



NEMZETGAZDASÁGI
MINISZTERIUM

A magyar nyugdíjrendszer reformja (A reform reformja)

A Magyarországon jelenleg is folyó, átfogó nyugdíjreform célja a rövid-, közép- és hosszútávon egyaránt finanszírozhatatlan, az államháztartás egyensúlyát végletesen felborító hárompilléres rendszerből történő visszatérés az EU 18 országa által működtetett, részben szolidaritási alapú, részben önkéntes biztosítási jellegű kétpilléres rendszerbe. Az áttérést követően a Kormány célja, hogy az állami, társadalombiztosítási pillér mellett fenntartja és erősíti az önkéntes alapon működő magánnyugdíj pénztárakat.

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben célul kitűzött pénzügyi egyensúly elérése érdekében a nyugdíjkiadásokat el kell választani a nem nyugdíj, hanem szociális alapú kifizetésektől, és ez utóbbiakat a nyugdíjassza keretein kívül, az állami költségvetés részeként indokolt kezelni. A magyar közpénzügyi rendszer átalakítása keretében közpénzügyi törvényben kerül rögzítésre az az elv, hogy nyugdíjcélú kiadásokat csak a nyugdíjcélú befizetésekből lehet teljesíteni, egyéb költségvetési forrás nyugdíjcélú finanszírozásba történő bevonása nélkül.

A reform költségét az állami és a fél állami pillérek egyesítéséből kell finanszírozni, többlet állami kiadást erre a célra nem lehet teljesíteni.

Az elmúlt 20 évben a magyar nyugdíjrendszer több részben került átalakításra. A nyugdíjrendszer módosításai közül 2 időbeli jelentős változtatás érdemel figyelmet:

- a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer 1998. január 1-től történő bevezetése, az önkéntes nyugdíjpénztárak felállítása, valamint
- a nyugdíjkorhatár 2009. évi emelése.

Jelenleg a magyar nyugdíjrendszer 3 pillérből áll, ezek:

- Első pillér: állami (felosztó-kirovó) nyugdíjrendszer,
- Második pillér: kötelező magánnyugdíjrendszer,
- Harmadik pillér: önkéntes nyugdíjpénztári rendszer.

1. Az első jelentős gond az, hogy a magyar nyugdíjrendszer eddigi változtatásai következtében az első pillér, **az állami nyugdíjalap finanszírozhatósága megkérdőjeleződött.** A 2011-es költségvetésben a 3000 mrd forint feletti nyugdíjkifizetésekkel szemben az állami nyugdíjkassza bevételei csak 2100 mrd forintot érnek el, ezzel 2011-ben az állami nyugdíjrendszer már 900 mrd forintos hiánnyal zárna, ami a nyugdíjak kifizetésére vonatkozó hatályos jogszabály szerint nem állhat fenn.

2. A magyar nyugdíjrendszer másik strukturális problémája, hogy az állami nyugdíjrendszer kifizetési jogcímei között egyszerre találunk szolidaritási és szociális elemeket. A szolidaritási elemek az öregségi nyugdíj jogosultsághoz fűződnek, a szociális elemek a rokkantnyugdíjazás és a korhatár előtti nyugdíj jogosultságok köréhez. **A szolidáris és szociális elemek első pilléren belüli keveredése a magyar nyugdíjrendszert áttekinthetetlenné teszi.**

3. A harmadik problémája a magyar nyugdíjrendszernek az, hogy a lehetségesnél kisebb mértékben ösztönzi az önkéntes nyugdíj előtakarékosságot, ezzel **a hosszú távú megtakarításokat a lehetségesnél kisebb arányban tereli az önkéntes nyugdíjpénztárak felé.**

4. Végül negyedik, egyben döntő problémája a magyar nyugdíjrendszernek az, hogy **hiányzik a járulékot fizetők köréből 1 millió legális munkavállaló** mind rövid-, mind középtávon, továbbá hiányzik 1 millió gyermek, akik hosszú távon fenntarthatóvá tenné a magyar nyugdíjrendszert.

A magyar nyugdíjrendszer fenti strukturális problémájának megoldására a Magyar Kormány egy **4 lépésből álló nyugdíjreformról döntött**, melyek révén egyrészt rövid- és középtávon biztonságosan finanszírozhatóvá válik az állami nyugdíjrendszer, másrészt 2050-re reálissá válik a magyar nyugdíjrendszer hosszú távú finanszírozhatósága.

