

FARKAS ZSUZSANNA

A nyugdíjrendszer II. pillére a megvalósítás fázisában

Az 1996–1998. évi nyugdíjreform során a nyugdíjrendszerben számos parametrikus és egy paradigmaticus, strukturális változtatást hajtottak végre. A paradigmaticus változtatás az addig egységes kötelező nyugdíjrendszert kettéosztotta, ennek következtében az új magyar nyugdíjrendszerben 1998 óta egymás mellett működik a felosztó kirovó társadalombiztosítási nyugdíjrendszer és a tőkefedezeti magánnyugdíjrendszer.

A tanulmány a hazai magánnyugdíjpénztári rendszer hosszútávon megoldást igénylő kérdéseivel és az azokra adott válaszokkal kíván foglalkozni, tekintettel arra, hogy indulása óta eltelt több mint tíz évben több olyan kérdés merült fel, amely a szabályozásának átfogó felülvizsgálatát sürgeti.

1. A kötelező magánnyugdíjrendszer megszületése

A nyolcvanas évek végén végbemenő társadalmi és gazdasági folyamatok a felosztó-kirovó finanszírozású nyugdíjrendszerünk működőképességének alapjait rengették meg. Az állami nyugdíjrendszer csak egyre nagyobb terhek mellett és állandó költségvetési pótlással tudott működni. A politikai-gazdasági rendszerváltást követően a demográfiai és munkaerőpiaci problémák súlyosbodtak, ennek következtében szükségessé vált az állami nyugdíjrendszer gyökeres átalakítása, reformszerű megújítása.

Az első átfogó nyugdíjreform-javaslat 1991-re nyúlik vissza, amikor az Országgyűlés elfogadta a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatokról szóló 60/1991. számú határozatát. A határozat hárompilléres nyugdíjrendszer körvonalait rajzolta fel. A költségvetésből finanszírozott, egyösszegű állampolgári alapnyugdíj, az életkeresetekkel arányos és a munkaadók és munkavállalók hozzájárulásaiból finanszírozott nyugdíj, valamint egy önkéntes kiegészítő magánnyugdíj-biztosítás alkotta volna a három pillért.¹ Ez az 1991-ben elképzelt hárompilléres tervezet azonban sohasem valósult meg a gyakorlatban, kivéve az önkéntes nyugdíjpénztárak bevezetését, amelyek létrehozták a harmadik pillért.

Ezt követően bontakozott ki Magyarországon a nyugdíjrendszer átfogó reformját kísérő hosszú és éles vita, amely a nemzetközi álláspontokat is tükrözte. A vitában két fél állt

¹ GEDEON PÉTER: *Szociális piacgazdaság vagy mégsem?* A világbank és a magyar nyugdíjreform. Társadalom és Gazdaság Közép- és Kelet Európában. 1999/2. Budapesti Közgazdasági Tudományegyetem folyóirata. 53.

egymással szemben. Az egyik oldalon a Pénzügyminisztérium a Világbank ajánlásait követve, egy kötelező tőkefedezeti pillér bevezetésével magánosítani és piacósítani kívánta a nyugdíjrendszert. A másik oldalon a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat és a Népjóléti Minisztérium terjesztett elő javaslatot az állami felosztó-kirovó pillér megreformálására, nyugdíj-privatizáció nélkül.² Nemzetközi összehasonlításban a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal és a Nemzetközi Társadalombiztosítási Társaság képviselte ezt az álláspontot.

A Világbank nyugdíjpolitikájának új irányelveit az 1994-ben nyilvánosságra hozott „Az időskori válság elhárítása. Az időskorúak védelmének és a növekedés elősegítésének politikája.” című kutatási beszámolója fogalmazta meg.³ E jelentés alapozta meg az „új nyugdíj-ortodoxiának” nevezhető irányzatot, amelynek lényege, hogy egy nyugdíjrendszernek egyidejűleg kell biztosítania az idős emberek számára a szociális biztonsági hálót és a gazdasági fejlődést. A felosztó-kirovó finanszírozású állami nyugdíjrendszerek azonban e követelményeknek nem tudnak megfelelni, mivel nem képesek a gazdasági növekedés élénkítésére. A Világbank szerint éppen ezért a nyugdíjválságból kivezető egyetlen út egy többpilléres rendszer modellje, amelyben az első pillér az időskori szegénység enyhítésére szolgáló alapnyugdíj, a második pillér a tőkefedezeti elvű kötelező magánnyugdíjrendszer és a harmadik pillér az önkéntes nyugdíjmegtakarítások.⁴ A Világbank reformjavaslatai az 1995-ben publikált magyar országtanulmányban is olvashatók voltak, Magyarországnak szintén három pilléres nyugdíjrendszer létrehozását ajánlotta. Az ajánlásában javasolt hárompilléres nyugdíjrendszer második pillérét illetően azonban nem volt nagyon kategorikus, mert véleménye szerint a második pillér felosztó-kirovó és tőkefedezeti is lehet. Azonban megjegyezte, hogy „Magyarország jelenlegi gazdasági helyzetében igen sok érv szól egy tőkésített nyugdíjalap formájú második pillér létrehozása mellett, valamint az, hogy „fontos következményei vannak a gazdaság hosszú távú növekedése szempontjából”.⁵

Nemzetközi szinten az új nyugdíj-ortodoxia legkiemelkedőbb ellenzői voltak a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) és a Nemzetközi Társadalombiztosítási Szövetség (ISSA). Az ILO és az ISSA szakértői két okból tartották kockázatosnak a tőkefedezeti rendszerre részben vagy egészen történő áttérést. Egyrészt azért, mert a majdani nyugdíjak színvonala a nyugdíjtőke hozamrátáihoz kötődik, így a befektetési kockázatot a biztosítottak viselik és a magas infláció erodálhatja a felhalmozott nyugdíjtőke értékét. Másrészt a felosztó-kirovó rendszerről a tőkefedezeti rendszerre történő áttérés finanszírozásának magas költségeit hangsúlyozták, mert a befizetéseket teljesítő jelen generációra kettős terhetek ró.⁶

A fent leírtakból kitűnik, hogy 1995-ben és 1996 elején a Pénzügyminisztérium és a Népjóléti Minisztérium eltérő reformutat támogattak. A két minisztérium konfliktusát a népjóléti miniszter lemondása oldotta meg, valamint az, hogy a pénzügyminiszter a korábbi csökkentett mértékű privatizálást javasolt. A két miniszter közös nyugdíjreform tervet terjesztett elő, amely vegyes nyugdíjrendszert tartalmazott két kötelező pillérrel. A

² KATHARINA MÜLLER: *A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana*. In: Augusztinovic Mária (szerk.): *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000., 62–64. (a továbbiakban Katharina Müller 2000)

³ *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. A World Bank Policy Research Report, Published for the World Bank, Oxford University Press, Oxford 1994.

⁴ KATHARINA MÜLLER: *Az „új nyugdíj-ortodoxia” és ami mögötte van – a nyugdíjrendszer átalakítása Közép- és Kelet-Európában*. *Közgazdaság*, XLIII.évf., 1999. július–augusztus. 100–101.

⁵ NÉMETH GYÖRGY: *A nyugdíjreformról*. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., 2009. március. 254.

⁶ Dr. SCHLETT ANDRÁS: *Tíz év után. A magyar nyugdíjreform mérlege*. In: Dr. Bata Katalin, Dr. Katona Klára (szerk.): *Versenye- és Versenyképesség*. Konferencia kötet. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2007. 162.

Pénzügyminisztérium uralta azonban továbbra is a nyugdíjreform előkészítését a két minisztérium megállapodása ellenére. A Népjelölti Minisztérium felelt az első, állami felosztó-kirovó pillér reformintézkedéseinek kidolgozásáért, míg a Pénzügyminisztérium készítette elő a második, tőkefedezeti pillér bevezetését.

1997. május 28-án a parlament elé terjesztették a reformcsomagot, amely a magyar időskori biztonsági rendszer alapvető reformját tartalmazta.⁷ A parlament alig hatheti vita után 1997. július 15-én fogadta el azt a törvénycsomagot, amely 1998. január 1-jei hatállyal az addig egységes kötelező nyugdíjrendszert kettéosztotta. Megmaradt egy továbbra is felosztó-kirovó társadalombiztosítási nyugdíjrendszer és létrejött egy új tőkefedezeti magánnyugdíjrendszer.

