

DR. FARKAS ZSUZSANNA

JOGI FŐREFERENS

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA, SZTE-ÁJK MESTEROKTATÓ



Nyugdíjprivatizáció Latin-Amerikában és Közép-Kelet Európában I.

A világ számos országa az elmúlt három évtizedben az állami nyugdíjrendszerének finanszírozási nehézségeit a nyugdíjrendszer részleges vagy teljes privatizálásával igyekezett megoldani. Chile volt az első a világon 1981-ben, amely az állami felosztó-kirovó rendszerét felváltotta a kötelező, tökécsített magán-nyugdíjalapok által működtetett rendszerrel. Ez az úgynevezett chilei modell először Latin-Amerikában vált reformparadigmává, majd a Világbank közreműködésével empirikus előzményét jelentette a közép-kelet európai országok reformprogramjának.¹ Ennek következtében 1981 és 2008 között 13 latin-amerikai és 10 közép-kelet európai ország hajtott végre nyugdíjprivatizációt.² Azonban napjainkban már számos országban a nyugdíjprivatizáció revíziója van napirenden a pénzügyi és gazdasági válság hatására.

A tanulmány két részből áll, az első rész kitüntetett figyelmet szentel a Latin-Amerikában megfigyelhető nyugdíj-privatizációs áramlat bemutatásának, a második rész pedig annak hatását elemzi Közép-Kelet Európában.

I. rész

LATIN-AMERIKA

Latin-Amerika volt az első kontinens, amely részlegesen vagy teljesen privatizálta a nyugdíjrendszereit. A latin-amerikai nyugdíjprivatizációk messze túl hatottak a dél-amerikai kontinensen, egyrészt befolyásolták a közép-kelet európai országok nyugdíjreformját, másrészt hatással voltak az Egyesült Államok társadalombiztosításának privatizációs kísérletére.³

A nyugdíjrendszer privatizálása *strukturális reformnak* minősül, ami azt jelenti, hogy az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszert részben vagy egészben a tökécsített magán-rendszerrel helyettesítik.⁴ E reform radikális lépés, mert alapvető

szakítást jelent a korábbi rendszerrel, mivel az időskori jövedelemről történő gondoskodás egyénivé válik a kollektív helyett és az öregségi nyugdíjak fő szolgáltatója a piac lesz az állam helyett a jövőben. Az nyuggellátások összegét a jövőben pedig az egyéni számlán felhalmozott összeg és azok hozama határozza meg. „Ez a »paradigmaváltás« a mögöttes társadalmi szerződés lényeges átírását jelenti.”⁵

Latin-Amerikában összesen 13 ország⁶ iktatta törvénybe a strukturális nyugdíjreformot, amely a nyugdíjprivatizáció különböző modelljeit valósította meg. A tanulmány első részében a latin-amerikai országok nyugdíjprivatizációját rendszerezük, felvázoljuk ismérveit, valamint elemezzük a gazdasági válságnak a strukturális nyugdíjreformra gyakorolt hatását.

1. A latin-amerikai országok nyugdíjprivatizációjának rendszerezése

A latin-amerikai országok nyugdíjprivatizációját két szempont alapján rendszerezhetjük, egyrészt az ún. chilei modellhez való viszonyuk alapján, másrészt aszerint, hogy a reform által bevezetett kötelező magán-nyugdíjalapok hogyan viszonyulnak az állami felosztó-kirovó rendszerhez.

Chile volt az első a világon, amely az állami felosztó-kirovó rendszerét olyan többpilléres nyugdíjrendszerre alakította át, amelyben az időskori jövedelemről történő gondoskodást a továbbiakban jelentős mértékben a tőkefedezeti elven működő magán-nyugdíjpénztárak látják el. A chilei nyugdíjreform modell értékűnek minősült, mivel mintául szolgált a Latin-Amerika több országában lezajló nyugdíjreformhoz. Ennek következtében az ún. chilei modellt „*első-generációs reformnak*”, azon latin-amerikai országok nyugdíjprivatizációját, amely a chilei modell különböző változatait valósította meg, „*második-generációs reformnak*” szokás minősíteni.⁷

¹ KATHARINA MÜLLER: A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana In: AUGUSZTINOVICS MÁRIA (szerk), Körkép reform után, Tanulmányok a nyugdíjrendszerről, Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000, 52.

² Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS) Heft 3, 26. Jahrgang 2012, Seiten 189–316, 191.

³ CARMELO MESA-LAGO: Private and Public Pension Systems Compared: an Evaluation of the Latin American Experience, Review of Political Economy, Volume 18, Number 3, 317–334, July 2006, 317.

⁴ ALBERTO ARENAS DE MESA, CARMELO MESA-LAGO: The structural pension reform in Chile: effects, comparisons with other latin american

reforms, and lessons., Oxford Review of Economic Policy, Vol.22, No.1., 149.

⁵ KATHARINA MÜLLER: A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana [2000] i.m. 52.

⁶ Chile (1981), Peru (1993), Argentína és Columbia (1994), Uruguay (1996), Bolívia és Mexikó (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica és Ecuador (2001), Dominikai Köztársaság (2003) és Panama (2008).

⁷ KATHARINA MÜLLER: Pension Privatization in Latin America, Journal of International Development J.Int.Dev.12, 507–518 (2000), 509.

