

Különjelentés

A kiegészítő nyugdíjak fejlesztése az Európai Unióban

Az uniós fellépések nem jártak sikerrel a foglalkoztatói nyugdíjak megerősítése és egy páneurópai magánnyugdíjtermék létrehozása terén



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglaló	I–VIII
Bevezetés	01–24
Nyugdíjrendszerek az uniós tagállamokban	01–09
Három pillér: állami nyugdíjak, foglalkoztatói nyugdíjak és egyéb magánnyugdíjak	01–04
A nyugdíjrendszerek fontos szerepet játszanak a szociális védelemben és az uniós tőkepiacok megerősítésében	05–09
A foglalkoztatói nyugdíjak és a páneurópai magánnyugdíjak szabályozási kerete az Unióban	10–19
Foglalkoztatói nyugdíjak	10–17
Páneurópai magánnyugdíjtermék	18–19
Az érdekelt felek szerep- és felelősségi körei a foglalkoztatói és magánnyugdíjak területén az Unióban	20–24
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	25–30
Észrevételek	31–108
Az uniós jogszabályok nem eredményezték a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények határokon átnyúló tevékenységének növekedését vagy a hordozható nyugdíjpiac létrejöttét	31–51
A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények ágazata csak néhány országban van jelen	32–33
Sem az IORP II. irányelv, sem a PEPP-rendelet nem hozott kézzelfogható eredményeket	34–37
Az uniós szabályozási intézkedések önmagukban nem teremthetnek egyenlő versenyfeltételeket a határokon átnyúló tevékenységet folytató foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények és PEPP-ek számára	38–44
A Bizottság nem bizonyította kellőképpen, hogy jogalkotási kezdeményezései elérték volna a kívánt hatást	45–51

A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények felügyelete, valamint az egyedi és rendszerszintű kockázatok értékelése részben eredményes	52–87
A felügyeleti standardok nem egységesek az Unióban	53–68
Eszközeinek korlátozott használata és az illetékes nemzeti hatóságok által irányított döntéshozatal miatt az EIOPA nemigen tudja Unió-szerte javítani a felügyeleti konvergenciát	69–78
Az EIOPA javította a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekkel kapcsolatos rendszerszintű kockázatértékelését, de továbbra is vannak hiányosságok	79–87
A nyugdíjak átláthatóságának javítására és a fenntarthatóság előmozdítására irányuló uniós fellépések hatása korlátozott volt	88–108
Nem aknázták ki teljes mértékben a „számlaértékesítő és intézményi tájékoztató” elnevezésű dokumentumban rejlő lehetőségeket az információkhoz való hozzáférés javítására	89–92
Az EIOPA eszközei nem biztosítottak átláthatóságot a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tagjai és ellátottjai számára a költségek és hozamok tekintetében	93–96
A nyugdíjakról készítendő áttekintésre irányuló bizottsági fellépések nem valósultak meg	97–104
A nyugdíjrendszerek és az egyéni nyugdíj megtakarítások fenntarthatóságát előmozdító további uniós kezdeményezések hatóköre szerény volt	105–108
Következtetések és ajánlások	109–119

Mellékletek

- I. melléklet. Az I. és II. pillérhez tartozó nyugdíjak áttekintése a mintánkban szereplő hat tagállamban (2023)**
- II. melléklet. A szegénység kockázatának kitettek aránya életkor szerint (2023)**
- III. melléklet. Az EIOPA foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeknél alkalmazott felügyeleti konvergenciaeszközeinek áttekintése**
- IV. melléklet. Tagállami észrevételek az EIOPA felügyeleti konvergenciával kapcsolatos munkáját érintő kihívásokról (példák)**
- V. melléklet. Az EIOPA stressztesztjei – forgatókönyvek és kimenetek**

VI. melléklet. A számlaértesítő és intézményi tájékoztatóra vonatkozó szabályozás hiányosságai és az EIOPA intézkedései

VII. melléklet. A 2019–2024-es időszakra vonatkozó országspecifikus ajánlások és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz nyugdíjakkal kapcsolatos intézkedései

VIII. melléklet. A nyugdíjak terén hozott, a pénzügyi jártassággal és az automatikus beléptetéssel kapcsolatos uniós intézkedések

Rövidítések

Glosszárium

A Bizottság válaszai

Az EIOPA válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

Összefoglaló

I Az Európai Unióban a nyugdíjrendszerek a tagállamok felelősségi körébe tartoznak. Az Unió hatásköre a határokon átnyúló mobilitással, a fogyasztóvédelemmel és a belső piaccal kapcsolatos kérdésekre korlátozódik. E tekintetben az Unió minimumkövetelményeket határoz meg a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények működésére vonatkozóan, és külön jogi keretet hozott létre egy páneurópai magánnyugdíjtermék számára. Emellett intézkedéseket hozhat annak érdekében, hogy növelje az átláthatóságot a polgárok várható nyugdíjjövedelme és a nyugdíjakkal kapcsolatos fejleményeknek az államháztartásra gyakorolt hatása tekintetében. Ezenfelül a nyugdíjak fenntarthatóságának kérdése az uniós makrogazdasági politikai koordináció részét képezi.

II Ellenőrzésünk célja annak értékelése volt, hogy az Európai Bizottság és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA) sikerrel járt-e a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények szerepének megerősítése és a páneurópai magánnyugdíjtermékek kifejlesztése terén. Azért választottuk ki ezt az ellenőrzési témát, mert ezek a nyugdíjrendszerek fontos szerepet játszanak abban, hogy az uniós polgárok a jövőben megfelelő nyugdíjjövedelmet élvezhessenek. Ellenőrzésünk a 2016 és 2024 közötti időszakra terjedt ki. Ez lehetővé tette számunkra, hogy az időszakra nézve következtetéseket vonjunk le, és azokhoz kapcsolódó ajánlásokat fogalmazzunk meg a Bizottság számára a szabályozási keretre, illetve az EIOPA számára a megfelelő felügyeleti intézkedésekre vonatkozóan. A jelentés a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre és a páneurópai magánnyugdíjtermékekre vonatkozó keretek felülvizsgálatáról folyó vitához is hozzájárul.

III Összességében arra a következtetésre jutottunk, hogy tekintettel a rájuk ruházott felelősség szintjére, a Bizottság és az EIOPA által hozott intézkedések eddig nem voltak eredményesek a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények által nyújtott foglalkoztatói nyugdíjak szerepének megerősítése és egy páneurópai magánnyugdíjtermék létrehozása terén.

IV Bár a Bizottság intézkedései megteremtették a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények belső piacának feltételeit, nem érték el a piac elmélyítésére és a határokon átnyúló tevékenység fokozására irányuló célkitűzést. Az ilyen jellegű tevékenység továbbra is minimális, és néhány olyan tagállamban koncentrálódik, ahol a foglalkoztatói nyugdíjnak már egyébként is hagyománya van. Ez főként olyan tényezőknek tudható be, amelyek nem tartoznak az Unió hatáskörébe, és uniós szintű jogalkotási kezdeményezésekkel jelenleg nem befolyásolhatók. A határokon átnyúló tevékenységet folytató foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeket azonban az is hátrányosan érinti, hogy az uniós szabályozási keret többletkövetelményeket ír elő rájuk nézve a kizárólag a hazai piacukon működő intézményekhez képest. A páneurópai magánnyugdíjtermék ugyanakkor más termékekhez viszonyítva nem bizonyult életképes nyugdíj-megtakarítási lehetőségnek az uniós polgárok számára.

V Bár a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények piaca még nem mélyült el a várakozásoknak megfelelően és nem folytat elvárt szinten határokon átnyúló tevékenységet, mégiscsak 47 millió tagot és ellátottat szolgál ki, ezért eredményes felügyeletre van szükség. Az EIOPA erőfeszítései azonban csekély hatást gyakoroltak a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekkel kapcsolatos felügyeleti gyakorlatok uniós szintű konvergenciájának előmozdítása, az ilyen intézmények tagjai védelmének biztosítása, valamint az azokkal kapcsolatos átláthatóság javítása terén. A nemzeti hatóságok kevéssé használták ki az EIOPA kezdeményezéseit, mivel a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények keretrendszere csak alapvető, kötelező érvényű követelményeket határoz meg, ami korlátozza a felügyeleti konvergenciára irányuló erőfeszítések hatókörét. Idővel javult – bár továbbra is hiányos – a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények sajátos és rendszerszintű kockázatainak EIOPA általi értékelése.

VI Az Unióban még mindig hiányoznak a nyugdíjak áttekintésére szolgáló eszközök, mind az egyének, mind az államháztartás szintjén. Az EIOPA több olyan intézkedést is kezdeményezett, amelyek javították a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre vonatkozó információkhoz való hozzáférést, de a tagok és az ellátottak számára még mindig nem teljes mértékben átlátható a pénzeszközök teljesítménye. Végezetül mind a Bizottság, mind az EIOPA megtette az első lépéseket a polgárok nyugdíjakkal kapcsolatos pénzügyi jártasságának javítása, valamint a nyugdíj-megtakarítások és a fenntarthatóság előmozdítása érdekében, de e kezdeményezések hatása továbbra is korlátozott.

VII A következőket javasoljuk a Bizottságnak:

- o hozza előre a páneurópai magánnyugdíjtermék gyenge kihasználtságának háttérben álló okok értékelésére vonatkozó határidőt és tegye meg a megfelelő intézkedéseket;
- o erősítse meg a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények felügyeleti keretét;
- o a nyugdíj-nyomonkövetési rendszerekkel és eredménytáblákkal kapcsolatos munka előbbrevitele révén növelje a nyugdíjakra vonatkozó adatok átláthatóságát.

VIII A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekkel kapcsolatban az EIOPA-nak a következőket javasoljuk:

- o vizsgálja felül eszközeinek eredményességét és részesítse előnyben a felügyeleti konvergenciára legnagyobb hatást gyakorló eszközöket;
- o javítsa a rendszerszintű kockázatok hatásának értékelését;
- o fokozza a költségek és a hozamok átláthatóságát.

Bevezetés

Nyugdíjrendszerek az uniós tagállamokban

Három pillér: állami nyugdíjak, foglalkoztatói nyugdíjak és egyéb magánnyugdíjak

01 Az Európai Unióban a nyugdíjrendszerek az egyes tagállamok felelősségi körébe tartoznak. Így a tagállamok nyugdíjrendszereinek megszervezése az egyes országok szociális és munkajogától függően jelentősen eltérő lehet (lásd: [1. melléklet](#)). Az Unió hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a makrogazdasági koordináció részeként ajánlásokat tegyen a nyugdíjrendszerekre vonatkozóan.

02 Az unióbeli nyugdíjrendszerek általában három pillér köré szerveződnek. Az első pillért a kötelező nyugdíjak képezik. Egyes tagállamokban e pillérhez kötelező tőkefedezeti nyugdíjrendszerek is tartoznak. Ezeket különböző mértékben második pillérként a keresethez kapcsolódó foglalkoztatói nyugdíjak, harmadik pillérként pedig más magánnyugdíjak egészítik ki (lásd: [1. ábra](#)). A magánnyugdíjrendszerek osztályozása és a pillérstruktúra meghatározó jellemzői tagállamonként különbözőek lehetnek.

1. ábra. A nyugdíjrendszerek típusai és fő jellemzői az Unióban

Első pillér Állami/kötelező nyugdíjak	Második pillér Foglalkoztatói nyugdíjak	Harmadik pillér Egyéb magán- nyugdíjak
● Az alapszintű jövedelem biztonsága, jövedelemhelyettesítés ● Közfinszírozású (felosztó-kiróvó) ● Társadalombiztosítási hozzájárulások ● A kormány által nyújtott ● Támogathatóságon alapuló elosztás	● Kiegészítik az állami nyugdíjakat ● Kollektív szerződések vagy megállapodások ● Munkáltatói és munkavállalói hozzájárulások ● Nyugdíjalapok vagy biztosítók által kezelt	● Kiegészítik az állami és foglalkoztatói nyugdíjakat ● Egyéni megtakarítások és életbiztosítási kötvények ● A munkával töltött évek során befizetett hozzájárulások ● Alapok, biztosítók, intézmények által nyújtott

Forrás: Európai Számvevőszék.

03 Az Unió a határokon átnyúló mobilitás, a fogyasztóvédelem, a nemek közötti egyenlőség és a belső piac tekintetében rendelkezik szabályozási hatáskörrel. Ezek a hatáskörök a foglalkoztatói nyugdíjrendszerek szolgáltatói és piacai számára, valamint a piaci stabilitás biztosítása és az egyéb magánnyugdíjrendszerek ügyfeleinek védelme szempontjából is relevánsak.

04 Végezetül a szociális jogok európai pillére¹ rögzíti az uniós polgárok azon jogát, hogy járulékaikkal arányos nyugdíjban részesüljenek, amely megfelelő jövedelmet biztosít ahhoz, hogy idős korukban méltóságban élhessenek. E tekintetben az Unió intézkedéseket hozhat annak érdekében, hogy növelje az átláthatóságot a polgárok várható nyugdíjjövedelme és a nyugdíjakkal kapcsolatos fejleményeknek az államháztartásra gyakorolt hatása tekintetében.

A nyugdíjrendszerek fontos szerepet játszanak a szociális védelemben és az uniós tőkepiacok megerősítésében

05 A Világbank által az 1990-es évek elején bevezetett többpilléres megközelítés² célja, hogy olyan diverzifikált nyugdíjrendszert hozzon létre, amely kielégíti a polgárok igényeit, ugyanakkor figyelembe veszi a népesség előregedéséből eredő demográfiai kihívásokat, valamint hogy kezelje e rendszerek pénzügyi fenntarthatóságát. Emellett célja az uniós tőkepiacok megerősítése is.

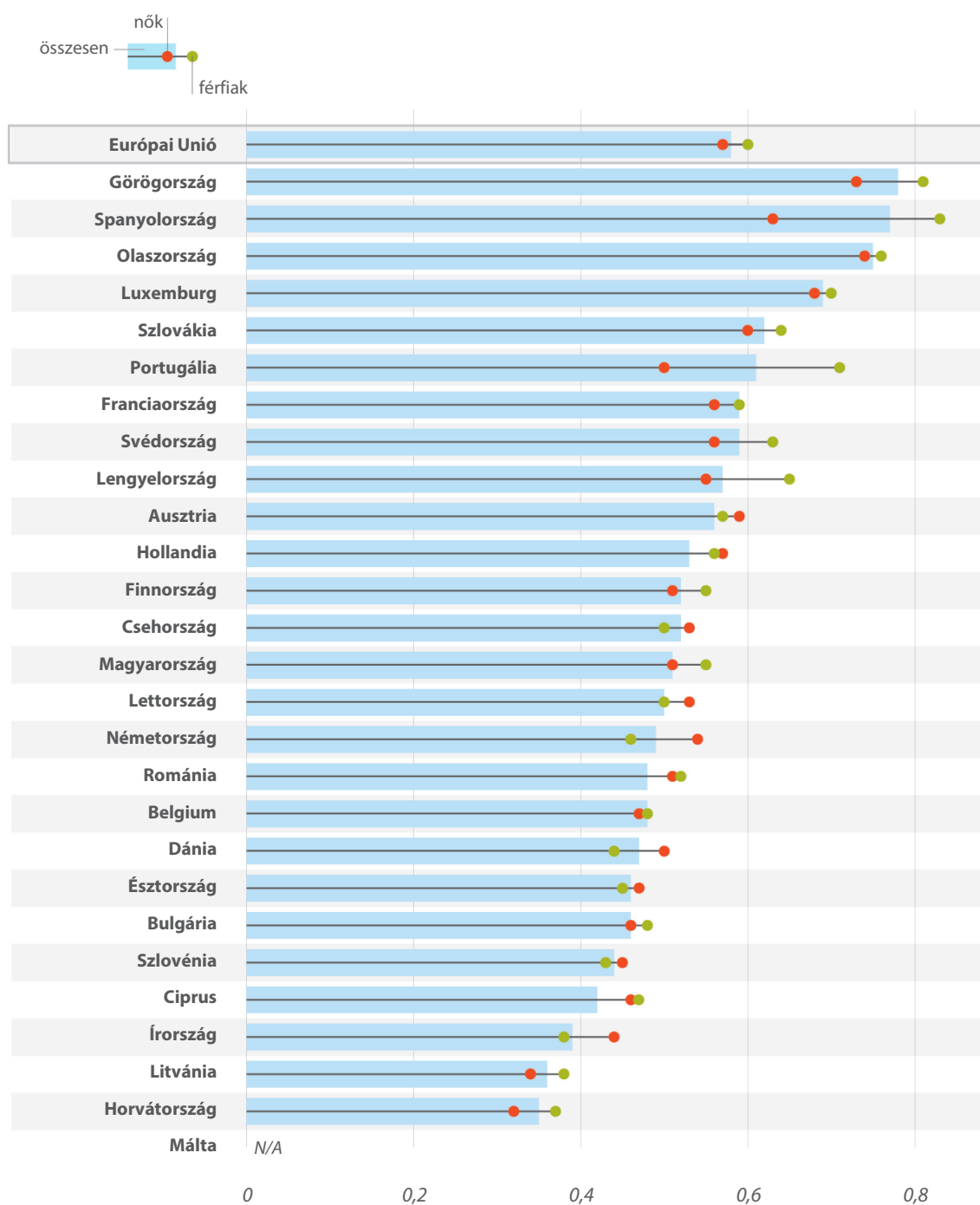
06 Az állami nyugdíjak megfelelőségével és költségvetési fenntarthatóságával kapcsolatos aggályai miatt az Európai Parlament és a Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy mind az állami, mind a magánszektorban vezessék be a foglalkoztatói nyugdíjakat. 2021 végén az Unióban a lakosság többsége továbbra is az állami nyugdíjakra és a társadalombiztosítási rendszerekre támaszkodik.

¹ A [szociális jogok európai pillérének](#) (2017. évi verzió) 15. alapelve: olyan nyugdíjhoz való jog, amely mind a munkavállalók, mind az önálló vállalkozók számára a méltóságteljes időskori élethez megfelelő jövedelmet biztosít.

² Világbank, [Pension Systems and Reform Conceptual Framework](#), 2008. június.

07 Az állami nyugdíjrendszerek kapcsán számos tagállamban nehézséget jelent a hosszú távú pénzügyi fenntarthatóság biztosítása és a nyugdíjak megfelelőségének megőrzése. Az idősök jövedelme az Unióban továbbra is átlagosan a munkaképes korúak jövedelmének 60%-a alatt van, és jelentős különbségek mutatkoznak a nők és a férfiak, valamint az egyes országok között. A **2. ábra** nemek szerinti bontásban mutatja be az összesített helyettesítési arányt (vagyis a nyugdíjba vonulás előtti foglalkoztatásból származó jövedelemhez viszonyított átlagos kezdeti nyugdíjjövedelmet), az Unióra és az egyes tagállamokra vonatkozóan.

2. ábra. A nyugdíjak összesített helyettesítési aránya (az egyéb szociális juttatások nélkül) nemek szerint (2023)



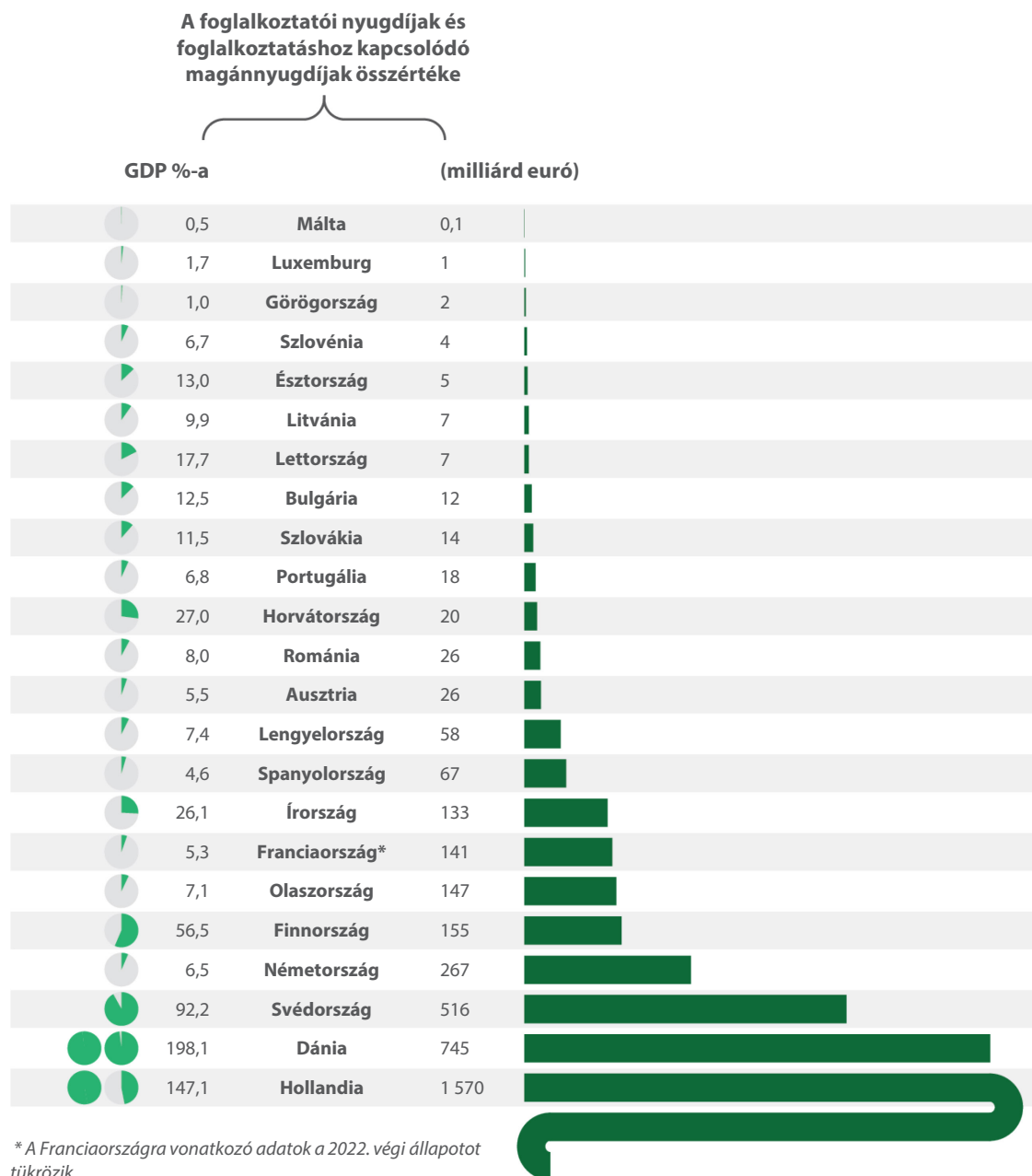
Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostatadatai alapján.

