

LÁSZLÓ CSABA

A magánnyugdíjpénztári rendszer „elszámolása”

A tanulmány a statisztikai elszámolások módszertani szabályainak szempontjából vizsgálja a magyar kötelező magán-nyugdíjpénztári rendszer megszűnésének körülményeit, és egy akkoriban kevésbé értékelt összefüggést mutat be. Az elmúlt évtizedekben előtérbe került a költségvetési szabályok érvényesítése a költségvetési politika hosszú távú stabilitásának fenntartása érdekében. Ezek bevezetése értelemszerűen együtt járt valamilyen szankciórendszer kialakulásával, ezért meghatározó fontosságúvá vált a megcélzott mutatók mérése. Ennek következtében felmerült a veszély, hogy a költségvetési szabályok konkrét mutatói akár torz ösztönzőket is kialakíthatnak a költségvetési politikában. Erre mutatnak egyértelmű példákat az EU megfelelő intézményeinek következtetlenségei a magánnyugdíjrendszerek költségvetési elszámolásainál. A mai napig minden érdemi elemzés lehetősége nélkül teszik ezek az elszámolási szabályok szinte lehetetlenné egy komoly magánnyugdíjrendszer bevezetését az EU-tagállamokban. Ez a hozzáállás egyúttal nagyban hozzájárult a magyar kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer megszüntetéséhez is. Ennek a folyamatnak a legfontosabb összefüggéseit elemzi a tanulmány.*
Journal of Economic Literature (JEL) kód: E62, H55, H62, H83, J11.

„Meghatározott társadalmi viszonyok, intézményi adottságok meghatározott magatartási formákat, gazdasági szabályosságokat, normákat szülnek. Ezeket nem lehet állami elhatározással hatályon kívül helyezni.” (Kornai [1980] 583. o.)

2010 őszén bekövetkezett Magyarországon a sokak számára korábban elképzelhetetlen. Az 1998-ban elindult kötelező magánnyugdíjpénztári rendszert, amelynek a

* A tanulmány első változata a Budapesti Corvinus Egyetemen 2018. február 21–22-én Kornai János 90. születésnapjára rendezett konferenciára készült. Ezúton is szeretnék köszönetet mondani Kornai Jánosnak azért a szakmai segítségért, példamutatásért, amit az elmúlt évtizedekben kaptam tőle. Köszönetet mondok Gyenes Zoltánnak, Jankovics Lászlónak, Király Júliának, Kóczán Zsófiának, Máté Dánielnek, Mihályi Péternek, Simonovits Andrásnak, Vértes Andrásnak és Zúgó Liliannának. A cikkben foglaltakért

László Csaba a Budapesti Corvinus Egyetem címzetes egyetemi tanára, volt pénzügyminiszter (e-mail: csaba.laszlo@makon.hu).

A kézirat első változata 2018. július 26-án érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2018.9.861>

lakosság körülbelül 30 százaléka (a dolgozók 75 százaléka) volt a tagja, a kormány gyakorlatilag néhány hónap alatt felszámolta.¹

Ebben a cikkben elsősorban ennek a lépésnek és az oda vezető útnak az elszámolási kérdéseivel foglalkozom. Bárki felvethetné, hogy amikor a GDP több mint 10 százalékaról és évtizedekre kiható döntésekről van szó, akkor miért érdemes rideg, érdektelen módszertani ügyekkel bajlódni. Remélem, a cikk végére a tisztelt olvasó is egyetért velem abban, hogy ebben a történetben a statisztikai, könyvelési szempontoknak is meghatározó szerepük volt.

A cikknek nem célja a magánnyugdíjpénztári rendszer kialakításának, működésének, fenntarthatóságának, hosszú távú hatásainak részletes értékelése. Ezeknek a kérdéseknek a tárgyalása messze meghaladná ennek az írásnak a kereteit. Nem mintha ez nem volna még mindig tanulságos. Készültek is már ebben a témában kutatások (például *Augusztinovics és szerzőtársai* [2002], *Orbán–Palotai* [2005], *Égert* [2012], *Freudenberg és szerzőtársai* [2016]), azonban a mai napig hiányzik egy részletes, minden közgazdasági elemre kiterjedő, átfogó kutatás, amely több évtizedes kitekintésben vizsgálná a rendszer hatásait.

A megszüntetés ténye és módja viszont évtizedekre eldöntötte, hogy Magyarországon nem lehet komoly, az állami nyugdíjbiztosítás feladatait akár részben átvevő magánnyugdíjrendszert létrehozni. Egy magánnyugdíj-intézmény alapításánál a résztvevőknek legalább 50 oszlopos, azaz 50 évre kitekintő Excel-táblával kell az üzleti terv idősíkját megtervezni. 50 év alatt viszont bármely országban lehet minimum 10-15 évente komolyabb politikai fordulatra számítani, és ez alól jó eséllyel Magyarország sem kivétel. Tehát az eddigi tapasztalatok és hozzáállás alapján 50 év alatt legalább kétszer szüntetné meg az állam a magánnyugdíjrendszert. Ennek tudatában nincs olyan befektető, aki bármilyen kedvező jogszabályi háttér mellett is még egyszer belevágna egy ilyen kalandba.

A 2010-es történések a társadalom elsöprő többségét váratlanul érték. Sem a pártprogramok, sem a 2010-ben hatalomra került új kormány programja nem utalt rá, hogy a rendszer felszámolására készülnek. A később bemutatottak alapján én is úgy gondolom, hogy a politikai döntéshozók improvizáltak, amikor 2010 őszén egy hónap alatt meghozták azokat a törvényeket, amelyekkel halálra ítélték a rendszert.

A végrehajtás módját akkor és azóta is számtalanszor kritizálták. Most csak Kornai Jánostól szeretnék ez ügyben hosszabban idézni.

„Ami most a magánnyugdíjpénztárakkal történt, súlyosan megrendíti a bizalmat abban, hogy az állam tiszteletben tartja a magántulajdont. Ezzel a tisztelettel összeférne az, ha egy nyugdíjreform nyomán aránylag szűkebbé válna a magántulajdonként kezelt felhalmozott vagyon, és bővülne az állami kezelésre bízott megtakarítás – feltéve, hogy a változások az önkéntesség elvén alapulnának: azaz, ha az aktív keresők

a felelősség kizárólag a szerzőt terheli. A szerző a Pénzügyminisztérium helyettes államtitkáráként részt vett a magánnyugdíjpénztári rendszer létrehozásában, és jelenleg is tagja az egyik magánnyugdíjpénztárnak. 2002 májusa és 2004 februárja között pedig pénzügyminiszterként volt felelős a költségvetési politika alakításáért.

¹ A továbbiakban amennyiben külön nem jelzem, akkor a magánpénztári, magánnyugdíjpénztári kifejezések a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszerre fognak vonatkozni.

számára a korábbinál szélesebb lehetőséget kínálnának fel az állami nyugdíjrendszerbe való átlépésre; ha az előnyökről és hátrányokról adott áttekinthető tájékoztatás alapján, elegendő időt hagyva a mérlegelésre, saját elhatározásból lépnének át. Nem ez történt. Korrekt tájékoztatás helyett homályos és megfoghatatlan ígéreteket kaptak, kellő megfontolási idő helyett zaklató siettetést, szabad választás helyett fenyegetést és súlyos diszkriminációt. Aki a magánpénztárban marad, az részben vagy teljesen elveszíti az állami nyugdíjra való jogosultságát; számos tényezőtől függ, hogy mekkora ez az elveszített hányad. Miközben egymásnak ellentmondó hivatalos nyilatkozatok és felületes vagy téves információk hangzanak el, a magánnyugdíjpénztárak tagjai kénytelenek ebben a megzavarodott állapotban meghozni olyan alapvető fontosságú döntést, amely lényegesen kihat majd öregkori anyagi helyzetükre.

Rossz emlékeket kelt a történelemben jártas idősebb nemzedékben az eljárás. A termelőszövetkezeti mozgalom jól összefér a kapitalizmussal, ha a magántulajdonokkal szabadon rendelkező földművesek önként szövetkeznek – még akkor is, ha a szövetkezeti tulajdon nem magántulajdon. Ám akik az 1950-es és 1960-as években konfiskálták a magyar parasztok földjét, és a szövetkezetekbe kergették őket, azoknak éppen az volt a céljuk, hogy felszámolják falun is a kapitalizmust. Nem vádolom a mai nyugdíjreform kiagyalóit és végrehajtóit azzal, hogy feltett szándékuk lenne a kapitalizmus felszámolása. Mégis, amit tettek, súlyosan sérti a magántulajdon elvét, és nem sokban különbözik az erőszakos konfiskálástól.” (*Kornai* [2017] 31–32. o.)

Ehhez az értékeléshez, azt gondolom, nincs mit hozzátenni.

Végezetül nem célom a „nagy nyugdíjrendszer” vitájának az eldöntése. Hány és milyen típusú nyugdíjpillér legyen, mekkora legyen az állami, illetve a magánpillér aránya? Rengeteg eldöntendő kérdés. Kötelező vagy önkéntes, felosztó-kirovó vagy tőkefedezeti, számla, pontrendszer, arányok, mértékek stb. stb. Csak remélni tudom, hogy ezen kérdésekről komoly szakmai viták lesznek a következő években – különösen annak fényében, hogy a várható magyar demográfiai folyamatok miatt eleve lehetetlen olyan tökéletes nyugdíjrendszert megalkotni, amivel minden érintett elégedett lenne. A kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer bevezetése sem volt „csodafegyver”, különösen azt látva, hogy az elfogadtatásához szükséges rossz kompromisszumok később nagyban rontották a rendszer működésének hatékonyságát.

A cikket négy részre tagolom. Először az egyre népszerűbb költségvetési szabályok hatásainak, ösztönzőinek kérdését tekintem át. Utána igyekszem tényszerűen összefoglalni a magyar magánnyugdíjrendszer legfontosabb történéseit. Ezután következik az elszámolási kérdések bemutatása, elemzése 1998-tól napjainkon túlmutatóan. Végezetül pedig a következtetések, további elemzések lehetőségének bemutatása, javaslatok zárják a tanulmányt.

Költségvetési szabályok

„Magyarország a szocialista tervgazdaság időszakában egy titkolózásra hajlamos, nem transzparens ország volt, amely még az IMF-nek is inkorrekt módon jelentett. Innen jutott el a feltörekvő pénzügyi piacok átmeneti országai között valószínűleg a legfejlettebb transzparencia szintjére.” (Kopits–Craig [1998] 35. o.)

A költségvetési politika kézben tartásának egyik fő eszköze lett az elmúlt évtizedekben a költségvetési szabályok bevezetése. Sokáig úgy tűnt, hogy a monetáris politikával ellentétben az adófizetői pénzekkel való gazdálkodás még jó ideig a politikusok kizárólagos játszótere marad. Eközben számos példával lehetett találkozni, hogy a rövid távú politikai érdekek, azaz az újraválasztás érdekében a költségvetési politika hosszú távú stabilitását feláldozták. Túlköltekezés, rejtett adósságnövelés, statisztikai trükközés, fedezet nélküli hosszú távú kötelezettségvállalások, költségvetésen kívüli kötelezettségek expanziója (*contingent liabilities*), hogy csak néhányat említsék a népszerű módszerek közül. Félreértések elkerülése végett, nemcsak obskúrus diktatúrák éltek ezekkel a módszerekkel.

Az euróövezet létrehozása során számos EU-tagország finoman szólva is ügyeskedett annak érdekében, hogy teljesítse a maastrichti feltételeket. Görögország, Franciaország, Németország, Ausztria, Olaszország esetében látható volt, hogy igyekeztek akár vitatható módszerekkel is teljesíteni a feltételeket (*Easterly* [1999] 19–20. o., *Milesi-Feretti* [2000] 4–5. o.). Csak néhányat sorolunk az e szerzők által bemutatott legismertebb példákból.

- Görögország a privatizációs bevételekkel és az államadósság mértékével trükközött különböző devizacsere-műveletekkel a Goldman Sachs segítségével. Utólag teljesen egyértelmű, hogy Görögország ezek nélkül a trükkök nélkül soha nem vezethette volna be az eurót.

- Franciaországban a France Telecom nagyjából a GDP 0,5 százalékának megfelelő összeget fizetett be 1997-ben a költségvetésbe annak fejében, hogy az állam átvette a France Telecom hosszú távú nyugdíj-kötelezettségét. Az Európai Unió Bírósága egyébként 2016-ban minősítette a tranzakciót állami támogatásnak, ami jól jelzi, hogy egy rövid távú bevételért egy hosszú távon valószínűleg sokkal nagyobb terhet jelentő kötelezettséget vett át a francia állam (*CJEU* [2016]).

- Ausztria hasonló ügyletet bonyolított a Postsparkasséval.

- Németország is kivette a részét az ügyeskedésből. A kórházakat ebben az időben kivették az államháztartásból. Felgyorsították a Deutsche Telekom privatizációját, átrendezték az államadósság kamatfizetési rendszerét, és még a Bundesbank profitjából is államadósságot törlesztettek.

- De talán a legszemtelenebb megoldást az olaszok vetették be. Bevezettek egy egyszeri euróadót, ezzel elősegítve a szükséges feltételek teljesítését, aminek nagy részét néhány év múlva visszatérítették az adózóknak.

Az euróövezeti csatlakozásnál nagyon nagy volt a tét. Néhány ország nélkül eleve elképzelhetetlen lett volna a monetáris unió. Ilyen volt Németország, Franciaország,

Ausztria és Belgium is. Nem gondolom, hogy a trükközések nélkül ezen országok nem lettek volna elég érettek az euróhoz, de a rossz példa biztosan nem erősítette a hitelességet, és könnyen válhatott másoknak hivatkozási alappá. Hasonló példák tömegével találkozhatunk a világ minden részén.

Az elmúlt évtizedekben egyre nagyobb volt a nyomás a politikusokon, hogy a költségvetési politikai hatásköreikből is engedjenek, és legalább a makroprudenciális költségvetési kérdésekben részben vagy egészen kössék meg a saját kezüket. Az irány egyértelmű. Míg 1991-ben mindössze öt országban voltak kötelező költségvetési szabályok, 2014-ben már 78-ban (*Irwin* [2015] 5. o.). Kevesebb mint 25 év alatt nagyot változott a világ.

„A költségvetési szabályok értelme azoknak az alapvető torzításoknak köszönhető, amelyeket a diszkrecionális költségvetési politika eltérései okoznak a társadalom preferenciáitól. Óriási irodalma van a politikai gazdaságtanban azoknak a lehetséges magyarázatoknak, hogy a kormányok miért térhetnek el szisztematikusan a költségvetési politika alapelveitől, hogy a gazdasági, intézményi, politikai és elosztási tényezők hogyan hatnak kölcsönösen egymásra a politikai döntéshozatalban. (...) Az összes ilyen tanulmány azt feltételezi, hogy a költségvetési szabályok teljes mértékben érvényesülnek. Ezzel ellentétben ez a tanulmány azt feltételezi, hogy a kormánynak van mozgástere a költségvetési szabályok végrehajtásában, és azt vizsgálja, hogy ez a mozgástér miként befolyásolja a költségvetési politika viselkedését, és következtetéseket von le a szabályok hasznosságát illetően.” (*Milesi-Feretti* [2000] 5–6. o.)

Ugyanezen szerző egyértelműen fogalmazza meg, hogy költségvetési szabályokra akkor van szükség, ha a kormányzat hajlamos az egészségtelen eladósodásra és deficitnövelésre (*Milesi-Feretti* [2000] 3. o.). A fenti példák alapján is joggal kérdezhetjük, hogy hol nincs meg ez a kísértés. Kevés ország érte még csak el a költségvetési tudatosságnak azt a fokát, hogy ne kelljen gyanakodva figyelniük a politikusok „mesterkedéseit”.

A költségvetési helyzet mérésének igénye valószínűleg egyidős az állammal. Jó eséllyel már az állam kialakulásakor elvált a hatalom legfőbb birtokosának és az uralkodói jószágok számontartójának személye. Az uralkodót mindig is értelem-szerűen érdekelt a saját vagyonának alakulása, hiszen jórészt ez biztosította hatalmának alapjait, illetve így tudta ellenőrizni azokat, akikre napi szinten rábízta a gazdálkodást.

Ráadásul minél komplexebbé vált az állam szervezete, annál nagyobb kihívás volt a pontos nyilvántartás. Az állami hatalommegosztás fejlődésével pedig már a különböző hatalmi ágak ellenőrzésének eszközévé is vált az állami pénzügyek figyelemmel követése.

Az állami vagyonyilvántartás kezdeteitől megjelent a kísértés a trükközésre. Kezdetben nyilván csak akkor volt rá szükség, ha valaki többet vett ki az állami kasszából, mint amire jogosult volt. Például már II. Lajos idejében, a 16. század elején törvénybe foglalták, hogy „a királyi jövedelmeket és a jövedelmek pazarlását ki kell mutatni” (*Magyar Törvénytár* [1899] 843. o.). Az elszámolásokkal és az adók felhasználásával kapcsolatos bizalmatlanságot jól jelzi, hogy ugyanekkor elfogadták,

hogy „kincstárnokká becsületes embert kell tenni, aki a királyi jövedelmeknek gondját viseli” (uo. 841. o.).

Az állami elszámolások meghamisítása, kozmetikázása, ha kiderült, soha nem vetett jó fényt az érintettekre, és súlyos gondokat jelzett az állami vagyon megőrzését, a költségvetési helyzet stabilitását illetően. A költségvetési szabályok terjedésével viszont még nagyobbá vált a tét. Még a leglazább költségvetési szabályok is tartalmaznak valamilyen szankciót. Ha nincs is formális büntetés, de a szabályoktól való eltérésnek komoly reputációs, politikai vagy éppen piaci következményei lehetnek. Ha van költségvetési szabály, akkor mérésre is szükség van. Kellenek mutatók, amelyek viszonyítási alapul szolgálhatnak a költségvetési fegyelem értékelésénél. Leggyakrabban a deficit- és adósságszabályokat alkalmazzák (*Irwin* [2015] 5. o.).²

A mutatók követése, értelmezése korántsem egyszerű feladat. A kormányzati számvitel kialakítása is számtalan kérdést vet fel. Az elszámolások bonyolultságát jól mutatja, hogy az IMF két szakértője által 1993-ban szerkesztett könyvben a szerzők 389 oldalon keresztül tárgyalják a deficit mérésének és más fontos állami mutatók értelmezésének a kérdéseit (*Blejer–Cheasty* [1993]). A mért mutatók és a tényleges közgazdasági helyzet között sokszor lehet érdemi eltérés (*Milesi-Feretti* [2000] 2. o.). A *Blejer–Cheasty* szerzőpáros szerkesztette könyv és a *Kopits–Craig* [1998] tanulmány is bőven tartalmaz erre példákat. Pedig ezek az 1990-es években született munkák még a hagyományos szemléletet követték, és nem kérdőjelezték meg az állami elszámolások pénzforgalmi (*cash flow*) alapú elszámolásait.

