EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 27.3.2014
SWD(2014) 102 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annetun direktiivin 2003/41/EY muuttamisesta

IORP II

{COM(2014) 167 final}
{SWD(2014) 103 final}
{SWD(2014) 104 final}

1. JOHDANTO

Euroopan unionissa (EU) sovellettavia eläkejärjestelmiä on mukautettava, jotta voidaan varmistaa riittävät, turvatut ja kestävät eläkkeet. Myös sisämarkkinat voivat edistää ratkaisevasti tämän tavoitteen saavuttamista. Eläkkeitä koskevassa valkoisessa kirjassa todetaan, että ”[k]omissio esittää vuonna 2012 lainsäädäntöehdotuksen [ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annetun direktiivin 2003/41/EY] tarkistuksesta”. Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavat laitokset, jäljempänä ”ammattieläkelaitokset”, ovat muiden rahoituslaitosten tavoin olennainen osa sisämarkkinoita.

Direktiivi 2003/41/EY oli merkittävä ensimmäinen askel kohti sisämarkkinoita. Direktiivin antamisesta on kulunut kymmenen vuotta, ja nyt sitä on tarpeen tarkistaa viidestä syystä. Ensiksikin vakavaraisuusvaatimuksiin liittyvien esteiden vuoksi työnantajille on kalliimpaa liittyä toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan ammattieläkelaitokseen. Toiseksi maksuperusteisiin eläkejärjestelmiin tukeutuvien eurooppalaisten määrä on kasvanut huomattavasti. Näissä järjestelmissä riskit siirtyvät ammattieläkelaitoksilta ja työnantajilta jäsenten ja edunsaajien kannettaviksi. Kolmanneksi viimeaikaiset rahoitus- ja talouskriisi ovat osoittaneet, että eläkejärjestelmän jäsenten ja edunsaajien suojan vähimmäistasoja on parannettava. Neljänneksi jäsenet ja edunsaajat eivät saa olennaisia tietoja ymmärrettävällä tavalla, mikä estää niitä tekemästä eläkeaikansa rahoittamisesta tietoihin perustuvia päätöksiä. Viidenneksi valvontavaltuudet eivät riitä varmistamaan, että ammattieläkelaitokset noudattavat hallintotapaa ja avoimuutta koskevia vaatimuksia.

Nyt on tärkeää toteuttaa ammattieläkelaitosten osalta korjaavia toimia EU:n mikrotason vakautta koskevan sääntelyn lujittamiseksi, koska ammattieläkelaitosten toiminnan tehostaminen vie pitkän ajan. Jos nyt ei kyetä toimimaan, menetetään mahdollisuudet saavuttaa kustannussäästöjä ja sijoitustoiminnan tuottoja, ja tuloksena on miljoonien eurooppalaisten talousasioiden puutteellinen suunnittelu. Toimen toteuttamatta jättämisellä myös lisättäisiin suhteettomasti nuorten sukupolvien taakkaa ja heikennettäisiin sukupolvien välistä solidaarisuutta.

Tässä ehdotuksessa ei harkita uusien vakavaraisuussääntöjen käyttöönottoa ammattieläkelaitoksille. Tämä päätös tehtiin sen jälkeen, kun sidosryhmät vastustivat laajasti sääntöjen käyttöönottoa julkisissa kuulemisissa, ja EVLEV:n heinäkuussa 2013 toteuttaman määrällisiä vaikutuksia koskevan selvityksen (Quantitative Impact Study – QIS) tulosten perusteella. Komission yksiköt tarkastelevat EVLEV:n avustamana asiaa uudelleen, kun kattavammat tiedot ovat saatavilla.

2. ONGELMAN MÄÄRITTELY

Komissio on yksilöinyt seuraavat neljä keskeistä osa-aluetta: 1) rajatylittävän toiminnan monitahoisuus, 2) hallintotapaa ja riskienhallintaa koskevat vaatimukset, 3) tietojen antaminen jäsenille ja 4) valvontavaltuudet.

2.1. Ammattieläkelaitosten rajatylittävän toiminnan kehittymistä rajoittavat vakavaraisuusvaatimuksiin liittyvät esteet

Työnantajien, ammattieläkelaitosten ja valvontaviranomaisten kuluneina vuosina keräämät kokemukset ovat osoittaneet selkeästi, että edelleen on olemassa merkittäviä vakavaraisuusvaatimuksiin liittyviä esteitä, jotka rajoittavat ammattieläkelaitosten toimintaa. Ensiksikin on olemassa erityisesti seuraavat vakavaraisuutta koskevat lisävaatimukset, joita sovelletaan rajatylittävään toimintaan: i) direktiivissä annetaan vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle mahdollisuus ottaa ammattieläkelaitosten rajatylittävässä toiminnassa käyttöön sijoittamista koskevia lisäsääntöjä ja ii) vain rajatylittäviltä eläkejärjestelmiltä vaaditaan, että järjestelmä on kaiken aikaa täysimääräisesti katettu.

Toiseksi useat rajatylittävää toimintaa koskevat määritelmät ja menettelyt ovat epäselviä, kuten erityisesti seuraavat: i) rajatylittävää toimintaa ei ole määritelty selkeästi, ii) ei ole varmistettu, että eläkejärjestelmien siirto yhdestä ammattieläkelaitoksesta toiseen, toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan laitokseen tapahtuu sujuvasti, ja iii) kotijäsenvaltioissa sovellettavien vakavaraisuussääntöjen soveltamisala on epäselvä.

