

# **Nyugdíjreform Közép- és Kelet-Európában: helyzetjelentés a nemzeti nyugdíjrendszerek szerkezetátalakításáról egyes kiválasztott országokban**

Elaine Fultz

és

Markus Ruck

Nemzetközi Munkaügyi Hivatal  
Közép- és Kelet-Európai Csoport  
Budapest

Copyright © International Labour Organization 2001

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet kiadványai szerzői jogvédelem alatt állnak az Általános Szerzői Jogvédelemről szóló Konvenció 2 Protokollja alapján. Mindazonáltal részletek reprodukálhatók engedély nélkül amennyiben a forrást megjelölik. Reprodukciós vagy fordítási jogokért a kérvényeket az alábbi címre lehet beadni: ILO Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Az ILO örömmel fogadja ezeket a kérvényeket.

---

ISBN 92-2-012363-0

---

Az ILO kiadványaiban alkalmazott megnevezések, amelyek megfelelnek az ENSZ gyakorlatának, és az anyagok bemutatása nem tükrözik semmiféle véleménynyilvánítást az ILO részéről bármely ország, térség, terület vagy annak hatóságainak jogi státuszát illetően vagy határainak megállapítását illetően.

Az idézett cikkekben, tanulmányokban és egyéb hozzájárulásokban kifejezett véleményekért a felelősséget kizárólag a szerzők viselik, és a publikálás nem jelenti, hogy az azokban kifejtett véleményeket az ILO támogatja.

Cégek, kereskedelmi termékek és eljárások nevének említése nem jelenti, hogy az ILO támogatja ezeket, és egy adott cég, kereskedelmi termék vagy eljárás nevének nem említése nem a helytelenítés jele.

Az ILO kiadványai beszerezhetők a nagyobb könyvkereskedésekben vagy közvetlenül az ILO Publications-tól, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Svájc. Katalógusok illetve az új kiadványok listái díjmentesen beszerezhetők a fenti címen, vagy a következő e-mail címen: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Internet: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Készült Magyarországon

# Tartalom

<b>ÁTTEKINTÉS</b>	<b>1</b>
<b>I. A REFORM KONTEXTUSA</b>	<b>3</b>
A. Az átmenet előtti nyugdíjrendszerek	3
B. Az átmenet hatása	4
C. Demográfiai előrejelzések	8
<b>II. A REFORM MEGKÖZELÍTÉSI MÓDJAI</b>	<b>11</b>
<b>III. KÖVETKEZTETÉSEK</b>	<b>19</b>
<b>REFERENCIÁK</b>	<b>21</b>
<b>FÜGGELÉK</b>	<b>22</b>

# Nyugdíjreform Közép- és Kelet-Európában: helyzetjelentés a nemzeti nyugdíjrendszerek szerkezet- átalakításáról egyes kiválasztott országokban

Elaine Fultz és Markus Ruck

## ÁTTEKINTÉS

Ez a tanulmány a nemzeti nyugdíj rendszerek szerkezetátalakítását célzó kezdeményezések jelenlegi helyzetéről kíván áttekintést nyújtani bizonyos közép- és kelet-európai országokban. A fő információforrást a 2000 áprilisában Prágában tartott regionális nyugdíj konferencián elhangzottak alkotják, amelyet a Cseh Munkaügyi és Szociális Minisztérium és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet közös támogatásával rendeztek meg. A konferencia megrendezésének célja a következő kilenc ország nyugdíjszakértői közötti információ- és eszmecsere előmozdítása volt: Horvátország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovák Köztársaság, Szlovénia valamint a Cseh Köztársaság. 2000 tavasza alkalmas időszak volt az ilyen eszmecsere, mivel a közép- és kelet-európai országok különböző megközelítési módokkal álltak hozzá a nyugdíjrendszer szerkezetátalakításának, és a reformok eltérő ütemben haladtak. Ez a helyzet lehetővé tette a folyamatban hátrébb tartó országok számára azt, hogy tanuljanak azon országok tapasztalataiból, amelyek már előrébb jutottak a reformfolyamatokat illetően. E szempontot figyelembe véve, a magyarországi és lengyelországi nemrégiben lezajlott események voltak a leginkább figyelemre méltóak a konferencia résztvevői számára, mivel e két ország az úgy nevezett radikális reformok megvalósításának időszakában van, amelynek során az állami nyugdíjrendszereket részben kötelező piaci alapon működtetett egyéni megtakarítási számlákkal váltják fel. Az érdeklődésnek megfelelően, ez a tanulmány elsősorban ezen országok tapasztalataira koncentrál.

Az elemzés három részből áll. Az első részben a hátteret kívánjuk felvázolni, ismertetjük a közép- és kelet-európai országok szocialista időszakból örökölt nyugdíjrendszereit, az átmenet ellátásokra és finanszírozásra gyakorolt hatását, valamint a demográfiai változások várható hatását a rendszer költségeire az elkövetkező évtizedekben. A második rész az 1990-es évek során a régióban végrehajtott reformokat mutatja be. A reformokat két fő kategóriára lebontva tárgyaljuk: az állami rendszerek szerkezetátalakítása és privatizációja valamint korai elképzelések és módszerek. A harmadik rész a reformelképzeléseket segítő következtetéseket és ajánlásokat tartalmazza. Tanulmányunkban nem vontunk le végleges következtetéseket, figyelembe véve azt a tényt, hogy a nyugdíjreform – természetéből adódóan – hosszú távú vállalkozás, és így annak végkimenetelét jelenleg még ismeretlen erők befolyásolhatják. A következtetések a szerzők véleményét tükrözik, és nem feltétlenül az ILO vagy a konferencia résztvevőinek hivatalos álláspontját takarják.

Általánosságban az elemzés kimutatja:

- A felosztó-kirovó rendszerrel a nyugdíj-előfinanszírozásba történő átmenet költségei mind Magyarországon, mind Lengyelországban magasabbak a tervezettnél, elsősorban azért, mert a vártnál több munkavállaló kívánt a magánnyugdíjrendszerhez csatlakozni. Ezek az éves GDP 0,5–1,2 százalékát kitevő átmeneti költségek súlyos költségvetési terhet jelentenek. Magyarországon a vártnál magasabb költségszint volt az egyik oka annak, hogy a kormány visszavonta az új magánpillérhez rendelt bevételi rész tervezett emelését. Ez szükségessé teheti a magánnyugdíjrendszer által biztosított ellátás szintjére vonatkozó jogi garanciák kidolgozását az elkövetkező években, ezáltal is tovább növelve a reform költségeit.
- A legtöbb közép- és kelet-európai országban a kis és újonnan kialakított pénzügyi piacok, illetve a gyakori kormányváltások miatt a nyugdíjreform változó politikai és gazdasági körülmények között folyik. A pénzügyi piacok sajátos

helyzete arra készíti a magánnyugdíjpénztárak kezelőit, hogy a jelentős mértékű munkavállalói megtakarításokat állami és ne magán értékpapírokba fektessék be. A gyakori kormányváltás a reform politika időközbeni változtatásaihoz vezet. A néhány éven belül végrehajtandó radikális reformok szempontjából a kontinuitás hiánya jelenti a legnagyobb problémát.

- A magánnyugdíj-kifizetésekkel kapcsolatos alapkérdések még mindig megoldatlanok mind Magyarországon, mind Lengyelországban. Ezen bizonytalanságok miatt a munkavállalók egyik országban sem rendelkeznek kellő szintű ismeretekkel ahhoz, hogy meghozzák a szükséges döntést azzal kapcsolatban, hogy csatlakozzanak-e az újonnan létrehozott magán kiegészítő rendszerekhez. A bizonytalanságok miatt a reformok értékelése is nehéz a nyugdíjbiztonság kulcsfontosságú feltételeit illetően.
- A régiószerre bevezetett reformintézkedések rendkívül változatos képet mutatnak. Míg sok ország Magyarországhoz és Lengyelországhoz hasonlóan radikális reformra készül, mások, pl. a Cseh Köztársaság, Észtország és Szlovénia úgy alakítják át állami felosztó-kirovó rendszerüket, hogy nem vezetik be a kötelező magánpillért. Az utóbbi megközelítési módot választó kormányok számára a fő érv a magas átmeneti költségek révén keletkező költségvetési teher volt.
- A legtöbb közép- és kelet-európai országban a nyugdíjreformmal kapcsolatban korlátozott társadalmi párbeszéd folyik, és gyakran nem sikerül társadalmi konszenzust elérni. Ez részben a szociális dialógus hiányzó tradíciójának, részben pedig annak tudható be, hogy egyes kormányok nem ismerik fel az erre irányuló igényt, továbbá a munkavállalók és munkáltatók csak korlátozott tapasztalatokkal rendelkeznek az általuk betöltendő szerepvállalással kapcsolatban. A Lengyelországban elért konszenzus szintje kiemelkedőnek mondható abból a szempontból, hogy bizonyítja a szociális partnerek által nyújtott támogatás fontosságát a reformokkal kapcsolatos törvénykezés stabilitásának fennmaradásában. Ez a konszenzus biztosítja a reformok véghezvitelét a kormányváltások ellenére.

## I. A REFORM KONTEXTUSA

A közép- és kelet-európai országok számára a nyugdíjreformmal kapcsolatos választási lehetőségeket az általuk örökölt nyugdíjrendszerek jellemzői, az átmenet első éveiben a rendszeren végrehajtott gazdasági és politikai változtatások hatásai, valamint az elkövetkező évek demográfiai változásainak várható befolyása határozza meg. Jelen fejezet a végrehajtott reformok elemzéséhez kívánja felvázolni a kontextust a fent említett tényezők figyelembevételével.

### A. Az átmenet előtti nyugdíjrendszerek

A közép- és kelet-európai országokban a szocialista korszak egyik öröksége az állam túlzott mértékű szerepvállalása volt a nyugdíjellátások biztosítása területén. A nyugdíjrendszer a kormány felelőssége alá tartozott, és gyakorlatilag nem léteztek magánrendszerek. A nyugdíjakat a felosztó-kirovó rendszer alapján finanszírozták, az állami cégek által az állami költségvetésen belül működő társadalombiztosítási költségvetésbe átutalt alapok révén.<sup>1</sup> Ritka volt a munkavállalói járulékok közvetlen befizetése. Ezek általában csak szimbolikus értékkel bírtak. A különböző típusú ellátásokat (öregkori, rokkantsági, özvegyi) ugyanabból a költségvetésből vagy forrásalaphól finanszírozták. A források beszedése illetve kihelyezése csak korlátozott mértékben volt átlátható.

A közép- és kelet-európai országokban a nyugdíjkorhatár valamivel alacsonyabb volt, mint az OECD országokban, ahogy ezt az 1. táblázat mutatja. Számos közép- és kelet-európai országban a férfiak 60 éves korukban, 25 év munkaviszony után mehettek nyugdíjba, míg a nők esetében 55 év volt a nyugdíjkorhatár. Egyes országokban a nők számára megállapított nyugdíjkorhatár a felnevelt gyermekek számától függött.<sup>2</sup> Ezen kívül, számos lehetőség kínálkozott a korai nyugdíjazásra. A fiatal nyugdíjasok gyakran tovább dolgoztak, miközben nyugdíjukat is kapták.

#### 1. táblázat: Átlagos nyugdíjkorhatár, 1950 és 1990

	1950	1990
OECD országok		
Férfiak	68,5	62,2
Nők	66,0	60,0
KKE országok		
Férfiak	67,6	60,9
Nők	62,5	57,6

Forrás: Latulippe, D., „Effective Retirement Age and Duration of Retirement in the Industrial Countries between 1950 and 1990. *Issues of Social Protection*, International Labour Office, Discussion Paper No. 2 (Geneva) 1996.

Általában véve, a reform előtti rendszerek a jövedelem újrafelosztását szolgálták, a járulékok és kifizetések között gyenge kapcsolat volt. A kifizetések mértékét általában a munkavállaló egy minimális számú évre vonatkozó referencia jövedelmének bizonyos százalékában határozták meg. A számítási módszernek gyakran része volt egy általános díjazás komponens és/vagy a kifizetések maximálása. Ezen gyakorlat egy viszonylag egységes ellátási rendszert eredményezett. Ugyanakkor, sok úgy nevezett privilégium létezett, pl. alacsonyabb nyugdíjkorhatárok és az állam által preferált foglalkozások után járó magasabb összegű ellátások. Számos országban ezek a privilégiumok nem csak a veszélyes és stratégiai foglalkozással rendelkező munkavállalókra terjedtek ki, hanem egész ágazatokra is (pl. a bányászati ipar-

<sup>1</sup> Hasonlóan a nyugat-európai nyugdíjrendszerekhez, ezek a rendszerek is eredetileg tőkefedezeti alapon működtek, azonban a második Világháború során megcsappantak a tartalékaik, s ez felosztó-kirovó rendszerű finanszírozáshoz vezetett a háborút követő időszakban. Muller, Katharina, *Ten Years After: Pension Reforms in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Frankfurt Institute for International Studies, February 2000.

<sup>2</sup> Hagemeyer, Krzysztof, „The Transformation of Social Security in Central and Eastern Europe”, in Katharina Muller, Andreas Ryll, and Hans-Jürgen Wagener, eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe* (Heidelberg: Physica-Verlag, 1999), p. 49.