A nyugdíjrendszer reformját érintő kérdések a következők:

1. A Kormány az állami nyugdíjrendszer rövid- és középtávú finanszírozhatósága érdekében **megszünteti az állami nyugdíjalap hiányát.** Ezt a 2010. és a 2011. évi költségvetésben a kötelező magánnyugdíjpénztári befizetések állami nyugdíjalapba

irányításával (14 havi átirányítás, 2010. évi CI. törvény), valamint a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszerből az állami rendszerbe átlépők vagyonának felhasználásával éri el. Utóbbi forrásból 2011-ben 530 mrd forintot, 2012-ben 250 mrd forintot fordít a Kormány az állami nyugdíjrendszer hiányának megszüntetésére.

2. A Kormány megszünteti a második pillér kötelező jellegét és **bevezeti a szabad nyugdíjrendszer választás lehetőségét** (2010. évi C. törvény). A második pillérben működő, most már nem kötelező magánnyugdíjpénztárak tagjai lehetőséget kapnak arra, hogy visszalépjenek az állami nyugdíjrendszerbe, az első pillérbe, de szabadon dönthetnek arról is, hogy maradnak a most már önkéntessé váló magánnyugdíjpénztári rendszerben. Utóbbi esetben a második és harmadik pillér a szereplők saját döntése alapján hosszú távon egyesülhet.

3. A Kormány döntése szerint az állami nyugdíjrendszerben 2013. január 1-től a befizetéseknek és a kiadásoknak egyensúlyban kell lenniük. Ehhez a mai munkaadói járulék helyett – azzal azonos mértékű – munkaadói nyugdíjadót vezet be a kormány, és a megmaradó munkavállalói járulékokkal együtt kell nullszaldósnak lennie az állami nyugdíjrendszernek. Elváltásra kerül a szolidaritási alapú és szociális alapú nyugdíjjogosultság, az elsőt az állami nyugdíjalap, a másodikat egy új állami szociális alap finanszírozza. **2013. január 1-től valamennyi, az állami nyugdíjrendszerben résztvevő állampolgár részére egyéni számlán vezetik a megszerzett nyugdíjjogosultság alapjául szolgáló felhalmozás összegét.**

4. A Kormány döntése szerint **újból két pillér** – az állami nyugdíjrendszer első pillére, és az önkéntes nyugdíjpénztárak második pillére – **jellemzi a magyar nyugdíjrendszert.** Annak érdekében, hogy ösztönözzük a hosszú távú öngondoskodást és növeljük az önkéntes magánnyugdíjpénztári befizetéseket, a Kormány hosszú távú megtakarításokat ösztönző programokat dolgoz ki 2011. június 30-ig.

Az ország nyugdíjrendszerének fenntarthatósága tehát túlnyomó részben két alapvető tényezőtől függ: a foglalkoztatottság hosszú távú szintjétől és a demográfiai helyzettől (mortalitás, várható életkor, születési ráta, stb.). Ezen tényezők kedvezőtlen alakulását semmilyen nyugdíjrendszer nem képes fenntartható módon kezelni, káros társadalmi, szociális és pénzügypolitikai hatásait kompenzálni. A Kormány ezt felismerve állította gazdaságpolitikája középpontjába – a fenntartható gazdasági növekedés ösztönzése mellett – *a foglalkoztatás növelését és a népességfogyás megállítását.*

1. A foglalkoztatottság növelése érdekében **enyhítette a legnagyobb foglalkoztató szféra, a kis-és középvállalatok terheit az ún. „minor adók” eltörlésével, a társasági adó 19 %-ról 10 %-ra csökkentésével, a túlzott adminisztratív terhek (pl. alkalmi munkavállalás kapcsán jelentkező bejelentési kötelezettség) racionalizálásával, az EU-s támogatások felhasználásának átrendezésével az Új Széchenyi Terv keretében.** Az egyik legfontosabb eleme a foglalkoztatás-ösztönző gazdaságpolitikának a személyi jövedelemadó rendszerének átalakítása: az arányos, egykulcsos jövedelemadó bevezetésével ugyanis szignifikánsan csökkent a határadó kulcs. A határadó kulcs csökkentése mellett a legfontosabb eredménye az SZJA rendszer átalakításának, hogy abban a jövedelmi tartományban (átlag- és afeletti jövedelmi sávok) teszi versenyképesebbé a munka adóterhelését, ahol az regionális összevetésben a legjelentősebb (negatív irányú) eltérést mutatta, ugyanakkor a legalacsonyabb jövedelmi sávokban sem okoz jövedelemcsökkenést. A foglalkoztatottság növelése érdekében a Kormány a szakképzési rendszer egészének átalakítását, korszerűsítését határozta el.

