

A társadalombiztosítási rendszer fenntarthatósága, a finanszírozás lehetséges formái

I. Alapvetések

A szociális ellátások megítélése a jogi, szociológiai megközelítés mellett közgazdasági szempontból a legjelentősebb. Közgazdászok az ellátások finanszírozására számos elméletet dolgoztak ki. A szociális alapjogoknak az ellátások szintjére konkretizálása szempontjából érdekes közgazdasági, elméleti megközelítés a játékelmélet alkalmazása. A különböző közgazdasági modellek elemzése a tanulmánynak nem feladata, itt kizárólag a kötelező állami szerepvállalás szempontjából említem meg a játékelméleti alapokat. Eszerint ugyanis a közösség feladata, hogy a jogilag társadalmi kockázatközösségként emlegetett elvárás alapján a társadalom (az élet, mint játék) veszteségeinek az alapvető szükségleteit biztosítsa. Az ellátásnak gazdasági indokai is vannak, melyek azon a jogszociológiai megközelítésen alapulnak, hogy a társadalom vesztesi körében a deviáns magatartások elszaporodása gyakoribb, így a kezeletlen szociális helyzet rengeteg erőforrást emészt fel. A megelőző szociális ellátások tehát arányba – méghozzá fordított arányba – állíthatók a deviáns társadalmi magatartásokkal.

A szociális jogok társadalmi rendeltetése a gazdasági szerepének egyenes következménye. Hiszen a szociális jogok alapvetően a társadalmi problémák orvoslásának garanciális eszközei, magukon hordozva ezáltal az alapvető szabadságjogoktól alapvetően eltérő jegyeket. Elég ha például megemlítjük azt, hogy a szociális jogok is mindenkit megillető jogok, mégsem tekinthetők univerzális jogoknak, hiszen szociális jogi védelemre – a szociális jog védelmi jogi jellege miatt – nincsen mindenkinek minden körülmények között szüksége.¹

Mindez annak ellenére igaz, hogy a szociális biztonsághoz való jog és az emberi méltósághoz való jog kapcsolata jogdogmatikailag általánosan elfogadott. Ezen szoros kötődés mellett ezen jogok jellegének alapvető különbsége is egyértelmű, azáltal, hogy a szociális jog az állam pozitív, aktív fellépését igényli, a klasszikus szabadságjogok esetén pedig a jog biztosítását kifejezetten az állami szerep háttérbe szorulása jelenti. Hiszen a szabadságjogok szerepe véget ér a jogok biztosításánál. Fontos azonban megemlíteni azt, hogy ez az állami pozitív szerepvállalás a jog érvényesíthetőségének korlátját is jelenti azáltal, hogy a bíróságokra kikényszeríthetetlen jogok mérlegelését bizza.²

¹ Juhász Gábor: Az alkotmányeszmé mostohagyermek: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról, *Esély*, 7. évfolyam 3/1996. szám, 34. Juhász ebben a cikkében ezt kettős jogi mércéként említi. Az első generációs egyéni és kollektív jogok az univerzalitás absztrakt jogviszonyi szintjét jelentik, míg a szociális jogok vonatkozásában ezek relativizált jogviszonyt jelentenek.

² Szigeti Péter: A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő?, *Magyar Jog*, 2001. május, 48. évfolyam 5. szám, 262.

A szociális jogokon belül a társadalombiztosításhoz való jog kiemelt szerepet élvez, hiszen az elsőként kialakult jogok közül való, noha elfogadottságának mértéke a mai napig is az államok teherbíró képességén alapszik. A szociális jogok közül a társadalombiztosításhoz való jog jelentősége abban is mérhető, hogy az állami kiadások legjelentősebb részét a társadalombiztosítási rendszer fenntartása jelenti.

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, hiszen 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.

II. A társadalombiztosítás elhelyezése az állami finanszírozás keretei között

A nyugdíjrendszer finanszírozhatósága, fenntarthatósága szempontjából kiemelt jelentőségű kérdés, hogy a nyugdíjak közjóságok-e. Hiszen a közjóságok az állami feladatellátás tárgyai.

