogumispensioni asutuste poolt makstavate tööandjapensionide rolli tugevdamisel ja üleeuroopalise personaalse pensionitoote loomisel ei ole seni olnud tõhusad.

IV Kuigi komisjoni meetmetega loodi tingimused tööandja kogumispensioni asutuste siseturu kujundamiseks, ei saavutanud need eesmärki seda turgu süvendada ja piiriülest tegevust suurendada. Piiriülene tegevus on endiselt piiratud ja on koondunud vähestesse liikmesriikidesse, kus tööandjapensionide traditsioonid on juba juurdunud. See on peamiselt tingitud teguritest, mis ei kuulu ELi pädevusse ega ole praegu ELi tasandi seadusandlike algatustega saavutatavad. Piiriülesed tööandja kogumispensioni asutused on aga ebasoodsamas olukorras ka seetõttu, et ELi õigusraamistikus on neile kehtestatud lisanõuded võrreldes nendega, kes tegutsevad ainult oma riigi siseturul. Samal ajal ei ole üleeuroopaline personaalne pensionitooted osutunud ELi kodanike jaoks elujõuliseks pensioniks säästmise võimaluseks võrreldes muude toodetega.

V Kuigi tööandja kogumispensioni asutuste turg ei ole veel süvendunud ega toimi piiriüleselt, nagu eeldati, teenindab see siiski 47 miljonit liiget ja soodustatud isikut ning selle üle tuleb teha pidevat järelevalvet. EIOPA jõupingutustel on aga olnud piiratud mõju tööandja kogumispensioni asutuste järelevalvetavade lähendamisele kogu ELis, et tagada tööandja kogumispensioni asutuste liikmete kaitse ja nende asutuste suurem läbipaistvus. EIOPA algatusi võeti liikmesriikide ametiasutustes kasutusele vähe, sest tööandja kogumispensioni asutuste raamistikus on sätestatud ainult siduvad põhinõuded, mis piirasid järelevalvealase ühtsuse jõupingutuste ulatust. EIOPA tehtav tööandja kogumispensioni asutuste spetsiifiliste ja süsteemsete riskide hindamine on aja jooksul paranenud, kuid ei ole veel täielik.

VI ELis puuduvad endiselt vahendid pensionidest ülevaate andmiseks nii üksikisikute tasandil kui ka riigi rahanduse seisukohast. EIOPA on käivitanud mitu meetet, mis on parandanud juurdepääsu tööandja kogumispensioni asutusi käsitlevale teabele, kuid pensioniskeemi liikmed ja soodustatud isikud ei saa ikka veel täielikult läbipaistvat teavet oma varade tootluse kohta. Lisaks on nii komisjon kui ka EIOPA astunud esimesi samme, et parandada kodanike finantskirjaoskust seoses pensionidega ning edendada pensionisääste ja pensionide kestlikkust, kuid nende algatuste mõju on jäänud piiratuks.

VII Esitame komisjonile järgmised soovitusel:

- viia üleeuroopalise personaalse pensionitoote mittekasutamise põhjuste hindamine lõpule varasemal kuupäeval kui enne planeeritud, ning võtta asjakohaseid meetmeid;
- tugevdada tööandja kogumispensioni asutuste järelevalveraamistikku;
- suurendada pensione käsitlevate andmete läbipaistvust, parandades pensionide jälgimise süsteeme ja tulemustabeleid.

VIII Seoses tööandja kogumispensioni asutustega soovitame EIOPA-l:

- kontrollida oma töövahendite tõhusust ja eelistada neid vahendeid, millel on suurim mõju järelevalvealasele ühtsusele;
- parandada süsteemsete riskide mõju hindamist;
- suurendada kulude ja tulude läbipaistvust.

Sissejuhatus

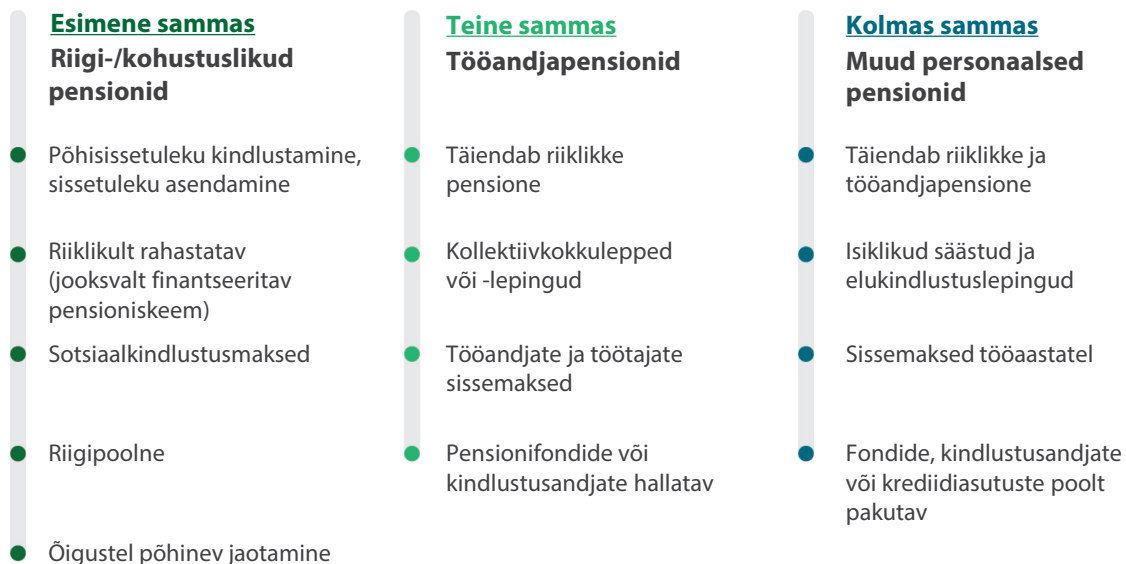
ELi liikmesriikide pensionisüsteemid

Kolm sammast: riiklikud pensionid, tööandjapensionid ja muud personaalsed pensionid

01 ELis vastutab pensionisüsteemide eest iga liikmesriik eraldi. Selle tulemusena on iga liikmesriigi pensionisüsteemi korraldus väga erinev, sõltudes iga riigi sotsiaal- ja tööõigusest (vt [I lisa](#)). ELil on õigus anda makromajandusliku koordineerimise raames soovitusi pensionisüsteemide kohta.

02 Tavaliselt on ELi pensionisüsteemid üles ehitatud kolmele sambale. Esimene samm on kohustuslik. Mõnes liikmesriigis hõlmab see samm ka kohustuslikke kogumispensione. Neid täiendavad erineval määral töötasuga seotud tööandjapensionid (teine samm) ja muud personaalsed pensionid (kolmas samm) (vt [joonis 1](#)). Personaalsete pensioniskeemide liigitus ja sambastruktuurile iseloomulikud tunnused võivad liikmesriigiti erineda.

Joonis 1. ELi pensioniskeemide liigid ja põhijooned



Allikas: kontrollikoda.

03 ELil on reguleerimisvolitused piiriülese liikuvuse, tarbijakaitse, soolise võrdõiguslikkuse ja siseturu valdkonnas. Need volitused on olulised ka töödandjapensioni skeemide pakkujate ja turgude jaoks, samuti turu stabiilsuse tagamiseks ja muude personaalsete pensioniskeemide klientide kaitsmiseks.

04 ELi kodanike õigus pensionile, mis vastab nende sissemaksetele, ja piisava sissetuleku tagamine, et elada väärikalt vanemas eas, on sätestatud Euroopa sotsiaalõiguste samba¹. Sellega seoses saab EL võtta meetmeid, et muuta kodanike jaoks läbipaistvamaks nende eeldatav pensionisissetulek ja pensionidega seotud arengute mõju riigi rahandusele.

Pensioniskeemidel on oluline roll sotsiaalkaitstes ja ELi kapitaliturgude tugevdamises

05 Maailmapanga poolt 1990. aastate alguses kasutusele võetud mitmesambalise lähenemisviisi² eesmärk on luua mitmekülgne pensionisüsteem, mis vastab kodanike vajadustele, võttes samal ajal arvesse elanikkonna vananemisest tulenevaid demograafilisi probleeme, ning käsitleda nende süsteemide rahalist kestlikkust. Lisaks on selle eesmärk tugevdada ELi kapitaliturge.

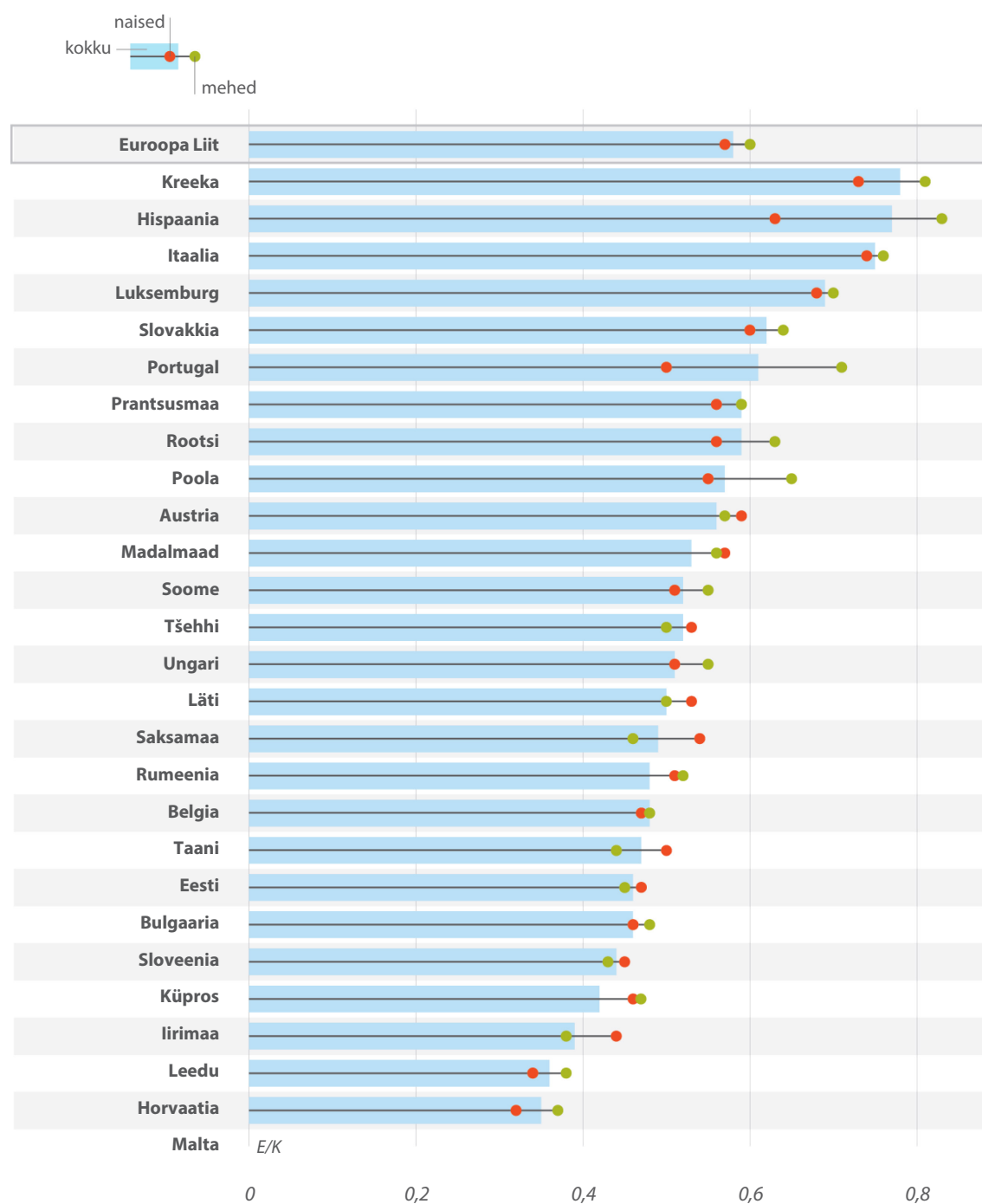
06 Euroopa Parlament ja komisjon on mures riiklike pensionide piisavuse ja eelarvelise kestlikkuse pärast. Seetõttu on nad julgustanud liikmesriike kehtestama töödandjapensionid nii avalikus kui ka erasektoris. 2021. aasta lõpus sõltus enamik ELi inimesi pensionile jäämisel jätkuvalt riiklikest pensionidest ja sotsiaalkindlustussüsteemidest.

07 Paljude liikmesriikide riiklikud pensionisüsteemid seisavad silmitsi probleemidega pikaajalise rahalise kestlikkuse tagamisel ja pensionide piisavuse säilitamisel. 2023. aastal jäi eakate sissetulek ELis keskmiselt alla 60% tööealiste inimeste sissetulekust, kusjuures riikide vahel esines märkimisväärsed erinevusi, ja meeste sissetulek oli naiste omast suurem. *Joonisel 2* on esitatud summaarne asendussuhe (st keskmine esialgne pensionitulu vs. tööhõivetulu enne pensionile jäämist) sugude lõikes ELi ja iga liikmesriigi kohta.

¹ 2017. aasta [Euroopa sotsiaalõiguste samba](#) 15. põhimõte: õigus pensionile, mis tagab piisava sissetuleku väärikaks eluks vanemas eas (nii töötajate kui ka füüsilisest isikust ettevõtjate puhul).

² Maailmapank, „[Pension Systems and Reform Conceptual Framework](#)“, juuni 2008.

Joonis 2. Pensionide (v.a muud sotsiaaltoetused) summaarne asendussuhe sugude lõikes (2023)



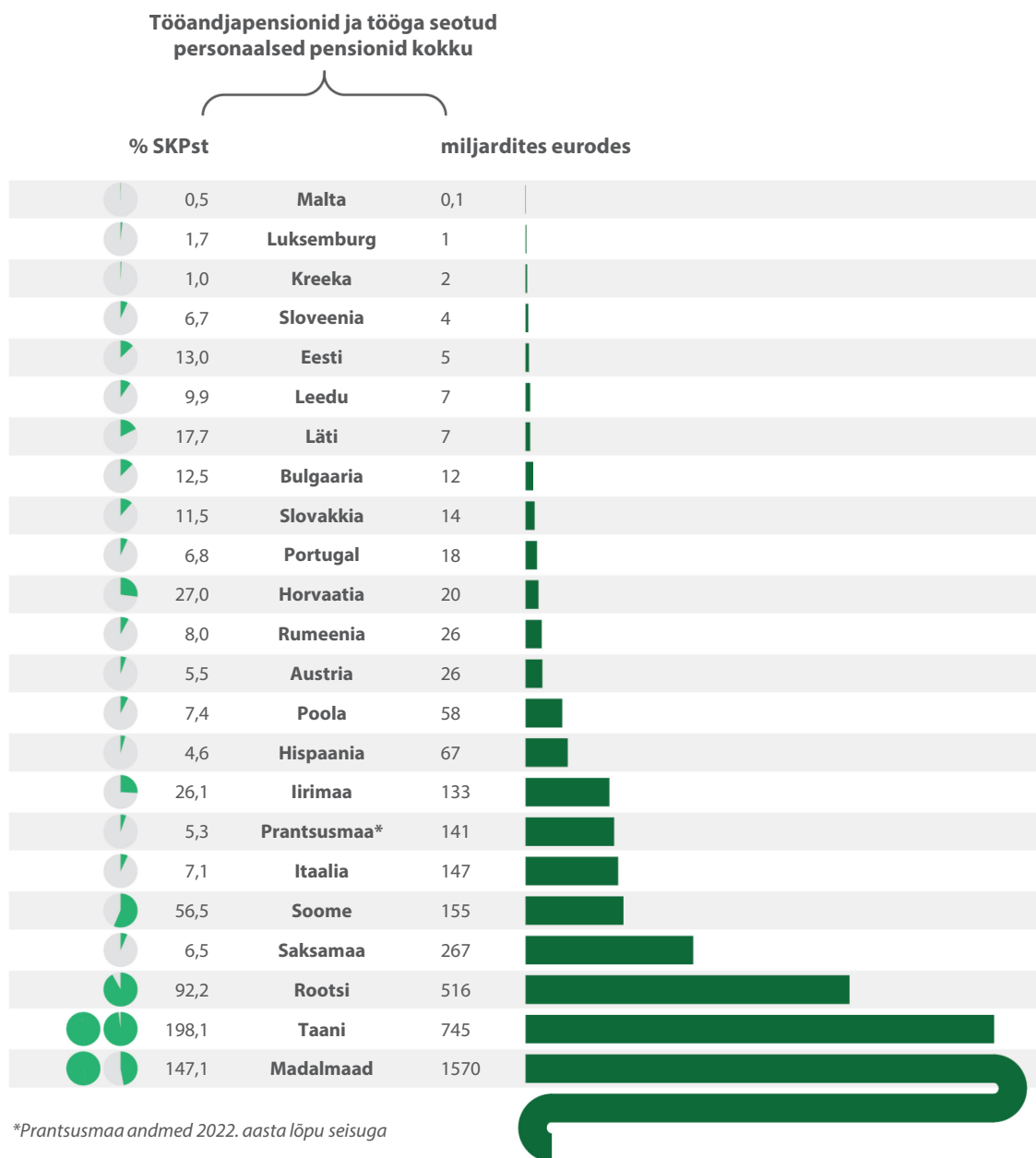
Allikas: kontrollikoda Eurostati andmete alusel.

08 Pensionihüvitiste summa esimestel pensioniaastatel (st 65–74-aastased isikud) moodustab keskmiselt umbes kolm viiendikku karjääri viimaste aastate (st 50–59-aastaste isikute) palgatulust³. Lisaks on eakad (üle 65-aastased) komisjoni andmete kohaselt suuremas [vaesuse ohus](#) kui 18–64-aastased, eriti Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (vt [II lisa](#)).

09 Mitteriiklike pensionitoodete majanduslik tähtsus töötajate pikaajaliste säästude ja pensionisäästude haldamisel on liikmesriigiti väga erinev. Kahes liikmesriigis ületavad tööandjapensionifondide või muude tööga seotud personaalsete pensionide pakkujate hallatavad varad nende sisemajanduse koguprodukti (SKP): Taanis (198%) ja Madalmaades (147%) (vt [joonis 3](#)). Nendes liikmesriikides on tööandjapensionid suuremad ja moodustavad tavaliselt suurema osa pensionitulust kui riiklikud pensionid. Ülejäänud liikmesriikides jäi tööandjapensionide osakaal SKPst vahemikku 0,5%-st (Maltal) 92%-ni (Rootsis).

³ Komisjon, „[The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU](#)“, I köide, lk 31 ja 34.

Joonis 3. ELi tööandjapensionide ja tööga seotud personaalsete pensionide osakaal SKPst absoluutarvudes (2023. aasta lõpus)



Allikas: kontrollikoda Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni andmete põhjal.

Tööandjapensionide ja üleeuroopaliste personaalsete pensionide õigusraamistik ELis

Tööandjapensionid

10 Tööandjapensionid või tööandja rahastatavad skeemid on pensionikogumisskeemid, mille tööandjad on koostanud oma töötajate jaoks. Need pensionid on edasilükatud hüvitise vorm, mis tähendab, et need teenitakse töötaja tööaastate jooksul, kuid makstakse välja pärast pensionile jäämist. Töötajaid, kes teevad makseid tööandjapensioni skeemi, nimetatakse pensioniskeemi liikmeteks ja nad muutuvad soodustatud isikuteks pensionile jäämisel, kui nad hakkavad saama enda kogutud hüvitisi. Mõned skeemid on vabatahtlikud, teised aga kohustuslikud.

