

P. Kiss Gábor: Elkülönített nyugdíjegyenesleg^{1*}

A nyugdíjrendszerre az egyén szintjén az jellemző, hogy a befizetés és a kapott nyugellátás huzamos ideig tart és időben szétválik. Aggregált szinten a társadalom öregedése miatt a következő évtizedekben egyre kevesebb járulékfizetőnek kell egyre több nyugdíjas ellátását biztosítani. Az EU fiskális keretrendszerével összhangban álló, államháztartási hiányra vonatkozó fiskális szabályok a nyugdíjkiadások és a nyugdíjjárulékok éves egyeneslegét veszik figyelembe, ezzel nem adnak megfelelő ösztönzőt a hosszabb távú egyensúlytalanság kezelésére. Indokolt lehet, hogy a nyugdíjegyenesleg kerüljön ki e fiskális szabályok hatálya alól, annak egyensúlyát úgy szabályozva, hogy az hosszabb időtávon legyen biztosított. Ebben az esetben megszűnne az azonnali hatású lépések (például járulékemelés) irányába megjelenő ösztönző hatás, ami a lassabb hatású intézkedéseket (például korhatáremelést) a jelenlegi, rövid távra koncentrált szabályok miatt háttérbe szoríthatja. E nagyobb rugalmasság csak két feltétel teljesülése esetén nem adna lehetőséget visszaélésekre. Az egyik a nyugdíjegyenesleg megbízható, ellenőrzött módon történő előrevetítése. A másik feltétel a hosszabb távú egyenesleg korrekciójához szükséges intézkedések meghozatala, biztosítva azt, hogy azok halogatására és hatásának felülbecslésére ne legyen lehetőség. A megfelelő működés érdekében szükséges a nemzeti szabályok és az EU fiskális keretrendszerének harmonizálása is. Fontos azt is kiemelni, hogy a nyugdíjegyenesleg fiskális szabályon belüli elkülönítése nem jelentené azt, hogy indokolt lenne a nyugdíjrendszer különválasztott értékelése. A korosztályos elszámolások szélesebb összefüggéseinek vizsgálata ugyanis csak az úgynevezett Nemzeti Transzfertáblák kutatási projektje alapján végezhető el, ami az egyes korosztályok egymás közötti transzferjeit is figyelembe veszi.

BEVEZETÉS

A fiskális keretrendszerek meghatározó elemei a fiskális szabályok, azok az adósságra, deficitre vagy kiadásra vonatkozó számszerű előírások, amelyek az államháztartás egyes részeire vagy egészére érvényesülnek. Optimális esetben a szabályok külső sokkok esetén lehetővé teszik a rugalmas alkalmazkodást. Egy minden évben 3 százalékos GDP-arányos hiány közelében levő költségvetés például nem engedi azt, hogy gazdasági visszaesés idején az automatikus stabilizátorok működjenek, ugyanis a kieső adóbevétel azonnal ellentételezni kell a kiadási oldal visszafogásával vagy adóemeléssel, aminek káros, visszaesést tovább fokozó hatása lehet. Nem kell a visszaesésre a fiskális politikának reagálnia, ha olyan mutatót jelöl meg célként, mint a ciklikusan igazított hiány, vagy strukturális deficit, ami a gazdaság ingadozásának hatását kiszűri. A problémát itt a bizonytalanság jelenti, vagyis az, hogy e mutatók akkor működnek megfelelően, ha a gazdasági teljesítmény trendjét helyesen becsülik meg, vagyis tényleg csak az ingadozás hatásán néz keresztül a szabály. A gyakorlatban ez sok esetben nem teljesül, utólag derül ki, hogy a trendet tévesen felülbecsülték, így a fiskális politika nem reagált, nem igazította ki a hiányt időben.

Hasonlóan fontos a hatékonyság követelménye, vagyis az, hogy a fiskális szabályok járuljanak hozzá a fenntartható kiadás-bevétel szerkezetéhez. A gazdasági teljesítmény trendjét illető bizonytalanság itt is problémát okoz akár a kiadási szabályokat, akár a fenntarthatóság mérését vesszük. Ezenfelül azonban a létező fiskális szabályok hiányossága, hogy nem képesek megfelelően kezelni azokat a paramétereket, amelyek a fenntarthatóságot nagymértékben meghatározzák. A középtávú cél (MTO) megállapításánál bizonyos mértékig megjelenik ugyan az öregedés hatása, így a paraméterek változtatása is számít. A hiány és a strukturális egyenesleg meghatározásánál azonban nem veszik figyelembe a paraméterek jövőbeli hatását, ennek megfelelően nem tesznek kivételt az éves szabályok teljesítése alól, ha például a nyugdíjparaméterekben következik be változás, ami rövid távon nem hat a hiányra, de hosszabb távú hatása jelentős. Az EU-szabályozás a hosszú és rövid távú hatások elterelését egyoldalú módon csak a privát tőkefedezeti rendszerek felé történő elmozdulás esetében veszi figyelembe, amikor az állami felosztó-kirovó rendszerben permanensen jelentkezik a tőkefedezeti rendszernek átengedett járulékok hiánynövelő hatása, majd évtizedek múlva fokozatosan kiváltja az állami nyugdíjkiadás egy részét. Ezzel kapcsolatban a korrekció előfel-

* Jelen cikk a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

¹ A szerző köszönetet mond Fehér Csabának, Gál Róbertnek, Hudák Emesének, Palotai Dánielnek, Sisákné dr. Fekete Zsuzsannának és Tardos Ágnesnek. A fennmaradó tévedésekért és hibákért a szerzőt illeti minden felelősség.

tétele, hogy ez a reform javítja-e a hosszú távú fenntarthatóságot anélkül, hogy középtávon növelné a kedvezőtlenebb fiskális helyzet kockázatát. A Stabilitási és Növekedési Paktum 2005. évi reformja lehetővé tette, hogy e negatív hatást öt évig, lineárisan degresszív módon figyelembe lehessen venni a hiánykritérium elbírálásánál. 2011-ben a hatos csomag keretében elfogadták, hogy az adósság- és hiánykritérium vizsgálatánál a negatív hatással korrigálni lehessen, de csak akkor, ha a deficit nem haladja meg szignifikáns mértékben a 3 százalékos küszöbértéket, és az adósságráta is 60 százalék alatt van.

