

## Kiegészítő megjegyzések László Csaba A magánnyugdíjpénztári rendszer „elszámolása” című tanulmányához\*

Pótolhatatlanul forrásértékű, tananyagként is használható, terjedelmes tanulmányt tett közzé e folyóirat hasábjain László Csaba, a Budapesti Corvinus Egyetem címzetes egyetemi tanára, aki az 1998-as nyugdíjreformot megelőzően pénzügyminisztériumi helyettes államtitkárként a reform előkészítésének egyik fő felelőse volt. A cikk címében szöviccet rejtett el, hiszen az írás fő mondanivalója az, hogy a reform II. pillérének, a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszernek a *felszámolása* szoros összefüggésben állt azzal, ahogyan az Európai Unió különböző időpontokban, különféle módon rendelte *elszámolni* a II. pillér, a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer bevezetése nyomán keletkezett költségvetési hiányt.

A cikk végkövetkeztetésével azonban nem teljesen vagy nem úgy értek egyet, ahogy a szerző gondolta. A 895. oldal tetején ezt olvashatjuk: „*A magyar kötelező magánnyugdíjrendszer felszámolását teljesen egyértelműen az EU-nak ez a hozzáállása váltotta ki.*” Egy korábbi helyen a szerző még egy bizalmas közlésen alapuló személyes információra is utal: a magyar kormány 2010 nyarán megüzente Brüsszelnek, hogy amennyiben az EU ragaszkodik ahhoz, hogy a kötelező magánnyugdíjrendszer miatt évente keletkező hiányt a soron következő, 2011-es költségvetésben beszámítsák a deficitbe, annak „*a második pillér felszámolása lehet a következménye*” (873. o. és a 9. lábjegyzet). Végeredményben a cikk gondolatmenete oda fut ki, hogy a Bizottságnak bölcsebben kellett volna eljárnia a maastrichti kritériumok számonkérése során, és el kellett volna fogadnia azt az érvelést, hogy a nyugdíjreform miatti deficitet másképpen kell kezelni ebből a szempontból, mint más deficitgeneráló tételeket, s ha ez így lett volna, akkor még mai is működne a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer Magyarországon.

De mit jelent a fentebb idézett mondatban az, hogy „*ez a hozzáállása*”? Tulajdonképpen két, egymástól független, de azért mégis összefüggő dolgot, amelyek közül A) az első a Bizottságra (mint politikai testületre); B) a második az Eurostatra (mint szakmai apparátusra) vonatkozott, az első a folyó évi hiány (*flow*) elszámolását, a második a II. pillérben felhalmozott vagyont (*stock*) elszámolását érintette.

\* Közgazdasági Szemle, 65. évf. 9. sz. 861–902. o.

A) A szerző szerint hiba volt, hogy a Bizottság 2011-re vonatkozóan már nem volt hajlandó a konvergenciafeltételek számítása során eltekinteni a II. pillér miatt évente keletkező 1,4 százaléknyi GDP-arányos hiánytól, miként azt Magyarország és több más hasonló helyzetű ország esetében tette csökkenő mértékben 2005 és 2010 között.

B) Másfelől, László Csaba arra utalt, hogy amikor Orbán Viktor döntött a II. pillér megszüntetéséről, akkor ő és beosztott munkatársai az Eurostat pillanatnyi elszámolási rendjét vették figyelembe, amelynek logikája szerint a kötelező magánnyugdíjpénztár államosításával keletkező bevétel – több mint 3000 milliárd forint, a GDP több mint 10 százaléka – 2011-re egy összegben elszámolható lesz. Ezzel a Bajnai-kormánytól örökölt 2010-es nagymértékű (–4,5 százalékos) deficithez képest 2011-re számottevő költségvetési többlet keletkezik (+4,3 százalék), aminek nyomán az ország kikerül a túlzottdeficit-eljárás alól, és feltehetően javul az államadósság besorolása is. Igaz, hogy a 2010-es nemzeti számlák európai rendszere (ESA2010) világosan előírta, hogy az államháztartás minden bevételét és minden kiadását abban az évben kell elszámolni, amikor a mögöttes reálgazdasági folyamatok végbemennek, de egy korábbi, kompromisszumos politikai döntés alapján az Eurostat 2010-ben és 2011-ben még nem alkalmazta az ESA2010 szabályait. Ha tehát az ESA2010-et már 2011-ben is alkalmazta volna az Eurostat, akkor a II. pillér *de facto* felszámolásának semmi értelme sem lett volna, *ergo* nem is csinálták volna meg.<sup>1</sup> Az EU a hibás: ez László Csaba cikkének végső üzenete.

