

Banai Péter Benő – Palotai Dániel¹

Fenntartható költségvetés – fenntartható nyugdíjrendszer

A 2011-ben végrehajtott nyugdíjreformra szükség volt a költségvetés konszolidációjához és így a Magyarországgal szemben 2004 óta folytatott, ún. túlzottdeficit-eljárás 2013-as lezárásához. A költségvetésből 1998 óta kiesett nyugdíjjárulékok visszacsatornázása nélkül az államadósság nem tudott volna olyan mértékben csökkenni, mint ahogyan azt 2011 óta láthattuk. Az állami nyugdíjrendszerbe való visszalépések nélkül alig lett volna lehetőség az adó- és járulékcsoökkentésekre, valamint a családtámogatási rendszer bővítésére. A nyugdíjreform így számos elemével együtt évtizedekre „zárta” a nyugdíjkasszában tátongó rést, kiszámíthatóvá és fenntarthatóvá téve a hazai nyugdíjrendszert.

A nyugdíjrendszer átalakítása az utóbbi időben ismét az érdeklődés középpontjába került – néha már régen lezárt kérdéseket ismételve meg. Érdemes tehát visszatekinteni a reformok előzményeire, és értékelni az átalakítás óta történeteket.

2010-2012 között a magyar nyugdíjrendszer jelentős átalakításon ment keresztül. Ennek részeként – több kormányzati intézkedéssel egy időben – újra kellett gondolni a korhatár előtti nyugdíjak és rokkantnyugdíjak nemzetközi összehasonlításban igen bőkezű, s gyakorlatilag fenntarthatatlanná vált rendszerét. Ez egyszerre járult hozzá a költségvetés stabilizálásához, valamint a munkaerő kínálata és ezáltal a gazdasági növekedés ösztönzéséhez. A költségvetési egyenlegre vagy a munkaerőpiaci folyamatokra vonatkozó tényszámok e döntések helyességét azóta is igazolják.

A nyugdíjrendszer átalakításának további lényeges eleme volt a magánnyugdíjpénztári tagság kötelező jellegének megszüntetése, a pénztártagok állami rendszerbe történő visszalépésének ösztönzése és ezzel együtt a kapcsolódó befizetések ismételt elszámolása a költségvetés bevételeként. E változtatás az egyének szempontjából is indokolható, hiszen a múlt évtized végén kibontakozó gazdasági válság magával hozta az addigi megtakarítások egy részének elvesztését. Így sokan szembesültek azzal, hogy a pénztárak nem csak nyereséget, hanem veszteséget is termelhetnek, csökkentve ezzel nyugdíjcélú megtakarításaikat. Az átalakítás egyúttal az állam, azaz a költségvetés és a nyugdíjrendszer fenntarthatósága szempontjából is szükséges és racionális lépés volt. Az alábbiakban ez utóbbi szempontból elemezzük a folyamatokat és a hatásokat.

2010-11-ben a válságból való sikeres kilábalás elő lépése a költségvetési hiány csökkentése volt, s ezt megszorítások nélkül sikerült elérni. 2010 előtt recesszió és fenntarthatatlan

