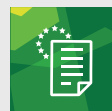


Erityiskertomus

Lisäeläkkeiden kehitys EU:ssa

EU:n toimet eivät edistä vaikuttavalla tavalla ammatillisten lisäeläkkeiden vahvistamista ja yleiseurooppalaisen yksilöllisen eläketuotteen perustamista



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–VIII
Johdanto	01–24
Eläkejärjestelmät EU:n jäsenvaltioissa	01–09
Kolme pilaria: valtion eläkkeet, ammatilliset lisäeläkkeet ja muut yksilölliset eläkkeet	01–04
Eläkejärjestelmillä on tärkeä rooli sosiaalisessa suojelussa ja EU:n pääomamarkkinoiden vahvistamisessa	05–09
Ammatillisia lisäeläkkeitä ja yleiseurooppalaisia yksilöllisiä eläkkeitä koskeva sääntelykehys EU:ssa	10–19
Ammatilliset lisäeläkkeet	10–17
Yleiseurooppalainen yksilöllinen eläketuote	18–19
Ammatillisiin lisäeläkkeisiin ja yksityisiin eläkkeisiin liittyvät roolit ja vastuut EU:ssa	20–24
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	25–30
Huomautukset	31–108
EU:n lainsäädäntö ei lisännyt lisäeläkelaitosten rajatylittävää toimintaa eikä luonut siirrettäviä eläkemarkkinoita	31–51
Lisäeläkelaitokset ovat keskittyneet muutamaaan jäsenvaltioon	32–33
IORP II -direktiivi ja PEPP-asetus eivät kumpikaan tuottaneet konkreettisia tuloksia	34–37
Pelkästään EU:n sääntelytoimilla ei voida luoda tasapuolisia toimintaedellytyksiä rajojen yli toimiville lisäeläkelaitoksille ja PEPP-tuotteille	38–44
Komissio ei ole osoittanut riittävällä tavalla, että sen lainsäädäntöaloitteilla olisi toivottuja vaikutuksia	45–51
Lisäeläkelaitosten valvonta ja erityis- ja järjestelmäriskien arviointi on osittain vaikuttavaa	52–87
Valvontastandardit vaihtelevat eri puolilla EU:ta	53–68

EIOPAn pyrkimyksiä edistää valvonnan lähentämistä EU:ssa haittaa se, että se hyödyntää käytössään olevia välineitä vähän ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset johtavat päätöksentekoa	69–78
EIOPA on parantanut lisäeläkelaitosten järjestelmäriskkejä koskevaa arviointiaan, mutta puutteita on edelleen	79–87
EU:n toimilla eläkkeiden avoimuuden lisäämiseksi ja kestävyysedistämiseksi on ollut vain vähän vaikutusta	88–108
Eläke-etuusotteen potentiaalia tiedonsaannin parantamisessa ei ole hyödynnetty täysimääräisesti	89–92
EIOPAn välineet eivät tarjonneet lisäeläkelaitosten jäsenille ja edunsaajille avoimia tietoja kustannuksista ja tuotoista	93–96
Komission toimet eläkkeitä koskevan yleiskatsauksen laatimiseksi eivät toteutuneet	97–104
Muut EU:n aloitteet eläkejärjestelmien kestävyys ja yksilöllisten eläkesäästöjen edistämiseksi olivat laajuudeltaan vaatimattomia	105–108
Johtopäätökset ja suositukset	109–119

Liitteet

Liite I – Yleiskatsaus ensimmäisen ja toisen pilarin eläkkeisiin kuudessa otokseen valitussa jäsenvaltiossa (2023)

Liite II – Köyhyysvaarassa olevien osuus ikäryhmittäin (2023)

Liite III – Yleiskatsaus välineisiin, joita EIOPA käyttää lähentämään lisäeläkelaitosten valvontakäytäntöjä

Liite IV – Esimerkkejä jäsenvaltioiden kommentteista, jotka koskevat EIOPAn valvontakäytäntöjen lähentämiseen liittyviä haasteita

Liite V – EIOPAn stressitestit – skenaariot ja tulokset

Liite VI – Eläke-etuusotteiden sääntelyssä ja EIOPAn toimissa on puutteita

Liite VII – Maakohtaiset suositukset 2019–2024 ja eläkkeisiin liittyvät elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteet

Liite VIII – Eläkkeisiin liittyvät EU:n toimet, jotka koskevat finanssiosaamista ja eläkejärjestelmien automaattista jäsenyyttä

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

EIOPAn vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I Eläkejärjestelmät kuuluvat EU:ssa jäsenvaltioiden vastuulle. EU:lla on rooli vain rajatylittävään liikkuvuuteen, kuluttajansuojaan ja sisämarkkinoihin liittyvissä kysymyksissä. EU on asettanut vähimmäisvaatimukset ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten (eli lisäeläkelaitosten) toiminnalle ja se on luonut erillisen oikeudellisen kehyksen yleiseurooppalaiselle yksilölliselle eläketuotteelle. Lisäksi EU pyrkii toimillaan lisäämään avoimuutta kansalaisten eläkeoikeuksista ja eläkkeisiin liittyvän kehityksen vaikutuksista julkiseen talouteen. Eläkkeiden kestävyys muodostaa myös osan EU:n makrotalouspolitiikan koordinoitua.

II Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan, ovatko komissio ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) vahvistaneet lisäeläkelaitosten roolia vaikuttavalla tavalla ja ovatko ne kehittäneet yleiseurooppalaisia yksilöllisiä eläketuotteita. Tilintarkastustuomioistuin päätti suorittaa tarkastuksen, koska nämä eläkejärjestelmät ovat merkityksellisiä: ne edistävät tulevaisuudessa EU-kansalaisten riittäviä eläketuloja. Tarkastus kattoi vuodet 2016–2024. Näin tilintarkastustuomioistuin pystyi tekemään johtopäätöksiä kauden ajalta ja antamaan asiaankuuluvia suosituksia komissiolle (sääntelykehyksestä) ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaiselle (tarkoituksenmukaisista valvontatoimenpiteistä). Tarkastuskertomus myös edistää parhaillaan käytävää keskustelua sekä lisäeläkelaitoksia että yleiseurooppalaista yksilöllistä eläketuotetta koskevien puitekehysten tarkistamisesta.

III Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että kun otetaan huomioon komissiolle ja EIOPAlle annettu vastuu, niiden toimet eivät ole tähän mennessä olleet kaiken kaikkiaan vaikuttavia lisäeläkelaitosten tarjoamien ammatillisten lisäeläkkeiden aseman vahvistamisen ja yleiseurooppalaisen yksilöllisen eläketuotteen perustamisen kannalta.

IV Vaikka komission toimilla luotiin edellytykset lisäeläkelaitosten sisämarkkinoille, ne eivät pystyneet syventämään näitä markkinoita tai lisäämään rajatylittävää toimintaa. Rajatylittävä toiminta on edelleen vähäistä ja keskittyy muutamiin jäsenvaltioihin, joissa ammatillisilla lisäeläkkeillä on jo juurtuneet perinteet. Tämä johtuu pääasiassa tekijöistä, jotka eivät kuulu EU:n toimivallan alaisuuteen ja jotka eivät tällä hetkellä ole saavutettavissa EU-tason lainsäädäntöaloitteilla. Rajojen yli toimivat lisäeläkelaitokset ovat kuitenkin epäedullisessa asemassa myös siksi, että EU:n sääntelykehyksessä niille asetetaan lisävaatimuksia verrattuna niihin laitoksiin, jotka toimivat ainoastaan kotimaansa markkinoilla. Yleiseurooppalainen yksilöllinen eläketuote ei ole puolestaan osoittautunut varteenotettavaksi eläkesäästämisvaihtoehdoksi EU-kansalaisille muihin tuotteisiin verrattuna.

V Lisäeläkelaitosten sisämarkkinat eivät ole vielä syventyneet eikä niillä ole odotetussa määrin rajatylittävää toimintaa. Laitoksilla on kuitenkin 47 miljoonaa jäsentä ja edunsaajaa, ja niitä on valvottava vaikuttavasti. EIOPAn toimilla on kaikesta huolimatta ollut vähäinen vaikutus lisäeläkelaitoksia koskevien valvontakäytäntöjen lähentämiseen kaikkialla EU:ssa. Toimilla varmistetaan lisäeläkelaitosten jäsenten suojelu ja lisätään lisäeläkelaitoksia koskevaa avoimuutta. Kansalliset viranomaiset ottivat EIOPAn aloitteita käyttöön vähäisesti, sillä lisäeläkelaitoksia koskevassa kehityksessä vahvistetaan vain sitovat perusvaatimukset, mikä rajoittaa valvonnan lähentämispyrkimyksiä. EIOPAn arvio lisäeläkelaitosten erityis- ja järjestelmäriskeistä on parantunut ajan mittaan, mutta se on edelleen vaillinainen.

VI EU:ssa ei edelleenkään ole välineitä, joiden avulla voitaisiin saada yleiskuva eläkkeistä sekä yksilöiden että julkisen talouden näkökulmasta. EIOPA on käynnistänyt useita toimenpiteitä, jotka ovat parantaneet lisäeläkelaitoksia koskevien tietojen saatavuutta, mutta jäsenet ja edunsaajat eivät edelleenkään saa täysin läpinäkyviä tietoja varojensa tuloksellisuudesta. Lisäksi sekä komissio että EIOPA ovat käynnistäneet toimia kansalaisten eläkkeitä koskevan finanssiosaamisen parantamiseksi, ja ne ovat myös kannustaneet eläkesäästämiseen ja eläkejärjestelmien kestävyYTEEN. Aloitteiden vaikutus on kuitenkin jäänyt vähäiseksi.

VII Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio

- o aikaistaa yleiseurooppalaisen yksilöllisen eläketuotteen vähäisen käyttöönoton syiden arviointia ja ryhtyy asianmukaisiin toimiin
- o vahvistaa lisäeläkelaitosten valvontakehystä
- o lisää eläkkeitä koskevien tietojen avoimuutta edistämällä eläkkeiden seurantajärjestelmiä ja tulostauluja.

VIII Lisäeläkelaitosten osalta tilintarkastustuomioistuin suositaa, että EIOPA

- o arvioi välineidensä vaikuttavuutta ja asettaa etusijalle ne, joilla on suurin vaikutus valvonnan lähentämiseen
- o parantaa järjestelmäriskien vaikutusten arviointiaan
- o parantaa kustannuksiin ja tuottoihin liittyvää avoimuutta.

Johdanto

Eläkejärjestelmät EU:n jäsenvaltioissa

Kolme pilaria: valtion eläkkeet, ammatilliset lisäeläkkeet ja muut yksilölliset eläkkeet

01 EU:ssa jäsenvaltiot ovat vastuussa omista eläkejärjestelmistään. Tästä syystä eläkejärjestelmät vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioiden välillä ja ne perustuvat jokaisen maan sosiaali- ja työlainsäädäntöön (ks. [liite I](#)). EU:lla on valtuudet antaa eläkejärjestelmiä koskevia suosituksia osana makrotaloudellista koordinoitua.

02 EU:ssa eläkejärjestelmät rakentuvat yleensä kolmen pilarin ympärille. Ensimmäinen pilari on pakollinen. Joissakin jäsenvaltioissa myös lakisääteiset rahastoidut eläkkeet kuuluvat tämän pilarin alaisuuteen. Niitä täydennetään vaihtelevassa määrin ansiosidonnaisilla ammatillisilla lisäeläkkeillä (toinen pilari) ja muilla yksilöllisillä eläkkeillä (kolmas pilari) (ks. [kaavio 1](#)). Yksittäisten eläkejärjestelmien luokitus ja pilarirakenteen määrittävät piirteet voivat vaihdella jäsenvaltioittain.

Kaavio 1 – Eläkejärjestelmät ja niiden pääpiirteet EU:ssa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

03 EU:lla on rajat ylittävää liikkuvuutta, kuluttajansuojaa, sukupuolten tasa-arvoa ja sisämarkkinoita koskeva sääntelyvalta. Tämä valta on merkityksellinen myös ammatillisten lisäeläkejärjestelmien tarjoajien ja markkinoiden kannalta sekä markkinoiden vakauden varmistamisen ja muiden yksilöllisten eläkejärjestelmien asiakkaiden suojelemisen osalta.

04 Lisäksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin on kirjattu EU:n kansalaisten oikeus eläkkeeseen, joka on oikeassa suhteessa heidän eläkemaksuihinsa, ja jonka avulla varmistetaan, että heillä on riittävät tulot ihmisarvoiseen elämään vanhuusiässä¹. Näin ollen EU voi toimia sen hyväksi, että kansalaiset saavat läpinäkyvää tietoa oletetuista eläketuloistaan ja eläkkeisiin liittyvän kehityksen vaikutuksesta julkiseen talouteen.

Eläkejärjestelmillä on tärkeä rooli sosiaalisessa suojelussa ja EU:n pääomamarkkinoiden vahvistamisessa

05 Maailmanpankin 1990-luvun alussa käyttöön ottaman monipilarisen lähestymistavan² tavoitteena on luoda monipuolinen eläkejärjestelmä, joka vastaa kansalaisten tarpeisiin ottaen samalla huomioon väestön ikääntymisestä johtuvat väestöhaasteet. Lähestymistavan tarkoituksena on myös puuttua järjestelmien rahoituksen kestävyteen sekä vahvistaa EU:n pääomamarkkinoita.

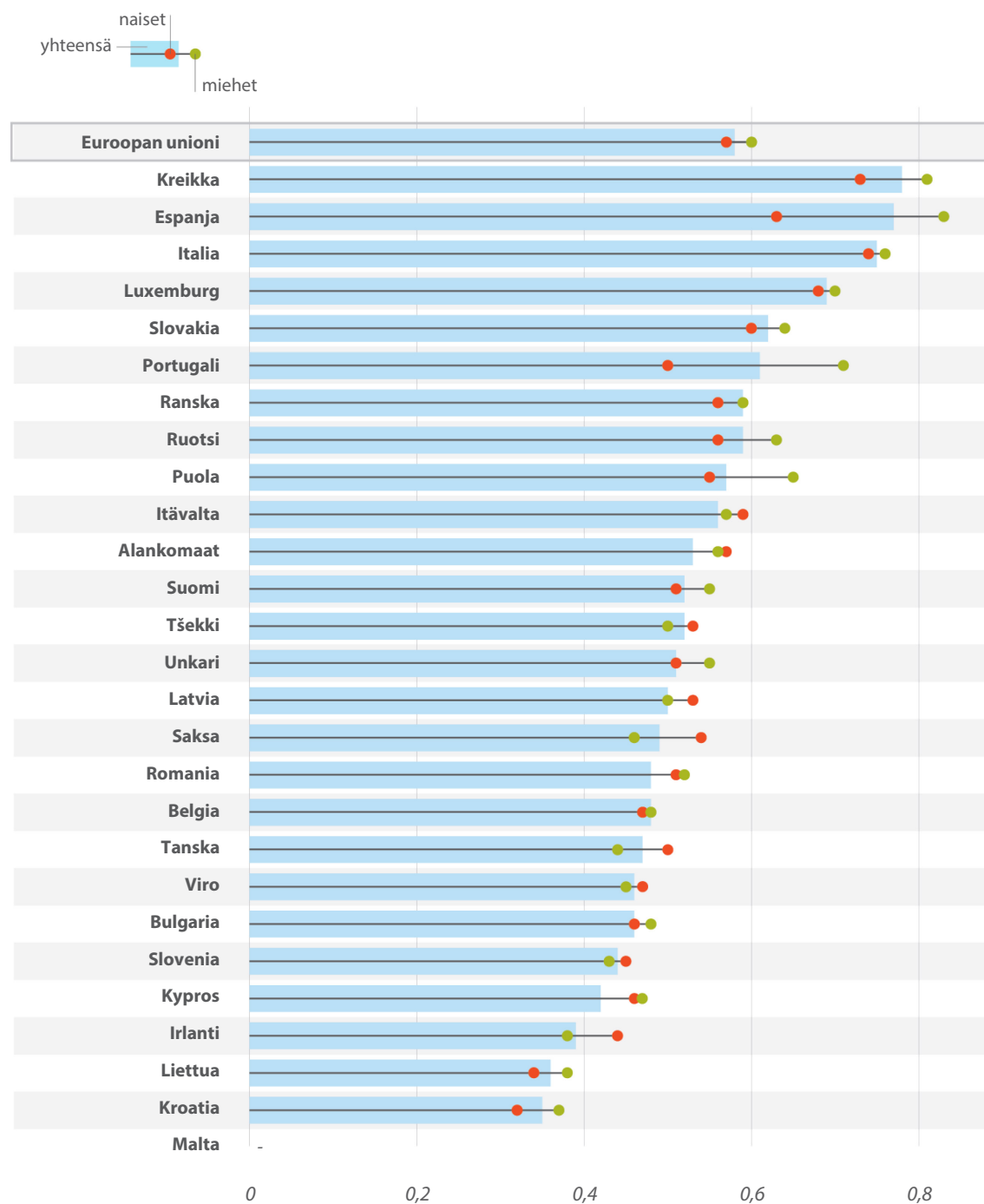
06 Euroopan parlamentti ja komissio ovat huolissaan valtion eläkkeiden riittävydestä ja julkisen talouden kestävydestä. Ne ovatkin kannustaneet jäsenvaltioita ottamaan käyttöön ammatillisia lisäeläkkeitä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Vuoden 2021 lopussa suurin osa EU:n kansalaisista turvautui eläkkeelle jäädessään edelleen valtion eläkkeisiin ja sosiaaliturvajärjestelmiin.

¹ Vuonna 2017 hyväksytyn [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin](#) periaate 15: oikeus eläkkeisiin, joilla varmistetaan sekä työntekijöiden että itsenäisten ammatinharjoittajien riittävät tulot vanhuusiän ihmisarvoista elämää varten.

² Maailmanpankki, [Pension Systems and Reform Conceptual Framework](#), kesäkuu 2008.

07 Valtion eläkejärjestelmissä on monissa jäsenvaltioissa haasteita pitkän aikavälin rahoituksen kestävyysvarmistamisessa ja eläkkeiden riittävyyden ylläpitämisessä. Vuonna 2023 ikääntyneiden tulot olivat EU:ssa keskimäärin alle 60 prosenttia työikäisten tuloista. Maiden välillä oli merkittäviä eroja ja miesten tulot olivat korkeammat kuin naisten. *Kaaviossa 2* esitetään ”yhteenlaskettu korvaussuhde” (eli keskimääräinen alkueläketulo suhteessa työtuloon ennen eläkkeelle siirtymistä) sukupuolen mukaan EU:n ja kunkin jäsenvaltion osalta.

Kaavio 2 – Eläkkeiden yhteenlaskettu korvaussuhde (ilman muita sosiaalietuuksia) sukupuolen mukaan (2023)



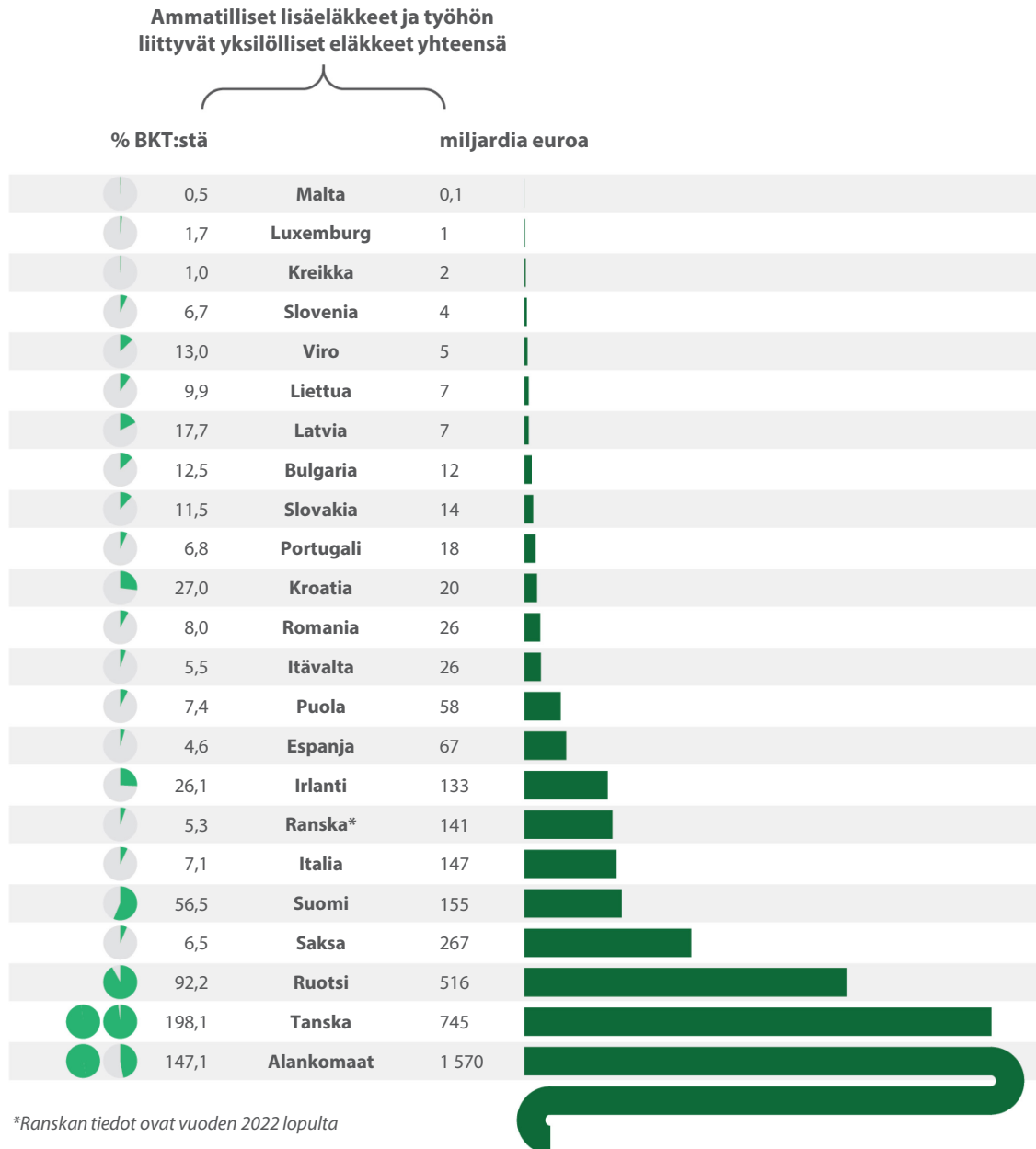
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [Eurostatin](#) tietojen perusteella.