11 Tööandjapensionid võib jagada kaheks põhiliigiks (kuigi on olemas ka hübriidvormid):

- määratud väljamaksega skeem: tööandja lubab teatava suurusega pensionihüvitise, mis arvutatakse tööandja juures töötatud aja ja kindlaksmääratud palga alusel;
- määratud sissemaksega skeem: töötaja pensionihüvitised sõltuvad tehtud sissemaksetest ja investeringute tootlusest (st investeerimisrisk on töötaja kanda).

12 Viimastel aastatel on kogu Euroopas toimunud märgatav nihe määratud väljamaksega skeemidelt määratud sissemaksega skeemidele.

13 Tööandjapensionide suhtes kohaldatakse erinevaid õigusraamistikke. Need on kas

- reguleeritud riigisiseste õigusaktidega või
- need kuuluvad ELi tööandjapensionide eriraamistiku alla (tööandja kogumispensioni asutuste II direktiiv)⁴), või
- ei kuulu ühegi konkreetse reguleeriva raamistiku alla, või
- nende suhtes kohaldatakse ainult osaliselt ELi õigust (nt otsesed kohustused, mille kohaselt tööandjad kohustuvad maksma töötajatele pensioni vahetult pärast pensionile jäämist).

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta [direktiiv \(EL\) 2016/2341](#) tööandja kogumispensioni asutuste tegevuse ja järelevalve kohta.

14 Lisaks on Solventsus II direktiivi⁵ alusel usaldatavusnõuete täitmise järelevalve alla kuuluvatel kindlustusandjatel oluline roll tööandjapensionide pakkujatena.

15 Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 2003. aastal vastu esimese tööandja kogumispensioni asutuste direktiivi⁶. Direktiivi eesmärk oli võimaldada tööandja kogumispensioni asutustel tegutseda kogu ELis ja Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) liikmesriikides oma päritoluriigi pädevate asutuste järelevalve all, ilma et selleks oleks vaja tegevusluba teises (st vastuvõttvas) riigis. Direktiivis viidati Euroopa Liidu toimimise lepinguga (artiklid 56 ja 62) kehtestatud vabadusele osutada teenuseid teistes liikmesriikides. Sellega loodi tööandja kogumispensionide asutuste siseturu raamistik.

16 Tööandja kogumispensioni asutuste direktiiv kavandati minimaalse ühtlustamise direktiivina, mis tähendab, et EL kehtestab miinimumstandardid, võimaldades samal ajal liikmesriikidel säilitada või kehtestada kõrgemad standardid, kui need ei ole vastuolus muude ELi õigusaktidega. See kehtib eelkõige liikmesriikides, mille tööandja kogumispensioni asutuste turud on välja arendatud.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta [direktiiv 2009/138/EÜ](#) kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II).

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. juuni 2003. aasta [direktiiv 2003/41/EÜ](#) tööandja kogumispensioni asutuste tegevuse ja järelevalve kohta (tööandja kogumispensioni asutuste direktiiv).

17 2014. aastal tegi komisjon ettepaneku tööandja kogumispensioni asutuste direktiivi muutmiseks⁷. 2016. aastal tehtud muudatuse eesmärk oli edendada piiriülest tegevust tööandja kogumispensioni asutuste siseturu süvendamiseks. Muudatusega tunnistati, et tööandja kogumispensioni asutuste korraldus ja reguleerimine oli liikmesriigiti väga erinev ning piiriülest tegevust piirasid riikide sotsiaal- ja tööõiguse erinevused. Piiriülese tegevuse hõlbustamise eesmärk oli aidata tööandjatel ja töötajatel pensionihüvitiste haldamist tsentraliseerimise teel lihtsustada. Samuti tehti jõupingutusi töötajate liikuvuse hõlbustamiseks. Direktiivi muutmisega sooviti saavutada neli konkreetset eesmärki:

- kõrvaldada allesjäänud usaldatavusnõuetega seotud tõkked, mis takistavad piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste tööd;
- tagada, et järelevalveasutustel on vajalikud (tõhustatud) vahendid tööandja kogumispensioni asutuste tõhusaks järelevalveks;
- anda pensioniskeemi liikmetele ja soodustatud isikutele selget ja asjakohast teavet, suurendades seeläbi läbipaistvust;
- tagada hea valitsemistava ja riskijuhtimine.

Üleeuroopaline personaalne pensionitoode

18 2019. aasta juulis võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu komisjoni ettepaneku üleeuroopalise personaalse pensionitoote määrase kohta⁸. Selle määrasega, mida kohaldatakse alates 2022. aasta märtsist, kehtestatakse tingimused vabatahtlikule personaalsele pensioniskeemile, mis täiendab olemasolevaid personaalseid pensioni- ja säästutooteid. See pakub alternatiivi töötajatele, kes koguvad pensionisääste ülekantava piiriülese tootena (kolmanda samba raames).

⁷ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tööandja kogumispensioni asutuste tegevuse ja järelevalve kohta, [COM\(2014\) 167 final 2014/0091 \(COD\)](#), 27.3.2014, punktid 1.1 ja 3.2.

⁸ 20. juuni 2019. aasta [määrus \(EL\) 2019/1238](#) üleeuroopalise personaalse pensionitoote (PEPP) kohta (PEPP-määrus).

19 Komisjoni sõnul⁹ on PEPPide eesmärk

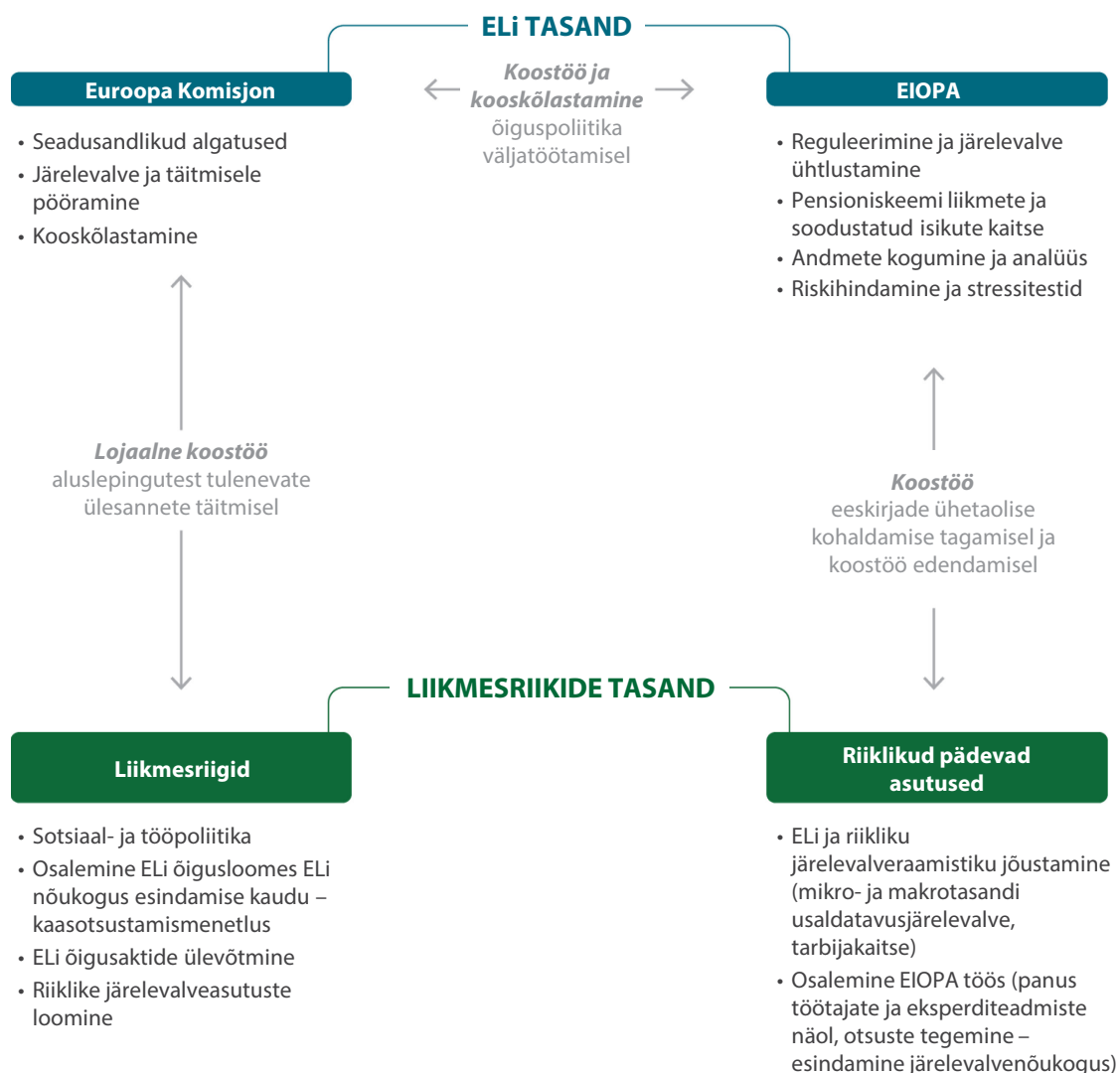
- o pakkuda pensioniks säästjatele rohkem valikuvõimalusi,
- o võimaldada PEPPi pakkujatel saada kasu ühtsest turust ja lihtsustatud piiriülesest turustamisest ning
- o aidata suunata sääste kapitaliturgudele ning soodustada investeringuid ja majanduskasvu ELis.

Rollid ja kohustused seoses tööandjapensionide ja erapensionidega ELis

20 Tööandjapensionide reguleerimisse on kaasatud erinevad osalejad, sealhulgas komisjon, ELi kaasseadusandjad (st Euroopa Parlament ja nõukogu) ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA), samuti liikmesriigid ja nende asjaomased pädevad asutused. Nad teevad koostööd, et tagada ELis ühtlustatud õigusraamistik ja edendada tööandjapensionide siseturgu (vt [joonis 4](#)).

⁹ Komisjoni pressiteade: „[Personaalpensionid: tänasest hakkab kehtima üleeuroopaline personaalne pensionitoode \(PEPP\)](#)“, 22. märts 2022.

Joonis 4. ELi ja liikmesriikide peamiste tööandjapensionide valdkonna osalejate kohustused



Allikas: kontrollikoda.

21 Komisjon vastutab finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liidu peadirektoraadi kaudu finantssektorit, sealhulgas ELis tegutsevaid pensionifonde käsitlevate ELi õigusaktide ja poliitika väljatöötamise ja rakendamise eest. See on osa jõupingutustest parandada siseturu toimimist. Lisaks edendab komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat tööhõivet, sotsiaalküsimusi ja sotsiaalset kaasatust, sealhulgas pensionidega seotud poliitikat. Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat vastutab majanduspoliitika koordineerimise, sealhulgas pensionireformide elluviimise toetamise eest.

22 Alates 2011. aastast on EIOPA¹⁰ vastutav ELi õiguse järjepideva kohaldamise ning tööandja kogumispensioni asutuste tõhusa ja järjepideva järelevalve tagamise eest ELis, samuti tööandja kogumispensioni asutuste liikmete ja soodustatud isikute kaitse eest. Samuti vastutab ta koos Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga finantsstabiilsust ohustavate riskide jälgimise eest. EIOPA annab komisjonile nõu ja eksperditeadmisi ning peab tööandja kogumispensioni asutuste ja PEPPi pakkuja registreid.

23 Kuigi kestlike pensionide küsimus kuulub peamiselt liikmesriikide pädevusse, on ELil roll Euroopa poolaasta raames rakendatava makromajanduspoliitika koordineerimisel¹¹. Komisjon jälgib seda aspekti ja annab liikmesriikidele soovitusi selliste probleemide lahendamiseks nagu vananev elanikkond, rahaline kestlikkus ja pensionide piisavus. Lisaks otsustasid mõned liikmesriigid pärast COVID-19 pandeemiat lisada pensionireformid oma taaste- ja vastupidavuskavadesse.

24 Pensioniturule juurdepääsu ja turu läbipaistvuse parandamiseks tehtavate laialdasemate jõupingutuste raames lisas komisjon mitu pensionidega seotud meetet oma juhtalgatusse, milleks oli kapitaliturgude liit¹². Lisaks tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi muutmisele ja PEPP-määrusele sisaldasid komisjoni kapitaliturgude liidu tegevuskavad meetmeid, et teha kindlaks asjakohased andmed ja meetodika pensionide tulemustabelite koostamiseks ning töötada välja parimad tavad pensionijälgimissüsteemide loomiseks. Nende eesmärk oli tagada kodanikele suurem läbipaistvus seoses nende eeldatava pensionisissetulekuga, et äratada neis huvi, soodustada vabatahtlikke pensionisääste ja lõppkokkuvõttes ajendada poliitilist tegevust. Komisjon ja EIOPA on käivitanud mitu algatust, et suurendada ELi kodanike pensionialast finantskirjaoskust.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1094/2010, millega luuakse Euroopa järelevalveasutus (Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve) (EIOPA määrus).

¹¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 153, 121 ja 148.

¹² Euroopa Komisjon: „Kapitaliturgude liidu loomise tegevuskava“, 30. september 2015; „Teatis kapitaliturgude liidu tegevuskava vahearuande kohta“, 8. juuni 2017; „Inimeste ja ettevõtete hüvanguks toimiv kapitaliturgude liit - uus tegevuskava“, september 2020.

Auditi ulatus ja käsitusviis

25 Hindasime komisjoni ja EIOPA tegevuse tulemuslikkust tööandja kogumispensioni asutuste rolli tugevdamisel riiklikes pensionisüsteemides ja üleeuroopalise personaalse pensionitoote (PEPP) väljatöötamisel. Uurisime, kas:

- 1) komisjoni meetmed on saavutanud oma eesmärgi luua ja süvendada nõuetekohaselt toimivat tööandjapensionide ja PEPPide siseturgu ning eelkõige suurendada piiriülest tegevust;
- 2) komisjon on loonud asjakohase järelevalveraamistiku ning EIOPA on taganud tööandjapensionide sektori konkreetsete ja süsteemsete riskide asjakohase järelevalve ja hindamise;
- 3) komisjoni ja EIOPA meetmed on parandanud tööandjapensionide ja muude pensionide läbipaistvust ning edendanud pensionisääste ja pensionide kestlikkust üldiselt.

26 Audit hõlmab ELi seadusandlikke ja poliitilisi algatusi ajavahemikul 2016–2024, kuid võtsime arvesse ka neile eelnevaid asjakohaseid dokumente. Õigusaktide puhul keskendusime tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivile, tööandja kogumispensioni asutuste õigusraamistikule ja PEPP-määrusele. Solventsus II direktiiv, mis on kindlustusseltside õigusraamistik, jäi käesoleva auditi ulatusest välja, kuna selles ei ole sätestatud konkreetseid nõudeid tööandjapensionidele.

27 Komisjoni puhul keskendusime komisjoni rollile õigusloomes ja ELi õiguse nõuetekohasele kohaldamisele liikmesriikide ametiasutuste poolt ning tema eesmärkide saavutamisele tööandjapensionide ja PEPPide valdkonnas. EIOPA puhul keskendusime tema jõupingutustele edendada järelevalveprotsesside ja -standardite paremat järelevalvet ja lähendamist, kaitsta tööandja kogumispensioni asutuste liikmeid ja soodustatud isikuid ning aidata kaasa sektori finantsstabiilsusele. Küsitlesime komisjoni ja EIOPA töötajaid ning uurisime asjakohaseid dokumente.

28 Lisaks korraldasime küsitluse kõigi 27 liikmesriigi pädevate asutuste seas, et teada saada nende seisukohad komisjoni ja EIOPA tegevuse asjakohasuse ja tulemuslikkuse kohta käesoleva auditi valdkonnas. Meie küsitlusele vastasid kõik 27 riiklikku pädevat asutust. Küsitlesime ka kuue riikliku pädeva asutuse (Belgia, Saksamaa, Itaalia, Madalmaad, Rumeenia ja Slovakkia) esindajaid, kelle valisime välja suuruse põhjal (hõlmamaks nii neid riike, kus on suured tööandja kogumispensioni asutuste turud kui neid, kus turg üldse puudub). Lisaks kohtusime nii valitud liikmesriikides kui ka ELi tasandil asjaomaste pensionifondide- ja tarbijaühendustega ning mitme tööandja kogumispensioni asutuse ja varahaldusteenuse osutajaga. Lõpuks analüüsisime valdkonna tunnustatud ekspertide toel EIOPA 2022. aasta stressitesti.

29 Meie auditikriteeriumid tulenevad kohaldatavast ELi õigusest (eelkõige tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivist, PEPP-määrusest ja EIOPA määrusest) ja komisjoni [parema õigusloome](#) põhimõtetest.

30 Käesolev audit on osa kontrollikoja audititest finantsteenuste siseturu ja finantssektori järelevalve kohta. Valisime selle audititeema, kuna tööandja pensioniskeemid ja muud personaalsed pensioniskeemid on asjakohased selle tagamisel, et ELi liikmesriikide pensionisüsteemid saaksid pakkuda kodanikele ka pärast pensionile jäämist piisavat sissetulekut, ning eelrahastatud pensionide rolli tõttu kapitaliturgude arengus. Meie auditileiud aitavad kaasa komisjoni tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi muutmisele (mis pidi algselt toimuma 2023. aasta jaanuaris¹³) ja tulevasele PEPPi hindamisele, mis on kavandatud 2027. aasta märtsiks¹⁴.

¹³ Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi artikli 62 lõige 1.

¹⁴ PEPP-määruse artikli 73 lõige 1.

