PHD ÉRTEKEZÉS

Dezse Tivadar

Miskolc
2022

Miskolci Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Dezse Tivadar

A kötelező állami nyugdíjrendszeren kívüli, kiegészítő nyugdíjintézmények lehetséges szerepe az állami nyugdíjrendszerek finanszírozásában és fenntarthatóságában

(PhD értekezés)

Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola
A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Róth Erika

A doktori program címe:
„A magyar állam- és jogrendszer, jogtudomány továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai jogfejlődési tendenciákra”

Tudományos vezető:
Prof. Dr. Barta Judit

Tartalomjegyzék

Témavezetői ajánlás **- 5 -**

Bevezető gondolatok **- 7 -**

I. A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZEREK KIALAKULÁSA, FEJLŐDÉSE, TIPOLÓGIÁJA **- 13 -**

1. A szociális jogok elméleti alapjai *- 13 -*
1.1. A szociális jogok, mint második generációs jogok - 15 -
1.2. A szociális jogok megítélése az egyes országok jogalkotásában - 19 -
1.3. A szociális jogok alkotmányjogi megközelítésének változásai Magyarországon - 22 -
1.4. Összefoglalás - 29 -

2. A szociális jogok elismerése és rögzítése, a szociálpolitika fejlődése *- 31 -*
2.1. Az ILO 102. számú egyezménye - 31 -
2.2. Az Európai Szociális Karta - 32 -
2.3. Az Európai Unió szociális dimenziója - 36 -

3. A szociális ellátórendszerek típusai *- 38 -*
3.1. A biztosítási típusú rendszer - 39 -
3.2. A segélyezési típusú rendszer - 40 -
3.3. A normatív (alanyi jogok járó) ellátások rendszere - 42 -

4. A szociális ellátórendszerek történeti modelljei *- 43 -*
4.1. A bismarcki társadalombiztosítási rendszer - 43 -
4.2. Az új-zélandi modell – az első segélyezési típusú össztársadalmi szociális ellátási rendszer - 44 -
4.3. A brit modell: a Beveridge-terv - 45 -

5. A társadalombiztosítás fogalma *- 47 -*

6. Összegzés *- 51 -*

II. NYUGDÍJFINANSZÍROZÁS ÉS KIEGÉSZÍTŐ NYUGDÍJINTÉZMÉNYEK **- 52 -**

1. A nyugdíjrendszerek finanszírozási és működési elvei *- 53 -*
1.1. A folyó finanszírozás - 54 -
1.2. A tőkegyűjtő finanszírozás - 57 -
1.3. Járulékkal vagy járadékkal meghatározott működés - 59 -

2. A kiegészítő nyugdíjintézményekről *- 62 -*
2.1. A kiegészítő nyugdíjrendszerek tipizálása - 62 -
2.2. A kiegészítő nyugdíjrendszerek célja és funkciói - 62 -
2.3. A foglalkoztatói nyugdíjrendszer - 63 -
2.4. A nyugdíjalap - 67 -
2.5. Kiegészítő nyugdíjrendszereket is érintő uniós politikák - 70 -
2.6. A kiegészítő nyugdíjrendszerek szerepe a finanszírozásban - 76 -

3. Világbanki törekvés az időskori válság elkerülésére *- 77 -*
3.1. A világbanki koncepció lényege - 82 -
3.2. Nyugdíjreformok Latin-Amerikában - 84 -
3.3. Nyugdíjreformok a világ országaiban - 88 -
3.4. A világbanki koncepció kritikája - 90 -

4. A svéd nyugdíjrendszer *- 95 -*
4.1. A svéd nyugdíjrendszer főbb sajátosságai - 97 -
4.2. Névleges és tényleges egyéni nyugdíjszámla - 98 -
4.3. Garantált nyugdíj - 100 -
4.4. A nyugdíjjárulék - 101 -
4.5. A svéd foglalkoztatói nyugdíjrendszer - 102 -

5. A szingapúri társadalombiztosítás *- 107 -*

6. Összegzés *- 110 -*

III. MAGYARORSZÁG NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSA - 113 -

1. A segélyezés legkorábbi formái, biztosítás az második világháborúig - 115 -

2. A társadalombiztosítási rendszer újraszervezése 1945 után - 124 -

3. Társadalombiztosítás az 1975. évi II. törvény alapján - 128 -

4. Az 1997. évi társadalombiztosítási törvények - 131 -

5. A magyar nyugdíjrendszer az 1997-es reform óta - 140 -
5.1. Kiigazítások, egyensúlyjavító intézkedések és reformtervek - 140 -
5.2. A magánnyugdíjpénztári rendszer átalakítása - 142 -
5.3. A társadalombiztosítási alapelvek változásai - 146 -
5.4. Napjaink magyar nyugdíjrendszere - 151 -

6. Összegzés - 158 -

IV. A NYUGDÍJRENDSZEREK FENNTARTHATÓSÁGA - 159 -

1. A fenntarthatóságra ható makro-tényezők - 159 -
1.1. Demográfiai változások - 160 -
1.2. Munkaerőpiaci trendek - 166 -
1.3. Az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságával kapcsolatos gazdasági kihívások - 171 -

2. A magyar állami nyugdíjrendszer szabályozási és finanszírozási keretei - 173 -
2.1. Szabályozási keretek - 174 -
2.2. Finanszírozási keretek - 176 -

3. A magyar állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságáról - 179 -
3.1. Családtámogatások, szociálpolitika - 180 -
3.2. Gyermekszámtól függő nyugdíj - 182 -
3.3. Induló nyugdíjak polarizálódása - 184 -
3.4. Nyugdíjemelés szabályai - 185 -
3.5. A nyugdíjformula tökéletlensége - 186 -

4. Kiegészítő intézmények és a fenntarthatóság - 187 -
4.1. Felosztó-kirovó vagy tőkefedezeti finanszírozás? - 188 -
4.2. Járadék- és járulékmeghatározott rendszerek - 191 -

5. A továbbfejlesztés lehetséges iránya - 192 -
5.1. Alapprobléma - alapelvek - 193 -
5.2. A keresztbe-vágott modell elvi működése - 195 -
5.3. A modell illeszkedése a mai nyugdíjrendszerekhez - 202 -

6. Összegzés - 205 -

V. AZ EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA - 207 -

Summary - 211 -

Forrásjegyzék - 215 -
Monográfiák, tanulmányok - 215 -
Jogforrások - 227 -
Alkotmánybírósági döntések - 229 -
Egyéb források - 230 -

A szerző értekezés témájához kapcsolódó publikációi - 234 -

Témavezetői ajánlás

Dezse Tivadar 2016. tavaszán keresett meg témavezetői felkéréssel. Már ekkor megmutatkozott a doktorandusz szociális- és nyugdíjjog iránti érdeklődése és a tudományos kutatás iránti szeretete, szorgalma.

Dezse Tivadar már a graduális képzés során elkezdett a nyugdíjbiztosítási jog elméleti és gyakorlati kérdéseivel foglalkozni: előadások tartásával, konferencialátogatásokkal mélyítette ismereteit, majd szakdolgozatot írt és védett a témában, jeles eredménnyel.

A tudományos kutatómunka irányát „A szociális ellátórendszerek, azon belül a nyugdíjbiztosítási rendszerek fenntarthatósága, különös tekintettel a kiegészítő nyugdíjrendszerekre" címmel határoztuk meg.

A doktorhallgató tehát egy folyamatosan aktuális témakörrel, a nyugdíjrendszerek, közelebbről is a magyar nyugdíjrendszer finanszírozhatóságának kérdésével foglalkozik. Kutatási szempontjai, kérdésfelvetései abszolút nóvumok mind szociális, mind közgazdaságtani, mind jogi oldalról.

Dezse Tivadar az elmúlt négy év során a Doktori Iskola által támasztott tanulmányi kötelezettségeinek maradéktalanul eleget tett, a komplex vizsgát sikeresen, kitűnő eredménnyel zárta, folyamatos kutatómunkájának eredményeként számos, tartalmas magyar és idegennyelvű publikációt készített a témában.

Nyugdíjszakmai területen komoly tapasztalatokkal rendelkezik: 2007-2012 között az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságon elemzőként munkaerőpiaci, demográfiai és jövedelmi adatok elemzésével, valamint a Nyugdíj Alap bevételi és kiadási oldalának tervezésével és a kapcsolódó jogszabályok előkészítésével foglalkozott; jelenleg egy jogi tanácsadó cégnél nyugdíjszakértőként dolgozik, így elméleti tudásához komoly gyakorlati tapasztalat is társul. Munkája mellett a Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Karán végez színvonalas oktatói tevékenységet.

Szakértői munkája tudományos teljesítményének minőségét jelentősen emeli, hiszen a kutatási témában folytatott gyakorlati jogi munka, a szaktanácsadás segít a jogszabályokon alapuló tudás elmélyítésében, újabb és újabb összefüggések feltárásában, az ismeretek bővítésében és az emberközelibb látásmód kialakításában.

A megszerzett gyakorlati ismereteit a megírt PhD dolgozatba szervesen beillesztette, ezzel is biztosítva azt, hogy kutatásának eredményei kézzelfoghatók, probléma orientáltak, a tudomány és társadalom javát szolgálják.

A doktorhallgató által végzett sokoldalú és elmélyült kutató, publikációs, oktató, valamint gyakorlati munka a garanciája annak, hogy az elkészített és benyújtott dolgozat alkalmas a munkahelyi vitára.

Miskolc, 2022. október 31.

Prof. Dr. Barta Judit

Témavezető
Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola
Miskolci Egyetem

Bevezető gondolatok

A felosztó-kirovó állami nyugdíjrendszerek működtetése jövedelemátcsoportosításra épül: ez megvalósul aktív és inaktív korosztályok között és a már inaktív nyugdíjasok között is. Ez a jövedelemátcsoportosítás kiterjedtségét és volumenét tekintve is kiemelkedő nagyságrendet képvisel a generációk közötti újraelosztási rendszerek között. Ebből következően a demográfiai folyamatok a nyugdíjrendszerek egyensúlyát jelentős mértékben befolyásolják. A nyugdíjas és aktív korosztályok létszámaránya az ún. függőségi hányad a nyugdíjrendszer finanszírozásának kulcsfontosságú paramétere. Ennek megfelelően a kedvezőtlen népesedési folyamatok rontják a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek finanszírozási feltételeit. A társadalombiztosítási rendszerek finanszírozását azonban nem önmagában a demográfiai tényezők határozzák meg: szerepet játszik még többek között a foglalkoztatottság, a járulékalapot képező jövedelem nagysága is, ezek együttesen befolyásolják a finanszírozhatóságot.

Európa szinte összes állama demográfiai válsággal néz szembe: a várható életkor növekedése és a születések alacsony száma miatt a társadalom öregszik. Ez egyszerre nyilvánul meg az időskorúak létszámának növekedésében és abban, hogy az idősebb korosztályon belül is nő az egészen idősek aránya; mindez pedig együtt jár az aktív munkaképes korúak népességen belüli arányának erőteljes csökkenésével. A 2010-es évek végén az időskori eltartottsági ráta az uniós tagállamok átlagában 30,5 százalék volt, vagyis kevéssel több mint három munkaképes korú jutott egy 65 éves vagy annál idősebb személyre. Az idősebb korosztálybeliek relatív arányának megugrása csak részben magyarázható a születéskor várható élettartam emelkedésével, a másik lényeges tényező inkább a születésszám markáns csökkenése: a korfa tehát egyszerre kétfelől, „felülről” és „alulról” is öregedik. A tendencia megfordulására belátható időn belül nincs remény: a prognózisok alapján azzal kell számolnunk,

hogy 2100-ra a munkaképes korúak aránya tovább csökken, a nyolcvan évesek és idősebbek népességen belüli aránya pedig megduplázódik, megközelítve a 15 százalékot.

A gazdasági növekedés várható mérséklődése, valamint az információs technikák fejlődése, a munkaerőpiaci igények és trendek változása együtt komoly kihívások elé állítják majd a nyugdíjrendszereket is.

Az öregedő társadalom problematikája és a járulékfizetők számának csökkenése reformkényszerbe hozza az európai államok jogalkotóit. Felosztó-kirovó elven finanszírozott nyugdíjrendszerekben a pénzügyi egyensúly fenntartásához csökkenő járulékbevételek és növekvő nyugdíjkiadások esetében állami költségvetési támogatások szükségesek. Ezen támogatások féken tartásához az egyensúly megteremtésének hagyományos eszközei (úgymint: járulékemelés, járadékcsökkentés, korhatár-emelés) a jövőben kevésnek bizonyulhatnak. Az időskori anyagi biztonság megteremtésében a kiegészítő nyugdíjrendszerek egyre növekvő szerepre számíthatnak, ezért azok megfelelő szabályozása és optimális illesztése az állami nyugdíjrendszerekhez fókuszban lévő feladat Európa országaiban. Az Európai Bizottság Zöld könyve (2010) a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé vezető útról, illetve az Európai Bizottság a megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjak menetrendje címmel kiadott Fehér könyve (2012), valamint az Európai Bizottság Zöld könyv az idősödésről (2021) című kiadványa megerősítik a kiegészítő nyugdíjrendszerek jelentőségének jövőbeli hangsúlyát az időskori anyagi biztonság megteremtésében 2022-ben pedig hatályba lépett az Európai Parlament és a Tanács 2019/1238 rendelete (2019. június 20.) a páneurópai egyéni nyugdíjtermékről (PEPP). Kiegészítő nyugdíjak alatt az uniós terminológia a kötelező állami nyugdíjrendszeren kívüli nyugdíjcélú megtakarítási formákat érti: ebbe beletartoznak a foglalkoztatói nyugdíjrendszerek, az önkéntes pénztári megtakarítások, a nyugdíjbiztosítások. Ezek nagyrészt (ha nem is kizárólag) befizetés-meghatározott, tőkegyűjtő rendszerek, a felosztó-kirovó állami nyugdíjrendszerek finanszírozásához kevés ponton csatlakoznak.

A nyugdíjrendszerek finanszírozási és fenntarthatósági kérdései közel húsz éve vannak az érdeklődésem homlokterében. Ebben az időszakban a téma aktualitása semmit sem kopott: a gazdasági, munkaerőpiaci, demográfia kihívások cselekvésre ösztönzik az államok nagy részét, amelyeknek nyugdíjrendszereikben egyre inkább fel kell vállalniuk a parametrikus reformok mellett illetve helyett paradigmatikus változtatásokat is.

A doktori értekezésem témája a kiegészítő nyugdíjintézmények lehetséges szerepének vizsgálata az állami nyugdíjrendszerek finanszírozásában és fenntarthatóságában. A Világbank a kilencvenes évek közepétől a közép-kelet európai országokban azért szorgalmazta a kiegészítő nyugdíjrendszerek bevezetését, hogy ezzel támogassa az állami nyugdíjrendszer hosszútávú finanszírozhatóságát. Ez az elképzelés mára sikertelennek tekinthető: a kiegészítő nyugdíjintézményeknek ma nincs ilyen szerepe. Dolgozatom célkitűzése egy teljesen új megoldás kidolgozására irányul.

A megoldás kidolgozásához, érthetővé tételéhez valamennyi összefüggés feltárása, a jogintézmények elemzése, részletes vizsgálata szükséges. Feltárom a téma elméleti hátterét, az intézmények történetét, működését a világban és hazánkban. Sorra veszem és elemzem a finanszírozás legfontosabb kérdéseit, valamint a fenntarthatóság kihívásait. Legfőbb kutatási kérdésem, hogy milyen funkciót töltenek/tölthetnek be a kiegészítő nyugdíjintézmények, elősegít(het)ik-e, és ha igen, mennyiben az állami nyugdíjrendszerek finanszírozhatóságát, fenntarthatóságát.

Kutatásom célja, hogy a világban működő nyugdíjrendszerek közük néhány tipikus európai, Európán kívüli, valamint a magyar fenntarthatóságát vizsgálva, az állami és a kiegészítő intézmények egymáshoz való viszonyát, a finanszírozhatóságban játszott szerepüket feltárjam. *A kutatás célja a megoldáskeresés: egy olyan nyugdíjmodell kidolgozása és bemutatása, amely a feltárt és a dolgozatban bemutatott finanszírozási és fenntarthatósági problémákat képes lehet áthidalni.*

Az értekezésben rendszerszemlélettel kívántam megközelíteni a kutatási témát. Ennek során a dolgozat a jog mellett több tudományterületet, illetve diszciplínát is érint, mint a statisztika, a szociológia, a demográfia, a közgazdaságtan. A téma jellegénél fogva a dolgozat egyes részei szükségszerűen leíró jellegűek, megírása során leginkább elemző, történeti, és összehasonlító jogi módszereket alkalmaztam.

Az értekezés négy, egymástól jól különválasztható fejezetre, azokon belül 5-5 alfejezetre és további alpontokra tagolódik. Feltárom és bemutatom a szociális gondoskodás történelmi előzményeit, a szociális jogok kialakulásának és jogi beágyazottságának főbb vonulatait, az állami nyugdíjrendszereken kívüli intézmények huszadik századi fejlődését, sikereit és kudarcait, majd a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságának kihívásait.

A dolgozat első fejezete a szociális biztonsági rendszerek elméletét és tipológiáját tartalmazza: a szociális jogok, valamint az ellátórendszerek kialakulásának, típusainak és modelljeinek bemutatásán a szociális jogok alkotmányjogi megítélésének ismertetésén keresztül jut el a társadalombiztosítás fogalmának definiálásáig. Az ellátórendszerek kialakulásának történetét, típusait, modelljeit, a társadalombiztosítás fogalmát sokan leírták és értékelték már, ezért én csupán ezek összefoglalását, rendszerezését végeztem el. A szociális jogok elméleti alapjainak vizsgálata során az alkotmányjogi megközelítések kaptak nagyobb hangsúlyt: elsősorban az, hogy az államok nemzeti joga miként garantálja a szociális jogokat. Ennek során főként leíró és elemző módszerre támaszkodtam; a szociális jogok alapjogi megítélésének vizsgálatakor a jogi, és összehasonlító jogi módszerek domináltak.

A dolgozat második fejezete a kiegészítő nyugdíjintézmények fejlődésének és finanszírozásban betöltött szerepének rendszerezését és elemzését tartalmazza. Ennek a fejezetnek a leghangsúlyosabb része a második világháború utáni időszak globális nyugdíjpolitikájának elemzése, benne a világbanki nyugdíjmodell kritikájával. A világbanki nyugdíjmodell vizsgálatakor

a nagyszámú nemzetközi és jelentős magyar nyelvű szakirodalom magyarázó elemzését végeztem el.

Dolgozatom harmadik fejezete Magyarország nyugdíjbiztosítási rendszerét mutatja be és elemzi: ebben a fejezetben röviden összefoglalom a magyar társadalombiztosítás történetét a kezdetektől napjainkig, érintve a társadalombiztosítási alapelvek változásait is. Különös hangsúlyt itt is a kiegészítő intézmények kapnak: az 1990-es években világbanki közreműködéssel bevezetett, majd 2010 után huszárvágással lényegében megszüntetett magánnyugdíjpénztári pillérek. Ebben a részben az jogösszehasonlító módszer mellett főként a történeti módszer került alkalmazásra.

Értekezésem negyedik fejezetében a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságára ható tényezőket vizsgáltam, érintve azok pénzügyi és jogi vonatkozásait, valamint a jelenkor kihívásait. Mindezek elemzésével arra a kérdésre kerestem a választ, hogy a kiegészítő nyugdíj pillérek mai működése elősegíti-e az állami nyugdíjrendszerek hosszútávú fenntarthatóságát. A válaszom nemleges. A munkaerőpiaci és gazdasági kihívások ideértve a migrációt/elvándorlást is , valamint a lakosság öregedése ugyanis makrogazdasági megközelítésben ugyanolyan hatással vannak a tőkeképző kiegészítő pillérek hosszútávú finanszírozhatóságára, mint amilyen a felosztó-kirovó állami nyugdíjrendszerekére. Nem azt állítom, hogy a kiegészítő intézmények feleslegesek lennének, hanem azt, hogy azok állami nyugdíjrendszerhez való viszonyát, kapcsolódását, valamint befektetési politikáját nagymértékben kellene átgondolni és átalakítani annak érdekében, hogy az állami nyugdíjrendszer hosszútávú fenntarthatóságát hatékonyan elő tudják segíteni. Egy ilyen nyugdíjrendszert mutatok be az értekezés utolsó alfejezetében.

A kutatás egyik legfontosabb eredménye egy új megközelítésű nyugdíjmodell bemutatása, amelyben a kiegészítő intézmény és az állami nyugdíjrendszer egymáshoz optimálisan kapcsolódik: nem párhuzamos, hanem időben egymást követő ellátást biztosít. A koncepció kiszámítható és rugalmas ellátást ígér, valamint a hosszútávú fenntarthatóság lehetőségét hordozza. A

nyugdíjmodell egyéni és eredeti, mert az állami nyugdíjrendszer feladatának elsősorban a hosszú élet kockázatának kezelését tekinti, a kiegészítő rendszerének pedig a felhalmozást, elsősorban emberi tőkébe.

A kiegészítő nyugdíj pillérek jövőbeni szerepének és az állami rendszerekhez illesztésének újragondolása megítélésem szerint társadalmi és tudományos relevanciával is bír. A kutatás eredményei felhasználhatók lehetnek a nyugdíjrendszer jövőben szükséges átalakításának előkészítésekor, szakpolitikák kidolgozásakor.

I. A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZEREK KIALAKULÁSA, FEJLŐDÉSE, TIPOLÓGIÁJA

1. A szociális jogok elméleti alapjai

A szociális biztonság – mutat rá Hajdú József – nem más, mint a születést megelőző időszaktól kezdődően a teljes életen át, majd a halálon túl is tartó gondoskodás: megelőzi az élveszületést (különböző terhesség alatti ellátások formájában), és túléli az egyént (hozzátartozói ellátások, mint amilyen az özvegyi nyugdíj, az árvaellátás, vagy temetési segély formájában).[1]

Egyén és közösség viszonyát már a legkorábbi időkben meghatározta az, hogy az egyén létfenntartása a közösség felelősségévé is vált. Már az ókori társadalmakban felismerték, hogy a betegekről, rászoruló idősekről való gondoskodás közös érdek, sok helyen pedig nemcsak önkéntes segélyezés, hanem kölcsönös biztosítás útján is gondoskodtak ezekről a feladatokról. A kereszténység államvallássá alakulásával az önsegélyező egyesületek fokozatosan jelentőségüket veszítették, a segélyezés egyházi keretek közé került, főként különböző gyülekezetek feladatává vált. A középkorban a szegények és betegek megsegítésére a szerzetesrendek, lovag- és ispotályosrendek vállalkoztak, majd egyre nagyobb szerepet vállaltak a települések, városok és községek, valamint saját tagjaik vonatkozásában a céhek.[2] Már ekkor is léteztek különféle normák, ám ezek nem biztosítottak egyéni jogcímet a közösség által nyújtott ellátásokra, az egyén a jogosultságát nem kényszeríthette ki a közösséggel szemben. A kontinens államai inkább a kockázatközösségen belüli tartalékképzést részesítették előnyben, az 1800-as évek közepéig csak Angliában létezett átfogó szegényügyi közigazgatás. Dologházakat működtettek, melyek célja a munkára kényszerítés volt, segélyre csak az arra „érdemes" szegények váltak jogosulttá.[3] Az 1793. évi francia alkotmány külön kitért az állam adósságára, mely abban áll,

[1] HAJDÚ - HOMICSKÓ 2013, 76.
[2] CZÚCZ 2002, 12-13.
[3] FICZERE – FORGÁCS 1999, 269.

hogy a rászorulóknak segítséget kell nyújtania Robespierre pedig még egy törvénytervezetet is kidolgozott, amely elismerte a munkához és biztonsághoz való egyéni jogot.[4] Ez a francia megoldás[5] a szociális alkotmányozás azonban egészen a XX. század elejéig kivételesnek számított, az egyes államok inkább közigazgatási normákkal szabályoztak bizonyos szociális jogosultságokat.[6] A porosz állam az 1880-as években megalapította Európa első társadalombiztosítási rendszerét, mely kötelező, biztosítási típusú ellátórendszert jelentett.[7]

A XX. század első felében Európa országaiban a porosz minta terjedt el. Szorosan a munkavégzéshez kapcsolódó „munkásbiztosítási" rendszerek jöttek létre, amelyek a munkavégzésben beálló zavarok esetére nyújtottak ellátást, jellemzően ipari munkások javára. Az első világháború, majd az 1930-as években kibontakozó világgazdasági válság hatására felerősödött az elképzelés, miszerint a piac okozta egyenetlenségeket állami eszközökkel kell kiegyenlíteni.[8] Ezzel együtt több országban is egyre erősebbé vált az igény, hogy ne csak a munkavállalók, hanem a társadalom minden tagja számára biztosítsák a szociális védelmet. Az ez irányú kezdeményezések alapját az angol társadalombiztosítási rendszer reformját célzó, 1942-ben nyilvánosságra hozott Beveridge-jelentés képezi.[9] *Ennek központi gondolata az volt, hogy a háború utáni tömeges elszegényedést, amely a radikális mozgalmak térnyeréséhez vezetett, még egyszer nem szabad megengedni*. Az egész társadalmat átfogó szociális háló kiépítésére, a fogyasztás színvonalának szinten tartására, ennek érdekében pedig munkanélküli segély bevezetésére, továbbá közmunkákkal a munkanélküliség enyhítésére van szükség. A Beveridge-terv legfontosabb elemeit az 1942 és 1948 közötti időszakban sikerült megvalósítani Nagy-Britanniában, majd valamivel később Franciaországban, Belgiumban, Svájcban

[4] KARDOS 2003, 36.
[5] Végül a viharos történelmi időkben a szabályozás sosem lépett életbe.
[6] JUHÁSZ 2009, 2579 2593, 2628.
[7] HAJDÚ - HOMICSKÓ 2013, 5.
[8] GYŐRFI 2002, 217.
[9] HAJDÚ HOMICSKÓ 2013, 75.