2.2. Hallintotapaa ja riskienhallintaa koskevat vaatimukset eivät ole riittävän kattavat

Ammattieläkelaitokset ovat ajautuneet harvoin suoraan maksukyvyttömiksi. Ammattieläkelaitoksia on kuitenkin ajautunut epäsuorasti maksukyvyttömiksi, ja useat indikaattorit osoittavat, että näissä tapauksissa maksukyvyttömyys on aiheutunut ammattieläkelaitosten puutteellisista hallintotapaa ja riskienhallintaa koskevista käytännöistä. Tämä paljastaa kolme ongelmaa:

Ensiksikin ammattieläkelaitoksilta saattaa puuttua asianmukaisia hallintotoimintoja. Tämä koskee etenkin sisäisen tarkastuksen toimintoa ja riskienhallintatoimintoa sekä etuusperusteisissa järjestelmissä aktuaaritoimintoa. Näiden toimintojen tehtäviä ja toimia ei myöskään ole määritelty riittävällä tavalla. Sen vuoksi ammattieläkelaitoksilta saattaa puuttua näitä toimintoja tai laitosten hallintorakenteen keskeisissä tehtävissä toimivat epäpätevät työntekijät. Lisäksi saattaa syntyä eturistiriita, jos ammattieläkelaitos ja sitä rahoittava yritys jakavat toiminnon.

Toiseksi ammattieläkelaitokset saattavat jättää noudattamatta järjestelmällistä lähestymistapaa riskien arvioinnissa ja olla sisällyttämättä riskienhallintajärjestelmää täysimääräisesti päätöksentekoprosessiinsa. Viimeaikaisten finanssikriisien aikana paljastui, kuinka yleistä oli, etteivät EU:n rahoituslaitokset noudattaneet kokonaisvaltaista lähestymistapaa riskienhallinnassa.

Kolmanneksi ammattieläkelaitokset eivät välttämättä käytä säilytysyhteisöä varojensa turvallisuuden varmistamiseksi.

2.3. Jäsenet eivät saa helposti ymmärrettävää tietoa eläkkeistään

Ihmisillä on oltava asianmukaiset välineet voidakseen tehdä tietoon perustuvia päätöksiä eläkesäästämisestä. On kuitenkin saatu runsaasti näyttöä tietojen puutteellisuudesta, minkä vuoksi voidaan päätellä, että jäsenet ja edunsaajat eivät ole riittävästi selvillä kehityksestä, joka saattaa vaikuttaa kielteisesti heidän eläke-etuuksiinsa. Esimerkkeinä voidaan mainita kertyneiden eläkeoikeuksien leikkaukset, huomattavat kustannukset ja maksut, ihmisten puutteelliset tiedot

ylipäätään taloudellisesta tilanteestaan ja erityisesti siitä, että he eivät useinkaan säästä tarpeeksi eläkettään varten.

2.4. Valvontavaltuuksissa on puutteita

Tehokas vakavaraisuusvalvonta edellyttää, että kansallisella valvontaviranomaisilla on riittävät valtuudet valvoa, että ammattieläkelaitokset toimivat asianmukaisesti. Tätä ehdotusta koskevissa kuulemisissa tuli esille kolme valvontavaltuuksiin liittyvää ongelmaa.

Ensiksikin ammattieläkelaitoksilla on mahdollisuus kiertää vakavaraisuusvaatimuksia soveltamalla ulkoistusketjua eli palveluntarjoajat, joille laitos on ulkoistanut toimia, edelleenulkoistavat näitä toimia alihankkijoilleen. Toiseksi kaikilla valvontaviranomaisilla ei ole toimivaltaa ottaa käyttöön tarvittavia välineitä tarkastaakseen ammattieläkelaitosten taloudellista tilannetta stressitestein. Kolmanneksi valvontaviranomaiset saattavat tarvita lisää toimivaltuuksia, jotta ne voivat tehokkaasti valvoa tällä ehdotuksella käyttöön otettavia uusia hallintotapaa ja avoimuutta koskevia vaatimuksia.

3. TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

Vaikka tällä hetkellä ammatilliset lisäeläkkeet ovat tärkeitä eläkerahoitusvälineitä vain muutamissa jäsenvaltioissa, tällä toiminnalla on mahdollisuuksia laajentua muihin jäsenvaltioihin. Jäsenvaltiot ovat leikanneet vanhuus- ja kansaneläkkeiden etuuksia, ja leikkaukset jatkuvat yhä joissakin jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi eurooppalaisten riittävä korvausaste edellyttää ammatillisista tai henkilökohtaisista lisäeläkkeistä maksettavia täydentäviä eläketuloja. Monissa jäsenvaltioissa yksityisten eläkkeiden odotetaan kattavan suuremman osan eläketuloista tulevina vuosikymmeninä. Lisäksi maksuperusteisten järjestelmien merkitys on kasvamassa, ja niitä voitaisiin käyttää laajemmin rajatylittävissä tapauksissa, koska ne ovat tuoteominaisuuksiltaan yksinkertaisempia kuin etuusperusteiset järjestelmät.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 4 artiklan nojalla sisämarkkinoiden toteuttamiseksi toteutettavat EU:n toimet on arvioitava ottaen huomioon 5 artiklan 3 kohdan vahvistettu toissijaisuusperiaate. Jäsenvaltioiden yksittäisiin toimiin verrattuna EU-tason toimella on huomattavasti enemmän vaikutusta, koska sillä i) poistetaan esteet rajatylittävältä toiminnalta, ii) varmistetaan parempi kuluttajansuojan vähimmäistaso kaikkialla EU:ssa, iii) otetaan huomioon rajatylittävään toimintaan liittyvistä mittakaavaeduista, riskien hajauttamisesta ja innovoinnista koituvat myönteiset ulkoisvaikutukset, iv) vältetään sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttö eri rahoituspalvelualojen välillä, v) vältetään sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttö eri rahoituspalvelualojen välillä, ja vi) otetaan huomioon rajatyöntekijöiden edut.

Jäsenvaltioilla säilyy ehdotetussa toimessa täysi vastuu eläkejärjestelmiensä järjestämisestä sekä eläkejärjestelmän kunkin kolmen ”pilarin” asemaa koskevasta päätöksestä. Tarkistuksessa ei aseteta tätä etuoikeutta kyseenalaiseksi. Tarkistukseen ei myöskään sisälly kansalliseen sosiaali-, työ-, vero- tai sopimusoikeuteen liittyviä asioita.