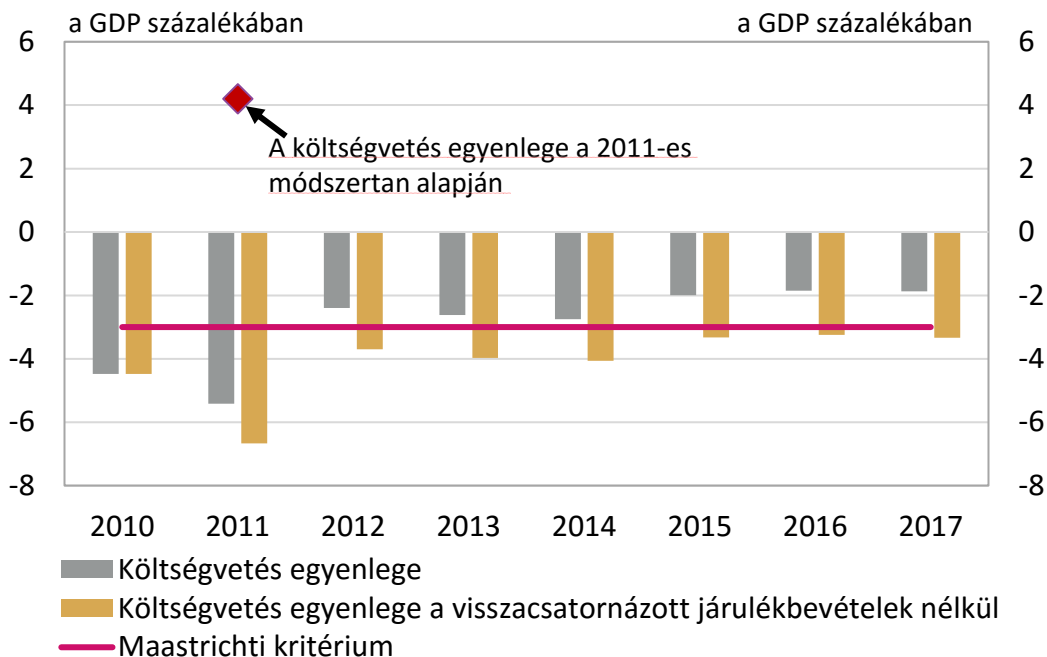
¹ Banai Péter Benő a Nemzetgazdasági Minisztérium államháztartásért felelős államtitkára. Palotai Dániel a Magyar Nemzeti Bank főközigazdásza és ügyvezető igazgatója. A cikk a szerzők saját véleményét tartalmazza, az nem tekinthető az intézmények hivatalos álláspontjának.

költségvetési politika jellemezte a magyar gazdaságot. A 2000-es évek közepén a gazdasági növekedés átmeneti fenntartása érdekében túlköltekező volt a költségvetés, aminek következtében az államadósság a GDP mintegy 50 százalékáról 80 százalék fölé emelkedett. A tartósan magas költségvetési deficit miatt hazánk a 2004-es EU-csatlakozás időpontjától kezdve folyamatosan az ún. túlzottdeficit-eljárás (EDP) alatt állt, 2011-ben pedig már az uniós támogatások felfüggesztésének veszélye fenyegetett. Ebben a gazdaságpolitikai csapdahelyzetben kiemelt fontosságúvá vált a hiány érdemi és gyors csökkentése. A megszorításokra építő költségvetési politika 2006-ban, majd 2009-ben is kudarcot vallott, ugyanis mindkettő erőteljesen visszavetette a gazdasági növekedést, így egy új, az egyensúlyt és növekedést egyidejűleg biztosító gazdaságpolitikai megközelítésre volt szükség Magyarországon.

A magánnyugdíjpénztári rendszer reformja egyszerre jelentette egy drágán és rossz hatékonysággal működő rendszer kivezetését, az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságának biztosítását, valamint a költségvetési konszolidáció egyik sarokkövét. A magánnyugdíjpénztárak fix bevételét jelentette a költségvetés által számukra átengedett járulék, amely fokozatosan emelkedett, és 2006 után már évente 250-350 milliárd forint közötti összeget, tehát a GDP 1,0-1,5 százalékát tette ki. Az egyes pénztárak közötti verseny gyenge, az egész rendszer bevétele viszont szinte garantált volt (hiszen a pályakezdőknek kötelező volt belépni valamely magánnyugdíjpénztárba), ami csökkentette a hatékonyságot és magas költségekhez vezetett. Eközben a kiengedett járulékbetétel évente 1,0-1,5 százalékponttal emelte a költségvetés GDP-arányos hiányát, amit az állam adósságból, vagyis az államadósság növelésével finanszírozott. A magánpénztárak ugyanakkor a portfóliójuk jelentős részét állampapírban tartották, tehát az állam kamatot is fizetett az átengedett korábbi állami bevételek után, növelve ezzel az állami kamatkidadásokat. Az államadósság finanszírozási költségét az elmúlt évtized végére nemcsak az adósság növekedése, hanem a megugró kamatszintek is jelentősen növelték. A magánnyugdíjpénztári rendszer 2011-es átalakítása ezt a negatív spirált törte meg. Az állami rendszerbe visszalépők járulékbefizetései ugyanis visszakerültek a költségvetésbe, aminek köszönhetően úgy emelkedtek a költségvetés bevételei, hogy az nem adóemelésből származott, ezzel párhuzamosan pedig csökkenő pályára állt az államadósság, illetve mérséklődött a költségvetés kamatkidása is.