Az állami és az üzleti szféra eltérő elszámolási megközelítését sokan bírálták már, javasolva az eredményszemléletű elszámolások bevezetését az államháztartásban (*Irwin* [2015] 20. o.).

Az üzleti szférában régóta magától értetődő az eredményszemléletű (*accrual*) könyvelés alkalmazása a magánnyugdíjalapoknál is. Ennek használata számos hagyományos ügyeskedés lehetőségét küszöböli ki. Az elmúlt évtizedek néhány nagy botránya (például Enron, Worldcom, AIG, Lehman Brothers) jól mutatja, hogy ezt a könyvelést is meg lehet hamisítani. Nyugodtan kijelenthető, hogy az eredményszemléletű elszámolások alkalmazása sem jelent garanciát arra, hogy soha többé nem kerülhet sor az állami elszámolások manipulációjára.

Habár az eredményszemléletű megközelítés egyre több eleme elterjedt, a mindenre kiterjedő, teljes bevezetését még sok ország nem vállalta, de már legalább 57 ország részben vagy egészben alkalmazza a költségvetési elszámolásaiban (*Irwin* [2015] 5. o.). Az EU vonatkozó szabályai is tartalmazzák ezeket az elveket, de mindenre kiterjedően, kötelező érvénnyel nem vezették be. Rengeteg vita volt ebben a kérdésben, de a döntéshozók nem kívántak szembenézni az új szemlélet néhány „mellékhatásával”. A jövőbeli nyugdíj-kötelezettségek például azonnal bekerülnének a statisztikailag kimutatott államadósságba. Az EU jóléti államainak az államadósság-mutatója az átállás pillanatában 60 százalékról 280 százalékra, a deficit pedig 10 százalék fölé ugrana fel (*Oksanen* [2004] 22. o.).

² A cikkben államadósságon a bruttó államadósságot értem.

„Könyvelési terminológiával élve, a nemzeti számláknál a vállalatoknál használt elveket követve, az állami nyugdíjknál is ki kellene mutatni a nyugdíjjogosultságokat mint elhatárolást, ahelyett hogy megvárnánk a tényleges nyugdíjkifizetést, és csak akkor jelennének meg ezek a tételek a költségvetési elszámolásokban. Ezzel összhangban az állami nyugdíjrendszerbe fizetett járulékoknak a nyugdíjkötelezettség értékét kellene növelniük – az érintett személyek szempontjából ez egy eszközként lenne kimutatva –, és pénzügyi tranzakcióként kellene regisztrálni őket, a tényleges kifizetést pedig a kormányzati tartozás csökkentéseként kellene kezelni. Ez a megoldás ellentétes lenne a jelenlegi SNA/ESA kezeléssel, ahol az állami nyugdíj-kötelezettségek nincsenek regisztrálva a járulékok kormányzati bevételeknél (a társadalombiztosítási járulékok sor), míg a nyugdíjak a transzferfizetések között jelennek meg.” (*Oksanen* [2004] 3–4. o.)

A költségvetési politika hosszú távú fenntarthatóságának értékelése a mai komplex szervezetű, feladatú államok számára különösen nehéz. Ahogyan a fentiekben láthattuk, még a legalapvetőbb mutatók mérése sem egyszerű (deficit, államadósság). Csak a legfontosabb mutatók kiszámolásának kézikönyve az EU-ban 450 oldal (*Eurostat* [2016]). Talán nem túlzás az állami elszámolások kérdéskörét ma már külön tudományágnak minősíteni. De egy olyan összetett szervezet, mint a modern állam, elszámolásai szükségképpen bonyolultak. Ennek következtében jelentős a veszélye, hogy néhány statisztikusan kívül ma már szinte senki nem látja át az állam valós pénzügyi helyzetét.

Még nehezebb, ha a tényleges közgazdasági értékelés, a hosszú távú fenntarthatóság területére tévedünk. Milyen kötelezettségekkel kell szembenéznünk a nyugdíjrendszer, az előregedő társadalom egészségügyi kiadásai miatt? Mibe kerül egy háború után a veteránok egészségügyi ellátása? Irwin utal rá, hogy *Stiglitz–Bilmes* [2008] szerint az amerikai kormány súlyosan alábecsüli az iraki háború költségeit, mert nem veszi figyelembe a veteránok ellátásának költségeit. Számos országban még az állami alkalmazottak számára érvényes nyugdíjígéreteket sem adják hozzá az államadósságszámokhoz. Ne is beszéljünk a nagy állami – a társadalom nagy részére kiterjedő – nyugdíjrendszerekről (*Irwin* [2015] 22. o., *Oksanen* [2004] 4. o.).

Ezen problémákat felismervén, nem véletlen, hogy a nagy nemzetközi szervezetek kutatásokkal, publikációkkal igyekeznek a költségvetési politika és ezen belül a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát elemezni. Az IMF egyik tanulmánya az állami vagyon mérésénél például a piaci logika alapján tesz kísérletet az állam mérlegének értékelésére (*IMF* [2016] 32. o.), illetve a strukturális költségvetési indikátorok között a hosszú távú nyugdíj- és egészségügyi kiadásokat igyekeznek számszerűsíteni (uo. 85–87. o.). Az OECD legalább 2005 óta publikálja a nyugdíjrendszereket értékelő tanulmányát *Pensions at a glance* címen (*OECD* [2005], [2007], [2009], [2011], [2013], [2015], [2017]). Az EU is háromévente nyilvánosságra hozza saját kutatását a nyugdíjrendszerekről, beszédes címmel: *Ageing report* (*EC* [2009], [2012a], [2015]).³ De ezenkívül is vannak ötletek, hogy miként lehetne mérni az állam pénzügyi helyzetét.

³ Ezek a jelentések az egészségügy, a tartós ápolás, az oktatás és a munkanélküli-ellátások fenntarthatóságát is elemzik.

Easterly szerint „sokkal megfelelőbb módszer lenne a deficit mérésére, ha a közsféra összes eszközének és kötelezettségének különbségét vagy a nettó vagyonának változását mérnénk” (Easterly [1999] 2. o.). Elméletileg megkérdőjelezhetetlen, hogy hasonlóan az üzleti szervezetekhez, az államnál is a vagyon változása mutatná a legjobban az állam tényleges gazdasági helyzetét. A méretnek azért ebben az esetben bizony van jelentősége. A legnagyobb vállalatok vagyona is valamilyen szinten forgalomképes, még ha a mérlegben jelentős részben nehezen értékelhető természeti erőforrások vagy éppen szellemi termékek jogai is vannak. Az államnak gyakran vannak olyan vagyontárgyai, amelyek egyszerűen nem forgalomképesek, vagy szinte megbecsülhetetlen az értékük. Mennyi a diszkontált cash flow (*discounted cash flow*, DCF) alapú értéke az adóztatási jogoknak, a pénzkibocsátás monopóliumának, és hosszan lehetne még sorolni a példákat.

A költségvetési szabályok bevezetése egyúttal a kísértést is megteremti a szabályok megkerülésére. Ráadásul minél bonyolultabb módon próbáljuk értékelni az állam pénzügyi helyzetét, annál könnyebb beleesni a kísértés csapdájába, mondván: „úgyse látja át senki az államháztartás helyzetét. Egy kis kozmetikázás (*window dressing*) simán belefér. Nem fogják észrevenni, és kevesebb megszorítással, adóemeléssel is hozzuk a szükséges számokat. Megnyugodhat az IMF, az EU, az OECD, a piaci elemzők, az ellenzék, az adófizetők. Az a néhány tizednyi, fél százaléknyi túlzott deficit a GDP-hez képest meg úgyse fogja felborítani a költségvetést, a folyó fizetési mérleget, az állampapírpiacon.”

Ismerős mondat. A kormányzati színpalak mögött a világ bármely táján elhangozhatnak ezek. Lehet, hogy érdemes lenne a filmekből ismert szokásos „felmentést” nekem is leszögezni: „bármilyen valós szereplővel való hasonlóság kizárólag a véletlen műve.”

A gyanakvás indokolt. Reischmann kutatása a választási ciklusokkal összefüggésben a deficit és az államadósság változása közötti eltérésre talált kapcsolatot, bár a legnagyobb deficiten kívüli államadósság-növekedés a pénzügyi válság idejére esett, amikor a bankok mentését kellett megoldani (Reischmann [2015] 18. o.). A legtöbb országban a bankmentő technikák közvetlenül növelték meg az államadósságot, néhány országban drámai növekedést okozva (például Írország vagy Szlovénia).

Milesi-Feretti [2000] pedig világosan sorolja fel a költségvetési machinációk egyébként nyilvánvaló hátrányait.

– A tényleges hiány nagyobb a kimutatottnál, annak minden makrogazdasági következményével. A gond az, hogy habár kötetnyi irodalom lelhető fel a költségvetési politika hatásainak elemzéséről, de egyelőre nincs és jó eséllyel soha nem is lesz egy olyan mágikus képlet, amelynek a segítségével meg lehetne tized százalékra mondani, hogy mekkora az a hiány, adósság, aminél már egy euróval nagyobb is vészes mértékben borítja fel a gazdaságpolitikai egyensúlyt.

– Lebukás esetén komoly reputációs költségek merülhetnek fel. A bizalom megínása súlyos többletköltségekkel járhat az államadósság finanszírozásában.

– A manipuláció olyan torzításokat okozhat, amelyek nem indokolható többletköltségekkel járnak. (Milesi-Feretti [2000] 4. o.)

A görög adósságszámok manipulálása érdekében kötött devizaválság-ügyleteknek olyan költségei lehettek, amelyek egyébként soha nem merültek volna fel. A Goldman Sachs is

nyilván jól keresett ezekkel a tranzakciókkal. Vagy egy másik kedvenc eszköz, a „köz- és magánszféra együttműködése” (*Public Private Partnership, PPP*), amelynek során nagyon gyakran az állam sokkal rosszabb finanszírozási feltételek mellett fizeti a számlát, mint ha saját kötvénykibocsátásából finanszírozná az adott beruházást. Az állam mint a legjobb minőségű adós elvileg bármely piaci szereplőnél olcsóbban tudja magát finanszírozni. Nagyon komoly operatív hatékonyságjavulást kell a PPP-s cégnek felmutatni a szokásos állami működéshez képest, hogy ezt a finanszírozási költséget ellensúlyozni tudja úgy, hogy még neki is maradjon profitja.

Milesi-Feretti és Irwin kutatása is azt igazolja, hogy a költségvetési manipulációk elkerülését a lehető legnagyobb mértékű transzparencia szolgálja (*Milesi-Feretti* [2000] 18. o., *Irwin* [2015] 19–20. o.). Bár a fentiekben a bonyolult állam bonyolult elszámolásainak szinte lehetetlen követésére utaltam, de az biztos, hogy a legkönynyebb az egyébként sem transzparens közegben trükközni.

A költségvetési szabályok mérésének nehézségét illetően úgy gondolom, hogy a nemzeti és a nemzetközi szervezeteknél is komoly munka folyt az elmúlt 10–15 évben. Ennek következménye, hogy rendszeresen jelennek meg elemzések a nyugdíjrendszer fenntarthatóságáról és más elemzések a költségvetési politika értékeléséről. Talán nem véletlen, hogy az EU-ban még a válság legkritikusabb pillanataiban sem merült fel hasonló manipulációk gyanúja, mint amelyeneket a korábban bemutatott euróvezeti csatlakozás feltételeinek érdekében bevállaltak. Azt azonban nagy bátorság lenne kijelenteni, hogy a költségvetési adatok manipulálásának kora lejárt.

Ebben a témában még egy szempontra kell külön kitérni. A hosszú távú költségvetési helyzet értékelése, különösen az elöregedő társadalmakban, a nyugdíjrendszer finanszírozhatóságának vizsgálata nélkül értelmezhetetlen.⁴ A nyugdíjrendszerek hiányának robbanása csak idő kérdése, és a demográfiai folyamatokat sem lehet rövid távon gyökeresen megfordítani.

Easterly már több mint 15 éve jelezte, hogy az EU-országokban az implicit nyugdíjadósság a GDP 18–153 százaléka között mozoghat, és ez a szám nem rontja a hivatalos államadósság-statisztikákat (*Easterly* [1999] 22. o.) A téma fontosságát jelzi, hogy az IMF 2001-ben nyilvános vitát indított a nyugdíjrendszerekkel kapcsolatos elszámolási kérdésekről (*Oksanen* [2004] 3. o.). Az elmúlt 15 évben azonban nem történt áttörés ebben a kérdésben, bár az ESA 2010-es szabálya, valószínűleg a magyar fejlemények miatt is, hatályba léptetett új szabályokat. Később erre a kérdéskörre még részletesebben kitérek.

A France Telecom és az osztrák Postsparkasse korábban már említett példájának az volt a szépsége, hogy az állam átvett olyan kötelezettségeket, amelyeket korábban semmilyen hivatalos államadósságszámban nem kellett feltüntetni, de az átvételért kapott egyszeri bevétel javította az államháztartás hiányát. Oksanen utal rá, hogy a fordított változat, azaz a nyugdíjrendszer privatizálása is elszámolási

⁴ Egy fiatal társadalomban a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer akár évtizedekig jelentősen javíthatja az államháztartás finanszírozási helyzetét, hiszen a nagy tömegű fiatal munkavállaló nyugdíjjárulék-jellegű befizetéseit a kis létszámú nyugdíjasok között kell szétosztani, és ez akár komoly költségvetési többletet is eredményezhet (*Easterly* [1999] 22. o.). Európában azonban ettől a „vesztélytől” nem kell tartani.

ellentmondásokat okoz. Az állami bevétel kiesése azonnal növeli a költségvetés kimutatott hiányát, míg a megtakarítások csak hosszú távon, akár évtizedek múltán jelentkeznek (Oksanen [2004] 4. o.). Ha a költségvetés implicit adósságát nem mutatják ki, akkor logikus módon ennek a csökkenése sem jelenik meg a költségvetési szabályok mérését szolgáló hivatalos elszámolásokban.

E vita és ennek szabályozási következményei már szorosan kötődnek a magyar magánnyugdíjpénztárak ügyéhez, részleteit a későbbiekben mutatom be.

A nyugdíjrendszerek működésének a közvéleményben sajnos nem eléggé tudatosult eleme a masszív generációk közötti újraelosztás lehetősége. Az elöregedő társadalmakban különösen nehéz az aktuáriusi semlegesség követelményét teljesíteni. Aktuáriusi semlegesség érvényesülésekor az egyes generációk között nincs semmilyen újraelosztás. Egyik generáció sem nyertese vagy vesztese a nyugdíjrendszer működésének. Ennek a megközelítésnek a legegyszerűbb megoldása az lehetne, ha minden generáció a saját maga által felhalmozott megtakarításokból finanszírozná a saját nyugdíját. Egy tiszta felosztó-kirovó (*pay-as-you-go*) nyugdíjrendszer pedig nem egyeztethető össze az aktuáriusi semlegességgel (Beetsma–Oksanen [2007] 48. o.). Kérdés, hogy mindenáron biztosítani kell-e az aktuáriusi semlegességet, vagy ennek valamilyen mértéke a társadalom számára többletelőnyökkel jár. De az is lehet, hogy az aktuáriusi semlegességhez való eljutás járna olyan konfliktusokkal, amelyek politikailag és társadalmilag sem vállalhatók. Ebben a vitában – a későbbiekben bemutatott okok miatt – az EU-ban abszurd módon döntő szerepe van az elszámolási szabályoknak.

A továbbiakban, mielőtt bemutatnám a magyar magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatos elszámolási kérdéseket, áttekintem a rendszer kialakulásának és megszűnésének főbb állomásait.

A magyar magánnyugdíjpénztárak kalandos története

„Felelőtlenség azzal riogatni a politikusokat és a közvéleményt, hogy a jövőben majd nem lesz elég keresőképes korú, aki eltartsa azt a sok öreget.” (Augusztinovics [2005] 429. o.)

Az alábbi összefoglalóval főleg a következőkben elmondottakat szeretném felvezetni. Nem kívánok a nyugdíjrendszer történetének részletes elemzésébe bocsátkozni. Ez mesze meghaladná ennek a tanulmánynak a kereteit, és a témának ráadásul vannak nálam avatottabb szakértői, akiknek a munkái eligazítást adhatnak az érdeklődő olvasóknak (például Matits Ágnes, Gál Róbert Iván, Simonovits András), a Közgazdasági Szemle 2015 decemberében tematikus számot is szentelt a témának.

A magyar nyugdíjrendszer már a rendszerváltáskor is súlyos problémákkal küzdött. Csak néhány a legfontosabbak közül. Az általános nyugdíjkorhatár a nőknél 55, a férfiaknál 60 év volt, de a számos korai nyugdíjba vonulási lehetőség (például fegyveresek, bányászok) miatt az effektív korhatár még ennél is jóval alacsonyabb volt.

A demográfiai előrejelzések már ekkor is mutatták, hogy a népesség elöregedése a következő évtizedekben elkerülhetetlen.⁵

A témánk szempontjából egyik első fontos fejlemény, hogy az Országgyűlés 1993-ban lehetővé tette önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak létrehozását az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás területén (1993. évi XCVI. törvény). Az állam a szabályozási és felügyeleti háttérrel adta, adókedvezményt biztosított, de a rendszer magánalapon, önkéntes formában működött. A következő pár évben számos önkéntes pénztár alakult, és elsősorban a munkahelyi ösztönzők hatására a munkavállalók jelentős része taggá vált.

A nyugdíjreform halaszthatatlansága a kilencvenes évek közepén világossá vált, és 1994–1997 között, rengeteg szakmai vita után sor is került rá. A reform egyes elemei az állami felosztó-kirovó rendszer fenntarthatóságát célozták (korhatáremelés, svájci indexálás⁶ bevezetése stb.). A reform emblematikus része azonban a kötelező magánnyugdíjpénztárak bevezetése volt (1997. évi LXXXII. törvény). Égert Balázs tanulmánya jól foglalja össze az akkori gondolkodást.

