

NYUGDÍJ ÉS ÖREGKOR

A nyugdíjreform folytatásának tétje, hogy az öregedés kérdéseire sikerül-e olyan válaszokat találni, amelyek alapján áttekinthető, hiteles és finanszírozható rendszer hozható létre.

A nyugdíjrendszert a romló demográfiai jellemzőkön túl az is feszíti, hogy a hagyományos formális szektor, az egész életpályán át tartó rendszeres járulék- és adófizetés mellett végzett munkát vállalók aránya csökken. A mai rendszer szabályai szerint sokan semmilyen vagy csak nagyon csekély jogosultságokat szereznek, míg sokan mások könnyen kerülnek ki a valódi befizetéseket. Emiatt egyrészt igen szűk a járulékfizető bázis, akikre így aránytalanul nagy teher jut, másrészt látható módon tömegek szorulhatnak majd olyan kiegészítő segélyekre (a nyugdíjrendszeren belül vagy azon kívül), amelyekkel ma nem számolunk.

Ez a rendszer nem áttekinthető, hiteles és finanszírozható.

Önmagában is óriási problémákat okoz viszont már rövid és középtávon is, továbbá kedvezőtlen visszacsatolást is ad az adórendszer, foglalkoztatás és a szociális rendszerek felé.

A nyugdíjrendszer hiánya 2006-ban a GDP 2,5 százalékát tette ki (a már bejelentett intézkedések hatására a 2007-es előrejelzés 1,9%). A hiány egy része a magánpénztári átállás következménye, melynek eredményeképpen a jövőbeli hiányok csökkennek, de a folyó hiány is a GDP 1,5%-ára rúgott 2006-ban, ami – összevetve a teljes államháztartás 3%-os európai hiánykövetelményével – jelentősnek tekinthető. Ez tehát nyilvánvalóan orvosolandó probléma, de nem csak európai vállalásaink miatt. A nyugdíjrendszer jövőbeli struktúráján (és paraméteregyüttesén) nem azért érdemes elsősorban töprengeni, mert pénzügyi hiányt termel. Az igazságosság és fenntarthatóság kettős célját magunk előtt tartva, ennél sokkal fontosabb kérdések a következők:

1. Mi legyen az állam szerepe a nyugdíj vonatkozásában? Mik lehetnek a minimum és maximum szolgáltatások, elvárások? Mekkora állami rendszert tervezünk?

2. Hogyan kezeljük a különböző lehetőségekkel rendelkező társadalmi rétegek eltéréseit a nyugdíjrendszer tervezésekor?

3. Mi a privát szféra szerepe, és ebben a szegmensben mi az állam feladata?

Bármilyen válaszokat is vélünk találni, az alábbiakat figyelembe kell venni:

1. Helyesebb az öregedés komplex problémáira keresni a válaszokat a nyugdíjrendszer kérdéseinek vizsgálatánál. A társadalom korstruktúrája átrendeződőben van, amelyben az idősödők és az öregek nyugdíjkérdései mellett a növekvő egészségügyi kiadások, az öregkori ellátás általános kérdései, a foglalkoztatási struktúrák átrendeződése mind alapvető fontosságú, és egymással összefüggő kérdések. A növekvő várható élettartam örömteli hatásainak köszönhetően alighanem aktívabb idősödőkkel célszerű és szükséges kalkulálni.

2. A nyugdíjat tehát nem lehet önmagában kezelni. Igazságosabb, áttekinthetőbb és hitelesebb adórendszer kialakítása nélkül (ahol a fizető bázis szélesedik, a terhek pedig ezáltal jobban eloszthatók, s nem utolsósorban be is hajthatók) semmilyen jól működő nyugdíjrendszer kialakítására nincs esély. Anélkül, hogy az öregedő társadalommal együtt járó drasztikusan növekvő egészségügyi kiadások kérdését ugyanebbe a kontextusba helyeznénk és így módon a költségeket együttesen próbálnánk vizsgálni, szintén nem tudunk csak a nyugdíjak finanszírozásáról eleget mondani. A foglalkoztatáspolitikai ugyancsak nem elválasztható ettől. A segélyezési rendszerek szintén nem magukban állnak: egyrészt hiába „tolunk át” a nyugdíjrendszerből a segélyezett köze embereket, az még ugyanúgy pénzbe kerül, másrészt a segélyrendszerek logikája is visszahat a nyugdíjrendszer hatékonyságára.

3. Igen hosszú, több évtizedes átmenetről érdemes beszélnünk majd, amely jelentős mértékben és igazából a jövő aktív generációi – és a maiak közül a fiatalabbak – számára jelenthet majd új megközelítést, és amelyet éppen emiatt alapvető gondossággal kell végiggondolni, modellezni, forgatókönyveket és alternatív lehetőségeket végigvizsgálni, majd ezt követően széleskörűen megismertetni, a többség számára érthetővé és elfogadhatóvá tenni és ezzel a konszenzussal életbe léptetni.

4. Alapos megfontolást és összehangolást igényel, hogy melyek azok a parametrikus változtatások, amelyeket már rövid távon, a strukturális döntések meghozatala előtt meg lehet és meg kell lépni. A valódi munka alapos, **többéves előkészítést igénylő**, a szakmai és a politikai tényezőket optimálisan elegyítő folyamat. A rendszerben vannak ugyan már rövid távon feszítő pénzügyi problémák (ld. következő pont), de nem szabad kapkodni, a valódi paradigmikus kérdések megalapozásához idő kell. Amit lehet, a rövid távú pénzügyi problémákból közben fel kell számolni (erre már történnék is lépések), lehetőleg úgy, hogy a megoldási módok ne mondjanak majd ellent a jövőbeli választásoknak.

5. Gyorsan közeledik azok tömeges nyugdíjba vonulásának első időpontja, akik aktív életükben nem vagy csak alig fizettek járulékokat. A 2006 során már bejelentett – és részben már hatályba is léptetett – módosítások a finanszírozási problémák komoly részét orvosolják. **Ez azonban látszólagos:** a hivatalos modellszámítások nem veszik figyelembe, hogy nagy tömegek továbbra is a rendszeren kívül rekednek vagy maradnak saját elhatározásukból, azaz nem vagy alig fizetnek járulékot és/vagy a várható nyugdíjszintjük mellett az állam nem fogja tudni megkerülni majdani segélyezési problémájukat. Ezek a látens terhek a jövőbeli hiányszámításokban nem szerepelnek.

6. Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a már nyugdíjasok, illetve a nyugdíjhoz közel állók viszonyaiban mennyire történik változás, további részletes elemzéseket, végül pedig értékválasztást igényel. {→1. FELADAT} Tisztán elméleti megközelítésben, politikai és igazságossági szempontból is – mivel már nem tudnak alkalmazkodni – kerüendőek a már nyugdíjban lévő körében bekövetkező negatív változások. Ugyanakkor a generációk közötti átcsoportosítások természetéből – mely további vizsgálatokat igényel – következhet az, hogy egyes nyugdíjaskohorszok, különösen az utóbbi évek friss nyugdíjasai, aránytalanul nagy szezletet vesznek ki a társadalmi újraelosztásból – még ha ez persze nem is az ő hibájukból történik.

Az 1997-ben megkezdett reformot tehát folytatni kell. A rendszer működésének javulása az akkori várakozásoktól elmarad. Ennek részben oka az, hogy néhány olyan kompromisszum is született 1997-ben a döntések meghozatalakor, amelyek gátolták az optimális eredmény és hatások elérését. Azt is megállapíthatjuk, hogy az akkor elhatározott további lépéseknek, folyamatos karbantartásnak csak egy része történt meg az elmúlt tíz évben, más részük elmaradt. Végül az is bebizonyosodott, hogy a rendszer egészét kevésbé sikerült a napi politika beavatkozási kísérleteitől függetleníteni, mint azt akkor sokan vélelmezték.

A reform folytatásának kényszere, kihívásai tanulságokkal is szolgálnak a jelenlegi reformmerek számára. Az első tanulság az, hogy nem elég egy logikailag zárt, máshol működőképes rendszert átvenni, a rendszer hazai adaptációja megkerülhetetlen. **Az igazi feladat tehát nem feltétlenül a modellválasztás, hanem annak kérdése, hogy a hazai szabályozói kapacitás képes-e a modell hazai implementációjára.** Erről szól a második pillérnek az elvárhatónál alacsonyabb szintű eredményessége, amelyet sok kritikussal ellentétben nem modell-, hanem megvalósítási problémaként kezelünk, és ezzel részletesen foglalkozunk az írás második felében. Fontos tanulság az is, hogy **a sikeres reform alapvető fontosságú feltétele az ezt támogató intézmények és a kommunikáció kiépítése.** Ezekről a kérdésekről a harmadik részben szólnunk.