A közgazdasági megközelítés alapján a közjóságok definiálása több szempont figyelembevételével, több irányból történhet. A közjóságok fogalmának meghatározására számos közgazdász vállalkozott. Joseph Stiglitz szerint: „A tiszta közjavaknak két döntő tulajdonságuk van. Először is, használatuk adagolása nem valósítható meg. Másodszor, használatuk adagolása nem is volna tanácsos, célszerű.”³

Amennyiben a közjóságok meghatározásakor nem a fogalom meghatározására törekszünk, hanem összegyűjtjük a főbb jellemzőket, akkor arra a megállapításra juthatunk, hogy a következő tulajdonságok adják a közjóságok jellemzőit: Egyrészt, hogy nem versengő a fogyasztás: vagyis az egyik személy fogyasztása nem csökkenti az összes többi egyén hasznát; másrészt a kizárhatóság hiánya: vagyis a fogyasztókat nem lehet kizárni a hasznokból. Ha a jószág rendelkezésre áll, akkor egyik egyén sem rekesztheti ki a másikat a fogyasztásból.⁴

Amennyiben a fenti meghatározást a közjóságok fogalmaként elfogadjuk, akkor a társadalombiztosítási rendszer is közjóságnak minősül, mert a fogyasztása mindenki számára hozzáférhető és nem zárható ki senki sem az ellátásokból, amennyiben az ellátásra való jogosultság feltételeinek megfelel.

³ Stiglitz, Joseph E.: *A kormányzati szektor gazdaságtana*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000., 143.

⁴ Mészáros József: *A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek, mint közjóságok*, *Közgazdasági Szemle*, 2005. március, LII. évfolyam, 277 – 278.

III. A társadalombiztosítási rendszer problémáinak alapjai

A társadalombiztosítás, mint közjóság elégtelen működését gazdasági szakemberek vizsgálják. A problémák megfogalmazására számos kiindulási pontból kerülhet sor.

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 „önértéke” marad figyelmen kívül, vagyis hogy a család szempontjából a gyerekvállalás nem elsősorban a későbbi időskor problémáinak kiküszöbölése céljából történik.⁵

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.⁶ Ez azonban más szerzők⁷ szerint csak akkor lenne elérhető, ha egész generációk számára – az időskori anyagi biztonság elvesztésének szankciójával – betiltásra kerülne a vagyonszerzés (mint a nyugdíjrendszer alternatívája).

A demográfiai változások vizsgálatakor 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.

Általános jelleggel megfogalmazott, kiemelt problémája a jelenlegi társadalombiztosítási rendszernek az elégtelen járulékfizetés. 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 ellátások között nincs arányos kapcsolat. Tehát racionális emberi magatartás, hogy ha

⁵ Németh György: *Közjóságok-e a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek?*, *Közgazdasági Szemle*, 2005. június, LII. évfolyam, 611.

⁶ Mészáros József: 2005, 281-282.

⁷ Németh György: 2005, 611.

az ellátások és a járulékfizetés között degresszív a kapcsolat, akkor törekszünk a járulékfizetés lehetséges minimalizálására.⁸ A jelenlegi magyar viszonyokra levetítve: a járulékfizetésre a minimálbér után kerül lehetőség szerint csak sor. 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.

Németh György szerint: „A járulékfizetők számára nem azért racionális stratégia a járulékfizetés elkerülése, illetve minimalizálása, mert a nyugdíjrendszer közjóság, 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.

A gazdasági problémák mellett a társadalombiztosítás a politika felé is kiszolgáltatott, hiszen például a nyugdíjak emelése választási időszakban politikai manipuláció tárgya is lehet. Ez a politikai stratégia viszont társadalmi és gazdasági szempontból pusztító, hiszen a társadalom számára azt közvetíti, hogy a nyugdíjak mértéke nem a befizetésektől, hanem a politikai osztály akaratától függ. Ez pedig tulajdonképpen fedezetlen nyugdíjígérvényeket jelent.⁹

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 ígéretek nem kerültek felülvizsgálatra. Az ígérvények visszavétele a legtöbb országban ad hoc módon történik, nem pedig tervszerűen.

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 fentiekben vázolt problémakörök külön-külön is alkalmasak a társadalombiztosítási rendszer hatékonyságának csökkentésére, együttesen azonban ezek egy „negatív autoregresszív” folyamatot eredményeznek.¹⁰

⁸ Mészáros József: 2005, 282.

⁹ Mészáros József: 2005, 284.

¹⁰ „A politikai osztály magatartása rövid távon csökkenti a járulékfizetési fegyelmet és hajlandóságot, a választók várakozásai 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.” Mészáros József: 2005, 284.

IV. A felosztó-kirovó nyugdíjrendszerből és annak átalakításából adódó problémák

A felosztó-kirovó nyugdíjrendszer a fenti kérdéseken túl önálló problémákat is felvet. A nyugdíjrendszerrel foglalkozó közgazdasági szakemberek többnyire egyetértenek abban, hogy a nyugdíjrendszerek válsága a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerből ered. Ennek levezetéseként a felosztó-kirovó nyugdíjrendszert állítják szembe a tőkefedezeti elven működő rendszerrel. A felosztó-kirovó nyugdíjrendszer esetében – azáltal, hogy az aktuális járulékbefizetések az aktuális nyugdíjak kifizetését szolgálják – a stabil népesség fenntartása szükségszerű. A tőkefedezeti rendszer – azáltal, hogy itt a nyugdíjak nem a járulékfizetők összességének aktuális befizetéseitől, hanem a nyugdíjas múltbeli megtakarításaitól függ – mentes a népesség öregedése által felszínre kerülő strukturális nehézségektől.