„A fő előny a szolgáltatásokkal meghatározott (*defined benefit*) rendszer átalakítása befizetésekkel meghatározott (*defined contribution*) rendszerré. Ez azáltal javítja a munkára való ösztönzést a gazdaságban, hogy a nyugdíjak a ténylegesen befizetett nyugdíjjáruktól függenek. A második magánpillér bevezetéséről azt gondolták, hogy az egész nyugdíjrendszer fenntarthatóságát javítja, amelyet egyébként az elöregedés veszélye jellemez. A második magánpillér ezentúl diverzifikálhatja azt a kockázatot, amelyet a befektetési döntések és a politikai beavatkozások okozhatnak, és megnövelhetik az állampolgárok tudatosságát az öngondoskodás szükségessége érdekében. Végezetül, a magánnyugdíjpillér elősegítheti a hosszú távú gazdasági növekedést azáltal, hogy bátoríthatja a hosszú távú megtakarításokat és így a befektetéseket, és javítja a megtakarítási és befektetési döntések elosztási hatékonyságát. A magánnyugdíjpénztárak szintén hozzájárulhatnak a magasabb gazdasági növekedéshez a tőkepiacok fejlődésén keresztül, ami javíthatja a tőkepiac szabályozását, transzparenciáját és infrastruktúráját (elszámolási rendszerek és kereskedési platformok), kikényszeríthet jobb vállalatvezetési standardokat, és lecsökkentheti az árvolatilitást a hosszú távú befektetési döntéseken keresztül (Simonovits [2011a], Velculescu [2011]).

A tőkefedezeti magánnyugdíjrendszerekkel szembeni kritikák hangsúlyozzák, hogy a munkára való ösztönzést és a jövedelembevallás mértékét gyengítheti, ha a második pillér csak egy kis részét biztosítja a végső nyugdíjkifizetéseknek. Továbbá a magánnyugdíjpénztárak csak csekély diverzifikációt biztosíthatnak, ha a pénzügyi

⁵ A rendszerváltáskori gazdasági visszaesés csak még jobban súlyosbította a helyzetet. Az állami vállalatok jó része elveszítette hagyományos KGST-piacait, és az új feltételek mellett verseny- és életképtelennek bizonyult. A korábbi, a szocializmusra jellemző módon, mesterségesen fenntartott „teljes” foglalkoztatás néhány év alatt megszűnt, és a foglalkoztatási ráta az egyik legrosszabb lett Európában. A korábbi liberális rokkantnyugdíjazási gyakorlat tömegessé vált azok körében, akik elvesztették a munkájukat, és esélyük sem lett volna máshol állást találni. A két tényező miatt egyrészt csökkent a járulékfizetők száma, másrészt a nyugdíjkiadások is növekedtek. Mindezeket tudomásul véve a 90-es években folyamatos szakmai viták zajlottak a nyugdíjrendszer jövőjéről.

⁶ Jellemző, hogy Augusztinovics Mária 2005-ben még a svájci indexálásnak a nyugdíjasok számára kedvezőtlen hatásait bírálta (Augusztinovics [2005] 442. o.). Néhány évvel később, a válság bekövetkeztével már ez is finanszírozhatatlannak bizonyult, és átálltak az inflációkövetésre.

piacok hozamai és a bérnövekedés szorosan együtt mozognak, és nem tudják őket megóvni az állami beavatkozásoktól. A diverzifikáció nem fog működni, ha az eszközáraakat a népesség elöregedése befolyásolja (*Takáts* [2010]). Végezetül a magánnyugdíjpillér kiszoríthatja az önkéntes megtakarításokat.” (*Égert* [2012] 6–7. o.)

A rendszer elindítását megkönnyítette, hogy akkor már évek óta működött az önkéntes pénztári rendszer, amelynek a személyi és tárgyi infrastruktúrája és gyakorlata elősegítette az új kötelező nyugdíjpénztárak felállítását. Az 1998-as induláskor a munkavállalók szabadon dönthettek, hogy maradnak a tisztán állami rendszerben, vagy belépnek a magánnyugdíjpénztárak valamelyikébe. A pályakezdőknek már kötelezően be kellett lépniük egy magánnyugdíjpénztárba. A tagok jövőbeli nyugdíjából 25–35 százalékot a magánnyugdíjpénztáraknak kellett volna biztosítaniuk. Az akkori számítások alapján a 40 év alatti munkavállalóknak érhetette meg még belépni, de a várakozásokat meghaladó számban csatlakoztak idősebbek is a magánnyugdíjpénztárakhoz.

A tagok létszáma már 1999-ben kétmillió felett volt, és 2010-re meghaladta a hárommilliót (T/10554. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről, Fejezeti kötetek/Nyugdíjbiztosítási alap/Mellékletek 3. táblázat). A tervek szerint a magánnyugdíjpénztárakba befizetendő járulék mértéke az 1998–2000 közötti hároméves átmenet alatt 6 százalékról 8 százalékra emelkedett volna. A reform előkészítésekor egyértelmű volt, hogy a kieső járulék folyamatosan növeli majd a kimutatott költségvetési hiányt, de amikor a pénztárak elkezdnek majd nyugdíjat fizetni – ugyan csak évtizedek múlva –, mérséklődnek a költségvetés terhei. Miután makroszinten egyértelmű volt, hogy a pénztárakban felhalmozódó vagyon egyfajta „kényszer”-megtakarítást jelent, ezért ennek nem lehetett destabilizáló hatása sem a belső, sem a külső egyensúlyra. A kimutatott hiányt pedig akkoriban nem övezte még olyan fetisiztikus tisztelet, mint manapság. Az EU-csatlakozás is messze volt, és 1997–1998 táján az 1995-ös stabilizációs program miatt a költségvetés állapota is stabilnak tűnt.

A szakmai vitákban ezért különösebben nem foglalkoztak a döntéshozók az extrahiány kérdésével. Ezt egyfajta speciális tételnek tekintették, amelyet majd korigáló tételként mindig levonunk a hivatalos hiányszámokból, amikor az EU-val, az IMF-fel vagy éppen piaci elemzőkkel tárgyalunk. Emellett a gazdaságpolitikáért felelősek gondolkodásában benne volt az „éheztesd ki a vadállatot” (*starve the beast*) szemlélete is. C. Romer és D. H. Romer tanulmánya az adócsökkentéseknek a költségvetési kiadásokra, hiányra való hatását vizsgálta számos országban. Kikényszeríthetők-e adócsökkentésekkel kiadáscsökkentések? Az eredmények nem mutatták ki, hogy ez a taktika egyértelműen működne (*Romer–Romer* [2007] 46. o.). A 2000-es évek magyar tapasztalatai alapján nálunk ez a remény különösen nem vált be. A cikk témájához szorosan nem kötődik, de a 2000-es évek laza költségvetési politikája, az MNB tudatos devizatartalék-csökkentése oda vezetett, hogy a 2008-as pénzügyi válság során az elsők között kellett a nemzetközi szervezetekhez fordulnunk. A megelőző évek költségvetési hiányai és a devizatartalék feltöltése miatti államadósság-növekedés mind hozzájárult, hogy 2010-ben a GDP 80 százaléka felett mozgott az államadósság aránya, ami különösen egy bizonytalan nemzetközi környezetben jelentett komoly kihívást.

A magánnyugdíjpénztárak működését kezdettől némi ellenszenv övezte az akkori ellenzék részéről, és az eredetileg meghirdetett rendszert is többször „megpiszkálták” a következő kormányok. Az 1998-ban hatalomra került új kormány egyik első lépéseként 6 százalékon befagyasztotta a magánnyugdíjpénztári járulékkulcsot, ami azért jelentősen megváltoztatta az egyes tagok várható pozícióit. Egyes akkori pletykák szerint az egész rendszer felszámolását is fontolgatta a miniszterelnök, de ez végül is komolyan nem merült fel. Az ezt követő kormány 2002 után 2004-re felemelte a járulék mértékét az eredetileg tervezett 8 százalékos szintre.

A költségvetési egyenleg javításának szándékától nem függetlenül a 2009. évi LXXVII. törvény ezért lehetővé tette, hogy azok, akik nyilvánvalóan rossz döntést hoztak a magánnyugdíjpénztárba való belépéssel, korrigálhassák döntésüket, és egy átmeneti ideig visszaléphessenek az állami rendszerbe.⁷ Ha az egész rendszer létszámahoz képest nem is túl sokan, de azért több tízezren visszaléptek, és ez a magánnyugdíjpénztári vagyon visszakerült az állami nyugdíjrendszerbe, javítva az akkori költségvetés kimutatott egyenlegét. Senki sem gondolta akkor, hogy ez a költségvetés méretéhez képest elhanyagolható hatású elszámolási precedens (a GDP 0,1 százaléka 2009-ben, 0,2 százaléka 2010-ben) később majd milyen következményekkel jár.

A 2010-es kormányváltásra, a 2008-as válság kezdete után két évvel, már egy gyökeresen új gazdasági környezetben került sor.⁸ Az új kormány, nem realizálva a megváltozott nemzetközi hangulatot, 2010 nyarán a költségvetési hiány növelésére kért lehetőséget Brüsszelben, de a költségvetési fegyelem eszméjének újbóli előtérbe kerülése miatt a kérés nem talált nyitott fülekre. Ezt követően augusztusban a magyar kormány nyolc másik országgal együtt kérte az EU-tól a magánnyugdíjrendszerek által okozott költségvetési hiányok figyelembevételét a költségvetési hiány számításánál, de az EU ezt a kérést is elutasította. A magyar kormány informálisan jelezte, hogy ennek a második pillér felszámolása lehet a következménye, de úgy tűnik, hogy vagy nem vették komolyan az üzenetet, vagy nem tekintették fontosnak.⁹

Az események ezek után váratlan fordulatot vettek. A kormány nagyon komoly kommunikációs offenzívába kezdett. Eltűnt pénzekről, a nyugdíjak megmentéséről, a pénztárak miatti megszorítások szükségességéről beszélt. Néhány kormányzati nyilatkozatot követően a kormány és egy parlamenti képviselő október közepén

⁷ Ennek egyik fő magyarázata, hogy az 1998-as belépésnél a pénztári tagok lemondtak a korábbi nyugdíjjogosultságuk 25 százalékáról. Emiatt a 40, de főleg az 50 éves kor felett belépők egyértelműen rosszul járhattak.

⁸ A válság kitörése utáni 1-1,5 évben a költségvetési és monetáris hatóságok minden létező eszközt bevetettek a válság további mélyülésének megakadályozására. Az Európai Bizottság is ösztönözte a tagországokat, hogy költségvetési kiadásokon keresztül támogassák a gazdaságokat stabilitási és növekedési egyezmény nyújtotta rugalmasság keretében (EC [2008] 2. o.). A jegybankok irdatlan mennyiségű pénzt pumpáltak elsősorban a megroggyant bankokba, hogy fenntartsák a bankrendszer működőképességét. A kormányok pedig nem sokat törődtek Maastrichttal, a túlzottdeficit-eljárással és egyéb költségvetési szabályokkal. Gond nélkül növelték a költségvetési hiányt és az államadósságot. 2009 végére azonban eszkalálódott a görög helyzet, és az EU vezetése – élén a németekkel – behúzta a féket. Látszott, hogy a görög helyzet is alig kezelhető, de ha nem tudnak gátat szabni néhány ország további eladósodásának (például Spanyolország, Olaszország, Portugália), akkor az euróövezet is felrobbanhat.

⁹ Ezt az információt egy akkori EU-tisztviselőtől kaptam, aki a témával foglalkozó miniszteri, főbiztosi szintű találkozáson vett részt.

benyújtott egy-egy törvényjavaslatot, amelyeket mintegy két hét alatt el is fogadott a parlament. Ez alapján 14 hónapra felfüggesztették a járulékbefizetéseket a magánnyugdíjpénztárba, és ezt az összeget „átmenetileg” az állami nyugdíjalaphoz irányították át. Emellett ismét megnyitották az állami rendszerbe való korlátozás nélküli visszalépés lehetőségét (2010. évi C. és CI. törvények).

Az idevágó törvényjavaslat általános indoklása a következőket tartalmazta: „Az idei évi 3,8%-os hiánycél tartása csak kormányzati intézkedések révén lehetséges. Mivel a Kormány ezt a lakosság életszínvonalának csökkentése nélkül kívánja elérni, olyan megoldásokat kell találni, amelyek mindkét céllal összhangban vannak. A javasolt intézkedés javítja a költségvetés pénzforgalmi és ESA-hiányát, és nem jár az életszínvonal csökkenésével, továbbá nem okoz érdemi adminisztrációs tehernövekedést.” (T/1378. számú törvényjavaslat.) *Banai–Palotai* [2018] ugyancsak a megszorítások nélküli költségvetési stabilizációt hangsúlyozza (2. o.). A tanulmány szorosán vett témáján kívüli kérdés, hogy a magyar politikai kultúrában az 1995-ös Bokros-csomag utáni 1998-as választási bukásból a politikai erők nagy része azt a következtetést vonta le, hogy bármit csinálsz, úgy kell eladni, mintha az nem lenne megszorítás. Az előbb idézett cikk is a 2006-os, 2009-es intézkedéseket a sikertelen megszorítások politikájaként jellemezte, bár ezeket a megszorításokat a 2010-ben hatalomra került kormány szinte kivétel nélkül hatályban tartotta. A 2010 utáni megszorító intézkedések közül egy gyors illusztratív felsorolás:

- áfaemelés,
- különadók bevezetése (ezek egy részénél teljesen egyértelmű, hogy a terheket áthárítják a lakossági fogyasztókra, például a banki tranzakciós adó),
- az szja adómentes sávban való bevezetése,
- a korai nyugdíjazási rendszerek szigorítása,
- a rokkantossági gyakorlat szigorítása,
- hárommillió magánpénztári tag vagyonának „átvétele” a jövőbeni államnyugdíjígéreték fejében.

Félreértések elkerülése érdekében, nem gondolom, hogy lehet egy költségvetési konszolidációt csak Pareto-optimális intézkedésekkel végrehajtani, és nem akarom megkérdőjelezni a lakossági jövedelmek növelését szolgáló intézkedések létét. Ezzel a megjegyzéssel csak a kommunikáció abszurd gyakorlatára szerettem volna utalni.

Még meg sem száradt a november 2-án kihirdetett törvényeken a tinta, amikor november 26-án a kormány benyújtotta a magánnyugdíjpénztári rendszert halálra ítéelő törvényjavaslatot, amelyet a parlamenti elfogadás után, december 22-én hirdettek ki.

„Az embereknek két hónapjuk volt 2011 januárjáig eldönteni, hogy maradnak-e a második pillérben, vagy alapértelmezett opcióként automatikusan visszakérülnek az első pillérbe. A maradás melletti ellenőztönzők nagyon erősek voltak. Azok számára, akik a maradás mellett döntöttek, a munkavállalói járulék megemelkedett a bruttó bér 8 százalékáról 10 százalékára, és egyúttal elveszítették volna az összes jogosultságukat, hogy nyugdíjat kapjanak az első pillérből a 2011 utáni járulékbefizetéseik után. Ennek eredményeképpen a biztosítottaknak csak 3 százaléka és a vagyonnak csak a 10 százaléka maradt a második pillérben. Azáltal, hogy a második pillér tagjainak 97 százaléka elhagyta a rendszert, a kormány gyakorlatilag államosította a magánnyugdíjpénztárak vagyonát. Némi kompenzációként azt ajánlották, hogy egyszeri készpénzkifizetesként az első pillérbe visszatérők

megkapják a tagsági éveik alatt felhalmozódott nyugdíjvagyonuk reálhozamát. Az utolsó szöveget a második pillér koporsójába az a döntés ütötte, hogy 2011 végén véglegesen átirányították a kevés megmaradt tag egyéni járulékát az első pillérbe.” (Égert [2012] 11. o.)

A lebonyolítás feltételei meglehetősen cinikusak voltak. Mindazoknak, akik semmi változást nem akartak, és maradni szerettek volna a magánnyugdíjrendszerben, külön el kellett menniük egy hivatalba, és ott sorban állás, bürokratikus ügyintézés árán sikerült elérniük hogy ne történjék velük semmi. Bár ebben a hitükben később csalatkozniuk kellett. Azoknak azonban, akik vissza akartak lépni, semmilyen tennivalójuk nem volt.

A visszalépés melletti ösztönzők is hatékonyak voltak, és a klasszikus jutalmazó-büntető módszereket (*carrot and stick*) vetették be. Az évek során felhalmozott vagyon reálhozamát készpénzben megkaphatták azok, akik a visszalépés mellett döntöttek, ami összesen 232,4 milliárd forint volt, az akkori várt GDP mintegy 0,8 százaléka, a felhalmozott vagyon 7 százaléka [2043/2017. (XII. 27.) kormányhatározat/Általános indoklás, 120. o.].

A büntetés ígérete volt azonban valószínűleg a hatékonyabb. A „maradók” számára a kormány felemelte a munkavállaló által fizetendő magánnyugdíjpénztári járulékot 10 százalékra, és nullára csökkentette az állami nyugdíjbiztosításnak korábban fizetendő 2 százalékot. Erre hivatkozva a jövőre vonatkozóan a magánnyugdíjpénztári tagok nem szerezhettek az állami rendszerben nyugdíjjogosultságot, azaz a jövőbeni nyugdíjuk akár 75 százalékkal is csökkenhetett. A munkáltató által fizetendő járulék (24 százalék) továbbra is az állami nyugdíjrendszerbe folyt be. Ezzel a szabállyal kihasználták az Alkotmánybíróságnak azt az évtizedes felfogását, hogy a nyugdíjmegállapítási szabályokat csak az egyéni, a munkavállaló által fizetett és felső limittel rendelkező járulék szempontjából vizsgálta. A munkáltató által fizetett, ebben az időben az egyéni nyugdíjjáruléknál közel 2,5-szer nagyobb, felső határ nélküli járulékkal (24 százalék) ebből a szempontból nem foglalkoztak.

Az adózás kapcsán régóta folyik a vita, hogy a munkavállaló és a munkáltató által fizetett közterhek között lehet-e, érdemes-e különbséget tenni, és hogy az utóbbi terhet ki viseli. Végül is azért az egyértelmű, hogy a munkavállaló után teljesítik mind a két befizetést. Jogilag ugyan a munkavállaló által fizetett járulékhöz volt kötve a nyugdíjjogosultság, de korábban ennek sohasem volt jelentősége, mert a munkáltatói járulék is az állami nyugdíjalapba ment. De az a szolidaritásnak valószínűleg egy elég szélsőséges értelmezése, amikor a munkáltató a munkavállalója után befizet 24 százalékos nyugdíjjárulékot az állami nyugdíjrendszerbe, de az ennek fejében semmilyen állami nyugdíjra nem lesz jogosult, csak azért, mert magánnyugdíjpénztári tagként a teljes egyéni járulékot a magánpénztárba fizeti (10 százalék). Ez annyit jelent, hogy a 24 százalék, felső határ nélküli munkáltatói – állami nyugdíjalapba folyó – járulék nem keletkezett államinyugdíj-jogosultságot.

Valószínűleg a kormányzat is tudta, hogy ez a szabály nem biztos, hogy kiállna egy alkotmánybírósági próbát, de nem is ez volt a lényeg. Az ösztönzők működtek. A pénztártagok 97 százaléka csendben tudomásul vette, hogy „visszalépdött” az állami rendszerbe, és magánnyugdíjpénztári megtakarításai átkerültek a

költségvetésbe, még ha ennek elegánsabb nevet adtak is. A GDP közel 10 százalékát kitevő vagyon az államháztartás részét képező Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapba került, és korábban soha nem látott, több mint 4 százalékos szufficit keletkezett a költségvetésben (*Eurostat [2014b]* 8. o.).