2. A kötelező magánnyugdíjrendszer lényeges elemei

A törvénycsomag elfogadását követően, 1998. január 1-től került bevezetésre Magyarországon az ún. vegyes finanszírozású nyugdíjrendszer, amely két kötelező alrendszerből áll. A felosztó-kirovó finanszírozású, kötelező részvételű társadalombiztosítási-nyugdíj alrendszerből és a kötelező részvételű tőkefedezeti finanszírozású magánnyugdíj alrendszerből. Az új nyugdíjrendszert kétpilléres nyugdíjrendszernek is nevezik. A vegyes rendszerbeli magánnyugdíjpénztár intézményét az önkéntes pénztárakra vonatkozó 1993. évi XCVI. törvény intézményi modellje alapján alakították ki.

Az új vegyes finanszírozású nyugdíjrendszerben való részvétel a pályakezdő fiatalok számára kötelező, az aktív életkorban lévők pedig meghatározott ideig – 1999. augusztus 31-éig – választhattak a két nyugdíjrendszer között. Továbbra is maradhettek kizárólagosan a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben, de be is léphettek valamelyik magánnyugdíjpénztárba, magánnyugdíjrendszer tagságuk mellett megtartva tagságukat a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben, csökkentett nyugdíjjárulékkal és csökkentett jogszerzéssel. Mindazok, akik átléptek, elvesztették a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben az átlépésig megszerzett jogaik negyedét.⁸ A jogszabály eredetileg 2000 végéig engedte meg az önkéntesen átlépőknek, hogy döntésüket megváltoztassák és visszalépjenek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. A jogalkotó azonban végül 2002. december 31-éig biztosította a lehetőséget a visszalépésre.

A vegyes finanszírozású nyugdíjrendszer lényege, hogy a biztosított a kötelezően fizetendő nyugdíjjárulékot a törvényben meghatározott mértékben részben a társadalombiztosítási nyugdíjat nyújtó Nyugdíjbiztosítási Alapba, részben pedig tagdíjként a magánnyugdíjpénztárba fizeti. Ennek alapján a biztosított nyugellátása két elemből tevődik össze. Egyrészt a társadalombiztosítási szabályok alapján megállapított társadalombiztosítási nyugdíj 75%-ából, másrészt pedig a magánnyugdíjpénztárban vezetett egyéni számlán felhalmozott, befektetett és hozamokkal növelt összeg alapján megállapított magánnyugdíjból. A magánpénztárak tagjaiknak főszabály szerint járadék szolgáltatást vagy egyösszegű kifizetést teljesítenek.

A magánnyugdíjpénztárak a tagok tulajdonában álló non-profit szervezetek, amelyek beszedik a tagdíjakat a tagoktól és befektetik azokat. A pénztártagok tulajdonosi jogukat a

⁷ KATHARINA MÜLLER 2000., 63–67.

⁸ AUGUSZTINOVICS MÁRIA – GÁL RÓBERT IVÁN – MATITS ÁGNES – MÁTÉ LEVENTE – SIMONOVITS ANDRÁS – STAHL JÁNOS: *A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után*. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. június. 481. (a továbbiakban AUGUSZTINOVICS – GÁL – MATITS – MÁTÉ – SIMONOVITS – STAHL 2002.)

közgyűlésen keresztül gyakorolják. A közgyűlés kizárólagos joga az igazgatótanács és az ellenőrző bizottság tagjainak a megválasztása, valamint a pénztár működését meghatározó alapvető szabályzatok jóváhagyása.⁹

3. A magánnyugdíjpénztári rendszer megoldást igénylő kérdései

A hazai kötelező nyugdíjrendszer második pillére, a magánnyugdíj-rendszer 1998 óta működik Magyarországon. A rendszert már indításakor sok kritika érte, mert elvarratlan számlát hagyott maga után.

A szabályozás legfőbb hiányossága, hogy nem határozták meg pontosan az egyéni számlán összegyűlt tőke járadékra váltásának módját a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvényben, csupán a kereteit. A jelenleg hatályos törvény csak annyit ír elő, hogy a járadéknak uniszexnek kell lennie és a járadékot a társadalombiztosítási nyugdíjjal azonos mértékben kell indexálni, nem rögzíti egyértelműen az ellátások paramétereit, illetve a nyugdíjszámítás meghatározását.¹⁰ A magánnyugdíjpénztári rendszerben eddig egyáltalán nem került sor életjáradék megállapítására – csak egyösszegű szolgáltatásra –, mert a hatályos szabályok szerint legalább 180 hónapos (azaz 15 évnyi) összeszámított tagsági jogviszony szükséges a járadékszolgáltatás megállapításához. Azonban a járadékszolgáltatás 2013-tól kötelezően megindul a 15 éves felhalmozási időszak leteltével, így tovább nem halogatható a magánnyugdíjpénztár szolgáltatási szabályainak átfogó felülvizsgálata. A szabályozás minél előbbi kialakítása azért is fontos, mert a járadékszolgáltatói piac nem teremődik meg egyik pillanatról a másikra. „A jövőbeli potenciális szolgáltatók csak a végleges szabályozás ismeretében készülhetnek fel termékekkel, új üzletág indításával.”¹¹

A tőkefedezeti magánnyugdíjpénztári rendszer a szolgáltatásokat illetően a felosztó-kirovó társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez képest is jelentős hiányosságokkal rendelkezik. A magánnyugdíjpénztár nem nyújt ellátást megrokkánás esetén, és nem biztosít hozzátartozói nyugellátásokat sem. Ezek helyett biztosítja a pénztári számla örökölhetőségét kedvezményezett-jelölés útján, illetve a két életre szóló járadék lehetőségével. A jelenlegi hatályos szabályok szerint a pénztártag megrokkánása vagy halála esetén a tag, illetve a kedvezményezettek visszaléphetnek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe a rokkantsági nyugdíj, valamint a hozzátartozói ellátások megállapítása végett. Ezzel a megoldással a magánnyugdíj-rendszer áthárítja a rokkantsági és hozzátartozói kockázat kezelését a társadalombiztosítási nyugdíj rendszerre. Azaz a II. pillér a társadalombiztosítás által kezelt magas kockázatú események esetére nem kínál megfelelő alternatívát.

A magánnyugdíjpénztári konstrukció létrehozása óta vitatott a pénztári szervezeti forma hatékonysága. A pénztártagok, akik egyben tulajdonosai is a pénztárnak, tulajdonosi jogokat a közgyűlésen, illetve a küldöttközgyűlésen gyakorolják, ahol jogosultak az önkormányzati működés elvének megfelelően a pénztárra vonatkozó alapvető döntések meghozatalára. Egy nagy, több ezer taggal rendelkező pénztár esetében a küldöttközgyűlés általában formális testület, ami a pénztárak alapítóinak – többnyire bankok, biztosítók – biztosít

⁹ A magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény. 39. §. (1) bekezdés. (a továbbiakban Mpt.)

¹⁰ AUGUSZTINOVICS – GÁL – MATITS – MÁTÉ – SIMONOVITS – STAHL 2002. 515.

