
Az 1997-98-as nyugdíjreform körülményei és hatása a nyugdíjrendszer fejlődésére

Rab Henriett*

Célkitűzések

Az 1997-98-as nyugdíjreform eredményeinek vizsgálatakor több kiindulási pontból elemezhetjük a helyzetet. A történeti áttekintés, politikai-foglalkoztatási helyzet elemzése mellett a gazdasági teherbíró képesség jelentheti az alapvető vizsgálati szempontot. Jelen tanulmány keretei között az előzmények elemzésére nem vállalkozom, hanem kizárólag a vegyes nyugdíjrendszer, azon belül is a második pillér bevezetésének konkrét körülményeit elemzem. Az elemzés célja annak igazolása, hogy miért voltak láthatóak már a reform elindításakor – a végül be is következett kockázati tényezők, és miért nem voltak ezek akkor kiküszöbölhetőek. Vagyis igazolom azt a tételt, hogy a nyugdíjreform lépéseinek folyamatos korrekciója szükséges, a társadalmi, politikai, gazdasági körülmények miatt egyszeri helyreállítás nem lehetséges. Az említett felvetés alapján kerül sor a jelenlegi fejlesztési irányok felvázolására.

A nyugdíjreform célja elméletileg jól körvonalazható: a gazdaság mindenkori fejlettségéhez jobban alkalmazkodó, az időskori szociális biztonság követelményét hatékonyabban kiszolgáló, az egyes funkciókat kiszámíthatóan és átláthatóan megjelenítő nyugdíjrendszer működjön, ami egyszerre kell, hogy igazságos, értéktartó és stabil legyen.¹ Ha szkeptikusok akarunk lenni, akkor ebből a célból nem valósult meg szinte semmi. Németh György szerint az 1997-es nyugdíjreform mellett felsorakoztatott valamennyi kormányzati érv a közgazdasági ismeretek elégtelensége miatt hamis volt.² A kormányzat megfelelően elő akarta készíteni a reformot, 2048-ig a prognózisok alapján évente modellezte is a járulékbévételeket és juttatásokat,³ melynek eredményeként a tőkefedezeti pillérre való átállás megtakarítást is ered-

* Egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék.

¹ Réti János: A nyugdíjreform néhány kiemelt kérdése, *Közgazdasági Szemle*, 1995. október, XLII. évfolyam 927-928. oldal

² Németh György: Utószó – de messze nem utolsó szó – a nyugdíjvitához, *Külgazdaság*, XLVIII. évfolyam, 2004. január, 69. oldal (továbbiakban: NÉMETH 2004.)

³ Németh György: Bokrostól Bokrosig (Nyugdíjreform előtt – után), *Esély*, 10. évfolyam 4/1999. szám, 19. oldal

ményezett volna. Erre tekintettel vállalkozott tehát a kormányzat a reform megvalósítására.

Az igazságosság, értéktartósság és stabilitás viszont relatív fogalmak. A relatív igazságosság a nyugdíjak és a nyugdíjfeltételek közötti arányosságot jelenti. A relatív értéktartás csak az értékmegőrzés garanciáinak rendszerbe építéséig terjedhet. A stabilitás pedig azért relatív, mert ez a követelmény csak arra irányulhat, hogy a nyugdíjrendszer főbb jellemzői, jellegzetességei a lehető leghosszabb ideig érdemben ne, vagy csak alig változzanak.⁴

Az 1997-es nyugdíjreform védelmében azonban azt is le kell szögezzük, hogy a reformok célja az volt, hogy alacsony szintre szorítsa a magyar költségvetésnek a nyugdíjrendszerből fakadó hosszú távú terheit (vagyis az első pillérben megtettesülő implicit államadósságot)⁵. A nyugdíjreform elindításakor is nyilvánvaló volt, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer 2013-ig megtartja jelenlegi problémájának nagy részét, és összességében a pillérek egyesített hiánya nem csökken, hanem átmenetileg a részleges privatizáció hatására megnő. Továbbá számítani lehetett arra, hogy az idősebb korosztály jóléte viszonylagosan csökkenhet.⁶ A pontos helyzetképhez viszont szükséges tisztázni, hogy a magyar állam nyugdíjigérvényeiben megtettesülő implicit államadósság nagyságrendje azonosnak tekinthető a fejlett világ számos országának hasonló államadósságával, bár inkább a magasabbak közé tartozik.⁷

Az 1997-98-as nyugdíjreform körülményei

A változás rövid, illetve középtávú költségeivel a reform elhatározásakor számolni kellett. A jogos negatív kritika alapja a tervezett hiány átlépése. Az elemzések újraértékelése, a nyugdíjszabályok állandó reformja miatt újra és újra a gazdaságpolitikai viták középpontjában áll. A nyugdíjrendszer fenntarthatósága aktuális kérdés maradt. Pozitívumként azonban mindenképpen le kell szögezni, hogy az 1997-1998-as reform csomag segítette a nyugdíjkiadások növekedésének megfékezését.

Az 1997-es nyugdíjreform legfontosabb jellemzői megvalósultak. A vegyes rendszert el sikerült adni az embereknek.⁸ Ennek a háttérben viszont komoly kampány tevékenység állt, amely sokszor a lehetőséget a legkedvezőbb forgatókönyv szerint mutatta be. Tervezetten domináns a felosztó-kirovó rendszerű pillér maradt, a magánnyugdíj-pénztárak hozama átmenetileg – a második pillér bevezetése által – az államadósságot finanszírozza, mivel ezzel egyidejűleg költségvetési

⁴ Réti János: A nyugdíjreform néhány kiemelt kérdése, *Közgazdasági Szemle*, 1995. október, XLII. évfolyam 926. oldal

⁵ Németh György: Esszé: nyugdíjról, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról – II. rész, *Külgazdaság*, 47. évfolyam, 2/2003. szám, 45. oldal

⁶ Simonovits András: Az új magyar nyugdíjrendszer és problémái, *Közgazdasági Szemle*, 1998. július-augusztus, XLV. évfolyam, 690. oldal

⁷ Németh György: A nyugdíjreform makroökonómiaja, *Esély*, 9. évfolyam 6/1998. szám, 23. oldal

⁸ Simonovits András: A magyar nyugdíjrendszer reformja: 1996-2007., *Külgazdaság*, 52. évfolyam, 1-2/2008. szám, 95. oldal

hiány terhére finanszírozzák a felosztó-kirovó rendszer már meglévő nyugdíjait.⁹ Az 1997-es nyugdíjreform az implicit nyugdíjadósság nagy részét eltüntette, hiszen nemzetköz elemzések szerint a GDP arányosan 25%-os implicit adósság nemzetközi összehasonlításban kifejezetten alacsony.¹⁰ A hiányt a 2000 és 2002. közötti járulécsökkentések, a 13. havi nyugdíj és egyszeri járadékemelések sokszorozták meg, hosszú távon eladósítva a nyugdíjrendszert.¹¹ Problémát okoz még, hogy az eredeti tervekhez képest¹² nem valósult meg a magánnyugdíj-pénztárak tervezett GDP 2%-át elérő pozitív hozama az államkassza felé, amely további nyugdíjintézkedések forrásául szolgált volna.¹³

A vegyes rendszer megalkotása annyiban mindenképpen hibás döntés volt, hogy az első és a második pillér ellátási rendszere nem épül egymásra, nem egészíti ki egymást. A közös az azonos finanszírozási alap, amelynek esetében pedig pont a különbözőség lenne a célszerű.¹⁴ Ennek eredője, hogy a domináns társadalombiztosítási nyugdíj pillér karbantartására, megreformálására nem került a magánnyugdíj pillér kialakításával egyidejűleg sor.¹⁵ Az első pillér érintetlenül hagyásával annak kiegészítése esetén sem korrigálhatóak azonban annak hibái.

A közép-, kelet-európai országok nyugdíjreformjainak közös történelmi gyökerei

A közép-, kelet-európai országok esetében külön szempontokat is figyelembe kellett venni a nyugdíjrendszer átalakításakor, ezen országok nyugdíjrendszereinek meghatározó kiindulópontja minden ország esetében a közös történelmi háttér.¹⁶

⁹ Simonovits András: Az új magyar nyugdíjrendszer és problémái, *Közgazdasági Szemle*, 1998. július-augusztus, XLV. évfolyam, 698. oldal

¹⁰ Holzmann, R. – Palacios, R. és Zvinieni, A.: Implicit pension dept: issues, measurement, and scope in international perspective, Washington DC: *The World Bank Social Protection Discussion Paper Series 0403*.

¹¹ Gál Róbert Iván: A nyugdíjrendszer elszigetelése a rövid távú politikai döntésektől, Budapest, 2007. március 29., „Nyugdíj és időskor” témájával foglalkozó kerekasztal 2007. április 3-i ülésének anyaga, 7. oldal

http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/2_03%BCI%03%A9s_2007.04.03_070403_03_Ciklusok_a_magyar_nyugd%C3%A9jrendben.pdf

¹² A hozam-kamat-rés várakozás által tervezett nemzetgazdasági szintű többlet megtakarítás elmaradása abból ered, hogy a tervezéskor csak két szereplővel az állammal és a pénztárral számoltak az állampapír piacon, viszont figyelmen kívül hagyták a harmadik szereplőt, a klasszikus megtakarítókat, akik viszont veszteség voltak kénytelenek a pénztárak felvásárlása miatt elkönyvelni, így elmaradt a megtakarítás a nemzetgazdaság szintjén.

In: Németh György: Esszé: nyugdíjról, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról – II. rész, *Közgazdaság*, 47. évfolyam, 2/2003. szám, 51. oldal

¹³ Németh György: Megjegyzések Simonovits András Az új magyar nyugdíjrendszer és problémái című tanulmányához, *Közgazdasági Szemle*, 1998. november, XLV. évfolyam, 1044. oldal

¹⁴ 2010 októberében ennek köszönhetően szülehetett olyan kormányzati döntés, melynek célja a magánnyugdíj-pénztári tagok tagdíjfizetésének átmeneti felfüggesztése, átmenetileg növelve ezáltal a társadalombiztosítási nyugdíjpillérbe befolyó járulékokat.

¹⁵ Simonovits András: A magyar nyugdíjrendszer reformja: 1996-2007., *Közgazdaság*, 52. évfolyam, 1-2/2008. szám, 98-99. oldal

¹⁶ A szociáldemokrácia kelet-európai egységét biztosította a Demokrácia és Szolidaritás Európai Fóruma, melynek működését mutatja be: FISCHER, Heinz: Szociáldemokrácia és Kelet-Európa, *Európai Szemle*, 2003. 14. évfolyam 3-4. szám, 93-104. oldal

Közép-Kelet-Európában a hatvanas-hetvenes évekre szinte általánossá vált egy közös, egységes, sajátos nyugdíjrendszer, amely egy pillérre épül, sem a központi költségvetéstől, sem a társadalombiztosítás egyéb ágaitól nem volt elválasztva, amely a rendszeren belüli keresztfinanszírozáshoz vezetett, a finanszírozás kizárólag munkáltatói befizetéseken alapult, a járulékok és nyugdíjak összege között pedig a kapcsolat meglehetősen gyenge volt.¹⁷

A kelet-európai szocialista államok esetében a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer a társadalmi berendezkedés szükségszerű velejárója, mely az állam túlzott szerepvállalásán alapul. A szocialista államok rendkívül sokáig olyan feladatokat vállaltak magukra, amelyek nem egy esetben meghaladták a nyugat-európai jóléti állam által teljesített szolgáltatásokat.¹⁸ A társadalombiztosítási ellátásra jogosultság a szocialista államok esetében állampolgári jogosultság volt, ezzel például Magyarországon a társadalombiztosítás előbb terjedt ki a lakosság egészére, mint a legtöbb nyugat-európai országban.¹⁹ A szocialista nyugdíj szabályozás további hibája volt, hogy egységes ellátási szintet kívánt biztosítani a nyugdíjasok számára. Ezért gyenge volt a kapcsolat a munkavállalók bére alapján fizetett járulékok és a számukra megállapított nyugdíjak között, továbbá a nyugdíj mértéke is maximalizált volt. Ez az elosztási mód céljával ellentétben visszasságokat eredményezett a finanszírozásban: aki magasabb jövedelemmel rendelkezett, az nagyobb összegű járulékot fizetett be élete során, mely alapján magasabb nyugdíjra már nem volt jogosult, így más állampolgárok nyugdíját finanszírozta az általa vállalt többlet-munkavégzéssel.