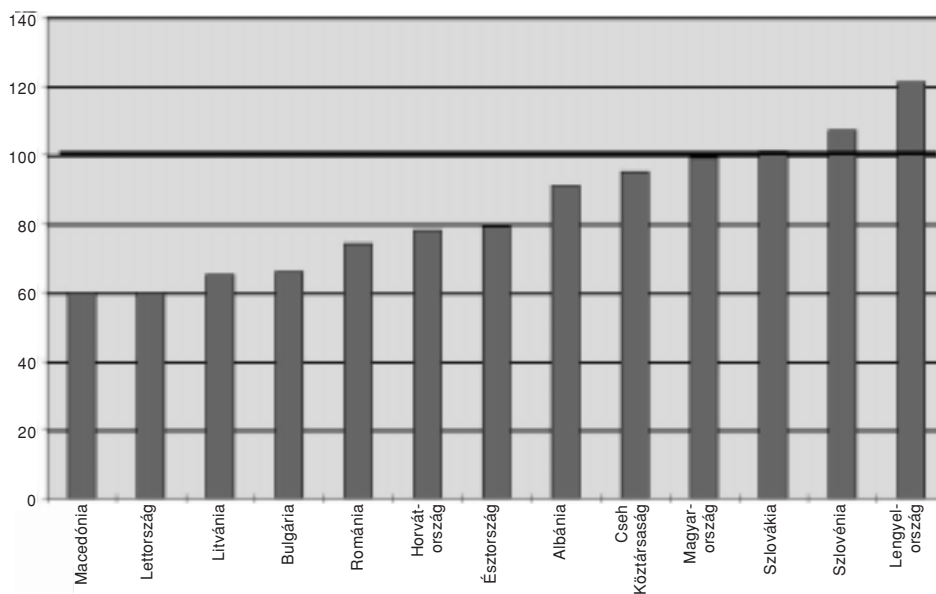
ban a bányászokon kívül a bányák igazgatásában és az adminisztratív munkakörben dolgozókra is). A finanszírozás azonban az összes munkavállaló után fizetett járulék alapján történt, s ez visszaességek eredményezett az újrafelosztásban. Az ellátások kiegészítése általában nem követte kielégítően az inflációt vagy a nominálbérek emelkedését, így aránytalanságok keletkeztek a régebben és az újonnan nyugdíjba vonultak között. Minél tovább fizette a nyugdíjas a nyugdíjjárulékot, nyugdíja annál kevésbé volt megfelelő mértékű az aktuális megélhetési költségekhez képest.

Az átmenet elején, a rendszer eltartotti aránya 30-45 nyugdíjas per 100 munkavállaló volt, bár jelentős különbségek mutatkoztak az egyes országok között (pl. 27 nyugdíjas per 100 munkavállaló Albániában, 62 nyugdíjas per 100 munkavállaló Ukrajnában).<sup>3</sup> Míg ezek az arányok a világ többi részével való összehasonlításban magasak voltak, a nyugdíjkiadások a GDP arányában relatíve alacsonynak számítottak. 1989-ben az átlag mindössze 5,6 százalék volt a Balti államokban, és 7,6 százalék a Közép-Európai Szabadkereskedelmi Társulás (CEFTA) országaiban.<sup>4</sup> Ennek oka lehet részben az, hogy a bérek a GDP mintegy 30-40%-át tették ki, ami jóval alacsonyabb, mint a legtöbb nyugat-európai országban.<sup>5</sup>

## B. Az átmenet hatása

A rendszerváltás a legtöbb országban a kibocsátás és a foglalkoztatás jelentős visszaesését eredményezte. A termelés 20-50 százalékkal az 1989-es szint alá esett.<sup>6</sup> A fellendülés arányában jelentős különbségek voltak. Lásd 1. ábra. A CEFTA országok általában 1993-ban tudtak újra növekedést elérni, míg a rendszerváltás előtti kibocsátási szintjüket 1997-ben érték el újra.<sup>7</sup> A CEFTA országokat a balti államok követték, ahol a növekedés általában az évtized második felében indult újra. Délkelet-Európában a növekedés – ami most már elkezdődött – kevésbé mondható meghatározónak.

**1. ábra: Reál GDP 1999-ben (tervezett) az 1989-es GDP százalékos arányában (1989 = 100)**



Forrás: Phare Consensus, *Change and Choice in Social Protection: The Experience of Central and Eastern Europe* (Pantheron, The University of York, 1999), 51. old.

3 Palacios, R., M. Rutkowski, and X. Yu, *Pension Reform in Transition Economies*, (Washington, D.C.: the World Bank, 1999), p. 105.

4 1990-ben a nyugdíjasok/aktív dolgozók aránya az Egyesült Királyságban 24%, Franciaországban 21%, Németországban 22%, az Egyesült Államokban 18%, Japánban pedig 17% volt. CEFTA országoknak nevezzük a Közép-Európai Szabadkereskedelmi Megállapodást aláíró országokat, de az adatok jelen esetben a Cseh Köztársaságra, Magyarországra, Lengyelországra, Szlovákiára és Szlovéniára vonatkoznak. (1997-ben Románia is tagja lett a Társulásnak.) Hagemer in Muller (1999), 47. old.

5 Ez az arány kb. 52% volt Franciaországban. Németországban és az Egyesült Királyságban kb. 55%. Hagemer in Muller (1999), 47. old.

6 Meg kell jegyeznünk azonban, hogy az összehasonlítás alapjául szolgáló év 1989, és mivel nem állnak rendelkezésre megbízható statisztikai adatok a rendszerváltás előtti GDP-ről, ill. a foglalkoztatásról, az összehasonlításban bizonytalansági tényezőkkel kell számolnunk.

7 Hagemer in Muller (1999), 35. old.

A foglalkoztatás is jelentősen csökkent, ahogy ezt a 2. táblázat mutatja. 1995-ben az átlagos foglalkoztatási arány 12,5 százalék volt a CEFTA országokban és Délkelet-Európában.<sup>8</sup> A CEFTA országokban a foglalkoztatás százalékban mért csökkenése nagyobb volt, mint a kibocsátásé (a Cseh Köztársaság kivételével). A többi országban a munkanélküliség csökkenése kisebb mértékű volt, tükrözve a rövidebb munkaidő vagy a fizetetlen szabadság formájában meglévő rejtett munkanélküliséget. Míg számos átmeneti gazdaságban már 2–6 éve tart a termelés fellendülése, a foglalkoztatás továbbra is csökken vagy stagnál. Négy országban – Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország és Szlovák Köztársaság – 5 millió álláshely szűnt meg 1989 óta.<sup>9</sup>

**2. táblázat: A foglalkoztatási arány egyes országokban az 1989-es szintek százalékos arányában (1989=100)**

	1991	1993	1995	1997	1998
Albánia	97,5	72,7	79,0	76,9	76,6
Bosznia és Hercegovina	58,1	9,9	10,1	34,4	36,4
Bulgária	81,6	73,8	75,2	72,3	71,2
Horvátország	88,5	76,5	73,9	73,4	...
Cseh Köztársaság	93,6	89,7	92,8	92,4	90,2
Magyarország	86,8	72,1	69,3	69,1	70,3
Lengyelország	90,1	84,3	86,7	90,8	91,1
Románia	98,5	91,9	86,7	82,4	...
Szlovákia	85,9	80,4	80,7	81,5	81,2
Szlovénia	88,7	81,3	79,1	78,6	78,7
Macedónia	95,6	86,2	73,9	66,8	65,0
Észtország	96,4	84,5	78,3	77,4	...
Lettország	99,3	85,6	74,3	73,7	74,1
Litvánia	99,7	93,4	86,4	87,7	87,0
Moldávia	99,0	80,7	80,0	78,7	77,7
Ukrajna	98,3	94,1	93,3	88,8	87,7

Forrás: Economic Commission for Europe and United Nations, *Economic Survey of Europe* (1999, No. 3), Függelék B.5. táblázat

Gazdasági és szociális szempontból a foglalkoztatás csökkenésének többszörös hatása volt: rendkívüli nehézségeket okozott az érintett munkavállalók számára, ezzel egy időben csökkentette a rejtett munkanélküliséget, és hozzájárult a munka termelékenységének növeléséhez. A nyugdíjrendszerek szempontjából azonban a hatás egyöntetűen negatív volt: a járulékok csökkentek és a juttatások kifizetése emelkedett, egyre növekvő pénzügyi hiányt teremtve. A rendszer járulékfizetőinek száma Bulgáriában 30%-kal, Lettorszában 45%-kal, Albániában pedig több mint 60%-kal csökkent. A csökkenés kisebb mértékű volt a Cseh Köztársaságban – hét-nyolc százalék közötti –, és a Szlovák Köztársaságban – 5százalék.<sup>10</sup> Lásd 2. ábra. Ezen kívül a pénzügyi nehézségek miatt sok cég nem fizette be a rendszeres járulékokat a munkavállalók után, ami óriási hátralék-felhalmozódást eredményezett. Azok az elbocsátott munkavállalók, akik a régió bővülő informális szektorában találtak maguknak állást, általában kikerültek a társadalombiztosítás járulékbegyűjtő rendszereiből, és ezáltal elvesztették jogosultságukat és ellátásukat. Néhány országban az ilyen munkavállalók szá-

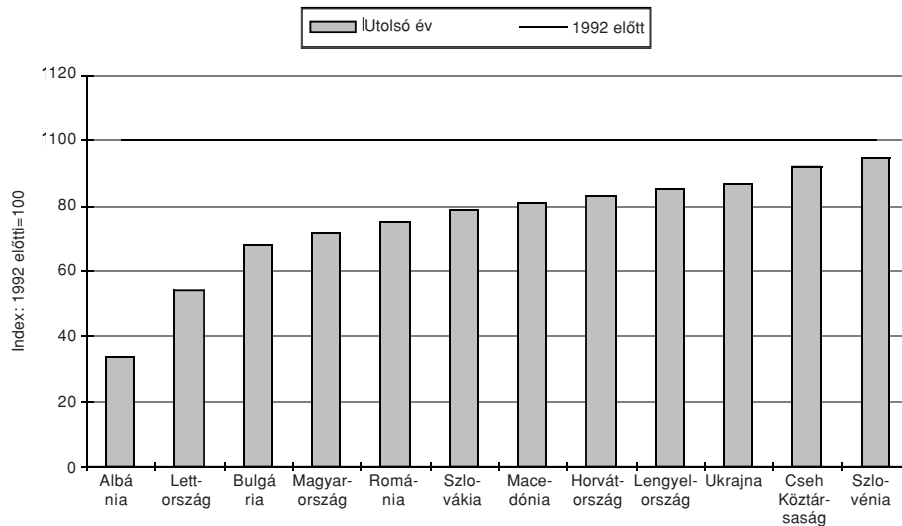
<sup>8</sup> Hagemeyer in Muller (1999), 35.old.

<sup>9</sup> Augusztinovics, Maria, „Pension Systems and Reforms in the Transition Countries,” in *Economic Survey of Europe* (Economic Commission for Europe and United Nations, 1999, Vol.3), 91.old.

<sup>10</sup> Albániában a csökkenést súlyosbította a mezőgazdaság privatizációja. Itt a privatizáció után a járulékbefizetés alacsony szintje egyrészt a járulékbeszedési rendszer hiányosságaiból, másrészt a mezőgazdasági kényszergazdálkodók alacsony készpénzjüvedelméből adódott.

ma eléri, vagy meghaladja az ország aktív korú lakosságának egy negyedét: Litvániában a nem regisztrált munkavállalók aránya 22 százalék, Albániában pedig 28 százalék.<sup>11</sup>

**2. ábra: Járulékfizetők az 1992 előtti szintek százalékos arányában egyes országokban (Index: 1992 előtti = 100)**



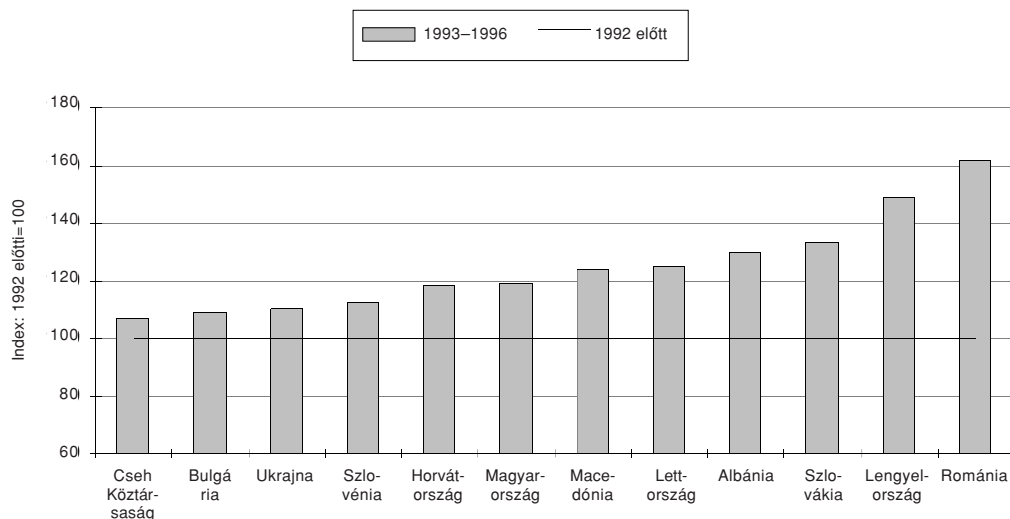
Forrás: Palacios, R., M. Rutkowski, and X. Yu, *Pension Reform in Transition Economies*, World Bank, Washington, D.C., June 1999.