¹¹ HOLTZER PÉTER (szerk.): *Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal tevékenységéről*. Miniszterelnöki Hivatal kiadvány, Budapest, 2010. 292.

teret érdekeik érvényesítésére. Azaz a tagok gyakorolják formailag a tulajdonosi és a döntési jogokat, de a gyakorlatban az alapító pénzügyi intézmények akarata érvényesül felelőség nélkül. A jelenlegi szervezeti forma nem alkalmas egyrészt az alapítói és a döntéshozói felelőség érvényesítésére, másrészt a kockázatok fedezetére szolgáló szavatoló tőke képzésére. A szavatoló tőke a piaci és részben a működési kockázatok fedezetére szolgál, amelynek hiányában nincs lehetőség arra, hogy a pénztárak járadékszolgáltatási tevékenységet lássanak el. Ebből adódóan mindenképpen szükség van intézményi átalakulásra azért, hogy a pénztárak járadékszolgáltatási kötelezettségüknek eleget tudjanak tenni. A Nyugdíj és Időskor Kerekasztal (NYIKA) a vegyes nyugdíjrendszerről készített jelentésében kifejtette, hogy a szövetkezeti jellegű nyugdíjpénztár tulajdonosi, tőkeellátottsági és áttekinthetőségi szempontból nem adekvát egy több ezer milliárd forintot kezelő, több millió ügyfelet kiszolgáló iparág számára. „Túl kell lépni ezen a formán, és meg kell teremteni azt a helyzetet, ahol az intézmény megfelelő szavatoló tőkét tud felmutatni, szabályozása megegyezik a pénzügyi intézményekével, és megfelelően rendezi a szolgáltatók és az ügyfelek jogait és kötelezettségeit.”¹²

A jogalkotó a magánnyugdíjpénztári rendszer több mint 11 éves működése során többször lehetővé tette az önkéntes döntéssel csatlakozó pénztártagok számára a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépést. A visszatérés lehetőségének időközönként történő biztosítása, bizonytalanságot teremt és megkérdőjelezi, hogy a kötelező magánnyugdíjpénztárak valóban nyugdíjalapok-e, vagy csak a felhalmozási időszak kötelező megtakarítási formái, tekintettel arra, hogy a folyamatos visszalépés miatt ténylegesen nyugdíjszolgáltatást nem nyújtanak. A Nyugdíj és Időskor Kerekasztal a jelentésében hangsúlyozta, hogy az államnak véglegesen le kell zárnia annak kérdését, hogy „ki járt jól vagy rosszul” az önkéntes átlépéssel, hogy szorul-e még bármilyen rendezésre az 1998-ban számos szolgálati évvel, és 25–30 évnél rövidebb hátralévő nyugdíjpénztári tagsági viszonyjal átlépők köre. „A rendszer folyamatos lebegtetése bizonytalanságot jelent az összes szereplő számára, míg az a visszatérő jelenség, hogy újabb és újabb lehetőségek adódnak az utólagos megfontolásra, rombolja minden hosszú távú intézménybe vetett hitet. Egyszer és mindenkorra dönteni kell mindezekről!”¹³

A törvényi szabályozás hiányosságai még erősebben felszínre törtek a 2008. évi tőkepiaci folyamatok hatására. „A 2007. júliusában kirobbant jelzálogpiaci válság a tőzsdék mélyrepülése miatt a világ nyugdíjalapjainak teljesítményére is rányomta a bélyegét. Közép-Kelet-Európa magánnyugdíjpénztáraiban kezelt vagyon például egy év alatt, tehát 2007 júliusa és 2008 júliusa között összesen 9 milliárd eurós, forintban kifejezve közel 2500 milliárd forintos veszteséget szenvedett el.”¹⁴ Magyarország szenvedte el a legnagyobb veszteségeket vagyonarányosan, mert a magyar pénztárak az általuk kezelt vagyon több, mint egy ötödét elbukták a tőzsdéken. Mindez egyértelműen bebizonyította, hogy a magánnyugdíjpénztárak megfelelő szabályozási eszközök hiányában nem tudnak kockázatkezelő tevékenységet folytatni, és így nem tudják kezelni a hektikus piaci folyamatokat.

A Kormány a tavalyi év folyamán a magánnyugdíjpénztárak működésével összefüggésben felmerülő problémák kezelésére rövid távú és hosszú távú célokat tűzött ki. Rövid távú intézkedésekkel igyekezett csökkenteni a pénzügyi válság miatt a pénztártagokban kialakult bizonytalanságot a pénztári szférával szemben. Hosszú távon kívánta megoldani a magán-

¹² HOLTZER (szerk) 2010. 292–292. (továbbiakban: HOLTZER 2010)

¹³ HOLTZER (szerk) 2010. 292.

¹⁴ 2.500.000.000 forintot buktak a régiós magánnyugdíjpénztárak a válság miatt. Forrás: <http://index.hu/gazdasag/magyar/bukt081025>, 2008. október 25.

nyugdíjpénztári szervezeti forma ellentmondásait és a magánnyugdíj-járadékszabályozás bizonytalanságait.

3.1. Rövidtávú megoldások

A 2008-as év kedvezőtlen tőkepiaci folyamatai, mint ahogy korábban már utaltam rá, a magánnyugdíjpénztárak teljesítményére is negatív hatást gyakoroltak, amelyek az intézkedések szükségességét nagymértékben felerősítették. A kialakult helyzetben indokoltá vált olyan lépések megtétele, amelyek egyrészt az intézményrendszerbe vetett bizalom helyreállítását, másrészt a pénztári szféra átlátható és költséghatékony működésének elősegítését, ezáltal a működési kockázatok mérséklését célozták.

A megoldást igénylő kérdések rendezésére sor került a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény keretében, amely módosította a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvényt. Az intézkedések következtében bevezetésre került a felhalmozások reálértékének megőrzését biztosító hozamgarancia, a vagyonkezelési díj maximális mértékének jelentős mértékben történő mérséklése, a pénztárak közötti átlépés szabályainak szigorítása, valamint szűk körben a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépés biztosítása.¹⁵

2010. január 1-től a Pénztárak Garanciaalapja által működtetett magánnyugdíj-pénztári garanciarendszer hozamgaranciával bővült ki, amely a pénztártagokat a kedvezőtlen befektetési teljesítmény ellen biztosítja. A hozamgarancia lehetővé teszi, hogy a pénztártagok egyéni számláján jóváírt befizetései a felhalmozási időszak egészét tekintve megőrizzék reálértéküket.¹⁶

A vagyonkezelési díj legmagasabb éves mértéke európai összehasonlításban is igen magasnak számított, ezért a vagyonkezelési díj maximuma a módosítások következtében 2011-től 2014-ig fokozatosan – évente 0,1 százalékkal – 0,8 százalékról 0,4 százalékra csökken. Ezáltal tulajdonképpen a jövőbeni nyugellátások összege fog emelkedni, mert a vagyonkezelők a realizált befektetési hozam terhére kevesebb vagyonkezelési díjat fognak elszámolni.¹⁷

A jogalkotó a kedvezőtlen tőkepiaci folyamatok miatt ismételten megnyitotta az önkéntesen belépők számára a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépés lehetőségét, egyrészt azért, mert meg akarta akadályozni, hogy a vegyes nyugdíjrendszerből nyugdíjba vonulók jövőbeni nyugellátásuk tekintetében realizálják a pénztárak hozamvesztéseit, másrészt a pénztárak még nem álltak készen a járadékszolgáltatási kötelezettség teljesítésére. Az 52. életévüket 2008 végéig betöltött és az önkéntes elhatározás alapján belépő pénztártagok léphettek vissza 2009. december 31-éig a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. A törvényi szabályozás visszamenőlegesen rendezte azok helyzetét is, akik részére a pénztártagságuk miatt a társadalombiztosítási nyugellátást 25 százalékkal csökkentett mértékben már megállapították. Ennek megfelelően, akik már öregségi nyugellátásban részesültek szintén 2009. december 31-éig kérhették nyugdíjuk összegének módosítását a pénztártól korábban felvett egyösszegű szolgáltatás megtérítése ellenében.¹⁸

¹⁵ A közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXII. törvény 136–145. §.

¹⁶ Mpt. 89. §.

¹⁷ Mpt. 66. §. (6) bekezdése

¹⁸ Mpt. 123. §. (15) bekezdése

A pénztárváltási szabályokat azért szigorították, mert a pénztárak által elszenvedett hozamveszteségek következtében a pénztárak közötti átlépésre a megszokottnál jóval nagyobb mértékben került sor, és a pénztártagok az átlépéssel az addigi virtuális veszteségeiket realizálták. Az új szabályozás egyrészt az átlépés feltételeit bővítette, másrészt egyes esetekben módosította az átlépési költség mértékét. Az átlépés feltételévé vált a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által kiadott, az átlépéssel kapcsolatos ismeretekre vonatkozó módszertani útmutató átvételének aláírással történő igazolása. A Felügyelet által kiadott tájékoztató az átlépéssel kapcsolatos tudnivalókat tartalmazza, ebben a pénztártag információkat kap az átlépés előnyeiről, hátrányairól, az átlépési eljárásról, valamint az átadó, illetve átvevő pénztár összehasonlító teljesítményadatairól. Másrészt az átlépési költség emelkedésével szankcionálják azt az esetet, amikor a pénztártag a belépést vagy az átlépést követő két éven belül dönt a pénztárváltás mellett.¹⁹

3.2. Hosszú távú megoldások

A 2009. június végén megtett intézkedések a gazdasági válság következtében kialakult helyzet gyors, elfogadható kezelésére irányultak. Azonban továbbra sem jelentettek megoldást a magánnyugdíjpénztári szervezeti forma ellentmondásaira és a járadékszolgáltatás részletes szabályainak kidolgozására. Ezen problémák megoldására jött léte 2009. nyarán a magánnyugdíjpénztári rendszer átalakulásával foglalkozó munkacsoport, amelyen belül két alcsoport alakult a járadékszabályozási és az intézményi szabályozási javaslat elkészítésére.