08 A 65–74 év közöttiek, azaz a nyugdíjba vonulásuk korai éveiben lévők nyugdíjellátása átlagosan az 50–59 év közöttiek (vagyis a munkával töltött időszakuk végén járók) munkából származó jövedelmének mintegy háromötödét teszi ki³. Emellett a Bizottság adatai szerint az idősek (65 év felettiek) jobban ki vannak téve [a szegénység kockázatának](#), mint a 18–64 évesek, különösen a közép- és kelet-európai országokban (lásd: [II. melléklet](#)).

09 A munkavállalók hosszú távú és nyugdíjcélú megtakarításait kezelő nem állami nyugdíjtermékek gazdasági jelentősége tagállamonként jelentősen eltérő. Két tagállamban a foglalkoztatónyugdíj-alapok vagy más, foglalkoztatáshoz kapcsolódó magánnyugdíj-szolgáltatók által kezelt eszközök meghaladják az ország bruttó hazai termékét (GDP): ezek nevezetesen Dánia (198%) és Hollandia (147%) (lásd: [3. ábra](#)). Ezekben a tagállamokban a foglalkoztatói nyugdíjak jelentősebbek, és általában az állami nyugdíjakhoz képest nagyobb arányban biztosítják a nyugdíjjövedelmet. Más tagállamok esetében ez az arány a GDP 0,5%-a (Málta) és 92%-a (Svédország) között változik.

³ Európai Bizottság, 2024. évi jelentés a nyugdíjak megfelelőségéről: az időskori jövedelmek jelenlegi és jövőbeli megfelelősége az EU-ban, I. kötet, 31. és 34. o.

3. ábra. A foglalkoztatói nyugdíjak és foglalkoztatáshoz kapcsolódó magánnyugdíjak értéke az Unióban, a GDP-hez viszonyítva és abszolút értékekben (2023. végi állapot)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet alapján.

A foglalkoztatói nyugdíjak és a páneurópai magánnyugdíjak szabályozási kerete az Unióban

Foglalkoztatói nyugdíjak

10 A foglalkoztatói nyugdíjak vagy a munkáltató által támogatott rendszerek a munkáltatók által a munkavállalók javára létrehozott nyugdíj-megtakarítások. Ezek a nyugdíjak a halasztott kompenzáció egy formáját jelentik, mivel azokat a munkavállaló a munkaévei alatt szerzi meg, de a nyugdíjba vonulást követően kerülnek kifizetésre. Azokat a munkavállalókat, akik egy foglalkoztatói nyugdíjrendszerbe teljesítenek befizetéseket, „tagoknak” nevezik, nyugdíjba vonulásukkor pedig, amikor elkezdik visszakapni az általuk felhalmozott juttatásokat, „ellátotti” státuszba kerülnek. Egyes rendszerek önkéntesek, míg mások kötelezőek.

11 A foglalkoztatói nyugdíjkonstrukciók két alapvető típusra oszthatók, bár hibrid formák is léteznek:

- a járadékalapú nyugdíjrendszerek, amelyekben a munkáltatók meghatározott összegű nyugellátást ígérnek, amelyet a munkáltatónál fennálló munkaviszony időtartama és a meghatározott bér alapján számítanak ki;
- járulékalapú nyugdíjrendszerek, amelyekben a munkavállaló nyugdíjjuttatásai a befizetett járulékoktól és a befektetések teljesítményétől függnék (azaz a munkavállaló viseli a befektetési kockázatot).

12 Az elmúlt években Európa-szerte észrevehető volt a járadékalapú nyugdíjrendszerektől a járulékalapú rendszerek felé való elmozdulás.

13 A foglalkoztatási jellegű nyugdíjakra különféle jogi keretek alkalmazandók. Ezek a következők hatálya alá tartozhatnak:

- o nemzeti jogszabályok;
- o a foglalkoztatói nyugdíjakra vonatkozó egyedi uniós keret (a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményekről szóló (IORP) II. irányelv⁴);
- o esetenként nem tartoznak semmilyen egyedi szabályozási keret hatálya alá;
- o esetenként csak részben tartoznak az uniós jog hatálya alá (erre példák az ún. közvetlen kötelezettségvállalások, amelyek esetében a munkáltatók vállalják, hogy nyugdíjba vonuláskor közvetlenül fizetik a munkavállalók nyugdíját).

14 Emellett a Szolvencia II. irányelv⁵ szerinti prudenciális felügyelet hatálya alá tartozó biztosítók is fontos szerepet játszanak foglalkoztatónyugdíj-szolgáltatóként.

15 2003-ban az Európai Parlament és a Tanács elfogadta az első IORP-irányelvet⁶. Az irányelv célja az volt, hogy lehetővé tegye a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények számára, hogy az Unióban és az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagállamaiban a székhelyük (azaz a nyilvántartásba vételük szerinti ország) illetékes nemzeti hatóságainak felügyelete alatt működjenek, anélkül, hogy egy másik (ún. fogadó) országban külön engedélyre lenne szükségük. Az irányelv a más tagállamokban történő szolgáltatásnyújtás szabadságára hivatkozott, amelyről az Európai Unió működéséről szóló szerződés (56. és 62. cikk) rendelkezik. Ezáltal az irányelv megteremtette a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények belső piacának keretét.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2016/2341 irányelve](#) (2016. december 14.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács [2009/138/EK irányelve](#) (2009. november 25.) a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról (Szolvencia II).

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács [2003/41/EK irányelve](#) (2003. június 3.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről (IORP-irányelv).

16 Az IORP-irányelvet ún. minimális harmonizációt biztosító irányelvnek szánták, ami azt jelenti, hogy az Unió minimumszabályokat ír elő, ugyanakkor lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy magasabb szintű normákat tartsanak fenn vagy vezessenek be, amennyiben azok nem ellentétesek más uniós jogszabályokkal. Ez a helyzet elsősorban a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények terén fejlett piacokkal rendelkező tagállamokban áll fenn.

17 2014-ben a Bizottság javaslatot tett az IORP-irányelv felülvizsgálatára⁷. A 2016-ban elfogadott felülvizsgálat célja a határokon átnyúló tevékenység előmozdítása volt a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények belső piacának elmélyítése érdekében. A felülvizsgálat elismerte, hogy a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények szervezésének és szabályozásának módja tagállamonként jelentősen eltérő, és hogy a határokon átnyúló tevékenységet korlátozzák a nemzeti szociális és munkajogi rendszerek közötti különbségek. A határokon átnyúló tevékenység megkönnyítésének célja az volt, hogy a nyugellátások kezelésének központosításával segítse a munkáltatókat és a munkavállalókat, és megkönnyítse a munkavállalók mozgását. A felülvizsgálatnak négy konkrét célkitűzése volt:

- a határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények előtt álló, fennmaradó prudenciális akadályok megszüntetése,
- annak biztosítása, hogy a felügyeletek rendelkezzenek a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények eredményes felügyeletéhez szükséges (megerősített) eszközökkel;
- egyértelmű és releváns információk biztosítása a tagok és az ellátottak számára, növelve az átláthatóságot;
- jó kormányzás és megfelelő kockázatkezelés biztosítása.

⁷ Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács irányelve a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről (COM(2014) 167 final, 2014/0091 (COD), 2014. március 27.), 1.1. és 3.2. pont.

Páneurópai magánnyugdíjtermék

18 2019 júliusában az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a páneurópai egyéni nyugdíjtermékről (PEPP) szóló rendeletre irányuló bizottsági javaslatot⁸. Ez a 2022 márciusa óta alkalmazandó rendelet meghatározza a meglévő magánnyugdíj- és megtakarítási termékeket kiegészítő önkéntes magánnyugdíjrendszerek feltételeit. Határokon átnyúló hordozható termék formájában (a harmadik pillér keretében) alternatív nyugdíjcélú megtakarítási lehetőséget kínál a munkavállalók számára.

19 A Bizottság szerint⁹ a PEPP-termékek:

- o nagyobb választékot biztosítanak a nyugdíjcélokra megtakarítóknak,
- o lehetővé teszik, hogy a PEPP-szolgáltatók élvezzék az egységes piac és a könnyített határokon átnyúló forgalmazás előnyeit,
- o elősegítik a megtakarítások tőkepiacok felé terelését, valamint előnyösek a beruházások és a növekedés szempontjából az Unióban.

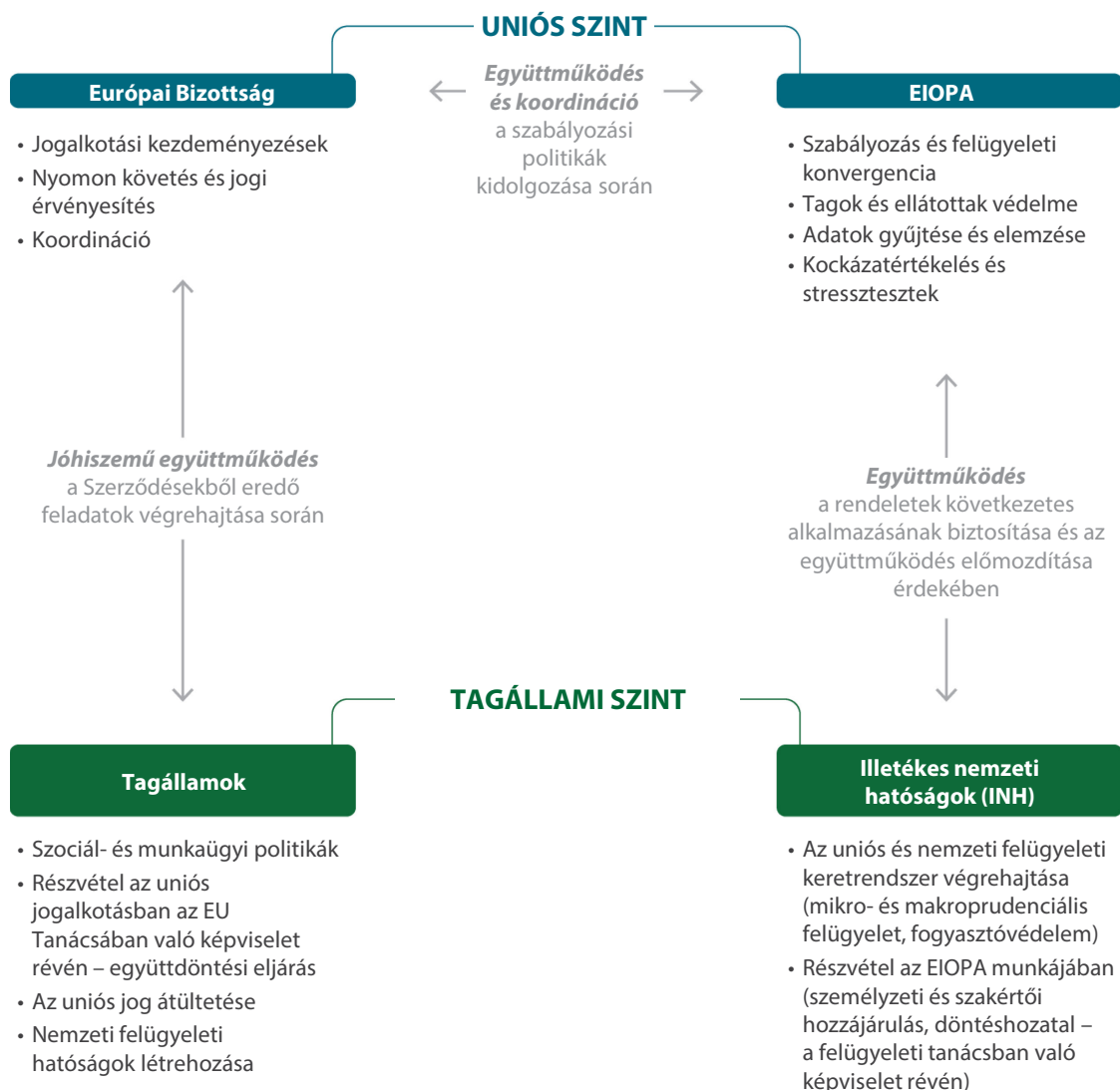
Az érdekelt felek szerep- és felelősségi körei a foglalkoztatói és magánnyugdíjak területén az Unióban

20 A foglalkoztatói nyugdíjak szabályozásában különféle szereplők vesznek részt, többek között a Bizottság, az uniós társjogalkotók (vagyis az Európai Parlament és a Tanács) és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA), valamint a tagállamok és azok illetékes nemzeti hatóságai. Ezek együttműködnek az Unión belüli harmonizált szabályozási keret biztosítása és a foglalkoztatói nyugdíjak belső piacának előmozdítása érdekében (lásd: [4. ábra](#)).

⁸ Az [\(EU\) 2019/1238 rendelet](#) (2019. június 20.) a páneurópai egyéni nyugdíjtermékről (PEPP) (PEPP-rendelet).

⁹ A Bizottság sajtóközleménye: „[Egyéni nyugdíjak: a mai naptól életbe lép a páneurópai egyéni nyugdíjtermékre \(PEPP\) vonatkozó szabályozás](#)”, 2022. március 22.

4. ábra. A főbb uniós és nemzeti szereplők felelősségi körei a foglalkoztatói nyugdíjak területén



Forrás: Európai Számvevőszék.

21 A Bizottság – a belső piac működésének javítására irányuló erőfeszítéseinek részeként – a Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága révén felel a pénzügyi ágazatra vonatkozó uniós jogszabályok és szakpolitikák kidolgozásáért és végrehajtásáért, beleértve az Unióban működő nyugdíjalapokat is. Emellett a Bizottságon belüli Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatósága előmozdítja a foglalkoztatást, a szociális ügyeket és a társadalmi befogadást, ezen belül a nyugdíjakkal kapcsolatos politikákat is, míg a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság felelős a gazdaságpolitikai koordinációért, beleértve a nyugdíjreformok végrehajtásának segítését is.

22 Ezen túlmenően 2011 óta az EIOPA¹⁰ felelős az uniós jog egységes alkalmazásáért és az uniós foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények eredményes és következetes felügyeletének biztosításáért, a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tagjainak és ellátottjainak védelméért, valamint – az Európai Rendszerkockázati Testülettel együtt – a pénzügyi stabilitást fenyegető kockázatok nyomon követéséért. Az EIOPA tanácsadást és szakértelmet is biztosít a Bizottságnak, és nyilvántartást vezet a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekről és a PEPP-szolgáltatókról.

23 A nyugdíjak fenntarthatóságának kérdése elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik, de az Unió az európai szemeszter révén szerepet játszik a makrogazdasági politikai koordináció területén¹¹. A Bizottság nevezetesen nyomon követi ezt a szempontot, és ajánlásokat tesz a tagállamoknak az olyan kihívások kezelésére, mint a népesség elöregedése, a pénzügyi fenntarthatóság biztosítása és a nyugdíjak megfelelősége. Emellett néhány tagállam úgy döntött, hogy a Covid19-világjárványt követő helyreállítási és rezilienciaépítési tervébe a nyugdíjreformokat is belefoglalja.

24 Emellett a nyugdíjpiac hozzáférhetőségének és átláthatóságának javítására irányuló szélesebb körű erőfeszítések részeként a Bizottság számos nyugdíjjal kapcsolatos intézkedést integrált kiemelt kezdeményezésébe, a tőkepiaci unióba¹². Az IORP II. irányelv felülvizsgálata és a PEPP-rendelet mellett a Bizottság tőkepiaci unióra vonatkozó cselekvési tervei között szerepelt a nyugdíj-eredménytáblák kidolgozásához szükséges adatok és módszertan meghatározása, valamint a nyugdíj-nyomonkövetési rendszerek (PTS) kialakításával kapcsolatos bevált gyakorlatok összeállítása is. Ezek célja az volt, hogy a polgárok érdeklődésének felkeltése, az önkéntes nyugdíj-megtakarítások előmozdítása és végső soron a politikai fellépés ösztönzése érdekében növeljék a várható nyugdíjjövedelmekkel kapcsolatos átláthatóságot. Végezetül a Bizottság és az EIOPA több kezdeményezést indított az uniós polgárok nyugdíjakkal kapcsolatos pénzügyi jártasságának növelése érdekében.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács [1094/2010/EU rendelete](#) (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról (EIOPA-rendelet).

¹¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 153., 121. és 148. cikke.

¹² Európai Bizottság: [Cselekvési terv a tőkepiaci unió megteremtésére](#), 2015. szeptember 30.; [A tőkepiaci unióról szóló cselekvési terv félidős felülvizsgálata](#), 2017. június 8.; [Tőkepiaci unió a polgárok és a vállalkozások számára – új cselekvési terv](#), 2020. szeptember.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

25 Értékeljük a Bizottság és az EIOPA intézkedéseinek eredményességét a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények nemzeti nyugdíjrendszerekben betöltött szerepének megerősítése, valamint egy páneurópai magánnyugdíjtermék (PEPP) kidolgozása terén. Vizsgálatunk a következőkre irányult:

- 1) a Bizottság intézkedései elérték-e a foglalkoztatói nyugdíjak és a PEPP-termékek megfelelően működő belső piacának létrehozására és elmélyítésére, és különösen a határokon átnyúló tevékenység fokozására irányuló célkitűzésüket;
- 2) a Bizottság megfelelő felügyeleti keretet hozott-e létre, és az EIOPA biztosította-e az egyedi és rendszerszintű kockázatok megfelelő felügyeletét és értékelését a foglalkoztatóinyugdíj-ágazatban;
- 3) a Bizottság és az EIOPA intézkedései javították-e a foglalkoztatói és egyéb nyugdíjak átláthatóságát, és általában előmozdították-e a nyugdíj megtakarítást és a fenntarthatóságot.

26 Ellenőrzésünk a 2016 és 2024 közötti uniós jogalkotási és szakpolitikai kezdeményezésekre terjed ki, ugyanakkor figyelembe vettük az ezeket megelőző releváns dokumentumokat is. Ami a jogi aktusokat illeti, az IORP II. irányelvre, a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre vonatkozó szabályozási keretre és a PEPP-rendeletre összpontosítottunk. A biztosítókra vonatkozó szabályozási keret – a Szolvencia II. irányelv – kívül esett ellenőrzésünk hatókörén, mivel nem határoz meg konkrét követelményeket a foglalkoztatói nyugdíjakra vonatkozóan.

27 Ami a Bizottságot illeti, a jogalkotásban és az uniós jog tagállami hatóságok általi megfelelő alkalmazásának biztosításában betöltött szerepére, valamint a foglalkoztatói nyugdíjak és a PEPP területén kitűzött céljainak elérésére összpontosítottunk. Az EIOPA esetében a felügyeleti folyamatok és standardok jobb felügyeletének és konvergenciájának előmozdításával, a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tagjainak és ellátottjainak védelmével, valamint az ágazat pénzügyi stabilitásához való hozzájárulásra irányuló munkájával foglalkoztunk. Interjúkat készítettünk a Bizottság és az EIOPA munkatársaival, és megvizsgáltuk a vonatkozó dokumentumokat.

28 Emellett felmérést végeztünk mind a 27 tagállam illetékes nemzeti hatóságai körében, hogy megismerjük véleményüket a Bizottság és az EIOPA által az ellenőrzés hatókörén belül hozott intézkedések megfelelőségéről és teljesítményéről. Felmérésünkre mind a 27 illetékes nemzeti hatóság válaszolt. Hat illetékes nemzeti hatóság (Belgium, Németország, Olaszország, Hollandia, Románia és Szlovákia) képviselőivel interjút is készítettünk: ezeket a piacuk mérete alapján választottuk ki (a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények terén nagy piaccal rendelkező két ország és azok, amelyek egyáltalán nem rendelkeznek piaccal). Emellett találkoztunk – mind a kiválasztott tagállamokban, mind uniós szinten működő – releváns nyugdíjalap- és fogyasztói szervezetekkel, valamint foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekkel és vagyonkezelőkkel. Végezetül elismert szakértők támogatásával elemeztük az EIOPA 2022. évi stressztesztjét.

29 Ellenőrzési kritériumaink az alkalmazandó uniós jogból (különösen az IORP II. irányelvből, a PEPP-rendeletből és az EIOPA-rendeletből) és a Bizottság [minőségi jogalkotásra vonatkozó elveiből](#) vezethetők le.

30 Ellenőrzésünk a pénzügyi szolgáltatások belső piacára és a pénzügyi szektor felügyeletére vonatkozó számvevőszéki ellenőrzések sorozatába illeszkedik. Ezt az ellenőrzési témát a nyugdíj-előfinanszírozásnak a tőkepiacok fejlődésében betöltött szerepe miatt, valamint azért választottuk ki, mert a foglalkoztatói és egyéb magánnyugdíjrendszerek fontos szerepet játszanak annak biztosításában, hogy az uniós tagállamok nyugdíjrendszerei a nyugdíjba vonulást követően is megfelelő jövedelmet tudjanak biztosítani a polgároknak. Ellenőrzési megállapításaink hozzájárulnak a Bizottság IORP II. irányelvének (eredetileg 2023 januárjában esedékes¹³) felülvizsgálatához és a PEPP soron következő, 2027 márciusára tervezett értékeléséhez¹⁴.