08 Ensimmäisten eläkevuosien (eli 65–74-vuotiaiden henkilöiden) eläke-etuuksien määrä vastaa keskimäärin noin kolmea viidesosaa työuran viimeisten vuosien (eli 50–59-vuotiaiden henkilöiden) työtuloista³. Lisäksi komission tietojen mukaan ikääntyneiden (yli 65-vuotiaiden) **köyhyysriski** on suurempi kuin 18–64-vuotiaiden köyhyysriski erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan maissa (ks. **liite II**).

09 Työntekijöiden pitkäaikaisia säästöjä ja eläkesäästöjä hallinnoivien ei-valtiollisten eläketuotteiden taloudellinen merkitys vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain. Kahdessa jäsenvaltiossa ammatillisten lisäeläkerahastojen hallinnoimat varat tai muut työllisyyteen liittyvät yksilölliset eläkkeet ylittävät maan bruttokansantuotteen (BKT): Tanskassa (198 %) ja Alankomaissa (147 %) (ks. **kaavio 3**). Näissä jäsenvaltioissa ammatilliset lisäeläkkeet ovat merkittävämpiä, ja ne muodostavat yleensä suuremman osan eläketuloista kuin valtion eläke. Muiden jäsenvaltioiden kohdalla osuus BKT:stä vaihteli 0,5 prosentista (Malta) 92 prosenttiin (Ruotsi).

³ Komissio, *The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU*, Osa I, s. 31 ja 34.

Kaavio 3 – EU:n ammatillisten lisäeläkkeiden ja työllisyyteen liittyvien yksilöllisten eläkkeiden arvo suhteessa BKT:hen absoluuttisesti mitattuna (vuoden 2023 lopussa)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön tietojen perusteella.

Ammatillisia lisäeläkkeitä ja yleiseurooppalaisia yksilöllisiä eläkkeitä koskeva sääntelykehys EU:ssa

Ammatilliset lisäeläkkeet

10 Ammatilliset lisäeläkkeet tai työnantajan rahoittamat järjestelmät ovat eläkesäästöjärjestelmiä, jotka työnantajat ovat perustaneet työntekijöidensä hyväksi. Nämä eläkkeet ovat eräänlaisia lykättyjä korvauksia: ne ansaitaan työntekijän työvuosina, mutta ne maksetaan heille vasta eläkkeelle jäämisen jälkeen. Ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään maksuja suorittavia työntekijöitä kutsutaan ”jäseniksi”. Heistä tulee ”edunsaajia”, kun he jäävät eläkkeelle ja heille aletaan maksaa kertyneitä etuuksia. Osa järjestelmistä on vapaaehtoisia, kun taas toiset ovat pakollisia.

11 Ammatilliset lisäeläkejärjestelmät voidaan luokitella kahteen perustyyppiin, mutta käytössä on myös hybridimuotoja:

- o etuusperusteinen järjestelmä: työnantaja lupaa tietyn eläke-etuuden määrän, joka lasketaan työnantajan palveluksessa työskentelyn keston ja määritellyn palkan perusteella
- o maksuperusteinen järjestelmä: työntekijän eläke-etuudet riippuvat suoritetuista maksuista ja sijoitustuloksesta (eli työntekijä kantaa sijoitusriskin).

12 Euroopassa on viime vuosina siirrytty merkittävässä määrin etuusperusteisista järjestelmistä maksuperusteisiin järjestelmiin.

13 Ammatillisiin lisäeläkkeisiin sovelletaan erilaisia oikeudellisia kehyksiä. Ne saattavat

- o kuulua kansallisen lainsäädännön alaisuuteen
- o olla osana ammatillisia lisäeläkkeitä koskevan EU:n kehyksen soveltamisalaa (ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavista laitoksista annettu direktiivi (IORP II)⁴)
- o olla kuulumatta minkään erityisen sääntelykehyksen alaisuuteen
- o olla vain osittain EU:n lainsäädännön alaisuudessa (esimerkkinä ”suorat sitoumukset”, joiden yhteydessä työnantajat sitoutuvat maksamaan työntekijöiden eläkkeet suoraan eläkkeelle siirryttäessä).

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivi \(EU\) 2016/2341](#), annettu 14 päivänä joulukuuta 2016, ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta.

14 Lisäksi vakuutusyrittäjillä, joihin sovelletaan vakavaraisuusvalvontaa Solvenssi II -direktiivin nojalla⁵, on tärkeä rooli ammatillisten lisäeläkkeiden tarjoajina.

15 Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vuonna 2003 ensimmäisen ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivin⁶. Direktiivin tavoitteena oli mahdollistaa lisäeläkelaitosten toiminta EU:n ja Euroopan talousalueen (ETA) jäsenvaltioissa kotijäsenvaltionsa (eli alkuperämaansa) kansallisten toimivaltaisten viranomaisen valvonnassa ilman, että niiden tarvitsisi hakea lupaa toisessa (vastaanottavassa) maassa. Direktiivissä viitattiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (56 ja 62 artikla) vahvistettuun vapauteen tarjota palveluja muissa jäsenvaltioissa. Direktiivin avulla luotiin näin puitteet lisäeläkelaitosten sisämarkkinoille.

16 IORP-direktiivi suunniteltiin edellyttämään vähimmäistason yhdenmukaistamista. Toisin sanoen EU on asettanut direktiivissä vähimmäisvaatimuksia, mutta se on antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden pitää voimassa tai ottaa käyttöön tiukempia vaatimuksia, kunhan ne eivät ole ristiriidassa EU:n muun lainsäädännön kanssa. Näin tapahtuu pääasiassa niissä jäsenvaltioissa, joissa lisäeläkelaitoksilla on kehittyneet markkinat.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivi 2009/138/EY](#), annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvensi II).

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivi 2003/41/EY](#), annettu 3 päivänä kesäkuuta 2003, ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta

17 Komissio ehdotti vuonna 2014 lisäeläkelaitoksia koskevan direktiivin tarkistamista⁷. Tämän vuonna 2016 hyväksytyn tarkistuksen tarkoituksena oli edistää rajatylittävää toimintaa lisäeläkelaitosten sisämarkkinoiden syventämiseksi. Tarkistuksessa todettiin, että tapa, jolla lisäeläkelaitoksia organisoitiin ja säänneltiin, vaihteli huomattavasti jäsenvaltioittain ja että kansallisten sosiaali- ja työeläkelaitosten erot olivat rajoittaneet rajatylittävää toimintaa. Rajatylittävän toiminnan helpottamisella oli tarkoitus auttaa työnantajia ja työntekijöitä keskittämällä eläke-etuuksien hallinnointia. Lisäksi pyrittiin helpottamaan työntekijöiden liikkuvuutta. Tarkistuksella oli neljä erityistavoitetta:

- poistetaan jäljellä olevat vakavaraisuusvaatimuksiin liittyvät esteet maiden rajojen yli toimivilta ammattieläkelaitoksilta
- varmistetaan, että valvontaviranomaisilla on tarvittavat välineet valvoa ammattieläkelaitoksia tehokkaasti
- annetaan selkeää ja asiankuuluvaa tietoa jäsenille ja edunsaajille ja täten lisätään avoimuutta
- varmistetaan hyvä hallintotapa ja riskienhallinta.

Yleiseurooppalainen yksilöllinen eläketuote

18 Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät heinäkuussa 2019 komission ehdotuksen yleiseurooppalaista yksilöllistä eläketuotetta koskevasta asetuksesta (*pan-European personal pension product* - PEPP)⁸. Tässä asetuksessa, jota on sovellettu maaliskuusta 2022 alkaen, vahvistetaan edellytykset vapaaehtoiselle yksilölliselle eläkejärjestelmälle, joka täydentää olemassa olevia yksilöllisiä eläke- ja säästötuotteita. Se tarjoaa työntekijöille vaihtoehtoon eläkesäästämiseen rajatylittävän tuotteen muodossa (kolmannen pilarin mukaisesti).

⁷ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta [COM\(2014\) 167 final 2014/0091 \(COD\)](#), 27.3.2014, kohdat 1.1 ja 3.2.

⁸ [Asetus \(EU\) 2019/1238](#), annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, yleiseurooppalaisesta yksilöllisestä eläketuotteesta (PEPP) (PEPP-asetus).

19 Komission mukaan⁹ yleiseurooppalaiset yksilölliset eläketuotteet voivat

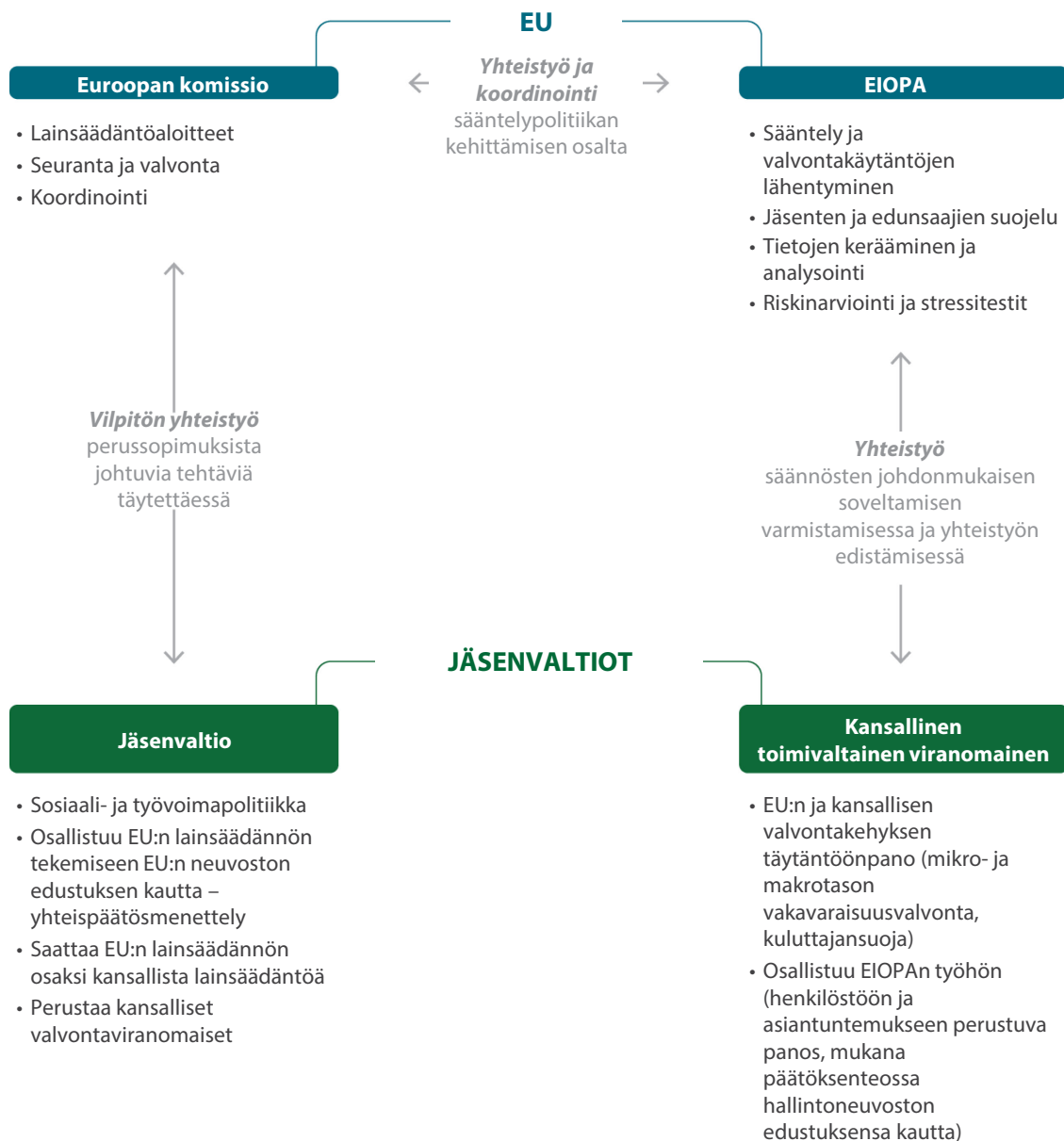
- o antaa eläkesäästäjille enemmän valinnanvaraa
- o luoda yksilöllisten eläketuotteiden tarjoajille mahdollisuuden hyötyä sisämarkkinoista ja helpotetusta rajatylittävästä jakelusta
- o auttaa kanavoimaan säästöjä pääomamarkkinoille ja hyödyttää investointeja ja kasvua EU:ssa.

Ammatillisiin lisäeläkkeisiin ja yksityisiin eläkkeisiin liittyvät roolit ja vastuut EU:ssa

20 Ammatillisten lisäeläkkeiden sääntelyssä on mukana useita toimijoita, kuten komissio, EU:n lainsäätäjät (eli Euroopan parlamentti ja neuvosto), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) sekä jäsenvaltiot ja niiden kansalliset toimivaltaiset viranomaiset. Ne tekevät yhteistyötä varmistaakseen yhdenmukaistetun sääntelykehyksen EU:ssa ja edistääkseen ammatillisten lisäeläkkeiden sisämarkkinoita (ks. [kaavio 4](#)).

⁹ Euroopan komission lehdistötiedote: ”Yksilölliset eläkejärjestelyt: Yleiseurooppalainen yksilöllinen eläketuote (PEPP) käyttöön”, 22. maaliskuuta 2022.

Kaavio 4 – Keskeisten EU:n ja kansallisten toimijoiden tehtävät ammatillisten lisäeläkkeiden alalla



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

21 Komissio vastaa rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin pääosastonsa kautta rahoitusalaa, myös EU:ssa toimivia eläkerahastoja, koskevan EU-lainsäädännön ja politiikkojen suunnittelusta ja täytäntöönpanosta osana pyrkimyksiään parantaa sisämarkkinoiden toimintaa. Lisäksi komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto edistää työllisyyttä, sosiaaliasioita ja sosiaalista osallisuutta, myös eläkkeisiin liittyviä politiikkoja. Talouden ja rahoituksen pääosasto puolestaan vastaa talouspolitiikan koordinoinnista, mukaan lukien eläkeuudistusten täytäntöönpanon tukeminen.

22 EIOPA on vuodesta 2011 lähtien¹⁰ ollut vastuussa EU:n lainsäädännön johdonmukaisesta soveltamisesta ja lisäeläkelaitosten vaikuttavan ja johdonmukaisen valvonnan varmistamisesta EU:ssa sekä lisäeläkelaitosten jäsenten ja edunsaajien suojelusta. Se myös vastaa rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien seurannasta yhdessä Euroopan järjestelmäriskikomitean kanssa. Lisäksi EIOPA antaa neuvoja ja tarjoaa asiantuntemusta komissiolle ja ylläpitää lisäeläkelaitoksia ja PEPP-tarjoajia koskevia rekistereitä.

23 Eläkkeiden kestävyysliittävät asiat kuuluvat ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. EU:lla on kuitenkin rooli talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa toteutettavassa makrotalouspolitiikan koordinoinnissa¹¹. Komissio seuraa tätä näkökohtaa ja antaa jäsenvaltioille suosituksia väestön ikääntymisen, rahoituksen kestävyys- ja eläkkeiden riittävyyden kaltaisten haasteiden ratkaisemiseksi. Jotkin jäsenvaltiot päättivät myös sisällyttää eläkeuudistuksia koronapandemian jälkeisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa.

24 Komissio myös sisällytti useita eläkkeisiin liittyviä toimia lippulaiva-aloitteeseensa eli pääomamarkkinaunioniin; tämä tapahtui osana laajempia pyrkimyksiä parantaa eläkemarkkinoiden saatavuutta ja avoimuutta¹². Komission pääomamarkkinaunionia koskeviin toimintasuunnitelmiin sisältyi IORP II-direktiivin tarkistuksen ja PEPP-asetuksen lisäksi toimia, joilla yksilöitiin asiaankuuluvat tiedot ja menetelmät eläketulostaulujen kehittämistä varten ja kehitettiin parhaita käytäntöjä eläkkeiden seurantajärjestelmien perustamista varten. Niiden avulla oli tarkoitus antaa kansalaisille avoimempaa tietoa heidän oletetuista eläketuloistaan, ja täten herättää kansalaisten kiinnostusta asiaan sekä kannustaa vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen. Viime kädessä pyrkimyksenä oli myös saada aikaan poliittisia toimia. Komissio ja EIOPA ovatkin käynnistäneet useita aloitteita EU:n kansalaisten eläkkeitä koskevan finanssiosaamisen parantamiseksi.

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) N:o 1094/2010](#), annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) perustamisesta (EIOPA-asetus).

¹¹ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 153, 121 ja 148 artikla.

¹² Euroopan komissio, [Pääomamarkkinaunionin luomista koskeva toimintasuunnitelma](#), 30. syyskuuta 2015; [Pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman väliarviointi](#), 8. kesäkuuta 2017; [Pääomamarkkinaunioni ihmisille ja yrityksille – uusi toimintasuunnitelma](#), syyskuu 2020.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

25 Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission ja EIOPAn toimien vaikuttavuutta ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten (eli lisäeläkelaitosten) roolin vahvistamisessa kansallisissa eläkejärjestelmissä ja yleiseurooppalaisen yksilöllisen eläketuotteen (PEPP-tuotteen) kehittämisessä. Tilintarkastustuomioistuin selvitti,

- 1) onko komission toimilla saavutettu niiden tavoite eli asianmukaisesti toimivien, ammatillisia lisäeläkkeitä ja PEPP-tuotteita koskevien sisämarkkinoiden luominen ja syventäminen sekä erityisesti rajatylittävän toiminnan lisääminen
- 2) onko komissio luonut asianmukaisen valvontakehyksen ja onko EIOPA varmistanut erityis- ja järjestelmäriskien asianmukaisen valvonnan ja arvioinnin ammatillisten lisäeläkkeiden alalla
- 3) ovatko komission ja EIOPAn toimet lisänneet ammatillisten ja muiden eläkkeiden avoimuutta ja edistäneet eläkesäästämistä sekä eläkkeiden yleistä kestävyyttä.

26 Tarkastus kattaa EU:n lainsäädäntö- ja politiikka-aloitteet kaudella 2016–2024. Tilintarkastustuomioistuin otti huomioon myös kauden aloitteita edeltäviä asiaankuuluvia asiakirjoja. Säädösten osalta tilintarkastustuomioistuin keskittyi IORP II -direktiiviin, lisäeläkelaitoksia koskevaan sääntelykehykseen ja PEPP-asetukseen. Solvenssi II -direktiivi, joka on vakuutusyhtiöiden sääntelykehys, ei kuulunut tämän tarkastuksen piiriin, koska siinä ei aseteta ammatillisia lisäeläkkeitä koskevia erityisvaatimuksia.

27 Komission kohdalla tilintarkastustuomioistuin keskittyi sen rooliin lainsäädäntötyössä. Lisäksi tarkastajat tutkivat, sovelsivatko jäsenvaltioiden viranomaiset EU:n lainsäädäntöä moitteettomasti ja saavuttiko komissio ammatillisiin lisäeläkkeisiin ja PEPP-tuotteisiin liittyvät tavoitteensa. EIOPAn tapauksessa tilintarkastustuomioistuin keskittyi sen pyrkimyksiin parantaa valvontaa ja valvontaprosessien ja -standardien lähentämistä, suojella lisäeläkelaitosten jäseniä sekä edunsaajia ja edistää alan rahoitusvakautta. Tarkastajat haastattelivat komission ja EIOPAn henkilöstöä ja tutkivat asiaan liittyviä asiakirjoja.

28 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin teki kyselytutkimuksen kaikkien 27 jäsenvaltion kansallisille toimivaltaisille viranomaisille saadakseen niiden näkemyksiä komission ja EIOPAn toimien asianmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta tarkastusalaan liittyen. Kaikki 27 kansallista toimivaltaista viranomaista vastasivat kyselyyn. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin haastatteli kuuden kansallisen toimivaltaisen viranomaisen (Belgia, Saksa, Italia, Alankomaat, Romania ja Slovakia) edustajia. Jäsenvaltiot valittiin niiden koon perusteella (ottaen huomioon sekä maat, joissa on suuret lisäeläkelaitosten markkinat sekä maat, joilla ei ole lainkaan alan markkinoita). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tapasi asiaankuuluvia eläkerahastojen ja kuluttajayhdistysten sekä useiden lisäeläkelaitosten ja omaisuudenhoidon tarjoajien edustajia valituissa jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla. Tarkastajat myös analysoivat EIOPAn vuoden 2022 stressitestiä alan tunnustettujen asiantuntijoiden tuella.

29 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskriteerit perustuvat sovellettavaan EU:n lainsäädäntöön (erityisesti IORP II -direktiiviin, PEPP-asetukseen ja EIOPA-asetukseen) ja komission [paremman sääntelyn](#) periaatteisiin.

30 Tämä tarkastus on osa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksia, jotka koskevat rahoituspalvelujen sisämarkkinoita ja rahoitusalan valvontaa. Tilintarkastustuomioistuin päätti suorittaa tämän tarkastuksen, koska ammatilliset lisäeläkkeet ja muut yksilölliset eläkejärjestelmät ovat merkityksellisiä sen varmistamisessa, että EU:n jäsenvaltioiden eläkejärjestelmät pystyvät jatkossakin tarjoamaan kansalaisille riittävät tulot eläkkeelle jäämisen jälkeen. Ennakkoon rahastoiduilla eläkkeillä on myös tärkeä rooli pääomamarkkinoiden kehittämisessä. Tarkastushavaintojen avulla voidaan edistää komission suorittamaa IORP II -direktiivin uudelleentarkastelua (joka oli alun perin määrä tehdä tammikuussa 2023¹³) ja tulevaa PEPP-arviointia, joka on tarkoitus toteuttaa maaliskuussa 2027¹⁴.

¹³ IORP II -direktiivi, 62 artiklan 1 kohta.

¹⁴ PEPP-asetus, 73 artiklan 1 kohta.

