

ÁMON ZSOLT–BUDAVÁRI PÉTER–HAMZA LÁSZLÓNÉ– HARASZTI KATALIN–MÁRKUS ANNAMÁRIA

A nyugdíjreform első négy éve

Modellszámítások és tények

Az 1998-ban bevezetett nyugdíjreform kidolgozásához a Pénzügyminisztériumban működő Nyugdíj munkacsoport a makrogazdasági és államháztartási összefüggések ábrázolására, a hatások kimutatására – a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően – egy ötvenéves időhorizontú makromodellt és egy ezen nyugvó nyugdíjmodellt alkalmazott. A tanulmányban a modell kidolgozói a rendszer működésének első négyévi tapasztalatait, a modellbeli feltételezések és az élet eltéréseit próbálják bemutatni. Először a makrogazdasági pálya és az államháztartás alakulását tekintik át, majd a nyugdíjrendszer más meghatározó elemeinek változásait mutatják be.

A nyugdíjreform szükségessége, továbbá halaszthatatlansága a kilencvenes évek elejétől már minden szakértő számára világos volt. A nyugdíjrendszer krónikus hiánya, a riasztóan alakuló demográfiai folyamatok, a nyugdíjak alakulásának esetlegessége és a konjunktúrának való kitettsége, a rendszer igazságtalanságai sürgős változtatásokat követeltek meg. Ezen a ponton még teljes volt az egyetértés szakértői és politikai körökben. A változtatás azonban szenvedélyes, alkalmasint ideológiailag túlfűtött vitákat váltott ki. A különböző európai és tengerentúli – főleg latin-amerikai – nyugdíjrendszerek tarka palettája a példák széles tárházát adta ugyan, de nem segített a döntésben, s mivel az illetékes hazai szakértők még az alapvető kérdésekben sem képviseltek egységes álláspontot, a döntés a nyugdíjrendszer fő vonásairól, jellegéről nagyon nehéz és lassú volt – még ma sem mondhatjuk, hogy e téren teljes konszenzus lenne. A sok nehézség és vita ellenére 1997-ben az első szakasz lezárult, a parlament igent mondott a kormány által beterjesztett reformra, ezt azonban fontos lépések előzték meg:

- 1993-ban megszületett az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárakról szóló törvény, 1994-ben pedig megalakultak az első non-profit pénztárak, melyek azóta kedvelt és dinamikusan fejlődő öngondoskodási formává váltak mind a foglalkoztatók, mind a foglalkoztatottak körében;
- 1996-ban megszületett a nyugdíjkorhatár-emeléséről szóló törvény;
- 1997-ben zajlott a nyugdíjreform jogszabályi háttérének megteremtése, kialakult a hárompilléres nyugdíjrendszer.

A nyugdíjreform kidolgozása során a makrogazdasági és államháztartási összefüggések ábrázolására, a hatások kimutatására – a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően – egy

Ámon Zsolt közgazdász.

Budavári Péter közgazdász.

Hamza Lászlóné közgazdász.

Haraszi Katalin közgazdász.

Márkus Annamária közgazdász.

A szerzők az 1996–1997-ben a Pénzügyminisztériumban működő Nyugdíj munkacsoport tagjai.

ötvenéves időhorizontú makromodellt és egy ezen nyugvó nyugdíjmodellt¹ alkalmaztunk.

A reform egyik alapvető célja volt a finanszírozás megváltoztatása tőkefedezeti elem bevezetésével, mivel az egységes felosztó-kirovó rendszer egyensúlyban tartása hosszú távon nem lehetséges. (Ennek az az oka, hogy a járulékot fizető keresők és a járadékot kapó nyugdíjasok aránya trendszerűen a járulékfizetők rovására csökken. A jelenség a nemzetközi mércével mérve alacsony magyar aktivitási rátával és a munkanélküliséggel is összefügg, de legnehezebben változtatható oka a kedvezőtlen demográfiai folyamatok, a társadalom előregedésében keresendő.)

A *nyugdíjmodellel* végzett vizsgálatok kimutatták, hogy a nyugdíjkorhatár korábbi felemelése fokozatosan javítja ugyan a keresők/nyugdíjasok arányát, de ennek csökkenő trendjét – természetesen – nem tudja megváltoztatni, így ez önmagában nem elegendő a probléma megoldásához. A korhatáremelés azonban lehetővé teszi a tőkefedezeti elem bevezetését, mert éppen azokban az években – 2003 és 2015 között – hoz létre bevételi többletet, amikor a tőkefedezeti rendszer még felhalmozási szakaszában van, vagyis csak elviszi a járulékbévételek egy részét a felosztó-kirovó rendszerből, de szolgáltatást még nem nyújt. Azokban az években viszont, amikor a tőkefedezeti rendszer már nyugdíjat fizet, ezzel csökkenti a felosztó-kirovó rendszer kiadásait, s így a romló keresők/nyugdíjasok arány mellett is finanszírozható az állami nyugdíjrendszer.