A nyugdíjfinanszírozási főkönyv kiadási oldalán a kormányok ad hoc módon emelték a juttatásokat, hogy kompenzálják az inflációt, és csökkentsék az alapvető árucikkek szubvencióját. Emellett sok kormány liberalizálta a rokkantsági és korai nyugdíjellátásokat annak érdekében, hogy kezelni tudja az emelkedő munkanélküliséget. A nyugdíjrendszereket tompító eszközként használták a munkaerő-felesleg felszívására, ezzel helyettesítve a számos országban még csak kialakulóban lévő jóléti és munkanélküli ellátási rendszereket. Mindazonáltal, ez a megoldás jelentősen költségesebb volt, mint a munkanélküli ellátások közvetlen folyósítása, és igen megterhelte a nyugdíjrendszer finanszírozását. Ez várhatóan még néhány évig folytatódni fog. A kedvezményezettek száma legmeredekebben Romániában és Lengyelországban emelkedett. Lásd 3. ábra.

E tényezők együttese néhány éven belül igen erőteljes növekedést eredményezett a nyugdíjrendszer eltartotti arányában. Lásd 4. ábra. Albánia, ez a demográfiai szempontból fiatal ország, a legalacsonyabb eltartotti aránytól eljutott a legmagasabb eltartotti arányt regisztráló országok szintjére. Lettország és Románia 100 százalékos emelkedést regisztrált, míg Magyarországon, Litvániában, Lengyelországban és Szlovéniában 50 százalékos volt az emelkedés. A Cseh Köztársaság élesen különbözött a szomszédos országoktól a 10 százaléknál alacsonyabb mértékű emelkedéssel, bár lehetséges, hogy az 1999–2000-ben lejátszódó recesszió azóta már változtatott ezen. Ukrajnában is viszonylag kis mértékű volt a növekedés, de itt a konkrét számok kevésbé megbízhatóak. Ennek egyrészt az az oka, hogy széleskörűen elterjedt a dolgozók adminisztratív szabadságolásának gyakorlata, másrészt igen jelentős járulék hátralékok halmozódtak fel.

<sup>11</sup> Litvániára vonatkozóan lásd., Phare Consensus Program, *Change and Choice in Social Protection: the Experience of Central and Eastern Europe* (Pantheon: the University of York, 1999), 52. old. Albániában 2000 májusában és júniusában a Társadalombiztosítási Intézet és a Munkaügyi Minisztérium járulékbeszédésért felelős képviselői személyesen keresték fel a vállalatokat. A vizsgálat megállapította, hogy a munkavállalók 28%-a nincs bejelentve.

**3. ábra: A nyugdíjasok számának százalékos növekedése egyes országokban  
(Index: 1992 előtti = 100)**



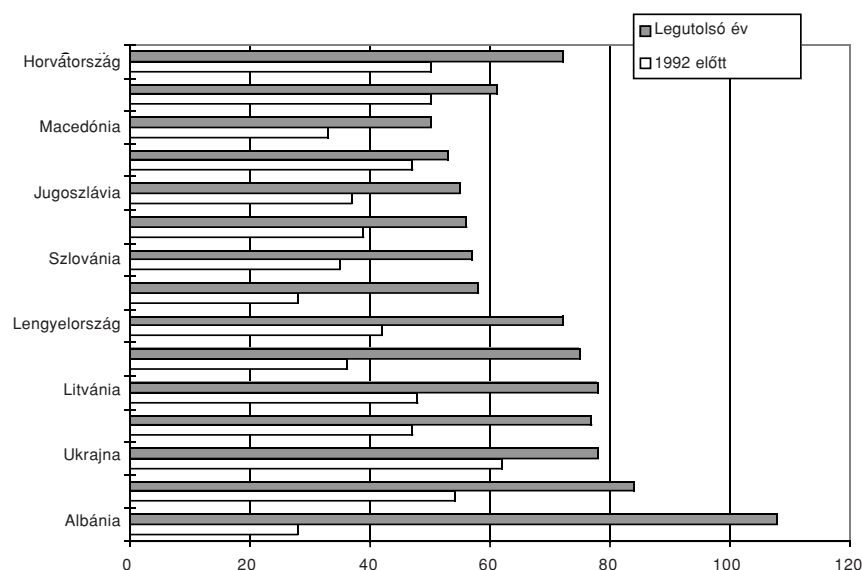
Forrás: Palacios, R., M. Rutkowski, and X. Yu, *Pension Reform in Transition Countries*, The World Bank, Washington, D.C.: 1999 június.

A felosztó-kirovó rendszereket gyakran úgy jellemzik, hogy nagy mértékben ki vannak téve a demográfiai változások hatásának. Mindazonáltal, a fent említett nagy mértékű és gyors növekedések nem a születési és halálozási ráták változásainak, hanem a munkaerőpiacon bekövetkezett változásoknak tudhatók be. Ezzel kapcsolatban Augusztinovic a következőket írja:

Ennek a történetnek a fő tanulsága az, hogy egy változó gazdasági környezetben a rendszer eltartotti arányát sokkal jobban befolyásolhatják a foglalkoztatási lehetőségek, mint a tisztán demográfiai trendek. Nem szükséges, hogy óriási változás következzen be a kibocsátásban. Az alapvető befolyásoló tényezők inkább a foglalkoztatás általánosabb formáiban bekövetkező változások lehetnek, amelyek az átlagos, tradicionális járulékfizetők lemorzsolódásához vezethetnek. Úgy tűnik, hogy a nyugdíjrendszer jövője a munkaerőpiac kezében van. Az átmeneti gazdaságok jelenlegi helyzete kísérleti tereppé válhat egy – a rendszer és a demográfiai függőség között kialakuló – eddig még nem tapasztalt, káros divergencia számára.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Augusztinovic (1999), 96. old.

**4 ábra: Nyugdíjasok a munkavállalók százalékos arányában egyes közép- és kelet-európai országokban 2 év során**



Forrás: Palacios, R., M. Rutkowski, and X. Yu, *Pension Reform in Transition Economies*, Washington, D.C.: The World Bank, 1999. június. Valamint Észtország és Litvánia esetében az érintett minisztériumok.

### C. Demográfiai előrejelzések

Noha a legtöbb országban még nem érezhetőek a demográfiai változások, az előrejelzések szerint ezek jelentősen megnövelik majd a jövőbeli nyugdíj kiadásokat. Amint ez a 3. ábrán látható, a kelet-európai népesség „fiatalnak” számít európai mércével mérve.<sup>13</sup> Jelenleg az idősebbek ( az általunk használt definíció szerint a 65 évesek vagy annál idősebbek) átlagosan a nemzeti népességek alig több, mint 12%-át teszik ki, míg Észak-, Dél- és Nyugat-Európában ez a csoport 25 százalékkal nagyobb. A születéskor várható átlagos élettartam is jóval alacsonyabb Kelet-Európában: 68,9 év, míg Nyugat-Európában 76,5 év. Európa más részeivel összehasonlítva a Kelet-Európára jellemző rövidebb várható

### 3. táblázat: Főbb demográfiai mutatók Európában földrajzi régióként, 1990–1995

	Kelet	Észak	Dél	Nyugat
Nyers születési arány (per ezer)	11,5	13,5	10,8	11,5
Nyers halálozási arány (per ezer)	12,2	11,3	9,5	10,6
Születéskor várható élettartam (évek)				
Férfi	63,8	72,7	73,0	73,0
Nő	74,1	78,7	79,3	79,7
Összesen	68,9	75,7	76,2	76,5
Népesség korcsoportonként (%)				
0–14	21,0	19,7	17,3	17,6
15–64	66,7	65,2	68,2	67,1
65+	12,3	15,2	14,5	14,9

Forrás: Augusztinovic in Economic Survey of Europe (1999), 90. old.

<sup>13</sup> Ezek az összehasonlítások inkább földrajzi térségekre, mint geopolitikai szempontú csoportosításra vonatkoznak.

élettartam, noha ez nem jelent előnyt az ezekben az országokban élő egyének számára, demográfiailag csökkenti az eltartotti arányt.

Ugyanakkor, ezek a változó regionális átlagok elleplezik a nemzeti életkor struktúrák jelentős különbségeit is. Ahogy ezt a 4. táblázat mutatja, Albánia lényegesen különbözik szomszédaitól abban, hogy ez Európa „legfiatalabb” országa. Az albán lakosság több, mint 40 százaléka 20 év alatti. Alig több, mint 9 százaléka 60 éves illetve annál idősebb. Romániában, Macedóniában és a Szlovák Köztársaságban a 20 évnél fiatalabbak aránya körülbelül 30 százalék, míg a többi országban ez az arány közelebb áll a 25 százalékhoz.

Majdnem az összes ország horizontján megjelent már az elöregedés folyamata, ahogy ezt mind a 4. mind az 5. táblázat mutatja.<sup>14</sup> Az elkövetkező 20 év során az időskorúak aránya egyharmadával emelkedik számos országban, míg a fiatalok aránya jelentősen csökkeni fog. Ahogy a jelenlegi nemzeti életkor struktúrák is eltérnek egymástól a különböző országokban, úgy az öregedési folyamat is nagyon különböző ütemben következik majd be az előrejelzések szerint: Macedóniában, amely jelenleg „fiatal” ország, mindössze 20 éven belül az idősek száma 70 százalékkal növekszik, a népesség körülbelül 13 százalékról 23 százalékára. A többi ország népessége a számítások szerint lassabban öregszik majd. Albánia az egyetlen ország, ahol két évtized múlva is megmarad az időskorúak alacsony aránya.

Az, hogy az eltartottak előre jelzett demográfiai arányai hogyan jelennek majd meg a nemzeti nyugdíjrendszerek eltartotti arányában, jelentős mértékben függ a gazdasági és munkaerő-piaci tényezőktől, így a foglalkoztatási lehetőségektől és munkafeltételektől, továbbá a nyugdíjellátások mértékéről, a jogosultsági szabályokról és a nyugdíjkorhatárról szóló politikai döntésektől. Mindazonáltal, figyelembe véve a rendszer jelenleg fennálló magas eltartotti arányát, úgy tűnik, hogy az elöregedés folyamata igen nehéz kihívások elé állítja a jövőben a legtöbb országot.

Az A és B függelékek számos részletesebb és hosszabb távú demográfiai előrejelzést tartalmaznak.

#### 4. táblázat: A fiatakorúak, munkaképes korúak és az idősek aránya a teljes népességben (százalékok)

Ország	1998			2020		
	-19	20-59	60+	-19	20-59	60+
Albánia	42	49	9	32	55	12
Bulgária	26	53	21	14	58	28
Cseh Köztársaság	25	57	18	19	54	27
Észtország	27	54	19	18	56	25
Magyarország	26	55	19	NA	NA	NA
Lettország	26	54	20	18	57	25
Litvánia	28	54	18	23	55	21
Macedónia	33	54	13	23	54	23
Lengyelország	30	54	16	25	53	22
Románia	31	52	16	NA	NA	NA
Szlovénia	24	57	18	22	52	26
Szlovák Köztársaság	30	55	15	19	58	22

Forrás: Phare Consensus (1998), 63. old.

<sup>14</sup> A hosszabb távú előrejelzéseket, amelyek magukban foglalják az időskorúak életkor szerinti eltartotti arányát a B. és C. függelék tartalmazza.

**5. táblázat: Időskorúak (60 évesek és annál idősebbek) az egyes országok lakosságának százalékos arányában**

Országok	1998	2020
Albánia	19	22
Bulgária	39	47
Cseh Köztársaság	32	50
Észország	40	45
Magyarország	35	NA
Lettország	37	44
Litvánia	33	39
Macedónia	25	42
Lengyelország	30	43
Románia	31	NA
Szlovénia	32	49
Szlovák Köztársaság	28	38

Forrás: Phare Consensus (1999), 63. old.

## II. A REFORM MEGKÖZELÍTÉSI MÓDJAI

A 90-es évek közepén és végén, a legtöbb közép- és kelet-európai ország nagyszabású nyugdíjreformot indított el, de a döntéshozatal és a megvalósítás üteme jelentősen különbözött az egyes országokban. Néhány országban a szükséges törvényi változások már végbementek, és a reformok a megvalósítási fázisban vannak (pl. Magyarország, Lengyelország, Szlovénia), míg a többi országban még csak most folyik a vita (pl. Szlovákia, Ukrajna). A reformok célja nem csupán a rendszerek eltartotti arányának csökkentése, hanem bizonyos, a rendszerváltás előtti elemek adaptálása az új gazdasági és politikai körülményekhez. Ez minden esetben azt jelentette, hogy elmozdulás történt az általános újraelosztási rendszertől az olyan rendszerek felé, ahol az ellátások sokkal inkább egyénre szabottak és jövedelemfüggők. Számos országban a reform azzal is együtt járt, hogy jobban elkezdtek a magánszektorra támaszkodni a nyugdíj ellátásokat illetően. Ennek eredményeként a védelem mértékét illetően az országok közötti és az országon belüli különbségek megnövekedtek. A 6. táblázat egyes közép- és kelet-európai országok nyugdíjreformjának helyzetét mutatja be.