A két munkacsoport tevékenysége egymással szorosan összefüggött, tekintettel arra, hogy az intézményi forma és a járadékszolgáltatás szabályozásainak kérdései egymástól nem elválaszthatók. A pénztári szervezeti forma nem alkalmas járadékszolgáltatás nyújtására, éppen ezért a magánnyugdíjpénztáraknak olyan intézményi formává kell alakulniuk, amelyek lehetővé teszik a járadékszolgáltatások nyújtását.

3.2.1. Szervezeti forma ellentmondásai

A magánnyugdíjpénztári rendszer 1997-es törvényi szabályozás keretében non-profit, önkormányzati alapon működő szervezeti formában került létrehozásra. A szakértők között alapvetően egyetértés volt abban, hogy a magánnyugdíjpénztárak szervezeti formája nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

A pénztári szervezeti formával kapcsolatban megfogalmazott kritikákat 6 pontban lehet összefoglalni.

Az önkormányzati működés alapelve nem valósul meg a gyakorlatban a bankok, biztosítók által alapított pénztárak esetében, mert a pénztártagok ténylegesen nem vesznek részt a pénztár irányításában. A közgyűlési és igazgatósági jegyzőkönyvek alapján megállapítható, hogy a közgyűlésen a tagi küldöttek szerepe teljesen formális, a tagi érdekképviselét minimális, a közgyűlési döntéseket ellenszavazatok és érdemi viták nélkül fogadják el. A pénztárak vezető testületeiben többségben vannak az alapító által delegált tagok, azaz az alapítók „kvázi” tulajdonosi joggyakorlása állapítható meg. A „kvázi” tulajdonosi státuszuk azonban van kockázata is, mert az alapítónak jogilag nincs elismerve a tulajdonosi stá-

¹⁹ Mpt. 24. §. (1)–(3) bekezdése

tusza és előfordulhat, hogy a közgyűlés olyan vezető testületet választ, amely nem kötődik az alapítóhoz, így már nem tudja érvényesíteni akaratát.²⁰

A non-profit elv sem érvényesül maradéktalanul, mert a banki, biztosítói háttérrel működő pénztárak esetében a működés valóságban profit alapú. A bankok, biztosítók a pénztárak alapításakor jelentős tőkét fektetnek be, tulajdonképpen szponzorálják a mögöttes intézményeket, – ezért nevezik az alapítókat „kvázi” szponzor intézménynek – és a tevékenységek kiszervezésén keresztül biztosítják a nyereséget.²¹

A pénztári gazdálkodás átláthatósága jelentősen sérül, mert a pénztár és a szolgáltatók pénzügyi kimutatásainak eltérő szerkezete miatt a kimutatásokból nem állapítható meg egyértelműen, hogy mekkorák a tagokat terhelő költségek megoszlása. Valamint a nyereség pontos mértéke szintén csak becsülhető.²²

A belépés a pénztári piacra nem valósítható meg átlátható formában. A befektetőnek a pénztár alapításához megfelelő számú tagot kell szereznie és biztosítania kell képviselőt a pénztár vezető testületeiben, ahhoz, hogy „kvázi” tulajdonosi jogokat tudjon gyakorolni. A pénztár alapítójának a tulajdonosi jogokat ki kell alakítania anélkül, hogy jogilag elismert tulajdoni státuszt kapna.²³

A felelőségek telepítése nem megfelelő, az alapító, az ún. szponzor intézmény „de facto” meghatározza a pénztár működését, „de iure” azonban nincs fellette befolyása. Így anyagi felelőséget nem kell vállalnia a pénztári működés kockázataiért. Azaz az alapítónak nincs jogilag kikényszeríthető helytállási kötelezettsége.²⁴

A pénztárak közötti verseny foka alacsony, mert oligopol piaci struktúra alakult ki, ami azt jelenti, hogy hazánkban az öt legnagyobb pénztárban koncentrálódik a tagok és a vagyon több mint 80 százaléka. Ebből adódóan a működési költségek is viszonylag magasak.²⁵

3.2.1.1. A szervezeti forma átalakításával kapcsolatban felmerülő megoldási lehetőségek

A magánnyugdíjpénztári intézményrendszer átalakítása során több megvitatandó kérdés merülhet/merült fel.

Az első és legfontosabb kérdés volt az intézmény szervezeti formájának meghatározása. A létrehozandó intézményi típusra vonatkozóan többféle megoldási lehetőség bontakozott ki. Ezek között szerepelt többek között a nyugdíjbiztosítási részvénytársasági forma, a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményi szervezeti formára épülő modell, a nyugdíjalapkezelő részvénytársaság és alapkezelő együttes konstrukciója, valamint a jelenlegi pénztári forma fenntartása megfelelően szabályozott jogi és tulajdonosi háttérrel.

Az intézményi forma meghatározását követően dönteni kellett arról, hogy a szervezeti átalakulás kötelező vagy szabadon választható legyen-e, és ezzel párhuzamosan felmerült az átalakulás jellegének problematikája is. Önkéntes átalakulás esetén minden magánnyugdíjpénztár maga dönt arról, hogy tevékenységét a jelenlegi pénztári szervezetben, vagy az újonnan meghatározott intézményi keretben folytatja-e. Kötelezés esetén, pedig minden pénztárnak a törvény erejénél fogva át kell alakulnia. Az átalakulás jellegét illetően az

²⁰Dr. Czajlik István: Szervezeti forma kérdései a második pillérben. Forrás: <http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/wiki/Mag%C3%A1nnyugd%C3%ADjp%C3%A9nzt%C3%A1r/nyugdij%20szervezeti%20form%C3%A1k> (továbbiakban Dr. Czajlik István)

²¹Dr. CZAJLIK ISTVÁN, Forrás: uo.

²²Dr. CZAJLIK ISTVÁN, Forrás: uo.

²³Dr. CZAJLIK ISTVÁN, Forrás: uo.

²⁴Dr. CZAJLIK ISTVÁN, Forrás: uo.

²⁵SIMONOVITS ANDRÁS: *A magyar nyugdíjrendszer reformja: 1996–2007*. Külgazdaság, LII. évf., 2008. január-február. 97. (továbbiakban: SIMONOVITS 2008.)

1997-es törvényi szabályozás alapján lehetősége van a pénztárnak beolvadni az új intézménybe vagy végelszámolással megszűnni.

A pénztári átalakulás alkotmányossági kérdéseit is vizsgálni kellett, különös tekintettel a szerzett jogok – váromány – védelmére és a tagsági jogviszony átalakulásának – a tag ügyfélle válásának – alkotmányossági kérdéseire vonatkozóan.²⁶ Többek között azért, mert a nyugdíjbiztosító részvénytársasággá alakulás során, és a nyugdíjalapkezelő rt. és nyugdíjalap konstrukciójú modellben a pénztár tagjainak jogviszonya változik, tagokból ügyfelekké válnak és megtakarításaik vonatkozásában esetleg továbbra is tulajdonosi jogosultság illelheti meg őket.

Meg kellett becsülni az átalakulás közvetlen költségeit és a nyilvántartási, számítástechnikai rendszerek változásából eredő kiadásokat. Az új intézményi forma kialakításánál kiemelt szempont volt az átalakulás költségeinek minimalizálása.²⁷

Végezetül döntést igényelt az átalakulás időtartamának pontos meghatározása, azonban biztos volt, hogy az átalakulásnak 2012. december 31-éig le kell zárulnia, mivel a pénztáraknak vagy az újonnan alakult intézményeknek 2013. január 1-től szolgáltatási kötelezettségeiknek eleget kell tenniük.