Ehdotuksessa otetaan huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistettu **suhteellisuusperiaate.** Ehdotus on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseen, eikä siinä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valittujen toimintavaihtoehtojen tavoitteena on löytää tasapaino yleisen edun, eläkejärjestelmien jäsenten ja

edunsaajien suojan sekä laitosten, rahoittajayritysten ja valvontaviranomaisten kustannusten välillä. Vaikka ammattieläkelaitokset eivät ole pk-yrityksiä, monet niistä täyttävät pk-yrityksille asetetut kriteerit henkilöstömäärän suhteen, vaikkakin niiden vuosiliikevaihto ja/tai tase ylittävät/ylittää raja-arvot. On tärkeää, että sääntelyssä otetaan asianmukaisesti huomioon ammattieläkelaitosten toiminnan luonne ja se, että niiden toiminnan laajuus ja monitahoisuus on yleensä suppeampi kuin muilla rahoituslaitoksilla. Suunnitellut vaatimukset on arvioitu huolellisesti, laadittu vähimmäisvaatimusten muotoon ja räätälöity ammattieläkelaitosten erityisominaisuudet huomioon ottaen.

Ehdotetussa toimessa huomioidaan oikeasuhteisuus kussakin toiminnallisessa tavoitteessa seuraavasti: i) hallintotoiminnot on rajoitettu ammattieläkelaitosten kannalta olennaisiin, ii) riskien arviointia koskeva dokumentointi on sovitettu ammattieläkelaitosten erityispiirteisiin, iii) velvoite nimetä säilytysyhteisö on rajattu koskemaan pelkästään maksuperusteisia järjestelmiä kaikkien ammattieläkelaitosten sijasta, iv) eläke-etuusotteen enimmäispituus on rajattu kahteen sivuun, siinä keskitytään olennaisiin tietoihin ja sillä ei estetä ammattieläkelaitoksia käyttämästä muita kansallisissa vaatimuksissa edellytettyjä tietojentoimitustyyppejä eikä omaa viestintätyyliä, v) uusia valvontavaltuuksia myönnetään ainoastaan siinä määrin kuin ne ovat välttämättömiä ammattieläkelaitosten toiminnan valvomiseksi tehokkaasti, vi) erilaisia kansallisia valvontakäytäntöjä kunnioitetaan, joten valvontaraportointia ei yhdenmukaisteta ja vii) ammattieläkelaitosten rajatylittävää toimintaa haittaavien vakavaraisuusvaatimuksiin liittyvien esteiden poistaminen rajoittuu sidosryhmille suurimpia ongelmia aiheuttavien esteiden poistamiseen.

4. TAVOITTEET

4.1. Yleistavoite

Tämän aloitteen yleistavoitteena on helpottaa ammatillisten lisäeläkesäästöjen kerryttämistä. Tämä vastaa komission vuonna 2012 julkaisemaa valkoista kirjaa ”*Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten*”, jossa komissio julkisti 20 hanketta, joilla pyritään tukemaan jäsenvaltioita saavuttamaan parempi tasapaino työssäolo- ja eläkkeelläoloajan välille ja kehittämään täydentävää yksityistä eläkesäästämistä. Valkoisessa kirjassa mainitaan, että direktiivin tarkistamisen myötä ammatillisten lisäeläkkeiden tarjoamisesta tulisi tehokkaampaa ja turvallisempaa. Tällä voitaisiin edistää ratkaisevalla tavalla eläkejärjestelmien riittävyyttä ja kestävyyttä. Euroopan parlamentti katsoo 21. toukokuuta 2013 antamassaan päätöslauselmassa, että tällä ehdotuksella olisi vahvistettava toiminnan vakautta koskevia vaatimuksia hallintotavan, riskienhallinnan ja avoimen tietojen luovuttamisen osalta.

4.2. Erityistavoitteet

Ammattieläkesäästämisen merkitys on kasvanut, mikä edellyttää entistä helpompaa mahdollisuutta liittyä lisäeläkejärjestelmiin, myös toisissa jäsenvaltioissa sijaitseviin järjestelmiin. Tämä voi helpottua, jos työnantajat voivat tehokkaasti tarjota täydentävää yksityistä eläkesäästämistä ja jos ihmiset voivat luottavaa siihen, että eläkejärjestelmät pitävät lupauksensa. Tämän mukaisesti tällä ehdotuksella, jolla pyritään helpottamaan entisestään rajatylittävää toimintaa ja parantamaan turvallisuutta vahvistamalla jäsenten suojaa, on neljä erityistavoitetta: i) poistetaan ammattieläkelaitosten rajatylittävää toimintaa haittaavat jäljellä olevat vakavaraisuusvaatimuksiin liittyvät esteet, ii) varmistetaan hyvä hallintotapa ja riskienhallinta, iii) annetaan selkeää ja

asiankuuluvaa tietoa jäsenille ja edunsaajille ja iv) varmistetaan, että valvontaviranomaisilla on tarvittavat välineet tehtäviensä hoitamiseen.

4.3. Toiminnalliset tavoitteet

Erityistavoitteiden saavuttamiseksi on yksilöity kahdeksan toiminnallista tavoitetta. Jäljellä olevat vakavaraisuusvaatimuksiin liittyvät esteet voidaan poistaa poistamalla ammattieläkelaitosten rajatylittävää toimintaa koskevat ylimääräiset vaatimukset ja selkeyttämällä rajatylittävää toimintaa koskevia määritelmiä ja menettelyjä. Parempi hallintotapa voidaan saavuttaa kolmella toisiaan täydentävällä ja vahvistavalla toiminnallisella tavoitteella: i) varmistetaan, että ammattieläkelaitoksia johdetaan ammattimaisesti, ii) edellytetään riskienhallinnan dokumentointia ja iii) suojataan varat operatiiviselta riskiltä. Tietojen toimittamista jäsenille voidaan selkeyttää ja tehostaa antamalla vuosittain yksinkertainen asiakirja, joka sisältää olennaiset tiedot eläke-etuuksista (eläke-etuusote). Se, että valvontaviranomaisilla on tarvittavat välineet valvoa ammattieläkelaitoksia tehokkaasti, voidaan varmistaa myöntämällä valvontaviranomaisille uusia valtuuksia, jotka koskevat ulkoistusten ketjuttamista ja stressitestausta, ja varmistamalla, että valvontaviranomaisilla on riittävät valtuudet tarkastaa, että laitokset noudattavat vakavaraisuus- ja avoimuutta koskeva vaatimuksia.