Huomautukset

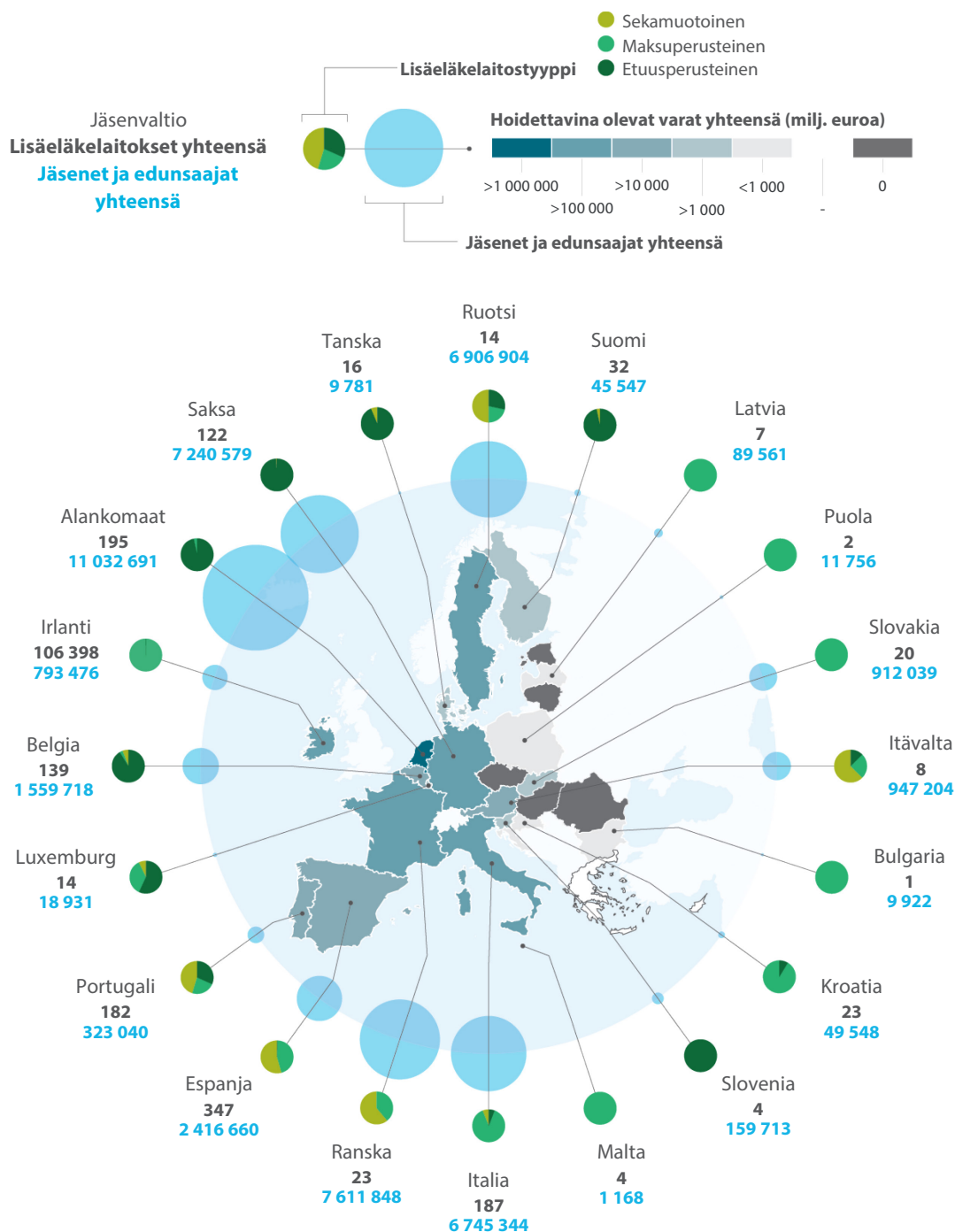
EU:n lainsäädäntö ei lisännyt lisäeläkelaitosten rajatylittävää toimintaa eikä luonut siirrettäviä eläkemarkkinoita

31 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, ovatko ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivin ([IORP II -direktiivi](#)) tarkistaminen vuonna 2016 ja [PEPP-asetuksen](#) hyväksyminen vuonna 2019 syventäneet asiaa koskevien järjestelmien ja tuotteiden sisämarkkinoita. Näillä kahdella lainsäädäntöaloitteella pyrittiin muun muassa lisäämään ammatillisia lisäeläkkeitä koskevaa rajatylittävää toimintaa ja luomaan vaihtoehtoisia siirrettäviä yksityisiä eläketuotteita. Tämän osalta tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko lainsäädännön avulla onnistuttu poistamaan rajatylittävän toiminnan esteitä vaikuttavalla tavalla.

Lisäeläkelaitokset ovat keskittyneet muutamahan jäsenvaltioon

32 EU:n lisäeläkelaitosten hoitamien varojen arvioidaan olevan yhteensä noin 2,8 biljoonaa euroa, ja niillä on noin 47 miljoonaa jäsentä ja edunsaajaa (ks. [kaavio 5](#)).

Kaavio 5 – IORP II -direktiivin soveltamisalaan kuuluvat ammatilliset lisäeläkkeet EU-maissa (2023)



* Lisäeläkelaitoksia koskevia tietoja ei ole saatavilla Kreikasta ja Kyproksesta.

** Lisäeläkelaitoksia ei ole viidessä EU-maassa (Tšekki, Viro, Unkari, Liettua ja Romania)

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen tietojen perusteella.

33 Lisäeläkelaitoksilla on erityisen tärkeä rooli Alankomaissa (noin 60 prosenttia kaikista hoidettavina olevista EU:n varoista) ja vähäisemmässä määrin useissa muissa maissa (Ranska, Saksa, Irlanti, Italia ja Ruotsi). Niitä ei kuitenkaan pidetä tärkeinä useimmissa muissa EU-maissa, ja joissakin maissa niitä ei ole lainkaan olemassa (Tšekki, Viro, Unkari, Liettua ja Romania). Tähän on kaksi pääsyötä:

- o **Kunkin maan eläkejärjestelmän rakenne:** Esimerkiksi Alankomaissa valtion eläke takaa kaikille asukkaille perustulon, mutta suurin osa työntekijöiden eläketuloista muodostuu pakollisten ammatillisten lisäeläkkeiden kautta. Toisissa maissa valtion eläkkeet ovat suurempia, ja ammatilliset lisäeläkkeet – joko pakolliset tai muut – tuovat lisätuloja.
- o **Markkinoiden rakenne** (eli tapa, jolla markkinat jaetaan erityyppisten palveluntarjoajien kesken kussakin maassa): Esimerkiksi Belgiassa lisäeläkelaitosten osuus kotimaan markkinoiden ammatillisista lisäeläkkeistä on 20 prosenttia ja vakuutusyritysten osuus on 80 prosenttia. Saksassa lisäeläkelaitokset kattavat noin 25 prosenttia markkinoista. Loppu koostuu henkivakuutustuotteista (joita valvotaan Solvenssi II -direktiivin nojalla), työnantajien suorista eläkesitoumuksista ja julkisista lisäeläkkeiden tarjoajista. IORP II -direktiivin soveltamisalaan kuuluvien eläkejärjestelmien merkitys vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain siltä osin kuin on kyse niiden osuudesta eläkkeensaajien riittävien tulojen varmistamisessa.

IORP II -direktiivi ja PEPP-asetus eivät kumpikaan tuottaneet konkreettisia tuloksia

34 Palvelujen tarjoamisen vapaudella varmistetaan, että rahoituslaitokset voivat toimia ja tarjota eläketuotteita rajojen yli. Kun lisäeläkelaitos tai muu rahoituspalveluyritys on saanut toimiluvan yhdessä EU- tai ETA-maassa, se voi tarjota palvelujaan koko ETA-alueella tai avata sivuliikkeitä muissa maissa ilmoitettuaan asiasta kotijäsenvaltionsa valvojalle. Näillä operatiivisilla järjestelyillä, joista säädetään komission ehdottamissa EU:n säädöksissä, pyritään helpottamaan rahoitustuotteiden rajatylittävää tarjontaa. Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten lisäeläkelaitosten rajatylittävä tarjonta oli kehittynyt viime vuosina ja markkinoitiinko PEPP-tuotetta vaikuttavasti.

35 Vuodesta 2010 lähtien rajojen yli toimivien lisäeläkelaitosten määrä ei ole kasvanut ja sittemmin se on vähentynyt huomattavasti. Tämä johtuu pääasiassa Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta EU:sta¹⁵. Vuoden 2023 lopussa vain 28 lisäeläkelaitosta toimi rajojen yli EU:ssa ja ETA:ssa (ks. *kaavio 6*). Tämä on pieni osuus (0,2 prosenttia jäsenistä ja 0,4 prosenttia kokonaisvaroista) kaikista ETA-alueen lisäeläkelaitoksista. Useimmat näistä rajojen yli toimivista lisäeläkelaitoksista ovat keskittyneet vain muutamiin maihin, pääasiassa Belgiaan. Ne ovat enimmäkseen monikansallisia yrityksiä, jotka tarjoavat ammatillisia lisäeläkkeitä työntekijöilleen eri puolilla Eurooppaa¹⁶. Lisäeläkelaitosten sisämarkkinoiden laajuutta koskevat odotukset eivät siis ole toistaiseksi täyttyneet, eivätkä väestömäärältään pienemmät jäsenvaltiot ole päässeet hyötymään muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden suurempien palveluntarjoajien tarjoamista järjestelmistä.

¹⁵ EIOPA, *Technical advice for the review of the IORP II Directive*, 28. syyskuuta 2023, s. 89.

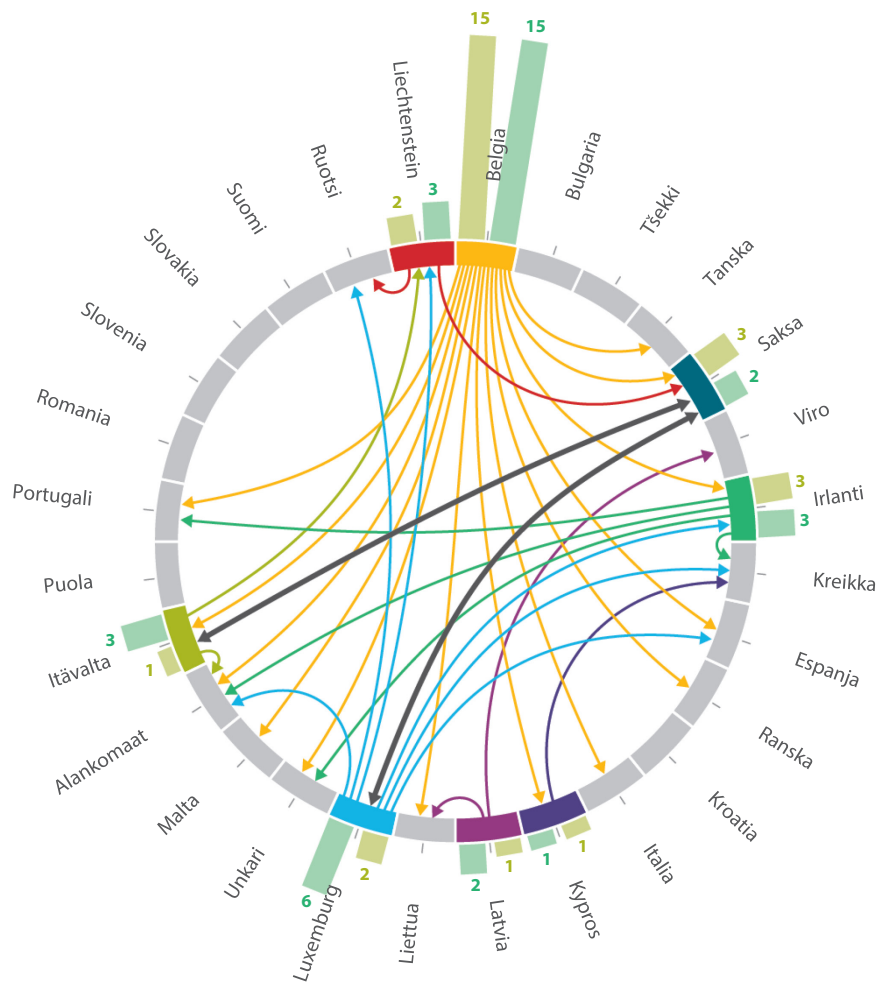
¹⁶ EIOPA, *Cross-border IORPs*, 27. marraskuuta 2023, s. 3.

Kaavio 6 – Rajojen yli toimivat lisäeläkelaitokset (2023)

Selite

Rajojen yli toimivat lisäeläkelaitokset

- Rajojen yli toimivien lisäeläkelaitosten lukumäärä kotimaassa
- Rajojen yli toimivien lisäeläkelaitosten lukumäärä vastaanottavassa maassa
- Koti- ja vastaanottavan maan välinen suhde (yksisuuntainen)
- Kaksisuuntainen suhde koti- ja vastaanottavan maan välillä (maat, jotka ovat lisäeläkelaitoksille sekä koti- että vastaanottavia maita)

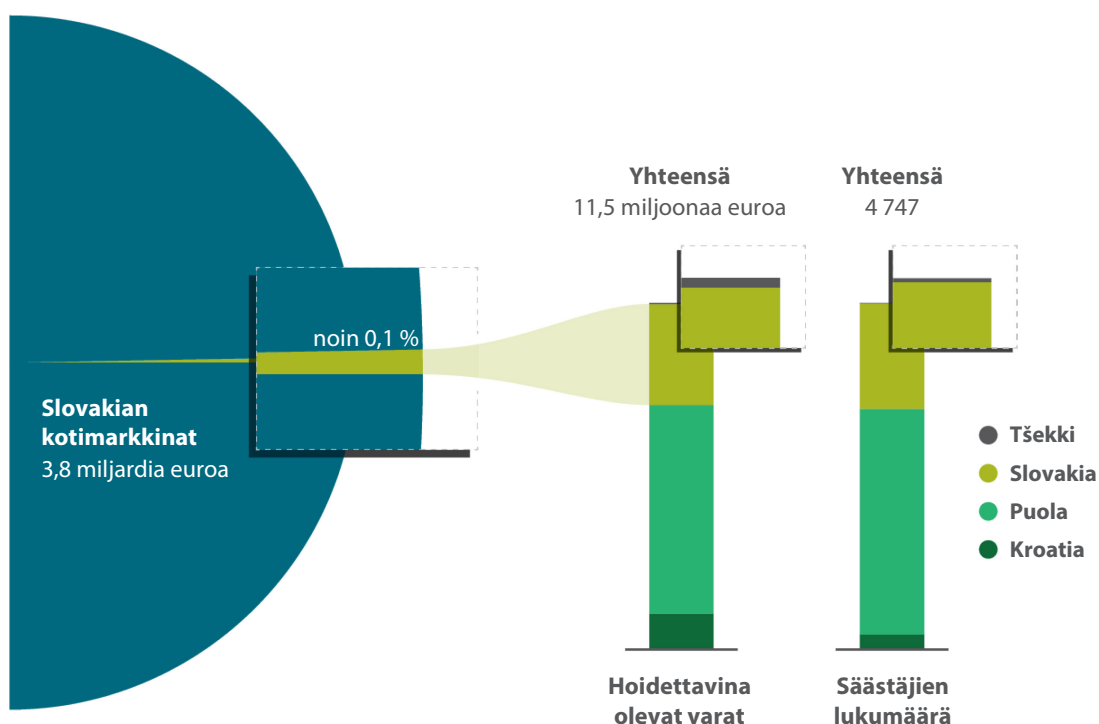


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen tietojen perusteella.

36 Rajojen yli toimivien lisäeläkelaitosten määrä ei ole kasvanut, mutta nykyiset laitokset ovat laajentaneet toimintaansa. Esimerkiksi yksi Latviassa sijaitseva lisäeläkelaitos, jonka tarjontaan kuuluvaa tuotetta ei ole saatavilla kotimaisilta toimittajilta muissa Baltian maissa, sai luvan toimia koko Baltian alueella. EIOPAn mukaan tällainen aiempina vuosina havaittu laajentumissuuntaus on kuitenkin pysähtynyt.

37 PEPP-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden osalta komissio arvioi alun perin näiden markkinoiden potentiaalisesti arvoksi 0,7 biljoonaa euroa kaudella 2020–2030¹⁷. Kuitenkin vuonna 2025, kolme vuotta asetuksen voimaantulon jälkeen, markkinoilla on olemassa vain yksi PEPP-tuote (joka on tarjolla kotimaassa ja kolmessa alueeseen kuuluvassa maassa). Sen käyttöaste on tähän mennessä ollut erittäin alhainen, sillä kaikissa neljässä maassa on yhteensä alle 5 000 säästäjää ja hoidettavina olevia varoja on alle 12 miljoonaa euroa (ks. [kaavio 7](#)). Ainoan palveluntarjoajan osuus sen kotimarkkinoilla (Slovakia) on merkityksetön (0,1 prosenttia).

Kaavio 7 – EU:n ainoaa PEPP-tarjoajaa koskevat tiedot (vuonna 2023)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Slovakian kansallispankin tietojen perusteella.

¹⁷ Vaikutustenarviointi, komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2017) 243 final, 29.6.2017, liite 4, osa A.

Pelkästään EU:n sääntelytoimilla ei voida luoda tasapuoletia toimintaedellytyksiä rajojen yli toimiville lisäeläkelaitoksille ja PEPP-tuotteille

Sosiaali- ja työlainsäädännön erojen vuoksi rajojen yli toimiminen on lisäeläkelaitoksille kalliimpaa

38 EU:n lainsäädännön tarkoituksena on helpottaa rahoitustuotteiden tarjoamista rajojen yli. Tilintarkastustuomioistuin tutki, miksi tällainen rajatylittävä toiminta on ollut vähäistä. Keskeinen tekijä, joka rajoittaa lisäeläkelaitosten rajatylittävää toimintaa, ovat sovellettavan kansallisen sosiaali- ja työlainsäädännön erot. Tämä tunnustetaan myös EU:n lainsäädännössä¹⁸. Rajojen yli toimivien lisäeläkelaitosten hallinnointikulut ovat korkeammat ja toiminta monimutkaisempaa, koska niiden tulee noudattaa erilaisia sosiaali- ja työlainsäädäntöjä. Hallinnointiin liittyy myös operatiivisia riskejä. Näin ollen rajojen yli toimiminen on lisäeläkelaitoksille kalliimpaa ja siten myös vähemmän kannattavaa. Tätä perustavanlaatuista ongelmaa ei voida ratkaista ammatillisia lisäeläkkeitä koskevalla EU:n lainsäädännöllä, sillä EU:n toimivalta sosiaali- ja työlainsäädännön alalla on rajallinen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla¹⁹.

39 Tämä tarkoittaa pohjimmiltaan sitä, että rajojen yli toimivilla lisäeläkelaitoksilla voi parhaimmillaankin olla rooli vain tietyllä markkinoiden osa-alueella. Voi esimerkiksi olla taloudellisesti kannattavaa perustaa tai sulauttaa yhteen jo olemassa olevia lisäeläkelaitoksia rajojen yli toimivaksi lisäeläkelaitokseksi sellaisten monikansallisten yritysten käyttöön, jotka haluavat yksittäisen eläkerahaston, tai vaihtoehtoisesti usean työnantajan järjestelmiä varten.

¹⁸ IORP II -direktiivi, johdanto-osan 13 ja 16 kappale.

¹⁹ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 148, 149 ja 153 artikla.

Komissio ei toimittanut näyttöä siitä, että liian raskaat menettelyt olisivat syynä rajojen yli toimivien lisäeläkelaitosten vaikeuksiin

40 IORP-direktiivin tarkistamisen yhteydessä komissio aikoi muuttaa rajojen yli toimivia lisäeläkelaitoksia koskevia menettelyjä rajatylittävän toiminnan lisäämiseksi. Tämä koski muun muassa kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion välistä ilmoitusmenettelyä, jonka mukaisesti lisäeläkelaitokset ilmoittavat kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion sääntelyviranomaisille aikeestaan toimia toisessa jäsenvaltiossa. Komissio arvioi ehdotuksessaan menettelyt liian raskaiksi ja katsoi, että joidenkin rajatylittävään toimintaan liittyvien termien määritelmät ovat epäselviä ja tulkinnanvaraisia.

41 Komissio ei kuitenkaan toimittanut näyttöä siitä, että direktiivissä säädettyt nykyiset menettelyt olisivat liian raskaita. Tilintarkastustuomioistuin katsoo analyysinsä perusteella, että ne olivat ja ovat edelleen pitkälti yhdenmukaisia muita rahoitusaloja koskevissa EU:n asetuksissa säädettyjen vastaavien menettelyjen kanssa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen arvio osoitti, että rajatylittävän toiminnan puute ei johtunut itse rajatylittävistä menettelyistä vaan liittyi sovellettavaan sosiaali- ja työlainsäädäntöön (ks. kohta 45). Useimpien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten EIOPAn viimeaikaiseen kyselyyn antamat vastaukset²⁰ vahvistivat tätä näkemystä. Tilintarkastustuomioistuin myös analysoi IORP-direktiivin vuoden 2016 tarkistusta koskevaa komission lainsäädäntöehdotusta ja havaitsi, että asiaa koskeviin säännöksiin ehdotettiin vain vähäisiä muutoksia.

²⁰ EIOPA, [Technical advice for the review of the IORP II Directive](#), 28. syyskuuta 2023, luku 3.

Rajojen yli toimiviin lisäeläkelaitoksiin sovellettiin ja sovelletaan edelleen valvontaa koskevia lisävaatimuksia

42 IORP-direktiivin tarkistamisen yhteydessä komissio pyrki myös selventämään kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontatehtävien rajoja²¹. Lainsäädäntöprosessin päätteeksi direktiivissä kuitenkin annettiin kotimaan kansallisille toimivaltaisille viranomaisille tehtäviä, jotka eivät kuulu niiden tavanomaiseen toimivaltaan vakavaraisuuden osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaksi tilannetta, joissa tarkistus aiheutti lisäongelmia:

- o Ensinnäkin IORP II -direktiivin mukaan kotijäsenvaltion kansallinen toimivaltainen viranomainen on vastuussa sen varmistamisesta, että lisäeläkelaitokset noudattavat sosiaali- ja työlainsäädäntöä siinä maassa, jossa ne aikovat toimia²². Näin ollen tarkistus on lisännyt rajojen yli toimivien lisäeläkelaitosten sääntelytaakkaa.
- o Toisekseen direktiivillä otettiin käyttöön vaatimuksia, jotka koskevat eläkejärjestelmien rajatylittäviä siirtoja eli sitä, että yksi lisäeläkelaitos siirtää varansa ja velkansa kokonaan tai osittain toiselle lisäeläkelaitokselle. Menettelyn tarkoituksena oli selventää ja yksinkertaistaa siirtoprosessia, mutta sillä ei ollut tavoiteltua vaikutusta.