A felosztó-kirovó nyugdíjrendszer tőkefedezetivé történő alakítását elemzők „tőkésítésként” definiálják. A magyar megoldás, miszerint a tőkefedezeti rendszer a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer kiegészítésére szolgál egyenlőre csak „részleges tőkésítésként” kerül megnevezésre.¹¹ A „tőkésítés” fogalom található abból a szempontból, hogy a nyugdíjak tőkefedezeti rendszerű képzése növeli a költségvetési megtakarítást, és az egyén számára pedig vagyont képez, növelve ezzel az egyéni jólétet. A „tőkésítés” elnevezés melletti érv továbbá, hogy a tőkefedezeti rendszerbe való befizetést az egyén saját megtakarításaként értékeli, míg a felosztó-kirovó rendszerben a járulék nem sokban különbözik az egyéb adóktól.

A felosztó-kirovó rendszerben is van lehetőség a járulékok, járadékok egyéni szinten történő kezelésére, hiszen lehetőség van ott is a járadékoknak a befizetett járulékokkal való arányosítására, ehhez azonban a szolidaritási elem – legalább részleges – kiiktatására van szükség. Ilyen átmeneti megoldás az eszmei számlarendszer. Ezt a rendszert a felosztó-kirovó rendszer reformjára hozták létre az 1990-es években elsőként Svédországban, Lettországon és Lengyelországban. Az eszmei számlarendszerben a járulékkulcsok rögzítettek, a járulékokat az eszmei számlán tartják nyilván, amely egy adminisztratív úton meghatározott kamatláb mellett kamatozik. A nyugdíjazáskor a tőkeértékeket életjáradékká alakítják át. A gyakorlatban az országok közötti különbség az élettartam kiszámításában, illetve a kamatlábnak a járulékalap növelésénél figyelembe vett hatásában mérhető. Az eszmei számlarendszer hibája, hogy tartalékokkal nem rendelkezik, és általában csak az időskori nyugdíjakat fedezi, míg a rokkantsági nyugdíjakat az állami költségvetésből finanszírozzák.¹²

A társadalombiztosítással foglalkozó közgazdászok alapfelvetése volt a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer és a tőkefedezeti elven működő nyugdíjrendszer szembeállítása. A társadalombiztosítási rendszerek jelenlegi válságából adódó kényszer hatására a közgazdászok azonban átmeneti koncepciókat, az összehasonlítás új szempontjait, ebből adódóan átme-

¹¹ Oksanen, Heikki: A nyugdíjreform tervek a jóléti államokban – öregedő népesség esetén, *Közgazdasági Szemle*, 2003. július-augusztus, L. évfolyam, 657.

¹² Oksanen, Heikki: 2003, 656.; 664.

neti megoldásokat is kialakítottak.¹³ Példaként szolgálhat, hogy a tőkefedezeti rendszerek is alapulhatnak járulékkal meghatározott fizetésen (lásd az eszmei számlarendszert), illetve a felosztó-kirovó rendszerek keretében is lehetőség van a magán-nyugdíjbiztosítókra.¹⁴ Ez az új-fajta szemlélet viszont abból a szempontból jelentős, hogy elmosza a határt az addig mereven szembeállított felosztó-kirovó nyugdíjrendszer és a tőkefedezeti rendszer között. Leszögezve, hogy ez még nem jelenti azt, hogy a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer megfelelő jövőképet jelent. Álláspontom szerint egy meglévő rendszer hibáinak kiküszöbölése rövid távon kevesebb áldozattal jár, mint egy teljesen új rendszer bevezetése, viszont a hosszú távú következményei súlyosabbak lehetnek. Az egyes reform intézkedések előtt mérlegelni kell a jelenlegi és a jövőbeli hatásokat egyaránt.