Nem tudjuk, és talán sohasem fogjuk megtudni, hogy a részleteket illetően mit gondolt a miniszterelnök, amikor megfogadta azok tanácsát, akik a magánnyugdíjpénztári rendszer felszámolását javasolták – már közvetlenül a 2010-es választások előtt is, és utána is.<sup>2</sup> Másfelől nézve viszont nagyon is valószínű, hogy akkor is *felszámolták* volna a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszert, ha a magyar kormány biztosan tudta volna, hogy ezzel a „huszáros” csellel a 2011-es költségvetés egyenlegét érdemben nem lehet kozmetikázni, mert – az *eredményszemléletű* elszámolás logikája szerint – már az első pillanattól kezdve 35 évre elosztva számolták volna el a *penzforalmi* értelemben 2011-ben visszakerült 3000 milliárd forintot. Az ugyanis, hogy a 3000 milliárd forintnyi felhalmozott nyugdíjvagyon az államháztartástól független pénztárakból a kormányhoz került, nem *elszámolási* kérdés, itt valódi tulajdonosváltás történt a nyugont illetően.

Az egy másik kérdés, hogy a folyó hiány elszámolása szempontjából [fentebb: A) pont] elvileg melyik a jobb statisztikai megoldás. Az, amit 2005–2010 között alkalmazott a Bizottság, vagy az a 2011-től alkalmazott megközelítés, amely a túlzottdeficit-eljárás szempontjából minden kozmetikázás nélkül ugyanazzal a hiányértékkel számol, mint amely az Eurostat adatbázisában szerepel. Szerintem egyértelmű – és ezt

<sup>1</sup> Az egy fontos, de még feltárára váró ténykérdés, hogy volt-e olyan KSH-szakértő, aki idejekorán szólt volna, hogy ami késik, nem múlik: egy-két év múlva mindenképpen be fogják vezetni az ESA2010-et, és akkor visszamenőlegesen is át fogják számolni a 2010–2013 közötti adatokat. Ugyanis pontosan ez történt 2014 októberében.

<sup>2</sup> Lásd például Németh [2009] cikkét a jelen folyóirat hasábjain.

2006 táján is sokakkal szemben képviseltem (például kiváló gazdaságpolitikai szakemberekkel, Antal Lászlóval vagy Oblath Gáborral folytatott szakmai vitákon) –, hogy semmi értelme nincs a nyugdíjreform kiadásait (vagy bármely más kiadási tételt) *nem* beszámítani a deficitbe.

A deficit ugyanis nem exogén változó, az egy kivonás végeredménye: *Deficit = Bevételek – Kiadások*. Makroökonómiai értelemben semmilyen deficitet – a külkereskedelmet vagy a fizetési mérleg deficitjét – sem lehetséges egy vagy több megnevezett kiadási tételnek betudni. Ugyanúgy nincs értelme azt mondani, hogy a költségvetés deficitje a kötelező magánnyugdíjpénztár miatt volt, mint azt mondani, hogy a NATO-tagság vagy a nyugdíjak indexálása miatt. Minden kiadási tétel keresletet generál, minden hitelfelvétel után kamatot kell fizetni – makroszemléletben nézve teljesen közömbös, hogy értelmes vagy értelmetlen a kiadási cél. Ebből következően a Bizottság (és az Eurostat) mai eljárása – szerintem – tökéletesen rendben van. Ha a statisztikusok minősíthetnék a kiadási célokat (ez hasznos, ez nagyon hasznos, ez nagyon-nagyon hasznos), akkor végül a politikusok akarata, illetve a politikusok alkujának végeredménye érvényesülne. Ez pedig nagy baj lenne. Tehát valójában nincs szükség az „elszámolási gyakorlat felülvizsgálatára” – mint ahogyan azt a szerző a cikk végén leszögezi (897. o.).

