Marc3 2011.03.16 11:55 Page 6

Merre tovább, magyar nyugdíjrendszer?

Menyhárt Szabolcs

Annak érdekében, hogy elemezhessük, hogy milyen nyugdíjrendszerre van hazánknak szüksége, azon szempontokat kell összegyűjtenünk, amelyeknek a kialakítandó rendszernek mindenképp meg kell felelnie. Különösen fontos az „alapkövek" megfelelő kijelölése és alapos rögzítése, amikor a kormányzat a magán-nyugdíjpénztári rendszer mélyreható átalakításával de facto elindította az új nyugdíjreform folyamatát. Tanulva az elődök hibáiból, vagyis, hogy 1997-ben minden egyeztetés nélkül, a Világbank érdekeit kiszolgálva erőltette át az akkori vezetés a reformnak nevezett részleges privatizációt, a mostani polgári kormányzatnak különösen kell ügyelnie arra, hogy a tudomány, a szakma és az érdekképviseletek képviselőit a koncepció kialakításába bevonja, hiszen csak így garantálható egy olyan rendszer születése, mely már tényleg megérheti a „felnőttkort".

A nyugdíjrendszerrel szemben támasztott követelményeket Augusztinovics Mária foglalja össze a legtömörebben és egyben a dolgok lényegét is kiemelve:

1. Nyújtson öregkori biztonságot;
2. Legyen igazságos;

Dr. Menyhárt Szabolcs, PhD egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem, főiskolai docens, Wekerle Sándor Üzleti Főiskola (szabolcsmenyhart@hotmail.com).

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 7

3. Legyen rugalmas;
4. Legyen kiszámítható.[1]

AZ IDŐSKORI LÉTBIZTONSÁG MEGTEREMTÉSE

Egy nyugdíjrendszer akkor működik a legtökéletesebben, ha képes biztosítani az idősek számára a tisztes megélhetést, illetve legalábbis azt az ellátási színvonalat, amelyet ígért. Itt a legnagyobb probléma az ígérettel van. Az ígéret kategóriája azért problematikus, mert az ígéretek akár több évtizeddel ezelőtt is elhangozhattak, de elhangzanak ma is a jelenlegi pályakezdők számára, melyeket 30–40 év múlva kell, kellene teljesíteni. A mai társadalom számára az 1975. évi II. törvény tett általános jellegű ígéretet. Nem meglepő tehát, hogy a mai 55–60 éves korosztály számos tagja meg van arról győződve, hogy a nyugdíját az utolsó 3–5 év átlagkeresete alapján fogják kiszámítani. Ehhez hasonló sztereotípia az is, hogy a nyugdíjasok már megfizették az időskori egészségügyi ellátást, mert korábban teljesítettek járulékfizetést. Megjegyzendő, hogy az újabb időknek is megvan a maga ígérete. Elég, ha csak az 1997-es nyugdíjreform legfőbb ígéretét említjük, vagyis azt, hogy a majdani vegyes rendszer magasabb ellátást fog biztosítani a társadalombiztosítási nyugdíjrendszernél, így megéri az akkori 30–40 éves korosztálynak az átlépés. Megjegyzendő, hogy volt 60 éves „önkéntes" átlépő is. Mindezek alapján kiemelten fontos, hogy a nyugdíjrendszer csak olyan ígéreteket tegyen tagjainak, amelyeket képes teljesíteni, és ezen ígéreteket pedig teljesítse, ha már egyszer ígéretet tett rájuk. Éppen ezért tartjuk fontosnak, hogy a nyugdíjrendszer kikerüljön a politika fogságából, és ne a mindennapi érdekharcok nyomán alakuljon, hanem kizárólag szakmai szempontok alapján lehessen igazgatni, így a mindenkori ígéreteket is felelős szakemberekből álló testület tehesse meg.

Az időskori létbiztonság követelménye a felelőtlen ígérgetések kizárása mellett azt is jelenti, hogy a nyugdíjrendszer olyan ellátást szolgáltat, mely azok részére, akik megfelelő hozzájárulásokat teljesítettek, védelmet nyújt az időskori szegénység ellen. Az öregkori biztonság azt is jelenti, hogy a nyugdíjas nem szorul szociális segélyre, ingyenkonyhára vagy közgyógyellátásra, hogy csak néhány kérdést említsünk. Az időskori ellátás az egyén életpálya-keresetével arányos, melyet a nyugdíjrendszer intézményei közösen szolgáltatnak, tehát az időskori szegénységtől a kötelező nyugdíjrendszernek kell megóvnia az adott ország társadalmát. Ugyanak-

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 8

kor a nyugdíjrendszer által nyújtott időskori biztonság nem kegy és könyöradomány, hanem az egyének által félretett nyugdíjcélú vagyon visszaszolgáltatása. A rendszer akkor működik megfelelően, ha az egyént legalább olyan mértékű tartalékolásra kötelezi, hogy az időskori szegénységet elkerülje. Vagyis bizonyos mértékig, egy törvényes minimum erejéig mindenki köteles magát biztosítani. Ellenkező esetben, ahogy Augusztinovics Mária fogalmaz, „a tücskök nem kötnének nyugdíjbiztosítást, és öregkorukban a hangyáknak kellene őket eltartaniuk".[2]

Sajnálatos módon a mai kötelező nyugdíjrendszerben ez a minimális tartalékolásra való kötelezés nem érvényesül – legalábbis közvetlen módon nem. Elvi értelemben ugyanis a minimálbér kötelező jellege jelentené a garanciát arra nézve, hogy az egyén béréből megélhetésre képes, így a minimálbér után fizetendő járulékmérték alapján számított nyugdíj is elvi értelemben elégséges az időskori létbiztonságra. Álláspontunk szerint ez az „elvi értelemben vett időskori létbiztonság" két irányból sérül napjainkban: egyrészt az átlagos egyéni életpálya nem megszakítások nélküli, vagyis az egyén teljes aktív életpályája során biztosan nem részesül mindig legalább a minimálbérnek megfelelő juttatásban, másrészt pedig a foglalkoztató és foglalkoztatott közös érdekére tekintettel számos esetben állapítható meg a járulékfizetés elmulasztása.

