

ELAINE FULTZ

## Nyugdíjreform Magyarországon és Lengyelországban

### Összehasonlító áttekintés

---

A szerző a nyugdíjprivatizáció terén Közép- és Kelet-Európában élenjáró országok – Magyarország és Lengyelország – hároméves tapasztalatai alapján összegzi az új rendszerek felállításának és működtetésének korai kihívásait. Felhívja a figyelmet a végrehajtás kezdeti nehézségeire, az új öregségi nyugdíjrendszerek és a megreformálatlan állami rokkantsági rendszer koordinálatlanságára az ellátások terén, sorra veszi az új magánnyugdíj-ellátások fontos paramétereire vonatkozó döntések elhalasztásának okait, elemzi az új nyugdíjpénztárakban való részvételt, azok piaci szerkezetét és teljesítményét, a privatizáció átállási költségeinek elosztását.

---

Közép- és Kelet-Európa átalakulóban lévő országaiban sokan úgy tekintenek a nyugdíjrendszer privatizációjára, mint a meglévő nyugdíjrendszerek továbbfejlesztésének egyik módjára. A piac és a nyereségérdekeltek bevonását eszköznek tartják a hatékonyság és a befektetési hozamok növelésére, ami által a biztosítottak életminősége nyugdíjas éveikben javulni fog. A magánnyugdíjpénztárakban az egyéniszámla-vezetés rendszere növelné a finanszírozás és az ellátások kiszámításának átláthatóságát. A felosztó-kirovó rendszerrel a nyugdíjak előfinanszírozására való áttérés a befektetéshez szükséges tőkét teremtené meg, és segítené a nemzeti pénzügyi piacok kialakulását. A nyugdíjrendszerhez kötődő költségek és kockázatok egy részének a magánszektorba irányítása könnyítene a felosztó-kirovó rendszer anyagi terhein, és enyhíthetné a népesség öregedése miatti járulékelmelési vagy ellátáscsökkentési kényszereket.

Régió szerte azok, akik saját országukban a nyugdíjrendszer megreformálására törekedtek, kíváncsiak voltak arra, hogyan működnek a reformok azokban az országokban, ahol a legelőször vezették be őket. Az érdeklődők között nemcsak kormányokat találunk, hanem alkalmazottakat és szakszervezeteiket, vállalkozókat és szervezeteiket, bankokat, biztosítótársaságokat, alapkezelőket, valamint tudományos és kutatóintézetek szakembereit is. Ezt a célközönséget szem előtt tartva, kérte fel a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) Augusztinovic Máriát és szerzőtársait – az 1999-ben indult lengyel nyugdíjreformról készült tanulmánnyal párhuzamosan – a Közgazdasági Szemle jelen számában közölt magyar esettanulmány elkészítésére.<sup>1</sup> A nyugdíjprivatizáció terén legfejlettebb közép- és kelet-európai országok, Magyarország és Lengyelország a főbb reformok vég-

<sup>1</sup> A tanulmányok egy, a francia foglalkoztatási és szolidaritási minisztérium által finanszírozott, nagyobb regionális technikai együttműködési projekt keretében készültek. Mindkettő megtalálható: *Elaine Fultz* (szerk.): *Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume 1. Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland.* (Nyugdíjreform Közép- és Kelet-Európában, I. kötet. Átalakítás privatizációval: esettanulmány Magyarországról és Lengyelországról). ILO Közép- és Kelet-Európai Csoportja, Budapest.

rehajtása során már túljutott a politikai mérlegelésen, tervezésen és a törvényhozási lépéseken. Az ILO-tanulmányok készítése idején Magyarország már három teljes év, Lengyelország pedig közel három év végrehajtási tapasztalattal rendelkezett.<sup>2</sup> Bár az erőfeszítések megítéléséhez ez az időszak túl rövid, az új rendszerek felállításának és működtetésének korai kihívásai már összegezhetőek, és az új jogszabályok alkalmazásának tapasztalatai alapot nyújtanak egyes előrejelzések és feltételezések értékeléséhez.

Merítve Augusztinovics és szerzőtársainak tanulmányából, valamint a lengyel társtanulmányból,<sup>3</sup> elemzésem rávilágít a két reform hasonlóságaira és különbségeire. Mint látható lesz, az előbbiek sokkal szélesebb körűek és szembetűnőbbek. A fő különbség az állami nyugdíjrendszer privatizációjával egy időben lezajló átalakítások mértékével függ össze. A hasonlóságok között szerepelnek 1. a végrehajtás kezdeti nehézségei, különösen az új informatikai rendszer terén; 2. az új öregségi nyugdíjrendszerek és a megreformálatlan állami rokkantsági rendszer koordinálatlansága az ellátások terén; 3. a magánnyugdíj-ellátások fontos paramétereire vonatkozó döntések elhalasztása; 4. a nyugdíjpénztárakban való részvétel, azok piaci szerkezete és teljesítménye; 5. a privatizáció átvállalási költségeinek elosztása.