Kronológiai szempontból, a legkorábban bekövetkezett változtatások során a társadalombiztosítást elválasztották az állami költségvetéstől, és a különböző fajtájú ellátások szerinti önálló finanszírozási, illetve könyvelési rendszert vezettek be. Mára már minden ország rendelkezik nyugdíj költségvetéssel, számlával vagy alappal, amely vagy elkülönül az

**6. táblázat: A nyugdíjreform helyzete egyes kiválasztott közép- és kelet-európai országokban**

Országok	A reform első főpillére (kötelező)			A kötelező második pillér bevezetése (kiegészítő)			Kiegészítő önkéntes rendszerek		
	Előkészületben	Jóváhagyva	Törvény	Előkészületben	Jóváhagyva	Törvény	Előkészületben	Jóváhagyva	Törvény
Albánia			X						X
Bulgária			X			X			X
Horvátország			X			X elhatalasztva*			X
Cseh Köztársaság			X						X
Észtország			X		Visszavonva*				X
Magyarország			X			X			X
Lettország			X			X, elhatalasztva 1/7/01-ig			X
Litvánia			X	X					X
Macedónia			X			X			X
Poland			X			X			X
Románia			X		X		X		
Szlovák Köztársaság		X		X					X
Szlovénia			X			Elutasítva			X
Ukrajna		X			X, elhatalasztva*			X	

\* Horvátországban a törvény végrehajtását az új kormány elhatalasztotta a gazdasági fellendülés megindulásáig. Az ukrán javaslat szerint a végrehajtásra csak akkor kerül sor, amikor bizonyos gazdasági és politikai előfeltételek teljesülnek. Az észt kormány visszavonta a kötelező pillérre vonatkozó javaslatot a magas átmeneti költségekre hivatkozva.

Források: Phare Consensus (1999), 55. old. *Pensions International* (2000 issues), valamint a konferencia résztvevői által közölt naprakész információk.

állami költségvetéstől, vagy azon belül van elkülönítve. Emellett, több ország, beleértve Magyarországot és a Cseh Köztársaságot, korai intézkedéseket tett az önkéntes kiegészítő nyugdíj rendszerek megteremtése érdekében. Ennek célja az időskori anyagi függetlenség ösztönzése, valamint a hosszú távú befektetési tőke biztosítása volt. Általában úgy tűnik, hogy az eredetileg vártnál kevesebben csatlakoztak ezekhez a rendszerekhez, és bizonyos esetekben a tagok általi megtakarítások is alacsony szintűeknek bizonyultak.<sup>15</sup>

A többi reformintézkedés két fő kategóriába sorolható: a meglévő állami rendszerek alap paramétereinek kiigazítása és új magán nyugdíj ellátások létesítése. Gyakorlatilag az összes ország az első megközelítési módot – az állami nyugdíj rendszer átalakítását – alkalmazza. A jelenleg folyó reformok az nemzeti nyugdíj korhatárok felemelését, az újrafelosztás és az ellátási formákban megjelenő bérhelyettesítési ráták csökkentését, a privilegizált munkavállalóknak juttatott ellátások megkurtítását vagy külön forrásokból történő finanszírozását, illetve a járulékbeszedés fegyelmének megszigorítását foglalják magukban. A nyugdíjkorhatár emelését a 7. táblázat mutatja. Amint látható, a legtöbb ország a nyugdíjkorhatárt a férfiak esetében 2–3 évvel, a nők esetében pedig 3–6 évvel emelte. A legtöbb változtatás politikai kompromisszum eredménye volt; eredetileg nagyobb emelést javasoltak, amely a szakszervezetekkel illetve néhány esetben a munkáltatókkal történt tárgyalások eredményeképpen kisebb mértékűvé vált. Több országban (pl. Lengyelország, Szlovénia), eredetileg azonos nyugdíj korhatár bevezetését javasolták a nők és férfiak esetében, de mivel ezt a javaslatot később elvetették, a korábbi különbség megmaradt. Néhány országban (pl. Cseh Köztársaság és Lettország) jelenleg az emelések második körének vitája zajlik. Ezekkel a tervezett intézkedésekkel a lakosság várható elöregedésének problémáját kívánják kezelni.

Az egyes országok különböző módszereket alkalmaztak az ellátási formák felülvizsgálatára. Lettország és Lengyelország a hagyományos, meghatározott ellátási rendszereket az úgy nevezett becslésen alapuló meghatározott járulék rendszerekkel váltotta fel. Az újonnan bevezetett rendszer lényege az, hogy az ellátás szintjét a munkavállaló nyugdíjba vonulásakor határozzák meg, figyelembe véve a munkavállaló által élete során befizetett járulékokat, valamint annak a korcsoportnak a várható átlag élettartamát, amelyhez az adott munkavállaló tartozik az általános nyugdíjkorhatár idején.<sup>16</sup> Ezzel a gyakorlattal ellentétben, Szlovénia megtartotta a meghatározott ellátási rendszert, de minden egyes munkában eltöltött évvel csökken a nyugdíj növekmény rátája (a csökkenés mértéke az átlagbérek 2,0–1,5 százaléka minden egyes évben), és az átlagbérek kiszámításakor több évet vesznek figyelembe. Ezáltal, a munkavállaló élete során megkeresett jövedelem és a nyugdíj ellátás mértéke nagyobb összhangba kerül egymással. Egyes országokban, pl. a Cseh Köztársaságban, a Szlovák Köztársaságban és Ukrajnában, még jelenleg is folyik a rendszerváltáskor örökölt nyugdíj rendszerek felülvizsgálata.

A nyugdíj privilégiumok csökkentése érdekében hozott intézkedések is igen különbözőek a régióban. Egyes országok (pl. Magyarország, Cseh Köztársaság, Litvánia, Szlovénia) megszüntették, vagy külön forrásból finanszírozzák ezeket a privilégiumokat, míg más országokban (pl. Lengyelország, Szlovák Köztársaság, Ukrajna) ez a kérdés változatlanul az országos politika napirendjén szerepel.<sup>17</sup>

Néhány közép- és kelet-európai ország az úgy nevezett egységes begyűjtő rendszerek bevezetésével kísérletet tett a járulékbegyűjtés fegyelmének erősítésére. Az új rendszer bevezetésével olyan hatóságot hoztak létre, amely egységesen gyűjti be a különböző társadalombiztosítási (nyugdíj, egészségügyi, munkanélkülieket ellátó, betegbiztosítási, munkahelyi baleseti) rendszerekbe befizetendő járulékokat, s emellett a személyi adó beszedését is végezheti. Ez a módszer egyrészt lehetővé teszi a végrehajtás méretgazdaságosságának növelését, másrészt a végrehajtó hatóságok hozzájuthatnak a különböző kormányzati források által tárolt céginformációkhoz. Noha ez a módszer a formális gazdaság járulékbefizetési fegyelmének erősítése terén eredményekkel kecsegtet, az önfoglalkoztatók és az informális gazdaságban dolgozók esetében nem nevezhető igazán hatékonyak. Lettországban, Litvániában és Lengyelországban már működik az egységes járulékbegyűjtő rendszer, míg a Szlovák Köztársaságban és Ukrajnában jelenleg komolyan mérlegelik a rendszer bevezetését.<sup>18</sup> A reformok második kategóriájába tartozó új magánnyugdíj rendszerek eltérnek a néhány latin amerikai országban kö-

15 Magyarországon az önkéntes magánpénztáraknak kb. 1 millió tagja van. A gazdaságilag aktív népesség 4 millió, az aktív munkaerő 3,7 millió. A Cseh Köztársaságban, 1999-ben a munkavállalók körülbelül 40%-a volt tag; de a járulékok aránya alacsony volt, átlagosan a bruttó bérek 2,5 százaléka, és a megtakarítások nagy részét egy viszonylag rövid időszakon belül visszavonták.

16 A járulékok bizonyos, bérindexen alapuló, becsült kamatot is tartalmaznak.

17 A Szlovák Köztársaságban, a 90-es évek közepén eltörölték ezeket a kedvezményeket, de a sztrájk fenyegetések hatására mégis minden évben újra megadják azokat.

18 Lengyelországban a társadalombiztosítási és egészségügyi járulékokat együtt gyűjtik be, de az adókat nem.

**7. táblázat: Nyugdíj korhatárok egyes kiválasztott országokban**

	Jelenlegi törvény	Férfiak	Nők
Albánia	1995	60 35 év munkaviszony után; részleges nyugdíj 20–35 év után	55 35 év munkaviszony után; 50 30 év munkaviszony és hat gyermek után; részleges nyugdíj 20–35 év után
Horvátország	1998	65-re emelkedik 15 év munkaviszony után 2007-ig. Az előnyugdíj 60 évre emelkedik 35 év munkaviszony után.	60-ra emelkedik 15 év munkaviszony után 2007-ig. Az előnyugdíj 55 évre emelkedik 30 év munkaviszony után.
Cseh Köztársaság	1995	60-ról 62-re emelkedik 25 év munkaviszony után, 2 hó/év ütemben 1996 és 2006 között.	53–57, a gyermekek számától függően, 57-ről 61-re nő 4 hó/év ütemben 1996 és 2007 között.
Észtország	1998 (jogerő, 2000)	62,5, 2001-ben 63-ra emelkedik.	57,5, 2016-ban 63-ra emelkedik.
Magyarország	1997	62	57, 2009-ben 62-re emelkedik.
Lettország	2000	60-ról 62-re emelkedik 6 hónap/év növekménnyel.	57-ről 62-re emelkedik 6 hónap/év növekménnyel
Litvánia	1994	61, 62,5-re emelkedik 2009-ben 2 hónap/év növekménnyel	57, 4 hó/év növekménnyel 60-ra emelkedik 2009ben.
Macedónia	2000	64 lesz (31/12/01) 15 év munkaviszony után. Átmeneti időszak 2005-ig, ezalatt a munkavállalók 35 év munkaviszony után mehetnek nyugdíjba (nincs minimum korhatár) ha ez kedvezőbb.	62 lesz (31/12/07) 15 év munkaviszony után. Átmeneti időszak 2005-ig, ezalatt a munkavállalók 30 év munkaviszony után mehetnek nyugdíjba (nincs minimum korhatár), ha ez kedvezőbb.
Lengyel- ország	1998	65 25 év munkaviszony után. Korai nyugdíjazás megszűnik.	60 20 év munkaviszony után. Korai nyugdíjazás megszűnik
Románia	2000	62-ről (korai nyugdíjazással 60 év) 65-re emelkedik 2013-ra.	57-ről (korai nyugdíjazással 55 év) 60-re emelkedik 2013-ra.
Szlovák Köztársaság	1988	A normál nyugdíjkorhatár 60; Egyes szakmáknál, 55–58 25 év munkaviszony után.	A normál nyugdíjkorhatár 53–56, a felnevelt gyermekek számától függően, 25 év munkaviszony után.
Szlovénia	2000	61-ről 63-ra emelkedik, teljes nyugdíj esetében 40 év jogosultságszerzési időszak után, minimum nyugdíj korhatár 58.	53–58-ról 58–61-re emelkedik 38 év jogosultságszerzési időszak után, minimum nyugdíj korhatár 58.

Források: *Social Security Throughout the World* (US Social Security Administration, 1999), International Social Security Association, *Databases-Social Security Worldwide* ([www.issa.int](http://www.issa.int)), Consensus Phare (1999), p. 33-8; naprakész információk a konferencia résztvevőitől.

vetett privatizációs elvtől, ahol az állami rendszereket teljesen kiváltották. A legtöbb közép- és kelet-európai országban a cél az volt, hogy olyan vegyes nyugdíj rendszert alakítsanak ki, amelynek keretében a jövő nyugdíjasai két forrásból kapják majd ellátásukat: az állami rendszerből és a kereskedelmi alapon működtetett egyéni megtakarítási számlákból álló második kötelező pillérből. Ez a módszer megakadályozza a kockázatok és a jövedelem újraelosztás összevonását, figyelembe veszi a második pillérbe befektetett megtakarításokat, s ezáltal a munkavállalónak kifizetett ellátás egyrészt az általa befizetett járulék egyszerű megtérülését, másrészt a befektetésből származó jövedelmet is tartalmazza adminisztrációs költségek nélkül. Általában, a munkavállalók választhatnak a nyugdíjkezelő cégek közül, és időközönként jogukban áll egy másik céghez csatlakozni. Ez a rendszer sikeresen helyezte át a kormány szerepkörét az ellátás biztosításának területéről a második pillért alkotó magáncégekkel szembeni szabályozás területére. A kötelező második pillért Magyarországon 1998-ban, Lengyelországban pedig 1999-ben vezették be. Ahogy ez a 6. táblázatban látható, több más ország is tervezi, illetve fontolgatja ezeket a reformokat.