Cikkünk arra tesz javaslatot, hogy a nyugdíjkiadások és az azokat fedező járulékbételek egyenlegét a nemzeti és EU szintű fiskális szabályoktól elkülönítve kezeljük. A különválasztás mellett természetesen sajátos fiskális szabály alkalmazására van szükség, aminek kérdéseit részletesebben tárgyaljuk. Javaslatunk bármilyen nyugdíjrendszerre érvényes, így minden EU-országban alkalmazható lenne.

A JELENLEGI FISKÁLIS SZABÁLYOK NEM OPTIMÁLISAK A NYUGDÍJEGYENLEG ESETÉBEN

Életpályájuk során az egyének különböző jövedelmeket szereznek és adnak át. Gyermekként a család aktív tagjaitól és az államtól kapnak jövedelmet/juttatást. Aktív korban a gyerekek és az állam felé nyújtanak transzfert, míg az időskorú szülőkkel kétirányú transzfer valósulhat meg. Az időskorúak az államtól jutnak jövedelemhez/juttatásokhoz, az aktív korú családtagokkal kétirányú lehet a kapcsolat. Ennek a sokféle áramlásnak a leírására kutatási projektként jött létre a nemzeti transzforszámok (NTA) módszere, amely a nemzeti jövedelmet az együtt élő generációk között osztja fel (Gál et al., 2014). A kiindulási pont a munkajövedelmek és a fogyasztás korprofilja, amit kiegészítenek a különböző jövedelemtranszferek és vagyoni alapú jövedelmek korprofiljai, amelyek megadják, miként lesz a munkajövedelem-profilból fogyasztásprofil. Mindez felhasználható a háztartás és a háztartáson kívüli életpálya-finanszírozási intézmények vizsgálatában vagy a fenntarthatóság és generációk közötti újraelosztás új statisztikai mutatóinak kifejlesztésére. A jelenleg használatos generációs elszámolási rendszer ugyanis kizárólag az állam szempontjából vizsgálja a fenntarthatóságot, hosszabb távra előre vetítve annak a hatását, hogy a különböző korosztályokhoz rendelhető állami bevételek és kiadások hogyan alakulnak a jövőben a népesség előrejelzésének függvényében (Auerbach et al., 1991). Az Európai Unióban egyeztetett módszertan alapján készülnek kivetítések, amelyeket az Ageing Working Group² (AWG) két évente publikál. E módszertan az államháztartási kiadások közül az oktatás, az egészségügy, a nyugdíj és a szociális gondoskodás kiadásait vetíti

előre, legutóbb 2060-ig. A nyugdíjkiadások jövőbeni alakulását tényezőkre is bontják, hogy az öregedésnek, a munkapiacnak és a nyugdíjrendszerek paramétereinek költségvetési hatásai elkülöníthetők legyenek egymástól.

Felvetődik, hogy a számszerű fiskális szabályok tekintetében indokolt lehet-e a nyugdíjak külön kezelése. Ellenérv lehet, hogy a nyugdíj csak egy részt képvisel a nemzeti transzforszámok közül. Ez utóbbi képes együtt kezelni azt a rövid távú „megtakarítást”, ami abból ered, hogy a családok kevesebb gyermeket vállalnak, azzal a hosszabb távú következménnyel, hogy kevesebb aktív korú egyénnek kell arányában több idős személyt eltartania majd. Ez utóbbi ráadásul nemcsak a nyugdíj, hanem az egészségügy és az időskori gondoskodás költségeit tartalmazza.

Cikkünk azonban azzal érvel, hogy amellet, hogy a nemzeti transzforszámok összefüggéseire érdemes tekintettel lenni, a fiskális szabályok szempontjából mégis indokolt lehet, hogy a nyugdíjrendszerrel ne csak összefüggéseiben, hanem különválasztva is foglalkozzunk. A nyugdíjrendszerek közös jellemzője ugyanis, hogy az egyén szintjén a befizetett járulékok és a kapott nyugdíjellátás egyaránt huzamos ideig tart és időben szétválik, és bár a kettő közötti kapcsolat a különböző nyugdíjrendszerekben eltérő, a jövőbeli szolgáltatás minden esetben jól szabályozott, ellentétben a korosztályos elszámolás többi elemével (pl. egészségügy, oktatás). A tőkefedezeti nyugdíjrendszer a kiépülés évtizedeiben a befizetésekkel vagyont halmoz fel, ami fedezetet teremt a későbbi kifizetésekre. A felosztó-kirovó rendszer az aktuális befizetéseket osztja szét, mindezt különböző paraméterek alapján. Ezeket a függelékben részletesebben is bemutatjuk, most csak azt emelnénk ki, hogy a paraméterek különböző időtávon fejtik ki a nyugdíjegyenesre gyakorolt hatásukat. E különböző időtávon ható paraméterek közötti választást torzíthatják a finanszírozási igényre (és adósságra) koncentráló fiskális szabályok, hiszen azok hosszabb távú hatása rejtve marad e szabályok keretében. Sem a strukturális deficit mutatója, sem a kiadási szabály nem tudja figyelembe venni, ha olyan nyugdíjparaméterek változnak, amelyek előrefelé változtatják a nyugdíjkiadást. Ez a fontos információ a nyugdíjegyenes elkülönített kezelése esetén nem veszne el.

Milyen problémák merülhetnek fel a fiskális szabályokkal kapcsolatban, és ezekre milyen megoldást jelentene a nyugdíjegyenes elkülönített kezelése?