3.2.2. Járadékszabályozás bizonytalanságai

2013-ban lesz tizenöt éve annak, hogy a nyugdírendszerünk második pillérét alkotó magánnyugdíjpénztárak fennállnak. A törvény 15 évet biztosított a járadékszolgáltatásra való felkészülésre azzal az előírással, hogy legalább 15 éves pénztártagsági jogviszonyhoz kötötte a járadékszolgáltatási kötelezettség teljesítését. A felkészülésre biztosított határidő lassan letelik és ennek ellenére, továbbra is megoldandó feladat, annak eldöntése, hogy kik és miként nyújtsák a járadékokat. Az 1997-ben kialakított szabályrendszer a magánnyugdíjpénztári járadék megállapítását elnagyoltan és nem végrehajthatóan szabályozza. Ezért szükségessé vált a hatályos szolgáltatási szabályok átfogó felülvizsgálata.

A magánnyugdíjpénztári szolgáltatási rendszerrel kapcsolatban megfogalmazott kritikákat 5 pontban lehet összefoglalni.

A járadékszolgáltatásnak csak a keretfeltételei kerültek meghatározásra, átgondolt szabályozás helyett. A jelenlegi szabályozás szerint ugyanis a pénztár maga dönthet arról, hogy a szolgáltatásnyújtást saját maga teljesíti vagy a felhalmozott tagi követelésekből járadékot vásárol valamely biztosítóintézetől.²⁸

A jogszabályban nincs rögzítve a szolgáltatási kötelezettség. Azaz nem került meghatározásra, hogy a járadékszolgáltatás nyújtására vállalkozó intézmény hiányában, ki biztosítsa a pénztártag részére a járadékot.

Az unisex, azaz nemektől független járadékkalkuláció előírásakor nem vizsgálták a nemek szerinti differenciálás és a szolgáltatási rendszer összefüggéseit. A jelenlegi jogszabály alapján a járadékok meghatározásánál nemek közötti különbségtétel nem tehető – a női és a férfi halandóságot egyforma súllyal kell figyelembe venni-, azaz unisex táblát kell alkalmazni. Ennek alapvető oka az, hogy egy kötelező ellátási rendszerben nem engedhető meg, a társadalmi igazságosság és társadalmi kockázatközösség fenntartása érdekében, a nemek közötti különbségtételből adódó eltérő mértékű járadékszolgáltatás nyújtása.²⁹ Az

²⁶ Dr. CZAJLIK ISTVÁN, Forrás: uo.

²⁷ Dr. CZAJLIK ISTVÁN, Forrás: uo.

²⁸ Mpt. 33. §. (1) bekezdés

²⁹ ERDŐS MIHÁLY: Ki fog itt fizetni és mit? Budapest, 2007. április 20. 4. Forrás:http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/Erd%C5%91s_Ki_fog_itt_fizetni_%C3%A9s_mit.doc. (továbbiakban: ERDŐS 2007.)

unisex járadék nyújtása abban az esetben okoz gondot, hogy ha egy magánszolgáltató tagjának a férfi és női összetétele jelentősen különbözik, mert a nők hosszabb átlagos élettartama miatt a „nőiesebb” szolgáltató veszteséget fog elszenvedni, a „férfiasabb” pedig nyereséget könyvel el.³⁰ Az unisex járadékokkal összefüggésben további probléma adódhat abból, hogy a pénztárak nem nyújtanak járadékszolgáltatást és az üzleti biztosítók szolgáltatásaik megállapításánál a gyakorlatban nemek szerinti differenciálódást végeznek.³¹ Így jogosan merülhet fel bennünk az a kérdés, hogy ki fog tudni majd ilyen életjáradékot nyújtani.

A járadék indexálására is csak keret szabály került meghatározásra. Az jogszabály szerint a második pillér szolgáltatásainak indexálása a társadalombiztosítási pillérben érvényes szabályok szerint történik. A járadék ily módon történő emelése a rendszer szempontjából külső változóhoz, a társadalombiztosítási nyugellátás emelési mértékéhez kapcsolódik. Ez a pénztári tőkefedezeti elemtől teljes mértékben idegen indexálási előírás, amely az alapvető finanszírozási jelleg megerősökölését jelenti.³²

A szolgáltatási rendszer más elemei is átgondolatlanul kerültek szabályozásra. Például a járadékstruktúra is. Ugyanis a járadék típusok széles választási lehetőségének ára van, ami kisebb összegű járadékokat eredményez.

3.2.2.1. A járadékszabályozással kapcsolatban felmerülő megoldási lehetőségek

A járadékszabályozás területén végzett szakértői munka nagy része az alábbi ismertetett koncepciók figyelembevételével és a hazai, valamint a nemzetközi tapasztalatok járadékmodell előnyeinek és hátrányainak a mérlegelésével történt.

A járadékmodellek meghatározásával összefüggésben egyértelműen megfogalmazódott, hogy a járadékszolgáltatók csak olyan intézmények lehetnek, amelyek alkalmasak a szavatoló tőke képzésére, mivel kizárólag e tőke birtokában lehet fedezetet nyújtani a járadékszolgáltatás során felmerülő számos piaci és működési kockázatra.

A járadékmodellek versenyében 3 modell győzedelmeskedett a szakértők körében nevezetesen az OECD, a Világbank és egy központi járadékszolgáltató modellje.

Az egy központi járadékszolgáltató modellje azt jelenti, hogy a felhalmozási szakaszt követően csupán egyetlen járadékszolgáltató látja el a járadékszolgáltatással kapcsolatos feladatokat, azaz nincs verseny. A központi járadékszolgáltató természetesen lehet piaci szereplő, de nagy valószínűséggel állami tulajdonban lévő szolgáltató. Ha a szolgáltató állami tulajdonban van, akkor tulajdonképpen a privatizált nyugdíjrendszer visszaállamosítására kerül sor a járadékos szakaszban, és ekkor jogosan mondhatjuk, hogy a magánnyugdíj intézmények kizárólag a tőkefelhalmozási időszakot szolgálják.

A Világbank modelljének lényege, hogy a pénztártagok kötelezően azonnal induló, garanciaidő nélküli életjáradékot vásárolnak a versengő szolgáltatók ajánlatai közül, amely évente az inflációval indexálódik. Ebből következik, hogy a verseny kizárólag az induló járadék nagyságára irányul, mert a törvény erejénél fogva minden megállapított járadék az inflációval emelkedik évente. A járadékszolgáltatók az inflációt követő emelés biztosítása érdekében a járadék-tartalékokat infláció-követő kötvényekbe fektetik be.

Az OECD modell lényege, hogy a járadék két részből áll időleges és halasztott járadékból, amelyet két külön szolgáltató is nyújthat. A pénztárnak nagyon széleskörű rendelkezési joga van a saját összegyűjtött pénze fellett, és még a fel nem használt pénz örökölhető

³⁰ SIMONOVITS 2008, 96.

³¹ ERDŐS 2007. 4.

³² ERDŐS 2007.

sege is biztosított, de gondoskodnia kell az esetleges nagyon idős kori megélhetéséről egy-fajta „katasztrófafedezet” vásárlásával halasztott járadék formájában.

A szakértők a járadékszabályozási modell kialakítása során az unisex halandósági tábla fenntartását javasolták továbbra is. Véleményük szerint azonban az egyes pénztárak tagsági körének szélsőséges nemek közötti megoszlásának finanszírozási következményeit piaci megoldásokkal kell kezelni.³³

Az öröklésre vonatkozó szabályozás további sorsa is vitatott volt, egyes szakértők a második pillérben kedvezményezettként megjelenő személyi kört kívánták szűkíteni.