A rendszerváltás időszakában az újabb problémát már azonban az okozta, hogy a társadalmi berendezkedés teljes mértékben átalakult. A foglalkoztatási környezet minden kelet-európai államban megváltozott. Megszűnt (az elméletben és a gyakorlatban is) mesterségesen kreált²⁰, járulékbételek automatikus levonásán alapuló teljes foglalkoztatás, ennek hatására a foglalkoztatottság drámaian lecsökkent²¹. A foglalkoztatás arányának csökkenése és a gazdasági folyamatok többszörösen is hatást gyakoroltak a nyugdíjrendszerekre. Egyes szakértők kifejezetten azt tartják, hogy a közép-kelet-európai nyugdíjrendszerek válságát inkább a gazdasági átmenet váltotta ki és kevésbé kötődik a társadalom elöregedéséhez.²²

A nyugdíjrendszert befolyásoló társadalmi hatások egy másik része a rendszerváltás utáni kormányok politikájának tudható be. A rendszerváltás utáni kormányok ugyanis a hirtelen megnövekedett munkanélküliség felszámolása érdekében lehetővé tették a felmentés helyetti nyugdíjazást, illetve liberalizálták a rokkantsági nyugdíj szabályait, amely egy korhatár alatti nyugdíjazási hullámot indított el. Ezen

¹⁷ Müller, Katharina: Az „új nyugdíj-ortodoxia” és ami mögötte van – a nyugdíjrendszer átalakítása Közép- és Kelet-Európában, *Külgazdaság*, XLIII. Évfolyam, 1999. július-augusztus (továbbiakban: Müller [1999.]), 103. oldal

¹⁸ Kiss [2006.], *i.m.* 8. oldal

¹⁹ Tomka Béla: Az Európai Szociális Modell múltja és jelene – kelet-közép-európai perspektívák, *Esély*, 15. évfolyam 5/2004. szám, 40. oldal

²⁰ Társadalombiztosítási kézikönyv Kossuth Könyvkiadó 1968., 66.-71. oldal

²¹ Augusztinovics Mária: Nyugdíjrendszerek és reformok az átmeneti gazdaságokban, *Közgazdasági Szemle*, 1999. július-augusztus, XLVI. Évfolyam (továbbiakban: Augusztinovics [1999.]), 657. oldal

²² Müller [1999.], *i.m.* 104. oldal

politikai intézkedések eredményeképpen tovább csökkent a járulékot fizetők száma, és tovább nőtt a rendszer által eltartottak köre. A nyugdíjasok megnövekedett száma miatt a nyugdíjrendszer akkori formájában való fenntartása meglehetősen drágává vált, a nyugdíj kiadások megduplázódtak.²³

A kelet-európai átalakulás a nyugdíjrendszer szempontjából azonban tanulságos is lehet. Megállapítható, hogy a nyugdíjrendszerek jelenét és jövőjét a gazdasági változások mélyebben érintik még a demográfiai változásoktól és népesség elöregedésétől is. Az átmeneti gazdaságokban demográfiai változások nélkül is bekövetkezett a nyugdíjrendszer válsága, a nyugdíjak reálértékének megőrzése nélkül is.²⁴

Az 1990-es évek közepén, végén a kelet-, közép-európai országokban különböző mélységű reformok kidolgozása kezdődött meg.²⁵ 1998 és 2005 között Magyarország, Lengyelország, Lettország, Bulgária, Horvátország, Észtország, Litvánia és Szlovákia részlegesen privatizálta a kötelező nyugdíjrendszerét.²⁶ A társadalmi reformnak minden ország nagyjából azonos háttérrel, államszerkezeti hibákkal fogott neki. A reformokra azonban nem csak a gazdasági mutatók miatt volt szükség, hanem a felosztó-kirovó rendszer átalakítása is indokolt volt. A kiadások visszafogása a politikai nehézségek ellenére is szükségesnek mutatkozott, mert az veszélyeztette a költségvetés stabilitását.²⁷ Kizárólag állami költségvetésből ugyanis nem volt tovább finanszírozható a nyugdíjrendszer. Az eltartottak száma ugrásszerűen megnőtt, 100 munkavállalóra kb. 30-45 nyugdíjas jut, és a demográfiai mutatókból csak ennek az értéknek a romlására lehet következtetni. Az állami finanszírozású felosztó-kirovó rendszer reformja mellett szükségessé vált egy másik piaci alapon működő magánpillér kiépítése is.

A reformfolyamatok élén Magyarország és Lengyelország állt, azonban jelentősen eltérő utat választva. Az eltérések a lengyel és magyar rendszer között nem jelentősek, azonban ezek a különbségek tették azt lehetővé, hogy mára kiderült, hogy a lengyel reform a magyartól hatékonyabbra sikeredett. Nagy különbséget jelent, hogy Lengyelországban az állami nyugdíjrendszert is mélyebben megreformálták, jelentősen modernizálták²⁸, és adóbevételekből finanszírozott minimális nyugdíjat garantálnak mindenkinek, valamint a második pillér szervezeti felépítése (piaci alapon működő, kereskedelmi jellegű pénzügyi

²³ Hajdú József: The preliminaries and basic elements of the new Hungarian private pension system, Tanulmányok Dr. Veres József egyetemi tanár 70. születésnapjára, Szeged 1999., 101. oldal (továbbiakban: HAJDÚ [1999.]

²⁴ Augusztinovics [1999.], 662-663. oldal

²⁵ Elemezők szerint várható volt, hogy a közép-európai országok fejlődése eltérő irányban fog elindulni. Azonban végső soron a reformok minden érintett országban erősen vegyesre sikeredtek, több rendszer megoldásának keverékeként. In.: TOMKA Béla: Az Európai Szociális Modell múltja és jelene – kelet-közép-európai perspektívák, Esély, 15. évfolyam 5/2004. szám, 46-48. oldal

²⁶ Augusztinovics Mária: Elmulasztott lehetőség – nyugdíjreformok Közép-Kelet-Európában, In.: Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. században (Tiszteletkötet Dr. Huszti Ernő professzor 75. születésnapja alkalmából), szerkesztette: Lenter Cs., Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007. (továbbiakban: Augusztinovics [2007.]),. 245. oldal

²⁷ Barr, Nicholas: Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában, Esély, 6. évfolyam 2/1995. szám (továbbiakban: Barr [1995.]), 29. oldal

²⁸ Fultz, Elaine: Nyugdíjreform Magyarországon és Lengyelországban, Közgazdasági Szemle, 2002. június, XLIX. Évfolyam, 465. oldal (továbbiakban: Fultz [2002.]

közvetítők a magánnyugdíj-pénztárak)²⁹ is eltér. A keresethez kötött nyugdíjhoz kapcsolódóan pedig – az igénybevett svéd szakértők hatására – bevezették a névleges vagy eszmei számlarendszert.³⁰ Vagyis a szolidaritási és a biztosítási típusú nyugdíjakat sikerült szétválasztaniuk. Különbség még, hogy a második pillérbe Lengyelországban az összes hozzájárulás egyötöde kerül, Magyarországon pedig közel egynegyede.³¹ A harmadik pillér pedig egyben életbiztosítást is tartalmaz.³² Ugyanakkor a lengyel reform nagy veszélyének azt tartják, hogy a jövedelempótlási (helyettesítési) ráta várhatóan a reform alapján az ILO egyezményekben előírt minimumszint alá fog csökkenni, ami a nyugdíjasok fokozódó elszegényedésével járhat.³³

A második generációs balti reformok között Lettország szintén az NDC rendszert választotta, viszont e mellé bevezetett egy sávosan differenciált indexelési mértéket, ami viszont már egyáltalán nincs összhangban az NDC elveivel. Összességében viszont megállapítható, hogy a reformok legalább is elindultak valamennyi volt szocialista államban, de az újraelosztási elemet az első pillérből egyik országban sem iktatták ki teljesen.³⁴

A teljes reformot megvalósító két ország esetében – Magyarországon már ismert – a nyugdíjak finanszírozása a munkabér alapján fizetett járulékokból és a magánnyugdíj-pénztárak felé fizetett tagdíjak befektetéseiből származó jövedelemből valósul meg. Megváltozott a nyugdíjak elosztása is, mivel a szocialista államberendezkedés célja egy egységes ellátási szint biztosítása volt, amely a piaccgazdasági viszonyok között nem tartható. A munkavállalók természetes igénye, hogy ha több munkát végeznek, magasabb bérezésben részesülnek, akkor ez kihatást gyakoroljon a leendő nyugdíjukra is. Ezért az 1997-es reformot követően új átváltási ráták kerültek kialakításra.³⁵

A kötelező magánpillért Magyarország 1998-ban, Lengyelország 1999-ben vezette be. A lengyel, átfogóbb reform kapcsán már 2001-ben szembesülni kellett a gazdaságpolitikusoknak azzal, hogy a reform középtávú költségvetési terve tarthatatlan: alábecsülték a nyugdíjreform költségeit, így a nyugdíjalap átmeneti hiányrása nagyobb lett a vártnál.³⁶ A magyar reform helyzetét pedig egyrészt a dolgozatban részletesen ismertetem, másrészt az ismételten tervezett átalakítások miatt megítélni is nehéz. A cseh reform noha nem tért át (vagy pont azért, mert nem tért át) a tőkefedezeti rendszerre mégis növekvő költségvetési hiányt eredményezett, a cseh államadósság 1998 és 2002 között csaknem a duplájára nőtt.³⁷

²⁹ Müller [1999.], *i.m.* 107. oldal

³⁰ Augusztinovics [1999.], *i.m.* 669. oldal

³¹ Müller [1999.], *i.m.* 106. oldal

³² Kutasi Gábor: Az EU8+2-országok költségvetési teljesítménye az integrációs folyamat során, Pénzügyi Szemle, 53. évfolyam, 1/2008. szám (továbbiakban: Kutasi [2008.]), 24. oldal

³³ Fultz [2002.], *i.m.* 466. oldal

³⁴ Augusztinovics [2007.], *i.m.* 248. oldal

³⁵ Major Klára – MARTOS Béla: Változott a nyugdíjak eloszlása (Körkép reform után: tanulmányok a nyugdíjrendszerről, Szerkesztette: Augusztinovics Mária) Közgazdasági Szemle Alapítvány Budapest 2000., 97.-98. oldal

³⁶ Kutasi [2008.], *i.m.* 35. oldal

³⁷ Kutasi [2008.], *i.m.* 36. oldal

A második pillér bevezetésének eredménye nagyban függ attól is, hogy a reformer államok kiknek biztosítottak lehetőséget arra, hogy a magánnyugdíj pillérbe belépjen. Lengyelország és Lettország kötelezővé tette a fiatal munkavállalók számára, az idősebb évjáratokat viszont kizárta. Ezzel a 30-49 év közötti korosztályra korlátozta tagjait. Magyarország és Észtország csak a munkaerőpiacra újonnan belépők számára tette a belépést kötelezővé, de mindenkinek lehetővé tette az önkéntes csatlakozást. Ez körülbelül 40 átmeneti évjáratot jelent. Litvánia megoldása pedig egyedülállóként mindenkinek lehetővé tette a csatlakozást a magán pillérhez, viszont nem tette azt senki számára sem kötelezővé.³⁸ Az átmeneti évjáratok és a kötelező tagok száma nyilvánvalóan az átállási költségek, az első pillérhez kapcsolódó államadósság mértéke szempontjából bír jelentőséggel.