További megoldatlan probléma a járulékfizetéssel nem fedezett időszakok kezelése, mely miatt csökkenő vagy kieső ellátásalapok, szolgálati idők keletkeznek. Arra való tekintettel, hogy a társadalombiztosítás rendszere, illetve a mai magyar kötelező nyugdíjrendszer is alapvetően munkanyugdíj-rendszer, nem tudja megfelelő módon kezelni a szolgálati viszonnyal nem fedezett időszakok, életpályaszakaszok kérdését. Természetesen a rendszer formális értelemben könnyen megoldja ezt a kérdést is, hiszen az, aki meghatározott szolgálati idővel nem rendelkezik, az nem kap ellátást, akinek pedig alacsony az átlagkeresete, az kevesebbet kap majdan. Azonban nem feledkezhetünk el arról, hogy azon személyeket sem hagyhatja magára a társadalom, akik kiszorultak valamilyen ok miatt a rendszerből. Ezen emberek ellátását pedig végső soron az állam, vagyis az adófizetők finanszírozzák. *Egy értelmes és igazságos nyugdíjrendszer tehát gondoskodik arról, hogy mindenki rendelkezzen megfelelő nyugdíjbiztosítással.*

A mai nyugdíjrendszer hatálya alól alapvetően két okból lehet kikerülni: egyrészt az egyén nem válik biztosítottá, vagy biztosított, de fog-

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 9

lalkoztatása a feketegazdaságban valósul meg. Így indokolt a járulékellenőrzések presztízsének visszaállítása és jelentősebb szankciók kilátásba helyezése. Mivel számos esetben a foglalkoztató mulasztására csak a nyugdíjba vonuláskor derül fény, indokolt volna az elévülési szabályok átgondolása is oly módon, hogy a járulékmegállapításhoz való jog elévülése ne a bevallás benyújtásához, hanem az igényérvényesítéshez kötődne. Ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy a járulékbevallás benyújtásától az igényérvényesítésig eltelő idő alatt nyugodna az elévülés, és a tényleges elévülés csak pl.: a nyugdíj-megállapító határozat jogerejétől kezdődne el.

… adó- és járulékreformra égetően szükség van.

Meggyőződésünk, hogy a járulékkérdést nem lehet alárendelni pillanatnyi politikai, gazdasági vagy fiskális kérdéseknek. A kormányzat már csak azért sem játszhat a járulékokkal, mert azok – legalábbis közgazdasági értelemben – mindvégig az egyén tulajdonát képezik, mely tulajdont korlátozni csak kivételes esetben lehet. Ugyanakkor *adó- és járulékreformra égetően szükség van*. Ezt indokolja hazánk lassuló gazdasága, versenyképességünk csökkenése (elvesztése), de ezt indokolja a társadalombiztosítást, illetve a nyugdíjrendszert fenntartó biztosítottak alapvető érdeke is.

Az adó- és járulékreform első lépéseként meg kell vizsgálni, hogy az egyes biztosítási ágak a jelenlegi ellátási színvonal mellett mekkora járulékszint mellett finanszírozhatók. Itt kell elérni az egyes kockázati körök elválasztását, mert amíg az öregségi nyugdíjakat lehet és kell is kizárólag biztosításmatematikai korrektség mellett működtetni, addig a rokkantbiztosítás, árvaellátás vagy a reményeink szerint bevezetésre kerülő alapnyugdíj esetében különös szerepe van a társadalmi szolidaritásnak. Emellett messzemenőkig figyelembe kell venni a halandósági táblákat és más olyan statisztikai számsorokat, amelyek a rendszer stabilitását megalapozhatják. Emellett az adórendszer polgárbarát átalakítását kell folytatni, és mindkét oldalt, foglalkoztatókat (vállalkozókat) és foglalkoztatottakat is érdekeltté tenni a jogkövető eljárásban. *Az érdekeltség megteremtése alapvetően fontos,* hiszen amíg a munkavállalónak is megéri a zsebbe csúsztatott borítékban kapni fizetését, addig a rendszer fennmarad. Viszonylag alacsony jövedelemadó-terhelés mellett a munkavállaló

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 10

már figyelembe veszi az esetlegesen elmaradó ellátásalap-többletet, így máris érdekelt a gazdaság fehérítésében. Mindemellett indokolt a fogyasztást terhelő adók oly módon történő átalakítása, hogy az átlag fogyasztói kosárba kerülő termékek kisebb, míg a luxuscikkek a mainál jóval magasabb adókategóriába essenek.

A fentiekben vázolt azon problémára, miszerint az egyéni életpálya nem folyamatos biztosításban töltött idővel jellemezhető (kieső idők, arányosan figyelembe vehető szolgálati idő stb.) alapvetően kétirányú megoldási javaslat képzelhető el. Ha a jogalkotó fenn kívánja tartani a mai DB[3] felosztó-kirovó nyugdíjrendszert, és emellett nem tervezi az alapnyugdíj bevezetését, akkor – öszvérmegoldásként – a tbj-ben kell rendezni a jelenlegi szabályok szerint biztosítási jogviszonnyal nem rendelkezők nyugdíjbiztosítását. Ha a jogalkotó egy minimális megélhetést biztosító alapnyugdíjat vezet be (ennek gondolatát támogatjuk mi is), akkor az életpálya foghíjaival már nem kell törődnünk. Akkor tehát a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer megmaradhat a „klasszikus" értelemben vett munkanyugdíj-rendszernek, és így biztosításmatematikailag korrekt nyugdíjat csak azoknak biztosít, akik egyébként megfelelő hozzájárulásokat teljesítettek. Ugyanakkor az adófizetőknek nem kellene törődni a nyugdíj nélküliekkel, hiszen bár ők kívül estek a munkanyugdíj-rendszeren, egy fix mértékű járulék megfizetésével, annak kötelező tartalékoltatásából, illetve egyéb forrásokból mégis kapnak egy minimális ellátást.