A nyugdíjreform különböző elemeit a kormányzat több intézményében alakították ki, majd széles körű társadalmi egyeztetéseken módosították. A finanszírozhatóságot elemző számításokban azt vizsgáltuk, hogy a kialakított reformmegoldások milyen paraméterek mellett valósíthatók meg az állami nyugdíjrendszer még elviselhető hiányával. (Ennek mértékét a kormányzat végül is a GDP 1 százalékában maximalizálta.) A modell tehát csak egy részcel megvalósíthatóságát vizsgálta, és makrogazdasági szemléletű, azaz nem egy nyugdíjpénztár szemléletét követi, hanem a népesség egészét figyelembe véve, az államháztartás és a nemzetgazdaság szempontjait tükrözi.

Makrogazdasági feltételek

A nyugdíjreform makrogazdasági háttérszámításait, feltételrendszerét 1996–1997 során dolgoztuk ki. Mivel Magyarországon már a nyolcvanas évek elejétől nem volt divat a hosszú távú tervezés, célzottan a nyugdíjreform számszerűsítéséhez készítettünk makrogazdasági modellszámításokat az 1998-tól 2048-ig terjedő időszakra. A számítások első néhány événél természetesen figyelembe vettük a költségvetés háttérszámításaihoz készített makrogazdasági feltételrendszert, a további évekre pedig az adott demográfiai előrejelzést használva keretnek, három lehetséges növekedési pályát vázoltunk fel.

Az alappálya azzal a feltételezéssel élt, hogy a gazdasági növekedés fokozatosan emelkedve 2002–2003-ban – ekkor még kissé optimistán erre az időszakra valószínűsítettük az Európai Unióba való belépésünket – eléri az 5 százalékot, majd lassú ütemcsökkenéssel 2032-ig 2,5 százalékra mérséklődik, és utána ez a mérték stabilizálódik. Ezt a feltételezésünket igen sokan bírálták a nyugdíjreform vitái során egyrészt azért, mert túlságosan optimistának ítélték, másrészt pedig többen kritizálták az egyenletes – visszaesések és felívelések nélküli – fejlődés feltételezését. A bírálatokat nem éreztük jogosnak, hiszen feltevésünk csupán annyit jelentett, hogy az európai csatlakozás első évtizedében behozunk valamit hátrányunkból, fokozatosan közeledünk az európai fejlettséghez, majd

¹ A nyugdíjmodell kidolgozásához a Világbank szakértői meghatározó módon járultak hozzá.

az elért pozíciót nem veszítjük el újra. Az egyenletes, visszaesések nélküli fejlődést illető kritikát ugyancsak nem éreztük jogosnak, hiszen egy ötvenéves pályán a hullámok kiegyenlítik egymást, és felelőtlenségnek éreztük volna, ha megpróbáljuk megjósolni, hogy melyik időszakokban fogja a világgazdasági környezet vagy akár a hazai gazdaságpolitika letéríteni a gazdaságot az elgondolt pályáról. Így például semmi esélyünk nem volt 1996–1997-ben arra, hogy megmondjuk, melyik évben lesz orosz válság, európai recesszió vagy éppen beinduló konjunktúra.

Mindenesetre a bírálatokat kivédendő, készítettünk egy, az alappályától kedvezőtlenebb, lassúbb növekedést és egy kedvezőbb, gyorsabb növekedést leíró pályát is, és megvizsgáltuk, hogy ezek az eltérő gazdasági körülmények milyen hatást gyakorolnának a nyugdíjrendszerre. A számítások természetesen azt mutatták, hogy a magasabb vagy alacsonyabb teljesítmény – ami mind a bevételekben, mind a kiadásokban megjelenik – döntően a nyugdíjak mértékét befolyásolja, és nincs lényeges hatással a rendszer finanszírozhatóságára. A továbbiakban a makrogazdasági pálya realitásának értékelésénél ezért csak az alappályával foglalkozunk.