A magyar és a lengyel reform közös hiányossága, hogy koordinálatlanok az öregségi nyugdíjrendszer és a rokkantsági nyugdíjrendszer reformjának összefüggései. Ezt tovább fokozza, hogy Lengyelországban az egyéni számlarendszer jelentősen csökkenti az öregségi nyugdíjakat, de a rokkantsági nyugdíjakat változatlanul hagyja.³⁹ Míg Magyarország esetében a magánnyugdíj kiegészítő jellege nyilvánul meg abban is, hogy az öregségi nyugdíj kivételével a nyugellátásokat érintetlenül hagyja.

Már rövid távon is megállapítható, hogy az előzetes felmérések ellenére is jelentős többletköltséggel járt a magánnyugdíj-pénztárak kialakítása Magyarországon és Lengyelországban is. A magánnyugdíj-pénztárak adminisztratív költségei az állami nyugdíjpénztárak működési költségein felül jelentkeznek, ezzel is növelve a nyugdíjrendszer deficitjét. Magyarországon a magánpillér működési költsége 1999-ben a járulékbévételek 8%-át tette ki, ami kb. négyszerese az állami nyugdíjrendszer adminisztratív költség szintjének.⁴⁰ A működési költségekre, az inflációra, valamint a befektetési költségekre is figyelemmel a magánnyugdíj-pénztárak mindkét országban átlagban veszteséget könyvelhettek el működésük során, a dolgozók nyugdíjvagyonra nemhogy nem növekedett, hanem reálértéken még csökkent is.⁴¹

Fontos hiányossága – mint ahogy azt már az előzőekben részletesen is ismertettem – a magán pillérnek, hogy még nem biztosított a magánnyugdíj-pénztári tagok számára az ellátás kifizetése. Ezáltal a tagok jövőképét, biztonságérzetét csorbítja. Magyarországon a bizonytalanság a pontatlan törvényi szabályozás mellett, az előírások és a majdani gyakorlat közötti várható különbségekből, a törvényi szabályozás rendszeres változásából ered. Lengyelországban a bizonytalanság sokkal nagyobb mértékű, mivel a magánnyugdíjak kiszámítását és folyósítását szabályozó jogszabályokat a reform kezdetekor még hatályba sem léptették.⁴²

³⁸ Augusztinovics [2007.], *i.m.* 249. oldal

³⁹ Fultz [2002.], *i.m.* 467. oldal

⁴⁰ Fultz – RUCK [2001.], *i.m.* 15. oldal

⁴¹ Fultz [2002.], *i.m.* 470. oldal

⁴² Fultz [2002.] *i.m.*, 468. oldal

A közép-európai országokban – a demokrácia szárnypróbálgatásaként – jellemző, négyévente bekövetkező politikai irányváltások a nyugdíjreform kiteljesedésére szintén negatívan hatnak.⁴³ Az OECD összesítése szerint 2002-ben Magyarországon érvényesült legerősebben annak a hatása, hogy a politikai ciklus választáshoz érkezett.⁴⁴ A pozitív kivétel a kormányváltások nyugdíjrendszerre gyakorolt kedvezőtlen hatása alól Lengyelország, ahol a kormányváltás ellenére is ugyanazon az úton folytatódott a nyugdíjreform.⁴⁵

A rendszerváltáskor a reform kialakítása során erősen korlátozott volt a társadalmi párbeszéd, nem alakult ki konszenzus a reform módjáról, elemeiről. Magyarországon a konszenzus elmaradásának oka a szakszervezetek megosztottsága volt, így a munkavállalók érdekeinek viszonylagos védelme nélkül került sor a reform irányvonalainak kialakítására. A magyar helyzettől azonban kedvezőtlenebb társadalmi háttérrel is került sor reformokra pl. Horvátországban a szakszervezetek kifejezetten tiltakoztak a nyugdíj reform ellen.

A strukturális reformok kapcsán vegyes nyugdíjrendszerek születtek elsőként Magyarországon és Lengyelországban, később a többi volt szocialista országban is. Csehország és Szlovénia eddig ellenállt a részleges privatizálás és feltőkésítés kísértésének, noha a régió két legfejlettebb országáról van szó.⁴⁶

A vegyes nyugdíjrendszer kialakítását követő változások, a fejlődés irányai – A nyugdíjreform központi elemeinek realizálódása

A magánnyugdíj pillér bevezetését eredményező reformot követően a kormányok számos intézkedéssel egymás korrekciós intézkedéseit semlegesítették, ezért az 1997-1998-ban elért eredmények jelentős mértékben erodálódtak.⁴⁷ Az egymást követő kormányok a másik reformjainak és a gazdaságilag indokolt döntéseknek ellentmondó intézkedéseket hoztak. Tipikusan ilyen az 1997-es reform során nem tervezett, a reformot rontó módosítás például a 13. havi nyugdíj bevezetése, mely az első pillér szerinti felosztó-kirovó társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben a kiadási oldalon újabb nem tervezett, hosszú távú kötelezettségvállalást jelent, és amely már rövid távon is növeli a nyugdíjrendszerből származó költségvetési hiányt. A 13. havi nyugdíj ugyanis tulajdonképpen egy 8,3 %-os nyugdíjemelést jelentett.⁴⁸ Például szolgálhat még a magánnyugdíj-pénztári önkéntes csatlakozás kérdése, (előrehozott) nyugdíjkorhatár emelése mellett újabb életkori kedvezmények bevezetése is, természetesen számos más probléma mellett.

⁴³ Czúcz Ottó: A nyugdíjak kiszámíthatóságát fenyegető politikai kockázatok (Körkép reform után: tanulmányok a nyugdíjrendszerről) Közgazdasági Szemle Alapítvány Budapest 2000., 366. oldal

⁴⁴ Kutasi [2008.], *i.m.* 38. oldal

⁴⁵ Fultz – Ruck [2001.], *i.m.* 17. oldal

⁴⁶ Simonovits András: Keresetbevallás és nyugdíj – egy elemi modell, Közgazdasági Szemle, 2008. május, LV. évfolyam (továbbiakban: Simonovits András [2008.]), 107. oldal

⁴⁷ Egyes szerzők egyenesen odáig mennek, hogy a nyugdíjreform legnagyobb problémájának a politikai változásokat látják, vagyis azt, hogy az 1998-as kormány váltáskor az új kormány már nem mert visszavonni a reformokat, de minden lépésével közömbösítette azt. In: Simonovits András: A magyar nyugdíjrendszer reformja: 1996-2007., *Kölgazdaság*, 52. évfolyam, 1-2/2008. szám, 96. oldal

⁴⁸ Barabás Gyula – Bodor András – Erdős Mihály – Fehér Csaba – Hamecz István – Holtzer Péter: A nyugalom díja. http://nyugdig.extra.hu/tan_a_nyugalon_dija.pdf, 2006., 7. oldal

A közgazdasági elemzések központi kérdése, hogy ha nem került volna sor a nyugdíjreformra, akkor milyen összegű nyugdíjakra, milyen költségvetési deficit mellett számíthattak volna a nyugdíjasok, illetve, hogy a reform során tervezett összegek hogyan viszonyulnak a ténylegesen elért eredményekhez. A számítások eredményeként minden esetben megállapításra került, illetve kerül, hogy a magánnyugdíj-pénztárak nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, mert az általuk elért hozamok elmaradnak a tervezettől. Ez egyrészt a magánnyugdíj-pénztárak viszonylag gyenge teljesítményének tudható be, másrészt a reform átállási költségének.⁴⁹

Az 1997-1998-as nyugdíjreform legfontosabb elemei közé tartozott a törvényi nyugdíjkorhatár fokozatos emelése, a svájci indexálás⁵⁰ formulájának bevezetése, amely erőteljes szűkítő hatást fejtett ki a jövőbeli nyugdíj-kötelezettségekre. Az intézkedések következményeinek egy részét viszont a már nyugdíjas, illetve a nyugdíjazás előtt álló korosztály is viseli.⁵¹ A svájci indexálás kapcsán szükséges megemlíteni, hogy az 1992-es reformot megelőzően az indexálásra az országos átlagkereset alapján került sor.⁵² A bérindexálás fenntartására a reálkeresetek lökésszerű növekedése miatt nem volt lehetőség, azonban a tisztán árindexálás rendszere viszont politikailag nem volt felvállalható. Ezért tulajdonképpen nem gazdasági döntés, hanem politikai konszenzus eredményeként⁵³ került sor a svájci indexálás meghonosítására Magyarországon. A nyugdíjak emelésének gazdasági hatásait viszont semmiképpen sem lehet figyelmen kívül hagyni. A nyugdíjak indexálásának évi 0,5 százalékpontos mérséklésével 2050-ig prognosztizált nyugdíjkiadás növekedés átlagosan körülbelül 30 %-os mértékben, a GDP-ből a nyugdíjakra fordított állami kiadások 0,5 és 2,0 százalékpont közötti mértékben csökkennének.⁵⁴

Az életkori emelés egyik legmarkánsabb eleme a kedvezményes nyugdíjazás egyes formáinak szigorítása, az előrehozott öregségi nyugdíj feltételeinek drasztikus átalakítása, a karkedvezményes munkakörök és a karkedvezmény körébe tartozó jogosultságok újraszabályozása. A rokkantsági nyugdíjazás szabályainak szigorítása azonban nem került a reform során rögtön beépítésre a nyugdíjrendszerbe. Bár már a reform is tartalmazott erre irányuló jegyeket, de drasztikus intézkedésekre nem került sor. 1997. óta viszont – különösen az utóbbi években – számos

⁴⁹ Egyes szerzők álláspontja szerint az átállási költség nem róható a magánnyugdíj pillér rovására, ennek a költségét le kellene vonni a bekövetkezett költségvetési deficitből.

Lásd például: Orbán Gábor – Palotai Dániel: Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben, *Közgazdasági Szemle*, 2006. július-augusztus, LIII. évfolyam, 584. oldal

⁵⁰ A svájci indexálás azt jelenti, hogy a nyugdíjakat minden év januárjában a nettó (jelenlegi szabályok szerint 2013-tól bruttó) nominális bérek és az árak adott évi előrejelzett növekedésének a számtani közepével megemelik.