### Az állami nyugdíj átalakításának különböző megközelítései

A magyar és a lengyel reform közötti fő különbséget az *állami* nyugdíjrendszer – privatizációval párhuzamosan folyó – átalakításának mértéke jelenti. Mindkét ország olyan rendszert örökölt, amelyet széles körű elégedetlenség övezett, és mindkét országban az átalakulás során bekövetkezett *ad hoc* változások tovább csökkentették a társadalom bizalmát, és erősítették azt az érzést, hogy a rendszerek kiszámíthatatlanok és igazságtalanok. A közös szemlélet azonban nem vezetett hasonló reformokhoz. Magyarországon az 1998-ban bevezetett reform jórészt érintetlenül hagyta az állami ellátások által meghatározott nyugdíjszerkezetet, és ahol változtatott, a tényleges időpontokat több mint egy évtizeddel elhalasztotta.<sup>4</sup> Így az állami rendszer nagyrészt ma is úgy működik, mint az 1998-as reform bevezetése előtt. Augusztinovics és szerzőtársai véleménye szerint megőrizte számos korábbi hibáját: az ellátások homályos és erősen redisztributív kiszámítási módját, a jövedelmek valorizációjának módszerét, amely hátrányos helyzetbe hozza azokat, akik magas inflációs időszakban mennek nyugdíjba; a munkáltatói járulékfizetéseket meghatározó jövedelem plafonjának hiányát és az egyéni járulékfizetés nyilvántartásának hiányát.<sup>5</sup>

Ezzel szemben a lengyel reform jelentősen modernizálja az állami nyugdíjrendszert, egy új egyéni számlarendszerrel helyettesítve azt, amelyben az ellátások jóval inkább a lineárishoz közelítő módon tükrözik az egyének saját járulékfizetését.<sup>6</sup> Ez a megoldás a jövőbeli nyugdíjasok számára olyan ellátást ad majd, „amelyért fizettek”, kiküszöböli az alacsony keresetűek javára történő újraelosztást, és az átlagos várható élettartam növekedésével automatikusan csökkenti az ellátásokat.<sup>7</sup> Ugyanakkor lehetséges, hogy a reform

<sup>2</sup> Mindkét tanulmány elkészítését 2001 elején kezdték, és decemberében fejezték be.

<sup>3</sup> Lásd az ILO-kötetben.

<sup>4</sup> Az eltérés (degresszió) az ellátás kiszámítása során, folyamatosan csökkenően, 2009-ig folytatódik, és a nyugdíjskála (a beszámítható szolgálati idő értékelése) 2013 előtt nem válik lineárisrá.

<sup>5</sup> Ezenkívül a reform nem foglalkozott a hosszú távú pénzügyi nehézségekkel, amelyekkel a rendszernek az előre jelzett demográfiai öregedés következtében 2020 után szembe kell néznie.

<sup>6</sup> Az ellátásokat 2009-ig a régi számítás alapján fizetik, de megkezdődött az új rendszerhez szükséges egyéni számlák létrehozása.

<sup>7</sup> Az ellátások csökkennek, kivéve, ha a dolgozók később mennek nyugdíjba, és további járulékfizetést teljesítenek.

következtében a jövedelempótlási (helyettesítési) ráta az ILO-egyezményekben előírt minimumszint alá fog csökkenni. Amennyiben a reform változatlan marad, az a nyugdíjasok fokozódó elszegényedésével járhat.<sup>8</sup> Így Magyarországgal, ahol az állami rendszerben igen kevés volt a változás, szembevetendő ellentétben Lengyelország új problémákkal és kihívásokkal terhelt, jelentősen megreformált állami rendszer felé tart.

### *Kezdeti nehézségek a végrehajtásban*

A reformot mindkét országban meglehetősen sietséggel – patthelyzetek hosszú időszakai követően – szövegezték meg, vitatták meg és iktatták törvénybe. A patthelyzet alatt mindkét országban két minisztérium – Magyarországon a pénzügy- és a népjóléti, Lengyelországban a pénzügy- és a munkaügyi minisztérium – támogatta a nyugdíjak átalakítására készült egymással versenyző tervezeteket. A magyar népjóléti, illetve a lengyel munkaügyi minisztérium a meglévő állami nyugdíjrendszer átalakítására készített javaslatokat, míg mindkét pénzügyminisztérium a nyugdíjrendszerek Világbank által támogatott részleges privatizálása mellett emelt szót.<sup>9</sup> Végül mindkét kormány a privatizációs javaslatokat választotta, és ezt követően szoros ütemtervet határozott meg a felhatalmazó jogszabályok megszövegezésére és elfogadására.<sup>10</sup> A magyar kormány csak néhány hónapot adott az új törvény részleteinek kidolgozására, és a parlament tanácskozásai során *ad hoc* változtatásokat hajtott végre. Néhány módosítást úgy fogadtak el, hogy nem fordítottak elegendő figyelmet azok megvalósíthatóságára és következményeire. Lengyelországban, ahol az idő szorítása súlyosabb volt, a reformtörvényeket hatályba lépésük előtt alig néhány nappal iktatták törvénybe.<sup>11</sup>