Toimintavaihtoehdot

4.4. Poistetaan rajatylittävää toimintaa koskevat lisävaatimukset

Käytettävissä olevia toimintavaihtoehtoja tarkasteltaessa olisi arvioitava kansallisten lakien lähentämisen asianmukaista tasoa ja kohteita. Tarkasteltavat vaihtoehdot ovat:

> Vaihtoehto 1 – **Ei muutoksia toimintatapoihin:** erilaiset määrälliset sijoituksia koskevat rajoitukset**;** rajatylittävää toimintaa harjoittaviin ammattieläkelaitoksiin sovelletaan tiukempia rahoitusvelvoitetta koskevia sääntöjä.
>
> Vaihtoehto 2 – **Poistetaan lisävaatimukset direktiivistä**: ei kansallisia sijoituksia koskevia määrällisiä rajoituksia; samojen täysimääräisen rahoittamisen palauttamista koskevien vaatimusten soveltaminen sekä rajatylittävää toimintaa harjoittaviin ammattieläkelaitoksiin että kotimarkkinoilla toimiviin ammattieläkelaitoksiin.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto toimintavaihtoehdoista. Vaihtoehto 2 on suositeltavin, koska tuloksellinen ongelmaan puuttuminen edellyttää muutoksia lainsäädäntökehykseen.

Toimintavaihtoehtojen vertailu tuloksellisuus-, tehokkuus- ja johdonmukaisuusvaatimusten täyttymisen kannalta

	Tuloksellisuus **Helpotetaan rajatylittävää toimintaa**	**Tehokkuus**	**Johdonmukaisuus**
Vaihtoehto 1	0	0	0
Vaihtoehto 2	++	++	++

4.5. Selvennyksiä rajatylittävää toimintaa koskeviin määritelmiin ja menettelyihin

Tämän toiminnallisen tavoitteen saavuttamiseksi arvioitiin seuraavia vaihtoehtoja:

Vaihtoehto 1 – **Ei muutoksia toimintatapoihin:** rajatylittävää toimintaa koskevat epäselvät määritelmät ja menettelyt säilyvät (rajatylittävän toiminnan määritelmien erilaiset tulkinnat, ei säännöksiä eläkejärjestelmien rajatylittäville siirroille, epäselvyyttä vakavaraisuussääntöjen sekä sosiaali- ja työlainsäädäntöä koskevien sääntöjen soveltamisalasta).

Vaihtoehto 2 — **Suuntaviivat tai suositukset**, joilla parannetaan direktiivin täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon valvontaa.

Vaihtoehto 3 **— Selvennetään direktiivissä rajatylittävää toimintaa koskevat määritelmät ja menettelyt**.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto toimintavaihtoehdoista. Vaihtoehto 3 on suositeltavin, koska sillä poistetaan tuloksekkaasti sidosryhmien yksilöimät ongelmat ja siitä koituisi taloudellista hyötyä sellaisille työnantajille, jotka haluavat liittyä ulkomaiseen ammattieläkelaitokseen.

	Tuloksellisuus **Helpotetaan rajatylittävää toimintaa**	**Tehokkuus**	**Johdonmukaisuus**
Vaihtoehto 1	0	0	0
Vaihtoehto 2	0	--	0
Vaihtoehto 3	++	++	++

4.6. Ammattieläkelaitosten ammattimaisen johtamisen varmistaminen

Tämän toiminnallisen tavoitteen saavuttamiseksi arvioitiin seuraavia vaihtoehtoja:

Vaihtoehto 1 – **Ei muutoksia toimintatapoihin:** Yksi hallintotoiminto (aktuaaritoiminto) etuusperusteisia ja hybridijärjestelmiä varten ja ei lainkaan toimintoja maksuperusteisia järjestelmiä varten.

Vaihtoehto 2 – Lisätään riskienhallinta- ja sisäisen valvonnan toiminnot: kolme hallintotoimintoa etuusperusteisia ja hybridijärjestelmiä varten ja kaksi toimintoa maksuperusteisia järjestelmiä varten.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto toimintavaihtoehdoista. Vaihtoehto 2 on suositeltavin, koska sillä parannetaan jäsenten ja edunsaajien suojaa ottamalla huomioon ammattieläkelaitosten eri koot ja luonne lisäämättä kuitenkaan perusteetta ammattieläkelaitosten ja rahoittavien yritysten hallinnollista rasitusta.

Toimintavaihtoehtojen vertailu tuloksellisuus-, tehokkuus- ja johdonmukaisuusvaatimusten täyttymisen kannalta

	Tuloksellisuus		**Tehokkuus**	**Johdonmukaisuus**
	Parempi suoja	**Helpotetaan rajatylittävää**		

		toimintaa		
Vaihtoehto 1	0	0	0	0
Vaihtoehto 2	++	+	+	++

4.7. Riskienhallinnan dokumentoinnin edellyttäminen

Tämän toiminnallisen tavoitteen saavuttamiseksi arvioitiin seuraavia vaihtoehtoja:

Vaihtoehto 1 – **Ei muutoksia toimintatapoihin**: Ammattieläkelaitokset eivät suorita riskiprofiilinsa järjestelmällistä itsearviointia eivätkä toimita tätä arviointia tiedoksi valvontaviranomaiselleen.