⁵¹ Orbán Gábor – Palotai Dániel: Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben, *Közgazdasági Szemle*, 2006. július-augusztus, LIII. évfolyam, 585. oldal

⁵² Simonovits András: Az új magyar nyugdíjrendszer és problémái, *Közgazdasági Szemle*, 1998. július-augusztus, XLV. évfolyam, 695. oldal

⁵³ Simonovits András: Újabb eredmények a nyugdíjrendszer modellezésében, *Közgazdasági Szemle*, 2000. július-augusztus, XLVII. évfolyam, 502. oldal

⁵⁴ Habcsek László – Pákozdi Ildikó: Az előregedő társadalom szociális kihívásai, *Esély*, 15. évfolyam 3/2004. szám, 116. oldal

olyan kormányzati döntés született, amely a korábban elmulasztott, politikailag népszerűtlen reformok megvalósítására irányult.

A pontos gazdasági előrejelzések hiánya, a gazdasági környezet jelentős módosulása, miatt az 1997-es intézkedések óta számos olyan politikai döntés született, mely nem volt tervezhető a reform előkészítésekor. Születtek olyan intézkedések, amelyek – ad hoc jellegük miatt – a szigorító intézkedések ellen hatottak, vagy választásokkor a szavazatok megszerzése érdekében hozott döntésként, annak a nyugdíjrendszerre vetített következményeit figyelmen kívül hagyva kerültek bevezetésre. Ilyen a 13. havi nyugdíjak bevezetése, illetőleg a svájci indexnél nagyobb arányú nyugdíjemelések, továbbá ide sorolhatjuk a nyugdíjrendszerre közvetetten hatást gyakorló Prémium Évek Programot. A vegyes rendszer bevezetésekor a kormány számolt az esetleges pozitív hozammal, amit a magánnyugdíj-pénztárak az elméleti tervezés alapján elérhettek volna, azonban nem kalkulált egy esetleges gazdasági recenzió hatásával, noha egyes elemzők⁵⁵ már akkor felhívták erre a figyelmet. Sajnos ez a körülmény is bekövetkezett, melynek hatásai a nyugdíjrendszerre még csak érezhetőek,⁵⁶ de nem mérhetőek.

Az 1997-es reformcsomag kidolgozására a Világbank által támogatott „új nyugdíj ortodoxia” elveit⁵⁷ követve került sor, melynek alapvető eleme a második és harmadik nyugdíjpillér⁵⁸ rögzítése, amely tőkefedezeti elven működik⁵⁹, illetve sokszor elfeledetten kiemelt eleme a nyugdíj privatizáció. A Világbanki modell az 1980-as években a latin-amerikai országokban került bevezetésre, és a népszerűsítés hatására második hullámban a kelet-közép-európai országok nyugdíjrendszerei is – némi nyomásra – átvették. Először éppen Magyarország, annak ellenére, hogy közben Latin-Amerikában már gyűltek a nem feltétlenül pozitív tapasztalatok.⁶⁰ A Világbank 1995 szeptemberében angolul, novemberében magyarul jelentette meg a Magyarországról szóló országtanulmányát, amelyben hosszasan tárgyalta a nyugdíjrendszer kérdését is.⁶¹ A magyar bevezetésekor azonban a Világbank hárompilléres nyugdíjrendszere azért volt alapvetően elhibázott, mert itt nem egy új „zöldmezős” nyugdíjrendszer⁶² megalkotása történt, hanem a meglévő átalakítása és a Világbank által kidolgozott nyugdíjmodell nem volt alkalmas arra, hogy a meglévő magyar nyugdíjrendszer hibáit kiküszöbölje.⁶³

⁵⁵ Németh György: Megjegyzések Simonovits András Az új magyar nyugdíjrendszer és problémái című tanulmányához, *Közgazdasági Szemle*, 1998. november, XLV. évfolyam, 1045. oldal

⁵⁶ Lásd magánnyugdíj-pénztári hozamok.

⁵⁷ Orbán Gábor – Palotai Dániel: Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben, *Közgazdasági Szemle*, 2006. július-augusztus, LIII. évfolyam, 587. oldal

⁵⁸ Simonovits András: Az új magyar nyugdíjrendszer és problémái, *Közgazdasági Szemle*, 1998. július-augusztus, XLV. évfolyam, 696. oldal

⁵⁹ A Világbank Magyarországnak szóló ajánlásában elképzelhetőnek tartotta azt is hogy a második pillér felosztó-kirovó elven működő maradjon. In: Németh György: Esszé: nyugdíjról, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról – II. rész, *Külgazdaság*, 47. évfolyam, 2/2003. szám, 52. oldal

⁶⁰ Augusztinovic Mária: Népeség, foglalkoztatottság, nyugdíj, *Közgazdasági Szemle*, 2005. május, LII. évfolyam, 442. oldal

⁶¹ Németh György: Bokrostól Bokrosig (Nyugdíjreform előtt – után), *Esély*, 10. évfolyam 4/1999. szám, 7. oldal

⁶² Lásd *uo.* 6. oldal

⁶³ Németh György: Alternatív paradigma, Nyugdíjreform vagy újabb nyugdíjreform?, Budapest, 27. április 13., 8. oldal,

Alternatívaként a Világbank által támogatott elemeket tartalmazó pénzügyminisztériumi koncepció mellett a reform előkészítése során folyamatosan jelen volt⁶⁴ a szakmai közéletben a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság által készített hárompilléres nyugdíjrendszer modelljei is, amely első pilléreként a fix összegű alapnyugdíjjal kalkulált. Az alapnyugdíj javaslata az 1998-as reformot követően, az átalakítás elégtelenségére figyelemmel ismételten napirendre került.

A tőkefedezeti rendszeren alapuló magán-nyugdíj pillér Magyarországon a harmadik, önkéntes nyugdíjbiztosítási pillér szabályainak alapulvételével került szabályozásra, a nyugat-európai minták figyelmen kívül hagyásával, hiszen hazánkban a magánnyugdíj-pénztárak nevükből is adódóan magán pénztárak, nem pedig a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer által működtetett rendszerek. Ez a rendszer alapvető hibái között tartható számon, mivel az amúgy is deficittel működő nyugdíjrendszert egy újabb költséggel terhelte meg. Az 1997-es döntés mögött azonban nyilvánvaló indokként szerepelt, hogy a második pillér bevezetésének költsége ezáltal, a döntés hatályba lépésekor, megspórolható volt.

Elemzések szerint a működési deficitet erősítette az is, hogy az előrejelzéseket meghaladó mértékben léptek át a vegyes rendszerbe az önkéntes csatlakozók.⁶⁵ Az előrejelzések az önkéntes csatlakozást azért becsülték a ténylegestől alacsonyabb szinten, mert a vegyes rendszer a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez képest magasabb kockázatot jelentett. A társadalombiztosítási nyugdíj 1/4-ének elvesztésével járt a vegyes rendszerbe való átlépés, amit a magánnyugdíj-pénztárak bizonytalan hozamával kell a résztvevőknek kiegészíteniük.

A reform sikerességét jelenti, hogy a magánnyugdíj-pénztárak iránt nagy volt a kezdeti érdeklődés.⁶⁶ A kutatók számára mostanáig sem egyértelmű, hogy miért léptek be mégis ennyien önkéntesen a második pillérbe, és mondtak le a társadalombiztosítási nyugdíjuk negyedéről, miután éveken át fizették a járulékot a tisztán felosztó-kirovó rendszerbe.⁶⁷ Az átlépés vizsgálatok öt modellen tesztelték a tagok döntéseit: az életkoron, az iskolázottságon, az egyéni időhorizonton, a munkáltatói cég méretén és az egyéni jövedelmen, mind az öt szempont indokául szolgálhatott az átlépéseknek, és az is nyilvánvaló, hogy ezek az elemek egymásra is épülő együttthatók, azonban egyértelmű magyarázatul egyik sem szolgál.⁶⁸ Az egyik

http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/3_%C3%BCI%C3%A9s_070417_03_Alternat%CB%87v_paradigma.pdf

⁶⁴ Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után, *Közgazdasági Szemle*, 2002. június, XLIX. évfolyam, 479-480. oldal

⁶⁵ Ámon Zsolt – Budavári Péter – Hamza Lászlóné – Haraszi Katalin – Márkus Annamária: A nyugdíjreform első négy éve, Modellszámítások és tények, *Közgazdasági Szemle*, 2002. június, XLIX. évfolyam, 522-523. oldal

⁶⁶ Simonovits András: A magyar nyugdíjrendszer reformja: 1996-2007., *Külgazdaság*, 52. évfolyam, 1-2/2008. szám, 105. oldal

⁶⁷ Orbán Gábor – Palotai Dániel: Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben, *Közgazdasági Szemle*, 2006. július-augusztus, LIII. évfolyam, 587. oldal

⁶⁸ Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után, *Közgazdasági Szemle*, 2002. június, XLIX. évfolyam, 491. oldal

lehetséges oknak azt tartják, hogy a magánnyugdíj-pénztáraknál felhalmozott vagy a nyugdíjazást megelőző halálozás esetén örökölhető. Ami egyrészt azt jelenti, hogy nem veszték kárba az addigi befizetések, másrészt pedig a magánnyugdíj-pénztári megtakarítás a hozzátartozói nyugellátás (árvaellátás, özvegyi nyugdíj, szülői nyugdíj) kiegészítésére is alkalmas. Másik lehetséges ok, hogy a magasabb jövedelműek az általuk befizetett járulékokkal arányosabb ellátásra szerezhetnek így jogosultságot, hiszen a tőkefedezeti elven működő magánnyugdíj-pénztárakból hiányzik az újraelosztási elem. Ez viszont a nyugdíjformulába épített degresszivitás megszűnésével párhuzamosan megszűnik 2013-ig.⁶⁹ Legvalószínűbb magyarázat talán az, hogy a magánnyugdíj-pénztárak erős reklám-tevékenységének köszönhetően az érintettek nem érezték a piaci kockázatot, csak azt, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer reformja miatt a jövőbeli nyugdíjuk veszélybe kerül.

Az elmúlt 10 év azonban nem igazolta a magánnyugdíj-pénztárakkal szembeni várakozásokat, a nyugdíjpénztári szektor eddigi hozamteljesítménye elmarad a várakozásoktól. A kedvezőtlen teljesítmény oka részben a portfólió törvényileg meghatározott konzervatív szerkezete,⁷⁰ másrészt a tényleges piaci verseny hiánya. Növeli a hiányt az is, hogy Magyarországon a nyugdíjpénztárak nem rendelkeztek az induláskor önálló vagyonnal, a nyugdíjbiztosítók privatizált vagyona nem került reprivatizálásra.

A magyar magánnyugdíj-pénztárak hozamának elmaradása azért sem érthető, mert a kötelező nyugdíjpénztárak más európai országokban lényegesen magasabb eredményt produkálnak. A hozam elmaradása mellett meg kell még említeni azt is, hogy Magyarországon a magánnyugdíj-pénztárak működési költsége is magas, amely nem hasonlítható össze ugyan a Nyugat-Európában állami fenntartás alatt működő pénztárakkal, de a magán pénztárak működési költségeit is felülmúlja.

