

Brüssel, 29.6.2017
SWD(2017) 244 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:
EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS

üleeuroopalise peronaalse pensionitoote kohta

ja

KOMISJONI SOOVITUS

**personaalsete pensionitoodete, sealhulgas üleeuroopalise personaalse pensionitoote
käsitamine maksustamisel**

{COM(2017) 343 final}
{SWD(2017) 243 final}

Kommenteeritud kokkuvõte
Komisjoni ettepaneku „Määrus üleeuroopalise personaalse pensionitoote kohta“ mõjuhinna
A. Vajadus meetmete järele
Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?
Personaalsed pensionid on määratletud kui „pensionile jäämisega seotud finantstooted, mille soetamiseks sõlmitakse vabatahtlikult leping mitteriikliku üksusega. Nad on selgelt suunatud pensionile jäämisele, võimaldavad koguda kapitali kuni pensionile jäämiseni ja toimivad pensionipõlves täiendava sissetulekuallikana“. Personaalsed pensionid täiendavad riiklikke ja töandjapensione. Komisjon osutas oma „Kapitaliturgude liidu loomise tegevuskavas“¹ nn kolmanda samba personaalsete pensionide toimiva ühtse turu puudumisele. Personaalsete pensionide suure ja konkurentsivõimelise turu täielikku arendamist takistavad killustatud reeglid ELi ja riiklikul tasandil. Turu killustatuse tõttu ei saa personaalsete pensionide pakkujad mastaabisäästust, riskide hajutamisest ja innovatsioonist maksimaalselt kasu, mis vähendab valikuvõimalusi ja tõstab pensioniks säästvate inimeste kulusid. Lisaks on olemasolevad personaalsed pensionitooted mõningatel juhtudel oma omadustelt ebapiisavad. Paljud avaliku konsultatsiooni käigus küsitletud inimesed leiavad, et praegu ELis kättesaadavate ja müüdavate personaalsete pensionitoodete pakkumine on ebapiisav. Seda toetab Euroopa Komisjoni 2015. aasta tulemustabel jaeinvestorite turgude kohta, millest ilmneb, et personaalsed pensionitooted on nende kolme toote hulgas, millega jaeinvestorid kõige vähem rahul on. Peale selle on olemasolevate personaalsete pensionide piiriülene müük ja ülekantavus väga piiratud. Personaalsete pensionitoodete põhjalikum arendamine ELi tasandil aitaks lahendada nii pensionipõlves kasutatavate asendussissetulekute ebapiisavuse kui ka ELi kapitaliturgudel tehtavate investeeringute vähesuse probleemi.
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?
Üldeesmärk on luua personaalsete pensionide ühtne turg ja aidata kaasa kapitaliturgude liidu väljakujundamisele. See põhieesmärk hõlmab kolme erieesmärki: 1) ELis investeeringute suurendamine ja kapitaliturgude liidu väljakujundamisele kaasaaitamine – pikaajalises perspektiivis suuremate pensionisäästude kogumite loomine, mille kaudu suunatakse täiendavalt raha tootlikesse pikaajalistesse investeeringutesse; 2) personaalsete pensionitoodete omaduste parandamine – see võimaldab luua lihtsaid, läbipaistvaid üleeuroopalisi personaalseid pensionitooteid; 3) personaalsete pensionitoodete piiriülese pakkumise ja ülekantavuse parandamine – see võimaldab pakkujatel suurendada mastaabisäästu ning parandada tõhusust ja innovatsiooni, samuti suurendada jaeinvestorite võimalusi võtta teise liikmesriiki kolides oma personaalne pension endaga kaasa.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?
Liikmesriikide koordineerimata jõupingutused ei suuda kõrvaldada personaalseid pensionitooteid käsitlevate siseriiklike eeskirjade praegust killustatust. ELi tasandil võetaval meetmel oleks oluline lisaväärtus ning see võimaldaks lahendada turu killustatuse probleemi ja aitaks pensionipakkujatel tegutseda piiriüleselt, võimaldades neil teatavad funktsioonid ELi tasandil tsentraliseerida. ELi eeskirjades sätestatud minimaalsed tootenõuded looksid üksikisikute jaoks läbipaistvust ja lihtsust ning jaeinvestorite jaoks turvalisust, mis on kasulik nii palgatöötajatele kui ka füüsilisest isikust ettevõtjatele, olenemata sellest, kas nad on liikuvad või mitte. Ainult ELi meede võib suurendada ülekantavust ja vastata aina kasvava hulga liikuvate töötajate vajadustele.

¹ COM(2015) 468 (final).