és Németországban. A jóléti ellátáshoz való jog a *jóléti állam* koncepciójának részévé vált.[10]

A szociális jogok megítélése nem egyértelmű, sem a szakirodalomban, sem a jogi praxisban. Bizonyos trendek azonban kimutathatók, ezek pedig egyértelműen afelé mutatnak, hogy a korábbi, tradicionálisnak nevezhető megközelítések változóban vannak. A tradicionális felfogás szerint a szociális jogok nem alapjogok, nem alanyi jogok, bírói úton nem kikényszeríthetők. Az újabb megközelítések már egy heterogén, bizonyos körben alapjogi jellegzetességekkel is bíró jogcsoportról beszélnek. A különösképpen Európára jellemző olvasat szerint a szociális jogok levezethetők az emberi méltósághoz való jogból, az érvényesíthetőség fogalma pedig akár a kikényszeríthetőségre is kiterjeszthető.

A továbbiakban a szociális jogokra vonatkozó főbb elméleteket, szakirodalmi álláspontokat mutatom be. A szakirodalom hagyományosan együtt kezeli a gazdasági, a szociális és a kulturális alapjogokat, még ha ez a megközelítés napjainkra meghaladottá is vált.[11] A továbbiakban a dolgozat témájához igazodóan a szociális jogokra fókuszálok.

1.1. A szociális jogok, mint második generációs jogok

A szociális jogokat szokás második generációs jogoknak nevezni, és két csoportjukat megkülönböztetni. Az egyik csoportot azok a szociális tartalmú szabadságjogok alkotják, amelyek anyajogukhoz képest önállósultak, de legalábbis külön nevesítetté váltak. Közös sajátosságuk, hogy az állam kötelezettsége alapvetően negatív jellegű: az állam köteles engedni e jogok gyakorlását, aktivitása pedig kimerül abban, hogy védi a kérdéses jogot, esetleg hozzájárul a joggyakorlás feltételeinek megteremtéséhez. A szociális jogok e típusára a legjellemzőbb példát a gazdasági jogok jelentik, mint amilyen a munkához való jog, a fizetett szabadsághoz való jog, a szakszervezetek alakításához való jog, vagy éppen a sztrájkjog. A szűkebb értelemben vett

[10] Fabók Prugberger 2009, 25-26.
[11] Drinóczi 2018, 2.

szociális jogok ezzel szemben pozitív magatartást feltételeznek az állam részéről, azt várják el, hogy az állam biztosítsa a meghatározott szolgáltatásokra való jogosultságot.[12] Fabre szerint szükségletek kielégítésére szolgáló jogokról van szó, ezek közé sorolható az anyák, a gyermekek, az idősek speciális védelme, a lakhatáshoz való jog, az egészségügyi ellátáshoz és a társadalombiztosításhoz való jog.[13]

A szociális ellátások tekintetében olyan szolgáltatásokról van szó, amelyek a piacgazdaság viszonyai között és optimális esetben piaci alapon is megszerezhetők lennének, ha a jogosultnak rendelkezésére állnának az ehhez szükséges anyagi eszközök. Elégtelen piaci kínálat esetén még piaci viszonyok között is csak az államtól remélhetők ezek a szolgáltatások: az állam vagy természetben nyújtja a kívánt szolgáltatást, vagy átfordítja pénzbeli juttatássá, és a jogosult saját maga vásárolhatja meg a szolgáltatóktól azt, amire szüksége van.

A szociális jogok értelmezését illetően több, esetenként egymásnak is ellentmondó nézet létezik. Vita tárgyát képezi, hogy a szociális jogok a klasszikus emberi jogokhoz hasonlóan univerzálisak-e, és megilletnek-e minden polgárt, vagy csak az állampolgárokat. Kérdéses, hogy milyen az első generációs emberi jogokhoz való viszonyuk.[14] Egyes szerzők (például Anders Andreassen, Hugo Stokke, Alen G. Smith) szerint a polgári és politikai jogok esetében az állam kötelezettsége meghatározott magatartás tanúsítására terjed ki, míg a szociális jogoknál meghatározott eredmény elérésére.[15] Kardos Gábor szerint napjainkban már meghaladottnak tűnik ezen az alapon a szociális jogok polgári és politikai jogokkal való szembeállítása. Egyfelől azért, mert utóbbiak esetében is egyre nagyobb szerephez jut az állam pozitív szerepvállalása: ez különösen az élethez való jog, a választójog, illetve a véleménynyilvánítás szabadsága esetén szembetűnő. Másrészt amiatt, mert a második generációs jogok esetében is fokozódik az állami szerepvállalás komplexitása. Így például, a szociális jogok

[12] Kardos 2003, 25.
[13] Drinóczi 2018, 3.
[14] Juhász 2009, 2581.
[15] Andreassen-Smith-Stokke 1996, 256.

ellenőrzését ellátó ENSZ-testület az állami kötelezettségek három típusa között tesz különbséget: ezek a tiszteletben tartás (melynek keretében az állam köteles tiszteletben tartani az egyén erőforrásait, amelyeket saját szükségletei kielégítésére fordíthat), a védelem (amennyiben az állam köteles oltalmazni az egyén szociális cselekvési szabadságát), végül a teljesítés (melynek keretében elő kell segítenie az egyén szociális igényeinek kielégítését).[16]

Más szempontból ugyanakkor érvelnek egyes szerzők nagyon is indokolt az első és a második generációs jogok közötti különbségtétel. A polgári és politikai jogok egy része abszolút, és még kivételes körülmények között sem korlátozható (ilyen például az élethez, emberi méltósághoz való jog). A többi klasszikus emberi jog azonban, még ha szigorú garanciák mellett is, de korlátozható. A korlátozásra azonban csakis szigorú bírói kontroll mellett, kizárólag más emberi jogok és jogilag méltányolható érdekek védelmében van lehetőség. Ezzel szemben a szociális jogokból fakadó állami kötelezettség távolról sem abszolút, a korlátozhatóságot pedig a rendelkezésre álló anyagi erőforrások végessége teszi indokolttá. További különbség a klasszikus emberi jogok és a szociális jogok között az időtényező: előbbiek esetében az állami kötelezettség azonnali, időbeli halasztást nem tűrő, a szociális jogokat ugyanakkor fokozatosan valósítja meg az állam, nem függetlenül az anyagi erőforrások rendelkezésre állásától.[17]

Ezzel függ össze a jogi úton történő kikényszeríthetőség kérdésköre. „A szolgáltatási jogból eredő ideális állapot megteremtésének elmulasztása" magyarázza Kardos Gábor „jogi úton nem kérhető számon".[18] Peresítésre a konkrét állami kötelezettségeket érintően van mód, e kötelezettségek körét pedig optimális esetben az alacsonyabb szintű jogszabályok határozzák meg, vagyis a szociális jogok kikényszeríthetősége a „támogató normák" függvényében alakul.[19] Igaz ugyan, hogy a polgári és politikai jogok legnagyobb

[16] KARDOS 2003, 27-28.
[17] KARDOS 2003, 28–29.
[18] KARDOS 2003, 29.
[19] KARDOS 2003, 29.

részénél is szükség van arra – legalábbis a kontinentális jogrendszerek esetében –, hogy tartalmukat alacsonyabb rendű jogi normákban bontsák ki, és e kibontó normák sérelme esetén közvetlenül is lehet bírósághoz fordulni. Ami azonban a szociális jogokhoz képest a fő különbség, az az, hogy a polgári és politikai jogok megsértése esetén közvetett védelemre is van mód, az alkotmánybíróság útján. Ez a szembeállítás ugyanakkor felvet egy lényeges kérdést: a polgári és politikai jogok nem vitásan valódi emberi jogok – de vajon a szociális jogok tekinthetők-e valódi emberi jogoknak? Nem inkább csak államcélok?[20]

Amennyiben elfogadjuk, hogy a szociális jogok – legalábbis részben – államcélok, adódik egy további kérdés: indokolt-e, szükséges-e az alkotmányi szintű szabályozásuk? Az uralkodó irányzatok között vannak ugyan olyanok, amelyek a szociális jogok alapjogként történő alkotmányba foglalását támogatják, ám a nemzetközi gyakorlatról inkább azt mondható el, hogy kivételesnek számít a szociális biztonsághoz való jog alapjogként történő deklarálása. Ebből következően pedig, az alkotmányos védelem szintje elmarad az első generációs emberi jogokétól.[21] Juhász Gábor szerint annak megítélése, hogy a szociális jogoknak van-e helyük az alkotmányban, alapvetően attól függ, hogy azokat az emberi vagy az állampolgári jogok részének tekintjük-e. Az ENSZ legfontosabb dokumentumai a szociális jogokat a polgári és politikai jogokhoz hasonlóan emberi jogokként határozzák meg. Csakhogy, a védelmüket biztosítani hivatott rendelkezések – mutat rá Juhász – inkább arra az álláspontra helyezkednek, hogy a szociális jogok a hierarchia alacsonyabb szintjén találhatók, mint az első generációs jogok. A szabályozás e kettősségéből fakadóan terjedt el az a felfogás, amely a szociális jogokat az emberi jogok valamiféle alacsonyabb rendű – ebben az értelemben az állampolgári jogok – csoportjába tartozónak tekinti, és ellenzi a szociális jogok alkotmányba történő beemelését.[22] Farkas Zsuzsanna ezzel kapcsolatosan arra mutat rá, hogy az állami aktivitásra építő szociális jogok a gazdaság aktuális teljesítőképességének

[20] KARDOS 2003, 30.
[21] JUHÁSZ 2009, 2581.
[22] JUHÁSZ 1996, 29–47.

függvényei. Emiatt pedig, ha e jogok konkrét megfogalmazást nyernének az alkotmányban, az azzal járna, hogy egy esetleges gazdasági válsághelyzetben szükség lenne az alkotmány negatív irányú módosítására. Márpedig, ha az államnak gazdaságpolitikai megfontolásokból „vissza kell vennie az alkotmányos védelem alatt álló szociális ellátás szintjéből", az az Alkotmány „elértéktelenedését" vonná maga után.[23] Balogh Zsolt éppen ebből a megfontolásból figyelmeztet arra, hogy a szociális jogokkal nagyon óvatosnak kell lenni, hiszen alapvetően a szociális jogok terepe nem az alkotmányvédelemé, hanem a gazdaságpolitikáé, a szociálpolitikáé, a foglalkoztatáspolitikáé.[24] Más szerzők (köztük maga Juhász Gábor is) azt vallják, hogy „mivel a szociális biztonság fogalma pontosan kifejezi az emberi jogok azon sajátosságát, hogy azokra csak olyan minimumigények alapozhatók, amelyek alá az emberi méltóság feladása nélkül nem lehet lemenni", ezért a szociális biztonságra való jogot rögzítő rendelkezéseknek helyük van az alkotmányban.[25] Juhász Gábor ezzel kapcsolatosan még azt is kiemeli, hogy a szociális jogok alkotmányos szinten történő szabályozásának kérdésében nem szabad, hogy gazdasági-költségvetési megfontolások játsszanak szerepet, ez ugyanis a társadalom szerkezetében soha jóvá nem tehető torzulásokat eredményezhet.[26]

1.2. A szociális jogok megítélése az egyes országok jogalkotásában

Az elméleti szakemberek megosztottsága a szociális jogok megítélése tekintetében tükröződik az egyes államok gyakorlatában is: számos országban az alkotmány még csak érintőlegesen sem tartalmaz a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezést (példa az Egyesült Államok), máshol pedig a szociális alapjogok meghirdetése helyett az alaptörvény csak általánosságban rögzíti az állam ellátási kötelezettségét (például Németország, Franciaország).[27] Írország az előbbi csoportba tartozik, és bár az 1990-es évek második felében voltak ezzel ellentétes törekvések, 1996-ban az Alkotmány-felülvizsgáló Csoport nem tartotta

[23] FARKAS 2011, 81.
[24] BALOGH 2004, 363–364.
[25] JUHÁSZ 1996, 44.
[26] JUHÁSZ 1995, 17.
[27] JUHÁSZ 2009, 2580–2582.

elfogadhatónak azt az indítványt, amely a szociális jogok alkotmányba foglalását szerette volna elérni. Mindennek hátterében az a megfontolás áll, amelyet az ír Legfelső Bíróság több döntésében is leszögezett: a szociális juttatásokhoz való jog nem vezethető le a tulajdonhoz való jogból, ekként nem élvez alkotmányos védelmet sem, ebből következően a szociális biztonsági kérdéseket törvényi szinten kell rendezni.[28]

A svéd alkotmány sem nevesít szociális jogokat, a szociális kérdéseket érintő alkotmányos rendelkezések célként nyertek megfogalmazást. Az ilyen ügyek alkotmányossága nem vizsgálható, szociális jogosultság csak akkor létezik, ha azt a jogalkotó törvényben rögzítette.[29]

Németországban a megélhetési minimum védelme egészen 2010-ig nem jelentett többet törvényben garantált jognál és állami kötelezettségnél. Az Alkotmánybíróság azonban a 2010-es Hartz IV döntésében kimondta, hogy a méltóságteljes létminimumhoz való jog (amely a fizikai létezéshez való jogot és a gazdasági, politikai, szociális életben való részvétel minimumát jelenti) olyan alapjog, mely megillet minden, Németország határain belül tartózkodó személyt, állampolgárságra tekintet nélkül. Az alkotmánybírósági határozat azt is leszögezte, hogy ha a törvényhozó nem tesz megfelelő módon eleget a létminimum meghatározására vonatkozó kötelezettségének, úgy megállapítható a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség.[30] Hasonlít ehhez a csehországi megoldás.[31] A cseh alapjogi karta garantálja ugyan a szociális jogokat, amelyek közül néhányat azonban csak jogszabályi keretek között lehet gyakorolni. Ha a törvényhozó nem alkotja meg a szociális jogok (például a sztrájkjog) gyakorlását szabályozó törvényeket, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet követ el.[32]

[28] Téglási 2016, 149.
[29] Edelstam 2016, 363–365.; Drinóczi 2018, 14.
[30] Drinóczi 2018, 9–10.
[31] Kratochvíl 2016, 87–88.
[32] Drinóczi 2018, 11.

Azon országokban, amelyekben a szociális jogok megjelennek valamilyen formában az alkotmányban, rendszerint maga az alkotmányszöveg tartalmaz olyan pontosításokat, amelyek alapján azok nem egyéni jogként, hanem az állam feladataként értelmezendők. Olaszországban az alkotmány rögzíti a szociális jogok garanciáit, ám azok érvényesülése – mutatott rá egy ízben az olasz Alkotmánybíróság – attól függ, hogy milyen pénzügyi források állnak rendelkezésre e célra. A testület ugyanakkor az 1990 utáni döntéseiben már kevésbé szigorúan ítéli meg a törvényhozás jóléti kiadások csökkentésére irányuló aktusait, abban azonban következetes, hogy a kiadások csökkentése nem eredményezheti az észszerűség és az egyenőség követelményeinek megsértését.[33] Ha a törvényalkotás során sérül a szociális biztonsággal kapcsolatos alkotmányos jog alapja, azt az Alkotmánybíróság következetesen alkotmányellenesnek nyilvánítja. Az erre vonatkozó jog az országban tartózkodó külföldieket, így az illegálisan érkezett bevándorlókat is megilleti.[34]

A dán alkotmány pusztán csak annyit rögzít, hogy az állam segítséget nyújt azoknak a polgároknak, akik nem képesek magukról gondoskodni, és akik esetében a gondoskodásra más nem kötelezhető. 2012-ig nem alakult ki konszenzus arra nézve, hogy ez az alkotmányi rendelkezés anyagi természetű kötelezettséget ró-e az államra. 2012-ben a legfelső bíróság egyrészt leszögezte, hogy a szociális jogokra kiterjed a tulajdoni védelem, másrészt kimondta azt is, hogy az államot e jogok vonatkozásában anyagi jellegű kötelezettség terheli.[35]

Végül vannak olyan államok, ahol az alkotmány ellátási jogosultságot hirdet meg azzal a kikötéssel, hogy az csak az alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek keretei között gyakorolható.[36] Ez a helyzet Portugáliában, ahol a „*megélhetési minimumhoz való jog*” – a portugál Alkotmánybíróság által adott értelmezés szerint – nem a szociális ellátáshoz való jogból vezethető le, hanem az emberi méltósághoz való jogból. Ugyanakkor – miként azt a testület a 2008-

[33] Téglási 2016, 156–158.
[34] Drinóczi 2018, 12.
[35] Krunke-Frey 2016, 115.125.
[36] Juhász 2009b, 2580–2582

as válság kapcsán bevezetett, egyes jóléti jogosultságokat érintő megszorítások kapcsán leszögezte a munkanélküliség és betegség esetére járó, alkotmányon alapuló védelem az adott „történelmi időszak financiális és anyagi tényezőitől függ", az pedig a törvényhozás feladata, hogy meghatározza, mely esetekben és milyen körben jár a szociális védelem.[37]

Téglási András szerint a külhoni példák alapján levonható a következtetés: a szociális jogok alkotmányos védelme alapvetően nem attól függ, hogy az adott ország alkotmánya rendelkezik-e ezekről a jogokról, sokkal inkább annak van jelentősége, hogy *„mennyire aktív, illetve kreatív az alkotmánybíráskodás; mennyire tud más alapjogoknak szociális tartalmat adni; és mennyire tudja más alapjogok tartalmát úgy értelmezni (kiterjeszteni), hogy azok a szociális ellátások védelmére is kiterjedjenek".*[38]

1.3. A szociális jogok alkotmányjogi megközelítésének változásai Magyarországon

1.3.1. A szociális jogok alkotmányjogi helyzete az Alaptörvény elfogadásáig

Magyarországon az 1949-es Alkotmány már tartalmazott szociális jogokat: az 1972-ig hatályos szövegben még együtt szerepelt a szociális jogok azóta önállósult két területe, az egészség és a megélhetés védelme. A Magyar Népköztársaság szólt a 47. § (1) bekezdése „védi a dolgozók egészségét és segíti a dolgozókat munkaképtelenségük esetén".[39] Az alkotmány tehát csak az állam ellátási, intézményvédelmi kötelezettségét deklarálta, és az ellátásokra melyek kizárólag a „dolgozókat" illették meg alanyi jogot nem biztosított.[40] Az állam a „védelmet és a segítséget" bontotta ki az ellátási kötelezettség tartalmát a 47. § (2) bekezdése „széles körű társadalombiztosítással és az orvosi ellátás megszervezésével valósítja meg".[41]

[37] TÉGLÁSI 2016, 152–153.
[38] TÉGLÁSI 2016, 163.
[39] 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 47. § (1) bekezdés.
[40] JUHÁSZ 2015, 4.
[41] 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 47. § (2) bekezdés.

Az 1972. évi I. törvénnyel bevezetett alkotmánymódosítás elválasztotta az egészségügyi és a szociális jogok védelmét.[42] A szociális ellátásokról az Alkotmány 58. §-a rendelkezett, amelynek (1) bekezdése kimondta, hogy az állampolgároknak *„öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk"*, amely jogot az állam a (2) bekezdésben foglaltak szerint *„a társadalombiztosítás keretében és a szociális intézmények rendszerével biztosítja".*[43] Láthatjuk tehát egyrészt, hogy e jogosultságok az állampolgárokat illették meg, és őket is meghatározott élethelyzetekben (öregség, betegség, munkaképtelenség), másrészt kizárólag anyagi (vagyis pénzbeli) ellátásokhoz való jogról volt szó, amelynek mértékére nézve az Alkotmány még csak utalást sem tartalmazott, ahogy az állami feladatellátási kötelezettség teljesítésének mikéntjét, és az azzal szemben álló egyéni jogokat sem határozta meg.[44] A szociális jogok Alkotmányon belüli elhelyezése azt sugallta, hogy azoknak a jogalkotó a hagyományos emberi jogoknál is nagyobb jelentőséget tulajdonít, valójában azonban a kormányzat a szociális ellátórendszert saját belátása szerint alakíthatta ki, ebben semmiféle alkotmányos előírás nem akadályozta.[45]

A fentiek fényében különösen meglepő, hogy az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel bevezetett módosítása, a konkrét megfogalmazás helyett *„az alanyi alapjogként való értelmezés lehetőségét is nyitva hagyva [...] a nemzetközi deklarációk általánosságával és emelkedettségével rendelkezett az immár szociális biztonságként aposztrofált jogról"*. Ez a sajátosnak tekinthető szövegezés áll a hátterében annak a bizonytalanságnak, amely a 70/E. § alkotmánybírósági értelmezését jellemezte a következő két évtizedben.[46] Sólyom László, az Alkotmánybíróság egykori elnöke utólag ekként értékelte a helyzetet: *„még*

[42] 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről.
[43] 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 58. § 1989.10.23-ig hatályban volt szövegváltozat.
[44] JUHÁSZ 2015, 5.
[45] FERGE 1994, 4.
[46] JUHÁSZ 2015, 6.

abban sem volt egyetértés, hogy a szociális biztonsághoz való jog alanyi jog-e, vagy csupán államcél".[47]

A 11/1991. (III. 29.) AB határozat inkább alanyi jogként értelmezte a szociális jogokat, legalábbis ez a következtetés vonható le abból a megállapításból, amely szerint *„a járulékkal fedezett időszakra a megfelelő társadalombiztosítási ellátást szolgáltatni kell".*[48] Egy másik határozat a 28/1994. (V. 20.) AB határozat ugyanakkor arra utal, hogy az Alkotmánybíróság határozottan államcélként tekintett a szociális jogokra, mikor azt fejtegette, hogy e jogokat illetően az állam elsődleges kötelezettsége a szükséges intézmények felállítására és az igénybevételükre szolgáló alanyi jogok törvénybe iktatására terjed ki.[49] Egy későbbi határozatban az 59/2006. (X. 20.) AB határozatban is az államcél jelleget erősítette a testület, mikor így fogalmazott: *„az állam a szociális ellátási rendszerek egésze útján köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni"*, méghozzá oly módon, hogy *„a szociális ellátás formáinak működtetésében jelentkező különbözőségek ne akadályozzák a szociális ellátási rendszer egésze révén az emberi élet és méltóság védelméhez szükséges megélhetési minimum állami biztosítását".*[50]

Az Alkotmány a 70/E. § (1) bekezdésben egyértelműen fogalmazott: az állampolgároknak *„joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak".*[51] A szociális biztonsághoz való jog tehát csak a magyar állampolgárokat illette meg. A szakirodalomban felvetődött a kérdés, hogy a pontosvesszőt követő felsorolás csak példálózó jellegű vagy pedig taxatív, amely ilyenformán tovább szűkíti a jogosultak körét, alkotmánybírósági döntés azonban ezzel kapcsolatosan nem született. Kilényi Géza alkotmánybíró a 26/1993. (IV.29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében ugyanakkor arra mutatott rá, hogy a szakasz nyelvtani

[47] Sólyom 2001, 660.
[48] 11/1991. (III. 29.) AB határozat; Drinóczi 2018, 15.
[49] 28/1994. (V. 20.) AB határozat; Drinóczi 2018, 15.
[50] 59/2006. (X. 20.) AB határozat, 1. pont.
[51] 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 58. § 1989.10.23-tól hatályban volt szövegváltozat.