A reformerek a három pilléres nyugdíj megoldás megalkotásakor nagyvonalúan elfeledtek az öregségi nyugdíjon túlra tekinteni. Hiszen a jogszabály semmilyen információt nem tartalmaz a rokkantsági nyugdíj és a hozzátartozói nyugdíj vonatkozásában, a szakemberek is csak találgatnak, hogy az az első pillérré háruló feladat marad, vagy ezeknek az ellátásoknak a folyósításai is megoszlik a pillérek között.⁷¹

⁶⁹ Orbán Gábor – Palotai Dániel: Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben, *Közgazdasági Szemle*, 2006. július-augusztus, LIII. Évfolyam, 587. oldal

⁷⁰ A magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 2007. január 1. napját követően előírja a magánnyugdíj-pénztárak számára, hogy a tagok megtakarításait háromféle portfólióba helyezték el. A pénztártagok választhatnak a portfóliók között. A választás a befektetések kockázati arányai közötti választást jelenti. Abban az esetben, ha a pénztártag nem választ magának portfóliót, akkor automatikusan besorolásra kerül az életkora szerint meghatározott portfólióba. Tehát 2007. január 1. napját követően a pénztártag kockázatára lehetőség van a befektetési kockázat megválasztására, ezáltal esetlegesen átlagostól nagyobb hozam elérésére.

A dolgozat készítésekor végbemenő gazdasági folyamatok sajnálatos módon viszont azt eredményezik, hogy a kockázatvállalással a portfóliót nem választó fiatal korosztály – akinek egyébként a leendő nyugdíja vonatkozásában leginkább támaszkodnia kellene a magánnyugdíj-pénztár hozamaira – addigi megtakarítását, vagy legalábbis annak jelentős részét elveszíti. Így a mindenki által üdvöztetve várt portfólió választás lehetősége is a nyugdíjrendszer output oldali deficitjét eredményezi.

⁷¹ A kérdéssel részletesen foglalkozik Simonovits András több tanulmányában, Bod Péter és Réti János is.

A második pillér szükségességének kérdése

Számos nyugdíjrendszer elemzés kiindulási alapja, hogy a második pillér bevezetése Magyarországon indokolt volt-e. Minden esetben tényként kezelik azonban az átalakítás szükségességét a társadalombiztosítási rendszer, a nyugdíjrendszer finanszírozásának fenntarthatósága érdekében. A magánnyugdíj pillér mellett gyakorlati érvek is szólnak, mint például az, hogy jogosultságok megvonása nélkül lehetővé tette nyugdíj ígérvényeknek az eltörlését.

Általános álláspont, hogy a nyugdíjrendszer korrekciós intézkedések nélkül jelenlegi – már reform utáni – állapotában sem tartható fenn. A gazdasági elemzők körében gyakori megállapítás, hogy a magánnyugdíj-pénztári rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Annak ellenére sem, hogy a reformnak vannak elismerten pozitív elemei is ilyen a megtakarítás örökölhetősége, illetve megrokkolás esetén az állami nyugdíjpillérbe való visszalépés lehetősége.⁷² A magánnyugdíj-pénztárak később jelentkező problémája lett az általa biztosított szolgáltatások rendszere, juttatások mértéke, mely jelenleg még csak elméleti szinten került kidolgozásra, új magánnyugdíj törvény kidolgozásával, a gyakorlati problémákról még nem lehetnek ismereteink.

A magánnyugdíj-pénztári rendszer 2013. január 1. napjától érkezik fejlődésének új szakaszába, ekkortól ugyanis tagjainak, akik nyugdíjba vonulnak, kötelező lesz megtakarításaikat járadékra átváltani. Ezen időszak problémáinak rendezésére került sor 2009. év végén az alkotmánybíróság által is vizsgált⁷³ új magánnyugdíj törvény megalkotására, mely ugyan kihirdetésére került, de tényleges hatályosulása a jelenlegi politikai nyilatkozatok alapján máig kétséges.

A legnagyobb problémát napjainkban az jelenti, hogy a magánnyugdíj-pénztárakat a jogalkotó nem készítette fel az életjáradék nyújtására. Előreláthatólag, mivel ezt a jogszabály számukra lehetővé teszi, a magánnyugdíj-pénztárak egy része nem tervezi, hogy saját maga nyújtsa a járadékszolgáltatást, hanem azt biztosítótól tervezi megvásárolni, így viszont a működés esetleges pozitív eredménye nem jut vissza a jogosulthoz.⁷⁴ Ennek törvényi szabályait alkotta meg az új magánnyugdíj törvény a magánnyugdíj pénztárak struktúrájának átalakításával.

A hazai nyugdíjrendszer jövője

Számos tudományterületen egységes az álláspont a tekintetben, hogy Magyarországon a jóléti rendszer reformja szükséges. A jelenlegi rendszer alapvető reform iránya egyrészt, hogy a szociális kiadások összességének igazodnia kell a magyar gazdaság teljesítőképességéhez, másrészt, hogy a szociálpolitikának erősítenie

⁷² Simonovits András: A magyar nyugdíjrendszer reformja: 1996-2007., *Külgazdaság*, 52. évfolyam, 1-2/2008. szám, 93. oldal

⁷³ Az Alkotmánybíróság 11/A/2010. AB határozatában megállapította, hogy a köztársasági elnök beadványában szereplő kérdések közül csak az új magánnyugdíj törvény 30. § (1) bekezdése alkotmányellenes.

⁷⁴ Németh György: Kibújhat-e kényszerzubbonyából az aktuárius? Észrevételek Stahl János cikkéhez és Arató Miklós hozzászólásához, *Közgazdasági Szemle*, 2006. június, LIII. évfolyam, 563. oldal

kell a piaci rendszerben rejlő ösztönzőket, a rendszer hatékonyságát, harmadrészt törekedni kell arra, hogy a politika hatása a szociális ellátórendszerben csökkenjen (vagyis az esetleges reformok köre szűküljön).⁷⁵ Mások álláspontja szerint korrigálni szükséges még a szociális biztonság elemeinek, kiemelten a társadalombiztosítási rendszerének a konjunktúrájának való kitettségét és a rendszer igazságtalan elemeit.⁷⁶ A reformok során külön szempontként az alkotmányos garanciákat biztosítani kell. Figyelemmel kell lenni a vásárolt és a szolidaritási elemek különbségére, mely elvrendszer lehetővé teszi az ellátás minimális szintjének garanciája mellett a szolidaritási elvű ellátások teljes átalakítását. Az állam teherbíró képességének korlátaira tekintettel a szociális ellátásokban való visszalépés is lehetséges. Ezzel együtt a vásárolt ellátások – társadalmi elvárásokkal egyező – megerősítésére is lehetőség nyílik alkotmányos keretek mellett. Az Európai Unió elvárásai szempontjából is korrekcióra szorul a szociális ellátó rendszerünk, hiszen az összességében nem járulékfizetésen alapszik, mert számos állami költségvetésből finanszírozott ellátási formát tartalmaz. Ennek finanszírozhatósága hosszú távon nem tartható fenn és nem is EU konform.⁷⁷ A nemzetközi színteret vizsgálva megállapítható, hogy a magyar reform folyamatok nem, hogy elősegítik a nemzetközileg elismert feltételek megvalósítását, hanem sok esetben azzal kifejezetten ellentétes irányba hatnak, ezzel pedig távolodunk például az ILO 102. számú egyezmény ratifikálásától és ezzel az Európai Szociális Charta elfogadásának szintjében való előrelépéstől is. Ezen egyezmények viszont Magyarország nemzetközi szintű elismeréséhez elengedhetetlenek.

A jóléti rendszer fiskálisan és ellátottjait tekintve is legjelentősebb eleme a társadalombiztosítási rendszer, azon belül is a nyugdíjrendszer, így annak vizsgálata elsődleges kell legyen. Természetesen a jóléti szféra más területei sem elhanyagolhatóak, azonban jelen tanulmány keretei között a társadalombiztosítási rendszer, elsősorban a nyugdíj áttekintésére vállalkozom. A viszonylag nagy mozgásteret a reformokhoz az adja, hogy a szolidaritási ellátások biztosítására nem kizárólag a társadalombiztosítás szolgálhat. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ellátórendszert egészében kell értékelni.

A társadalombiztosítási rendszer reformjának megfogalmazásához elengedhetetlen annak összefoglalása, hogy milyen negatív hatások érik és érték a nyugdíjrendszert ahhoz, hogy a jelenlegi válságos állapota kialakuljon. A problémák összegyűjtése és hatásvizsgálata az eredményes intézkedések szükséges alkotóeleme.

A társadalombiztosítási rendszer vonatkozásában központi kérdés a rendszer fenntarthatósága, hiszen a közösség igénye egy stabil és jól működő társadalombiztosítási rendszer. Az állam célja pedig a rendszer gazdaságos működtetése, hi-

⁷⁵ Andorka Rudolf – Anna Kondratas – Tóth István György: A jóléti rendszer jellemzői, reformjának lehetőségei, *Közgazdasági Szemle*, 1995. január, XLII. évfolyam, 3. oldal (továbbiakban: Andorka Rudolf – Anna Kondratas – Tóth István György [1995.]

⁷⁶ Ámon Zsolt – Budavári Péter – Hamza Lászlóné – Haraszi Katalin – Márkus Annamária: A nyugdíjreform első négy éve, *Modellszámítások és tények*, *Közgazdasági Szemle*, 2002. június, XLXI. évfolyam, 518. oldal

⁷⁷ Falusné Szikra Katalin: Az EU szociálpolitikája és Magyarország, *Fejlesztés és Finanszírozás= Development and Finance*, 2004. 1. szám, 23. oldal

szen ha nem biztosított a társadalombiztosítási rendszer finanszírozása a befolyt bevételekből, akkor az államnak máshol kell a pótlásra a forrást megtalálnia. A nyugdíjrendszer pénzügyi fenntarthatóságát tehát a bevételek és a kiadások összehangolása jelenti. A jogi kereteket, pedig az alkotmányos garanciák Alkotmánybíróság általi értékelése és a nemzetközi elvárások adják.

A nyugdíjrendszer jelenleg fenntarthatatlan pályán mozog, hiszen a nyugdíjrendszerből a GDP 2%-át meghaladó,⁷⁸ a 3%-ot már majdnem elérő hiány keletkezik évente, ami a költségvetés szempontjából államadósságot termel.⁷⁹ Ez a szám összevethető az euró bevezetéséhez szükséges mutatószámmal, amely szerint a költségvetési hiányt a GDP 3%-a alá kell csökkenteni, és akkor megállapíthatjuk, hogy a nyugdíjrendszer jelenlegi finanszírozási formája egymagában alkalmas arra, hogy az euró bevezetését lehetetlenné tegye. Ebből az irányból tehát egy nemzetközi kötelezettségvállalás képes arra, hogy egy másik, tagállami szintet meghaladó, kötelezettség teljesítését megakadályozza.

A fenntarthatóság kérdése természetesen több dimenzióból vizsgálható, így külön szempont lehet a járulékfizetők körének kérdése, amely egyrészt demográfiai probléma, másrészt a már említett járulékfizetési hajlandóság kérdése, de mindkét irányból nézve a kérdést a rendszer fenntarthatóságának ügyéhez jutunk. A járulékfizetők szűk köre egyszerűen fogalmazva abban nyilvánul meg, hogy kevesen dolgozunk, keveset dolgozunk és sokakat tartunk el. A járulékfizetési hajlandóság az értékgarancia elveként az egész nyugdíjrendszer alkotmányosságát veszélyezteti. Magyarországon az EU országok közül az egyik legalacsonyabb – az EU átlaghoz képest mintegy 6 százalékponttal alacsonyabb – az aktivitási ráta, valamint az OECD átlag 40 éves szolgálati idő is csak 34 év hazánkban.⁸⁰ Más irányból elemezve a kérdést: ma Magyarországon a keresőkorúak kevesebb, mint 60%-a dolgozik.⁸¹

A járulékkerülés eredménye vagy következménye, hogy nem jól használjuk a gazdasági tartalékainkat, az emberi erőforrásainkat, így ma Magyarországon az effektív nyugdíjkorhatár jóval a törvényes nyugdíjkorhatár alatt van. Ez egyrészt jelenti azt, hogy a növekvő várható életkorral nem tartunk lépést, másrészt, hogy abban a feltevésben élünk, hogy az idősebb korosztály munkában tartása a fiatalok foglalkoztatási lehetőségeit csökkenti,⁸² mellyel szemben számos felmérés eredménye szól, miszerint az idősebb munkavállalók munkaerőpiacon tartása nem a fiata-

⁷⁸ A nyugdíjrendszer GDP 2%-át meghaladó hiánya az EU országok átlagában is jelentkezik: egy 1996-os OECD jelentés szerint még a 13 EU-országra vonatkoztatva a nyugdíjigéretnek nettó jelenértéke legalább a GDP 2,5-szöröse.