A számítások lezárása óta négy év telt el, az ötvenéves idősort tekintve, ez rendkívül kevés. Ebben a pillanatban nincs másra lehetőségünk, mint e négy év tükrében megítélni, hogy az előrejelzések mennyire voltak reálisak. Ha az eltérések nem túl nagyok, az természetesen még nem bizonyítja, hogy a következő 46 évre szóló prognózis is megfelelően fog teljesülni. Arra azonban ez az áttekintés is választ adhat, hogy ebben a pillanatban a makrogazdasági keretek tarthatók-e még, illetve milyen irányban képzelhető el az elmozdulás.

A gazdasági növekedés szempontjából alappályánk az elmúlt négy évet tekintve nem bizonyult túl optimistának: a számításokban 1998–2001 között átlagosan 4 százalékos GDP-növekedés szerepelt, a KSH tényszámai ezzel szemben 4,5 százalékos növekedést mutatnak erre az időszakra. A foglalkoztatottak számát a népesség-előrejelzés és azon feltevés alapján alakítottuk ki, hogy aktivitási rátánk növekedni fog, és fokozatosan eléri majd a fejlett országokra jellemző mértéket. E feltételezések alapján az 1998–2001 közötti időszak átlagára közel 1 százalékos foglalkoztatásnövekedés adódott a modellszámításokban, amit az élet ugyancsak felülmúlt: a tényszámok közel másfél százalékos átlagos növekedést mutatnak. Összességében így a termelékenység alakulása az elmúlt négy évben megfelelt a számításokban elképzeltnek (1. táblázat).

1. táblázat
Gazdasági növekedés és termelékenység
(százalék)

Megnevezés		1998	1999	2000	2001	1998–2001 évi átlag
A GDP reálnövekedése	modell	3,2	3,5	4,5	4,6	4,0
	tény	4,9	4,2	5,2	3,8	4,5
A termelékenység növekedése	modell	3,1	2,5	3,5	3,1	3,1
	tény	3,5	1,1	4,2	3,5	3,1

A nyugdíjszámításokat tekintve, alapvető jelentőségű a makrogazdasági prognózison belül az inflációra és a keresetek alakulására vonatkozó előrejelzés. Az 1997-ben készített inflációs előrejelzésünk abból indult ki, hogy a pénzromlás üteme fokozatosan mérséklődik, 2006-ra a magyar gazdaság ebből a szempontból meg fog felelni az Gazdasági és Monetáris Unióra (EMU) való belépés feltételeinek. Az első négy évben a csökkenés

mértékét tekintve, a prognózis túl optimistának bizonyult: 2001-re 6 százalékos éves átlagos inflációt terveztünk, a tényleges folyamatok alapján az infláció azonban csak 9,2 százalékra tudott mérséklődni (2. táblázat). Ugyanakkor az MNB inflációs célkitűzése és a 2001 májusa óta tartó folyamatok alapján lehetségesnek látszik a 2,5-3 százalékos éves átlagos infláció elérése 2006-ig.

A nominális kereseteket tekintve, az első négy évben átlagosan 11,5 százalék körüli növekedéssel számoltunk, és azt feltételeztük, hogy az átlagos adóterhelés nem változik. A magasabb gazdasági növekedés és a kevésbé csökkenő infláció következtében a bruttó átlagkereset ennél átlagosan 5 százalékponttal, a nettó pedig 3 százalékponttal erőteljesebben emelkedett (2. táblázat).

2. táblázat
Keresetek és infláció (százalék)

Megnevezés		1998	1999	2000	2001	1998–2001 évi átlag
Bruttó átlagkereset növekedése	modell	13,5	12,0	10,8	8,9	11,3
	tény	18,3	16,1	13,5	18,0	16,5
Nettó átlagkereset növekedése	modell	14,5	12,0	10,8	8,9	11,5
	tény	18,4	12,7	11,4	16,2	14,6
Infláció évi átlagos növekedése	modell	13,0	10,0	8,0	6,0	9,2
	tény	14,3	10,0	9,8	9,2	10,8

A magasabb bér és infláció az előzetesen elgondolthoz képest jelentősen megnöveli az államháztartás bevételi és kiadási oldalát egyaránt, de nem feltétlenül jelent nagyobb GDP-arányos deficitet. A továbbiakban az államháztartás várható helyzetére tett feltevéseink, illetve az ezt jellemző tények bemutatására teszünk kísérletet.