43 Toinen ongelma, johon komissio pyrki puuttumaan, olivat oikeudelliset esteet, jotka muodostuivat erityisistä tiukemmista vakavaraisuussäännöistä, joita sovelletaan ainoastaan rajojen yli toimiviin lisäeläkelaitoksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että nämä IORP II -direktiivin vaatimukset pysyivät ennallaan ja että tarkistuksessa niitä ei ollut käsitelty tai ne oli käsitelty vain osittain (ks. [taulukko 1](#)).

²¹ IORP II -direktiivi, johdanto-osan 70 kappale.

²² IORP II -direktiivi, 11 artiklan 10 kohta.

Taulukko 1 – Rajojen yli toimiviin lisäeläkelaitoksiin sovellettavat syrjivät vakavaraisuussäännöt

Ongelman kuvaus	IORP II -direktiivin artikla	Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi
Toiseen jäsenvaltioon perustettuja lisäeläkelaitoksia koskevat lisärahoitusvaatimukset	Vakuutusteknisen vastuuvelan rahoittamista koskeva 14 artiklan 3 kohta	Direktiivissä edellytetään, että lisäeläkelaitosten rajatylittävä toiminta on katettava täysin ja jatkuvasti. Kotimaan markkinoilla toimiville lisäeläkelaitoksille ei ole vastaavaa vaatimusta. Tätä IORP-direktiivin syrjivää vaatimusta ei poistettu.
Mahdollisuus vaatia säilytysyhteisön nimeämistä vastaanottavassa jäsenvaltiossa	Säilytysyhteisön nimeämistä koskeva 33 artiklan 1 kohta	Direktiivin mukaan vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset voivat vaatia säilytysyhteisön nimeämistä kyseisessä jäsenvaltiossa. Valta vaatia säilytysyhteisön nimeämistä muodostaa vakavaraisuusvaatimuksen, ja siksi se olisi oltava yksinomaan kotijäsenvaltion valvojalta. Tällainen vaatimus rajoittaa sekä lisäeläkelaitoksen että säilytysyhteisöjen perusvapauksia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Verokannustimien puute ja maksujen lakisääteinen yläraja vähentävät yleiseurooppalaisen yksilöllisen eläketuotteen houkuttelevuutta

44 Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja toimialan edustajat vahvistivat, että PEPP-tuotteita kohtaan on vain vähän kiinnostusta. Tämä johtuu kahdesta keskeisestä seikasta, joihin komissio ei voi vaikuttaa:

- ensinnäkin jäsenvaltiot eivät tarjoa tällaisille tuotteille yhdenmukaistettuja verokannustimia, tai verokannustimia on jo tarjolla kansallisille eläketuotteille, jotka kilpailevat PEPP-tuotteen kanssa. Vaikka verovähennyskelpoisuus ei ole yksityisen eläketuotteen ennakkoedellytys, se on usein keskeinen tekijä, joka voi lisätä tällaisten tuotteiden houkuttelevuutta asiakkaille
- toisekseen PEPP-asetuksessa otettiin parlamentin ja neuvoston ehdotuksen mukaisesti käyttöön kustannusten ja maksujen osalta vuotuinen yhden prosentin yläraja, jota ei ole olemassa muiden rahoitustuotteiden puitteissa. Näin ollen rahoituslaitoksilla on vain vähäiset kannustimet tällaisen tuotteen tarjontaan.

Lisäksi potentiaalisille asiakkaille on jo tarjolla vaihtoehtoisia tuotteita.

Komissio ei ole osoittanut riittävällä tavalla, että sen lainsäädäntöaloitteilla olisi toivottuja vaikutuksia

45 Osana paremman sääntelyn agendaansa komissio arvioi lakeja, toimintapolitiikkoja ja menoja määrittääkseen niiden vaikutusta ihmisiin ja yrityksiin EU:ssa. Sääntelyntarkastelulautakunta, joka on komission riippumaton elin, huolehtii laadunvarmistuksesta ja antaa suosituksia. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi IORP II -direktiivin ja PEPP-asetuksen perustana olevista komission vaikutustenarvioinneista osoitti, että paremman sääntelyn periaatteita ei aina noudatettu täysimääräisesti.

46 IORP II -direktiivin osalta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio ei ole osoittanut tarvetta tarkistaa rajatylittävää toimintaa koskevia menettelyjä. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että komissiolla ei ollut näyttöä siitä, että koti- ja vastaanottavan valtion ilmoitusmenettelyt olisivat estäneet rajatylittävää toimintaa (ks. kohta **41**). Näin ollen se ei myöskään osoittanut, että ehdotetut muutokset edistäisivät toivottuja tuloksia.

47 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission oma [vaikutustenarviointilautakunta](#), sääntelyntarkastelulautakunnan edeltäjä, oli hylännyt IORP II -direktiivin vaikutustenarvioinnin kahdesti samankaltaisista syistä. Vaikutustenarviointilautakunta kritisoi sitä, että ilmoitetuista ongelmista ei ollut esitetty näyttöä ja että suunniteltujen toimenpiteiden tehokkuudesta ei ollut annettu selvitystä.

48 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus vahvisti myös vaikutustenarviointilautakunnan huomautuksen siitä, että komission toimintapolitiikkojen täytäntöönpanon edistymistä mittaavia tulosindikaattoreita tai vertailuarvoja ei ollut. Lisäksi IORP II -direktiivin vaaditun jälkiarvioinnin määräajasta myöhästettiin yli kaksi vuotta, koska direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä viivästyi merkittävästi (ks. kohta **56**). Näin ollen komissio ei voi osoittaa, missä määrin tarkistus on ollut onnistunut, eikä selittää, missä on menetelty väärin.

49 PEPP-asetuksen osalta tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission vaikutustenarvioinnista²³ osoitti vastaavanlaisesti, että komissio ei ollut antanut vakuuttavaa selitystä siitä, miten PEPP-asetuksella puututtaisiin havaittuihin ongelmiin. Komissio esimerkiksi

- o ei osoittanut, että PEPP-tuotteen käyttöönotolla puututtaisiin syihin, joiden vuoksi rajatylittävien eläketuotteiden kysyntä on hyvin vähäistä
- o korosti, että ei ole mahdollista varmistaa, että PEPP-tuotteeseen kohdistuisi veroetuja kaikkialla EU:ssa, mikä johtaisi kilpailukyvyn puutteeseen
- o ei pystynyt osoittamaan luotettavaa empiiristä perustaa PEPP-tuotteiden käyttöönottoa koskevalle arviolleen (ks. kohta **37**).

50 Sääntelyntarkastelulautakunta oli tuonut esiin monia näistä vaikutustenarviointia koskevista heikkouksista ja hylännyt ensimmäisen luonnoksen. Se hyväksyi tarkistetun vaikutustenarvioinnin vain tietyin edellytyksin. Yksi edellytys oli, että komission oli annettava parempi selitys siitä, mikä tekisi PEPP-tuotteesta kansallisia tuotteita houkuttelevamman²⁴. Komissio ei kuitenkaan käsitellyt tekemissään muutoksissa riittävällä tavalla perustelujen puuttumista.

51 Komissiolla on mahdollisuus arvioida uudelleen kriittisesti lainsäädäntöaloitteen ansioita ja mahdollisia alaa koskevia vaikutuksia, koska IORP II -direktiivin tarkistus on lähestymässä ja PEPP-asetuksen arviointi on tarkoitus tehdä maaliskuussa 2027.

²³ Vaikutustenarviointi, komission yksiköiden valmisteluasiakirja [SWD\(2017\) 243 final](#), 29.6.2017, erityisesti kohdat 2.3.2, 2.4 ja 4.2.7.

²⁴ Sääntelyntarkastelulautakunta, [Opinion on Impact Assessment / Pan-European Personal Pension Product- SEC\(2017\)316](#), 22.5.2017, B osa.

Lisäeläkelaitosten valvonta ja erityis- ja järjestelmäriskien arviointi on osittain vaikuttavaa

52 IORP II -direktiivillä komissio pyrki varmistamaan muun muassa lisäeläkelaitosten asianmukaisen valvonnan, hyvän hallintotavan ja riskinhallinnan (ks. kohta [17](#)). Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio luonut vaikuttavan sääntelykehityksen lisäeläkelaitosten valvontaa varten ja oliko EIOPA tukenut vaikuttavalla tavalla kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontatoimia, tehostanut valvonnan lähentymistä sisämarkkinoilla sekä tunnistanut ja mitannut järjestelmäriskkejä lisäeläkelaitosten alalla.

Valvontastandardit vaihtelevat eri puolilla EU:ta

53 IORP II -direktiivissä määritellään vakavaraisuusvalvonnan kaksi päätavoitetta: i) järjestelmän jäsenten oikeuksien suojeleminen sekä ii) lisäeläkelaitosten vakauden ja hyvän kunnon varmistaminen²⁵. Vaikuttavat valvontastandardit edellyttävät sekä vankkaa lainsäädäntökehystä että vahvoja täytäntöönpanokäytäntöjä.

54 Tilintarkastustuomioistuin yksilöi neljä osa-aluetta, joiden osalta nykyinen valvontakehys on edelleen heikko tai joiden täytäntöönpanossa ei ole edistytty riittävästi:

- sääntöperusteisesta valvonnasta siirtyminen riskiperusteiseen ja tulevaisuuteen suuntautuneeseen valvontaan
- meneillään oleva muutos etuusperusteisista eläkejärjestelmistä maksuperusteisiin eläkejärjestelmiin (ks. kohta [12](#))
- säännöllisen valvontaan liittyvän raportoinnin puute joissakin jäsenvaltioissa
- riski sääntelyarbitraasista.

²⁵ IORP II -direktiivi, 45 artikla.

IORP II -direktiivin yhdenmukaistaminen vähimmäistasolla ja erilainen täytäntöönpano eri puolilla EU:ta vähentävät riskiperusteisen valvonnan vaikuttavuutta ja vaikutusta

55 IORP II -direktiivillä tehostettiin vakavaraisuusvalvontaa edellyttämällä, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset noudattavat riskiperusteista ja tulevaisuuteen suuntautuvaa lähestymistapaa. Lisäksi siinä vahvistettiin lisäeläkelaitoksia koskevat erityiset hallinto- ja avoimuusvaatimukset painottaen eläkejärjestelmien vaikuttavia hallinnointistandardeja, mukaan lukien operatiivisten riskien hallinta. Lisäeläkelaitosten on myös tehtävä oma riskinarviointinsa ja säännölliset riskin evaluoinnit, ja raportoitava tuloksista kansallisille toimivaltaisille viranomaisille. Direktiivillä laajennettiin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuuksia kattamaan nämä uudet vaatimukset.

56 Valvontakehyksen nykytila eri jäsenvaltioissa riippuu kuitenkin IORP II -direktiivin täytäntöönpanotilanteesta. Direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä oli myöhästynyt 17 jäsenvaltiossa. Komissio käynnisti vuosina 2021–2023 näitä jäsenvaltioita vastaan rikkomusmenettelyt, jotka päätettiin sen jälkeen, kun se oli alustavasti arvioinut direktiivin täytäntöönpanon täydellisyyttä. Komissio ei ole vielä saanut päätökseen tarkastuksiaan siitä, onko direktiivi saatettu jäsenvaltioissa asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

57 Lisäksi EIOPAn mukaan jotkin kansalliset toimivaltaiset viranomaiset olivat vuoden 2022 lopussa riskiperusteisen valvonnan täytäntöönpanon varhaisessa vaiheessa tai vasta siirtymässä riskiperusteiseen lähestymistapaan²⁶. Tilanteen taustalla on useita tekijöitä, kuten riskiperusteisten kehysten kehittämisen ja integroinnin monimutkaisuus, erityiskoulutuksen ja -resurssien tarve, jäsenvaltioiden erilaiset valmiustasot sekä erot valvontakulttuurissa. Seurantakertomuksen antamisajankohtaan mennessä ei ollut vielä korjattu useita puutteita, jotka havaittiin vertaisarvioinnissa²⁷, joka koski lisäeläkelaitoksiin²⁸ sovellettavaa varovaisuusperiaatetta. Puutteiksi katsottiin muun muassa vaihtelevat valvontakäytännöt jäsenvaltioiden välillä, hallintoerot ja tarve parantaa valvontavälineitä.

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

²⁷ IORP II -direktiivi, 19 artiklan 1 kohta.

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

58 EIOPAn mukaan useimmat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset katsoivat, että IORP II -direktiivissä määritetyt hallinto- ja vakavaraisuussäännöt ovat riittäviä tai että ne ovat riittäviä EU:n vähimmäisvaatimuksina. Useat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset korostivat tilintarkastustuomioistuimen kyselyssä ja haastatteluissa, että niiden sääntelyyn soveltaman toimintavan kannalta on keskeistä, että direktiivissä asetetut vähimmäisvaatimukset ovat joustavia ja ne on mahdollista ylittää. Jäsenvaltiot täydensivät hallinto- ja vakavaraisuusnormeja vaihtelevassa määrin.

59 IORP II -direktiivin vähimmäistason yhdenmukaistamiseen perustuva lähestymistapa asettaa haasteita EU:n toimien vaikuttavuudelle, sillä täytäntöönpanon erot eri jäsenvaltioissa voivat johtaa vaihteleviin valvonta- ja täytäntöönpanotoimiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksen aikana esimerkiksi, että toimilupamenettelyt tai paikallista säilytysyhteisöä koskevat säännöt vaihtelivat merkittävästi jäsenvaltiosta toiseen. Jäsenvaltioiden välinen vaihtelu voi muodostaa esteitä täysin yhdenmukaisen sääntelykehyksen saavuttamiselle, mutta siinä korostuu myös, miten direktiiviä voidaan soveltaa erilaisten kansallisten tarpeiden mukaisesti.

IORP II -direktiivissä ei käsitellä riittävällä tavalla erityisiä valvontanäkökohtia, joista monet liittyivät maksuperusteisiin järjestelmiin

60 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolme valvontaan liittyvää näkökohtaa, joita IORP II -direktiivissä ei käsitellä riittävästi. Tämä koskee erityisesti siirtymistä etuusperusteisesta eläkejärjestelmästä maksuperusteisiin eläkejärjestelmiin, joka oli käynnissä jo silloin, kun IORP II -direktiivi hyväksyttiin:

- o Ensinnäkin lisäeläkelaitoksia ei nimenomaisesti veloiteta toimimaan sen jäseniin ja edunsaajiin kohdistuvan huolenpitovelvollisuusperiaatteen mukaisesti. Huolenpitovelvollisuuden periaatteeseen kuuluu, että jäsenten riskiprofiilia arvioidaan säännöllisesti ja että jäsenille tarjotaan sopivia sijoitusvaihtoehtoja heidän tavoitteidensa mukaisesti. Lisäksi heille on tarjottava pätevää ohjausta. Tämä on erityisen tärkeää maksuperusteisiin järjestelmiin kuuluvien lisäeläkelaitosten jäsenien kannalta, koska järjestelmä tarjoaa heille enemmän joustavuutta ja sijoitusvaihtoehtoja. Valvonnan näkökulmasta tästä muodostuu suojeluvaje.

- o Toisekseen lisäeläkelaitokset ulkoistavat yhä enemmän tiettyjä toimintoja (kuten sijoitusten hallinnointi- ja hallintotehtäviä) palveluntarjoajille. IORP II -direktiivissä ei kuitenkaan edellytetä, että lisäeläkelaitokset ilmoittavat niiden ja palveluntarjoajien välisistä mahdollisista eturistiriidoista. Tämä on ongelma, koska EIOPAn kustannustietoja ja vakavaraisuuden kokonaisarviota koskevan analyysin²⁹ sekä Better Financen raportin³⁰ mukaan ulkoistaminen voi eturistiriitatapauksissa aiheuttaa lisäkustannuksia ja -maksuja, mikä viime kädessä koituu jäsenten tappioksi.
- o Kolmanneksi IORP II -direktiivissä ei määritellä jäsenten valitusten käsittelyä koskevia puitteita tai menettelyjä. Lainsäädäntöön sisältyvän valitusmenettelyn käyttöönotto tarjoaisi erityisesti maksuperusteisiin järjestelmiin kuuluville lisäeläkelaitosten jäsenille lisäsuojaa.

Valvontaan liittyvän säännöllisen raportoinnin puute on yksi keskeinen seikka, joka vaikuttaa valvonnan laatuun ja johdonmukaisuuteen kaikkialla EU:ssa

61 IORP II -direktiivin 2 artiklan mukaan tietyt eläkejärjestelmät voidaan jättää direktiivin vaatimusten ulkopuolelle. Jäsenvaltioilla on joustovaraa määrittää niiden kansallisten lakien ja asetusten nojalla, mitkä eläkejärjestelmät on vapautettu. Tämä voi johtaa valvonnan ja hallinnoinnin epäjohdonmukaisuuksiin.

62 Vaikka 2 artiklan mukainen vapautus tarjoaa joustavuutta, se edellyttää myös vahvaa vakavaraisuusraportointia, jotta voidaan varmistaa sekä vapautettujen järjestelmien että lisäeläkelaitosten kehyksen mukaisten järjestelmien vaikuttava seuranta. Vakavaraisuusraportointi on olennaisen tärkeää, koska sen avulla varmistetaan, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset saavat riittävästi tietoa ja voivat ryhtyä tarvittaessa valvontatoimiin. IORP II -direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat, että kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet kerätä valvontaansa varten tarvitsemiaan tietoja.

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

³⁰ Better Finance, The Real Return of Long-term and Pension Savings, 2023 edition, s. xi, 29, 30, ja 186.

63 Direktiivissä ei kuitenkaan nimenomaisesti mainita säännöllistä kvantitatiivista vakavaraisuusraportointia. Kuten EIOPAn hiljattain antamissa IORP II -direktiivin uudelleentarkasteluun liittyvissä teknisissä lausunnoissa todetaan, joidenkin jäsenvaltioiden (Itävalta, Saksa, Irlanti ja Slovenia) kansalliset toimivaltaiset viranomaiset eivät voi päättää itsenäisesti kaikista lisäeläkelaitoksilta tapahtuvaan tietojen keräämiseen liittyvistä näkökohdista, koska tämä toimivalta on usein hallituksella. Tämä vaikuttaa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvonnan tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen ja estää niitä täyttämästä raportointivelvoitteitaan EIOPAlle.

64 Lisäeläkelaitoksia varten ei myöskään ole yhdenmukaistettua kirjanpitokehystä, mikä tarkoittaa, että niihin sovelletaan kansallisia kirjanpitosääntöjä, jotka vaihtelevat huomattavasti eri puolilla EU:ta. Näin ollen edes vakavaraisuussääntöjen, raportoinnin ja riskinarvioinnin kaltaisten näkökohtien täysimittainen standardointi ei välttämättä varmistaisi tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

IORP II -direktiivissä ei käsitellä sääntelyarbitraasin riskiä

65 Komissio pyrki estämään sääntelyarbitraasia (eli käytäntöä, jossa sääntelyeroja hyödynnetään kilpailuedun saamiseksi) sekä rahoituspalvelusektorien kesken että jäsenvaltioiden välillä. Komission vaikutustenarvioinnissa oli tuotu esiin mahdollisen arbitraasin riski, jos ammatillisten lisäeläkkeiden tarjoajien on täytettävä erilaiset vakavaraisuussäännöt sen mukaan, minkä tyyppisestä tarjoajasta (esim. henkivakuutusyhtiöt vs. lisäeläkelaitokset³¹) ja mistä jäsenvaltiosta on kyse (ns. oikeuspaikkakeinottelu). Viimeksi mainittu voi haitata sisämarkkinoiden toimintaa ja vaarantaa jäsenten ja edunsaajien riittävän suojelun.

66 Arbitraasi voi johtua myös muista tekijöistä, kuten eroista eläkevastuiden laskentasäännöissä. EIOPA korosti³², että IORP II -direktiivissä olisi säädettävä eläkevastuiden laskemista koskevista erityisvaatimuksista, mutta näin ei tehty (ks. [laatikko 1](#)).

³¹ IORP II -direktiivi, johdanto-osan 24 kappale.

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

Laatikko 1: Arbitraasimahdollisuuksien hyödyntäminen – miksi kirjanpitosääntöjen eroilla on merkitystä

Diskonttokoron valinta vaikuttaa merkittävästi eläkevastuisiin. Mitä korkeampi diskonttokorko on, sitä pienemmät ovat velat ja päinvastoin. Esimerkiksi diskonttokoron alentaminen yhdellä prosentilla voi kasvattaa suurten eläkerahastojen velkoja miljardeilla euroilla.

Seitsemän alankomaalaista lisäeläkelaitosta, mukaan lukien suurten yhdysvaltalaisten yritysten ammatilliset lisäeläkejärjestelmät, on siirtynyt Belgiaan hyötyäkseen suotuisammista eläkkeistä koskevista tilinpitosäännöistä.

Alankomaiden tiukempien sääntöjen mukaan lisäeläkelaitosten on laskettava velkansa riskittömällä korolla. Matalien korkojen vuoksi eläkevastuut kasvoivat. Näin ollen monilla rahastoilla oli alhainen kattavuusaste, ja niiden oli leikattava etuuksia. Belgiassa eläkerahastot voivat käyttää korkeampaa diskonttokorkoa. Tämä tarkoitti sitä, että lisäeläkelaitosten siirtäminen Belgiaan paransi välittömästi niiden taloudellista asemaa alentamalla eläkevastuiden nettonykyarvoa pelkästään erilaisten kirjanpitosääntöjen vuoksi. Lisäksi Belgian valvontaviranomainen on asettanut alhaisemmat rahoitusvaatimukset ja sen valvontakustannukset ovat edullisemmat.

67 IORP II -direktiivissä korostetaan nimenomaisesti, että on tärkeää varmistaa, ettei direktiivi johda kilpailuvääristymään. Direktiivissä kuvataan myös, miten kilpailun vääristyminen voidaan välttää: soveltamalla direktiivin sisältämiä vakavaraisuusvaatimuksia henkivakuutusyritysten ammatillisia lisäeläkkeitä koskevaan liiketoimintaan tai ulottamalla direktiivin vaatimusten soveltamisala koskemaan muita säänneltyjä rahoituslaitoksia³³. Direktiivillä ei kuitenkaan tehty tällaisista vaatimuksista pakollisia, ja vain kolme jäsenvaltiota 27:stä otti käyttöön tällaisia toimenpiteitä ennen kuin mahdollisuus tehdä niin lakkasi vuonna 2023.