Carmelo Mesa-Lego (University of Pittsburgh) a latin-amerikai országok nyugdíjprivatizációjának három különböző modelljét különböztette meg aszerint, hogy a nyugdíjrendszer egyik pilléreként bevezetett kötelező magán-nyugdíjalapok hogyan viszonyulnak az állami felosztó-kirovó rendszerhez, ugyanis egyrészt versenyezhetnek vele, másrészt felválthatják vagy kiegészíthetik azt. Ennek alapján megkülönböztethető helyettesítő (substitutive) modell, párhuzamos (parallel) modell, valamint vegyes (mixed) modell.⁸

A helyettesítő modellt követte Chile (1981), Bolívia és Mexikó (1997), El Salvador (1998), Dominikai Köztársaság (2003-ban kezdődött és 2006-ra fokozatosan megvalósult)⁹ és Nicaragua (2004-ben jóváhagyták a reformot, azonban végrehajtását a magas átmeneti költségekre tekintettel felfüggesztették).¹⁰

A párhuzamos modellt választotta Peru (1993) és Columbia (1994). A vegyes modellt pedig a következő négy ország adoptálta: Argentína (1994), Uruguay (1996), és Costa Rica (2001). Ecuador is a vegyes modellt vette át, azonban a rendszer tényleges működésére egy alkotmánybírói indítvány miatt nem került sor.¹¹

2. A latin-amerikai országok nyugdíjprivatizációjának ismérvei

A latin-amerikai országok strukturális nyugdíjreformjának ismérveit a Carmelo Mesa Lego által kialakított, helyettesítő, párhuzamos, és vegyes modell csoportosításokon keresztül mutatjuk be.

2.1. A helyettesítő modellt alkalmazó országok nyugdíjprivatizációjának közös jellemzői

A helyettesítő (substitutive) modell lényege, hogy az állami felosztó-kirovó rendszer teljes mértékben megszűnik és az újonnan létrehozott, tőkésített magánnyugdíjalapok által működtetett rendszer helyettesíti. A korábbi állami rendszer megszüntetése a tőkésített magánnyugdíjalapokban részt vevők személyi körének meghatározása szempontjából történhetett azonnali hatállyal vagy fokozatosan. Mind a két esetben a pályakezdők számára kötelező volt a rendszer.

- a) Az azonnali hatályt alkalmazó országok mindenki számára kötelezővé tették az új rendszerhez történő csatlakozást.
- b) A fokozatosság elvét választó országok pedig két módszert alkalmaztak az új rendszerbe történő beléptetésre, egyrészt életkortól függetlenül a reform idején már biztosítottak számára választási lehetőséget nyújtottak a tekintetben, hogy meghatározott határidőn belül döntsének arról, hogy átlépnek-e az új rendszerbe vagy maradnak a régi rendszerben, másrészt a jogszabályban meghatározott élet-

kortól függő választási lehetőség mellett, kötelezővé tették a nem pályakezdő, de fiatal munkavállalók beléptetését is az új rendszerbe. Mindegyik ország az átlépők számára valamilyen módon biztosította a korábbi felosztó-kirovó rendszerben szerzett nyugdíjjogosultságok elismerését.¹²

Mexikó és Bolívia az azonnali hatályt alkalmazó országok közé tartozott, ugyanis minden biztosított személyt az új rendszerben történő átlépésre kényszerített.¹³ Chile és El Salvador pedig a fokozatosság elvét választó országok közé. Chilében a reform idején már biztosított személyek egy rövid határidőn belül dönthettek arról, hogy maradnak a régi állami, felosztó-kirovó rendszerben vagy átlépnek az új rendszerbe.¹⁴ El Salvadorban a munkaerőpiacra újonnan belépőknek és a reform idején 36 év alatti, már biztosított személyeknek kötelező volt a privat rendszerben való részvétel. Az 55 évesnél idősebb férfiaknak és az 50 évesnél idősebb nőknek a korábbi állami rendszerben kellett maradniuk. Mindenki más, azaz aki a 36 és 50, valamint 55 életév között volt, szabadon dönthetett arról, hogy csatlakozik-e az új rendszerhez.¹⁵ Fontos megemlíteni, hogy Bolívia reformja minősíthető az új rendszerben való részvételi kör meghatározása szempontjából a legszélesebb körűnek egész Latin-Amerikában, mivel nem voltak kizárások és kivételek az új rendszerben, mindenkinek be kellett lépnie¹⁶, még a katonáknak is.¹⁷ Chilében azonban a fegyveres erők és a rendőrség kivételezett nyugdíjrendszerei érintetlenül maradtak, ami nem meglepő, mivel a reformot egy katonai diktatúra valósította meg.¹⁸

El Salvadorban és Chilében azok számára, akik átléptek a tőkefedezeti rendszerbe, a korábbi felosztó-kirovó rendszerben szerzett nyugdíjjogosultságuk fedezetéül úgynevezett elismerési kötvényeket bocsátottak ki.¹⁹ Bolíviában az átlépők úgynevezett kompenzáló nyugdíjban (compensatory pension) részesültek a korábban megszerzett nyugdíjjogosultságuk elismeréséül, amelynek összege a reform előtti keresetük 70 %-a.²⁰ A mexikói reform a helyettesítő modellt alkalmazó országok nyugdíjreformjához képest abban sajátos, hogy a korábbi felosztó-kirovó rendszerben szerzett jogosultságuk elismeréséül nem bocsátott ki kötvényt és nem nyújtott kompenzáló nyugdíjat, hanem nyugdíjazáskor a biztosított személyek számára visszalépési lehetőséget biztosított a régi rendszerbe. Minden átlépő biztosított személy választhatott nyugdíjazáskor, hogy az ellátása a régi rendszer szabályai szerint vagy az egyéni számláján felhalmozott tőkéje alapján kerüljön megállá-

¹² A szerző saját csoportosítása.

¹³ CARMELO MESA-LAGO i.m. 317.

¹⁴ ZIAS {2012} i.m. 197.

¹⁵ STEPHEN J. KAY és BARBARA E. KRITZER: Social Security in Latin America: Recent Reforms and Challenges, Economic Review (07321813) 2001 1st Quarter, Vol. 86 Issue 1, 41–52, 44–45.

¹⁶ Az önfoglalkoztatók önkéntesen csatlakozhattak, amennyiben legalább a minimálbérrel rendelkeztek.

¹⁷ MONIKA QUEISSER: The second-generation pension reforms in Latin-America, Development Centre of the Organisation for economic co-operation and development. 130.

¹⁸ KATHARINA MÜLLER: A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana {2000} i.m. 53.

¹⁹ MONIKA QUEISSER i.m.133.

²⁰ MONIKA QUEISSER i.m.131.

⁸ ALBERTO ARENAS DE MESA, CARMELO MESA-LAGO i.m. 150.