Ezen túlmenően a kormány, érezve, hogy a visszalépők tisztában vannak vele, hogy konkrétan a saját, még ha rövid távon nem is hozzáférhető, örökölhető vagyonuktól szabadították meg őket, még néhány látványos ígéretet vetett be.

Három vezető politikus – élen a miniszterelnökkel és a frakcióvezetővel – benyújtott egy politikai nyilatkozattervezetet „a kötelező magánnyugdíjpénztári tagok védelméről”, amit szintén elfogadtak a lényeges törvényekkel együtt, és kihirdettek 2010. december 22-én.

„Az Országgyűlés a közel hárommillió kötelező magánnyugdíjpénztári tag eddigi befizetéseinek jövőbeni biztonsága érdekében kinyilvánítja, hogy:

- garantálni kell az egyéni számlavezetés intézményét az állami nyugdíjrendszerbe átlépő, korábbi kötelező magánnyugdíjpénztári tagoknak;
- garantálni kell az állami rendszerbe átlépőknek az egyéni számlára történő befizetések értékállóságát;
- garantálni kell a kötelező magánnyugdíjpénztárból az állami rendszerbe átlépők veszteségeinek jóváírását;
- garantálni kell az állami rendszerbe átlépők esetleges hozamának adómentességét, ha 2011. január 31-ig átléptek, és hozamukat kivették;
- ki kell vizsgálni a magánnyugdíjpénztári tagok befizetéseivel való gazdálkodás körülményeit.” (*Orbán és szerzőtársai [2010]*.)

A cikk kereteit már túlfeszítené, hogy minden egyes ígéret teljesülését részletesen értékeljem. Röviden és tömören. Azóta sincs semmilyen egyéni számla, ezért az értékállósággal sem kell foglalkozni, veszteség-jóváírásra nem került sor, és a magánnyugdíjpénztári tagok befizetéseivel való gazdálkodás körülményeinek vizsgálata sem hozott megfogható eredményt. A korábbi alkotmánybírószági gyakorlat alapján ugyan kétesélyes volt, hogy a munkáltatói nyugdíjárulék befizetésére hivatkozva az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősíti a kötelező magánnyugdíjpénztári tagoktól elvont nyugdíjjogosultságot, de várható volt, hogy ez ügyben lesznek alkotmánybírószági beadványok. Ennek az eljárásnak a kockázatát mérséklendő, a munkáltatói nyugdíjárulékot átnevezték szociális hozzájárulási adónak.

A történet 2011 végén zárult le, amikor a „kitartó” magánnyugdíjpénztári tagok 10 százalékos nyugdíjárulékát is átirányították az államháztartásba. Cserébe feloldották azt a nyilvánvalóan tarthatatlan szabályt, hogy nem szerezhettek az állami nyugdíjrendszerben jogosultságot. A kormány ezzel egy éven belül drasztikusan változtatta meg a hárommillió pénztártag évtizedekre kiható döntésének feltételeit, de a lényegen ez már nem változtatott. A korábbi tagok 97 százaléka visszakerült az állami rendszerbe, és fel sem merült, hogy meg kellene engedni az újbóli döntés lehetőségét.

Ezek után feltehető a kérdés, hogy a maradék, jelenleg négy magánnyugdíjpénztár működésének mennyi értelme maradt, hiszen az összes feladatuk, hogy a maximum 12 év alatt felgyülemlett megtakarításait kezelje a mára kevesebb mint 60 ezer tagnak,

illetve valamilyen formában majd nyugdíj szolgáltatást teljesítsen. A pénztárak működését tovább nehezíti az erősen ellenséges szabályozói környezet is.

A pénztárak működésének vitathatatlanul voltak súlyos fogyatékoságai. Magasak voltak a rendszer működési költségei, és a realizált hozamok sem adtak okot a büszkeségre. A jövőbeli nyugdíjazási szabályok sem voltak világosak (Égert [2012] 11. o., Orbán–Palotai [2005] 5. o.). Orbán–Palotai [2005] rámutat, hogy az alacsony hozamok hosszú távon kérdőjelezhetik meg a rendszer hatékonyságát. A helyzetet külön rontotta, hogy a kormány „jó ütemérzékkel” a 2008-as válság előtt nem sokkal emelte meg a pénztárak által tartandó részvények arányát, ezzel a legkritikusabb időszakban csökkentve az állampapírok iránti keresletet és növelve a rövidesen komoly árcsökkenést elszenvedő részvények arányát (Simonovits [2011b] 7. o.).

Mindezek ellenére az elmúlt évtizedek legsúlyosabb válságát a magánnyugdíjpénztárak különösebb gond nélkül átvészelték. A megszüntetés melletti érvek között gyakran hallani a válság alatt elszenvedett veszteségekre való hivatkozást (például Banai–Palotai [2018]). Az is biztos, hogy amikor milliók nyugdíjáról van szó, akkor indokolt az óvatosság, a konzervatív kockázatvállalás. Ha már az időzítésnél tartunk, akkor a 2011 sem feltétlenül tekinthető ideálisnak. Azóta az egyik legnagyobb növekedés volt a tőzsdéken, és a hozamcsökkenés miatt a fix kamatozású kötvényeken is szépen kereshettek volna a nyugdíjpénztárak. Pontosán ebben a vitában látszik a magánalapú nyugdíjrendszereknek a társadalombiztosítási rendszertől eltérő logikája. Mi a jobb a nyugdíjasoknak? Ha csak a magyar gazdaság, állam és politikások miatt felmerülő kockázatot futják, vagy egyfajta kockázatporlasztásként ezektől a tényezőktől független piaci körülményektől is függhet a nyugdíjuk egy része? Nem hiszem, hogy 1998 óta elegendő idő telt el ahhoz, hogy 2010-ben már megfellebbezhetetlen ítéletet lehetett volna hozni a pénztárak működéséről.

A problémák egyik forrása még az alapítási időszak jogi feltételrendszeréhez volt köthető. A kormány 2009-ben megpróbálta modernizálni a rendszer működését és átalakítani egy hatékonyabb nyugdíjalapformává, de ez a kísérlet elbukott a köztársasági elnök által kezdeményezett alkotmánybírói eljárás során (Simonovits [2011b] 12–13. o.).

A 2010-es kormányváltás után az új kormány egyik legfontosabb gazdaságpolitikai célja volt a kimutatott államadósság csökkentése. Az akkori, 80 százalék feletti GDP-hez viszonyított túlzott eladósodás, különösen a kedvezőtlen nemzetközi környezetben, megkérdőjelezhetetlenül igazolta ezt a gazdaságpolitikai célkitűzést. A 2011. áprilisi konvergenciaprogram például 2015-re már 65 százalék alá ígerte mérsékelni az eladósodás mértékét (Kormány [2011] 15. o. 3. táblázat).

A magánnyugdíjpénztáraktól átvett vagyon teljes összegének adósságcsökkentésre fordításával azonnal 70 százalék alá csökkenhetett volna az adósság/GDP arány. Ezt a mutatót nyilván számos egyéb tényező is befolyásolja: a GDP, az infláció, a költségvetési hiány, a költségvetési hiányon kívüli adósságnövekedések, -csökkenések (például a devizaárfolyamok változása miatt). Az akkori célkitűzések mérsékelttel teljesültek. A 2018-as költségvetéshez kötődő kormányhatározat szerint még 2018-ban is 71,2 százalék lesz az adósságráta, és a jelenlegi ígélet alapján 2020-ra teljesül a 65 százalék alatti eladósodás [2043/2017. (XII. 27.) kormányhatározat, 36219. o.].

Ennek a csúszásnak egyik, ha nem is legfontosabb oka, hogy 2010–2011-ben a kormányt elcsábította a hirtelen és előzetesen nem tervezett, irdatlan méretű bevétel igézete. Ismerős szituáció. Érdemes ismételtlen Kornai Jánoshoz fordulni. A puha költségvetési korlát jelenségével találkozunk, de hasonló jelenséget ír le az úgynevezett légyapírhatás is.¹⁰ Rövid távon hirtelen és átmenetileg megnőtt a „pumpolható”¹¹ erőforrások mértéke. Megindult a verseny, hogy nem lehetne-e ebből az összegből néhány azonnali sürgős problémára megoldást találni. Az igénylők gyorsan megjelentek, sorba álltak, kértek, könyörögtek, „jogos” igényből pedig mindig van bőven. Érdemes hosszabban idézni a 2011-es költségvetési zárszámadás indoklásából. Már a fogalmazás stílusa is árulkodó. Most hirtelen sok pénz van, lehet egy kicsit osztogatni, habár az indoklásban megjelenik az egyéb megtakarításokra való hivatkozás is.

„A Kormány által meghozott, elsősorban kiadásoldali megtakarítási intézkedések, valamint a magánnyugdíjpénztári átlépők miatti járulékbévételek, illetve a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapba kerülő vagyomból származó egyszeri bevételi többletek lehetőséget biztosítottak arra, hogy egyes kiadási tételek megvalósulhassanak. Így:

– Év közben sor került a 2011. évi LXVIII. törvény elfogadásával a 2011. évi költségvetési törvény módosítására. A változást a Mol-pakett vásárlása indokolta, mely a pénzforgalmi egyenleget 498,3 milliárd forinttal rontotta. A részesedés vásárlása azonban az uniós módszertan szerint nem kiadási tétel, így a pénzforgalmi hiány Mol Nyrt.-részvénycsomag-vásárlás miatti növekedése az eredményszemléletű egyenleget nem változtatta meg.

– Ezenfelül 249,9 milliárd forint összegű adósságátvállalásra és követeléselengedésre is sor került év végén. Ezeket az átvállalásokat a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló, 2011. évi CLIV. törvény rendezte. A kiadások jelentős részét (196,0 milliárd forint) a megyei önkormányzatoktól és a Fővárosi Önkormányzattól átvett adósság összege jelentette. További jelentős tétel a MÁV Zrt. adósságának részleges átvállalása volt, mely – a Kormány döntésével összhangban – 50,0 milliárd forint összegben valósult meg.

– Mindezek mellett kétszeri költségvetésitörvény-módosítással összesen 120,0 milliárd forintos tőkeemelés került jóváhagyásra a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. részére. A törvény módosítás az MFB Zrt. tőkehelyzetének rendezését szolgálta, ezáltal pedig a kv-szektor hitelezési helyzetének javítását segítette elő.

– Év végén a költségvetés helyzetének alakulása lehetővé tette a költségvetési szervek, illetve az egészségügyi intézmények korábbi felhalmozott szállítói tartozásai egy részének rendezését, 25,0 milliárd forint, illetve 27,0 milliárd forint összegben. Mivel e műveletek a szállítói tartozásállomány csökkenését eredményezték, ezért ezek az uniós módszertan szerint nem rontották a 2011. évi hiányt.” (T/8196. számú törvényjavaslat. Általános indoklás, 6. o.)

Az idézett szövegből egyértelmű, hogy ezen tételekre akkor és ott kizárólag az extrapénzeső miatt volt lehetőség. A gazdaságpolitikáért felelősek javára írható

¹⁰ A légyapírhatás (*flypaper effect*) szerint, ha a helyi kormányzati szintekre több bevételt allokálnak, akkor hajlamosak ebből a korábbiaknál többet költeni (*Hines-Thaler* [1995]).

¹¹ A kifejezést *Kornai* [1980] (583. o.) használta, és tökéletesen kifejezi az erőforrás-igénylés jellegét.

azonban, hogy a tételek egy része olyan kötelezettségek kiváltása volt, amelyekkel előbb-utóbb úgyszemint szembe kellett volna nézni. Ezek valójában – az üzleti számviteltől vett kifejezéssel élve – már az állam mérlegen kívüli kötelezettségei voltak, és idő kérdése volt, hogy kiadásként megjelenjenek a költségvetésben.

Másik oldalról viszont az üzenet a szokásos volt. Nem sikerült fenntartani a stabil gazdálkodást, ezért jött az állam, és sokadjára is megmentette a BKV-t, a MÁV-ot, a helyi önkormányzatokat, a költségvetési szerveket. Tipikus paternalista szituáció. „A paternalizmus a költségvetési korlát felpuhulásának közvetlen magyarázata.” (Kornai [1980] 583. o.)¹²

A magánnyugdíjpénztárak felszámolása mellett szóló érvek maximum a politikai érvek szintjén jelentek meg. *A benyújtott törvényjavaslatok semmilyen számítást, összehasonlítást nem tartalmaztak az egyes hatásokról, legyenek azok költségvetésiek, társadalmiak, generációsak.* Az érintettek száma 2010-ben nagyjából hárommillió volt, és a pénztári vagyon a GDP több mint 10 százalékát érte el. De ezenkívül beszélünk az utána jövő évek járulékaról, ami a GDP 1,2 százalékáról nőtt volna folyamatosan tovább. A 2010. évi költségvetési törvényjavaslatban publikált előrejelzés szerint 2060-ban a pénztári vagyon már elérte volna a GDP közel 50 százalékát (T/10554. számú törvényjavaslat/Fejezeti kötetek/LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap/Mellékletek alapján saját számítás).

A valós információknak ez a hiánya egy ilyen horderejű kérdésben mindenképpen meglepő. Nem készült semmilyen hatásvizsgálat, vagy ha készült is, az nem került nyilvánosságra. Politikusoknál, bürokratáknál természetesnek vesszük, hogy titkolóznak, de valószínűleg a sietség és az azonnali intézkedési kényszer érzete miatt nem pepecseltek olyan apróságokkal, mint amilyenek a hosszú távú modellek.

A szakirodalmat nézve látható, hogy folyamatosan komoly modellezési kapacitás áll rendelkezésre a kormányzatnál, az akadémiai világban és az MNB-nél: *Orbán-Palotai [2005], Freudenberg és szerzőtársai [2016], Rézmovits [2015], Molnár-Hollósné [2015]* tanulmányainak szerzői valamilyen állami háttérrel rendelkeznek, de a tudományos szférában is van számos nyugdíjmodellezéssel foglalkozó kutató. Elegendő talán a *Bajkó és szerzőtársai [2015], Czeglédi és szerzőtársai [2016]* cikkekre vagy Simonovits András kutatásaira hivatkozni.

Az *Orbán-Palotai [2005]* tanulmány számos kritikát fogalmazott meg a második pillérrel kapcsolatban, és az eredményeik alapján komolyan megkérdőjelezték a nyugdíjrendszer hosszú távú finanszírozhatóságát, elsősorban a járulékkulcs-csökkentés és a 13. havi nyugdíj miatt. A második pillért illetően viszont a következőkre jutottak.

„A két rendszert összehasonlítva megállapíthatjuk, hogy a második pillér bevezetése következtében a hiány lefutása laposabb, ami enyhíti a népesség öregedésének a költségvetésre gyakorolt hatását, és lehetővé teszi a kormányok számára, hogy jobban kezeljék ezt a kihívást. Úgy tűnik, hogy a második pillér a generációk közötti egyensúlytalanság

¹² Valószínűleg a felelősök is érezhették a kockázatot, ezért például a helyi önkormányzatoknál korábban elképzelhetetlen korlátokat vezettek be az eladósodás megakadályozására, de ez sem akadályozta meg például a pécsi önkormányzatnak a – 2017-ben kiderült – csak központi költségvetésből kezelhető eladósodásának kialakulását. Az egészségügyi intézményeket is rendszeresen szanalják az elmúlt években, és a BKV gazdasági helyzete is folyamatosan téma.

csökkentésére is lehetőséget nyújt. Végül azonban meg kell jegyezni, hogy a második pillér bevezetése önmagában semmi esetre sem tekinthető a fenntarthatósági probléma megoldásának.” (Orbán–Palotai [2005] 19–20. o.)

Az idézet utolsó mondatát igazolják az azóta született stabilizációs intézkedések. Korhatáremelés, korai nyugdíjba vonulás jelentős szigorítása, a svájci helyett az inflációkövető indexálás bevezetése és a 13. havi nyugdíj eltörlése.

Égert Balázs utólagos kutatása arra jutott, hogy rövid távon a második pillér eltörlése segít az államháztartás állapotán, de hosszú távon elszállhat az államadósság és a költségvetési hiány (Égert [2012] 6. o.). Ez teljesen logikus is, hiszen a magánnyugdíjpénztári vagyon átvétele fejében az állam legalább akkora értékű nyugdíjat ígért, azaz a mostani többletbevétel fejében vállalt egy hosszú távú kötelezettséget, amelynek a valós költségvetési hatásai, amikor megjelennek, jelentősen rontani fogják az államháztartás helyzetét. Az elmúlt nyolc év korábban felsorolt intézkedései miatt azonban ez a veszély igazából 2030–2035 után jelentkezik. Politikusok számára pedig ez már maga az örökkévalóság.

Nem egyszerű a nyugdíjmodellezők élete,¹³ de azt gondolom, hogy ez nem menti fel a kormányzatot az alól a kötelezettsége alól, hogy milliók életét évtizedekre befolyásoló fontos intézkedésekről ne folytasson szakmai vitát, és ne mutassa be a várható hatásokat.

Végezetül a rendszer megszüntetésének egy további szempontjára hívnám fel a figyelmet. A politikai tudományokban szinte közhelyszámba megy, hogy a politikusok imádnak a nyugdíjasok kedvében járni. „Kedvezményeket könnyű adni, mivel a politikai haszon azonnal jelentkezik, a költségek zöme viszont csak hosszú távon merül fel.” (Gál [2017] 198. o.)

Érdemes röviden végiggondolni, hogy a klasszikus politológiai okoskodás megállja-e a helyét. A magánnyugdíjrendszer megszüntetése valójában a jelenlegi nyugdíjasokat már nem érinti, de azzal lehetett őket riogatni, hogy pontosan a nyugdíjuk kifizethetőségének érdekében kell megszüntetni a második pillért. Abban az értelemben ez még igaz is, hogy az évi körülbelül 1,5 százalék járulékbévelet-többlettel és a lecsökkent államadósság kisebb kamatterhével aktuálisan több forrás áll rendelkezésre minden állami kiadás és ezek között értelemszerűen a nyugdíjkiadások finanszírozására is. Miközben teljesen nyilvánvaló, hogy még a válság legsúlyosabb pillanataiban is sikerült az IMF/EU-program segítségével elhárítani egy államcsőd veszélyét. Az is biztos, hogy a gondolatkísérlet szintjén is a nyugdíjak lennének az utolsók, amelyeknek a finanszírozását leállítanák egy államcsőd bekövetkeztekor.