2. Mind a foglalkoztatás növelését, mind a demográfiai helyzet javulását célozza a személyi jövedelemadó rendszerbe épített, 2011. január 1-től hatályos – gyermekek számától függő – **családi adókedvezmény-rendszer.** A demográfiai helyzet javulását, a gyermekvállalás ösztönzését igyekeznek továbbá elősegíteni a Kormány a részmunkaidős foglalkoztatás elősegítésével, a napközbeni gyermekellátás kibővítésével és a gyermeket vállaló családok fokozott állami támogatásával.

A többpilléres nyugdíjrendszer 1998-ban történt bevezetése – bizonyos pozitív jellemzőin túl – számos, az előzőekben részletezett negatív következménnyel járt. A Kormány olyan nyugdíjrendszer kialakításában és hosszú távú fenntartásában érdekelt, amely képes kiküszöbölni a felsorolt negatívumok többségét a pozitív jellemzők megőrzése, sőt erősítése mellett. Pénzügy-politikai szempontból fontos, hátrányos vonásai a jelenlegi, három pilléres rendszernek:

1. **Legfontosabb negatív hatása, hogy a felosztó-kirovó nyugdíjrendszert alkalmazó országok esetében a többpilléres rendszerre történő áttérés rendkívül komoly pénzügypolitikai nehézségekbe ütközik.** Mindaddig ugyanis, ameddig a nyugdíjba vonulók 100 %-a nem a teljes életpályán felhalmozott magánnyugdíjpénztári megtakarításából fedezi nyugdíj-várománya egy meghatározott részét, addig az állami költségvetést fokozottan terheli a nyugdíjcélú kifizetések rendelkezésre bocsátása. Mindebből következően Magyarország államháztartási helyzetét a 2040-es évekig negatív

módon torzítják a nyugdíjrendszer megváltoztatásának makro-pénzügyi hatásai. További negatív jellemzője a többpilléres rendszernek, hogy nyilvánvalóan csak a nyugdíjogosultságot szerzett, sőt kizárólag az aktív életpályán szignifikáns mértékű felhalmozást elérő lakosságcsoporthoz öregségi ellátására kínál megoldást. A csekély mértékű, adott esetben zérus megtakarítást felhalmozó lakosságcsoporthoz öregségi ellátása ebben a rendszerben is az állami költségvetést terheli. További hátránya a többpilléres rendszernek, hogy a felhalmozott vagyon védelme, annak prudens kezelése – ahogyan azt a 2008-tól kiterjedő pénzügyi válság bizonyította – bizonyos, nem elhanyagolható mértékű kockázatokat hordoz magában, amely kockázatok csökkentése – még körültekintő szabályozók megalkotása esetén is – **jelentős többletköltséggel jár, teljes kiküszöbölése pedig gyakorlatilag lehetetlen.** További kapcsolódó költségeket jelent a magánnyugdíjpénztári intézményrendszer működtetése, aminek mértéke – a magyar tapasztalatok alapján – különösen jelentős.

2. A többpilléres nyugdíjrendszer bevezetésének ugyanakkor vannak tagadhatatlanul **pozitív következményei is.** Ezek közül talán a legfontosabb az állampolgárok öngondoskodásának elősegítése, ennek állami ösztönzése. Tagadhatatlanul pozitív hatású továbbá a hosszútávú lakossági megtakarítások arányának bővülése, ezzel párhuzamosan pedig a belföldi tőkepiacok fejlődése, likviditásának bővülése.

A fent írtakat figyelembe véve a Kormány célja egy egységes, két pilléren nyugvó nyugdíjrendszer létrehozása. A nyugdíjreform megvalósítását követően az első pillér kezelését és felügyeletét az Állam látja el, az államháztartás keretein belül. Kiemelkedően fontos és elsődleges célja a reformnak, hogy a lakosság öregségi ellátása úgy legyen biztosított, hogy az a passzív, időskori évekre is megfelelő életkörülményeket, az ország gazdasági teherbíró-képességén és a lakosság mindenkori életszínvonalán alapuló, és ahhoz mérhető mértékű anyagi biztonságot nyújtson. Mindezt olyan módon kell az államnak biztosítania, hogy a nyugdíjrendszer fenntartása a közpénzügyek tekintetében ne járjon káros, több generációt érintő negatív következményekkel. Az arányos és méltányos nyugdíjjáradék-számítás alapja a munkavállalók nyugdíjcélú befizetésének egyéni, nevesített számlán történő nyilvántartása, amelynek megteremtése az állami pillérben a Kormány fontos célja. Ennek érdekében a szükséges jogszabályi és technikai háttér kialakítása megkezdődött. Fontos szempont továbbá a nyugdíjcélú megtakarítások örökölhetőségének biztosítása, amelynek megvalósítása további előkészítést igényel. Az örökölhetőség a jelenlegi állami pillérben a járadékjogosultság megszerzését ill. hagyományozását jelenti, amely elem jelenleg az özvegyi és az árvasági ellátás intézményében jelenik meg. Az

átalakulást követően az örökölhetőség az egyéni számlákban is tükröződni fog, azaz az elhunyt nyugdíjcélú megtakarítása a túlélő házastárs (esetleg leszármazó) egyéni számláján megjelenik, ellátásának alapját képezi. Az örökölhetőségi szabályok kidolgozása során is fontos szempont azonban az államháztartás, benne a nyugdíjkassza egyensúlyának biztosítása.