értelmezése a felsorolás példálózó jellegét erősíti, és így a szociális biztonsághoz való jog minden magyar állampolgárt megillet.[52]

Az Alkotmánybíróság által végig következetesen képviselt álláspont szerint az Alkotmány 70/E. §-a csak az állam feladatellátási kötelezettségét rögzíti, és a szociális jogoknak csak kivételesen van alanyi oldala. A szociális biztonsághoz való jog tartalmának pozitív meghatározására csak az 1990-es évek második felétől kezdődően vállalkozott a testület. Ennek magyarázata pedig az emeli ki Juhász Gábor, hogy *„a Bokros-csomag alkotmányos aggályokat felvető drasztikus szociális intézkedései az AB döntéseinek a korábbinál erőteljesebb legitimációját igényelték"*, így az Alkotmánybíróság a szociális joganyaggal kapcsolatos határozataiban egyre gyakrabban hivatkozott az Alkotmány egyéb rendelkezéseire.[53]

Az ombudsman az OBH 2972/2008. számú jelentésében az alkotmánybírósági gyakorlatot elemezve kiemelte: bár *„a szociális biztonsághoz való jog alapvetően nem tekinthető alanyi jogi természetű alapjognak, ennélfogva nem is kényszeríthető ki"*, ám *„mégiscsak létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása"*.[54] A 37/2011. (V. 10.) AB határozat már úgy tekintett a megélhetési minimum állam általi biztosítására, mint ami szükségképpeni feltétele az emberi méltósághoz való jog megvalósításának. Az emberi méltóságnak ugyanis fogalmazott e határozat *„van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is"*.[55]

A megélhetési minimum összegszerűen nem határozható meg, de megfelelő mutatókkal (például az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegéhez viszonyított arányszámmal) körülírható, mutatott rá a jelentés. Az egyén akkor válik jogosulttá a megélhetési minimumra, ha annak előteremtésére

[52] JUHÁSZ 2009, 2584.
[53] JUHÁSZ 2009, 2587.
[54] Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 2972/2008. számú ügyben, 13. Elérhető: https://www.ajbh.hu › documents › 20080297 2.rtf
[55] 37/2011. (V. 10.) AB határozat.

saját erőből nem képes. Végső soron *a megélhetési minimumhoz való jog* levezethető az élethez és emberi méltósághoz való jogból, ám mégsem tekinthető abszolút jellegű jognak, ez pedig azt jelenti, hogy meghatározott feltételek mellett korlátozható.[56]

Az Alkotmánybíróság már a kezdetektől fogva különbséget tett az ellenszolgáltatás nélkül járó juttatások és a járulékfizetéssel ellentételezett, vagyis az úgynevezett *„vásárolt jog"* alapján járó ellátások között. Az előbbiek nominális értéke csökkenthető, feltéve, hogy a csökkentés nem ütközik más alkotmányos védelmet élvező jogba vagy elvbe (például a diszkrimináció tilalmába), ám a „vásárolt jogon" járó ellátások (mint amilyen a nyugdíj) esetében szögezte le a 26/1993. (IV.29.) AB határozat az állam nem csökkentheti a nominális értéket.[57] A 43/1995. (VI.30.) AB határozat még egyértelműbbé tette a helyzetet, amikor kimondta, hogy a közjogi alapú jogosítványok (mint amilyenek a biztosítási elemet tartalmazó társadalombiztosítási igények) esetében alkalmazható az alkotmányos tulajdonvédelem.[58]

1.3.2. Szociális jogok az Alaptörvényben

Az Alaptörvény az Alkotmányban meghatározottakhoz képest újradefiniálta a szociális jogokat.[59] A XIX. cikk (1) bekezdése szerint már csak egy törekvést fogalmazott meg arra nézve, hogy *„minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson".*[60] Szó sincs tehát már a megélhetési minimumra vonatkozó alapjogról. Az Alaptörvény törekvésként fogalmazza meg az állami szerepvállalást, amely alapján a rászoruló magyar állampolgárok *„törvényben meghatározott támogatásra jogosultak".*[61] Külön is nevesíti a rászorulók egyes csoportjait (*„anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékosság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség"* miatt rászorulók), a (2) bekezdés pedig kiterjeszti ezt a kört *„más rászorulókra"* is. A (3) bekezdés felhatalmazza a jogalkotót arra, hogy a szociális

[56] 37/2011. (V. 10.) AB határozat.
[57] 26/1993. (IV.29.) AB határozat.
[58] 43/1995. (VI.30.) AB határozat; JUHÁSZ 2009, 2590.
[59] JUHÁSZ 2015, 3.
[60] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).
[61] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XIX. cikk (1) bekezdés.

jog körébe eső törvények megalkotásakor tekintettel legyen arra, végeznek-e az igénybe vevők a közösség számára hasznos tevékenységet. Az időskori ellátást illetően az Alaptörvény átveszi azt az alkotmánybírósági határozatokban korábban megfogalmazott álláspontot, amely szerint a nyugellátás alapját képezi a társadalmi szolidaritás, amelyet az önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények egészítenek ki. Az állam ez utóbbiak működésének lehetővé tételével és a nyugdíjrendszer fenntartásával segíti elő *„az időskori megélhetés biztosítását".*[62] Ezen túlmenően a (4) bekezdés leszögezi azt is, hogy törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit illetően különbséget tehet a nemek között, és a nőkre nézve kedvezőbb szabályokat állapíthat meg.

Aligha meglepő, hogy a XIX. cikk a hatályba lépést követően értelmezési viták sorát gerjesztette. Az Alkotmánybíróság határozatai alapján leszögezhető, hogy *a szociális biztonságra vonatkozóan nem létezik alanyi jog, hiszen azt az Alaptörvény államcélként tételezi.* Az (1) bekezdés csupán annyit rögzít, hogy az ott felsorolt élethelyzetekbe került állampolgárok *„törvényben meghatározott"* támogatásra jogosultak, ez pedig távolról sem jelent bármiféle konkrét juttatáshoz való alanyi jogot.[63]

Az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban értelmezte a XIX. cikkben foglaltakat. Kiindulási pontként az Alaptörvény O) cikk első fordulatára hivatkozott, amely szerint *„mindenki felelős önmagáért".*[64] Ez a rendelkezés mutatott rá 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat egyidejűleg rögzíti az egyén önmagáért viselt felelősségét és a közösség iránti felelősségét: hiszen *„az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé".* [65]

Az Alaptörvény XIX. cikke mutatott rá a határozat nem jogokról rendelkezik, hanem államcélokról és az állam által vállalt kötelezettségekről: az állam törekvését fogalmazza meg arra, hogy minden állampolgárának szociális

[62] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XIX. cikk.
[63] SZATMÁRI 2017, 86.
[64] 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.
[65] 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95].

biztonságot nyújtson és elősegítse az időskori megélhetés biztosítását. A XIX. cikk csak két jogosultságról tesz említést: egyrészt az *„állami nyugdíjra való jogosultságról"*, másrészt a meghatározott élethelyzetbe került, rászoruló állampolgárok támogatásra való jogosultságáról – mindkettő feltételeit törvény határozza meg.[66] Azt pedig már a 3252/2017. (X. 10.) AB végzésben fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy *„az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből az ellátás feltételeinek törvényben való rögzítettségén kívül további követelmények [...] nem vezethetők le".*[67]

A 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban írtak szerint ugyan *„a törvényi feltételek részletei vagy a nyugdíjra jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek"*, ám a XIX. cikk (4) bekezdése biztosítja az *„alaptörvényi hátteret"*, amely az állami nyugdíjat illetően *„elvont jogosultságot"* jelent.[68]

Lényeges hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett magyarázatai kizárólag a XIX. cikken alapulnak, az Alaptörvény más rendelkezéseivel, az esetleges kapcsolódási pontokkal nem foglalkoznak. Ez a megállapítás azért lényeges, mert ha a testület a szociális jogokkal összefüggő konkrét jogi normák vizsgálatát csak a XIX. cikkre alapítva végzi, úgy a rendelkezés *„kiüresedését"* jelzi.[69] A XIX. cikk valóban nem is mond többet annál, mint hogy az államnak törekednie kell a segítségnyújtásra, a felsorolt élethelyzetekre vonatkozóan törvényeket kell alkotnia, a törvényalkotás során pedig tág határok között mérlegelhet annak eldöntésénél, hogy kik számára és milyen körben teszi lehetővé az egyes támogatások igénybevételét. A jogalkotó nemcsak az ellátások részletszabályait határozhatja meg, hanem azokat a feltételeket is rögzítheti, amelyek nem teljesítése az ellátásból való kizárást eredményezheti. Azt már egy újabb határozatában mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy e feltételek meghatározásának van egy korlátja, ugyanis

[66] 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.
[67] Szatmári 2017, 86-87.; 3252/2017. (X. 10.) AB végzés, [11].
[68] 28/2015. (IX. 24.) AB határozat [34].
[69] Szatmári 2017, 87.

„a szociális intézkedések területén biztosított széles jogalkotói mozgástérnek is az Alaptörvény keretei között kell maradnia. [...] Így különösen nem lehet alapjogokat alaptörvény-ellenesen korlátozó feltételeket előírni."[70] A 30/2017. (XI. 14.) AB határozat szerint tehát az állam a szociális biztonság nyújtására irányuló kötelezettségét nem üresítheti ki lehetetlen feltételekkel, és nem írhat elő olyan feltételeket sem, amelyek az alapjogokat alaptörvény-ellenesen korlátoznák.[71]

1.4. Összefoglalás

A szociális jogokat és ekként a szociális biztonsághoz való jogot az irányadó szakirodalom az úgynevezett második generációs jogok körébe sorolja. E jogok meghatározó módon különböznek az első generációs jogoktól: a jogok érvényesülését biztosító intézmények létrehozására és működtetésére az állam, mint szolgáltató állam vállal kötelezettséget.

A szociális jogok védelmére szolgáló rendszerek és mechanizmusok kiépülése a belső jogrendszerekben indult el. Ennek egyik legfőbb oka – miként arra Sandra Liebenberg rámutatott – az, hogy *„a szegények, a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokhoz tartozók, azaz a legrászorultabb alanyok amúgy sem tudnának sokat profitálni a nemzetközi eljárásokból".*[72] Az eddigiekben a szociális jogokról való gondolkodás legfőbb elemeit tekintettem át, egyúttal példákat is bemutattam arra vonatkozóan, hogy a belső jog miként garantálhatja a szociális jogokat. Az egyik megoldás az, ha az alkotmány tartalmaz valamilyen általános rendelkezést az állam intézményvédelmi kötelezettségére vonatkozóan. Egy másik lehetőség, ha az alkotmány tételesen felsorolja az állam által garantált szociális jogokat: vagy oly módon, hogy a szociális jogokat egyúttal államcélokként is tételezi (és ez esetben elvész e jogok egyéni érvényesíthetősége), vagy pedig úgy, hogy a szociális jogokra vonatkozó részletszabályokat alacsonyabb rendű jogszabályok tartalmazzák, és lehet ugyan bírói eljárást indítani érvényesíthetőségük érdekében, de csakis e jogszabályok

[70] 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, [29] bekezdés.
[71] SZATMÁRI 2017, 88.
[72] LIEBENBERG 2001, 55.; hivatkozza: KARDOS 2003, 36.

alapján. A harmadik megoldás, ha az alkotmányba foglalt szociális jogok megsértése esetén alkotmánybírósági és bizonyos feltételek fennállása esetén rendes bírósági eljárás is indítható. Mindezeken túlmenően létezik olyan megoldás is, hogy egy állam alkotmánya nem tartalmaz sem szociális elkötelezettséget kimondó általános szabályt, sem szociális jogokat.

A szociális jogok, a szociális biztonsághoz való jog alkotmányba foglalása és alapjogként történő deklarálása a nemzetközi gyakorlatot tekintve ma még kivételesnek számít. Így például a francia, a német alkotmány csak általánosságban tesz említést az államot terhelő ellátási kötelezettségről. Hasonló a helyzet Írországban, azzal a különbséggel, hogy itt a Legfelsőbb Bíróság kifejezetten leszögezte: a szociális juttatásokhoz való jog miután nem mutatható ki a tulajdonhoz való joggal kapcsolódási pont alkotmányos szintű védelmet nem élvez.[73] A svéd alkotmány csak államcélként tekint a szociális biztonság kérdésére, szociális ellátáshoz való jogokat nem nevesít.[74] Az európai alkotmányok közül néhányban (például az olasz, a dán, a portugál alkotmányban) találunk szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket, ám ezek esetében sem egyéni jogról van szó: az alkotmányszövegek az állami intézményvédelmi kötelezettségre helyezik a hangsúlyt.

Egyes szerzők úgy vélekednek, hogy a szociális jogok alapvetően nem is az alkotmányjog, inkább a szociálpolitika, a gazdaságpolitika, a foglalkoztatáspolitika területére esnek.[75] Ezzel szemben én azok álláspontján osztozom, akik szerint a szociális biztonságot garantáló rendelkezések alkotmányba foglalásától nem lehet eltekinteni, mert „a szociális biztonság fogalma pontosan kifejezi az emberi jogok azon sajátosságát, hogy azokra csak olyan minimumigények alapozhatók, amelyek alá az emberi méltóság feladása nélkül nem lehet lemenni".[76] Lényeges ugyanakkor azt is látni, hogy a szimbolikus jelentőségű, kiüresedett alaptörvényi rendelkezések nem szolgálják

[73] Téglási 2016, 149.
[74] Edelstam 2016, 364; Drinóczi 2018, 14.
[75] Balogh 2004, 363–364.
[76] Juhász 1996, 44.

senki érdekét, és az, hogy egy állam milyen körben és milyen mértékben képes szociális ellátásokat biztosítani polgárai számára, nem annyira a jogi deklarációktól, sokkal inkább a gazdasági lehetőségektől és politikai akarattól függ.

A szociális jogokat tehát nem tekinthetjük olyan konkrét alanyi jogosultságoknak, amelyek bármiféle jogalkotói mérlegeléstől függetlenül mindenkit egyformán, egyforma feltételek mellett megilletnének. Az alkotmányok szociális jogokkal, szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezései azonban szociális tárgyú kötelezettségeket keletkeztetnek az államok számára. Ugyanakkor a szociális jogok formális garantálása önmagában nem sokat ér, ha nem társul hozzá szociális biztonságot garantáló előírás, a szociális jogoknak *„a polgári és politikai jogokkal megegyező módon történt megfogalmazása nyilvánvalóan irreális várakozásokat kelt, miközben az állam gazdasági lehetőségei tartalmuk szűkítését kényszeríti ki”.*[77]

2. A szociális jogok elismerése és rögzítése, a szociálpolitika fejlődése

Ebben a fejezetben az ENSZ keretében működő Nemzetközi Munkaügyi Szervezet szociális biztonsági rendszerek tárgyában elfogadott egyezményét, az Európa Tanács keretében létrejött Európai Szociális Kartát mutatom be, valamint röviden vázolom az Európai Unió szociálpolitikájának főbb jellemzőit.

2.1. Az ILO 102. számú egyezménye

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization, továbbiakban: ILO) 1952. június 4-én fogadta el a 102. számú egyezményt, amely a szociális biztonsági rendszerek minimális normáiról rendelkezik.[78] Az egyezmény azzal a céllal született, hogy meghatározza a társadalmi biztonsági rendszerek kialakítása, módosítása során irányadó elveket és minimumszabályokat.[79] A részes államoknak az egyezményben felsorolt ellátások közül kell legalább hármat kiválasztaniuk, és kötelesek az adott

[77] KARDOS 2003, 42.
[78] ILO 102. sz. Egyezmény a társadalombiztosítás minimális normáiról.
[79] GERENCSÉR 2000.

ellátásokat biztosítani a kedvezményezettek meghatározott százaléka számára. Az ILO a következő ellátásokat nevesíti: orvosi ellátás betegség, terhesség, illetve szülés esetén, megelőző vagy gyógyító jellegű orvosi kezelés; táppénz betegség miatt bekövetkezett munkaképtelenség esetére; munkanélküli ellátás; időskori ellátás; ellátás munkabaleset és munkahelyi megbetegedés esetére; családi ellátás, amelynél a biztosítási esemény a gyermekek eltartási kötelezettsége; anyasági ellátás terhesség, szülés és ezek következményei esetére; rokkantsági ellátás; özvegyet és árvát megillető ellátások.[80]

Az időskori ellátás esetében *a részes állam által meghatározott nyugdíjkorhatár nem lehet magasabb hatvanöt évnél*, ami az illetékes hatóság döntése alapján túlléphető, feltéve, hogy azt az adott országban élő idős személyek munkaképessége indokolttá teszi. Az időskori védelemnek ki kell terjednie legalább a munkaerő 50 százalékára vagy pedig a teljes népesség 20 százalékára. Az ellátás folyósítását minimális járulékfizetési időhöz vagy foglalkoztatási időhöz, vagy minimális állandó tartózkodási időhöz lehet kötni, előbbi két esetben 30 év, az utóbbinál 20 év jogszerző idő állapítható meg. Minden időskorú számára garantálni kell egy minimális ellátást, ha saját jövedelme nem ér el egy meghatározott ellátási szintet. Lehetőség van az öregségi ellátások felfüggesztésére, csökkentésére abban az esetben, ha a biztosított jövedelemszerző tevékenységet folytat.[81]

2.2. Az Európai Szociális Karta

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tárgyalja a szociális jogokat, ezekre a jogokra az 1961-ben, Torinóban aláírt Európai Szociális Karta (továbbiakban: Karta) vonatkozik. A Karta jelentőségét külön is jelzi az a tény, hogy az Amszterdami Szerződéssel módosított Európai Közösséget létrehozó szerződés a Szociális rendelkezések című fejezetében az Európai Unió tagállamai számára előírja a Kartában rögzített szociális jogok figyelembevételét. Az Európai

[80] ILO 102. sz. Egyezmény II X. rész.
[81] ILO 102. számú egyezmény 26 29. cikk.

Szociális Karta ilyenformán közös pontnak tekinthető az Európa Tanács és az Európai Unió között.

A Karta jogokat, szabadságokat biztosít, és ezek ellenőrzésére különböző mechanizmusokat hoz létre. Jelenleg öt dokumentum tartozik a Kartába (emiatt szokás inkább Karta-csomagról beszélni): az 1961-es eredeti Karta, az 1988-ban aláírt kiegészítő jegyzőkönyv, az 1991-es módosító jegyzőkönyv, az 1995-ös kollektív panaszról intézkedő jegyzőkönyv, végül az 1996-ban módosított Európai Szociális Karta, mely 1999-ben lépett hatályba.[82]

Az 1961-es Karta tizenkilenc szociális jogot nevesít, a kiegészítő jegyzőkönyv további néggyel bővíti a felsorolást. Az eredetileg meghatározott jogok a következők: a munkához való jog; az igazságos munkafeltételekhez való jog; a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog; a tisztességes díjazáshoz való jog; a szervezetalakítási jog; a kollektív alkuhoz való jog. Továbbá: a gyermekek és fiatalok különleges védelemhez való joga; a dolgozó nők védelemhez való joga; a pályaválasztáshoz szükséges tájékozódáshoz való jog; a szakmai képzéshez való jog; az egészség védelméhez való jog; a társadalombiztosításhoz való jog; a szociális és egészségügyi segítségre való jog; a szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés joga. Mindezeken túlmenően: a fogyatékosok joga a szakképzésre, a társadalmi és szakmai rehabilitációra; a család, a gyermekek és az anyák védelemhez való joga; a más szerződő fél területén történő vállalkozás joga; a bevándorló munkások és családjaik joga a védelemre és segítségre. A kiegészítő jegyzőkönyv pedig a következőkkel bővítette a szociális jogok körét: jog a tájékoztatásra és a véleménynyilvánításra; jog a nemen alapuló megkülönböztetés nélküli esélyegyenlőségre és egyenlő elbánásra a munkavállalást és a hivatást illetően; jog a munkafeltételek és a munkakörnyezet meghatározásában, javításában való részvételre; idősek joga a szociális védelemre.[83]

[82] KARDOS 2003, 81.
[83] MAVI 1996, 94–141.

Kardos Gábor szerint a Karta szövegének elemzése alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy „a szociális jogok nem az embernek az emberi mivoltából származó alanyi jogai, hanem olyan állami kötelezettségek, amelyek érvényre juttatása nagyban függ az államok erőforrásaitól".[84] Polys Modino, az Európa Tanács egykori főtitkárhelyettese 1966-ban ezzel szemben így nyilatkozott: „Nem szabad, hogy a polgári és a politikai jogok, valamint a szociális és gazdasági jogok két különböző csoportot alkossanak (…). Mindezen jogok egyenlőek és oszthatatlanok. Nem lehet különbséget tenni közöttük. Mihelyt egyiket eltöröljük, az összes többit is megszüntetjük. A demokrácia nem viseli el a részlegességet."[85]

A részes államok nem kötelesek valamennyi jogot és szabadságot garantálni, ehelyett bizonyos megkötések mellett választhatnak, hogy melyeket tekintik magukra nézve kötelezőnek. Minimálisan tíz jogot kötelesek vállalni, ebből ötnek a külön meghatározott hét jog közül kell kikerülnie.[86]

A Szociális Jogok Európai Bizottsága felügyeli, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e vállalásaikat, gyakorlatuk megfelel-e a Kartában deklarált alapelveknek.[87] Emellett a tagállamok és külön a szociális partnerek kétévente országjelentésben számolnak be arról, miként érvényesítették a Karta szerinti vállalásaikat törvényhozásukban és a joggyakorlatban. A Szociális Jogok Európai Bizottsága megvizsgálja a jelentéseket, és összefoglaló jelentést ad ki, megállapításai alapján a Gazdasági és Szociális Kormánybizottság a vállalásait megsértő állammal szemben különféle intézkedéseket tehet (figyelmezteti, súlyosabb esetben a rossz gyakorlat kiigazítására ajánlást kezdeményez a Miniszterek Bizottságánál).[88] Kollektív panasz benyújtására is van lehetőség a Kartában foglalt normák megsértésére hivatkozással; ezt meghatározott nemzetközi munkaadói és szakszervezeti szervezetek (az ETUC, az UNICE és az

[84] KARDOS 2008, 137–190.
[85] MODINO 1998, 21.
[86] KARDOS 2003, 82.
[87] EURÓPA TANÁCS 2006, 31.
[88] PRUGBERGER – RÁCZ – SZTOJKÓNÉ 2009, 20.

IOE),[89] az Európa Tanácsnál konzultatív státusszal rendelkező nem-kormányzati szervezetek, az adott ország reprezentatív munkaadói érdekképviseleti szervezetei és szakszervezetei, nem-kormányzati szervezetei tehetik meg.[90]

A Szociális Jogok Európai Bizottsága a jelentések vizsgálata, illetve az országjelentések alapján „eseljogot" alakít ki: ez jogilag nem kötelező, ám egyfajta iránymutatásként szolgál a jövőre nézve. Így például, a testület a tagállamok társadalombiztosítási rendszereit elemezve arra a következtetésre jutott, hogy *„a társadalombiztosítás költségei csökkentése egyre hangsúlyosabb kérdéssé növi ki magát"*, ez pedig az egyre rugalmasabb társadalombiztosítási rendszerek kialakítására ösztönzi a jogalkotókat. Csakhogy, a rugalmasság fokozása a társadalombiztosítási programokban veszélyeket hordoz magában, és *„a társadalom sebezhetőbb tagjainak szélre sodródásához is vezethet".*[91] Tény, hogy a Karta meglehetősen általános előírásokat tartalmaz. A 12. cikk 1. bekezdése csak annyit rögzít, hogy a részes államok vállalják: *„létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét".* Ezen túlmenően csak annyi az eseljog által kimunkált - elvárás, hogy az adott állam jogrendszere tartalmazzon rendelkezést egy vagy több ellátásra/ juttatásra azon fajtából, amely a 102. ILO Egyezmény kilenc részében fel van sorolva.[92] A Karta 12. cikk 3. bekezdése szerint a szerződő felek *„törekednek a társadalombiztosítási rendszer szintjének folyamatos emelésére".* Ezzel kapcsolatosan a Szociális Jogok Európai Bizottsága arra mutatott rá, hogy ez a bekezdés az egyetlen a Kartában, amelyben a részes állam kötelezettsége kimerül a „törekvés"-ben, vagyis elegendő, ha csak erőfeszítéseket tesz az ott megjelölt célok elérésére, ám a célok megvalósulását nem lehet számon kérni rajta. Azt, hogy mennyire fontos ez a különbségtétel, leginkább Dánia esete példázza: Dánia ugyanis az 1970-1971-es jelentéstételi ciklusban nem tudott

[89] PRUGBERGER RÁCZ SZTOJKÓNÉ 2009, 20.
[90] Kiegészítő jegyzőkönyv az Európai Szociális Kartához, a kollektív panaszok rendszeréről (1995) 1. és 3. cikk.
[91] SAMUEL 1997, 169.
[92] Az ILO Egyezményben felsorolt szociális kockázatok a következők: egészségügyi ellátás, betegségi táppénz, munkanélküli ellátás, öregségi ellátás, munkahelyi baleset esetén járó ellátás, családi ellátás, anyasági ellátás, rokkantsági ellátás, hátramaradotti ellátás.