Vaihtoehto 2 – **otetaan käyttöön eläkkeiden riskien arviointi, jolla dokumentoidaan ammattieläkelaitoksen itsensä tekemä riskien arviointi, ja osana tätä edellytetään laadulliset kuvaukset neljästä keskeisestä tekijästä, joiden perusteella rahoitusasema määräytyy**: i) parhaimpaan estimaattiin liittyvää epäedullista poikkeamaa koskevan marginaalin arvon tarkka määritys; tätä marginaalia käytetään riskipuskurina vakuutusteknisen vastuuvelan laskennassa, ii) laadullinen arvio ammattieläkelaitoksille rahoittavilta yrityksiltä tulevasta rahoituksesta rahoitusvajeen tapauksessa; iii) ammattieläkelaitosten käytössä rahoitusvajeen toteutuessa olevien turvamekanismien kuvaus; tällaisia mekanismeja ovat esim. sekaetuudet, harkinnanvaraiset etuudet ja jälkikäteen toteutettavat etuuksien leikkaukset, ja iv) kaikkien järjestelmien operatiivisten riskien laadullinen arviointi. Eläkkeiden riskien arvioinnin tulokset raportoidaan valvontaviranomaiselle.

Vaihtoehto 3 – muuten sama kuin vaihtoehto 2 mutta siihen on lisätty kansallisia vakavaraisuusvaatimuksia koskeva raportointi; etuusperusteisten ja hybridijärjestelmien varojen ja vastuiden arvot on raportoitava kansallisten vaatimusten mukaisesti valvontaviranomaiselle yhteisessä muodossa ja raportoinnissa on tarvittaessa ilmoitettava turva- ja etuudenmukautusmekanismit.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto toimintavaihtoehdoista. Molemmilla vaihtoehdoilla 2 ja 3 parannettaisiin ammattieläkelaitosten hallintotapaa. Vaihtoehto 2 on kuitenkin suositeltavin, koska sen odotetaan olevan tehokkaampi työnantajien/ammattieläkelaitosten kannalta seuraavista syistä: i) ammattieläkelaitoksilla säilyy riittävä joustavuus kuvata tilanteensa tavalla, joka ilmaisee niiden toiminnan luonteen, laajuuden ja monitahoisuuden; ja ii) vaihtoehdon 2 odotetaan olevan kustannuksiltaan huomattavasti edullisempi kuin vaihtoehto 3.

Toimintavaihtoehtojen vertailu tuloksellisuus-, tehokkuus- ja johdonmukaisuusvaatimusten täyttymisen kannalta

	Tuloksellisuus		**Tehokkuus**	**Johdonmukaisuus**
	Parempi suoja	**Helpotetaan rajatylittävää toimintaa**		
Vaihtoehto 1	0	0	0	0
Vaihtoehto 2	+	+	+	+

Vaihtoehto 3	++	+	-	+

4.8. Varojen suojaaminen operatiiviselta riskiltä

Tämän toiminnallisen tavoitteen saavuttamiseksi arvioitiin seuraavia vaihtoehtoja:

Vaihtoehto 1 – **Ei muutoksia toimintatapoihin**: Ammattieläkelaitoksia ei vaadita nimeämään säilytysyhteisöä; ei anneta säännöksiä varojen säilytykseen eikä valvontaan liittyvistä toiminnoista.

Vaihtoehto 2 – **Lujitetaan varojen säilytykseen ja valvontaan liittyviä toimintoja**; tämä tarkoittaa, että i) rahoitusvälineitä on hoidettava ja suojeltava asianmukaisesti, ii) on pidettävä kirjaa, jotta kaikki varat ovat kaiken aikaa yksilöitävissä viipymättä, iii) on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet eturistiriitojen ja yhteensopimattomuuden välttämiseksi, iv) säilytysyhteisöjen tai omaisuudenhoitajien on noudatettava ammattieläkelaitoksen ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa sovellettavien kansallisten ja/tai EU:n säännösten kanssa, v) on varmistettava, että ammattieläkelaitoksen varoja koskeviin toimiin liittyvät maksut suoritetaan yleisesti käytössä olevissa määräajoissa ja vi) on varmistettava, että varoista saatava tuotto käytetään kaikkien kansallisten ja/tai EU:n säännösten mukaisesti.

Vaihtoehto 3 — **lujitetaan varojen säilytykseen ja valvontaan liittyviä toimintoja ja edellytetään kaikkia ammattieläkelaitoksia nimeämään säilytysyhteisö**: muuten sama kuin vaihtoehto 2, mutta säilytysyhteisön nimeäminen on pakollista.

Vaihtoehto 4 — **lujitetaan varojen säilytykseen ja valvontaan liittyviä toimintoja ja edellytetään säilytysyhteisön nimeämistä pelkästään maksuperusteisten järjestelmien tapauksessa**: muuten sama kuin vaihtoehto 3, mutta säilytysyhteisön nimeäminen on pakollista pelkästään maksuperusteisten järjestelmien tapauksessa.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto toimintavaihtoehdoista. Vaihtoehto 4 on suositeltavin, sillä työntekijöille odotetaan koituvan taloudellista hyötyä paremmasta hallintotavasta, jossa hyödynnetään oikeasuhteisuutta välttämällä tarpeeton päällekkäinen suojautuminen operatiiviselta riskiltä.

Toimintavaihtoehtojen vertailu tuloksellisuus-, tehokkuus- ja johdonmukaisuusvaatimusten täyttymisen kannalta

	Tuloksellisuus		**Tehokkuus**	**Johdonmukaisuus**
	Parempi suoja	**Helpotetaan rajatylittävää toimintaa**		
Vaihtoehto 1	0	0	0	0
Vaihtoehto 2	+	0	-	0
Vaihtoehto 3	++	0	--	++
Vaihtoehto 4	++	0	+	++

4.9. Vuotuisen eläke-etuusotteen saataville asettaminen

Tämän toiminnallisen tavoitteen saavuttamiseksi arvioitiin seuraavia vaihtoehtoja:

Vaihtoehto 1 – **Ei muutoksia toimintatapoihin**: järjestelmää koskevat yleiset tiedot toimitetaan useimmissa tapauksissa pyynnöstä; henkilökohtaisten tietojen määrä on rajallinen; ei tiedonantovelvollisuutta ennen järjestelmään liittymistä eikä yhteistä mallia.