¹³ Az IORP II. irányelv 62. cikkének (1) bekezdése.

¹⁴ A PEPP-rendelet 73. cikkének (1) bekezdése.

Észrevételek

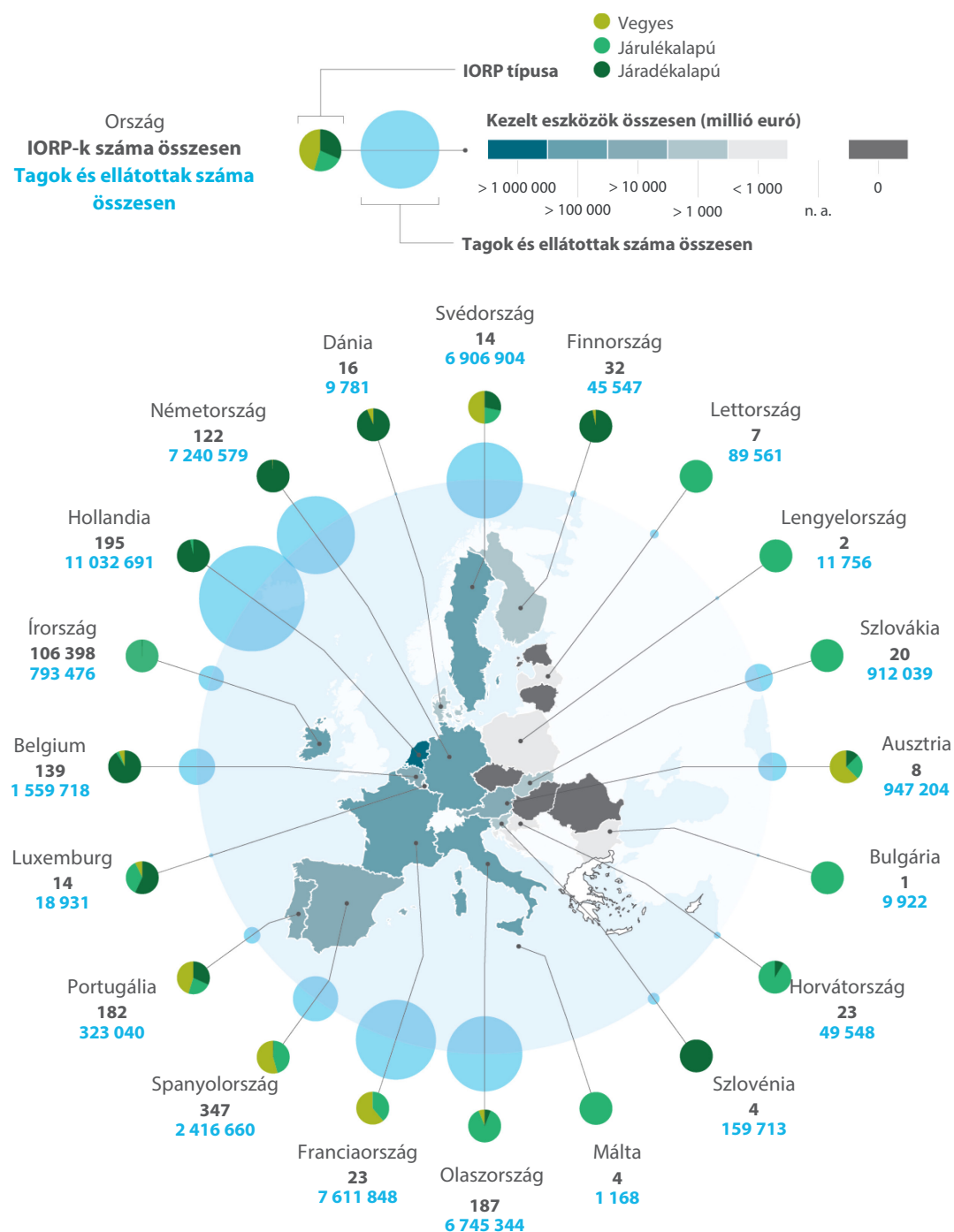
Az uniós jogszabályok nem eredményezték a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények határokon átnyúló tevékenységének növekedését vagy a hordozható nyugdíjpiac létrejöttét

31 Értékeljük, hogy az IORP-irányelv 2016. évi felülvizsgálata (az [IORP II. irányelv](#)) és a [PEPP-rendelet](#) 2019. évi elfogadása elmélyítette-e az érintett rendszerek és termékek belső piacát. A két jogalkotási kezdeményezés célja többek között a foglalkoztatói nyugdíjakkal kapcsolatos, határokon átnyúló tevékenység fokozása és alternatív hordozható magánnyugdíjtermékek létrehozása volt. Ezzel összefüggésben megvizsgáltuk, hogy ez a jogszabály eredményesen elhárította-e a határokon átnyúló tevékenységek előtt álló akadályokat.

A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények ágazata csak néhány országban van jelen

32 Az Unióban a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények ágazata a becslések szerint összesen mintegy 2,8 billió euró eszközállománnyal rendelkezik, és mintegy 47 millió tagot és ellátottat szolgál ki (lásd: [5. ábra](#)).

5. ábra. Az IORP II. irányelv hatálya alá tartozó foglalkoztatóinyugdíj-ágazat az uniós országokban (2023)



* Görögország és Ciprus tekintetében nem állnak rendelkezésre adatok az IORP-kről

** Öt uniós országban (Csehország, Észtország, Magyarország, Litvánia és Románia) nem létezik IORP

Forrás: Európai Számvevőszék, az EIOPA adatai alapján.

33 A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények különösen fontos szerepet játszanak Hollandiában (az összes kezelt uniós eszköz mintegy 60%-a), valamint – kisebb mértékben – több más országban is (Franciaország, Németország, Írország, Olaszország és Svédország). A legtöbb más uniós országban azonban nem fontosak, sőt egyes esetekben nem is léteznek (Csehország, Észtország, Magyarország, Litvánia és Románia). Ennek két fő oka van:

- o **Az egyes országok nyugdíjrendszerének szerkezete:** Hollandiában például bár az állami nyugdíjak minden lakos számára alapjövedelmet biztosítanak, a munkavállalók nyugdíjjövedelmének jelentős részét a kötelező foglalkoztatói nyugdíjak teszik ki. Más országokban az állami nyugdíjak jelentősebbek, a – kötelező vagy egyéb – foglalkoztatói nyugdíjak pedig csak kiegészítő jövedelmet biztosítanak.
- o **A piac szerkezete** (vagyis az, hogy az egyes országokban az hogyan oszlik meg a különböző típusú szolgáltatók között): Belgiumban például a belföldi piacon a foglalkoztatói nyugdíjak 20%-át foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények, 80%-át biztosítótársaságok biztosítják. Németországban a piac mintegy 25%-át foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények alkotják, míg a fennmaradó rész (a Szolvencia II. irányelv alapján felügyelt) életbiztosítási termékeket, a munkáltatók közvetlen nyugdíjkötelezettségeit és kiegészítő nyugdíjakat nyújtó közszolgáltatókat foglal magában. Ezért az IORP II. irányelv hatálya alá tartozó nyugdíjrendszerek jelentősége tagállamonként jelentősen eltér a nyugdíjasok megfelelő jövedelmének biztosításához való hozzájárulásuk tekintetében.

Sem az IORP II. irányelv, sem a PEPP-rendelet nem hozott kézzelfogható eredményeket

34 A szolgáltatásnyújtás szabadsága biztosítja, hogy a pénzügyi intézmények határokon átnyúló alapon működhessenek és kínálhassanak nyugdíjtermékeket. Ha egy foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény vagy bármely más pénzügyi szolgáltató vállalkozás működési engedélyt kap valamely uniós vagy EGT-országban, a székhely szerinti felügyeleti hatóság értesítését követően az EGT egész területén nyújthatja szolgáltatásait, illetve más országokban is fióktelepet nyithat. Ezeknek a Bizottság által javasolt uniós jogi aktusokban meghatározott működési szabályoknak az a célja, hogy megkönnyítsék a pénzügyi termékek határokon átnyúló nyújtását. Megvizsgáltuk, hogyan alakult a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények határokon átnyúló szolgáltatásnyújtása az elmúlt években, és hogy eredményes volt-e a PEPP-termékek forgalmazása.

35 2010 óta a határokon átnyúló tevékenységet folytató foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények száma eleinte stagnált, majd jelentős csökkenésnek indult, elsősorban az Egyesült Királyság Unióból való kilépése miatt¹⁵. 2023 végén csak 28 foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény folytatott határokon átnyúló tevékenységet az Unióban és az EGT-ben (lásd: [6. ábra](#)). Ez az EGT-ben működő összes foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézménynek csak kis részét teszi ki (a tagok 0,2%-a és az összes eszköz 0,4%-a). E határokon átnyúló tevékenységet folytató intézmények többsége néhány országban, főként Belgiumban koncentrálódik: többnyire multinacionális vállalatokról van szó, amelyek Európa-szerte foglalkoztatói nyugdíjat nyújtanak saját munkavállalóiknak¹⁶. Ezért a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények belső piacának méretével kapcsolatos elvárások eddig nem teljesültek; nem tette lehetővé azt sem, hogy a kisebb népességű tagállamok igénybe vehessék a más tagállamokban székhellyel rendelkező nagyobb szolgáltatók által kínált rendszereket.

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

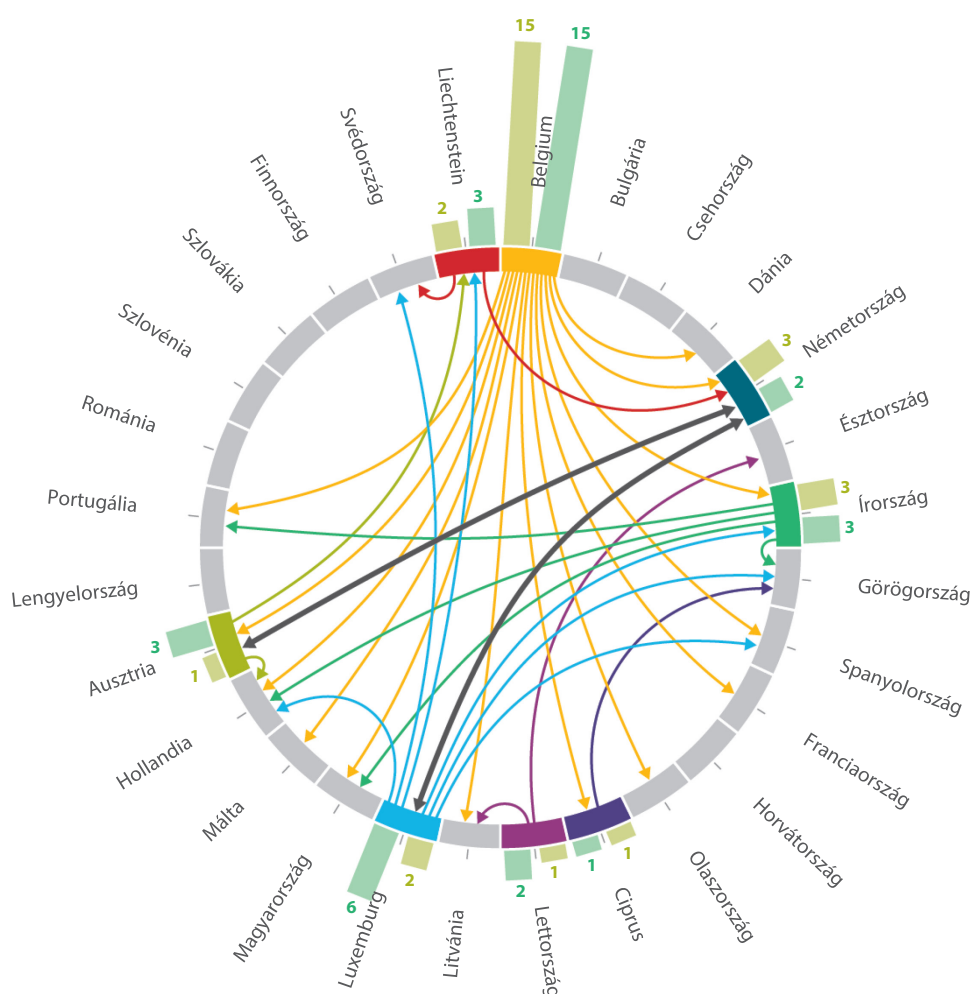
¹⁶ EIOPA, *Cross-border IORPs*, 2023. november 27., 3. o.

6. ábra. Határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények (2023)

Jelmagyarázat

Határokon átnyúló tevékenységet folytató IORP-k

- Határokon átnyúló tevékenységet folytató IORP-k száma (székhely szerinti ország)
- Határokon átnyúló tevékenységet folytató IORP-k száma (fogadó országok)
- A székhely szerinti és a fogadó országok közötti kapcsolat (egyirányú)
- A székhely szerinti és a fogadó országok közötti kapcsolat (kétirányú: a határokon átnyúló tevékenységet folytató IORP-k tekintetében egyidejűleg székhely szerinti és fogadó országok)

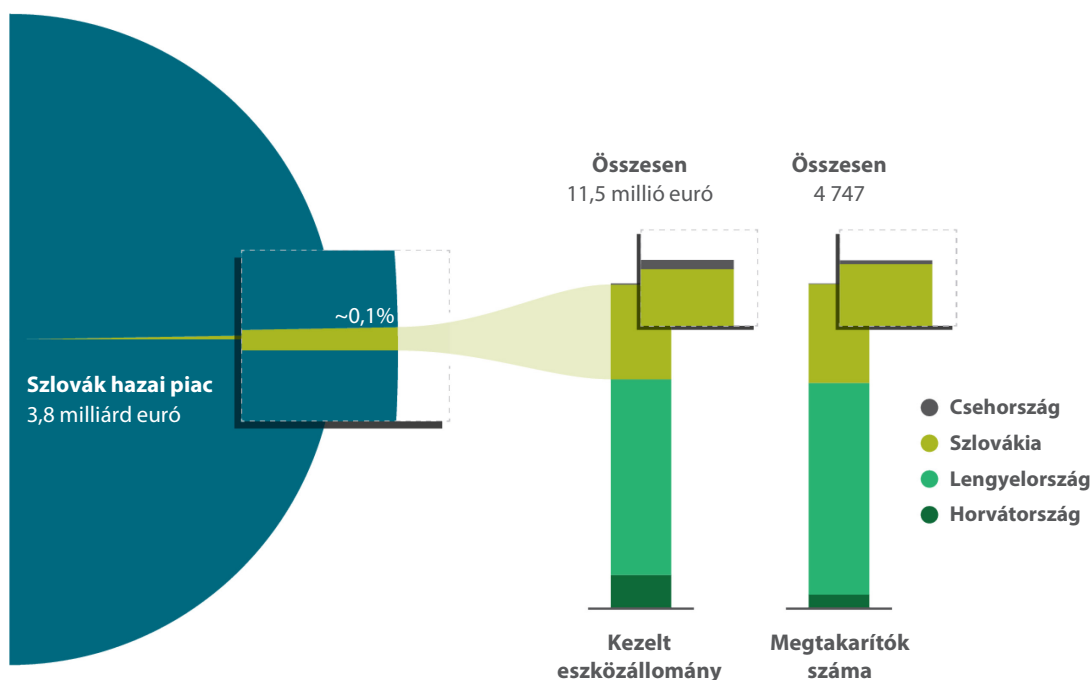


Forrás: Európai Számvevőszék, az EIOPA alapján.

36 Bár a határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények száma nem nőtt, a meglévők kiterjesztették tevékenységeiket. Egy lettországi székhelyű foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény számára például engedélyezték, hogy a Balti-térség egészében működjön és ott egy olyan terméket kínáljon, amely a többi balti tagállam belföldi szolgáltatóitól nem áll rendelkezésre. Az EIOPA szerint azonban ez a korábbi években megfigyelt tendencia újabban megállt.

37 Ami a PEPP-rendelet hatálya alá tartozó termékeket illeti, a Bizottság eredetileg 0,7 billió euróra becsülte e piac potenciális értékét a 2020–2030-as időszakban¹⁷. 2025-ben, a rendelet hatálybalépése után három évvel azonban csak egyetlen PEPP-termék van a piacon (amelyet a székhely szerinti országban és három régióbeli országban kínálnak). Az igénybevétel eddig rendkívül alacsony: a négy országban összesen kevesebb mint 5000 megtakarító és kevesebb mint 12 millió euró kezelt eszköz van (lásd: [7. ábra](#)), és az egyetlen szolgáltató részesedése elhanyagolható (0,1%) a hazai piacon (Szlovákia).

7. ábra. Az Unióban működő egyetlen páneurópai magánnyugdíjtermék-szolgáltatóra vonatkozó adatok (2023. évi állapot)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Szlovák Nemzeti Bank alapján.

¹⁷ Hatásvizsgálat, [SWD\(2017\) 243 final](#) bizottsági szolgálati munkadokumentum (2017. június 29.), 4. melléklet, A. szakasz.

Az uniós szabályozási intézkedések önmagukban nem teremthetnek egyenlő versenyfeltételeket a határokon átnyúló tevékenységet folytató foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények és PEPP-ek számára

A szociális és munkaügyi jogszabályok közötti különbségek költségesebbé teszik a határokon átnyúló tevékenységet folytató foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények működését

38 Tekintettel arra, hogy az uniós jogszabályok egyik célja a pénzügyi termékek határokon átnyúló nyújtásának megkönnyítése, megvizsgáltuk, hogy ezt miért csak korlátozott mértékben sikerült megvalósítani. A határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények útjában álló fő tényező az alkalmazandó nemzeti szociális és munkaügyi jogszabályok különbözősége, amint azt az uniós jogszabályok is elismerik¹⁸. A különböző szociális és munkaügyi jogszabályoknak való megfelelés szükségessége növeli a határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények kezelési költségeit, összetettségét és működési kockázatait. Ez költségesebbé és ezáltal kevésbé jövedelmezővé teszi a határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények működését. Ezt az alapvető problémát nem lehet megoldani a foglalkoztatói nyugdíjakra vonatkozó uniós jogszabályokkal, mivel a szociális és munkaügyi jogszabályok terén az Európai Unió működéséről szóló szerződés csak korlátozott hatáskört biztosít az Uniónak¹⁹.

39 Ez lényegében azt jelenti, hogy a határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények szerepe a legjobb esetben is egy adott piaci alszegmensre korlátozódik. Gazdasági szempontból például az egyetlen nyugdíjalapot igénybe venni kívánó multinacionális vállalatok vagy a többmunkáltatós rendszerek esetében indokolt lehet határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények létrehozása vagy a meglévő foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények ilyenként történő összevonása.

¹⁸ Az IORP II. irányelv (13) és (16) preambulumbekzdése.

¹⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 148., 149. és 153. cikke.

A Bizottság nem szolgáltatott bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a túlzottan megterhelő eljárások hozzájárulnának a határokon átnyúló tevékenységet folytató foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények nehézségeihez

40 A határokon átnyúló tevékenységek fokozása érdekében a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekről szóló irányelv felülvizsgálata során a Bizottság módosítani kívánta a határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre vonatkozó eljárásokat. Ezek közé tartozik a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények által a székhely szerinti és a fogadó tagállam közötti értesítések kapcsán követendő eljárás, amely tájékoztatja e tagállamok szabályozó hatóságait arról, hogy egy másik tagállamban is kívánnak működni. Javaslatában a Bizottság az eljárásokat túlzottan megterhelőnek értékelte, és úgy ítélte meg, hogy a határokon átnyúló tevékenységgel kapcsolatos fogalmak meghatározása esetenként nem egyértelmű és túl szabadon értelmezhető.

41 A Bizottság azonban nem szolgáltatott bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy az irányelv szerinti meglévő eljárások túlzott terhet jelentenének. Elemzésünk alapján úgy véljük, hogy azok nagyrészt összhangban voltak és továbbra is nagyrészt összhangban vannak az egyéb pénzügyi ágazatokra vonatkozó uniós rendeletekben meghatározott hasonló eljárásokkal. Értékelésünk azt is kimutatta, hogy a határokon átnyúló tevékenység hiányát nem az ilyen tevékenységekre vonatkozó eljárások okozták, hanem az az alkalmazandó szociális és munkajogra vezethető vissza (lásd: [45. bekezdés](#)). Ezt a legtöbb illetékes nemzeti hatóság által az EIOPA közelmúltbeli felmérésére adott válaszok is megerősítették²⁰. Ezen túlmenően az IORP-irányelv 2016. évi felülvizsgálatára irányuló bizottsági jogalkotási javaslat elemzése során megállapítottuk, hogy a vonatkozó rendelkezésekhez csak kisebb módosításokat javasoltak.

²⁰ EIOPA, *Technical advice for the review of the IORP II Directive*, 2023. szeptember 28., 3. fejezet.

A határokon átnyúló tevékenységet folytató foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre kiegészítő felügyeleti követelmények alkalmazandók

42 Az IORP-irányelv felülvizsgálatával a Bizottság tisztázni kívánta az illetékes nemzeti hatóságok felügyeleti felelősségi köreinek határait is²¹. A jogalkotási folyamat végén azonban az irányelv olyan feladatokat ruházott a székhely szerinti illetékes nemzeti hatóságokra, amelyek nem tartoznak rendes prudenciális hatáskörükbe. Két konkrét helyzetet találtunk, amikor ez a felülvizsgálat további problémákhoz vezetett:

- Először is, az IORP II. irányelv a székhely szerinti illetékes nemzeti hatóságot megbízta annak biztosításával, hogy a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények megfeleljenek a fogadó ország szociális és munkajogának²². Ezáltal a felülvizsgálat nyomán még tovább nőttek a határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények szabályozási terhei.
- Másodszor, az irányelv követelményeket vezetett be a nyugdíjkonstrukciók határokon átnyúló áthelyezésére vonatkozóan, azaz arra az esetre, amikor egy foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény egy másik foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményre ruházza át eszközeinek és kötelezettségeinek egészét vagy egy részét. Ennek az volt a célja, hogy tisztázza és egyszerűsítse az átadási folyamatot, de nem érte el a kívánt hatást.