Mindkét megközelítési mód természetesen hosszú távú vállalkozás, mivel a szociális védelmet csökkentő változtatásokhoz szükséges konszenzus megnyerése politikai nehézségekbe ütközik. Ezenkívül, az egyéni nyugdíj adminisztráció

rendszeréhez és magán nyugdíj biztosítók szabályozásához szükséges új rendszerek kialakítása is időbe telik. A legtöbb ország a munkavállalók hirtelen veszteségeit hosszú bevezetési időszakokkal próbálja kiküszöbölni. Noha a reformok új keletűsége miatt nem könnyű végkövetkeztetéseket levonni, több korai jellemvonás már most megfigyelhető.

1. *A vegyes nyugdíj rendszerre való áttérés átmeneti költségei a vártnál nagyobbak Magyarországon és Lengyelországban, a magán nyugdíjpénztárak váratlan népszerűsége miatt a munkavállalók körében.* A közép- és kelet-európai országokban átmeneti költségek kelteznek a felosztó-kirovó rendszerről a vegyes nyugdíj rendszerbe való átmenet során, mivel az új előfedezeti pillér számára tartalékokat kell képezni, miközben a meglévő felosztó-kirovó rendszerből adódó kötelezettségeknek is eleget kell tenni. Közép- és Kelet-Európában ez a tartalékképzés speciális problémákat vet fel, mivel a legtöbb országban a járulékok emelését tiltó megkötés van érvényben. Ez a megkötés a jelenlegi rátákból adódik, amelyek magasaknak mondhatók a világ többi részéhez képest (lásd 8. táblázat).<sup>19</sup> A nemzetközi versenyképesség elérésére törekvő kormányokra nyomást gyakorolnak, hogy csökkentsék a jelenlegi rátákat, vagy legalább stabilizálják azokat. Így, az átmeneti költségeket más forrásból kellene előteremteni.

A fenti megkötés terhe alatt tevékenykedő lengyel kormány az állami felosztó-kirovó rendszerbe befizetett járulékok körülbelül egy ötödét az új magánpillérhez irányította át (a 32,52 százalékos járulék arányból 7,3 százalékot minden egyes második pillérhez tartozó tag után). A lengyel kormány azt tervezi, hogy az állami rendszerben ezáltal keletkező deficitet nagyobb mértékű kölcsön felvételével fedezi majd, ami a gyakorlatban új kötvények kibocsátását jelenti az új magán rendszerhez kihelyezett járulékok visszaszerzése érdekében. Magyarországon, a kormány szintén a járulékok körülbelül egy ötödét (a 30 százalékos járulék arányból 6 százalékot minden egyes második pillérhez tartozó tag után)

## 8. táblázat: Munkavállalói és munkáltatói járulék ráták egyes kiválasztott országokban, 1999\* és 2000\*\* (a biztosított bérek százaléka)

Ország	Munkáltatók	Munkavállalók
Albánia*	26,00	10,00
Bulgária*	34,70	1,00
Horvátország**	8,75	10,75
Cseh Köztársaság**	19,50	6,50
Észtország**	20,00	
Magyarország**	22,00	8,00 <sup>1</sup>
Lettország*	23,58	9,00
Litvánia**	22,50	2,50
Macedónia*	20,00	
Lengyelország**	16,26	16,26
Románia*	23,00 <sup>2</sup>	5,00 <sup>3</sup>
Szlovénia*	15,50 <sup>4</sup>	8,85 aver <sup>5</sup>
Szlovák Köztársaság*	21,60	5,90

1 A vegyes rendszerhez tartozó munkavállalók esetében, 6 százalék pont kerül a tőkefedezeti magánpillérhez, 2 a társadalombiztosításhoz.

2 23% normál munkakörülmények esetén; nehéz és különösen nehéz munkakörülmények esetén a járulék aránya 28% illetve 33%.

3 Kiegészítő nyugdíj.

4 Változó járulék arányok, az átlag kb. a keresetek 15,50%-a. (A munkavállaló fizeti a teljes költséget, a munkáltató visszatéríti a munkáltatói járulékot a munkavállalónak.)

5 Változó járulék arányok, az átlag bértömeg 8,85%-a.

NB: A ráták összehasonlítása csak korlátozottan lehetséges, mivel egyes országokban különböző beralapokra, míg más országokban csak bérek maximalizált hányadára vonatkoznak.

Forrás: Phare Consensus (1999), p. 49 és SSA (1999), p. 286; Horvátország, Jogi Kar, Szociális Munka Tanszék, Zágrábi Egyetem; Cseh Köztársaság, Munkaügyi és Szociális Minisztérium; Észtország, Szociális Minisztérium; Magyarország, Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdasági Kutatóintézet; Litvánia, Litván Szociálpolitikai szervezet (SPU); és Lengyelország, Munkaügyi Minisztérium.

19 A gazdasági elemzések nagy része kimutatja, hogy a gyakorlatban a munkavállalók fizetik a munkáltatókra kirótt társadalombiztosítási járulékokat, hiszen a kisebb mértékű béremelések révén a munkáltatók a munkavállalókra hárítják át a terhet. Lásd, pl. Brittain, John A., *The Payroll Tax for Social Security*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1992.

Mindazonáltal, e széleskörűen elterjedt nézet ellenére, a társadalombiztosítási járulékok továbbra is nagy gondot okoznak a munkáltatóknak.

A kialakult helyzet a nemzetközi versenyképességről szóló politikai viták keretében van.

helyezte át az új tőkefedezeti rendszerhez. Magyarországon is új kötvények kibocsátásával fedezik majd az állami rendszerben keletkező hiányt.<sup>20</sup>

A korábban tervezettnél magasabb átmeneti költségek kialakulása abból adódik, hogy mind Magyarország mind Lengyelország a jelenlegi munkaerő nagy hányadának ajánlotta fel az új rendszerhez való csatlakozás lehetőségét. Lengyelországban, az összes 30–50 év közötti munkavállaló, Magyarországon pedig az összes munkavállaló számára fennállt ez a választási lehetőség.<sup>21</sup> Mindkét esetben, a vegyes rendszerbe átkerült összegek jelentősen meghaladták a hivatalos becsléseket.<sup>22</sup> Lengyelországban a kormány úgy becsülte, hogy 6 millió munkavállaló fog az új rendszerbe lépni, míg a valóságban 10,6 millió tett így. Ennek eredményeképpen, a kormány 2000-ben, az 1999-es összeghez képest 2,7 milliárddal PLN-nel (USD 650 millió) megnövelt állami támogatásban részesítette az állami rendszert.<sup>23</sup> Magyarországon 800 000-re becsülték azoknak a számát, akik 1998-ban majd az új rendszerhez csatlakoznak, de a valóságban ezeknek a száma 1,4 millió lett, és így a magán rendszer tagjainak száma meghaladja a kétmilliót. Az események sodrásában, a Fidesz kormány visszavonta azt a törvényjavaslatot, amely a 31 százalékos járulékarány további két százalékat irányította volna át a magánalapokhoz, a második pillér rátáját 8 százalék helyett 6 százaléknál hagyva.<sup>24</sup> A visszavonásnak köszönhetően, a becslések szerint a következő évszázadban a magánalapok eszközállománya a GDP 35 százalékát éri el a korábbiakban előrejelzett 47,6 százalék helyett.<sup>25</sup> Mivel a magán-megtakarításoknak juttatott forrásokat jelentősen csökkentették, valószínű, hogy a jövőben a második pillér számára törvényi garanciákat kell nyújtani, ami tovább növeli majd a reform költségeit.<sup>26</sup>

2. *A magán kereskedelmi cégek adminisztratív költségei tavaly meghaladták a kihelyezett források mértékét, és ez által hozzájárultak a pénzügyi veszteségek kialakulásához, s szükségessé tették a konszolidációt.* A világ más országaiban történt nyugdíj privatizációk (pl. Chile és Egyesült Királyság) azt jelzik, hogy a magáncégek általi kezelés költséges lesz.<sup>27</sup> Ez részben a több privát kezelő cég által alkotott rendszerre jellemző csökkent méretgazdaságosságnak tudható be, részben pedig annak, hogy munkavállalók számára engedélyezték a tagsági viszony áthelyezését. Végezetül pedig azokból a reklámozási költségekből adódik, amelyeket magáncégek halmoznak fel a tagtoborzást célzó versengés során. Magyarországon a működési költségek a járulék-bevételek 8 százaléka körül alakultak 1999-ben, ami több mint négyszerese volt az állami nyugdíj rendszer adminisztratív költség szintjének. Mindazonáltal ezek a bevételek elégtelenek bizonyultak, szükségessé téve, hogy az új nyugdíjkezelő cégek anyavállalatai (i.e. bankok és biztosító társaságok) alkalmankénti vagy bizonyos esetekben gyakori támogatásokat nyújtsanak.<sup>28</sup> Lengyelországban az adminisztratív költségek jelentős fluktuációt mutattak a magánkezelő cégek fennállásának rövid időtartama alatt. 1999 közepén az adminisztratív költségek a járulék bevétel 13–15 százaléka körül mozogtak, de 6,5–10 százalékra estek vissza annak következtében, hogy a cégek megpróbáltak minél több ügyfelet szerezni a magán nyugdíjpénztárakba történő átmenet év

20 Simonovits, A., „The New Hungarian Pension System and its Problems,” in Katharina Muller, Andreas Ryll, and Hang-Jurgen Wagener, eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, (Heidelberg: Physica-Verlag, 1999), p. 220.

21 A munkavállalók választási lehetőségei különböztek a két országban. Lengyelországban, az összes 30 és 50 év közötti munkavállalónak felajánlották a választási lehetőséget: összes jövőbeli járulékat az új becslések alapján meghatározott járulék rendszerbe fizetik be, vagy a járulékok egy részét egy magán nyugdíjalapba fizetik be. Magyarországon választani lehetett aközött, hogy a kis mértékben módosított állami, meghatározott ellátási rendszerben maradnak-e, vagy, hogy a jövőbeli járulékok egy részét a kereskedelmi alapon kezelt meghatározott járulék alapba fizetik-e be.

22 A munkavállalók magánnyugdíj iránti preferenciája több tényezőre vezethető vissza: az üzleti lehetőséget kihasználó magáncégek intenzív hirdetési kampánya; a munkavállalók nagy tözsdé nyereségben való reménykedése; az összes új, magánkézben lévő egyéni rendszer általános vonzereje; és az állami rendszerek iránt megnyilvánuló általános bizalmatlanság, amelynek oka a régi szocialista nyugdíj rendszerek gyenge átláthatósága volt, valamint az a tény, hogy sokan a korábbi kormánnyal azonosították az állami nyugdíj rendszert. Sok lengyel munkavállaló például a ZUS-t a régi rendszer szimbólumának tekintette. Chlon Agnieszka, „Pension Reform and Public Information in Poland,” in *World Bank Pension Reform Primer*, 2000, p. 23.

23 *Pensions International*, January 2000, p. 6.

24 A törvényi szabályozás hét százalékos emelést határozott meg 1999 januárjában, és nyolc százalékot 2000 januárjában.

25 Parniczky Tibor, Állami Pénztár Felügyelet, Magyarország, előadása az OECD Magánnyugdíj Konferenciáján, Prága, 2000 április 3.

26 Ezt egy komplex módszer alkalmazásával oldják meg. A törvényi garancia alapvetően kimondja, hogy egy munkavállaló sem veszíthet többet annak az ellátásnak a 7 százalékánál, amit az állami rendszerben kapott volna. Simonovits (1999), p. 222.

27 Becslések szerint az adminisztrációs költségek a munkavállalók élete során befizetett járulékok körülbelül 40 százalékát teszik ki az Egyesült Királyságban és kb. 25 százalékát Latin-Amerikában. Quiesser, Monika, „Towards more individual choice in social protection?” A Nemzetközi Társadalombiztosítási Társaság luxemburgi ülésén elhangzott előadás, 1990. május 19–21.