Vaihtoehto 2 – **Yksilöidyt tiedot kaikissa vaiheissa**: yleiset ja henkilökohtaiset tiedot toimitetaan kerran vuodessa; tiedonantovelvollisuus ennen järjestelmään liittymistä muttei yhteistä mallia.

Vaihtoehto 3 – **Vakiomuotoinen vuotuinen eläke-etuusote kaikissa vaiheissa**: muuten sama kuin vaihtoehto 2 mutta käytössä yhteinen malli. Lyhyt ja vakiomuotoinen vuotuinen eläke-etuusote sisältäisi eläkejärjestelmään liittyvät henkilökohtaiset ja yleiset tiedot. Eläke-etuusote tuotettaisiin vakiomuotoisena kahden sivun pituista mallia noudattaen; EVLEV määrittelisi mallin yksityiskohtaisesti delegoidussa säädöksessä. Eläke-etuusote olisi ensimmäinen kerros nykyaikaisessa monikerroksisessa lähestymistavassa, joka mahdollistaa kansallisten erityispiirteiden perusteellisen kuvaamisen muissa kerroksissa.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto toimintavaihtoehdoista. Vaihtoehto 3 on suositeltavin, koska sen avulla jäsenet ja edunsaajat saisivat yksilöllisen käsityksen oikeuksistaan ja etuuksistaan.

Toimintavaihtoehtojen vertailu tuloksellisuus-, tehokkuus- ja johdonmukaisuusvaatimusten täyttymisen kannalta

	Tuloksellisuus		**Tehokkuus**	**Johdonmukaisuus**
	Annetaan merkitykselliset tiedot selkeällä tavalla	**Helpotetaan rajatylittävää toimintaa**		
Vaihtoehto 1	0	0	0	0
Vaihtoehto 2	+	-	+	+
Vaihtoehto 3	++	++	+	++

4.10. Ulkoistusten ketjuttamisen valvonnan ja stressitestien vaatimusmahdollisuuden varmistaminen

Tämän toiminnallisen tavoitteen saavuttamiseksi arvioitiin seuraavia vaihtoehtoja:

Vaihtoehto 1 – **Ei muutoksia toimintatapoihin.**

Vaihtoehto 2 — **Annetaan valvontaviranomaisille samat valtuudet alihankkijoiden suhteen kuin niillä on palveluntarjoajiin nähden ja säädetään mahdollisuudesta vaatia stressitestejä**; valvontaviranomaisille tapahtuvaa raportointia ei yhdenmukaisteta.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto toimintavaihtoehdoista. Vaihtoehto 2 on suositeltavin sen vuoksi, että sillä lisättäisiin jäsenten ja edunsaajien suojaa, koska ammattieläkelaitoksia valvottaisiin paremmin ja valvontaviranomaisilla olisi tehtäviensä suorittamisessa käytettävissään asianmukaiset välineet.

Toimintavaihtoehtojen vertailu tuloksellisuus-, tehokkuus- ja johdonmukaisuusvaatimusten täyttymisen kannalta

	Tuloksellisuus		**Tehokkuus**	**Johdonmukaisuus**
	Parempi suoja	**Helpotetaan rajatylittävää toimintaa**		
Vaihtoehto 1	0	0	0	0
Vaihtoehto 2	++	+	++	++

4.11. Hallintotapaa ja avoimuutta koskevien vaatimusten valvonnan varmistaminen

Tämän toiminnallisen tavoitteen saavuttamiseksi arvioitiin seuraavia vaihtoehtoja:

Vaihtoehto 1 – **Ei muutoksia toimintatapoihin.**

Vaihtoehto 2 — **Annetaan valvontaviranomaisille valtuudet valvoa ehdotettuja hallintotapaa ja avoimuutta koskevia vaatimuksia**; valvontaviranomaisille tapahtuvaa raportointia ei yhdenmukaisteta.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto toimintavaihtoehdoista. Vaihtoehto 2 on suositeltavin, koska se antaisi valvontaviranomaisille mahdollisuuden valvoa ammattieläkelaitoksia tehokkaasti, mikä on johdonmukainen EU:n muiden rahoitusalojen kanssa.

Toimintavaihtoehtojen vertailu tuloksellisuus-, tehokkuus- ja johdonmukaisuusvaatimusten täyttymisen kannalta

	Tuloksellisuus		**Tehokkuus**	**Johdonmukaisuus**
	Parempi suoja	**Helpotetaan rajatylittävää toimintaa**		
Vaihtoehto 1	0	0	0	0
Vaihtoehto 2	++	+	++	++

5. SUOSITELTAVIEN TOIMINTAVAIHTOEHTOJEN KESKEISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Vaikka ehdotetun toimen edellyttämistä mukautuksista aiheutuu lyhyellä aikavälillä kustannuksia, suositeltavien vaihtoehtojen yhteenlasketun hyödyn katsotaan olevan kustannuksia suurempi keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä.

5.1. Taloudellinen hyöty

Työntekijät:

Ehdotuksen odotetaan tuovan merkittävää taloudellista hyötyä työntekijöille. Parempi hallintotapa on omiaan lisäämään riskioikaistuja sijoitustuottoja, joilla saavutetaan tehokkaita tuloksia eläketulojen tai -maksujen osalta. Parempi tietojen toimittaminen auttaa ihmisiä tekemään tietoihin paremmin perustuvia valintoja eläkeaikansa rahoituksen osalta. Ammattieläkelaitosten rajatylittävällä toiminnalla saavutetaan todennäköisesti tehokkuusetuja ja mittakaavavaikutuksia pienille työyksiköille, ja liikkuvien työntekijöiden eläkejärjestelyä varten luotaisiin keskitetty asiointipiste.