1. Az egyenesre vonatkozó szabály azt írja elő, hogy a hiány még gazdasági visszaesés esetén sem haladhatja meg a GDP 3 százalékát. Egy 3 százalékhöz közeli deficit mellett bekövetkező gazdasági visszaesés esetén a szabály prociklikus kizáróztatást kényszeríthet ki. Ezt úgy lehet elkerülni, ha a hiány

² A Gazdaságpolitikai Bizottságnak (Economic Policy Committee – EPC) a társadalom elöregedésével foglalkozó munkacsoportja.

mindig megfelelő mértékű távolságot tart a 3 százaléktól. Javaslatunk a „megfelelő mérték” nagyságát csaknem 30 százalékkal csökkentené, mert ekkora részarányt képvisel a nyugdíjjárulék az összes adó- és járulékbevételen belül.³ E praktikus szempont mellett a nyugdíjjárulék és nyugdíjfizetés különválasztását az is indokolhatja, hogy ezek bizonyos mértékig hasonlóak azokhoz a finanszírozási tételekhez, amelyekhez expliciten meghatározott állami kötelezettség kapcsolódik.⁴

2. A középtávon elérendő célérték (MTO) országoként történő meghatározása több szempont alapján történik. Egyrészt biztosítani kell, hogy a gazdasági visszaesés mélypontján se haladja meg a deficit a 3 százalékat.⁵ Másrészt meghatározottan egy értéket, ami a fenntarthatóságot kívánja biztosítani azáltal, hogy az adósság induló szintjét és jövőbeli dinamikus komponensét (a növekedés és kamat különbségét) veszi figyelembe, továbbá az öregedés hatását egyharmados súllyal figyelembe veszik 2060-ig az oktatás, az egészségügy, a nyugdíj és a szociális gondoskodás kiadásainál. A mi javaslatunk ezzel szemben csak az (egy bizonyos mértékben meghatározott) állami kötelezettségnek tekinthető nyugdíjjal foglalkozik a gazdaságpolitikailag még értelmezhető (10–15 éves) időtávon, és ezt teljes súllyal teszi.
3. A strukturális deficit becslése azt mutatja, hogy mekkora lenne a bevétel, ha a kibocsátás szintje megegyezne a potenciális kibocsátás szintjével. Ez azt igényli, hogy a trend és a ciklus megfelelő módon elkülöníthető legyen. A tapasztalatok szerint azonban a potenciális (trend-) érték utólag gyakran revidálódik. Egy lefelé történő revízió esetén pótlólagos egyenlegjavító intézkedésre lehet szükség. Ennek mértéke nagyjából 30 százalékkal kisebb lenne, ha a nyugdíjjárulékot különválasztanánk. A nyugdíjgyenleget szintén javítani kellene, de nem feltétlenül azonnali hatású intézkedésekkel, hanem például késleltetett hatású paraméterekkel.
4. A kiadási szabály értelmében az elsődleges kiadások az aktuális szintjükről a potenciális kibocsátás növekedési ütemével (és inflációval) megegyező mértékben nőnek. Ez a szabály tehát nem a potenciális kibocsátás szintjére, hanem növekedési ütemére érzékeny. Amennyiben a potenciális növekedési ütem előrejelzése lefelé változik, a bevételek automatikusan csökkennek, a kiadási szabály pedig kisebb növekedést enged, így igazodik a kiadási oldal is ehhez. A probléma az, hogy a kiadások közül a nyugdíjkiadások a nyugdíjparaméterek és a demográfia alapján előre meghatározottak. Ezek

a kiadások nem a potenciális növekedéssel és az inflációval együtt változnak; lehetséges, hogy annál gyorsabban, de az is lehet, hogy annál lassabb ütemben. Ha a nyugdíjgyenleget külön vizsgáljuk, az is nyilvánvalóvá válik, hogy a potenciális növekedési ütem becslése nem semleges hatású. A járulékbetétel együtt mozog a becsült ütemmel, a nyugdíjkiadás viszont csak akkor és olyan mértékben, amennyiben az indexelés az infláción felül reálváltozóhoz is kötődik.

AZ ELKÜLÖNÍTETT NYUGDÍJGYENLEG ILLUSZTRÁCIÓJA

Az 1. és 2. ábrán olyan – kissé eltúlzott – szcenáriókat mutatunk be, amelyek az előző pontban említett torzításokat illusztrálják.

- A járuléktrend és a körülötte ingadozó járulék azt illusztrálja, hogy a nominális deficit is torzított a ciklus hatása miatt, és ez recesszió idején könnyen prociklikus hiánycsökkentést követelhetne meg.
- Sem a strukturális deficit, sem a kiadási szabály nem veszi figyelembe a nyugdíjkiadás előrejelzését, így példánkban nem számol a nyugdíjkorlátár fokozatos emelése miatti lassabb kiadásnövekedéssel (az ábrákon látszik az ebből eredő ingadozás).
- Az 1. ábra a strukturális deficit azon bizonytalanságát mutatja, ami a potenciális kibocsátás aktuális szintjének becsléséből ered.
- A 2. ábra a kiadási szabály lehetséges torzítását érzékelteti, amit a potenciális növekedési ütem bizonytalansága okoz.

Az 1. ábrán látható, hogy az első járuléktrend esetén 15 éves horizonton a nyugdíjgyenleg nagyjából zárhat. A probléma akkor jelentkezhet, ha kiderül, hogy realisabb egy kedvezőtlenebb induló potenciális járulékszint feltételezése. Ebben az esetben valamelyik nyugdíjparamétert ki kell igazítani, hogy az egyenleg ismét kiegyensúlyozott legyen. A tényleges egyenleget azonban nem a járulék trendje, hanem a trend körül ingadozó *tényleges* bevétel határozza meg. Itt egy olyan számpéldát konstruáltunk, ahol az ötödik évig is kérdéses lehet, hogy melyik trenddel (induló szinttel) konzisztens a járulék alakulása.