V. A második pillér dilemmája

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. Általános álláspont, hogy a nyugdíjrendszer korrekciós intézkedések nélkül jelenlegi állapotában sem tartható fenn. A nyugdíjrendszerből jelenleg a GDP közel 230 százalékának megfelelő nettó állami kötelezettségállomány adódik, melynek nagy része az 1997-1998. évi reform óta hozott politikai intézkedések sorozatának a számlájára írható.¹⁵

A gazdasági elemzők körében gyakori megállapítás, hogy a magánnyugdíj-pénztári rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ennek számos demográfiai és szociológiai indoka mellett, tiszta közgazdasági indokait is megfogalmazzák, melyek leggyakrabban a magánnyugdíj-pénztárak magas működési költségeiben, illetőleg a várakozásoktól és nemzetközi összehasonlítástól alacsonyabb nettó hozamokban kerülnek megfogalmazásra. Mélyrehatóbb gazdasági elemzések¹⁶ azonban kitérnek arra is, hogy a tőkefedezeti pillérre való átállási költségek rövid és közép távon költségvetési hiányt eredményeznek, melyek a magánnyugdíj-pénztárakkal szembeni kritikák megfogalmazásakor, azok terhére kerülnek elszámolásra, azonban nem a tőkefedezeti pillér által termelt hiányok.

VI. Az 1997-es nyugdíjreform és annak hatása a nyugdíjrendszerre

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 nyugdíjrendszer-

¹³ Németh György: 2005, 609.

¹⁴ Augusztinovics Mária: Népeség, foglalkoztatottság, nyugdíj, *Közgazdasági Szemle*, 2005. május, LII. évfolyam, 441.

¹⁵ Orbán Gábor – Palotai Dániel: Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben, *Közgazdasági Szemle*, 2006. július-augusztus, LIII. évfolyam, 583.; 592.

¹⁶ Lásd például Orbán Gábor – Palotai Dániel: 2006, 583.; 601 – 602.

ből fakadó hosszú távú terheit. A változás rövid, illetve közép távú 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. Pozitívként azonban mindenképpen le kell szögezni, hogy az 1997-1998-as reformcsomag segítette a nyugdíjkiadások növekedésének megfékezését.

A reformot követően a kormányok számos intézkedéssel egymás korrekciós intézkedéseit semlegesítették, ezért az 1997-1998-ban elért eredmények jelentős mértékben erodálódtak. 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, amely már rövid távon is növeli a nyugdíjrendszerből származó költségvetési hiányt.

A közgazdasági elemzések központi kérdése, hogy ha nem került volna sor a nyugdíj reformra, 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 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.¹⁷

Az 1997-1998-as nyugdíjreform legfontosabb elemei közé tartozott a törvényi nyugdíjkorhatár fokozatos emelése, a svájci indexálás¹⁸ formulájának bevezetése, amely erőteljes szűkítő hatást fejtett ki a jövőbeli nyugdíjkötelezettségekre. Az intézkedések következményeinek egy részét viszont a már nyugdíjas, illetve a nyugdíjazás előtt álló korosztály is viseli.¹⁹

Az életkori emelés egyik legmarkánsabb eleme a kedvezményes nyugdíjazás egyes formáinak szigorítása, az előrehozott öregségi nyugdíj feltételeinek drasztikus átalakítása, a kord kedvezményes munkakörök és a kord kedvezmény körébe tartozó jogosultságok újrashabályozása. 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 olyan kormányzati döntés született, amely a korábban elmulasztott, politikailag népszerűtlen reformok megva-

¹⁷ 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: 2006, 584.

¹⁸ 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.

¹⁹ Orbán Gábor – Palotai Dániel: 2006, 585.

lósítására irányult.

A pontos gazdasági előrejelzések akadályaként azonban, hogy 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 születtek meg. Ilyen a 13. havi nyugdíjak bevezetése, illetőleg a svájci indexnél nagyobb arányú nyugdíjemelések, továbbá ide sorolhatjuk a nyugdíjrendszerre közvetetten hatást gyakorló Prémium Évek Programot.

Az 1997-es reform csomag kidolgozására a Világbank által támogatott „új nyugdíj ortodoxia” elveit²⁰ követve került sor, melynek alapvető eleme a második nyugdíjpillér rögzítése, amely tökefedezeti elven működik, 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 vették át. Először éppen Magyarország, annak ellenére, hogy közben Latin-Amerikában már gyűltek a nem feltétlenül pozitív tapasztalatok.²¹

A tökefedezeti rendszeren alapuló nyugdíjpillér Magyarországon a harmadik, önkéntes nyugdíjbiztosítási pillér szabályainak alapulvételével került szabályozásra, a nyugat-európai minták figyelmen kívül hagyásával, hiszen hazánkban a magánnyugdíjpénztárak 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 deficitel 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.

A működési deficitet erősítette az is, hogy az előrejelzéseket meghaladó mértékben léptek át a vegyes rendszerbe az önkéntes csatlakozók. 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 magánnyugdíjpénztárak bizonytalan hozamával kell a résztvevőknek kiegészíteniük.