Végül a szabályozás megvalósításakor a verseny korlátozásának is kiemelt szerepet kívántak biztosítani, tekintettel arra, hogy a verseny miatti felelőtlen ígéretek veszélyeztethetik a későbbi ellátások biztosítását.³⁴

4. A magánnyugdíjról és intézményeiről

A magánnyugdíjpénztári rendszer átalakulásával foglalkozó munkacsoport tevékenységének köszönhetően megszületett a magánnyugdíjról és intézményeiről szóló törvénytervezet – az Országgyűlés 2009. december 14-én el is fogadta a törvény -, amely a magánnyugdíjpénztári szféra eddigi működése során felszínre kerülő ellenmondásait igyekezett kiküszöbölni. Ennek megfelelően a törvénytervezet két fő területre koncentrált egyrészt az intézményrendszer átalakítására, másrészt a járadékszolgáltatási szabályok kialakítására.

E fejezet célja, hogy bemutassa röviden a törvénytervezet tartalmát, fókuszálva a két fő területre. Azonban már most meg kell jegyezni, hogy e törvény soha nem került kihirdetésre, mert az Alkotmánybíróság megállapította, hogy részben alkotmányellenes.

4.1. A magánnyugdíjrendszer intézménykerete

A magánnyugdíjról és intézményeiről szóló törvényjavaslat 207.§ (5) bekezdése 2012. december 31-ei hatállyal hatályon kívül helyezte a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvényt, és a magánnyugdíj intézményének az eddigtilt részben eltérő rendszerét hozta volna létre. A jogalkotó az intézményrendszer átalakításával egyrészt egyértelművé kívánta tenni az alapító vagy az ún. szponzor intézményel biztosítási jogkörét és felelősségét, másrészt a megfelelő tőkével rendelkező intézménnyel biztosítani kívánta a járadékszolgáltatást. Az új intézményrendszer kialakítására és működtetésének elindítására megfelelő átmeneti időt kívántak biztosítani, ennek megfelelően az új intézmények 2013. januárjától működhetnek volna.

Magánnyugdíj-biztosítási tevékenységet csak a tervezet feltételei szerint létrejött magánnyugdíj-biztosító és járadékszolgáltató végezhetné. Magánnyugdíj-biztosító a tervezet 60.§ (2) bekezdése szerint pedig kizárólag zártkörűen működő részvénytársaság formájában lenne alapítható.

A javaslat a magánnyugdíj-biztosító részvénytársaságok szervezetére sajátos szabályokat állapít meg, de azok egyébként a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény szerint működhetnek. Az intézmény szervezeti változásából következően a magánnyugdíj-

³³ ERDŐS 2007. 4.

³⁴ ERDŐS 2007. 5.

rendszer tagjai a továbbiakban nem vehettek volna részt a magánnyugdíj-biztosító döntéshozatalában, mivel erre már a részvénytársaságok szervei jogosultak.

A magánnyugdíjpénztáraknak a tervezet alapján 2011. november 30-áig kellett volna dönteni arról, hogy beolvadnak-e egy magánnyugdíj-biztosító részvénytársaságba vagy végelszámolással megszűnnek, a magánnyugdíjpénztárak tagjai pedig a törvény erejénél fogva a javaslat által létrehozott magánnyugdíjrendszer tagjaivá válnak.³⁵ Amennyiben a pénztár magánnyugdíj-biztosítóba való beolvadás mellett dönt, akkor a pénztár valamennyi joga és kötelezettsége általános jogutódként a magánnyugdíj-biztosítót illeti, illetve terheli.³⁶ Valamint a beolvadó magánnyugdíjpénztár tagja és a jogutód magánnyugdíjbiztosító között a törvény erejénél fogva a törvényben meghatározott tagsági jogviszony jön létre.³⁷ Ha a pénztár nem beolvad, hanem végelszámolással megszűnik, akkor a pénztárnak 2012. október 1-jéig írásban, 15 napos határidő kifizésével nyilatkoznia kell tagjait arról, hogy melyik magánnyugdíj-biztosítóba kívánják tagsági jogviszonyukat folytatni. Azon pénztártagok, akik nem tettek érvényes nyilatkozatot a Felügyelet által kijelölt magánnyugdíj-biztosítóba folytatják jogviszonyukat.³⁸

A járadékszolgáltatáshoz szükséges tőkét úgy biztosították, hogy a szabályozás előírta, hogy a magánnyugdíjrendszer működtetésével kapcsolatos valamennyi kockázatra, valamint a járadékszolgáltatás során felmerülő kockázatokra fedezetet kell képezni. Ez a fedezet részben a tulajdonos saját forrásaiból, részben a tagok befizetéseiből képzett tartalékokból, valamint a Magánnyugdíj Garanciaalap forrásaiból tevődik össze.

4.2. A magánnyugdíjrendszer szolgáltatásai

A magánnyugdíjrendszer keretében a pénztártagot/ügyfelet továbbra is nyugdíj szolgáltatásként egyösszegű szolgáltatás illetve magánnyugdíj-járadék illetve volna meg. A tervezet nem követelte meg az első és a második pillér szolgáltatásainak egyidejű igénybevételét, mert lehetővé tette, hogy a magánnyugdíjrendszer nyugdíj szolgáltatását előbb igénybe lehessen venni, mint a társadalombiztosítási nyugellátást. Azonban, ha a tag részére társadalombiztosítási nyugellátást állapítanak meg, a megállapítással egyidejűleg a nyugdíj szolgáltatást is meg kell állapítani.

A magánnyugdíj-biztosító teljesíti az egyösszegű szolgáltatást, a versenyszolgáltató, másképpen piaci szolgáltató és a kijelölt járadékszolgáltató nyújtja a járadékokat.

4.2.1. Egyösszegű szolgáltatás

A tervezet alapján a tag egyösszegű szolgáltatásban, *három esetben* részesülhet:

a) ha az egyéni számlán felhalmozott követelése alapján megállapított egy életre szóló járadék összege kisebb, mint a tárgyév január 1-én megállapított öregségi nyugdíjminimum 5%-a;

b) amennyiben a társadalombiztosítási nyugellátással egyidejűleg kerül sor a magánnyugdíj-járadék megállapítására és az egyéni számlán felhalmozott tőkéje alapján megállapítható járadék meghaladja a meghatározott járadékmaximum mértékét, az egyéni számla egyenlegének járadékmaximum feletti része egyösszegű szolgáltatásként kerül megállapításra;

³⁵ A magánnyugdíjról és intézményeiről szóló törvény 212. §. (1) bekezdés (a továbbiakban T/11079.)

³⁶ T/11079. 214. §. (1) bekezdés

³⁷ T/11079. 214. §. (14) bekezdés

³⁸ T/11079.

c) ha a részére megállapított társadalombiztosítási nyugellátás meghaladja a tárgyévet megelőző évi, KSH által számított országos nettó átlagkereset összegének 3,6 –szorosát.³⁹

A javaslat a jelenlegi szabályozáshoz képest átfirta az egyösszegű szolgáltatásra jogosultak körét. Véleményem szerint a magánnyugdíjrendszer céljával ellentétes, ha a magas jövedelemmel rendelkezőket azzal büntetjük, hogy a magánnyugdíjrendszer keretében részben vagy csak kizárólag egyösszegű szolgáltatásra jogosultak. Hiszen a magánnyugdíjrendszer létrehozásának célja az volt, hogy kiegészítő nyugellátásokat nyújtson, de az egyösszegű szolgáltatás nem minősül annak, mivel az érintett bármire hasznosíthatja a pénzt, nem csupán nyugdíjcélú megtakarításra.

4.2.2. Magánnyugdíjjáradék

A rendelkezések alapján magánnyugdíjra jogosult a tag és a társjárdékos. A tag három esetben szerezhet jogosultságot a járadékra, egyrészt a nyugdíjkorhatár elérésekor; másrészt a nyugellátás nyugdíjkorhatárt megelőzően történő megállapításakor, és harmadrészt amennyiben munkaképesség csökkenése eléri a rokkantsági nyugellátás megállapításához szükséges mértéket vagy egészségkárosodása éri el a rokkantsági nyugdíj megállapításához szükséges mértéket és nem rehabilitálható. A társjárdékos egyértelműen két életre szóló járadék megállapítása esetén a járadékos halálát követően jogosult ellátásra.⁴⁰ A javaslat ezen rendelkezéséből is kitűnik, hogy a nyugdíjszolgáltatásnak és a társadalombiztosítási nyugellátás igénybevételének nem kell együtt mozognia, mert csupán az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése már jogosít nyugdíjszolgáltatásra. Az 1997-es törvényi szabályozás csak a társadalombiztosítási nyugellátással egyidejűleg vagy azt követően tette lehetővé a magánnyugdíj igénylését. Azonban ez a változás pozitívumként is értékelhető, mert az életben előfordulhat olyan eset, hogy a pénztárg hamarább kíván magánnyugdíjban részesülni, mint társadalombiztosítási nyugellátásban. Például, ha a biztosított betöltötte a nyugdíj korhatárt, de a munkahelyén maradhat és dolgozhat tovább, így a társadalombiztosítási nyugellátást nem veszi igénybe, de a járadékra szüksége lenne, mert az élethelyzete úgy változott, például egyedül maradt.