A nyugdíjpénztári reform végrehajtása nélkül a költségvetési hiányt aligha lehetett volna megszorítás nélkül a szükséges mértékben csökkenteni, és szinte nem is lett volna lehetőség gazdaságélénkítő lépések megtételére. A magánnyugdíjpénztárakba átengedett járulékok költségvetési visszacsatornázása 2011 óta évente 350-550 milliárd forinttal növelte az államháztartás bevételeit. Ez lehetőséget teremtett az Európai Unió által is elvárt 3 százalék alatti költségvetési hiány elérése mellett a munkát terhelő adók és a vállalati adók csökkentésére, továbbá a célzott adókedvezmények, köztük a családi adókedvezmény bevezetésére. A reform nélkül az uniós szabályok betartása mellett erre megszorítások vagy adóemelések nélkül aligha lett volna mozgástér.

1. ábra: A költségvetési hiány alakulása nyugdíjreform nélkül

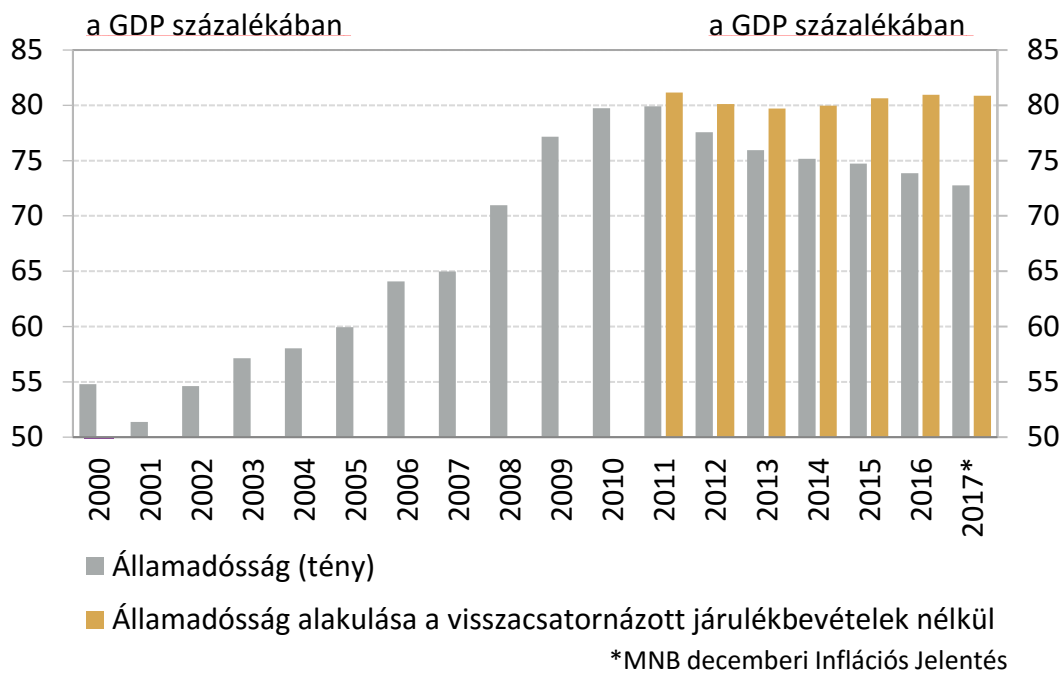


Forrás: Eurostat, saját számítás

Megjegyzés: A „mi lett volna, ha” forgatókönyv természetesen teoretikus. A 2010-ben hivatalba lépett kormány számára az akkori makrogazdasági és finanszírozási helyzetben, a túlzott deficit eljárás időszakában a költségvetés konszolidálásának, az államadósság-növekedés megállításának nem volt alternatívája. A kormányzat számos, az államháztartási egyenleget javító intézkedést tett – fókuszálva egyúttal a növekedés lehetőségének megteremtésére. Az egyensúlyt célzó lépések között ugyanakkor a járulékok újból állami bevétel tétele olyan súlyt képviselt, hogy annak elhagyása esetén teljesen más makrogazdasági pályát írt volna le a magyar gazdaság.