43 A Bizottság emellett foglalkozni akart a kizárólag határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeket terhelő jogi akadályokkal, nevezetesen a rájuk alkalmazandó konkrét, szigorúbb prudenciális követelményekkel is. Megállapítottuk, hogy ezek az IORP II. irányelvben előírt követelmények továbbra is hatályban vannak, és a felülvizsgálat nem vagy csak részben kezelte azokat (lásd: [1. táblázat](#)).

²¹ Az IORP II. irányelv (70) preambulumbekkezdése.

²² Az IORP II. irányelv 11. cikkének (10) bekezdése.

1. táblázat. A határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre vonatkozó, hátrányosan megkülönböztető prudenciális követelmények

A probléma leírása	Az IORP II. irányelv cikke	Az Európai Számvevőszék elemzése
A más tagállamban létrehozott foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre vonatkozó kiegészítő finanszírozási követelmények	a 14. cikk (3) bekezdése a biztosítástechnikai tartalékok fedezetéről	Az irányelv előírja, hogy a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények határokon átnyúló tevékenységeit mindenkor teljes mértékben finanszírozni kell; a belföldi foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények esetében nincs ilyen előírás. Az IORP-irányelv e diszkriminatív követelményét nem helyezték hatályon kívül.
Lehetőség letétkezelő kijelölésének előírására a fogadó tagállamban	A 33. cikk (1) bekezdése a letétkezelő kinevezéséről	Az irányelv lehetővé teszi a fogadó tagállam hatóságai számára, hogy az adott tagállamban letétkezelő kijelölését írják elő. A letétkezelő kijelölésének előírása prudenciális követelmény, és mint ilyen, annak a székhely szerinti felügyeleti hatóság kizárólagos hatáskörébe kellene tartoznia. Ez a követelmény korlátozza mind a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények, mind a letétkezelő intézmények alapvető szabadságait.

Forrás: Európai Számvevőszék.

Az adókedvezmények hiánya és a díjakra vonatkozó szabályozási felső határ csökkenti a páneurópai magánnyugdíjtermék vonzerejét

44 Ami a PEPP-termékeket illeti, az illetékes nemzeti hatóságok és az ágazati képviselők megerősítették, hogy az ilyen termékek iránt csak korlátozott érdeklődés mutatkozik. Ez két fő, a Bizottság által nem befolyásolható kérdésnek tudható be:

- o Először is a tagállamok nem biztosítanak harmonizált adókedvezményeket az ilyen termékek számára, vagy a PEPP-termékkel versenyző nemzeti nyugdíjtermékek számára biztosítanak adókedvezményeket. Bár az adóból való levonhatóság nem előfeltétele egy magánnyugdíjterméknek, gyakran kulcsfontosságú tényező, amely vonzóbbá teheti ezeket a termékeket az ügyfelek számára.
- o Másodszor, a PEPP-rendelet a Parlament és a Tanács javaslatának megfelelően évi 1%-os felső határt vezetett be a költségekre és díjakra vonatkozóan, amely más pénzügyi termékekre nem alkalmazandó. Ezért a pénzügyi intézményeket kevés tényező ösztönzi arra, hogy ilyen terméket kínáljanak.

Ezenfelül a potenciális fogyasztók alternatív termékekhez is hozzáférnek.

A Bizottság nem bizonyította kellőképpen, hogy jogalkotási kezdeményezései elérték volna a kívánt hatást

45 A jogalkotás minőségének javítására irányuló programjának részeként a Bizottság értékeli a jogszabályokat, a szakpolitikákat és a kiadásokat annak meghatározása érdekében, hogy azok milyen hatást gyakorolnak az uniós polgárokra és vállalkozásokra. A Szabályozói Ellenőrzési Testület – egy Bizottságon belüli független szerv – gondoskodik a minőségbiztosításról és ajánlásokat tesz. Elemeztük az IORP II. irányelv és a PEPP-rendelet alapjául szolgáló bizottsági hatásvizsgálatokat, és arra jutottunk, hogy a minőségi jogalkotás elveit nem mindig tartották be teljes mértékben.

46 Ami az IORP II. irányelvet illeti, úgy véljük, hogy a Bizottság nem bizonyította a határokon átnyúló tevékenységre vonatkozó eljárások felülvizsgálatának szükségességét. Elemzésünk szerint a Bizottságnak nem volt bizonyítéka arra, hogy a székhely szerinti és a fogadó fél közötti értesítési eljárások akadályozták volna a határokon átnyúló tevékenységet (lásd: [41.](#) bekezdés). Ennélfogva az sem nyert bizonyítást, hogy a javasolt módosítások hozzájárultak volna a kívánt eredmények eléréséhez.

47 Megállapítottuk továbbá, hogy a korábban a Bizottságon belül működő [Hatásvizsgálati Testület](#) (IAB), a Szabályozói Ellenőrzési Testület elődje, hasonló okokból kétszer is elutasította az IORP II. irányelv hatásvizsgálatát. A Hatásvizsgálati Testület bírálta, hogy nem volt bizonyíték a jelzett problémákra, és nem volt magyarázat arra vonatkozóan, hogy a tervezett intézkedések mitől lennének eredményesek.

48 A Hatásvizsgálati Testület arra is rámutatott, hogy nem állnak rendelkezésre a bizottsági szakpolitikák végrehajtása terén elért haladás mérésére szolgáló teljesítménymutatók vagy referenciaértékek, amit a mi ellenőrzésünk is megerősített. Emellett az IORP II. irányelv előírt utólagos értékelése a határidőhöz képest több mint két évet késett, mivel az irányelv átültetése jelentős késedelmet szenvedett (lásd: [56.](#) bekezdés). Következésképpen a Bizottság nem tudja bizonyítani, hogy a felülvizsgálat mennyire volt sikeres, illetve nem világíthat rá, hogy mi okozta a problémákat.

49 Hasonlóképpen, a PEPP-rendelet esetében a Bizottság hatásvizsgálatának²³ számvevőszéki elemzése azt mutatta, hogy nem állt rendelkezésre meggyőző magyarázat arról, miért orvosolná a PEPP-rendelet az azonosított problémákat. A Bizottság nevezetesen:

- nem bizonyította, hogy a PEPP-termékek bevezetése kezelné a határokon átnyúló nyugdíjtermékek iránti igen csekély kereslet okait;
- kiemelte: nem lehetséges biztosítani, hogy a PEPP-termékek Unió-szerte adókedvezményekben részesüljenek, ami csökkenti azok versenyképességét;
- nem rendelkezett megbízható empirikus alappal a PEPP-ek igénybevételének megbecsléséhez (lásd: [37.](#) bekezdés).

²³ Hatásvizsgálat, [SWD\(2017\) 243 final](#) bizottsági szolgálati munkadokumentum (2017. június 29.), különösen a 2.3.2., a 2.4. és a 4.2.7. szakasz.

50 A Szabályozói Ellenőrzési Testület számos hiányosságra rámutatott a hatásvizsgálat kapcsán, és elutasította az első tervezetet. A felülvizsgált hatásvizsgálatot is csak bizonyos feltételek mellett fogadta el, így jobb magyarázatot kért arra, hogy mi tenné vonzóbbá a PEPP-termékeket a nemzeti termékeknél²⁴. A Bizottság által végrehajtott módosítások azonban nem orvosolták kellőképpen ezen indokolás hiányát.

51 Mivel az IORP II felülvizsgálata küszöbön áll, a PEPP-rendelet értékelését pedig 2027 márciusára tervezik, a Bizottságnak lehetősége lesz arra, hogy kritikusan újraértékelje az e területre vonatkozó jogalkotási kezdeményezés előnyeit és lehetséges hatását.

A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények felügyelete, valamint az egyedi és rendszerszintű kockázatok értékelése részben eredményes

52 Az IORP II. irányelvvel a Bizottság többek között a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények megfelelő felügyeletét, jó irányítását és kockázatkezelését kívánta biztosítani (lásd: **17.** bekezdés). Értékeljük, hogy a Bizottság eredményes szabályozási keretet hozott-e létre a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények felügyeletére, és hogy az EIOPA eredményes munkát végzett-e az illetékes nemzeti hatóságok felügyeleti tevékenységeinek támogatása, a belső piaci felügyeleti konvergencia fokozása, valamint a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények ágazatát érintő rendszerszintű kockázatok azonosítása és mérése terén.

A felügyeleti standardok nem egységesek az Unióban

53 Az IORP II. irányelv a prudenciális felügyelet tekintetében két fő célkitűzést határoz meg: i. a nyugdíjrendszer tagjai és ellátottjai jogainak védelme és ii. a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények stabilitásának és megbízhatóságának biztosítása²⁵. Az eredményes felügyeleti standardok szilárd jogi keretet és szigorú végrehajtási gyakorlatokat igényelnek.

²⁴ A Szabályozói Ellenőrzési Testület véleménye: *Opinion on Impact Assessment / Pan-European Personal Pension Product*, SEC(2017) 316 (2017. május 22.), B. szakasz.

²⁵ Az IORP II. irányelv 45. cikke.

54 Négy olyan területet azonosítottunk, ahol a jelenlegi felügyeleti keret továbbra is gyenge, vagy ahol nem történt elegendő előrelépés a végrehajtása terén:

- áttérés a szabályokon alapuló felügyeletről a kockázatalapú és előretekinthető felügyeletre;
- a járadékalapú nyugdíjrendszerekről a járulékalapú nyugdíjrendszerekre való folyamatos áttérés (lásd: 12. bekezdés);
- egyes tagállamokban a rendszeres felügyeleti beszámolás hiánya;
- a szabályozási arbitrázs kockázata.

Az IORP II. irányelv minimális harmonizáción alapuló megközelítése és Uniószerzővel eltérő végrehajtása csökkenti a kockázatalapú felügyelet eredményességét és hatását

55 Az IORP II. irányelv a prudenciális felügyelet megerősítése érdekében előírja az illetékes nemzeti hatóságok számára, hogy kockázatalapú és előretekinthető megközelítést alkalmazzanak. Emellett egyedi irányítási és átláthatósági követelményeket állapít meg a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények számára és hangsúlyozza a nyugdíjrendszerekben belüli eredményes irányítási normák fontosságát, beleértve a működésikockázat-kezelést is. Ezenfelül a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeknek saját kockázatértékelést és rendszeres kockázatértékelést kell végezniük, és az eredményekről be kell számolniuk az illetékes nemzeti hatóságoknak. Ezen túlmenően az irányelv ezen új követelményekkel összhangban kiterjesztette az illetékes nemzeti hatóságok felügyeleti hatásköreit.

56 A felügyeleti keret jelenlegi helyzete azonban attól függ, hogy a különböző tagállamok hogyan haladnak az IORP II. irányelv végrehajtásával, amelyet 17 tagállam késedelmesen ültetett át. 2021 és 2023 között a Bizottság kötelezettségszegési eljárásokat indított e tagállamokkal szemben, de azokat később, az átültetés teljességének előzetes értékelését követően lezárták. A Bizottság még nem fejezte be annak ellenőrzését, hogy a tagállamok helyesen ültették-e át az irányelvet.

57 Emellett az EIOPA szerint 2022 végén egyes illetékes nemzeti hatóságok még igen korai szakaszban voltak a kockázatalapú felügyelet végrehajtása vagy a kockázatalapú megközelítésre való áttérés terén²⁶. Ez a helyzet számos tényezőnek tulajdonítható, többek között a kockázatalapú keretek kidolgozása és integrálása összetettségének, a speciális képzések és erőforrások iránti igénynek, a tagállamok eltérő felkészültségi szintjének, valamint a felügyeleti kultúrák közötti különbségeknek. A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények esetében az óvatosság elvének²⁷ alkalmazásáról szóló szakértői értékelés²⁸ több hiányosságot azonosított – többek között a felügyeleti gyakorlatok tagállamok közötti eltéréseit, az irányítási hiányosságokat és a jobb felügyeleti eszközök szükségességét –, ám ezeket a monitoringjelentés időpontjáig még nem orvosolták.

58 Az EIOPA szerint a legtöbb illetékes nemzeti hatóság úgy vélte, hogy az IORP II. irányelvben foglalt különböző irányítási és prudenciális követelmények (összességében vagy uniós minimumként) megfelelőek. Felmérésünkben és interjúinkban több illetékes nemzeti hatóság is hangsúlyozta, hogy az irányelvben meghatározott minimumkövetelmények túllépésére vonatkozó rugalmasság szabályozási megközelítésük kulcsfontosságú eleme. A tagállamok különböző mértékben egészítették ki az irányítási és prudenciális standardokat.

59 A „minimális harmonizációt” célzó megközelítésével az IORP II. irányelv veszélyezteti az uniós beavatkozás eredményességét, mivel a tagállamok általi eltérő végrehajtás eltérő felügyeletet és jogérvényesítést eredményezhet. Ellenőrzésünk során például megállapítottuk, hogy az engedélyezési eljárások vagy a helyi letétkezelőt előíró szabályok tagállamonként jelentősen eltértek. Bár ez az eltérés akadályozhatja a teljesen egységes szabályozási keret kialakítását, arra is rámutat, hogy az irányelv képes alkalmazkodni a különböző nemzeti helyzetekhez.

²⁶ *Follow-up report on peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs*, 2023. december 8., 14. o.

²⁷ Az IORP II. irányelv 19. cikkének (1) bekezdése.

²⁸ Az EIOPA szakértői értékelésének eredményei: *Peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs*, 2019.

Az IORP II nem foglalkozott megfelelően egyes konkrét felügyeleti kérdésekkel, többek között a járulékalapú nyugdíjrendszerekkel kapcsolatos számos szemponttal

60 A felügyelettel kapcsolatban három szempontot azonosítottunk, amelyekkel az IORP II. irányelv nem foglalkozik megfelelően, különösen a járadékalapú nyugdíjrendszerekről a járulékalapú rendszerekre való áttérést illetően, amely az IORP II. irányelv elfogadásakor már folyamatban volt:

- Először is a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények nem kötelesek kifejezetten a gondossági kötelezettség elvének megfelelően eljárni a tagjaikkal és ellátottjaikkal szemben. A gondossági kötelezettség elve a tagok kockázati profiljának rendszeres értékelését, valamint a céljaikhoz igazodó, megfelelő befektetési lehetőségek és hozzáértő iránymutatás nyújtását is magában foglalja. Ez különösen fontos a járulékalapú foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tagjai számára, mivel így nagyobb rugalmasságot és több befektetési lehetőséget élvezhetnek. Felügyeleti szempontból ez védelmi rést jelent.
- Másodszor, a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények körében egyre gyakoribb az a tendencia, hogy bizonyos tevékenységeket (például befektetéskezelési és adminisztratív feladatokat) kiszerveznek külső szolgáltatókhoz. Az IORP II. irányelv azonban nem írja elő, hogy a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények közvétegyék a köztük és szolgáltatóik között fennálló esetleges összeférhetetlenségeket. Ez azért problematikus, mert – amint azt az EIOPA költségadat- és felügyeleti felülvizsgálati elemzése²⁹, valamint a Better Finance jelentése³⁰ is jelzi – amennyiben összeférhetetlenség áll fenn, a kiszervezés további költségeket és díjakat eredményezhet, végső soron a tagok kárára.
- Harmadszor, az IORP II. irányelv nem határoz meg semmilyen keretet vagy eljárást a tagok panaszainak kezelésére. A panasztételi eljárás jogszabályi létrehozása további védelmet nyújtana a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tagjainak, különösen a járulékalapú nyugdíjrendszerekben részt vevők számára.

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

³⁰ Better Finance, *The Real Return of Long-term and Pension Savings* jelentés, 2023. évi kiadás, xi., 29., 30. és 186. o.

A rendszeres felügyeleti adatszolgáltatás hiánya kulcsfontosságú probléma, amely Uniószerre hatással van a felügyelet minőségére és egységességére

61 Az IORP II. irányelv 2. cikke lehetővé teszi bizonyos nyugdíjrendszerek kizárását az irányelv követelményei alól. A tagállamok rugalmasan határozhatják meg, hogy mely nyugdíjrendszerek mentesülnek nemzeti jogszabályaik és rendelkezéseik alapján, ami a felügyelet és az irányítás terén következtetlenségekhez vezethet.

62 Bár a 2. cikk szerinti mentességek rugalmasságot biztosítanak, ezek a különbségek szigorú felügyeleti adatszolgáltatást tesznek szükségessé mind a mentesített, mind a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre alkalmazandó keret alá tartozó rendszerek eredményes nyomon követésének biztosítása érdekében. A felügyeleti adatszolgáltatás alapvető fontosságú, mivel biztosítja, hogy az illetékes nemzeti hatóságok elegendő információt kapjanak, és szükség esetén felügyeleti intézkedéseket tehessenek. Az IORP II. irányelv előírja a tagállamok számára annak biztosítását, hogy az illetékes nemzeti hatóságok hatáskörrel rendelkezzenek a felügyelethez szükséges adatok gyűjtésére.

63 Az irányelv azonban nem említi kifejezetten a rendszeres kvantitatív prudenciális beszámolást. Amint azt az EIOPA az IORP II. irányelv felülvizsgálatára vonatkozó közelmúltbeli szakvéleményében megállapította, egyes tagállamokban (Ausztria, Németország, Írország és Szlovénia) az illetékes nemzeti hatóságok nem dönthetnek függetlenül a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményektől származó adatgyűjtés valamennyi szempontjáról, mivel ez gyakran a kormány hatáskörébe tartozik. Ez hatással van felügyeletük hatékonyságára és eredményességére, és akadályozza őket abban, hogy teljesítsék az EIOPA felé fennálló beszámolási kötelezettségeiket.

64 Ezenkívül a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeknek nincs harmonizált számviteli keretrendszerük, ezért a nemzeti számviteli standardok hatálya alá tartoznak, amelyek Uniószerre jelentősen eltérnek egymástól. Így még ha teljes körűen szabványosítanák is az olyan szempontokat, mint a prudenciális követelmények, a beszámolás és a kockázatértékelés, az nem feltétlenül biztosítaná az egyenlő versenyfeltételeket.

Az IORP II. irányelv nem foglalkozik a szabályozási arbitrázs kockázatával

65 A Bizottság mind a pénzügyi szolgáltatási ágazatok, mind a tagállamok tekintetében törekedett a szabályozási arbitrázs megelőzésére: azt a gyakorlatot nevezzük így, amikor versenylőny szerzése érdekében kihasználják a szabályozások közötti különbségeket. A Bizottság hatásvizsgálata rámutatott, hogy fennáll az arbitrázs kockázata, amennyiben a foglalkoztatónyugdíj-szolgáltatóknak a szolgáltató típusától (pl. életbiztosító társaságok vagy foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények³¹) és az érintett tagállamtól („a joghatóság megválasztása”) függően eltérő prudenciális követelményeket kell teljesíteniük. Ez utóbbi akadályozhatja a belső piac működését, és veszélyeztetheti a tagok és ellátottak megfelelő védelmét.

66 Arbitrázs más tényezők, például a nyugdíjkötelezettségek kiszámítására vonatkozó szabályok eltérései miatt is előfordulhat. Bár az EIOPA hangsúlyozta³², hogy az IORP II. irányelvnek elő kell írnia a nyugdíjkötelezettségek kiszámítására vonatkozó egyedi követelményeket, ez nem történt meg (lásd: [1. háttérmagyarázat](#)).

³¹ Az IORP II. irányelv (24) preambulumbekkezdése.

³² Az EIOPA véleménye: *Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs*, 2016. április 14.

1. háttérmagyarázat: Az arbitrázs lehetőségeinek kihasználása, avagy miért fontosak a számviteli szabályok közötti különbségek

A diszkontráta megválasztása jelentős hatással van a nyugdíjkötelezettségekre. Minél magasabb a diszkontráta, annál alacsonyabbak a kötelezettségek és fordítva. A diszkontráta 1%-os csökkenése például több milliárd euróval növelheti a nagy nyugdíjalapok kötelezettségeit.

Hét holland foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény – köztük nagy amerikai vállalatok foglalkoztatói nyugdíjrendszerei – áthelyezte székhelyét Belgiumba, ahol kedvezőbbek a nyugdíjakra vonatkozó számviteli szabályok.

A szigorúbb holland szabályok értelmében a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeknek a kockázatmentes ráta alkalmazásával kell kiszámítaniuk a kötelezettségeiket. Az alacsony kamatlábak miatt nőttek a nyugdíjkötelezettségek, és sok alacsony fedezeti rátával rendelkező alap kénytelen volt csökkenteni az ellátások összegét. Belgiumban a nyugdíjalapok magasabb diszkontrátát alkalmazhatnak. Emiatt amikor a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények áthelyezték székhelyüket Belgiumba, azonnal jobb pénzügyi helyzetbe kerültek pusztán azért, hogy az eltérő számviteli szabályok miatt csökkent a nyugdíjkötelezettségek nettó jelenértéke. Emellett a belga felügyeleti hatóság alacsonyabb finanszírozási követelményeket határoz meg és alacsonyabb felügyeleti költségeket számít fel.

67 Az IORP II. irányelv kifejezetten hangsúlyozza annak fontosságát, hogy az irányelv ne eredményezzen versenytorzulást. Azt is leírja, hogyan lehet elkerülni az ilyen torzulásokat: az irányelv prudenciális követelményeinek az életbiztosítók foglalkoztatónyugdíj-üzletágára történő alkalmazásával vagy az alkalmazási kör más szabályozott pénzügyi intézményekre való kiterjesztésével³³. Ezeket a követelményeket azonban nem tette kötelezővé, és a 27 tagállamból csak három fogadott el ilyen intézkedéseket, mielőtt 2023-ban megszűnt ennek a lehetősége.