Tähelepanekud

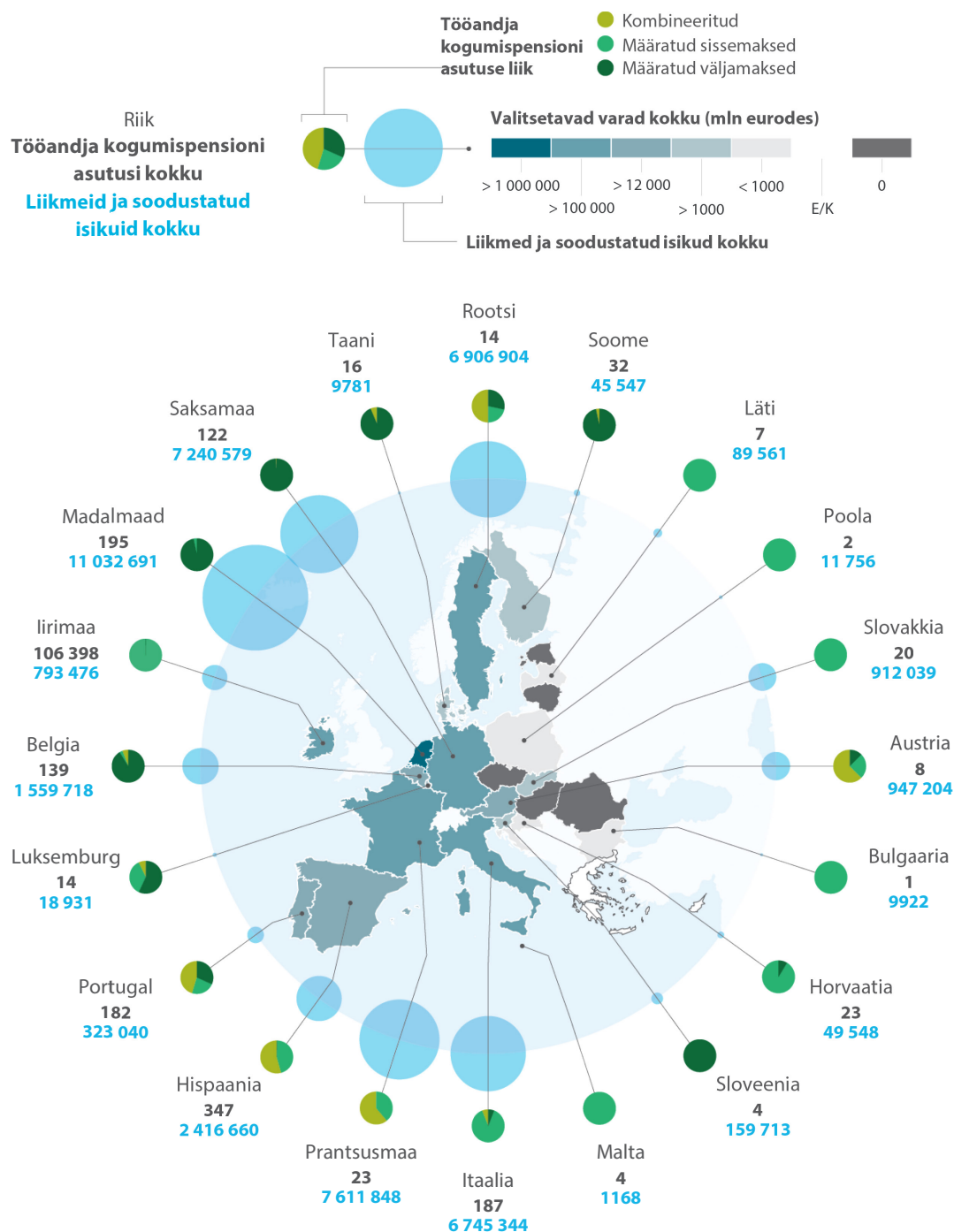
ELi õigusaktid ei ole suurendanud tööandja kogumispensioni asutuste piiriülest tegevust ega loonud ülekantava pensioni turgu

31 Hindasime, kas tööandja kogumispensioni asutuste direktiivi muutmine 2016. aastal ([tööandja kogumispensioni asutuste II direktiiv](#)) ja [PEPP-määruse](#) vastuvõtmine 2019. aastal on süvendanud vastavate skeemide ja toodete siseturgu. Nende kahe seadusandliku algatuse eesmärk oli muu hulgas suurendada piiriülest tegevust tööandjapensionide valdkonnas ja luua alternatiivsed ülekantavad personaalsed pensionitooted. Sellega seoses uurisime, kas need õigusaktid olid piiriülese tegevuse takistuste kõrvaldamisel tõhusad.

Tööandja kogumispensioni asutuste sektor on koondunud vähestesse riikidesse

32 ELi tööandja kogumispensioni asutuste sektori valitsetavate varade väärtus on hinnanguliselt ligikaudu 2,8 triljonit eurot, mis hõlmab ligikaudu 47 miljonit liiget ja soodustatud isikut (vt [joonis 5](#)).

Joonis 5. ELi riikide tööandjapensionide sektor, mis kuulub tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi kohaldamisalasse (2023)



* Kreeka ja Küprose tööandja kogumispensioni asutuste kohta andmed puuduvad

** Tööandja kogumispensioni asutusi ei ole viies ELi riigis (Tšehhi, Eesti, Ungari, Leedu ja Rumeenia)

Allikas: kontrollikoda EIOPA andmete põhjal.

33 Tööandja kogumispensioni asutustel on eriti oluline roll Madalmaades (ligikaudu 60% kõigist hallatavatest ELi varadest) ja vähemal määral mitmes teises riigis (Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa, Itaalia ja Rootsi). Need ei ole aga olulised enamikus teistes ELi riikides ja mõnel juhul neid polegi loodud (Tšehhi, Eesti, Ungari, Leedu ja Rumeenia). Sellel on kaks peamist põhjust:

- **pensionisüsteemi struktuur igas riigis:** näiteks Madalmaade riiklikud pensionid annavad kõigile elanikele põhisissetuleku, samas kui kohustuslikud tööandjapensionid moodustavad olulise osa töötajate pensionitulust. Teistes riikides on riiklikud pensionid suuremad ja tööandjapensionid (nii kohustuslikud kui ka muud) annavad lisasissetulekut;
- **туру struktuur** (st kuidas see on igas riigis jaotatud eri liiki teenuseosutajate vahel): näiteks Belgias moodustavad tööandjapensioni kogumisasutused 20% tööandjapensionidest siseturul ja kindlustusseltsid 80%. Saksamaal moodustavad tööandja kogumispensioni asutused turust ligikaudu 25%, ülejäänud on elukindlustustooted (mille üle tehakse järelevalvet Solventsus II direktiivi alusel) ning tööandjate ja avaliku sektori täiendavate pensionide pakkujate otsesed pensionimaksed. Seetõttu on tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate pensioniskeemide tähtsus liikmesriigiti väga erinev, mis puudutab nende panust pensionäridele piisava sissetuleku tagamisse.

Ei tööandja kogumispensioni asutuste II direktiiv ega PEPP-määrus andnud käegakatsutavaid tulemusi

34 Teenuste osutamise vabadus tagab, et finantsasutused saavad pensionitooteid piiriüleselt turustada ja pakuda. Kui tööandja kogumispensioni asutusele või mis tahes muule finantsteenuste ettevõtjale on antud tegevusluba ühes ELi või EMP riigis, võib ta osutada oma teenuseid kogu EMPs või avada filiaale teistes riikides pärast päritoluriigi järelevalveasutuse teavitamist. Komisjoni kavandatud ELi õigusaktides sätestatud tegevuskorra eesmärk on hõlbustada finantstoodete piiriülest pakkimist. Uurisime, kuidas tööandja kogumispensioni asutuste piiriülene pakkimine on viimastel aastatel muutunud ja kas PEPPi turustati tõhusalt.

35 Alates 2010. aastast on piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste arv kõigepealt seiskunud ja seejärel oluliselt vähenenud, peamiselt Ühendkuningriigi EList väljaastumise tõttu¹⁵. 2023. aasta lõpus tegutses ELis ja EMPs piiriüleselt ainult 28 tööandja kogumispensioni asutust (vt [joonis 6](#)). See moodustab väikese osa (0,2% liikmetest ja 0,4% koguvaradest) kõigist tööandja kogumispensioni asutustest EMPs. Enamik neist piiriülestest tööandja kogumispensioni asutustest on koondunud vaid vähestesse riikidesse (peamiselt Belgiasse) ning need on peamiselt hargmaised ettevõtjad, kes pakuvad oma töötajatele tööandjapensioni kogu Euroopas¹⁶. Selle tulemusena ei ole ootused tööandja kogumispensioni asutuste siseturu ulatuse suhtes seni täitunud ja väiksema elanikkonnaga liikmesriigid ei ole saanud kasu teistes liikmesriikides asutatud suuremate teenuseosutajate pakutavatest skeemidest.

¹⁵ EIOPA, „[Technical advice for the review of the IORP II Directive](#)“, 28. september 2023, lk 89.

¹⁶ EIOPA, „[Cross-border IORPs](#)“, 27. november 2023, lk 3.

Joonis 6. Piiriülesed tööandja kogumispensioni asutused (2023)

Selgitus

Piiriülesed tööandja kogumispensioni asutused

- Piiriülesed tööandja kogumispensioni asutused päritoluriigis
- Piiriülesed tööandja kogumispensioni asutused vastuvõtvates riikides
- Päritoluriigi ja vastuvõtva riigi vahelised suhted (ühesuunaline)
- Kahesuunaline suhe päritolu- ja vastuvõtva riikide vahel (riigid, mis on tööandjapensioni kogumisasutuste puhul nii päritolu- kui ka vastuvõtvad riigid)

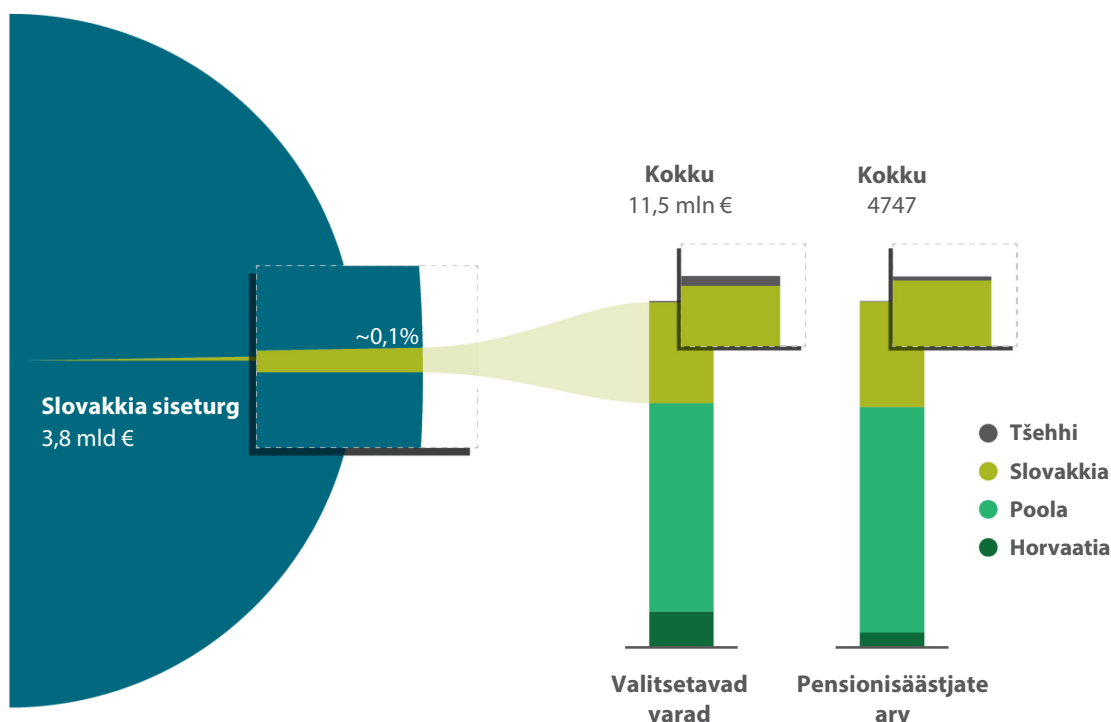


Allikas: kontrollikoda EIOPA andmete põhjal.

36 Kuigi piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste arv ei ole suurenenud, on olemasolevad asutused oma tegevust laiendanud. Näiteks lubati ühel Lätis asuval tööandja kogumispensioni asutusel tegutseda kõigis Balti riikides, pakkudes toodet, mis ei ole kättesaadav teistelt Balti riikide riigisisestelt teenuseosutajatelt. EIOPA andmetel on see varasematel aastatel täheldatud suundumus nüüdseks aga lõppenud.

37 PEPP-määrusega hõlmatud toodete puhul hindas komisjon esialgu selle turu potentsiaalseks väärtuseks aastatel 2020–2030 0,7 triljonit eurot¹⁷. 2025. aastal ehk kolm aastat pärast määruse jõustumist on turul siiski ainult üks PEPP (mida pakutakse päritoluriigis ja kolmes piirkonnas asuvas riigis). Seni on kasutuselevõtt olnud äärmiselt väike, sest kõigis neljas riigis kokku on vähem kui 5000 säästjat ja hallatavate varade maht on vähem kui 12 miljonit eurot (vt [joonis 7](#)) ning ainsa teenuseosutaja osa oma koduturul (Slovakkia) on tühine (0,1%).

Joonis 7. Andmed ainsa PEPPi pakkuja kohta ELis (2023. aasta seisuga)



Allikas: kontrollikoda Slovakkia Riigipanga andmete põhjal.

¹⁷ Mõjuhindamine, komisjoni talituste töödokument, [SWD \(2017\) 243 final](#), 29.6.2017, 4. lisa, jaotis A.

ELi regulatiivsed meetmed üksi ei saa luua võrdseid tingimusi piiriülestele tööandja kogumispensioni asutustele ja PEPPidele

Erinevused sotsiaal- ja tööõiguses muudavad piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste tegutsemise kulukamaks

38 Arvestades, et ELi õiguse eesmärk on hõlbustada finantstoodete piiriülest pakkumist, uurisime, miks on seda nii vähe tehtud. Peamine piiriüleste tööandja kogumispensioni asutusi piirav tegur on erinevused kohaldatavates riiklikes sotsiaal- ja tööalastes õigusaktides, nagu on tunnistatud ka ELi õigusaktides¹⁸. Vajadus järgida erinevaid sotsiaal- ja tööõigusnorme suurendab piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste juhtimise kulusid, keerukust ja tegevusriske. See muudab nende asutuste tegutsemise kulukamaks ja seega vähem kasumlikuks. Seda põhimõttelist probleemi ei saa lahendada tööandjapensioneid käsitlevate ELi õigusaktidega, kuna ELi pädevus sotsiaal- ja tööõiguse valdkonnas on Euroopa Liidu toimimise lepinguga piiratud¹⁹.

39 Sisuliselt tähendab see, et piiriülesed tööandja kogumispensioni asutused võivad parimal juhul olla olulised turu mingis konkreetses osas. Näiteks võib olla majanduslikult otstarbekas luua või ühendada juba olemasolevad pensioniasutused piiriüleseks tööandja kogumispensioni asutuseks, et kasutada neid hargmaiseid ettevõtteid, kes soovivad luua ühtset pensionifondi, või mitut tööandjat hõlmavate skeemide jaoks.

Komisjon ei esitanud tõendeid selle kohta, et ülemäära koormavad menetlused on piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste raskuste üks põhjustest

40 Tööandja kogumispensioni asutuste direktiivi läbivaatamisel kavatses komisjon muuta piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste menetlusi, et suurendada piiriüleste tegevust. Nende hulka kuulub päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi tööandja kogumispensioni asutuste teavitamise kord, et teavitada päritolu- ja vastuvõtva riigi reguleerivaid asutusi oma kavatsusest tegutseda teises liikmesriigis. Komisjoni ettepaneku kohaselt olid menetlused ülemäära koormavad ning ta leidis, et mõne piiriülese tegevusega seotud mõiste määratlused on ebaselged ja mitmeti tõlgendatavad.

¹⁸ Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi põhjendused 13 ja 16.

¹⁹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 148, 149 ja 153.

41 Komisjon ei esitanud siiski tõendeid selle kohta, et direktiivis sätestatud praegused menetlused oleksid liiga koormavad. Oma analüüsi põhjal leiame, et need nõuded olid ja on suures osas kooskõlas vastavate menetlustega, mis on sätestatud ELi määrustes muude finantssektorite jaoks. Lisaks näitas meie hindamine, et piiriülese tegevuse puudumine ei olnud tingitud piiriülestest menetlustest, vaid see oli seotud kohaldatava sotsiaal- ja tööõigusega (vt punkt 45). Seda kinnitasid enamiku liikmesriikide pädevate asutuste vastused hiljutisele EIOPA uuringule²⁰. Lisaks leidsime, analüüsides komisjoni seadusandlikku ettepanekut tööandja kogumispensioni asutuste direktiivi 2016. aasta muutmise kohta, et asjaomastesse sätetesse tehti ettepanek vaid väikeste muudatuste tegemiseks.

Piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste suhtes kohaldati ja kohaldatakse jätkuvalt täiendavaid järelevalvenõudeid

42 Tööandja kogumispensioni asutuste direktiivi muutmisega kavatses komisjon selgitada ka riiklike pädevate asutuste järelevalveülesannete piire²¹. Õigusloomeprotsessi lõpus anti direktiiviga siiski päritoluriigi pädevatele asutustele ülesanded, mis ei kuulu nende tavapärase usaldatavusnõuete täitmise alla. Leidsime kaks konkreetset olukorda, kus direktiivi muutmine tõi kaasa täiendavaid probleeme:

- esiteks tehti tööandja kogumispensioni asutuste II direktiiviga päritoluriigi pädevale asutusele ülesandeks tagada, et tööandja kogumispensioni asutused järgiksid selle vastuvõtva riigi sotsiaal- ja tööõigust, kus nad kavatsevad tegutseda²². Direktiivi muutmine on seega suurendanud piiriüleselt tegutsevate tööandja kogumispensioni asutuste regulatiivset koormust;
- teiseks kehtestati direktiiviga nõuded pensioniskeemide piiriüleseks ülekandmiseks, st kui üks tööandja kogumispensioni asutus annab kogu oma vara ja kohustused või osa neist üle teisele asutusele. Selle eesmärk oli selgitada ja lihtsustada üleandmisprotsessi, kuid sellel ei olnud kavandatud mõju.

²⁰ EIOPA, „[Technical advice for the review of the IORP II Directive](#)“, 28. september 2023, 3. peatükk.

²¹ Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi põhjendus 70.

²² Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi artikli 11 lõige 10.

43 Teine probleem, millega komisjon püüdis tegeleda, oli õiguslikud takistused, mis seisnesid rangemates usaldatavusnõuetes, mida kohaldatakse ainult piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste suhtes. Leidsime, et need nõuded tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis jäid kehtima ning et muutmisel ei käsitletud neid või tehti seda osaliselt (vt [tabel 1](#)).

Tabel 1. Piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste diskrimineerivad usaldatavusnõuded

Probleemi kirjeldus	Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi artikkel	Kontrollikoja analüüs
Täiendavad rahastamisnõuded teises liikmesriigis asutatud tööandja kogumispensioni asutustele	Artikli 14 lõige 3 tehniliste eraldiste rahastamise kohta	Direktiivis nõutakse, et tööandja kogumispensioni asutuste piiriülene tegevus peab alati olema täielikult rahastatud. Riigisisestele tööandja kogumispensioni asutustele ei ole samaväärset nõuet kehtestatud. Seda tööandja kogumispensioni asutuste direktiivi diskrimineerivat nõuet ei kaotatud.
Võimalus nõuda depositooriumi määramist vastuvõtvas liikmesriigis	Artikli 33 lõige 1 depositooriumi määramise kohta	Direktiiv võimaldab vastuvõtva liikmesriigi ametiasutustel nõuda depositooriumi määramist selles liikmesriigis. Õigus nõuda depositooriumi määramist kujutab endast usaldatavusnõuet ja seetõttu peaks seda kasutama üksnes päritoluliikmesriigi järelevalveasutus. Selline nõue piirab nii tööandja kogumispensioni asutuse kui ka hoiustamisasutuste põhivabadusi.

Allikas: kontrollikoda.

Maksusoodustuste ja tasude regulatiivse ülempiiri puudumine vähendab üleeuroopalise personaalse pensionitoote atraktiivsust

44 PEPPide puhul kinnitasid riiklikud pädevad asutused ja tööstusharu esindajad, et selliste toodete vastu on huvi väike. Selle põhjuseks on kaks peamist asjaolu, mis ei ole komisjoni kontrolli all:

- o esiteks ei paku liikmesriigid sellistele toodetele ühtlustatud maksusoodustusi või juba pakuvad maksusoodustusi riiklikele pensionitoodetele, mis konkureerivad PEPPiga. Ehkki tulust tehtava mahaarvamise õigus ei ole eraõigusliku pensionitoote eeltingimus, on see sageli oluline tegur, mis võib muuta sellised tooted klientide jaoks atraktiivsemaks, ning
- o teiseks kehtestati PEPP-määrusega Euroopa Parlamendi ja nõukogu ettepaneku kohaselt kulude ja tasude aastane ülempiir 1%, mida muude finantstoodete puhul ei ole. Sellest tulenevalt on finantsasutustel vähe stiimuleid sellise toote pakkumiseks.