A visszacsatornázott járulékbevételek nélkül az államadósságot sem lehetett volna erre a csökkenő pályára állítani. A járulékbevételek nélkül magasabb hiány, magasabb államadósság alakult volna ki, miközben nem lett volna meg a szükséges mozgástér a gazdasági növekedést támogató döntések meghozatalára, és így a növekedés sem tudott volna ilyen mértékben élénkülni. Az elmúlt hét évben a visszacsatornázott járulékbevételek összértéke meghaladja a 3000 milliárd forintot. Mindez azt jelenti, hogy ezen bevételek nélkül (minden más változatlansága mellett) az államadósság mintegy 7 százalékpontos csökkenése helyett még növekedett is volna az adósságráta 2010-hez képest. A magasabb adósság miatt a gazdaság sérülékenysége is kiemelt kockázat maradt volna, ami nem tette volna lehetővé a felminősítéseket, így az állam még ma is jelentősen drágábban tudná finanszírozni magát. Az adósságszolgálatlaltal kapcsolatos magas kiadások pedig az adócsökkentések, a béremeléseket támogató lépések és a családtámogatások elől vonták volna el a forrásokat.

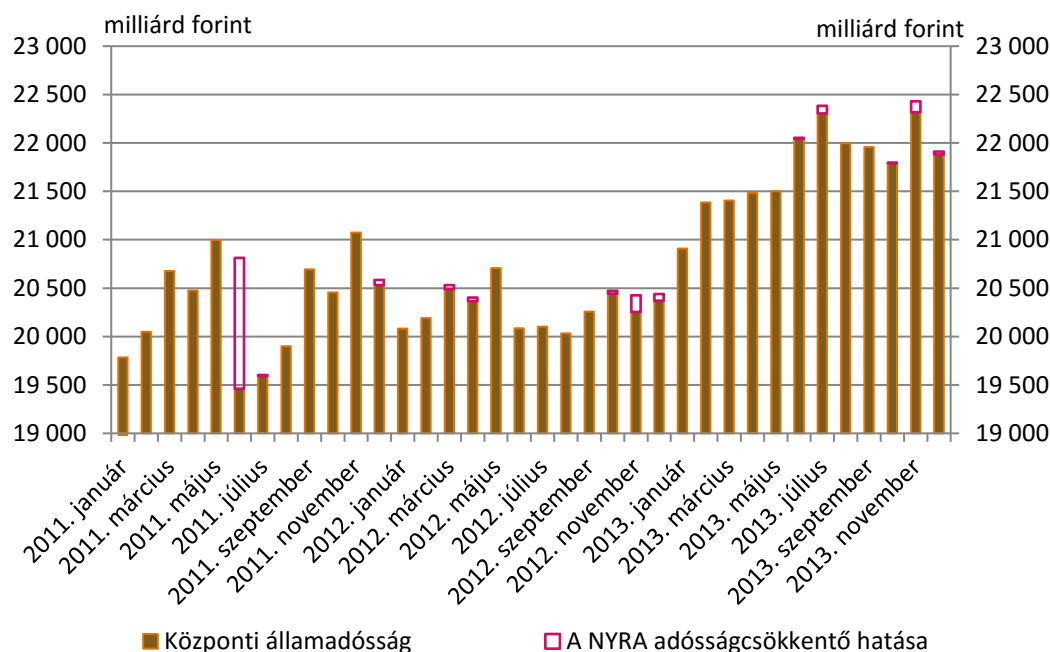
2. ábra: Az államadósság alakulása a visszacsatornázott nyugdíjjárulékok nélkül