68 IORP II -direktiivissä ei myöskään käsitelty riskiä jäsenvaltioiden välisestä sääntelyarbitraasista, vaikka komissio perusteli EU:n tason toimia väittämällä, että tällä alalla niillä voisi olla merkittävää lisäarvoa. Komissio ei ole ehdottanut asiaa koskevia sääntöjä.

³³ IORP II -direktiivi, johdanto-osan 24 kappale.

EIOPAn pyrkimyksiä edistää valvonnan lähentämistä EU:ssa haittaa se, että se hyödyntää käytössään olevia välineitä vähän ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset johtavat päätöksentekoa

69 Yksi EIOPAn kauden 2024–2026 monivuotisen työohjelman³⁴ keskeisistä strategisista prioriteeteista on valvonnan lähentäminen kaikkialla EU:ssa. EIOPA on määritellyt vaikuttavan valvonnan keskeiset piirteet, jotka julkaistiin ensimmäisen kerran vuonna 2015³⁵. Niitä sovelletaan sekä vakuutusyrityksiin että ammatillisten lisäeläkkeiden tarjoajiin IORP II -direktiivin nojalla.

70 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi EIOPAn organisaatorakenteesta osoittaa kuitenkin, että sen valvontatoimet keskittyvät edelleen suurelta osin vakuutusyrityksiin. Vuonna 2023 neljä asiantuntijaa käsitteli lisäeläkelaitoksiin liittyviä asioita, kun taas vakuutusyritysten valvonnassa työskenteli noin 60 työntekijää. Henkilöstömäärän kohdentaminen heijastaa EIOPAn nykyistä toimeksiantoa ja vakuutus- ja eläkealaa koskevien lainsäädäntökehysten välisiä eroja.

EIOPA on tähän mennessä hyödyntänyt käytettävissään olevia oikeudellisia välineitä vain vähän johdonmukaisten valvontakäytäntöjen varmistamiseen

71 EIOPAlla on käytössään useita oikeudellisia välineitä (joita kutsutaan myös ”työkaluiksi”), joilla edistetään vakaata sääntelykehystä ja johdonmukaisia valvontakäytäntöjä. Osa näistä on oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisia ja osa ei ole (ks. *kaavio 8* ja *liite III*). Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset, joiden suoran valvonnan alaisuuteen lisäeläkelaitokset kuuluvat, ovat EIOPAn hallinnon puitteissa päätösvastuussa siitä, mitä välinettä lähentymisen varmistamiseksi käytetään.

72 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että EIOPA on käyttänyt näitä välineitä lisäeläkelaitoksiin vain vähän vuodesta 2019 lähtien.

³⁴ Final Single Programming Document 2024-2026.

³⁵ A Common Supervisory Culture: Booklet.

Kaavio 8 – Analyysi siitä, miten EIOPA on käyttänyt tärkeimpiä oikeudellisia välineitään lisäeläkelaitoksiin

Täytäntöönpano*

● Täytäntöönpanokelpoinen

● Täytäntöönpanokelvoton

	Oikeudellinen väline / väline valvonnan lähentämiseen	Käytetty lisäeläkelaitoksiin	Käyttökerrat	Käyttöpäivät	Tilintarkastustuomioistuimen kommentit
	Tuotteita koskevat interventiot, tekniset standardit, sovittelu	✗			EIOPAlla ei ole valtuuksia IORP II -direktiivin alaisten teknisten standardien osalta.
	Unionin oikeuden rikkominen	✓	1	joulukuussa 2023	Täytäntöönpanokelvoton suositus kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle ja täytäntöönpanokelpoinen päätös rahoituslaitoksille, jos edellytykset täyttyvät.
	Varoitukset, ohjeet, suositukset, tutkimukset; lausunnot Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle	✗			EIOPAn "noudata tai selitä" -mekanismi on tyypillinen ohjeille ja suosituksille, joilla odotetaan olevan vaikutusta kansallisen toimivaltaisen viranomaisen maineeseen, koska niiden tulee julkaista "noudata tai selitä" -mekanismiin vastaus.
	Kansallisille toimivaltaisille viranomaisille annetut lausunnot	✓	6	neljä kertaa heinäkuussa 2019, kaksi kertaa lokakuussa 2021	
	Valvontailmoitukset	✓	1	marraskuussa 2020	
	Vertaisarvioinnit	✓	1	huhtikuussa 2019 ja seuranta syyskuussa 2023	

* Oikeudellinen keino varmistaa, että EIOPAn hyväksyttyä toimenpidettä noudatetaan.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen verkkosivuston](#) ja oikeudellisen käsikirjan perusteella.

73 Täytäntöönpanokelpoisten välineiden osalta EIOPAn IORP II -direktiivin mukainen toimeksianto on muuttunut erityisesti teknisten täytäntöönpanostandardien osalta. IORP II -direktiivin hyväksymisen jälkeen IORP I:n nojalla annetut delegoidut säädökset, jotka myönsivät EIOPAlle valtuudet antaa teknisiä täytäntöönpanostandardeja, poistettiin. Näin ollen EIOPA ei voi antaa teknisiä standardeja, joita käytetään laajalti vakuutusosalalla. Se onkin joutunut ottamaan käyttöön muita vähemmän tehokkaita välineitä. EIOPA kuitenkin käynnisti vuonna 2023 ensimmäisen unionin oikeuden rikkomista koskevan menettelyn, joka on yksi sen vaikuttavimmista välineistä, ja antoi Kyproksen kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle suosituksen (ks. [laatikko 2](#)).

Laatikko 2: Unionin oikeuden rikkomista koskeva menettely, jonka EIOPA kohdisti useisiin kyproslaisiin lisäeläkelaitoksiin vuonna 2023

Jäsenvaltioiden velvollisuus rekisteröidä kaikki lisäeläkelaitokset on IORP II -direktiivin perusvaatimus. Rekisteröimättömien lisäeläkelaitosten toiminnan salliminen heikentää direktiivin tarkoitusta, sillä siinä säädettyjä suojatoimia sovelletaan ainoastaan rekisteröityihin lisäeläkelaitoksiin.

Vuonna 2020 EIOPA käytti välinettä, joka ei ole täytäntöönpanokelpoinen – eli [valvontalausuntoa](#) – puuttuakseen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten erilaisiin käytäntöihin lisäeläkelaitosten rekisteröinnissä ja hyväksymisessä. Yhdenmukaistettujen sääntöjen puuttuessa valvontalausunnossa suositeltiin, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset suorittavat toiminnan vakauden arvioinnin, kun ne rekisteröivät lisäeläkelaitoksia tai myöntävät niille toimiluvan, ja arvioivat lisäeläkelaitosten toiminnallista elinkelpoisuutta ja kestävyyttä osana valvontatarkastusprosessia.

EIOPAn toimista huolimatta Kyproksen kansallinen toimivaltainen viranomainen ei täyttänyt edellä mainittua velvoitetta, sillä maassa toimi useita ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia ilman asianmukaista rekisteröintiä. Sen vuoksi EIOPA käynnisti unionin oikeuden rikkomista koskevan menettelyn ja antoi joulukuussa 2023 Kyproksen kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle suosituksen toimista, jotka ovat tarpeen direktiivin mukaisuuden palauttamiseksi. EIOPA käytti tähän myös merkityksellisiä tietoja, jotka kerättiin huhtikuussa 2023 tehdyn tarkastuskäynnin aikana. Tarkastuskäynti suoritettiin EIOPAlle osoitettavan raportoinnin puuttumisen takia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

74 Täytäntöönpanokelvottomien välineiden osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EIOPA ei ole koskaan käyttänyt ohjeita ja suosituksia, joihin sisältyy eläkealan ”noudata tai selitä” -mekanismi, vaikka ne muita täytäntöönpanokelvottomia välineitä todennäköisemmin johtavat siihen, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset noudattavat sääntöjä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että EIOPAn valvontatuotokset ovat vähemmän kunnianhimoisia lisäeläkelaitosten osalta vakuutusalaan verrattuna. Tämä koskee sekä EIOPAn tuotosten sisältöä että käytettyjä välineitä (se esim. hyödyntää lisäeläkelaitoksien kohdalla lausuntoja, mutta samankaltaisten toiminta-alojen puitteissa, kuten likviditeettiriskin kohdalla, käytetään ohjeita).

75 EIOPA käyttää myös muita välineitä, kuten kansallisten toimivaltaisten viranomaisten verkostoja tai valvontatyöpajoja. Lisäksi se on laatimassa lisäeläkelaitoksia varten valvontakäsikirjan, jossa esitetään hyviä käytäntöjä. EIOPA tekee tiivistä yhteistyötä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa käsikirjan luvun osalta, jossa käsitellään erikseen riskiperusteiseen valvontaan siirtymisen helpottamista (ks. kohdat [55](#) ja [56](#)).

Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset panevat EIOPAn valvontatyön tuotoksia täytäntöön vain rajoitetusti

76 Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset panevat EIOPAn lisäeläkelaitoksia koskevan valvontatyön tuotoksia täytäntöön vain rajoitetusti (ks. yllä [kaavio 8](#) ja [liite III](#)). EIOPAn seurantatietojen mukaan vain kolmannes kansallisista toimivaltaisista viranomaisista pani neljä vuonna 2019 annettua lausuntoa täytäntöön täysimääräisesti. Seuranta on ollut vastaavanlaista ainoan lisäeläkelaitosten osalta tähän mennessä toteutetun vertaisarvioinnin osalta. EIOPA ei ole vielä suorittanut ammatillisia lisäeläkkeitä koskevaa vertaisarviointia IORP II -direktiivin voimaantulon jälkeen, eikä lisäeläkelaitoksia koskevaa vertaisarviointia ollut suunnitteilla vuosiksi 2023–2024³⁶.

³⁶ Peer Review Work Plan 2023-2024.

77 EIOPA on analysoinut vain osittain vuodesta 2019 alkaen käyttämiensä valvontavälineiden täytäntöönpanoa, eikä se ole arvioinut niiden vaikuttavuutta valvontakäytäntöjen lähentymisen varmistamisessa. Joidenkin niiden jäsenvaltioiden, joissa lisäeläkelaitosten markkinat ovat kehittyneemmät, kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla oli yleensä vakiintuneet valvontakäytännöt jo ennen kuin EIOPA otti nämä välineet käyttöön. Näin ollen välineillä ei ole juurikaan ollut käytännön vaikutusta kyseisten kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontatyöhön.

78 Tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneet kansalliset toimivaltaiset viranomaiset viittasivat usein myös haasteisiin, joita vähimmäistason yhdenmukaistamiseen perustuva EU:n sääntelykehys ja kansallisten eläkemarkkinoiden heterogeenisuus aiheuttavat valvontatoimille (ks. [liite IV](#)). Lisäksi alle viidesosa niistä kansallisista toimivaltaisista viranomaisista, joiden maissa on lisäeläkelaitoksia, katsoi, että EIOPAlle on annettava lisätehtäviä ja -valtuuksia, jotta voidaan varmistaa, että ammatillisia lisäeläkkeitä koskevat valvontakäytännöt lähentyvät toisiaan.

EIOPA on parantanut lisäeläkelaitosten järjestelmäriskejä koskevaa arviointiaan, mutta puutteita on edelleen

79 Euroopan finanssivalvojen järjestelmän mukaisesti EIOPA vastaa lisäeläkelaitosten alan rahoitusvakauden arvioinnista. Tähän sisältyy alan seuranta ja säännöllisten raporttien julkaisemista sekä EU:n laajuisten stressitestien suorittamista³⁷. Tilintarkastustuomioistuin tutki, missä määrin EIOPA oli suorittanut nämä kaksi tehtävää ja oliko se hoitanut ne vaikuttavalla tavalla.

³⁷ EIOPA-asetus, 32 artikla.

EIOPAn tiedonkeruukehystä on kehitetty ja parannettu asteittain vuodesta 2004 lähtien

80 EIOPAn kyky analysoida perusteellisesti lisäeläkelaitoksiin kohdistuvia järjestelmäriskejä riippuu suurelta osin lakisääteisestä raportoinnista ja ulkoisista lähteistä saatujen tietojen laadusta ja kattavuudesta. EIOPA on kerännyt tietoja lisäeläkelaitoksista useiden vuosien ajan ja julkaissut niihin liittyviä tilastoja vuodesta 2004. Tiedonkeruukehystä on kehitetty ja parannettu asteittain. Kehys perustuu pääasiassa EIOPA-asetukseen ja EIOPAn hallintoneuvoston päätökseen³⁸. Uuden [tietopistemallin](#) käyttöönotto kesäkuussa 2023 standardisoi ja automatisoi tietojen toimittamista edelleen.

81 Äskettäisen hallintoneuvoston päätöksen tarkoituksena on parantaa EIOPAn kykyä arvioida riskejä ja haavoittuvuuksia ja korjata nykyiset tietoaukot. Senkin jälkeen, kun päätös tulee voimaan vuonna 2025, joitakin tietoaukkoja jää kuitenkin jäljelle ja ne tulevat vaikuttamaan EIOPAn riskinarviointien perusteellisuuteen ja kattavuuteen jatkossakin.

EIOPAn kertomuksissa ei keskitytä eläkejärjestelmien kykyyn tuottaa riittävää tuottoa pitkällä aikavälillä

82 EIOPA on vuodesta 2011 lähtien julkaissut [rahoitusvakautta koskevan kertomuksen](#) kahdesti vuodessa. Kertomuksessa seurataan ja arvioidaan riskejä vakuutus- ja lisäeläkelaitosten alalla. Helmikuusta 2024 lähtien EIOPA on julkaissut myös neljännesvuosittaisen lisäeläkelaitoksia koskevan riskitaulukon. Taulukon tavoitteena on auttaa lukijoita ymmärtämään nykyistä riskiympäristöä ja tekemään tietoon perustuvia päätöksiä.

83 Tilintarkastustuomioistuimien havaintojen mukaan EIOPAn julkaisuissa keskityttiin rahoitusjärjestelmän välittömiin ja keskipitkän aikavälin riskeihin ja haavoittuvuuksiin. Ne eivät kuitenkaan anna riittävästi tietoa siitä, miten nämä riskit vaikuttavat eläkejärjestelmien kykyyn tuottaa riittävää tuottoa pitkällä aikavälillä. Julkaisut eivät myöskään kata lisäeläkelaitosten kannalta merkityksellisiä pitkän aikavälin näkymiä – yleensä tämä tarkoittaa 30–40 vuoden säästöjä, joita seuraa 20–25 vuoden eläke. Näin ollen niiden avulla ei saada käsitystä havaittujen järjestelmäriskien mahdollisista pitkän aikavälin vaikutuksista.

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

Vuoden 2022 EU:n laajuinen stressitesti ei ollut täysin vaikuttava lisäeläkelaitoksiin kohdistuvien järjestelmäriskien tunnistamisessa

84 Stressitestit ovat keskeisessä asemassa arvioitaessa rahoitusjärjestelmien järjestelmäriskejä, myös työeläkkeiden osalta. Epäedullisen skenaarion on oltava sekä vakava että uskottava. Skenaarioiden kehittämisen kannalta on olennaista, että tiedot ovat luotettavia ja oletukset realistisia.

85 EIOPA-asetuksessa edellytetään, että EIOPA suorittaa säännöllisiä stressitestejä ja arvioi vakuutus- ja lisäeläkealojen häiriönsietokykyä erilaisissa epäsuotuisissa skenaarioissa. EIOPA on vuodesta 2015 lähtien käynnistänyt ja koordinoanut ammatillisia lisäeläkkeitä koskevia stressitestejä yhteistyössä Euroopan järjestelmäriskikomitean kanssa. [Liitteessä V](#) esitetään yleiskatsaus stressitestien skenaarioista ja tuloksista vuosina 2015–2022.

86 Tilintarkastustuomioistuimen arvioiman vuoden 2022 stressitestin ja sidosryhmien haastattelujen perusteella tarkastajat katsoivat, että EIOPAn stressitestien suorittamista koskevat menettelyt ovat yleisesti ottaen hyvin laadittuja ja toimivat vaikuttavalla tavalla. Tarkastajat havaitsivat kuitenkin useita puutteita viimeisimmän stressitestin (vuoden 2022 ilmastostressitesti) rakenteessa ja käytetyissä oletuksissa. Tarkastajat ottivat kuitenkin huomioon, että kyseessä oli ensimmäinen testi laatuaan (ks. [laatikko 3](#)).

Laatikko 3: Vuoden 2022 ilmastostressitesti – ensimmäinen laatuaan, mutta sisälsi puutteita

Analysoidessaan vuoden 2022 ilmastostressitestiä tilintarkastustuomioistuin käytti tarkastuskriteereinä lisäeläkelaitosten stressitestausta koskevaa EIOPAn kehystä sekä asianomaisen standardin laatijan, [Network for Greening the Financial System](#) -verkoston, kehittämiä menetelmiä ja skenaarioita.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavat puutteet:

- Arvioinnissa keskityttiin lyhyen aikavälin tasevaikutuksiin ja EIOPA jätti arvioinnin soveltamisalan ulkopuolelle likviditeetin ja pitkän aikavälin tuottokyvyn, joita tilintarkastustuomioistuin pitää ratkaisevan tärkeinä asianmukaisten eläketulojen varmistamiseksi.
- Stressitesti keskittyy siirtymäriskeihin ja jättää huomiotta välittömät fyysiset riskit, kuten tulvat tai äärimmäiset sääilmiöt. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan tämä vähentää ilmastoriskien arvioinnin merkitystä.
- Lisäeläkelaitoksille stressitestissä aiheutuneet tappiot olivat huomattavasti pienemmät kuin vuoden 2022 todelliset tappiot samanlaisen skenaarion (energian hintasokki) osalta.
- Jotkin keskeiset oletukset eivät perustuneet aiempiin tietoihin ja/tai ne eivät olleet yhdenmukaisia skenaariota koskevan selostuksen kanssa. Tämä päti erityisesti oletukseen, että inflaatio nousisi vain maltillisesti ja saavuttaisi nopeasti EKP:n inflaatiotavoitteen. Skenariossa ei myöskään otettu huomioon energian hintasokeista ja vihreästä siirtymästä johtuvia inflaatiopaineita.

Nämä puutteet vaikuttivat arviointiin siitä, ovatko eläketulot turvassa järjestelmäriskeiltä, sekä menettelyn kykyyn paljastaa ilmastonmuutoksesta mahdollisesti aiheutuvat menetykset.

87 Tilintarkastustuomioistuin suhtautui varauksella ilmastotestauksen pilottihankkeen, vuoden 2022 stressitestin, erityiseen rakenteeseen ja oletuksiin. Se katsoo kuitenkin, että stressitesti on edistänyt yhtenäisen luokitusjärjestelmän kehittämistä ja mahdollisesti helpottanut yksityiskohtaisempien skenaarioiden käyttöönottoa tulevaisuuden analyysissä. Tilintarkastustuomioistuin toteaa myös, että EIOPAn stressitestit ovat vuodesta 2015 lähtien yleisesti ottaen kattaneet lisäeläkelaitosten kannalta merkitykselliset riskit.

EU:n toimilla eläkkeiden avoimuuden lisäämiseksi ja kestävyyseden edistämiseksi on ollut vain vähän vaikutusta

88 Sekä komissio että EIOPA ovat toteuttaneet useita toimia tiedottaakseen kansalaisille eläkesäästöjen ja erityyppisten eläkejärjestelmien tärkeydestä. Ne ovat myös pyrkineet lisäämään eläkkeisiin liittyvää avoimuutta sekä yksilö- että kokonaistasolla. Tilintarkastustuomioistuin tutki muun muassa seuraavien aloitteiden täytäntöönpanotilannetta ja vaikuttavuutta:

- o lisäeläkelaitosten jäsenille ja edunsaajille eläke-etuusotteessa annetut tiedot ja EIOPAn tietovälineet lisäeläkelaitoksia koskevien tietojen lisäämiseksi
- o eläkkeiden seurantajärjestelmä ja eläketulostaulu, joiden tarkoituksena on tarjota kattava yleiskuva eläkkeistä EU:ssa ja vertailla niitä. Näitä kahta toimea, jotka sisältyvät pääomamarkkinaunionia koskevaan vuoden 2020 toimintasuunnitelmaan, pidettiin keskeisinä, jotta voidaan lisätä EU:n kansalaisten tietoisuutta heidän tulevasta eläketuloistaan ja parantaa samalla päätöksentekoa
- o muut EU:n aloitteet, joilla pyritään parantamaan eläkeosaamista ja lisäämään eläkesäästöjä ja yleistä kestävyttä.

Eläke-etuusotteen potentiaalia tiedonsaannin parantamisessa ei ole hyödynnetty täysimääräisesti

89 IORP II -direktiivillä otettiin käyttöön lisäeläkelaitoksia koskevat uudet tiedonantovaatimukset, mukaan lukien vuotuisen eläke-etuusotteen antaminen³⁹. Asiakirjan tarkoituksena on auttaa lisäeläkelaitosten jäseniä ja edunsaajia ymmärtämään eläketilannettaan, maksujaan ja mahdollisia etuuksiaan. Se antaa heille myös yksityiskohtaiset tiedot eläkesäästöihin liittyvistä kustannuksista ja arvonkehityksestä.

³⁹ IORP II -direktiivi, 38 artikla.

90 Tilintarkastustuomioistuimen haastattelemat sidosryhmät ja 70 prosenttia sen kyselyyn vastanneista kansallisista toimivaltaisista viranomaisista vahvistivat, että IORP II -direktiivin edellyttämä eläke-etuusote on parantanut tietojen avoimuutta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että direktiivin säännöksistä puuttuu useita tärkeitä yksityiskohtia, minkä vuoksi jäsenten ja edunsaajien on haastavaa ymmärtää eläkejärjestelmänsä aiempaa ja tulevaa arvonkehitystä. IORP II -direktiivissä ei esimerkiksi täsmennetä riittävästi, mitä yksityiskohtia ja oletuksia lisäeläkelaitosten olisi julkistettava hyötyennusteidensa osalta. Direktiivissä ei myöskään edellytetä kustannusten kattavaa erittelyä (ks. [liite VI](#)).

91 EIOPA julkaisi vuonna 2018 eläke-etuusotetta koskevan kattavan kertomuksen, jossa esitettiin yksityiskohtaiset periaatteet ja ohjeet otteen rakenteesta ja sisällöstä. Koska EIOPA ei kuitenkaan ole kerännyt tietoja tai tehnyt arviointeja jäsenille ja edunsaajille kansallisten eläke-etuusotemallien kautta toimitettujen tietojen sisällöstä, ei ole tiedossa, missä määrin kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat noudattaneet näitä ohjeita.