¹³ Az ilyen típusú modellezések egyik legnagyobb problémája, hogy mennyire legyenek részletesek. A leegyszerűsített modellek nem jól írják le a valóságot, a túl bonyolultak pedig áttekinthetetlenek lehetnek. Különösen igaz lehet ez egy olyan komplex problémánál, mint a nyugdíjrendszer. Jellemző, hogy a már hivatkozott *Freudenberg és szerzőtársai* [2016] tanulmány modellje csak az indexálás megváltozásával, a járuléklafon eltörlésével és a helyettesítési ráta változásával nem számolt. Simonovits András pedig arra hívja fel a figyelmet *Bajkó és szerzőtársai* [2015] kutatása kapcsán, hogy nagyon alábecsülheti a modellt a várható kiadásokat, ha az egyes generációkra jutó kiadások becslésénél az átlagnyugdíjjal és átlagos halandósággal számolnak, miközben a szakirodalom egyértelműen kimutatta, hogy a magasabb nyugdíjjal rendelkezők tovább élnek (*Simonovits* [2017a]).

Beszéljünk akkor a valódi érintettekről! A pénztári tagok elveszítették a megtakarításaikat. Ez egy valós, jól megfogható veszteség, bár a tagok napi szintű életszínvonalát nem befolyásolta. Ezzel szemben az állam azt ígérte, hogy legalább akkora nyugdíjat fognak kapni, még az értékállandóságra is figyelve, mint amekkora vagyonuk a pénztárban volt (lásd a már korábban idézet *Orbán és szerzőtársai* [2010] politikai nyilatkozatát). Ennek az ígéretnek a validálását jelentősen megnehezíti a makroszintű, generációkra, jövedelemcsoportokra és személyre lebontott számítások hiánya.

Hozzá kell még tennünk, hogy az állami nyugdíjrendszernél is mozgó célpontról beszélünk. A 2010–2015 közötti időszakban is történtek változások, amelyek befolyásolják a jelenlegi befizetést és a majdani nyugdíjat. Ilyen a korai nyugdíjba vonulási lehetőségek elzárása, az egyéni járulékplafon eltörlése vagy a nők negyvenéves jogosultság utáni korai nyugdíjba vonulásának lehetősége. A következő évtizedekben is változhat a korhatár, a helyettesítési ráta. A fentiekben vázolt dilemmák jól mutatják a két rendszer alapvető különbségeit. A piaci kockázatoknak kitett magánnyugdíjrendszer és a politikai megfontolásoknak kitett állami nyugdíjrendszer teljesen más logika szerint működik. Innentől kezdve hit kérdése, hogy elhisszük-e az államnak, hogy évtizedek múlva képes-e, akar-e a most elvett pénztári vagyonnak megfelelő nagyságú nyugdíjat fizetni. A demográfia azonban kemény szabályszerűségek szerint működik.

„Ha alternatívákban gondolkodva feltételeznénk, hogy a teljes termékenységi arányszám 2018-ra a 2-es értékre ugrana, majd ott stabilizálódna, az még »csupán« azt jelentené – az előreszámítás egyéb tényezőit változatlanul hagyva –, hogy a népességszám stabilizálódása 2053-ra (!) következne be, mintegy 8,9 milliós szinten.”
(*Kapitány–Spéder* [2017] 186. o.)

A 2016-os MNB-tanulmány is azt jelzi, hogy 2035 után mindenképpen nőni fog a nyugdíjrendszer hiánya, 2060-ra eléri a GDP 3,7 százalékát, valamint kiadási szintje a GDP 13,4 százalékát (*Freudenberg és szerzőtársai* [2016] 45. o.).¹⁴ Hasonló, bár optimistább következtetésre jut *Bajkó és szerzőtársai* [2015] modellezése is. Náluk már 2030-tól megindul a nyugdíjhiány növekedése.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a volt pénztártagok számára nem garantálható, hogy az állam biztosítja az átvett vagyon értékállandóságát a későbbi nyugdíjkifizetések szintjén, és ez nemcsak az egyes korcsoportokra, de az egyének szintjén is igaz. Van viszont egy csoport, amelynek tagjai egészen biztosan rosszul, sőt a legrosszabbul fognak járni. Azok a volt magánpénztári tagok, akik a nyugdíjba vonulásuk előtt meghalnak, azok után az örökösök kaphatnak árva- vagy özvegyi ellátást, de ezek mértéke mérsékeltőbb, mint a normál módon kapott nyugdíj. A pénztárban lévő megtakarítást akár a legtávolabbi unokaöcs is örökölhetné, de az állami rendszerben csak a legközelebbi hozzátartozók kaphatnak halál esetén

¹⁴ A nyugdíjmodellek többségére jellemző, hogy igyekszik egyfajta hiányt, többletet számolni. A bevételi oldalt azonban az adópolitika általános céljai (például a versenyképesség) is meghatározzák. Az állami rendszerben fontosabb a kiadási oldal kívánatos szintjének meghatározása, és abban már nagyobb szabadsága van az adópolitikának, hogy ezt járulékokból, jövedelemadókból vagy éppen forgalmi adókból kiegészítse. A magyar rendszerben annyira gyenge a biztosítási elem, hogy ez a rendszer logikáját nem borítaná fel. Erre a problémára utalt *Gál* [2017] (200. o.) is.

ellátást. Nem véletlen, hogy a második pillér egyik legnagyobb előnyeként emlegették, hogy örökölhető.

Összefoglalóan a rövid távú költségvetési előnyök érdekében közel hárommillió pénztártag megtakarításait „átvette” az állam a bizonytalan jövőbeli nyugdíjígéret fejében, annak tudatában, hogy az államháztartás hosszú távú finanszírozási helyzete nehezebb lesz.

Úgy tűnik, hogy ez a költségvetési logika nem áll távol a kormánytól. A nyugdíj-járulék-plafon eltörlése is hasonló hatásokkal jár. Rövid távon javul a költségvetés állapota a magasabb járulékbévételen keresztül, de közben folyamatosan nő a nyugdíjígéret a plafon feletti jövedelműeknél, ami egyértelműen növeli a majdani nyugdíjkiadásokat. A magasabb jövedelműek, a magasabb státusúak hosszabb várható élettartama nemzetközileg és Magyarországon is nyilvánvaló (*Molnár–Hollósné* [2015] 1262–1263. o.). Ez az összefüggés különösen a férfiaknál nagyon erős. *Molnár–Hollósné* [2015] hivatkozik a *Hablicsek–Kovács* [2007] tanulmányra, amely szerint az 1985–2005 közötti adatok alapján a felsőfokú végzettségűek 30 éves korban várható élettartama 9-10 évvel magasabb.

A járuléklafon eltörlésével egy komoly aknát helyezhettek el a nyugdíjrendszer pénzügyeiben. Talán nem meglepő, hogy ennek az intézkedésnek sem lehet fellelni a modellezési, számítási hátterét. Az érintetteknel közvetlen tehernövekedés is kimutatható, de mivel ennek az intézkedésnek a bevezetése egybeesett az egykulcsos adó bevezetésével, ezért a magas jövedelműek összességében még rövid távon is jól jártak. Hosszú távon pedig felkészülhetünk arra, hogy sokkal nagyobb lesz a nyugdíjak szórása, és olyan nagyságú nyugdíjak megállapítására is sor kerül, amelyek korábban elképzelhetetlenek voltak. *Simonovits* [2017b] (656. o.) az egykulcsos személyi jövedelemadó kapcsán állapítja meg, hogy elsősorban a progresszív személyi jövedelemadó eltörlésének hatására fokozatosan meg fog szűnni a nyugdíjrendszer degressziója. A járuléklafon eltörlésével együtt ez alapjaiban fogja átalakítani a nyugdíjrendszerben évtizedeken át jellemző erős szolidaritást.

Összefoglalásul kijelenthető, hogy a *magánnyugdíjpénztári rendszerrel voltak ugyan problémák, de ezek nem veszélyeztették a gazdaság külső és belső egyensúlyát*. Ennek ellenére egy mereven értelmezett költségvetési szabály betartása érdekében a kimutatott hiányt, adósságot javító lépésre került sor gyakorlatilag a teljes rendszer felszámolásával. Ennek során az *eddig nyílt, a statisztikákban megjelenő adósságot átváltották egy úgynevezett implicit adósságra, amely nem jelenik meg a hivatalos statisztikákban*. Amennyiben az állam betartaná az ígéretét, hogy senki nem járhat rosszabbul, akkor *ez az implicit adósság pontosan ugyanolyan mértékű lenne, mint az átvett vagyon és az átirányított járulék reálértéke. Az egyének szintjén ez egyébként teljes képtelenség, de miután semmilyen módon nem lehet mérni, ezért ennek az ígéretnek a 10-20-30 év múlva történő számonkérése miatt szerintem jól alszanak az akkori döntéshozó politikusok*.

Ha a magyar állam egy üzleti vállalat lenne, akkor a magánnyugdíjpénztári rendszer felszámolásától nem változna a vállalat adóssága. A mai nemzetközi és hazai elszámolási szabályok viszont teljesen más logika szerint működnek. Úgy tűnik, ennek esett áldozatul a magyar magán-nyugdíjpénztári rendszer. A továbbiakban az elszámolási szabályok változását mutatom be és elemezem.

Mennyi az annyi?

„A költségvetési hiányt vagy az államadósságot csökkentő költségvetési kiigazítás csak egy illúzió, ha ugyanakkor változatlanul hagyja a kormányzat nettó vagyonát.” (*Easterly* [1999] 2. o.)

Mennyi? – Harminc! – Mi harminc? – Mi mennyi? (*Örkény után szabadon.*)

Az államháztartási elszámolások évszázadokon, évezredek át a pénzforgalmi (*cash flow*) elszámolás logikáját követték. Ez a megközelítés volt jellemző még a 90-es években is.

„A hagyományos költségvetési módszertanok nem akkor könyvelik le a függő kötelezettségeket, amikor a kötelezettség keletkezik, hanem amikor a tényleges kifizetés megtörténik. (...) A hagyományos költségvetési módszertan hiányosságai arra ösztönözhetik a költségvetési hatóságokat, hogy a valós pénzforgalmon alapuló tevékenységeket olyan megoldásokkal helyettesítsék, ahol tényleges pénzmozgás nem merül fel, és ennek következtében elkerülhetik a pénzforgalmi elszámolásokon alapuló hiányt vagy kiadási korlátokat.” (*Towe* [1993] 363. o., 381. o.)

Az 1998-as magyar nyugdíjreform, készülve az évtizedekkel későbbi demográfiai változásokra, a fenti logikával éppen ellentétes irányba indult el. Az állam lemondott a pénztártagok javára az egyéni járulékok egy részéről, annak fejében, hogy ezek a tagok, amikor elérik a nyugdíjkorhatárt, a tagsági éveik után a magánnyugdíjpénztári részvételük arányában nem lesznek jogosultak állami nyugdíjra. Miután ez a lépés csak a kimutatott hiányt növelte, de nem veszélyeztette a gazdaságpolitikai stabilitást, és akkoriban betartandó költségvetési szabálya sem volt az országnak, ezért a hiánynövekedés kérdése messze nem volt az előzetes viták során meghatározó.

1998–2004 • A rendszer elindulása után az előzetes várakozásoknál többen csatlakoztak az új magánnyugdíjpénztári rendszerhez. Az első években a hiánynövekedés így is a GDP 1 százaléka alatt maradt. A 2000-es évektől viszont elindult a költségvetési hiány növekedése, részben a költségvetésen kívüli eszközök segítségével (például privatizációs szervezet, Magyar Fejlesztési Bank, PPP-konstrukciók), de a hagyományos költségvetésben is volt bőven kiadásnövekedés. Nem lévén EU-tagok, fel sem merült a formális költségvetési szabályok megsértésének vétsége. Az EU-csatlakozási folyamat természetesen a statisztikai rendszer harmonizációját is megkövetelte, és Magyarország is elkezdett az Eurostat követelményeinek megfelelő költségvetési jelentéseket publikálni.

A 2004-es költségvetésben a parlament már három évre előre rögzítette a kormányzati szektor hiányának mértékét.

„1. §. A magyar gazdaság tartós növekedésének és a versenyképesség erősítésének elősegítése érdekében a kormányzati szektor hiányának az adott évi költségvetési törvényben az Áht. 8. §-nak (4) bekezdése szerint számított mutatója a bruttó hazai termék (GDP)

2004-ben 3,8 százalékát, 2005-ben 2,8 százalékát, 2006-ban 2,5 százalékát nem haladhatja meg.” (2003. évi CXVI. törvény.)¹⁵

Ez a nem túl kifinomult rendelkezés volt az első törvényben rögzített, középtávú költségvetési szabály Magyarországon, fél évvel az EU-csatlakozás előtt.¹⁶

A második pillér hatását adottnak véve, de már voltak a színpalak mögött szakmai beszélgetések, hogy a nemzeti számlák európai rendszerének (ESA) módszerében ezt kezelni kellene, különösen annak fényében, hogy több 2004-ben csatlakozó ország hasonlóan érintett volt, mint például Lengyelország vagy Észtország. Az EU-csatlakozás után valószínűleg jó ütemben sikerült ezt a témát az Eurostatnál napirendre tűzni. Feltehető, hogy néhány régi tagország már puhította az illetékeseket, és néhány új tagországgal megtámogatva sikerült egy kompromisszumos elszámolási megoldást kiharcolni.

2005–2010 • Magyarország, Lengyelország és Svédország formális kérését elfogadva az Európai Unió hajlandó volt átmenetileg korrigálni a kormányzati szektor hiányának mérését a túlzottdeficit-eljárások elbírálása szempontjából (*Égert* [2012] 10. o.). A részleteket jól foglalja össze a 2010-es zárszámadás indoklása.

„2005 augusztusától 2007 márciusáig átmenetileg módosult Magyarország adatközlési rendszere, miután az Európai Unió méltányolta a nyugdíjreformok költségvetésre gyakorolt hatásának figyelembevétele mellett felsorakoztatott érveket. Az ilyen típusú egyenlegromlás ugyanis alapvetően más jellemzőkkel bír, mint más szokásos bevételi vagy kiadási komponens: nem egy lazuló költségvetési fegyelem eredménye, ellenkezőleg, a hosszú távon fenntartható költségvetési politika érdekében tett intézkedés. Ez – a statisztika alapelveivel összhangban – úgy került megvalósításra, hogy a magánnyugdíjpénztárak mint szervezetek átmenetileg a kormányzati szektorban kerültek elszámolásra, a kedvezményt alkalmazó országoknak (Svédország, Lengyelország, Szlovákia, Dánia és Magyarország) az EU felé valamennyi éves és évközi statisztikai adatszolgáltatásukban így kellett eljárniuk. Emiatt az elemzésre használatos mutatókészlet átmenetileg megkettőződött. Az Eurostat által kiadott engedély a 2006. októberben esedékes Notifikációt jelölte meg utolsó alkalomként e kedvezmény igénybevétele, a 2007. márciusi Notifikációban a teljes adatközlési időszakra (2003–2007-es évekre) vonatkozóan vissza kellett térni az eredeti statisztikai módszertanra. Ugyanakkor a túlzottdeficit-eljárás megszüntetése szempontjából a nyugdíjreform költségeit lineárisan degresszív alapon, a 2005–2010-es időszakban figyelembe lehet venni (100%, 80%, 60%, 40%, 20%-os mértékben, majd 2010-től már egyáltalán nem).” (T/1062. számú törvényjavaslat/Általános indoklás, 151–152. o.)

¹⁵ Az Államháztartási törvény vonatkozó része ekkor már egy éve előírta a következőket. „Az államháztartás alrendszerei költségvetési egyenlegének (többletének vagy hiányának) összefüggését és kapcsolatát ki kell mutatni az Európai Unió Túlzott Hiány Eljárása keretében előírt és jelentendő mutatóval: a kormányzati szektor hiányával (maastrichti deficitmutató).” (T/1220. számú törvényjavaslat, 78. paragrafus 1. bekezdés.)

¹⁶ Engedjen meg egy személyes megjegyzést a kedves olvasó. Ezt a rendelkezést annak idején pénzügyminiszterként személyesen a szerző íratta bele a törvényjavaslatba, és komoly viták után tudta elérni, hogy az elfogadott törvényben is benne maradjon. 2004 eleji távozásom után viszont az első adandó alkalommal eltörölték ezt a rendelkezést.

Az Európai Unió természetesen úgy gondolta, hogy az ötéves szabállyal, amellyel fokozatosan csökkenő mértékben tolerálta a magánnyugdíjrendszerek miatti hiányokat, elegendő időt adott az egyes tagországoknak, hogy megtegyék azokat a költségvetési intézkedéseket, amelyekkel elérhető, hogy bevételi vagy kiadási oldalon kompenzálják a magánnyugdíjrendszerek miatti bevételkiesést.

Az akkori kompromisszummal alapvetően három baj volt:

1. mindössze öt évet adott a kieső bevételek pótlására;
2. a 2008-ban kirobbanó válság miatt a tagországok többsége elsősorban a válság hatásainak csillapításával volt elfoglalva, örültek, ha kontroll alatt tudták tartani az államháztartás helyzetét, nemhogy extra megtakarítási intézkedéseket foganatosítsanak;
3. végezetül annak ellenére, hogy az érintetteknek ez a kompromisszum átmenetileg adott némi könnyebbséget, valójában elvtelen volt. Az átmeneti időszak lejártá után, függetlenül attól, hogy adott országnak mekkora kimutatott deficittúllépést okozott a magánnyugdíjrendszer, ugyanazon költségvetésihiány-követelményeknek kellett megfelelni.

Egy másik, módszertani szempontból érdekes fejlemény, hogy 2009-ben lehetővé tették a magánnyugdíjpénztári tagok egy részének, hogy visszaléphessenek az állami rendszerbe. A visszalépettek által az állami nyugdíjalapnak átadott vagyon statisztikai kezelése egyszerűen történt. Idézem a 2010-es zárszámadást: „2009-ben 26,3 milliárd forint, 2010-ben 64,8 milliárd forint pénzforgalmi és ESA-bevétel könyvel-tünk el ilyen címen.” (T/3927. számú törvényjavaslat/Általános indoklás, 133. o.) Az Európai Bizottság és az Eurostat egyeztetése után az a döntés született, hogy ez az összeg javítani fogja a kimutatott és árgus szemekkel figyelt hiányt, összhangban a korábbi, már említett precedensekkel (France Telekom). Ezt az értelmezést egyértelműen alátámasztotta az ESA95 módszertan és a 2008–2009-es hasonló szlovák lépés kapcsán alkalmazott megközelítés. Az összeg nagyságrendje 2009-ben még csekély volt, de volt egy módszertani kérdés, hogy melyik évre mit kell elszámolni, attól függően, hogy ki mikor nyújtotta be a visszalépési nyilatkozatot, és mikor teljesültek pénzügyileg a tételek. A 2009-es zárszámadásból is látszik, hogy a magyar kormány képviselői megvitatták ezt a kérdést az EU-val.