Forrás: MNB, saját számítás

A magánnyugdíjpénztáraktól átvett vagyon szintén segítette az államadósság csökkentését, valamint lehetővé tette az állami vagyon növelését a stratégiaileg fontos ágazatokban. A járulékbévételek mellett egyszeri transzfert jelentett, hogy 2011 májusában közel 3000 milliárd forint került az államhoz. Az átvett vagyonból létrehozott Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap (NYRA) fő célja az államadósság növekvő trendjének megtörése volt. A törvényben deklarált céllal összhangban az Alap eszközeinek közel 70 százaléka, mintegy 2020 milliárd forint közvetlenül az államadósság csökkentését szolgálta. Első lépésben 2011 júniusában (ld. 3. ábra) a portfolióban lévő magyar állampapírokkal azonos összegben (1376 milliárd forinttal) csökkent az államadósság – hiszen az állam tartozása saját maga felé már nem számít államadósságnak. 2011-ben a nyugdíjak és nyugdíj-jellegű folyó kiadások finanszírozását 459 milliárd forinttal fedezte az Alap által átadott összeg – vagyis ugyanennyivel csökkent a költségvetés hiánya, áttételesen az állam adóssága. Később az Alap további pénzügyi eszközeinek eladásából felszabaduló mintegy 650 milliárd forint szintén az államadósság törlesztését szolgálta. Ezen adósságcsökkentések tehát jelentősen támogatták a GDP arányos államadósság 2011 óta bekövetkezett folyamatos csökkentését.

3. ábra: A központi államadósság nominális alakulása és a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap (NYRA) adósságcsökkentő hatása



Forrás: ÁKK

Az Alapból átvett eszközök egy része az állami vagyont tartósan gyarapította. A magánnyugdíjpénztári rendszer átalakítása után ráadásul az adósságráta csökkenése mellett az állami tulajdon jelentősen bővült a stratégiai ágazatokban. A tranzakciók közül kiemelendő a MOL részvények, az E.ON magyarországi földgázipari érdekeltségeinek, illetve az Antenna Hungária Zrt. megvásárlása. (Emellett az Alap pénzügyi eszközeiben szereplő egyes cégek részvényei és más értékpapírok átkerültek az MNV Zrt-hez.) Mindezekon felül 231 milliárd forintot tett ki a befektetéseken elért reálhozam, amit a magánnyugdíjpénztári tagok megkaptak.

1. táblázat: Főbb állami részesedésvásárlások 2011 és 2014 között

Cég	Ágazat	Ár (milliárd forint)	Év
MOL	energetika	498	2011
Rába	gépipar	8	2011
E.On Gázüzletág	energetika	281	2013
FŐGÁZ	energetika	79	2014
Antenna Hungária	távközlés	56	2014
MKB	bankszektor	17	2014
AVE Magyarország	hulladékkezelés	14	2014

Forrás: zárszámadások és saját gyűjtés

Végül, de nem utolsó sorban a 2011-ben meghirdetett Széll Kálmán Terv intézkedései is nagymértékben hozzájárultak ahhoz, hogy az állami nyugdíjrendszer középtávon fenntarthatóbbá váljon. Az Európai Bizottság által minden európai uniós országra rendszeresen elkészített, a társadalom öregedésének gazdasági következményeire fókuszáló „Ageing Report” jelentések szintén alátámasztják a pozitív irányú elmozdulást. A Bizottság legfrissebb jelentése