Amennyiben a tag még nem részesül társadalombiztosítási nyugellátásban, akkor a járadék megállapítását követően befizetett tagdíjat a járadékos egyéni járadékszámáján kell jóváírni, de csak kizárólag emelésre fordítható.⁴¹

A javaslat alapján magánnyugdíj - járadékként garantált összegű és inflációindexált járadék nyújtható. A tag megválaszthatja, hogy kizárólag saját magának ellátást biztosító ún. egy életre szóló járadékot, vagy két életre szóló ellátást vesz igénybe.⁴² Az utóbbi esetben a biztosított halálát követően az általa társbiztosítottnak megjelölt közeli hozzátartozója részére, annak haláláig a járadékösszeg 30 százaléka kerül folyósításra.⁴³ A jelenlegi szabályokhoz képest nagy mértékben csökkent a választható járadéktípusok köre.

A tag választhat, hogy melyik piaci szolgáltatótól veszi igénybe a járadékot. Amennyiben nem él választási jogával vagy választása nem felelt meg a jogszabályi feltételeknek, akkor csak a kijelölt járadékszolgáltató által nyújtott, infláció indexált járadéktermékben

³⁹ T/11079 számú törvényjavaslat a magánnyugdíjról és intézményeiről (továbbiakban T/11079) 30. §, 35. §. (2)–(3) bekezdés

⁴⁰ T/11079. 29. §.

⁴¹ T/11079. 32. §. (3) bekezdés

⁴² T/11079. 28. §.

⁴³ T/11079. 28. §., 32. §. (2) bekezdés

részesülhet. Meg kell jegyezni, hogy az ún. kijelölt szolgáltatók a javasolt szabályozás szerint kizárólag inflációkövető szolgáltatást nyújthatnak.⁴⁴

A magánnyugdíj-járadék összegének meghatározása az egyéni számlán felhalmozott megtakarítás és a szolgáltatók által megadott járadéktényező szorzataként került volna meghatározásra. A járadék megállapítása során a járadékszolgáltatók továbbra is az unisex táblát alkalmazták volna, így a férfiak és a nők esetében azonos feltételekkel kerül sor az ellátás meghatározására.⁴⁵

A tervezet a magánnyugdíj-járadék összegét maximalizálta attól függően, hogy megállapítása a társadalombiztosítási nyugellátással egyidejűleg vagy azt megelőzően történik:

a) amennyiben a járadékot a társadalombiztosítási nyugellátással egyidejűleg állapítják meg, a járadék maximum összege egy életre szóló járadék esetén a megállapítás évét megelőző évi, a KSH által számított országos nettó átlagkereset 3, 6 szorosa, illetve két életre szóló járadék megállapítása esetén 2, 4 szerese;

b) amennyiben a járadék megelőzi a társadalombiztosítási nyugellátás megállapítását, a járadék maximum összege egy életre szóló járadék esetén a megállapítás évét megelőző évi a KSH által számított országos nettó átlagkereset 0,9 szerese, két életre szóló járadék esetén 0,6 szorosa.

A javaslat az eddig is létező járuléklafon intézményén túl bevezet egy újabb korlátozást, amellyel csökkenteni lehet a járadékok összegét. Véleményem szerint kifogásolható az, hogy az egyén eltérő összegű szolgáltatást kap attól függően, hogy milyen sorrendben állapítják meg a szolgáltatást.

4.2.3. „Hozzá tartozói ellátások”

A tervezet alapján továbbra is megmarad a felhalmozási időszakban és a járadékos időszakban bekövetkező elhalálása esetén az egyéni számlán felhalmozott tőke örökölhetőségének a lehetősége.

A tag továbbra is jelölhet *felhalmozási időszakban bekövetkező halála esetére* haláleseti kedvezményezettet vagy kedvezményezetteket, akik az egyéni számla kizárólagos tulajdonosává válnak. Azonban haláleseti kedvezményezettként megjelölhető személyek köre szűkült a jelenlegi szabályokhoz képest – most bárki megjelölhető-, a javaslat szerint csak a tag közeli hozzátartozója, illetve élettársa. A kedvezményezett jogosultságai nem változtak a jelenlegi szabályokhoz képest, azaz az egyéni számlán felhalmozott összeget felveheti egy összegben, átutaltatja a hozzátartozói nyugellátás megállapítása végett a Nyugdíjbiztosítási Alap részére, átvezeteti saját egyéni számlájára vagy átutaltatja más magánnyugdíj-biztosítónál vezetett számlájára.

A két életre szóló járadék esetén a tag társjáradékost jelöl, társjáradékosnak csak egy személy jelölhető, aki szintén kizárólag a tag közeli hozzátartozója, illetve élettársa lehet. A társjáradékos a tagnak a *magánnyugdíj-járadék folyósítási időszakában bekövetkezett halála* esetén jogosult magánnyugdíj-járadékra.⁴⁶

⁴⁴ T/11079. 31–33. §.

⁴⁵ T/11079. 34. §. (3) bekezdés

⁴⁶ T/11079. 42. §. (1)–(4) bekezdés.

4.3. Alkotmánybíróság határozata

A köztársasági elnök a magánnyugdíjról és intézményeiről szóló törvény egyes rendelkezéseivel szemben alkotmányossági aggályokat fogalmazott meg, ezért azt nem írta alá, hanem 2009. december 31-én kelt indítványában előzetes alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Álláspontja szerint a törvénytervezet azon rendelkezései minősülnek alkotmányellenesnek az Alkotmány 13.§-ában biztosított tulajdonhoz való jog sérelme miatt, amelyek korlátozzák a magánnyugdíjpénztári törvény szerinti pénztártagok jogosítványait.

A tervezet véleménye szerint két területen korlátozza a jogosítványokat, egyrészt megszünteti a pénztártagoknak a pénztár döntéshozatalában való részvételi jogukat, másrészt szűkíti az alábbi szolgáltatásokkal kapcsolatos jogosítványait:

a) *egyrészt* a járadékszolgáltatások körét, mert a négyféle járadéktípus (életjáradék, életén határozott időtartamos járadék, végén határozott időtartamos járadék, kettő vagy több életre szóló járadék) helyett csak garantált összegű és inflációindexált járadék nyújtását teszi lehetővé;

b) *másrészt* az egyösszegű szolgáltatás igénybevételének lehetőségét arra az esetre korlátozza, hogy ha az egy életre szóló járadék mértéke nem éri el az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 5%-át;

c) *harmadrészt* a tag halála esetére a kedvezményezett jelölésének korábbi, korlátlan lehetőségét a közeli hozzátartozóra, illetve bizonyos esetben az élettársra korlátozza.⁴⁷

A köztársasági elnök indítványában hivatkozott arra is, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján a tulajdonhoz való jog közérdekből korlátozható az arányosság betartása mellett. Jelen esetben a törvény általános indoklása alapján közérdeknek minősül a pénztárak működőképességének és a szolgáltatások finanszírozhatóságának megteremtése. E közérdek azonban csak akkor lenne arányos a tulajdonhoz való jog korlátozásával, ha a jogalkotó ilyen mélyreható reform előtt megnyitná a választási lehetőséget a pénztártagoknak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépésre.⁴⁸

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a korlátozott egyösszegű nyugdíjszolgáltatás lehetőségének biztosítása – csak akkor, ha az egy éltre szóló járadék mértéke nem éri el az özvegyi nyugdíj legkisebb összegének 5%-át – alkotmányellenes. „De csak abban a relációban okoz alkotmányos jogsérelmet, hogy elesett a várományától az a viszonylag kisszámú pénztártag, akinek a számára megállapítható járadék mértéke túllépi a rendelkezésben megjelölt határt, habár a felhalmozási időszak rövidségére figyelemmel a járadék nyilvánvalóan alacsony.”⁴⁹ Azaz a jogalkotó megvonta azon személyektől az egyösszegű szolgáltatás igénybevételének lehetőségét, akiknek a megszerzése már folyamatban volt és magasabb jövedelmük miatt a tervezet rendelkezései alapján nem lesznek jogosultak egyösszegű szolgáltatásra. E rendelkezés a magasabb jövedelmű biztosítottak esetén hátrányosabb lehet.