⁹ CARMELO MESA-LAGO i.m. 318.

¹⁰ ALBERTO ARENAS DE MESA, CARMELO MESA-LAGO i.m. 150.

¹¹ ALBERTO ARENAS DE MESA, CARMELO MESA-LAGO i.m. 150.

pítésra.²¹ Ez a választási lehetőség a biztosított személyeknek kedvező rendelkezés volt, ugyanis a két rendszer szabályai alapján megállapítható ellátás közül a magasabb összegű igényelhetők. Azonban az ilyen intézkedés a kormányzat számára kockázatos megoldás, mert nehezen tervezhetővé teszi a magán rendszerre történő áttérés költségeinek a becslését. Amennyiben a biztosított személy a korábbi rendszer szabályai szerint igényli az nyugellátásának megállapítását, az egyéni számláján felhalmozott összeg átutalásra kerül a régi rendszerbe.²²

A helyettesítő modellt alkalmazó országokban a magánnyugdíjalapok kezelik az öregség, a rokkantság és a hozzátartozói kockázatokat. Egy kivétel van Mexikó, amely nemcsak a korábbi rendszerben megszerzett nyugdíjjogosultságok elismerését kezelte egyéni módon, hanem a rokkantság és a hozzátartozói kockázat kezelését is. Ugyanis a többi Latin-Amerikai országgal ellentétben, Mexikóban a továbbiakban is az állami rendszer kezeli ezen kockázatokat.²³ A magánnyugdíjalapok az időskori jövedelemről történő gondoskodást alapvetően két típusú ellátással valósítják meg, életjáradékkal (life annuity) és programozott, meghatározott időpontban történő kifizetéssel (programmed withdrawal).²⁴ A chilei alapok az utóbbi két ellátási típuson felül egy harmadikot is nyújtanak, úgynevezett ideiglenes kifizetést olyan évjáradékkal összekapcsolva, amelynek elő részlete csak egy-nél több év múlva esedékes (emporary income with a deferred life annuity).²⁵

Az állam számos garanciát nyújt az új rendszer tagjai számára. Erre azért van szükség, mert a biztosított személyek főszabályként nem léphetnek ki az új rendszerből, valamint nem önkéntesen, hanem kötelezettség alapján fizetnek hozzájárulást, így az államnak valamilyen mértékben felelősséget kell vállalnia a rendszer működőképességért.²⁶ A helyettesítő modellt alkalmazó országok rendszereinek fő garanciális eszköze a minimum nyugdíj és a hozamgarancia intézménye. El Salvadorban és Chilében²⁷ az új rendszer mind a két garanciális intézményt biztosítja, Mexikóban kizárólag a minimumnyugdíjat, Bolíviában pedig az egyiket sem.

2.2. A párhuzamos modellt alkalmazó országok nyugdíjprivatizációjának közös jellemzői

A strukturális nyugdíjreformmal bevezetett tőkésített magánrendszer versenyzik a megreformált állami felosztó-kirovó rendszerrel, annak alternatívájaként működik. A munkavállalóknak – választásuk alapján – kötelező részt venni vagy egy magánnyugdíjalapban vagy a régi, megreformált állami

felosztó-kirovó rendszerben, kizárólag egy rendszer tagjai lehetnek. A pályakezdőknek nem volt kötelező belépni az új rendszerbe, a régi állami rendszer keretében is biztosíthatták magukat. A régi állami rendszer tagjai pedig időbeli korlát nélkül, bármikor átléphetek a tőkésített magánrendszerbe. A kormányok az átlépők számára az állami felosztó-kirovó rendszerben szerzett nyugdíjjogosultságok fedezetül a helyettesítő modellt alkalmazó országokhoz hasonlóan úgynevezett elismerési kötvényeket bocsátottak ki.²⁸

Peru volt a második latin-amerikai ország, amely a nyugdíjprivatizáció útjára lépett és a chilei modell párhuzamos változatát választva, 1993 júniusában bevezette a tőkésített magánrendszert.²⁹ Kolumbiában pedig az új magánrendszer 1994 áprilisában kezdte meg működését a már létező állami rendszer alternatívájaként.³⁰ Mindkét országban a párhuzamos modell ismérveinek megfelelően a munkavállalók választhattak a két rendszer között. Azon munkavállalók, akik nem éltek a választás jogával, automatikusan a régi rendszer tagjai maradtak.³¹ Peruban a tagsági jogviszonyra vonatkozó szabályozás szigorúbb volt, ugyanis akik a tőkésített magánrendszert választották, már többé nem léphetek vissza az állami rendszerbe.³² Azonban Kolumbiában a szabályozás lehetővé tette, hogy az egyének háromévente oda-vissza lépjenek az állami és a magánrendszer között.³³ A tapasztalat az volt, hogy a biztosított személyek közvetlenül a nyugdíjazásukat megelőzően éltek ezen szabály adta lehetőséggel, amennyiben úgy ítélték meg, hogy az állami rendszer kedvezőbb ellátást nyújt számukra, mint a magánrendszer.³⁴

Kolumbiában és Peruban az új rendszer nem volt népszerű, a munkavállalók többsége maradt a régi rendszerben. Ennek oka az állami és magánrendszer közötti egyenlőtlen verseny volt. Ez legfőképpen Peruban volt érzékelhető, mivel az állami rendszerre vonatkozó szabályozás lényegesen kedvezőbb volt a munkavállalók számára, mint a magánrendszerre. Egyrészt az állami rendszerbe fizetendő hozzájárulások mértéke alacsonyabb volt, másrészt a az öregségi nyugdíjra jogosító korhatár nem volt egységes a két rendszerben, az állami rendszerre volt kedvezőbb. Az új magánrendszerbe vetett bizalmat továbbá csökkentette az elismerési kötvények kibocsátásával kapcsolatban felmerült végrehajtási problémák és a nem megfelelő nyugdíjreformról szóló tájékoztatás.³⁵

Kolumbiában és Peruban a magánrendszer kezeli az öregség, a rokkantság és a hozzátartozói kockázatot, az utóbbi

²¹ MONIKA QUEISSER i.m. 125.