érdemi javulást felmutatni a társadalombiztosítási rendszerében, ennek ellenére a Bizottság úgy találta, hogy Dánia eleget tett a 3. bekezdésben foglaltaknak, mivel bizonyítékot szolgáltatott arra, hogy *„törekedett a rendszer javítására”*.[93]

2.3. Az Európai Unió szociális dimenziója

A szociálpolitika az Európai Unión belül alapvetően tagállami hatáskörbe tartozó kérdés. Az Európai Közösségek létrehozásának elsődleges célja a gazdasági integráció volt, a szociális szempontok nem bírtak különösebb jelentőséggel.[94] Kezdetben a Közösség lényegében csak a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának biztosítására és az ahhoz szorosan kapcsolódó joganyagok összehangolására vállalkozott, a szociális elképzelések csak annyiban játszottak szerepet, amennyiben azok a gazdasági integráció céljait szolgálták. Gyulavári Tamás ezzel kapcsolatosan arra mutat rá, hogy valójában nem a Közösség zárkózott el a szociális dimenzió szabályozásától, hanem a tagállamok nem hagyták, hogy ezek a kérdések közösségi hatáskörbe kerüljenek.[95]

A gazdaság növekedését azonban távolról sem követte a szociális helyzet javulása, majd pedig a gazdasági növekedés is leállt a negatív tendenciájú világgazdasági folyamatok következtében. Emiatt a Párizsi Csúcstalálkozón, 1972-ben, a tagállamok felkérték a Bizottságot a szociális problémák kezelése érdekében egy cselekvési program kidolgozására; erre 1974-ben került sor.[96] Francois Mitterand francia elnök fogalmazta meg a szociális tér *(espace sociale)* gondolatát, és ezt fejlesztette tovább az Európai Közösség bizottsági elnöke, Jacques Delors. Elképzelésük az volt, hogy a szociálpolitika váljon éppen olyan súlyú kérdéssé, mint a gazdasági és a monetáris politika. Az Európai Bizottság 1994-ben tette közzé a Fehér Könyvet: itt fogalmazták meg először, hogy a szociális modellt be kell emelni az uniós politikák sorába.[97] Az Európai Unió ma már feladatának tekinti, hogy *„előmozdítsa a magas szintű foglalkoztatottságot és*

[93] Samuel 1997, 173.
[94] Gyulavári – Könczei 2000, 2010.
[95] Gyulavári – Krémer 2004, 3.
[96] Weller 2000, 156–157.
[97] Gyulavári – Könczei 2000, 38–39.

szociális védelmet, a nemek közötti egyenlőséget, az életszínvonal és az életminőség emelését, valamint a tagállamok közötti szolidaritást".[98] A szociális kérdésekkel foglalkozó közösségi szakpolitikát az Unió *„szociális dimenziójának"* szokás nevezni, és lényegében a tagállami szabályrendszerek koordinációját hivatott biztosítani. A szociális biztonság szabályozása ugyanis változatlanul tagállami hatáskörben van, a szociális jogok pedig a nemzeti állampolgárságon, nem pedig az uniós állampolgárságon alapulnak.[99]

A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának legfontosabb jogforrása a Római szerződés 42. cikke (a Lisszaboni szerződést követő újraszámozással: 48. cikk), amely kimondja, hogy az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek. Fontos dokumentum - a bizonyos esetekben még ma is hatályban lévő - a szociális biztonsági rendszerek közösségen belüli koordinációjáról szóló 1408/71/EGK rendelet, valamint ennek végrehajtási rendelete, az 574/72/EGK tanácsi rendelet. Idővel szükségessé vált az Európai Bíróság joggyakorlatát és tagállami jogfejlődést is figyelembe vevő új rendeletek megalkotása. Hosszas jogalkotási folyamat végén született meg a 883/2004/EK parlamenti és tanácsi rendelet (továbbiakban: Rendelet), valamint végrehajtási rendelete, a 987/2009/EK parlamenti és tanácsi rendelet mindkettő 2010. május 1-jétől hatályos.[100]

A koordináció alkalmazása során érvényre kell jussanak a Rendeletben rögzített alapelvek. Ezek közül a legfontosabbak: az egyenlő bánásmód elve, az egy állam joghatóságának elve, az ellátások exportálhatóságának elve, valamint a biztosítási időszakok összeszámításának elve.

Az egyenlő bánásmód vagy állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma azt mondja ki, hogy a tagállam nem alkalmazhat hátrányos

[98] GYULAVÁRI KRÉMER 2004, 6.
[99] GYULAVÁRI KRÉMER 2004, 3.
[100] FÜRJES 2011, 103.

megkülönböztetést a másik európai uniós és európai gazdasági térségbeli állampolgárával szemben. Az egy állam joghatóságának elve alapján az Európai Unió területén szabadon mozgó személyek egyidejűleg mindig csak egy tagállam joghatósága alatt állhatnak. Ebből következően az uniós polgárnak egy időben csak egy járulékfizetési kötelezettsége állhat fenn, és egy jogcímen csak egy tagállam részesítheti ellátásban. Lényeges elv az ellátások exportálhatóságának elve: ez azt jelenti, hogy egyes szociális ellátásokat az Európai Unión (illetve az Európai Gazdasági Térségen belül) bármelyik államban fel lehet venni. Az exportálhatóságot tekintve ugyanakkor eltérő szabályok vonatkoznak a pénzbeli és a természetbeni ellátásokra. Az összeszámítás elve a különböző tagállamokban szerzett biztosítási, illetve szolgálati idők egybeszámítását írja elő, ami alapvető fontossággal bír azok esetében (döntően a nyugellátás szempontjából), akik két vagy több tagállamban folytatnak/folytattak munkatevékenységet az életük során.[101]

A koordinációs Rendelet személyi hatálya kiterjed valamennyi uniós állampolgárra, hontalanra és menekültre. Tárgyi hatálya kiterjed minden szociális ellátásra, legyen az általános, speciális, nem járulék alapú, vagy éppen járulékfizetéstől független: így a Rendeletet kell alkalmazni különösen a betegségi ellátásokra, az anyasági és az azzal egyenértékű apasági ellátásokra, a baleseti ellátásokra, az öregségi, rokkantsági és a hozzátartozói nyugellátásokra, az elhalálozás esetére szóló ellátásokra, valamint a családi ellátásokra.[102]

3. A szociális ellátórendszerek típusai

Az állami szociális ellátás többféle formában valósítható meg, változatos szervezeti, finanszírozási megoldások képzelhetők el. A szakirodalom rendszerint két fő típust határoz meg: ezek a *biztosítási* és a *segélyezési* típusú rendszerek. Emellett szokás még külön tárgyalni harmadikként a *normatív* vagy alanyi jogon járó ellátások rendszerét.

[101] HOMICSKÓ 2013, 43–44.
[102] A Tanács 1408/71/EGK rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról (OJ L 149, 5.7.1971, 2–50.) 3. cikk (1) bek.

3.1. A biztosítási típusú rendszer

A biztosítási (vagy kommutatív) típusú rendszerben az ellátásra való jogosultság jövedelemszerző tevékenység folytatásához és hozzájárulás fizetéséhez kötött. Védelemben tehát csak az részesülhet, aki járulékfizetési kötelezettségének eleget tesz. Önmagában ugyanakkor a járulékfizetés nem keletkeztet ellátáshoz való jogosultságot, annak feltétele a biztosítási esemény bekövetkezte. Biztosítási esemény lehet bármilyen előre meghatározott jövőbeli esemény, történés, tény, amelynek megvalósulása kiváltja a társadalombiztosítási szerv ellátási kötelezettségét. Ha mindkét feltétel (tehát a járulékfizetés és a biztosítási esemény bekövetkezte) teljesül, a biztosított jogosulttá válik az ellátásra, függetlenül szociális helyzetétől. A biztosítási típusú rendszerekben tehát alanyi jogon jár a szolgáltatás, amely feltéve, hogy a jogszabályokban írt kritériumok fennállnak jogi úton is kikényszeríthetők.[103] Az állam ugyanakkor nem bízza az egyének döntésére, kívánnak-e csatlakozni a rendszerhez vagy sem: a védett személyek körére nézve kötelező biztosítást rendel el. Egyes esetekben azonban lehetőség nyílik önkéntes alapon magánbiztosítás kötésére is. A jogszabályok pontosan rögzítik, hogy milyen esetekben és milyen ellátásokat nyújt a rendszer. A szociális ellátás rendszerint a kieső jövedelem nagyságához igazodik. Lehetőség van azonban arra is, hogy a jogalkotó előre rögzítse azt a jövedelemplafont, amelynek elérése esetén már nem érvényesül a jövedelemarányos ellátás.[104]

A biztosítási típusú ellátórendszerek körébe tartozik a társadalombiztosítás, amelynek keretein belül az állam a lakosság bizonyos csoportjai, rendszerint a munkajövedelemből élők jövedelmének egy meghatározott hányadát a tartalékképzés célzatával elvonja, egyúttal pedig arra vállal kötelezettséget, hogy munkaképtelenség, rokkantság, öregség, illetve más hasonló esetekben előre rögzített mértékű ellátást folyósít. A

[103] MENYHÁRT 2009, 7.
[104] CZÚCZ 2002, 33.; HAJDÚ-HOMICSKÓ 2013, 13.

társadalombiztosítás tehát a biztosan vagy esetlegesen bekövetkező biztosítási események meghatározott körére nézve nyújt szolgáltatást.[105]

Az irányadó szakirodalom szerint a biztosítási típusú rendszer előnye a másik két rendszerrel szemben az, hogy magasabb életszínvonalat képes biztosítani a kedvezményezett számára, emellett kiszámíthatóságot is jelent, ugyanis mind a jogosultság feltételei, mind az ellátások köre és mértéke előre pontosan meg van határozva. Mindezeken túlmenően azáltal, hogy a szolgáltatással szemben ellenszolgáltatás áll, jobban ösztönöz a gazdasági hatékonyságra: az egyén érdekét is az szolgálja, ha minél magasabb jövedelem után fizet járulékot, így számíthat arra, hogy a megélhetési krízishelyzet bekövetkeztekor az ellátás is magasabb lesz. Kedvezőtlen vonása a biztosítási típusú rendszernek az, hogy nem nyújt védelmet a társadalom valamennyi tagja számára, illetve még azok is kikerülhetnek a védelme alól, akik korábban biztosítottak voltak (például tartós munkanélküliség okán). A rendszer működtetésének össztársadalmi költségei jelentősek, ha pedig elmarad a gazdasági növekedés, úgy a működési költségeket az állami bevételekből szükséges előteremteni. Adott esetben igazságtalanságokat is szülhet az ilyen típusú rendszer: egy munkavállaló munkaerőpiaci pozíciója, így a munkabére (és így a fizetendő járulék nagysága) számtalan olyan tényezőtől függ, amelyre a munkavállalónak nincsen ráhatása.[106]

3.2. A segélyezési típusú rendszer

A segélyezési (vagy disztributív) típusú rendszerben a szociális ellátások a létfenntartáshoz szükséges megélhetés biztosítására szolgálnak, segítséget nyújtva ezáltal a szociális krízishelyzetbe került személynek. A védett személyek köre nincs meghatározva, így az akár az ország valamennyi lakosára kiterjedhet. A segély azonban nem jár alanyi jogon: valamiféle feltételt meghatároz az állam, jellemzően az állampolgárságot, illetve a helybenlakást. A segítségnyújtás szubszidiárius jellegű, alárendelt az önsegéllyel és a másoktól származó

[105] Menyhárt 2009, 7–8.
[106] Hajdú-Homicskó 2018, 17–19.

segélyekkel szemben. A segítségnyújtás individualizált: megállapítják, hogy a segélyt kérő milyen forrásokkal rendelkezik, és ezeket egészítik ki a megélhetéséhez szükséges, rendszerint minimumszintig. A segélyeket nem egy erre a célra létrehozott alap folyósítja, hanem az állam vagy a települési önkormányzat. Láthattuk, hogy a biztosítási típusú rendszerben az állam az elvont jövedelemhányadból finanszírozza az ellátást, a segélyezés esetében azonban ilyenről nincsen szó, ezért a finanszírozás adóeszközökön keresztül történik, a beszedett adók újraelosztása révén.[107]

A segélyezési típusú rendszer kétségkívüli előnye, hogy igénybe veheti minden rászoruló, aki az adott ország állampolgára és/vagy az adott országban él. A rendszer lényegében bármiféle megélhetési krízishelyzetre képes ellátást nyújtani. Viszonylag egyszerű a rendszer működtetése, akár települési önkormányzatok által is fenntartható. Jóval rugalmasabb az ellátási rendszer, könnyebben tud reagálni az egyéni élethelyzetek változásaira. Hátránya a segélyezési típusú rendszernek, hogy az emberek gyakran idegenkednek tőle, leginkább talán azért, mert az igénybevételéhez egyfajta stigmatizáltságot társítanak, azonosítják a személyes kudarc beismerésével. Szabályai, feltételei bonyolultak (vizsgálni kell például a jövedelmi helyzetet, a vagyoni helyzetet, nemcsak az érintett, de a háztartásában élők vonatkozásában is). Ez együtt jár a viszonylag magasabb adminisztratív költségekkel (számos igazolást kell bekérni, környezettanulmányt kell készíteni stb.). Ha a segély összege közel annyi, mint amennyit legális munkával meg lehet keresni, akkor az egyén nem feltétlenül akar majd visszatérni a munkaerőpiacra, így a segélyezés valójában a társadalmi ösztönzők hatását építi le.[108]

Az alábbi táblázat a biztosítási típusú és a segélyezési típusú rendszerek előnyeit és hátrányait foglalja össze.

[107] Czúcz 2002, 37–38.; Hajdú-Homicskó 2013, 15.
[108] Hajdú-Homicskó 2018, 19–20.

1. táblázat: A biztosítási és segélyezési típusú rendszer összehasonlítása előnyök és hátrányok szempontjából

	Biztosítási típusú rendszerek	segélyezési típusú rendszerek
Előnyök	rendszerint magasabb életszínvonalat biztosít a segélyezési típusú rendszerekhez képest, kétoldalú kötelezettségeket hoz létre (szolgáltatással szemben ellenszolgáltatás áll), az összegyűjtött tőkét be lehet fektetni, a feltételeket előre rögzítik, ettől a rendszer átláthatóbb, kiszámíthatóbb az egyén számára	gyors és szükséges mértékű megoldást jelenthet a szükséghelyzetekben, a rendszer fenntartása olcsó, viszonylag egyszerű és könnyen bevezethető, a vonatkozó szabályok könnyen változtathatók, lehetőség nyílik az egyéniesítésre, a működtetési költségek viszonylag alacsonyan tarthatók
Hátrányok	a nem dolgozók számára nem nyújt védelmet, az alacsony jövedelműeknek nyújtott ellátás nem biztos, hogy eléri a szükséges szintet, a rendszernek jelentősek az össztársadalmi költségei, a kötelező jelleg miatt korlátozzák az egyén döntési szabadságát, a rendszert nehéz átalakítani	a rendszernek stigmatizáló jellege van, szabályai túl bonyolultak, az adminisztratív költségek jelentősek, a rendszer ki van szolgáltatva az aktuális politikai érdekeknek, szociálpolitikai elképzeléseknek; könnyű megváltoztatni a rendszert, ez ebből a szemszögből hátrányt jelent

Forrás: Fabók – Prugberger 2009, 28-29.; Hajdú – Homicskó 2013, 14-16.

A gyakorlatban sem a biztosítási, sem a segélyezési modellek nem találhatók meg laboratóriumi formájukban, ezek helyett inkább vegyes típusú megoldásokkal találkozhatunk, amelyekben vagy a biztosítási, vagy a segélyezési jellegű megoldások a dominánsak.[109]

3.3. A normatív (alanyi jogok járó) ellátások rendszere

A normatív vagy alanyi jogon járó ellátások rendszere a népesség meghatározott csoportjainak nyújt alapellátásokat. Ilyen csoportok lehetnek például a nyugdíjasok, gyermeket nevelő családok, fogyatékossággal élők. Az ellátásnak nem feltétele sem az előzetes hozzájárulás-fizetés, sem a rászorultság. A rendszer fix összegű ellátást nyújt az adott csoporthoz tartozóknak. A finanszírozás adóalapú bevételekből, a kifizetés a központi keret terhére történik. A rendszert szokás azonosítani a svéd jóléti modellel. Svédország az 1950-es évektől ugyanis

[109] Czúcz 2002, 41.

egy olyan szociális rendszer kialakítására törekedett, amely valamennyi állampolgár részére alanyi jogon nyújt védelmet.[110] Ennek az 1990-es évek elejéig fennálló rendszernek egy másik jelentős újítása a szolidáris bérpolitika volt: a munkaadók, a munkavállalók és az érdekképviseletek között létrejött szerződésekben rögzítették, hogy ugyanazon ágazatban az azonos típusú munkáért egyenlő bér jár, függetlenül attól, hogy az egyik cég magasabb, a másik alacsonyabb bért tudott volna fizetni. Az ellátottak védelme érdekében inflációkövetővé tették a különféle ellátásokat, különösen pedig a nyugdíjakat. Ezt a politikát azonban nem lehetett hosszú távon fenntartani, így pedig fejti ki Semjén András hozzájárult a svéd gazdaság válságához.[111]

4. A szociális ellátórendszerek történeti modelljei

Az állam által működtetett szociális ellátórendszerek kialakulása, fejlődése hosszú folyamat eredménye. A továbbiakban a legmeghatározóbb fázisokra és fordulópontokra mutatok rá.

4.1. A bismarcki társadalombiztosítási rendszer

A bismarcki társadalombiztosítási rendszert az állam által megszervezett és működtetett szociális ellátási rendszerek prototípusaként szokás említeni. 1871-ben megszületett az egységes Németország, az ipar virágzott, a nagylétszámú ipari munkásság pedig fogékonynak bizonyult a szocialista eszmékre. Az egész munkásságra kiterjedő társadalombiztosítási rendszer kidolgozása Otto von Bismarck nevéhez köthető; a kancellárt és tanácsadóit kevéssé a szociális érzékenység, sokkal inkább az új típusú ideológiától és a munkásmozgalmaktól való félelem motiválta. 1883-ban fogadták el a betegségi biztosításról, 1884-ben az üzemi baleseti biztosításról, 1889-ben az öregségi és rokkantsági biztosításról szóló törvényeket. 1911-ben végül egybevonták e három jogszabályt, a személyi hatályt pedig a munkások mellett azokra a magánalkalmazottakra is kiterjesztették, akiknek a jövedelme nem haladta meg a jogszabályban rögzített

[110] HAJDÚ-HOMICSKÓ 2013, 17.
[111] SEMJÉN 1999, 330.

mértéket.[112] 1927-ben emelték be a törvénybe a munkanélküliség elleni biztosításra vonatkozó rendelkezéseket, a szociális-gondozási biztosítást azonban jóval később, 1994-ben szabályozták.[113]

A német rendszer a társadalom meglehetősen széles rétegeit biztosítottá tette: a törvény hatálya a lakosság mintegy egynegyedét kitevő munkásságra terjedt ki.[114] Az ellátás igénybevételére az vált jogosulttá, aki a biztosítási okok valamelyike (betegség, baleset, öregség, munkanélküliség) miatt nem tudott munkát végezni. Az ellátás összege arányos volt a korábban elért jövedelemmel. A biztosítást kötelezővé tették, emellett pedig továbbfejlesztették a magánbiztosítás intézményét. Új elveket vezettek be a pénzügyi alapok képzésénél. Mind a munkavállalót, mind a munkáltatót járulék fizetésére kötelezték. A járulék összege csak a biztosítási esemény okán elveszíthető jövedelem (vagyis a munkabér) nagyságától függött, semmilyen egyéb körülmény nem játszott szerepet (így például nem számított a munkakör veszélyessége, a biztosított egészségi állapota). A munkaadó nem vonhatta le az általa fizetett járulék összegét a munkabérből. A pénzügyi alapokat önkormányzati irányítás alá helyezték, az állam pedig mintegy kezesként pótolta a költségvetésből az alapokból esetlegesen hiányzó összegeket.[115]

4.2. Az új-zélandi modell az első segélyezési típusú össztársadalmi szociális ellátási rendszer

Elsőként Új-Zélandon hoztak létre segélyezési típusú szociális ellátási rendszert 1938-ban. A cél az volt, hogy valamennyi állampolgár biztosított legyen, mindenféle megélhetési zavar esetére, abban az esetben, ha a megélhetéséhez szükséges javai a jogszabályban meghatározott szint alá csökkennek. Új-Zéland különutasságát nagyban meghatározta az a körülmény, hogy alapvetően agrárországról van szó, ahol az önálló termelést folytató farmergazdaságok vannak túlsúlyban. Dániában is bevezettek 1911-ben egyfajta segélyezési típusú

[112] CZÚCZ 2002, 46–47.
[113] MENYHÁRT 2009, 11.
[114] NÉMETH 2009, 241.
[115] MENYHÁRT 2009, 11.

rendszert, amelyet később átvettek a skandináv államok, a mai Egyesült Királyság és Hollandia is, ezek esetében azonban nem beszélhetünk valóban össztársadalmi szintű segélyezésről.[116]

Az új-zélandi modell fő sajátossága ugyanis éppen abban rejlik, hogy a társadalom minden tagja biztosított, foglalkozástól, nemtől, családi és egyéb körülményektől függetlenül. Emellett az ellátások a legváltozatosabb kockázatokra igénybe vehetők, bármiféle korlátozás nélkül, így a hagyományosnak minősülő okok mellett, mint amilyen a betegség, baleset, az aszály, a tűzvész, a fertőző állatbetegségek stb. következtében fellépő kár is megalapozhatja az ellátás iránti igényt. Az ellátások mértékét egyedileg határozzák meg: a hatóság felméri, hogy az érintett személynek az adott időszakban (például havonta) milyen összeg áll a megélhetéséhez rendelkezésére, és ha ez az összeg nem éri el a jogszabályban meghatározott minimumot, akkor a segéllyel kiegészítik az ugyancsak jogszabályban meghatározott megélhetési minimumszintig. A segély mértéke tehát nem függ az ellátásra szoruló személy korábbi életszínvonalától, egyedül csak az aktuális anyagi helyzete a meghatározó. Az ellátásokat a mindenkit terhelő jövedelemadóból finanszírozzák. A segélyezési rendszer működtetése a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik.[117]

4.3. A brit modell: a Beveridge-terv

1942-ben mutatta be az Egyesült Királyságban a Sir William H. Beveridge vezette munkabizottság a vegyes társadalombiztosítási rendszerek alaptípusát, amelyben egyszerre voltak jelen biztosítási és segélyezési típusú ellátások. A Beveridge-terv néven közismertté vált brit modell kidolgozása során az 1911-es *National Security Act* kritikájából indultak ki: a korábbi rendszer legsúlyosabb hibáját abban látták, hogy az csak a bérből élőkre terjedt ki (és még közülük sem mindenkire), vagyis korántsem fedte le az egész társadalmat.[118]

[116] MENYHÁRT 2009, 11.
[117] CZÚCZ 2002, 54.
[118] CZÚCZ 2002, 55.

A terv a teljes munkaképeskorú népességre javasolta kiterjeszteni a védelmet, ennek érdekében hat csoportba sorolták a társadalom tagjait. Az első csoportba a munkavállalók kerültek, a másodikba mindazok, akik egyéb formában (önfoglalkoztatóként, kereskedőként stb.) folytattak keresőtevékenységet. A harmadik csoport a háztartásbeli nőké, a negyedik a munkát nem végző aktív korú személyeké, az ötödik a gyermekeké, munkaképes életkort el nem érő fiataloké, végül a hatodik csoportba a munkaképes életkor feletti nyugdíjasokat sorolták. A javaslat meghatározta, hogy az egyes csoportokba tartozók az ellátások közül melyekre szerezhetnek jogosultságot. Az orvosi ellátás, a rehabilitációs támogatások és a temetési segély minden kedvezményezettet megilletett, ezen felül a hatodik csoportba soroltak csak öregségi nyugdíjra, az ötödik csoportba tartozók pedig családi pótlékra tarthattak igényt a javaslat szerint. Az ellátást egységes összegben tervezték meghatározni, nagyságát pedig a mindenkori létfenntartási minimumhoz kellett volna igazítani.[119]

A rendszert három forrásból tervezték finanszírozni: a munkáltatói és a munkavállalói járulékokból, valamint az állam által folyósított támogatásból. A munkavállalói befizetések összegét is egységesen határozták meg. Azok a megélhetési szükséghelyzetbe került személyek, akik a biztosítási rendszer keretei között nem juthattak ellátáshoz, rászorultsági alapon segélyt igényelhettek volna. A Beveridge-terv valóban komplex megoldást ígért, az adminisztráció egyszerűsítését, az eljárások egységesítését, és a rendszer működtetésére, valamint az önkéntes kiegészítő biztosítási alapok felügyeletére egy társadalombiztosítási minisztérium felállítását javasolta. A tervezet össztársadalmi szintű intézkedéseket is szorgalmazott annak érdekében, hogy kedvező hátteret lehessen biztosítani a társadalombiztosítás hatékony működtetéséhez. Így például kitért a terv arra is, hogy törekedni kell a teljes foglalkoztatásra, a családvédelemre, és a teljes lakosságot lefedő, ingyenesen

[119] Czúcz 2002, 55–56.

elérhető orvosi ellátást, és az ehhez szükséges intézményi hálózatot kell állami költségen létrehozni.[120]

A Beveridge-terv *nem valósult meg*, hatása azonban vitathatatlan, számos nemzetközi dokumentum (például az ILO 102. számú egyezménye) kidolgozásakor mintaként szolgált.