Látható, hogy nagyon sürgősen lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy minden magyarországi lakos kötelezve legyen – biztosítási jogviszony hiányában is – egy meghatározott tételes mértékű nyugdíjjárulék megfizetésére. Ezen nyugdíjjárulék megfizetése az adott személy vonatkozásában szolgálati időt és beszámítható hozzájárulást eredményezne, ami a végső elszámolás során igencsak jól jövedelmezne az egyénnek. Mindennek hatására az egyéni életpálya ismét kissé kisimulna, vagyis a biztosítási jogviszonnyal – és járulékfizetéssel és szolgálati idővel – nem, vagy nem teljes mértékben (pl.: részmunka 4 órában) fedezett időszakok hossza és száma lecsökkenne. Álláspontunk szerint ezen új jogintézmény viszonylag egyszerűen megvalósítható, hiszen mind az infrastrukturális, mind pedig az informatikai feltételek többékevésbé adottak. Az egyéni számla alapját képezheti egy NDC[4] rendszerű társadalombiztosítási nyugdíjrendszernek is.

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 11

A NYUGDÍJRENDSZER IGAZSÁGOSSÁGÁNAK MEGVALÓSÍTÁSA

Az igazságosság kérdésének vizsgálatakor elsőként a nyugdíjrendszer társadalmi rendeltetését, funkcióját kell felidéznünk. A nyugdíjrendszer társadalmi szerepe nem más, mint időskori megélhetés biztosítása oly módon, hogy az egyén aktívkori jövedelmét idős korára transzferálja. A nyugdíjrendszer tehát akkor tekinthető igazságosnak, ha úgy valósítja meg az egyének jövedelmének időskorra történő transzferálását, hogy a tagok között nem hajt végre indokolatlan jövedelemátcsoportosítást. Igazságosan működik tehát a nyugdíjrendszer, ha a nyújtott szolgáltatások és a teljesített hozzájárulások közötti szoros (biztosításmatematikai) arányosság áll fenn.[5] Természetesen egyéni szinten nem érvényesülhet a befizetés és a szolgáltatás közötti, patikamérleggel kimért egyenlőség, hiszen igen csekély annak a valószínűsége, hogy az egyén éppen annyi ideig él, mint amennyire ellátását kikalkulálták (pl.: a nyugdíjazáskor várható élettartam alapján). Ugyancsak nem tekinthető indokolatlan jövedelemátcsoportosításnak az, ha az egyén nyugdíját csak pár hónapig élvezi, míg mások elélhetnek akár 100 éves korig, mivel a kockázatközösségi jövedelemtranszfer alapja, hogy a kockázatközösség tagjai vállalják ennek a kockázatát, hiszen senki sem tudja, hogy meddig fog élni.

A nyugdíjrendszer (kizárva tehát e körből az állami közvetlen redisztribúciót) alapvetően kétirányú jövedelemátcsoportosítást hajthat végre: adott generáción belül, illetve egymás után élő generációk tagjai között. Mindkét jövedelemátcsoportosítás igazságtalan, hiszen a nyugdíjrendszer egyes tagjaitól terel át meghatározott mennyiségű nyugdíjcélú vagyont másokhoz. A fejezet során használt, Augusztinovics Máriától kölcsönzött hasonlattal élve, a szorgalmasabb hangyák által gyűjtött javak egy részét a lustábbak kapják ajándékba.[6]

A nyugdíjrendszer által megvalósított (esetleges) intergenerációs jövedelemátcsoportosítás alapvető összefüggésben van a nyugdíjrendszer felosztó-kirovó finanszírozásával, mint ahogy az hazánkban is megvalósul. A mindenkori aktívaktól beszedett járulékokat fizetik ki ellátásként, vagyis de facto igaz az az állítás, hogy a dolgozók tartják el az időseket. Ezen esetben tehát megvalósulhat a generációk közötti jövedelemátcsoportosítás, ha a jelenkori idősek több ellátást kapnak a fiataloktól, mint

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 12

amennyit ők fizettek szüleiknek ellátás formájában. Ez így is volt, hiszen a mai nyugdíjasok zöme a 2. világháború után volt keresőképes, amikor az ő népes generációik tartottak el egy kisebb lélekszámú, viszonylag rövid várható élettartam-kilátásokkal rendelkező nyugdíjas generációt, mindezt ráadásul egy emelkedő (reál)bérszínvonalat engedő gazdasági környezetben. Ezzel szemben a mai csekélyebb számú dolgozónak kell eltartania a viszonylag magas várható élettartam-kilátásokkal rendelkező, számarányában is egyre bővülő nyugdíjas generációkat, amikor a gazdasági környezet sem kedvez a folyamatoknak. Nem nehéz belátnunk, hogy a fiatalabbak generációról generációra nyugdíjvagyonuk egy részét odaajándékozzák az időseknek, mely folyamat igazságtalanná teszi a rendszert (gondoljunk a hangya hasonlatra). Joggal vetődik fel a kérdés, hogy ezen esetben mit lehet tenni.