„Az EDP munkacsoport megállapodott abban – és ezt később az Eurostatról kért állásfoglalás is megerősítette –, hogy az ESA95 szerinti elszámolás időpontja a jogviszony változásához, a társadalombiztosítási jogviszony keletkezéséhez köthető, és mivel a pénzügyi rendezés és a társadalombiztosítási jogviszony kezdete ugyanarra a hónapra esik (hónap 1. napja és az azt követő 8 munkanap), ezért nincs szükség korrekcióra, a pénzforgalmi adatot elfogadjuk eredményszemléletű adatnak is.” (T/1062. számú törvényjavaslat/Általános indoklás, 157. o.)

A 2009-es összeg a GDP szabad szemmel alig látható részét, nagyjából 0,1 százalékát tette ki. Miután senki sem számított arra, ami 2010 novemberében–decemberében történt, ezért gyaníthatóan sem az Eurostat, sem a Bizottság nem aggódott ettől az értelmezéstől.

2010–2014 • Az átmeneti időszak lejárta után, 2010 augusztusában kilenc ország kérte az Európai Uniót, hogy tolerálja a magánnyugdíjrendszerek miatti hiánynövekedést, de a kérést nem fogadták el (*Égert* [2012] 10. o.). A három balti ország átmenetileg az állami rendszerbe irányította a magánnyugdíj-befizetéseket, Lengyelország pedig radikálisan csökkentette a magánnyugdíj-járulék szintjét (*Simonovits* [2011b] 13. o.). Ahogyan korábban már utaltam rá, Magyarországnál ez már a második elutasítás volt a költségvetési mozgástér növelésére. A legradikálisabb lépést végül is Magyarország tette meg.

Az állami rendszerbe visszaléptettek vagyonát, ami a GDP több mint 10 százalékát tette ki, egyszeri bevételként számolták el pénzforgalmi és ESA-szempontról is. Ezt mutatja a Bizottságnak a magyar költségvetési helyzetet elemző 2012. januári dokumentuma is. „A megvalósult költségvetési többlet elsősorban a kötelező magánnyugdíjrendszer megszüntetése miatti nagy összegű, egyszeri bevételeknek köszönhető (ennek összege a 2011. őszi notifikáció szerint a GDP 9,75 százaléka.” (*EC* [2012b] 5. o.) Ugyanakkor ebben az anyagban az államháztartási hiány számai között a strukturális egyenlegnek már vaskos a mínusza (–3,8 százalék), ami jelzi, hogy Brüsszelben is tisztában voltak vele, hogy ez csak egy egyszeri hiányjavulás, és nincs köze a strukturális folyamatokhoz. Úgy gondolom, hogy a fentiekben jelzett 2009-es precedens is hozzájárult, hogy az EU – tudomásom szerint – fel sem vetette, hogy ezt az egyszeri bevételt ne lehetne ESA-bevételként elszámolni.

A lényeg viszont, hogy az Európai Unió ESA95-ös módszertanának megfelelően évekig minden, Magyarországgal kapcsolatos költségvetési kimutatásban az szerepelt, hogy Magyarország 2011-ben méretes költségvetési többlettel zárta az évet.

2014 UTÁN • A statisztika malmai azért szép lassan tovább öröltek Luxembourgban, és megszületett az ESA 2010-es kézikönyv. Ennek bevezetése kapcsán 2014 októberében tették először közzé az új szabályok szerint a tagországok 2010–2013 közötti hiány- és adósságszámait. Az új módszertan egyik legnagyobb változása pontosan a nyugdíjpénztárak átvételével kapcsolatos egyösszegű bevételek besorolásánál következett be.

„Számos esetben a kormányzatok nyugdíj-kötelezettségeket vettek át nem kormányzati egységektől (mint például a kormányzati szektoron kívülre sorolt közösségi tulajdonú vállalatok esetében), amelyeket az ezektől az egységektől a kormányzathoz utalt, a nyugdíjpénztárak vagyonával kapcsolatos egyösszegű bevételek kísérték. Az ESA95 szerint az ilyen, az államháztartásnak történő átutalások pozitívan hatottak a hiányra, az ESA 2010 szerint viszont már nem így van, mert ott ezeket a kifizetéseket pénzügyi előlegként rögzítik, amely nem a kifizetések időpontjában érinti a kormányzati hiányt.” (*Eurostat* [2014a] 17. o.)

A számokat illetően érdekes, hogy az adósságnál a legnagyobb korrekció 2010-ben Ausztriánál található (10 százalék). A hiánykorrekciók viszont legtöbbször még a 0,5 százalékot sem érik el. Egyedül Portugália 2011-es korrekciója közelítette meg a 3 százalékot. A nagy kiugrást Magyarország produkálta. A 2011-es államháztartási egyenlegét 9,7 százalékkal csökkentették le. Ehhez jött még 0,1 százaléknyi GDP-korrekció, aminek következtében összességében a magyar hiány 2011-ben 5,5 százalék lett a korábbi 4,3 százalékos többlettel szemben (*Eurostat* [2014b]). Az ESA 2010 alapján a korábban

egyszeri bevételként elszámolt összeget 35 évre terítik szét. Az Eurostat és a magyar kormány képviselői később még jól elvitatkoztak azon, hogy ezt milyen formában osszák szét, és milyen kamatlábat alkalmazzanak (*Eurostat* [2015] 30–31. o.).

A lényeg, hogy három évvel az események után derült ki, hogy a korábbi módszertan és az új közötti különbség *nemcsak a nagyságát, hanem az előjelét* is megváltoztatta a magyar egyenlegnek. Abban a tekintetben viszont ennek már semmilyen gyakorlati jelentősége nem volt, hogy a költségvetési politika vagy éppen a piacok erre bármit reagálhattak volna. Egy világos üzenete azért volt a változásnak. Ha bármely ország nagy nyugdíjvagyonok egyszeri átvételével akarja teljesíteni az EU költségvetési szabályait, akkor ez a jövőben nem fog menni. Úgy gondolom, hogy a módszertani változást szinte biztosan a kiugróan nagy 2011-es magyar bevétel váltotta ki. Erre már a korábbi precedensek miatt is érdemes lett volna sort keríteni. A tanulmány korábbi részében már utaltam a France Telecom vagy éppen az osztrák Postsparkasse történetére az euróövezeti csatlakozás időszakából. A nagyságrendek ugyan nyilvánvalóan különböznek, de a tartalmi megítélésben nem lehet különbség.

Az Eurostatnak a deficit és az adósság megállapítását szabályozó, az ESA 2010-es módszertanát részletező, már korábban hivatkozott kézikönyve is foglalkozik a későbbiekben bekövetkező nyugdíjreformok lehetőségének elszámolási kérdéseivel.

„I.3.4. Nyugdíjjogosultságok transzferje a második pillérből

37. Alkalmanként a második pillérben felhalmozott nyugdíjjogosultságokat átranzferálják az ország nyugdíjrendszerének első pillérébe, ami együtt jár a kapcsolódó vagyoni eszközök transzferjével. A transzfer lehet önkéntes, amit ösztönöz a kormány, vagy kötelező. A besorolás módja a transzfer végrehajtásának időszakában érvényes feltételeitől függ, de az egyéni számlák jövőbeli szerepe, a számlák jövőbeli értékének számításai stb. ekkor pontosan még nem ismertek. Az Eurostat és a nemzeti statisztikai hatóságok kétoldalú tárgyalásokon vizsgálják meg a hatásokat.

38. A minősítés kiindulópontja az lenne, hogy a jogosultságok és a kapcsolódó eszközök értéke egyforma. Ezen feltételezés alapján a tranzakció pénzügyinek minősül. Ennek megfelelően a transzfernek nincs hatása a kormányzat nettó hitelezés/hitelfelvétel pozíciójára. (B/9) Az államadósságot azonban közvetetten befolyásolhatja az eszközök közötti lévő állampapírok konszolidációja.” (*Eurostat* [2016] 47. o.)

Az egyik tanulsága ennek a megközelítésnek, hogy az EU-szervek láthatóan félnek konkrét szabályokat előre rögzíteni. Ezért egy későbbi bilaterális tárgyalástól teszik függővé az elszámolást. Emellett megállapítják, hogy az ilyen típusú tranzakciók alapvetően pénzügyi jellegűek, és a kiindulópont azt feltételezi, hogy a kötelezettségek, valamint az átvett eszközök azonos értékűek, és nincs hatásuk a kormányzat finanszírozási pozíciójára. Ez a feltételezés a valóságban csak véletlenül lehet igaz, de megfelel a 2011-es magyar elszámolási gyakorlatnak is. Úgy tűnik, az Eurostatnál sem akarják feszegetni az átvett eszközök és nyugdíjígéreték közötti eltérések problémáját.

Hogyan kezelik azonban azoknak az országoknak a túlzott deficitjét, amelyekben továbbra is jelentős magánnyugdíjrendszer működik? Az EU jelenlegi megközelítésének meghatározó eleme a túlzottdeficit-eljárás szabályaiból látható: érzékelhető, hogy pontosan tisztában vannak a probléma jellegével, de érdemi kompromisszumra

továbbra sem készek. Csak akkor hajlandók figyelembe venni a túlzott deficitet, „ha az államháztartás hiánya jelentősen és folyamatosan csökken, és olyan szintet ért el, amely közel van a referenciaértékhez” (Council [2017] 18. o.). Az egésznek sok értelme nincs. Szinte azt jelenti, hogy akkor fogadják el a túlzott deficitet, ha már amúgy is majdnem elérték az elvárt értéket, valamint folyamatosan és jelentősen csökken a hiány mértéke. Ennek az engedékenységeknek csak kivételesen lehet értelme.

Érdeemes még egy statisztikai érdekességet bemutatni. Az MNB részletes statisztikai adatszolgáltatásának van egy olyan táblája, amelyik az államháztartás pénzügyi vagyonát és a vagyonváltozás összetevőit mutatja. Ebben az Egyéb tartozások soron megjelenik a „nyugdíjpénztári átlépések miatti tartozás” 2017. szeptember 30-i értéke 2826,1 milliárd forint értékben (MNB [2018]). Az implicit nyugdíjadósság egy része mégiscsak megjelenik valahol. De ennek érdemi információtartalma a magyar állam implicit nyugdíjadósságára vonatkozóan nincs. A magánpénztárakból átvett vagyonról nyújt mindössze információt.

Ennek az adatnak van egyéb vonatkozása is. Néhány hónapja derült ki a nyilvánosság számára, hogy az MNB nyilvántartja ezt a „kötelezettséget”. Ellenzéki oldalról felvetették, hogy ha ez egy „tartozás”, akkor az állam mikor fog ezért jótállni. Jó kis politikai perpatvar kerekedett. A választ az MNB elnöke adta meg.

„A magánnyugdíjpénztári tagok kilépésének statisztikai elszámolását az 549/2013/EU- rendelet szabályozza. Az elszámolási szabályok (20.273–275-ös paragrafusok) szerint a pénztári tagok kilépése és a társadalombiztosítási rendszerbe való teljes körű visszakérülése nem befolyásolhatja az államháztartás egyenlegét, ezért a kilépés során az államháztartás részére átadott eszközöket előlegként kell elszámolni. Ez az előlegként elszámolt technikai tétel jelenik meg az MNB statisztikáiban az államháztartás tartozásaként és a háztartások követeléseként. Tartalmi szempontból, jogi, számviteli és költségvetési értelemben nincs jelentősége ennek az összegnek, a kilépett magánnyugdíjpénztári tagokra ugyanazok a társadalombiztosítási nyugdíjszabályok vonatkoznak, mint azokra, akik sohasem léptek be magánnyugdíjpénztárba. Az előleg kivezetése a statisztikákból az elszámolási szabályok szerint a jövőben a kapcsolódó nyugdíjfizetésekkel arányosan történik. A tétel technikai jellegéből adódóan a statisztikában megjelenő összeg nem kapcsolódik konkrét személyekhez, csak az érintett szektorok statisztikai mutatóira van hatással.” (Matolcsy [2018]) Ez a szakszerű magyarázat pontosan írja le az Eurostat hatályos előírását.

Annak érdekében, hogy ne lehessen hasonló tranzakciókkal javítani az államháztartás hiányát, a 2010-es új ESA szerint már nem szabad egyszeri hiányjavításként elszámolni, kötelezettségként elszámolni és meghatározott idő alatt leírni az átvett vagyon értékét. De mindez nem jelenti azt, hogy a maastrichti adósságmutatóban is megjelenne ez az összeg.

A nyugdíjvagyon és a nyugdíj-kötelezettség értéke

A kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer felszámolásakor a jövőbeli feltételekről túl sok információval nem rendelkeztek a pénztártagok. Az átvett vagyon értéke viszont elég nagy pontossággal megállapítható volt. Az állampapírok vagy a tőzsdén

jegyzett nagy cégek részvényárfolyama naprakészen nyilvános. Márpedig a vagyontöbbségét ilyen eszközök tették ki.

A pénztáraknak folyamatosan kellett az eszközeiket értékelni, ezért a visszalépő tagok is tudhatták, hogy mekkora vagyonról mondtak le az állam javára a jövőbeli nyugdíjígéret fejében. A döntésben jelentős szerepet játszottak a korábban említett speciális „ösztönzők” (a reálhozam kifizetése, maradás mellett döntő tagok megfenyegetése a nyugdíjjogosultság megvonásával).

Egy kézenfekvő lehetőség viszont – tudomásom szerint – fel sem merült, pedig ez alapozhatta volna meg a tudatos, racionális döntéshozatalt. Az akkor ismert nyugdíj-szabályok, a nyugdíjkorhatár eléréséig várható jövedelmek és a demográfiai előrejelzések alapján makro- és egyéni szinten is meg lehetett volna becsülni, hogy mennyit is ér az állam nyugdíjígérete. Az üzleti szférában teljesen természetes, hogy egy nyugdíjalap jövőbeli kötelezettségeit piaci alapon értékeli. A feladat különösen az egyének szintjén nem egyszerű, de azért ennek a modellezésnek jól kialakult gyakorlata van.

Azok a nyugdíjmodellek, amelyeket a KSH és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság szakértői készítenek, biztos, hogy jó kiindulópontját képezhetnek egy értékelésnek. Nyilvánvalóan nem egyszerű meghatározni, hogy évtizedekre előre milyen makroparaméterekkel számoljunk, mekkora legyen a diszkontráta, de ez a bizonytalanság a piaci tranzakciónál is jelen van, és az érintettek tudják kezelni ezt a kockázatot. Dollármilliárdos tranzakciók alapját képezik az ilyen értékelések, és minden érintett tisztában van az értékelések bizonytalanságaival.

Ez a kérdés azonban nem csak Magyarországon merülhetett fel. A France Telecom tőzsdei jegyzésének és privatizációjának előkészítése során 1996-ban törvénnyel alakították át a céget egy normál üzleti módon szervezett céggé. Korábban a France Telecom dolgozói állami alkalmazottként ugyanabban a köztisztviselői nyugdíjrendszerben szereztek nyugdíjjogosultságot, mint bármelyik köztisztviselő. A privatizációs felkészülés kapcsán a France Telecom által fizetendő járulékok kulcsait arra a szintre szállították le, mint ami az iparág többi résztvevőjét terhelte. Továbbá a cég egyszeri 5,7 milliárd eurós befizetést teljesített az állam számára annak fejében, hogy az állam vállalta a dolgozók korábbi kedvező feltételeinek teljesítését (CJEU [2016]). Ez az egyszeri befizetés annak idején javította a költségvetés helyzetét, és nem kevés kritikát váltott ki az, hogy Franciaország ezzel az egyszeri bevétellel javította az euróövezeti csatlakozás szempontjából kritikus évben a kimutatott hiányát. A France Telecom versenytársa, az Orange pedig tiltott állami támogatás gyanúja miatt támadta meg a tranzakciót.

A francia állami cégek privatizációjának előkészítése kapcsán számos hasonló lépésre került sor. Ennek a költségvetési hatását elemezte Paul–Schalck [2007].

„Az általános nyugdíjrendszerhez viszonyítva a köztisztviselői nyugdíjrendszer számos előnyt nyújtott. Emiatt az effektív járulék szint sokkal magasabb volt, mint egy magánvállalatnál, ami komoly hátrányt jelentett az újonnan liberalizált távközlési és postai piacon. Ezen túlmenően az IAS-standardokra való átállás és a privatizáció perspektívája miatt a France Telecom és a Posta arra kényszerült, hogy tartalékot képezzen a mérlegében a dolgozókkal szemben felhalmozott nyugdíj-kötelezettségre.

A France Telecomnál 1996 végén az összes ilyen kötelezettséget 24 milliárd euróra becsülték a még mindig a vállalatnál dolgozó köztisztviselők (150 000) és nyugdíjasok

(70 000) miatt. Annak érdekében, hogy elkerüljék a pénzügyi feszültségeket, amelyek kárt okozhattak volna a cég fizetőképességében, a kormány elfogadta ezeknek a nyugdíjjogosultságoknak az átvételét. Cserébe a France Telecom egy összegben fizetett 5,7 milliárd eurót (a GDP 0,5 százalékát) az államnak.” (Paul–Schalck [2007] 74. o.)

Az idézet kapcsán két dologra hívom fel a figyelmet. Az új IAS számviteli alapelvek bevezetését követően a France Telekomnak ki kellett volna mutatnia a mérlegében a hosszú távú nyugdíj-kötelezettségeit. A másik, hogy volt nyilvános becslés ennek az összegnek a nagyságára (24 milliárd euró), és ez képezte a France Telecom által fizetendő összeg kiindulási alapját. A két összeg – 24 és 5,7 milliárd – ugyan rendkívül távol áll egymástól, de számos egyéb tényező is befolyásolta a fizetendő összeg nagyságát.

A fenti rövid példa főleg egy szempontból fontos számunkra. *Létezik általánosan elfogadott módszertan és gyakorlat a nyugdíj-kötelezettségek mérésére, értékelésére.* A magyar magánnyugdíjpénztári rendszer megszüntetésekor *sem indokolható, hogy semmilyen számítás, modellezés nem állt rendelkezésre a parlamenti és az egyéni döntéshozatal megalapozásához.* Az akkoriban emlegetett *időkényszer sem elfogadható indok egy ilyen horderejű döntés hatástanulmányok nélküli meghozatalához.*

Hosszú távú hatások

A generációs hatások becslése is hiányzott a 2010–2011-es intézkedések során. A 2002 utáni új kormány döntése alapján a költségvetési törvényjavaslatban be kellett mutatni a nyugdíjrendszerre vonatkozó hosszú távú előrejelzéseket.

„Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 86. § (8) bekezdésének értelmében a költségvetésről szóló törvényjavaslat benyújtásakor az Országgyűlésnek tájékoztatásul be kell mutatni a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeire és kiadásaira vonatkozóan öt évre, a demográfiai folyamatokra és azok hatásaira vonatkozóan ötven évre szóló előrejelzést. Jelen tájékoztatás ezen törvényi kötelezettség tizenkettedik alkalommal történő teljesítése. Az összeállítás az előírt kötelezettségnél bővebb terjedelmű, mivel részét képezi a kiadási-bevételi folyamatok 50 éves előrejelzése, valamint a magánnyugdíjpénztári rendszer főbb jellemzőinek várható alakulása is.” (T/10554. számú törvényjavaslat/Fejzeti kötetek/LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap.)