²² STEPHEN J. KAY és BARBARA E. KRITZER i.m. 45.

²³ MONIKA QUEISSER i.m. 126.

²⁴ MONIKA QUEISSER i.m. 126, 131., AUGUSTO IGLESIAS-PALAU, A. (2009), Pension Reform in Chile Revisited: What has been learned?, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 86. 14–15.

²⁵ AUGUSTO IGLESIAS-PALAU, A. i.m. 20.

²⁶ AUGUSTO IGLESIAS-PALAU, A. i.m. 20.

²⁷ Fontos megjegyezni, hogy Chilében a garanciális eszközök köre bővebb.

²⁸ Peruban csak meghatározott személyi kör volt jogosult elismerési kötvényre, később puhították az elismerési kötvényre jogosító szabályokat annak érdekében, hogy növeljék az új magánrendszert választók létszámát.

²⁹ KATHARINA MÜLLER: Privatising Old-Age Security, Latin-America and Eastern Europe Compared, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2003, 50.

³⁰ MONIKA QUEISSER i.m. 97.

³¹ MONIKA QUEISSER i.m. 26.

³² MONIKA QUEISSER i.m. 26.

³³ MONIKA QUEISSER i.m. 97. Stephen J. Kay és Barbara E. Kritzer i.m. 46.

³⁴ MONIKA QUEISSER i.m. 101. és 104.

³⁵ Peruban az a tévhit élt, hogy az új rendszert választó személyek a továbbiakban egészségbiztosítási ellátásra nem lesznek jogosultak. {MONIKA QUEISSER i.m. 91}.

akat biztosítási társaságok útján.³⁶ A magánnyugdíjalapok más latin-amerikai országokhoz hasonlóan öregségi nyugdíjként három ellátási típust nyújtanak, egyrészt programozott, meghatározott időpontban történő kifizetést, másrészt magánbiztosítóktól vásárolt járadékot, harmadrészt az előző két ellátás kombinációját.³⁷

Kolumbia magánrendszere a hozamgarancia és a minimumnyugdíj intézményét biztosította, azonban Peru kormányzata nem nyújtotta ezen garanciákat.

2.3. A vegyes modellt alkalmazó országok nyugdíjprivatizációjának közös jellemzője

A vegyes modell lényege, hogy a reformmal megvalósított új nyugdíjrendszer alapvetően két pillérből áll, a felosztó-kirovó elven finanszírozott állami rendszerből és a tőkefedezeti elven működő magánrendszerből. A biztosítottak az állami rendszerből részben átlépnek egy magánnyugdíjalapba, és a fizetendő hozzájárulásaik egy részét ide teljesítik, így egyidejűleg két kötelező, keresetekről függő alrendszerben vesznek részt, és a nyugellátásuk is a két alrendszerből tevődik össze. A vegyes rendszerben való részvétel lehet egyrészt önkéntes, másrészt kötelező, harmadrészt jogszabályban meghatározott életkortól és jövedelmi viszonytól függően kötelező.

Az *argentín rendszerben* a biztosítottak választhattak, hogy továbbra is kizárólag az állami felosztó-kirovó rendszerben maradnak (állami nyugdíj lehetősége) vagy a befizetendő hozzájárulásaik egy részét magánnyugdíjalapba teljesítik (vegyes nyugdíj lehetősége).³⁸ A pályakezdők számára is nyitva állt ez a választási lehetőség, azaz a vegyes rendszerben való részvétel a jogszabály erejénél fogva nem volt kötelező. Amennyiben a munkavállalók nem éltek a választás jogával, automatikusan egy magánnyugdíjalap tagjává váltak. A biztosított személyek az állami rendszerből bármikor részben átléphetek egy magánnyugdíjalapba, azonban ez fordítva nem volt igaz.³⁹ Uruguayban az új többpilléres nyugdíjrendszerben való részvétel kötelező volt minden 40 évnél fiatalabb munkavállaló, valamint pályakezdő számára. A 40 évesnél idősebb biztosított személyek pedig szabadon dönthettek arról, hogy maradnak a régi rendszerben vagy átlépnek az új nyugdíjrendszerbe.⁴⁰ A magánnyugdíjalapok pedig csak azon munkavállalók számára kötelező, akik 5000 és 1500 uruguayi peso között keresnek.⁴¹ Costa Ricában az állami, társadalombiztosítási rendszer keretében biztosított személyek számára kötelező a magánnyugdíjrendszerben való részvétel.⁴²

³⁶ Peruban elvileg meg volt a lehetősége annak, hogy a magánrendszer maga kezelje ezen kockázatokat egy speciális alap létrehozatalával és viszontbiztosítás megvásárlásával. [MONIKA QUEISSER i.m. 95. és 105.]

³⁷ MONIKA QUEISSER i.m. 26.

³⁸ KATHARINA MÜLLER: The „New Pension Orthodoxy” and Beyond: Transforming Old Age Security in Central Europe, KOPINT-DATORG Discussion Papers, No 50, Budapest, 1998. március 10.

³⁹ MONIKA QUEISSER i.m. 109.

⁴⁰ MONIKA QUEISSER i.m. 118. és KATHARINA MÜLLER [2003] i.m. 38.

⁴¹ MONIKA QUEISSER i.m. 118–119.

⁴² WALDO TAPIA: Description of Private Pension Systems, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No.22.OECD publishing, 2008. 23.