Az intergenerációs jövedelemátcsoportosítás elkerülése érdekében elengedhetetlen, hogy a döntéshozó megteremtse a nyugdíjrendszer biztosításmatematikai korrektségét. Mindez a gyakorlatban azt jelentené, hogy a nyugdíjba vonuló egyén járadéka az aktív életpályája során teljesített befizetésekkel (járulékfizetésekkel) arányos. Kétségtelen tény az is, hogy ezen esetben a felosztó-kirovó finanszírozás során előtérbe kerül az egyéni hozzájárulás kérdése, és kissé háttérbe szorul az, hogy az adott havi ellátások fedezetét a biztosító beszedje járulék formájában. Sajnálatos módon a magyar nyugdíjrendszer sokáig nem volt biztosításmatematikailag korrekt, hiszen csak a biztosított utolsó aktív évei alapján adott ellátást. Így tehát, mindenki érdekelt volt abban, hogy az idős munkavállalók keresetét mesterségesen feltornázzák. A munkavállaló magasabb nyugdíjat, a munkahely pedig egy osztható bértömeget kapott.[7] Ugyanakkor a megállapított ellátás köszönőviszonyban sem volt az egyén életkeresetével. A magyar nyugdíjreform elvben megteremtette az életkereset alapján történő nyugdíjmegállapítást, de az csak igen későn, 2030–2032 körül fog a gyakorlatban is megvalósulni, hiszen az 1988-tól biztosított generáció akkortájt fog ellátásért folyamodni az illetékes szervhez. Meglátásunk szerint ez túl késő, hiszen addig is nem az életkeresettel, illetve az életpálya során befizetett járulékokkal arányos ellátást kapnak a biztosítottak. Mindenképp utalni kívánunk arra, hogy a jelenlegi társadalombiztosítási nyugdíjrendszer nem alkalmas arra, hogy az átlagkereset-számítás során áttérjen a befizetett járulék alapján történő ellátás megállapításra. Egy DB-rendszer mindig a ledolgozott szolgálati idő arányában az egyéni átlagkereset százalékában adja meg az ellá-

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 13

tás összegét. A befizetett járulékok alapján a DC-rendszerek[8] adnak ellátást. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer rendbetétele során elsődleges fontosságú, hogy amennyire csak lehet, akár utólag is, a szervezetrendszer próbálja meg dokumentálni a biztosítottak által fizetett járulék mértékét, hiszen ezen adatok az egyéni nyugdíjszámlák bevezetésekor igen hasznosak lehetnek. *A másik sarkalatos pont a szolgálati idő kérdése.* Ha a rendszer elmozdulna a szolgálati évek alapján működő nyugdíjformuláról a járulékfizetésen alapuló nyugdíjmegállapítás felé (bár akkor kérdéses, hogy egyáltalán DB-rendszerről beszélünk-e még), akkor kisebb súllyal esne latba a járulékplafon intézménye is.

A másik sarkalatos pont a szolgálati idő kérdése.

A nyugdíjrendszer igazságos működésének másik feltétele, hogy adott generáción belül se hajtson végre jövedelemátcsoportosítást, csorbítva ezzel a biztosításmatematikai korrektség elvét. Ezen jövedelemátcsoportosítás akkor valósul meg, amikor az ellátás megállapítása során az egyén nyugdíjcélú vagyonából bizonyos szabályok szerint „lecsípnek" egy részt, és azzal visszafogja a jogalkotó a nyugdíjkiadásokat, vagy más ellátottak nyugdíjának kiegészítésére használja fel. Sajnálatos módon a magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben számos esetben találkozni a generáción belüli jövedelemátcsoportosítást megvalósító elemekkel, melyek igen sürgős korrekciójára van szükség, már csak azért is, mert ha a társadalom elfogadja azt, hogy csak az 1988-tól szerzett jövedelmek alapján van lehetőség életkereset alapján való ellátásmegállapításra, akkor joggal várhatjuk el mindannyian, hogy az egyszerűen módosítható szabályokkal tegye a jogalkotó a rendszert igazságosabbá.

A magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszer az ellátás megállapítása során több esetben alkalmaz olyan módszereket, amelyekkel az életpálya-keresetet, mint a nyugdíj megállapítása alapjául szolgáló keresetet csökkenti. Elsőként említhető a fentiekben már hivatkozott járulékplafont meghaladó keresetek be nem számítása. Alapvetően sérti az életpályakereset-arányos nyugdíj elvét az éves járulékplafon, a keresetek degresszív beszámításának intézménye is. Sokáig a korábbi keresetek valorizációja is indokolatlan jövedelemátcsoportosítást eredményezett. Ugyancsak aggályosnak tartjuk a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keresetnettósítási szabályait is.

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 14

A generáción belüli jövedelemátcsoportosítással kapcsolatban, mind jelentőségüknél, mind pedig az átcsoportosított jövedelem nagyságrendjénél fogva is kiemelést érdemel a nyugdíjban nem részesülő, de bizonyos ideig járulékot fizetők kérdése. *A rendszer 2013-tól érvénybe lépő „korrekt" szabályai egy „perverz biztosítási rendszert" hoztak volna létre*, melyben alapvető létbiztonságot jelentő ellátási forma nem létezik, de ugyanakkor a minimális jogosultsági időt el nem érő járulékfizetés is nyugdíjjogosultság híján honorálatlan marad, így ezen járulékok végső soron a gazdagabbak között kerülnek felosztásra, mely elv semmilyen körülmények között sem elfogadható számunkra. Ezt a helyzetet felismerve a jogalkotó kitolta a résznyugdíj megállapíthatóságát. Bár a résznyugdíj továbbra is fennmarad, alapvető problémát jelentenek azok, akik 15 évnél kevesebb szolgálati idővel rendelkeznek. Esetükben tehát az valósul meg, hogy hiába fizettek adott esetben 14 év 6 hónapig járulékot, ellátást mégsem kaphatnak ezért. Álláspontunk szerint ezt a kérdéskört mindenképp kezelni kell, például oly módon, hogy a nyugdíjrendszer ezen emberekkel korrekt módon elszámol, és adott esetben például a magán-nyugdíjpénztári rendszerből is ismeretes egyösszegű kifizetéssel „végkielégíti" őket. Mindez ugyanakkor azért nem jelentené a kockázatközösségből történő forráskivonást, mert annak az embernek, aki összességében a nyugdíjkorhatár elérése után csak 10 év szolgálati idővel rendelkezik, már nem áll módjában megfelelő szolgálati idő összegyűjtése. Ugyanakkor ezen személyek ellátását a későbbiek során létrehozandó alapnyugdíj-rendszerben rendezni kell.