2010-ben ez egy 53 oszlopot tartalmazó, 2060-ig szóló táblarendszer volt, és ahogy az idézetből is látszik, a konkrét törvényi kötelezettségnél több információt tartalmazott. A 2060-as nyugdíjalap hiányát akkor a GDP 1,2 százalékára becsülték.

A következő évi költségvetési törvényjavaslatban már csak 41 oszlop volt, és a magánnyugdíjpénztárakra vonatkozó adatok értelemszerűen eltűntek, de még világosan lehetett látni, hogy mennyi lesz az állami nyugdíjalap hiánya 2060-ig. Az előző évek intézkedései miatt jelentősen javult az egyenleg, és a 2020-as években néhány évig még a nyugdíjalap egyensúlyát mutatja a kimutatás, majd a 2030-as évektől gyorsuló ütemben nő a nyugdíjdeficit, és 2060-ra eléri a GDP 1,7 százalékát. Érdeemes hozzátenni, hogy a 2004 és 2015 közötti évek többségében is 2 százalék körüli volt

már ez a hiány az akkori számítások szerint (T/1498. számú törvényjavaslat/Fejezeti indoklások/Tájékoztató a demográfiai folyamatokra és azok nyugdíjakkal kapcsolatos egyes hatásaira vonatkozó ötvenéves, valamint a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeire és kiadásaira vonatkozó öt éves előrejelzésről, 6. táblázat). Egy évvel később, a 2012-es költségvetési törvényjavaslatban már 2,3 százalékra jelezték előre a Nyugdíjalap 2060-as hiányát, ami nem meglepő a kötelező nyugdíjpénztárak megszűnése miatt, de érdemi elemzést ekkor sem mutattak be (T/4365. számú törvényjavaslat/Fejezeti indoklások/Tájékoztató a hosszú távú demográfiai folyamatoknak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerre gyakorolt hatásairól, 6. táblázat).

A 2013-as költségvetési törvényjavaslattól kezdődően megszűnt a korábbi részletes előrejelzés. Kizárólag a szigorúan vett demográfiai adatokat publikálták 2060-ig, mindössze 6 oszlopban (T/7655. számú törvényjavaslat/Fejezeti indoklások, 739. o.). Ez a változás természetesen összhangban van az államháztartási törvény azon előírásával, hogy tartalmaznia kell a legfontosabb demográfiai adatokat, és látszik, hogy miként öregszik el a magyar társadalom a következő évtizedekben. A költségvetési transzparencia azonban jelentősen csökkent. A 2012-ben készült dokumentumban már számítani lehetett volna arra, hogy a magánpénztári rendszer megszűnése és az állami nyugdíjpillért érintő intézkedések hosszú távú hatásai láthatók lesznek.

Az adatok elhagyását két kényelmetlen tényező magyarázhatja. A részletes számokból az idő előrehaladtával egyre nyilvánvalóbb lett volna, hogy a kormány azon ígérete, hogy 10 év alatt egymillió fővel nőni fog a foglalkoztatás, már csak a demográfiai folyamatok miatt is képtelenség.¹⁷ A másik ok magának a nyugdíjrendszernek a hosszú távú pénzügyi helyzete lehetett. A valós indokot csak az érintett döntéshozók ismerik.

A demográfiai modellek kapcsán még egy furcsaságot lehet érzékelni. Korábban utaltam már az EU-nak a nyugdíjrendszerre vonatkozó háromévenkénti elemzéseire. Ezek szintén tartalmaznak demográfiai előrejelzéseket. Ami meglepő, hogy a hivatalos magyar és az EU-előrejelzések között óriási az eltérés. Az EU 2015-ös jelentése szerint a magyar népesség 9,2 millió fő lesz 2060-ban (EC [2015] 346. o.). Ezzel szemben már a 2010-es költségvetés is 8,5 milliós népességet jelzett előre ugyanerre az évre, de a legutolsó, a 2018-as költségvetési törvényjavaslat szerint már csak 7,878 millióan leszünk 2060-ban (T/10554. számú törvényjavaslat/Fejezeti kötetek/LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap/Mellékletek, 3. o. 3. táblázat, T/15381. számú törvényjavaslat/Fejezeti indoklások/LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap, 16. o. 2. táblázat).

Egy ekkora országban 1,3 milliós különbség a népességben elég jelentősnek mondható. Ha nem szimpla számítási hibáról, hanem módszertani különbségről van szó, akkor a halálozási, a termékenységi vagy a migrációs becslésekben lehetnek komoly különbségek a magyar és az EU-modellek között. Az EU-modell

¹⁷ Ez a megjegyzés nem kívánja minősíteni a foglalkoztatás alakulását. 2010 óta minden statisztikai számbavételi vitától (köz munkások kérdése, külföldön foglalkoztatottak besorolása) függetlenül nőtt a foglalkoztatás, de az egymillióc célkitűzés elérése nem reális.

folyamatos konvergenciával számol a tagországok között, ami valószínűleg főleg a halálozási ráta javulását jelentheti. Ha a születési ráta nem javul jelentősen, akkor egy ilyen forgatókönyv a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának kockázatát csak még jobban megnövelné.

Mennyit is javult a magyar költségvetés egyenlege?

Az elmúlt években a magyar államháztartás hiánya tartósan 3 százalék alatt maradt, és az ország kikerült a túlzottdeficit-eljárás alól is. Ha messze nem is a 2011-es ígéretnek megfelelően, de csökkent az államadósság-ráta is.¹⁸

A magánnyugdíjpénztárak megszűnésének alapvetően két hatása van az elmúlt évek költségvetési helyzetére. Egyrészt 2011-ben az adósságállomány egyszéri alakkal csökkent. Ezen túlmenően az államháztartás járulékbevétele minden évben nagyobb azzal az összeggel, amelyet a pénztárak helyett az állami nyugdíjalapba fizetnek be. Ez a javulás azonban – és ezt nem lehet eleget hangsúlyozni – egyúttal folyamatosan magasabb nyugdíjkötelezettséggel jár, azaz ha egy üzleti szervezetről beszélünk, akkor az adósság nem változna. Természetesen a nyugdíjrendszerben is számos egyéb tényező határozza meg az összes kötelezettség mértékét, de ezeket most a témánk szempontjából adottnak vesszük.

A 2011-es átállás egyszéri hatásaként az akkori GDP 10,7 százalékának megfelelő vagyont vett át az állam a magánnyugdíjpénztáraktól, aminek fejében 10,7 százalékos nyugdíjigértelmet adott a korábbi tagoknak. Továbbá 2010 novemberétől az állami rendszerbe irányították át a magánpénztári járulékokat.

Az 1. táblázatból látható, hogy 2011-től az éves hiányt a GDP 1,2 százalékáról a folyamatosan növekvő nagyságú extra-járulékbevétel javította. 2018-ra a javulás már az éves GDP 1,5 százalékát tette ki.

A járuléktöbblet miatti kumulált javulás 2011 és 2018 között összesen 11,2 százalék. Ennek az összegnek és a 10,7 százalékos egyszéri vagyonszerzésnek a fejében az állam nyugdíjfizetést ígért. A 2018-as költségvetési törvényhez kapcsolódóan a kormány határozatban rögzítette a várható államadósság mértékét 71,2 százalékban.¹⁹ Ha minden egyéb tényezőt változatlanul vennénk, akkor csak a *magánnyugdíjpénztári rendszer felszámolása* miatt egy korrekt elszámolási rendszerben az *államadósság*

¹⁸ A költségvetési politika mindig számtalan tényező eredőjeként alakul ki. Rengeteg kiadási és bevételi intézkedés határozza meg a végső kimenetet. Gyakran megjelennek egyszéri tételek is. A hiánycsökkenésben fontos szerepet játszott, hogy a kedvező nemzetközi környezetet is kihasználó monetáris politika hatására szinte megfelelődött a kamatterhek aránya az elmúlt tíz évben. De az elmúlt években két olyan év is volt, amikor egy nagy multinacionális cég globális tranzakciójának hatásaként a költségvetés egymilliárd dollár körüli extra társasági adóbevételt realizált. A részletes elemzés egy külön tanulmány témája lehetne.

¹⁹ A magyar kormány hosszú ideje vitatkozik az Eurostattal néhány állami intézménynek az államháztartásba sorolásáról. Úgy tűnik, hogy például az Eximbank vagy egyes MNB-alapítványok várható átsorolása miatt önmagában megugrik az államadósság mértéke. A végleges számok a tanulmány készítésekor még nem voltak világosak, és az új módszertan az összehasonlíthatóságot sem könnyítene meg, ezért jelenleg ezzel a fejleménnyel nem számoltam.

1. táblázat

A GDP és a kötelező magánnyugdíjpénztári járulékok alakulása, 2000–2018

Év	GDP folyó áron	Kötelező magán- nyugdíjpénztári járulék	A GDP százalékában
	milliárd forint		
2000	13 350,1	97	0,73
2001	15 419,1	102	0,66
2002	17 461,7	115	0,66
2003	19 138,9	161	0,84
2004	21 099,1	211	1,00
2005	22 559,9	241	1,07
2006	24 257,0	270	1,11
2007	25 680,2	305	1,19
2008	27 193,6	304	1,12
2009	26 424,6	322	1,22
2010	27 224,6	328	1,20
2011	28 304,9	349	1,23
2012	28 781,1	380	1,32
2013	30 247,1	413	1,37
2014	32 591,7	448	1,37
2015	34 324,1	486	1,42
2016	35 420,3	526	1,49
2017*	37 279,0	568	1,52
2018*	40 353,0	613	1,52

* A GDP-számok 2016-ig a KSH tényadatait tartalmazzák. A 2017-es, 2018-as GDP a 2017-es, 2018-as költségvetési törvényjavaslatból származik. A járulékösszegek a 2010-es költségvetési törvényjavaslatból származnak.

Forrás: KSH, 2010-es, 2017-es, 2018-as költségvetési törvényjavaslat.

várható mértéke 22 százalékkal magasabb lenne. Módszertanilag ez a kötelezettség ugyan az implicit államadósságot növelte meg, amelynek a mértékére nincsenek pontos számaink, ezért nem tudható, hogy ez mennyivel növelné meg a statisztikailag kimutatott államadósságot, de ha feltételeznénk, hogy ennek a mértéke nulla, akkor az állam összes adóssága 93,1 százalékra nőne.

Mivel 2010 után a nyugdíjrendszerben is történtek változások, ezért a nyugdíjhoz kötődő implicit adósság nyilván változott a nyugdíjpénztári rendszer megszűnésétől függetlenül is. Például eltörölték az egyéni járuléklafont, bevezették a nők 40 éves jogviszony után lehetséges nyugdíjba vonulását, és jelentősen szigorodott – azaz gyakorlatilag megszűnt – a korai nyugdíjba vonulási lehetőségek korábban széles tárháza. *A lényeg, hogy annak ellenére, hogy a kimutatott államháztartási hiány évek óta 3 százalék alatt van, és folyamatosan csökken a kimutatott*

államadósság, közgazdasági értelemben az állam kötelezettségei, valós adósságrátája szinte biztosan jóval nagyobb, mint 2010 előtt.

Önmagában a normál, piacról felvett adósságnak a finanszírozása a mai kamatfeltételek mellett ugyan jóval kisebb terhet jelent, mint a válság előtt, de akkor is ez évről évre megjelenik a költségvetés finanszírozandó folyó kiadásai között. Ugyanakkor az implicit nyugdíjadósságnak mindaddig nincs folyó finanszírozási terhe, amíg el nem kezdenek nyugdíjat fizetni. A valorizációs feltételektől függően ekkor jelenik meg a „kamat” valós finanszírozási igényt jelentve.

Az implicit nyugdíjadósságok kimutatására nemzetközi szinten is voltak már javaslatok (Towe [1993] 386. o., Beetsma–Oksanen [2007] 49–50. o.). Az áttörés azonban még mindig nem következett be. A költségvetési szabályokban és a hivatalos költségvetési és gazdaságpolitikai statisztikákban a mai napig nem ismerik el ezeket. Az előregedő Európában pedig a nyugdíjrendszer finanszírozhatósága egyre fontosabb kérdés lesz, és az implicit adósság szép lassan bekopogtat majd a költségvetési politika ajtaján.

Következtetések

„Az életjáradékok téves árazása a 17–18. században egy hosszú távú költségvetési problémát indított el Franciaországban és Angliában. A legrosszabb, hogy ezek a drámai veszteségek sokáig rejtve maradtak. A veszteségek csak a távoli jövőben realizálódtak.” (Goetzmann [2016] 264. o.)

A fenti idézet is jól mutatja, hogy nincs új a nap alatt. A 17–18. században szokásos gyakorlat volt, hogy az állam életjáradékot adott el, amelynek azonnali bevétele jól jött a kincstárnak. A hosszú távú költségeket nem igazán tudták felmérni. A kor neves matematikusai kezdték el feszegetni, hogy talán nem kellene ugyanazon az áron adni az életjáradékot teljesen eltérő korú és egészségű embereknek. Miután ezeknek az életjáradékoknak a másodpiaca is kialakult, sokan szép pénzt keresve arbitrálták le ezt a lehetőséget.

Tanulmányom első és talán legfontosabb tanulsága, hogy a kötelező magánnyugdíjrendszerekkel kapcsolatos elszámolásoknál az Európai Unió 2004 és 2014 közötti statisztikai következetlenségei, a szabályok többszöri változtatása kivételesen nemcsak a világos és elvszerű statisztikai kimutatások elveinek megsértését okozta. A 2008-as válság után a költségvetési szabályok – egyébként nagyon helyesen – olyan szankciókkal fenyegették a tagországokat, hogy a költségvetési fegyelmet számos ország sokkal komolyabban vette.

A 2000-es évek laza költségvetési politikája miatt 2010-re Magyarországon a GDP 80 százaléka fölé került az államadósság aránya, ami különösen a bizonytalan nemzetközi piacok miatt komoly kihívást jelentett. Egyértelmű volt, hogy szükség van az eladósodás csökkentésére.

A magánnyugdíjpénztáraknál viszont a költségvetési szabályok merev értelmezése teljesen torz ösztönzőket vitt a költségvetési politikába. A magyar kötelező

magánnyugdíjrendszer felszámolását teljesen egyértelműen az EU-nak ez a hozzáállása váltotta ki. Nyilvánvalóan a 2010-ben hatalomra került kormányban eredendően volt egy idegenkedés ezzel a reformmal szemben, de biztos vagyok benne, hogy az EU statisztikai merevsége nélkül nem számolták volna fel a második pillért. Az EU szerepének fontosságára utal a PM és az MNB két vezetője által jegyzett tanulmány vonatkozó része is.

„Ez lehetőséget teremtett az Európai Unió által is elvárt 3 százalékos 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.” (*Banai–Palotai* [2018] 2. o.)

A költségvetési szabályok megkerülésének gyakorlata meglehetősen gyakori. Az viszont példa nélküli, hogy egy rossz statisztikai értelmezés miatt olyan horderejű lépést tesz egy ország, mint a kötelező magánnyugdíjrendszer felszámolása. Az Európai Unió ugyan az ESA 2010 bevezetésével az egyszeri többlet kimutatásának lehetőségét megszüntette, de továbbra sem hajlandó az ilyen típusú rendszereket alkalmazó országoknál a hiányszámítás módszertanában elfogadni a hosszú távú fenntarthatóság érdekében vállalt túlzott pénzforgalmi deficitet. A magyar pénztárakat már nem lehet feltámasztani, de ideje lenne az EU-nak a jelenlegi gyakorlatán változtatni.

Oksanen teljes joggal jegyzi meg, hogy az EU hozzáállása váltotta ki a magyar kötelező magánnyugdíjrendszer felszámolását (*Oksanen* [2013] 227. o.). Ugyanebben a tanulmányában mutat rá, hogy a statisztikai hozzáállásával az EU eleve megakadályozza egy kötelező magánnyugdíjrendszer bevezetését. Nincs olyan ország, amelyik a GDP több százalékára is kiterjedő túlzott deficit kimutatásának elkerüléséhez szükséges megszorító intézkedéseket felvállalja. Nehéz vitatkozni Oksanennel azzal a megállapításával, hogy egy ilyen horderejű lépésnek nem szabadna a statisztikai elszámolási technikák foglyává válnia (uo. 228. o.).

A másik tényező, amelynek már nincs közvetlen köze a nyugdíjpénztárakhoz, a magyar kormány 2010 utáni „unortodox” viselkedésének kezelése. Az új kormány 2010 után számos olyan intézkedést hozott, amelyek kevés szimpátiával találkoztak az EU-ban. A kormány jól ismerte fel, hogy az EU részéről akkor van lehetőség érdemi beavatkozásra, ha az államháztartási hiány 3 százalékos felett van, azaz a hiányt minden áron 3 százalékos alatt kell tartania. Nem kívánom azt állítani, hogy a stabil, fenntartható költségvetési gazdálkodás elvei nem játszottak szerepet az elmúlt hét év költségvetési politikájában, de megítélésem szerint a költségvetési politika és a nyugdíjpénztári „reform” kiindulópontja a fenti felismerés volt.²⁰

Egy további tanulság esetében ismét Kornai Jánost idézhetjük.

„A népgazdaság számos területén erős a kísértés az esedékes fejlesztés halasztására. A halasztás addig tart, amíg a differenciált társadalmi költség emelkedése el nem ért egy kritikus értéket, a tűrési határt. Ekkor sor kerül az addig elhalasztott beruházási akcióra.” (*Kornai* [1980] 240. o.)

²⁰ A fenti logikát támasztja alá, hogy 2010 nyarán a kormány még megpróbált minden további nélkül egy bőven 3 százalékos feletti költségvetési hiányt elfogadtatni Brüsszelben.

A tanulmány tárgyát képező nyugdíjrendszerben a halasztás akár évtizedekben is mérhető. Ennek tipikus példáját láthattuk. Az általam ismert modellekben 2035–2040-től megindul a nyugdíjkiadások súlyának növekedése. Bár az EU és az MNB előrejelzése között jelentős a különbség: 2060-ban a GDP 2 százaléka (2. táblázat), de a tendenciák azért egyértelműek.

2. táblázat

A nyugdíjkiadások alakulása a GDP százalékában

Év	EU	MNB
2013	11,5	10,6*
2020	9,8	9,9
2025	9,3	9,7
2030	8,9	9,3
2035	9,1	9,5
2040	9,6	10,3
2045	10,4	11,4
2050	10,7	11,9
2055	11,0	12,6
2060	11,4	13,4

* 2015

Forrás: EU: EC [2015] 347. o., MNB: *Freudenberg és szerzőtársai* [2016] 45. o.