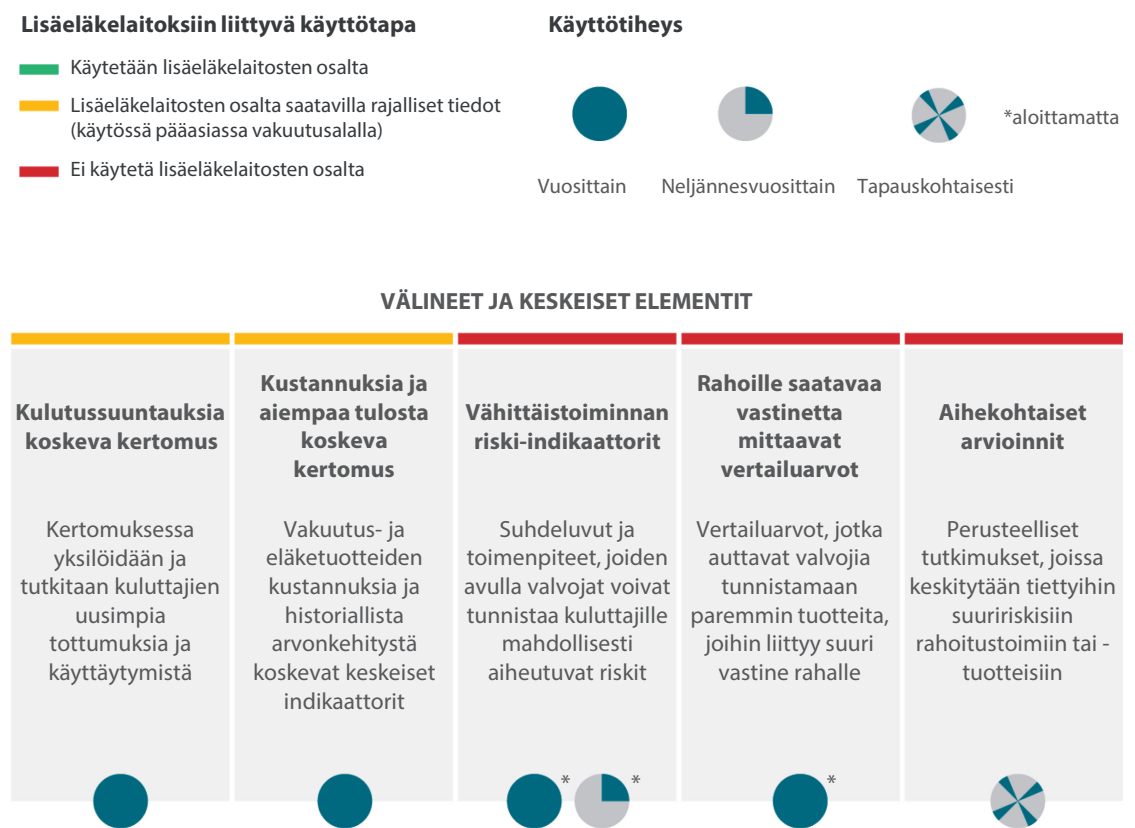
92 Lisäksi EIOPA kehitti vuonna 2020 eläke-etuusotteiden asiakirjoista kaksi mallia⁴⁰ kuultuaan useita sidosryhmiä, kuten kansallisia toimivaltaisia viranomaisia, kuluttajajärjestöjä ja toimialan edustajia, sekä toteutettuaan testausprosessin. Malleissa katettiin tärkeitä seikkoja, joita ei ollut täsmennetty direktiivissä. EIOPAn mukaan Slovakia on ainoa maa, joka käyttää jompaakumpaa EIOPAn malleista. Mallien vähäiseen käyttöönottoon on useita syitä, kuten niiden ei-sitova luonne, niiden käyttöönoton viivästyminen ja se, että kansallisia malleja oli jo olemassa. Täten EIOPAn toimet tällä alalla eivät viime kädessä edistäneet tietojen avoimuutta ja vertailukelpoisuutta EU:n tasolla.

EIOPAn välineet eivät tarjonneet lisäeläkelaitosten jäsenille ja edunsaajille avoimia tietoja kustannuksista ja tuotoista

93 EIOPA on luonut välineitä, joiden avulla voidaan seurata sekä vakuutus- että eläkemarkkinoita, tunnistaa tuotesuuntauksia ja havaita liiketoimintaan liittyviä ongelmia, jotka voivat aiheuttaa riskin sekä kuluttajille että rahoitusmarkkinoille. Pääasiassa tietojen puutteen vuoksi nämä välineet kattoivat kuitenkin lisäeläkelaitokset vain hyvin rajoitetusti (ks. [kaavio 9](#)).

⁴⁰ EIOPA's Pension Benefit statement packaged files, 25. maaliskuuta 2020.

Kaavio 9 – EIOPAn tärkeimmät kuluttajille suunnatut tietovälineet



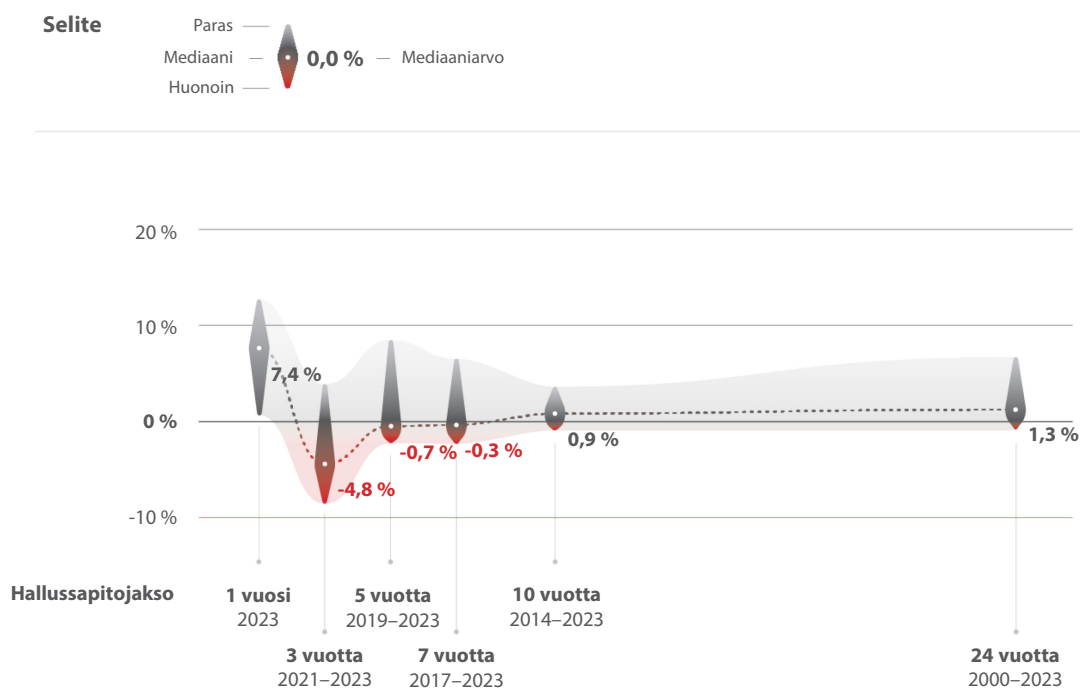
94 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita yksittäisiä puutteita EIOPAn kustannuksia ja historiallista arvonkehitystä koskevassa kertomuksessa, joka on toinen kahdesta merkittävimmästä kertomuksesta lisäeläkelaitosten osalta.

- o raportissa yksilöidään vain yksi kustannusindikaattori, liikekustannussuhde (vuosimaksu, joka ilmaistaan prosenttiosuutena investoinneista), jossa ei oteta huomioon kaikenlaista lisäeläkelaitoksiin liittyviä kuluja ja maksuja; raportissa ei myöskään esitetä yksityiskohtaisesti tiettyjä osatekijöitä
- o liikekustannussuhde ei ole vertailukelpoinen jäsenvaltioiden kesken niiden käyttämien erilaisten laskentamenetelmien vuoksi
- o kertomuksessa annetut lisäeläkelaitosten tuloksellisuutta koskevat tiedot ovat puutteellisia, sillä siinä käytetyn liikekustannussuhteen avulla ei saada täydellistä kuvaa lisäeläkelaitosten yleisestä tuloksellisuudesta
- o kertomus ei sisällä kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta saatuja tietoja rahalle saatavaan vastineeseen liittyvistä lisäeläkelaitosten riskeistä (eli arviota siitä, ovatko tuotteet kohdemarkkinoiden tarpeiden mukaisia, mukaan lukien analyysi markkinoiden ja omaisuuserien tuottoriskeistä; toiminnalliset riskit, likviditeettiriskit ja avoimuusriskit), toisin kuin vakuutuslaitosten kohdalla, vaikka näiden riskien ymmärtäminen on olennaisen tärkeää jäsenten ja edunsaajien tehokkaan suojelun kannalta.

95 EIOPA ei itse julkaise tietoja lisäeläkelaitosten historiallisesta arvonkehityksestä. Ainoan käytettävissä olevan lähteen, Better Finance -järjestön⁴¹, mukaan ammatillisten lisäeläkkeiden keskipitkän ja pitkän aikavälin tuotto EU:ssa on kuitenkin suhteellisen vaatimaton. Kolmen, viiden ja seitsemän vuoden hallussapitojakson vuotuistetut mediaanituotot ovat maksujen ja inflaation huomioon ottamisen jälkeen negatiivisia. Vain yli kymmenen vuotta pidemmillä ajanjaksoilla ne alkavat pysyä noin yhden prosentin tasolla (ks. *kaavio 10*).

⁴¹ Better Finance, *The Real Return of Long-term and Pension Savings, 2024 edition*, taulukko GR.3, s. 27.

Kaavio 10 – Ammatillisten lisäeläkkeiden reaalin vuotuistettu arvonkehitys eripituisilla hallussapitojaksoilla (2000–2023)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [Better Finance](#) -järjestön tietojen perusteella.

96 Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Better Finance -järjestön mukaan yhtäläisesti EU:n osakkeista ja joukkolainoista koostunut teoreettinen salkku olisi tuottanut samalta aikajaksolta, maksut ja inflaatio vähennettynä, vuosittain keskimäärin noin 1,9 prosentin tuottoa. Tämä tarkoittaa, että pidemmällä aikavälillä (vähintään seitsemän vuotta) noin 75 prosenttia Better Financen analysoimaan otokseen kuuluvista työeläkkeistä ei saavuttaisi pääomamarkkinoiden teoreettisen vertailuarvon (eli EU:n osakkeista ja joukkolainoista koostuvan tasapainoisen salkun) arvonkehitystä. Tämä herättää kysymyksen siitä, kykenevätkö lisäeläkelaitokset tarjoamaan edunsaajilleen riittävät eläketulot.

Komission toimet eläkkeitä koskevan yleiskatsauksen laatimiseksi eivät toteutuneet

97 Komission vuoden 2020 pääomamarkkinaunionia koskevaan toimintasuunnitelmaan sisältyi toimia, joilla yksilöitiin asiaankuuluvat tiedot ja menetelmät eläketulostaulujen kehittämistä varten ja kehitettiin parhaita käytäntöjä kansallisten eläkkeiden seurantajärjestelmien perustamista varten. Lisävälineillä pyrittiin lisäämään avoimuutta eläke-eroista sekä yksityishenkilöiden että jäsenvaltioiden tasolla:

- o **Eläkkeiden seurantajärjestelmät** antavat kattavan yleiskuvan yksilöllisistä eläkeoikeuksista ottaen huomioon erilaiset lähteet (muun muassa valtion eläkkeet, ammatilliset lisäeläkkeet ja yksilölliset eläkkeet). Seurantajärjestelmä auttaa yksilöitä saamaan kokonaiskuvan tulevista eläketuloistaan, tunnistamaan mahdolliset puutteet ja tekemään tietoon perustuvia päätöksiä lisäsäästöistä tai -investoinneista.
- o **Eläketulostaulut** antavat jäsenvaltioille kattavamman kuvan niiden eläkejärjestelmien riittävydestä. Tulostaulut antavat kokonaiskuvan makrotasolla ja auttavat poliittisia päättäjiä ja sidosryhmiä seuraamaan eläkekehitystä eri maissa ja EU:n väestötasolla. Tarkoituksena on tukea tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja parantaa eläkejärjestelmien hallinnointia.

98 Monilla jäsenvaltioilla on käytössään eläkkeiden seurantajärjestelmä, mutta se kattaa ensisijaisesti valtion eläkkeet (ensimmäinen pilari). Useiden jäsenvaltioiden (Belgia, Kroatia, Tanska, Viro, Ranska, Saksa, Latvia, Alankomaat, Slovakia ja Ruotsi) eläkkeiden seurantajärjestelmä kattaa vähintään kaksi pilaria. Muut jäsenvaltiot eivät tällä hetkellä joko tarjoa kansalaisilleen samaan paikkaan koottua kattavaa yleiskuvaa heidän eläkeoikeuksistaan tai niillä ei ole lainkaan seurantajärjestelmää. Kattavien tietojen puute voi haitata kansalaisten kykyä suunnitella eläkkeelle siirtymistä vaikuttavalla tavalla. Monet eläketilastot ovat julkisesti saatavilla, mutta yksikään jäsenvaltio ei ole vielä luonut kansallista eläketulostaulua, joka tarjoaisi samanlaisia etuja kuin EIOPAn ehdottama tulostaulu, kuten viestinnän helppous, täydellisyys ja kattavuus (eli jossa esitetään useita indikaattoreita, jotka selventävät eläkkeiden riittävyden ja kestävyden eri näkökohtia).

99 EU:n tasolla on pyritty parantamaan yksityishenkilöiden ja erityisesti liikkuvien työntekijöiden eläkeoikeuksia koskevaa tietoa muun muassa ottamalla käyttöön eläkkeitä koskeva eurooppalainen seurantapalvelu. Palvelua on kokeiltu vuodesta 2018 lähtien, ja komissio on toteuttanut lisätoimia sen käyttöönottamiseksi vuoden 2024 lopussa liittämällä useampia kansallisia seurantajärjestelmiä eurooppalaiseen seurantajärjestelmään ja mahdollistamalla tiedonvaihdon eläkkeiden seurantajärjestelmiä koskevista parhaista käytännöistä.

100 Lisäksi on harkittu eurooppalaista eläketulostaulua, joka voisi tarjota EU:n laajuisen yleiskuvan eläkejärjestelmistä ja jäsenvaltioiden välillä edelleen olevista eläke-eroista. Eurooppalaisen eläketulostaulun osalta ei ole tähän mennessä toteutettu lisätoimia puuttuvien tietojen vuoksi.

101 Komission pyynnön mukaisesti EIOPA antoi vuonna 2021 kumpaakin toimea koskevan teknisen lausunnon⁴², jossa toimia analysoitiin laajasti ja ehdotettiin mahdollisia hyviä käytäntöjä. Eläketulostaulua koskevat EIOPAn julkiset kuulemiset osoittivat, että kansalliset sidosryhmät kannattivat aloitetta vain osittain. Ehdotuksista keskusteltiin jäsenvaltioiden kanssa, mutta yksimielisyyttä ei saavutettu, eikä komissio ole sen jälkeen toteuttanut mitään jatkotoimia.

102 EIOPA tutki eläketulostauluja koskevan työn jatkamista käynnistämällä eurooppalaista eläketulostaulua koskevan pilottihankkeen, jossa jäsenvaltiot tekevät vapaaehtoista yhteistyötä ja jonka panos on keskeinen merkittävien tietoaukkojen täyttämiseksi. EIOPAn hallintoneuvosto päätti kuitenkin helmikuussa 2024 olla jatkamatta tätä pilottihanketta, koska komissio ei esittänyt sen osalta erityistä pyyntöä ja koska EIOPAn henkilöresurssit olivat rajalliset. Komissio päätti myös olla ottamatta hankkeesta vetovastuuta eikä se ryhtynyt jatkotoimiin (komissio ei esimerkiksi luonut tulostaulua itse tai antanut suosituksia). Tilintarkastustuomioistuimissa panee kuitenkin merkille, että euroryhmän ja neuvoston viimeaikaisissa lausunnoissa ja päätelmissä⁴³ korostetaan uutta sitoutumista tähän aloitteeseen.

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

⁴³ Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous – [päätelmät, huhtikuu 2024](#) ja [neuvoston päätelmät](#) eläkkeiden riittävyydestä, kesäkuu 2024.

103 Ennen tulostaulua ja seurantaan koskevia aloitteita komissio oli jo julkaissut joka kolmas vuosi kaksi eläkkeitä koskevaa kertomusta: eläkkeiden riittävyyttä koskevan kertomuksen (vuodesta 2012 lähtien) ja ikääntymistä EU:ssa käsittelevän kertomuksen (vuodesta 2006 lähtien)⁴⁴. Molemmat sisältävät merkityksellisiä tietoja jäsenvaltioiden eläkejärjestelmien rakenteesta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että näissä kertomuksissa ei annettu kattavaa yleiskuvaa järjestelmistä eikä lisäeläkelaitoksia koskevia keskeisiä tietoja.

104 Kun otetaan huomioon nykyiset ja ennustetut väestökehityksen suuntaukset ja niiden vaikutus työmarkkinoihin, on olennaisen tärkeää, että kansalaiset saavat kattavia tietoja eläkkeestään lähestyessään eläkkeelle jäämistä. Tietojen avoimuus on yhtäläisen tärkeää hallituksille, jotta ne voivat puuttua eläkejärjestelmien kestävyteen ja varmistaa julkisen talouden vakauden. Eläkkeiden seurantajärjestelmät ja eläketulostaulut tarjoavat arvokasta tietoa eläkkeiden riittävyydestä ja kestävyydestä, ja niiden avulla viranomaiset voivat tunnistaa ja korjata ilmenevät puutteet varhaisessa vaiheessa.

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

Muut EU:n aloitteet eläkejärjestelmien kestävyiden ja yksilöllisten eläkesäästöjen edistämiseksi olivat laajuudeltaan vaatimattomia

105 Vuonna 2024 julkaistussa vuosikertomuksessaan Euroopan finanssipoliittinen komitea korosti jälleen kerran väestörakenteen kehityksen vaikutuksia eläkejärjestelmien kestävyteen sekä julkiseen talouteen⁴⁵. Kertomuksesta käy muun muassa ilmi, että eläkkeiden riittävyys on myös vakava sosiaalinen huolenaihe, joka saattaa heikentää EU:n sosiaalisen markkinatalouden mallia.

106 Komissio on vuodesta 2011 lähtien antanut lähes 450 eläkkeisiin liittyvää maakohtaista suositusta talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa⁴⁶. Tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla annettiin 29 tällaista suositusta (ks. [liite VII](#)). Suosituksissa keskityttiin eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyteen eläkkeiden riittävyyden sijaan. Vuodesta 2019 lähtien vain kaksi eläkkeisiin liittyvää suositusta on koskenut ammatillisia lisäeläkkeitä. Suositukset on annettu vain yhdelle jäsenvaltiolle: Alankomaille. Komissio arvioi vuoden 2024 lopussa, että Alankomaat on edistynyt merkittävästi suositusten täytäntöönpanossa.

107 Jäsenmaat saavat elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitusta toimenpiteisiin, joilla vastataan kaikkiin tai merkittävään osaan niiden vuosina 2019–2020 saamista maakohtaisista suosituksista. Vaikka yksikään elpymis- ja palautumistukivälineen politiikanala ei liity suoraan eläkkeisiin, jäsenmaat ovat sisällyttäneet elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteisiin 26 eläkejärjestelmää koskevaa toimenpidettä. Viisi näistä toimenpiteistä, joiden soveltamisala ja laajuus vaihtelevat, liittyy ammatillisiin lisäeläkkeisiin (kaksi Kyproksessa ja yksi Saksassa, Espanjassa ja Alankomaissa; ks. esimerkit [laatikossa 4](#)). Näiden uudistusten todelliset vaikutukset julkiseen talouteen tulevat näkyviin vasta pitkällä aikavälillä.

⁴⁵ Vuosikertomus 2024, [Euroopan finanssipoliittinen komitea](#), laatikko 5.1.

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

Laatikko 4 – Esimerkkejä ammatillisiin lisäeläkkeisiin liittyvistä elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteistä

Saksa: Digitaalisen eläkeportaalin kehittäminen. Portaalien avulla kansalaiset voivat saada tietoa yksilöllisestä eläketurvastaan kaikkien kolmen pilarin osalta, ja se auttaa heitä yksilöimään tarvittavia toimia.

Alankomaat: Oikeudenmukaisuuden lisäämiseksi tehtävät eläkeuudistukset, mukaan lukien eläkejärjestelmän toisen pilarin uudistamista koskevan lain voimaantulo. Uudistus poistaa eri ikäryhmien välisen järjestelmällisen uudelleenjaon (riittävä eläke kaikille sukupolville).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

108 Komissio ja EIOPA ovat toteuttaneet muitakin toimia parantaakseen finanssiosaamista (ks. [liite VIII](#)). Koska EU:n toimivalta on eläkkeiden ja koulutuksen alalla rajallinen, toimet olivat soveltamisalaltaan vaatimattomia eikä niissä keskitytty erityisesti lisäeläkelaitoksiin. Osana pääomamarkkinaunionia koskevaa vuoden 2020 toimintasuunnitelmaansa komissio on myös tutkinut ja edistänyt eläkejärjestelmien automaattista jäsenyyttä.

Johtopäätökset ja suositukset

109 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että kun otetaan huomioon komissiolle ja EIOPAlle annettu vastuu, niiden toimet eivät ole tähän mennessä olleet vaikuttavia ammatillisten lisäeläkkeiden sisämarkkinoiden syventämisessä, rajojen yli toimivien ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten (eli lisäeläkelaitosten) roolin vahvistamisessa tai yleiseurooppalaisen yksilöllisen eläketuotteen kehittämisessä.