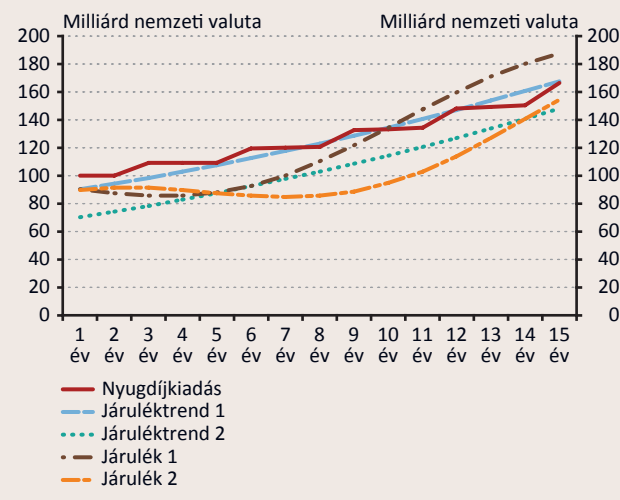
A 2. ábrán látható annak hatása, ha nem a potenciális kibocsátás induló szintje bizonytalan, hanem annak növekedési üteme. Az első járuléktrend esetén 15 éves horizonton a nyugdíjgyenleg itt is egyensúlyban lehet. A második trend feltételezése esetén azonban ez nem teljesül, itt nyugdíjparaméterek megfelelő korrekciójára lenne szükség. Megjegyzendő, hogy a két ábrán

³ A gazdasági ciklus hatása meghatározóan az adó- és járulékbetételek ingadozásán keresztül jelentkezik, és csak nagyon kis részben a munkanélküliségi támogatások alakulása révén.

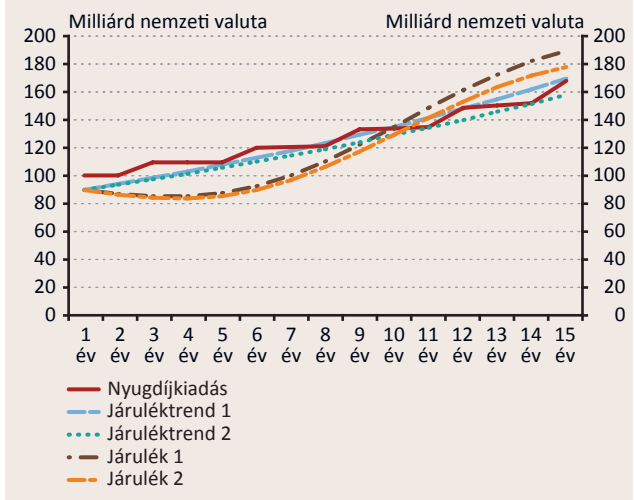
⁴ Az adóssággal cikkünkben nem foglalkozunk, de megjegyezzük, hogy az SNA2008 és ESA2010 az implicit nyugdíjtartozás statisztikai elszámolásával kapcsolatban új rendelkezéseket tartalmaz. Ennek értékeléséről lásd: van der Wal (2013).

⁵ Ennek értékét (safety margin) a kibocsátás volatilitása alapján becslik, és úgy határozzák meg, hogy a kibocsátási rés extrém negatív értéke csak alacsony valószínűséggel következzen be.

1. ábra
A nyugdíjegylenleg előrejelzése a potenciális kibocsátás bizonytalansága esetén



2. ábra
A nyugdíjegylenleg előrejelzése a növekedési trend bizonytalansága esetén



látható kiadás-bevétel egyenleg nem jelenti tényleges eszközök felhalmozását vagy felélését. Egyszerűen arról van szó, hogy az egyenleg nem vezethető/vezetendő szembe a többi költségvetési tétel egyenlegével. A 3 százalékos deficitkorlátnak például a nyugdíjegylenleg többlete esetén e nélkül kell megfelelni, ami esetenként addicionális kiigazítást igényelhet. Fordított esetben, hiány esetén viszont nem szükséges más tételeken kiigazítani, vagyis nagyobb költségvetési mozgástér marad.

AZ ELKÜLÖNÍTETT NYUGDÍJEGYENLEG LEHETSÉGES SZABÁLYAI

Az elkülönített nyugdíjegylenleg csak akkor vehető ki a szabályok hatálya alól, ha ezzel párhuzamosan újabb speciális szabályok érvényesülnek rájuk. E nélkül visszaélésekre is lehetőséget adhat. Egyik lehetőség, hogy a bemutatott paraméterek körénél szélesebb körre terjesztik ki, szociális kiadásokat váltva ki ezzel. A másik lehetőség, hogy a működés feltételrendszere manipulálható, ha például az időtáv bármikor újradefiniálható. Ugyanígy problémát jelent, hogy az időbeli kiterjesztés előrejelzéseket igényel, ami szintén manipulálható lehet. Végül egyszerűen elmaradhat a nyugdíjegylenleg egyensúlyának biztosításához szükséges döntés (ennek számos oka lehet), és ez folyamatos halogatáshoz vezethet. Ezen reális problémák megoldását tárgyaljuk ebben a részben.

A nyugdíjkiadások és -bevételek elkülönítésének öt alapvető feltétele van:

1. A nemzeti szabály kerüljön harmonizálásra az EU fiskális keretrendszerével.

2. A nyugdíjegylenleg az öregségi ellátást tartalmazza és opcionálisan a hátramaradotti ellátást. Ne foglaljon magába ugyanakkor egészségi és szociális állapotától függő szociális ellátásokat (rokkantnyugdíj és szegénységi ellátások).

3. Előírás legyen, hogy a nyugdíjegylenleg – meghatározott időtávon – kiegyensúlyozott legyen. A meghatározott időtáv tartalmát közösségi szinten érdemes szabályozni.

4. Annak megállapítása, hogy a meghatározott időtávon teljesül-e az egyensúly, szintén közösségi szinten állapítható meg, mint ahogy ennek módszertana is.

5. Az egyensúly fentiekben meghatározott feltételek szerinti biztosítása nemzeti hatáskörben maradjon, de minden tagállam automatikus korrekciós mechanizmust is alakíthat ki arra az esetre, ha ez bármilyen okból elmaradna.

A nemzeti szabály harmonizálása az EU fiskális keretrendszerével

Nemzeti szinten lehetőség van arra, hogy bizonyos tételeket kiemeljünk a szabályok hatálya alól.⁶ Lényeges azonban, hogy a nemzeti szabály valamilyen módon összhangba kerüljön az EU-szintű szabályokkal, hiszen ellenkező esetben konfliktus alakulhat ki közöttük. Ekkor pedig az EU-szabályok felülírhatják a nemzeti szabályt, gátolva annak megfelelő működését. Az összhang kialakításának legegyszerűbb módja az lenne, ha az EU keretrendszere átvinné a nemzeti szabályt olyan módon, hogy annak főbb paramétereit közösségi szinten szabályozná (lásd fenti 3. és 4. pont).