B. Lahendused
Milliseid seadusandlikke ja muid kui seadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?
Mõjuhinnaangus analüüsitakse järgmist kolme varianti: 1. lähtestsenaarium, mille korral ELi poliitikameedet ei võeta; 2. üleeuroopaline personaalne pensionitoode – vabatahtliku täiendava skeemi raames pakutava ELi üleeuroopalise personaalse pensionitoote raamistiku loomine, mis põhineb teatavatel ühistel ja paindlikel omadustel; 3. siseriiklike personaalsete pensionide süsteemide ühtlustamine. Eelistatud on 2. variant. Selle variandi korral annab peamiste tootomaduste ulatuslikum standardimine pensionipakkujatele võimaluse saavutada mastaabisäästu; seejuures säilitatakse põhiomaduste mõningane paindlikkus, et võimaldada pensionipakkujatel saada võimalikult suurt kasu siseriiklikest maksusoodustustest. Pikema perioodi (kümme aastat või enam) vältel ja eeldusel, et üleeuroopalise personaalse pensionitoote suhtes kohaldatakse siseriiklike toodetega võrreldes samu maksusoodustusi, aitab see kaasa personaalsete pensionide kasutuselevõtu ja pensionipakkujate poolt kapitaliturgude liidu kontekstis tehtavate investeeringute suurenemisele ning hõlbustab piiriülest arengut. Tarbijatele oleks pensioniks raha kogumisel kasulik suurem valik ja piisav kaitse. Selline raamistik oleks kulutõhus ja poliitiliselt teostatav, sest see ei nõua olemasolevate personaalsete pensionitoodete kohandamist uue regulatiivse keskkonnaga ega mõjuta olemasolevaid süsteeme.
Kes millist varianti toetab?
Tarbijad ja tarbijate ühendused toetavad lihtsa ja läbipaistva personaalse pensionitoote loomist (2. variant). Pensionipakkujad (kindlustusandjad, pensionifondid, varahaldurid) toetasid kõige enam 2. varianti, pidades silmas selle potentsiaali turuprobleemide lahendamisel. Ka Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) tehnilises nõuandes toetati üleeuroopalise personaalse pensionitoote loomist. Pensionipakkujad peavad siseriiklike süsteemide ühtlustamist kõige ebaefektiivsemaks. Avaliku konsultatsiooni käigus olid ka liikmesriigid tugevalt siseriiklike süsteemide ühtlustamise (3. variant) vastu.
C. Eelistatud poliitikavariandi mõju
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?
Eelistatud variant võimaldaks pensionipakkujatel (sealhulgas kindlustusandjatel, pensionifondidel, investeerimisühingutel, pankadel ja varahalduritel), kellel on ELi valdkondlike tingimuste kohane tegevusluba, töötada välja üleeuroopalisi personaalseid pensionitooted, mis põhinevad teatavate ühiste tunnuste kogumil. Jaeinvestorite jaoks pakuks üleeuroopaline personaalne pensionitoode täiendavat võimalust pensionipõlveks raha kogumiseks. Liikuvatele töötajatele oleks kasulik parem ülekantavus. Ühe uuringus prognoositi, et personaalsete pensionide turu maht kasvab praeguse tasemega (hinnanguliselt 0,7 triljonit eurot) võrreldes kas 1,4 triljoni euronit (lähtestsenaariumi korral) või 2,1 triljoni euronit (kui üleeuroopaliste personaalsete pensionitoodete kaudu tuleb turule lisaraha, eeldusel et üleeuroopaliste personaalsete pensionitoodete suhtes kohaldatakse maksusoodustusi). Seejärel moodustaksid üleeuroopalised personaalsed pensionitooted ligikaudu poole kogu turu potentsiaalsest kasvust, teine pool tuleneks aga praegu müüdavate siseriiklike toodetega seotud kasvudünaamikast. Personaalsete pensionitoodete suurem kasutamine aitaks pikemas perspektiivis kaasa kapitaliturgude liidu eesmärgi saavutamisele. Sellel algatusel oleks positiivne sotsiaalne mõju, kuna personaalsete pensionide kasutuse kasv suurendaks nende inimeste arvu, kelle sissetulek on pensionipõlves piisav. Eelkõige annaks see füüsilisest isikust ettevõtjatele ja liikuvatele töötajatele uue võimaluse pensionipõlveks raha kogumiseks.
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?
Kuna eelistatud variandiks on siseriiklike süsteemidega paralleelselt eksisteeriv täiendav süsteem, ei ole oodata negatiivset majanduslikku, sotsiaalset ega keskkonnamõju.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?
Eeldatakse, et algatus laiendab pensionipakkujate ringi: peamiselt kindlustusandjate kõrval hakkavad pensionitooteid pakkuma ka varahaldurid ja spetsialiseeritud pensionifondid. Kuna näiteks varahaldurid on sageli VKEd, võib algatusel olla neile positiivne mõju, luues neile uusi ärivõimalusi. Peale selle võib algatus avaldada positiivset mõju VKEdele ka seeläbi, et kasutusele võetakse täiendavad erasäästud, mille kaudu suunatakse raha majandusse ja luuakse täiendavaid rahastamisallikaid, millest saavad kasu VKEd. Lisaks aitab algatus laiendada füüsilisest isikust ettevõtjate võimalusi pensionipõlveks raha kogumiseks.
Kas on ette näha märkimisväärsed mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Üleeuroopaline personaalne pensionitoodet oleks uus tootekategooria, mida pakuvad mitmesugused pensionipakkujad, kelle suhtes kohaldatakse riiklike pädevate asutuste regulatiivset järelevalvet olemasolevate reguleerivate raamistike alusel. Üleeuroopaliste personaalsete pensionitoodete piiriülese turustamise seire võib riiklikele pädevatele asutustele kaasa tuua mõningaid lisaülesandeid. Konkreetsete üleeuroopaliste personaalsete pensionitoodete pakkumiseks lubade andmine saab olema EIOPA ülesanne, mille täitmine nõuab täiendavaid vahendeid. Praeguse kaasrahastamise korra kohaselt nähakse need vahendid ette ELi eelarves ja need ei lähe seega kaugemale praeguses, 2020. aastani kestvas mitmeaastases finantsraamistikus sätestatust. Peale selle jääb üleeuroopaliste personaalsete pensionitoodete suhtes maksusoodustuste kohaldamine liikmesriikide otsustada ja võimalik mõju sõltub nende toodete kasutamisest igas riigis.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Muud olulist mõju ei eeldata.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Kavandatud raamistik näeb ette läbivaatamise kolm aastat pärast jõustumist. Läbivaatamisel tuleks hinnata personaalsete pensionitoodete kasutuselevõttu, kapitaliturgude liidu väljakujundamisele kaasaaitamist, piiriülese pakkumise kasvu ja ülekantavust jaeinvestorite jaoks.