In: SZABÓ E. Katalin: Az öregségi nyugdíjbiztosítás finanszírozási gyakorlatának reformja Magyarországon és külföldön, Polvax: társadalomtudományi folyóirat, 1998, 2. évfolyam 3-4. szám, 66. oldal

⁷⁹ Barabás – Bodor – Erdős – Fehér – Hamecz – Holtzer [2006.], *i.m.* 3. oldal

⁸⁰ Barabás – Bodor – Erdős – Fehér – Hamecz – Holtzer [2006.], *i.m.* 5. oldal

⁸¹ Ez a körülbelül 57%-os érték mintegy 7%-kal kevesebb, mint az EU átlaga.

In: Barabás Gyula: Nyugdíjreform – az adórendszer és az alacsony foglalkoztatás csapdájában. A magyar nyugdíjreform nemzetközi tükrében. Portfólió konferencia, Budapest, 2006. október 17. http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/Nyugd%C3%ADj_k%C3%B6r%C3%A9p_0215_barabas_gy_-_nyugdij2.pdf, (továbbiakban: Barabás [2006.]), 1. oldal

⁸² Prugberger Tamás: A társadalombiztosítási járulék csökkentéséről: esélyek és veszélyek, Polgári Szemle, 2. évfolyam, 4. szám, 2006. április, 3. pp.

lok körében észlelt munkanélküliséget csökkenti, hanem a teljes foglalkoztatást növeli.⁸³

A nyugdíjak fontos szerepe, hogy a generációk közötti újraelosztást megvalósítsák. Hiszen a nyugdíj ígérete a járulékfizetéssel csak akkor teljesíthető, ha az aktív kereső reálisan látja, hogy nyugdíjas éveire milyen ellátásra szerez jogosultságot. A nyugdíj reformja szempontjából elengedhetetlen a járulékfizetési hajlandóság javítása, mely külön kutatási kérdése a nyugdíjjal foglalkozó szakembereknek, és amely kifejezetten az az eleme a nyugdíjreform tervezésének, melynek során az alkotmányossági garanciák kifejezetten segítségül szolgálnak.

Az újraelosztási elemre és a járulékfizetési hajlandóságra tekintettel figyelemmel kell lenni a reform átalakítások során arra, hogy a rendszer igazságos maradjon, szkeptikusan fogalmazva igazságossá váljon. Önmagában nem csak a járulékfizetés és a nyugdíj összegek aránya szempontjából, hanem a különböző évjáratok számára megállapított nyugdíjösszegek szempontjából is, hiszen jelenleg tudomásunk van arról, hogy a magasabb inflációjú években és az alacsonyabb inflációjú években nyugdíjba vonulók megállapított nyugdíjának reálértéke azonos keresetszint mellett is jelentősen eltérhet.⁸⁴ Ez a német jogból átvett értékgarancia elvének semmibe vételét jelenti, mely a jelenlegi Alkotmánybírósági gyakorlat fényében a tulajdonhoz való jog elvére figyelemmel támadható.

További problémát jelenthetnek a nyugdíjrendszer egyes elemeinek a rendszerre gyakorolt hatásai is, melyen belül az elsőként említhető a 2010. évtől ismételtelen megszüntetett 13. havi nyugdíj kérdése, mely pont a nyugdíjasok körének egységben történő kezelése révén eredményezett egyenlőtlenségeket, mégpedig nem a különböző keresettel nyugdíjba vonulók, hanem a generációk között. Ha valaki 40 év szolgálati időt szerez átlagos életpálya kereset mellett, akkor nyugdíja a 13. havi nyugdíjával elérheti a 100%-os helyettesítési rátát, vagyis megegyezhet a korábbi nettó keresetével. Ez az EU-ban átlagosan 70-80%.⁸⁵ A 13. havi nyugdíj eltörlésével kerültünk a reális érték körüli állapotba, azonban egy már biztosított jogosultság elvétele – noha alkotmányosan nem garantált – a jogosultak szempontjából egy már megszerzett juttatás visszavételeként realizálódik.

A működés elégtelenségét eredményezheti a demográfiai helyzet, mely jelenti egyrészt az elöregedő társadalmat, illetve az elégtelen születésszámot. Az elégtelen születésszámmra azonban a demográfiai magyarázaton túl közgazdasági magyarázat is létezik. Ez utóbbi szerint: a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek, valamint az egyén saját időskori biztonságára, és az aktív életszakasz közötti fogyasztások maximalizálására való törekvés szükségképpen következménye a csökkenő gyermekáldás. Az elégtelen születésszám fenti magyarázatával azonban a közgazdászok sem minden esetben értenek egyet, hiszen ebben az esetben a gyermek „önérté-

⁸³ Erre szolgálhat példaként, hogy Magyarországon a foglalkoztatási ráta akkor emelkedett számottevően, mikor 1998 és 2004 között a nyugdíjkorhatár emelés hatására kevesebben tudtak nyugdíjba vonulni.

Barabás – Bodor – Erdős – Fehér – Hamecz – Holtzer [2006.], *i.m.* 5. oldal

⁸⁴ Barabás – Bodor – Erdős – Fehér – Hamecz – Holtzer [2006.], *i.m.* 4. oldal

⁸⁵ Barabás – Bodor – Erdős – Fehér – Hamecz – Holtzer [2006.], *i.m.* 7. oldal

ke” marad figyelmen kívül, vagyis hogy a család szempontjából a gyerekvállalás nem elsősorban a későbbi időskor problémáinak kiküszöbölése céljából történik.⁸⁶

A felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek számára a gyermekek jelentik a potenciális erőforrást, mivel a következő generáció befizetései szolgálnak a mindenkori idősellátás forrásául. A jelenleg működő nyugdíjrendszerek ugyanakkora nyugdíjakat állapítanak meg az egy vagy több gyermeket felnevelő családoknak, illetve a gyermekteleneknek. A társadalombiztosítási rendszer problémájának megoldásához tehát – Mészáros József szerint – szükséges lenne, hogy a jelenlegi járulékfizetőket – saját ellátásuk biztosítása céljából – érdekeltté tegyük a gyermekvállalásban.⁸⁷ Ez azonban más szerzők⁸⁸ szerint csak akkor lenne elérhető, ha egész generációk számára – az időskori anyagi biztonság elvesztésének szankciójával – betiltásra kerülne a vagyonfelhalmozás (mint a nyugdíjrendszer alternatívája).⁸⁹ Alkotmányos garanciák szempontjából az ilyen típusú szankcionálás nem védhető, hiszen a gyermektelenek hátrányba hozása diszkriminatív helyzetet eredményez. Nehezen tartom elképzelhetőnek a szabályozás olyan módon történő megfogalmazását, ami ezt ki tudná küszöbölni.

A demográfiai változások vizsgálatok nem elhanyagolhatóak a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer jellemzőiből adódó problémák sem, hiszen az egyébként jól működő felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek működésének problémáit a népesség csökkenése, még inkább elöregedése hozta felszínre, azzal, hogy a nyugdíjasok és a járulékfizetők arányának eltolódásával a bevételek és a kiadások aránya megbomlik. A jogilag érzékelhető problémát itt a váromány és a tényhelyzet közötti jelentős különbség adja. Azonban az elöregedés mellett az alacsony foglalkoztatottsági rátának a nyugdíjrendszerre gyakorolt hatása sem elhanyagolható. Noha nem célom a foglalkoztatási szerkezet vizsgálata, azonban a nyugdíjrendszer és a munkaerőpiaci rendszer kapcsolatát mégsem lehet figyelmen kívül hagyni. Elemzők szerint a nyugdíjrendszernek vannak előre nem kalkulálható rejtett költségei, veszteségei is, ilyen a gazdasági fejlődésre és a népesség bővülésre irányuló visszafogó hatása a jelenlegi nyugdíjrendszernek.⁹⁰

Általános jelleggel megfogalmazott, kiemelt problémája a jelenlegi társadalombiztosítási rendszernek a már említett elégtelen járulékfizetés. Az elrejtett jövedelmek aránya is csak valószínűsíthető, de a mértéke nagyságrendileg 1000 milliárd forintot meghaladó.⁹¹ Ez a helyzet azonban részben függ csak a rendszer résztvevőinek járulékfizetési hajlandóságától, hiszen a magyar társadalombiztosítási rendszer számos ellentmondást tartalmaz. Kiemelhető ezek közül is, hogy a pénzbeli ellátások vonatkozásában az egyéni befizetések szintje és az ezáltal megszerzett

⁸⁶ Németh György: Közjóságok-e a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek?, *Közgazdasági Szemle*, 2005. június, LII. évfolyam, 611. oldal (továbbiakban: Németh György [2005.])

⁸⁷ Mészáros József: A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek mint közjóságok, *Közgazdasági Szemle*, 2005. március, LII. évfolyam (továbbiakban: Mészáros [2005.]), 281-282. oldal

⁸⁸ Németh György [2005.], *i.m.* 611. oldal

⁸⁹ Boros Péter sajtóorgánumban megjelent elképzelése szerint a vagyongyarapodás szankciójaként gyermektelenségi adó bevezetésére kerülhetne sor. A nyilatkozat társadalmi visszhangja azonban tükrözi a társadalom ilyen intézkedésekkel szembeni ellenérzéseit.

⁹⁰ Barabás [2006.], *i.m.* 1. oldal

⁹¹ Barabás [2006.], *i.m.* 4. oldal

ellátások között – a szolidaritási elemek túlnyomó többsége miatt – nincs arányos kapcsolat. Tehát racionális emberi magatartás, hogy ha az ellátások és a járulékfizetés között degresszív a kapcsolat, akkor törekszünk a járulékfizetés lehetséges minimalizálására.⁹² A jelenlegi magyar viszonyokra vetítve: a járulékfizetésre lehetőség szerint csak a minimálbér után kerül sor, ami statisztikailag azt jelenti, hogy a járulék-befizetések döntő része a járulékfizetők 2,5 milliós csoportjára hárul, mert közel 2 millióan csak a minimálbér után fizetnek járulékot.⁹³ Mindezt erősíti az is, hogy a járulékfizetőknek nincs biztonságérzetük a társadalombiztosítási ellátások tekintetében. Értem ezalatt azt, hogy a jogszabályi rendelkezések sűrű változása miatt bizonytalanság alakul ki a tekintetben, hogy ki mikor, milyen feltételek mellett lesz jogosult ellátásra. A jogbiztonság garanciája valamennyi alkotmányossági mércét jelentő elv kiindulási alapja, melynek hiányában az érintettek értékrendje sérül és vesz el ezáltal a nyugdíjrendszerbe vetett bizalom, amely végső soron a járulékfizetési hajlandóságot is befolyásolja. Ezzel ellentétesen, ha bíznak abban, hogy a nyugdíjrendszer megfelelő ellátást fog nyújtani számukra, akkor tulajdonosként viszonyulnak ahhoz, így szükségesnek látják a rendszer fenntartását is.