Ugyancsak igazságtalan jövedelemátcsoportosítást valósít meg a minimálnyugdíj rendszere is. Álláspontunk szerint a foglalkozási nyugdíjrendszer, mint amilyen elvben a magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszer is, jövedelemarányos (a befizetett járulékokkal arányos) nyugdíjat kell hogy szolgáltasson. Ha valaki életpályája során nem fizetett annyi járulékot, hogy legalább a nyugdíjminimumot elérje a megállapított ellátása, akkor részére a minimális megélhetéshez szükséges forrásokat nem a foglalkozási nyugdíjrendszernek kell előteremtenie, hanem egy alapnyugdíjrendszernek. Mivel a minimálnyugdíj esetében egy személyi körnek mesterségesen felemelik a biztosítási elven járó ellátását egy szintre,[9] szükségszerűen ez a másik oldalon valakik ellátásának a csökkentésével jár párhuzamosan, hiszen a központi költségvetés ennek többletterhét nem utalja át a Nyugdíjbiztosítási Alap részére.

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 15

EGY RUGALMAS NYUGDÍJRENDSZER LÉTREHOZÁSA

A magyar nyugdíjrendszerrel szemben támasztott egyik legfontosabbá felértékelődő társadalmi elvárás a rugalmasság kérdése. Egy rendszer akkor rugalmas, ha képes alkalmazkodni a folyamatosan változó elvárásokhoz, képes megfelelő és adekvát válaszokat adni a vele szemben felmerülő új kihívásokra. Első hallásra a nyugdíjrendszer és a rugalmasság fogalmainak összeegyeztetése szinte antagonisztikus ellentétnek tűnik. Joggal merül fel a kérdés, hogy egy olyan rendszert, amelyik egy ember teljes egyéni életpályáját végigkíséri, miképp lehet rugalmassá tenni, hogyan lehet azt megfeleltetni a folyton változó elvárásoknak és gazdasági körülményeknek.

A nyugdíjrendszer, illetve annak kötelező alrendszerei a 21. században sokkal inkább megérettek a rugalmassá tételre, mint bármikor a történetük folyamán. A globalizálódó világban, ahol az országhatárok egyre légiesebbé válnak, a tőke szabadon, korlátozásoktól mentesen áramlik, különösen fontos a rugalmasság. Ezt indokolja az is, hogy a megváltozott gazdasági környezetben alapvetően felborult a korábbi foglalkoztatási struktúra, kereseti-jövedelmi viszonyok, illetve sok esetben jelentős szerepet játszik a migráció is. *A nyugdíjrendszerek korábban kőbe vésett szabályait indokolt a biztosítottak igénye szerint átszabni.* A nyugdíjrendszerek „rugalmasítása" során elsődlegesen a nagy állami ellátórendszer részeként aposztrofált társadalombiztosítási nyugdíjrendszert kell átalakítani, de ezzel egyidejűleg a kötelező nyugdíjrendszer további alrendszereinek is követniük kell a rugalmasság példáját.

A legújabb reformhullám során minden esetben azt rótták fel a társadalombiztosítási nyugdíjrendszernek, hogy nem képes alkalmazkodni a változó kihívásokhoz, így sokan megfogalmazták, hogy az egészet fel kellene számolni, de legalábbis az időskori biztonságban betöltött súlyát minimálisra kell csökkenteni. Ilyenkor ismerősen csengenek vissza a „minimális állam", a „szolgáltató állam", illetve „az állam rossz gazda", „a piac majd mindent megold", „az egyéni szabadság majd eldönti", „a magánszféra sokkal hatékonyabb" szlogenek. Mi erre azt válaszoljuk, hogy felhasználva a piaci szereplők (itt konkréten nem a pénzügyi 9/11-et okozó felelőtlen „piaci szakértelemre", profithajhászásra gondolunk) tapasztalatait, olyan szabályokat kell életre hívni, melyek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszert is vonzóvá, versenyképessé teszi a nyugdíjpiacon, úgy, hogy a társada-

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 16

lombiztosítási nyugdíjrendszer valós alternatívája legyen a piaci nyugdíjbiztosításoknak, illetve hosszú távú befektetési formáknak. A mai közgazdasági gondolkodás előszeretettel temeti az államot, mint rossz gazdát, és isteníti a piacot, mint az egyedüli olyan teret, ahol pénzügyi kérdéseink megválaszolásra kerülnek. De ha a piac bedől, akkor mégis a rossz gazda állam lesz az, aki végül a számlát állja. Csak utalni kívánunk arra, hogy az USA történetének legnagyobb költségvetési deficitjét kockáztatja azzal a 700 milliárd dolláros pénzügyi mentőcsomaggal, amelyet azért kellett létrehozni, hogy az elkorcsosult piaci folyamatok beláthatatlan következményeit az állam legalább némiképp csökkenteni tudja. Ugyanakkor a rugalmassá tétel kérdése az 1997-es nyugdíjreform óta bonyolultabb, hiszen a kötelező nyugdíjrendszer rugalmassá tétele érdekében már nem csak a társadalombiztosítást, hanem a magánnyugdíjrendszert is érinteni kell.

A mai magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben … meg kell teremteni a kiegészítő biztosítás lehetőségét.

Joggal vetődik fel tehát a kérdés, hogy hogyan tegyük nyugdíjrendszerünket rugalmassá. Álláspontunk szerint akkor tehető a nyugdíjrendszer rugalmassá, ha a biztosítottak rendelkeznének a nyugdíjcélú tartalékolás idejéről, módjáról és mennyiségéről, illetve azt is eldönthetné az adott biztosított, hogy az ellátást mikortól, milyen feltételekkel kívánja igénybe venni. Természetesen mindez nem jelenti a kötelező nyugdíjrendszer önkéntessé tételét, hanem a kötelező rendszerben kell találni olyan elemeket, amelyek segítenek kiszolgálni a felmerülő igényeket. A kötelező nyugdíjrendszer fogalma azt a minimumot kellene, hogy jelentse, amely erejéig mindenki köteles magát biztosítani. Azonban e szint felett mindenkinek meg kell adni a lehetőséget arra, hogy további jövedelmeket is a nyugdíjrendszer segítségével az időskori megélhetés szolgálatába állítsanak. Ugyanakkor az a mai merev struktúrájú rendszerben nehezen kivitelezhető. A DB-rendszerek alapvetően a szolgálati idő és az átlagkereset arányában állapítanak meg ellátást. Így a kötelező tartalékoláson felül minden befizetést valamilyen szinten be kell terelni a szolgálati idő és átlagkereset csatornájába, ami igen bonyolult, de nem lehetetlen.