⁶ Svédországban például a bankmentő műveletek fedezetére létrehozott stabilitási alap a deficit és adósság része, de a kiadása kivételt képez a svéd kiadási szabály hatálya alól.

Az elkülönített nyugdíjgyenleg megfelelő definíciója

A nyugdíjgyenleg lehetőség szerint egyértelműen meghatározott rendszer legyen, ami a különböző életkort elérő járulékfizetők között csoportosít át. Opcionálisan idetartozhat a hátramaradotti ellátás is, amely szorosabban kapcsolódik az öregségi nyugdíjhoz, mint a szociális ellátásokhoz. Ezzel szemben a nyugdíjgyenlegen kívül kell kezelni az egyéb biztosításokat, így például az egészségi állapot romlása miatti rokkantnyugdíjakat, vagy az öregkori szegénység miatti szociális ellátásokat.⁷ Utóbbiak megkülönböztetése nem olyan egyszerű, mert nemcsak olyan ellátottak vannak, akik egyáltalán nem szereztek nyugdíjjogosultságot (esetükben tisztán szociális ellátásról beszélhetünk), hanem vannak olyanok is, akik minimális járulékot fizettek, ezért jár nekik nyugdíj, viszont az esetleg nem elégséges a megélhetéshez, és az ő kiegészítő támogatásukat indokolt a nyugdíjgyenlegen kívül kezelni. A nyugdíjjogosultság hiánya, illetve az elégtelen mértékű nyugdíj néhány országban jelentős probléma lehet. Az olyan országokban viszont, ahol egy minimum nyugdíjat mindenkinek biztosítanak, az öregségi nyugdíjak szociális elemeket is tartalmaznak.

További definíciós kérdés a járulékok meghatározása. Ebben az esetben indokolt lehet a költségvetés által adott járulékkedvezmények hatásának korrekciója, járulékként történő elszámolása.

Mekkora legyen a meghatározott időtáv

Amennyiben a nyugdíjgyenleg nem része a deficitnek, akkor ez lehetőséget teremt arra, hogy a társadalom öregedésének hatására jelentkező egyenlegromlásra ne az azonnali hatású bevétel-növelő intézkedésekkel kelljen reagálni, hanem nagyobb mértékben lehessen támaszkodni a fokozatos hatású intézkedésekre is. Az Európai Unió fiskális keretrendszere hasonló okból tette lehetővé, hogy bizonyos típusú reformok egyenlegrontó hatásával öt évig, lineárisan csökkenő mértékben korrigálni lehessen a hiányt. Öt év jelen esetben túl rövid lehet, hiszen a fokozatos hatású intézkedések közül az indexálás hatása öt évnél sokkal hosszabb, de meghaladja ezt az időtávot az új nyugdíjasokat érintő szabályok változtatása is, ez utóbbi esetben a nyugdíjba vonulást követő várható élettartam határozza meg, hogy mennyi idő alatt áll be a nyugdíjkiadás új szintjére. Mivel a nyugdíjba vonulást követő várható élettartam az egyes országokban eltérő lehet, ezért ez lehet országspecifikus tényező. A nagyon hosszú – több évtizedes – időtáv ellen több érv szólhat. Egyrészt nagyobb bizonytalanság

övezi az ilyen hosszú kivetítéseket. Másrészt ezen a horizonton már több országban is olyan mértékű egyensúlytalanság becsülhető, aminek a megoldása jelentős lépéseket igényelne. Egy ennél rövidebb időtáv fokozatosabb alkalmazkodást tehet lehetővé.

Milyen módszertan alapján állapítható meg az egyensúly teljesülése

Amennyiben adott az az időtáv, amelyen a nyugdíjgyenleg egyensúlya vizsgálandó, akkor további kérdés, hogy a bevételek és kiadások kivetítése milyen módon történjen, illetve e folyó-áras tényezők milyen diszkontfaktoralakkal tehetőek összegezzé. A kivetítést illetően kézenfekvő lenne az Ageing Working Group eredményeit alapul venni. A diszkontfaktort illetően a nominális gazdasági növekedés indexe mellett felmerülhet egy magasabb diszkonttényező alkalmazása is. Ennek magyarázata, hogy a jövő bizonytalan, így érdemes lehet relatíve nagyobb súlyt adni az időben közelebbi évek egyenlegének, vagyis ösztönözni a gyorsabb kiigazítást. Ellenérv lehet az, hogy ez az azonnali hatású bevétel-növelő intézkedések szerepét erősítheti (bár ez még így is messze elmarad a jelenleg alkalmazott, csak a rövid távú deficitet vizsgáló szemlélet torzító hatásától.)

Automatikus korrekciós mechanizmus az egyensúly teljesítése érdekében

Amint korábban említettük, a korosztályi elszámolások szélesebb – családon belüli elszámolásra is kiterjesztett – módszere nem egyszerű. Nincs arra vonatkozóan konszenzus, hogy mindez hogyan vehető figyelembe a nyugdíjrendszer paramétereinek kialakítása során. Ráadásul a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos döntések a társadalom legszélesebb rétegeit érintik. Ennek alapján mindenképpen indokolt, hogy ez a döntési jogkör nemzeti hatáskörben maradjon. Ezt a jogkört az EU nem, legfeljebb önkéntes alapon tett vállalások korlátozhatják.⁸ Ugyanakkor, ahogy az államháztartási deficit csökkentése érdekében sem történnek meg feltétlenül a szükséges lépések, úgy a nyugdíjgyenleg meghatározott időtávon érvényesülő kiegyensúlyozását szolgáló döntések is elmaradhatnak. Ennek elkerülése érdekében olyan automatikus egyensúlyozó mechanizmust szükséges bevezetni, amely a döntések elmaradása esetén lép életbe. Ez hasonló lehet ahhoz, amit a tagállamok közötti, 2012. január végén jóváhagyott fiskális szerződés (*fiscal compact*) tartalmaz. Ennek értelmében a középtávú céltól, vagy az annak irányába haladó pályától mért szignifikáns eltérés esetére automatikus korrekciós mechanizmus lép életbe. Ez az eltérés korrekcióját bizonyos

⁷ Jelenleg az európai nyugdíjrendszerek alapvetően eltérnek a jövedelmektől és szolgálati időtől függő öregségi nyugdíj és a szociális ellátások elhatárolása terén. A jövőben a nyugdíjrendszerek alapellátás felé történő elmozdulása akadálya lehet a nyugdíjrendszer és a szociális és egészségügyi ellátások elkülönítésének.