1. Az állam lehetséges szerepe és mérete

Az Európai Bizottság 2006-os jelentése szerint¹ a jelenlegi magyar 10,4% GDP-arányos nyugdíjkiadások 2050-re 6,7 százalékponttal növekednek meg. Míg a mai szint magas ugyan, de az EU-átlaggal megegyezik, addig a 2050-es prognózis messze meghaladja az európai átlagos 12,8%-ot, és ezzel a legmagasabbak között lesz. Az egészségügyi, tartós ápolási, oktatási és munkanélküli-segélyezési összkiadásokkal együtt számítva pedig a GDP 21,2%-áról 28,8%-ára nőnek a kiadások 2050-re, miközben az EU-25 átlaga 23,4%-ról 27%-ra növekszik².

{GDP %-ban}	Nyugdíjkiadások		Teljes kiadások*		Teljes kiadások nyugdíj nélkül	
	2004	2050	2004	2050	2004	2050
Magyarország	10,4	17,1	21,2	28,8	10,8	11,7
EU-25	10,6	12,8	23,4	27	12,8	14,2
EU-10	10,9	11,2	21,3	21,7	10,4	10,5

* nyugdíj, egészség, tartós ápolás, oktatás, munkanélküliségi-segély

A fenti előrejelzések természetéhez hozzá kell fűzni azt, hogy a statikus modellben nem szerepel a nyugdíjba menetel korhatárának előrejelezhető jövőbeli kitolódása (kivéve a már jogszabályban rögzített eseteket). Így az öregedő társadalmakban Európa-szerte, változatlan jogszabályokat feltételezve a modellezés során a kiadások növekedése természetes, míg a valóságban ez nem biztos, hogy ilyen mértékű lesz (ez vonatkozik Magyarországra is). Az azonban mindenesetre jól látszik, hogy a kiadások növekedésének dinamikája Magyarországon az átlagnál erőteljesebb.

A hivatalos előrejelzések szerint tehát a transferek összessége Magyarországon **megengedhetetlenül növekvő pályán van, s ezt elsősorban a nyugdíjrendszer okozza.** A teljes kiadások közel 2 százalékponttal haladnák meg 2050-ben az EU-átlagot és 6 százalékponttal a velünk csatlakozott országokét, ennyire gazdagok pedig nem vagyunk: ez túl nagy államot jelent. Ugyanakkor világosan kell látni, hogy a nyugdíjrendszer pénzügyei a legjobban modellezhető és modellezett területnek számítanak hazánkban – de még ezen a területen is számos tennivaló hátra van. Így például az is, hogy a rendszerben nem vagy csak alig részt vevők olyan jellegű időskori jövedelemkiegészítésével kapcsolatos hatászámítások elkészüljenek, amelyek a modellekben nem szerepelnek, s amely költségek addicionálisan terhelik majd a rendszert. De mivel a többi terület modellezési munkái még itt sem tartanak, **egyáltalán nem lehetünk biztosak abban,** hogy az öregedéshez kapcsolódó egyéb területeken, mint például az egészségügy vagy a szociális ellátás, nincsenek-e jelentős ki nem mutatott bombák, azaz **hogy a teljes kiadások reálisan prognosztizálható mértéke nem még magasabb-e.**

Figyelemre méltó egyidejűleg az is, hogy – a demográfiai előrejelzések adottságai mellett – az alátámasztó feltételezések **optimista – de nem irreális – forgatókönyvet tartalmaznak a foglalkoztatásra és az aktivitásra vonatkozóan.** Míg abszolút értelemben az aktívák és foglalkoztatottak száma csökken, az arányok a csökkenő és öregedő népességen belül nőni tudnak mind a teljes népességben, mind különösen az idősödő korosztályban. Azaz ez egyben kihívás és kockázat is: még az így is elviselhetetlen méretű transferek eléréséhez is az optimista várakozásoknak teljesülniük kell, ilyen jellegű ösztönzőket kell az adó-, foglalkoztatási és nyugdíjrendszerek struktúrájába építeni; míg **ha ezek mégsem bizonyulnak elérhetőnek, akkor a fenti mutatók még rosszabbul fognak alakulni.**

Ezen a ponton érdemes azt is megjegyezni, hogy egy olyan világban, ahol majd számottevően szűkebb lesz a fiatalabbakból álló munkaerő-kínálat, az idősödők alkalmazása egyre kevésbé lesz a munkáltatóknál mérlegelési kérdés, és egyre inkább válik elkerülhetetlenné. Ezért valóban életszerű várakozás az idősödők aktivitási rátájának növekedése. Ezzel párhuzamosan pedig az is, hogy az aktív kor definíciója is valószínűleg változni, hosszabbodni fog 2050-re, s ezáltal az aktívák száma is magasabb lehet.

	[millió]	2004	2050		[%]	2004	2050
Népesség		10,1	8,9				
Aktív korúak (15–64)		6,9	5,2	Aktív korúak (15–64)		68,6	58,1
Aktívák száma		4,2	3,4	Aktivitási ráta		61,1	66,4
Időskorúak száma (65+)		1,5	2,3	Időskori függőségi ráta (65+/15-64)		22,0	45,0
Idősödők (55–64) száma		1,2	1,1	Idősödők (55–64) aktivitási rátája		31,3	50,1
Munkanélküliek száma		0,2	0,2	Munkanélküliség		5,5	4,8
Foglalkoztatottak száma		4,0	3,3	Foglalkoztatási ráta		57,7	63,2

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a következő években, évtizedekben **az államnak a nyugdíjrendszerben visszább kell vonulnia, ez nem akarat, hanem lehetőség kérdése.** A globális, legalábbis a fejlett világban tapasztalható trendek alapján ez sok helyen másutt is így lesz, tehát a folyamat képviselhető, „eladható”. Nagy biztonsággal állítható, hogy a fent idézett költségek és hiányok **egy része orvosolható** a paraméterek és egyes szabályok gondos megtervezésével és módosításával (jogszabályi és effektív **korhatár, ösztönzők** a munkában maradásra, **indexálás, helyettesítési arányok**). Ebből a szempontból alapvető fontosságú a megkezdett modellezési és forgatókönyv-elemzési munka folytatása: enélkül nem lehet becsülni, hogy mire van még szükség. **{→ 2. FELADAT}**

A konvergenciaprogramot megelőző időszakra az MNB számításai alapján az első pillér implicit államadóssága a GDP 250%-a közelébe nőtt, ami a konvergenciaprogramban meghirdetett intézkedések hatására jelentősen csökkent, körülbelül a GDP 100 százalékára. A nyugdíjkiadásra éves szintű hiánya is az idei évben, 2007-ben már „csak” a GDP 1,9 százaléka lesz (a kiigazítások előtti előrejelzés még 2,7% volt), és a Ratkó-gyerekek kb. 2013-tól kezdődő nyugdíjba vonulásakor sem nő 1,5% fölé 2040-ig. Érdemes azonban világosan látni, hogy **a járulékelméssel elért javulás nem tekinthető tartósnak,** mivel ez hosszú távon negatívan hathat mind a foglalkoztatásra, mind a növekedésre, és így nem maradhat fenn jelenlegi formájában. Ez utóbbi megállapítás felhívja a figyelmet a nyugdíjmodellezés alapvető függőségére a felhasznált feltételezésektől. **A jelenlegi modellek** a szokásos gazdasági és demográfiai bizonytalanságon túl azzal a problémával is küzdenek, hogy **a mai nyugdíjszabályokat képezik le formálisan,** azaz

modellszinten a létminimum alatti nyugdíjak is elfogadhatók, miközben a valóságban az ilyen nyugdíjak komoly problémát fognak okozni a szociálpolitika számára. A modellek csak átlagokkal foglalkoznak továbbá, és a szórást nem veszik figyelembe. A nyugdíjmodellezés jelenlegi formájában valószínűleg lényegesen alulbecsüli az öregedésből származó költségvetési problémákat, ezért **elkerülhetetlen a modellezési tevékenységet a formális nyugdíjrendszerek felől az öregedés folyamatai komplex vizsgálatának irányába elvinni.**

Mi az állami nyugdíjrendszer feladata?