Lisaks on potentsiaalsetele klientidele alternatiivsed tooted juba kättesaadavad.

Komisjon ei tõendanud piisavalt, et tema seadusandlikel algatustel oleks olnud soovitud mõju

45 Parema õigusloome tegevuskava raames hindab komisjon õigusakte, poliitikat ja kulutusi, et teha kindlaks nende mõju inimestele ja ettevõtetele ELis. Komisjoni sõltumatu organ, õiguskontrollikomitee, tagab kvaliteedi ja annab soovitusi. Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi ja PEPP-määruse aluseks olevate komisjoni mõjuhinnangute analüüs näitas, et parema õigusloome põhimõtteid ei järgitud alati täielikult.

46 Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi puhul leiame, et komisjon ei tõendanud vajadust muuta piiriülese tegevuse menetlusi. Meie analüüs näitab, et komisjonil ei olnud tõendeid selle kohta, et päritolu- ja vastuvõtva riigi teavitamismenetlused takistaksid piiriülest tegevust (vt punkt **41**). Seetõttu ei suutnud ta ka tõendada, et kavandatud muudatused aitaksid saavutada soovitud tulemusi.

47 Leidsime ka, et komisjoni enda [mõjuhindamiskomitee](#), kes oli õiguskontrollikomitee eelkäija, oli tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi mõjuhinnangu sarnastel põhjustel kaks korda tagasi lükanud. Mõjuhindamiskomitee kritiseeris nimetatud probleemide kohta tõendite puudumist ja selgituste puudumist selle kohta, kuidas kavandatud meetmed võiksid tõhusad olla.

48 Mõjuhindamiskomitee juhtis tähelepanu ka tulemusnäitajate või võrdlusaluste puudumisele komisjoni poliitika rakendamisel tehtud edusammude mõõtmiseks. Meie audit kinnitas seda. Lisaks tehti tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi kohaselt nõutav järelhindamine üle kahe aasta ettenähtud tähtajast hiljem, kuna direktiivi ülevõtmine hilines märkimisväärselt (vt punkt 56). Seetõttu ei saa komisjon näidata, mil määral oli direktiivi muutmine edukas, ega selgitada, mis läks valesti.

49 Mis puudutab PEPP-määrust, siis meie analüüs komisjoni mõjuhindamise²³ kohta näitas samuti, et komisjon ei olnud esitanud veenvat selgitust selle kohta, kuidas PEPP-määrus aitaks tuvastatud probleeme lahendada. Nimelt, komisjon

- o ei tõendanud, et PEPPi kasutuselevõtt käsitleks piiriüleste pensionitoodete väga väikese nõudluse põhjuseid;
- o rõhutas, et ei ole võimalik tagada, et PEPP saaks maksusoodustusi kogu ELis, mis tooks kaasa konkurentsivõime puudumise;
- o ei suutnud esitada usaldusväärset empiirilist alust oma hinnangule PEPPide kasutuselevõtu kohta (vt punkt 37).

50 Õiguskontrollikomitee tõi esile paljud neist mõjuhindamise puudustest ja lükkas esimese eelnõu tagasi. Komitee oli nõus läbivaadatud mõjuhinnangu heaks kiitma ainult teatavatel tingimustel. Üks tingimus oli, et komisjon peab paremini selgitama, mis muudaks PEPPi atraktiivsemaks kui riiklikud tooted²⁴. Komisjoni muudatused ei lahendanud põhjenduste puudumise probleemi siiski piisavalt.

51 Kuna tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi kavatakse peagi muuta ja PEPP-määruse hindamine on kavandatud 2027. aasta märtsiks, on komisjonil võimalus uuesti kriitiliselt hinnata seadusandliku algatuse eeliseid ja võimalikku mõju selles valdkonnas.

²³ Mõjuhindamine, komisjoni talituste töödokument SWD (2017) 243 final, 29.6.2017, eelkõige jaotised 2.3.2., 2.4. ja 4.2.7.

²⁴ Õiguskontrollikomitee, „Opinion on Impact Assessment / Pan-European Personal Pension Product- SEC(2017)316“, 22.05.2017, B-osa.

Tööandja kogumispensioni asutuste järelevalve ning konkreetsete ja süsteemsete riskide hindamine on osaliselt tõhus

52 Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiiviga soovis komisjon muu hulgas tagada tööandja kogumispensioni asutuste asjakohase järelevalve, hea valitsemistava ja riskijuhtimise (vt punkt 17). Hindasime, kas komisjon oli loonud tööandja kogumispensioni asutuste järelevalveks tõhusa õigusraamistiku ja kas EIOPA oli olnud tulemuslik riiklike pädevate asutuste järelevalvetegevuse toetamisel, järelevalvealase ühtsuse suurendamisel siseturul ning süsteemsete riskide kindlakstegemisel ja mõõtmisel tööandja kogumispensioni asutuste sektoris.

Järelevalvestandardid on ELis riigiti erinevad

53 Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis on sätestatud usaldatavusnõuete täitmise järelevalve kaks peamist eesmärki: i) skeemi liikmete õiguste kaitsmine ja ii) tööandja kogumispensioni asutuste stabiilsuse ja usaldusväärsuse tagamine²⁵. Tõhusad järelevalvestandardid eeldavad nii tugevat õigusraamistikku kui ka tugevaid rakendamistavasid.

54 Tegime kindlaks neli valdkonda, kus praegune järelevalveraamistik on endiselt nõrk või kus selle rakendamisel ei ole tehtud piisavaid edusamme:

- üleminek eeskirjadel põhinevalt järelevalvelt riskipõhisele ja tulevikku suunatud järelevalvele;
- jätkuv üleminek määratud väljamaksega pensioniskeemidelt määratud sissemaksega pensioniskeemidele (vt punkt 12);
- mõnes liikmesriigis puudub korrapärane järelevalvealane aruandlus;
- õigusliku arbitraaži oht.

²⁵ Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi artikkel 45.

Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi minimaalne ühtlustamine ja erinev rakendamine ELis vähendab riskipõhise järelevalve tõhusust ja mõju

55 Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiiviga tugevdati usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, nõudes, et riiklikud pädevad asutused võtaksid kasutusele riskipõhise ja tulevikku suunatud lähenemisviisi. Samuti kehtestati sellega tööandja kogumispensioni asutustele konkreetsed juhtimis- ja läbipaistvusnõuded, pannes rõhku pensioniskeemide tõhusatele juhtimisstandarditele, sealhulgas operatsiooniriskide juhtimisele. Lisaks peavad tööandja kogumispensioni asutused tegema oma riskihindamisi ja esitama korrapäraselt riskihinnanguid ning andma tulemustest aru riiklikele pädevatele asutustele. Direktiiviga laiendati liikmesriikide pädevate asutuste järelevalvevolitusi, et need hõlmaksid neid uusi nõudeid.

56 Järelevalveraamistiku praegune olukord eri liikmesriikides sõltub siiski tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi rakendamise seisust, mille ülevõtmisega hilinesid 17 liikmesriiki. Aastatel 2021–2023 algatas komisjon nende liikmesriikide suhtes rikkumismenetlused, mis lõpetati pärast ülevõtmise täielikkuse esialgset hindamist. Komisjon ei ole veel lõpule viinud kontrolle selle üle, kas liikmesriigid on direktiivi nõuetekohaselt üle võtnud.

57 Lisaks oli EIOPA andmetel 2022. aasta lõpus mõne liikmesriigi pädev asutus riskipõhise järelevalve rakendamise varases etapis või alles üle minemas riskipõhisele lähenemisviisile²⁶. Selle olukorra põhjustasid mitu tegurit, sealhulgas riskipõhiste raamistike väljatöötamise ja integreerimise keerukus, vajadus erikoolituse ja -ressursside järele, liikmesriikide erinev valmisolek ning erinevused järelevalvekultuuris. Järelmeetmete aruande esitamise ajaks ei olnud veel kõrvaldatud mitut tööandja kogumispensioni asutuste²⁷ suhtes ettevaatuse põhimõtte²⁸ kohaldamist käsitlevas vastastikusel hindamises tuvastatud puudust, nagu liikmesriikide järelevalvetavade erinevused, juhtimislüngad ja vajadus paremate järelevalvevahendite järele.

²⁶ „Follow-up report on peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs“, 8. detsember 2023, lk 14.

²⁷ „Results of the EIOPA peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs“, 2019.

²⁸ Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi artikli 19 lõige 1.

58 EIOPA sõnul leidis enamik riiklikke pädevaid asutusi, et tööandja kogumispensioni asutustes II sätestatud juhtimis- ja usaldatavusnõuded on piisavad või ELi miinimumnõuetena piisavad. Mitu riiklikku pädevat asutust rõhutas meie küsitluses ja vestluste käigus ka seda, et paindlikkus minna kaugemale direktiivis sätestatud miinimumstandarditest on nende regulatiivse lähenemisviisi oluline aspekt. Liikmesriigid täiendasid juhtimis- ja usaldatavusstandardeid erineval määral.

59 Tööandjapensioni kogumisasutuste II direktiivi minimaalse ühtlustamise lähenemisviis tekitab probleeme ELi meetmete tõhususele, kuna rakendamise erinevused liikmesriikides võivad põhjustada erinevat kontrolli- ja täitmise tagamise taset. Näiteks leidsime auditi käigus, et tegevusloa andmise menetlused ja kohaliku depositooriumi määramise eeskirjad olid liikmesriigiti väga erinevad. Erinevused liikmesriikide vahel võivad takistada täielikult ühtlustatud õigusraamistiku saavutamist, kuid näitavad ka seda, kuidas direktiivi saab kohaldada vastavalt erinevatele riiklikele vajadustele.

Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis ei käsitletud piisavalt konkreetseid järelevalveaspekte, sealhulgas paljusid määratud sissemaksega skeemidega seotud aspekte

60 Tuvastasime kolm järelevalvega seotud aspekti, mida tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis piisavalt ei käsitleta. See kehtib eelkõige määratud väljamaksega pensioniskeemidelt määratud sissemaksega pensioniskeemidele ülemineku puhul, mis oli tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi vastuvõtmise ajal juba käimas.

- Esiteks ei ole pensioniasutused sõnaselgelt kohustatud tegutsema kooskõlas oma liikmete ja soodustatud isikute hoolsuskohustuse põhimõttega. Hoolsuskohustuse põhimõte hõlmab liikmete riskiprofiilide korrapäraselt hindamist ja neile sobivate investeerimisvõimaluste pakkumist, mis on kooskõlas nende eesmärkidega, samuti kvalifitseeritud suuniste andmist. See on eriti oluline määratud sissemaksetel põhinevate tööandja kogumispensioni asutuste liikmete jaoks, sest neil on rohkem paindlikkust ja investeerimisvalikuid. Järelevalve seisukohast kujutab see endast kindlustuskaitse puudumist.
- Teiseks süveneb suundumus, et tööandja kogumispensioni asutused ostavad teatavad tegevused (nt investeringute juhtimine ja haldusülesanded) teenuseosutajatelt allhanke korras sisse. Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis ei nõuta aga, et asutused avalikustaksid võimalikud huvide konfliktid enda ja oma teenuseosutajate vahel. See on probleem, sest EIOPA kuluandmete ja järelevalvealase läbivaatamise analüüsi²⁹ ja Better Finance'i aruande³⁰ kohaselt võib teenuste sisseostmisega seotud huvide konflikt tuua kaasa lisakulusid ja -tasusid, mis lõppkokkuvõttes kahjustavad liikmeid.
- Kolmandaks ei ole tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis määratletud liikmete kaebuste käsitlemise raamistikku ega korda. Kaebuste esitamise korra kehtestamine õigusaktides pakuks täiendavat kaitset pensioniasutuse liikmetele, eriti neile, kes on liitunud määratud sissemaksega pensioniskeemidega.

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

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

Korrapärase järelevalvealase aruandluse puudumine on üks peamisi probleeme, mis mõjutab järelevalve kvaliteeti ja järjepidevust kogu ELis

61 Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi artikkel 2 lubab teatavad pensioniskeemid direktiivi nõuetest välja jätta. Liikmesriikidel on paindlikkus otsustada, millised pensioniskeemid on nende riigisiseste õigusnormide kohaselt maksust vabastatud, mis võib põhjustada vastuolusid järelevalves ja juhtimises.

62 Kuigi artiklis 2 sätestatud erandid võimaldavad paindlikkust, eeldavad sellest tulenevad erinevused tugevat järelevalvealast aruandlust, et tagada nii erandi alla kuuluvate skeemide kui ka tööandja kogumispensioni asutuste raamistikuga hõlmatud skeemide õhus järelevalve. Järelevalvealane aruandlus on oluline, sest see tagab, et riiklikud pädevad asutused saavad piisavalt teavet ja võivad käivitada järelevalvemeetmeid. Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et riiklikel pädevatel asutustel on õigus koguda nende järelevalveks vajalikke andmeid.

63 Direktiivis ei mainita siiski sõnaselgelt regulaarset kvantitatiivset usaldatavusnõuete kohast aruandlust. Nagu on märgitud EIOPA hiljutises tehnilises nõuandes tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi läbivaatamiseks, ei ole mõnes liikmesriigis (Austria, Saksamaa, Iirimaa ja Sloveenia) riiklikel pädevatel asutustel lubatud sõltumatult otsustada tööandja kogumispensioni asutustelt andmete kogumise kõigi aspektide üle, kuna see õigus on sageli ainult valitsusel. See mõjutab nende asutuste järelevalve tõhusust ja tulemuslikkust ning takistab neil täita oma aruandekohustusi EIOPA ees.

64 Lisaks puudub tööandja kogumispensioni asutuste jaoks ühtlustatud raamatupidamisraamistik, mis tähendab, et nende suhtes kohaldatakse riigisiseseid raamatupidamisstandardeid, mis on ELi riigiti märkimisväärselt erinevad. See tähendab, et usaldatavusnõuete, aruandluse ja riskihindamise isegi täielik standardimine ei tagaks tingimata võrdseid tingimusi.

Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis ei käsitleta õigusliku arbitraaži riski

65 Komisjoni eesmärk oli vältida õiguslikku arbitraaži (eeskirjade erinevuste ärakasutamine konkurentsieelise saavutamiseks) nii finantsteenuste sektorite kui ka liikmesriikide vahel. Komisjoni mõjuhindamises juhiti tähelepanu võimalikule arbitraaži ohule, kui tööandjapensionide pakkujad peavad täitma erinevaid usaldatavusnõudeid sõltuvalt pakkuja liigist (nt elukindlustusettevõtjad vs. tööandja kogumispensioni asutused³¹) ja asjaomasest liikmesriigist (meelepärase kohtualluvuse valimine). Viimane võib takistada siseturu toimimist ning ohustada pensioniskeemi liikmete ja soodustatud isikute piisavat kaitset.

66 Arbitraaži võivad põhjustada ka muud tegurid, nagu erinevused pensionikohustuste arvutamise eeskirjades. EIOPA rõhutas³², et tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis tuleks sätestada pensionikohustuste arvutamise erinõuded, kuid seda ei tehtud (vt [1. selgitus](#)).

1. selgitus. Arbitraaživõimaluste kasutamine – miks on raamatupidamiseeskirjade erinevused olulised

Diskontomäära valik mõjutab märkimisväärselt pensionikohustusi. Mida suurem on diskontomäär, seda väiksemad on kohustused ja vastupidi. Näiteks võib diskontomäära vähendamine 1% võrra suurendada suurte pensionifondide kohustusi miljardite eurode võrra.

Seitse Madalmaade pensioniasutust, sealhulgas suurte USA ettevõtete tööandjapensioniskeemide asutused, viis oma tegevuse üle Belgiasse, et saada kasu soodsamatest pensioniarvestuseeskirjadest.

Madalmaade rangemate eeskirjade kohaselt peavad tööandja kogumispensioni asutused arvutama oma kohustused riskivaba määra alusel. Madalate intressimäärade tõttu suurenesid pensionikohustused ja paljudel fondidel olid madalad kattemäärad ning nad olid sunnitud hüvitisi vähendama. Belgias on pensionifondidel lubatud kasutada kõrgemat diskontomäära. See tähendas, et üleviimine Belgiasse aetas pensioniasutused kohe paremasse finantsseisundisse, vähendades pensionikohustuste nüüdispuhasväärtust üksnes erinevate raamatupidamiseeskirjade tõttu. Lisaks on Belgia järelevalveasutusel madalamad rahastamisnõuded ja väiksemad järelevalvekulud.

³¹ Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi põhjendus 24.

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

67 Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis rõhutatakse sõnaselgelt, kui oluline on tagada, et direktiiv ei põhjustaks konkurentsimoonutusi. Samuti kirjeldatakse direktiivis, et selliseid moonutusi on võimalik vältida, kohaldades direktiivi usaldatavusnõudeid elukindlustusandjate tegevusele tööandjapensioni kogumisel või laiendades usaldatavusnõuete kohaldamist muudele reguleeritud finantsasutustele³³. Direktiiviga ei muudetud aga selliseid nõudeid kohustuslikuks ja ainult kolm liikmesriiki 27st kehtestasid sellised meetmed enne, kui võimalus seda teha 2023. aastal lõppes.

68 Lisaks ei käsitletud tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis liikmesriikidevahelise õigusliku arbitraaži ohtu, kuigi komisjon õigustas ELi tasandi tegevust väitega, et sellel võib antud valdkonnas olla märkimisväärne lisaväärtus. Komisjon ei ole esitanud ühtegi sellekohast eeskirja.

Oma töövahendite piiratud kasutamine ja riiklike pädevate asutuste juhitud otsustusprotsess piirab EIOPA jõupingutusi järelevalvealase ühtsuse suurendamiseks kogu ELis

69 EIOPA üks peamisi strateegilisi prioriteete oma mitmeaastases tööprogrammis aastateks 2024–2026³⁴ on saavutada järelevalvealane ühtsus kogu ELis. EIOPA on määratlenud tõhusa järelevalve põhitunnused, mis avaldati esimest korda 2015. aastal³⁵. Need tunnused kehtivad tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi alusel nii kindlustusandjate kui ka tööandjapensionide pakujate suhtes.

70 EIOPA organisatsioonilise struktuuri analüüs näitab siiski, et tema järelevalvetegevus keskendub jätkuvalt suures osas kindlustusandjatele. 2023. aastal tegeles tööandja kogumispensioni asutustega neli eksperti, samas kui kindlustusandjate järelevalvega tegeles ligikaudu 60 töötajat. Eraldatud töötajate arv kajastab EIOPA olemasolevaid volitusi ning erinevusi kindlustus- ja pensionisektorit reguleerivate õigusraamistike vahel.

³³ Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi põhjendus 24.

³⁴ „Final Single Programming Document 2024-2026“.

³⁵ „A Common Supervisory Culture: Booklet“.

EIOPA on seni järjepidevate järelevalvetavade tagamiseks kasutanud tema käsutuses olevaid õigusakte vaid vähesel määral

71 EIOPA käsutuses on mitu õigusakti (nn töövahendit), et edendada usaldusväärset õigusraamistikku ja järjepidevaid järelevalvetavasid. Mõni neist on õiguslikult jõustatav ja mõni mitte (vt [joonis 8](#) ja [III lisa](#)). EIOPA järelevalve all peavad aga riiklikud pädevad asutused kui asutused, kes teevad otsest järelevalvet tööandja kogumispensioni asutuste üle, tegema ise kõik otsused järelevalvealase ühtsuse tagamiseks kasutatava vahendi kohta.

72 Meie analüüs näitab, et EIOPA on alates 2019. aastast kasutanud neid vahendeid tööandja kogumispensioni asutuste puhul ainult piiratud ulatuses.