Työnantajat:

Ehdotetun toimen odotetaan hyödyttävän työnantajia, ja saatava hyöty voi olla vieläkin huomattavampi pk-yrityksille ja monikansallisille yrityksille.

Yritykset, jotka toimivat pienessä mittakaavassa tai paikallistasolla voisivat säästää kustannuksissa liittymällä jo toimivaan ammattieläkelaitokseen. Entistä paremmin hallinnoitujen ja tehokkaampien ammattieläkelaitosten odotetaan vähentävän rahoittavien yritystensä rasitusta. Lisäksi pienessä mittakaavassa tai paikallistasolla toimivat yritykset, jotka toimivat jäsenvaltioissa, joissa ei ole syvää ja tehokasta ammattieläkelaitosten markkinaa, voisivat hyötyä liittymisestä jo toiminnassa olevaan ulkomaiseen ammattieläkelaitokseen sen sijaan, että ne perustaisivat laitoksen paikallisesti. Sellaiset ammattieläkelaitokset, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltioihin, joilla on vankka kokemus eläkkeiden tarjoamisen alalla, voisivat tarjota palvelujaan toisissa jäsenvaltioissa toimiville rahoittaville yrityksille. Komission yksiköt ovat tietoisia viimeaikaisista tapauksista, joissa yhdessä jäsenvaltiossa toimivien pk-yritysten työmarkkinaosapuolilla oli aikomus perustaa ammattieläkelaitos toiseen jäsenvaltioon paljolti siitä syystä, ettei paikallisella markkinalla ollut tätä tuotetta tarjolla.

Monien monikansallisten yritysten eläkejärjestelyt muodostuvat paikallisten eläkerahastojen tilkkutäkistä. Tämä lisää monitahoisuutta, mikä johtaa heikompaan avoimuuteen, piileviin riskeihin, epäjohdonmukaisuuksiin ja tehottomuuteen. Yritykset voivat välttää tämän yhdistämällä paikalliset eläkerahastot yhdeksi ammattieläkelaitokseksi.

Pk-yritykset:

Ammattieläkelaitoksia ei voi virallisesti pitää pk-yrityksinä, koska niiden tase on pk-yrityksille asetettua raja-arvoa suurempi. Monet niistä ovat kuitenkin pieniä rahoituslaitoksia. Rajatylittävän toiminnan määritelmien ja menettelyjen yksinkertaistaminen hyödyttää todennäköisesti jopa enemmän pieniä ammattieläkelaitoksia kuin suuria laitoksia, koska pienillä laitoksilla on heikommat taloudelliset valmiudet kattaa liiketoimista aiheutuvat kustannukset. Pk-yrityksiä olevat rahoittavat yritykset, mukaan lukien pk-yritysten ryhmittymät, hyötyvät helpommasta pääsystä hyödyntämään jo ulkomaan markkinoille sijoittautuneita ammattieläkelaitoksia, millä ne välttyvät markkinoille tulon kustannuksilta ja hyötyvät suurten lukujen laista.

Valvontaviranomaiset

Uusi järjestelmä edellyttää todennäköisesti suurempia valvontaresursseja. Se, missä määrin tämä vaikuttaa valvontaviranomaisten kustannuksiin, riippuu suuresti valvontaviranomaisten jo olemassa

olevista kansallisista järjestelmistä, joita varten on jo ehkä olemassa resursseja, jotka voidaan suunnata ammattieläkelaitosten valvonnan laadun parantamiseen.

Jäsenvaltioiden talousarviot

Ehdotetulla toimella odotetaan olevan kaksi myönteistä vaikutusta jäsenvaltioiden talousarvioihin. Ensiksikin hyvin hallinnoidut ammattieläkelaitokset ja syvemmät ammattieläkelaitosten markkinat vahvistavat yksityistä ammatillisten lisäeläkkeiden tarjontaa. Tämä puolestaan lievittää lakisääteisiin järjestelmiin kohdistuvaa painetta. Jäsenvaltiot, jotka mahdollisesti hyötyvät eniten, ovat ne, joissa ammatillisten lisäeläkkeiden markkina on pieni niiden talouteen verrattuna. Toiseksi hyvin asioista perillä olevien henkilöiden voidaan odottaa tekevän nuorina parempia päätöksiä eläkesäästämisestään. Tämä ehdotus todennäköisesti johtaa tilanteeseen, jossa paremmin tietoa saaneista kansalaisista kohdistuu vähemmän painetta lakisääteisiin eläkejärjestelmiin, mistä on hyötyä julkisen talouden kestävyyden kannalta.

5.2. Yhteiskunnallinen hyöty

Ehdotuksella odotetaan olevat merkittäviä myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ensiksikin rahoitustuotteiden kysyntää ohjaa suurelta osin luottamus ja tuotot. Ehdotetulla toimella parannetaan ammatillisia lisäeläkkeitä koskevien tuotteiden tehokkuutta ja turvallisuutta. Tämä todennäköisesti lisää täydentävän yksityisen eläkesäästämisen osuutta eläketurvasta, millä lujitetaan sosiaaliturvaa ja tulojen tasa-arvoisempaa jakautumista nopeasti ikääntyvässä yhteiskunnassa. Toiseksi ihmiset ovat paremmin tietoisia eläkekuilusta paremman suojan ja tehokkaammasta tietojen antamisesta johtuvan paremman tietoisuuden ansiosta. Tämä kannustaa ihmisiä tekemään tietoihin perustuvia päätöksiä riittävän eläketurvan edellyttämistä säästömääristä ja tehokkaan säästämisen edellyttämistä sijoitusvalinnoista. Kolmanneksi muodoltaan yhteinen eläke-etuusote todennäköisesti parantaa eri jäsenvaltioissa työskentelevien ihmisten työmarkkinoiden toimivuutta. Lisäksi lisääntynyt avoimuus auttaa työmarkkinaosapuolia vaatimaan ammattieläkelaitosten johdolta suurempaa kurinalaisuutta, millä näin mahdollisesti lisätään riskioikaistuja sijoitustuottoja.