5. A társadalombiztosítás fogalma

A társadalombiztosítás az állam által irányított/működtetett szociális ellátási rendszerek egyik legfontosabb formája. Bizonyos értelemben biztosításnak tekinthető, amelyben az állam arra kötelezi a jövedelemszerző tevékenységet folytatókat, hogy bevételük egy meghatározott hányadát fizessék be egy vagy több központi pénzalapba. A jogosultak az így létrejött tartalékból, befizetéseik ellentételezéseként, előre meghatározott esetekben előre meghatározott fajtájú és mértékű ellátások igénybevételére szereznek jogosultságot.[121]

Itt szükséges vizsgálni a társadalombiztosítási jogviszony sajátosságait is. Más jogágak tipikusan kétpólusú kapcsolataitól különbözően itt rendszerint három alany szerepel, ezek: a társadalombiztosítási szerv; a biztosított, valamint a hozzátartozói, és rajtuk kívül azok a személyek, akik a társadalombiztosítás keretében csak egyes ellátásokra jogosultak (gyűjtőnéven: kedvezményezettek); valamint a foglalkoztatók, akik alapvetően a jogviszony kötelezetti pozíciójában találhatók.[122]

A szakirodalom ezen a ponton tárgyalja azt a kérdést is, hogy a társadalombiztosítás három alanya között hányféle és milyen jellegű jogviszony jön létre. Többféle álláspont ismeretes, én Czúcz Ottó nyomán a két legszélsőségesebb irányzatot mutatom be. Az egyik irányzat szerint a három alany között három kétoldalú jogviszony jön létre, vagyis külön-külön jogviszony áll fenn a társadalombiztosítási szerv és a biztosított, a társadalombiztosítási szerv és a munkáltató, végül pedig a munkáltató és a biztosított között. Ez a

[120] Czúcz 2002, 57.
[121] Hatvani 2006, 24.
[122] Czúcz 2002, 100.

koncepció több okból is problematikusnak tűnik, tehát feltétlenül egyetértek Czúcz Ottóval, aki szerint hangsúlyozni kell, hogy mind a társadalombiztosítási szerv, mind pedig a társadalombiztosítási ügyekben eljáró munkáltató egyetlen cél érdekében jár el, ez pedig az, hogy a megélhetési zavarhelyzetbe kerülő kedvezményezettet anyagi javakkal lássák el. Emellett pedig arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy ha a munkáltató valamilyen társadalombiztosítással kapcsolatos ügyben jár el, akkor ezt sohasem önálló jogalanyként teszi, hanem mindig a társadalombiztosítási szerv nevében és megbízásából jár el.[123] A másik szélsőséges álláspont a három fél közötti kapcsolatokat egyetlen jogviszonyként értelmezi. Ez a megoldás azonban egy összetett, bonyolult struktúrát eredményez, amely megnehezíti a felek jogainak és kötelezettségeinek áttekintését. Úgy tűnik, célszerűbb, ha a három alany között létrejött biztosítási kapcsolatok rendszerét egyetlen egységes életviszonynak fogjuk fel, amelyen belül a jogok és kötelezettségek két (megközelítőleg) önállónak tekinthető jogviszonyba rendezhetők: elkülöníthető így egyrészt a biztosított és a társadalombiztosítási szerv közötti munkavállalói, másrészt pedig a munkáltató és a társadalombiztosítási szerv közötti foglalkoztatói jogviszony.[124] A két jogviszonyban a jogok és kötelezettségek asszimetrikusan helyezkednek el. A munkavállalói jogviszonyon belül a kedvezményezettek (néhány kivételtől eltekintve) rendszerint jóval nagyobb előnyökhöz jutnak a saját közvetlen ellenszolgáltatásuknál. Ugyanakkor a munkáltatói jogviszonyban a kötelezettségek dominálnak: „a társadalombiztosítási jog a biztosítottak (hozzátartozóik) túlnyomóan jogosítotti pozícióját épp azzal alapozza meg, hogy a munkáltatót döntően kötelezetti pozícióba állítja”.[125]

A kötelező társadalombiztosítás jelentőségét magyarázza Szikra Dorottya az adja, hogy „ez volt az első olyan állami beavatkozás az emberek szociális helyzetébe, amely nagy tömegeket érintett, és kötelező, központi redisztribúciós

[123] Czúcz 2002, 101.
[124] Czúcz 2002, 101–102.
[125] Czúcz 2002, 106.

folyamatot követelt meg".[126] Központilag szervezett segítségnyújtásra találunk korábbi példákat is, az elesettek támogatását kezdetben magánszemélyek, egyházak, civil egyesülések szervezték. Az indok nem feltétlenül volt mindig önérdektől mentes, Abram de Swaan például az „externáliák" fogalmát bevezetve kísérel meg magyarázatot adni: szerinte a segélyezés mindig akkor lépett szintet, amikor az alsóbb néprétegek nyomorúsága már a tehetősebb polgárok életét, javait is veszélyeztette. A járványok idején éleződött ki különösképpen a helyzet, a XIX. századra pedig az is nyilvánvalóvá vált, hogy a járványt megfékezni az előkelőbb városrészek csatornázásával nem lehet, elkerülhetetlen a szegénynegyedek bevonása is. A városi szegénység problémája tehát idővel szükségessé tette a kollektív cselekvést. A társadalombiztosítást is az hívta életre, hogy a nagyvárosokban nagy tömegekben élő ipari munkásság egyre fenyegetőbb veszélyt jelentett a társadalom egészére: aggodalomra okot egyfelől a rossz higiénés viszonyok adtak, másfelől pedig az a politikai nyomás, melyet személyükben megtestesítettek. Az érdemi fordulatot az jelentette, amikor az állam beavatkozott az addig kizárólag a munkáltató és a munkavállaló közötti szerződésen alapuló jogviszonyba, és mindkét felet arra kötelezte, hogy egy bizonyos összeget járulék formájában fizessen be egy pénztárnak nevezett alapba.

A vidékről a városokba települő bérmunkások nehezen élték meg, hogy el kell szakadniuk a földtől és az érzelmi-fizikai biztonságot nyújtó családtól, rokonokból, szomszédokból álló kisközösségtől. Mivel másra nem számíthattak, ezért egy idő után önszerveződés útján igyekeztek segíteni magukon, és így felkészülni a várható nehéz helyzetekre (betegség, baleset, gyermekszülés, idős kor, elbocsátás miatti keresetkiesés). Az állam tehát egy valós igényt felismerve avatkozott be a közösségi segélyezés rendszerébe, és bár a humanitárius szempontok is szerepet játszottak, ám kizárólag ez utóbbival magyarázni a kötelező társadalombiztosítás létrejöttét alapvető tévedés lenne. Ezt támasztja

[126] Lásd: SZIKRA 2000.

alá az is, hogy az első társadalombiztosítási törvények elfogadására nem a parlamentáris demokráciákban került sor. Az alkotmányos monarchiák ugyanis szorongattatottabb helyzetben voltak, magyarázza a Flora Alber szerzőpáros, nekik *„nagyobb szükségük volt a munkásosztály lojalitásának megszilárdítására, mivel a növekvő és fenyegető munkásmozgalom a nem parlamentáris politikai berendezkedések legitimitását veszélyeztette".*[127] Másfelől, ezek az országok az 1880-as évekre már olyan szilárd bürokráciával rendelkeztek, amely képes volt a kötelező társadalombiztosítással összefüggő szerteágazó feladatok végrehajtására. Végül az is egy lényeges szempont, hogy a földbirtokos osztály volt annyira erős, hogy el tudta érni: a rendszer költségeit ne nekik, hanem a városi közép- és felsőosztálybelieknek, valamint maguknak a munkásoknak kelljen viselni.[128]

Meghatározható az a sorrend, amelyben az egyes, kötelező társadalombiztosítás körébe eső törvények megszülettek, ez a sorrend lényegében minden nyugati országra érvényes.

Az első szakasz az 1880-as évek elejétől egészen az 1910-es évekig tartott. A korai törvények még kevéssé radikálisak, nem jelentenek túlságosan nagymérvű szakítást a liberális szemlélettel, „csak" azt ismerték el, hogy a munkahelyi baleset és a megbetegedés miatt nem feltétlenül a munkás okolható. Az ilyen kockázatokra közös felelősséget határoztak meg, amely a munkavállalót és a munkaadót terhelte, az állam támogatása mellett. A társadalombiztosítás második szakasza az 1920-as évek és a második világháború lezárása közötti időszakra tehető, a legtöbb államban ekkor vezették be a munkanélküli biztosítást és a nyugdíjbiztosítást. Ez már jóval erőteljesebb beavatkozást jelentett a felek megegyezésén alapuló munkaviszonyokba. Kölcsönös bizalmat feltételezett az érintettek részéről: a munkásnak és a munkaadónak nemcsak

[127] FLORA-ALBER 1982, 70.
[128] FLORA-ALBER 1982, 70; Bővebben: SZIKRA 2000

egymásban kellett megbízniuk, hanem bízniuk kellett akár ötven évre előre az államban, és a fiatalabb generációban is.[129]

6. Összegzés

Dolgozatom első fejezetében a szociális jogok és a szociális ellátórendszerek kialakulását, elméletét, tipológiáját, és a szociális jogok alapjogok között elfoglalt helyét vizsgáltam. Áttekintettem a szociális jogokról való gondolkodás legfőbb elemeit, egyúttal példákkal szemléltettem, hogy a belső jog miként garantálhatja a szociális jogokat. Az egyik megoldás az, ha az alkotmány tartalmaz valamilyen általános rendelkezést az állam intézményvédelmi kötelezettségére vonatkozóan. Egy másik lehetőség, ha az alkotmány tételesen felsorolja az állam által garantált szociális jogokat: vagy oly módon, hogy a szociális jogokat egyúttal államcélokként is tételezi (és ez esetben elvész e jogok egyéni érvényesíthetősége), vagy pedig úgy, hogy a szociális jogokra vonatkozó részletszabályokat alacsonyabb rendű jogszabályok tartalmazzák, és lehet ugyan bírói eljárást indítani érvényesíthetőségük érdekében, de csakis e jogszabályok alapján. A harmadik megoldás, ha az alkotmányba foglalt szociális jogok megsértése esetén alkotmánybírósági és bizonyos feltételek fennállása esetén rendes bírósági eljárás is indítható. A magyar Alkotmány ez utóbbi kategóriába tartozott. Mindezeken túlmenően azonban legitim megoldás az is, ha egy állam alkotmánya nem tartalmaz sem szociális elkötelezettséget kimondó általános szabályt, sem szociális jogokat. Az a hipotézis, hogy az alkotmányok szociális jogokkal, szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezései pusztán csak szimbolikus jelentőségű kinyilatkoztatások lennének, nem igazolható, hiszen azok szociális tárgyú kötelezettségeket keletkeztetnek az államok számára. Igaz ugyanakkor az is, hogy a szociális jogokat nem tekinthetjük olyan konkrét alanyi jogosultságoknak, amelyek bármiféle jogalkotói mérlegeléstől függetlenül mindenkit egyformán, egyforma feltételek mellett megilletnének.

[129] SWAAN 1988, 186.

II. NYUGDÍJFINANSZÍROZÁS ÉS KIEGÉSZÍTŐ NYUGDÍJINTÉZMÉNYEK

Az Európai Unióban meglehetősen nagy változatosságot mutatnak a nyugdíjrendszerek, köszönhetően az eltérő tradícióknak, az eltérő gazdasági, társadalmi viszonyoknak.[130] A nyugdíjjövedelmet biztosító rendszerek alapvetően kétféle alrendszerből állhatnak: az egyik az állami, a másik a magánnyugdíj-alrendszer. Angol nyelvterületen szokásos a nyugdíjrendszer (*pension system*) és a nyugdíjséma (*pension scheme*) közötti különbségtétel, a magyar szakirodalomban azonban nem vált általánossá e terminológia, mert miként arra Augusztinovics Mária rámutat *„a magyar nyugdíjrendszer közel fél évszázadon át egységes volt, vagyis egyetlen 'sémából' állt".*[131]

Az állami nyugdíjalrendszer (*public pension scheme*), vagy a közkeletűbb elnevezéssel élve, állami nyugdíjrendszer alapját közjogi jogviszony képezi, és jellemzően központ kormányzati, helyi vagy köztestületi önkormányzati irányítás alá tartozik.[132] Az ilyen nyugdíjrendszerek tipikusan felosztó-kirovó finanszírozási elv alapján működnek, habár kivételek akadnak: a részbeni tőkefedezeti finanszírozásra jó példa a svéd modell, vagy a tőkésített állami alrendszerként működésre a szingapúri társadalombiztosítás. Léteznek ugyanakkor felosztó-kirovó magánrendszerek is, mint például az Egyesült Királyságban működtetett foglalkoztatói-szakmai nyugdíjbiztosítás.[133]

Magánnyugdíj-alrendszernek az előgondoskodásra épülő, magánforrásból finanszírozott rendszereket értjük. Jellemzően angol szerzők használják a magánnyugdíj-program (*private pension plan*), valamint a kiegészítő nyugdíjrendszer (*private pension scheme*) *terminus technicust*, értve ez alatt a magánigazgatású, magánjogi alapokon nyugvó nyugdíjrendszereket (legyenek

[130] Gerencsér 2000.
[131] Augusztinovics 1999, 664.
[132] Yermo 2002.
[133] Augusztinovics 1999, 664.

azok kötelezők vagy önkéntesek), amelyek kiegészítik, esetleg helyettesítik a kötelező központi (állami) nyugdíjrendszereket által folyósított járadékokat.[134]

1. A nyugdíjrendszerek finanszírozási és működési elvei

A nyugdíjrendszerek finanszírozási elv és működési elv alapján tipizálhatók: az előbbi csoportosítást tekintve létezik folyó finanszírozási- és tőkefedezeti elv alapján felálló, a működést tekintve pedig DB és DC és rendszerek.

A nyugdíjrendszer finanszírozási elveit tekintve három fő típus különböztethető meg: a felosztó-kirovó, a tőkefedezeti és a vagyonfedezeti rendszer.[135] Egy másik szempontú megközelítés működési elv és finanszírozási forma alapján tipizál. Működési elvet tekintve két típus létezik: a szolgáltatással/járadékkal meghatározott *(defined benefit, DB)* és a befizetéssel/hozzájárulással meghatározott *(defined contribution, DC)* nyugdíjrendszer. Finanszírozási forma alapján ugyancsak két típus van: a felosztó-kirovó *(pay-as-you-go, PAYG)*, más elnevezéssel folyó finanszírozású rendszer és a tőkefedezeti rendszer *(funded)*.[136]

Időben előbb a tőkefedezeti elven alapuló DB nyugdíjfinanszírozási rendszerek alakultak ki, és a második világháború következményei és tapasztalatai vezettek a felosztó-kirovó elven alapuló DB rendszerekre történő áttérésre. Később, a tőkepiacok megerősödésével párhuzamosan alakultak és fejlődtek ki a tőkefedezeti elven alapuló, immár DC rendszerek, az 1990-es évektől kezdődően pedig a fejlett országokban egyre inkább a rendszerek folyó finanszírozású DC rendszerekké történő átalakítása figyelhető meg.[137]

Ebben az alfejezetben ezeknek a finanszírozási elveknek a legfontosabb sajátosságait tekintem át.

[134] Farkas 2017, 13.
[135] Varga 2019, 425.
[136] Viszkievicz 2011, 3.
[137] Viszkievicz 2011, 3.

1.1. A folyó finanszírozás

Magyarországon jelenleg az állami nyugdíjfinanszírozási rendszer a folyó (vagy másképpen: felosztó-kirovó) elv alapján működik. A felosztó-kirovó rendszerben a *gazdaságilag éppen aktív munkavállalók befizetései biztosítják a mindenkori nyugdíjak fedezetét*. Ez a rendszer feltételezi az állam adóztatási hatalmát, ugyanakkor bizonyos kockázatmegosztási következményeket is magában hordoz: azokat a kockázatokat, amelyek az életkor meghosszabbodásával, a társadalom elöregedésével, a nemzetgazdaság teljesítőképességével, teljesítményének esetleges ingadozásaival járnak, a felosztó-kirovó rendszerben az idősebbekről a fiatalabb korosztályra ruházzák át.[138] Mindebből következnek e rendszer gyengeségei: teljesítménye nagyban függ a munkaerőpiac állapotától, és ki van téve a demográfiai változásoknak. Például, az öregedő társadalomban megnövekszik az egy aktív munkavállalóra jutó nyugdíjasok száma, az így kialakuló helyzet szükségessé teheti a járulékterhek növelését, a nyugdíjkorhatár emelését, vagy éppen a nyugdíjak értékének csökkentését.[139]

A felosztó-kirovó *terminus technicus* a biztosítás területéről került át a társadalombiztosítási jogba: az ókori Rómában, majd a kora középkorban alkalmazták az azonos kockázatnak kitett közösségek tagjai (például hajótulajdonosok); ha a közösség egyik tagját kár érte, akkor a kárt az előzetes megállapodásnak megfelelően a közösség tagjai megosztották egymás között.[140]

A nyugdíjrendszerekre vonatkoztatott felosztó-kirovó elv elméleti háttere az 1950-es évek végén alakult ki, a Samuelson Lerner vitát követően. A vita a rangos amerikai folyóirat, a *Journal of Political Economy* hasábjain folyt a két elismert közgazdász, Paul A. Samuelson és Abba P. Lerner között.[141] A felosztó-kirovó elmélet fő tétele a következő: a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer (értve ez alatt azt, amikor az aktív dolgozók befizetéseit az inaktív nyugdíjasoknak fizetik

[138] VARGA 2019, 425–426.
[139] VISZKIEVICZ 2011.
[140] NÉMETH 2005, 609.
[141] NÉMETH 2003, 65–68.

ki nyugdíj formájában) abban az esetben kedvezőbb a tőkefedezeti rendszernél (amelyben az aktív dolgozók befizetéseit előbb befektetik, és a befektetést váltják majd nyugdíjra), amennyiben a lakosság számának növekedési üteme meghaladja azt a különbséget, amely a tőke és a munka növekedési üteme között mutatkozik. A második világháború utáni közel két évtized a babyboom időszaka volt, ugyanakkor a gazdaság is látványosan fejlődött: érthető, hogy ebben az időben miért nem gondolt senki arra, hogy a népesség akár fogyásnak is indulhat, ez ugyanis korábban csak súlyos természeti katasztrófák, járványok vagy háborús viszonyok között következett be. Mivel tehát hosszabb távon azonosnak tételezték a tőke és a munka jövedelmének növekedési ütemét, ezért adott viszonyok között logikusan jutottak arra a következtetésre, hogy a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer optimálisabb a tőkefedezetinél, és ilyenformán nincsen szükség a nyugdíjrendszerek tőkésítésére ez ugyanis nemhogy nem fokozná a jólétet, hanem még jóléti veszteséget is eredményezne.[142]

Ezek az elméleti alapok azt eredményezték mutat rá Németh György , hogy *„a nyugdíj-közgazdaságtan (pension economics) már születése pillanatában zsákutcába tévedt. Legfőképpen azzal, hogy megteremtette a felosztó-kirovó versus tőkefedezeti [...] dichotómiát, és a népességfejlődést a nyugdíjkérdés központi elemévé tette”.*[143] A szakma számára nagyjából az 1980-as években, a szélesebb közvélemény számára az 1990-es években vált nyilvánvalóvá, hogy a felosztó-kirovó rendszer előnyösebb voltát hirdető elmélet alapjai hibásak, a fejlett nyugati társadalmakban ugyanis csökken a születésszám, vagyis egyre kevesebb aktív dolgozónak kell megtermelnie a több nyugdíjas nyugdíjjárulékát. A problémát a nyugdíjrendszerek tőkefedezeti rendszerré alakításával gondolták megoldani, abból a felismerésből kiindulva, hogy a társadalom öregedése erre a szisztémára kihatást nem gyakorol, hiszen minden munkavállaló a saját nyugdíjára való pénzt gyűjti össze. Elvileg ebből az elvből kiindulva ugyanennek az ellentettje is igazolható: ha fiatalodik a társadalom, vagyis, ha a termékenység

[142] NÉMETH 2009, 246.
[143] NÉMETH 2009, 246.

szintje meghaladja az egyszerű reprodukció szintjét, és a járulékfizető aktív dolgozók létszáma meghaladja a nyugdíjra jogosult idősekét, akkor a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer a kedvezőbb.

Itt szükséges egy rövid kitérőt tenni. Különbség van ugyanis az öregedés demográfiai és közgazdasági szempontú értékelése között. Ha a demográfiai megközelítést vesszük alapul, azt látjuk, hogy az öregedés még stagnáló vagy csökkenő termékenységi ráta esetén is kedvező folyamat a társadalom szempontjából, ugyanis azt jelenti, hogy növekszik az átlagéletkor, ami a társadalmi fejlettség egyik legfontosabb mutatója. Ugyanakkor közgazdasági szempontból a kiterjedt szociális biztonsági-[144], valamint pénzügyi rendszerek[145] negatívan befolyásolják a termékenységet, ami szűkülő korfát és (tovább) idősödő társadalmat eredményeznek.

A *„népesség egyszerű reprodukciójához szükséges termékenység"* mutató arra a kérdésre ad választ, hogy mekkora termékenység szükséges ahhoz, hogy a lánygyermekek generációja azonos létszámú legyen az anyák generációjával. Az egyszerű reprodukciót nagyjából a teljes termékenységi arányszám egy nőre vetített 2,1-szeres értéke tudná biztosítani.[146] Ha az egyszerű reprodukciós szint a körülbelüli 2,1 gyermek esik, az miként azt a fentiekben megállapítottuk kétségkívül egy fejlett társadalmat jelez, tehát kedvező jelenségről van szó. Közgazdasági/nyugdíj-közgazdasági szempontból azonban rendkívüli kihívás elé állítja az érintett országot.[147]

Egy meglehetősen leegyszerűsítő magyarázat szerint a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer az egymás után következő nemzedékek szolidaritására épül, ezzel szemben a tőkefedezeti rendszer lényege az öngondoskodás. Samuelson és Lerner nyilvános vitája idején még nem tettek különbséget a járadékkal (DB) és a járulékkal (DC) meghatározott nyugdíjrendszerek között. Valamivel később,

[144] HOHM 1975, 629.
[145] CIGNO 1991. 7.
[146] Központi Statisztikai Hivatal (KSH) Népességtudományi Kutatóintézet: Reprodukciós együttható (n.d.). Elérhető: http://demografia.hu/hu/tudastar/fogalomtar/39-reprodukcios-egyutthato
[147] NÉMETH 2009, 247.

amikor már felismerték e két rendszer közötti különbözőséget, úgy vélték, hogy a járadékkal meghatározott a felosztó-kirovó finanszírozás szinonimája, a járulékkal meghatározott pedig megfeleltetető a tőkefedezeti finanszírozásnak. Az 1990-es évek derekán azonban Svédország újragondolta az addigi felosztó-kirovó nyugdíjrendszerét, és a reform eredményeként egy eszmei járulékkal meghatározott (*notional defined contribution, NDC*) rendszert vezettek be, ez pedig rávilágított arra, hogy a tőkefedezeti rendszert a járulékkal meghatározott szinonimájaként kezelni ha nem is feltétlenül helytelen de mindenképpen túlzó leegyszerűsítés.[148]

1.2. A tőkegyűjtő finanszírozás

A tőkegyűjtő rendszerek, mint a váromány- és a tőkefedezeti, a biztosítóintézetek által kínált életbiztosítások gyakorlatából alakultak ki, ezért megtalálhatóak benne a hagyományos életbiztosításra jellemző elemek. Minthogy tőkegyűjtő rendszerről van szó, a majdani nyugdíj alapjául *az egyén saját aktívkori befizetései és azok hozamai* szolgálnak.

A befizetések időben összeadódó jogosultságok, azaz várományok. A várományok nagyságát biztosításmatematikai számításokkal egy adott időpontra meg lehet határozni. Az ilyen rendszerben a kockázatközösségek évjáratok szerint különülnek el, ami azt jelenti, hogy az ugyanazon évben született emberek ugyanazon évben mennek nyugdíjba. Így rájuk nézve megteremthető egy hosszmenti egyensúly: egy évjáratra minden évben teljesülnie kell annak, hogy a már addig beszedett és a nyugdíjba vonulásig még beszedendő járulékok jelenértékének összege megegyezik a már kifizetett és a még kifizetendő járadékok jelenértékének összegével. Ha ez teljesül, a rendszer egyensúlyban van. Ha hiány mutatkozik, a hiány fedezésére a felhalmozott vagyon szolgál. A rendszerben tulajdonképpen minden évjárat a saját felhalmozott tőkéjét és annak hozamát kapja vissza részletekben nyugdíjként, tehát korosztályok közötti újraelosztás nincs.

[148] NÉMETH 2009, 247.

Egy várományfedezeti elven működő nyugdíjrendszer egyensúlyban tartásához azonban szükség van a különböző évjáratok hosszmenti egyensúlyban tartásán kívül más tényezők együttes meglétére is. Ilyen a mindig, mindenkire érvényes nyugdíj-formula, illetve járulékkulcs. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a nyugdíjszámítás elveinek és módszereinek az alkalmazása minden időben, mindenkire azonos módon kell történnie. Másrészt az időben állandó járulékkulcs e finanszírozási típus jellegzetessége: a járulék- és járadékmértékek nagyfokú összehangolása lehetővé teszi, hogy a rendszer állandó mértékű járulékkulccsal működjön. A járadékmérték meghatározása komoly biztosításmatematikai számítások eredménye, amihez előre becsült halandósági táblára és hosszú időre rögzített kamatlábra is szükség van. Ezek mind a rendszer elengedhetetlen kellékei.