Joonis 8. Analüüs selle kohta, kuidas EIOPA kasutas oma peamisi õiguslikke vahendeid seoses tööandja kogumispensioni asutustega

Täidetavus*

● Täitmisele pööratav

● Ei ole täitmisele pööratav

	Õigusakt / järelevalvealane ühtlustamisvahend	Kasutatakse tööandja kogumispensioni asutuste puhul	Mitu korda kasutati	Mis kuupäeval kasutati	Kontrollikoja kommentaarid
	Finantstoodetesse sekkumine, tehnilised standardid, vahendamine	✗			EIOPA-I ei ole tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi kohaselt tehniliste standardite esitamise volitusi.
	Liidu õiguse rikkumine	✓	1	detsember 2023	Täitmisele mittepööratav soovitus riiklikule pädevale asutusele ja täitmisele pööratav otsus finantsasutustele, kui tingimused on täidetud.
	Hoiatused, suunised, soovitused, päringud; arvamused Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile	✗			Suunised ja soovitused on EIOPA „järgi või selgita“ mehhanismile tüüpilised ning eeldatavasti mõjutavad need riikliku pädeva asutuse mainet, kuna avaldatakse riikliku pädeva asutuse vastus „järgi või selgita“ põhimõttele.
	Arvamused riiklikele pädevatele asutustele	✓	6	2019 juulis 4, 2021 oktoobris 2	
	Järelevalvearuanded	✓	1	november 2020	
	Vastastikused eksperdihinnangud	✓	1	aprill 2019 ja järelkontroll 2023. aasta septembris	

* Funktsioon, mis tagab vastuvõetud EIOPA meetme järgimise õiguslike vahenditega.

Allikas: kontrollikoda [EIOPA veebisaidi](#) ja õiguskäsiraamatu põhjal.

73 Seoses täitmisele pööratavate dokumentidega on EIOPA volitused tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi alusel muutunud, eelkõige rakenduslike tehniliste standardite osas. Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis jäeti välja delegeeritud õigusaktid, millega oli EIOPA-le eelmise direktiivi alusel antud volitused kõnealuste standardite väljaandmiseks. Sellest tulenevalt ei saa EIOPA välja anda tehnilisi standardeid, mida kindlustussektoris laialdaselt kasutatakse. Selle asemel on ta pidanud kasutusele võtma muud, vähem tõhusad vahendid. 2023. aastal algatas EIOPA aga esimese liidu õiguse rikkumise menetluse, mis on üks tema kõige sekkuvamaid vahendeid, ja esitas soovitusse Küprose riiklikule pädevale asutusele (vt [2. selgitus](#)).

2. selgitus. EIOPA 2023. aasta liidu õiguse rikkumise menetlus seoses mitme Küprose tööandja kogumispensioni asutusega

Liikmesriikide kohustus registreerida kõik tööandja kogumispensioni asutused on tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi põhinõue. Registreerimata tööandja kogumispensioni asutuste tegevuse lubamine kahjustab direktiivi eesmärki, kuna selles sätestatud kaitsemeetmeid kohaldatakse ainult registreeritud tööandja kogumispensioni asutuste suhtes.

2020. aastal kasutas EIOPA täitmisele mittepööratavat vahendit – [järelevalvearuannet](#) –, et lahendada probleem, mis tuleneb riiklike pädevate asutuste erinevatest tavadest seoses tööandja kogumispensioni asutuste registreerimisega ja neile tegevusloa andmisega. Ühtlustatud eeskirjade puudumisel soovitati järelevalvearuandes, et riiklikud pädevad asutused viiksid tööandja kogumispensioni asutuste registreerimisel või neile tegevusloa andmisel läbi usaldatavushindamise ning hindaksid järelevalvemenetluse raames nende tegevuse elujõulisust ja kestlikkust.

Vaatamata EIOPA jõupingutustele ei täitnud Küprose riiklik pädev asutus eespool nimetatud kohustust, sest mitu tööandja kogumispensioni asutust tegutsesid riigis ilma nõuetekohase registreerimiseta. Seepärast algatas EIOPA liidu õiguse rikkumise menetluse ja esitas 2023. aasta detsembris Küprose pädevale asutusele soovitusse meetmete kohta, mis on vajalikud direktiivi järgimise taastamiseks. Selleks kasutas EIOPA ka asjakohast teavet, mis koguti 2023. aasta aprillis toimunud kohapealse külastuse käigus, mis oli tingitud EIOPA-le teatamata jätmisest.

Allikas: kontrollikoda.

74 Täitmisele mittepööratavate instrumentide puhul leidsime, et EIOPA ei ole kunagi kasutanud suuniseid ja soovitusi, mis sisaldavad pensionide valdkonnas „täida või selgita“ mehhanismi, kuigi need viivad suurema tõenäosusega kui muud täitmisele mittepööratavad instrumendid selleni, et riiklikud pädevad asutused täidavad nõudeid. Lisaks märgime, et EIOPA järelevalvetegevus on tööandja kogumispensioni asutuste puhul kindlustussektoriga võrreldes vähem ambitsioonikas. See kehtib nii väljundite sisu kui ka kasutatavate töövahendite kohta (nt ta valib tööandja kogumispensioni asutuste puhul töövahendiks arvamused, kuid sarnaste töövaldkondade, näiteks likviidsusriski puhul suunised).

75 EIOPA kasutab ka muid töövahendeid, nagu riiklike pädevate asutuste võrgustikud või järelevalveteemalised seminarid. Samuti töötab EIOPA välja tööandja kogumispensioni asutuste järelevalve käsiraamatut, mis sisaldab häid tavasid. See hõlmab tihedat koostööd riiklike pädevate asutustega spetsiaalses peatükis, et hõlbustada üleminekut riskipõhisele järelevalvele (vt punktid [55–56](#)).

Riiklikud pädevad asutused rakendavad EIOPA järelevalvetegevuse tulemusi vaid piiratud ulatuses

76 Riiklikud pädevad asutused rakendavad EIOPA järelevalvetegevuse tulemusi tööandja kogumispensioni asutuste puhul ainult piiratud ulatuses (vt [joonis 8](#) eespool ja [III lisa](#)). EIOPA järelevalveandmete kohaselt järgis vaid kolmandik liikmesriikide pädevatest asutustest täielikult nelja 2019. aasta arvamust. Soovituste järgimise määr on sarnane ka tööandja kogumispensioni asutuste seni ainsa vastastikuse eksperdi hinnangu puhul. EIOPA ei ole alates tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi jõustumisest veel läbi viinud tööandja kogumispensionide vastastikust hindamist ning 2023.–2024. aastaks ei olnud kavandatud tööandja kogumispensioni asutuste vastastikust hindamist³⁶.

77 EIOPA on analüüsinud alates 2019. aastast kohaldatud järelevalv vahendite rakendamist vaid osaliselt ning mis veelgi olulisem – ta ei ole hinnanud nende tõhusust järelevalvetavade lähendamise tagamisel. Mõningatel arenenumate tööandja kogumispensioni asutuste turgudega liikmesriikide pädevatel asutustel olid üldiselt väljakujunenud järelevalvetavad juba enne seda, kui EIOPA need töövahendid kasutusele võttis. Seetõttu on need töövahendid avaldanud kõnealuste riiklike pädevate asutuste järelevalvetööle praktikas vähe mõju.

³⁶ „Peer Review Work Plan 2023-2024“.

78 Meie küsitlusele vastanud riiklikud pädevad asutused viitasid sageli ka probleemidele, mida järelevalvetegevusele põhjustab ELi õigusraamistiku minimaalne ühtlustamine ja riiklike pensioniturgude heterogeensus (vt [IV lisa](#)). Vähem kui viiendik tööandja kogumispensioni asutustega riikide pädevatest asutustest leidis, et EIOPA vajab lisaülesandeid ja -volitusi, et tagada tööandja kogumispensionide valdkonnas järelevalvetavade lähendamine.

EIOPA on parandanud tööandja kogumispensioni asutuste süsteemsete riskide hindamist, kuid lünki esineb endiselt

79 [Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi](#) raames vastutab EIOPA tööandja kogumispensioni asutuste sektori finantsstabiilsuse hindamise eest. See hõlmab sektori jälgimist ja korrapärase aruannete avaldamist ning kogu ELi hõlmavate stressitestide tegemist³⁷. Uurisime, mil määral oli EIOPA neid kahte ülesannet täitnud ja kas ta oli seda teinud tõhusalt.

EIOPA andmekogumisraamistikku on alates 2004. aastast järk-järgult edasi arendatud ja täiustatud

80 EIOPA suutlikkus analüüsida põhjalikult tööandja kogumispensioni asutuste süsteemseid riske sõltub suuresti regulatiivsest aruandlusest ja välistest allikatest saadavate andmete kvaliteedist ja täielikkusest. EIOPA on kogunud tööandja kogumispensioni asutuste kohta andmeid mitu aastat ja avaldanud seonduvat statistikat alates 2004. aastast, samal ajal kui andmekogumisraamistikku on järk-järgult edasi arendatud ja täiustatud. Raamistik põhineb peamiselt EIOPA määrusel ja EIOPA järelevalvenõukogu otsusel³⁸. Uue [andmepunktimudeli](#) standardi kasutuselevõtt 2023. aasta juunis tõi kaasa andmete esitamise täiendava standardimise ja automatiseerimise.

81 Järelevalvenõukogu hiljutise otsuse eesmärk on veelgi suurendada EIOPA suutlikkust hinnata riske ja nõrku kohti ning kõrvaldada olemasolevad andmelüngad. Isegi pärast otsuse jõustumist 2025. aastal jäävad siiski alles mõned andmelüngad, mis mõjutavad jätkuvalt EIOPA riskihindamiste põhjalikkust ja kõikehõlmavust.

³⁷ EIOPA määruse artikkel 32.

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

EIOPA aruannetes ei keskenduta pensioniskeemide suutlikkusele teenida pikas perspektiivis piisavat tulu

82 Alates 2011. aastast on EIOPA avaldanud kaks korda aastas [finantsstabiilsuse aruande](#). Aruandes jälgitakse ja hinnatakse riske kindlustus- ja tööandja kogumispensioni asutuste sektoris. Alates 2024. aasta veebruarist on EIOPA avaldanud ka tööandja kogumispensioni asutuste kvartaliriski tulemustabelit. Selle tulemustabeli eesmärk on aidata lugejatel mõista praegust riskimaastikku ja teha teadlikke otsuseid.

83 Leidsime, et EIOPA väljaanded keskendusid finantssüsteemi vahetutele ja keskpika perioodi riskidele ja nõrkadele kohtadele. Samas ei anna need küllaldast teavet selle kohta, kuidas need riskid mõjutavad pensioniskeemide suutlikkust teenida pikas perspektiivis piisavat tulu. Samuti ei hõlma need pensioniasutuste jaoks olulisi pikaajalisi perspektiive – tavaliselt 30–40 aastat säästmist, millele järgneb 20–25 aastat pensionipõlve. Seega ei anna need ülevaadet tuvastatud süsteemsete riskide võimalikust pikaajalisest mõjust.

2022. aasta kogu ELi hõlmav stressitest ei olnud tööandja kogumispensioni asutustele avalduvate süsteemsete riskide kindlakstegemisel täiesti tõhus

84 Stressitestidel on oluline roll süsteemsete riskide hindamisel finantssüsteemis, sealhulgas tööandjapensionide puhul. Ebasoodne stsenaarium peab olema nii tõsine kui ka usutav. Stsenaariumide väljatöötamiseks on väga olulised usaldusväärsed andmed ja realistlikud eeldused.

85 EIOPA määruse kohaselt peab EIOPA tegema korrapäraseid stressiteste ning hindama kindlustus- ja tööandja kogumispensionide sektori vastupanuvõimet mitmesuguste ebasoodsate stsenaariumide korral. Alates 2015. aastast on EIOPA koostöös Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga algatanud ja koordineerinud tööandjapensionide stressiteste. [V lisas](#) antakse ülevaade 2015.–2022. aasta stressitestide stsenaariumidest ja tulemustest.

86 2022. aasta stressitesti läbivaatamise ja sidusrühmadega tehtud intervjuude põhjal leidsime, et EIOPA stressitestide tegemise menetlused on üldiselt hästi välja töötatud ja toimivad tõhusalt. Leidsime siiski mitmeid puudusi viimase stressitesti (2022. aasta kliimaalane stressitest) ülesehituses ja eeldustes, pidades samas silmas, et see oli esimene omataoline (vt [3. selgitus](#)).

3. selgitus. 2022. aasta kliimaalane stressitest – esimene omataoline, kuid puudustega

2022. aasta kliimaalase stressitesti analüüsimisel kasutasime auditikriteeriumidena EIOPA tööandja kogumispensioni asutuste stressitestimise raamistikku ning asjaomase standardite kehtestaja, [finantssüsteemi keskkonnasäästlikumaks muutmise võrgustiku](#) välja töötatud metoodikat ja stsenaariume.

Tegime kindlaks järgmised puudused.

- Hindamisel keskenduti lühiajalisele bilansimõjule ning EIOPA jättis hindamise ulatusest välja likviidsuse ja suutlikkuse teenida pikaajalist tulu, mida me peame piisava pensionisissetuleku tagamiseks hädavajalikuks.
- Stressitesti keskendumine üleminekuriskidele jätab tähelepanuta vahetud füüsilised riskid, nagu üleujutused või äärmuslikud ilmastikunähtused. Meie arvates vähendab see kliimariskide hindamise asjakohasust.
- Tööandjapensioni kogumisasutuste poolt stressitesti kohaselt kantud kahju oli märkimisväärselt väiksem kui 2022. aastal sarnase stsenaariumi (energiahinnašokk) puhul tekkinud tegelik kahjum.
- Mõningaid peamisi eeldusi ei toetanud varasemad andmed ja/või need ei olnud kooskõlas stsenaariumi kirjeldusega. See kehtis eelkõige eelduse kohta, et inflatsioon tõuseb vaid mõõdukalt ja jõuab kiiresti tagasi EKP inflatsioonieesmärgi juurde. Lisaks ei võetud stsenaariumis arvesse energiahinnašokkidest ja rohepöördest tulenevat inflatsioonisurvet.

Need puudused mõjutasid pensionisissetuleku turvalisust mõjutavate süsteemsete riskide hindamist ning selle võimet paljastada kliimamuutustest tingitud võimalikke kahjusid.

87 Suhtusime ettevaatlikkusega kliimatesti katseprojekti – 2022. aasta stressitesti – ülesehitusse ja eeldustesse. Sellegipoolest arvame, et stressitest on aidanud kaasa ühtse taksonoomia väljatöötamisele ja võib-olla hõlbustanud üksikasjalikumate stsenaariumide kasutuselevõttu tulevastes analüüsid. Samuti täheledame, et üldiselt on EIOPA stressitesti alates 2015. aastast hõlmanud tööandja kogumispensioni asutuste asjakohaseid riske.

ELi meetmetel pensionide läbipaistvuse parandamiseks ja kestlikkuse edendamiseks oli piiratud mõju

88 Nii komisjon kui ka EIOPA on astunud mitmeid samme, et teavitada kodanikke pensionisäästude tähtsusest ja eri liiki pensioniskeemidest ning suurendada läbipaistvust nii personaalsete pensionide kui ka koondtasandil. Uurisime nende algatuste rakendamise seisu ja tulemuslikkust, sealhulgas:

- teavet, mis on tööandja kogumispensioni asutuste liikmetele ja soodustatud isikutele esitatud pensionimakse teatise ja EIOPA teabevahendite kaudu, et parandada teavet tööandja kogumispensioni asutuste kohta;
- pensionide jälgimise süsteemi (PTS) ja pensionide tulemustabelit, mille eesmärk on anda põhjalik ülevaade ja võrrelda pensione ELis. Neid kahte kapitaliturgude liidu 2020. aasta tegevuskava meedet peeti ülioluliseks, et suurendada ELi kodanike teadlikkust nende tulevase pensionisissetulekust, aga ka parandada poliitikakujundamist;
- muid ELi algatusi, mille eesmärk on parandada pensionikirjaoskust ning suurendada pensionisääste ja kestlikkust üldiselt.

Pensionimakse teatise potentsiaali parandada juurdepääsu teabele ei ole täielikult ära kasutatud

89 Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiiviga kehtestati tööandja kogumispensioni asutustele uued teavitamisnõuded, sealhulgas iga-aastase pensionimakse teatise avaldamine³⁹. Kõnealuse dokumendi eesmärk on aidata pensioniasutuse liikmetel ja soodustatud isikutel mõista oma pensionistaatust, sissemakseid ja võimalikke hüvitisi. Selle eesmärk on anda neile ka üksikasjalik teave pensionisäästudega seotud kulude ja tootluse kohta.

³⁹ Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi artikkel 38.

90 Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi alusel kasutusele võetud pensionimakse teatis suurendas teabe läbipaistvust, mida kinnitasid ka küsitletud sidusrühmad ja 70% meie küsitlusele vastanud liikmesriikide pädevatest asutustest. Leidsime siiski, et direktiivi sätetes puuduvad mitmed olulised üksikasjad, mistõttu on pensioniskeemi liikmetel ja soodustatud isikutel raske mõista nii oma pensioniskeemi varasemat kui ka tulevast tootlust. Eelkõige ei ole tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis piisavalt täpsustatud, milliseid üksikasju ja eeldusi peaksid asutused seoses oma hüvitiste prognoosidega avalikustama. Direktiivis ei nõuta ka kulude põhjalikku jaotust (vt [VI lisa](#)).

91 2018. aastal avaldas EIOPA põhjaliku aruande pensionimakse teatise kohta, milles esitati täpsed põhimõtted ja suunised teatise ülesehituse ja sisu kohta. Kuna EIOPA ei ole aga kogunud andmeid ega andnud hinnanguid liikmetele ja soodustatud isikutele riiklike pensionimakse teatise vormide kaudu esitatud teabe sisu kohta, ei ole teada, mil määral on riiklikud pädevad asutused neid suuniseid järginud.

92 Lisaks töötas EIOPA 2020. aastal pärast konsulteerimist mitmesuguste sidusrühmadega, sealhulgas riiklike pädevate asutuste, tarbijaorganisatsioonide ja tööstusharu esindajatega, välja kaks pensionimakse teatise näidismuudatust⁴⁰, samuti testimisprotsessi. Vormid sisaldasid olulisi elemente, mida direktiivis ei täpsustatud. EIOPA andmetel on Slovakkia ainus riik, kus kasutatakse ühte neist EIOPA vormidest. Vormide vähesel kasutusel on mitu põhjust, sealhulgas nende mittesiduv olemus, aga ka märkimisväärsed viivitused nende väljatöötamisel ja asjaolu, et riigisisised mudelid olid juba olemas. Sellest tulenevalt ei aidanud EIOPA jõupingutused selles valdkonnas lõppkokkuvõttes kaasa teabe läbipaistvuse ja võrreldavuse suurendamisele ELi tasandil.

EIOPA töövahendid ei taganud tööandja kogumispensioni asutuste liikmete ja soodustatud isikute kulude ja tulude läbipaistvust

93 EIOPA on loonud töövahendid nii kindlustus- kui ka pensioniturgude jälgimiseks, tootesuundumuste kindlakstegemiseks ja äritegevusega seotud probleemide avastamiseks, mis võivad ohustada nii tarbijaid kui ka finantsturge. Ent peamiselt andmete puudumise tõttu hõlmasid need vahendid tööandja kogumispensioni asutusi vaid väga piiratud ulatuses (vt [joonis 9](#)).

⁴⁰ „EIOPA’s Pension Benefit statement packaged files“, 25. märts 2020.