A mai magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben – osztrák mintára – *meg kell teremteni a kiegészítő biztosítás lehetőségét.* Ez alapján mindenkinek

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 17

lehetőséget kell teremteni arra nézve, hogy önkéntes elhatározása szerint a kötelező járulékok felett további járulékokat fizessen, megalapozva ezzel a későbbi magasabb ellátásokat. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a magyar jog is ismeri a szolgálati idő és a nyugdíjalapot képező jövedelem szerzése céljából köthető megállapodást. Joggal vetődik fel ugyanakkor a kérdés, hogy mivel nyújt többet a társadalombiztosítás a piaci szereplőknél. A válasz egyszerű: biztonságot, szakértelmet és alacsony költségeket. Az állam pedig ezen többletjövedelmek becsatornázásával sokkal kedvezőbb feltételekkel tud államadósságot finanszírozni. Mindkét fél számára előnyös megállapodás volna, hiszen az egyén biztonságban tudja megtakarításait, az állam pedig olcsón tudja az államadósságot finanszírozni. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy *azok a pénzügyi körök, amelyek következetesen szajkózzák a társadalombiztosítás privatizációjának szükségességét, kétszeresen is veszítenek*: nem tudják jó pénzért a magánszemély jövedelmét kezelni, és nem tudnak ugyancsak jó drágán az állam részére államadósságot finanszírozni. Ez esetben tehát a pénzfelesleggel rendelkezők közvetlenül találkoznának a piacon a pénzszükségben lévővel, és a kereslet-kínálat közvetlenül, „kibicek" nélkül találkozhatna.

Bár a kiegészítő biztosítás működőképes megoldási alternatívának tűnik, a jelenlegi DB-rendszer rendkívüli bonyolultsága miatt várhatóan kevesen élnének a lehetőséggel. A rendszer rugalmassága azt is jelenti, hogy megfeleljen a társadalom által elvárt átláthatóság követelményének. A mai magyar nyugdíjszámítás leginkább egy boszorkánykonyhához hasonlít, és a biztosított csak a pénzes postástól tudja meg, mekkora is lett az ellátása. Az átláthatóságot legegyszerűbb módon a mai DB-rendszer NDC-rendszerré alakításával lehet elérni. A kiegészítő nyugdíj kezelése is sokkal egyszerűbb volna egy NDC-rendszer keretében. Nem kellene külön-külön adminisztrálni a rendes és az afeletti befizetéseket, hanem minden befizetés a biztosított nyugdíjszámláján kerülhetne jóváírásra. A számla végösszege pedig a nyugdíjba vonulás időpontjának megadásával, illetve a biztosított várható élettartama alapján egyszerűen átváltható az életjáradék összegére, így a biztosított bármikor láthatja várható nyugdíjának alakulását, illetve bármikor újraszámolható a képlet esetleges nagyobb összegek egyösszegű elhelyezésével.

A nyugdíjrendszer rugalmasságának másik igen fontos összetevője a flexibilis korhatárszabályok kérdése. Jelenleg a kötelező nyugdíjrend-

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 18

szer mindkét kötelező alrendszerében rögzített korhatár van. Ugyan a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer ismeri a korábbi nyugdíjazás bizonyos lehetőségeit, de azok – mint azt a dolgozat során megállapítottuk – inkább tekinthetők speciális nyugdíjtípusoknak, semmint flexibilis korhatárszabályoknak. Az előrehozott, illetve a csökkentett összegű előrehozott nyugdíjak esetében igen szigorú feltételek érvényesülnek, így egyre kevesebben tudják azt igénybe venni. A kormányzat mindig a tényleges nyugdíjba vonulási időt akarja közelíteni a törvényes korhatárhoz, holott inkább azt kellene megvizsgálni, hogy a nyújtott ellátások arányban vannak-e a fizetett járulékokkal, illetve a várható élettartamadatokkal. Megjegyzendő, hogy ezen tényezők összhangját a jelenlegi DB-rendszerben álláspontunk szerint nem lehet megvalósítani. Ezért ismételten kiállunk a mai magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszer NDC-rendszerré való alakítása mellett.

Szorgalmazzuk azt is, hogy az önkéntes nyugdíjpillérekben felhalmozott megtakarításokat az egyes önkéntes intézmények között is, illetve a kötelező nyugdíjrendszer irányába is át lehessen irányítani. Mindenképp fontos eme hordozhatóság elől minden akadályt elhárítani, hiszen a nyugdíjpiacon csak így valósulhat meg a teljes verseny, és a fogyasztó csak így tudja a számára legmegfelelőbb nyugdíjkonstrukciót kiválasztani.

A KISZÁMÍTHATÓ NYUGDÍJRENDSZER GARANTÁLÁSA

A nyugdíjrendszer kiszámíthatósága azt jelenti, hogy a polgárok hosszabb távon tervezhessenek a rendszerrel kapcsolatban. Ezen követelmény megvalósítása során az államra kiemelt felelősség hárul, hiszen nem tanúsíthat olyan magatartást (osztogatás és Robin Hood-adók politikája), amely a kiszámíthatóságot befolyásolja. *A nyugdíjrendszer szabályai társadalmi konszenzuson kell, hogy alapuljanak*, hiszen csak így biztosítható a polgárok részéről az önkéntes jogkövetés. Az állam garanciát kell hogy adjon tehát arra nézve, hogy a konszenzusos megállapodást nem írja felül.[10] Ezzel kapcsolatban Prugberger Tamás kiemeli: „A jog egyik értékmérője annak stabilitása, ami annyit is jelent, hogy az állam is alávéti magát normáinak. Mintegy a jog normáit tiszteletben tartva korlátozza saját cselekvésmozgását. Ezt figyelembe véve olyan jogszabályokban megjelenő normákat hoz, amely a társadalom egészének vagy legalábbis nagy részének objektív értékeivel áll összhangban gazdasági, szociális,