Ezen finanszírozási modell manapság egyetlen társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben sem található meg „tiszta" formájában, hiszen működtetése számos problémát vet fel. Ilyen például, hogy az egyik legfontosabb eleme, az időben állandó járulékkulcs nem alkalmazható a pénzromlás miatt. Egy olyan társadalomban, ahol bármilyen mértékű infláció van, rögzített járulékmérték mellett a későbbi nyugdíj veszít értékéből; ha pedig a járadékot tartja egy adott szinten, akkor elkerülhetetlennek tűnik a járulékmérték stabilitásának megszűnése. Továbbá felmerül a probléma, hogy a vagyongyűjtés jellege miatt a nyugdíjrendszerben hatalmas vagyonok koncentrálódnak: ilyen tőkefelhalmozásnál általában romlik a tőkehatékonyság, azaz nem garantálható, hogy a rögzített kamatlábat hosszú távon tartani lehet. Problémát jelent a garanciavállalás is, hiszen a politikai-gazdasági bizonytalanság miatt a felgyülemlett vagyonok gyorsan semmivé válhatnak, és a tőkenagyság miatt nincs olyan állam vagy biztosító, amely biztosítékot vállalna ekkora vagyonra. Az pedig nem kockáztatható, hogy egy állam nyugdíjasai hirtelen elveszítsék kiérdemelt járadékukat. Ezért aztán nem csoda, hogy a várományfedezeti finanszírozási típust kiszorították más típusok a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek finanszírozási gyakorlatából.

A tőkefedezeti rendszerben az egyén befizetései és a befizetések hozamai biztosítják a jövőbeli járadék fedezetét. Az, hogy majdan mekkora járadékot fog kapni az egyén, függ egyrészt attól, hogy a járadékfizetés időpontjában mekkora tőke áll rendelkezésre, másrészt pedig attól, mekkora a várható élettartama. A tőkefedezeti rendszer öngondoskodásra ösztönöz, a befizetés nagysága pedig mindenkor a munkavállaló megtakarítási képességéhez (illetve készségéhez) igazodik. Ami az előnyét adja, abból fakad a rendszer gyengesége is, ez pedig a befektetési kockázat. A tőkefedezeti nyugdíj egyik típusánál a nyugdíjalap a befizetéssel (járulékkal), a másiknál a kifizetéssel (járadékkal, szolgáltatással) meghatározott.[149]

A várományfedezeti és a tőkefedezeti rendszer közötti különbség leginkább az angol nyelvű szakirodalomban szokásos terminológia alapján ragadható meg: külön kezelik a teljes egészében tőkésített (*fully funded*) és a részlegesen tőkésített (*partially funded*) társadalombiztosítási/nyugdíjfinanszírozási rendszereket. A teljes egészében tőkésített (vagyis a várományfedezeti) nyugdíjbiztosítás azt jelenti, hogy az egyes generációk által befizetett járulékokat egy nyugdíjalap (amely lehet állami vagy magán működtetésű) összegyűjti, az így összegyűlt tőkét befekteti, a nyugdíjakat pedig teljes egészében ezeknek a befektetéseknek az egyéni tőkeszámlákon nyilvántartott hozamaiból fizeti. A részlegesen tőkésített (vagyis a tőkefedezeti) nyugdíjfinanszírozási rendszerek esetében a nyugdíjbiztosítás alapvetően a felosztó-kirovó elv alapján működik, emellett azonban léteznek állami és/ vagy magán nyugdíjalapok is, amelyek a befizetett járulékok egy részéből tartalékot képeznek, és befektetik azokat.[150]

1.3. Járulékkal vagy járadékkal meghatározott működés

Az állami és a magán-nyugdíjalapok tovább csoportosíthatók aszerint, hogy ígérnek-e meghatározott eredményt (*defined benefit pension funds, DB*), vagy pedig meghatározott hozzájárulásra tartanak igényt (*defined contribution pension funds, DC*). A hozzájárulással meghatározott (DC) rendszerek esetében

[149] VARGA 2019, 433.
[150] VARGA 2019, 426.

aktuáriusi eszközökkel határozzák meg a járadékot. A rendszer tagjai a járulékfizetési szakaszban valamennyi járulékköteles jövedelmük után befizetést teljesítenek, és azt az egyéni számlájukon írják jóvá, és ugyanígy járnak el a nyugdíjtőke esetleges hozamaival is. A felhalmozás időszakában általában rögzített a járulék mértéke, a fix mértéket meghaladó járulékfizetés nemcsak a nyugdíjtőkét növeli, hanem további jogosultságokat is generál. A nyugdíjba vonulás napján megnyíló nyugdíjtőke az életpálya során fizetett járulékokból és a járulékok hozamaiból tevődik össze. Az induló nyugdíj összegét úgy számolják ki, hogy a nyugdíjtőkét elosztják az aktuáriusi számítások alapján, a mortalitást is figyelembe véve meghatározott járadéktaggal (várható élettartam-osztóval). Az induló nyugdíj ilyenformán egyenesen arányos a járulékfizetési időszakban felhalmozott nyugdíjtőkével. Könnyen belátható tehát, hogy az egyéni számla nélkülözhetetlen eleme a DC rendszereknek, a klasszikus aktuáriusi eszközök ugyanis kizárólag az egyéni nyugdíjtőkét ismerve alkalmazhatók. A nyugdíjfizetési szakaszban a nyugdíjak éves indexálása két tényezőtől függ: egyrészt attól, miként alakul a nyugdíjtőke értéke, másrészt jelentőséggel bír a járadéktag-kalkuláció során ígértet meghaladó hozamok visszajuttatása.[151]

A DC nyugdíjalap működése tartalmát tekintve rokonítható a befektetési alapokéval, ebből pedig az következik, hogy a tagság életkorának folyamatos nyomon követése elengedhetetlen a likviditás tervezéséhez. A DC alapoknál lényeges, hogy megfelelően szabályozzák az átlépést, egy nem kellő időben végrehajtott kivásárlás ugyanis befektetési veszteséget eredményezhet.[152]

A szolgáltatással meghatározott nyugdíjalapok (DB) esetében a nyugdíjszámítás nem aktuáriusi eszközökkel zajlik, ez tehát fő eltérés a DC rendszerek képest. A DB metódusnál nem vezetnek egyéni számlát, nem alkalmaznak hagyományos aktuáriusi számításokat, ezek helyett egy bonyolult nyugdíjformulát használnak, amikor is meghatározott változókkal közelítik a járulékfizetési szakaszban befizetett járulékokat. Ezt követően a nyugdíjformula

[151] Viszkievicz 2011, 3.
[152] Varga 2009, 434.

alapján kalkulált induló nyugdíjat indexálják. A speciális nyugdíjformula meghatározott változókhoz köti egyfelől a nyugdíjjogosultság megnyílását, másfelől az induló nyugdíj mértékét; ilyen változó például a szolgálati évek száma, az életkor, az aktív szakaszban bevallott jövedelem nagysága. Mivel egyéni számla vezetésére nincsen szükség, ezért a járulékfizetések folyamatos, naprakész nyilvántartása valójában felesleges. Elegendő ezért, ha a jogszerző mutatókat rögzítik, és egyeztetik az ügyféllel a nyugdíjba vonulásakor. Az már más kérdés, hogy a mai modern nyilvántartási rendszerek rögzítenek minden adatot, így ezek mellett nem jelent különösebb egyszerűsítést a jogszerző mutatók használata.[153]

A DB nyugdíjrendszer háromoldalú – a nyugdíjalap, a munkavállaló és a munkáltató között fennálló – jogviszonyt feltételeznek. Az ilyen típusú nyugdíjalap működése az életbiztosításhoz hasonlít: a befizetések akár eltérő nagyságúak is lehetnek, az alap ugyanis a mindenkori járadékok kifizetéséhez igazodik. A munkáltató rendszerint kiköti, hogy a munkaviszony megszűnése a DB nyugdíjalap járadékára vonatkozó jogosultság megszűnését vonja maga után. Ezzel a munkáltató a munkavállaló cég iránti lojalitását kívánja biztosítani. Ez adja azonban a konstrukció hátrányát is, csökken ugyanis ezáltal a munkaerő mobilitása.[154]

A DC és DB rendszer működése közötti legfőbb különbséget tehát az jelenti, hogy előbbi esetében aktuáriusi megalapozottságú a nyugdíjszámítás. A DC rendszerben pontosan vezetni kell az egyéni számlát, a DB rendszernél azonban erre nincsen szükség, így egyszerűbb és olcsóbb az adminisztráció. A DC rendszerek tehát a plusz adminisztrációs terhek miatt valamivel drágábbak, *„ám cserébe a befizetések és az induló nyugdíjszint között a lehető legszorosabb kapcsolatot biztosítják”.*[155]

[153] Viszkievicz 2011, 3–4.
[154] Varga 2009, 434.
[155] Viszkievicz 2011, 4.

2. A kiegészítő nyugdíjintézményekről

2.1. A kiegészítő nyugdíjrendszerek tipizálása

Az Európai Unió tagállamaiban működtetett kiegészítő nyugdíjrendszereknek Farkas Zsuzsanna tipológiáját követve három fő formáját különböztethetjük meg: az első a foglalkoztatói nyugdíjrendszer (*occupational pension plan*), a második a szűkebb értelemben vett magánnyugdíjrendszer (*mandatory personal accounts system*), a harmadik pedig az egyéni nyugdíj megtakarítási program (*personal pension plan*).[156] Mindezt az alábbi táblázat szemlélteti.

2. táblázat: Kiegészítő nyugdíjrendszerek három fő típusa

	Kiegészítő nyugdíjrendszer		
	foglalkoztatói nyugdíjrendszer	**magánnyugdíjrendszer**	**egyéni megtakarítási program**
tagsági előfeltétel	előfeltétel a munkaviszony, az intézményt a munkáltató választja	előfeltétel a munkaviszony, az intézményt nem a munkáltató választja	nem előfeltétel a munkaviszony

Forrás: FARKAS 2017, 22.

2.2. A kiegészítő nyugdíjrendszerek célja és funkciói

Robert Holzman egy 1991-es tanulmányában arra a kérdésre kereste a választ, hogy milyen célokat szolgálhat a kiegészítő nyugdíjrendszerek bevezetése.[157] A kormányok a kiegészítő nyugdíjrendszerek bevezetésétől elsődlegesen az állami szektor visszaszorítását remélik, aminek a racionalitása könnyen belátható, hiszen az állami nyugdíjak a legnagyobb tételt jelentik a civil közkiadások között. A kiegészítő nyugdíjpénztár bevezetése így az állami kiadások csökkentését eredményezheti, miként alkalmas lehet a munkaerőpiac torzulásainak a csökkentésére is. A kiegészítő rendszerekben ugyanis „semlegesebb" a befizetések és a jövedelmek közötti kapcsolat, így sem a munkaerő-kínálatra,

[156] FARKAS 2017, 21–22.
[157] HOLZMANN 1992, 6.

sem a nyugdíjba vonulási döntésekre nem gyakorolnak közvetlen hatást, ellentétben a társadalombiztosítási rendszerekkel.[158]

A kiegészítő nyugdíjpénztárak a vállalatok céljait is szolgálják, amennyiben ösztönzik a munkavállalók korai nyugdíjba vonulását, lehetővé téve, hogy az idősebb dolgozók átadják a helyüket a fiatal, olcsóbb és jóval termelékenyebb munkaerőnek. Ha olyan szabályt építenek be a rendszerbe, hogy a programból önként kilépő (vagyis a cégnek felmondó) munkavállaló jövedelemveszteséget szenved, akkor a kiegészítő nyugdíjpénztár a szakképzett munkaerő megtartásának az eszköze is lehet.[159]

A kiegészítő nyugdíjpénztár szolgálhatja az egyének céljait is, például a jövedelemkiegyenlítés eszközeként is funkcionálhat progresszív személyi jövedelemadó esetén. Nincs kizárva, hogy az állami nyugdíjrendszer magas nyugdíjat ígérjen, kiegészítő szolgáltatásokra azonban nem jogosít, így például nem juthat kölcsönhöz a biztosított, és egy összegben sem veheti fel a nyugdíjcélú megtakarításait. Mindezeken túlmenően, gyakran magasabb a kiegészítő programok megtérülési rátája, vagyis jobban jár az egyén, ha pénzét kiegészítő nyugdíjpénztárba fizeti be, és nem egyénileg eszközöl megtakarításokat.[160]

2.3. A foglalkoztatói nyugdíjrendszer

A foglalkoztatói nyugdíjrendszer olyan nyugdíjrendszer, amely elsődlegesen munkavégzéshez, egy meghatározott szakma gyakorlásához, egy foglalkozáshoz kötődik.[161] Történelmi előzményét a középkori bányatársládák jelentik. Lényege ekként foglalható össze: a munkáltató befizetéseket teljesít a munkavállaló javára egy erre a célra létrehozott nyugdíjalapba, az alap pedig az így felhalmozott tőkéből, valamint a befektetett tőke hozamából folyósít ellátást a majdan nyugdíjba vonuló munkavállaló részére. A tagság feltétele a munkaviszony, amely a rendszert létrehozó és/vagy fenntartó szervezet (tipikusan a munkáltató)

[158] Holzman 1992, 6.
[159] Holzman 1992, 6.
[160] Holzman 1992, 7.
[161] Hajdú 2004, 136.

és a rendszer tagja (a munkavállaló, az adott szakma, foglalkozás gyakorlója) között áll fenn.[162]

Több nyugat-európai országban a foglalkoztatói nyugdíjbiztosítási rendszer a nyugdíjrendszer második pilléreként funkcionál, összefüggésben az ILO 157. számú egyezményével, amely arra ösztönözte a részes államokat, hogy a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviseletek közösen hozzanak létre önkormányzati alapon olyan kiegészítő biztosítást, amelynek működtetéséért a kétféle érdekvédelmi szervezet felelős, a járulékokat pedig közösen állják a munkavállalók és a munkáltatók.[163]

A munkáltatók foglalkoztatói vagy szakmai rendszereket önállóan vagy más munkáltatókkal együttesen is létrehozhatnak. Ugyanígy tehetnek a szakmai vagy munkaügyi testületek, vagy éppen az önfoglalkoztatók. A munkáltató dönthet arról, hogy a rendszert kiterjeszti valamennyi foglalkoztatottra, vagy csak a foglalkoztatottak meghatározott körére; ez utóbbi esetben tiszteletben kell tartani a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló szabályokat. A rendszert irányíthatja maga az alapító/fenntartó vagy egy független nyugdíjalaptól, pénzügyi intézménytől különböző jogi személy. Amennyiben a rendszer irányításával egy független jogi személyt bíznak meg, a működés ellenőrzéséért az alapító/fenntartó felel. Jellemzően a rendszer alapítója/fenntartója köteles tagdíjat fizetni, de adott esetben erre a foglalkoztatói, szakmai rendszer tagjai is kötelezhetők. Generális szabályok sem a tagdíj-, sem a járulékfizetésre nincsenek. Kivételként említhető Franciaország, Finnország és Dánia: ezekben az országokban törvény határozza meg a kötelező kiegészítő rendszerben fizetendő járulék mértékét. Gyakorlatilag valamennyi uniós tagállamról elmondható, hogy a kiegészítő programban a munkavállalók és a munkaadók közösen fizetik a nyugdíj-hozzájárulást, a munkáltató nyugdíjígérvénye pedig nemteljesítés esetén bírói úton kikényszeríthető.[164]

[162] Lásd: BARTA 2013.
[163] PRUGBERGER 2014.
[164] KISS 2006, 21.

A munkáltató közvetlenül, de akár közvetve is nyújthatja a nyugdíjszolgáltatást. Amennyiben ezt közvetlenül teszi, úgy a saját mérlegében képez a nyugdíjfizetés céljára tartalékot. Ennek a számviteli módszernek az elnevezése – Farkas Zsuzsanna tipológiájánál maradva – könyvelési tételként nyilvántartott rendszer *(book-reserve–rendszer): „a rendszer fenntartójának mérlegébe viszik be azon összegeket, amelyekből képezik a tartalékokat és finanszírozzák az ellátásokat […], azaz a fenntartó által alkalmazott számviteli módszer jelenti a rendszer működési keretét és egyben finanszírozási módját is".*[165]

Ha a munkáltató közvetve nyújtja a nyugdíjszolgáltatást, akkor azt megteheti úgy, hogy létrehoz a saját vagyonától elkülönítve egy nyugdíjalapot (*pension funds*), vagy pedig felállít egy szervezetileg is elkülönülő nyugdíjszolgáltató intézményt, praktikusan nyugdíjpénztárat. A kiegészítő nyugellátások szolgáltatására létezik egy olyan megoldás is, amikor a munkáltató nyugdíjbiztosítási szerződést (*pension insurance contract*) köt egy magánbiztosítóval, vagy csatlakozik egy nyugdíjszolgáltatásra specializálódott magánintézményhez.[166]

A nyugdíjszolgáltatások finanszírozásáról szólva tesz említést Farkas Zsuzsanna az úgynevezett UCITS rendszerről (*undertaking for collective investment in transferable securities*), mely *„átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokat"* jelent.[167] Ez a típus különösen jellemző a foglalkoztatói nyugdíjrendszerekre. Az UCITS rendszer keretében a foglalkoztatói nyugdíjrendszer tagjai által eszközölt befizetésekből értékpapírokat, részvényeket vásárolnak, a kifizetendő nyugellátások mértéke pedig az értékpapírhozamoktól függ.[168]

Könnyen belátható, hogy a kiegészítő nyugdíjrendszerek jelentős kockázatokat hordoznak magukban, így optimális esetben a rendszer tartalmaz

[165] FARKAS 2017, 56.
[166] FARKAS 2017, 25.
[167] FARKAS 2017, 57.; Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Zöld könyv a befektetési alapok EU-szintű keretének javításáról" COM (2005) 314 final (2006/C 110/04) HL 9.5.2006. C 110/19.
[168] FARKAS 2017, 57. Lásd bővebben: BARTA 2021.

garanciákat arra nézve, hogy ha a befektetések hozamot nem is hoznak, de a tagok legalább a befizetéseikhez, vagyis a tőkéhez hozzájussanak (*protected pension plan*). Léteznek ugyanakkor védelem nélküli kiegészítő nyugdíjrendszerek (*unprotected pension plan*) is, amelyeknél a nyugdíjszolgáltató sem a hozam, sem az ellátás tekintetében nem vállal garanciát.[169]

Három foglalkoztatói nyugdíjmodellt különböztethetünk meg. Az első a klasszikus modell, amelyet a munkáltató saját maga működtet a saját kockázatára. A második modell nyugdíjalap formájában működik, a munkáltatótól szervezetileg is elkülönülten, egy pénzügyi intézmény kezelésében, rendszerint a munkáltató kockázatvállalása mellett. Míg az első modell Németországra jellemző, addig a második inkább Hollandiára. A harmadik modell valójában egy pénzügyi termék, amelyet egy pénzügyi szolgáltatótól vásárol meg a munkáltató, a befektetési kockázat ez esetben teljes egészében a munkavállalóra hárul. Erre a megoldásra Svédországban és (a nem uniós tagállamok közül Svájcban) találunk példát.[170]

Hajdú József szerint a foglalkoztatói nyugdíjrendszerek előnyei közé sorolandó, hogy nem torzítják a munkaerőpiacot. Feltétlenül előnyös a munkavállalók szemszögéből nézve az, hogy a befizetések és a jövőben folyósítandó ellátások közötti kapcsolat főként a járulékmeghatározott rendszerben erős, így könnyedén különbséget tudnak tenni a nyugellátás finanszírozására szolgáló járulékok és az egyéb szociális ellátások fedezetére befizetett általános adók között. Szintén a járulékkal meghatározott rendszerre igaz fokozottan az, hogy az ellátások a befektetési alap által eszközölt befektetések teljesítményétől függenek; ez nyilvánvalóan kedvező jó befektetések esetén, a rossz befektetésekkel szemben pedig rendszerint megfelelő védelmet jelent a munkáltatói garancia. A tényszerűséghez

[169] Private Pensions OECD Classification and Glossary 14-15.; FARKAS 2017, 57.
[170] FARKAS 2017, 25–26.

ugyanakkor hozzátartozik az is, hogy a munkáltatói garancia csak addig az időpontig jelent valós védelmet, amíg a munkáltató fizetőképes.[171]

Kedvezőtlen vonása a foglalkoztatói nyugdíjrendszereknek, hogy nem terjednek ki valamennyi munkavállalóra. Egyes tagállamokban rendkívül hosszú az előzetes kötelező felhalmozási időszak. A járulékmeghatározott rendszerek veszélyei közé tartozik az is, hogy a befektetési kockázatot a pénztártag kénytelen viselni, márpedig az, hogy a választott befektetés jövedelmező lesz-e vagy sem (és így mekkora lesz a majdan fizetendő ellátás), számtalan külső tényezőtől függ. Nincs a rendszerben olyan garancia, mely az infláció és annak káros következményei ellen jelentene védelmet. Gondot jelenthet az is, hogy ha a pénztártag a jogosultság megnyílása előtt ki kíván lépni a rendszerből, jövedelemvesztéssel kell számoljon. Márpedig, ez a munkavállalói mobilitásra is kedvezőtlenül hat.[172]

2.4. A nyugdíjalap

Az Európai Unió tagállamaiban mind a foglalkoztatói nyugdíjrendszerekről, mind a magánnyugdíjrendszerekről elmondható, hogy leginkább nyugdíjalapként működnek.[173] A nyugdíjalap *„az eszközök olyan csoportja, amely a nyugdíjcélú hozzájárulásokat, illetve azok befektetéseinek hozamát tartalmazza”.*[174] A nyugdíjalapnak egyetlen rendeltetése van, éspedig az, hogy a nyugdíjcélra eszközölt befizetésekből és az azok hozamából összegyűlt vagyonból meghatározott nyugdíjszolgáltatást nyújtson az arra jogosultaknak. A nyugdíjalap tagjai vagy törvény, vagy szerződés alapján jogosultak az alapban felhalmozott vagyonnak a rájuk eső hányadára, a jogcím annak függvényében alakul, hogy az alap milyen formában működik.[175]

A nyugdíjalapok jogi személyként vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet formájában működhetnek. Az előbbi esetében ez leginkább testületi

[171] Hajdú 2004, 138.
[172] Hajdú 2004, 138–139.
[173] Farkas 2017, 52.
[174] Farkas 2017, 53.
[175] Farkas 2017, 53.