Az Alkotmánybíróság azonban a kedvezményezett jelölésének és a járadékszolgáltatások körének szűkítését, továbbá azt, hogy megszüntetik a pénztártagoknak a pénztár döntéshozatalába való részvételi jogukat nem találta alkotmányellenesnek.

⁴⁷ 103/2010. (VI.10.) AB határozat 1–2.

⁴⁸ Magyar Köztársaság Elnökének indítványa II-1/05045-3/2009. 7–9.

⁴⁹ 103/2010. (VI.10.) AB határozat 8.

5. Összegzés

A Világbank által támogatott „új nyugdíjortodoxia” elveit követve 1998-ban bevezették az új nyugdíjrendszer második, kötelező pilléréként a tőkefedezeti magánnyugdíjpénz-tárak rendszerét.

A magánnyugdíjpénztári rendszer több mint 10 éves működése során több olyan kérdés merült fel, amely az 1997-es szabályozás kiegészítéseit, illetve felülvizsgálatát tette szükségessé. A hiányosságok a 2008-as pénzügyi válság hatására még erősebben felszínre törtek.

A kialakult helyzet gyors kezelésére irányultak a rövidtávú intézkedések, amelynek keretében bevezetésre került a hozamgarancia intézménye, a pénztárak közötti átlépés szabályainak szigorítása, a vagyonkezelési díj mérséklése és a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépés szűk körű megnyitása. E lépések azonban nem jelentettek megoldást a magánnyugdíjpénztári rendszer hosszú távon megoldást igénylő kérdéseire, egyrészt a magánnyugdíjpénztári szervezeti forma ellentmondásaira, másrészt a járadékszolgáltatás bizonytalanságaira.

Az Országgyűlés 2009. december 14-ei ülésnapján fogadta el a magánnyugdíjról és intézményeiről szóló törvényt, amely az intézményrendszer átalakításával és járadékszabályozás kialakításával törekedett a rendszer működőképességét hosszú távon megalapozni és ellentmondásait feloldani. Azonban nem sok sikerrel, mert az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény részben alkotmányellenes.

A törekvések ellenére sem sikerült megvalósítani, hogy a nyugdíjrendszer második pillére több mint 10 éves működés után a magvalósítás fázisába érjen, azaz teljesíteni tudja tényleges funkcióját, a járadékszolgáltatási kötelezettségét. A feladat megvalósítása azonban egyre sürgetőbb, mert a járadékszolgáltatás 2013-tól kötelezően megindul. Előbb vagy utóbb elkerülhetetlenné válik a magánnyugdíjpénztári szabályozás átfogó felülvizsgálatának tényleges megvalósítása. Amire hamarosan sor is kerülhet, mert a tervezetet T/348-as számon ismételten tárgysorozatba vették, de persze az is előfordulhat, hogy ez csak a véletlen műve és automatikusan visszavonásra kerül.

FARKAS ZSUZSANNA

THE SECOND PILLAR OF THE PENSION SYSTEM IN THE PHARE OF IMPLEMENTATION

(Summary)

Since the 1997 pension reform the mandatory public pension system consists of two tiers. *The first tier* is a publicly managed, pay-as-you go financed, defined-benefit, *social security pension scheme*, which covers all employees and the self-employed.

The second tier of the statutory scheme will, in the long term, cover all, who are engaged in gainful employment. Those entering the labour market for the first time are automatically enrolled into this two-tier scheme and those who already had acquired pension rights before 1998 could voluntarily opt for the new system at the time of its inception (about 50% of the labour force did, although they lost 25% of their accumulated

rights for future pay-as-you go pillar benefits). Those who did not join to the second tier of the system will remain in the pure PAYG scheme (paying a higher level of contributions and receiving higher benefits.) Currently about 60% of the labour force are members of the second tier. As a consequence of mandatory membership for new entrants, the coverage will progressively increase.

The second tier of the statutory pension system is composed by fully-funded, defined-contribution, private pension funds. Funds accumulate and invest contributions paid by their members into individual accounts. The fund provides the fund member with pension plan benefits in the form of a pension payment benefit, the type chosen by the fund member, or as a lump-sum payment. The pension payment benefits can be as follows: *a)*, allowance paid to a member until his/her death monthly *b)*, annuity paid by the fund to a fund member or his/her heir for a time set out in advance; paid to the fund member after the specified date until his/her death, *c)*, annuity paid to a fund member until his/her death, and after his/her death to an heir until a specified date, *d)*, two or more annuities until death, paid while at least one individual is still alive. The following are the major cases where a private pension fund makes a lump-sum payment: *a)*, if claimed by the beneficiary after death of a fund member *b)*, if claimed by a fund member, who has not paid a membership fee for at least 180 months before reaching retirement age.

The past more than ten years, since the the private pension scheme system have been functioning several questions have emerged, which requires the completion, or revision of the regulation of 1997. The incompleteness emerged even visible as a consequence of the financial crisis started in 2008. The short term measures which aim were to tackle quickly the problem on short term, but they were unable to provide a long term solution for the questions of the private pension scheme system even the contradictions of the organizations scheme, or the uncertainties of the allowance payments.

The Hungarian Parliament accepted the Law of the Private Pension Scheme System and its Institutions on 14th of 2009, which aim was to reform the institutional system, furthermore to change and reregulate the payment system in order to keep the system functioning on the long term basis. But it was not successful, since the Hungarian Constitutional Court stated, that the Above Law partly goes against the Hungarian Constitution. Changes in private pension system were created in the form of a new Act, which focuses on two overall topics: *a)*, designing the annuity payments *b)*, designing the institutional structure. Annuities :Retirees are allowed to choose from two types of annuities: *a)*, guaranteed amount annuity and inflation rate indexed annuity. Guaranteed amount annuities have to be increased by the total results of investment and mortality results. Also in case of negative total results, the amount of annuity is not allowed to decrease. Maximum 5% of the investment results might be retained by the provider. *b)*, Inflation rate indexed annuities have to be increased by the previous year's inflation rate. In order to ensure the coverage of indexation, annuity provider is obligated to invest the amount of mathematical reserves for long-term, inflation indexed securities. Lump sum payments: *a)*, Can be provided, if the calculated annuity is less than 5% of the minimum old-age pension *b)*, if the amount of annuity exceeds a relatively high amount (limit), the part of the accumulated amount above the limit has to be paid as a lump sum. If the first pillar pension benefit and second pillar annuity are defined in the same time, the total amount of these two benefits will be taken into account when determine the amount of the limit. Safer institutional form in accumulation phase: In the accumulation phase, the currently operating pension funds (non-profit, local authority form) have to transform to

shareholder –companies. This new, special company form is called „private pension insurer plc” (magánnyugdíj-biztosító részvénytársaság). Strict rules are enacted concerning establish a provider and personal and physical conditions. Payout options according to the providers: When people are retiring can choose between providers. If they don't want to choose or would like to choose more safe providers, they may also receive annuity from assigned annuity provider. Though only inflation rate indexed allowed to be provided by this assigned annuity provider. Private pension insurer only can provide lump sum payments. Competitive providers, which can be private pension insurers or life insurance companies can provide inflation rate indexed annuity or guaranteed amount annuity.

Despite several efforts it was impossible during the functioning of the second pillar of the pension scheme to have it materialized in the past 10 years, i.e. to provide its function, the obligation to provide allowance service. Providing a solution is very urgent, since the allowance service would start in an obligatory way from 2013. The comprehensive revision of the Private Pension Scheme regulation would be sooner or later a must and unavoidable. That might be on the agenda soon, since the draft is already on the agenda under the T/348 number, but anyway it might happen, that it is only by chance, and will be automatically withdrawn.