Az államháztartás mutatóinak alakulása

A nyugdíjrendszer reformját előkészítő hatásvizsgálatok során nagy hangsúlyt kapott az a szempont, hogy a tőkefedezeti ág létrehozása a kieső járulékbéveleteken keresztül ne okozzon – még átmenetileg sem – kezelhetetlen mértékű hiányt az első (azaz a hagyományos felosztó-kirovó) pillérben, ne vezessen az államháztartási deficit nagymértékű romlásához, az államadósság drasztikus növekedéséhez. A finanszírozási problémákon túlmenően szem előtt kellett tartani azt is, hogy az államháztartás mutatószámainak már a következő néhány éven belül közelíteniük kell az Európai Unió referenciaértékeihez, a maastrichti kritériumokhoz.²

Ehhez mindenekelőtt tisztázni kellett egy definíciós problémát: hol „húzzuk meg az állam határait”, vagyis a nemzetgazdaság melyik szektorához soroljuk a tőkefedezeti pillért, azt az államháztartás vagy a magánszektor részének tekintjük-e. A kialakított szabályok alapján ugyanis ez nem volt teljesen egyértelmű: a konvenciók szerint egy nyugdíjbiztosítási rendszer az állam szektorába tartozik, ha a járulékfizetés kötelező jellegű, a kormányzat felelős a járulékok és juttatások megállapításán keresztül az intézmények működtetéséért, és a kifizetéseket az állam garantálja. Az új tőkefedezeti rendszer

² Az uniós statisztikai követelmények, illetve a magyar költségvetési elszámolások közötti módszertani különbségtől ebben a számításban eltekinttünk.

részben megfelelt a fenti feltételeknek, hiszen célul tűzte ki, hogy előbb-utóbb mindenki számára kötelezővé váljon, a pénztárak mögött pedig – bár nem teljes körű, de – állami garancia állt. Végül is a pénztárak működésének autonóm jellege döntötte el a kérdést: a második pillért a magánszektor részeként kezeltük. Mivel a legutóbbi változtatások értelmében már a pályakezdőknek sem kötelező a magánnyugdíj-pénztári tagság, és változott az állami garancia is, a besorolás mára teljesen egyértelművé vált.

A többpilléres rendszer létrehozásának lehetséges forgatókönyveit tehát aszerint is megvizsgáltuk, hogy a felosztó-kirovó ágban keletkező hiány mekkora mozgásteret hagy az államháztartás többi részének – praktikusán a központi költségvetésnek –, a makrogazdasági pályára tett különböző feltevések mellett. Az adósságdinamikai vizsgálatok során kettős követelményt alakítottunk ki: az államháztartás hiánya fokozatosan közelítse, majd 2003-tól ne haladja meg a GDP 3 százalékát, ugyanakkor a GDP százalékában mért államadósság se növekedjen a 60 százalékos mérték fölé. Az államháztartási deficit és a nyugdíjrendszer első pillérének a modellszámítások szerinti egyenlege ismeretében meghatároztuk azt a költségvetési hiányt és kamatkiadások nélküli, elsődleges egyenleget, amely szükséges az előírt kritériumok teljesüléséhez. A számítások azt mutatták, hogy a GDP arányában mérve maximum 1 százalékpontos többlethiányt a költségvetés még nagy valószínűséggel el tud viselni.

A törvényben három évre előre meghatározott járulékmértékeket és a belépők várható létszámára kialakított feltételezéseket figyelembe véve, az előrejelzések valószínűsítették, hogy az állami nyugdíjrendszer második pillér miatti hiánya egyik makrogazdasági pálya mentén sem éri el a GDP 1 százalékát. Az eredeti elképzelés szerint a munkáltatói befizetések évi egy százalékpontos csökkenését (az 1998. évi 24 százalékról 2000-re 22 százalékra) némileg ellensúlyozta volna a kizárólag a felosztó-kirovó ágba tartozó munkavállalók járulékanak évi egy százalékpontos növekedése (7 százalékról 9 százalékra), a magánpénztári tagok viszont minden évben csak 1 százalékot fizettek volna az állami rendszerbe. A számítások során végig tisztában voltunk azzal, hogy a prognózisban a legnagyobb bizonytalansági tényezőt a „belépők” számának becslése jelenti, amely nagymértékben befolyásolhatja a Nyugdíjbiztosítási Alap hiányát. A ténynek, hogy az egyéni életpályák vizsgálata alapján reálisan feltételezhetőnél – nem kis mértékben a pénztárak erős propagandája miatt is – jóval többen választották a vegyes rendszert, ráadásul a járulékmértékek is a tervezettnél jobban csökkentek, az egyensúlyi pozíció romlását, a költségvetési kompenzációs igény növekedését kellett volna okoznia.