Ezen a ponton lehet és kell feltenni azt a kérdést, hogy mit is tekintünk az állami nyugdíjrendszer feladatának: az **időskori szegénység enyhítését**, avagy valamilyen mértékű **jövedelemhelyettesítést** is. A mai magyar rendszer mindkettőt igyekszik nyújtani. Míg önmagában az elsőt sem tudja jól szállítani (és ezért keveredett össze a szociális segélyezés, továbbá a súlyosan eltúlzott mértékű rokkantnyugdíjazás rendszerével), a jövedelemhelyettesítést az utóbbi időkben európai szinten egyre nagyvonalúbban, ugyanakkor nagy átcsoportosításokkal és számos igazságtalansággal adja, amely sokakat nem ösztönöz részvételre.

Érdemes egy pillantást vetni a következő táblázatra, amely egy, a Világbank besorolása szerint lehetséges kategorizálási rendszert mutat be.³ Bár nem ez az egyetlen lehetséges besorolás, a táblázat számos figyelembe vételre érdemes szemponttal szolgál a magyar nyugdíjrendszer szempontjából is:

- 1. A különböző társadalmi csoportoknak más-más terület, eszköz a hangsúlyos**, ezt a tervezésnél tudatosan figyelembe kell venni (a későbbiekben erre visszatérünk).
- 2. A klasszikus állami nyugdíjrendszer (első pillér) elsősorban a formális szektor számára releváns** és a hatása ott tud érvényesülni – mivel Magyarországon a másik két szektor nagysága igen számottevő, ez is alapvető szempont.
- 3. A 2–3–4. pillérekben⁴ az állam szerepe a kötelezésre és/vagy az ösztönzésre, továbbá az intézményrendszer szabályozóinak kialakítására és a felügyelésre terjed ki, de nem a működtetésre.** Ugyanakkor látható, hogy ezen, nem állami rendszerek, pillérek jelentősége egyre nagyobb, **a társadalom egyes rétegei számára szinte kizárólagos.**

Pillér	Célcsoportok			Fő kritériumok		
	Tartósan szegények	Informális szektor	Formális szektor	Jellemzők	Részvétel	Forrásai, megtestesülése
0	X	x	x	„szociális nyugdíj”, általános	maradvány elven	költségvetés általános bevételei
1			X	állami nyugdíjrendszer	kötelezés	nyugdíjjárulék
2			X	vállalati vagy egyéb nyugdíjalap	kötelezés	pénzügyi eszközök
3	x	X	X	vállalati vagy egyéb nyugdíjalap	önkéntes	pénzügyi eszközök
4	x	X	X	lakástulajdon, családi támogatás, stb.	önkéntes	pénzügyi eszközök

Amikor azt a kérdést igyekszünk megválaszolni, hogy az időskori szegénység enyhítésén túl **a jövedelemhelyettesítés is állami feladat lehet-e**, nem teveszhetjük szem elől, hogy vajon lehet-e ezt igazságosan, olyan elvart hatékonysággal tervezni és működtetni, hogy **az minden társadalmi csoportnak legalábbis elfogadható legyen.** Sosem fog jól működni egy olyan állami kötelező rendszer, amely sokak számára az aktív életben át tartó jelentős elvonások után is csak alacsony helyettesítést tud produkálni, míg sokak számára ugyan relatív értelemben magas jövedelemhelyettesítést jelentene, csak éppen abszolút értelemben ez sem éri el a szegénységi küszöböt és így a nulladik pillérbe csúszik át. **{→ 3. FELADAT}**

A nulladik pillér

Egy friss felmérés alapján⁵ Magyarország – a nyugdíjminimum 2009-es megszüntetésével és a beszámítási skála 2013-as kiegyenesítésével – olyan egyedi kivételnek számít, ahol nem lesz semmilyen biztonsági háló, redisztributív nulladik pillér a nyugdíjrendszerben⁶. Minden más ország rendszerében ennek valamilyen variációja szerepel:

- állampolgári alapnyugdíj, amely minden nyugdíjasnak egyforma összegben jár;
- megcélzott helyettesítésű rászorultsági nyugdíj, amely a szegényebb nyugdíjasoknak magasabb juttatást ad rászorultsági alapon (amely mérheti kizárólag a nyugdíj szintjét; a szélesebb értelemben vett megtakarításokat; vagy akár még tágabb értelemben a figyelembe vehető családi támogatásokat, ingatlanulajdon stb. is)
- minimumnyugdíj, amely hasonlóan az előzőhöz, a nyugdíj egy adott szint alá esését igyekszik megelőzni.

A hazai nyugdíjszakértők jelentős része – bár nem mindenki – egyetért abban, hogy a magyar rendszerben, ahol igen jelentős azok aránya, akik tartósan szegények és/vagy csak időszakosan és akkor is alacsony bérek mellett vannak foglalkoztatva, valamilyen tartalmú **nulladik pillérre szükség van**, amely egyértelmű szabályok mellett működik, és amely ezáltal a szociális segélyezés, rokkantnyugdíj és más „határterületek” helyett transzparenssé teszi a szegénységnyújtás szerepét.

Ekkor azonban még mindig megválaszolandó az az alapkérdés, hogy **járjon-e egy alacsony összegű állampolgári alapnyugdíj mindenkinek, avagy csak rászorultsági alapon a szegényebbeknek.** Álljon itt néhány lehetséges szempont: **{→ 4. FELADAT}**

- Az általános állampolgári nyugdíj nagyobb összköltséget jelent, de a rászorultság mérésének és ellenőrzésének kiépítése és működtetése, a csalások kiküszöbölése mekkora költséggel, apparátussal és hatáskörrel jár?
- Mekkora hatása van az általános állampolgári nyugdíjnak, illetve a rászorultsági nyugdíjnak az egyéb nyugdíjcélú megtakarításokra, mely rétegeket ösztönöz és kiknek teszi értelmetlenné az addicionális öngondoskodást?

3. Milyen hatásuk van a nyugdíjba meneteli korra, az aktivitási rátára (különösen idősödő korban), mire ösztönöznek?
4. Milyen kereszthatásai vannak az egyéb „menekülőpályákra” (rokkantnyugdíj, munkanélküli-segély, szürkegazdaság)?

A rászorultsági alapú nyugdíj

A rászorultsági alapon nyugdíjkiegészítést igénylők aránya világszerte magas és növekszik. A fejlett világ nem egy országában, így például az Egyesült Királyságban vagy Olaszországban már elérte vagy 2050-re el fogja érni a nyugdíjba menők 30–40 százalékát, s az Egyesült Államokban is hasonlóan magas azok aránya, akik a nyugdíjazás előtt már néhány évvel megkísérlik a rokkantnyugdíjazás elérését. Ők adják a korábban bemutatott táblázat első oszlopát. Ebből a szempontból az, hogy Magyarországon hasonlóan magas ugyanezen csoport aránya, és foglalkoztatási és aktivitási rátáink ismeretében előreláthatólag érdemben nem is fog csökkenni, nem teszi kirívóvá esetünket, és hasonló kezelést igényel.

Valószínűsíthető az is, hogy éppen ezen rétegek számára a nulladik pillér megléte esetén, különösen ha az rászorultsági alapon működik, **minden további korhatáremelés ellenőztönzöt jelenthet a saját megtakarítások ellen**. A szegényebb, leszakadó rétegek várható élettartama egyébként is jellemzően alacsonyabb, így az ő várható nyugdíjas éveik száma alacsonyabb, amely során rászorultsági alapon igyekeznek minél többet „kivenni” a rendszerből. Már ma is ennek szindrómája a rendszerből kimenekült rendkívül nagy számú rokkantnyugdíjas.

A különböző társadalmi rétegek eltérő kezelésének lehetősége

Annak érdekében, hogy az egyes csoportok, életpályák kezeléséhez szükséges információk birtokában legyünk, a generációs számvitelen túlmenően a keresztmetszeti, tipikus életpálya, jövedelemelosztás mellett is vizsgálni érdemes az eseményeket, nem csak a kohorszok átlagára. Ilyen munkák már vannak és ezeket a minél hatékonyabb és igazságosabb nyugdíjrendszer kialakítása érdekében folytatni célszerű. **{→ 5. FELADAT}**

Ebben a körben lehet egy releváns kérdés például az, hogy jellemzően ugyanez a fent vázolt, rászorultsági nyugdíjra szoruló kör az, amely alacsony iskolai végzettség mellett korábban áll munkába, és ennek, továbbá a gyakran együtt járó egészségügyi körülményeknek is negatív hatása van a várható élettartamra. Az, hogy a – befizetésekkel fedett – **szolgálati időt vesszük-e figyelembe** a nyugdíjazási kor alsó határának meghatározásakor elsősorban, **vagy minden esetben az életkort**, így igazságossági szempontból értelmes kérdés lehet.