28 State Private Funds Supervision, *Report for the Third Quarter of 1999*, p. 16.

végi határidejének lejártá előtt.<sup>29</sup> 1999 végére az összes cég jelentős veszteséget könyvelhetett el (PLN 1,6 milliárd vagy USD 403 millió). Ennek oka elsősorban a magas promóciós költségekben, az ügynöki jutalékokban illetve a jelentős hirdetési költségekben gyökerezett, amelynek értéke meghaladta a PLN 400 milliót (USD 100 millió).<sup>30</sup>

A magas működési költségek a tagok nagyobb hányadára történő áthárítása mindkét országban magas szintű piaci koncentrációhoz és konszolidációs folyamathoz vezet. 1999 szeptemberében 39 kötelező magán nyugdíjpénztár működött Magyarországon, amelyek közül hat a teljes taglétszám 80 százalékát fedte le. A törvényhozók véleménye szerint a konszolidáció a cégek számát a jelenlegi szint egy negyedére, körülbelül 10-re fogja csökkenteni 2004-ig. Lengyelországban, 2000 áprilisában 21 magánnyugdíjalap volt nyilvántartva, amelyek közül 3 birtokolta a piac 70 százalékát. Jelenleg a kisebb cégek egy lehetséges fúzióról tárgyalnak.<sup>31</sup>

3. *A privatizációs törvények végrehajtási szakaszban vannak, ahol a legfőbb problémát az ellátások kifizetése jelenti.* A magyar és lengyel privatizációs törvények csak kevésbé részletezik az ellátások kifizetését. A megvalósítás során mindkét kormány a magánpénztárak felállítására és működtetésére helyezte a hangsúlyt, későbbre halasztva a juttatásokkal kapcsolatos kérdések megoldását. Magyarországon a fő bizonytalanságot az inflációs kiigazítások jelentik, amelyeket a törvény értelmében az éves bér- és árváltozásokkal azonos mértékben kalkulálva kell meghatározni. Míg a kormány abban a helyzetben van, hogy ezt a védelmet adóhatósága révén garantálni tudja, az már korántsem ennyire egyértelmű, hogy a magáncégek is megtehetik ezt.<sup>32</sup> Lengyelországban a még megoldatlan kérdések köre szélesebb, és a következő területekre vonatkozik: (i) a munkavállalók által felhalmozott megtakarítások évjáradékba történő konvertálása a nyugdíjazás idején és a kapcsolódó költségek (több versengő évjáradékot kínáló cég lesz-e vagy egy egyedüli nemzeti vállalat?); (ii) a nők és férfiak különböző születéskor várható élettartamát figyelembe veszik-e a nyugdíjak kiszámításakor? (i.e. Unisex vagy nemekre lebontott halandósági táblázatok); (iii) hogyan indexálják majd a magán ellátásokat; és (iv) fenntartják-e az egy összegben, a nyugdíjba menetelkor kifizetett végkielégítés gyakorlatát. Mivel ezek a lényeges kérdések még megoldatlanok, biztosra vehető, hogy azok a munkavállalók, akiknek megadták az egyszeri döntés lehetőségét azzal kapcsolatban, hogy csatlakozzanak-e vagy sem a magán megtakarítási rendszerekhez, nem rendelkeztek azzal a kellő szintű tudással, amellyel megalapozott döntést hozhattak volna. Az ezekre a kérdésekre vonatkozó információ hiánya eleve kizárja a reformok értékelési lehetőségét a nyugdíjbiztonság kulcskritériuma szempontjából.

4. *A magánnyugdíjkezelő cégek inkább állami, mint magánéveszközökbe hajtanak végre nagymértékű beruházásokat.* A nyugdíj privatizáció szószólói azt a fő érvet használják, hogy a magánpénztárak a magánértékpapírok magasabb hozamait biztosítják a munkavállalók számára. Mindazonáltal, Magyarországon és Lengyelországban a magán nyugdíjmegtakarítások legnagyobb részét nem magán-, hanem állami értékpapírokba fektetik be. Lengyelországban a munkavállalók megtakarításainak 68 százalékát az Államkincstár és a LNB értékpapírokba fektették 1999 végén, ezeknek 28 százaléka részvényekben volt. Ez az arány több mint megháromszorozódott 1999 szeptembere és decembere között, mivel a cégek megpróbálták emelni a hozamokat annak érdekében, hogy minél több kliensre tegyenek szert a tagregisztráció végső határideje előtt. Magyarországon az állami befektetések felé mutató tendencia még ennél is hangsúlyosabb: 1999 végén az alapok körülbelül 85 százalékát állami értékpapírokba és körülbelül 9 százalékát vállalati kötvényekbe fektették. Ráadásul ezeknek az állami befektetéseknek nagy többsége inkább rövid, mint hosszú távú értékpapírokba történt.<sup>33</sup> A magyarországi különösen alacsony szintek a Budapesti Értéktőzsde bizonytalanságát tükrözik, ahol a BUX korábbi értékének egy harmadára csökkent az orosz válság hatására; a nyugdíjkezelő cégek magántőke állományukat felére, a befektetések 14 százalékáról 7 százalékra csökkentették. Az előrejelzések alapján a piaci fellendülést 2000 elejére várták, azonban ez nem következett be, így a nyugdíjalapok továbbra is óvatos befektetéseket eszközölnek.

29 *Pensions International*, November 1999, p. 6.

30 *Pensions International*, June 2000, „Profits scare for Polish COPF operators so far,” at [www.pensionsinternational.co.uk](http://www.pensionsinternational.co.uk).

31 *Pensions International*, July 2000, „Consolidation of Polish Funds Expected,” at [www.pensionsinternational.co.uk](http://www.pensionsinternational.co.uk).

32 Az egyik megközelítési mód az lenne, hogy a kormány olyan kötvényeket ad ki, amelyeknek hozamát az inflációhoz és a béremelkedéshez indexálják. Néhány fejlett ipari országban ugyan léteznek inflációkövető kötvények, de ez idáig még egy kormány sem bocsátott ki bérindexált kötvényeket. A magyar kormány sem bocsátotta ki ezen értékpapírok egyik formáját sem.

33 Konkrétan 54 százalék került befektetésre 1 évnél rövidebb lejáratú államkötvényekbe, egy másik 25 százalékot pedig 1-2 éves lejáratú államkötvényekbe fektettek. Állami Pénztár Felügyelet, 1999 Harmadik Negyedévi Jelentés, 9. oldal

5. A közép- és kelet-európai országok gyakori kormányváltásai a nyugdíjpolitika menet közbeni változtatásaihoz vezetnek. A kormányváltás állandó jelenség sok közép- és kelet-európai országban: 1990 óta Lettországból 5; Litvániában, Szlovákiában és Szlovéniában 4; Észtországban, a Cseh Köztársaságban, Magyarországon és Lengyelországban 3; Horvátországban 2 kormány volt.<sup>34</sup> A kormányváltások nyugdíjreformra gyakorolt hatása a reformfolyamat előrehaladtától függ. Amikor egy reformjavaslat még csak megvitatás alatt áll, a kormányváltás a politikai döntés módosulásához vagy visszavonásához vezethet; azonban, ha már beiktatták a törvényt, akkor jóval valószínűbb, hogy a végrehajtási szakaszban eszközölnek változtatásokat. Az előbbire példát a Cseh Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban találhatunk: a hatalmon lévő cseh kormány elvetette az előző kormány privatizációs elképzeléseit a jelenlegi állami rendszer reformja érdekében. A jelenlegi szlovák kormány pedig nem fogadta el az előző kormány programját, amellyel az állami rendszerek privatizációs reformját követték volna a cseh modell szerint. A második jelenséget Magyarországon és Lettországból figyelhetjük meg. Magyarországon a Fidesz-kormány vezetői elleneztek a nyugdíj-privatizációt, amikor még kisebbségben voltak. Amikor hatalomra kerültek, visszavontak egy rendeletet, amelynek értelmében megemelték volna az új magán megtakarítási pillérhez rendelt járulékok arányát (lásd 1. alfejezet fent). Horvátországban az új kormány elhalasztotta a Tudjman-kormány által beiktatott nyugdíj privatizációs törvény hatályba lépését, de az elmúlt hónapok során mégis felgyorsította a végrehajtásra történő előkészületek folyamatát.<sup>35</sup> Lettországból az 1997-es nyugdíjreformot ez idáig kilencszer módosították, és 1999 végén népszavazást tartottak róla. Ezek az események lelassították a privatizációt, de a jelenlegi kormány új lendületet adott a folyamatnak. Ezeket a jelenségeket kommentálva a prágai konferencia egyik résztvevője a következőket jegyezte meg:

Úgy tűnik, hogy a nyugdíjreform természetéből adódik, hogy a már elfogadott politikai döntéseket nem lehet egyszerűen megváltoztatni. Egy bizonyos pont elérése után nem lehet visszafordulni. Mivel a kormányok nem csonkíthatnak meg durván egy fontos reformot, ezért apránként csorbítják azt. Mivel az új kormány is le akarja tenni a maga névjegyét, úgy hogy hirtelen előállnak „a legújabb reformpolitikával”.

Lengyelország említésre méltó kivételt jelent e gyakorlat alól: a reformról szóló viták közepén (1997 végén) bekövetkező kormányváltás nem gyakorolt jelentős hatást a nyugdíjrendszer szerkezetének átalakítására. Ez egyrészt a reform széleskörű lakossági támogatásának, másrészt a második és harmadik pillérre tett javaslatokkal kapcsolatos tripartit konszenzusnak tudható be.<sup>36</sup> A támogatásnak köszönhetően a felek hallgatólagosan egyetértettek abban, hogy a nyugdíjreformot tovább folytatják, és nem használják fel politikai kampány célokra.

6. Mindazonáltal, sok országban a nyugdíjreformról szóló társadalmi párbeszéd korlátozottnak mondható és csak ritkán alakul ki tripartit konszenzus. Magyarországon a szakszervezetek és a szakértők megosztottak voltak a radikális nyugdíjreformot illetően. Szlovéniában, csak parlamenti szinten sikerült konszenzust kialakítani, miután a kötelező magán pillér követelményét törölték a reform törvénycsomagból. Horvátországban és Macedóniában, a radikális reformra vonatkozó törvényjavaslatokat a szakszervezetek heves tiltakozása ellenére is elfogadták. A konszenzus hiánya részben annak tudható be, hogy a szakszervezetek ellenzik az ellátások csökkentését, hiszen a munkavállalók úgy érzik, megdolgoztak ezekért a várt juttatásokért. Ez a helyzet korántsem egyedülálló a régióban. Mindazonáltal, a közép- és kelet-európai országok olyan problémákkal is küszködnek, amelyek részben a szociális dialógus hiányzó tradíciójának, részben pedig annak tudhatók be, hogy egyes kormányok nem ismerik fel a társadalmi párbeszéd szükségességét. Ezenkívül, a munkavállalók és munkáltatók csak korlátozott tapasztalatokkal rendelkeznek az általuk betöltendő szerepvállalással kapcsolatban. Az elmúlt években ezek a problémák felerősödtek azáltal, hogy a nyugdíjreform vitá-

34 Economist Intelligence Unit, *Country Profiles for 2000*, at [www.eiu.com/schedule](http://www.eiu.com/schedule). A jelenlegi összehasonlítás érdekében csak azokat a kormányváltásokat soroltuk fel, amelyek vagy általános választások eredményeképpen alakultak ki, vagy a politikai párt változásával jártak együtt. Ha a kormánypárton vagy a koalícióban belüli egyéb változásokat is figyelembe vennénk, jóval magasabb számokat kapnánk. Például Litvániában összesen 11 változásra került sor a kormányon belül. (lásd a litván kormány honlapját: [www.lrvk.lt](http://www.lrvk.lt)) A kormányzópartot vagy koalíciót érintő változások száma 4 volt.

35 A 2000 júniusában elfogadott törvény módosítások értelmében a 2. kötelező pillért 2002. január elsejétől vezetik be.

36 Magyarországon a jelenlegi Fidesz-kormány hatalomra lépésekor feloszlatta a bipartit nyugdíjönkormányzatot, korrupciós vádakra hivatkozva, amelyekkel kapcsolatban azonban nem indítottak vizsgálatot. Litvániában a kormány korlátozta a nemzeti nyugdíjtestület hatáskörét (i.e. saját hatáskörébe vonta a rendszer igazgatójának kinevezését) mivel úgy ítélték meg, hogy nem biztosított a rendszer átláthatósága. A Szlovák Köztársaságban az országos nyugdíjrendszer irányító testülete viszonylag inaktív volt, részben a kormány által biztosított limitált hatáskör miatt.

ja során egyre nagyobb hangsúlyt kaptak a makroökonómiai hatások, azaz a növekvő nemzeti megtakarítási ráták és befektetési szintek. Ez olyan változást jelentett, amelyek háttérbe szorították a szociális védelem ennél alapvetőbb kérdéseit, és amelyek miatt a szociális partnerek szerepe marginalizálódni kezdett. Noha ez a hangsúly eltolódás erősebben hat a szakszervezetekre, a régió új munkáltatói szervezeteit is befolyásolja. Néhány országban a nyugdíj rendszerek tripartit testületeivel kapcsolatban is hasonló problémák merültek fel, mivel a munkáltatói és munkavállalói képviselők gyakran bizonytalanok az általuk betöltendő szerepkörrel kapcsolatban és nem rendelkeznek kellő tapasztalatokkal a társadalombiztosítási rendszerek működési elveit illetően. Néhány országban a testületek működése iránti elégedetlenség ezt a tapasztalat hiányt tükrözi.<sup>37</sup>

7. *A regionális reformok közötti különbségek erősödnek, mivel egyes országokban lelassult a privatizáció, míg más országokban folyamatban van a fennálló nyugdíjrendszerek szerkezetátalakítása.* A magyarországi és lengyelországi radikális reformok alapján néhány szakértő azt az előrejelzést adta, hogy a legtöbb közép- és kelet-európai ország végül ezt a modellt fogja bevezetni.<sup>38</sup> Ahogy ezt a 6. táblázat mutatja, azóta már sok kormány vezetett be hasonló intézkedéseket, míg más országok jelenleg az előkészítés illetve a tervezés különböző fázisában vannak. Mindazonáltal ez a folyamat lelassult valamikor 1999 és 2000 eleje között. Romániában a parlament elfogadta az állami rendszer szerkezetátalakításáról szóló törvényjavaslatot, de a nyugdíj privatizációról szóló parlamenti vita már több mint egy éve eredmény nélkül folyik.<sup>39</sup> Ukrajnában a kormány a törvényjavaslat módosításával reagált a radikális reform elleni széles körű ellenállásra. A részletesen kidolgozott kritériumok alapján a kötelező második pillér bevezetésére csak a gazdasági és a költségvetési helyzete fellendülése esetén kerül sor.<sup>40</sup> Észtországban a kormány elvetette a kötelező magánpillér kialakítására tett javaslatot a magas átmeneti költségek miatt. Az e helyett bevezetett törvénymódosítás lehetővé teszi az önkéntes második pillér felállítását, amely az állami rendszertől kap támogatást a tagok arányában.