3. táblázat

Az államháztartás pozíciója
(az adatok a GDP százalékában)

Megnevezés		1998	1999	2000	2001
Az államháztartás hiánya*	modell	4,9	4,2	3,7	3,5
	tény	6,6 (4,8**)	3,7	3,7	3,3***
Az államháztartás elsődleges egyenlege	modell	2,1	1,7	1,8	1,4
	tény	-0,2 (1,6**)	2,7	1,5	0,8***
A magánpénztári befizetések miatt keletkező hiány	modell	0,2	0,4	0,5	0,5
	tény	0,2	0,5	0,5	0,5***
Államadósság*	modell	66,8	65,1	63,6	61,6
	tény	61	60	55	52***

* Az államháztartási törvényben meghatározott körben, a költségvetési törvényekben és zárszámadásokban alkalmazott módszertan szerint.

** Az év végén kötvénnyel teljesített rendkívüli kiadások (Postabank, ÁPV Rt.) nélkül.

*** Előzetes adat.

A 3. táblázat adatai mégsem mutatnak igazán romlást az „alappályával” számított mértékekhez képest, sőt.

A magyarázat részben a feltételrendszer megváltozásában, részben a kedvezőbb makrogazdasági folyamatokban rejlik. A csak a társadalombiztosítási rendszerbe tartozó munkavállalók járulékmértéke ugyan nem emelkedett, de a magánpénztári tagok által fizetett járulék 1999-től 2 százalékra nőtt. A gazdaság fejlődése erőteljesebb, az infláció és a keresetek növekedése nagyobb volt az alappályában feltételezetténél, ami – főként az utolsó két évben – megkönnyítette a költségvetési törvényekben előirányzott deficitmértékek betartását. Az államadósság GDP-hez viszonyított aránya a valóságban gyorsabban csökkent, mint ahogy azt a modellszámítások alapján gondoltuk. Ebben egyaránt szerepe volt az adósság összetételének, a forint árfolyama alakulásának, a kamatok változásának. Számításainkban azt feltételeztük, hogy a reálkamatok egy százalékponttal maradnak el a GDP növekedési ütemétől. 1999 kivételével azonban a két mutató közötti rés nagyobb volt – a reálkamatok jobban elmaradt a növekedési ütemtől, enyhítve a szükséges elsődleges többlet mértékére vonatkozó követelményt.

A nyugdíjrendszer első pillérében a makrogazdasági környezet és a törvényi szabályozók változása következtében is sok minden másként alakult, mint ahogy a modellszámításokban feltételeztük. A magánpénztárak miatti hiánynövekedés mértéke a GDP-hez viszonyítva azonban lényegében mégsem különbözik az eredetileg feltételezettől.

A magán-nyugdíjpénztári rendszer működésére vonatkozó feltételezések és a tények

Az első magánnyugdíjpénztárak alapítása és tagtoborzási tevékenysége már 1997 végén megkezdődött, a nagybanki, biztosítói és kisebb-nagyobb munkáltatói háttérű pénztárak többsége 1998 folyamán megalakult. Így 1998 végén már 38 pénztár tevékenykedett, 1999-ben pedig már megkezdődött a koncentrálódás folyamata, aminek következtében 2001 végére – e tanulmány elkészítésének idején – már csak 22 pénztár működött. Jellemző, hogy míg 1999-ben a pénztárak mintegy 70 százaléka tartozott bankokhoz, illetve nagyobb biztosítótársaságokhoz, addig ez az arány 2001 végére már 90 százalékot ért el.

A reform bevezetését megalapozó modellszámításokban meg kellett becsülnünk a várható taglétszámot, az aktív korosztály akkori összetétele alapján az átlépők számát és évenként a pályakezdők várható létszámát. Ennek alapján számította ki a modell a tagdíj-bevétel várható nagyságát, a hozamokat és működési költségeket, amelyből adódott a pénztárak vagyonának évenkénti alakulása.

A 4. táblázatból látható, hogy a taglétszám első két évi becslésében tévedtünk a legnagyobbat, egyéb tényezők miatt azonban az ebből eredő eltérésnek a pénztárak bevételeire, a tőkére stb. gyakorolt hatása, következményei mégsem jelentősek.