Németh György szerint: „A járulékfizetők számára nem azért racionális stratégia a járulékfizetés elkerülése, illetve minimalizálása, mert a nyugdíjrendszer közjószág, hanem mert még mindig őrzi szociális eredetét, az alacsony jövedelműeket segítő újraelosztást. Hiszen aki a járulékfizetés minimalizálásával elhiteti, hogy alacsony jövedelmű, az ezen újraelosztás nyertese lesz.” Ezt kivédeni viszont csak a nyugdíjrendszer újraelosztó elemeinek felszámolásával lehet. Ezt a helyzetet tudná feloldani az alapnyugdíj és a munkanyugdíj vagy másként a szolidaritási és a biztosítási elvű ellátás külön választása. Azáltal, hogy a magasabb jövedelemmel arányos a megszerzhető juttatás, az alapellátást pedig a jövedelemtől függetlenül finanszírozni kell, az egyén is érdekeltté válik.

A hazai közgazdasági szakirodalomban számos elmélet alakult ki a nyugdíjrendszer átalakításának szükséges irányairól. Általában egységes az álláspont a tekintetben, hogy egy szociális elemet biztosító – alapjogilag védett – nyugdíjelemre mindenképpen szükség van, azonban a motiválásnak része kell legyen a keresettel arányos nyugdíj elem. A Világbank ezt a társadalombiztosítási nyugdíjpillért egységes összegűvé alakításával javasolja megvalósítani, úgy hogy a hangsúly a második pillérre helyeződjön át.⁹⁴ A nulladik vagy első pillér, a szociális alapon biztosított nyugdíj – a jelenleg még a nyugdíjrendszerben szereplő minimál nyugdíj mellett – két karakteres formában került kidolgozásra. Az egyik az úgynevezett alapnyugdíj, melynek legfőbb támogatója Augusztinovics Mária, míg a másik elmélet a Simonovits András által preferált rászorultsági alapon járó nyugdíj, ami véleményem szerint egy szociális alapon differenciált alapnyugdíj. Természetesen vannak olyan elemzők,⁹⁵ akik a szociális elemnek a nyugdíjrendszerbe való beépítését szükségtelennek tartják. Álláspontjukat elsősorban azzal támasztják alá, hogy a

⁹² Mészáros [2005.], *i.m.* 282. oldal

⁹³ Barabás [2006.], *i.m.* 4. oldal

⁹⁴ WORLD BANK: *Averting the Old Age Crisis* 1996., Oxford University Press (www.worldbank.org)

⁹⁵ Akerlof, G. A.: *The Economics of „Tagging” as Applied to the Optimal Income Tax. Welfare Programs and Manpower Planning*, *American Economic Review*, 68., 1978., 8-19. oldal

szociális alapú nyugdíj bevezetése hatalmas és felesleges terheket róna a költségvetésre, és az öngondoskodás teljes eltűnését eredményezné.

Az alapnyugdíj szükségessége azzal támasztható alá, hogy a jelenlegi nyugdíjrendszer keretében ugyan van állami és magánpillér is, azonban alapjaiban mindkettő kereseti alapú munkanyugdíj, hiszen aki nem szerez szolgálati időt az állami nyugdíjpillér keretében, az a magánnyugdíj pillér keretében sem szerez megtakarítást. Vagyis ha valaki „feketén” dolgozik, vagy nem dolgozik, akkor nem lesz miből megélnie nyugdíjas korában. Ennek a társadalmi jelentősége az, hogy ennek a rétegnek az eltartásáról az ellátáshoz való alkotmányos jog alapján az akkori keresőkorú réteg köteles lesz gondoskodni. Az 59/2006. (X. 20.) AB határozat – már ismertetett rendelkezései szerint – a szociális ellátások egyes elemei mindaddig nem ellentétesek az Alkotmány 70/E. §-ával, amíg a szociális biztonsághoz való jog megvalósul. Vagyis abban az esetben, ha egy széles társadalmi réteg maradna ellátás nélkül, akkor az ellátórendszer úgy összességében lenne alkotmányellenes, ezáltal pedig jogalkotási kötelezettsége keletkezne az államnak. Tehát az alapnyugdíj vagy valamilyen nyugdíj jellegű segély bevezetésére ebben az esetben is kötelezettség keletkezne. Ha viszont ez a megoldás egy közgazdaságilag racionális megoldás, akkor az öngondoskodási elem is alapjaiban visszaépíthető lehetne a nyugdíjbiztosításba (például a helyi vagy fogyasztási adók részeként való finanszírozáson keresztül).

Tehát ha a szociális jog alkotmányos hátterére gondolunk, akkor nyilvánvaló, hogy a többségi akarat ellenére is biztosítani kell az időskori gondoskodást, ellátást azok számára, akik a létfenntartáshoz szükséges megfelelő jövedelemmel nem rendelkeznek. Kitérés pont az lehet, ha a szociális jogok fogalomrendszere körébe bekerülne az önhiba fogalma, hiszen az érintettek jelentős része nem is akarja a nyugdíjhoz szükséges járulékokat megfizetni. Az alkotmányos jogoknak ugyanis véleményem szerint nem lehet az a célja, hogy az egyén valamennyi kötelezettségét kimentse, helyettesítse. Nyilvánvaló, hogy nem köthető feltételekhez az alapjogok biztosítása, azonban ha az önhiba fogalmához szankciók kialakítása társulhatna, akkor az egyéni felelősség visszahozható lenne ebbe a fogalomrendszerbe. Hasonló megoldásokra gondolok itt, mint a foglalkoztatáspolitikában az álláskereső támogatás nemzetközileg is elismert feltétele, amely szerint, ha saját kezdeményezésre vált valaki munkanélkülivé, akkor vagy csak késleltetve jogosult az ellátásra, vagy abban nem is részesülhet. A nyugdíj esetében ez az ILO 102. számú egyezményének elvárásaival egyezően irányulhatna ez a szolgálati idő, részjogosultságok feltételeinek a megszerzésére. Aki pedig még törekvéseket sem tett a nyugdíjjogosultság feltételeinek, a szükséges szolgálati időnek a megszerzésére, ott korlátozott ellátások bevezetése lehetnek megengedhető. Az alapnyugdíj és a rászorultsági nyugdíj talán az állam, társadalom elvárásai szempontjából jelenthet már alapvetően is különbséget, természetesen a finanszírozási szempontokon túl.

Szinte valamennyi országban, a fentiekben részletezett problémákból eredően, a nyugdíjrendszerek átalakításra szorulnak. Az 1960-as évek gazdasági fellendülése keretében a társadalombiztosítási rendszerek túligérték magukat, illetőleg a gazdasági fejlődés visszaesését követően a korábbi ígérek nem kerültek felülvizsgálatra. Az ígérvények visszavétele a legtöbb országban ad hoc módon történik, nem

pedig tervszerűen. Azokban az országokban, amelyek az ILO 102. számú egyezményének részesei ott a visszalépést az egyezmény tiltja. Így egyetlen jogi lehetőség az állam, illetőleg a társadalom teherbíró képességére való hivatkozás. Ezzel, lehetőség szerint élnek is a tagállamok, az ellenőrzési mechanizmus – pedig mint láthatjuk – igyekszik blokkolni azt.

A radikális politikai reformok sem minden esetben vonnak maguk után elutasító reakciót, hiszen ha a reform a majdani nyugdíjat kizárólag a járulékbefizetéstől teszi függővé, akkor ezt a járulékbefizetési időszak elején-közepén állók nem csak elfogadják, hanem támogatják is. A járulékbefizetési időszak végén járók esetében pedig az új rendszer bevezetésére egyébként sincsen lehetőség a kellő átmeneti idő biztosításának kötelezettsége és a jogbiztonság elve miatt.

A nyugellátás fenntarthatósága paradigmaticusan is elemekre szedhető, vagyis, hogy az egyes jellemzők mennyire szükséges elemei a nyugdíjrendszernek, mennyire biztosíthatóak és milyen hatással lenne a rendszer egészére egy-egy elem módosulása. Ez lehet az univerzalitás, vagy más néven kötelező részvételi elem, a járulékból történő finanszírozás, a társadalmi szolidaritási jelleg, valamint a járadékok megállapításának kérdésköre, mely viszont egymaga is számos elemet takar: a nyugdíj-kereset arányát, a nyugdíjak reálértékének megőrzését, a jövedelmek átcsoportosítását, esetleg a nyugdíjak „adóztatását”.⁹⁶ Az 1997-es nyugdíjreform paradigmaticus célja a magánnyugdíj pillér bevezetése volt, melyet szintén paradigmaticus elemként a járulékkulcsok átrendezése kísért.⁹⁷

A fenti elemekből vannak olyanok, amelyek a szociális jogi garanciák mellett egyáltalán nem változtathatóak, ilyenek többek között az univerzalitás, a kötelező jelleg, a társadalmi szolidaritás, az újraelosztás kérdése, hiszen ezeknek a nyugdíjrendszerbeli helye magát az ellátáshoz való alkotmányos jogot és a tárgykörben tett nemzetközi kötelezettségvállalásainkat érinti. A változtatható elemek tehát a járulékból való finanszírozás kérdése, mely összekapcsolódik az alapnyugdíj kérdésével. Ilyen még a járadékok-járulékok kérdése, amely már komplexen az ellátórendszerek összehangolt vizsgálatát feltételezi.

A fentiekben vázolt problémakörök külön-külön is alkalmasak a társadalombiztosítási rendszer hatékonyságának csökkentésére, együttesen azonban ezek egy „negatív autoregresszív” folyamatot eredményeznek.⁹⁸

A magánnyugdíj pillér kapcsán számos kritika, javaslat fogalmazódik meg, abban viszont többnyire egységes az álláspont, hogy a magánnyugdíj-pénztárak visszasorvasztása már nem célszerű lépés.⁹⁹ Ennek ellenére a jelenlegi kormányzat

⁹⁶ Barabás – Bodor – Erdős – Fehér – Hamecz – Holtzer [2006.], *i.m.* 11. oldal

⁹⁷ Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után, *Közgazdasági Szemle*, 2002. június, XLIX. Évfolyam, 515. oldal (továbbiakban: Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János [2002.])