(*corporate entity*) és alapítványi (*trust, foundation*) formát jelent. Ha a nyugdíjalap alapítványi formában működik, akkor a tagok jellemzően haszonélvezői, kedvezményezetti jog (*beneficial owneship right*) alapján formálhatnak igényt az összegyűjtött vagyon rájuk eső részére, egyéb esetekben tulajdonjog alapján érvényesíthetik igényüket a nyugdíjalappal szemben. Lényeges kiemelni, hogy az alapítványi formánál említett kedvezményezetti jog nem azonos azzal, amikor a tag a hozzátartozóját vagy más személyt kedvezményezettként jelöli meg; a kedvezményezettként megjelölt személy igényjogosultága ugyanis csak a tag halálával nyílik meg, míg az úgynevezett kedvezményezetti jogosultság kifejezetten a tagot illeti meg.[176] A nyugdíjalap irányításával és ellenőrzésével rendszerint egy vagyonkezelőt bíznak meg, vagy az alapítvány testületére hárul ez a feladat. Az alapítvány forma főként Hollandiában és Olaszországban bevett megoldás.[177]

Az alapítványi és a testületi forma közötti egyik leglényegesebb különbség, hogy ez utóbbinál a pénztártagok tulajdonjog alapján formálhatnak igényt a felhalmozott vagyonból rájuk eső részre, tulajdonjoguk értékpapírokban testesül meg. Erre példaként a magyarországi magánnyugdíjrendszer említhető.[178]

Különösen a jogi személyiséggel rendelkező nyugdíjalapok esetében szokásos megoldás, hogy nem a nyugdíjalap felel a befektetési tevékenységért, azt ugyanis kiszervezi egy ilyen tevékenységre jogosult (speciális engedéllyel rendelkező) pénzügyi intézményhez. Erre példát Olaszországban találunk.[179]

A jogi személyiséggel nem rendelkező nyugdíjalapok igazgatására és a befektetési tevékenység lebonyolítására mindenképpen szükség van külső szervezetekre; ezeket a feladatokat rendszerint kifejezetten erre a célra létrehozott szolgáltatókra (*pension fund management company*) vagy más pénzügyi

[176] Farkas 2017, 53.
[177] Farkas 2017, 53.
[178] Farkas 2017, 53.
[179] Farkas 2017, 54.

intézményekre (*financial institution*) bízzák, amelyek aztán vagy a nyugdíjalap, vagy pedig a tagok nevében járnak el.[180]

A nyugdíjalapok csoportosítására többféle szempontrendszer ismert. A vagyonkezelés technikai sajátosságait tekintve tipizálhatunk aszerint, hogy (1) az alapkezelő vagy az eszközkezelő milyen jogosítványokkal rendelkezik, (2) milyen típusú gyűjtőhelyként funkcionálnak az alapok, illetve (3) milyen elv alapján határozzák meg a tagok körét.[181]

Az alapkezelő, illetve eszközkezelő jogosítványait figyelembe véve megkülönböztethetünk biztosított alapot, autonóm és nem autonóm alapot. Autonóm és nem autonóm alap között az a fő különbség, hogy előbbi esetében az alapkezelő szigorúan csak az alap kezelésére rendelkezik felhatalmazással, az alapot nem használhatja fel, ezzel szemben a nem autonóm alap kezelője belső finanszírozásra hozzányúlhat a kezelt vagyonhoz, amelyet mérlegében saját tartalékaként szerepeltet. A biztosított nyugdíjalapok – miként arra elnevezésük is utal – biztosítási elemet is tartalmaznak, kezelőjük ilyenformán életbiztosítók lehetnek.[182]

A gyűjtőhely típusát tekintve különbséget tehetünk egyéni, csoportos és kollektív nyugdíjalap között. Ez utóbbiak az ugyanazon szakmához vagy hivatáshoz tartozók nyugdíjcélú megtakarításait kezelik. A csoportos nyugdíjalap azon személyeknek a nyugdíjvagyonát kezelik, akik egyazon finanszírozóhoz tartoznak (jellemzően ugyanazon foglalkoztató munkavállalói). Az egyéni nyugdíjalapok tipikusan az önfoglalkoztatók nyugdíjmegtakarítási céljait szolgálják.[183]

„Nyitott" a nyugdíjalap (*open pension fund*), ha bárki csatlakozhat hozzá, „zárt" (*closed pension fund*) pedig akkor, ha nem válhat bárki a tagjává, ugyanis az abban való részvételt például szakmához kötik, vagy egyéb szempont alapján

[180] FARKAS 2017, 54.
[181] FARKAS 2017, 54.
[182] HAVRAN 2010, 328.
[183] FARKAS 2017, 54.

korlátozzák.[184] A zárt foglalkoztatási nyugdíjalapok tovább csoportosíthatók aszerint, hogy miként került sor az alapításukra, illetve, hogy a tagok milyen jogosítványokkal bírnak az alap irányításában. A nyugdíjalapot – miként arra korábban már utaltam – létrehozhatja egyetlen munkáltató (*single employer pension fund*), kizárva más munkáltatók csatlakozását, de az is elképzelhető, hogy több munkáltató társul, és közösen alapítanak és működtetnek egyetlen foglalkoztatói nyugdíjalapot (*multi-employer pension fund*). Lehetséges, hogy az együttműködésre lépő munkáltatók között tulajdonosi vagy pénzügyi vonatkozásban van valamilyen összefonódás (*group pension funds*), de társulhatnak egymástól független, ám egyazon ágazatban, szakmában tevékenykedő munkáltatók is ilyen célból (*industry pension funds*). Végül pedig a csoportosítás történhet aszerint, hogy a tagok részt vehetnek-e az alap irányításában vagy sem: az egyik altípus az egyéni nyugdíjalap, itt a tagok csak az alapnak a tagjai, és kizárólag részvételi joggal rendelkeznek (*individual pension fund*); a másik altípust egy olyan alap jelenti, amelyben a tagok tagjai az igazgató testületnek is, így döntéshozói jogosítványokat is gyakorolhatnak (*related member pension fund*).[185]

2.5. Kiegészítő nyugdíjrendszereket is érintő uniós politikák

Az Európai Tanácsban 2001-ben foglalkoztak először a társadalom elöregedésének kérdésével, a stockholmi csúcson meg is határoztak egy három elemből álló stratégiát, amely az államadósság csökkentése és a népszaporulat fokozása mellett a foglalkoztatás növelésére, azon belül – többek között – a szociális biztonsági és nyugdíjbiztosítási rendszerek megreformálására helyezte a hangsúlyt.[186]

2003-ban fogadták el *a foglalkoztatói nyugdíjrendszerek működésének és felügyeletének kérdéseit szabályozó 2003/41/EK irányelvet*, mely a tagok védelmét célozva határozta meg a *„prudenciális normák minimumát”*, és azokat a

[184] FARKAS 2017, 55.
[185] Private Pensions OECD Classification and Glossary 18.; FARKAS 2017, 55–56.
[186] BARTA 2012, 8.

szabályokat, melyek a vállalkozás (a foglalkoztató) és a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmény elkülönülését biztosítják, elkerülve azt a helyzetet, hogy a vállalkozás csődje esetén a munkavállaló a munkahelye mellett a már megszerzett nyugdíjjogosultságát is elveszítse.[187] Ennek megfelelően az irányelv hatálya csak azokra az intézményekre terjedt ki, amelyek tagjai jogosultak adott esetben bírói úton kikényszeríteni a meghatározott összegű ellátást, és akik nem rendelkeznek kötelező, jogszabályon alapuló, fizetésképtelenség esetére szóló biztosítással.[188]

Az Európai Bizottság 2010 júliusában hozta nyilvánosságra a *„Megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé"* címet viselő Zöld Könyvet, mely azzal a céllal született, hogy *„a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett nemzeti és uniós szinten is új lendületet adjon a szilárd alapokon nyugvó, hosszú távon is működőképes, fenntartható és megbízható nyugdíjrendszereknek".*[189] A Bizottság ebben a dokumentumban is kiemelte, hogy e célok elérése rendkívüli terhet ró az államok költségvetésére, ezért a kötelező társadalombiztosítás átfogó reformja helyett a kiegészítő nyugdíjrendszerek, különösen pedig a foglalkoztatói nyugdíjrendszerek létrehozására, megerősítésére kell helyezni a hangsúlyt.[190]

2012 februárjában fogadta el az Európai Bizottság *„A megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjak menetrendje"* címet viselő Fehér Könyvet, amelyben a kiegészítő nyugdíjrendszerek erőteljesebb szerepének, e rendszerek vonatkozásában a *„költséghatékonyság, biztonság és az egyenlő hozzáférés"* erősítésének a szükségességére mutatott rá.[191] A dokumentum kiemelte: az uniós polgárok mobilitásának fokozódása következtében egyre többeket fenyeget a veszély, hogy a határok átlépésével elveszítik kiegészítő nyugdíjpénztári megtakarításaikat, elesnek a remélt ellátásoktól. Erre tekintettel a Bizottság arra biztatta a tagállamokat, hogy az adóztatás optimalizálásával és más megfelelő

[187] Az Európai Parlament és a Tanács 2003/41/EK irányelve (2003. június 3.)
[188] 2003/41/EK irányelv (16) Preambulumbekezdés.
[189] Az Európai Parlament 2011. február 16-i állásfoglalása
[190] BARTA 2012, 9.; BARTA 2013, 428.
[191] Fehér Könyv A megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjak menetrendje

módokon támogassák a szociális partnereket a kiegészítő nyugdíjrendszerek létrehozásában.[192]

Az Európai Tanács *a kiegészítő nyugdíjra való jogosultság védelméről szóló 98/49/EK tanácsi irányelv* elfogadásával megtette az első lépést annak érdekében, hogy a kiegészítő nyugdíjakra vonatkozó nemzeti szabályozások közötti eltérések ne hozzák hátrányos helyzetbe a más országban munkát vállalni kívánó polgárokat, ilyenképpen pedig ne jelentsék gátját a munkaerő szabad mozgásának.[193]Az irányelv rögzítette, hogy annak a munkavállalónak és önfoglalkoztatónak, aki munkahelyváltás miatt költözik egyik tagállamból a másikba, ugyanúgy garantálni kell a nyugdíjjogosultságát, mint azoknak, akik kilépnek ugyan a nyugdíjrendszerből, de a tagállamot nem hagyják el.[194] Az irányelv kimondta azt is, hogy a kiegészítő nyugdíjrendszerek tagjainak és kedvezményezettjeinek ellátáshoz fűződő joga a kifizetés tekintetében sem csorbulhat pusztán az egyik tagállamból a másikba történő költözés okán: az őket megillető összeget mindenképpen meg kell kapniuk, tartózkodjanak is bármelyik tagállamban.[195]

2014 áprilisában újabb irányelv került elfogadásra: a *2014/50/EU irányelv a „kiegészítő nyugdíjjogosultságok megszerzésének és megtartásának"* minimumstandardjait határozza meg.[196] Az irányelv azokra a munkavállalókra terjed ki, akik egyik tagállamból a másikba költöznek, a tagállamok döntése alapján azonban e jogok az országon belül lakóhelyet változtató munkavállalókra is kiterjeszthetők. A minimumkövetelmények a jogosultság megszerzésére,

[192] Fehér Könyv (2012) 3.2. pont.
[193] Az uniós jog (és a szóban forgó irányelv) alkalmazásában kiegészítő nyugdíjrendszer alatt a következő értendő: „a hazai jogszabályoknak és a joggyakorlatnak megfelelően létrehozott foglalkozási nyugdíjrendszer, többek között a csoportos biztosítási szerződés vagy egy vagy több rendszer vagy ágazat által létrehozott felosztó-kirovó nyugdíjrendszer, tőkefedezeti rendszer vagy a vállalkozások nyugdíjtartalékán alapuló nyugdíjígérvény-rendszer, vagy bármely egyéb kollektív vagy más hasonló rendszer, amelynek célja kiegészítő nyugdíj folyósítása munkavállalóknak vagy önálló vállalkozóknak". A Tanács 98/49/EK irányelve (1998. június 29.), 46-49.
[194] 98/49/EK irányelv 4. cikk.
[195] 98/49/EK irányelv 5. cikk.
[196] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/50/EU irányelve (2014. április 16.) a munkavállalók mobilitásának a kiegészítő nyugdíjjogosultságok megszerzésének és megtartásának javításával történő növelésére vonatkozó minimumkövetelményekről. 30.4.2014. L 128/1. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32014L0050

megtartására, valamint a tájékoztatás mikéntjére vonatkoznak.[197] Az irányelv értelmében a kiegészítő nyugdíjjogosultság megszerzéséhez szükséges időszak (vagyis az az időszak, amely alatt a foglalkoztatási jogviszonynak fenn kell állnia) legfeljebb három év lehet. A megtakarítások nem veszhetnek el, ezért, ha az alkalmazott munkaviszonya még azelőtt megszűnik, hogy jogosulttá vált volna a kiegészítő nyugdíjszolgáltatásra, úgy az általa befizetett összegeket, és a befektetések hozamait (ha vannak ilyenek) vissza kell kapnia. A kiegészítő nyugdíjrendszerek meghatározhatnak egy, a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez szükséges minimális korhatárt, ez azonban nem lehet magasabb 21 évnél.[198]

Ami a jogosultságok megtartását illeti: a munkavállalók dönthetnek úgy, hogy az adott nyugdíjrendszerből történő kilépésük ellenére megtarthassák az ott szerzett nyugdíjjogosultságukat, dönthetnek ugyanakkor úgy is, hogy e jogosultság ellenértékét kérik kifizetés formájában. A már kilépett, de a nyugdíjrendszerben maradó munkavállalókat hátrány nem érheti, nyugdíjjogosultságukat a vállalkozásnál aktuálisan dolgozó foglalkoztatottakéval azonosan méltányos szinten kell tartani, például a nyugvó nyugdíjjogosultságok névértékének biztosítása, vagy a nyugdíjjogosultság értékének kiigazítása útján. A kiigazítás során alapul lehet venni például az inflációs rátát, szolgáltatással meghatározott rendszereknél a fizetések alakulását, befizetésekkel meghatározott nyugdíjrendszereknél pedig azt, hogy miként alakulnak a befektetésekből származó bevételek.[199] A kiegészítő nyugdíjrendszerek aktív tagjait megilleti a tájékoztatáshoz való jog, amelynek keretében kérelemre tájékoztatni kell őket arról, hogy munkaviszonyuk megszűnése milyen következményekkel járhat a nyugdíjjogosultságukra nézve. Az egykori dolgozókat és a túlélő hozzátartozókat (értelemszerűen abban az esetben, ha az adott rendszer nyújt a túlélő hozzátartozók javára ellátást) is megilleti a tájékoztatáshoz való jog, őket kérésükre a nyugdíjjogosultságuk értékéről és kezeléséről kell informálni. A tájékoztatásra szögezi le a 2014/50/EU irányelv

[197] 2014/50/EU irányelv 2. cikk.
[198] 2014/50/EU irányelv 4. cikk.
[199] 2014/50/EU irányelv 5. cikk.

ésszerű határidőn belül sort kell keríteni, mégpedig írásban és világos, érthető formában. A tagállami szabályozás kikötheti, hogy ilyen tájékoztatást évente csak egy alkalommal kell adni.[200]

2017 márciusában az Európai Bizottság közzétette jelentését *a tőkepiaci unió megvalósításának felgyorsítása* céljával.[201] Ebben javaslatokat fogalmazott meg a tagállamok számára a tőkeáramlás nemzeti akadályainak felszámolására. A jelentés hangsúlyozta, hogy az európai beruházási terv, valamint a hozzáadott értéket képviselő projektek finanszírozása részben azon is múlik, hogy a tagállamok milyen mértékben képesek áthidalni a határokon átnyúló befektetések előtt álló akadályokat. Kiemelte a jelentés a befektetési- és nyugdíjalapok határokon átnyúló forgalmazásával kapcsolatos akadályokat: ilyenek lehetnek egyes forgalmazási, igazgatási szabályok, díjak, valamint a határokon átnyúló befektetésekre vonatkozó esetleges megkülönböztető adóügyi bánásmód. A javasolt intézkedések között szerepelt a tagállamok jogszabályainak és igazgatási gyakorlatának fejlesztése, harmonizációja, a bevált gyakorlatok népszerűsítése.

Az Európai Bizottság 2020 júniusában jelentést tett közzé *a demográfiai változások hatásairól.*[202] A jelentés sorra veszi az európai demográfiai változások mozgatórugóit: a hosszabb várható élettartamot, a kevesebb születést, az idősödő népességet, de kitér a demográfiai változások között a kisebb háztartások és a mobilisabb európa kérdéskörére is (a jelentés adatait dolgozatom egy későbbi részében ismertetem részletesebben). Európa öregszik, és az ezzel összefüggő változások egyre nagyobb nyomást gyakorolnak majd a tagállamok költségvetéseire jelentős nyugdíjreformokkal a várható nyugdíjkiadások növekedési üteme azonban csökkenthető.

2021-ben az Európai Bizottság két nyugdíjakat is érintő kiadványt jelentetett meg: januárban *Zöld könyv az idősödésről: A generációk közötti*

[200] 2014/50/EU irányelv 6. cikk.
[201] A Bizottság Jelentése, 2017.
[202] A Bizottság Jelentése, 2020.

szolidaritás előmozdítása, és márciusban egy közleményt *Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására* címmel. A Zöld könyv a COVID-19 járvány idején (részben annak hatására) jelent meg, és a generációk közötti szolidaritás fontosságát hangsúlyozza az oktatás/képzés, a foglalkoztatottság és termelékenység, az innováció, és a mobilitás területén. A közlemény a szociális jogok európai pillérének 20 alapelvét foglalja össze, és az Erős Szociális Európa képét vetíti előre, mint kívánatos jövőképét. A cselekvési terv három konkrét célt is meghatároz, úgymint: a foglalkoztatottság növelése, az aktívkorúak folyamatos képzése, valamint a szegénység vagy társadalmi kirekesztés veszélyének kitett emberek számának csökkentése. A Zöld könyv a megfelelő, méltányos és fenntartható nyugdíjrendszerek működtetése mellett hangsúlyozza a minőségi, biztonságos és költséghatékony kiegészítő nyugdíjak fontosságát is.

2022. március 22-én hatályba lépett az Európai Parlament és a Tanács 2019/1238 rendelete (2019. június 20.) *a páneurópai egyéni nyugdíjtermékről (PEPP)*. A rendelet célja, hogy hozzájáruljon a kiegészítő nyugdíjak belső piacának kiépüléséhez, javítsa a hozzáférést a határokon átnyúló, minden uniós állampolgárnak egyenlő feltételekkel elérhető kiegészítő nyugdíj-termékekhez, és legfőképpen, hogy az egyéneknél jelentkező megtakarításokat a hosszú távú uniós beruházások felé terelje, ezáltal is segítve az Európai Bizottság tőkepiaci unió létrehozására irányuló terveit. PEPP-terméket az unióban működő pénzügyi szolgáltatók kínálhatnak (pl.: eszközkezelők, biztosítók, bankok), amelyek a futamidő végén különféle módon teljesíthetnek kifizetést (pl.: életjáradék vagy egyösszegű kifizetés formájában). A szolgáltatóváltás határokon átívelően is, öt évente egyszer szabadon lehetséges. Matits Ágnes cikkében helyesen rámutat, hogy hazánkban a PEPP leginkább az önkéntes nyugdíjpénztárak mellett jelenthet alternatívát, és a nyugdíjcélú megtakarítások külföldre áramlását segítheti elő.[203]

[203] MATITS 2018, 28-29.

2.6. A kiegészítő nyugdíjrendszerek szerepe a finanszírozásban

Kiegészítő nyugdíjrendszereknek vagy magánnyugdíj-(al)rendszereknek legáltalánosabb megközelítésben az *„előgondoskodásra épülő, jellemzően magánforrásból finanszírozott rendszereket" nevezzük.*[204] Miként azt a dolgozatom következő fejezetében be fogom mutatni, a XX. század folyamán a latin-amerikai országokban került sor elsőként a nyugdíjrendszerek átalakítására, erőteljes hatást gyakorolva a Közép- és Kelet-Európa országaiban végrehajtott nyugdíjreformokra. E mozgalmak közös jellemzője volt, hogy a tőkefedezeti rendszerek megerősítésével, a magánnyugdíj intézményének bevezetésével gondolták orvosolhatónak az állami nyugdíjrendszer gyengeségeit.

A tőkefedezeti rendszer kialakítása azért vált szükségessé, mert az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer nem tudott válaszokat találni a népességöregedés problémájára. Az új koncepció szerint némiképp leegyszerűsítve nem az aktívaktól kell elvenni a nyugdíjasoknak szánt összeget, hiszen rendelkezésükre áll a korábbi felhalmozásuk eredménye. Samuelson egy 1967-es Newsweek cikket idézve mutatott rá az öregedő társadalom következményeire, egyúttal a felosztó-kirovó rendszer kudarcára*: „a népesség növekedése a legnagyszerűbb pilótajáték, amit valaha kitaláltak".*[205] A második világháborút követően a népesség ugrásszerű növekedésnek indult, hamarosan megnőtt az aktív korosztály létszáma, ez az adóbevételek gyarapodásához és a nagyvonalú öregségi ellátások bevezetéséhez vezetett. A piramisjáték jelleg mutatott rá Samuelson éppen abból következik, hogy az állami nyugdíjrendszer csak addig képes prosperálni, amíg az ország lélekszáma is emelkedik, abban a pillanatban azonban, amikor a trend megfordul, és a népességnövekedés leáll, a gazdaság már nem képes annyi bevételt termelni, amennyi elegendő lenne a nyugdíjak kifizetésére. Samuelson tehát 1967-es írásában az elöregedést azonosította a felosztó-kirovó rendszer összeomlásának okaként. Ez vajon azt jelenti, hogy a tőkefedezeti rendszer alkalmas az

[204] Farkas 2017, 7–8.
[205] Mosolygó 2010, 613.

elöregedésből fakadó pilótajáték elkerülésére? teszi fel a kérdést Mosolygó Zsuzsa. A Világbank ezzel a témával célzottan nem foglalkozott, pedig az új nyugdíjkoncepció fenntarthatósága szempontjából egyáltalán nem lényegtelen ez a kérdés.[206]

Németh György ugyanakkor úgy látja, alapvetően téves volt a világbanki koncepció, éspedig azért, mert az alapproblémát valójában nem a felosztó-kirovó és a tőkefedezeti nyugdíjrendszer közötti különbözőségben kell keresni, meghatározóbb ennél az, hogy a rendszer járadékkal/szolgáltatással, avagy járulékkal/befizetéssel meghatározott. Németh szerint a Világbank azért jutott vitatható következtetésre, mert hibásan abból indult ki, hogy a járadékkal/szolgáltatással meghatározott nyugdíjrendszer csak felosztó-kirovó, a járulékkal/befizetéssel meghatározott pedig kizárólag tőkefedezeti lehet. Ezzel szemben szó sincs arról, hogy ezek a fogalmak szinonimák lennének, és nem azt kell a nyugdíjreform fő kérdésévé tenni, hogy a felosztó-kirovó vagy a tőkefedezeti rendszer a megalapozottabb szakmailag, hanem abban a kérdésben kell mindenekelőtt állást foglalni, hogy *„szükséges-e vagy sem azonnal nyugdíjat adni a korhatárnál idősebbeknek, és nyugdíjat ígérni az ahhoz közel állóknak".*[207]

3. Világbanki törekvés az időskori válság elkerülésére

A szövetséges hatalmak a második világháború lezárását követően arra a következtetésre jutottak, hogy egy újabb világégés csakis úgy kerülhető el, ha a korábbinál hatékonyabban szabályozzák a világgazdaság működését, és ha minden lehetséges eszközzel igyekeznek megakadályozni a szélsőséges nézetek melegágyát jelentő nyomort és szegénységet. Már 1943-ban megbízást adtak a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek arra, hogy dolgozzon ki egy átfogó szociálpolitikai koncepciót a háború utáni időszakra. Az új szociálpolitika egyebek mellett arra sarkallta a világ országait, hogy a tartós társadalmi béke érdekében hozzanak létre államilag irányított közegészségügyi rendszert, munkanélküli biztosítási rendszert, szociális segélyezési rendszert, valamint

[206] Mosolygó 2010, 613.
[207] Németh 2009, 256.

nyugdíjrendszert. Az ILO az 1944-ben elfogadott Philadelphiai Nyilatkozatban külön is kiemelte, hogy a nélkülözés veszélyezteti a gazdasági növekedést, és ennek szellemében kezdte el népszerűsíteni az állami irányítású felosztó-kirovó nyugdíjrendszert is magában foglaló szociálpolitikai koncepcióját. Léteztek ugyan korábban is nyugdíjrendszerek, azonban az 1940-es évek második felétől sorra alakították át ezeket az ILO által meghatározott modell szerint felosztó-kirovó rendszerűvé. Nagyjából az 1980-as évekig számított az ILO jelentős tényezőnek a globális nyugdíjpolitikában, ám a szakszervezeti mozgalom gyengülése és a neoliberális gazdaságpolitika előretörése nemcsak az ILO meggyengülését, hanem az általa szorgalmazott felosztó-kirovó nyugdíjrendszer válságát is elhozta.[208]

A tőkésített magánnyugdíjalapok mellett érvelő közgazdászok az állami felosztó-kirovó rendszerek leváltásától makroszinten a megtakarítások gyarapodását, a pénzügyi, illetve munkaerő-piacok hatékonyabbá válását, hosszú távon a gazdaság növekedését várják, mikroszinten pedig a nyugdíjjárulék (mintegy egyharmados) csökkenésével számolnak.[209]

1989 novemberében az Institute for International Economics nevű amerikai kutatóintézet által szervezett washingtoni konferencia elsődleges célkitűzése éppen az volt, hogy megoldást találjanak a dél-amerikai országok súlyos adósságválságára. A washingtoni konszenzus – amely e célokat kétségkívül meghaladva, végül ma is érvényes megállapításokat tartalmazó globális stratégiává nőtte ki magát – eredetileg nem terjedt ki a nyugdíjbiztosítási rendszerek reformjára. A Világbank 1994-ben publikált kutatási beszámolója azonban már az „Az időskori válság elkerülése" (Averting The Old Age Crisis) címet viselte, és az „új nyugdíj-ortodoxia" néven ismeretes irányzat kifejtését jelentette. Miként azt az alcím – „Az idősek támogatását és a növekedés előmozdítását szolgáló politika" – is jelzi, a többpillérű nyugdíjbiztosítási modell bevezetését elsődlegesen a növekedés és a hatékonyság fokozása érdekében

[208] Orenstein 2017, 26–44. 29–30.; lásd még: Orenstein 2008, 207–229.
[209] Siebert 1998, 23–24.

szorgalmazták, a nyugdíjas korúak biztonságának javítását valójában csak másodlagos célnak tekintették.[210]

A Világbank álláspontja szerint a felosztó-kirovó, vagyis a szociális biztonsági típusú nyugdíjrendszerek *„kezelhetetlenné váltak a közepes és magas jövedelmű országokban".*[211] Ezeket a rendszereket akkor vezették be, amikor még optimálisabbak voltak a gazdasági és demográfiai viszonyok, idővel azonban főként Európában két oldalról is jelentkeztek a kedvezőtlen jelenségek: egyfelől drámaian csökkent a születésszám, másfelől az egészségügyi ellátások egyre magasabb színvonalának köszönhetően megnövekedett a várható élettartam, miközben ezzel együtt visszaesett a nyugdíjkiadások finanszírozására képes járulékfizető munkavállalók száma. A felosztó-kirovó rendszerek az éppen aktív dolgozók befizetéseiből folyósítják a nyugellátást a jelenlegi nyugdíjasok számára, azonban, ha egyre kevesebb gyermek születik, az emberek pedig egyre tovább élnek, az erős nyomásnak teszi ki az állami nyugdíjfinanszírozási rendszereket.[212]

A Világbank jelentése szerint egy ilyen helyzetben vagy emelni kell a nyugdíjkorhatárt és/vagy a járulékok mértékét, vagy csökkenteni a (relatív) nyugdíjszínvonalat. Ám mivel *„az állam által támogatott nyugdíjak nem tarthatók fenn, és ugyanakkor nagyon nehezen reformálhatók"*, ezért a megoldást egy negyedik lehetőség jelenti, éspedig egy többpilléres rendszer, amelyben az állami gondoskodást részben vagy egészben egyéni nyugdíj-megtakarítási számlákkal váltják fel. Ugyan a jelentés kifejezetten nem mondta ki, de elég nyilvánvaló módon a chilei megoldást tekintette mintának.[213]

Az egyéni számlák vezetése részint kötelező, részint pedig az állam által (például adókedvezményekkel) ösztönzött, az így létrehozott előzetes finanszírozás magyarázza a világbanki jelentés képes enyhíteni a tisztán állami felosztó-kirovó mechanizmus költségvetési válságát. A „több pillér" a

[210] James 1997, 16.
[211] Világbank 1994, 1.
[212] Orenstein 2017, 27.
[213] Müller 2000.

gyakorlatban három pillért jelent, (1) az újraelosztásos állami nyugdíjpillért, amely vagy egyösszegű, vagy szociális megfontolásokból, rászorultsági alapon minimumnyugdíjat, esetleg egy csökkentett mértékű felosztó-kirovó ellátást folyósít; (2) egy fedezeti jellegű második pillért, amely piaci viszonyok között, magánvállalkozások által működtetett, nyugdíj-takarékossági számlákon alapul; (3) az önkéntes harmadik pillért, amely a vállalati nyugdíjakból áll. Ez a modell alapvetően két célt szolgál: egyrészt a lehető legtöbb időskorú személynek igyekszik biztonsági hálót nyújtani, másrészt olyan jövedelemarányos ellátást garantál, amely alkalmasnak mutatkozik az aktív évek alatt megszokott életszínvonal nyugdíjas korban történő megőrzésére. Ha a cél pusztán csak a jövedelemarányos ellátás nyújtása lenne, akkor a tökéletes megoldást az egyéni megtakarítási számlák jelentenék. Számolni kell ugyanakkor azzal is, hogy a lakosság egy részének munkakarrierje korántsem ideális, mert például alacsony a jövedelmük, vagy idő előtt abba kell hagyniuk a munkát. Az állam nem hagyhatja őket ellátás nélkül, ezért az egyéni számlákkal operáló nyugdíjrendszert szükséges kombinálni valamilyen, a felosztó-kirovó rendszerekben alkalmazott módszerrel.[214]

A Világbank hangsúlyozta, hogy nyugdíjkoncepciója alkalmas a kockázatok megosztására az állam és a privát szféra között, azzal, hogy az állam szerepvállalása csökken, a piacé megerősödik. A tőkésített magánpillér szoros kapcsolatot hoz létre a befizetések és a majdani szolgáltatások között, ezáltal fokozódik a transzparencia, és gyengülnek azok az érdekek, amelyek korábban a járulékfizetés kikerülésére sarkalltak munkaadót és munkavállalót. A kötelezővé váló tőkésített magánpillér ráadásul kedvezően hat a megtakarítási kedvre, fellendíti a tőkepiacokat, hosszú távon pedig gazdasági növekedést eredményez. A Világbank álláspontja az volt, hogy ha a chilei modellt vezetnék be Kelet-Európában, az lélektani és konkrét politikai előnyökkel is járna: „*ezek a döntések jeleznék a kormány szándékát, hogy az egyéneknek adja át a felelősséget saját jólétükért [...], és létrehoznák a makrogazdasági stabilitást, a pénzügyi reformot*

[214] Orenstein 2017,28.