⁸ Az egyetlen széles körben elfogadott jogi instrumentum az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezetének (ILO) társadalombiztosítási (1952. évi 102. számú) konvenciója, melyet a világ számos országa ratifikált. A 65. cikkely előírja, hogy harminc év munkaviszony után a minimális jövedelemhelyettesítési arány legalább 40 százalék legyen. Ez azt jelenti, hogy mind a DB, mind a DC típusú nyugdíjrendszereknek (lásd a függelékben) biztosítani kell ezt a minimumot, vagy pedig egy szolgálati évente számított 1,33 százalékos minimális növekményi rátát.

időn belül intézkedésekkel biztosítja. Az Európai Bizottság irányelvekkel szabályozza a korrekció elveit és időkereteit.

ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

A különböző nyugdíjrendszerekben eltérő módon jelenik meg az öregedés hatása. A tőkefedezeti rendszerben a lassuló gazdasági növekedés miatt a tőke hozadéka folyamatosan csökken, ezzel párhuzamosan a nyugdíjba vonulók ellátása is egyre visszafogottabb lesz. A felosztó-kirovó nyugdíjrendszerben automatikus hatása a nyugdíjak éves indexálásának van, ez az összes nyugdíjkiadás hosszú távú alakulására hatással van. Vannak olyan EU-országok, ahol más nyugdíjparaméterek is többé-kevésbé automatikusan módosulhatnak, például a nyugdíjkorhatárt a várható élettartamhoz köthetik, amivel a nyugdíjba vonuló rétegen érhető el megtakarítás. Gyakran azonban a fiskális politika diszkrecionális döntéseitől függ, hogy mely paraméterek változnak, így az is, hogy ki viselje a terheket. A nyugdíjrendszer paramétereinek változtatását nem a rövid távú fiskális hatás szempontjából kellene megítélni, hanem hosszabb időhorizonton. Ez azonban nem lehetséges, ha a nyugdíjegylenleg a hagyományos fiskális szabályok hatálya alá tartozik. Cikkünkben ezért azokat az érveket és ellenérveket tekintettük át, amelyek mellett vagy az ellen szólnak, hogy a nyugdíjegylenleget elkülönítsen, sajátos fiskális szabályként kezeljük. Az ellenérvek egy része azzal kapcsolatos, hogy egy elkülönült nyugdíjegylenleg több okból is visszaélésekre adhat okot. Ezért részletesen tárgyaltuk azokat a szabályozási feltételeket, amelyek a biztonságos működés előfeltételeit képezhetik. Így például a közép- vagy hosszú távon kiegyensúlyozott nyugdíjegylenleg előírása szükséges, de az időtávnak a meghatározását érdemes lenne közösségi szintre delegálni csakúgy, mint az egyensúlytalanság becslését ezen az időtávon. Megállapítottuk, hogy a nyugdíjrendszert, annak paramétereit érintő döntéseket nemzeti hatáskörben indokolt tartani, e döntések elmulasztása esetén azonban – szintén nemzeti hatáskörben – automatikus korrekciós mechanizmus előírására van szükség. Ezáltal elkerülhető, hogy az egyensúlyt biztosító döntések huzamos ideig halogathatóak legyenek. A javasolt rendszer megfelelő működése érdekében elengedhetetlen a nemzeti szabály és az EU fiskális keretrendszerének harmonizálása. Cikkünk felhívja ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a nyugdíjegylenleg fiskális szabályon belüli elkülönítése nem jelentheti azt, hogy a nyugdíjrendszert a korosztályos elszámolásokról kiragadva kellene értékelni. A nyugdíjasok aktív korukban más adókat is fizettek, nyugdíjba vonulásuk után pedig egészségügyi és szociális ellátást kapnak, miközben fogasztásuk után továbbra is adót fizetnek, esetleg nyugdíjuk is adóköteles. Néhány évvel ezelőtt például kimutatták, hogy Magyarországon több nyugdíjat fizettek, mint a visegrádi országokban, de az állam párhuzamosan kevesebb egészségügyi szolgáltatást biztosított a nyugdíjasoknak (P. Kiss–Szemere, 2009). Az egyén szintjén pedig nagyon szóródik az igénybe vett állami egészségügyi juttatás: a hosszabb életűek több juttatás-

ban részesülhetnek, de az indexálás szigorítása miatt nyugdíjuk relatív értelemben fokozatosan elmaradhat az aktív családok életszínvonalához mérve. Az egyén szintjén a juttatások az aktív korban befizetett járulékkal sem állnak arányban, amiben jelentős különbséget okoz az adóelkerülés is. Az önfoglalkoztatók vagy szürkén/feketén foglalkoztatottak gyakran csak a minimálisan elvárt járulékot fizetik. Amint a bevezetőben utaltunk rá, a korosztályos elszámolást nem érdemes az állami bevételek és kiadások körére szűkíteni. A családon belüli elszámolás még nagyobb különbséget okozhat egyéni szinten, hiszen a gyermekek felnevelésére fordított összegek nagyon eltérőek. A megfelelő elemzési keretet a hagyományos korosztályos elszámolásoknál is szélesebb elszámolási rendszer, a nemzeti transzfeszámmlák teljes körű rendszere biztosíthatja, amely az egyes korosztályok egymás közötti transzferjeit is figyelembe veszi.

FELHASZNÁLT IRODALOM

European Commission, 2012 “The 2012 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)”

AUERBACH, A.–J. GOKHALE–L. KOTLIKOFF (1991): Generational accounts: a meaningful alternative to deficit accounting. *Tax Policy and the Economy*, 5. Cambridge, MA, MIT Press and the NBER.