68 Az IORP II. irányelv emellett nem foglalkozott a tagállamok közötti szabályozási arbitrázs kockázatával, holott a Bizottság uniós szintű fellépés mellett érvelt azzal az indokkal, hogy az jelentős hozzáadott értéket képviselhetne ezen a területen. A Bizottság nem tett javaslatot egyetlen ilyen szabályra sem.

³³ Az IORP II. irányelv (24) preambulumbekkezdése.

Eszközeinek korlátozott használata és az illetékes nemzeti hatóságok által irányított döntéshozatal miatt az EIOPA nemigen tudja Uniószerthe javítani a felügyeleti konvergenciát

69 Az EIOPA 2024–2026-os többéves munkaprogramjának³⁴ egyik fő stratégiai prioritása a felügyeleti konvergencia megvalósítása az egész Unióban. Az EIOPA jegyzéket készített az eredményes felügyelet fő jellemzőiről, amelyet először 2015-ben tettek közzé³⁵. Ezek a jellemzők a biztosítókra és az IORP II. irányelv szerinti foglalkoztatónyugdíj-szolgáltatókra egyaránt vonatkoznak.

70 Az EIOPA szervezeti felépítésére vonatkozó elemzésünk azonban azt mutatja, hogy felügyeleti tevékenységei továbbra is nagyrészt a biztosítókra összpontosítanak. Az ügynökség 2023-ban négy, foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekkel foglalkozó szakértőt foglalkoztatott, míg a biztosítók felügyeletén mintegy 60 alkalmazott dolgozott. Az e feladatokhoz rendelt személyzet létszáma az EIOPA meglévő megbízatását, valamint a biztosítási és nyugdíjágazatra vonatkozó jogszabályi keretek közötti különbségeket tükrözi.

Az EIOPA mindeddig csak korlátozott mértékben alkalmazta a rendelkezésére álló jogi eszközöket a felügyeleti gyakorlatok egységességének biztosítása érdekében

71 Az EIOPA több jogi eszközzel is rendelkezik a szilárd szabályozási keret és a következetes felügyeleti gyakorlatok előmozdítására: ezek részben jogilag érvényesíthetőek, részben pedig nem (lásd: **8. ábra** és **III. melléklet**). Az EIOPA irányítása alatt azonban maguk az illetékes nemzeti hatóságok – mint a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeket közvetlenül felügyelő hatóságok – döntenek arról, hogy melyik eszközt alkalmazzák a konvergencia biztosítása érdekében.

72 Elemzésünk azt mutatja, hogy az EIOPA 2019 óta csak korlátozott mértékben használta ezeket az eszközöket a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények esetében.

³⁴ *Final Single Programming Document 2024-2026.*

³⁵ *A Common Supervisory Culture: Booklet.*

8. ábra. A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre vonatkozó főbb jogi eszközök EIOPA általi alkalmazásának elemzése

Jogi érvényesíthetőség*

● Jogilag érvényesíthető

● Jogilag nem érvényesíthető

Jogi eszköz / felügyeleti konvergenciaeszköz	IORP-knél használt	Használatok száma	Használatok időpontja	A Számvevőszék megjegyzései
Termékekkel kapcsolatos beavatkozás, technikai szabványok, közvetítés	✗			Az IORP II. irányelv értelmében az EIOPA nem rendelkezik megbízással a technikai standardokat illetően
Az uniós jog megsértése	✓	1	2023. december	Jogilag nem érvényesíthető ajánlás az illetékes nemzeti hatóságnak, és jogilag érvényesíthető határozat az érintett pénzügyi intézmények számára, amennyiben a szükséges feltételek teljesülnek.
Figyelmeztetések, iránymutatások, ajánlások, vizsgálatok, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak adott vélemények	✗			Az iránymutatások és ajánlások az EIOPA „tartsd be vagy indokold meg” mechanizmusára jellemzőek, és az illetékes nemzeti hatóságok „tartsd be vagy indokold meg” válaszána közvététele miatt várhatóan hatással lesznek az illetékes nemzeti hatóság hírnevére.
Beszámolás az INH-knak	✓	6	2019. július: 4, 2021. október: 2	
Felügyeleti nyilatkozatok	✓	1	2020. november	
Szakértői értékelések	✓	1	2019. április és nyomon követés 2023 szeptemberében	

* Olyan jellemző, amely jogi eszközökkel biztosítja az elfogadott EIOPA-intézkedésnek való megfelelést.

Forrás: Európai Számvevőszék, az [EIOPA honlapja](#) és jogi kézikönyve alapján.

73 Ami az érvényesíthető jogi eszközeit illeti, az EIOPA megbízatása az IORP II. irányelvvel megváltozott, különösen a végrehajtás-technikai standardok tekintetében. Az IORP II. irányelv elfogadását követően hatályon kívül helyezték azokat a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat, amelyek az IORP I szerint korábban felhatalmazták az EIOPA-t ilyen standardok kibocsátására. Következésképpen az EIOPA immár nem bocsáthat ki olyan technikai standardokat, amelyeket széles körben alkalmaznának a biztosítási ágazatban. Az EIOPA-nak ehelyett más, kevésbé hatásos eszközökhöz kellett nyúlnia. 2023-ban azonban elindította az első uniós jog megsértésével kapcsolatos eljárást – amely az egyik legintruzívabb eszköze –, és ajánlást adott ki a ciprusi illetékes hatóságnak (lásd: [2. háttérmagyarázat](#)).

2. háttérmagyarázat: Az EIOPA 2023-ban az uniós jog megsértésével kapcsolatos eljárást indított több ciprusi foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény ellen

Az IORP II. irányelv alapvető követelményként előírja, hogy a tagállamok kötelesek nyilvántartásba venni az összes foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményt. A nyilvántartásba nem vett foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények működésének lehetővé tétele ellentétes az irányelv céljával, mivel az abban foglalt biztosítékok csak a nyilvántartásba vett foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre vonatkoznak.

2020-ban az EIOPA egy jogi úton nem végrehajtható eszköz – ún. [felügyeleti nyilatkozat](#) – révén próbálta meg orvosolni azt a problémát, hogy az illetékes nemzeti hatóságok eltérő gyakorlatokat alkalmaznak a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények nyilvántartásba vételére és engedélyezésére. Harmonizált szabályok hiányában a felügyeleti nyilatkozat azt ajánlotta, hogy az illetékes nemzeti hatóságok a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények nyilvántartásba vétele vagy engedélyezése során végezzenek prudenciális értékelést, és a felügyeleti felülvizsgálati folyamat részeként értékeljék működési életképességüket és fenntarthatóságukat.

Az EIOPA erőfeszítései ellenére a ciprusi illetékes nemzeti hatóság nem teljesítette a fenti kötelezettséget, ezáltal több foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény megfelelő nyilvántartásba vétel nélkül működött az országban. Az EIOPA ezért az uniós jog megsértésével kapcsolatos eljárást indított, és 2023 decemberében ajánlást adott ki a ciprusi illetékes hatóságnak, amelyben meghatározta az irányelvnek való megfelelés helyreállításához szükséges intézkedéseket. E célból az EIOPA a 2023. áprilisi helyszíni vizsgálata során gyűjtött releváns információkat is felhasználta, amire azért volt szükség, mert nem kapta meg az előírt jelentéseket sem.

74 Ami a jogi úton nem érvényesíthető eszközöket illeti, megállapítottuk, hogy az EIOPA soha nem adott ki olyan iránymutatásokat és ajánlásokat, amelyek a nyugdíjak területén előírnák a „tartsd be vagy indokold meg” mechanizmus alkalmazását, pedig ezek nagyobb valószínűséggel készítenék az illetékes nemzeti hatóságokat a szabálykövető magatartásra, mint más, jogilag nem érvényesíthető eszközök. Megjegyezzük továbbá, hogy az EIOPA felügyeleti tevékenysége a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények esetében kevésbé ambiciózus eredményeket hozott, mint a biztosítási ágazatban. Ez vonatkozik mind az elért eredményekre, mind az alkalmazott eszközökre (pl. a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények esetében vélemények kibocsátását preferálja, a hasonló munkaterületekre, például a likviditási kockázatra vonatkozóan azonban iránymutatásokat ad ki).

75 Az EIOPA más eszközöket is alkalmaz, például az illetékes nemzeti hatóságok hálózatait és felügyeleti munkaértekezleteket. Emellett jelenleg dolgozik egy felügyeleti kézikönyv összeállításán a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények számára, amely ismerteti a bevált gyakorlatokat. Ennek során szorosan együttműködik az illetékes nemzeti hatóságokkal egy, a kockázatalapú felügyeletre való áttérés megkönnyítését célzó külön fejezeten (lásd: [55–56. bekezdés](#)).

Az illetékes nemzeti hatóságok csak korlátozott mértékben hajtják végre az EIOPA felügyeleti munkájából eredő ajánlásokat

76 Az illetékes nemzeti hatóságok csak korlátozott mértékben hajtják végre az EIOPA foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre vonatkozó felügyeleti munkája nyomán született ajánlásokat (lásd: a fenti [8. ábra](#) és [III. melléklet](#)). Az EIOPA nyomkövetési adatai szerint az illetékes nemzeti hatóságoknak csupán egyharmada hajtotta végre teljes mértékben a 2019. évi négy vélemény ajánlásait. A hasznosulás a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekről eddig elvégzett egyetlen szakértői értékelés esetében is hasonló volt. Az EIOPA az IORP II. irányelv hatálybalépése óta még nem végzett szakértői értékelést a foglalkoztatói nyugdíjakról, és 2023–2024-re nem is tervezték a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények szakértői értékelését³⁶.

³⁶ *Peer Review Work Plan 2023-2024.*

77 Az EIOPA csak részben elemezte a 2019 óta alkalmazott felügyeleti eszközeinek végrehajtását, és ami még fontosabb, nem értékelte azok eredményességét a felügyeleti gyakorlatok közelítésének biztosítása terén. Néhány, a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tekintetében általában fejlettebb piaccal rendelkező tagállam illetékes nemzeti hatóságai már azelőtt jól bevált felügyeleti gyakorlatokat alkalmaztak, hogy az EIOPA bevezette volna ezeket az eszközöket. Ezért az eszközök a gyakorlatban csekély hatást gyakoroltak az illetékes nemzeti hatóságok felügyeleti munkájára.

78 A felmérésünkre válaszoló illetékes nemzeti hatóságok gyakran említették azt is, hogy az uniós szabályozási keret „minimális harmonizációs” jellege és a nemzeti nyugdíjpiacok heterogenitása kihívást jelent a felügyeleti tevékenységek szempontjából (lásd: [IV. melléklet](#)). Végezetül a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekkel rendelkező országokban az illetékes nemzeti hatóságok kevesebb mint egyötöde vélte úgy, hogy az EIOPA-nak további feladatokra és hatáskörökre lenne szüksége ahhoz, hogy biztosítsa a felügyeleti gyakorlatok közelítését a foglalkoztatói nyugdíjak területén.

Az EIOPA javította a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekkel kapcsolatos rendszerszintű kockázatértékelését, de továbbra is vannak hiányosságok

79 A [Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere](#) keretében az EIOPA feladata a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények ágazata pénzügyi stabilitásának értékelése. Ez az ágazat nyomon követését és rendszeres jelentések közzétételét, valamint az egész Unióra kiterjedő stressztesztek elvégzését is magában foglalja³⁷. Megvizsgáltuk, hogy az EIOPA milyen mértékben és mennyire eredményesen látta el ezt a két feladatot.

³⁷ Az EIOPA-rendelet 32. cikke.

Az EIOPA adatgyűjtési keretét 2004 óta fokozatosan fejlesztik és finomítják

80 Az EIOPA arra való képessége, hogy mélyrehatóan elemezze a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeket érintő rendszerszintű kockázatokat, nagymértékben függ a szabályozói jelentésekből és külső forrásokból kapott adatok minőségétől és teljességétől. Az EIOPA már évek óta adatokat gyűjt a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekről és 2004 óta közzé is teszi a kapcsolódó statisztikákat; mindeközben az adatgyűjtési keretet fokozatosan fejlesztik és finomítják. Ez a keret főként az EIOPA-rendeleten és az EIOPA felügyeleti tanácsának egy határozatán alapul³⁸. 2023 júniusában bevezettek egy új **egységes adatmodellt**, ami tovább szabványosította és automatizálta az adatszolgáltatást.

81 A felügyeleti tanács a közelmúltban határozatot hozott azzal a céllal, hogy tovább fokozza az EIOPA képességét a kockázatok és sebezhetőségek értékelésére, valamint a meglévő adathiányok megszüntetésére. Azonban még a határozat 2025-ös hatálybalépését követően is fennmaradnak bizonyos adathiányok, amelyek továbbra is befolyásolják majd az EIOPA kockázatértékelésének mélységét és átfogó jellegét.

Az EIOPA jelentései nem fordítanak figyelmet arra, hogy a nyugdíjrendszerek képesek-e hosszú távon elegendő hozamot generálni

82 2011 óta az EIOPA évente kétszer **pénzügyi stabilitási jelentést** tesz közzé. Ez a jelentés nyomon követi és értékeli a biztosítási és foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények ágazatában fennálló kockázatokat. 2024 februárja óta az EIOPA negyedéves kockázati eredménytáblát is közzétesz a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tekintetében. Ennek az a célja, hogy segítse az olvasókat a pillanatnyi kockázati helyzet megértésében és a megalapozott döntéshozatalban.

83 Megállapítottuk, hogy az EIOPA kiadványai a pénzügyi rendszer közvetlen és középtávú kockázataira és sebezhetőségeire összpontosítanak. Ugyanakkor nem nyújtanak elegendő betekintést abba, hogy ezek a kockázatok hogyan befolyásolják a nyugdíjrendszerek képességét arra, hogy hosszú távon elegendő hozamot érjenek el. Nem fedik le továbbá a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények szempontjából releváns hosszú távú időhorizontokat sem – ez jellemzően a megtakarítások esetében 30–40 év, a nyugdíjfizetés esetében 20–25 év. Következésképpen a jelentések nem ismertetik az azonosított rendszerszintű kockázatok lehetséges hosszú távú hatásait.

³⁸ EIOPA, *Decision of the Board of Supervisors on EIOPA's regular information requests regarding provision of occupational pensions information*, 2023. február 10.

A 2022. évi uniós szintű stresszteszt nem volt teljes mértékben eredményes a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekkel kapcsolatos rendszerszintű kockázatok azonosításában

84 A stressztesztek döntő szerepet játszanak a pénzügyi rendszereket érintő rendszerszintű kockázatok értékelésében, és ez így van a foglalkoztatói nyugdíjak esetében is. A kedvezőtlen forgatókönyvnek súlyosnak és valószínűnek kell lennie. A forgatókönyvek kidolgozásához elengedhetetlenek a megbízható adatok és a reális feltételezések.

85 Az EIOPA-rendelet előírja, hogy az EIOPA végezzen rendszeres stresszteszteket, és különböző kedvezőtlen forgatókönyvek alapján értékelje a biztosítási és foglalkoztatóinyugdíj-ágazat rezilienciáját. 2015 óta az EIOPA az Európai Rendszerkockázati Testülettel együttműködve kezdeményezi és koordinálja a foglalkoztatói nyugdíjak stressztesztjét. Az [V. melléklet](#) áttekintést nyújt a 2015 és 2022 közötti stressztesztek forgatókönyveiről és eredményeiről.

86 A 2022. évi stresszteszt áttekintése és az érdekelt felekkel folytatott interjúk alapján megállapítottuk, hogy az EIOPA stressztesztek elvégzésére vonatkozó eljárásai összességében jól kidolgozottak és eredményesen működnek. Ugyanakkor több hiányosságot is feltártunk a legutóbbi stresszteszt (a 2022. évi éghajlati stresszteszt) kialakításában és az alkalmazott feltételezésekben, bár szem előtt tartjuk, hogy ez volt az első ilyen jellegű teszt (lásd: [3. háttérmagyarázat](#)).

3. háttérmagyarázat: A 2022. évi éghajlati stresszteszt – az első, de nem tökéletes

A 2022. évi éghajlati stresszteszt elemzéséhez ellenőrzési kritériumként az EIOPA-nak a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények stressztesztelésére szolgáló keretét, valamint az illetékes standardalkotó, [a pénzügyi rendszer környezetbarátabbá tételét célzó hálózat \(NGFS\)](#) által kidolgozott módszertant és forgatókönyveket használtuk.

A következő hiányosságokat állapítottuk meg:

- A gyakorlat a rövid távú mérleghatásokra összpontosított, az EIOPA kizárta a hatálya alól a likviditást és a hosszú távú hozamok elérésére való képességet, amelyeket kritikusnak tartunk a megfelelő nyugdíjjövedelmek biztosításához.
- A stresszteszt az átállási kockázatokra összpontosított, figyelmen kívül hagyva az olyan közvetlen fizikai kockázatokat, mint az árvizek vagy a szélsőséges időjárási események. Véleményünk szerint ez csökkenti az éghajlati kockázatértékelés relevanciáját.
- A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények stresszteszt szerinti veszteségei jelentősen alacsonyabbak voltak a hasonló forgatókönyv (energiaársokk) nyomán 2022-ben elszenvedett tényleges veszteségeknél.
- Egyes alapvető feltevéseket nem támasztottak alá múltbeli adatok, illetve azok nem álltak összhangban a forgatókönyv narratívájával. Itt különösen arra a feltevésre gondolunk, hogy az infláció csak mérsékelten emelkedne és gyorsan visszatérne az EKB inflációs céljához. Emellett a forgatókönyv nem vette figyelembe az energiaársokkokból és a zöld átállásból eredő inflációs nyomást.

Ezek a hiányosságok befolyásolták a nyugdíjjövedelmek rendszerszintű kockázatokkal szembeni biztonságának értékelését, valamint az éghajlatváltozásból eredő potenciális veszteségek feltárására való képességét.

87 A 2022. évi stresszteszt – amely kísérleti projekt volt az éghajlati tesztelés terén – konkrét kialakításával és feltételezéseivel kapcsolatos aggályaink ellenére úgy véljük, hogy az előmozdította az egységes taxonómia kidolgozását, potenciálisan megkönnyítve a részletesebb forgatókönyvek elfogadását a jövőbeli elemzésekben. Megjegyezzük továbbá, hogy az EIOPA 2015 óta végzett stressztesztjei összességében lefedték a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények releváns kockázatait.

A nyugdíjak átláthatóságának javítására és a fenntarthatóság előmozdítására irányuló uniós fellépések hatása korlátozott volt

88 Mind a Bizottság, mind az EIOPA lépéseket tett annak érdekében, hogy tájékoztassa a polgárokat a nyugdíj-megtakarítások és a különböző típusú nyugdíjrendszerek fontosságáról, valamint hogy növelje az átláthatóságot mind az egyéni nyugdíjakkal kapcsolatban, mind összesített szinten. Megvizsgáltuk e kezdeményezések végrehajtásának állását és eredményességét, többek között a következőket:

- o a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tagjainak és ellátottjainak a számlaértesítő és intézményi tájékoztató (PBS) és az EIOPA információs eszközein keresztül nyújtott információk (a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre vonatkozó információk javítása érdekében);
- o a nyugdíj-nyomonkövetési rendszer (PTS) és a nyugdíj-eredménytábla, amelyek célja, hogy átfogó áttekintést és összehasonlítást nyújtsanak az Unióban a nyugdíjakról. Úgy véljük, hogy a tőkepiaci unióra vonatkozó 2020. évi cselekvési terv e két intézkedése kulcsszerepet játszik abban, hogy felhívják az uniós polgárok figyelmét jövőbeli nyugdíjjövedelmükre, valamint hogy javítsák a szakpolitikai döntéshozatalt;
- o egyéb uniós kezdeményezések a nyugdíjműveltség javítására, valamint a nyugdíjmegtakarítások és a fenntarthatóság átfogó növelésére.

Nem aknázták ki teljes mértékben a „számlaértesítő és intézményi tájékoztató” elnevezésű dokumentumban rejlő lehetőségeket az információkhoz való hozzáférés javítására

89 Az IORP II. irányelv új tájékoztatási követelményeket vezetett be a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények számára, beleértve az ún. éves számlaértesítő és intézményi tájékoztató (PBS) közzétételét is³⁹. E dokumentum célja, hogy segítse a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tagjait és ellátottjait nyugdíjstátuszuk, járulékaik és potenciális juttatásaik megértésében. Célja továbbá, hogy bemutassa nekik nyugdíj-megtakarításaik teljesítményét és a kapcsolódó költségeket.

³⁹ Az IORP II. irányelv 38. cikke.

90 A számlaértesítő és intézményi tájékoztató IORP II. irányelv szerinti bevezetése javította az információk átláthatóságát, amint azt az általunk megkérdezett érdekelt felek és a felmérésünkre válaszoló illetékes nemzeti hatóságok 70%-a is megerősítette. Megállapítottuk azonban, hogy az irányelv rendelkezései nem tartalmaznak egyes fontos részleteket, ami megnehezíti a tagok és az ellátottak számára a nyugdíjrendszerük múltbeli és jövőbeli teljesítményének megértését. Így az IORP II. irányelv nem határozza meg kellőképpen, hogy a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeknek milyen részleteket és feltételezéseket kell közzétenniük a juttatásokra vonatkozó előrejelzéseikkel kapcsolatban. Az irányelv nem írja elő a költségek részletes bontását sem (lásd: [VI. melléklet](#)).

91 2018-ban az EIOPA átfogó jelentést adott ki a PBS-ről, amely részletes elveket és iránymutatást adott a tájékoztató kialakítására és tartalmára vonatkozóan. Mivel azonban az EIOPA nem gyűjtött adatokat, illetve nem végzett értékelést a tagoknak és ellátottaknak a nemzeti PBS-sablonokon keresztül nyújtott információk tartalmáról, nem ismert, hogy az illetékes nemzeti hatóságok milyen mértékben követték ezeket az iránymutatásokat.