Joonis 9. EIOPA peamised teabevahendid tarbijatele

Kasutamine tööandja kogumispensioni asutuste puhul

- Kasutatakse tööandja kogumispensioni asutuste puhul
- Piiratud andmed tööandja kogumispensioni asutuste kasutuse kohta (kasutatakse peamiselt kindlustussektoris)
- Ei kasutata tööandja kogumispensionide asutuste puhul

Sagedus



*pole veel alustatud

TÖÖVAHENDID JA PÕHIELEMENDID

Aruanne tarbijasuundumuste kohta	Aruanne kulude ja varasemate tulemuste kohta	Jaesektori riskinäitajad	Kulutõhususe võrdlusalused	Temaatilised läbivaatamised
Aruandes tehakse kindlaks ja uuritakse praeguseid tarbimisharjumusi ja -käitumist.	Kindlustus- ja pensionitoodete kulude ja varasema tootluse põhinäitajad	Suhtarvud ja parameetrid, mis aitavad järelvalveasutustel kindlaks teha võimalikke riske tarbijatele	Võrdlusalused, mis aitavad järelvalveasutustel paremini kindlaks teha kõrge hinna ja kvaliteedi suhte riskiga tooteid	Põhjalikud uurimised keskendusid konkreetsetele suure riskiga finantstegevustele või -toodetele
		* *	*	

Allikas: kontrollikoda.

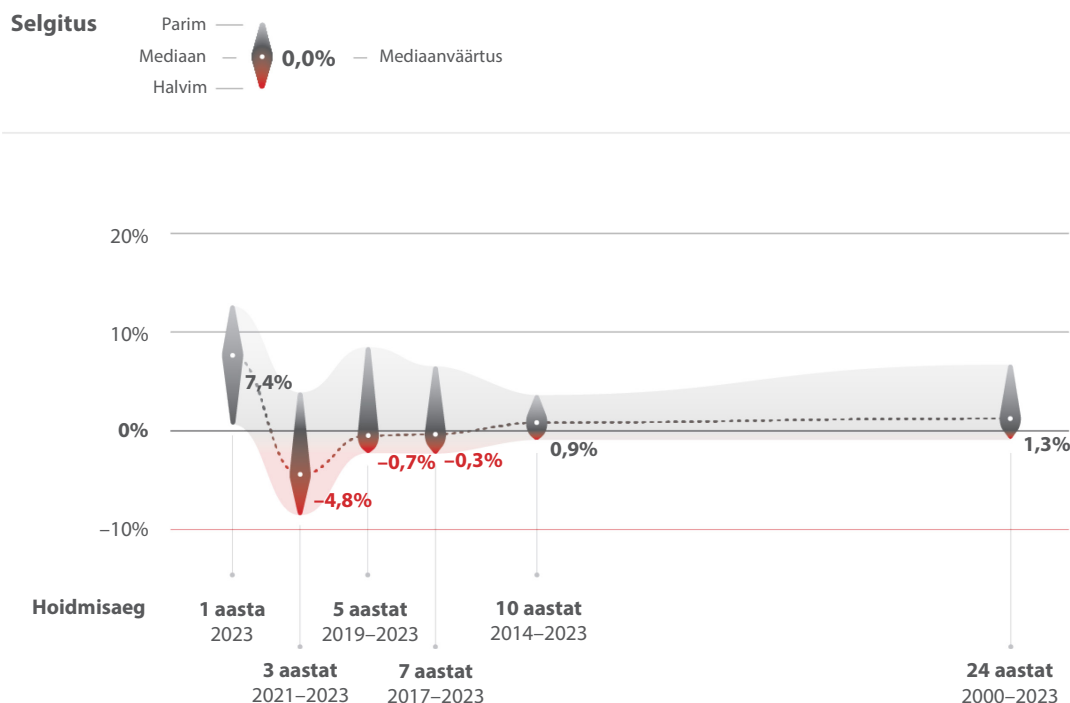
94 Seoses EIOPA aruandega kulude ja varasemate tulemuste kohta, mis on üks kahest kõige asjakohasemast aruandest tööandja kogumispensioni asutuste teemal, leidsime lisaks mitmeid konkreetseid puudusi:

- aruanne sisaldab ainult ühte kulunäitajat – kulusuhet (aastatasu väljendatuna protsendina investeringust), mis ei kajasta kõiki tööandja kogumispensioni asutustega seotud kulusid ja tasusid ning ei täpsusta konkreetseid komponente;
- erinevate arvutusmeetodite tõttu ei ole kulude suhe liikmesriigiti võrreldav;

- o aruandes puuduvad põhjalikud andmed tööandja kogumispensioni asutuste tulemuslikkuse kohta, sest selles kasutatakse kulude suhtarv ei anna täielikku ülevaadet tööandja kogumispensioni asutuste üldisest tulemuslikkusest;
- o aruanne ei sisalda riiklikelt pädevatelt asutustelt saadud teavet tööandja kogumispensioni asutuste kulutõhususe riskide kohta (st hinnangut selle kohta, kas tooted on kooskõlas sihtturu vajadustega, sealhulgas turu- ja vara tootluse riskide analüüsi; tegevus-, likviidsus- ja läbipaistvusriske), nagu see on kindlustustoodete puhul, kuigi nende riskide mõistmine on oluline liikmete ja soodustatud isikute tõhusaks kaitseks.

95 EIOPA ise ei avalda andmeid tööandja kogumispensioni asutuste varasemate tulemuste kohta. Ainsa kättesaadava allika, Better Finance'i⁴¹ andmetel on tööandjapensionide keskmise pikkusega ja pikaajaline tootlus ELis aga suhteliselt väike. Kolme-, viie- ja seitsmeaastase hoidmisaja jooksul on keskmine aastapõhine tootlus pärast tasusid ja inflatsiooni negatiivne. Alles pikemate kui 10-aastaste hoidmisaegade jooksul hakkab see tõusma umbes 1%-ni (vt [joonis 10](#)).

Joonis 10. Tööandjapensionide aastapõhine tootlus reaalkväärtuses eri hoidmisaegadel (2000–2023)



Allikas: kontrollikoda Better Finance'i andmete põhjal.

⁴¹ Better Finance „The Real Return of Long-term and Pension Savings, 2024 edition“, tabel GR.3, lk 27.

96 Better Finance'i andmetel oleks teoreetiline portfelli, mis koosneb võrdsetest ELi aktsiatest ja ELi võlakirjadest, teeninud pärast tasusid ja inflatsiooni samal ajavahemikul keskmiselt ligikaudu 1,9% aastas. See tähendab, et pikemas perspektiivis (vähemalt seitse aastat) ei saavutaks ligikaudu 75% Better Finance'i analüüsitud valimis sisalduvatest tööandjapensionidest teoreetilise kapitalituru võrdlusaluse (st ELi aktsiate ja võlakirjade tasakaalustatud portfelli) tootlust. See tekitab muret seoses tööandja kogumispensioni asutuste suutlikkusega tagada soodustatud isikutele piisav pensionisissetulek.

Komisjon ei andnud pensionide kohta ülevaadet

97 Komisjoni 2020. aasta kapitaliturgude liidu tegevuskava sisaldas meetmeid, et teha kindlaks asjakohased andmed ja meetodika pensionide tulemustabelite väljatöötamiseks ning töötada välja parimad tavad riiklike pensionijälgimissüsteemide loomiseks. Nende lisavahendite eesmärk oli suurendada pensionilõhe läbipaistvust üksikisiku ja riigi tasandil:

- **pensionijälgimissüsteemid** annavad üksikisikutele põhjaliku ülevaate nende pensioniõigustest erinevatest allikatest, nagu riigi makstavad pensionid, tööandja kogumispensionid ja personaalsed pensionid. See aitab inimestel mõista kogu tulevast pensionisissetulekut, teha kindlaks puudujäägid ja teha teadlikke otsuseid täiendavate säästude või investeringute kohta;
- **pensionide tulemustabelid** annavad liikmesriikidele terviklikuma ülevaate oma pensionisüsteemide piisavusest. Need pakuvad koondülevaadet makrotasandil, aidates poliitikakujundajatel ja sidusrühmadel jälgida pensionide arengut eri riikides ja demograafilist olukorda ELi tasandil. Selle eesmärk on toetada teadlikumat otsuste tegemist ja parandada pensionisüsteemide juhtimist.

98 Kuigi paljudel liikmesriikidel on pensionijälgimissüsteem, hõlmab see peamiselt riiklikke pensionisüsteeme (esimene samm). Mitmes liikmesriigis (Belgia, Horvaatia, Taani, Eesti, Prantsusmaa, Saksamaa, Läti, Madalmaad, Slovakkia ja Rootsi) on olemas pensionijälgimissüsteem, mis hõlmab vähemalt kahte sammast. Ülejäänud liikmesriigid kas ei anna oma kodanikele ühte kohta kogutud andmetele tuginevat põhjalikku ülevaadet nende pensioniõigustest või neil polegi jälgimissüsteemi. Põhjaliku teabe puudumine võib takistada kodanikel tulemuslikult pensionile jäämist planeerida. Suur osa pensionistatistikast on avalikult kättesaadav, kuid ükski liikmesriik ei ole veel koostanud riiklikku pensionide tulemustabelit, mis pakuks EIOPA tulemustabeliga sarnast kasu, nagu teabevahetuse lihtsus, katvus ja arusaadavus (st mitu näitajat, mis selgitavad pensionide piisavuse ja kestlikkuse eri aspekte).

99 ELi tasandil on tehtud jõupingutusi üksikisikute, eelkõige liikuvate töötajate pensioniõiguste alase teabe parandamiseks, sealhulgas Euroopa pensionide jälgimise teenuse kasutuselevõtu kaudu. Teenust on katsetatud alates 2018. aastast ja komisjon on astunud täiendavaid samme selle kasutuselevõtuks 2024. aasta lõpus, sidudes rohkem riiklikke jälgimissüsteeme Euroopa jälgimissüsteemiga ja vahetades parimaid tavasid pensionide jälgimissüsteemide kohta.

100 Lisaks on kaalutud Euroopa pensionide tulemustabeli koostamist, mis võiks anda kogu ELi hõlmava ülevaate pensionisüsteemidest ja püsivatest pensionilõhedest liikmesriikide vahel. Andmete puudumise tõttu ei ole Euroopa pensionide tulemustabeli suhtes seni rohkem meetmeid võetud.

101 Nagu komisjon nõudis, esitas EIOPA 2021. aastal mõlema meetme kohta tehnilised nõuanded⁴², milles esitati põhjalik analüüs ja soovitati võimalikke häid tavasid. EIOPA avalikud konsultatsioonid pensionide tulemustabeli kohta näitasid, et liikmesriikide sidusrühmad toetavad seda algatust vaid osaliselt. Kuigi ettepanekuid arutati liikmesriikidega, ei saavutatud konsensust ja komisjon ei ole võtnud poliitilisi järelmeetmeid.

102 EIOPA uuris, kuidas jätkata tööd pensionide tulemustabelitega, algatades Euroopa pensionide tulemustabeli katseprojekti, mille raames teevad liikmesriigid vabatahtlikku koostööd. Viimaste panus on väga oluline oluliste andmelünkade kõrvaldamiseks. 2024. aasta veebruaris otsustas EIOPA järelevalvenõukogu seda katseprojekti siiski mitte pikendada, kuna puudus komisjoni konkreetne taotlus ja töötajaid nappis. Samuti otsustas komisjon, et ei asu seda algatust juhtima ega võtnud ka järelmeetmeid (nt ei koostanud tulemustabelit ega esitanud soovitusi). Märgime siiski, et eurorühma ja nõukogu hiljutistes avaldustes ja järeldustes⁴³ rõhutatakse uuendatud pühendumust sellele algatusele.

⁴² EIOPA: „[Technical advice on the development of Pension Dashboards and the collection of pensions data](#)“ ja „[Technical advice on the development of Pension Tracking Systems](#)“, 1. detsember 2021.

⁴³ Euroopa Ülemkogu erakorraline kohtumine – [2024. aprilli järeldused](#) ja [nõukogu järeldused](#) pensionide piisavuse kohta, juuni 2024.

103 Juba enne tulemustabeli ja jälgimisalgatuste käivitamist oli komisjon avaldanud iga kolme aasta järel kaks aruannet pensionide kohta: üks pensionide piisavuse kohta (alates 2012. aastast) ja teine vananemise kohta ELis (alates 2006. aastast)⁴⁴.

Mõlemad sisaldavad asjakohast teavet liikmesriikide pensionisüsteemide ülesehituse kohta. Leidsime siiski, et nendes aruannetes puudus täielik ülevaade süsteemidest, sealhulgas põhiteave tööandja kogumispensioni asutuste kohta.

104 Võttes arvesse praeguseid ja prognoositavaid demograafilisi suundumusi ning nende mõju tööturule, on oluline, et kodanikel oleks pensionileminekuks valmistumisel juurdepääs põhjalikule pensioniteabele. See läbipaistvus on sama oluline valitsuste jaoks, võimaldades neil tegeleda pensionisüsteemide kestlikkusega ja tagada eelarvestabiilsus. Pensionide jälgimise süsteemid ja tulemustabelid annavad väärtuslikku teavet pensionide piisavuse ja kestlikkuse kohta, võimaldades riigiasutustel varakult kindlaks teha tekkivad puudujäägid ja need kõrvaldada.

Täiendavad ELi algatused pensionisüsteemide kestlikkuse ja individuaalsete pensionisäästude edendamiseks olid oma ulatuselt tagasihoidlikud

105 Euroopa Eelarvenõukogu rõhutas oma 2024. aasta aruandes veel kord demograafiliste arengute mõju pensionisüsteemide kestlikkusele ja riigi rahandusele⁴⁵. Nagu aruandest võib muu hulgas järeldada, kujutab pensionide piisavus endast ka tõsist sotsiaalset probleemi, mis võib kahjustada ELi sotsiaalse turumajanduse mudelit.

⁴⁴ Komisjoni 2024. aasta aruanne pensionide piisavuse kohta ja 2024. aasta aruanne rahvastiku vananemise kohta. „Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)“.

⁴⁵ Euroopa Eelarvenõukogu 2024. aasta aruanne, selgitus 5.1.

106 Alates 2011. aastast on komisjon esitanud Euroopa poolaasta raames peaaegu 450 pensionidega seotud riigipõhist soovitus⁴⁶. Käesoleva auditiga hõlmatud ajavahemikul esitati 29 sellist soovitust (vt [VII lisa](#)). Need soovitused keskendusid pigem pensionisüsteemide rahalisele kestlikkusele kui pensionide piisavusele. Alates 2019. aastast on pensionidega seotud soovitustest ainult kaks puudutanud tööandjapensionit. Nimetatud soovitused esitati ainult ühele liikmesriigile (Madalmaad). Komisjon hindas nende edusamme 2024. aasta lõpu seisuga märkimisväärseks.

107 Taaste- ja vastupidavusrahastru raames saavad liikmesriigid rahalisi vahendeid, mis on seotud meetmetega, mis käsitlevad kõiki või suurt osa nende 2019.–2020. aasta riigipõhistest soovitustest. Kuigi ükski taaste- ja vastupidavusrahastru poliitikavaldkond ei puuduta otseselt pensione, on liikmesriigid lisanud 26 taaste- ja vastupidavusrahastru meetet, mis on seotud nende pensionisüsteemidega. Viis erineva ulatuse ja põhjalikkusega meetet on seotud tööandjapensionidega (kaks Küprosel ning üks Saksamaal, Hispaanias ja Madalmaades (vt [4. selgituses](#) toodud näited). Nende reformide tegelik mõju eelarvele ilmneb alles pikas perspektiivis.

4. selgitus. Näited tööandjapensionidega seotud taaste- ja vastupidavusrahastru meetmetest

Saksamaa: digitaalse pensionide ülevaateportaali väljatöötamine, et võimaldada kodanikel saada teavet oma individuaalse pensioni maksmise kohta kõigist kolmest sambast ja teha kindlaks meetmed, mida nad peavad võtma.

Madalmaad: õiglust suurendavate pensionireformide rakendamine, sealhulgas süsteemi teise samba reformimise seaduse jõustumine, millega kaotatakse süsteemne ümberjaotamine eri vanuserühmade vahel (piisav pension kõigile põlvkondadele).

Allikas: kontrollikoda.

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

108 Komisjon ja EIOPA on võtnud muid meetmeid finantskirjaoskuse parandamiseks (vt [VIII lisa](#)). Nende ulatus oli tagasihoidlik, kuna ELi pädevus pensionide ja hariduse valdkonnas on piiratud, ning need ei keskendunud konkreetselt tööandja kogumispensioni asutustele. Komisjon on kapitaliturgude liidu 2020. aasta tegevuskava raames uurinud ja edendanud ka automaatset liitumist pensioniskeemidega.

Järeldused ja soovitused

109 Järeldame, et võttes arvesse neile omistatud vastutuse taset, ei ole komisjoni ja EIOPA võetud meetmed seni olnud tõhusad tööandjapensionide siseturu süvendamisel, piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste rolli tugevdamisel ega üleeuroopalise personaalse pensionitoote väljatöötamisel.

110 Eelkõige leidsime, et

- o tööandja kogumispensionide asutuste piiriülene tegevus on endiselt minimaalne ja koondunud vähestesse liikmesriikidesse, kus tööandjapensionid on juba juurdunud. See on peamiselt tingitud teguritest, mis ei kuulu ELi pädevusse (sh riigisisese sotsiaalvaldkonna, töö- ja eelarvealased õigusaktid) ja mida ei saa praegu ELi tasandi seadusandlike algatustega saavutada;
- o komisjoni pakutud üleeuroopaline personaalne pensionitoode ei ole osutunud ELi kodanike jaoks huvipakkuvaks pensionisäästmise võimaluseks. Samuti ei ole see äratanud pakkujate huvi, peamiselt maksusoodustuste puudumise, 1% suuruse kulude ülempiiri ja alternatiivsete toodete olemasolu tõttu;
- o Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) jõupingutused järelevalvealase ühtsuse ja pensioniskeemide liikmete kaitse edendamiseks ei ole olnud täiel määral tõhusad. Selle põhjuseks on minimaalse ühtlustamise raamistik, milles EIOPA tegutseb, ja asjaolu, et liikmesriikide pädevad asutused ei ole EIOPA algatusi kasutusele võtnud;
- o EIOPA hinnang tööandja kogumispensioni asutuste spetsiifilistele ja süsteemsetele riskidele on paranenud, kuid ei ole veel täielik;
- o komisjoni ja EIOPA algatused, mille eesmärk on suurendada läbipaistvust ja üldsuse teadlikkust pensionitoodetest ning suurendada kodanike finantskirjaoskust seoses tööandjapensionidega, on ulatuse ja põhjalikkuse poolest piiratud.

111 Komisjon esitas oma seadusandlikud ettepanekud muudetud tööandja kogumispensioni asutuste direktiivi ja PEPP-määruse kohta ilma piisavate tõenditeta, nagu märkis ka õiguskontrollikomitee. Lisaks on mõlema õigusakti puhul endiselt probleeme ülesehitusega. Eelkõige nõutakse tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis, et piiriüleste tööandja kogumispensioni asutuste suhtes kohaldataks rangemaid regulatiivseid nõudeid kui riigisiseste tööandjapensioni skeemide suhtes. Oma auditileidude põhjal leiame, et tööandjapensionide siseturu arendamisel ei ole võimalik teha märkimisväärseid edusamme, kui tuginetakse marginaalsetele muudatustele praeguses minimaalse ühtlustamise raamistikus.