Az átalakítást követően kialakuló **második fő pillér** egy önkéntes alapú, államilag támogatott és ösztönzött nyugdíjcélú megtakarítást lehetővé tevő, a magánszféra által működtetett, ám az állam által a belépő tagok érdekeit is szem előtt tartó módon szabályozott rendszert jelent. Ez a pillér hivatott a jelenlegi kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer előnyeit megtartani, annak hátrányos jellemzőinek kiiktatása mellett. A lakosság önkéntes nyugdíjcélú megtakarításának, ezzel öngondoskodásának valódi ösztönzése csak akkor lehetséges, ha az valóban önálló állampolgári döntésen alapul, ezért a második pillér kötelező jellege mindenképpen megszűnik. A lakosság öngondoskodását az állam azonban az adórendszeren és közvetett szabályozók útján a korábbiakhoz mérten fokozottabban ösztönzi, elősegítve ezáltal a hosszú távú megtakarítások növekedését, egyúttal az ország belső finanszírozási képességének javulását.

A Kormány soron következő, legsürgetőbb feladata az Országgyűlés által elfogadott törvények végrehajtásából fakadó **részletszabályok megalkotása**. Ennek keretében kidolgozásra kerül az egyéni számlavezetés rendszerének jogszabályi háttere, továbbá a magánnyugdíjpénztári tagdíjak átutalásának 14 hónapos felfüggesztésének kompenzálása. Ez utóbbi kompenzáció a nyugdíjjáradék-számítás módosításával történik, melynek megfelelően a 14 hónapra jutó nyugdíjjáradék fedezetét teljes egészében a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer teremti meg.

Amennyiben a magánnyugdíj-pénztári tag – önkéntes döntése alapján – úgy dönt, nem lép át a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, **2011. december 31-ét követően lehetősége van a munkavállalói nyugdíjjáradéka 100 %-ának magán-nyugdíjpénztárba történő befizetésére**. Ebben az esetben azonban kiszereződik a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerből, azaz ettől a dátumtól kezdve a jövőbeli szolgálati évei után már nem szerez jogosultságot állami nyugdíjjáradék ellátásra.

A javasolt intézkedések legfontosabb törekvése, hogy **a költségvetés** – a többpilléres nyugdíjrendszer felállításával évről évre fokozódó ütemben romló – **egyensúlyi helyzete**

javuljon, finanszírozási szüksége **csökkenjen**, az **explicit államadósság GDP-hez viszonyított aránya**, ezzel az ország külső sokkoknak való kitettsége mérséklődjön. Mindezt a hatást olyan módon szükséges elérni, hogy mindeközben a nyugdíjrendszer közép- és hosszútávú fenntarthatósága ne romoljon, sőt lehetőség szerint javuljon. A Kormány szándéka egyúttal, hogy megoldást kínáljon azon aktív munkaerő-piaci szereplők számára, akik a magánnyugdíjpénztárakban felhalmozott megtakarítások hátterét bizonytalanak, az ennek kockázatát csökkentő magánnyugdíjpénztári garancia mértékét elégtelennek ítélik. A teljeskörű nyugdíjreform végrehajtásának költségeit az állami és a kötelező tőkefedezeti (fél-állami) rendszer összeolvadásából származó bevételek hivatottak fedezni, egyéb költségvetési forrás erre a célra nem használható fel.

Fentiek alapján tehát napjainkban Magyarország egy átfogó nyugdíjreformot hajt végre. A rövid-, közép- és hosszútávon egyaránt finanszírozhatatlan, a költségvetést elsüllyesztő hárompilléres rendszerből visszatér az EU 18 országa által működtetett, a társadalmi szolidaritás elvét jobban tükröző kétpilléres rendszerbe. **A magyar nyugdíjreform új szakasza a reform reformjának is tekinthető, amely megőrzi a korábbi reform értékű bevált elemeket, de korrigálja a kötelező magánnyugdíjpénztári második pillér bevezetésével kialakult, az állami nyugdíjrendszerben fellépő hiányokat.**

Melléklet: A magyar nyugdíjrendszer jellemzői európai összehelyezésben

A magyar nyugdíjrendszert az EU-s rendszerekkel összehelyezve elmondható: hogy a rendszer jól van paraméterezve és fenntartható.