5.3. Ympäristöhyödyt

Ehdotetulla toimella ei odoteta olevan merkittäviä suoria ympäristövaikutuksia.

5.4. Kustannukset

Ehdotetusta toimesta odotettavissa olevat kustannukset lisäävät hallinnollista rasitusta lähinnä mukautuksista aiheutuvana kertaluonteisena kuluna lyhyellä aikavälillä, ja jonkin verran suurempina toistuvina kustannuksina uudessa järjestelmäympäristössä. Ammatillisten eläkkeiden toimialan hallinnollista rasitusta koskevassa arviossa tuotiin esille kolme tekijää, joista odotettiin aiheutuvan eniten kustannuksia. Ehdotetulla toimella vältetään näistä kaksi eniten kustannuksia aiheuttavaa ottamalla huomioon oikeasuhteisuus siten, että ammattieläkelaitosten ei tarvitse raportoida yhteisiä määrällisiä rahoitusyksikköjä eläkkeiden riskien arvioinnissa ja ne voivat rajata hallintotoimintojen lukumäärän kahteen. Joissakin jäsenvaltioissa maksuperusteisista järjestelmistä odotetaan aiheutuvan lisäkustannuksia säilytysyhteisön nimeämisvelvoitteen takia.

5.5. Makrotaloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla toimella ei odoteta olevan merkittäviä suoria makrotaloudellisia vaikutuksia, mutta siitä saattaa koitua kolme epäsuoraa etua. Ensiksikin ammattieläkelaitosten hyvän hallintotavan ja riskienhallinnan odotetaan vahvistavan niiden asemaa Euroopan talouden pitkän aikavälin sijoittajina, millä vältyttäisiin liialliselta keskittymiseltä riski-hyötyprofiileihin lyhyellä aikavälillä. Toiseksi tuottavuudeltaan parempien ja turvallisempien eläketuotteiden odotetaan myös parantavan työntekijöiden motivaatiota ja vaikututtavan myönteisesti työn tuottavuuteen. Kolmanneksi entistä tehokkaammat ammatilliset lisäeläkkeet pitävät yllä eläkkeensaajien ostovoimaa, koska niillä saavutetaan varoille korkeampi riskioikaistu tuotto.

5.6. Kolmansiin maihin kohdistuvat vaikutukset

Ehdotettu toimi ei koske sellaista politiikan alaa, jolla sovelletaan kansainvälistä sääntelyä. Sillä ei odoteta olevan mitään merkittäviä suoria vaikutuksia kolmansiin maihin.

5.7. Hyötyjen ja kustannusten tarkastelu

Soveliaimpien vaihtoehtojen kokonaisuudesta saatavat hyödyt ovat pääasiassa taloudellisia ja yhteiskunnallisia, koska ehdotetulla toimella on merkitystä riittävän ja kestävän eläkejärjestelmän toteutumisessa ikääntyvässä taloudessa.

Vaikka ehdotettuun toimeen liittyy mukautuksista aiheutuvia kustannuksia lyhyellä aikavälillä, suositeltavien vaihtoehtojen yhteenlasketun hyödyn katsotaan olevan kustannuksia suurempi. Työntekijöille koituvien taloudellisten tuottojen odotetaan olevan merkittäviä. Työnantajien voidaan odottaa saavuttavan lisää mittakaavaetuja, ja ne voivat siirtää ainakin osan hallinnollisesta lisärasituksesta eläkejärjestelmän jäsenille ja edunsaajille. Kokonaisuutena tarkasteltuna ehdotetulla toimella luodaan todennäköisesti arvoa ikääntyvään talouteen. Sillä autetaan saavuttamaan paremmat yhteiskunnalliset tulokset vaarantamatta talouskasvua.

6. SEURANTA JA ARVIOINTI

Komission yksiköt laativat täytäntöönpanosuunnitelman, jossa tarkastellaan seuraavia toimia: kokoukset jäsenvaltioiden kanssa, parhaiden käytäntöjen vaihto jäsenvaltioiden kesken ja kansallisille viranomaisille suunnatut koulutusohjelmat. Lisäksi on suunniteltu, että EVLEV toteuttaa alustavan tarkastelun, jonka jälkeen komissio laatii arviointikertomuksen.

Soveliaimpien toimintavaihtoehtojen vaikutusten arviointi on toteutettava sen selvittämiseksi, missä määrin ennakoidut vaikutukset toteutuvat. Näin ollen tarkistetun direktiivin soveltamista koskeva jälkiarviointi olisi tehtävä viiden vuoden kuluttua direktiivin antamisesta. Se toteutetaan komission kertomuksena Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle. Siihen voidaan liittää tarvittaessa ja kehityksen perusteella toimintasuosituksia tai ehdotuksia tämän direktiivin muuttamiseksi. EVLEV kerää laadulliset ja määrälliset tiedot. EVLEV:n alaisuudessa toimivaa lisäeläkealan osallisryhmää kuullaan myös, ja komission finanssipalvelujen käyttäjäryhmä voisi niin ikään osallistua työhön. Mahdollisesti myös toteutetaan eurobarometritutkimus ja yksittäinen kyselytutkimus, jonka kohteena ovat ammattieläkelaitokset, työnantajat, jäsenet ja edunsaajat. Työnantajilta voitaisiin kysyä mahdollisista vaikeuksista perustaa eläkejärjestelmiä ulkomailla. Ammattieläkelaitosten tietojen toimittamisen paraneminen sekä toimitettujen tietojen

määrän (eli otteiden tai raporttien määrän kasvu) että laadun osalta toimisi paremman avoimuuden indikaattorina. Hallintotavan osalta arvioitaisiin eri toimintoja koskevien erityisvaatimusten lisääntymistä. Rajatylittävän tarjonnan osalta tarkasteltaisiin rajatylittävää toimintaa harjoittavien ammattieläkelaitosten lukumäärää.