Jellemző erre a sietségre az a tény, hogy a reformok végrehajtásának idejére egyik kormány sem hozta létre a szükséges informatikai rendszert. Mivel a reform mindkét országban a nyugdíjnyilvántartás egyénekre szabását követeli meg, ez a mulasztás többszörös politikai és gyakorlati következményekkel járt.

Magyarországon ez például megakadályozta, hogy a Nyugdíjbiztosításai Alap betartsa az alkalmazottak által vagy nevében történt járulékfizetés egyéni elszámolására vonatkozó jogszabályi előírást.<sup>12</sup> Ez ugyanakkor nem jelentette a magánnyugdíjpénztárak beindításának akadályát, mivel Magyarországon a munkáltatónak, nem pedig a Nyugdíjbiztosí-

<sup>8</sup> A helyettesítési ráta az előrejelzések szerint az 1949-ben született és a régi rendszer szerint nyugdíjba vonuló férfiak esetében a 65 százalékos és nők esetében az 50 százalékos szintről, az 1974-ben születettek és a megreformált rendszer keretében nyugdíjba vonulók esetében a férfiaknál 40 százalékra, a nőknél 30 százalékra fog csökkenni. Ezekben a jövedelempótlási rátákban már mind az első, mind a második pillérből származó ellátás benne van. Azon a későbbiekben tárgyalni fogjuk, ennek a csökkenésnek egy része az állami ellátás visszafogásából ered, amelynek célja, hogy fedezzék a privatizáció átmeneti finanszírozási költségeit. Az ILO 102. egyezménye egy szakmunkás esetében 30 éves járulékfizetés után a bér 40 százalékának megfelelő minimális ellátási standardot ír elő.

<sup>9</sup> Magyarországon a reform a Pénzügyminisztériumban készült, világbanki tisztségviselők támogatásával. Lengyelországban a reformot kidolgozó meghatalmazotti (kormánybiztosi) hivatalt egy szabadságon lévő világbanki tisztségviselő irányította. Magyarországgal összehasonlítva, a lengyel meghatalmazotti hivatal szorosabban működött együtt a munkaügyi minisztériummal.

<sup>10</sup> Lengyelországban ezt a sürgősséget a közeledő parlamenti választások indokolták. Magyarországon ennek eredete kevésbé világos, de a nyugdíjprivatizációval szemben folytatódó ellenállásnak köze lehet hozzá.

<sup>11</sup> Azonnali módosításra volt szükség a magánpillér elindításának három hónapos késleltetéséhez, hogy megtegyék a minimális előkészületeket.

<sup>12</sup> 1999-ben a járulékbeszédés a társadalombiztosítástól átkerült az adóhatósághoz. Az új beszédési eljárás szerint azonban az adóhatóság rendszeres jövedelemátutalása a Nyugdíjbiztosítási Alaphoz anélkül történt, hogy a forrásokat, valamint az átutalások jogi alapját illetően elegendő információ állt volna rendelkezésre, ami lehetővé tette volna, hogy azokat hozzárendeljék az egyes dolgozókhöz.

tási Alapnak kell átutálnia a járulékot ezekhez az alapokhoz. A hatás inkább az volt, hogy csökkent a nyugdíjadminisztráció e területének átláthatósága, mivel állami nyilvántartások hiányában, amelyek alapján nyomon lehetne követni a magánpénztáraknak történő munkáltatói befizetéseket, nem állt rendelkezésre eszköz, amellyel mérni lehetett volna, hogy az egyes cégek megfelelnek-e a törvényi előírásoknak. E nehézségek mellett a parlament hatálytalanította a rendelkezést, amely szerint a munkáltatónak havi jelentést kellett készítenie azonosítva az egyéneket, akiknek nevében járulékfizetést teljesít. A Nyugdíjbiztosítási Alapnak továbbra is meg kellene állapítania az egyéni számlákat, de ezek nélkül a jelentések nélkül erre képtelen.