- a) A rendszer paradigmáját tekintve számos (nagy) tagállamban van állami felosztó-kirovó típusú rendszer, amelyet önkéntes tőkefedezeti pillér egészít ki, míg inkább az új tagállamokra jellemző a kötelező magánnyugdíjpillér.
- b) A rendszer szigorúságát meghatározó paraméterek (korhatár, induló nyugdíjak helyettesítési rátája, indexálás) összhangban vannak az európai gyakorlattal.
- c) A rendszer fenntarthatóságát leíró mutató, a nyugdíjkiadások GDP-hez viszonyított aránya előrevetítve nem haladja meg a legtöbb EU tagállamban előreszámított pályát.

Az EU 12 tagállamában nem működik kötelező második nyugdíjpillér az állami felosztó-kirovó rendszer mellett, további 6 tagállamban csak részlegesen jelenik meg kötelezően. Többek között számos nagy tagállamban – pl. Németországban, Franciaországban – nincs kötelező második pillér, míg számos újabb tagállamban bevezetésre került. A gazdasági válság súlyosan érintette a tőkefedezeti nyugdíjpilléreket, aminek hatására pl. Szlovákiában átmenetileg eltörölték a második pillér kötelező jellegét, míg Észtországban szintén átmenetileg felfüggesztették a magánnyugdíj-pénztárakba utalt tagdíjbevételeket.

A felosztó-kirovó rendszer mellett azonban minden tagállamban megtalálhatók – az önkéntes előtakarékoságot is ösztönző – önkéntes tőkefedezeti rendszerek (magánnyugdíj-pénztárak, vállalati nyugdíjak). A kötelező pillér(ek) mellett önkéntes alapon működő rendszerekben a részvétel mértéke országról országra más feltételektől függ és eltérő.

A magyar nyugdíjrendszer paraméterei az átlagos bérszínvonalhoz viszonyítva az EU-ban jellemző aránnyal összemérhető nyugdíjakat biztosít. Az átlagos helyettesítési ráta (azaz az átlagos nyugdíj összegét a nemzetgazdasági átlagbérhez viszonyító mutató) 77,9% 2010-ben.

Figyelembe véve, hogy Magyarországon a nyugdíjak nem adóznak, ez a mutató az átlagos nyugdíjat az átlagos nettó keresethez viszonyítja. Az Európai Bizottság által számolt, az átlagos (nettó) nyugdíj összegét a nemzetgazdasági bruttó átlagbérhez viszonyító – Magyarország

esetében nehezebben értelmezhető – mutató az összes nyugdíjasra vonatkozóan 2007-ben Magyarországon (38,9%) az EU átlag (49,7%) alatt volt és az az előreszámítás szerint 2007 és 60 között az EU átlaghoz hasonló mértékben csökken (mintegy 9 százalékponttal).

Mindemellett az indexálási szabályok közepesen szigorúaknak mondhatók európai viszonylatban – számos országban szigorúbbak (pl. kizárólag az árindexszel növelik a nyugdíjakat), számos országban enyhébben a szabályok (a bérindex nagyobb mértékű figyelembe vételével).

A kötelező nyugdíjkorhatár a férfiak esetében (62 év) alacsonyabb az EU-ban jellemzőnél (a tagállamok többségében 65 év, mindössze Máltán (61 év) alacsonyabb a magyar értéknél), a nők esetében átlagosnak mondható. Azonban ha figyelembe vesszük, hogy a 65 éves korban várható élettartam Magyarországon – 2008-ban 2,7 évvel – elmarad az EU átlagtól, a korhatárban való eltérés arányosnak mondható.

A nyugdíjkiadások fenntarthatósága az EU tagállamaiban jellemzőhöz képest az elkövetkező 50 évben várhatóan kedvezőbben alakul. 2007-ben az öregségi és kerkedvezményes nyugdíjakra fordított kiadások a GDP arányában (9,0%) az EU átlaga (9,1%) körül alakultak (a környező országok átlagát (EU10 8,1%) meghaladták). Az EU által elfogadott előreszámítás szerint – a jelenlegi szabályozást alapul véve – 50 év múlva e kiadások jelentősen az EU átlaga alatt (körülbelül az EU10 átlaga körül) alakulnak. Összességében a nettó kiadások kisebb növekedést mutatnak 2007 és 2060 között, mint a tagállamok túlnyomó többségében.