4. táblázat
A pénztárak taglétszáma
(ezer fő)

Megnevezés		1998	1999	2000	2001
Modell	összesen	600–700	1450	1540	1630
	pályakezdők	..	90	90	90
Tény	összesen	1305	2068	2193	2253
	pályakezdők	46	168	120	82

Mindenki számára meglepő volt, hogy 1998 végére az önkéntes átlépők száma csaknem a feltételezett duplája lett, és ez a folyamat 1999-ben is folytatódott, ez okozta, hogy 1999 végére összesen mintegy 600 ezer fővel nagyobb lett a magánnyugdíjpénztárak taglétszáma, mint azt a modellszámításokban gondoltuk. 1999 után a taglétszámot már csak a pályakezdekők kötelező belépése befolyásolja, melynek évi 90-100 ezer fős becslése, illetve a tények alakulása nem gyakorol érdemi befolyást a végeredményre.

A pénztárak vagyonának alakulását a tagdíjbevételek, a tőke hozama, valamint a működési és egyéb költségek befolyásolják. A pénztárak vagyona ugyanakkor a lényegesen nagyobb taglétszám ellenére, mint azt az 5. táblázat mutatja, a tényleges GDP százaléklában mérve a tervezetthez képest csupán 0,2 százalékponttal lett magasabb.

5. táblázat
A pénztárak vagyona

Megnevezés		1998	1999	2000	2001
Modell	milliárd forint	21,0	67,0	136,0	222,0
	a GDP százaléklában	0,2	0,6	1,1	1,7
Tény	milliárd forint	28,8	89,9	175,8	283,1
	a GDP százaléklában	0,28	0,79	1,3	1,9

Ennek számos összetevője van.

– A pénztárak tagdíj- (járulék-) bevétele 1999-ben a 40 százalékkal nagyobb taglétszám ellenére – ettől elmaradóan – csak 34 százalékkal nőtt. Jelentős szerepet játszott a bevételek relatív elmaradásában a 6 százalékos járulékmérték befagyasztása, ugyanakkor bevételnövelő hatása volt a számítottnál nagyobb arányú kiegészítő (6 százalék feletti) befizetéseknek, továbbá annak, hogy a taglétszámban a magasabb jövedelmű idősebb korosztály az elképzeltnél nagyobb arányt képvisel;

– A vagyon növekedésével kapcsolatban a modellben azzal számoltunk, hogy a tőke hozama a nominális GDP-t vagy a kereseti indexet legalább 1 százalékponttal meghaladja, ami a négy évben átlagosan 10-12 százalékos hozamot jelentett volna. A hozamok ténylegesen ennél lényegesen kedvezőtlenebbül alakultak: 2000-ben például a vagyonnal súlyozva 6,3 százalék volt az átlagos hozam, miközben a GDP nominális növekedése több mint 15 százalék volt, és a keresetek is mintegy 13 százalékkal nőttek.

A hozam megítéléséhez figyelembe kell venni azt, hogy a modellszámítások idején a befektetések hozama és a tőzsde a csúcson volt, és senki sem gondolt arra, hogy az utána következő években ilyen hosszú és tartós visszaesés következik be. Ami a pénztárak portfólióját illeti, évről évre nőtt, és 2001 végére már 80 százalékot tett ki az állampapírok súlya a részvényekkel szemben, ami jelenleg 11,6 százalékot képvisel. Ki kell emelnünk azt is, hogy a nettó hozamok kedvezőtlen alakulásában komoly tényező a befektetésekkel kapcsolatos ráfordítások magas szintje, ami azzal függ össze, hogy a pénztárak többségükben közvetítőkön (brókerek) keresztül fektetik be a vagyonukat. 2000-ben például a bruttó hozam 30 milliárd forint volt, ami a tőkére vetítve 17 százalék, a 23 milliárd forintos költség ugyanakkor 4,5 százalékra rontotta ezt az arányt.

A modellszámításokban – az akkori pénztárműködési gyakorlatot feltételezve – tőkearányosan átlagosan 0,3 százalékos működési költséggel számoltunk. A jelenleg elérhető tévyszámok – különösen 1998–1999-ben – sajnos egyelőre nem teszik lehetővé, hogy a bevételek, a hozamok és a költségek alakulásából egyértelműen levezessük a vagyongyapodást.

A nyugdíjreform bevezetését szabályozó törvények és rendeletek, a módosítások értékelése

A nyugdíjreform bevezetését az 1997-ben elfogadott három törvény és a hozzá tartozó végrehajtási rendeletek szabályozzák, ezekkel összhangban készültek a megalapozó modellszámítások is (1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről; 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról; 1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és magánnyugdíjpénztárakról).