A lengyel reform során ezzel szemben az állami nyugdíjhatóságnak kell beszélnie és átutálnia a dolgozók járulékait azoknak a magánpénztáraknak, amelyeket a dolgozók megtakarításaik kezelésére választanak. Ennél fogva a privatizáció elengedhetetlen feltétele volt, hogy az állami nyugdíjhatóság (ZUS) egyéni nyugdíjszámlákat vezessen.<sup>13</sup> Az átutalások időben való teljesítése azért is lényeges, mert a késedelmes átutalások magas (30 százalékos) kamatfizetési kötelezettséget vonnak maguk után. Az előkészítésre rendelkezésre álló idő nélkül az állami nyugdíjhatóság megkezdte a végrehajtást, miközben a szükséges informatikai rendszerre vonatkozó tervei még csak a tervezőasztalon léteztek. A legtöbb munkáltató ezért egy újonnan kidolgozott pótnyomtatványt használt a dolgozók nevében befizetett járulékok jelentésére. A nyomtatvány homályossága és a munkáltatók körében uralkodó általános zavar az első jelentéseknél igen magas, 50 százalékos körüli hibaarányt okozott. Ez ténylegesen megbénította a rendszert; az állami nyugdíjhatóság kezdetben a magánpénztárakba irányított átutalások 95 százalékát nem teljesítette. Ennek a tanulmánynak az írása idején, csaknem három évvel később, az állami nyugdíjhatóság még mindig azon dolgozik, hogy feldolgozza óriási hátralékát a még meg nem valósult átutalások terén, és az előírt havi átutalások 20-30 százalékát még mindig nem tudja teljesíteni.

### Rokkantsági és öregségi nyugdíj

Egy másik közös probléma a megreformált öregségi nyugdíjrendszer és a megreformálatlan rokkantsági nyugdíjrendszer koordinálatlanságának következménye. Ez a mulasztás mindkét országban, hacsak nem foglalkoznak vele, a rokkantsági kiadások emelkedéséhez és a rokkantsági és öregségi nyugdíj közötti igazságtalanság növekedéséhez vezet. A probléma gyökerei a két országban azonban különbözőek.

Magyarországon az 1998-as reform választási lehetőséget biztosít a megrokkant dolgozóknak, hogy magán-nyugdíjpénztári megtakarításaikkal visszalépjenek az állami rendszerbe, és így rokkantsági ellátást kapjanak, mintha sohasem léptek volna be a vegyes rendszerbe. Míg az egyes dolgozók szempontjából ez a választási lehetőség vonzó és hasznos, a kockázatot aszimmetrikusan osztja meg az állami és magánpillér között. Lehetővé teszi, hogy a „rossz kockázatok” (akiknek rokkantsági ellátása valószínűleg meghaladja az állami rendszerbe átvitt egyéni megtakarításait) visszatérjenek az állami rendszerbe, míg a „jó kockázatok” ésszerűen lemondanak erről a lehetőségről. Az új magánnyugdíjrendszer fejlődésével ez jelentősen megcsapolja az állami rokkantsági bevételeket.

Lengyelországban szélesebb körű a probléma. Az új egyéni számlarendszer jelentősen csökkenti az öregségi nyugdíjakat, de a rokkantsági nyugdíjakat változatlanul hagy-

<sup>13</sup> Ez a 2009-ben bevezetésre kerülő új egyéni nyugdíjszámlarendszer sikeres megvalósításához is elengedhetetlen.

ja.<sup>14</sup> Ugyanakkor az öregségi nyugdíjkorhatár elérésekor a rokkantnyugdíjasok tovább kaphatják rokkantnyugdíjukat, ha az az öregségi nyugdíjuktól magasabb. Ez előnyt jelent a megrokkant dolgozóknak a hasonló jövedelemmel és életpályával bíró, de nem rokkant dolgozókkal szemben, ami arra vezeti az idősebb dolgozókat, hogy rokkantsági ellátásra törekedjenek. A nyugdíjreform bevezetésével az ellátások közötti különbség egyre nagyobb terhet ró a rokkantság finanszírozására.

### Halasztott magánellátási kérdések

Többé-kevésbé jogos az a megállapítás, miszerint a nyugdíjreform mindkét országban olyan reformstruktúrával váltotta fel a járulékfizetés és az ellátás közötti homályos kapcsolatot, amelyben a járulékok sokkal átláthatóbbak, de az ellátások annál kevésbé. Az ellátásra vonatkozó ígéret átláthatóságát nehezíti, hogy mindkét reform járulékmeghatározott rendszert hoz létre, amelyben az ellátás nincs pontosan megállapítva. Ezekben az új rendszerekben a dolgozók olyan havi ellátást kapnak, amelyet összegyűjtött megtakarításaik alapján nyugdíjba vonulásukkor – a befektetett értékpapírok hozama alapján – vásárolnak nekik.<sup>15</sup> Így egy dolgozó számlájának tényleges értéke a dolgozó aktív éveit során a piac teljesítményétől függően jelentősen változhat. Ez a megnövekedett bizonytalanság az ellátásmeghatározott rendszerről a járulékmeghatározott rendszerre való áttérés velejárója. Ezenkívül az ismeretlen tényezők mindkét országban szaporodtak a magánellátás kifizetését illető kulcskérdések megválaszolásának elhalasztása miatt.