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.²² Az egyik lehetséges oknak azt tartják, hogy a magánnyugdíjpénztáraknál felhalmozott vagyon a nyugdíjazást megelőző halálozás esetén örökölheto. Ami egyrészt azt jelenti,

²⁰ Orbán Gábor – Palotai Dániel: 2006, 587.

²¹ Augusztinovics Mária: 2005, 442.

²² Orbán Gábor – Palotai Dániel: 2006, 587.

hogy nem vesztek 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 tökefedezeti elven működő magánnyugdíj-pénztárakból hiányzik az újraelosztási elem. Ez viszont a nyugdíjformulába épített degresszivitás megszűnésével párhuzamosan megszűnik 2013-ig.²³ 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 szerkezete²⁴, másrészt a tényleges piaci verseny hiánya.

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.

VII. A jövő...

A magánnyugdíj-pénztárak nem megfelelő működésének közvetett következményeként merül fel folyamatosan a nyugdíjrendszer ismételt átalakításának szükségessége. A nyugdíjrendszer jelenlegi formában csak akkor tartható fenn, ha a társadalom hajlandó arra, hogy korlátlan ideig több forrást csoportosítson a nyugdíjrendszerbe, mint a befizetett járulékok összege. Gazdasági elemzések szerint változatlan szabályozás mellett ugyanis a nyugdíjjárulékok jelenlegi szinten nem tarthatóak fenn, további

²³ Orbán Gábor – Palotai Dániel: 2006, 587.

²⁴ 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 kockázataira lehetőség van a befektetési kockázat megválasztására, ezáltal esetlegesen átlagostól nagyobb hozam elérésére.

A tanulmány 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 üdvözítve várt portfólió választás lehetősége is a nyugdíjrendszer output oldali deficitjét eredményezi.

növelés szükséges.²⁵ Más tervezhető forrás a nyugdíj finanszírozására eddig kidolgozva még ötlet szintjén sincsen. A nyugdíjjárulékok mértékének vizsgálata azért is indokolt és szükséges, mert a második pillér bevezetése ez idáig csak növelte a Nyugdíjbiztosítási Alap hiányait, minthogy a járulékok egy része a második pillérbe áramlik. Azt is rögzíteni szükséges viszont, hogy a Nyugdíjbiztosítási Alap hiányai mindösszesen a felét magyarázzák a felosztó-kirovó rendszerbeli hiányok elmúlt években tapasztalható növekedésének.²⁶

A nyugdíjrendszer biztosítási jellegéből adódik, hogy amennyiben a nyugdíjak szintjét a tervezetnél magasabban határozzák meg, akkor a rendszer bevételeit is hozzá kell igazítani a magasabb kiadásokhoz. Ez pedig nem jelenthet mást, mint a nyugdíjjárulékok vagy a nyugdíjkorhatár emelését. A járulékok csökkentésére irányuló politikai döntés következménye pedig – amennyiben a nyugdíjrendszert zárt rendszerként feltételezzük – az induló nyugdíjak szintjének vagy a nyugdíjak éves emelésének csökkentése, illetve a korhatár emelése. Az elmúlt évtizedben ható politikai döntések ezeket az irányvonalakokat figyelmen kívül hagyva születtek meg, növelve ezzel a nyugdíjrendszer kiadását, és egyszerre csökkentve a bevételeit, melynek következménye, hogy a rendszer önfinanszírozása lehetetlenné vált, ami a biztosítási elv meggyengülését is jelenti.

Átlagos öregségi nyugdíjas esetében a magán-nyugdíjpénztári szektornak 3,2 % feletti nettó reálhozam-rátát kellene biztosítani ahhoz, hogy a vegyes rendszer keretében a nyugdíjasokat ért veszteség (a társadalombiztosítási nyugdíj 25%-ának elvesztése) megtérüljön. Jelenleg a magánnyugdíjpénztárak által produkált átlagos nettó 2,9 %-os hozamráta alapján tehát a vegyes nyugdíjrendszer tagjai vesztesen kerülnek ki a változásokból. Nincs lehetőség viszont a magánnyugdíjpénztári tagdíj növelésére a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe befolyt bevételek terhére sem, mert a nyugdíjrendszer a jelenlegi mértéken sem képes önfinanszírozó módon működni.²⁷

A rendszer önfinanszírozóvá tételéhez drasztikus intézkedések lennének szükségesek, melyek lehetnek a járulékok emelése, az induló nyugdíjak összegének drasztikus csökkentése, az indexálás szigorítása, a nyugdíjkorhatár emelése. Mindegyik alternatíva komoly társadalmi ellenállást válthat ki, politikailag pedig szinte vállalhatatlan. Emiatt viszont csak a nyugdíjrendszer toldozgatására-foldozgatására kerül sor, ami átmenetileg képes néhány kérdés megoldására, de a nyugdíjrendszer problémáit nem oldja meg.