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 19

kulturális, egészségügyi, bel- és külbiztonsági területen egyaránt. Vagyis a hatalmat gyakorló vezető elit nem elszakadva választóitól az államrezont a közjó, a közérdek szerint alakítja ki."[11] A nyugdíjreform elmúlt 10 esztendeje bebizonyította, hogy a politika nem képes önkorlátozásra, de ez esetben azt is megállapítottuk, hogy több esetben a rendszer módosítására annak koncepcionális előkészítetlensége miatt került sor. Utalni kívánunk a svéd nyugdíjreform során tett azon megállapításunkra, hogy a svédek majd 15 év alatt készítették el a nyugdíjrendszerük reformját, így annak stabilitása nem volt kétséges.

Álláspontunk szerint a kiszámíthatóság érdekében indokolt a nyugdíjrendszer és általában a társadalombiztosítás politikától való (kormány, pártok, pártokat tömörítő Országgyűlés) személyi és szervezeti függetlenségének megteremtése.[12] A nyugdíjrendszer függetlensége a rendszerváltás után már megvalósult, de az önkormányzati igazgatás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.[13] Tekintve egyrészt, hogy a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatása hazánkban már megbukott, és újraindítása vélhetően társadalmi ellenérzéseket váltana ki, másrészről pedig azért, mert az önkormányzat megválasztása során egyes politikai erők közvetett, de akár közvetlen befolyásra is szert tehetnek, egyetértünk a dr. Mészáros József által fémjelzett szakértői javaslatban megfogalmazottakkal, mely szerint a társadalombiztosítást egy, kizárólag a törvényeknek alárendelt, ún. Társadalombiztosítási Tanács irányítása alá indokolt rendelni.[14] Kiemelkedő a Tanács jogalkotási mandátuma, hiszen csak ennek birtokában van lehetőség arra, hogy a társadalombiztosítás és a nyugdíjrendszer függetlenedjen a mindenkori politikai hatalomgyakorlástól.

A kiszámíthatóság másik alapvető feltétele, hogy a nyugdíjrendszert kívülről meghatározó népesedési faktor mellett, a rendszer szolgáltatásait meghatározó járulékok is kalkulálhatóak legyenek. A nyugdíjrendszer, illetve a társadalombiztosítás függetlenségének megteremtése már önmagában garantálja azt, hogy az egyes kormányok nem fogják a járulékmértéket politikai játszmáik függvényében változtatgatni, de világossá kell tenni, hogy adott járulékszint mekkora ellátásra lesz elegendő. A biztosítottnak az első járulékfizetés pillanatában tudnia kell, hogy adott járulékszint mekkora ellátást eredményez, és az majdan mire lesz elég.

Elengedhetetlen a járadékmegállapítás átláthatóvá tétele. Augusztinovics Mária a következőket írta 1993-ban (!): „ ... mindez utópiának tűnik ma, amikor a magyar nyugdíjba vonuló nem tudja eldönteni, hogy de-

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 20

cember 31-én vagy január 2-án menjen-e nyugdíjba, a nyugdíjas pedig hónapokig vár, hogy utólag megtudja, hogy mennyi volt a nyugdíja januárban."[15] Sajnos ma, a nyugdíjreform után, változtatás nélkül igazak ezek a felvetések. Alapvetően aggályos, hogy a megreformált nyugdíjrendszerben egyáltalán kérdés lehet az, hogy mekkora lesz az ellátás mértéke. Álláspontunk szerint a kötelező nyugdíjrendszer mindkét alrendszere vonatkozásában a jogalkotónak meg kellett volna teremtenie az ellátás kiszámíthatóságának lehetőségét. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer esetében az átláthatatlanságot a politikai alku tárgyát képező járulékszabályok és a fiskális szempontoknak alárendelt járadékmegállapítási előírások okozzák. Amíg a járulék átláthatóságának kérdése viszonylag egyszerűen kezelhető, addig az ellátás megállapítására vonatkozó előírások kiszámíthatóvá tétele rendkívül bonyolult.

A második Orbán-kormány megtette az első lépést a reform újranyitása felé …

Meggyőződésünk, hogy egy olyan nyugdíjrendszert, amelyik egy átfogó reform után is ilyen kérdésekkel áll szemben, teljesen új alapokra kell helyezni, hiszen megállapítható, hogy a reform sikertelen. A reform elsődlegesen a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer esetében tekinthető sikertelennek. Mindez ugyanakkor nem meglepő, hiszen tényleges újítások nem léptek életbe 1998-ban. A Tny. legtöbb „új" rendelkezése már korábban hatályban volt, míg a törvény a nyugdíjrendszer lényegét jelentő járulék- és járadékszabályokon, illetve a finanszírozáson semmit sem változtatott. Mind a mai napig olyan DB-rendszere van hazánknak, ahol mind a járulék, mind a szolgáltatás – elvben – rögzített, és amely rendszer képtelen megfelelni a vele szemben megfogalmazott szakmai és társadalmi követelményeknek. A rendszer új alapokra való helyezése elkerülhetetlen. Ezt kívánja meg a mostani nyugdíjasok és a jelenlegi járulékfizetők, vagyis a rendszer tagjainak hosszú távú érdeke.

A második Orbán-kormány megtette az első lépést a reform újranyitása felé a magánpénztári tagdíjak átutalásának felfüggesztésével, illetve a magánpénztári tagok visszalépésének megengedésével az állami rendszerbe, így gyakorlatilag többé-kevésbé visszarendeztük a reform előtti állapotokat. A felhatalmazás megvan, a lehetőség adott, a feladat emberöltőkre kötelez. Álljunk elébe!

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 21

JEGYZETEK

[1] Augusztinovics Mária: *Egy értelmes nyugdíjrendszer.* Koncepcióvázlat, Közgazdasági Szemle, XI. évf., 1993. 5. szám, 415. o.