A bizonytalanság Lengyelországban sokkal nagyobb mértékű, mivel a magánnyugdíjak kiszámítását és folyósítását szabályozó jogszabályokat még nem léptették életbe. Ennek hiányában nincsenek szabályok, hogyan kell az egyén megtakarításait nyugdíjba vonuláskor évjáradékokra átszámítani, azaz az átváltást egyetlen – több egymással versengő társaság közül a nyertes – vagyonkezelő társaságon keresztül oldják-e meg, vagy a biztosítási szektoron keresztül. Ez a kérdés jelentősen befolyásolja az évjáradékok költségét csakúgy, mint a fogyasztó választását. Nincs továbbá utasítás arra, mely tényezőket vegyék figyelembe az átszámítás alapjául szolgáló várhatóélettartam-táblák összeállítása során, azaz az életük során azonos járulékot fizetett férfiak és nők azonos ellátást kapnak-e, vagy a nők alacsonyabb ellátásban részesülnek, ami tükrözi hosszabb várható élettartamukat [azaz az évjáradékot uniszex (férfiakra és nőkre azonos) várhatóélettartam-táblák vagy nemek szerint táblák alapján számítják-e majd]. A megélhetési költség követésének (az indexelésnek) a módja szintén nincs megoldva.

Magyarországon a bizonytalanság a törvény előírásai és a meglévő gyakorlat között fennálló szakadékból ered. A felszínen a törvény előírásai egyértelműek. Két lehetőséget biztosítanak arra, hogy egy dolgozó összegyűjtött megtakarításait nyugdíjba vonuláskor évjáradékokra váltsa át: egy magánpénztár megteheti ezt közvetlenül, vagy vásárolhat évjáradékot egy biztosítótól. Függetlenül attól, hogy melyik módszert alkalmazzák, az évjáradékot uniszex táblák felhasználásával kell kiszámítani; és az állami nyugdíjakkal azonos módon kell indexálni, azaz a svájci módszer szerint, amely a béreket és árakat egyenlő arányban tükröző módosításokat ír elő. Ezekkel az előírásokkal kapcsolatban bizonytalanság merül fel a következők miatt: 1. a meglévő magánpénztárak eddig azt az álláspontot képviselték, hogy nem fognak évjáradékot kínálni, hanem ehelyett a biztosítóintéze-

<sup>14</sup> Az előrejelzések szerint ez a különbség az elkövetkező ötven évben körülbelül 25 százalékkal tovább növekszik.

<sup>15</sup> Az alapkezelők igazgatási díjainak elvesztését és a dolgozók korcsoportja megmaradó átlagos várható élettartamát szintén figyelembe veszik.

tekre támaszkodnak; 2. a biztosítótársaságok ellenállása, hogy uniszex halandósági táblákat használjanak, párosulva a jogi útmutatás hiányával, hogyan is kell ezeket a táblákat elkészíteniük; és 3. az olyan indexálási előírásnak megfelelő évjáradékok, valamint az oly módon indexált államkötvények hiánya a magyarországi (vagy bármely más) piacon, amely lehetővé teszi a magánnyugdíjpénztárak számára, hogy fedezzék a jövőbeli bér- és áremelkedéssel összefüggő kockázataikat. Bármelyik megoldásról legyen is szó, a dolgozók számára az újdonság és a – biztosítók szempontjából a jogi követelményekkel összefüggő – kockázatok valószínűleg költségesek lesznek.

Összefoglalva: országonként különböző okokból a dolgozók – akik egyszeri választási lehetőséget kaptak, hogy átlépjenek a magánrendszerbe, valamint azok, akik számára ezt a törvény előírta – súlyosan korlátozva voltak és vannak abbéli képességükben, hogy előre meg tudják mondani, milyen szintű nyugdíjra számíthatnak.

### Részvétel, piaci szerkezet és az új nyugdíjalapok teljesítménye

Ezek mellett a bizonytalanságok mellett a megfigyelő azt várhatná, hogy azok, akik számára szabad a választás, vonakodnak átlépni az új, vegyes nyugdíjrendszerbe. A helyzet azonban egyik országban sem ez volt. A valóságban a dolgozók a hivatalos előrejelzéseket jelentősen meghaladó számban kötelezték el magukat a magánpénztárakban.

Mindkét országban a dolgozók bizonyos csoportjainak ajánlották fel a választási lehetőséget, hogy belépjenek egy magánnyugdíjpénztárba. Magyarországon valamennyi aktív dolgozó, Lengyelországban minden 30 és 50 év közötti dolgozó megkapta a választási lehetőséget. A fiatalabbak számára előírás volt, míg az idősebbek ki voltak zárva ebből a körből. Mind a két csoport a vártnál nagyobb számban döntött a vegyes rendszer mellett. Magyarországon a kormány arra számított, hogy 1,5 millió dolgozó fog magánpénztárba belépni, ezzel szemben ténylegesen kétmillió fő – a gazdaságilag aktív népesség 48 százaléka – tett így. Lengyelországban a kormány becslése szerint a dolgozók 50 százaléka lépett volna be, de a tényleges létszám, 9,7 millió dolgozó, meghaladta a 60 százalékot.