Oksanen szerint politikailag is felvállalható a nyugdíjrendszer szigorítását érintő döntés, ha az egyént tájékoztatják arról, hogy miért történik a szigorítás. Vagyis ismeretik az érintettekkel, hogy mennyit kell befizetnie a társadalombiztosítási rendszerbe,

²⁵ A nyugdíjrendszerből adódó kötelezettségeknek azt a részét, amire a bevételek nem nyújtanak fedezetet a közgazdászok nettó implicit nyugdíjkötelezettségnek nevezik. Ez a nettó implicit nyugdíjkötelezettség a GDP 230-250 százalékát is meghaladja, ami azt jelenti, hogy ugyanennyi – vagyis a GDP 250 százalékát elérő – adókat kellene a finanszírozás érdekében évről évre beszedni.

²⁶ Orbán Gábor – Palotai Dániel: 2006, 590.

²⁷ Orbán Gábor – Palotai Dániel: 2006, 600.

ha meg akarja őrizni a jelenlegi nyugdíjszintet és nyugdíjkorhatárt. Amennyiben az érintettek nem akarják megfizetni ezt az árat, akkor el kell fogadják azokat a nyugdíj-reformokat, amelyek csökkentik a nyugdíjakat vagy emelik a nyugdíjkorhatárt.²⁸

VIII. Demográfiai hatások

A nyugdíjrendszer paraméterei mellett a demográfiai az egyik kulcstényező, amely meghatározza a Nyugdíjbiztosítási Alap jövőbeli egyenlegét. A nyugdíjrendszer szempontjából jelenleg egy demográfiai átmenetet élünk meg: az emberi életpálya átlagos tartama meghosszabbodik, a közel egyensúlyi halálozási és születési ráta pedig ennek megfelelően a korábbi 40-50 ezrelék körülről 8-10 ezrelékre, talán még alacsonyabb szintre süllyed.²⁹

A várható demográfiai helyzet Magyarországon röviden összefoglalva a következők szerint alakul. Számolnunk kell a népesség fogyásával, emellett várható élettartam növekedésével, mely két adat a nyugdíjak és a nyugdíjárulékok jelentős átstrukturálását kell, hogy maga után vonja. Az élettartam előreláthatólag 2050-ig növekedni fog, tehát viszonylag hosszú távon kell a folyamatos előregedéssel számolnunk. A népesség fogyását igazolja, hogy a statisztikák szerint a termékenység 1,7 gyermek/nő szinten marad.³⁰ Az új állandósult állapot esetében viszont – tervezetten 2050 után – ismét egyensúlyi állapot alakul ki a társadalombiztosítási rendszerek tekintetében is. Bár a nyugdíjrendszer vonatkozásában – tekintettel arra, hogy a nyugdíj csak az életút későbbi időszakában kerül kifizetésre – a hatás időben a tényleges helyzet kialakulásához képest csak később érvényesül.

A népesség fogyásakor, az előregedés vizsgálatához a halandóságot is figyelembe kell venni. Halandóság alatt pedig a születéskor várható élettartamot vizsgálják. Ez jelenleg 72,5 év, 2050-re tervezetten pedig 80 év körül várható.³¹ Így nyilvánvaló, hogy az előregedés a termékenység szinten tartása mellett is bekövetkezik.

A születések száma 1981-ig – a két világháború kivételével – mindig jóval meghaladta a halálozások számát. Az élettartam hosszabbodás, és a születésszám késleltetett csökkenése, a 20. század utolsó negyedét leszámítva, a népesség gyors növekedéséhez vezetett. 1981. óta viszont ez az irány megfordult és a népesség gyors fogyása következik be.³² A jelenlegi és

²⁸ Oksanen, Heikki: 2003, 661.

²⁹ Augusztinovics Mária: 2005, 429.

³⁰ Oksanen, Heikki: 2003, 656.; 659.

³¹ Augusztinovics Mária: 2005, 430.