A magánnyugdíjalapok a többi modellhez hasonlóan kezelik az öregségi, a rokkantsági és hozzátartozói kockázatot, ez utóbbit szintén biztosító társaságok útján. Costa Ricában azonban magánrendszerek csak önkéntesen viselik a rokkantsági és hozzátartozói kockázatot.⁴³ Öregségi ellátásnak két típusa van jellemzően az életjáradék és a programozott, meghatározott időpontban történő kifizetés. Fontos megemlíteni, hogy az utóbbi ellátási típust nem engedélyezték Uruguayban.⁴⁴

Az argentin és uruguayi rendszer garanciái között szerepel a hozamgarancia intézménye, a costa-ricai rendszerben azonban nem. Costa Ricában a Kormány a járadékokat tulajdonképpen azzal biztosítja, hogy állami monopóliumként maga nyújtja.⁴⁵

3. A strukturális nyugdíjreform revíziója

Összesen 23 latin-amerikai és közép-kelet európai ország hajtott végre strukturális nyugdíjreformot 1981 és 2008 között, amellyel részben vagy teljesen privatizálták az állami, felosztó-kirovó elven finanszírozott nyugdíjrendszerüket. Az új bevezetett magán rendszerekben a működés során felmerülő szerkezeti és teljesítményi hibák kiküszöbölése kezdetben kiigazításokhoz, ún. részleges reformhoz (*partial reform*) vezetett. Többek között részleges reformot hajtott végre Argentína (2003–2007), Bolívia (2007–2008) és Chile már a rendszer bevezetésétől kezdve 1981 februárjától 2008 márciusáig.⁴⁶ Azonban a kiigazítások nem tudták megoldani a magán rendszer alapvető problémáit, amelyet tovább súlyosbított az egész világra kiterjedő pénzügyi és gazdasági válság, ugyanis ennek következtében a magán-nyugdíjalapok értékük jelentős részét elvesztették. Ez a folyamat vezetett a magánrendszerek felül vizsgálatához 2008-ban, a bevezetett strukturális nyugdíjreform revíziójához (*re-reform*).

A *strukturális nyugdíjreform revíziójának alapvetően két típusa különböztethető meg* Latin-Amerikában, az egyik az *ún. argentin modell*, amely államosítja a magán-nyugdíjrendszert, a másik az *ún. chilei modell*, amely továbbra is fenn tartja a magánrendszert, az állam szerepének erősítésével egyidejűleg.⁴⁷

3.1. Az argentin modell

Argentínában a társadalombiztosítási rendszer reformjának gondolata már 2001-ben, az argentin gazdasági válságot követően felmerült. Az ILO küldöttség részvételével széles körű társadalmi vita folyt a reform javaslatokról, amelynek következtetéseit és ajánlásait egy ún. fehér könyvben (*white book*)

⁴³ Complementary and Private Pensions throughout the World 2008, OECD, ISSA, IOPS, 2008, OECD publikálta, 155.

⁴⁴ MONIKA QUEISSER i.m. 30.,110.; ZIAS [2012] i.m. 218.; Complementary and Private Pensions throughout the World [2008] i.m. 156.

⁴⁵ Complementary and Private Pensions throughout the World [2008] i.m. 158.

⁴⁶ ZIAS [2012] i.m.275.

⁴⁷ A szerző saját csoportosítása.

foglalták össze. A kormányzat pedig 2003-ban kidolgozott egy tanulmányt a nyugdíjrendszer jövőjéről a pénzügyi és biztosításmatematikai előrejelzéseket figyelembe véve, amely legfőbb intézkedésként javasolta a rendszer lefedettségének növelését. A 2008 előtt végrehajtott intézkedések nagy része a megfogalmazott ajánlásokra épült.⁴⁸

A strukturális reform revízióját megelőzően, 2003 és 2008 között körülbelül 12 alkalommal hajtottak végre kiigazító intézkedéseket az egész nyugdíjrendszer vonatkozásában, amelyek közül a legjelentősebb módosításokra 2007-ben került sor. A kongresszus 2007 februárjában fogadta el azt a jogszabályt⁴⁹, amely a magánnyugdíjrendszer hibáit a következő rendelkezésekkel igyekezett megszüntetni.⁵⁰ Többek között engedélyezték a magán-nyugdíj alap tagjainak, hogy visszalépjének az állami nyugdíjrendszerbe, a nyugdíjazáshoz közel álló és alacsony összegű megtakarítással rendelkező munkavállalókat az állami rendszerbe automatikusan visszaléptették, az állami és a magán rendszer között a választás jogával nem élő pályakezdőket az állami rendszerbe irányították. Továbbá csökkentették az adminisztratív költségeket, megszüntették a rokkantsági és hozzátartozói kockázat kezelésére szolgáló díjfizetést a kereskedelmi életbiztosító társaságokba,⁵¹ és növelték az állami rendszert választó biztosított személyek ellátásának mértékét.⁵²

Másfél évvel később, 2008 októberében a kormányzat elkészítette a strukturális reform revízióját tartalmazó törvényjavaslatot, amelyet nem előzött meg hosszú előkészítő munka.

A Képviselőház a törvényjavaslatot kisebb módosításokkal 10 nap alatt fogadta el, a Szenátus pedig 2 héttel később. A csupán 22 cikkből álló jogszabály⁵³ megszüntette a magánnyugdíjrendszert és a magán-nyugdíjalapok tagjait visszaírányította az állami rendszerbe. A magánnyugdíjrendszert tulajdonképpen az állami rendszerbe integrálták (Sistema Integrado Previsional Argentino SIPA), amelyet az ANSES elnevezésű intézmény igazgat a továbbiakban. Az egyéni számlákon felhalmozott tőkét pedig egy ún. fenntarthatóságot biztosító alapba (Fund to Guarantee Sustainability FGS) utalták.⁵⁴ A jogszabály ezen intézkedést azon rendelkezésével igyekezett kompenzálni, amely szerint az állami nyugdíjrendszerbe visszalépő tagok ugyanolyan mértékű vagy magasabb összegű nyugellátásban részesülnek a jövőben⁵⁵, mint amilyen a magánnyugdíjrendszerben megillette volna őket. Azonban ezt a kikötést nehéz kikényszeríteni, mivel alig lehet megbecsülni a magánnyugdíjrendszerben biztosított nyugdíj-

jak nagyságát a rendszer megszüntetésének időpontjában.⁵⁶ A reform továbbra is érintetlenül hagyta a fegyveres erők és a vidéki-községi állami tisztviselők kivételezett nyugdíjrendszereit. Továbbá magasabb szintű ellátással visszaállította a tanárok, az egyetemi személyzet, a kutatók, a diplomáták és bírák különálló rendszereit.⁵⁷