A dolgozók magánnyugdíj iránti preferenciái váratlanul felüli mértékének két közös forrása van. *Először is*, az úgynevezett aktív hibáknak tudható be, azaz az olyan dolgozók átlépésének, akik az állami rendszerben szerzett jogosultságok alapján többet veszítettek, mint amennyit nyerhettek a magánnyugdíj-megtakarításokból. Ezeket az átlépéseket, úgy tűnik, a meglévő állami rendszerrel való általános elégedetlenség motiválja mindkét országban, ami részben a korábban, az 1990-es évek elején az ellátásokra alkalmazott *ad hoc* korlátozásokból, részben a *pozitív* várakozásokból eredt, miszerint a magánnyugdíjpénztárak befektetései nyugdíjaskorban növelni fogják a biztonságot és jólétet. *Másodszor*, a magánnyugdíj-biztosításokkal kapcsolatos döntéseket maga a szektor is torzította, amely intenzív hirdetési kampányba fogott, és nagy ügynöksapatokat alkalmazott új tagok toborzására. Magyarországon a nagy értékesítési erővel bíró, pénzügyi háttérű pénztárak szerezték meg a piac 90 százalékát. Lengyelországban a magánnyugdíjszektor a kormány reklámkampányánál hússzor többet költött, és 400 000 ügynököt alkalmazott.<sup>16</sup> A lengyel tanulmány erős – ha nem is meglepő – pozitív összefüggésre mutat rá a tagok toborzásában elért siker és a csatarendbe állított ügynökök száma között.

Világos ez után, hogy a nagy anyatársaságokat maguk mögött tudó pénztárak, amelyeket az anyavállalat kezdeti tőkeinjekcióval támogatott, jelentős előnyben voltak ágazatbe-

<sup>16</sup> Az ügynök–tag arány így 40 az ezerhez. Ez igen magas összehasonlítva Latin-Amerikával, amely hasonló reformokat hajtott végre, és ahol az ügynök–tag arány öt az ezerhez volt.

li helyzetük megszilárdítása során, mivel ezek a tőkeinjekciók lehetővé tették, hogy sokat költsenek reklámra és ügynöki hálózatra. Magyarországon annak a 60 pénztárnak, amelyek induláskor engedélykérelmet nyújtottak be, csak egyharmada, pontosabban 21 pénztár maradt önálló három év elmúltával. Ezek közül a legnagyobbak pénzügyi, azaz banki és biztosítói háttérrel rendelkeznek. Az összes belépő nyolcvan százalékát öt pénztár tömöríti. Lengyelországban a kormány 1999-ben 21 céget engedélyezett, lényegesen kevesebbet, mint a magyar kormány, különösen ha az egy főre jutó arányt tekintjük. Ugyanakkor ezeknek a többségét is pénzügyi alapította és támogatta. Csakúgy, mint Magyarországon, itt is néhány cég dominál. A három legnagyobb lengyel pénztár a tagság közel 60 százalékát és a vagyont 65 százalékát tudhatja magáénak. 2001 júniusára egy lengyel pénztárt eladtak, négy pedig összeolvadási vagy akvizíciós eljárás alatt állt.

Ebben a helyzetben valószínűnek látszik, hogy folytatódik a piaci koncentráció. Míg ez a trend nagyobb gazdasági lehetőséget kínál a nyugdíjigazgatásban, két nyugtalanító lehetőséget is felvet. Először, a kisebb pénztárak azok, amelyek eddig a legnagyobb hatékonyságot és a legmagasabb hozamokat mutatták a magyar piacon. Másodsor, nagy piaci koncentrációjú környezetben a dolgozók kevésbé tudnak a versenyzőkre támaszkodni, hogy megbizonyosodjanak a magáncégek teljesítményéről; és a kormányok az esetleges versenyellenes gyakorlatokkal szemben nagyobb szabályozási kihívásokkal szembesülnek.