Hasonlóképpen, értékvalasztásként eldöntendő kérdés az is, hogy egy másik speciális helyzetű réteget, **a gyermeket nevelőket mennyire kezelje egyedileg a nyugdíjrendszer**. Miatán magának a nyugdíjrendszernek is az egyik fő problémája a demográfiai helyzet, a messze az önreprodukciós 2,1-es szint alatti átlagos termékenységi ráta (ez ma kb. 1,3 Magyarországon), megfontolható lehet az ösztönzők erősítése ezen helyzet megváltoztatása irányában. Tudni kell, hogy ez mind filozófiailag, mind technikailag sokkal bonyolultabb kérdés, mint ami a mai hazai vitákban tükröződik. A kérdéshez értelemszerűen a nemzetközi gyakorlat vizsgálatára is szükség van. **{→ 6. FELADAT}**

A későbbiekben kitérünk arra, hogy az államnak milyen általános feladatai vannak az egyéni megtakarításösztönzés terén azzal összhangban, hogy az állami nyugdíjrendszer mérete az öregek számának növekedésével biztosan nem lesz képes lépést tartani a jövőben. Kiemelten fontos lenne, hogy ezek az **ösztönzők éppen azokat érhék el, akik különösen rá lennének szorulva addicionális megtakarításokra, és akik egyébként nem szoktak félretenni** – mert nem képesek és/vagy mert nincsenek erre szoktatva. Ezeknek a rétegeknek lehet ajánlott egy célzott, könnyű elérést és egyszerű döntéseket igénylő megtakarítási rendszer kiépítése. Megvizsgálandó, hogy lehetséges-e olyan megoldást találni, amelyben szinte kötelezve vannak a mai nem megtakarítók, azáltal, hogy akkor kell lépniük, ha nem akarnak részt venni a rendszerben, és ha nem tesznek semmit, akkor benne maradnak, s úgy takarékoskodnak némileg előre, hogy kizárólag (vagy elsősorban) ez a specifikus célcsoport kap valamilyen támogatást. **{→ 7. FELADAT}**

Értékként szokott egyes érvelésekben felmerülni a nyugdíjrendszer zártsága, a biztosításmatematikai igazságosság, azaz hogy mindenki éppen annyit vehet ki a rendszerből (a nyugdíjazásakor várható hátralévő élettartamra vonatkozó valószínűségekkel számítva), mint amennyit betett: azaz ha pont addig él, ameddig a rá vonatkozó becslések mutatták, akkor nyugdíjazásakor életpálya-befizetéseinek jelenértéke megegyezik nyugdíjának jelenértékével. Ez a kiszámíthatatlan egyéni halandósági kockázatokat kivéve kiszűri az átcsoportosításokat a rendszerből.

Amint már eddig is láttuk, talán nincs olyan társadalom, amelyre ez megállhatna, és a magyar sem ilyen. Még ha bízunk is abban, hogy a nagy tömegű adó- és járulékmegkerülő (a „valódi potyautasok”) problematikája egyszer majd megoldódhat egy racionálisabb adórendszer keretei között, akkor is **számosan maradnak a tartósan szegény kategóriában, akikről valószínűleg a nulladik pillérben, általános adóbevételekből kell tudni gondoskodni**. Vita leginkább csak abban lehet, hogy ezt a kérdést a nyugdíjrendszeren belül (nulladik pillér), vagy a szociális rendszerben kell-e és célszerű-e kezelni.

Névleges egyéni számla

Meg kell említeni, hogy még az automatizmusokat és az aktuáriusi fair elszámolást előtérbe állító svéd névleges egyéni számlás (NDC) rendszerben is külön kezelik a nulladik pillért. Egyébiránt, a nemzetközi tapasztalatokat összegezve és a hazai viszonyokra vetítve célszerű megvizsgálni azt, hogy az első pillérben **a névleges egyéni számlás rendszerre történő esetleges áttérésnek** milyen előnyei és hátrányai lehetnének, és esetleges pozitív hatásai megérnék-e az ezzel járó bonyodalmakat. Fontos azonban kiemelni azt, hogy **ez távolról sem az első számú feladat**: az NDC kérdéseivel kapcsolatos munkát csak akkor lehet elvégezni, ha a vázolt elsőbrendű kérdésekre (az állami rendszer szerepe és mérete; a nulladik pillér feladatai és kiterjedése; a munkajövedelmekhez kapcsolódó kötelezőes munkanyugdíj szerepe és mérete) már megszűntek a válaszok. **{→ 8. FELADAT}**

Az első pillér mérete

Alapvető kérdés, hogy a nulladik pillér, az állampolgári vagy rászorultsági alapnyugdíj működése mellett **az első pillér, a kötelezőes munkanyugdíj mérete legyen-e a mainál sokkal kisebb**, hosszú átmenet után esetleg nulla is, és az állami nyugdíj célja az időskori szegénység enyhítésén ne terjeszkedjen túl. Kérdéses, hogy milyen ösztönzők tudnak fennmaradni akár a tartósan szegények, de akár az informális szektor számára arra, hogy ne meneküljenek ki az első pillérből, és hagyják azt a formális szektor vállain továbbra is. Ez is további vizsgálatot, modellezést igényel, és alapvetően meghatározza a rendszer szerkezetének alakulását. **{→ 9. FELADAT}**

A nyugdíjrendszer és a hazai cigányság kapcsolata

Nem mehetünk el a nyugdíjkérdés tárgyalásakor a hazai cigánykérdés vetülete mellett sem. Mint oly sok más területen (oktatás, egészségügy, foglalkoztatás, szociális kérdések), a **nyugdíj terén is speciális ennek a gyorsan növekvő kisebbségnek a helyzete**. Mivel a demográfiai átmenet más szakaszában járnak, mint a többségi társadalom, így egyes előrejelzések szerint az évszázad közepére a mai kb. 7%-os súlyuk elérheti a 14–15%-ot, köztük jóval nagyobb lesz az aktív korúak aránya, mint ha a társadalom egészét vizsgáljuk, ugyanakkor várható életkoruk jelentősen alacsonyabb, így az 59 évesnél idősebbek aránya ma 7 százalék. Adott tehát egy rendkívül rossz foglalkoztatási helyzetű kisebbség, amely a formális rendszerben jellemzően nem vesz részt és nem is fog tudni részt venni, így alapvetően a nulladik pillér kereteibe tartozhat, ugyanakkor a formális szabályok alapján nyugdíjat sem igen vesz igénybe, jellemzően alacsony várható életkora miatt. Kérdéses, és ezért külön megvizsgálandó, hogy **az előrejelzések, modellek ezt az adottságot megfelelően kezelik-e. {→ 10. FELADAT}**

A világ két országában azonosíthatunk olyan nyugdíjrendszert, ahol az alapnyugdíj felett nem létezik a foglalkoztatáshoz kötött munkanyugdíjak kötelező rendszere (sem állami, sem magánrendszerekben). Talán nem véletlen, hogy az egyik éppen Új-Zéland, a maga igen hasonló sajátosságokkal bíró maori kisebbségével (a másik Írország). Új-Zélandon általános fix összegű állampolgári alapnyugdíj jár általános adóbevételekből finanszírozva, ahol a nettó átlagnyugdíj a nettó átlagbérek kb. 40%-a. Ez a tartósan szegény rétegek időskori szegénységnyírást szolgálja, az aktív keresők felé pedig igen hitelesen működik az állam üzenete az öngondoskodás szükségességéről.

A nyugdíjkifizetések forrásainak szerkezete, összetétele

Az eddigiek alapján látható, hogy a nulladik és az első pillér jellege, viszonya, mérete, a hozzáférés szabályai a döntések alapján sokfélék lehetnek. Azt is megállapítottuk, hogy szükség lehet általános adóbevételekből (a költségvetés általános bevételeiből), vagy valamilyen speciális forrásból a nulladik pillér kifizetéseire allokálni.