E mellett néhány kormány olyan reformstratégiát fogadott el, amely privatizáció nélkül alakítja át az állami rendszert. 1999 decemberében a szlovén parlament elvetette az átfogó nyugdíjreform törvénytervezet azon javaslatát, amelynek értelmében új kötelező megtakarítási rendszert hoztak volna létre az összes magánszektorban dolgozó munkavállaló részére. E helyett a fennálló állami nyugdíjrendszer finanszírozását megerősítő intézkedéseket hagytak jóvá.<sup>41</sup> A Cseh Köztársaságban a várható magas átmeneti költségek arra késztették a jelenlegi kormányt, hogy elvesse a korábbi kormány privatizációs tervezetét. Míg Csehországban jelenleg is vita folyik az állami rendszert illető további nyugdíjreformok bevezetéséről, a két ország közösen egy – a fennálló állami rendszert erősítő és átalakító – második típusú nyugdíjrendszer bevezetését javasolja a közép- és kelet-európai országokban.

37 Magyarországon a jelenlegi Fidesz-kormány hatalomra lépésekor feloszlatta a biparit nyugdíj önkormányzatot, korrupciós gyanúkra hivatkozva, amelyekkel kapcsolatban azonban nem indult eljárás. Litvániában, a kormány korlátozta az országos nyugdíj testület jogkörét (i.e. saját hatáskörükbe vonták a rendszerigazgató kinevezését) arra hivatkozva, hogy a rendszer nem teljes mértékben átlátható. A Szlovák Köztársaságban, az országos nyugdíj rendszer vezető testülete viszonylag inaktív volt, részben a kormány által biztosított korlátozott jogkör miatt.

38 Például ezt az előrejelzést adták a Világbank szakértői, amikor a közép- és kelet-európai privatizációt szorgalmazták. A Világbank tisztviselői gyakran olyan térképet mutatnak be, ahol a régió legnagyobb része sötét színnel van jelezve 2010-ben, ami a kötelező második pillérhez tartozó rendszer bevezetését jelzi.

39 A vita fő kérdése az, hogy vajon a romániai tőkepiacok kellőképpen fejlettek és szabályozottak-e ahhoz, hogy megbirkózzanak a kötelező második pillérrel. 2000 májusában a kételyek új erőre kaptak, amikor Románia legnagyobb befektetési alapja csődbe ment. A volt kommunista titkosszolgálat tagjai által működtetett alapnak 300 000 befektetője van és 120 millió USD-t kezel. Az alap azt a valótlan állítást tette, hogy a letétek biztosítottak. Az alap kezelői az összeomlás előtt kivonták saját befektetéseiket. *Financial Times*, „Romanian Anger At Fund Collapse,” 31 October 2000, p. A–2.

40 A kritériumok a következők: 1. Nem lehet hiány az állami nyugdíjrendszerben, 2. Az állami költségvetés hiánya nem lehet nagyobb, mint a GDP 1 százaléka, 3. Két éves nemzetgazdasági növekedés, 4. A bankrendszer és a hazai pénzügyi piacok fejlesztése (nincs meghatározva, hogy mit értenek fejlesztés alatt), 5. A nyugdíjjárulék-fizetők egyéni regisztrációs rendszerének bevezetése és egységes járulékgyűjtő rendszerek kialakítása, valamint 6. Az önkéntes megtakarítási rendszerek tapasztalatainak feldolgozása.

41 Ahogy ezt már a korábbiakban leírtuk, ezek az intézkedések a nyugdíjkorhatár emelését, a jövőbeni juttatások jelentős csökkentését (25 százalékos) és a nyugdíjak indexálásának korlátozását tartalmazzák a kifizetések során. A munkaügyi minisztérium képviselői ezt az intézkedést részben a szakszervezeti ellenállásra való hivatkozással magyarázzák, de Szlovéniában igen elterjedt az a nézet, amely szerint a javasolt privatizáció nem felel meg az ország hagyományainak, illetve a nyugat-európai nyugdíjrendszereknek.

### III. KÖVETKEZTETÉSEK

Ezek a korai reform megoldások nem feltétlenül jelzik előre a nyugdíjrendszer szerkezetátalakításának hosszú távú alakulását, mivel az idő haladtával ezek a módszerek eltűnhetnek vagy átalakulhatnak az egyelőre még nem látható események és körülmények következtében. Mindazonáltal ezek a korai tapasztalatok bizonyos meglepetésekkel szolgálnak a korábbi előrejelzésekhez képest, és felvetik annak igényét, hogy a korábbi prognózisok alapján megállapított igényeket és feltételezéseket felülvizsgáljuk. Szükséges-e és amennyiben igen, milyen következtetéseket kell levonnunk ebben a fázisban. E tanulmány szerzői három végső megállapítást kívánnak tenni.

Elsőként, a korai tapasztalatok csak kevésbé jelzik, hogy a radikális reformok megfelelnek-e a közép- és kelet-európai országok politikai és gazdasági környezetének. Magyarországon és Lengyelországban a magán előfinanszírozott pillér megteremtéséhez szükséges magas átmeneti költségek és a felosztó-kirovó rendszer járulék-kötelezettségének folytatódó teljesítése megemelik a reform költségét. Mindemellett a jelenlegi rendszer szerkezetátalakítására is szükség lenne a 0,5–1,3 százalékos éves GDP mellett. Figyelembe véve a már hatályban lévő magas járulék arányokat, ezek a költségek mindkét országban jelentősen megnövelik a nyugdíjfinanszírozás terhét, és nehezítik majd az Európai Unió által megkövetelt költségvetési korlátozások betartását.<sup>42</sup> Emellett, a jelenlegi magas járulékarányok miatt bevezetett intézkedések tiltják a további járulékemelést. Ez a helyzet kölcsönös pénzügyi függőséget eredményez az első és második pillér között, s így a magánjárulékokat csak úgy lehet finanszírozni, hogy a szükséges bevételeket vagy az állami nyugdíjrendszertől, vagy a második pillértől vonják el. Mindkét forgatókönyv – bár különböző módon – a munkavállalók jövőbeli nyugdíjbiztonságát fenyegető kockázatokat rejt magában.<sup>43</sup> Az a tény, hogy sok közép- és kelet-európai kormány elvetette a nyugdíjrendszer radikális szerkezetátalakításának gondolatát, azt tükrözi, hogy egyre inkább nyilvánvalóvá válnak ezek a problémák és kockázatok.

A befektetési módszerek tekintetében, a közép- és kelet-európai országokban – figyelembe véve a privát pénzpiacok többségének kis méretét és bizonytalan voltát – a legkörültekintőbb stratégiának a magánmegtakarítások állami és nem magánértékpapírokban történő koncentrációja bizonyulhat. Azonban ez azt is jelenti, hogy a munkavállalók csak korlátozottan férhetnek hozzá a magánbefektetések által kínált magasabb hozamokhoz azok kockázatosabb természete miatt. A magasabb nyereségek hiányában a magánpénztárak által kirótt nagy adminisztrációs díjak valószínűleg elviszik a megtakarítások egy részét és elégtelenné teszik a jövőbeni ellátások kifizetésének mértékét. A több közép- és kelet-európai országban megfigyelt időközi politikai váltások gyakorlata szintén nem felel meg a hosszú megvalósítási időszakot igénylő radikális reformoknak. Noha az adott időn belül nehéz megjósolni a politikai prioritások átveddésének hatásait – pl. a második pillér bevételi forrásainak emelésére vonatkozó rendeletet visszavonta a Fidesz-kormány – valószínűleg ezek a prioritások különböznek azoktól, amelyek a radikális reform elfogadásakor álltak fenn.

Néhány megfigyelő azt állítja, hogy a nehézségek ellenére a privatizáció még mindig a nyugdíjrendszerek szerkezetátalakításának legélethűesebb módszere a közép- és kelet-európai országokban, mivel csak egy radikális változás tudja megtörni az olyan megállapodott érdekek ellenállását, mint a szakszervezetek és a nyugdíjas érdekképviseltek. Mindazonáltal a gyakorlati tapasztalatok nem erősítik meg ezeket a feltételezéseket. Ahogy ezt a II. fejezetben írtuk, a privilegizált nyugdíjakat privatizáció nélkül korlátozták a Cseh Köztársaságban, Litvániában és Szlovéniában, miközben Lengyelország még továbbra is küzd ezzel a problémával a privatizációs törvény elfogadása során. A fent említett három ország sikeresen emelte meg a nemzeti nyugdíj korhatárt is, és Szlovénia életbe léptette azt a lényeges reformtörvényt is, amelynek értelmében a jövőben a nyugdíjasok 25 százalékkal kevesebbet kapnak majd, mint a jelenleg nyugállományban levők. Ugyanakkor más országok, pl. Szlovák Köztársaság jelenleg olyan privatizációs törvényjavaslatokat tárgyal, amelyek nem emelik a nyugdíjkorhatárt, és nem foglalkoznak a privilegizált nyugdíjakkal. A korai tapasztalatok vegyes képet mutatnak, s ez nem támasztja alá azt a nézetet, hogy a nyugdíjreform egyetlen járható útja a privatizáció.

42 Maastrichti Egyezmény (109. cikkely protokollja) értelmében az éves költségvetési hiány (beleértve a társadalombiztosítást) nem lehet magasabb, mint a GDP 3 százaléka és a felhalmozott adósságállomány nem lehet több mint a GDP 60 százaléka.

43 Ahogy ezt már leírtuk, Lengyelországban a járulékok második pillérbe történő átirányítása növeli az állami nyugdíj rendszer deficitjét. Magyarországon a vártnál magasabb magánnyugdíjpénztári részvétel miatt a kormány megpróbálta csökkenteni az állami nyugdíjrendszer bevételeinek elszívását, de ez által a magánpillér veszített erejéből, és szükségessé vált a magán járulékszintek állami garanciáinak bevezetése.

Másodszor, a reformok köre ez idáig meglehetősen szűknek mondható. Amíg a nyugdíj ellátások átalakítása az egész régióban igen nagy jelentőségű, a rendszerváltás óta csak kevés változást eszközöltek a rokkantsági nyugdíjak területén, annak ellenére, hogy a növekvő munkanélküliséget a rokkantsági nyugdíjak feltételrendszerének könnyítésével próbálták kezelni. Ennek eredményeképpen a csökkent munkaképességgel rendelkező rokkant nyugdíjasok száma jelentősen emelkedett, de az ő esetükben alig van lehetőség illetve ösztönző erő a foglalkoztatásra. Ehhez hasonlóan, csak nagyon kevés figyelmet fordítottak a közép- és kelet-európai gazdaságok női munkaerejére, akiket aránytalanul sújtott a nyugdíjkorhatár emelése, a járulékformák újrafelosztási elemének megszüntetése, és különösképpen az új, becslések alapján megállapított járulékrendszer, ahol komoly hátrányt jelent a munkából való kiesés a karrier elején. A harmadik probléma a szociális védelemből való kiszorulás az informális gazdaság terjedése miatt. A legtöbb közép- és kelet-európai rendszerelemző szükségesnek találja, hogy új módszerekkel azonosítsák a rendszerből kikerült munkavállalókat és rájuk is kiterjesszék a szociális védelmet, azonban erre csak nagyon kevés kísérlet történt. A problémák megoldását olyan kutatással lehetne támogatni, amely dokumentálja a helyzetet, s a célcsoportok – rokkantak, női munkavállalók és az informális gazdaságban dolgozók – igényeit, és amely meghatározza a reform modelljeként felhasználható legjobb gyakorlatot a régióban, Nyugat-Európában és más térségekben. Egyre sürgetőbb az igény az ilyen tanulmányokra, hiszen ezek a szélesebb körű reformok katalizátoraként működnének.

Végezetül, súlyos aggodalomra ad okot az a tény, hogy sok országban társadalmi konszenzus nélkül folyik a nyugdíjrendszer átalakítása. Csak kevesen állítanák azt, hogy a reformok hosszú távon sikeresek lehetnek a fő érdekcsoportok egyetértése nélkül. Ezt az egyetértést csak úgy lehet megszerezni, ha ezeknek a csoportoknak szerepet adnak a reform tartalmi kidolgozásában. Ezek a csoportok csak akkor vehetnek részt hatékonyan ebben a folyamatban, ha pontosan tudják, hogy milyen szerepkör betöltését várják el tőlük, és ha jól ismerik a vitatott kérdéseket. Ennek ellenére a társadalmi párbeszéd változatlanul a nyugdíjreformok gyenge vagy hiányzó láncszemének bizonyul sok közép- és kelet-európai országban. Sok munkavállalói és munkáltatói szervezet csak korlátozott eredménnyel próbál módszereket találni a nyugdíjpolitika befolyásolására. A képzés az egyik olyan eszköz, amellyel ezt a problémát kezelni lehet. A képzés segít abban, hogy a szociális partnerek olyan célokat tűzzenek ki maguk elé, amelyekkel a hosszú távú és a jelenleg sürgető problémákra is választ kívánnak adni. A képzés segítségével a szociális partnerek képessé válnak a célok elérését szolgáló konkrét stratégiák kidolgozására. A képzésnek lehetőséget kell biztosítania arra, hogy a szociális partnerek tanulhassanak a régió és más térségek sikeres tapasztalataiból, hogy elemezzék a nyugdíjfinanszírozás szakmai szempontjait, a különböző reformstratégiák előnyeit és hátrányait, és hogy empirikus információt szerezzenek a többi közép- és kelet-európai országban megvalósított reformok korai hatásairól. Az ilyen képzés rendkívüli módon megerősíthetné a nyugdíjreformmal kapcsolatos társadalmi párbeszédet régió szerte, és ez által biztosíthatná, hogy a kormányok által elfogadott nyugdíjpolitika sikeresen és fenntartható módon valósuljon meg.