110 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erityisesti seuraavaa:

- o lisäeläkelaitosten rajatylittävä toiminta on edelleen vähäistä ja keskittyy muutamisiin jäsenvaltioihin, joissa ammatillisilla lisäeläkkeillä on jo juurtuneet perinteet. Tämä johtuu pääasiassa tekijöistä, jotka eivät kuulu EU:n toimivaltaan (kuten kansallinen sosiaali-, työ- ja verolainsäädäntö) ja jotka eivät täten ole saavutettavissa tämänhetkisillä EU-tason lainsäädäntöaloitteilla
- o komission ehdottama yleiseurooppalainen yksilöllinen eläketuote ei ole osoittautunut varteenotettavaksi eläkesäästämismuutosehdoksi EU-kansalaisille. Se ei myöskään ole herättänyt toimittajien kiinnostusta, mikä johtuu pääasiassa verokannustimien puutteesta, yhden prosentin kustannuskatosta ja vaihtoehtoisten tuotteiden olemassaolosta
- o Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) pyrkimykset edistää valvonnan lähentämistä ja jäsenten suojelua eivät ole olleet täysin vaikuttavia. Tämä johtuu vähimmäistasolla yhdenmukaistetusta kehiksestä, jonka alaisuudessa EIOPA toimii, ja siitä, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset eivät ole ottaneet EIOPAn aloitteita käyttöön.
- o EIOPAn arvio lisäeläkelaitosten erityis- ja järjestelmäriskeistä on parantunut ajan mittaan, mutta se on edelleen vaillinaisen
- o komission ja EIOPAn aloitteet eläketuotteita koskevan avoimuuden ja yleisen tietoisuuden lisäämiseksi sekä kansalaisten työeläkkeitä koskevan finanssiosaamisen lisäämiseksi ovat olleet laajuudeltaan ja määrältään rajallisia.

111 Kuten myös sääntelyntarkastelulautakunta on todennut, komissio on pyrkinyt edistämään IORP-direktiivin tarkistusta ja PEPP-asetusta koskevia lainsäädäntöehdotuksiaan ilman riittävää näyttöä. Molemmissa säädöksissä on myös edelleen rakenteellisia ongelmia. IORP II -direktiivin myötä esimerkiksi rajojen yli toimiviin lisäeläkelaitoksiin sovelletaan tiukempia sääntelyvaatimuksia kuin kotimaisiin ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tarkastushavaintojensa perusteella, että ammatillisten lisäeläkkeiden sisämarkkinoiden kehittämisessä ei ole mahdollista ottaa merkittäviä edistysaskeleita tekemällä vaiheittaisia muutoksia nykyiseen vähimmäistason yhdenmukaistamiseen perustuvaan kehykseen.

112 Komissio ei myöskään ole ottanut käyttöön asianmukaista tuloksellisuuden seurantakehystä, joka sisältäisi indikaattoreita, joiden avulla se voisi arvioida IORP II -direktiivin vaikuttavuutta. Lisäksi komissio ei pystynyt suorittamaan direktiivin jälkiarviointia määräajan mukaisesti, koska direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä viivästyi merkittävästi. Tämän vuoksi komissiolla ei ole yleiskuvaa siitä, miksi sen tavoitteita ei saavutettu. PEPP-asetusta on tarkoitus arvioida vasta maaliskuussa 2027 (ks. kohdat [31–51](#)).

Suositus 1 – Aikaistetaan yleiseurooppalaisen yksilöllisen eläketuotteen vähäisen käyttöönoton syiden arviointia koskevaa määräaikaa ja ryhdytään asianmukaisiin toimiin

Komission olisi aikaistettava PEPP-tuotteen käyttöönoton vähäisen käyttöönoton syiden arviointia koskevaa määräaikaa ja päätettävä, olisiko PEPP-hanketta jatkettava EU:n tasolla, olisiko hanketta muutettava vai olisiko se kumottava.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2025.

113 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että IORP II -direktiivi on parantanut hallintonormeja ja lisännyt kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tiettyjä valvontavaltuuksia, mutta sen soveltaminen ja täytäntöönpano vaihtelevat suuresti jäsenvaltioittain. Useimmat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset arvostavat mahdollisuutta ylittää IORP II -direktiivissä asetetut vähimmäisvaatimukset ja usein täydentävät niitä kansallisessa lainsäädännössään. Jotkin kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat vasta ottamassa käyttöön riskiperusteista lähestymistapaa, mikä lisää ennestään valvontakehyksen eroja. Erot johtuvat oikeudellisen välineen valinnasta – kyseessä on direktiivi, joka jäsenvaltioiden on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä, eikä asetus, jota on sovellettava sellaisenaan. Lisäksi direktiivissä edellytetään vain vähimmäistason yhdenmukaistamista. Huolenpitovelvollisuutta koskevan vaatimuksen puuttuminen ja riittämättömät toimenpiteet eturistiriitojen ja jäsenten valitusmenettelyiden ratkaisemiseksi ovat merkittäviä puutteita valvontakehyksessä. Myös muut ongelmat, kuten valvontaan liittyvän säännöllisen raportoinnin puute, vaikuttavat valvonnan laatuun ja johdonmukaisuuteen kaikkialla EU:ssa (ks. kohdat [52–64](#)).

114 IORP-direktiivin tarkistuksessa ei myöskään otettu suunnitellun mukaisesti käyttöön riittävän vankkoja suojatoimia sääntelyarbitraasia vastaan (ks. kohdat [65–68](#)).

Suositus 2 – Vahvistetaan lisäeläkelaitosten valvontakehystä

IORP II -direktiiviä tarkistaessaan komission olisi otettava huomioon tarve vahvistaa valvontakehystä

- a) muuttamalla voimassa olevia vakavaraisuussääntöjä siten, että ne vastaavat täysin maksuperusteisiin järjestelmiin liittyviä erityisiä riskejä; sääntöihin olisi sisällytettävä nimenomaisen huolenpitovelvollisuutta koskevan periaatteen käyttöönotto (jossa otetaan huomioon riittävien tuottojen tarjoamista koskeva tavoite) ja lisätakeet eturistiriitoja vastaan sekä selkeän valitusten käsittelykehysten luominen
- b) parantamalla valvonnan vähimmäisvaatimuksia ja laatua sekä ottamalla käyttöön selkeät suojaustoimet sääntelyarbitraasin riskin osalta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: IORP II -direktiivin tarkistuksen yhteydessä.

115 EIOPAn pyrkimyksiä edistää valvonnan lähentämistä EU:ssa haittaa se, että se ei voi ehdottaa teknisiä standardeja ja se hyödyntää vain vähän muita käytettävissään olevia välineitä. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset hyödynsivät EIOPAn käyttämiä välineitä vain vähäisessä määrin. Vähimmäistason yhdenmukaistamiseen perustuvan EU:n sääntelykehysten ja erilaisten kansallisten eläkejärjestelmien aiheuttamat haasteet ovat rajoittaneet entisestään EIOPAn toimien vaikutusta. Vaikka EIOPA on määritellyt tehokkaat valvontaperiaatteet, sen painopiste ja resurssit kohdentuvat pääasiassa vakuutusosalalle, mikä kuvastaa suoraan EIOPAn nykyistä toimeksiantoa. EIOPA ei myöskään ole arvioinut täysimääräisesti valvontakäytäntöjen lähentämistä edistävien aloitteidensa vaikuttavuutta (ks. kohdat [69–78](#)).

Suositus 3 – Arvioidaan välineiden vaikuttavuutta ja asetetaan etusijalle ne, joilla on suurin vaikutus valvonnan lähentämiseen

EIOPAn olisi perustettava toimensa IORP II -direktiivin ensimmäisiin arviointeihin ja tarkasteltava käyttämiensä välineiden vaikuttavuutta, jotta se voi tunnistaa puutteet ja asettaa etusijalle ne välineet, joilla on suurin vaikutus sen työhön jatkossa (mukaan lukien ohjeet, suositukset ja unionin lainsäädännön rikkomista koskeva menettely).

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2027.

116 EIOPAn julkaisut tarjoavat vankan perustan lisäeläkelaitoksiin kohdistuvien järjestelmäriskien ymmärtämiselle, mutta niistä puuttuu erityinen analyysi siitä, miten nämä riskit vaikuttavat pitkän aikavälin reaalituottoihin. Niissä ei myöskään arvioida, voivatko lisäeläkelaitokset tuottaa inflaation ylittäviä tuottoja täyttääkseen eläkeläisten tarpeet, eivätkä ne kata riittävän pitkiä ajanjaksoja, kun otetaan huomioon lisäeläkelaitosten kannalta merkitykselliset pitkän aikavälin näkymät (ks. kohdat [79–83](#)).

117 EIOPA on tehnyt stressitestejä säännöllisesti, ja stressitestien suorittamista koskevat menettelyt ovat kehittyneitä ja toimivat vaikuttavalla tavalla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin puutteita vuoden 2022 ilmastostressitestissä, joka oli ensimmäinen laatuaan. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä stressitesti ei tuonut esiin täysin vaikuttavalla tavalla ilmastonmuutosriskeistä johtuvia lisäeläkelaitosten salkkujen haavoittuvuuksia (ks. kohdat [84–87](#)).

Suositus 4 – Parannetaan ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten järjestelmäriskien vaikutusten arviointia

Parantaakseen lisäeläkelaitosten järjestelmäriskejä koskevaa arviointiaan EIOPAn olisi

- a) raportoitava tarvittaessa vaikutuksista, joita tunnistetuilla järjestelmäriskeillä ja markkinasuuntauksilla on rahoitusmääriin ja lisäeläkelaitosten kykyyn tuottaa inflaatiota suurempaa tuottoa, ottaen huomioon pitkän aikavälin näkymät
- b) varmistettava, että tuleviin ilmastostressitesteihin sisältyy alan kannalta täydentäviä keskeisiä parametreja ja oletuksia (esimerkiksi fyysiset riskit ja vakavampi inflaatiovaikutus), jotka ovat riittävän vakuuttavia ja vakavia, jotta voidaan arvioida relevanttien järjestelmäriskien vaikutusta lisäeläkelaitoksiin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: a) 2026 ja b) seuraavan ilmastostressitestin yhteydessä.

118 Komission ja EIOPAn toimet, joilla pyritään parantamaan kansalaisten eläketietoutta, ovat olleet laajuudeltaan vaatimattomia, mikä johtuu osittain EU:n rajallisesta toimivallasta tällä alalla. Yksilöllisellä tasolla kansalliset toimivaltaiset viranomaiset eivät ole ottaneet käyttöön EIOPAn eläke-etuusotteen malleja, joiden tarkoituksena on parantaa lisäeläkelaitosten jäsenten ja edunsaajien ymmärrystä eläkeasemansa suhteen. Lisäksi tietojen saatavuudessa on rajoituksia. Näin ollen EIOPAn tietovälineet, jotka on pääasiassa sovitettu vakuutusmarkkinoiden tarpeisiin, eivät tarjoa riittävää avoimuutta lisäeläkelaitosten jäsenille ja edunsaajille aiheutuvista kustannuksista ja tuotoista (ks. kohdat [88–96](#)). Muissa finanssiosaamisen lisäämiseen tähtäävissä EU:n aloitteissa ei käsitelty ammatillisia lisäeläkkeitä tai niiden vaikutus oli rajallinen (ks. kohta [108](#)).

Suositus 5 – Parannetaan lisäeläkelaitosten kustannuksiin ja tuottoihin liittyvää avoimuutta

EIOPAn olisi järjestelmällisesti kerättävä, analysoitava ja julkaistava vertailukelpoisia tietoja lisäeläkelaitosten kuluista ja kustannuksista, historiallisesta arvonkehityksestä ja rahalle saatavaan vastineeseen liittyvistä riskeistä kaikissa jäsenvaltioissa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2026.

119 Vastaavasti komission poliittiset aloitteet kattavan yleiskuvan ja eläkkeiden vertailtavuuden mahdollistamiseksi EU:ssa ovat toistaiseksi jääneet onnistumiseltaan rajallisiksi. Eläkkeitä koskevat tiedot ja avoimuus ovat puutteellisia sekä yksityishenkilöiden että maiden tasolla. Lokakuuhun 2024 mennessä komissio oli vasta aloittamassa eläkkeitä koskevan eurooppalaisen seurantapalvelun käyttöönottoaihetta eikä se ole sen jälkeen toteuttanut mitään jatkotoimia eurooppalaisen eläketulostaulun osalta. Näiden välineiden avulla voidaan saada kattava ja EU:n laajuinen kuva eläkejärjestelmistä ja tuoda esiin jäsenvaltioiden välisiä eläke-eroja. Tarkkoja ja avoimia tietoja tarvitaan tietoon perustuvaan päätöksentekoon sekä kansallisella että EU:n tasolla. Ammatillisia lisäeläkkeitä käsiteltiin laajuudeltaan vaatimattomasti eurooppalaisen ohjausjakson osana annetuissa maakohtaisissa suosituksissa ja kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien toimenpiteissä(ks. kohdat [97–107](#)).

Suositus 6 – Lisätään eläkkeitä koskevien tietojen avoimuutta edistämällä eläkkeiden seurantajärjestelmiä ja tulostauluja koskevia aloitteita

Komission olisi parannettava eläke-eroja koskevien tietojen avoimuutta sekä yksityishenkilöiden että jäsenvaltioiden tasolla kohdistamalla seurantaa eläkkeiden seurantajärjestelmiä ja tulostauluja koskeviin politiikkatoimiinsa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2025.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Mihails Kozlovsin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 8. huhtikuuta 2025 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

Liitteet

Liite I – Yleiskatsaus ensimmäisen ja toisen pilarin eläkkeisiin kuudessa otokseen valitussa jäsenvaltiossa (2023)

PILARI I	Belgia	Saksa	Italia	Alankomaat	Romania	Slovakia*
Järjestelmätyyppi	Jakojärjestelmä	Jakojärjestelmä	Jakojärjestelmä	Jakojärjestelmä	Jakojärjestelmä	Jakojärjestelmä
Pakollinen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Eläkkeensaajien lukumäärä (milj.)	2,6	21,2	11,4	3,6	4,6	1,1 (pilari 1a) 1,8 (pilari 1b)
Keskimääräinen eläke euroina	1 933	1 550	1 198	1 458	404	649**

Huom. Jakojärjestelmä:

* Slovakia: valtion eläkepilari I (1a) ja yksityinen eläkepilari II (1b, pakollinen ja automaattinen jäsenyys, mutta siitä on mahdollisuus luopua kahden vuoden kuluessa) on koottu tässä esityksessä yhteen pilarin I alaisuuteen.

** Slovakia: kaavio sisältää ainoastaan pilarin I alaisten valtion eläkkeiden keskimääräisen eläkkeen (jossa ei oteta huomioon pilarin II alaisista yksityisistä eläkkeistä maksettujen etuuksien määrää).

PILARI II	Belgia	Saksa	Italia	Alankomaat	Romania	Slovakia*
Pakollinen	✓	✗	✗	✓	✓	✗
Ominaispiirteet	Lisäeläkelaitosten ja vakuutusyhtiöiden hallinnoimat (kollektiiviset tai yksilölliset) eläkesitoumukset	Pensionskassen (lisäeläkelaitos), Pensionsfonds (lisäeläkelaitos), ensivakuutusjärjestelmät	Sopimusperusteiset eläkerahastot, avoimet eläkerahastot, aiemmat eläkerahastot	Eläkerahastot, rahastoeeläkelaitokset	Eläkeyhtiöt	Lisäeläkeyhtiöt
Hoidettavina olevat varat (mrd. euroa)	109	-	177,7	1 600**	25,5	3,5
Hoidettavina olevat varat, vain lisäeläkelaitokset (mrd. euroa)	41,5	270,1	177,7	1 600	-	3,5
Vakuutettujen henkilöiden lukumäärä (milj.)	4,5	16,6	6,7	11,0	8,2	0,9
Lisäeläkelaitosten kattavuus	42 %	noin 27 %	noin 26 %	-	0	35,8 %
Sovellettava järjestelmä	• IORP II -direktiivi • Kansallinen lainsäädäntö • Solvenssi II	• IORP II -direktiivi • Kansallinen lainsäädäntö • Solvenssi II	• IORP II -direktiivi • Kansallinen lainsäädäntö	• IORP II -direktiivi • Solvenssi II	• Kansallinen lainsäädäntö	• IORP II -direktiivi
Verotyyppi***	EET	EET	EET	EET	EET	tTE

* Slovakia: Lisäeläkelaitokset kuuluvat pilarin III alaisuuteen (tässä esitetty pilarin II alaisina), ja ne ovat pakollisia joissakin työpaikkaluokissa.

** Alankomaat: Vakuutuskenantajat tarjoavat Alankomaiden markkinoilla myös pilarin II alaisia eläkkeitä, mutta niiden markkinaosuudesta ei ole tietoja. Ammatillisten lisäeläkkeiden markkinoiden koko ylittää siten kokonaisuudessaan lisäeläkelaitosten hoitamien varojen määrän.

***Verotyyppi:

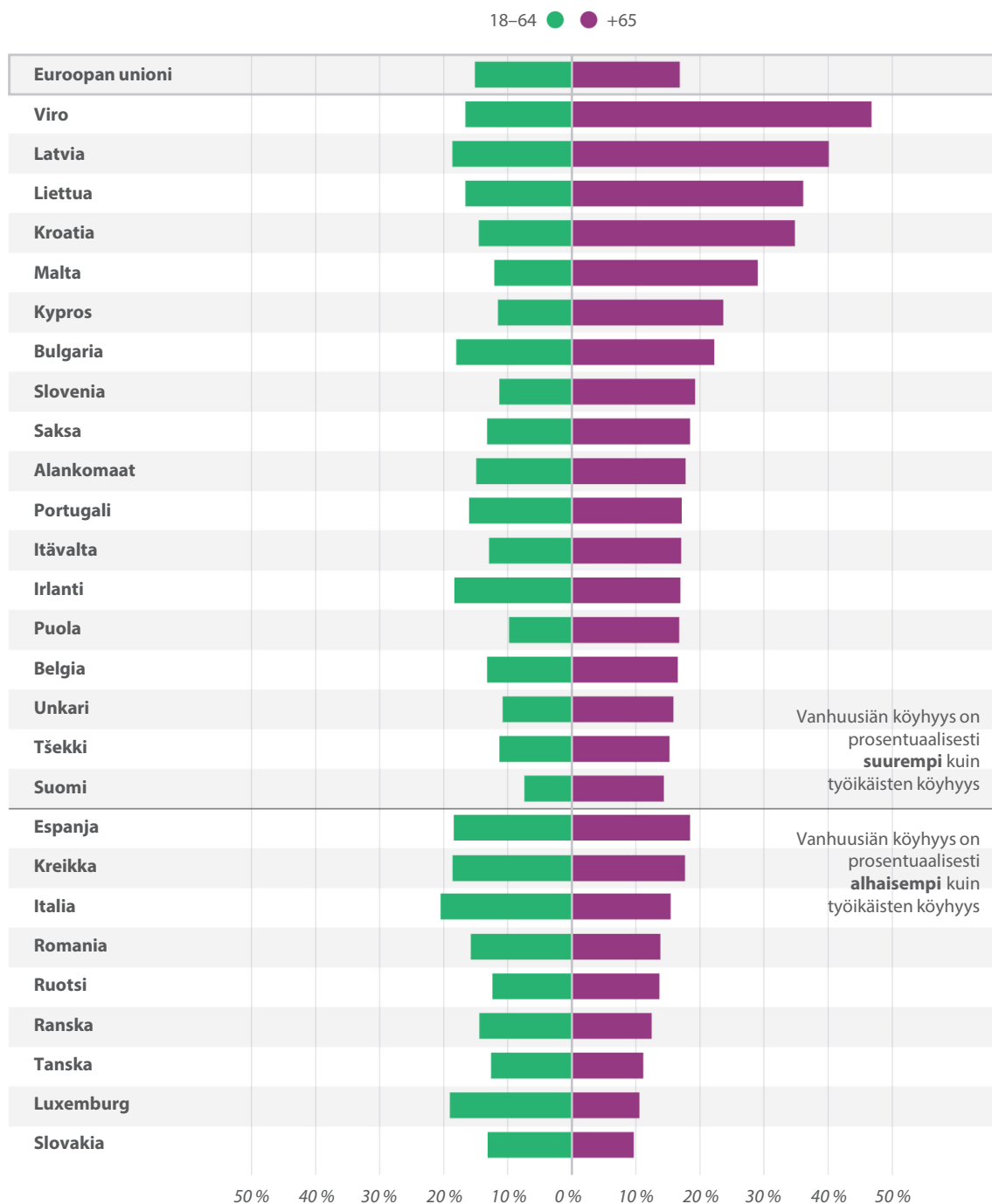
EET ("exempt-exempt-taxed") – eläkemaksut on vapautettu verosta, eläkerahaston sijoitustulot ja pääomavoitot on vapautettu verosta ja etuuksia verotetaan osana henkilökohtaista tuloverotusta.

EET ("exempt-exempt-taxed") – työntekijämaksut on vapautettu verosta, mutta sijoitustuottoja ja etuuksia verotetaan.

tTE ("taxed-taxed-exempt") – eläkemaksuista ja koroista maksetaan veroa, mutta etuudet on vapautettu verosta, ja maksujen verotukseen sovelletaan taloudellisia kannustimia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen ja kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta saatujen tietojen perusteella.