A strukturális reform revíziója jelentősen megnövelte az állami rendszer bevételeit. Ugyanis az egyéni számlákról a fenntarthatóságot biztosító alapba (FGS) összesen 25 545 millió USA dollár került át. Ezen összeg pillanatnyilag megszüntette az állami nyugdíjrendszer deficitjét. Azonban a latin-amerikai nyugdíjszakértők álláspontja szerint a strukturális reform ezen típusú revíziója csak rövid távon állította vissza a nyugdíjrendszer pénzügyi egyensúlyát, ugyanis a nyugdíjrendszer implicit adósságát hosszú távon megnövelte azzal, hogy az állam lesz a felelős a továbbiakban az állami rendszerbe visszalépő körülbelül 4 millió járulékfizető nyugellátási kötelezettségének teljesítésért. Azonban az már most látható, hogy az FGS alap bevételei nem lesznek elegendők ezen feladat teljesítésére, így az államnak kell majd ismételt fedezni a jövőben felmerülő hiányt.⁵⁸ A szakértők szerint a reform revíziójának legitimációs problémájaként merül fel, hogy az egyéni számlán felhalmozott összeg a tagok magántulajdona volt és emiatt az állam várhatóan számtalan perrel szembesülhet. Ezt a tényt erősítette, hogy a magánnyugdíjalapok tagjaikat arra buzdították, hogy pereljék be az államot a magánnyugdíjalapok államosítása miatt.⁵⁹

3.2.A chilei modell

Az 1980. április 11-én elfogadott törvénnyel bevezetett új nyugdíjrendszer számos eredményes változást hozott Chilében, azonban számtalan vélelmezett pozitív hatása maradt el, és a magánnyugdíjalapok működése során is súlyos hibák kerültek felszínre. Mindez ahhoz vezetett, hogy a strukturális nyugdíjreformot tartalmazó jogszabályt a reform revíziójáig negyvennégyyszer módosították, az elő módosításra már 1981 februárjában sor került és az utolsó jelentősre, amelyet a reform revíziójának minősítenek, 2008 márciusában.⁶⁰

A magánnyugdíjrendszert érintő legjelentősebb változások 2008-ig a következők voltak:

a) magánnyugdíjalapok befektetési szabályait érintette, többek között engedélyezték a részvényekbe és külföldre történő befektetést, bevezették a portfóliós rendszert valamint a rokkantsági és hozzátartozói biztosítási rendszert jelentősen módosították;⁶¹

⁴⁸ ZIAS {2012}. i.m. 223.; CARMELO MESA-LAGO: Re-reform of Latin American Private Pension Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons. The Geneva Papers, 2009, 34, (602–617). 605.

⁴⁹ Law 26 222, February 27, 2007. { ZIAS {2012} i.m. 222.}

⁵⁰ ZIAS {2012} i.m. 222

⁵¹ Az újonnan alapított Mutuality Contribution Fund kezeli ezen kockázatokat a továbbiakban. { ZIAS . {2012} i.m. 227.

⁵² CAMILA ARZA: The politics of counter-reform in the Argentine pension system: Actors, political discourse, and policy performance. International Journal of Social Welfare. 2012. 21. (46–60) 49.

⁵³ Law 26, 425, November 20, 2008. { ZIAS (2012) 222}

⁵⁴ ZIAS (2012) i.m. 223–224.

⁵⁵ „equal or better benefits than those they were granted” (Law 26.425, art. 2.) {ZIAS (2012) i.m. 226}

⁵⁶ ZIAS (2012) i.m. 226

⁵⁷ ZIAS (2012), i.m. 225.

⁵⁸ ZIAS (2012), i.m. 228–229.

⁵⁹ CARMELO MESA-LAGO: Re-reform of Latin American Private Pension Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons. The Geneva Papers, 2009, 34, (602–617). 611.

⁶⁰ AUGUSTO IGLESIAS-PALAU, A. (2009) i.m. 45.

⁶¹ A rokkant nyugdíjasoknak és a hátramaradottaknak engedélyezték, hogy különböző nyugdíjmodellek közül válasszanak a korábbi egy helyet, valamint bevezették a részleges rokkant nyugdíjat.

- b) bővítették az önkéntes nyugdíjcélú megtakarítások ösztönzésére hivatott eszközöket és egyidejűleg engedélyezték, hogy a magánnyugdíjalapokon kívül más pénzintézmények is kezelhessenek önkéntes nyugdíjcélú megtakarításokat;
- c) megváltoztatták a korai nyugdíj jogosultsági és az egyösszegű kifizetések feltételeit, valamint bevezettek többféle járadéktypust;
- d) egy nyugdíjkalkulációt végző elektronikus rendszer, az ún. Scomp, került alkalmazásra.⁶²

Széles körű társadalmi egyeztetés és hosszú előkészítő munka előzte meg a chilei strukturális reform revízióját Argentínával ellentétben. Ugyanis Michelle Bachelet elnök már 2006-ban felállított egy tanácsadó testületet, amelynek feladata volt a nyugdíjrendszer tanulmányozása, nyilvános üléseken a rendszer hibáinak megvitatása és azok kiküszöbölésére egy javaslat előterjesztése. 2007-ben nyújtották be a tanácsadó testület javaslatainak 90%-át magába foglaló törvénytervezetet a Parlamentnek, amelyet 2008. március 17-én el is fogadtak.⁶³

A chilei reform revíziója nemcsak az előkészítésében, hanem tartalmában is különbözött az argentin modelltől. Ugyanis a 2008-as reform a továbbiakban is a magánnyugdíjrendszer fenntartására törekedett a rendszerben felmerülő szerkezeti és működési hibák egyidejű megszüntetése mellett.