A 2. táblázat számai jól mutatják, hogy a 2009–2012 közötti nyugdíjintézkedések körülbelül 2030–2035-ig jelentősen csökkentik a nyugdíjkiadások arányát, majd utána gyors ütemben kezdenek el nőni a nyugdíjak, nem függetlenül attól a tényről, hogy az egykori nyugdíjpénztári tagoknak is egyre nagyobb számban kell majd a teljes állami nyugdíjat fizetni. Számomra ezért kevésbé meggyőző *Banai–Palotai* [2018] optimizmusa a nyugdíjrendszer hosszú távú finanszírozhatóságát illetően.

A tanulmány végére érve megállapítható, hogy a statisztika sokkal fontosabb szerephez is juthat annál, hogy csak regisztráljon, a folyamatokat bemutassa. A költségvetési szabályok terjedésével megjelent a mérési kényszer. Egy rosszul megválasztott mutatórendszer viszont torz ösztönzőket vihet bele a költségvetési politikába. Ezek azonban már a költségvetési reálfolyamatokra lehetnek kiszámíthatatlan és komoly hatással.

Továbbá ideje lenne a döntéshozóknak rögzíteniük: az átcsatornázott járulék fejében majd nyugdíjat kell fizetni, azaz a magánnyugdíjpénztárak megszüntetése miatt az állam nyugdíj-kötelezettsége jó ideig minden évben nőni fog a GDP-nek mintegy 1,5 százalékával a 2010 előtti állapothoz képest. Mások a finanszírozási és pénzforgalmi jellegzetességek, de ez a kötelezettség is *adósság*, még ha implicit is. Ha minden más tényezőt változatlanak veszünk, akkor nyugodtan kijelenthető, hogy 2010 óta az állam kötelezettségei, más szóval adóssága közgazdasági értelemben valójában nem csökkent. Annyi történt, hogy a statisztikailag is kimutatott adósság helyébe lépett az implicit nyugdíjadósság.

Nem gondolnám, hogy bele kellene ebbe nyugodni. Mindenképpen szükség van az Európai Unió elszámolási gyakorlatának felülvizsgálatára. Bár a magyar nyugdíjrendszer kiadásai csak 2030–2035 után kezdenek el növekedni, de már most érdemes lenne szakmai vitákkal felkészülni a szükséges változásokra. A nyugdíjrendszerben a jellege miatt meglehetősen nagy a tehetetlenség. 2030-ban már lehet, hogy késő lesz.

Végül egy utolsó optimista gondolat Kornai Jánostól:

„Nem örök érvényűek és nem megváltoztathatatlanok azok az intézményi adottságok, normák, magatartási formák, szabályosságok, amelyek a könyvben leírt jelenségeket létrehozzák. Egyebek között éppen az 1968. évi magyarországi reform is példázza, hogy tudatos emberi cselekvés képes ezeken változtatni.” (*Kornai* [1980] 584–585. o.)

Hivatkozások

- AUGUSZTINOVICS MÁRIA [2005]: Népeség, foglalkoztatottság, nyugdíj. *Közgazdasági Szemle*, 52. évf. 5. sz. 429–447. o. <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00115/pdf/03augusztinovics.pdf>.
- AUGUSZTINOVICS MÁRIA–GÁL RÓBERT IVÁN–MATITS ÁGNES–MÁTÉ LEVENTE–SIMONOVITS ANDRÁS–STAHL JÁNOS [2002]: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 6. sz. 473–517. o.
- BAJKÓ ATTILA–MAKNICS ANITA–TÓTH KRISZTIÁN–VÉKÁS PÉTER [2015]: A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságáról, *Közgazdasági Szemle*, 52. évf. 12. sz. 1229–1257. o. <https://doi.org/10.18414/ksz.2015.12.1229>.
- BANAI PÉTER BENŐ–PALOTAI DÁNIEL [2018]: Fenntartható költségvetés – fenntartható nyugdíjrendszer. MNB, Budapest, <https://www.mnb.hu/letoltes/palotai-banai-szakmai-cikk-fenntarthato-koltsegvetes-fenntarthato-nyugdijrendszer-mnb-honlapra.pdf>.
- BEETSMA, R.–OKSANEN, H. [2007]: Pension Systems, Ageing and The Stability and Growth Pact. CESifo Working Paper, No. 2141. https://www.researchgate.net/publication/240631736_Pension_Systems_Ageing_and_the_Stability_and_Growth_Pact_Revised_version_April_2008_a.
- BLEJER, M. I.–CHEASTY, A. (szerk.) [1993]: How to measure the fiscal deficit. IMF, Washington, D. C. <https://doi.org/10.5089/9781557751928.071>.
- COUNCIL [2017]: Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes. Council of the European Union, Brüsszel, május 18. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>.
- CJEU [2016]: The Court rejects France Télécom’s appeal in the case involving the reform of the arrangements for financing the pensions of civil servants working for that company. Press Release, No. 115/16. Court of Justice of the European Union, Luxembourg, október 26. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-10/cp160115en.pdf>.
- CZEGLÉDI TIBOR–SIMONOVITS ANDRÁS–SZABÓ ENDRE–TIR MELINDA [2016]: Nyugdíjba vonulási szabályok Magyarországon – nyertesek és vesztesek, *Közgazdasági Szemle*, 63. évf. 12. sz. 1261–1288. o. <http://dx.doi.org/10.18414/Ksz.2016.12.1261>.
- EASTERLY, W. [1999]: When Is Fiscal Adjustment an Illusion. Policy Research Working Paper, No. 2109. The World Bank, Washington D. C. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2109>.

- EC [2008]: A European Economic Recovery Plan. European Commission, Brüsszel, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13504_en.pdf.
- EC [2009]: The 2009 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060). European Economy, No. 2. European Commission, Brüsszel, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14992_en.pdf.
- EC [2012a]: The 2012 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060). European Economy, No. 2. European Commission, Brüsszel, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf.
- EC [2012b]: Analysis by the Commission services of the budgetary situation in Hungary in response to the Council Recommendation of 7 July 2009 with a view to bringing an end to the situation of excessive deficit. Commission Staff Working Document, SEC(2012) 53 final. Brüsszel, november 1. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2012-01-11_hu_communication_swp_en.pdf.
- EC [2015]: The 2015 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060). European Economy, No. 4. European Commission, Brüsszel, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf.
- ÉGERT BALÁZS [2012]: The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe. OECD Economics Department Working Papers, No. 942. OECD, Párizs, <http://www.oecd.org/eco/50003445.pdf>.
- EUROSTAT [2014a]: Az EU tagállamai 2010–2013. évi kormányzati hiányának és adósságának felülvizsgálata. Az ESA 2010 bevezetése kapcsán készített, az Eurostat 158/2014. számú sajtóközleményét kísérő tájékoztató. European Commission Eurostat, Luxembourg, http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/krm/hatteranyag_edp_jelenteshez14_10.pdf.
- EUROSTAT [2014b]: Az Eurostat sajtóközleménye az Európai Unió mutatóiról – október 21. Jelentés a 2013. évi kormányzati hiányról és adósságról. European Commission Eurostat, Luxembourg, https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/krm/edp_sajtokozlomeny_2014_10_21.pdf.
- EUROSTAT [2015]: Final Findings EDP dialogue visit to Hungary. 10-11 June 2014. European Commission Eurostat, Luxembourg, március 10. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/3991219/Final-findings-EDP-dialogue-visit-HU-10-11-Jun-2014.pdf/0e1b694c-9b59-430f-8185-65a2ef33f8d9>.
- EUROSTAT [2016]: Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010. Eurostat, Luxembourg, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>.
- FREUDENBERG, C.–TAMÁS BERKI–ÁDÁM REIFF [2016]: A Long-Term Evaluation of Recent Hungarian Pension Reforms. MNB Working Papers, No. 2. MNB, Budapest, <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/elemzesek-tanulmanyok-statisztikak/mnb-fuzetek/wp-2016-2-christoph-freudenberg-tamas-berki-adam-reiff-a-long-term-evaluation-of-recent-hungarian-pension-reforms>.
- GÁL RÓBERT IVÁN [2017]: Hozott szalonával. A fenntartható nyugdíjrendszer kialakítása. Megjelent: *Jakab András–Urbán László* (szerk.): Hegyemenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest. 192–213. o.
- GÁL RÓBERT IVÁN–SIMONOVITS ANDRÁS–TARCALI GÉZA [2001]: Generational Accounting and Hungarian Pension Reform. World Bank, Washington, D. C. https://doi.org/10.1057/9780230597693_19.

- GOETZMANN, W. N. [2016]: *Money Changes Everything: How Finance Made Civilisation Possible*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- HABLICSEK LÁSZLÓ–KOVÁCS KATALIN [2007]: Az életkilátások differenciálódása iskolázottság szerint, 1986–2005. Kutatási jelentés, 84. sz. Központi Statisztikai Hivatal Népeség-tudományi Intézete, Budapest.
- HINES, JR., J. R.–THALER, R. H. [1995]: Anomalies: The Flypaper Effect. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9. No. 4. 217–226. o.
- IMF [2016]: Debt, Use It Wisely. IMF Fiscal Monitor. Washington, D. C. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Debt-Use-it-Wisely>.
- IRWIN, T. C. [2015]: Defining the Government's Debt and Deficit. IMF Working Papers, No. 15/238. Washington, D. C. <https://doi.org/10.1111/joes.12123>.
- KAPITÁNY BALÁZS–SPÉDER ZSOLT [2017]: Hitek, tévhitek és tények a népességsökkenés megállításáról. Demográfiai kihívások és kezelési lehetőségeik. Megjelent: *Jakab András–Urbán László (szerk.): Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 177–191. o.
- KOPITS, G.–CRAIG, J. [1998]: Transparency in Government Operations. Occasional Paper, No. 158. IMF, Washington, D. C. <https://doi.org/10.5089/9781557756978.084>.
- KORMÁNY [2011]: Magyarország konvergenciaprogramja, 2011–2015, a Széll Kálmán terv alapján. Magyar Köztársaság Kormánya, http://www.adko.hu/01_files/adotanulmanyok/2011/Konvergencia_program_2011_aprilis.pdf.
- KORNAI JÁNOS [1980]: A hiány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- KORNAI JÁNOS [2005]: A gondolat erejével. Osiris Kiadó, Budapest, <https://doi.org/10.1017/s1053837208000382>.
- KORNAI JÁNOS [2017]: Számvetés. Megjelent: *Kornai János: Látletel*. HVG Könyvek, Budapest, 19–47. o. (Először megjelent: Népszabadság, 2011. január 6.)
- MAGYAR TÖRVÉNYTÁR [1899]: 1000–1526. évi törvénycikkek. Magyar Törvénytár, Franklin Társulat, Budapest.
- MATOLCSY GYÖRGY [2018]: Válasz a „Tartozik-e az állam a korábbi magánnyugdíjpénztári tagoknak 2826,1 milliárd forinttal?” tárgyban feltett írásbeli kérdésre. MNB, Budapest, <http://www.parlament.hu/irom40/19037/19037-0001.pdf>.
- MILESI-FERETTI, G. M. [2000]: Good, Bad or Ugly? On the effects of Fiscal Rules with Creative Accounting. IMF Working Paper, No. 00/172. Washington, D. C. <https://doi.org/10.5089/9781451858563.001>.
- MNB [2018]: Az államháztartás (S.13) pénzügyi vagyona és a vagyonszerzés összetevői. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, <https://www.mnb.hu/letoltes/gyorsof-hu-1.xlsx>.
- MOLNÁR D. LÁSZLÓ–HOLLÓSNÉ MAROSI JUDIT [2015]: Az öregségi nyugdíjasok halandósága. A nyugellátási összeg, a nyugdíjazási életkor és a halandóság összefüggései Magyarországon, 2004–2012. Közgazdasági Szemle, 52. évf. 12. sz. 1258–1290. o. <https://doi.org/10.18414/ksz.2015.12.1258>.
- OECD [2005]: Pensions at a glance. Public Policies Across OECD Countries. OECD, Párizs, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2005-sum-hu.
- OECD [2007]: Pensions at a glance. Public Policies Across OECD Countries. OECD, Párizs, https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance-2007_pension_glance-2007-en.
- OECD [2009]: Pensions at a glance, 2009. Retirement-Income Systems in OECD Countries. OECD, Párizs, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2009-sum-en.

- OECD [2011]: Pensions at a glance, 2011. Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries. OECD, Párizs, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2011-sum-en.
- OECD [2013]: Pensions at a glance, 2013. OECD and G20 Indicators. OECD, Párizs, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.
- OECD [2015]: Pensions at a glance, 2015. OECD and G20 Indicators. OECD, Párizs, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en.
- OECD [2017]: Pensions at a glance, 2017. OECD and G20 Indicators. OECD, Párizs, <https://doi.org/10.1787/6709917a-en>.
- OKSANEN, H. [2004]: Public Pensions in the National Accounts and Public Finance Targets. European Commission, Economic Papers, No. 207. Brüsszel, <https://doi.org/10.1017/s1474747205002076>.
- OKSANEN, H. [2013]: Pensions and Economic Integration. Megjelent: *Verdun, A.–Tovias, A.* (szerk.): Mapping European Economic Integration. Palgrave MacMillan, 27. fejezet, https://doi.org/10.1057/9781137317360_11.
- ORBÁN GÁBOR–PALOTAI DÁNIEL [2005]: A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága. MNB Tanulmányok, 40. <https://www.mnb.hu/letoltes/mt40.pdf>.
- ORBÁN VIKTOR–KÓSA LAJOS–LÁZÁR JÁNOS [2010]: P/1891. számú politikai nyilatkozattervezet a kötelező magánnyugdíj-pénztári tagok védelméről. <http://www.parlament.hu/irom39/01891/01891.pdf>.
- P. KISS GÁBOR (szerk.) [2007]: Temporary Measures and Off-Budget Activities. MNB Public Finance Workshop, MNB, Budapest, <https://www.mnb.hu/letoltes/temporary-measures-2007.pdf>.
- PAUL, L.–SCHALCK, C. [2007]: Transfers to the government of public corporation pension liabilities: The French case study. Megjelent: *P. Kiss Gábor* (szerk.) 72–80. o. <https://www.mnb.hu/letoltes/laurent-paul-christophe-schalck.pdf>.
- REISCHMANN, M. [2015]: Creative Accounting and Electoral Motives: Evidence from OECD Countries. IFO Working Papers, No. 201. München, <https://doi.org/10.1016/j.jce.2015.07.001>.
- RÉZMOVITS ÁDÁM [2015]: Nyugdíjkiszámítási rendszerek összehasonlító vizsgálata. A magyar MIDAS előrejelző rendszer nyugdíjmodulja. *Közgazdasági Szemle*, 52. évf. 12. sz. 1309–1327. o. <http://dx.doi.org/10.18414/Ksz.2015.12.1309>.
- ROMER, C.–ROMER, D. H. [2007]: Do Tax Cuts Starve the Beats: The Effect of Tax Changes on Government Spending. NBER Working Paper Series, Working Paper, 13548. National Bureau Of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w13548>.
- SIMONOVITS ANDRÁS [2011a]: The mandatory private pension pillar in Hungary: An obituary. *International Social Security Review*, Vol. 64. No. 3. 81–98. o. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246x.2011.01404.x>.
- SIMONOVITS ANDRÁS [2011b]: International Economic Crisis and the Hungarian Pension Reform. Discussion Papers, MT-DP, 2011/11. MTA KTI, Budapest, <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1111.pdf>.
- SIMONOVITS ANDRÁS [2017a]: A nyugdíjtól függő halandóság és a nyugdíjkiadások hosszú távú előrebecslése. *Statisztikai Szemle*, 95. évf. 4. sz. 423–431. o. http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2017/2017_04/2017_04_423.pdf.
- SIMONOVITS ANDRÁS [2017b]: Az elfelejtett nyugdíjdegresszió. *Közgazdasági Szemle*, 64. évf. 7. sz. 650–660. o. <https://doi.org/10.18414/ksz.2017.6.650>.
- STIGLITZ, J.–BILMES, L. J. [2008]: The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict. Norton and Company.

- TAKÁTS ELŐD [2010]: Ageing and asset prices. BIS Working Papers, No. 318. <https://www.bis.org/publ/work318.pdf>.
- TOWE, C. M. [1993]: Government Contingent Liabilities and Measurement of Fiscal Impact. Megjelent: *Blejer, M. I.–Cheasty, A. (szerk.): How to measure the fiscal deficit*. IMF, Washington, D. C. <https://doi.org/10.5089/9781451967111.001>.
- VELCULESCU, D. [2011]: Pension reforms in emerging Europe: The uncertain road ahead. Paper presented at the workshop “Pension systems in emerging Europe: Reform in the age of austerity”. EBRD, április 1.

Törvények, törvényjavaslatok, jogszabályok

1993. évi XCVI. törvény az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99300096.TV>.
1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99700082.TV>.
2003. évi CXVI. törvény a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0300116.tv>.
2009. évi LXXVII. törvény a közteherhivselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=A0900077.TV>.
2010. évi C. törvény a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1000100.TV>.
2010. évi CI. törvény a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1000101.TV>.
2010. évi CLIV. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról. <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1000154.TV>.
2011. évi LXVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény módosításáról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100068.TV>.
2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100154.TV&searchUrl=/gyorskereso%3Fpagenum%3D3>.
- T/1062. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésnek végrehajtásáról. <http://www.parlament.hu/irom39/01062/01062.htm>.
- T/1220. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről. <http://www.parlament.hu/irom37/1220/1220.htm>.
- T/1378. számú törvényjavaslat a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról. <http://www.parlament.hu/irom39/01378/01378.pdf>.
- T/1498. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről. <http://www.parlament.hu/irom39/01498/01498.htm>.
- T/3927. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról. <http://www.parlament.hu/irom39/03927/03927.htm>.
- T/4365. számú törvényjavaslat Magyarországon 2012. évi költségvetéséről. <http://www.parlament.hu/irom39/04365/04365.htm>.

T/5601. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről. <http://www.parlament.hu/irom37/5601/5601.htm>.

T/7655. számú törvényjavaslat Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről. <http://www.parlament.hu/irom39/07655/07655.htm>.

T/8196. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról. <http://www.parlament.hu/irom39/08196/08196.htm>.

T/10554. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről. <http://www.parlament.hu/irom38/10554/10554.htm>.

T/15381. számú törvényjavaslat Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről. <http://www.parlament.hu/irom40/15381/15381.htm>.

2043/2017. (XII. 27.) kormányhatározat. A központi költségvetés költségvetési bevételeinek és költségvetési kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének és az államadósságnak a 2018–2020. évekre tervezett összegéről. Magyar Közlöny, 226. sz. 36217–36219. o. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK17226.pdf>.