Liite II – Köyhyysvaarassa olevien osuus ikäryhmittäin (2023)



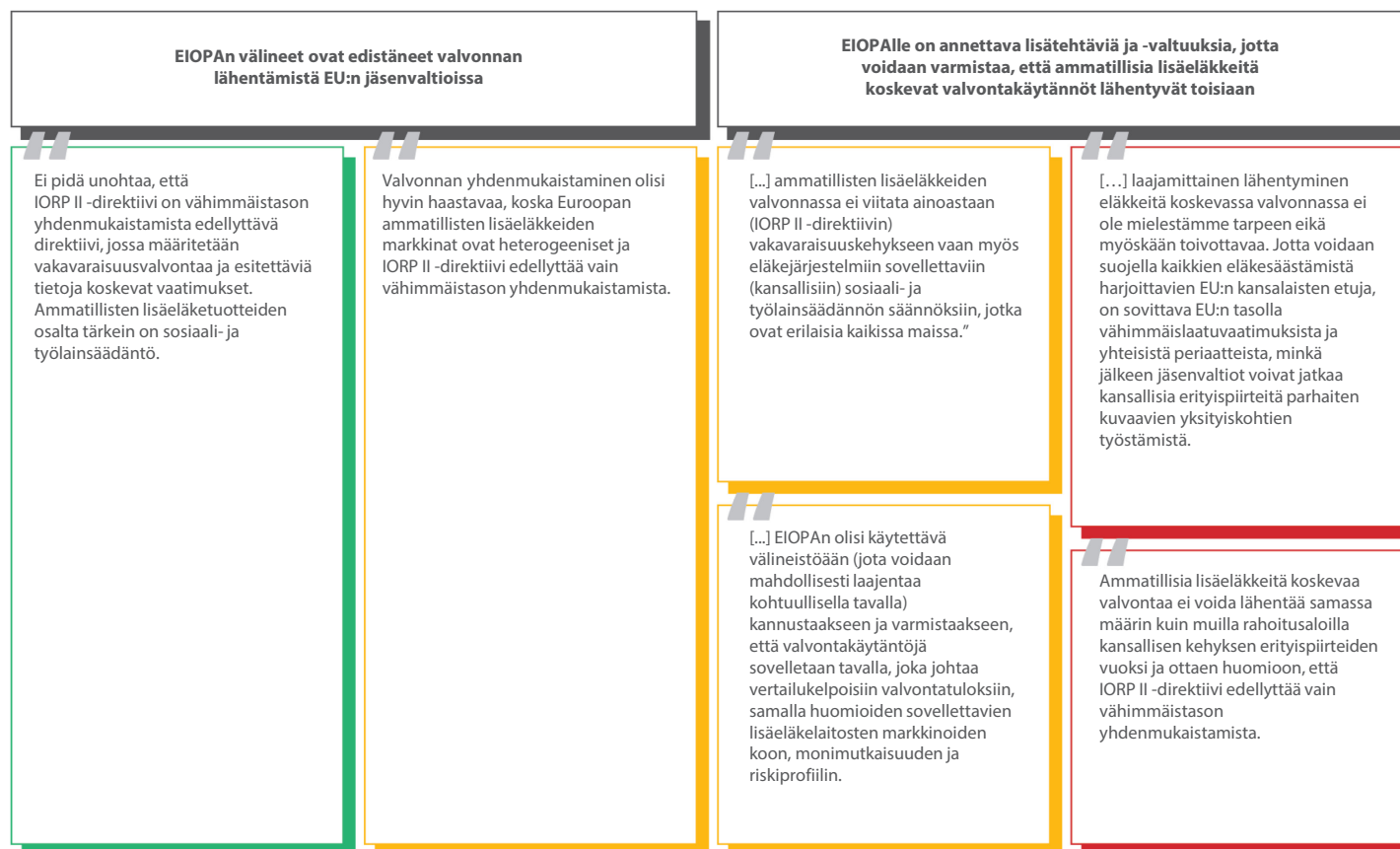
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin tietojen perusteella.

Liite III – Yleiskatsaus välineisiin, joita EIOPA käyttää lähentämään lisäeläkelaitosten valvontakäytäntöjä

Väline	Lausunnot kansallisille toimivaltaisille viranomaisille	Valvontailmoitukset	Vertaisarvioinnit	Unionin oikeuden rikkomista koskeva menettely
Tarkoitus	Käsitellään valvontakäytäntöjen lähentymisen puutetta, joka johtuu sääntelykehysten erilaisista tulkinnoista	Käsitellään erilaisia käytäntöjä aloilla, joilla säännöt on konkreettisesti määritetty ja joissa erot johtuvat pääasiassa erilaisista valvontakäytännöistä	Suoritetaan objektiivinen arviointi ja vertailu joidenkin tai kaikkien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimista	käytetään, kun EU:n lainsäädäntöä rikotaan järjestelmällisesti tai toistuvasti ja rikkomisella on merkittävä suora vaikutus EIOPAn tavoitteisiin
Nimike (kuukausi ja vuosi):	1) <i>Opinion on the use of governance and risk assessment documents in the supervision of IORPs</i> (heinäkuu 2019) 2) <i>Opinion on the practical implementation of the common framework for risk assessment and transparency of IORPs</i> (heinäkuu 2019) 3) <i>Opinion on the supervision of the management of operational risks faced by IORPs</i> (heinäkuu 2019) 4) <i>Opinion on the supervision of the management of environmental, social and governance risks faced by IORPs</i> (heinäkuu 2019) 5) <i>Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs</i> (lokakuu 2021) 6) <i>Opinion on the supervision of long-term risk assessment by IORPs providing defined contribution schemes</i> (lokakuu 2021)	<i>Supervisory statement on sound practices within the registration or authorisation process of IORPs, including as regards suitability for cross-border activity</i> (marraskuu 2020)	<i>Peer review on supervisory practices with respect to the application of the “prudent person rule” for IORPs</i> (alustava vertaisarviointi, huhtikuu 2019, ja seuranta, syyskuu 2023)	<i>Recommendation to the Registrar of IORPs on actions necessary to comply with Directive (EU) 2016/2341</i> (joulukuu 2023)

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite IV – Esimerkkejä jäsenvaltioiden kommentteista, jotka koskevat EIOPAn valvontakäytäntöjen lähentämiseen liittyviä haasteita



Huom. Esimerkivastauksia kyselyyn vastanneiden 27 kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kommentteista.

- Samaa mieltä
- Ei samaa eikä eri mieltä
- Eri mieltä / vahvasti eri mieltä

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

Liite V – EIOPAn stressitestit – skenaariot ja tulokset

Vuosi	Painopiste	Skenaario	Tulos
2015	Alhainen korkotaso ja elinajanodotteen nousu	Pitkään alhaisella tasolla pysyneet korot ja elinajanodotteen nousu	Toi esiin etuus- ja maksuperusteisissa järjestelmissä esiintyviä haavoittuvuuksia osoittaen, että monilla lisäeläkelaitoksilla olisi vaikeuksia täyttää velvoitteensa, mikäli korot pysyisivät pitkäaikaisesti alhaisella tasolla.
2017	Kyky kestää epäsuotuisia markkinaolosuhteita	Häiriöt EU:n osakemarkkinoilla ja riskittömien korkojen lasku	Paljasti monien lisäeläkelaitosten kohdalla rahoitusvajeita ja korosti mahdollisia vaikutuksia reaalityalouteen ja rahoitusmarkkinoihin. Lisäeläkelaitosten kestävyys palauttamiseksi tehtävät mukautukset kohdistuisivat suhteettomasti nuorempiin sukupolviin.
2019	Kyky kestää epäsuotuisia markkinaskenaarioita ja sokkien vaikutusta	Luottoriskipreemioiden ja lyhytaikaisten maturiteettien korkohäiriöiden äkillinen uudelleenarviointi, joka johtaa tuottojen ja luottomarginaalien kasvuun.	Vaikuttaa voimakkaasti lisäeläkelaitosten taloudelliseen tilanteeseen lyhyellä aikavälillä ja edellyttää taloudellista tukea rahoittavilta yrityksiltä / muilta turvamekanismeilta. Jos lyhyen aikavälin vaikutukset muuttuisivat pysyviksi, niillä olisi pitkäaikaisia vaikutuksia jäsenten tuleviin eläketuloihin.
2022	Ilmastonmuutosskenaario	Äkillinen ja hallitsematon siirtyminen ilmastoneutraaliuteen sekä hiilen ja energian hintojen jyrkkä nousu	Varat vähenevät huomattavasti (12,9 prosenttia), mitä tasoittaa enimmiltä osin velkojen väheneminen riskittömien korkojen noustessa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

Liite VI – Eläke-etuusotteiden sääntelyssä ja EIOPAn toimissa on puutteita

Eläke-etuusotteiden sääntelyyn liittyvät puutteet IORP II -direktiivissä	EIOPAn toimet
Standardoinnin puute: eläke-etuusotteille ei ole yhteistä standardia tai mallia; kaikkia merkityksellisiä tietoja ei ole täsmennetty (esim. huomioiden siirtyminen etuusperusteisista eläkejärjestelmistä maksuperusteisiin eläkejärjestelmiin)	EIOPA julkaisi eläke-etuusotteita koskevan kertomuksen vuonna 2018. Kertomuksessa esiteltiin eläke-etuusotteiden rakennetta ja sisältöä koskevat periaatteet ja ohjeet. Vuonna 2020 se kehitti kaksi vapaaehtoista eläke-etuusotteiden mallia , jotka oli räätälöity erityisesti maksuperusteisiin järjestelmiin.
Kustannuksia ja maksuja koskevat tiedot ovat puutteellisia: kustannusten ja maksujen ilmoittamista koskevat sääntelyvaatimukset puuttuvat	EIOPA julkaisi vuonna 2023 lausunnon (vain seitsemän vuotta sen jälkeen, kun asiaankuuluvia vaatimuksia alettiin soveltaa), jossa analysoitiin lisäeläkelaitosten jäsenilleen ilmoittamiin kustannuksiin liittyviä kysymyksiä.
Riittämättömät riskitiedot: kustannusten ja maksujen puutteellinen raportointi johtaa siihen, että rahalle saatavaan vastineeseen liittyviä riskejä koskevaa raportointiohjetta ei ole	Eläke-etuusotemallit sisältävät rahalle saatavaan vastineeseen liittyvät riskit; jäsenet saavat selkeämmän käsityksen eläketuotteisiinsa liittyvistä mahdollisista riskeistä.
Tuloksellisuustietojen puuttuminen: eläke-etuusotteessa ei tarvitse esittää sijoitustoiminnan tulosta tai mainita nykyisistä sijoitusvaihtoehdoista	Eläke-etuusotemallit sisältävät tietoa sijoituksen tuotosta ja siitä, miten eläkekate on muuttunut vuosien mittaan.
Ennusteiden puute: ei yksityiskohtaisia ohjeita käytettävistä oletuksista tai eläke-etuusotteeseen sisällytettävistä erityisistä tiedoista	Eläke-etuusotemallit sisältävät kolmeen eri skenaarioon perustuvia ennusteita (arvio eläkesäästöistä eri olosuhteissa), mikä auttaa jäseniä ymmärtämään, kuinka paljon rahaa he saattavat saada eläkkeelle jäädessään.
Sähköisten asiakirjojen puute: pyynnöstä on toimitettava ainoastaan paperikopio	EIOPA on korostanut, että on ratkaisevan tärkeää digitalisoida eläke-etuusote (ja tarjota tietoja sähköisesti).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

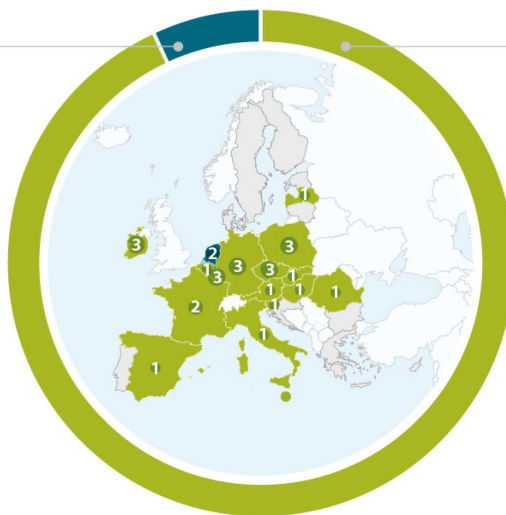
Liite VII – Maakohtaiset suositukset 2019–2024 ja eläkkeisiin liittyvät elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteet

Eläkejärjestelmiä koskevat maakohtaiset suositukset

Ammatillisia lisäeläkkeitä
koskevat uudistukset

2

Alankomaat



Kestävyys, riittävyys ja
eläkeikä

27

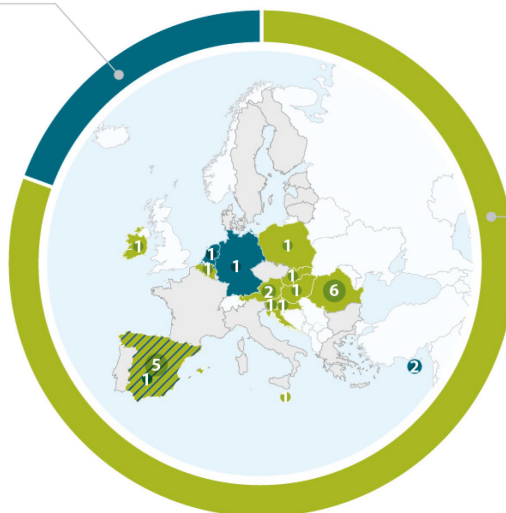
Itävalta, Belgia, Tšekki, Saksa,
Espanja, Ranska, Unkari, Irlanti,
Italia, Luxemburg, Latvia, Malta,
Puola, Romania, Slovenia,
Slovakia

Eläkejärjestelmiä koskevat elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteet

Ammatillisia lisäeläkkeitä
koskevat uudistukset

5

Kypros, Saksa, Espanja,
Alankomaat



Kestävyys, riittävyys ja
eläkeikä

21

Itävalta, Belgia, Espanja, Kroatia,
Unkari, Irlanti, Malta, Puola,
Romania, Slovenia, Slovakia

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite VIII – Eläkkeisiin liittyvät EU:n toimet, jotka koskevat finanssiosaamista ja eläkejärjestelmien automaattista jäsenyyttä

Osa-alue	Toimi ja vuosi	Tekijä	Aihe	Liittyykö lisäeläkelaitoksiin?
Finanssiosaaminen	Kaksi finanssiosaamiseen liittyvää kehystä: yksi aikuisille (2022) ja toinen lapsille ja nuorille (2023)	Euroopan komissio	Molemmissa asiakirjoissa käsitellään eläköitymisen ja eläkeasioiden suunnittelua, mutta ei nimenomaisesti ammatillisia lisäeläkkeitä tai täydentäviä/vaihtoehtoisia ratkaisuja ensimmäisen pilarin eläkkeiden osalta.	Ei nimenomaisesti
Finanssiosaaminen	Interaktiivinen kartta ETA-maiden kansallisista talousvalistussivustoista (2021)	EIOPA	Kartan avulla kuluttajat voivat oppia vakuutus- ja eläketuotteista yleisellä tasolla.	Ei nimenomaisesti
Automaattinen jäsenyys	Eläkejärjestelmien automaattista jäsenyyttä koskevat parhaat käytännöt (2021)	Euroopan komissio	Näissä järjestelmissä huomioon otettavat työntekijät kirjataan automaattisesti eläkejärjestelmään, mutta he voivat halutessaan kieltäytyä.	Suoraan

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Lyhenteet

EIOPA: Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen

ETA: Euroopan talousalue

PEPP: Yleiseurooppalainen yksilöllinen eläketuote

Sanasto

Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoava laitos (lisäeläkelaitos): Rahoituslaitos, joka hallinnoi ammatillista lisäeläkejärjestelmää yhden tai useamman työnantajan puolesta.

Diskonttokorko: Korko, jota käytetään muuntamaan yksilöiden eläkeoikeudet ja eläkkeiden myöntäjien eläkevastuut nykyarvon mukaisiksi.

Eläkkeiden riittävyys: Komission joka kolmas vuosi eläkkeiden riittävyyttä koskevassa raportissa kuvattu käsite, joka määrittää kolme keskeistä riittävyyden ulottuvuutta: i) köyhyyden torjuminen, ii) tulotason ylläpito ja iii) eläkkeen/eläkkeelläoloajan kesto.

Etuusperusteinen järjestelmä: Eläketulon määrä on ennalta määriteltä ja se perustuu palkkaan sekä työnantajan palveluksessa työskenneltyjen työvuosien määrään.

Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK): Elin, joka valvoo koko EU:n rahoitusjärjestelmää riskien näkökulmasta.

Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA): EU:n virasto, joka vastaa vakuutus- ja lisäeläke-toiminnan valvonnasta ja sääntelystä kaikissa EU-maissa.

Eurooppalainen ohjausjakso: Vuotuinen sykli, joka muodostaa kehyksen EU:n jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen koordinoinnille ja edistymisen seurannalle.

Huolenpitovelvollisuusperiaate: Periaate, jonka mukaan lisäeläkelaitosten odotetaan toimivan oikeudenmukaisesti ja jäsenten ja edunsaajien etujen mukaisesti ja auttavan mahdollisia jäseniä ja edunsaajia arvioimaan käytettävissään olevia valintoja tai vaihtoehtoja.

Jakojärjestelmä: Eläkkeiden rahoitusmenetelmä, jossa eläkemaksuista saatavia tuloja käytetään eläke-etuuksien maksamiseen eikä eläkevastuita rahoiteta etukäteen.

Järjestelmäriski: Riski, joka vaikuttaa koko rahoitusmarkkinoihin tai -järjestelmään eikä ainoastaan tiettyihin osallistujiin.

Kansallinen toimivaltainen viranomainen: Kansallinen elin, joka vastaa rahoitusalan, kuten pankki-, vakuutus- tai eläkealan valvonnasta.

Kotivaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset: Yleisenä periaatteena on, että kotijäsenvaltion kansalliset toimivaltaiset viranomaiset vastaavat vakavaraisuusvalvonnasta, ja vastaanottavien maiden kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on joitakin velvollisuuksia valvoa menettelytapasääntöjen noudattamista, kuten sääntöjä, jotka liittyvät kuluttajille annettaviin tietoihin ja ehtojen avoimuuteen.

Lakisääteiset rahastoidut eläkkeet: Lakisääteinen eläkejärjestelmä, jossa osa osallistujien sosiaaliturvamaksuista muunnetaan rahastoiduiksi varoiksi, joita tyypillisesti hallinnoivat valtuutetut yksityiset hallinnoijat.

Maksuperusteinen järjestelmä: Eläketulon määrä riippuu ennalta määritellyistä maksuista ja niiden rahastojen tuotosta, joihin maksut on sijoitettu.

Parempi sääntely: Käsite, joka ohjaa EU:n toimintapolitiikkaa ja lainsäädännön laadintaa. Parempi sääntely perustuu periaatteeseen, jonka mukaan sääntelyn tavoitteet olisi saavutettava mahdollisimman pienin kustannuksin ja sääntely olisi suunniteltava läpinäkyvällä ja näyttöön perustuvalla tavalla siten, että kansalaiset ja sidosryhmät osallistuvat siihen.

Rahalle saatavaan vastineeseen liittyvät riskit: Eläkejärjestelmien osalta vaarana on, että markkinoilla tarjotut eläketuotteet eivät tarjoa kohtuullisia eläke-etuuksia.

Rikkomismenettely: Menettely, jossa komissio ryhtyy monivaiheisiin toimiin sellaista EU:n jäsenvaltiota vastaan, joka ei ole täyttänyt EU:n lainsäädännön sille asettamia velvoitteita.

Riskitön korko: Tuotto, jonka sijoittaja odottaa saavansa sijoituksesta, johon ei liity riskiä.

Stressitestausta: Simulaatio, jolla arvioidaan rahoituslaitoksen kykyä sietää erilaisia kriisiskenaarioita.

Sääntelyarbitraasi: Käytäntö, jossa sääntelyjärjestelmien porsaanreikiä käytetään epäedullisten säännösten kiertämiseen.

Tehokkuus: Se, saavutetaanko käytetyillä varoilla ja toteutetuilla toimilla tavoitteet parhaalla mahdollisella tavalla.

Vaatimustenmukaisuustarkastus: Tarkastus, jonka tarkoituksena on varmistaa, että sovellettavat EU-direktiivin säännökset on saatettu tarkasti osaksi kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Vaikuttavuus: Se, missä määrin asetetut tavoitteet on saavutettu toteutettujen toimien avulla.

Vaikutustenarviointi: Toimintapoliittisen aloitteen tai muun toiminnan todennäköisten tai tosiasiallisten vaikutusten arviointi. Todennäköisiä vaikutuksia arvioidaan ennakoarvioinnin ja tosiasiallisia vaikutuksia jälkiarvioinnin avulla.

Vakavaraisuussäännöt: Sääntelystandardit ja -ohjeet, joiden tarkoituksena on varmistaa rahoituslaitosten toiminnan vakaus ja moitteettomuus.

Valvonnan lähentäminen: Prosessi, jonka avulla edistetään sitä, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset kaikkialla EU:ssa panevat täytäntöön ja soveltavat yhdenmukaistettuja (mutta ei kuitenkaan täysin yhtenäisiä) sääntöjä johdonmukaisesti ja vaikuttavasti.

Varovaisuusperiaate: Oikeudellinen periaate, jonka mukaan toisen henkilön tai toisten henkilöiden kannalta arvokasta omaisuutta hoitavan henkilön on investoitava varovaisesti ja asianomaisten henkilöiden edun mukaisesti.

Yleiseurooppalainen yksilöllinen eläketuote (PEPP): Vapaaehtoinen yksilöllinen eläkejärjestelmä, jonka avulla EU:n kansalaiset voivat jatkaa eläkesäästämistä, vaikka he muuttaisivat asumaan toiseen jäsenvaltioon.

Komission vastaukset

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

EIOPAn vastaukset

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

Tarkastuksen eteneminen

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

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuim esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuim valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuustarkastuksesta vastasi IV tarkastusjaosto, jonka erikoisalat ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Mihails Kozlovs. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Mihails Kozlovsin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Edīte Dzalbe, kabinettiavustaja Laura Graudina, toimialapäällikkö Kamila Lepkowska ja tehtävävastaava Anna Ludwikowska sekä tarkastajat Anca Staicu, Georgia Bichta, Jörg Genner ja Marc Hertgen. Kieliasiantuntijana toimi Michael Pyper. Graafista tukea antoi Dunja Weibel.



Mihails Kozlovs



Edīte Dzalbe



Laura Graudina



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2025

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuviissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-5229-8	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/7224740	QJ-01-25-031-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5228-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/0520549	QJ-01-25-031-FI-N

LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, [erityiskertomus 14/2025](#), *Lisäeläkkeiden kehitys EU:ssa – EU:n toimet eivät edistä vaikuttavalla tavalla ammatillisten lisäeläkkeiden vahvistamista ja yleiseurooppalaisen yksilöllisen eläketuotteen perustamista*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2025.

Väestökehityksen ja verotuksellisten haasteiden vuoksi lisäeläkkeistä tulossa yhä tärkeämpiä EU:n kansalaisten riittävän eläketulon varmistamiseksi. Tämän vuoksi EU on asettanut vähimmäisvaatimukset ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten (eli lisäeläkelaitosten) lisäeläkkeille ja perustanut oikeudellisen kehyksen yleiseurooppalaiselle yksilölliselle eläketuotteelle. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tällä hetkellä näistä kumpikaan ei ole merkittävässä roolissa lisäeläkemarkkinoilla. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) toteuttavat lisätoimia vahvistaakseen markkinoita näiden segmenttien osalta. Lisäksi tarkastajat suosittavat, että komissio ja EIOPA parantavat lisäeläkelaitosten valvontaa, ja lisäävät kustannuksia ja jäsenten saamia tuottoja sekä eläke-eroja koskevaa avoimuutta.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact

Verkkosivut: eca.europa.eu

Sosiaalinen media: [@EUAuditors](https://twitter.com/EUAuditors)