³² A népesség gyors fogyását eredményezi egyrészt a magas születésszámból következően nagy létszámú idős generáció, illetve másrészt – kevésbé magyarázható módon – a férfiak halandóságának a megnövekedése. A „ratkós” korosztály és gyermekei vagyis az 1950-es évek elején születettek és az 1970-es években született gyermekei most kezdenek előre haladni az életpályán. A „ratkós” korosztály 2005-2020 közötti nyugdíjba vonulása jelentősen megnöveli az előregedési statisztikákat, halálozásuk pedig meg fogja növelni a népesség csökkenési, elhalálozási statisztikákat. Jelenleg ez még azért nem vészesen jelentkezik, mert a „ratkós” korosztály gyermekei már aktív korúak, tehát a járulékfizetők táborát erősítik. Igazi problémát jelent – a születések számának megnövekedése nélkül – a „ratkós” korosztály gyermekeinek 2040 körülre tehető nyugdíjazása.

a 21. századra jelzett további népességcsökkenés során lényegében a 20. századi születési többlet fog elfogyni.³³

A demográfiai tervezések alapján Magyarország várhatóan a következő 5-10 év kismértékű javulását követően a népesség gyors öregedését fogja tapasztalni, mivel az 1950-es években született népes évfázatok 2012 után kezdenek nyugdíjba vonulni. Még kedvezőtlenebb folyamatok indulnak el 2035-2040 körül, amikor egy újabb népes generáció éri el majd a nyugdíjkorhatárt.³⁴ A tisztán vegyes nyugdíjrendszert 2050 után elérjük, hiszen valamennyi pályakezdő esetében kötelező a magánnyugdíj-pénztárba való belépés, így az ő nyugdíjazásuk már biztosan a vegyes rendszerben fog megtörténni. 2030-ig a nyugdíjba vonulók részben mentesülnek a társadalom öregedéséből eredő terhek viseléséből, hiszen a formula éppen addigra szigorodik meg, amikor a demográfiai helyzet is sokkal kedvezőtlenebb lesz. A nyugdíjrendszer bevételeinek jövőbeli pótlását nehezíti még a korábbinál magasabb arányú munkanélküliség, illetve a fekete és szürke foglalkoztatás magas aránya is.

A demográfiai adatokra figyelemmel az Európai Bizottság szakértői előszámításokat végeztek a népesség-öregedés és az ezzel kapcsolatos korfüggő közösségi kiadások európai unióbéli növekedéséről. A vizsgálat eredményeként a szakértők megállapították, hogy az időskori függőségi hányados – vagyis az idős korúak aktív korúakhoz viszonyított aránya – 2005 és 2050 között 4 %-ról 7 %-ra nő, azaz majdnem megduplázódik.³⁵

Az előregedésről azonban azt is tudni kell, hogy ez erősen ciklikus: amikor születik egy nagyobb létszámú generáció, akkor megnő a járulékfizetők aránya. Viszont ha ez a generáció megöregszik, anélkül, hogy a következő korcsoport is magas születés számot produkálna, akkor a népesség azonnal előregedővé válik. Az élettartam meghosszabbításával viszont nemcsak az öregség hosszabbodik, hanem minden életszakasz. A megnyert évek így eloszlanak a teljes életút alatt.

A felosztó-kirovó nyugdíjrendszer alapvető eleme a nemzedékek közötti méltányosság. Hiszen azáltal, hogy az aktív korúak járulékfizetése alapozza meg a jelenlegi nyugdíjakat, a rendszer fenntartásához szükséges az aktív korúak részéről a nyugdíjfinanszírozás elfogadása. A felosztó-kirovó rendszer azonban nem igazodik a nemzedékek közötti demográfiai változásokhoz. Alapvető kérdés ugyanis, hogy méltányos-e a tiszta felosztó-kirovó rendszerben az, hogy az alacsony termékenységet produkáló nemzedék elkerüli a járulékkulcs növekedést. Ugyan eszerint a gondolatmenet szerint az élettartam növekedése is levezethető: a jelenlegi aktív korúak élettartamának növekedése, a nyugdíjkorhatár növekedése nélkül, a későbbi aktív korúakra indokolatlan terhet ró.³⁶

A demográfiai mutatók mellett foglalkozni kell a foglalkoztatottság kérdésével is, mert a ténylegesen kereső életszakasz felső határát nem a demográfiai folyamatok szab-

³³ Augusztinovics Mária: 2005, 430.

³⁴ Orbán Gábor – Palotai Dániel: 2006, 591.

³⁵ Oksanen, Heikki: 2003, 654.