Ettől függetlenül megvizsgálandó kérdés az is, hogy célszerű-e a munkajövedelmek után befizetendő nyugdíjjárulékok szerkezetét is átalakítani oly módon, hogy – hasonlóan az egészségügyi közterhekhez – itt is legyen-e egy olyan minimum fix összeg, amelyet mindenki után meg kell fizetni, mintegy megváltandó a belépőt a rendszerbe. Ekkor értelemszerűen a járulékkulcs mértéke alacsonyabb lehetne. **{→ 11. FELADAT}**

2. A privát rendszerek és az állam kapcsolata

Az előző fejezetben leírtak alapján az bizonyosnak tekinthető, hogy **az állam hagyományos meghatározó súlya a nyugdíjrendszer működtetésében csökkenni fog**. Ebből egyidejűleg adódik az is, hogy az állam szerepének egyre nagyobb része

(1) a megtakarításösztönzésre (ez nem feltétlenül pénzügyi ösztönzést jelent), és

(2) a magánrendszerek optimális struktúrájának kialakítására és kontrollálására

terelődik át. Általánosságban is elmondható, hogy az állam feladata a valódi szükségletekre történő válaszok megtalálása ahelyett, hogy olyan válaszokat adjon, amilyeneket hallani szeretnének tőle. Ezért is elodázhatatlan **az állam aktív részvétele a hosszú távú megtakarítások volumenének lényegi emelésében, a megtakarítási kultúra és az oktatás elősegítésében**. Ezt nem lehet kizárólag a piacra hagyni, mondván, hogy az ő érdekük: ugyanúgy az állam érdeke is annak elérése, hogy amit a jövőben egyre kevésbé fog tudni teljeskörűen nyújtani, azt polgárai is tanulják meg egyre kevésbé tőle várni, illetve mással helyettesíteni.

Ha a szegénységnyírást talán nem is, de **a jövedelemhelyettesítésben az egyén saját felkészülésének egyre jelentősebb szerepe lesz**, s ezen belül értelemszerűen **a szolgáltatásokat nyújtó piaci mechanizmusoknak is**. Ezekben **nem állunk jól**: bár a megtakarítások ösztönzése, az öngondoskodás elősegítése kap néminemű támogatást, de ez folyamatosan inkább mintha szívességeként (vagy alkuként) jelenne meg a pénzügyi piac szereplői felé – s ennek megfelelően ad hoc módon változgat – ahelyett, hogy az állam tudatosan élné meg: ha ezek szerepe nem nő drasztikusan, akkor önmagában nem tud majd mit kezdeni a tornyosuló problémákkal.

A magánrendszerek pedig eközben távolról sem működnek optimálisan, rosszul kialakult struktúrákat és kényszerű kompromisszumokat követnek, ahol az állam nem tud a pénzügyi piac nagy részének érdekeivel szembe menni, és ahol így a lehetségesnél korlátozottabb a verseny, és az ügyfelek alultájékozottsága nem elhanyagolható súrlódási veszteséget jelent. Az eddig leírt környezetben ezt is az eddiginél sokkal komolyabban kell kezelni, hiszen a szükségesnél magasabb költség és/vagy alacsonyabb hozadék is nehezíti a problémakezelést.

Az aktív, majd a nyugdíjas szakasz teljes felhalmozási majd szolgáltatási időszakát együttesen figyelembe véve, 1% konzisztens nettó hozamot közel egyharmadával is megnövelheti a magánrendszerekből származó havi nyugdíj összegét jelenértéken (40 év felhalmozással és 20 év nyugdíjjal számolva). Ha emellett érvelünk, hogy a nagy állami rendszer mellett az egyéb, kötelező és/vagy önkéntes, piaci mechanizmusokon alapuló rendszerek szerepe meg fog nőni, akkor a nyugdíjaskori jólétet egy ilyen különbség alapjaiban határozhatja meg. Ebben pedig az államnak elvitathatatlan felelőssége van, hogy a rendszer jól működjön.

A tőkésített rendszer előnyei és a hatékony működés elemei

A tőkésített rendszer hatását nem célszerű túlmisztifikálni. A demográfiai folyamatok veszélyeitől önmagában nem mentesít, hiszen a felosztó-kirovó rendszerhez hasonlóan billenhet meg az egyensúlya. Míg az utóbbiban az aktívak folyó befizetéseiből kerülnek az aktuális nyugdíjak kifizetésre, a tőkésített rendszerben a felhalmozott befektetéseket, értékpapírokat kell pénzzé (nyugdíjjá) tenni: és ebben is, ha nő a nyugdíjasok és csökken az aktívak száma, akkor a növekvő kínálat és csökkenő kereslet ugyanúgy lefelé nyomja a felhalmozott nyugdíjvagyon piaci értékét, mint a romló öregségi függőségi ráta a kifizethető nyugdíjak mértékét az első pillérben.

A tőkésített rendszerek kifejezett előnye ugyanakkor az a **kockázatmegosztási lehetőség**, amely által a jövőbeli nyugdíjnak csak egy része származik a nagy állami rendszerből, egy másik pedig a piaci versenyben történő egyéni számlás felhalmozás eredménye lesz. Ez nem takar értéktételt, miszerint az állami vagy a magánrendszerek összehatásfoka lenne-e jobb: mindössze a több lábon állást mint pozitívumot emeli ki.

Másik valós előnyének pedig az tekinthető, hogy a **nyugdíjcélú befizetés befektetéseit meg lehet osztani a világ különböző befektetési piaci köztől**, s így elsősorban a nagyobb növekedéssel és/vagy kedvezőbb demográfiai adottságokkal bíró régiók hozadéka is beépülhet a majdani nyugdíjak értékgyarapodásába, kedvezően javítva azt. Ezt egy felosztó-kirovó rendszer nem tudja produkálni: természetéből fakadóan csak a saját gazdasága folyamataira van utalva.

A többi, érvként gyakran elhangzó szempont, miszerint a tőkésített rendszerek növelik a megtakarításokat, segítik a hazai beruházásokat, élénkítik a tőkepiacokat, emelik az egyéni felelősség és döntéshozatal kultúráját, vagy elhanyagolható mértékben igazak csak, vagy nem igazán relevánsak a nyugdíjrendszer tervezése során.

A tőkésített rendszerre történő áttérésnek ugyanakkor **hosszú ideig tartó átmeneti finanszírozási igénye van**, ahogy azt ma Magyarország is megéli: egy-két generáció praktikusán kétféle fizet (közvetlenül nyugdíjárulékot/pénztári tagdíjat vagy közvetetten adóján keresztül): részben a mai idősök, részben a saját nyugdíjára. Ezt a tartósan a GDP kb. 1 százalékát kitevő terhet az 1997-es reformmal már felvállaltuk, így **az államnak alapvető feladata az, hogy a magán-nyugdíjpénztári rendszer két fent vázolt valódi hasznossági pontját igyekezzen szabályozással és kontrollal maximalizálni**: a magánrendszerek piaci versenyének pozitív hatását erősíteni, és a pénztári befektetések diverzifikáltsága és hosszú távú jövedelmezősége irányában az ösztönzőket javítani.

A minél jobb eredményesség érdekében az alábbi szempontokat érdemes figyelembe venni:

1. A nagyobb verseny növeli az eredményességet és csökkenti a költségeket.
2. A transzparencia elősegíti a tudatos választást (és így a versenyt).
3. A túlzott koncentráció csökkentheti a versenyt, ugyanakkor a túlzott szegmentáció nem segíti elő a mérhető hatékonyságot.
4. A túlzott marketingköltségek a rendszer összhatékonyságát csökkentik.
5. A túl sok információ nehezíti a választást és szuboptimális döntésekhez vezethet.

Az utóbbi években kialakultak, illetve kialakulóban vannak a világban olyan rendszerek, amelyek meglehetősen sikerességgel igyekeznek mindezekből az optimális egyensúlyt kihozni. Néhány elem, amely egyre gyakrabban megjelenik ezekben:

1. Központi elszámolóház, beszedés. A befizetéseket egy központi intézmény gyűjti be.
2. „Vakszámla”: az ügyfelek választhatnak különböző alapok között, az alapkezelők pedig kínálják különböző jellegű, kockázati profilú termékeiket. Ugyanakkor az ügyfelek a központi adminisztrátornál választanak, amely aztán egy összegben fekteti be az összes ügyfél tőkét az adott alapokba. Ezáltal a végső ügyfelet az alapkezelő nem ismeri, nincs mód ügynökökkel az ügyfeleket megszerezni egymástól.
3. Alapértelmezésű vegyes, kockázatmegosztott portfóliók azoknak, akik nem tudnak vagy akarnak aktívan választani a felkínált alapok közül. Életciklus-befektetések (fiatalabbaknak dinamikusabb, nyugdíjhoz közeledőknek konzervatívabb portfóliók).
4. A vagyonkezelési díjak és költségek az intézményi ügyfélkörnyezetet tükrözik, az alapkezelők visszajuttatnak a díjuktól a központi adminisztrátornak, amely azt jóváírja az ügyfelek számláin. A lakossági termékek magasabb költségszintjei nem érvényesülhetnek.
5. Korlátozott számú alapot, terméket és lehetőséget tesznek elérhetővé.