A nyugdíjak kérdése minden időben a széles körű szakmai és társadalmi érdeklődés mellett az aktuális gazdaságpolitika homlokterében áll, ennek megfelelően a négy év során az akkor megalkotott jogszabályokban kisebb-nagyobb módosítások történtek. A módosítások egy része a törvényeknek az élethez, a tényleges gazdasági helyzet adottságaihoz igazítását jelentette, más részük ugyanakkor bizonyos kritikai felülvizsgálat után érdemben befolyásolta a korábbi elképzelések megvalósulását. A következőkben csak ez utóbbiakról foglalkozunk.

Az 1998-ban megválasztott új kormány a következő két azonnali intézkedést hozta.

1. *A magánpénztárba fizetendő tagdíj mértékének befagyasztása.* A modellszámításokban feltételezett járulékmértékek a 6. táblázat szerint módosultak.

6. táblázat
A nyugdíjjárulék mértéke
(százalék)

Megnevezés	1998	1999	2000	2001	2002
<i>A modell szerint</i>					
Összesen	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0
1. Munkáltatói (első pillér)	24,0	23,0	22,0	22,0	22,0
2. Munkavállalói összesen	7,0	8,0	9,0	9,0	9,0
2.1. Magánpénztárba (második pillér)	6,0	7,0	8,0	8,0	8,0
2.2. Társadalombiztosítási nyugdíjalpba (első pillér)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Második pillér aránya százalékban	(19,4)	(22,6)	(25,8)	(25,8)	(25,8)
<i>Ténylegesen</i>					
Összesen	31,0	30,0	30,0	28,0	26,0
1. Munkáltatói (első pillér)	24,0	22,0	22,0	20,0	18,0
2. Munkavállalói összesen	7,0	8,0	8,0	8,0	8,0
2.1. Magánpénztárba (második pillér)	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
2.2. Társadalombiztosítási nyugdíjalpba (első pillér)	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Második pillér aránya százalékban	(19,4)	(20,0)	(20,0)	(21,4)	(23,1)

Az új kormány első, a magánpénztárak fejlődését komolyan befolyásoló intézkedése volt, hogy befagyasztotta a magánpénztári tagdíjak 6 százalékos mértékét. A tagdíjak fokozatosan 8 százalékra történő emelése az első és második pillér tervezett 3/4:1/4 arányával volt összefüggésben, mely szerint három év után az összes járulék egynegyed részének kellett volna a magánpénztárakba kerülni.

Az intézkedés oka egyrészt az önkéntes átlépőknek a számítottéhoz képesti rohamos növekedése volt, ami felvetette annak a veszélyét, hogy a tőkefedezeti pillér túlságosan nagy léket üt a költségvetésen. Ugyanakkor elvi oka is volt a döntésnek. Az új kormány programjában ugyanis rendkívül ambiciózus célkitűzésként szerepelt a járulékkulcsok

erőteljes csökkentése. A ciklus végéig ez a cél részben meg is valósult, a nyugdíjrendszert érintő járulékkulcs 31 százalékról 26 százalékra csökkent, ami azonban még nem elég ahhoz, hogy a 6 százalékos tagdíjmérték elérje a kívánatos egynegyedes arányt. Ehhez a munkáltatói járulék további 2 százalékpontos csökkentésére vagy a tagdíj 1 százalékpontos felemelésére lenne szükség. Az intézkedés tehát rövid távon relatív kiesést okozott a pénztáraknak, amit a taglétszám növekedése ellensúlyozott, ugyanakkor hosszabb távon lehetséges, hogy a 6 százalékos mérték is megfelelő egyensúlyt biztosít a két pillér számára.

2. Az új kormány gyors intézkedései közé tartozott a *nyugdíjkifizetések indexálási szabályának felülvizsgálata*.

Az úgynevezett svájci indexálás fokozatos bevezetésének szabályát nem módosította, de míg az eredeti törvény a tárgyévi nyugdíjak indexálásánál az előző évi statisztikailag mért várható kereseti és inflációs indexeket vette alapul, addig ezt 1998-ban (először az 1999. évi nyugdíjakra vonatkoztatva) a tárgyévi tervezett indexekre módosította, kiegészítve azzal, hogy minden év novemberéig köteles a mindenkori kormány az esetleges eltéréseket korrigálni. Ezt az intézkedést egyértelműen a csökkenő inflációs pálya indokolja, amely az adott években túlságosan nagy ollót eredményezett volna a tárgyévben a foglalkoztatottak keresetindexe és a nyugdíjak növekedési indexe között. A módosított törvény ezenkívül további lehetőséget is ad a mindenkori kormánynak ahhoz, hogy a gazdaság és a nyugdíjalap helyzetének függvényében a törvényi indexálásnál nagyobb mértékű emelést hajtson végre.