GÁL, RÓBERT IVÁN–ANNAMÁRIA GÁTI–MIKLÓS SZABÓ–ÁRPÁD TÖRZSÖK (2014): Generational accounts for Hungary. CHUN YJ (ed.): *Generational Accounting using National Transfer Account*.

QUEISSER, M.–E. WHITEHOUSE (2006): *Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design*, OECD.

SIMONOVITS, A. (2013): Regressive intracohort redistribution in nonfinancial defined contribution pension. *Hungarian Academy of Sciences discussion paper*.

DROUIN, A.–M. CICHON (2009): *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems – The social stabilisation of pensions in times of crises and beyond: A critical review of three decades of pension reform and their outcomes*, International Social Security Association (ISSA), Switzerland.

P. KISS G.–SZEMERE R. (2009): Almát körtével? Mérlegen a visegrádi országok állami kiadása. *MNB-szemle*, május.

VAN DER WAL, D. (2013): *The Measurement of International Pension Obligations – Have We Harmonised Enough?*. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=STD/CSTAT/WPNA\(2013\)11&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=STD/CSTAT/WPNA(2013)11&docLanguage=En).

Függelék:

A nyugdíjrendszerek rövid áttekintése

Cikkünk a fiskális szabályok szemszögéből foglalkozik a nyugdíjakkal. E kérdés kiegészítéseként röviden ismertetjük a nyugdíjrendszerek fajtáit és azok főbb paramétereit. Az egyéni megtakarítások lehetőségével mint alternatívával összevetve a nyugdíjrendszerek közös jellemzője, hogy azok az egyének számára valamilyen szinten „biztosítást” jelentenek.¹ Ennek megfelelően az öregségi nyugdíj az átlagnál magasabb életkort elérő egyének számára jelenthet biztonságot, a hátramaradotti nyugdíj pedig az egyedül maradás kockázatát fedezi a hozzátartozók részére. A nemzetközi gyakorlatban számos nyugdíjrendszer létezik, de kicsit leegyszerűsítve kétféle szempont szerint csoportosíthatjuk ezeket. Az egyik szempont az, hogy a nyugdíj-szabályok mit határoznak meg: egyik esetben a szolgáltatást (járadékot), a másik esetben a járulékot határozhatják meg. A másik szempont azt vizsgálja, hogy folyamatosan megképződik-e a jövőbeni kifizetések fedezete vagy sem, ez utóbbi esetben a mindenkori befizetés képezi a kiadások alapját. E két szempont alapján négyféle nyugdíjrendszer különböztethető meg.

1. táblázat		
Nyugdíjrendszerek fajtái		
	járulék-meghatározott	járadék-meghatározott
fedezett	tőkefedezeti (DC)	az univerzális nyugdíjnál nem jellemző
felosztó-kirovó	eszmei nyugdíjszámla (NDC)	állami (DB, points system, PS)

A fedezett nyugdíjalapok általában magánalapok

A befizetés és a szolgáltatás között viszonylag szoros a kapcsolat a tőkefedezeti nyugdíjrendszer esetében, ahol egyéni szinten a befizetett járulékok tőkésítése fedezi, és az abból meg-

határozott szabályok alapján számított járadék határozza meg a nyugdíjat (DC). E rendszerben a fennmaradó követelés örökölhető a hátramaradottak számára, ha a járulékfizető a nyugdíjba vonulás előtt elhalálozik. A társadalom öregedéséből adódó probléma a tőkefedezeti rendszerben úgy oldódik meg, hogy a lassuló gazdasági növekedés miatt a tőke hozadéka folyamatosan csökken, a hosszabb várható élettartam miatt pedig a számított járadék is mérséklődik, így a nyugdíjba vonulók ellátása is egyre visszafogottabb lesz. Ez alól kivételt jelent, ha az ellátásnak vagy a tőke hozadékának van egy minimális szintje, amit az állam garantál. A garancia beváltásának esetében az államháztartási deficit növekszik, aminek ellentételezése érdekében állami intézkedésre van szükség (adóemelés, kiadáscsökkentés, garancia szintjének csökkentése).

Az állami nyugdíjalapok jellemzően fedezet nélküliek

A felosztó-kirovó rendszerben a befizetés és szolgáltatás között lazább a kapcsolat; egyéni szinten nem a befizetés határozza meg a szolgáltatást, összességében pedig a mindenkori járulékbefizetéseket a nyugdíjak kifizetésére fordítják.² Fedezet hiányában az örökölhetőség problematikus, ezért ezt hátramaradotti (hozzátartozói) nyugellátás helyettesítheti, ha azonban a járulékfizető nem éri meg a nyugdíjat, akkor ez is elvész.

A tőkefedezeti rendszerhez hasonlít az eszmei nyugdíjszámlájú (*notional, nonfinancial*) nyugdíjrendszer (NDC) abban, hogy a nyugdíj itt is függ a befizetett járulékok nagyságától. Fedezetlen jellege miatt azonban a tényleges befektetés helyett referenciaként megválasztott hozamok alapján határozzák meg az eszmei tőkeértéket.³ Itt szintén lehet állami garancia, ami az ellátásnak egy bizonyos szintjét biztosítja.

A többi állami nyugdíjrendszerben az egyén nyugdíjellátását korábbi jövedelmei alapján határozzák meg.

¹ A befizetett járulékok nyugellátásra jogosít, míg az államháztartás többi területén az ellenérték (befizetés) és a juttatás között általában alig van kapcsolat (éppen ez különbözteti meg a piaci értékesítéstől, ahol az ellenérték [ár] és a juttatás [szolgáltatás] definíciószerűen szorosan összefügg).

² A felosztó-kirovó rendszer speciális esetét jelenti az, amikor a tőkefedezeti rendszerhez hasonlóan alapot képeznek, ebben az esetben azonban nem az egyén részesedik ennek hasznából/kockázatából, hanem a szponzor. A gyakorlatban ez jellemzően nem az állam, hanem a munkáltató, mert ez a megoldás a vállalati nyugdíjalapok esetében terjedt el. Az állami körben részleges kísérlet volt erre Magyarországon a kilencvenes években, amikor a költségvetés vagyona gyanánt értékpapírokat adott át a tb-nek.