Egy ezen elvek mentén felállított és felelősen működtetett rendszer hatékonysága és költségei jóval nagyobb eséllyel felelhetnek meg azoknak az elvárásoknak, amelyeket a magánrendszerekből származó nyugdíjakkal szemben egyre erőteljesebben támasztani fognak. **A fentiek közül bizonyos pontokat a magyar rendszer elemei már kezdenek tükrözni, másutt azonban még távol állunk ettől.** A szabályozó állam feladata a továbblépés lesz.

Mielőtt azonban ennek részleteit bemutatnánk, egy ezt megelőző megállapítás: **ma jellemzően intézményeket definiálunk termékek és szolgáltatások helyett.** Ha a nyugdíjaskori jövedelem forrásaira együttesen tekintünk, akkor célszerű nagyobb választási lehetőséget és rugalmasságot nyújtani az aktív korú megtakarítóknak, hogy **a számukra legalkalmasabb módon előtakarékoskodhassanak.** Ezen belül továbbá a kötelező és az önkéntes határai is kevésbé merevvé tehetők, hiszen itt is csak szintekről beszélünk, de ugyanaz a termék vagy szolgáltatás lehetne feljogosító bármilyen nyugdíjcélú megtakarítás befogadására.

Ennek csak egy jellemző példája ma, hogy míg a kötelező nyugdíj-megtakarítás egyetlen formája a magánnyugdíjpénztár, létezik emellett az önkéntes nyugdíjpénztár és a nyugdíj-előtakarékoszási számla is, amelyek azonban csak kiegészítő megtakarítások fogadására vannak felruházva. Innen már csak egy – alaposan előkészített – lépés lehetne az, hogy ne csak intézményesített portfóliókezeléssel, hanem feljogosított, intézményi díjszabású befektetési alap-termékek egyéni vásárlásával is lehessen a nyugdíjra előtakarékoskodni a kötelezett körben is. Ennek a kultúrája jelenleg csak egy szűk körben lenne meg, de a korábban leírt folyamatok mentén (állam hátrébb szorulása, egyéni felelősség kiépülése) ez nem maradna mindig így: az állam egyik feladata éppen az ebbe az irányba történő orientálás.

Ugyanakkor bármilyen választás lehetőségét úgy kell kialakítani, hogy az a többség, amely nem tud választani, olyan szolgáltatást kapjon, amely versenyszerű alapokon folyik, hatékony, és nem okoz információfeldolgozási problémákat. **Túl sok választási lehetőség, túl sok információ jellemzően ahhoz a problémához vezet, hogy az átlagpolgár nem tud, nem mer választani, mert attól fél, hogy rosszul fog dönteni.**

Visszatérve tehát arra, hogy a magánrendszerekben milyen teendők vannak még: a mai rendszert néhány jelentős szereplő uralja, ahol a pénztártagok túlnyomó többsége nem tudja, hogy milyen alapon kellene választania, a közvetlen és közvetett díjterhelés magasabb a kívánatosnál, a portfólióstruktúrák pedig nem feltétlenül optimálisak a hosszú távú befektetések szempontjából. **Az államnak az elmúlt tíz évben nem sikerült teljes mértékben betöltenie** azokat az orientáló, ösztönző, szabályozó és betartató feladatait, amelyek a fent leírtak szerint szükségesek volnának ahhoz, hogy kijelenthessük: a magánnyugdíjpénztári rendszer bevezetésével bevállalt átmeneti finanszírozási áldozatot érdemes volt felvállalni.

Felismerve ezeket a problémákat, a már elfogadott törvénymódosítások szerint a következő években bevezetésre kerülnek az életciklus-befektetések, a nyugdíjazásig hátralévő időhöz kötött alapértelmezett portfóliók, továbbá csökkenni fognak a költségszintek is. Ezekről javulás várható az összerendemenység terén. Ugyancsak bevezetésre kerül a központi beszédés, amely – egy valószínűsíthető indulási zavart követően – valószínűleg tovább csökkentheti az adminisztrációs költségszinteket.

Még így is további potenciális előnyöket rejthet azonban a „vakszámla”, amely növelhetné a valódi választási lehetőséget és csökkenthetné a rendszer költségeit. Ez a disztribúciós erő helyett a vagyonkezelési hatékonyságra helyezné át a fő hangsúlyt, és így további nettó eredményességnövelést jelenthetne. Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy azok a pénzügyi vállalkozások, elsősorban bankok és biztosítók, amelyek a magánpénztári rendszer kiépítése során a legnagyobb befektetéseket eszközölték és a rendszer sikeres beindítását biztosították, egy ilyen átmenetben egyértelműen ellenérdekeltek lennének. {→ **12. FELADAT**}

Az állam további alapvető feladata lesz a magánrendszerek terén **pontot tenni annak a hosszú évek óta zajló vitának a végére, hogy a magyar nyugdíjpénztár**, amely nemzetközi értelemben egy valódi „hungarikum”, **fennmaradjon-e vagy alakuljon-e át** valamilyen keretek között az általánosan ismert **nyugdíjalap intézményébe**. A nyugdíjpénztár egy szövetkezeti alapon működő intézmény, ahol a tagok egyben tulajdonosok és elvileg egy tag-egy szavazat alapon képviselik érdekeiket. Ebben a rendszerben igen eltorzultak a tagok, illetve a pénztárak mögött álló intézmények jogai és kötelezettségei, nem véletlen, hogy a világban inkább ügyféljogviszony szokott fennállni egy szigorúan kontrollált keretek között működő profitorientált pénzügyi jellegű intézménnyel szemben, amely befizetéseket gyűjt és forgat, adminisztrációt vezet, majd nyugdíjat szolgáltat. A hazai rendszerben ez kevésbé zavaró a kisebb, vállalatokhoz kötődő, önkéntes nyugdíjpénztárak esetében, ahol a működés alapja lehet valóban közelebb az önszerveződéshez, ám a nagyobb, elsősorban bankok és biztosítók által „szponzorált”, főképp magánnyugdíjpénztárak körében **ez a működési modell valószínűleg nem ideális**. {→ **13. FELADAT**}

Ez a kérdéskör hosszú évek óta, szinte a magánnyugdíjpénztárak indulásától az asztalon van. A magánrendszerek erőteljesebb szerepével számolva, és ebben a körben is nagy fokú áttekinthetőségre és működési hatékonyságra törekedve nem megkerülhető, hogy megnyugtatóan megoldódjon ez a probléma is, annak összes vonzatával, így az átmenet kérdéseivel együtt.

Külön témakör a magánrendszerekből származó **nyugdíjszolgáltatásoké**, amelyeket az 1997-es nyugdíjreform szintén nem rendezett el megfelelően. Ma nem világos, hogy mely intézmény (magánnyugdíjpénztár, biztosító) milyen keretek között, tőke- és egyéb feltételek mellett, milyen típusú nyugdíjszolgáltatásokat nyújthat majd. Mivel ezzel kapcsolatban már egy ideje folynak a szakértői munkák, a feladatok között ezek folytatása és befejezése szerepel. {→ **14. FELADAT**}

Összefoglalásul, az állam szerepe mindezen, az előzőekben leírt rendszerek kialakítása, majd felügyelete. Kevesebb szigor lehet szükséges az önkéntes megtakarítási termékek és szolgáltatások esetében. Persze itt is szükséges a játékszabályok kialakítása és betartása, mivel

- (1) a megtakarítók túlnyomó többsége ehhez sem ért, így a fogyasztóvédelemre szükség van;
- (2) a megmaradó megtakarítási kedvezmények nyújtása a teljes nyugdíjrendszer összköltségét terheli⁷, így kontrollálni kell, hogy annak nagy része nem a szolgáltató hasznát fogja képezni;
- (3) különösen ha a kötelező és önkéntes elemek közti választvonal merevsége a fent leírtak szerint oldódik és/vagy az önkéntes megtakarítás kvázi-önkéntessé válik (amint azt korábban megvizsgálandó lehetőségként említettük a szegényebb, ma nem megtakarítók körében), akkor a felelősség értelemszerűen fennáll, fennmarad.