A vegyes finanszírozású nyugdíjrendszer felülvizsgálatát végző szakmai bizottság megállapította, hogy a tőkefedezeti elven működő második pillért úgy vezették be, hogy a felosztó-kirovó elvű társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben – néhány jelentős kiigazításon kívül, mint a például a korhatáremelés – nem került sor igazi reformlépésekre, illetve ezek csak 2009-ben és 2013-ban lépnek hatályba. A szakmai bizottság a következő problémákat fogalmazta meg.

Az első pillér főbb problémái:

- a járulékfizetési és nyugdíj-megállapítási rendszer az egyén számára átláthatatlan és követhetetlen;
- az ellátások nem jövedelemarányosak, továbbra is keverednek a rendszerben a biztosítási és a szociális elemek;
- a korhatár alatti nyugellátási rendszerek (rokkantsági, karkedvezményes nyugdíjak stb.) jogosultsági feltételei korszerűtlenek, ezért jelentős többletköltséggel járnak.

A második pillér ellentmondásai:

- a jelenleg működő szervezeti struktúra nem teremt egyértelmű felelősségi viszonyokat, az önkormányzati jellegű irányítási rendszer a gyakorlatban nem működik, valójában az alapításban jelentős szerepet játszó bankok, biztosítók „indirekt módon” meghatározzák a pénztárak tevékenységét;
- a szolgáltatási feltételek nem kellően kidolgozottak (például a szolgáltatások paramétereit nem meghatározták, az egyösszegű szolgáltatás feltételei ellentmondásosak);
- a *magán-nyugdíjpénztári rendszer* – ellentétben az első pillérrel – nem kezeli a rokkantsági és hozzátartozói kockázatot (csak az egyéni számla örökölhetőségét biztosítja), ez a helyzet aránytalan terhekhez vezet;
- a *pályakezdők kötelező magán-nyugdíjpénztári tagságának* indokoltsága megkérdőjelezhető;
- a *garanciális szabályok* ellentmondásosak, indokolatlanul ösztönözték a 35–47 éves korosztályokat is magán-nyugdíjpénztári tagságra.

E problémák kezelésére a kormány 2001 folyamán elfogadta a nyugdíjrendszer átalakítására vonatkozó koncepcióját, amely főként az első pillér jövőbeli megreformálását

jelentené, s ezzel egyidejűleg két fontos döntést hozott a magánnyugdíjpénztárak működésével kapcsolatban:

1. Megszüntette 2002. január 1-jétől a pályakezdők kötelező pénztári tagságának előírását, és ezzel egyidejűleg lehetővé tette a visszalépés lehetőségét mindenki számára. (Az intézkedés kétségtelen hátránya, hogy szinte a végtelenségig fenntartja a „vegyes” rendszert, azaz a tisztán első pillér és a vegyes rendszer párhuzamos működését.)

2. Felülvizsgálta a pénztárak garanciarendszerét és megszüntette az úgynevezett normajáradék intézményét, amely minden esetben garantálná az első pillér szerint járó ellátást csaknem egészében.³ A Pénztárak Garancia Alapja, valamint a fizetéseképtelenség esetén fennálló garancia természetesen továbbra is fennmarad.

*

Mindent összevetve: a fő kérdést illetően a nyugdíjreform kiállta az első négy év próbáját, a tőkefedezeti pillér okozta hiány jóval az elfogadható kereteken belül maradt. Ugyanakkor még mindig számos probléma vár megoldásra – s nagy a társadalmi várakozás is. Úgy tűnik tehát, hogy a nyugdíjrendszerben érintett szakértők nem dőlhetnek még hátra a jól végzett (értsd: befejezett) munka tudatában.

³ A normajáradék intézményét a rendszer bevezetésekor a túlzott óvatosság indokolta, ezt azonban az átlépők nagy száma ma már nem teszi szükségessé. A visszalépés lehetőségének megnyitásával nem ütközik alkotmányossági aggályokba az intézmény megszüntetése, lehetőséget ad a 35–47 éves korosztályoknak arra, hogy mindenki újra átgondolhassa tagságát, mérlegelje a kockázatokat.