## REFERENCIÁK

Augusztinovics, Maria, „Pension Systems and Reforms in the Transition Countries,” in *Economic Survey of Europe*, Economic Commission for Europe and United Nations, 1999, Vol.3.

Economist Intelligence Unit, *Country Profiles for 2000*, at [www.eiu.com/schedule](http://www.eiu.com/schedule).

Hagemejer, Krzysztof, „The Transformation of Social Security in Central and Eastern Europe” (in draft, 1999), in Katharina Muller, Andreas Ryll, and Hans-Jurgen Wagener, eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg: Physica-Verlag, 1999.

Hausner, J., *Security through Diversity: Conditions for Successful Reform of the Pension System in Poland*, Collegium Budapest, Institute for Advanced Study, Discussion Paper, No. 49, 1996.

*IBUS Briefing Service*, 1999 issues.

Latulippe, D., „Effective Retirement Age and Duration of Retirement in the Industrial Countries between 1950 and 1990. *Issues of Social Protection*, International Labour Office, Discussion Paper No. 2, Geneva 1996.

Muller, Katharina, „Ten Years After: Pension Reforms in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union,” Frankfurt Institute for Transformation Studies, Frankfurt (Oder), February 2000.

Palacios, R., M. Rutkowski, and X. Yu, *Pension Reform in Transition Economies*, Washington, D. C., World Bank, 1999.

*Pensions International*, 1999 and 2000 issues.

Phare Consensus, *Change and Choice in Social Protection: The Experience of Central and Eastern Europe*, Pantheron: The University of York, 1999.

Simonovits, A., „The New Hungarian Pension System and its Problems,” in Katharina Muller, Andreas Ryll, and Hans-Jurgen Wagener, eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg: Physica-Verlag, 1999.

U. S. Social Security Administration, *Social Security Programs Around the World*, 1999.

## A FÜGGELÉK: ELTARTOTTI ARÁNYOK

**Korcsoportok:** fiatalok: 16 alatt; idősek: 64 felett; a 16–64 csoport arányában

Főbb terület, régió vagy ország	Fiatalok eltartotti arányai (százalék)					Idősek eltartotti aránya (százalék)					Teljes eltartotti arány (százalék)				
	1980	2000	2010	2030	2050	1980	2000	2010	2030	2050	1980	2000	2010	2030	2050
<b>Európa</b>	<b>33,9</b>	<b>25,8</b>	<b>22,2</b>	<b>23,1</b>	<b>24,8</b>	<b>18,9</b>	<b>21,7</b>	<b>23,6</b>	<b>36,6</b>	<b>47,5</b>	<b>52,7</b>	<b>47,5</b>	<b>45,8</b>	<b>59,7</b>	<b>72,3</b>
<i>Kelet-Európa</i>	33,9	26,4	21,7	21,8	23,8	16,1	18,8	19,4	31,0	44,1	50,0	45,2	41,1	52,8	67,9
<i>Észak-Európa</i>	33,2	28,6	25,0	27,4	27,4	22,7	23,9	25,5	38,2	42,7	55,8	52,5	50,5	65,5	70,1
<i>Dél- Európa</i>	37,9	23,1	21,1	20,5	24,0	18,0	24,4	27,4	41,6	59,7	55,9	47,5	48,4	62,1	83,7
<i>Nyugat- Európa</i>	31,0	25,3	22,6	24,9	25,5	22,4	23,6	26,9	41,6	47,5	53,4	49,0	49,5	66,4	73,0
Albánia	60,8	45,7	36,0	31,7	30,3	8,9	9,5	11,4	20,2	29,8	69,7	55,2	47,4	51,9	60,1
Belorusszia	34,5	27,6	22,3	22,5	23,5	16,2	20,1	19,7	30,6	41,8	50,7	47,7	42,0	53,1	65,3
Bosznia és Hercegovina	40,9	26,4	21,9	22,4	23,7	9,1	13,9	16,9	33,9	45,2	50,0	40,3	38,9	56,3	68,9
Bulgária	33,5	23,9	19,2	18,3	21,7	18,0	23,4	24,1	33,7	52,0	51,5	47,4	43,4	52,0	73,7
Horvátország	31,4	25,1	23,3	23,6	24,5	17,4	21,7	24,4	35,2	44,3	48,7	46,8	47,7	58,8	68,8
Cseh Köztársaság	37,2	23,7	18,7	18,1	21,9	21,1	19,5	21,9	37,7	60,6	58,3	43,3	40,7	55,8	82,5
Észtország	33,0	25,4	19,0	19,2	22,6	19,0	20,1	21,6	33,8	48,8	52,0	45,5	40,7	53,0	71,4
Magyarország	33,9	24,9	20,8	20,5	23,0	20,8	21,5	23,0	31,8	48,2	54,7	46,4	43,8	52,3	71,2
Lettország	30,7	26,0	19,6	21,1	23,6	19,6	21,0	23,4	33,0	44,9	50,3	47,0	43,0	54,0	68,5
Litvánia	36,2	28,5	21,6	22,0	23,3	17,4	19,8	21,8	32,6	45,3	53,6	48,3	43,5	54,6	68,6
Lengyelország	37,0	28,3	23,1	23,4	26,7	15,4	17,5	17,7	31,8	44,8	52,4	45,8	40,8	55,2	71,5
Moldáviai Köztársaság	40,8	34,8	26,8	27,1	27,5	11,8	14,7	14,6	24,3	33,7	52,6	49,5	41,4	51,4	61,2
Románia	42,3	25,7	19,0	17,3	21,5	16,3	19,3	20,3	28,8	53,9	58,6	45,0	39,3	46,2	75,4
Orosz Federáció	31,8	26,2	22,1	22,4	23,6	15,0	18,1	18,1	30,4	41,2	46,8	44,2	40,2	52,8	64,8
Szlovákia	41,2	28,6	22,5	21,8	23,3	16,4	16,5	17,0	29,6	46,0	57,6	45,0	39,5	51,4	69,3
Szlovénia	35,8	22,7	19,2	19,1	22,8	17,4	19,7	23,0	39,3	57,5	53,2	42,4	42,2	58,4	80,4
Macedónia	44,5	34,3	32,1	27,8	27,0	10,7	15,2	17,6	25,9	34,7	55,1	49,4	49,7	53,7	61,7
Ukrajna	32,1	26,1	21,4	21,4	23,1	17,9	20,8	22,8	32,2	45,3	50,0	46,9	44,2	53,6	68,4
Jugoszlávia	36,4	30,0	27,4	26,6	27,2	14,8	19,9	21,2	29,2	37,9	51,3	49,9	48,7	55,9	65,0

*Forrás:* ILO számítások a World Population Prospect, 1998 Revision, UN, New York 1999 alapján.

## B. FÜGGELÉK: AZ IDŐSEK ARÁNYA A TELJES NÉPESSÉG KÖRÉBEN

Főbb terület, régió vagy ország	60 feletti népesség (teljes népesség százaléká)					65 feletti népesség (teljes népesség százaléká)					80 feletti népesség (teljes népesség százaléká)				
	1980	2000	2010	2030	2050	1980	2000	2010	2030	2050	1980	2000	2010	2030	2050
<b>Európa</b>	<b>16,0</b>	<b>20,3</b>	<b>22,0</b>	<b>29,8</b>	<b>34,7</b>	<b>12,3</b>	<b>14,7</b>	<b>16,2</b>	<b>22,9</b>	<b>27,6</b>	<b>2,0</b>	<b>2,9</b>	<b>4,1</b>	<b>5,7</b>	<b>9,1</b>
<i>Kelet- Európa</i>	<i>14,1</i>	<i>18,7</i>	<i>19,2</i>	<i>26,4</i>	<i>34,4</i>	<i>10,8</i>	<i>13,0</i>	<i>13,7</i>	<i>20,3</i>	<i>26,3</i>	<i>1,5</i>	<i>2,0</i>	<i>3,1</i>	<i>4,1</i>	<i>6,9</i>
<i>Észak-Európa</i>	<i>19,5</i>	<i>20,6</i>	<i>23,4</i>	<i>29,8</i>	<i>31,5</i>	<i>14,5</i>	<i>15,6</i>	<i>16,9</i>	<i>23,1</i>	<i>25,1</i>	<i>2,7</i>	<i>4,0</i>	<i>4,7</i>	<i>6,6</i>	<i>9,2</i>
<i>Dél- Európa</i>	<i>15,3</i>	<i>22,0</i>	<i>24,5</i>	<i>33,6</i>	<i>38,9</i>	<i>11,5</i>	<i>16,5</i>	<i>18,4</i>	<i>25,7</i>	<i>32,5</i>	<i>1,8</i>	<i>3,4</i>	<i>5,0</i>	<i>7,0</i>	<i>11,6</i>
<i>Nyugat- Európa</i>	<i>18,2</i>	<i>21,5</i>	<i>24,0</i>	<i>32,5</i>	<i>33,9</i>	<i>14,6</i>	<i>15,9</i>	<i>18,0</i>	<i>25,0</i>	<i>27,4</i>	<i>2,8</i>	<i>3,6</i>	<i>4,8</i>	<i>6,8</i>	<i>10,7</i>
Albánia	7,7	9,2	10,8	18,8	24,9	5,2	6,1	7,8	13,3	18,6	0,8	0,9	1,2	2,2	5,1
Belorusszia	13,7	19,2	18,9	26,0	33,5	10,7	13,6	13,9	20,0	25,3	1,9	2,0	3,2	3,9	6,9
Bosznia és Hercegovina	8,0	14,9	17,1	29,0	34,6	6,1	9,9	12,2	21,7	26,8	0,7	1,1	2,2	3,8	8,2
Bulgária	15,7	21,3	23,6	29,2	38,4	11,9	15,9	16,8	22,2	29,9	1,6	2,2	3,6	5,3	7,6
Horvátország	14,8	20,7	22,6	28,6	33,3	11,7	14,8	16,5	22,2	26,2	1,5	1,9	3,4	5,0	7,5
Cseh Köztársaság	16,8	18,1	22,9	30,9	40,9	13,4	13,6	15,6	24,2	33,2	1,9	2,2	3,6	6,8	9,5
Észtország	16,0	19,6	21,2	28,7	37,9	12,5	13,8	15,4	22,1	28,5	2,1	2,2	3,3	4,8	7,6
Magyarország	17,2	19,8	22,1	27,5	35,4	13,4	14,7	16,0	20,9	28,2	2,1	2,5	3,7	5,1	7,2
Lettország	16,5	20,3	21,8	28,1	35,7	13,0	14,3	16,4	21,4	26,6	2,3	2,3	3,6	4,7	7,5
Litvánia	14,3	18,5	20,3	27,7	35,1	11,3	13,3	15,2	21,1	26,9	2,0	2,3	3,5	4,9	8,3
Lengyelország	13,2	16,4	18,3	26,0	33,4	10,1	12,0	12,6	20,5	26,1	1,5	1,9	3,0	4,5	6,8
Moldáviai Köztársaság	10,8	14,2	14,6	20,9	28,5	7,7	9,8	10,3	16,1	20,9	1,0	1,3	2,1	2,8	5,0
Románia	13,3	18,8	20,0	28,1	40,0	10,3	13,3	14,6	19,7	30,7	1,3	1,7	2,9	4,2	8,0
Orosz Federáció	13,5	18,5	18,2	25,8	33,4	10,2	12,5	12,9	19,9	25,0	1,4	1,9	3,0	3,7	6,6
Szlovákia	13,4	15,4	17,5	25,6	34,7	10,4	11,4	12,2	19,5	27,2	1,5	1,8	2,8	4,1	7,0
Szlovénia	14,2	19,1	22,2	32,3	39,4	11,4	13,8	16,2	24,8	31,9	1,6	2,2	3,6	5,6	9,9
Macedónia	9,2	14,6	16,4	22,6	27,7	6,9	10,1	11,7	16,9	21,5	0,8	1,2	2,1	3,4	5,8
Ukrajna	15,5	21,0	21,2	27,2	35,1	11,9	14,1	15,8	20,9	26,9	1,7	2,3	3,6	4,5	7,3
Jugoszlávia	12,5	18,6	19,8	24,7	29,6	9,8	13,3	14,3	18,7	23,0	1,3	1,4	2,8	4,0	6,1

Forrás: ILO számítások World Population Prospect, 1998 Revision, UN, New York 1999 alapján.