A 2008-as reform tulajdonképpen a chilei nyugdíjrendszer mindhárom pillérét érintette. Azonban a fegyveres erők és a rendőrség kivételezett nyugdíjrendszerei továbbiakban is érintetlenül maradtak, azaz nem kerültek az egységes rendszerbe beolvasztásra.⁶⁴

A revízió célként tűzte ki a magánnyugdíjrendszer lefedettségének növelését, a rendszerben fennálló nemek szerinti egyenlőtlenségek megszüntetését, a verseny serkentését az egyes magánnyugdíjalapok monopóliumának csökkentésével, valamint az alapok adminisztratív költségeinek csökkentését.⁶⁵

A magánrendszer lefedettségét igyekeztek növelni egyrészt azzal, hogy kötelezővé tették az önfoglalkoztatók részvételét 2012-től a magánnyugdíjalapokban, másrészt lehetővé tették a jövedelemmel nem rendelkezők (ideértve a háziasszonyokat) önkéntes csatlakozását a magánnyugdíjalapokhoz, harmadrészt az alacsony jövedelmű fiatal munkavállalókat állami támogatásban részesítették.⁶⁶ Ez utóbbi úgy valósult meg, hogy az állam 2008 októberétől átvállalta a 18 és 35 év közötti, a minimálbér másfélszeresénél alacsonyabb jövedelemmel rendelkező fiatal munkavállalók – kizárólag a minimálbér után – fizetendő nyugdíj hozzájárulását a rendszerbe való belépésüket követő első két évben.⁶⁷

A magánrendszerben fennálló nemek szerinti egyenlőtlenség túlnyomórészt a nők gyermekvállalás miatti hátrányos munkaerő piaci jelenlétével van összefüggésben, így ennek megszüntetésére törekedtek főleg ezen intézkedési kör kere-

teben. Bevezették többek között az ún. anyasági támogatást, amely az anyákat minden egyes élve született gyermek után illet meg. A támogatás mértéke a minimálbér 18-szorosának 10 %-a, amely összeg az egyéni számlán kerül elhelyezésre, majd kamatozik és nyugdíjazáskor hozzáférhetővé válik.⁶⁸ Biztosították annak lehetőségét, hogy a bíróság válás esetén elrendelhesse az egyik házastárs egyéni számláján felhalmozott tőke maximum felének átutalását a másik házastárs (rendszerint nő) javára. A nők munkavállalásának elősegítése érdekében a reform részeként növelték a gyermek elhelyezési intézmények napközök, óvodák számát.⁶⁹

A magánnyugdíjalapok adminisztratív költségeinek csökkentését azon rendelkezéssel kívánták elérni, amely szerint a legalacsonyabb igazgatási díjjal működő magánnyugdíjalap nyeri meg a munkaerőpiacra újonnan belépőket tagként. Ez a szabály arra ösztönözte a magánnyugdíjalapokat, hogy az igazgatási költségeiket csökkentsék. Ugyanis az alapoknak minden tag (akár új, akár régi) vonatkozásában egységes mértékű díjat kell felszámolniuk, így amennyiben a pályakezdők megnyerése végett csökkentik az igazgatási díjat, azt valamennyi tagra vonatkozásában meg kell tenniük.⁷⁰

A verseny fokozása és az egyes magánnyugdíjalapok monopóliumának csökkentése érdekében engedélyezték, hogy a bankok is vezethessenek egyéni számlákat az AFP-ken kívül.⁷¹

A latin-amerikai nyugdíjszakértők álláspontja szerint a chilei strukturális nyugdíjreform revíziója jelentős mértékben törekedett az 1981-ben bevezetett nyugdíjrendszer hibáinak kiküszöbölésére, azonban ennek ellenére továbbra is maradtak megoldandó feladatok a rendszerben. A szakértők szerint továbbra is kihívásként jelenik meg az önfoglalkoztatók részvételi arányának növelése a második pillérben, a hozzájárulás fizetését elkerülő személyek (ún. potya utasok) számának csökkentése, a munkaerőpiac által generált nemi egyenlőtlenségek megszüntetése, valamint a nők magasabb arányú részvétele a munkaerőpiacon.⁷²

3.3. A chilei és az argentin strukturális reform revíziójának hatása

Az Argentínában és Chilében végrehajtott nyugdíjreform revíziója várhatóan befolyást gyakorol más latin-amerikai és közép-kelet európai országok nyugdíjprivatizációjára is. Azonban 2008 óta a latin-amerikai országok közül csupán Bolívia hajtott végre reform revíziót, a többi ország csak rendszert kiigazító intézkedéseket fogantatosított.

Bolívia az argentin modellt mintájára 2010-ben⁷³ megszüntette a magánrendszerét és egy új egyéni számlás, felosztó-ki-

⁶² AUGUSTO IGLESIAS-PALAU, A. (2009) i.m. 45–46.

⁶³ Law 20255; { ZIAS (2012) i.m. 198. és 203–204.}; CARMELO MESA –LAGO (2009) i.m. 605.

⁶⁴ Carmelo Mesa–Lago (2009) i.m. 606; ZIAS (2012) i.m. 204.;

⁶⁵ AUGUSTO IGLESIAS-PALAU, A. (2009) i.m. 45.;

⁶⁶ ZIAS (2012) i.m. 204.; CARMELO MESA–LAGO (2009) i.m. 605–606; AUGUSTO IGLESIAS-PALAU, A. (2009) i.m. 47. és 49.;

⁶⁷ AUGUSTO IGLESIAS-PALAU, A. (2009) i.m. 49.;

⁶⁸ AUGUSTO IGLESIAS-PALAU, A. (2009) i.m. 48.; CARMELO MESA –LAGO (2009) i.m. 607; ZIAS (2012) i.m. 205.;

⁶⁹ ZIAS (2012) i.m. 205.