[2] Augusztinovics, i. m. 415–416. o.

[3] DB=Defined Benefit, azaz szolgáltatással meghatározott nyugdíjrendszerek esetében előre rögzített szabályok szerint lehet meghatározni a várható járadék mértékét (ideális esetben, a munkáséveit kezdő fiatal munkavállaló eleve ki tudja számítani, hogy nyugdíjba vonulásakor mennyi ellátást fog kapni). A járadékformulába való behelyettesítéssel meghatározható az ellátás mértéke. A szolgáltatás összege az egyén jövedelmének szolgálati évenként növekvő százaléka. A rendszer jövedelemfenntartó jellegéből következően a szolgáltatás a nyugdíjkorhatár elérése után az egyén utolsó jövedelmének meghatározott százaléka lesz az általa teljesített szolgálati éveknek függvényében.

[4] NDC=Notional Defined Contribution, Egyéni Tőkeszámlás Rendszer, azaz törvényi szinten nincsenek a várható járadékok mértékszabályai rögzítve, hanem az életpálya során lerótt járulékok által képzett virtuális tőkeösszeg alapján határozzák meg a nyugdíjakat. Ezt a gyakorlatban egy virtuális tőkeszámlával kombinált járulékmeghatározású rendszerként értelmezhetjük. Jelen esetben a virtuális tőkeszámla követelése (a biztosított által befizetett járulékok összessége), az egyén által finanszírozott államadósságként, Németh György fogalmi rendszere szerint „nyugdíj-államadósság"-kötvény(ek)ként tételezhetjük. Vagyis az egyén az NDC-rendszerben hosszú távú kölcsönt nyújt az államnak, melynek ellentételezését az állam nem egyösszegű kifizetésként, hanem meghatározott életkortól (nyugdíjkorhatár) kezdve az egyén élete végéig indexált (inflációkövető) járadék formájában fizet vissza.

[5] Augusztinovics, i. m. 415., 417–418. o.

[6] Persze, hogy a szorgalmas hangyák igazságérzete háborogni fog a felsőbb utasítás ellen, és csak idő kérdése lesz, amíg elkezdik javaikat titokban felhalmozni. Mivel a titkos gyűjtögetés jövedelmezőbb, ezért egyre kevesebb kerül a közös éléskamrába felhalmozásra, melynek egyenes következménye lesz, hogy mindenki kevesebbet fog kapni, és adott esetben az egész hangyatársadalom megélhetése veszélybe kerül.... Mennyire életszerű mindez, és nem csak az állatok világában. Gondoljunk csak a magyar nyugdíjrendszer működésére...

[7] Augusztinovics, i. m. 415., 417–418. o.

[8] DC=Defined Contribution, azaz befizetéssel meghatározott nyugdíjrendszerek a DB-rendszerek ellentéteként is felfoghatók, mivel itt a rendszer talpköve az előre meghatározott hozzájárulás mértéke. A rendszer működési elve az, hogy az egyén meghatározott hozzájárulásokat (járulékot) teljesít, majd a felgyülemlett vagyont az egyén hátralévő

Marc3 2011.03.16 11:55 Page 22

várható élettartamára tekintettel életjáradékként visszakapja. Bár a rendszer nem tesz előre ígéretet meghatározott mértékű szolgáltatás nyújtására, megfelelő működés mellett, legalább olyan ellátási színvonalat tud biztosítani, mint a DB-nyugdíjrendszer. A DC-rendszerek esetében átértékelődik a szolgálati idő és a nyugdíjkorhatár jelentése is.

[9] Tny. Vhr. 11. § a 2007. december 31-ét követő, de 2009. január 1-jét megelőző időponttól megállapításra kerülő öregségi teljes nyugdíj legkisebb összege [Tny. 12. § (3) bekezdése] havi 28 500 forint.

[10] Az 1997-es reform kritikájaként állapítottuk meg, hogy teljesen letért a rendszerváltás Országgyűlése konszenzusos határozatában meghatározott fejlődési iránytól. Bár a fordulat jogi érvényessége nem kérdőjelezhető meg, ugyanakkor igen fontos erkölcsi, politikai felelősséget vet föl, mely erkölcsi-politikai válság a nyugdíjrendszer fejlődését a mai napig is továbbkíséri. Látható, hogy maga a jogalkotó sem képes önmagát korlátozni, és erre nem lehet válasz az, hogy az egyes parlamenteknek más-más az összetétele.

[11] Prugberger Tamás: *A makro- és mikrogazdaság-átalakítás szociális és egzisztenciális kihatásai az emberi erőforrásokra az európai normaértékek tükrében.* In: Publicationes Universitatis Miskolcinsis, Sectio Politica et Iuridica, Tomus XI., Jubileumi Kötet a Miskolci Egyetem fennállásának 260. évfordulója alkalmából, Miskolc University Press, Miskolc, 1995.

[12] Ezt szorgalmazza Gál Róbert Iván is *A nyugdíjrendszer elszigetelése* című tanulmányában (forrás: Gál Róbert Iván: *A nyugdíjrendszer elszigetelése a rövid távú politikai döntésektől.* A tanulmány az Államreform Bizottság megbízásából készült. Forrás: http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/2._%C3%BCl%C3%A9s_2007.04.03._070403_03_Ciklusok_a_magyar_nyugd%CB%87jrndben.pdf, letöltés: 2008. szeptember 22.).

[13] Prugberger Tamás nézetei szerint a társadalombiztosítási önkormányzatok hatékonyan működhettek volna, ha az állam a munkáltatói és a munkavállalói oldal mellett – a tripartitásnak megfelelően – az állam képviselőit is az önkormányzatokba delegálta volna.

[14] *Van megoldás. „Nyugdíjreform".* Szerk: dr. Mészáros József, Barankovics István Alapítvány, Budapest–Debrecen, 2007, 20–25. o.

[15] Augusztinovics, i. m. 421–422. o.