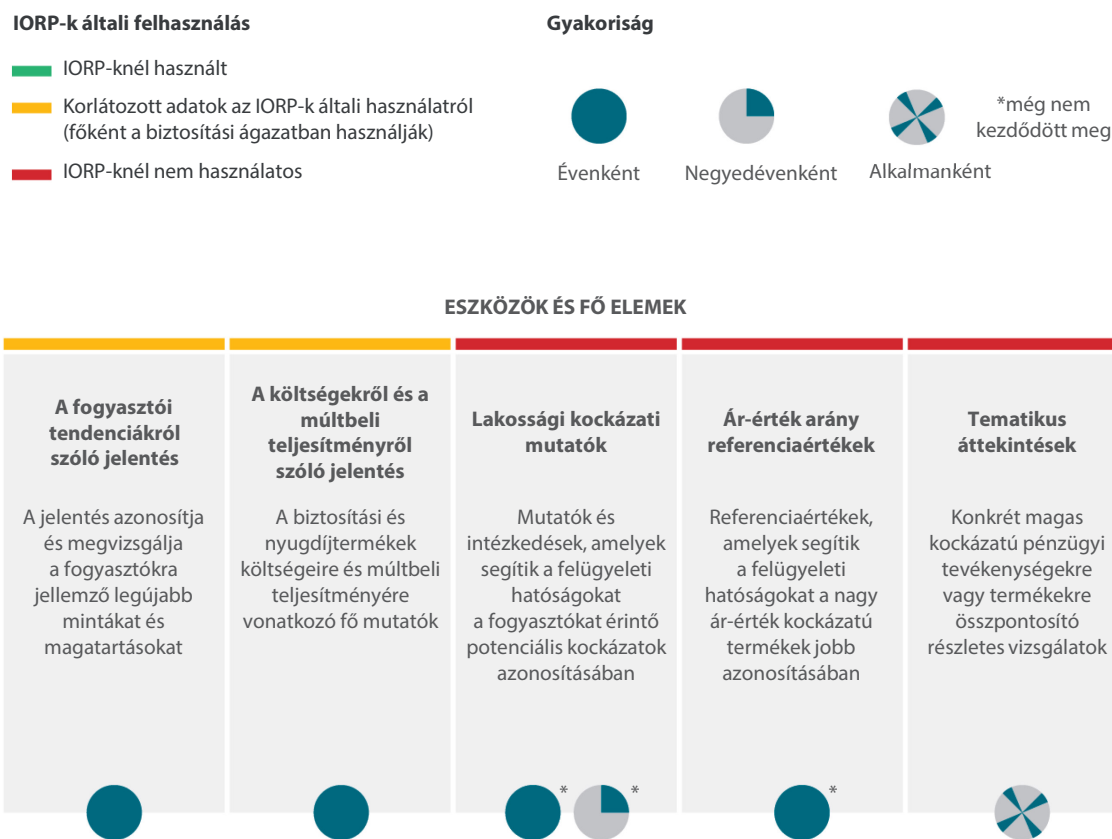
92 Emellett 2020-ban az EIOPA – a különböző érdekelt felekkel, köztük az illetékes nemzeti hatóságokkal, a fogyasztói szervezetekkel és az ágazati képviselőkkel folytatott konzultációt, valamint egy tesztelési folyamatot követően – két sablonmintát⁴⁰ dolgozott ki a PBS-dokumentumokra vonatkozóan. Ezek a sablonok olyan fontos elemekre terjedtek ki, amelyeket az irányelv nem határozott meg. Az EIOPA szerint Szlovákia az egyetlen olyan ország, amely valamelyik EIOPA-sablont használja. Számos oka van annak, hogy a sablonokat nemigen veszik igénybe, ideértve a nem kötelező jellegüket, de a bevezetésük jelentős késedelmét is, valamint azt, hogy addigra már elkészültek a nemzeti modellek. Következésképpen az EIOPA e területen tett erőfeszítései végső soron nem járultak hozzá az információk uniós szintű átláthatóságának és összehasonlíthatóságának javításához.

⁴⁰ EIOPA, *Pension Benefit statement packaged files*, 2020. március 25.

Az EIOPA eszközei nem biztosítottak átláthatóságot a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tagjai és ellátottjai számára a költségek és hozamok tekintetében

93 Az EIOPA eszköztárat hozott létre a biztosítási és a nyugdíjpiacok nyomon követésére, a terméktrendek azonosítására és az üzleti magatartással kapcsolatos olyan problémák feltárására, amelyek kockázatot jelenthetnek a fogyasztókra és a pénzügyi piacokra nézve. Főként az adatok hiánya miatt azonban ezek az eszközök csak nagyon korlátozott mértékben terjedtek ki a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre (lásd: [9. ábra](#)).

9. ábra. Az EIOPA főbb információs eszközei a fogyasztók számára



Forrás: Európai Számvevőszék.

94 Ezen túlmenően az EIOPA költségekről és múltbeli teljesítményről szóló jelentését – a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekkel kapcsolatos két legrelevánsabb jelentés egyikét – illetően több konkrét hiányosságot állapítottunk meg:

- o a jelentés csak egyetlen költségmutatót tartalmaz, a költséghányadot (éves díj a befektetés százalékában kifejezve), amely nem tartalmazza a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekhez kapcsolódó valamennyi költség- és díjtípust, és nem részletezi a konkrét összetevőket;
- o a költséghányad az eltérő számítási módszerek miatt nem hasonlítható össze a tagállamok között;
- o a jelentés nem tartalmaz átfogó adatokat a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények teljesítményéről, mivel az általa használt költségárány nem nyújt teljes képet a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények általános teljesítményéről;
- o a jelentés nem tartalmaz az illetékes nemzeti hatóságoktól származó információkat a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények értékarányossági kockázatairól (azaz annak értékeléséről, hogy a termékek összhangban vannak-e a célpiac igényeivel, beleértve a piaci és eszközhozam-kockázatok, valamint a működési, likviditási és átláthatósági kockázatok elemzését), mint a biztosítási termékek esetében, holott e kockázatok megértése elengedhetetlen a tagok és ellátottak eredményes védelméhez.

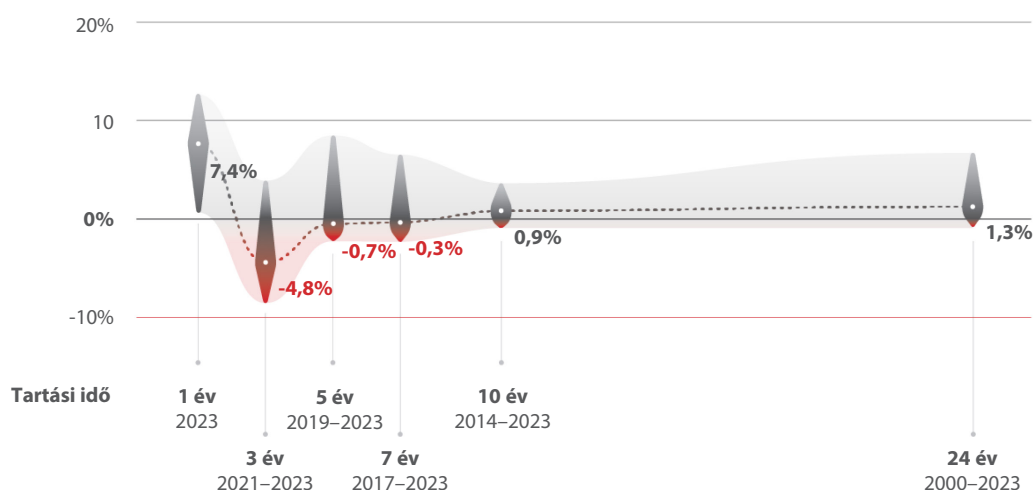
95 Maga az EIOPA nem tesz közzé adatokat a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények múltbeli teljesítményéről. A Better Finance⁴¹, az egyetlen rendelkezésre álló forrás szerint azonban a foglalkoztatói nyugdíjak közép- és hosszú távú megtérülése az Unióban viszonylag szerény. A 3, 5 és 7 éves tartási időszakok alatt a díjak és az infláció utáni évesített medián hozamok negatívak, csak 10 évnél hosszabb időszakok esetén kezdenek 1% köré emelkedni (lásd: **10. ábra**).

⁴¹ Better Finance, *The Real Return of Long-term and Pension Savings* jelentés, 2024. évi kiadás, GR.3. táblázat, 27. o.

10. ábra. A foglalkoztatói nyugdíjak évesített teljesítménye reálértéken a változó tartási időszakokban (2000–2023)

Jelmagyarázat

Legjobb —
Medián — **0,0%** — Mediánérték
Legrosszabb —



Forrás: Európai Számvevőszék, a *Better Finance* alapján.

96 Összehasonlításképpen: a Better Finance szerint egy egyenlő mértékben uniós részvényekből és kötvényekből álló elméleti portfólió a díjak és infláció figyelembevételével átlagosan évi 1,9%-os hozamot eredményezett volna ugyanezen időszak alatt. Ez azt jelenti, hogy hosszabb időszak (hét vagy több év) során a Better Finance által elemzett mintában szereplő foglalkoztatói nyugdíjak mintegy 75%-a nem tudná túlteljesíteni az elméleti tőkepiaci referenciaértéket (vagyis az uniós részvényekből és kötvényekből álló, kiegyensúlyozott portfóliót). Ez aggályokat vet fel azzal kapcsolatban, hogy a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények képesek-e megfelelő nyugdíjjövedelmet biztosítani ellátottjaiknak.

A nyugdíjakról készítendő áttekintésre irányuló bizottsági fellépések nem valósultak meg

97 A tőkepiaci unióra vonatkozó 2020. évi bizottsági cselekvési terv fellépései között szerepelt a nyugdíj-eredménytáblák kidolgozásához szükséges adatok és módszertan meghatározása, valamint a nemzeti nyugdíj-nyomonkövetési rendszerek kialakításával kapcsolatos bevált gyakorlatok összeállítása is. E kiegészítő eszközök célja a nyugdíjszakadékok átláthatóságának növelése volt mind egyéni, mind ország szinten:

- **A nyugdíj-nyomonkövetési rendszerek (PTS)** átfogó áttekintést nyújtanak az egyéneknek a különböző forrásokból származó nyugdíjjogosultságaikról, beleértve az állami, foglalkoztatói és magánnyugdíjakat is. Ez segíti őket abban, hogy megértsék a teljes jövőbeli nyugdíjjövedelmük mértékét, azonosítsák az esetleges hiányosságokat, és megalapozott döntéseket hozzanak a további megtakarításokról vagy befektetésekről.
- **A nyugdíj-eredménytáblák** átfogóbb képet adnak majd a tagállamoknak nyugdíjrendszereik megfelelőségéről. Ezek az eredménytáblák makroszinten nyújtanak összesített áttekintést, és segítik a politikai döntéshozókat és az érdekelt feleket a nyugdíjak alakulásának nyomon követésében a különböző országokban és uniós szinten a különböző demográfiai csoportokban. Ennek célja a tájékozottabb döntéshozatal támogatása és a nyugdíjrendszerek irányításának javítása.

98 Bár számos tagállam rendelkezik nyugdíj-nyomonkövetési rendszerrel, ez elsősorban az állami nyugdíjakra terjed ki (első pillér). Több tagállam (Belgium, Horvátország, Dánia, Észtország, Franciaország, Németország, Lettország, Hollandia, Szlovákia és Svédország) is rendelkezik legalább két pillérre kiterjedő nyugdíj-nyomonkövetési rendszerrel. A többi tagállam jelenleg vagy nem nyújt egy helyen átfogó áttekintést polgárainak nyugdíjjogosultságaikról, vagy egyáltalán nem rendelkezik nyomon követési rendszerrel. Az átfogó tájékoztatás hiánya akadályozhatja a polgárokat az eredményes nyugdíjtervezésben. Ezenkívül bár számos nyugdíjstatisztika nyilvánosan hozzáférhető, egyetlen tagállam sem hozott létre nemzeti szintű nyugdíj-eredménytáblát, amely az EIOPA által javasolthoz hasonló előnyöket kínálna, például könnyű kommunikációt, teljességet és átfogó jelleget (olyan mutatókat megjelenítve, amelyek rávilágítanak a nyugdíjak megfelelőségének és fenntarthatóságának különböző szempontjaira).

99 Uniós szinten az egyének (és különösen a mobilis munkavállalók) nyugdíjjogosultságairól való információszolgáltatás javítását célzó erőfeszítések részeként bevezettek egy uniós nyugdíj-nyomonkövetési szolgáltatást. Ez 2018 óta kísérleti szakaszban van, és a Bizottság 2024 végén további lépéseket tett a bevezetés érdekében azáltal, hogy még több nemzeti nyomonkövetési rendszert összekapcsolt az unióssal, valamint gondoskodott a nyugdíj-nyomonkövetési rendszerekkel kapcsolatos bevált gyakorlatok cseréjéről.

100 Emellett mérlegelték egy, a különböző európai nyugdíjrendszerekről és a tagállamok között fennmaradó nyugdíjszakadékokról áttekintést nyújtó uniós nyugdíj-eredménytábla bevezetését is. Az uniós nyugdíj-eredménytábla kapcsán a hiányos adatok miatt mindeddig nem került sor további fellépésekre.

101 A Bizottság kérésének megfelelően az EIOPA 2021-ben mindkét intézkedésre vonatkozóan technikai szakvéleményt nyújtott be⁴², amely kiterjedt elemzést tartalmazott és potenciális bevált gyakorlatokat javasolt. Az EIOPA által a nyugdíj-eredménytábláról folytatott nyilvános konzultációk azt mutatták, hogy a nemzeti érdekelt felek csak részben támogatták ezt a kezdeményezést. Bár a javaslatokat megvitatták a tagállamokkal, nem sikerült konszenzusra jutni, és a Bizottság azóta nem hozott ennek nyomán további szakpolitikai intézkedéseket.

102 Az EIOPA, tovább folytatva a nyugdíj-eredménytáblákkal kapcsolatos munkát, kísérleti európai nyugdíj-eredménytábla-projektet indított a tagállamok önkéntes együttműködésével, amelyek hozzájárulása elengedhetetlen a legfontosabb adatahiányok megszüntetéséhez. Az EIOPA felügyeleti tanácsa azonban – részben konkrét bizottsági felkérés hiányában, részben pedig létszámkorlátok miatt – 2024 februárjában úgy döntött, hogy nem folytatja ezt a kezdeményezést. A Bizottság is úgy határozott, hogy nem vállal vezető szerepet ebben a kezdeményezésben, és nem tett további lépéseket (pl. maga az eredménytábla létrehozása vagy ajánlások kibocsátása). Megjegyezzük azonban, hogy az eurócsoport és a Tanács közelmúltbeli nyilatkozatai és következtetései⁴³ arra mutatnak, hogy megújítják a kezdeményezés iránti elkötelezettségüket.

⁴² EIOPA: *Technical advice on the development of Pension Dashboards and the collection of pensions data* és *Technical advice on the development of Pension Tracking Systems*, 2021. december 1.

⁴³ Az Európai Tanács rendkívüli ülésének *következtetései*, 2024. április, valamint a Tanács *következtetései* a nyugdíjak megfelelőségéről, 2024. június.

103 Az eredménytáblára és a nyomonkövetési rendszerre irányuló kezdeményezéseket megelőzően a Bizottság már – hároméves időközzel – két jelentést tett közzé a nyugdíjakról: az egyik a nyugdíjak megfelelőségéről szól (2012 óta), a másik pedig az előregedésről az Unióban (2006 óta)⁴⁴. Mindkettő releváns információkat tartalmaz a tagállamok nyugdíjrendszereinek felépítéséről. Megállapítottuk azonban, hogy ezek a jelentések nem nyújtottak teljes körű áttekintést a rendszerekről, beleértve a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre vonatkozó legfontosabb információkat is.

104 Figyelembe véve a jelenlegi és az előre jelzett demográfiai tendenciákat és azok munkaerőpiaci hatásait, alapvető fontosságú, hogy a polgárok a nyugdíjba vonulás közeledtével hozzáféréssel rendelkezzenek a teljes körű nyugdíjinformációkhoz. Ez az átláthatóság a kormányok számára is fontos, mivel lehetővé teszi számukra a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságának kezelését és a költségvetési stabilitás biztosítását. A nyugdíj-nyomonkövetési rendszerek és az eredménytáblák értékes betekintést nyújtanak a nyugdíjak megfelelőségébe és fenntarthatóságába, lehetővé téve a hatóságok számára, hogy korai szakaszban azonosítsák és kezeljék a felmerülő hiányosságokat.

A nyugdíjrendszerek és az egyéni nyugdíjmegtakarítások fenntarthatóságát előmozdító további uniós kezdeményezések hatóköre szerény volt

105 2024-ben közzétett éves jelentésében az Európai Költségvetési Tanács ismét hangsúlyozta a demográfiai fejleményeknek a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságára gyakorolt hatásait, valamint költségvetési vonzatait⁴⁵. Amint az többek között ebből a jelentésből is levezethető, a nyugdíjak megfelelősége komoly társadalmi aggodalomra ad okot, ami gyengítheti az Unió szociális piacgazdasági modelljét.

⁴⁴ Európai Bizottság, *2024 pension adequacy report* és *2024 ageing report. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)*.

⁴⁵ Az Európai Költségvetési Tanács 2024. évi éves jelentése, 5.1. háttérmagyarázat.

106 2011 óta a Bizottság közel 450 nyugdíjjal kapcsolatos országspecifikus ajánlást adott ki az európai szemeszter keretében⁴⁶. Az ellenőrzésünk által lefedett időszakban 29 ilyen ajánlás született (lásd: [VII. melléklet](#)). Ezek az ajánlások inkább a nyugdíjrendszerek pénzügyi fenntarthatóságára, mintsem a nyugdíjak megfelelőségére összpontosítottak. Figyelemre méltó tény, hogy 2019 óta csak két nyugdíjjal kapcsolatos ajánlás foglalkozott a foglalkoztatói nyugdíjakkal. Mindkettőt egyazon tagállamnak, Hollandiának adtak ki. A Bizottság értékelése szerint e két ország 2024 végéig jelentős eredményeket ért el.

107 A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) keretében a tagállamok finanszírozásban részesülnek a 2019/2020-as országspecifikus ajánlásaik összességének vagy jelentős részének kezelésére irányuló intézkedések után. Bár az RRF egyetlen szakpolitikai területe sem érinti közvetlenül a nyugdíjakat, a tagállamok 26 RRF-intézkedést számoltak el nyugdíjrendszereikhez kapcsolódóan. Ezek közül öt (Cipruson kettő, Németországban, Spanyolországban és Hollandiában egy-egy), alkalmazási körét és mélységét tekintve eltérő intézkedés kapcsolódik a foglalkoztatói nyugdíjakhoz (példáért lásd: [4. háttérmagyarázat](#)). E reformok tényleges költségvetési hatása csak hosszú távon válik majd ismertté.

4. háttérmagyarázat: A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz foglalkoztatói nyugdíjakkal kapcsolatos intézkedései (példák)

Németország: Digitális nyugdíj-áttekintési portál kialakítása, amely lehetővé teszi a polgárok számára, hogy mindhárom pillér vonatkozásában tájékozódjanak az egyéni nyugdíjellátásukról, és lássák, szükség van-e változtatásra.

Hollandia: Nyugdíjreformok végrehajtása a rendszer méltányosabbá tétele érdekében, beleértve a rendszer második pillérét megreformáló törvény hatálybalépését, amely megszünteti a különböző korcsoportok közötti rendszerszintű újraelosztást (megfelelő nyugdíj minden generáció számára).

Forrás: Európai Számvevőszék.

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

108 A Bizottság és az EIOPA egyéb intézkedéseket is hozott a pénzügyi jártasság javítása érdekében (lásd: [VIII. melléklet](#)). Ezek hatóköre szerény volt, mivel az Unió korlátozott hatáskörrel rendelkezik a nyugdíjak és az oktatás területén, és nem kifejezetten a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre összpontosított. A Bizottság a tőkepiaci unióra vonatkozó 2020. évi cselekvési tervének részeként megvizsgálta és ösztönözte a nyugdíjrendszerek automatikus nyilvántartásba vételét is.

Következtetések és ajánlások

109 Arra a következtetésre jutottunk, hogy tekintettel a rájuk ruházott felelősség szintjére, a Bizottság és az EIOPA által hozott intézkedések eddig nem voltak eredményesek a foglalkoztatói nyugdíjak belső piacának elmélyítésében, a határokon átnyúló tevékenységet folytató foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények szerepének megerősítésében, illetve egy páneurópai magánnyugdíjtermék kifejlesztésében.

110 Konkrétan a következőket állapítottuk meg:

- A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények határokon átnyúló tevékenysége továbbra is minimális, és néhány olyan tagállamban koncentrálódik, ahol a foglalkoztatói nyugdíjnak már egyébként is hagyománya van. Ez főként olyan tényezőknek tudható be, amelyek nem tartoznak az Unió hatáskörébe (beleértve a tagállami szociális, munkaügyi és költségvetési jogszabályokat), és uniós szintű jogalkotási kezdeményezésekkel jelenleg nem befolyásolhatók.
- A Bizottság által javasolt páneurópai magánnyugdíjtermék (PEPP) nem bizonyult életképes alternatív nyugdíj-megtakarítási lehetőségnek az uniós polgárok számára, és nem nyerte el a szolgáltatók érdeklődését sem; ennek oka elsősorban az adóügyi ösztönzők hiányában, az 1%-os költségplafonban és alternatív megoldások rendelkezésre állásában keresendő.
- Az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA) által a felügyeleti konvergencia és a tagok védelme érdekében tett erőfeszítések nem voltak teljes mértékben eredményesek. Ez annak tudható be, hogy az EIOPA ún. minimális harmonizációs kereten belül végzi e tevékenységét, valamint hogy az EIOPA kezdeményezéseit az illetékes nemzeti hatóságok nemigen veszik igénybe.
- Javult – bár továbbra is hiányos – a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények sajátos és rendszerszintű kockázatainak EIOPA általi értékelése.
- A nyugdíjtermékekkel kapcsolatos átláthatóság és tudatosság fokozására, valamint a polgárok foglalkoztatói nyugdíjakkal kapcsolatos pénzügyi jártasságának növelésére irányuló bizottsági és EIOPA-kezdeményezések hatóköre és nagyságrendje korlátozott volt.