szerint a GDP-arányos nyugdíjkiadások 2013 és 2060 között szinten maradhatnak Magyarországon, ami a fenntarthatóság szempontjából jelentős javulás a korábbi előrejelzésekhez képest.² Míg a magyar nyugdíjrendszer közelmúltbeli változásainak hosszú távú hatásait értékelő 2016. évi tanulmány szerint a reformok (az akkori feltételek mellett) összességében 2035-ig „zárták” a nyugdíjrendszer bevételei és kiadásai közötti rést és egészen 2060-ig csökkentették a nyugdíjrendszer hiányát.³ Megállapítható tehát, hogy a hazai nyugdíjrendszert érintő közelmúltbeli változások hosszabb távra biztosították az egyensúlyi állapot melletti nyugdíjkifizetéseket Magyarországon.

Több évtizedes távlatban a nyugdíjrendszer és az államháztartás egészének fenntarthatóságát döntően a demográfiai és foglalkoztatási trendek határozzák meg. A kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer korábbi bevezetése az alacsony foglalkoztatási és termékenységi rátákra válaszként adott – utólag már álláspontunk szerint elhibázottnak mondható – kísérletnek tekinthető. E kísérlet azonban több okból már eredetileg is csak „tüneti kezelést” jelenthetett. Egyrészt nem oldotta meg a kedvezőtlen foglalkoztatási és demográfiai alapproblémákat, tehát csökkenő népesség és gazdasági teljesítmény mellett hosszú távon az elérhető (reál) hozamok sem lehettek volna elégségesek. Másrészt a komoly egyensúlytalansági és finanszírozási feszültségek mellett a kötelező nyugdíjpénztári pillér önmagában sem eredményezhetett volna fenntartható nyugdíj- és államháztartási rendszert, miközben az egyének számára kockázatot is jelentettek a magánnyugdíjpénztári befektetések. Továbbá a rendszer első bő évtizedében túl magas költségekkel és így alacsony nettó reálhozamokkal működött. Nem véletlen, hogy az Európai Unió országainak túlnyomó többségében sincsen hasonló, kötelező jelleggel működő, az állami bevételeket csökkentő magánnyugdíjrendszer.

A magánnyugdíjpénztári rendszer átalakítása azonban a hosszú távú demográfiai, munkaerőpiaci problémák enyhítéséhez is hozzájárul azáltal, hogy lehetővé tette a munkát terhelő adók csökkentését és a családokat támogató adókedvezmény bevezetését. E változtatások pozitív jelei már tetten érhetőek a munkaerőpiacon aktívak és a foglalkoztatottak számának nagymértékű növekedésén, illetve a termékenységi ráta javulásán is. Mind a foglalkoztatási, mind a demográfiai területen van még feladatunk – de ma a hét évvel ezelőtti helyzethez képest nem a magas munkanélküliség, hanem a szakképzett munkaerő rendelkezésre állása és a magasabb termelékenység elérése a kihívás, emellett már a családokat erősítő szakpolitikai döntések kiteljesítésére koncentrálhatunk, legyen szó a családi adókedvezmény kibővítéséről vagy új bölcsődék építéséről.

A végrehajtott reformok kedvező hatása már hét éve látható a költségvetési statisztikákban, elszámolásukban az elmúlt években nem történt változás. A magánnyugdíjpénztári kilépések statisztikai elszámolása, illetve a visszacsatornázott járulékbévételek költségvetésben való

² Európai Bizottság (2015): The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)

³ Freudenberg Christoph – Berki Tamás – Reiff Ádám (2016): A magyar nyugdíjrendszer közelmúltbeli változásainak hosszú távú értékelése, MNB Working Papers 2016/2

elszámolása 2014 óta változatlanul, a nemzetközi statisztikai előírásoknak megfelelően történik, az elmúlt időszakban ezzel kapcsolatban nem történt változás. E területen maximum az a meglepő, hogy egyeseknek csak most tűnt fel...

„Szerkesztett formában megjelent a Világgazdaságban 2018. február 8-án.”