³⁶ Oksanen, Heikki: 2003, 660.

ják meg, hanem a munkaerő-piac. Augusztinovics Mária szerint súlyos hiba azt hinni, hogy a keresőkre háruló eltartási terhet a demográfiai függőségi ráta határozza meg, sőt ezen belül is csak az időskori függőségi ráta. Eltartani ugyanis nem csak fiatalokat és öregeket kell, hanem a nem foglalkoztatott kereső korúakat is.³⁷

Az előregedés hatásait erősíti az is, hogy a jobb egészségügyi körülmények miatt a nyugdíjas korosztály aktívabb életet él, és egyre nagyobb az igény arra, hogy az aktív munkavégzés időszaka rövidebb legyen. Az Egyesült Államokat hozva példaként: 1950-ben még a 62 éves férfiak 81 %-a dolgozott, ez napjainkban 51 %-os szintű. Az előregedés hatásainak csökkentésére kézenfekvő megoldásként a nyugdíjkorhatár emelése szolgálhat, amit viszont egyes szerzők szerint önkéntes továbbdolgozás ösztönzésével kell elérni. Ezt hívják a közgazdaságtanban biztosításmatematikai tisztességgnek: vagyis a nyugdíjnak a szolgálati idővel arányosítva úgy kell nőnie, hogy a halálozás várható időpontjáig felvett nyugdíj összege ne haladja meg a befizetett összjárulékot. A továbbdolgozás ösztönzésére a kézenfekvő megoldás, hogy a nyugdíjak összege függjön a befizetett járulékoktól és a várható élettartamtól. Ebben a rendszerben viszont az jelenti a problémát, hogy a nyugdíjazás pillanatában biztosan nem állapítható meg a várható élettartam. Ez a fajta ösztönzés viszont társadalmilag elfogadtatható, hiszen minden egyén szabadon választja ki, hogy mit tart fontosabbnak: a nyugdíj magas összegét, vagy a rövidebb aktív életszakaszt.³⁸

IX. Összegző gondolatok

Összességében megállapítható, hogy az utóbbi évek politikai döntéseinek eredményeként a magyar nyugdíjrendszer gazdasági visszarendeződésének vagyunk tanúi, így amikor a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának kérdését vizsgáljuk ismételten hosszú távú megoldásokat kell felvázolni, és ehhez a társadalmi konszenzust megteremteni. Továbbá szükséges a magánnyugdíj-pénztárak hatékonyságának a növelése, mert az ottani megtakarítások nélkül a vegyes rendszer tagjainak nyugdíja jelentősen alulmúlja a felosztó-kirovó rendszerben elérhető nyugdíjakat. A nyugdíjpénztári reformok kapcsán azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy nemzetközi összehasonlításban is alacsonyan teljesítenek a magyar nyugdíjpénztárak, mely probléma orvoslására szintén megoldást kell találni.

A következő generációk nyugdíja kapcsán megállapítható, hogy nem az a veszély, hogy az előregedés miatt nem lesz, aki eltartsa őket, hanem az fenyeget, hogy az aktív koruk alatt nem gyűjtenek elég nyugdíj jogosultságot, illetve magánnyugdíj-pénztári tőkéket. Augusztinovics Mária szerint a kiutat az jelenthetné, ha egy szociális alapnyugdíj bevezetésére kerülne sor, ami jövedelemtől függetlenül mindenkit megilletne, amihez forrásul az adóbevételek egy részének átcsoportosítása szolgálhatna, így a szolidaritási elem is megmaradna, hiszen az adók a társadalmi újraelosztás alapját adják. Ehhez azon-

³⁷ Augusztinovits Mária: 2005, 435.

³⁸ Simonovits András: Szolgálati idő, szabadidő és nyugdíj – ösztönzés korlátokkal, *Közgazdasági Szemle*, 2001. május, LXVIII. évfolyam, 394. oldal

ban a szociális rendszer, az adórendszer és a nyugdíjrendszer összehangolt reformjára lenne szükség.³⁹ Ezzel ellentétesen számos elemző⁴⁰ vélekedik úgy, hogy ez a magyar nyugdíjrendszer problémáinak megoldásához nem elegendő. Véleményem szerint viszont mindenképpen megfontolandó a javaslat, de az esetleges döntések meghozatala előtt a politikai konszenzus megteremtése mellett a reform társadalmi elfogadottságát is biztosítani kell, mert enélkül hatékony átalakítás nem valósulhat meg.

Sustainability of the social insurance system, feasible methods of financing

Right to social insurance has a priority in the group of social rights. Significant part of state expenses has been incurred by the support of the social insurance system. It can be stated that this system could be considered as the most important social function of the state. On the one hand the community requires a stable and well-functioning social insurance system, then again the state shall take into consideration the economical aspects of it, focusing the income and expenses of this system. It is obvious that the state superannuation fund system needs a correction in the interest of its maintenance. Financial experts often emphasize that private superannuation fund also has not fulfilled the previous expectations. In this study I examine and analyze the demographical, sociological and economical aspects of the crisis of the superannuation fund systems.

³⁹ Augusztinovics Mária: 2005, 446.

⁴⁰ Például Simonovits András.