⁹⁸ „A politikai osztály magatartása rövid távon csökkenti a járulékfizetési fegyelmet és hajlandóságot, a választók várákozásai erre ösztönzik a politikai osztályt, hosszabb távon a politikai osztály ezen magatartása lehetetlenné teszi az érdemi reformokat és csökkenti a termékenységet, e két folyamat pedig alapjaiban ássa alá a rendszer fenntarthatóságát.” In: Mészáros [2005.], *i.m.* 284. oldal

⁹⁹ „Adminisztratív eszközökkel a magánnyugdíj-pénztárak leépítését, illetve leépülését gyorsítani vagy elősegíteni nem volna szerencsés.” fogalmazta meg Prugberger Tamás. In: Prugberger Tamás: Szempontok a magyar társadalombiztosítás elkezdett reformja korrekációjához és továbbviteléhez a

intézkedéseinek iránya tekintetében ennek lehetőségét nem szabad figyelmen kívül hagynunk. Azzal azonban számolnunk kell, hogy ha visszafordítjuk a reformot, akkor a rendszer kevésbé lesz áttekinthető, mint valaha volt és sokkal költségesebb is lesz.¹⁰⁰ A rendszer problémáinak megoldásával a második pillér hatékonyabbá tételére kell törekedjünk, a kulcskérdés a működési költségek minimalizálása¹⁰¹. Alternatív javaslatok vannak, mint például Prugberger Tamás felvetése, mely szerint indokolt lenne elősegíteni és jogszábályilag is alátámasztani, hogy a második pillér vaglyagos és választható módon szakmai és ágazati pilléreken keresztül is működhessen, ezzel erősítve a munkaügyi érdekvédelem szerepét is.¹⁰² A klasszikus felvetés pedig, hogy az első pillért alakítsuk át alapnyugdíjjá, a második pillért pedig munkanyugdíjjá, és így nem lesznek elveszített hozam nélküli évek sem.¹⁰³ A magánnyugdíj pillér esetében pedig alternatív javaslat az állami intézményrendszer keretében történő működtetés, ami pedig a verseny teljes kiiktatását jelentheti.

A reform továbblépéseként javasolt alapnyugdíj bevezetését abból a szempontból tartom érdekesnek, mert ha jól meggondoljuk, akkor ugyanannak a problémának a tengelye körül forgunk. Az eredeti elképzelés szerint az első pillér a szolidaritás színtere, a második pillér pedig az egyéni megtakarítás mértéke szerint differenciált. Az alapnyugdíj felé való elmozdulás javaslata szerint az első pillér egy egységes összegű, viszont pont ezáltal szolidáris elem, míg a második pillér, munkanyugdíj pillérként továbbra is az egyéni megtakarítás színtere marad.

A fenti alternatívákhoz kapcsolódóan szükséges megemlíteni a szakirodalomban ismert – Hajdú József által részletesen bemutatott¹⁰⁴ – szociális biztonsági rendszert, amely három összetevőre bomlik és kombinálja az eddig vázolt alternatívákat: Az I. pillér az állami szociális ellátórendszer, a II. pillér a kiegészítő vagy munkahelyi ellátórendszer és a III. pillér a magánbiztosítás, illetve egyéb magánjellegű gondoskodás. A három összetevőnek egymást kiegészítve kell érvényesülnie. Ahogy azt láthatjuk a jelenlegi reform törekvések iránykeresése szinkronban van ezen elképzeléssel, annak kereteit azonban többféleképpen is meg lehet tölteni tartalommal, így az egyes tagállamok ellátórendszere egységes elvek mentén is eltérő eredményekhez vezethetnek. Fontos elemének tartom, hogy a szociális ellátórendszerek keresztül is elérhető a nulladik pillér megteremtése, külön újabb pillér és ahhoz kapcsolódó infrastruktúra bevezetése nélkül, bár ebben az esetben csak a rászorultsági alapú alapnyugdíj pillért látom megvalósíthatónak.

nyugat-európai társadalombiztosítási rendszerek tükrében, *Magyar Közigazgatás*, 2001. (51. évfolyam) 2. szám, 89. oldal

¹⁰⁰ Augusztinovics Mária: Elmulasztott lehetőség – nyugdíjreformok Közép-Kelet-Európában, In: *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. században* (Tiszteletkötet Dr. Huszti Ernő professzor 75. születésnapja alkalmából), szerkesztette: Lenter Cs., Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007. 253. oldal

¹⁰¹ Simonovits András: A magyar nyugdíjrendszer reformja: 1996-2007., *Külgazdaság*, 52. évfolyam, 1-2/2008. szám, 106. oldal

¹⁰² Prugberger Tamás: Szempontok a magyar társadalombiztosítás elkezdett reformja korrekciójához és továbbviteléhez a nyugat-európai társadalombiztosítási rendszerek tükrében, *Magyar Közigazgatás*, 2001. (51. évfolyam) 2. szám, 89. oldal

¹⁰³ Augusztinovics Mária: Elmulasztott lehetőség – nyugdíjreformok Közép-Kelet-Európában, In: *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. században* (Tiszteletkötet Dr. Huszti Ernő professzor 75. születésnapja alkalmából), szerkesztette: Lenter Cs., Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007. 254. oldal

¹⁰⁴ Gyulavári Tamás (szerk.) [2000.], *i.m.* 118-119. oldal

A nyugdíjrendszer átstrukturálásakor nem szabad azonban az alapvető rendszerteremtő szociális jogok, szociális biztonság szerepet sem elfelejteni. A szociális jogok megvalósítása a szociális ellátások biztosításán, azaz a szociális ellátórendszeren keresztül történik. Czucz Ottó szerint a szociális ellátások elsődlegesen gyűjtőfogalomként szolgálnak, melyeknek a célja a megélhetéshez szükséges javak redistribúciója.¹⁰⁵

Menyhárt Szabolcs doktori dolgozatában¹⁰⁶ is felvázol egy sajátos nyugdíj megoldást, mely a két versenyben lévő alternatívát egybe foglalva tartalmazza, vagyis az I. pillér az alapnyugdíj, a II. pillér az NDC modell szerinti felosztó-kirovó pillér, de III. pilléreként megtartja az öngondoskodást jelentő magánnyugdíj pillért. Megítélésem szerint ezzel túl nagyot markol, és egyszerre nagy átalakítás, költség mellett összességében financiai szempontból nem biztos, hogy a leghatékonyabb rendszer valósulhatna meg, hiszen amennyit erősít az öngondoskodáson, annyit tesz a rászorultság érdekében is, így tulajdonképpen hatékonyság javulás nem várható, hiszen az egyes elemek kiolthatják egymás hatását.

A magánnyugdíj pillér kérdése 2010. év őszi törvénykezési időszakában új helyzetet eredményezett, a célok és az irányok a korábbi koncepcióhoz képest jelentősen átalakultak. A korábbi fejlesztési irányok alapján szükségesnek láttam megemlíteni a magánnyugdíj pénztárak üzemi, foglalkozási ágazat szintjén való megszervezésének alternatíváját, Prugberger Tamás¹⁰⁷ kiáll az üzemi szinten szervezett magánnyugdíj pillér mellett, melynek alapvető feltételeit a foglalkoztatói nyugellátásról szóló törvény megteremtette, azonban az, önkéntes alapon – mely fő szervezési metódus kell legyen – nem alakult ki.

A jelenlegi kormányzati törekvések mellett – melyek feltehetőleg a Bogár László által több fórumon¹⁰⁸ is megfogalmazott alapvetések mentén bemutatott indulatok alapján kerültek felvállalásra – azonban a második pillér érdekeltiségi alapú átalakítása háttérbe szorul. Megítélésem szerint abban az esetben, ha a magánpillér magán jellege háttérbe szorul és a súlypont nem azon van, hogy a tőkefedezeti jellegű megtakarítás hogyan optimalizálható, akkor nincsen a továbbiakban jelentősége annak, hogy a magánpillérbe hogyan építhetők be érdek elemek hogyan vonható be a felelősségi körbe az időskori gondoskodás keretei közé a munkáltatói oldal.

Amennyiben a jelenlegi kormányzati elképzelések letisztulnak és pontosan körvonalazódik az, hogy a jövőben a magánnyugdíj pillérnek milyen szerepe lesz

¹⁰⁵ Czucz Ottó elvégzi a fogalom kibontását is, mely szerint a szociális ellátások körébe tartozónak tekinthetjük a társadalom tagjai között kialakuló összes olyan viszonyt, intézményt, amelyeknek az az alapvető rendeltetése, hogy az emberek által megtermelt anyagi javak egy részének összegyűjtésével alapot képezzenek arra, hogy e forrásból támogatást adhassanak mindazoknak a személyeknek, akik (önhibájukon kívüli okból) nem tudnak saját megélhetésükről gondoskodni (reprodukciós zavarral küzdenek), vagy akik a társadalom fennmaradása érdekében a társadalom által elismert többletterheket vállalnak magukra.

In: Czucz Ottó [1989.] *i.m.* 59. oldal

¹⁰⁶ Menyhárt Szabolcs: *Az öregségi nyugdíjrendszer a reformfolyamatok tükrében, különös tekintettel az öregségi nyugdíjakra* (kézirat), Miskolc, 2009., 376. oldal

¹⁰⁷ Például In: Fabók András – Prugberger Tamás: *Társadalombiztosítási jog*, Szent István Társulat, az Apostoli Szentzség Könyvkiadója, Budapest, 2005.

¹⁰⁸ Lásd utoljára Bogár László: *Nyug(talan)díj*, Magyar Hírlap, 2010. november 3. 11. oldal

könnyebben feltárható a felvázolt érdekeltség alapú nyugdíjpillér helyzetének szerepének indokoltságának kérdése is. A magánnyugdíj privatizált jellegének csökkenése, fokozatos eltűnése esetén az öngondoskodás szerepét valamilyen módon erősíteni kell. Abban az esetben ugyanis, ha a magánnyugdíj megtakarítások – a tőkefedezeti jelleg fenntartása vagy akár eltűnése mellett – visszaépítésére kerülnek az állami, rászorultsági elemeket is kezelő felosztó-kirovó rendszerű nyugdíjpillérbe akkor az időskori öngondoskodás szerepe, még az NDC rendszer megoldási alternatíváját is számításba véve csökkenni fognak. Az öngondoskodás viszont nem hagyható figyelmen kívül, hiszen a társadalombiztosítás történeti fejlődéséből is jól láthatóan eredendően a kockázatkezelés mellett az öngondoskodáson alapul.

A mai magyar munka-erőpiaci kapcsolatok, viszonyok relációjában a felektől elvárható hozzájárulás rendszere is átértékelésre szorul. Véleményem szerint az adó és járulékfizetés arányai akár az összegek változatlan summa értéken való fenntartása mellett is átstrukturálандóak. Amennyiben komolyan vesszük a foglalkoztatói vagy akár üzemi nyugdíj elképzeléseket, akkor a foglalkoztatót kötelezően terhelő járulékok szintje, aránya is másképpen szabályozandó. A jelenlegi szabályozás mentén a súlypont motiváció nélkül jelenleg is a foglalkoztatón van.

Nyugdíjszakmai szempontból a kormányzati reformok kapcsán mindenképpen szükségesnek tartom az általam felvázolt, vagyis az öngondoskodást a szerepek-elvárások-járulékok kapcsolatrendszerére alapozott struktúra kialakítását. Jelenleg még nem kiforrott a kormányzati nyugdíjreform iránya, azonban azt gondolom, hogy a felvázolt kérdések és válaszok elősegíthetik az optimális megoldás kialakítását.

Mind a két pilléres, mind az egy pilléres osztott nyugdíj mellett tehetőek szakmai érvek: álláspontom szerint mindegy, hogy melyik megoldást fogadjuk el, hiszen mindkét esetben lehetőség van egy egységesen felépített rendszer kialakítására, amely következetes joggyakorlat révén képes az elérni kívánt célok teljesítésére. Ugyanakkor mindkét esetben azonosan jelentkezik a hatékonyság hiánya, hogyha a változtatás nem következetes, és megbomlik a rendszer egysége. Ezért én elsődlegesnek az egységes, következetes, hatásvizsgálatokkal alátámasztott reformokat tartom elfogadhatónak, melynek fontos kulcs eleme még, hogy az érintetteket érdekeltté kell tenni, akár már azáltal, hogy a szakmai szempontokkal egyidejűleg meghalljuk az általános igényeket is és azokra próbálunk reflektálni.