111 Amint arra a Szabályozói Ellenőrzési Testület is rámutatott, a Bizottság anélkül dolgozott tovább a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekről szóló felülvizsgált irányelvre és a PEPP-rendeletre vonatkozó jogalkotási javaslatain, hogy elegendő bizonyítékkal rendelkezett volna ezeket illetően. Emellett mindkét jogalkotási aktussal kapcsolatban továbbra is vannak kialakítási problémák. Az IORP II. irányelv a belföldi foglalkoztatói nyugdíjrendszerekre vonatkozóknál szigorúbb szabályozási követelményeket írt elő a határokon átnyúló foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tekintetében. Ellenőrzésünk megállapításai alapján úgy véljük, hogy a jelenlegi minimális harmonizációs keret mellett, a lassú és fokozatos változásokra támaszkodva nem lesz lehetséges jelentős előrelépést tenni a foglalkoztatói nyugdíjak belső piacának kialakítása terén.

112 Végezetül a Bizottság nem hozott létre megfelelő teljesítménymonitoring-keretet olyan mutatókkal, amelyek lehetővé tennék számára az IORP II. irányelv eredményességének értékelését. A Bizottság továbbá az irányelv átültetésének jelentős késedelve miatt nem tartotta be az irányelv utólagos értékelésének határidejét. Ennek következtében a Bizottság nem rendelkezik áttekintéssel arról, hogy a célkitűzései miért nem valósultak meg. A PEPP-rendelet értékelését csak 2027 márciusára tervezik (lásd: [31–51.](#) bekezdés).

1. ajánlás. A páneurópai magánnyugdíjtermék gyenge kihasználtságának hátterében álló okok értékelésére vonatkozó határidő előrehozása és a megfelelő intézkedések megtétele

A Bizottság hozza előre a PEPP-termékek alacsony szintű igénybevételének hátterében álló okok értékelésének határidejét, és döntsön arról, hogy a PEPP-projektet érdemes-e uniós szinten továbbvinni, vagy esetleg annak módosítására vagy hatályon kívül helyezésére van szükség.

Megvalósítás céldátuma: 2025. december.

113 Bár az IORP II. irányelv javította az irányítási normákat és megerősítette az illetékes nemzeti hatóságok bizonyos felügyeleti hatásköreit, arra a következtetésre jutottunk, hogy végrehajtása és jogi érvényesítése tagállamonként igen eltérő. A legtöbb illetékes nemzeti hatóság nagyra értékeli az IORP II. irányelvben meghatározott minimumszabályok túllépésének lehetővé tétele terén fennálló rugalmasságot, és gyakran kiegészíti ezeket a követelményeket nemzeti jogszabályaiban. Egyes illetékes nemzeti hatóságok még a kockázatalapú megközelítés elfogadásának korai szakaszában vannak, ami még inkább hozzájárul a felügyeleti keret eltéréseihez. Ez az eltérés egyfelől a minimális harmonizáción alapuló megközelítésnek, másfelől a jogi eszköz megválasztásának tudható be: közvetlenül alkalmazandó rendelet helyett ugyanis irányelvre esett a választás, amelyet a tagállamoknak át kell ültetniük a nemzeti jogukba. Ezenfelül a gondossági kötelezettségre vonatkozó követelmény hiánya, valamint az összeférhetetlenségek és a tagok panaszainak kezelésére irányuló intézkedések elégtelensége komoly hiányosságot jelent a felügyeleti keretben. Emellett további problémák – többek között a rendszeres felügyeleti beszámolás hiánya – is hatással vannak a felügyelet minőségére és következetességére Unió-szerte (lásd: [52–64.](#) bekezdés).

114 Végezetül az IORP-irányelv felülvizsgálata nem vezetett be – az eredeti szándéknak megfelelően – kellően szigorú biztosítékokat a szabályozási arbitrázssal szemben (lásd: [65–68.](#) bekezdés).

2. ajánlás. A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények felügyeleti keretének megerősítése

Az IORP II. irányelv felülvizsgálata során a Bizottság foglalkozzon a felügyeleti keret megerősítésének szükségességével az alábbiak révén:

- a) a meglévő prudenciális követelmények módosítása annak érdekében, hogy azok teljes mértékben tükrözzék a járulékalapú nyugdíjrendszerekkel kapcsolatos sajátos kockázatokat: ennek során kifejezetten bele kell foglalni a keretbe a gondossági kötelezettség elvét (amelybe beletartozik a megfelelő hozamok biztosításának célkitűzése is) és az összeférhetetlenség elleni további biztosítékokat, valamint létre kell hozni egy egyértelmű panaszkezelési keretet;
- b) A minimumstandardok növelése és a felügyelet minőségének javítása, valamint kifejezett biztosítékok bevezetése a szabályozási arbitrázs kockázatával szemben.

Megvalósítás céldátuma: az IORP II. irányelv felülvizsgálata során.

115 Az EIOPA által az uniós szintű felügyeleti konvergencia fokozása érdekében tett erőfeszítéseket hátráltatja, hogy nem tehet javaslatot technikai standardokra, és csak korlátozott mértékben használja ki a rendelkezésére álló egyéb eszközöket. Azon eszközök, amelyekkel végül az EIOPA élt, nemigen terjedtek el a nemzeti illetékes hatóságok körében. Az Unió „minimális harmonizációs” szabályozási kerete és a különböző nemzeti nyugdíjrendszerek jelentette kihívások miatt az EIOPA erőfeszítései még kevesebb hatást tudtak kifejteni. Bár az EIOPA eredményes felügyeleti elveket határozott meg, munkája középpontjában főként a biztosítási ágazat áll és erőforrásait elsősorban ennek számára különítik el, ami közvetlenül tükrözi az EIOPA jelenlegi megbízatását. Emellett az EIOPA nem értékelte teljes mértékben a felügyeleti konvergencia előmozdítására irányuló kezdeményezéseinek eredményességét (lásd: [69–78.](#) bekezdés).

3. ajánlás. Az eszközök eredményességének felülvizsgálata és a felügyeleti konvergenciára legnagyobb hatást gyakorló eszközök előnyben részesítése

Az EIOPA az IORP II kezdeti értékeléseire építve vizsgálja felül az általa használt eszközök eredményességét, majd ennek nyomán azonosítsa a hiányosságokat, és jövőbeli munkája során a leghatásosabb eszközöket (köztük az iránymutatásokat, az ajánlásokat és az uniós jog megsértésével kapcsolatos eljárást) részesítse előnyben.

Megvalósítás céldátuma: 2027.

116 Az EIOPA kiadványai szilárd alapot biztosítanak a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeket érintő rendszerszintű kockázatok megértéséhez, de hiányzik annak konkrét elemzése, hogy ezek a kockázatok hogyan befolyásolják a hosszú távú nettó reálhozamokat. A kiadványok továbbá nem értékelik, hogy a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények képesek-e az inflációt meghaladó hozamot generálni a nyugdíjasok szükségleteinek kielégítése érdekében, és nem fednek le kellőképpen hosszú időszakokat, tekintettel a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények szempontjából releváns hosszú távú időhorizontokra (lásd: [79–83.](#) bekezdés).

117 Rendszeresen végeztek stresszteszteket, és az EIOPA vonatkozó eljárásai jól kidolgozottak és eredményesen működnek. Ugyanakkor hiányosságokat tártunk fel a 2022. évi éghajlati stressztesztben, amely az első ilyen jellegű teszt volt. Ezért úgy véljük, hogy ez a stresszteszt nem volt teljesen eredményes abban, hogy feltárja a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények portfólióinak az éghajlatváltozással kapcsolatos kockázatokból eredő sebezhetőségeit (lásd: [84–87.](#) bekezdés).

4. ajánlás. A rendszerszintű kockázatok által a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre gyakorolt hatás értékelésének javítása

A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekkel kapcsolatos rendszerszintű kockázatok jobb értékelése érdekében az EIOPA:

- a) adott esetben számoljon be arról, hogy az azonosított rendszerszintű kockázatok és piaci tendenciák milyen hatással vannak a finanszírozási szintekre és a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények arra való képességére, hogy az inflációt meghaladó hozamot érjenek el, figyelembe véve a hosszú távú időhorizontokat;
- b) biztosítsa, hogy a jövőbeli éghajlati stressztesztek több kulcsfontosságú paramétert és feltételezést (például fizikai kockázatok és súlyosabb inflációs hatás) tartalmazzanak az ágazatra vonatkozóan, amelyek legyenek kellően megalapozottak és súlyosak ahhoz, hogy lehetővé tegyék a releváns rendszerszintű kockázatok foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre gyakorolt hatásának felmérését.

Megvalósítás céldátuma: a) 2026, b) a következő éghajlati stresszteszt során.

118 A Bizottság és az EIOPA arra irányuló intézkedései, hogy a polgárok jobban megértsék nyugdíjaikat, szerény hatókörűek voltak, részben azért, mert az Unió korlátozott hatáskörrel rendelkezik ezen a területen. Egyéni szinten az illetékes nemzeti hatóságok nemigen vették át az EIOPA számlaértesítő és intézményi tájékoztató mintáit, amelyek segítenék a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tagjait és ellátottjait nyugdíjstátuszuk megértésében. Ezenfelül az adatok rendelkezésre állása sem korlátlan. Ezért az EIOPA elsősorban a biztosítási piacra szabott információs eszközei nem biztosítanak kellő átláthatóságot a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények tagjai és ellátottjai számára a költségek és a hozamok tekintetében (lásd: [88–96.](#) bekezdés). A pénzügyi jártasság növelésére irányuló egyéb uniós kezdeményezések nem irányultak kifejezetten a foglalkoztatói nyugdíjakra, vagy csak korlátozott hatással jártak (lásd: [108.](#) bekezdés).

5. ajánlás. A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények költségei és hozamai átláthatóságának fokozása

Az EIOPA szisztematikusan gyűjtse össze, elemezze és tegye közzé a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények költségeire és díjaira, múltbeli teljesítményére és ár-érték arányára vonatkozó összehasonlítható adatokat valamennyi tagállamban.

Megvalósítás céldátuma: 2026.

119 Hasonlóképpen mindeddig a nyugdíjak átfogó uniós szintű áttekintését és összehasonlíthatóságát biztosító bizottsági szakpolitikai kezdeményezések is csak korlátozott sikerrel jártak. A nyugdíjakkal kapcsolatban sem az egyének, sem az országok szintjén nem áll rendelkezésre kellő információ és átláthatóság. 2024 októberében a Bizottság még csak korai szakaszában volt az európai nyugdíj-nyomonkövetési szolgáltatás bevezetésének, az európai nyugdíj-eredménytáblával kapcsolatban pedig azóta sem hozott nyomonkövetési intézkedéseket. Ezek az eszközök lehetővé teszik a nyugdíjrendszerek átfogó, uniós szintű áttekintését, és rávilágítanak a tagállamokban meglévő nyugdíjszakadékokra. A megalapozott nemzeti és uniós szintű szakpolitikai döntéshozatalhoz pontos és átlátható adatokra van szükség. Az európai szemeszter keretében kiadott országspecifikus ajánlások és a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek intézkedései csak szerény mértékben foglalkoznak a foglalkoztatói nyugdíjakkal (lásd: [97–107.](#) bekezdés).

6. ajánlás. A nyugdíjak átláthatóságának növelése a nyugdíj-nyomonkövetési rendszerek és eredménytáblák kidolgozásának előbbrevitele révén

A Bizottság mind az egyének, mind az országok szintjén javítsa a nyugdíjszakadékokra vonatkozó adatok átláthatóságát azáltal, hogy tovább dolgozik a nyugdíj-nyomonkövetési rendszerekkel és eredménytáblákkal kapcsolatos szakpolitikai intézkedésein.

Megvalósítás céldátuma: 2025. december

A jelentést 2025. április 8-i luxembourgi ülésén fogadta el a Mihails Kozlovs számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Tony Murphy
elnök

Mellékletek

I. melléklet. Az I. és II. pillérhez tartozó nyugdíjak áttekintése a mintánkban szereplő hat tagállamban (2023)

I. PILLÉR	Belgium	Németország	Olaszország	Hollandia	Románia	Szlovákia*
Típus	F-K	F-K	F-K	F-K	F-K	F-K
Kötelező	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nyugdíjasok száma (millió fő)	●●● 2,6.	●●●●●●●●●● 21,2	●●●●●●●●●● 11,4	●●●● 3,6.	●●●●● 4,6	●/●● 1,1 (1a. pillér) 1,8 (1b. pillér)
Átlagos nyugdíjösszeg (euró)	1 933	1 550	1 198	1 458	404	649**

Megjegyzés: F-K: felosztó-kirovó

* Szlovákia: a szemléltetés céljára itt az I. pillér alatt összevonva szerepel az I. államin nyugdíj-pillér (1a) és a II. magánnyugdíj-pillér (1b, kötelező, a részvétel automatikus, de 2 éven belül ki lehet lépni belőle).

** Szlovákia: az adat csak az I. pillér alá tartozó állami nyugdíjak átlagát tartalmazza (a II. pillér alatti magánnyugdíjakból származó ellátások összegét nem veszi figyelembe).

II. pillér	Belgium	Németország	Olaszország	Hollandia	Románia	Szlovákia*
Kötelező	✓	✗	✗	✓	✓	✗
Jellemzők	IORP-k és biztosítótársaságok által kezelt nyugdíj-kötelezettségvállalások (kollektív és egyéni)	Pensionskassen (IORP), Pensionsfonds (IORP), közvetlen biztosítási rendszerek	Szerződéses nyugdíjalapok, nyílt nyugdíjalapok, már korábban is létező nyugdíjalapok	Nyugdíjalapok, prémium nyugdíjintézmények	Nyugdíj-alapkezelő cégek	Kiegészítőnyugdíj-alapkezelő cégek (IORP)
Kezelt eszközállomány (milliárd euró)	109	-	177,7	1 600**	25,5	3,5
Kezelt eszközállomány – csak IORP (milliárd euró)	41,5	270,1	177,7	1 600	-	3,5
Fedezettek létszáma (millió fő)	4,5	16,6	6,7	11,0	8,2	0,9
IORP általi fedezet	42%	~27%	~26%	-	0	35,8%
Alkalmazandó rendszer	• IORP II. irányelv • Nemzeti jogszabályok • Szolvencia II	• IORP II. irányelv • Nemzeti jogszabályok • Szolvencia II	• IORP II. irányelv • Nemzeti jogszabályok	• IORP II. irányelv • Szolvencia II	• Nemzeti jogszabályok	• IORP II. irányelv
Adóztatás típusa***	EET	EET	ETT	EET	EET	tTE

* Szlovákia: Az IORP-k a III. pillér alá tartoznak (az ábrán a II. pillér alatt szerepelnek) és egyes munkakör-kategóriák esetében kötelezőek.

** Hollandia: a holland piacon a biztosítók is kínálnak a II. pillér alá tartozó nyugdíjakat, de piaci részesedésükről nem áll rendelkezésre adat. A foglalkoztatói nyugdíjak piacának teljes mérete ezért meghaladja az IORP-k által kezelt eszközállomány itt közölt összegét.

*** Adóztatás típusa:

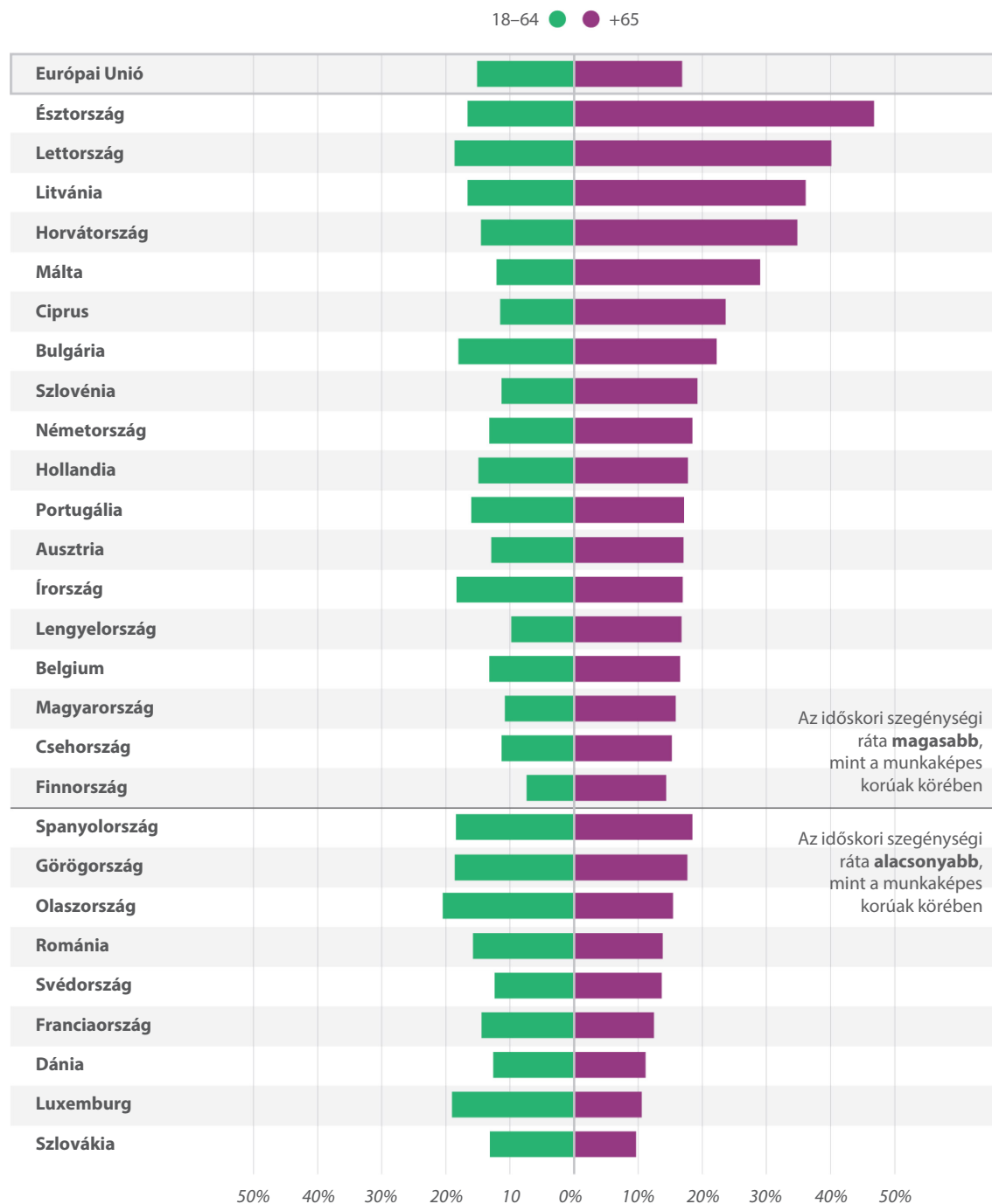
EET (adómentes/adómentes/adóköteles): a hozzájárulások mentességet élveznek, a nyugdíjalap beruházásaiból származó jövedelem és tőke megtérülés adómentes, az ellátások után pedig a személyijövedelem-adó szabályai szerint kell adót fizetni.

ETT (adómentes/adóköteles/adóköteles): a munkavállalói hozzájárulások mentességet élveznek, a beruházások hozama és az ellátások után pedig adót kell fizetni.

tTE (adóköteles/adóköteles/adómentes): a hozzájárulások és a kamatok adókötelesek, míg az ellátások mentességet élveznek, a hozzájárulások utáni adózásra pedig pénzügyi ösztönzőket biztosítanak.

Forrás: Európai Számvevőszék, az EIOPA és az illetékes nemzeti hatóságoktól kapott adatok alapján.

II. melléklet. A szegénység kockázatának kitettek aránya életkor szerint (2023)



Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostatadatai alapján.

III. melléklet. Az EIOPA foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeknél alkalmazott felügyeleti konvergenciaeszközeinek áttekintése

Eszköz	Beszámolás az INH-knak	Felügyeleti nyilatkozatok	Szakértői értékelések	Az uniós jog megsértésével kapcsolatos eljárás
Cél	A felügyeleti gyakorlatok közötti konvergencia hiányának kezelése, amely a szabályozási keret eltérő értelmezésének tudható be	Az eltérő gyakorlatok kezelése azokon a területeken, ahol a szabályokat konkrétan meghatározták, és az eltérések főként a heterogén felügyeleti gyakorlatoknak tudhatók be	Az illetékes nemzeti hatóságok néhány vagy összes tevékenységének objektív értékelése és összehasonlítása	az uniós jog rendszerszintű vagy ismételt megsértése esetén alkalmazzák, amennyiben a jogsértés jelentős, közvetlen hatással van az EIOPA célkitűzéseire
Cím (év és hónap)	- Vélemény az irányítási és kockázatértékelési dokumentumoknak a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények felügyelete során történő felhasználásáról (2019. július) - Vélemény a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények kockázatértékelésére és átláthatóságára vonatkozó közös keret gyakorlati végrehajtásáról (2019. július) - Vélemény a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeket érintő működési kockázatok kezelésének felügyeletéről (2019. július) - Vélemény a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeket érintő környezeti, társadalmi és irányítási kockázatok kezelésének felügyeletéről (2019. július) - Vélemény a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények költségeinek és díjainak felügyeleti beszámolásáról (2021. október) - Vélemény a járulékalapú rendszereket biztosító, foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények hosszú távú kockázatértékelésének felügyeletéről (2021. október)	Felügyeleti nyilatkozat a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények nyilvántartásba vételi vagy engedélyezési eljárása során alkalmazott helyes gyakorlatokról, többek között a határokon átnyúló tevékenységre való alkalmasság tekintetében (2020. november)	Szakértői értékelés a felügyeleti gyakorlatokról a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre vonatkozó „prudenciális szabály” alkalmazása tekintetében (első szakértői értékelés: 2019. április, nyomon követés: 2023. szeptember)	Ajánlás a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények hivatalvezetőjének az (EU) 2016/2341 irányelvnek való megfeleléshez szükséges intézkedésekről (2023. december)

Forrás: Európai Számvevőszék.