Egy utolsó közös vonás a magánpénztárak kezdeti teljesítményére vonatkozik. A vizsgált rövid időszak nem teszi lehetővé, hogy megbízható következtetéseket vonjunk le az alapok jövőbeli pénzügyi teljesítményére vonatkozóan. Mégis, a kezdeti eredmények nem túl biztatók. Közös módszert alkalmazva, amely figyelembe veszi a működési költségeket és az inflációt, valamint a befektetési költségeket is, mind a magyar, mind a lengyel tanulmány azt mutatja, hogy a magánpénztárak mindkét országban átlagban veszteséget könyveltek el működésük során.<sup>17</sup> Lényegében a dolgozók nyugdíjvagyonuk nemcsak hogy nem növekedett, hanem reálértéken még csökkent is mindkét országban. Magyarországon 1998-2000-ben az ágazat egészére az így számított átlagos megtérülési ráta -4,1 százalék volt (7,1 százalékos hozam szemben 11,2 százalékos inflációval). Lengyelországban az inflációtól megtisztított hozam a teljes ágazat valamennyi cége számára -3 és -14 százalék között volt.<sup>18</sup>

Milyen tényezők magyarázzák ezeket a kezdeti veszteségeket? Ellentétben az Egyesült Államok és több nyugat-európai ország magánnyugdíjpénztáraival, ezek a pénztárak nem sokat fektettek részvényekbe, így a részvénypiac alakulása nem jelent magyarázatot. Lengyelországban a dolgozók megtakarításainak 60 százalékát államkötvényekbe és 27,4 százalékát részvényekbe fektetik. Magyarországon a magánpénztárak a dolgozók megtakarításainak 77 százalékát államkötvényekbe, 16 százalékát hazai részvényekbe és egy kis töredékét külföldi részvényekbe fektették. Ezen az alapon a magyar tanulmány arra a következtetésre jut, hogy a gyenge teljesítmény okai nem teljesen érthetők.

Van azonban két tényező a költségek oldalán: magas vagyonkezelési díjak és nagy marketingkiadások. A magyar tanulmányban a befektetési díjak igen eltérők a két pénztártípus esetében. 2000-ben azon a pénztárakban, ahol az alapkezelőt versenyeztetve választották (a kisebb pénztárak), a díjak a bruttó hozam 8,5 százalékát tették ki. Azon alapokban, amelyek saját anyagcégük alapkezelőjét vették igénybe, a vagyonkezelés költsége a bruttó hozam 23,8 százalékát nyelte el, vagyis csaknem háromszor magasabb volt.

<sup>17</sup> Ezek nem a befektetéseken elért bruttó hozamok számításai, ahogy a magánágazat általában bemutatja, hanem egy dolgozó teljes járulékán elért hozam mértékei, figyelembe véve a működési költségeket és díjakat is.

<sup>18</sup> A lengyel arányokat az 1999. szeptember és 2001. június közötti időszakra számolták ki.

Ebbe a második csoportba tartoznak a legnagyobb piaci részesedéssel bíró legnagyobb pénztárak. Mivel a két csoport bruttóhozam-rátája statisztikailag megkülönböztethetetlen, a kisebb cégek jobb teljesítménye alacsonyabb költségeikből eredt. Annak ellenére, hogy a sokkal magasabb költsége erodálták a nagyobb cégek hozamait, távolról sem tapasztalták a tagság lemorzsolódását. Éppen ellenkezőleg: piaci részesedésük kisebb versenytársaikkal szemben tovább nő.

Lengyelországban főként a marketingköltségek járultak hozzá a pénztárak 1999. és 2000. évi pénzügyi veszteségeihez. 1999 decemberében, a nyílt időszak – amelynek során a dolgozók szabadon választhattak pénztárat – végén a magánnyugdíjpénztárak továbbra is súlyos pénzeket költöttek reklámra és ügynökökre. 2000-ben a marketingköltségek „eltörpítették” az egyéb működési költségeket, négyszeresen meghaladva ezzel a szektor következő legnagyobb költségkategóriáját.<sup>19</sup> A teljes működési költség kétszerese volt a tagsági díjából befolyó jövedelemnek. Csak a marketingköltségek tíz százalékkal meghaladták ezeket a jövedelmeket. Ennek a működési deficitnek nagy részét az anyacég vagy a holdingtársaság tőkeinjekciójával fedezte.

### Az átmeneti költségek terheinek megosztása

A felosztó-kirovó nyugdíjrendszerről a vegyes rendszerre való áttérés elkerülhetetlenül pénzügyi feszültségeket okoz egy országban, mivel fel kell állítani az alapokat, ugyanakkor felosztó-kirovó alapon továbbra is teljesíteni kell a folyó nyugdíjfizetési kötelezettségeket. Mind Magyarország, mind Lengyelország elszenvedi ezeket az átmeneti feszültségeket, amelyek tovább súlyosbítják a pénzügyi nehézségeket. Magyarországon a 28 százalékos hozzájárulásból 6,0 százalékos (azaz éppen egyötöd feletti részt) irányítanak minden egyes új tag esetében a magánpillérbe, azonnali és tartós hiányt teremtve ezzel az állami rendszerben. Lengyelországban az átadott összeg 36,59 százalékból 7,3 százalék (szintén éppen egyötöd feletti).<sup>20</sup>