³ Az EU-országok közül ilyen típusú állami nyugdíjalap van Olaszországban, Lettországon, Lengyelországban és Svédországban (AWG, 2012).

- A nyugellátás meghatározása leggyakrabban a jövedelmek valorizálásával és a több tényező által meghatározott helyettesítési ráta (nyugdíj aránya az utolsó jövedelemhez) alapján történik (DB). Ebben a gyakorlatban degresszió is megfigyelhető a plafonok, minimumszintek és a differenciált valorizálás alkalmazása esetén.
- Néhány országban pontrendszer segítségével határozzák meg a nyugellátást, vagyis a nyugdíjat a jövedelmeknek és egy folyamatosan valorizált pontértéknek a hányadosaként határozzák meg (PS).⁴ A degresszió itt is lehetséges.

Ezek a nyugdíj-megállapítási módszerek a társadalom öregedésének eredményeként növekvő egyensúlytalansághoz vezethetnek. Az öregedés hatása az egyszerűség kedvéért megragadható úgy, mint a 65 évnél idősebb népesség 20–64 évesekhez mért arányának növekedése.⁵ Ennek az EU szintjén jelentkező hatása a GDP-arányos nyugdíjkiadásokat 2,2 százalékkal emelheti 2010–2020 között, és 2,4 százalékkal 2020–2030 között (European Commission, 2012). Az egyensúly a különböző nyugdíjparaméterek változtatásával – különböző csoportok terhelése révén – állítható helyre. A nyugdíjak éves indexálásának automatikus hatását leszámítva a paraméterek változtatása diszkrecionális döntést igényel, vannak azonban olyan EU-országok, ahol egyes paraméterek többé-kevésbé automatikusan módosulnak. Így például a nyugdíjkorhatárt a várható élettartamhoz köthetik.⁶ Ilyen szerepet tölt be az ún. fenntarthatósági tényező is, amely a nyugdíjellátást az olyan demográfiai változásoktól teszi függővé, mint a nyugdíjba vonulás időpontjában várható élettartam.⁷ Mindezeket is figyelembe véve a GDP-arányos nyugdíjkiadások az EU szintjén lényegében változatlanok maradhatnak 2010–2020 között, és csak 0,6 százalékkal növekedhetnek 2020–2030 között (European Commission, 2012). Egy 15 évre előretekintő nyugdíjgyenleg-szabályozás esetén tehát intézkedésre lenne szükség a 15 év átlagában kiegyensúlyozott egyenleg elérése érdekében. A problémát az jelenti, hogy az EU-átlag elfedi azt, hogy a nyugdíjkiadások változása (még előjele is) nagyon szóródik, ami csak részben magyarázható azzal, hogy az öregedés hatása is szóródik. Részben azonban már megtett intézkedések vagy automatizmusok hatása érvényesül, ami esetleg 15 éves átlagban már többletet is biztosíthat egyes országokban. A továbbiakban a nyugdíjgyenleget változtató intézkedések potenciális körét mutatjuk be.

Az öregségi (saját jogú) nyugdíj megállapítását illetően az EU-országokban alkalmazott háromféle állami nyugdíjrendszer (NDC, DB, PS) megegyezik abban, hogy a nyugdíjjogosultságot valamilyen paraméterekkel a különböző évben szerzett jövedelem (NDC-ben az ez alapján fizetett járuléka) alapján határozza meg. (Az általános képleteket lásd: Queisser–Whitehouse, 2006.) Ennek eredménye kifejezhető a nyugdíj és az utolsó aktív jövedelem hányadosaként, amit helyettesítési rátának hívunk. Itt fontos paraméter a nyugdíjba vonulás időpontja, a korai nyugdíjba vonulást (ahol megengedett) „büntetik”, a későbbit jutalmazák. (Az NDC ezt automatikusan teszi, ennek hatásáról lásd: Simonovits, 2013.)

Példaként négy csoportba sorolva mutatjuk be a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer paramétereit aszerint, hogy azok milyen hatást gyakorolnak a nyugdíjgyenlegra.

1. Azonnali hatású intézkedés permanens hatással. Ilyen a járulékulcs és nyugdíj utáni adó emelése. Ezek gazdasági hatása eltér, hiszen az első az aktív, a második az inaktív csoport adóterhelését jelenti.
2. Azonnali hatású intézkedés közép- és hosszú távon visszaforduló hatással. Ilyen a járulékalap kiszélesítése (pl. járulékalap eltörlése), aminek hatása az új megállapítású nyugdíjak emelésén keresztül fokozatosan – bár nem feltétlenül azonos mértékben – visszafordul.
3. Fokozatos hatású intézkedés, ami hosszú távon beáll egy szintre (amikor az új szabályok szerinti nyugdíjasok teljesen felváltják a régi szabályok alapján nyugdíjazottakat). Ilyenek az új megállapítású nyugdíjak paraméterei a saját jogú és a hátramaradotti ellátások esetében. Ezek a nyugdíjképlet, a nyugdíjba vonulás szabályai, a hátramaradotti nyugdíj aránya, az igénybevétel időtartamának és kezdetének szabályozása.⁸
4. Fokozatos hatású intézkedés, aminek nem feltétlenül van vége. Az inflációhoz kötött nyugdíjindexálás például mindaddig folyamatos megtakarítást eredményez, amíg reálnövekedés/ reálbérindex van a gazdaságban.

⁴ Németország, Románia, Szlovákia és részben Franciaország (AWG, 2012).

⁵ Az öregedés hatását csökkenti, hogy időben fokozatosan kitolódik az aktivitás, az idős emberek egyre később veszítik el munkaképességüket.

⁶ Spanyolország, Olaszország, Csehország, Görögország, Hollandia és parlamenti megerősítés követelménye mellett Dánia (AWG, 2012).

⁷ Németország, Finnország, Spanyolország, Olaszország, Franciaország, Lettország, Lengyelország, Portugália és Svédország (AWG, 2012).

⁸ A tőkefedezeti nyugdíjrendszerben ilyen változtatható paraméter az állami garancia szintje abban az esetben, ha az érvényesítés feltételei reálzáródnak (ellátás a garantált szint alá csökkenne).