László Csaba cikkének gondolatmenetét továbbvívve, azt is mondhatjuk, hogy mi, a nyugdíjreform kidolgozói is hibát követtünk el.<sup>3</sup> Elfogadtuk a tankönyvekben szokásos *ceteris paribus* megközelítést, vagyis azt, hogy minden más változástól eltekintve, az 1998-tól érvényes új nyugdíjrendszerben a kötelező magánnyugdíjpénztárba befizetésre kerülő (és lassú ütemben a GDP-hez képest is növekedő) járulékmennyiség „hiányozhat” a központi költségvetésből. Ebben is volt persze logika. Minden költségvetés úgy készül, hogy a kiadások és a bevételek túlnyomó része múltbeli döntések által meghatározott, s amikor egy új kiadási (vagy az adott esetben bevételecsökkentő) tétel bevezetéséről döntünk, akkor van értelme a *ceteris paribus* megközelítésnek. Ha megszületik a döntés erről az új tételről, akkor – minden egyebet változatlanul tekintve – ez és ez lesz a döntés hatása az egyenlegre. Ám rögtön meg is nyugtattuk magunkat, hogy a II. pillér megjelenése miatt nem lesz szükség több külföldi hitelfelvételre, mert pontosan ugyanebben a mértékben a kötelező rendszerhez tartozó magánnyugdíjpénztárak államkötvénybe fogják fektetni a hozzájuk átcsoportosuló járulékokat, és ráadásul a kötvényekért kifizetendő kamat is az országon belül marad. Akkor még messze volt az EU-csatlakozás, így emiatt nem is fájt a fejünk.

Ám a végeredmény mégiscsak az lett, hogy az államháztartás *explicit* adóssága az évi 1,0-1,5 százalékos többlethiány miatt évről évre nőtt. Márpedig azzal már 1997-ben is tökéletesen tisztában voltunk mindannyian a döntéshozók közül, hogy az egész nyugdíjreform egyik legfontosabb célja az *implicit* államadósság csökkentése. Ez viszont nem lehetséges úgy, ha közben az *explicit* államadósság növekszik. Egyszerűbben fogalmazva, az lett volna a hosszú távra előre gondolkodó viselkedés, ha

<sup>3</sup> Ezen a ponton nem kerülhető meg, hogy a jelen cikk szerzője elmondja, hogy 1998. január 1-től – László Csaba kollégájaként, ugyancsak helyettes államtitkári rangban – felelős volt a már korábban kidolgozott magánnyugdíjpénztári rendszer bevezetéséért. Bár sok döntést a fejünk felett hoztak, vég-ső soron László Csabával a felelősségünk közös mindazért, ami 1997/98 fordulóján történt.

a folyó költségvetés egyenlegét a reform, azaz a II. pillér bevezetése már az indulás évében sem érintette volna, vagyis a kieső járulékbévételt adónöveléssel és/vagy más területeket érintő, azonos mértékű kiadáscsökkentéssel ellensúlyozzuk. A mából visszatekintve ez érthető, de rossz kompromisszum volt. Ám a II. pillér felszámolása, ha számításra alapozott döntés volt – mint már utaltam rá –, *nem* az éves deficitnövelő tétel, hanem a kötelező rendszerbeli felhalmozott magánnyugdív-vagyon, a 3000 milliárd forint megszerzése miatt történt. A kormány nem a 2011-es év GDP-jének 1,4 százalékát, hanem a 10 százalékát, a felhalmozott magánnyugdívagyont akarta visszaállamosítani.

Van ennek a történetnek azonban egy még általánosabb tanulsága is. A szocialista Magyarország kormánya egyszerűen meghamisította a makrostatisztikát, a költségvetés, a fizetési mérleg és a külföldi adósság számait. Erre 1989-ben – még a rendszerváltás előtt – fény derült. Azóta ilyesmi nem történt, de a rendszerváltás utáni kormányok sem tudtak ellenállni annak a kísértésnek, hogy kozmetikázzák a makroadatokat, és/vagy kivételes elbánást, időleges felmentést kérjenek az EU-tól és az IMF-től az éppen akkor érvényes elszámolási szabályok szigorú betartása alól. László Csabának igaza van: „*A költségvetési szabályok bevezetése egyúttal a kísértést is megteremti a szabályok megkerülésére.*” (868. o.) A felelős kormányzás első számú princípiuma azonban éppen az, hogy ellen kell állni a kreatív könyvelés, a kozmetikázás (angolul: *window dressing*) kísértésének, és az sem helyes, ha egy kormány a statisztikai elszámolások elkészítése során próbál lobbizással pozíciót javítani. A kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer ügyében a mindenkor magyar kormányok *végeredményben* mindig meg is feleltek az aktuális szabályoknak. Ám a kedvezőbb elszámolás érdekében kifejtett, „sikeres” lobbitevékenység 2005 és 2010 között következtelen szabályokhoz vezetett, amelyek időlegesen rossz irányba befolyásolták a magyar döntéshozókat. S amikor az Európai Unió illetékesei ezeket az ideiglenes szabályokat megszüntették, nagyon nagy alkalmazkodási többletteleher keletkezett.

### Hivatkozás

NÉMETH GYÖRGY [2009]: A nyugdíjreformról. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf. 3. sz. 239–269. o.

Mihályi Péter