⁷⁰ AUGUSTO IGLESIAS-PALAU, A. (2009) i.m. 49.; CARMELO MESA–LAGO (2009) i.m. 608; ZIAS (2012) i.m. 206.;

⁷¹ ZIAS (2012) i.m. 206.; CARMELO MESA–LAGO (2009) i.m. 34. (602–617) p.609;

⁷² ZIAS (2012) i.m. 209–210; CARMELO MESA–LAGO (2009) i.m. 612–613;

⁷³ 2010. december 10-én fogadták el a bolíviai strukturális nyugdíjreform revízióját tartalmazó jogszabályt. Law 65. {ZIAS (2012) i.m. 245.}

rovó elven finanszírozott állami rendszerrel (Sistema Integral de Pensiones SÍP) helyettesítette.⁷⁴ Az új állami nyugdíjrendszer igazgatására egy új intézményt (Public Administrator) alapítottak, amelynek létrejöttéig a két magánnyugdíjalap látja el az új intézményi funkciókat.⁷⁵

Uruguay, Peru, Mexikó, El Salvador, és Costa Rica a magánrendszerük működését intézkedésekkel javította. *Uruguay* növelte a rendszer lefedettségét, a magánnyugdíjalapok közötti versenyt fokozta és csökkentette az adminisztrációs költségeket.⁷⁶ *Peru* meghatározott feltételek mellett engedélyezte a magánrendszerben biztosított személyeknek az átlépést az állami rendszerbe, bevezette a választható portfóliós rendszert.⁷⁷ *Mexikó* igyekezett a rendszer lefedettségét növelni az önfoglalkoztatók és az állami tisztviselők részvételi kötelezettségének előírásával. A magánnyugdíjalapok közötti versenyt növelte azon intézkedéssel, hogy a pályakezdőket a legmagasabb hozamot elérő alapba irányította, valamint engedélyezte ezen alapokba való átlépést is.⁷⁸ Továbbá csökkentette az adminisztrációs költségeket és bevezette a választható portfóliós rendszert.⁷⁹ *El Salvador* a fentiekhez hasonló intézkedéseket fogantatosított, azonban a jövőben szembe kell néznie a magas átmeneti költségekkel és más problémákkal.⁸⁰ *Costa Rica* chilei mintára mérlegelte az ún. anyasági támogatás bevezetését.⁸¹ *Kolumbia, Dominikai Köztársaság, és Panama* a magánrendszerében jelentős változtatásokat nem hajtott végre, azonban Kolumbia bevezette a választható portfóliós rendszert.⁸²

Összegzés

Chile volt az első ország, amely radikálisan szakítva a bismarcki örökséggel, az állami, felosztó-kirovó rendszerét felváltotta a kötelező, tőkésített magánnyugdíjalapok által működtetett rendszerrel. Ez az ún. chilei modell Latin-Amerikában és azon kívül nyugdíj-privatizációs áramlatot indított el.

A nyugdíj-privatizációs áramlat hatására 13 ország hajtott végre Latin-Amerikában strukturális nyugdíjreformot, amelynek révén az állami, felosztó-kirovó nyugdíjrendszert részben vagy egészben a tőkésített magánrendszerrel helyettesítik. Aszerint, hogy a bevezetett kötelező magánnyugdíj-

alapok hogyan viszonyulnak az állami felosztó-kirovó rendszerhez, három modell különböztethetünk meg. Egyrészt a helyettesítő modell, amelyben a korábbi, állami, felosztó-kirovó rendszert felváltja az újonnan létrehozott, tőkésített magánnyugdíjalapok által működtetett rendszer. Másrészt a párhuzamos modell, amely szerint a bevezetett tőkésített magánrendszer a megreformált állami rendszer alternatívájaként létezik. Harmadrészt a vegyes modell, amely alapján a tőkésített magánrendszer kiegészíti az állami felosztó-kirovó rendszer által nyújtott ellátásokat. A latin-amerikai országok közül hat a helyettesítő modellt, kettő a párhuzamos modellt, és négy pedig a vegyes modellt választotta.

A három modell közös jellemzője, hogy az állam szerepvállalása a strukturális nyugdíjreform következtében lecsökkent az új rendszer szabályozására, felügyeletére, meghatározott garanciák nyújtására, valamint a minimum nyugdíj és a reform következtében felmerült átmeneti költségek finanszírozására.⁸³

Az új bevezetett magánrendszerekben a működés során felmerülő szerkezeti és teljesítményi hibák kiküszöbölése kezdetben kiigazításokhoz, részleges reformhoz vezetett. A kiigazítások azonban nem tudták megoldani a magánrendszer alapvető problémáit, amelyet a gazdasági válság tovább súlyosbított. Ez a folyamat vezetett végül a strukturális nyugdíjreformok revíziójához.

A latin-amerikai strukturális nyugdíjreformok revíziójának alapvetően két típusa különböztethető meg. Az ún. argentin modell államosítja a magán-nyugdíjrendszert, az ún. chilei modell pedig kiigazító intézkedésekkel fenntartja a rendszert a továbbiakban is. E modellek közös jellemzője, hogy az állam szerepének megerősítésére törekednek ismételtelen.

A strukturális nyugdíjreform revíziójának modelljei várhatóan befolyást gyakorolnak más latin-amerikai és közép-kelet európai országok magánrendszereire is. Azonban ez idáig kizárólag Bolívia hajtott végre reform revíziót, a többi latin-amerikai ország csak kiigazító intézkedéseket fogantatosított. Fontos megemlíteni már most, hogy a latin-amerikai reform revízió modellek (különösen az argentin modell) jelentősen befolyásolták a közép-kelet európai országok rendszereinek alakulását, amelynek bemutatására a tanulmány második részében kerül sor.

⁷⁴ ZIAS {2012} i.m. 245.

⁷⁵ ZIAS {2012} i.m. 291.

⁷⁶ ZIAS {2012} i.m. 299.

⁷⁷ ZIAS {2012} i.m. 299. CARMELO MESA-LAGO {2009} i.m. 651.

⁷⁸ ZIAS {2012} i.m. 299.

⁷⁹ CARMELO MESA-LAGO {2009} i.m. 615.

⁸⁰ ZIAS {2012} i.m. 299.

⁸¹ ZIAS {2012} i.m. 299.

⁸² ZIAS {2012} i.m. 299.

⁸³ MONIKA QUEISSER i.m. 23.; ZIAS {2012} i.m. 201; AUGUSTO IGLESIAS-PALAU, A. {2009} i.m. 10.