112 Lisaks ei ole komisjon kehtestanud asjakohast tulemuslikkuse seireraamistikku, mis sisaldaks näitajaid, mis võimaldaksid tal hinnata tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi tõhusust. Komisjon ei pidanud kinni ka direktiivi järelhindamise tähtajast, kuna selle ülevõtmine hilines märkimisväärselt. Seetõttu ei ole komisjonil ülevaadet sellest, miks tema eesmärged ei saavutatud. PEPP-määruse hindamine on kavandatud alles 2027. aasta märtsis (vt punktid [31–51](#)).

1. soovitus: tuua üleeuroopalise personaalse pensionitoote mittekasutamise põhjuste hindamise lõppkuupäev ettepoole ja võtta asjakohaseid meetmeid

Komisjon peaks PEPPi mittekasutamise põhjuste hindamise lõppkuupäeva ettepoole tooma ja otsustama, kas PEPPi projekti tuleks jätkata ELi tasandil, seda muuta või see kehtetuks tunnistada.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2025.

113 Kuigi tööandja kogumispensioni asutuste II direktiiv on parandanud juhtimisstandardeid ja suurendanud riiklike pädevate asutuste teatavaid järelevalvevolitusi, jäeldame, et selle rakendamine ja jõustamine on liikmesriigiti väga erinev. Enamik riiklike pädevaid asutusi hindab paindlikkust ületada tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis sätestatud miinimumstandardeid ja sageli täiendab neid nõudeid oma riigisisestes õigusaktides. Mõned riiklikud pädevad asutused ei ole veel riskipõhist lähenemisviisi kasutusele võtnud, mis suurendab järelevalveraamistiku erinevusi. Erinevused tulenevad õigusakti valikust – direktiivist, mille liikmesriigid peavad üle võtma riigisisesse õigusesse, mitte määrusest, mis on vahetult kohaldatav. Samuti eeldab direktiiviga nõutav lähenemisviis üksnes minimaalset järelevalvetavade ühtlustamist. Lisaks kujutavad hoolsuskohustuse nõude puudumine ning ebapiisavad meetmed huvide konfliktide ja pensioniskeemide liikmete kaebuste menetlemiseks endast suuri lünki järelevalveraamistikus. Järelevalve kvaliteeti ja järjepidevust kogu ELis mõjutavad ka muud probleemid, sealhulgas korrapärase järelevalvealase aruandluse puudumine (vt punktid [52–64](#)).

114 Lisaks ei kehtestatud tööandja kogumispensioni asutuste direktiivi muutmisega vastupidiselt kavandatule piisavalt tugevaid kaitsemeetmeid õigusliku arbitraaži vastu (vt punktid [65–68](#)).

2. soovitus: tugevdada tööandja kogumispensioni asutuste järelevalveraamistikku

Tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi muutmisel peaks komisjon võtma arvesse vajadust tugevdada kontrolliraamistikku, tehes järgmist:

- a) muutma kehtivaid usaldatavusnõudeid, et võtta täielikult arvesse määratud sissemaksega skeemidega seotud konkreetseid riske; nõuded peaksid hõlmama sõnaselge hoolsuskohustuse põhimõtte kehtestamist (võttes arvesse eesmärki tagada piisav tasuvus) ja täiendavaid kaitsemeetmeid huvide konfliktide vastu ning selge kaebuste käsitlemise raamistiku loomist, ning
- b) parandama järelevalve miinimumstandardeid ja kvaliteeti ning kehtestama õigusliku arbitraaži riski suhtes selged kaitsemeetmed.

Soovituse täitmise tähtaeg: tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi muutmise ajal.

115 EIOPA jõupingutusi järelevalvealase ühtsuse edendamisel ELis takistab see, et ta ei saa teha ettepanekuid tehniliste standardite kohta ja kasutab muid tema käsutuses olevaid töövahendeid piiratult. EIOPA kasutatavate töövahendite puhul oli riiklike pädevate asutuste poolne kasutuselevõtt piiratud. ELi minimaalse ühtlustamise õigusraamistikust ja erinevatest riiklikest pensionisüsteemidest tulenevad probleemid on EIOPA jõupingutuste mõju veelgi vähendanud. Kuigi EIOPA on määratlenud tõhusad järelevalvepõhimõtted, on tema tähelepanu ja vahendid suunatud peamiselt kindlustussektorile, mis kajastab otseselt EIOPA praeguseid volitusi. Lisaks ei ole EIOPA täielikult hinnanud oma järelevalvealase ühtsuse edendamise algatuste tõhusust (vt punktid [69–78](#)).

3. soovitus: kontrollida oma töövahendite tõhusust ja eelistada neid vahendeid, millel on suurim mõju järelvalvealasele ühtsusele

EIOPA peaks tuginema tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivi esialgsetele hindamistele ja vaatama läbi kasutatavate töövahendite tõhususe, et teha kindlaks puudused ja seada prioriteediks töövahendid, millel on tulevikus tema tööle suurim mõju (sealhulgas suunised, soovitused ja liidu õiguse rikkumise menetlused).

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027.

116 EIOPA väljaanded annavad tugeva aluse tööandja kogumispensioni asutustele avalduvate süsteemsete riskide mõistmiseks, kuid puudub konkreetne analüüs selle kohta, kuidas need riskid mõjutavad pikaajalist tegelikku puhastulu. Lisaks ei hinda nad seda, kas tööandja kogumispensioni asutused suudavad teenida pensionisaajate vajaduste rahuldamiseks inflatsiooni ületavat tootlust, ega hõlma piisavalt pikemaajaid perioode, võttes arvesse tööandja kogumispensioni asutuste jaoks olulisi pikaajalisi perspektiive (vt punktid [79–83](#)).

117 Stressiteste on korrapäraselt tehtud ning EIOPA menetlused nende läbiviimiseks on hästi välja töötatud ja toimivad tõhusalt. Täheldasime siiski puudusi 2022. aasta kliimavaldkonna stressitestis, mis oli esimene omataoline. Seetõttu leiame, et see stressitest ei olnud täiesti mõjus, toomaks esile tööandja kogumispensioni asutuste portfelli nõrgad kohad, mis tulenevad kliimamuutustega seotud riskidest (vt punktid [84–87](#)).

4. soovitus: parandada tööandja kogumispensioni asutuste süsteemsete riskide mõju hindamist

Tööandja kogumispensioni asutuste süsteemsete riskide hindamise parandamiseks peaks EIOPA tegema järgmist:

- a) kui see on asjakohane, andma aru mõjust, mida kindlakstehtud süsteemsed riskid ja turusuundumused avaldavad rahastamistasemele ja tööandja kogumispensioni asutuste suutlikkusele luua inflatsioonist suuremat tootlust, võttes arvesse pikaajalisi perspektiive;
- b) tagama, et tulevased kliimavaldkonna stressitestid sisaldaksid sektori jaoks täiendavaid põhiparameetreid ja eeldusi (näiteks füüsilised riskid ja tõsisem inflatsioonimõju), mis on piisavalt usutavad ja tõsised, et hinnata asjaomaste süsteemsete riskide mõju tööandja kogumispensioni asutustele.

Soovituse täitmise tähtaeg: a) 2026 ja b) järgmise kliimavaldkonna stressitesti tegemise ajaks.

118 Komisjoni ja EIOPA meetmed, mille eesmärk on parandada kodanike arusaamist oma pensionidest, on olnud oma ulatuselt tagasihoidlikud, osaliselt seetõttu, et ELi pädevus selles valdkonnas on piiratud. Individuaalsel tasandil ei ole riiklikud pädevad asutused kasutusele võtnud EIOPA pensionimakse teatise mudeleid, mis aitavad tööandja kogumispensioni asutuste liikmetel ja soodustatud isikutel oma pensionistaatust mõista. Lisaks on andmete kättesaadavus piiratud. Seega ei taga EIOPA teabevahendid, mis on peamiselt kohandatud kindlustusturule, piisavat läbipaistvust tööandja kogumispensioni asutuste liikmete ja soodustatud isikute kulude ja tulude suhtes (vt punktid [88–96](#)). Teised ELi algatused finantskirjaoskuse suurendamiseks ei käsitlenud tööandjapensioni kui sellist või avaldasid piiratud mõju (vt punkt [108](#)).

5. soovitus: parandada tööandja kogumispensioni asutuste kulude ja tulude läbipaistvust

EIOPA peaks süstemaatiliselt koguma, analüüsima ja avaldama võrreldavaid andmeid tööandja kogumispensioni asutuste kulude ja tasude, varasemate tulemuste ja kulutõhususe riskide kohta kõigis liikmesriikides.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2026.

119 Komisjoni poliitilised algatused, mille eesmärk on tagada põhjalik ülevaade pensionidest ja nende võrreldavus ELis, on seni olnud vaid vähesel määral edukad. Pensionide kohta puudub teave ja läbipaistvus nii üksikisikute kui ka riigi tasandil. 2024. aasta oktoobris oli komisjon alles alustamas Euroopa pensionijälgimisteenuse kasutuselevõttu ega ole sellest ajast alates Euroopa pensionide tulemustabeli suhtes edasisi meetmeid võtnud. Need töövahendid annavad tervikliku ülevaate kogu ELi hõlmavast pensionisüsteemist ja toovad esile olemasolevad pensionilõhed liikmesriikides. Täpsed ja läbipaistvad andmed on vajalikud teadlikuks poliitikakujundamiseks nii liikmesriikide kui ka ELi tasandil. Tööandjapensionide hõlmatus Euroopa poolaasta raames esitatud riigipõhistes soovitustes ning riiklike taaste- ja vastupidavuskavade meetmetes on tagasihoidlik (vt punktid [97–107](#)).

6. soovitus: suurendada pensione käsitlevate andmete läbipaistvust, tehes edusamme pensionijälgimisüsteemide ja tulemustabelite osas

Komisjon peaks parandama pensionilõhesid käsitlevate andmete läbipaistvust nii üksikisikute kui ka riigi tasandil, jätkates oma poliitikameetmeid seoses pensionijälgimissüsteemide ja tulemustabelitega.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2025.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Mihails Kozlovs, võttis käesoleva aruande vastu 8. aprilli 2025. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Tony Murphy

Lisad

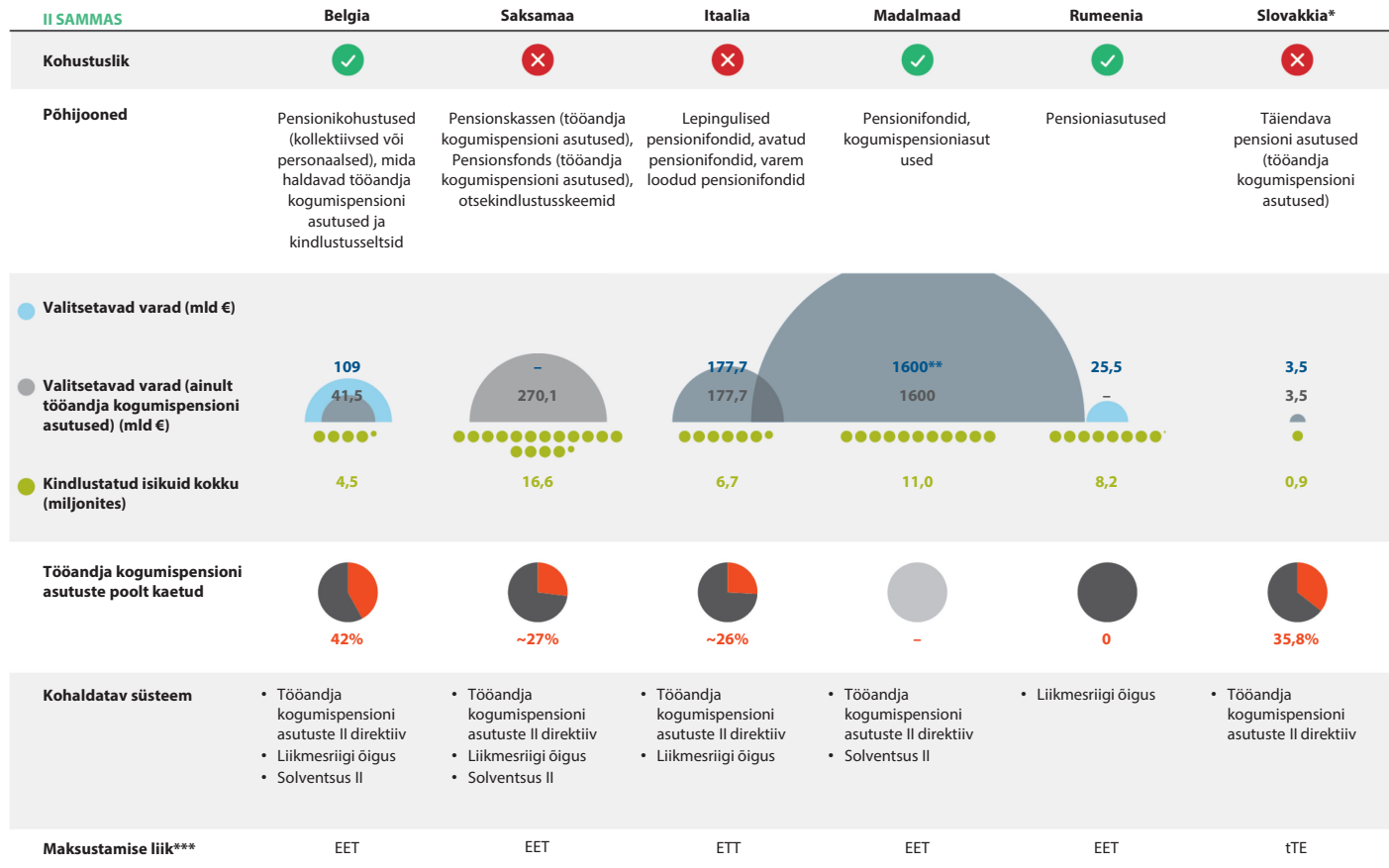
I lisa. Ülevaade esimese ja teise samba pensionidest kuues valimisse kaasatud liikmesriigis (2023)

I SAMMAS	Belgia	Saksamaa	Itaalia	Madalmaad	Rumeenia	Slovakkia*
Liik	JFP	JFP	JFP	JFP	JFP	JFP
Kohustuslik	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pensionäride arv (mln)	 2,6	 21,2	 11,4	 3,6	 4,6	 1.1 (samm 1a) 1.8 (samm 1b)
Keskmine pension eurodes	 1933	 1550	 1198	 1458	 404	 649**

Märkus: JFP – jooksvalt finantseeritav pensioniskeem

* Slovakkia: riikliku pensioni I samm (1a) ja II erapensionide samm (1b, kohustuslik ja automaatne, kuid võimalus sellest kahe aasta jooksul loobuda) on näitestamise eesmärgil koondatud siin I sambasse.

** Slovakkia: see arv hõlmab ainult I samba riiklike pensionide keskmist pensioni (milles ei võeta arvesse II samba erapensionide alusel makstavate hüvitiste summat).



* Slovakkias: tööandja kogumispensioni asutused on hõlmatud III sambaga (siin esitatud II samba all) ja on teatavate töökohtade puhul kohustuslikud.

** Madalmaad: kindlustusandjad pakuvad Madalmaade turul ka II samba pensione, kuid puudub teave nende turuosa kohta. Tööandjapensionide turu üldine suurus ületab seega tööandja kogumispensioni asutuste valitsetavate varade summat.

***Maksustamise liik:

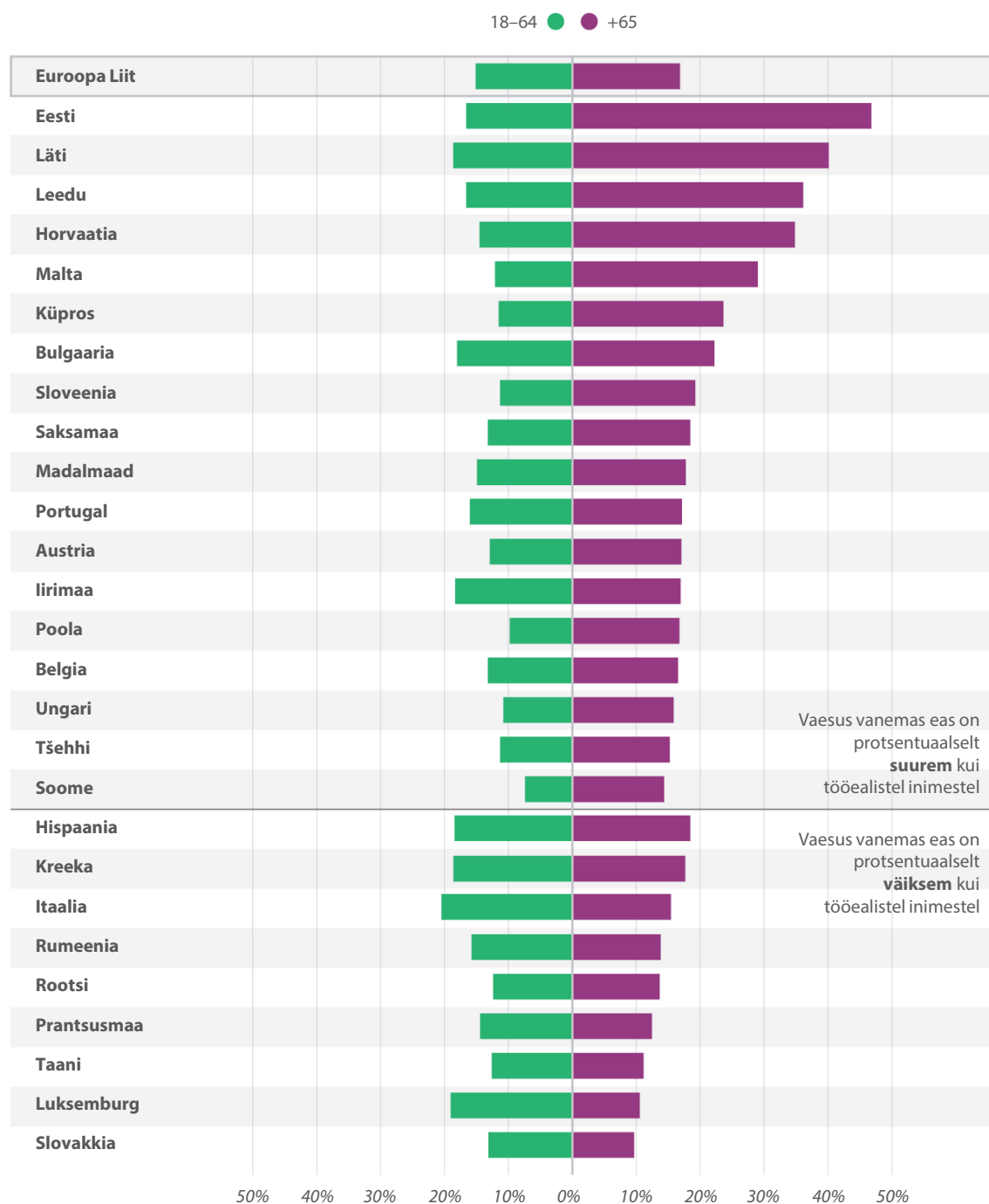
EET („exempt-exempt-taxed“) – pensionimaksud on maksuvabad, pensionifondi investeerimistulu ja kapitalikasum on maksuvabad ning hüvitisi maksustatakse üksikisiku tulumaksu osana.

ETT („exempt-taxed-taxed“) – töötajate sissemaksed on maksuvabad, kuid investeerimistulu ja hüvitisi maksustatakse.

tTE („taxed-taxed-exempt“) – sissemaksed ja intresse maksustatakse, kuid hüvitised on maksuvabad, ning sissemaksete maksustamisel kohaldatakse rahalisi stiimuleid.