Adózás

Fontos hangsúlyozni, hogy **az állam feladata** a megtakarítás, öngondoskodás serkentése terén **nem áll meg a kedvezmények nyújtásánál, sőt egyáltalán nem biztos, hogy ezen kedvezmények nyújtása érdemi részét kell képezze a megtakarítások emelésének**. Ehhez meg kell vizsgálni a kedvezmények nyújtásának határfokát, társadalmi igazságosságát, modellezni összmegetérülését és redistribúciós hatásait. {→ **15. FELADAT**}

Az adók általános kérdéskörében végül megemlítendő, hogy a legtöbb országban a nyugdíjjárulék befizetésekor nem adózik, a nyugdíj igénybe vételekor viszont igen, összhangban azzal az általános elvvel, hogy a szolgáltatás igénybe vételekor adóztatják általában a rendszerek az igénybe vevőt. Nálunk ez jelenleg fordítva van, a mai hatályos jogszabály 2013-ra irányoz elő valamilyen változást, de annyira kifejtés nélkül, hogy azt még a nyugdíjszakértők sem tudják értelmezni. A nyugdíjak terén is szükség van olyan egyértelmű és következetes adóztatásra, amely egységesen tekint a befizetésekre (mindegy, hogy állami vagy magánrendszerbe kerül), és egységes elvek szerint adóztatja meg a kifizetéseket (mindegy, hogy melyik pillérből jön). A téma részletesebb kifejtése a feladatlistába tartozik. {→ **16. FELADAT**}

3.A nyugdíjreform, intézmények és kommunikáció

Az anyagból kiderül, hogy a megtakarítási kedvezményeknél fontosabb az az állami feladat, amely rávilágít arra, hogy kénytelenek lesznek a polgárok magukról is gondoskodni, maguknak is megtakarítani, mert az állam szerepe ezen a téren is csökkenni fog. Ez persze az összes állami transzferrendszer területén alapvető feladat – az átmenetek elkerülhetetlenségének megértése nélkül nem is szabad reformokba kezdeni – és láthatóan nagyon nehezen megy. Értelemszerűen a nyugdíj terén sem könnyebb a helyzet: a társadalom azon – sajnos kisebb – része számára, amely még mindig igyekszik szabálykövetően részt venni az állami rendszerben is, nehéz üzenet, hogy a jövőben mindenki jobban magára lesz utalva. Ennek a feladatnak a sikeres ellátásához a nyugdíjreformot támogató, a konszenzusteremtést elősegítő intézményekre, valamint átfogó és hatékony kommunikációra van szükség. Akkor van ugyanis reális esélye egy sikeres és fenntartható átalakításnak, ha

- nem egy kis parlamenti többség erőlteti át a módosításokat oly módon, hogy azzal nemcsak az ellenzék nem azonosul „hivatalból”, hanem saját választói sem tudják, hogy miről van szó és nem is érdekli őket;
- úgy készülnek el a hosszú időkre vonatkozó, hosszú átmenetekkel operáló jogszabályok, hogy azok esetleges revíziója sem eljárási, sem politikai szempontból ne legyen triviális;
- egyben azok a szakmai és fiskális fékek, kontrollmechanizmusok és visszajelzések is megszületnek, amelyek révén ellenőrizhető, hogy a folyamatok az eredeti mederben haladnak-e.

Az említett feltételek megteremtése időigényes, és kellő alázatot kíván mind a kormányzó, mind pedig az ellenzéki pártoktól – így **nem zárhatjuk ki, hogy a valódi paradigmaticus reformlépések teljes körének törvénybe iktatására ez a ciklus rövid lesz.** Ennek oka nem csupán az érintendő kérdések összetettsége, hanem az is, hogy egy, a jelen politikai kultúrától eltérő hozzáállás szükségességéről kell meggyőzni a pártokat és támogatóikat. Ez nehéz, ám megkerülhetetlen feladat, ahol a kormányzó erőkre hárul a nagyobb felelősség. Számos szempont lehet egy hatékony reformot előkészítő és kísérő eredményes kommunikáció kidolgozásához. Itt csak néhányat vetünk fel, a feladatlista tartalmazza a részletekbe menő előkészítés szükségességét.

- A végső döntések meghozatala előtt széleskörű szakmai előkészítésre, majd ezt követően – illetve ezzel egyidejűleg – ugyancsak széleskörű konszenzus építésére van szükség.
- Az ehhez szükséges időt figyelembe kell venni.
- Egy ilyen horderejű témakörben célszerű valódi társadalmi konzultációt lefolytatni, lehetőséget teremtve egy előterjesztett fehér könyv alapján történő véleménynyilvánításra és a megjegyzések érdemi vizsgálatára.
- Érthető és hiteles döntések meghozatalára van szükség.
- Ezeket nagy hatásokkal el kell tudni magyarázni.
- Célszerű egy nagy lépésben minden lényegi átmenetet megtenni, s a rossz hírekről a jókkal egyidejűleg egyeztetni (például: kényszerű korhatáremelés, de egyedi feltételektől függő rugalmasabb nyugdíjazás).

Fontos hangsúlyozni, hogy az eddigi kormányok egyikének sem volt erőssége az ilyen jellegű kommunikáció, társadalmi vita ösztönzése és konszenzusépítés. Ez elmondható a mostani reformfolyamatok első lépéseit kísérő tájékoztatásra és a társadalom bevonására, de egyébként ugyanígy az 1997-es nyugdíjreformra is (és szinte minden másra). Ezért is alapvető ezen a ponton leszögezni, hogy ha ezen „hagyományok” mentén történik kísérlet a nyugdíjrendszer – adott esetben – alapvető átalakítására, így egyebek között annak elfogadtatására, hogy érdemi előrelépésre lesz szükség az egyéni felelősség terén, az nagyon megnehezíti a sikeres folyamatot. **{→ 17. FELADAT}**