IV. melléklet. Tagállami észrevételek az EIOPA felügyeleti konvergenciával kapcsolatos munkáját érintő kihívásokról (példák)

Az EIOPA eszközei hasznosak voltak az uniós tagállamok közötti felügyeleti konvergencia előmozdításában	Az EIOPA-nak további feladatokra és hatáskörökre van szüksége a foglalkoztatói nyugdíjakkal kapcsolatos felügyeleti gyakorlatok közelítésének biztosításához
Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az IORP II. irányelv minimális harmonizációt biztosító irányelv a prudenciális felügyeleti és közzétételi követelmények tekintetében, és hogy a foglalkoztatói nyugdíjtermékek esetében a legfontosabb a szociális és munkajog.	[...] a foglalkoztatói nyugdíjak felügyelete során nemcsak az (IORP II) prudenciális keretet kell figyelembe venni, hanem a nyugdíjrendszerekre alkalmazandó és minden országban eltérő (nemzeti) szociális munkajogi rendelkezéseket is. [...] Az EIOPA-nak fel kellene használnia eszköztárát (amely adott esetben észszerű módon bővíthető) annak ösztönzésére és biztosítására, hogy a felügyeleti gyakorlatokat összehasonlítható felügyeleti eredményekkel járó módon alkalmazzák, figyelembe véve a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények egyes piacainak méretét, összetettségét és kockázati profilját. [...] véleményünk szerint a nyugdíjfelügyelet messzemenő konvergenciája nem szükséges és nem is kívánatos. A nyugdíjcélra megtakarító uniós polgárok védelmében uniós szintű megállapodásra van szükségünk a minőségi minimumkövetelményekről és a közös elvekről, majd a tagállamokra kell bízni a nemzeti sajátosságoknak leginkább megfelelő részletes szabályok további kidolgozását. A foglalkoztatói nyugdíjak felügyeleti konvergenciája a nemzeti keretek sajátosságai miatt és az IORP II. irányelv minimális harmonizációs jellegére tekintettel nem valósítható meg ugyanolyan mértékben, mint más pénzügyi ágazatok esetében.

Megjegyzés: A felmérésünkre válaszoló 27 illetékes nemzeti hatóság észrevételeiből szemléltető jelleggel kiemelt válaszok.

- Egyetért
- Nincs határozott véleménye
- Nem ért egyet/egyáltalán nem ért egyet

Forrás: Az Európai Számvevőszék felmérése.

V. melléklet. Az EIOPA stressztesztjei – forgatókönyvek és kimenetek

Év	Súlypont	Forgatókönyv	Kimenetel
2015	Alacsony kamatkörnyezet és megnövekedett várható élettartam	Tartósan alacsony kamatlábak és megnövekedett várható élettartam	Rámutatott a járadék- és a járulékalapú rendszerek sebezhetőségére és arra, hogy elhúzódóan alacsony kamatlábak mellett számos foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény nehezen tudná teljesíteni kötelezettségeit.
2017	A kedvezőtlen piaci feltételekkel szembeni ellenálló képesség	Az uniós részvénypiacokat érő sokkhatás és a kockázatmentes kamatlábak csökkenése	Számos foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény esetében finanszírozási hiányt tárt fel, és rávilágított a reálgazdaságra és a pénzügyi piacokra gyakorolt lehetséges hatásokra. A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények fenntarthatóságának helyreállítását célzó kiigazítások aránytalan mértékben a fiatalabb generációkat sújtják.
2019	A kedvezőtlen piaci forgatókönyvekkel szembeni ellenálló képesség és sokkátvitel	A kockázati felárak és a rövid lejáratú kamatlábakat érintő sokkok hirtelen újraértékelése, ami a hozamok növekedését és a hitelkockázati felárak növekedését eredményezi	A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények pénzügyi helyzete rövid távon súlyosan érintett, így azok pénzügyi támogatást igényelnének a támogató vállalkozásoktól, illetve egyéb biztonsági mechanizmusoktól. Ha ezek a rövid távú hatások állandóvá válnának, az hosszú távú hatással lenne a tagok jövőbeli nyugdíjjövedelmére.
2022	Éghajlatváltozási forgatókönyv	Hirtelen, rendezetlen átállás a klímasemlegességre a szén- és energiaárak meredek emelkedésével	Az eszközök jelentős, összesen 12,9%-os visszaesése, amelyet nagyrészt ellensúlyozna a kötelezettségeknek az emelkedő kockázatmentes ráták miatti csökkenése.

Forrás: Európai Számvevőszék.

VI. melléklet. A számlaértékesítő és intézményi tájékoztatóra vonatkozó szabályozás hiányosságai és az EIOPA intézkedései

Az IORP II. irányelv számlaértékesítő és intézményi tájékoztatóra vonatkozó szabályozásának hiányosságai	Az EIOPA intézkedései
A szabványosítás hiánya: nincs közös szabvány vagy sablon a számlaértékesítő és intézményi tájékoztatóra vonatkozóan, és nem minden releváns információ került meghatározásra (pl. a járadékalapúról a járulékalapú rendszerre való áttérésre tekintettel)	2018-ban az EIOPA jelentést adott ki a számlaértékesítő és intézményi tájékoztatóról , amelyben meghatározta az annak kialakítására és tartalmára vonatkozó elveket és iránymutatásokat. 2020-ban két önkéntes számlaértékesítő és intézményi tájékoztató modellt dolgozott ki , amelyeket kifejezetten a járulékalapú rendszerekhez igazítottak.
Hiányos információk a költségekre és díjakra vonatkozóan: a költségekről és díjakról való beszámolásra vonatkozó szabályozási követelmények hiánya	2023-ban (csupán hét évvel a vonatkozó követelmények alkalmazásának kezdő dátumát követően) az EIOPA véleményt tett közzé, amelyben elemezte a foglalkoztatói nyugdíj-szolgáltató intézmények költségeinek a résztvevők számára történő közzétételével kapcsolatos kérdéseket.
Elégtelen tájékoztatás a kockázatokról: a költségekről és díjakról szóló hiányos beszámolás miatt nem áll rendelkezésre iránymutatás az értékarányossági kockázatokra vonatkozó adatszolgáltatásról	A számlaértékesítő és intézményi tájékoztató modellek kitérnek az értékarányossági kockázatokra: ezek révén a tagok jobban megérthetik a nyugdíjtermékekkel kapcsolatos potenciális kockázatokat.
Teljesítményadatok hiánya: nincs olyan követelmény, amely szerint a számlaértékesítő és intézményi tájékoztatónak ismertetnie kellene a befektetési teljesítményt vagy röviden jeleznie kellene az aktuális befektetési lehetőségeket	A számlaértékesítő és intézményi tájékoztató modellek információkat tartalmaznak arról, hogy a nyugdíjpénztári eszközállomány hogyan változott az évek során, valamint a befektetés megtérüléséről.
Előrejelzések hiánya: nincs részletes iránymutatás a számlaértékesítő és intézményi tájékoztatóban alkalmazandó feltételezésekre és az abban feltüntetendő konkrét információkra vonatkozóan	A számlaértékesítő és intézményi tájékoztató modellek három különböző forgatókönyvön alapuló előrejelzéseket tartalmaznak (a nyugdíj-megtakarítások különböző feltételek melletti becslése), segítve a tagokat annak megértésében, hogy nyugdíjba vonulásukkor mennyi pénzhez juthatnak.
Az elektronikus dokumentum hiánya: kérésre csak nyomtatott példányt kell rendelkezésre bocsátani.	Az EIOPA kiemelte, hogy rendkívül fontos a számlaértékesítő és intézményi tájékoztató formátumának digitalizálása (tehát elektronikus információk szolgáltatása is).

Forrás: Európai Számvevőszék.

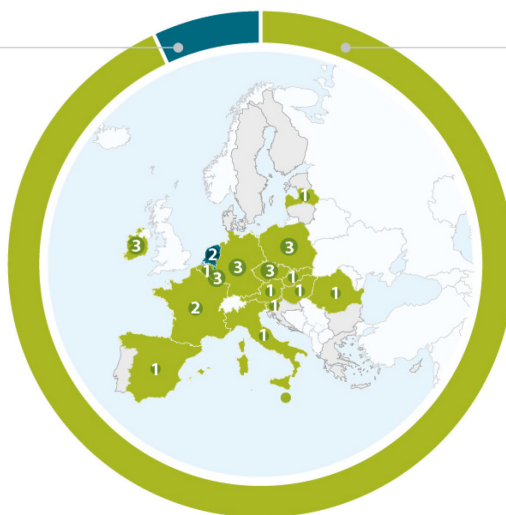
VII. melléklet. A 2019–2024-es időszakra vonatkozó országspecifikus ajánlások és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz nyugdíjakkal kapcsolatos intézkedései

A nyugdíjrendszerekkel kapcsolatos országspecifikus ajánlások

Foglalkoztatói nyugdíjakkal
kapcsolatos reformok

2

Hollandia



Fenntarthatóság,
megfelelőség és
nyugdíjkorhatár

27

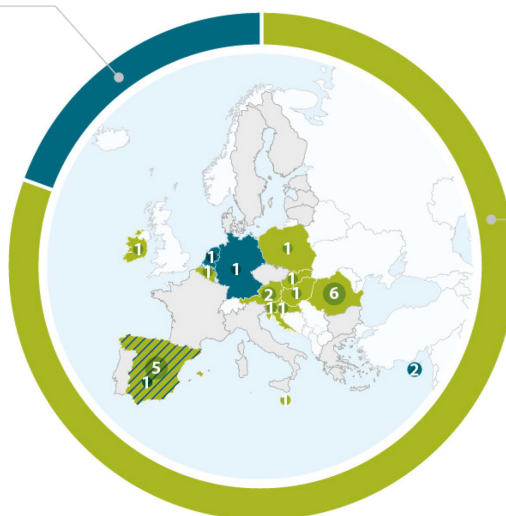
Ausztria, Belgium, Csehország,
Németország, Spanyolország,
Franciaország, Magyarország,
Írország, Olaszország,
Luxemburg, Lettország, Málta,
Lengyelország, Románia,
Szlovénia, Szlovákia

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz nyugdíjrendszerekkel kapcsolatos intézkedései

Foglalkoztatói nyugdíjakkal
kapcsolatos reformok

5

Ciprus, Németország,
Spanyolország,
Hollandia



Fenntarthatóság,
megfelelőség és
nyugdíjkorhatár

21

Ausztria, Belgium,
Spanyolország, Horvátország,
Magyarország, Írország, Málta,
Lengyelország, Románia,
Szlovénia, Szlovákia

Forrás: Európai Számvevőszék.

VIII. melléklet. A nyugdíjak terén hozott, a pénzügyi jártassággal és az automatikus beléptetéssel kapcsolatos uniós intézkedések

Terület	Fellépés és év	Kezdeményező	Tárgy	Kapcsolódik-e a foglalkoztatói nyugdíj szolgáltató intézményekhez?
Pénzügyi jártasság	Két pénzügyi kompetenciakeret: az egyik a felnőtteket (2022), a másik pedig a gyermekeket és a fiatalokat (2023) célozza meg	Európai Bizottság	Mindkét dokumentum kiterjed a nyugdíjba vonulás és a nyugdíjellátások tervezésére, de nem foglalkozik kifejezetten a foglalkoztatói nyugdíjakkal, illetve az első pillérbe tartozó nyugdíjakat kiegészítő/alternatív megoldásokkal.	Nem kifejezetten
Pénzügyi jártasság	Interaktív térkép az EGT-országok nemzeti pénzügyi oktatási weboldalairól (2021)	EIOPA	Térkép, amelynek segítségével a fogyasztók általános ismereteket szerezhetnek a biztosítási és nyugdíjtermékekről	Nem kifejezetten
Automatikus beléptetés	Bevált gyakorlatok a nyugdíjrendszerekbe való automatikus beléptetéssel kapcsolatban (2021)	Európai Bizottság	Ezek a rendszerek automatikusan felveszik a nyugdíjkonstrukciókba a jogosult munkavállalókat, ugyanakkor lehetővé teszik számukra a kívülmaradást.	Közvetlenül

Forrás: Európai Számvevőszék.

Rövidítések

CMU: Tőkepiaci unió

EGT: Európai Gazdasági Térség

EIOPA: Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság

IAB: Hatásvizsgálati Testület

INH: Illetékes nemzeti hatóság

IORP: Foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény

PBS: Számlaértesítő és intézményi tájékoztató

PEPP: Páneurópai magánnyugdíjtermék

PTS: A nyugdíjak nyomon követésére szolgáló rendszer

Glosszárium

A gondossági kötelezettség elve: Azon elv, amely értelmében a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményeknek tisztességesen, a tagok és ellátottak érdekének megfelelően kell eljárniuk, és támogatniuk kell a leendő tagokat és ellátottakat a számukra elérhető választási lehetőségek és opciók értékelésében.

A nyugdíjak megfelelősége: A nyugdíjak megfelelőségéről szóló, háromévente közzétett bizottsági jelentésben ismertetett koncepció, amely a megfelelőség három fő dimenzióját különbözteti meg: i. szegénység elleni védelem, ii. jövedelemfenntartás és iii. a nyugellátás/nyugdíj időtartama.

A székhely szerinti és a fogadó tagállam illetékes nemzeti hatóságai: Általános elvként a székhely szerinti illetékes nemzeti hatóságok felelősek a prudenciális felügyeletért, a fogadó tagállam illetékes nemzeti hatóságai pedig különféle felelősségi körökkel rendelkeznek az üzletviteli – köztük a fogyasztóknak nyújtandó tájékoztatással és a feltételek átláthatóságával kapcsolatos – szabályoknak való megfelelés felügyelete terén.

Ár-érték arány kockázatok: A nyugdíjrendszerek összefüggésében annak a kockázata, hogy a piacon kínált nyugdíjtermékek nem biztosítanak észszerű nyugellátást.

Az óvatosság elve: Jogelv, amely előírja, hogy a más személy(ek) számára pénzeszközöket kezelő személynek körültekintően és a kedvezményezettek érdekét szem előtt tartva kell befektetnie azokat.

Diszkontráta: Az egyének nyugdíjjogosultságának és a nyugdíjszolgáltatók nyugdíjkötelezettségeinek folyó áron történő értékelésére használt kamatláb.

Eredményesség: Az, hogy a tevékenységek révén milyen mértékben sikerül megvalósítani a kitűzött célokat.

Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság (EIOPA): Az uniós tagállamokban a biztosítási és foglalkoztatónyugdíj-tevékenységek felügyeletéért és szabályozásáért felelős uniós ügynökség.

Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT): Kockázati szempontból az uniós pénzügyi rendszer egészének felügyeletét ellátó szerv.

Európai szemeszter: Az uniós tagállamok gazdaságpolitikáinak összehangolásához és az előrehaladás nyomon követéséhez keretet biztosító éves ciklus.

Felosztó-kirovó rendszer: A nyugdíjak finanszírozásának azon módszere, amely során a befolyó járulékokból származó bevételt a folyó nyugdíjellátások kifizetésére használják fel, és a nyugdíjkötelezettségeket nem finanszírozzák előre.

Felügyeleti konvergencia: Folyamat, amelynek célja harmonizált (de nem egységes) szabályok illetékes nemzeti hatóságok általi következetes és eredményes végrehajtásának és alkalmazásának előmozdítása az Unió egészében.

Foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény (IORP): Olyan pénzügyi intézmény, amely egy vagy több munkáltató nevében foglalkoztatói nyugdíjrendszert kezel.

Hatásvizsgálat: Egy szakpolitikai kezdeményezés vagy más intézkedés várható vagy tényleges hatásainak (előzetes, illetve utólagos) elemzése.

Hatékonyság: Az igénybe vett erőforrások, a végzett tevékenységek és a célkitűzések megvalósítása közötti legkedvezőbb viszony.

Illetékes nemzeti hatóság (INH): Valamely pénzügyi szektor – például a banki, biztosítási vagy nyugdíjszektor – felügyeletéért felelős nemzeti szerv.

Járadékalapú nyugdíjrendszer: A béren és a munkáltatónál ledolgozott évek számán alapuló, előre meghatározott nyugdíjjövedelmet biztosító nyugdíjtípus.

Járadékalapú nyugdíjrendszer: Előre meghatározott és befizetett járulékoktól és azon alapok teljesítményétől függő, nyugdíjjövedelmet biztosító nyugdíjtípus, amelyekbe azokat befektetik.

Kockázatmentes ráta: Az a megtérülési ráta, amelyre a befektető egy nulla kockázattal járó befektetés kapcsán számíthatna.

Kötelezettségsszegési eljárás: A Bizottság által valamely olyan uniós tagállammal szemben kezdeményezett – különböző szakaszokból álló – eljárás, amely nem tesz eleget az uniós jog szerinti kötelezettségeinek.

Kötelező tőkefedezeti nyugdíjrendszer: Törvény által szabályozott nyugdíjrendszer, amelyben a résztvevők társadalombiztosítási járulékaiknak egy részét jellemzően engedélyezett magán alapkezelők által igazgatott tőkepiaci eszközökbe fektetik be.

Megfelelőségi ellenőrzés: Annak ellenőrzése, hogy a nemzeti végrehajtási intézkedések pontosan tükrözik-e egy adott uniós irányelv releváns rendelkezéseit.

Minőségi jogalkotás: Az uniós politikát és jogalkotást vezérlő koncepció, amely azon az elven alapul, hogy a szabályozás a lehető legkisebb költséggel érje el célkitűzéseit, és azt átlátható módon, tényekre alapozva, a polgárok és az érdekelt felek bevonásával alakítsák ki.

Páneurópai magánnyugdíjtermék (PEPP): Olyan önkéntes magánnyugdíjrendszer, amely abban az esetben is lehetővé teszi az uniós polgárok számára a folytatólagos megtakarítást, ha időközben egy másik tagállamban telepednek le.

Prudenciális követelmények: A pénzügyi intézmények stabilitását és megbízhatóságát biztosító szabályozási standardok és iránymutatások.

Rendszerkockázat: Olyan kockázat, amely egy teljes pénzügyi piacot vagy rendszert érint, nem csak annak egyedi résztvevőit.

Stressztesztelés: Azt értékelni hivatott szimuláció, hogy egy pénzügyi intézmény mennyire képes ellenállni különböző válságforgatókönyveknek.

Szabályozási arbitrázs: Az a gyakorlat, hogy a szabályozási rendszerek kikapuit felhasználva megkerülik a kedvezőtlen szabályozásokat.

A Bizottság válaszai

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

Az EIOPA válaszai

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

Időrendi áttekintés

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

Ellenőrző csoport

Az Európai Számvevőszék különjelentései ismertetik az uniós szakpolitikákra és programokra, illetve az egyes költségvetési területek irányításával kapcsolatos témákra vonatkozó ellenőrzéseinek eredményeit. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék figyelembe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politikai jelentőséget és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a piacsabályozás és versenyalapú gazdaság ellenőrzésére szakosodott, Mihails Kozlovs számvevőszéki tag elnökölta IV. Kamara végezte. Az ellenőrzést Mihails Kozlovs számvevőszéki tag vezette Edīte Dzalbe kabinetfőnök és Laura Graudīna kabinetattasé, Kamila Lepkowska ügyvezető, Anna Ludwikowska feladatfelelős, valamint Anca Staicu, Georgia Bichta, Jörg Genner és Marc Hertgen számvevők támogatásával. Nyelvi támogatás: Michael Pyper. Grafikai támogatás: Dunja Weibel.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2025

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6-2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi honlapjai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

HTML	ISBN 978-92-849-5217-5	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/6653587	QJ-01-25-031-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5216-8	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/3443844	QJ-01-25-031-HU-N

IDÉZÉS MÓDJA

Az Európai Számvevőszék [14/2025. sz. különjelentése](#): „A kiegészítő nyugdíjak fejlesztése az Európai Unióban: Az uniós fellépések nem jártak sikerrel a foglalkoztatói nyugdíjak megerősítése és egy páneurópai magánnyugdíjtermék létrehozása terén”,
Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2025.

Demográfiai és államháztartási kihívások miatt a kiegészítő nyugdíjak egyre fontosabb szerepet játszanak annak biztosításában, hogy az uniós polgárok megfelelő nyugdíjjövedelmet élvezhessenek. Ezzel összefüggésben az Unió minimumkövetelményeket határoz meg a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények (IORP) által nyújtott kiegészítő nyugdíjtermékekre vonatkozóan, és jogi keretet hozott létre egy páneurópai magánnyugdíjtermék számára. Megállapítottuk, hogy egyelőre egyik ilyen nyugdíjtípus sem játszik jelentős szerepet a kiegészítő nyugdíjak piacán. Javasoljuk, hogy a Bizottság és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság tegyen további lépéseket e piaci szegmensek megerősítésére. Ezenfelül javasoljuk, hogy javítsák a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények felügyeletét, továbbá fokozzák az átláthatóságot azok tagjainak költségeit és hozamait, valamint a nyugdíjszakadékokat illetően.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/contact

Weboldal: eca.europa.eu

Közösségi média: @EUauditors