Allikas: kontrollikoda EIOPA-lt ja liikmesriikide pädevatelt asutustelt saadud teabe põhjal.

II lisa. Vaesusriskiga inimeste osakaal vanuse järgi (2023)



Allikas: kontrollikoda Eurostati andmete alusel.

III lisa. Ülevaade EIOPA järelevalvealase lähenemise vahenditest, mida kasutatakse tööandja kogumispensioni asutuste puhul

Töövahend	Arvamused riiklikele pädevatele asutustele	Järelevalvearuanded	Vastastikused eksperdihinnangud	Liidu õiguse rikkumise menetlus
Eesmärk	Tegelevad järelevalvetavade ühtsuse puudumisega, mis tuleneb õigusraamistiku erinevast tõlgendamisest	Käsitlevad erinevaid tavasid valdkondades, kus eeskirjad on konkreetselt kindlaks määratud ja erinevused tulenevad peamiselt erinevatest järelevalvetavadest	Liikmesriikide pädevate asutuste mõningate või kõigi tegevuste objektiivne hindamine ja võrdlemine	Kasutatakse juhul, kui tegemist on ELi õiguse süsteemse või korduva rikkumisega ning rikkumisel on märkimisväärne otsene mõju EIOPA eesmärkidele

Töövahend	Arvamused riiklikele pädevatele asutustele	Järelevalvearuanded	Vastastikused eksperdihinnangud	Liidu õiguse rikkumise menetlus
Nimetus (kuu ja aasta)	1) Arvamus juhtimis- ja riskihindamisdokumentide kasutamise kohta tööandja kogumispensioni asutuste järelevalves (juuli 2019) 2) Arvamus tööandja kogumispensioni asutuste riskihindamise ja läbipaistvuse ühise raamistiku praktilise rakendamise kohta (juuli 2019) 3) Arvamus tööandja kogumispensioni asutuste operatsiooniriskide juhtimise järelevalve kohta (juuli 2019) 4) Arvamus tööandja kogumispensioni asutuste keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskide juhtimise järelevalve kohta (juuli 2019) 5) Arvamus tööandja kogumispensioni asutuste kulude ja tasude järelevalvealase aruandluse kohta (oktoober 2021) 6) Arvamus määratud sissemaksega skeeme pakkuvate tööandja kogumispensioni asutuste pikaajalise riskihindamise järelevalve kohta (oktoober 2021)	Järelevalvearuanne heade tavade kohta tööandja kogumispensioni asutuste registreerimis- või tegevusloa andmise protsessis, sealhulgas seoses sobivusega piiriüleseks tegevuseks (november 2020)	Vastastikune eksperdihinnang järelevalvetavade kohta seoses ettevaatuse põhimõtte kohaldamisega tööandja kogumispensioni asutuste suhtes (2019. aasta aprilli esialgne vastastikune eksperdihinnang ja 2023. aasta septembri järelmeetmed)	Soovitus tööandja kogumispensioni asutuste registripidajale direktiivi (EL) 2016/2341 järgimiseks vajalike meetmete kohta (detsember 2023)

Allikas: kontrollikoda.

IV lisa. Näited liikmesriikide märkustest EIOPA järelevalvealase ühtlustamisega seotud probleemide kohta



Märkus: näited meie küsitlusele vastanud 27 riikliku pädeva asutuse märkustest.

- Nõus
- Ei ole nõus ega vastu
- Ei ole nõus / olen kategooriliselt vastu

Allikas: kontrollikoja küsitlus.

V lisa. EIOPA stressitestid – stsenaariumid ja tulemused

Aasta	Fookus	Stsenaarium	Tulem
2015	Madala intressimääraga keskkond ja pikem oodatav eluiga	Pikaajalised madalad intressimäärad ja pikem oodatav eluiga	Esile on tõstetud määratud väljamaksega ja määratud sissemaksiga pensioniskeemide nõrgad kohad, mis näitab, et paljudel tööandja kogumispensioni asutustel oleks raskusi kohustuste täitmisega, kui rakendatakse pikaajalisi madalaid intressimäärasid.
2017	Kohanemisvõime ebasoodsate turusuundumuste korral	ELi aktsiaturgude šokk ja riskivabade intressimäärade langus	Ilmsiks tulid paljude tööandja kogumispensioni asutuste rahastamise puudujäägid ning rõhutati võimalikku mõju reaalmajandusele ja finantsturgudele. Tööandja kogumispensioni asutuste kestlikkuse taastamiseks tehtavad kohandused koormaksid ebaproportsionaalselt tulevasi põlvkondi.
2019	Vastupanuvõime ebasoodsatele turustsenaariumidele ja šokkide edasikandumine	Lühikeste tähtaegade riskipreemiate ja intressimäärade šokkide äkiline ümberhindamine, mille tulemuseks on suurem tootlus ja krediidiriski marginaalide suurenemine	Lühiajaliselt mõjutab see tõsiselt tööandja kogumispensioni asutuste finantsseisundit, kuna vajab sponsorettevõtetelt rahalist toetust või muid kaitsemehhanisme. Kui need lühiajalised mõjud muutuksid püsivaks, avaldaks see pikaajalist mõju liikmete tulevasele pensionisissetulekule.

Aasta	Fookus	Stsenaarium	Tulem
2022	Kliimamuutustega seotud stsenaarium	Äkiline ja korrapäratu üleminek kliimaneutraalsusele koos süsiniku- ja energiahinna järsu tõusuga	Varade üldine märkimisväärne vähenemine 12,9%, mida suures osas tasakaalustab kohustuste vähenemine kasvavate riskivabade määrade tõttu.

Allikas: kontrollikoda.

VI lisa. Puudused pensionimakse teatise ja EIOPA tegevuse reguleerimisel

Puudused pensionimakse teatise reguleerimisel tööandja kogumispensioni asutuste II direktiivis	EIOPA tegevus
Standardimise puudumine: puudub ühtne pensionimakse teatise standard või vorm; kogu asjakohast teavet ei ole täpsustatud (nt võttes arvesse üleminekut määratud väljamakselt määratud sissemaksega skeemidele)	2018. aastal avaldas EIOPA pensionimakse teatise kohta aruande , milles esitati põhimõtted ja suunised selle ülesehituse ja sisu kohta. 2020. aastal töötas EIOPA välja kaks vabatahtliku pensionimakse teatise mudelit , mis on spetsiaalselt kohandatud määratud sissemaksega skeemidele.
Mittetäielik teave kulude ja tasude kohta: kulude ja tasude aruandlust käsitlevate regulatiivsete nõuete puudumine	2023. aastal avaldas EIOPA arvamuse (alles seitse aastat pärast asjaomaste nõuete kehtima hakkamist), milles analüüsiti teemasid, mis on seotud tööandja kogumispensioni asutuste kulude avalikustamisega osalejatele.
Ebapiisav riskiteave: ebatäielik kulu- ja tasuaruandlus toob kaasa selle, et puuduvad suunised kulutõhususega seotud riskidest teatamiseks	Pensionimakse teatise mudelid hõlmavad kulutõhususe riske , mis annavad liikmetele selgema ülevaate nende pensionitoodetega seotud võimalikest riskidest
Puuduvad andmed tootluse kohta: puudub nõue, et pensionimakse teatis peab näitama investeringute tootlust või sisaldama praeguste investeerimisvõimaluste lühikirjeldust	Pensionimakse teatise mudelid sisaldavad teavet selle kohta, kuidas pensioni suurus on aastate jooksul muutunud, ja investeringutasuvust.
Prognoosid puuduvad: puuduvad üksikasjalikud juhised kasutatavate eelduste või pensionimakse teatises esitatava konkreetse teabe kohta	Pensionimakse teatise mudelid sisaldavad prognoose, mis põhinevad kolmel eri stsenaariumil (pensionisäästude hindamine eri tingimustel), aidates liikmetel mõista, kui palju raha nad pensionile jäämisel võivad saada.
Puudub elektrooniline dokument: taotluse korral tuleb väljastada ainult üks paberkoopia	EIOPA on rõhutanud, kui oluline on digiteerida pensionimakse teatise vorming (samuti pakkuda elektroonilist teavet).

Allikas: kontrollikoda.

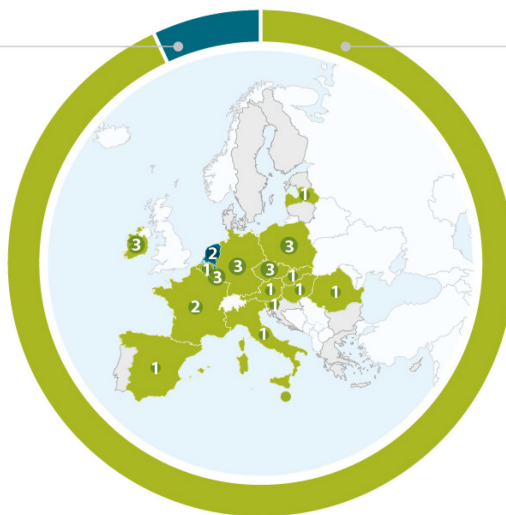
VII lisa. Aastate 2019–2024 riigipõhised soovitusd ning taaste- ja vastupidavusrahaſtu meetmed ſeoses pensionidega

Riigipõhised soovitusd pensionisüsteemide kohta

Tööandjapensionide valdkonna reformid

2

Madalmaad



Kestlikkus, piisavus ja pensioniiga

27

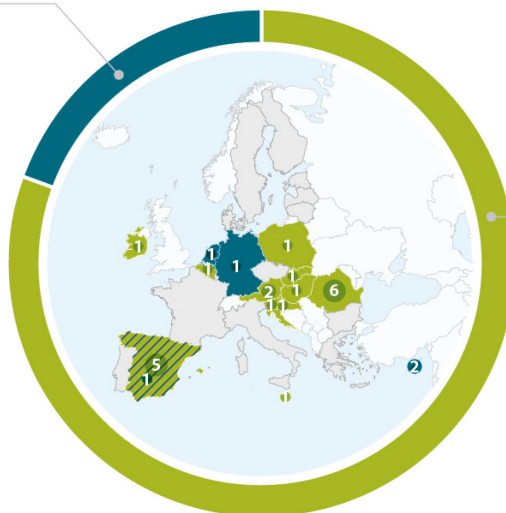
Austria, Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Läti, Malta, Poola, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia

Pensionisüsteemidele suunatud taaste- ja vastupidavusrahaſtu meetmed

Tööandjapensionide valdkonna reformid

5

Küpros, Saksamaa, Hispaania, Madalmaad



Kestlikkus, piisavus ja pensioniiga

21

Austria, Belgia, Hispaania, Horvaatia, Ungari, Iirimaa, Malta, Poola, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia

Allikas: kontrollikoda.

VIII lisa. ELi pensionidega seotud meetmed finantskirjaoskuse ja automaatse liitumise valdkonnas

Valdkond	Tegevus ja aasta	Autor	Teema	Kas on seotud tööandja kogumispensioni asutustega?
Finantskirjaoskus	Kaks finantspädevuse raamistikku: üks täiskasvanutele (2022) ning teine lastele ja noortele (2023)	Euroopa Komisjon	Mõlemad dokumendid hõlmavad vanaduspensionide ja pensionide kavandamist, kuid mitte otseselt tööandjapensioni või täiendavaid/ alternatiivseid lahendusi esimese samba pensionidele.	Ei ole sõnaselgelt
Finantskirjaoskus	EMP riikide riiklike finantshariduse veebisaitide interaktiivne kaart (2021)	EIOPA	Kaart, mida tarbijad saavad kasutada, et saada teavet kindlustus- ja pensionitoodete kohta üldiselt	Ei ole sõnaselgelt
Automaatne liitumine	Pensioniskeemidega automaatse liitumise parimad tavad (2021)	Euroopa Komisjon	Need skeemid lisavad tingimustele vastavad töötajad automaatselt pensioniskeemi, võimaldades neil samal ajal sellest loobuda.	Otse

Allikas: kontrollikoda.

Lühendid

EIOPA: Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve

EMP: Euroopa Majanduspiirkond

PEPP: üleeuroopaline personaalne pensionitoode

Mõisted

Diskontomäär: intressimäär, mida kasutatakse individuaalsete pensioniõiguste ja pensionipakkujate pensionikohustuste hindamiseks jooksvas rahalises väärtuses.

Ettevaatuse põhimõte: õiguspõhimõte, mille kohaselt peab isik, kes haldab teise isiku või teiste isikute jaoks väärtuslikke varasid, investeerima ettevaatlikult ja nende parimates huvides.

Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA): ELi amet, mis vastutab kindlustuse ja tööandjapensionide alase tegevuse järelevalve ja reguleerimise eest kõigis ELi liikmesriikides.

Euroopa poolaasta: iga-aastane tsükel, millega nähakse ette ELi liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise ja edusammude seire raamistik.

Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB): asutus, mis teeb ELi finantssüsteemi kui terviku üle järelevalvet riskide seisukohast.

Hoolsuskohustuse põhimõte: tööandja kogumispensioni asutused peavad tegutsema õiglaselt ning oma liikmete ja soodustatud isikute parimates huvides ning aitama potentsiaalsetel liikmetel ja soodustatud isikutel hinnata nende käsutuses olevaid valikuid või võimalusi.

Jooksvalt finantseeritav pensioniskeem: pensionide rahastamise meetod, mille puhul jooksvatest sisse maksetest saadavat tulu kasutatakse jooksvate pensionihüvitiste maksmiseks ja pensionikohustuste eelnevat rahastamist ei toimu.

Järelevalvealane ühtlustamine: protsess, millega edendatakse ühtlustatud, kuid mitte ühtsete eeskirjade järjepidevat ja tõhusat rakendamist ja kohaldamist liikmesriikide pädevate asutuste poolt kogu ELis.

Kohustuslik kogumispension: riiklik pensioniskeem, millega konverteeritakse osa osalejate sotsiaalkindlustusmaksetest kogumisvaraks, mida tavaliselt haldavad volitatud eraõiguslikud juhid.

Kulutõhususe riskid: pensioniskeemide kontekstis risk, et turul pakutavad pensionitooted ei paku mõistlikke pensionihüvitiisi.

Mõjuhindamine: poliitikaalgatuse või muu tegevuse tõenäolise (*ex ante*) või tegeliku (*ex post*) mõju analüüs.

Mõjus: see, kui suures ulatuses on seatud eesmärgid läbiviidud tegevusega saavutatud.

Määratud sissemaksega skeem: pensioni liik, millelt saadakse pensionitulu, mis sõltub eelnevalt kindlaksmääratud sissemaksetest ja nende fondide tootlusest, millesse neid investeeritakse.

Määratud väljamaksega skeem: pensioni liik, mis tagab eelnevalt kindlaks määratud pensionitulu, mis põhineb palgal ja tööandja heaks töötatud aastate arvul.

Parem õigusloome: ELi poliitikat ja õigusloomet suunav kontseptsioon, mille aluseks on põhimõte, et reguleerimine peaks saavutama oma eesmärgid minimaalsete kuludega ning olema kavandatud läbipaistval ja tõenditel põhineval viisil koos kodanike ja sidusrühmade kaasamisega.

Pensionide piisavus: komisjoni iga kolme aasta tagant avaldatavas pensionide piisavuse aruandes kirjeldatud kontseptsioon, milles eristatakse piisavuse kolme peamist mõõdet: i) kaitse vaesuse vastu, ii) sissetuleku säilitamine ja iii) pensioniea kestus.

Päritolu- ja vastuvõtva riigi pädevad asutused: üldpõhimõtte kohaselt vastutavad usaldatavusnõuete täitmise järelevalve eest päritoluriigi pädevad asutused ja vastuvõtvatel riiklikel pädevatel asutustel on teatavad erinevad kohustused äritegevuse eeskirjade täitmise järelevalve eest, sealhulgas need, mis on seotud tarbijatele antava teabega ja tingimuste läbipaistvusega.

Riiklik pädev asutus: riiklik asutus, mis vastutab finantssektori, näiteks panganduse, kindlustuse või pensionide järelevalve eest.

Rikkumismenetlus: menetlus, mille käigus komisjon võtab erinevates etappides meetmeid ELi liikmesriigi vastu, kes ei täida oma ELi õigusest tulenevaid kohustusi.

Riskivaba intressimäär: tulumäär, mida investor loodab teenida investeringult, millega kaasnes nullrisk.

Stressitest: simulatsioon, millega hinnata finantseerimisasutuse vastupanuvõimet erinevates kriisiolukordades.

Süsteemne risk: risk, mis mõjutab kogu finantsturgu või -süsteemi, mitte ainult konkreetseid osalejaid.

Tõhusus: parim võimalik suhe kasutatud vahendite, läbiviidud tegevuse ja eesmärkide saavutamise vahel.

Tööandja kogumispensioni asutus: finantseerimisasutus, mis haldab tööandja pensioniskeemi ühe või mitme tööandja nimel.

Usaldatavusnõuded: regulatiivsed standardid ja suunised, mille eesmärk on tagada finantsasutuste stabiilsus ja usaldusväärsus.

Vastavuskontroll: kontroll eesmärgiga veenduda, et ELi direktiivi asjakohased sätted sisalduvad täpselt riigisisestes rakendusaktides.

Õiguslik arbitraaž: reguleerimissüsteemides esinevate lünkade kasutamine ebasoodsatest eeskirjadest kõrvalehoidumiseks.

Üleeuroopaline personaalne pensionitoode (PEPP): vabatahtlik personaalne pensioniskeem, mis võimaldab ELi kodanikel jätkata säästmist isegi siis, kui nad asuvad elama teise liikmesriiki.

Komisjoni vastused

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

EIOPA vastused

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

Ajatelg

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

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab auditülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevasi arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Mihails Kozlovs. Auditit juhtis kontrollikoja liige Mihails Kozlovs, keda toetasid kabinetiülem Edite Dzalbe ja kabineti nõunik Laura Graudina, valdkonnajuht Kamila Lepkowska, auditijuht Anna Ludwikowska ning audiitorid Anca Staicu, Georgia Bichta, Jörg Genner ja Marc Hertgen. Keelealast abi osutas Michael Pyper. Graafilisi materjale aitas koostada Dunja Weibel.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2025

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6-2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikoja sisu taaskasutajad ei tohi moonutada selle algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid isikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavat luba.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Kontrollikoja taaskasutamispoliitika ei hõlma tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumente, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-5239-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/7862639	QJ-01-25-031-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5238-0	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/5850640	QJ-01-25-031-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 14/2025](#): „Täiendavate pensionide loomine ELis – ELi meetmed ei ole tööandjapensionide tugevdamisel ja üleeuroopalise personaalse pensionitoote loomisel tõhusad“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2025.

Demograafilisi suundumusi ja eelarveprobleeme silmas pidades muutuvad täiendavad pensionid üha olulisemaks, et tagada ELi kodanikele piisav pensionisissetulek. Seepärast on EL kehtestanud tööandja kogumispensioni asutuste pakutavate täiendavate pensionide miinimumnõuded ja loonud üleeuroopalise personaalse pensionitoote õigusraamistiku. Leidsime, et praegu ei ole kummalgi pensionitootel täiendava pensioni turul olulist rolli. Soovitame komisjonil ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalvel (EIOPA) võtta täiendavaid meetmeid nendes segmentides turgude tugevdamiseks. Lisaks soovitame komisjonil ja EIOPA-l parandada tööandja kogumispensioni asutuste järelevalvet ning suurendada kulude ning liikmete sissetuleku ja pensionilõhe läbipaistvust.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact

Veebisait: eca.europa.eu

Sotsiaalmeedia: @EUauditors