Mindkét országban a veszteség fedezésében erősen támaszkodnak az úgynevezett belső finanszírozásra, amely az ellátások csökkentését jelenti az állami szektorban. Ezek a megszorítások nem jelentik az ellátások azonnali átadását az államiból a magánpillérbe, mivel a magánpénztáraknál legalább két évtizedig nagyobb összegben nem kerül sor ellátások kifizetésére. A megszorítások az előírt övmeghúzást inkább a dolgozók két vagy több generációjára hárítják. Ezek a dolgozók alacsonyabb ellátást kapnak az állami nyugdíjrendszerből, de a magánnyugdíjrendszer nem kárpótolja őket: vagy mert nem tartoznak bele, vagy mert összegyűjtött magánmegtakarításaik kevesebbet érnek, mint az állami nyugdíjjal kapcsolatos veszteségük. Ez a helyzet a legjobban Lengyelországban látható át, ahol a hosszú távú előrejelzések azt mutatják, hogy a következő fél évszázadban az átmeneti finanszírozási költségek kétharmadát az állami nyugdíjellátások csökkentéséből fedezik, egynegyedét további állami kölcsönfelvétellel és a maradékot (durván egy tizenkettedet) a privatizációs bevételekből. A lengyel előrejelzések azt mutatják, hogy az átmeneti finanszírozás extraterhei nélkül az állami rendszerbeli ellátások a 2050-re tervezett szint csaknem kétszeresét érhették volna el.

Magyarországon a hosszú távú pénzügyi előrejelzés hiánya megnehezíti az átmeneti finanszírozási terhek elemzését. Az azonban elmondható, hogy az állami rendszer jöve-

<sup>19</sup> A teljes marketingköltség 811 375 000, míg az ágazat teljes bevétele 726 614 000 zloty volt.

<sup>20</sup> Az idézett számok a teljes öregségi, rokkantsági és özvegyi járulékot mutatják, amelyek közül a két utóbbit még mindig az állami nyugdíjrendszerből finanszírozzák.



delemveszteségét a nyugdíjak szűkmarkúbb indexálásával és a munkavállalói járulékok emelésével ellensúlyozzák. Ebben az értelemben a nyugdíjasok és a munkavállalók viselik az átmenet terheit.<sup>21</sup>

Ezek az átmeneti költségek a dolgozók egy generációja számára igen drágává teszik a nyugdíjprivatizációt: nélkülük a nyugdíjasok a hosszú átmeneti időszakban jelentősen magasabb ellátást élvezhettek volna; a privatizációs bevételeket egyéb társadalmi célokra lehetett volna felhasználni, és kevesebb adósság nyomná a jelenlegi és jövőbeli munkaerő vállát, amelynek a kamatfizetések fedezésére forrásokat kell majd teremtenie.

\*

Milyen általános következtetések vonhatók le ezekből a korai tapasztalatokból azok számára, akik tanulni szeretnének a magyar és a lengyel esetből? Világos, hogy a két reform hasonló vonásai több problémát, működési hibát és csapdát tártak fel, mint eredményt vagy sikert. Ez megnehezítheti a jó gyakorlatok vagy pozitív modellek felismerését. Mégis a nyugdíjrendszerek hosszú távú jellege miatt a véleményalkotás ezen a ponton még nem lehet kellően megalapozott. Ami a jövőbeli ellátások szintvonalát illeti, azt nem ezek a kezdeti nehézségek, hanem az új magánpénztárak hosszú távú teljesítménye fogja meghatározni.

Ami következtetés most levonható az az, hogy a privatizáció az eredetileg vártnál összetettebb kihívásnak bizonyult, olyannak, amely szorosan egyeztetett és gondos tervezést, aprólékos végrehajtást és szüntelen figyelmet igényel. Ennek belátása különösen a közép- és kelet-európai demokráciák esetében fontos, mivel a tapasztalatok itt, csakúgy mint a régebbi demokráciákban, azt mutatják, hogy az állampolgárok olyan következetesen és szenvedélyesen szegülnek ellen a társadalombiztosítás változásainak, amelyet igen kevés más jogszabályi próbálkozás tud kiváltani. A változással szembeni ellenállás mellett fontos, hogy a lépéseket meglehetősen korán megtegyük, azaz úgy tervezzük és valósítsuk meg a reformokat, hogy azok minimalizálják a későbbi módosítások szükségességét, és maximalizálják a kezdeti sikereket.

<sup>21</sup> A képet azonban tovább bonyolítják a reform idején hozott további változtatások: a munkáltatói járulék két százalékpontos csökkenése és egy szerény ellátásliberalizálás az özvegyek számára. Ami ebben a zavaros helyzetben elmondható, hogy a munkáltatói járulék csökkentése megnövelte a nyugdíjasok és dolgozók által viselendő terheket.