1. Vizsgálatokat kell végezni a generációk közötti átcsoportosításokról, annak érdekében, hogy a nyugdíjpolitikai döntésekben nagyobb szerepet kaphassanak a tényeken alapuló generációk közötti igazságosság szempontjai is a hiteken alapuló helyett. El kell készíteni egy széles körű szakmai konszenzuson alapuló generációs számviteli vizsgálatot a jelenlegi és a jövőbeli korcsoportok számára.
2. Meg kell vizsgálni, hogy az Európai Bizottság 2006. októberi idézett jelentésében szereplő, Magyarországra vonatkozó adatok és előrejelzések a már bejelentett intézkedések nyomán mennyiben pontosítandók. Ugyanebben a kontextusban felülvizsgálandó az is, hogy a teljes kiadásokban a nyugdíjkiadásokon kívüli, jelesül az egészségügyi és segélyezési elemek mennyire hitelesen veszik figyelembe egyrészt az öregedés általánosan növekvő költségeit, másrészt azt, hogy a szigorodó nyugdíjparaméterek óhatatlanul növelik majd meg a többi alrendszer kiadásait. Végül azt is meg kell vizsgálni, hogy a hazai magánnyugdíjrendszer, a jelenlegi átmeneti finanszírozási költségek, illetve a majdani nyugdíj szolgáltatás tekintetében milyen pontossággal szerepel a számításokban. A fentiekre vonatkozó elemzések tartalmazzanak alapos és értelmes forgatókönyv-elemzéseket is.
3. Célszerű elvégezni egy olyan kutatást, amely az arról szóló vélemények megoszlását vizsgálja, hogy az állam feladata-e a nyugdíj terén az időskori szegénység enyhítésén túlmenően a jövedelemhelyettesítés biztosítása is; és amennyiben igen, akkor a válaszoló várakozása szerint azt az állam fogja-e majd nyújtani. Célszerű a kutatást úgy elvégezni, hogy az a különböző társadalmi csoportok mindegyikében külön is értékelhető eredményt adjon. Célszerű a kérdéseket oly módon is feltenni, hogy a jövedelemhelyettesítés fenntartásának eszközeiről, annak „áráról” is nyilatkozzon a kérdezett, hogy ezek mellett is kívánatosnak tartja-e. Nem utolsósorban, célszerű magát a nyugdíjjal foglalkozó szakmát is ugyanezen kérdéskörben megkeresni.
4. Részletesen meg kell vizsgálni a nemzetközi tapasztalatokat a téren, hogy az állampolgári alapnyugdíj vs. rászorultsági nyugdíj kérdésében milyen szempontok alapján milyen döntések születnek, milyen érvek szólnak bizonyos gazdasági és társadalmi körülmények között egyik vagy másik mellett. El kell készíteni ennek hazai modellezését, annak összes költséghatásával, beleértve például a jogosultságok méréséhez és ellenőrzéséhez szükséges rendszer működését és hatásokat (a családok kiszűrését). Meg kell vizsgálni a nyugdíjba meneteli korra, aktivitásra, egyéb megtakarításokra és öngondoskodásra, továbbá a „menekülőpályákra” (szociális segélyezés, rokkantnyugdíj) vonatkozó hatásokat.
5. Célszerű folytatni azokat a vizsgálatokat, amelyek a keresztmetszeti, tipikus életpálya, jövedelemelosztás mellett is elemzik a forgatókönyveket, és így minél több társadalmi csoport számára tudnak hatékony és igazságos megoldásokat találni a nyugdíjmodellek tervezése során.
6. Megvizsgálandó a szakirodalom arra vonatkozóan, hogy a gyermekneveléssel töltött idő beszámítása a nyugdíjba milyen elvek mentén történhet, milyen előnyei és hátrányai vannak ennek, lehet-e pozitív hatása a demográfiai trendekre, termékenységi rátára.
7. A nemzetközi tapasztalatok felhasználásával vizsgálatot igényel, hogy kialakítható-e egy olyan célzott megtakarításösztönző rendszer, amely éppen azon rétegeket éri el hatékonyan, amelyek amúgy nem takarítanak meg, viszont nagy szükségük lenne rá.
8. A nemzetközi tapasztalatok és a hazai adottságok, trendek alapján megvizsgálandó, hogy az állami első pillérben a névleges egyéni számlás (NDC) rendszerre történő esetleges áttérésnek milyen előnyei és hátrányai lehetnének, milyen átmenetet jelentene, és lennének-e olyan valódi pozitív hatásai, amelyek megérik az átmenet nehézségeit és az erre fordítandó munkát, időt és egyéb beruházásokat.
9. Meg kell vizsgálni, hogy a nulladik pillér megléte esetén milyen ösztönzők maradnak fent az első pillér kötelező munkanyugdíjrendszerében történő bennmaradásra (a) azoknak, akik az alapnyugdíjon felül várhatóan amúgy sem jutnak további juttatásokhoz tartós szegénységük miatt; illetve (b) azoknak, akik sokkal inkább saját megtakarításukra, felhalmozásukra alapozzák időskori életszínvonalukat.
10. Külön vizsgálatot igényel nyugdíj szempontból is a cigány kisebbség kérdésköre, amely – minden erőfeszítés ellenére – valószínűleg tömegesen tartósan leszakadó státusú marad, így a formális nyugdíjrendszer – is – nehezen kezeli, ugyanakkor a demográfiai sajátosságok miatt (alacsony várható életkor) a törvényes öregségi nyugdíj keretei között keveset is ad vissza. Megvizsgálandó, hogy a hivatalos makró előrejelzések és modellezések ezt a jelenséget megfelelően, a demográfiai prognózisokat is figyelembe véve (növekvő arány a társadalmon belül) tartalmazzák-e.

11. A fenti pontokkal összhangban megvizsgálandó, hogy ha a társadalom jelentős méretű részei kerülnek a költségvetés általános bevételeiből finanszírozandó nulladik pillér ellátásai alá, célszerű-e és lehetséges-e a nyugdíjjárulékok terén egy minimálisan kötelező fix összeget bevezetni.
12. Megvizsgálandó, hogy a nemzetközi tapasztalatok és a magyarországi piaci viszonyok alapján a második pillérben a központi beszedés bevezetését követően a befektetések „vakszámla” jellegűre történő áttérésének milyen előnyei és hátrányai lehetnének, mennyiben javíthatná a rendszer hatékonyságát, és milyen ellenérdekeket generálna.
13. Folytatni kell azt a munkát, amely a nyugdíjpénztárak szerkezeti problémáit elemzi és azt vizsgálja, hogy a pénztárak egészének vagy egy részüknek az átalakulása nyugdíjalappá, ahol a ma résztulajdonnal bíró pénztártagok ügyfelekké konvertálódhatnak, s a szolgáltató, illetve az ügyfél jogai és kötelezettségei a mainál rendezettebbé és transzparenssebbé válhatnak, összességében milyen előnyökkel járhatna, milyen problémákat vetne fel (szerzett jogok, átalakulási kérdések stb.), és végeredményben vajon nagyobb költséghatékonyságú (nettó hozamú) működéshez vezetne-e el.
14. Folytatni kell azt a munkát, amely a magánpénztári nyugdíjszolgáltatások jelenleg fennálló szabályozási tisztázatlanságait kezeli és egyértelműsíti, mely típusú intézmény milyen keretek között milyen nyugdíjat nyújthat a második pillérben.
15. Megvizsgálandó, illetve modellezendő a megtakarítási, befektetési adó- és más kedvezmények valós hatása Magyarországon, illetve a nemzetközi tapasztalatok alapján: jelentenek-e ezek a kedvezmények valós növekményt a megtakarítások terén, összehatásuk társadalmi szempontból pozitív-e (azaz az elmaradt adóbevételek vagy addicionálisan nyújtott állami támogatások alacsonyabbak-e, mint amennyivel azután az államnak kevesebbet kell költenie nyugdíjkiegészítésekre és segélyekre), és eléri-e új megtakarítók körét, vagy csak az amúgyis előtakarékoskodók kapnak pótlólagos juttatásokat.
16. A nyugdíjak adózásának teljes kérdésköre megvizsgálandó és egységesítendő. Meg kell vizsgálni, hogy milyen előnye és hátránya lenne annak, ha a legtöbb nyugdíjrendszerhez hasonlóan Magyarországon is a befizetések – és a tőkésített rendszerekben a menet közben termelődő hozamok – lennének adómentesek, míg a nyugdíjak, bármely pillérből is kifizetve, egységes elvek szerint adóznának. Mit jelentene ez a nyugdíjjárulékokra és a majdani járadékokra, a felbruttosítás technikájára (amennyiben szükséges), az átmenetre.
17. Bármilyen érdemi reform megindítását megelőzően meg kell vizsgálni és ki kell alakítani azt az intézményrendszert, amely az átmenetet hitelesen tudja segíteni, levezénylésében közreműködni, és amely a folyamatos karbantartásban is szerepet vállal. Alapvető stratégia kialakítására van szükség a megnövekvő egyéni felelősséggel összefüggő oktatási kérdésekkel kapcsolatban. Ki kell alakítani azt a kommunikációs stratégiát, amely megérteti a polgárokkal az átmenet elkerülhetetlenségét és egyben partnereket teremt a folyamathoz. A kommunikáció nem reklámokról, hanem elérhető és a polgárok nagy többségéhez el is érő tájékoztatásról kell, hogy szóljon. Fel kell mérni ennek időszükségletét, és a reformot csak ezzel összhangban lehet lefolytatni.

Hivatkozások

- ¹ The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, 2006
- ² Megjegyzendő, hogy a magyar adatok és előrejelzések még nem tartalmazták a konvergenciaprogramból adódó pontosításokat, egyebek között a nyugdíjparaméterek változását sem tükrözik. Ezt tehát aktualizálni kell. Kérdésként merül fel az is, hogy az öregedéssel kapcsolatos teljes költségek – így a növekvő egészségügyi, segélyezési kiadások – a helyükön vannak-e kezelve.
- ³ Robert Holzmann, Sector Director, Social Protection
- ⁴ Figyelem, a Magyarországon elhíresült „negyedik pillérnek”, a nyugdíj-előtakarékossági számlának ehhez a 4. pillérhez semmi köze; a NYESZ a 3. pillér része, mint az a táblázatból is jól látható.
- ⁵ Edward Whitehouse: Pensions Panorama, Retirement-Income Systems in 53 Countries, The World Bank, 2007
- ⁶ Megjegyzendő, hogy ez a biztonsági háló már ma is igen lyukas, hiszen a minimum nyugdíj is feltételekhez kötött (pl. szolgálati évek minimális száma, ahol 19 év járulékfizetésért cserébe nem jár semmilyen nyugdíj). Másrészt viszont részben a rokkantnyugdíj menekülőpályája, részben a nyugdíjrendszeren kívüli segélyezési elemek is szerephez jutnak. A rendszer konzisztenciája és transzparenciája tehát távolról sem optimális.
- ⁷ Megjegyezzük, hogy a modellszámítások ezt ma feltehetőleg nem veszik figyelembe.