és a vállalati privatizációt támogató tábort".[215] A Világbank úgy tekintett nyugdíj-koncepciójára, mely a „legtöbb ország számára legjobb utat" jelenti, azon államok számára pedig, amelyekben egy ennyire gyökeres átalakítás egyelőre még nem valósítható meg, a fokozatos reformot, és annak első lépéseként az Argentínában bevált, vegyes nyugdíjmodell átvételét javasolta. Vagyis ebből arra lehet következtetni, hogy a Világbank az argentin modellt csak egy átmeneti, közbenső megoldásként tartotta elfogadhatónak, a teljes privatizálás felé vivő úton.[216] Egy 1983-as dokumentum, az Amerikai Egyesült Államok nyugdíjrendszerének fokozatos átalakítására vonatkozó Butler Germanis terv szerint első lépésként a társadalombiztosítás érintettjeit kell megnyerni a nyugdíjreform ügyének: a nyugdíjasokat meg kell nyugtatni, hogy megélhetésük az új rendszerben is biztosított lesz, meg fogják teljes egészében kapni a nyugdíjukat, minden más érdekcsoportot pedig *„meg kell osztani a semlegesítés, kivásárlás vagy legyőzés módszereivel".*[217] Másodsorban Butler és Germanis egy célzott és kellően agresszív marketingkampányt javasol, amelyben a felosztó-kirovó rendszert a lehető legrosszabb színben tüntetik fel, egyúttal pedig azt is javasolja, hogy el kell oszlatni azt a mítoszt, amely szerint az állami társadalombiztosítás azért igazságos, mert az aktív évek alatt befizetett járulékokból fizeti a nyugdíjjáradékot. Harmadik lépésként pedig, azoknak a támogatását kell megszerezni, akik a nyugdíj-privatizáció közvetlen haszonélvezői lesznek, mint például a pénzintézetek, a biztosítók, az üzleti élet szereplői, vagy éppen azok a biztosítottak, akik önkéntes alapon korábban már csatlakoztak a magánbiztosításhoz. Ez a taktika azonban csak akkor vezethet sikerre hangsúlyozza a Butler Germanis szerzőpáros , ha a felosztó-kirovó rendszer (valós vagy mesterségesen gerjesztett) pénzügyi válsága nyilvánvalóvá válik a szélesebb közvélemény számára is.[218]

[215] MÜLLER 2000.
[216] MÜLLER 2000.; lásd még: WORLD BANK 1994.
[217] MÜLLER 2000.
[218] MÜLLER 2000.

3.1. A világbanki koncepció lényege

A Világbank 1994-es koncepciójában tehát az első pillér az állam irányítása alá kerül, lényege szerint minden polgár (avagy minden biztosított) alanyi jogon tagjává válik e rendszernek. Az első pillér célja az újraelosztás, a megélhetéshez minimálisan szükséges összeg biztosítása valamennyi nyugdíjaskorú számára. Lényeges hangsúlyozni, hogy ebben a pillérben a nyugdíjváromány nem emelkedik a befizetésekkel egyenes arányban, sőt, egy bizonyos szint felett csak degresszív növekedéssel lehet számolni, de akár azzal is, hogy a befizetések nem növelik a jövőbeli nyugdíj összegét. Nem elképzelhetetlen ugyanakkor az sem, hogy ezt a pillért a megcímkézett munkavállalói járulékok helyett az általános adóbevételekből finanszírozzák. Az *első pillér működtetésére egy folyó finanszírozású, szolgáltatással meghatározott rendszer a leginkább alkalmas*, egy, a végletekig leegyszerűsített nyugdíjformulával kombinálva. A nyugdíjformula lehet akár olyannyira szimpla is, ami értelemszerűen csak ebben a pillérben egy állampolgári jogon járó, a befizetésektől teljes mértékben független alapnyugdíj bevezetését is lehetővé teszi.[219]

A második pillér *a befizetésekkel egyenesen arányos nyugdíjjáradékot biztosít*; ez a pillér tehát a jövedelem nagyságához igazodóan differenciál. A Világbank ajánlása szerint az első pillérhez hasonlóan kötelező a második pillérben való részvétel is, ez azonban már nem a felosztó-kirovó, hanem a tőkefedezeti elv szerint működik, működtetéséért pedig nem állami szervezetek a felelősek. A világbanki ajánlás kitért arra is, hogy a második pillér létrehozása igazodhat az adott ország hagyományaihoz, és ezeknek megfelelően vagy munkáltatói nyugdíjterveket (tőkefedezeti elv szerinti DC- vagy DB-rendszerek) alakítanak ki, vagy kötelező magánpénztári (tőkefedezeti elv szerinti DC-) rendszert létesítenek. Elvileg a célnak megfelelne egy állami irányítás mellett működő folyó finanszírozású, befizetéssel meghatározott (NDC) nyugdíjrendszer is, amely aktuáriusi módszerekkel kalkulálja a nyugdíjakat. Ezt a megoldást azonban a Világbank szakemberei azért nem tartották optimálisnak, mert úgy

[219] Viszkievicz 2011, 6.

vélték, az állami alapok alkalmasabbak a politikai kockázatok minimalizálására.[220]

A harmadik pillér esetében a Világbank ugyancsak a tőkefedezeti finanszírozási elvet javasolta, a működési elvet tekintve megkötéssel nem éltek. Ebben a pillérben önkéntes a részvétel, miként a befizetés mértékét is a tag határozza meg saját belátása (lehetőségei) szerint; a pillér feladata így nem lehet más, mint az önkéntes nyugdíjcélú takarékoskodás átlátható és költséghatékony egybegyűjtése.[221]

Viszkievicz András ekként összegzi az 1994-es világbanki ajánlás lényegét: *„a szervezet a folyó finanszírozási elv szerepének fokozatos csökkentését, a DC működési elv szélesebb körű alkalmazásával a nyugdíjszámítás aktuáriusi megalapozottságának javítását, valamint a nyugdíj egyes funkcióinak világos elkülönítését szorgalmazta a három pillér szétválasztásával".*[222] Az első pillér tehát a redisztribúciót szolgálja, a második a munkanyugdíj biztosítására jön létre, a harmadik pillér pedig az önkéntes nyugdíjmegtakarítások összegyűjtését szolgálja.[223] Az alábbi táblázat összefoglalja a Világbank 1994-es ajánlása szerinti hárompilléres nyugdíjrendszer egyes pilléreinek főbb jellemzőit.

3. táblázat: A Világbank ajánlása a nyugdíjrendszerek szerkezetére

	I.pillér	II.pillér	III.pillér
finanszírozási forma	folyó finanszírozású	tőkefedezeti finanszírozás	tőkefedezeti finanszírozás
működési forma	szolgáltatással meghatározott (DB)	DB vagy DC	DB vagy DC
résztvevők köre	kötelező	kötelező	önkéntes
finanszírozó	állam	adott országhoz igazodva munkáltatói tervek, magánnyugdíjpénztárak	magánszolgáltató
bevétel forrása	adó	járulékok	befizetett hozzájárulás
nyugdíj alapja	jövedelemtől kevésbé/egyáltalán nem függő	jövedelemtől függő	befizetések alapján számlázott nyugdíj
cél	minimális megélhetés biztosítása, redisztribúció	munkanyugdíj biztosítása	önkéntes nyugdíjcélú megtakarítások szervezett, költséghatékony biztosítása

[220] Viszkievicz 2011, 6 7.
[221] Viszkievicz 2011, 7.
[222] Viszkievicz 2011, 7.
[223] Viszkievicz 2011, 7.

Forrás: HUTVÁGNER 2013, 9.

3.2. Nyugdíjreformok Latin-Amerikában

Chile volt az első azon államok sorában, amelyek úgy ítélték meg, hogy modern viszonyok között a felosztó-kirovó rendszer csődöt mondott, és szakítva a bismarcki hagyományokkal bevezették a kötelező, tőkésített magánnyugdíjalapok révén működő rendszert.[224]

Chilében 1924-ben jött létre a nyugdíjrendszer, amely járadékkal meghatározott, tőkefedezeti elven alapuló rendszer volt, foglalkozási csoportonként eltérő járadékkal. A túlzottan szigorú szabályozás, a befizetésekkel arányban nem álló nyugdíjjárulékok az 1950-es évek elejére azt eredményezték, hogy elfogytak a nyugdíjalapok tőketartalékai. 1952-ben ezért bevezették a felosztó-kirovó nyugdíjrendszert. Az első néhány évben még úgy tűnt, hogy ez megoldást jelent a problémákra: az optimális demográfiai viszonyoknak köszönhetően elfogadható szintű nyugdíjakat tudtak fizetni, és még valamennyi többlet termelésére is képes volt a rendszer. Az 1970-es években azonban már egyre több nyugdíjasról kellett gondoskodni, ráadásul mivel a nyugdíjjárulék kiszámításánál csak az utolsó néhány évben elért keresményt vették figyelembe, ezért a fiatal munkavállalók különféle módszerekkel igyekeztek eltitkolni a jövedelmüket, ami pedig a befizetések radikális csökkenését eredményezte. 1979-ben módosították a nyugdíjtörvényt: a nyugdíjkorhatárt felemelték, és véget vetettek annak a gyakorlatnak is, hogy a nyugdíjjárulék meghatározásánál csak az utolsó aktív évek keresete számít. A reformnak köszönhetően nagyjából felére csökkentek a járulékterhek: míg az 1970-es évek elején 50 százalék volt a nyugdíjjárulék, 1979-ben már csak 20 százalékot kellett fizetni, és a rendszer legalábbis egy ideig még így is fenntarthatónak bizonyult. A reform ezzel azonban nem fejeződött be, 1980 novemberében még javában a Pinochet-diktatúra idején sor került a kötelező tőkefedezeti magánnyugdíjrendszer létrehozására.[225]

[224] PINERA 1996.; lásd még PINERA.
[225] BARTA 2001 (2), 298-299.

A chilei társadalombiztosítási reform elvi alapjait a Milton Friedman nevével fémjelzett chicagói iskola neoliberális közgazdasági nézetei jelentették. Az új szabályozás alapján minden dolgozó belátása szerint dönthetett: marad az állami nyugdíjrendszerben, vagy kilép onnan. A munkaerő-piacra újonnan belépőket a választás lehetősége nem illette meg, ők már az új rendszer szerint kezdték meg a nyugdíjtakarékoskodást. Az új nyugdíjrendszerben a munkavállaló minden hónapban az előző havi adóalapként szolgáló bérének a tíz százalékát az úgynevezett magánigazgatású személyes nyugdíjszámlára (personal retirement account, PRA) fizette be. Ezen felül a dolgozó önkéntes alapon a jövedelme további tíz százalékát is átutalhatta a PRA számlájára. Mivel a munkavállalók mintegy 95 százaléka a PRA rendszert választotta, így lényegében egy *„alulról kezdeményezett privatizációra"* került sor.[226] A magánnyugdíj alapokat kezelő vállalkozások (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) szigorú állami felügyelet alá kerültek. Az AFP Főfelügyelet feladata az volt, hogy megelőzze a lopást, csalást, sikkasztást, illetve a korrupciós jellegű bűncselekményeket. Az AFP-ket öt eltérő összetételű nyílt végű alap működtetésére jogosították fel, azzal a megkötéssel, hogy az idősebb munkavállalók befizetéseit olyan nyílt végű alapokban kell elhelyezniük, amelyeket főként fix bevételű értékpapírokba fektetnek, míg a fiatalabb munkavállalók esetében a befizetések 80 százalékáig terjedően (kockázatosabb) részvények is szóba jöhetnek. Lényeges eleme volt a rendszernek, hogy a befektetési alapok és az AFP vállalkozások jogilag nem függtek egymástól, ezért, ha egy AFP cég esetleg csődbe ment, az nem érintette sem az alapokban kezelt eszközöket, sem a munkavállalók befektetéseit. Az állam garantálta az AFP-k (amelyek lehettek hazai, száz százalékban külföldi és vegyes tulajdonúak) közötti szabad versenyt, és a munkavállalók tetszés szerint átléphettek egyik AFP-ből a másikba. A dolgozóknak háromhavonta küldték meg postai úton az elszámolást, tájékoztatva őket arról, hogy mennyi pénz gyűlt össze a számlájukon, illetve miként teljesítettek az elszámolási időszakban az általuk választott alapok.

[226] PINERA 1996.

Később az AFP kirendeltségekben számítógépeket helyeztek el, amelyeket a dolgozók szabadon használhattak: kiszámolhatták, hány évig kell még dolgozniuk ahhoz, hogy elérjék a kívánt nyugdíjat, vagy fordítva: mekkorára kell az önkéntes nyugdíjtakarékoskodás havi mértékét emelniük ahhoz, hogy a tervezett évben elmehessenek nyugdíjba. Ha a biztosított felhalmozott befizetései elértek egy alsó szintet, akár már a nyugdíjkorhatár elérése előtt elmehetett nyugállományba, illetve nyugdíj mellett is dolgozhatott, tovább gyarapítva így a tőkéjét.[227]

A rendszerbe beépítettek egy biztonsági elemet is: az a munkavállaló, aki legalább húsz éven át befizette a kötelező minimumot a PRA számlájára, de az öregségi nyugdíjkorhatárt elérésekor a nyugdíja a törvényben meghatározott minimumösszeg alatt maradt, a PRA számlája kiürülését követően jogosulttá vált az állam által folyósított minimum-nyugdíjra. Azok pedig, akik húsz évnél kevesebb ideig fizettek a nyugdíjszámlára, a korhatár elérésekor szociális alapon segélyt igényelhettek az államtól: a segély az átlagkereset 10,5 százalékának felelt meg. Ezt a szociális rászorultságon alapuló nyugdíjat az adókból finanszírozták, és háromszázezerre korlátozták azoknak a számát, akik ezzel a lehetőséggel élhettek. A nyugdíjkorhatár nőknél 60, férfiak esetében 65 év volt már a reformot megelőzően is, és ezen az új társadalombiztosítási rendszer bevezetésekor sem változtattak.[228]

A chilei gazdaság az 1980-as évek recesszióján gyorsan túllépve fejlődésnek indult, a társadalombiztosítási reform pedig túlélte a Pinochet-diktatúra bukását, és az 1990-es évektől követendő mintává vált Latin-Amerika más országaiban is.[229] Sokat segített, hogy tekintélyes nemzetközi szervezetek (a Világbank, az ENSZ Latin-Amerikai Gazdasági Tanácsa, az Amerikai Fejlesztési Bank) felkarolták ezeket a kezdeményezéseket.[230] A szakirodalom rendszerint az argentin megoldást emeli ki: Argentína 1994-ben egy vegyes típusú rendszert

[227] PINERA 1996.
[228] PINERA 1996.
[229] Az új, Pinochet-korszak lezárását is célzó korszerű, szociális jogokat is garantáló Alkotmányt a chileiek egy 2022. szeptember 4-én tartott népszavazással elutasították.
[230] ORENSTEIN 2017, 31.

hozott létre, amelyben a felosztó-kirovó rendszert a (zömmel) magánigazgatású nyugdíjalapok egészítik ki. A biztosított szabadon dönthet arról, hogy marad az állami rendszerben, vagy pedig nyugdíjjárulékának egy meghatározott részét a magánigazgatású nyugdíjalapok egyikébe irányítja. A választási lehetőség a munkaerőpiacra újonnan belépőket is megilleti. A munkavállalói járulék – a bruttó munkabér tizenegy százaléka – a fentiek szerinti döntés függvényében vagy az állami rendszerbe kerül vagy a magán-nyugdíjalapba. A munkáltatói járulékból (mely 16 százalék) befolyó összegeket az állami rendszer fenntartására, működtetésére fordítják. A nyugdíjkorhatárt nőknél 60, férfiaknál 65 évre emelték. A reform előtt szerzett jogosultságok elismerésére vezették be a kártalanító nyugdíjat. Mindhárom nyugdíjfajta (tehát a kártalanító nyugdíj, az állami rendszerben maradók által felhalmozott összeg után járó nyugdíj, valamint a vegyes rendszert választóknak járó, a magánnyugdíjalap által biztosítási alapon fizetett rendes nyugdíj) esetében harminc év szolgálati időt kell a jogosultság megszerzéséhez igazolni. Ez a meglehetősen szigorú feltétel az állami rendszerben – különösen a nők, a munkanélküliek, az önfoglalkoztatók esetében – nehezen teljesíthető, így burkoltan a biztosítottakat a vegyes rendszer felé tereli, ahol is a nyugdíjjáradék összege nem függ a szolgálati évek számától.[231]

Láthatjuk tehát, hogy az azonos elvi alap ellenére az argentin megoldás több ponton is eltér a chilei modelltől. Az egyik lényegi különbség az, hogy a vegyes rendszerben nem lehetséges teljesen kiválni az állami nyugdíjgondoskodásból. Fontos az is, hogy a munkáltatói hozzájárulást a vegyes rendszert választó munkavállalók esetében is az állam javára kell megfizetni, ezzel is csökkentve az állami nyugdíjbiztosítás monopóliumának megszűnéséből adódó költségvetési terheket. Argentína, Chilével ellentétben, nem kötvény formájában ismerte el a reform előtt megszerzett jogosultságokat, hanem kártalanító nyugdíj folyósításával. Ez a megoldás egyrészt kevésbé terheli meg a költségvetést, nincsen ugyanis kamatfizetési kötelezettség, másrészt az is

[231] MÜLLER 2000.

előnyös, hogy a rejtett államadósság nem egyszerre, hanem lassanként válik láthatóvá.[232]

3.3. Nyugdíjreformok a világ országaiban

Az 1990-es évektől kezdődően a világ harmincnál is több országában hajtottak végre a Világbank intenciói alapján nyugdíjreformokat. Főként Dél- és Közép-Amerikában, valamint Közép- és Kelet-Európában jöttek létre többpilléres nyugdíjrendszerek, és ekkor még úgy tűnt: a változás csak ezeket a régiókat érinti. A 2000-es évek első évtizedében azonban már Afrika, majd Ázsia egyes országaiban is hajtottak végre nyugdíjreformot, vagyis egyértelművé vált, hogy egy globális trendről van szó.[233] A következő táblázat azt mutatja be, hogy 1981 és 2006 között mely államokban követték a chilei példát.[234]

4. táblázat: Nyugdíjreformok a világ országaiban, típus szerint

Helyettesítő	Vegyes	Párhuzamos
Chile 1981	Svédország 1994	Egyesült Királyság 1986
Bolívia 1997	Kína 1998	Peru 1993
Mexikó 1997	Magyarország 1998	Argentína 1994
El Salvador 1998	Lengyelország 1999	Kolumbia 1994
Kazahsztán 1998	Costa Rica 2001	Uruguay 1996
Dominikai Köztársaság 2001	Lettország 2001	Észtország 2001
Nicaragua 2001	Bulgária 2002	Litvánia 2002
Koszovó 2001	Horvátország 2002	
Nigéria 2004	Oroszország 2002	
Tajvan 2004	Macedónia 2002	
	Szlovákia 2003	
	Románia 2004	
	Üzbegisztán 2004	

Forrás: ORENSTEIN 2017, 32.

A táblázatban külön szerepelnek a helyettesítő, a párhuzamos, valamint a vegyes jellegű reformot bevezető országok. A helyettesítő reformok sajátossága, hogy biztonsági típusú rendszerelemeket egyáltalán nem tartalmaznak, azok

[232] MÜLLER 2000.
[233] ORENSTEIN 2017, 33.
[234] BARTA 2001 (2), 302.; ORENSTEIN 2017,31.

helyett kizárólag egyéni nyugdíj-megtakarítási számlás fedezeti rendszert alkalmaznak. Mindazok, akik újonnan lépnek be a munkaerőpiacra, egyéni nyugdíjtakarékossági számlát kötelesek nyitni, a járulékot arra fizetik be; a régebb óta foglalkoztatottak a más befizetett járulékok beszámítása mellett átléphetnek az új rendszerbe, vagy dönthetnek úgy is, hogy maradnak a felosztó-kirovó rendszerben. A párhuzamos reform érintetlenül hagyja a felosztó-kirovó rendszert, és azzal párhuzamosan működteti az újonnan bevezetett tőkefedezeti rendszert. A járulékfizetők mindenféle megkötés nélkül választhatják bármelyik nyugdíjrendszert: maradhatnak az állami irányítású nyugdíjbiztosítási rendszerben, de dönthetnek úgy is, hogy a járulékaik meghatározott részét az egyéni megtakarítási számlára utalják. A vegyes rendszerben is megmarad a felosztó-kirovó rendszer, emellett létezik a magánbiztosítás rendszere is, a foglalkoztatottak pedig kötelező jelleggel mindkettőbe fizetnek járulékot, és majd a nyugdíjukat is mindkettőből kapják.[235]

Orenstein arra a kérdésre kereste a választ, hogy a kezdetben csak Latin-Amerikára korlátozódó nyugdíjreform miként vált világméretű mozgalommá, illetve, hogy ebben milyen szerepet játszottak a globális politika szereplői úgy, hogy az egyes országok törvényhozására közvetlen ráhatással nem bírtak. Orenstein arra mutatott rá, hogy a Világbank és az USAID a közvetett befolyásolás módszerével voltak kénytelenek élni, ami jellemzően vagy meggyőzést, vagy kényszerítést jelentett. A kényszerítés tipikus módszerének számított az, amikor egy ország úgy kapott kölcsönt, vagy úgy válhatott egy nemzetközi szervezet tagjává, ha teljesít bizonyos előfeltételeket, in concreto, végrehajtja a nyugdíjreformot.[236]

Azt, hogy a kényszerítés e vonatkozásban nem pusztán elméleti lehetőség, leginkább Kazahsztán esete példázza: az USAID és a Világbank ugyanis azzal a feltétellel folyósítottak kölcsönt, hogy a kazah kormány végigviszi a világbanki ajánlások szerinti nyugdíjreformot. Kazahsztánban az 1990-es évek közepén

[235] Orenstein 2017, 32.
[236] Orenstein 2017, 33.; lásd még: Chwieroth 2007, 443-463.

vetődött fel a nyugdíjreform szükségessége, de alapvetően csak a meglévő felosztó-kirovó rendszer modernizálásában gondolkodtak. A kazah központi bank elnöke, Grigori Marchenko 1996-ban részt vett egy, a Világbank által szervezett, a chilei reform tapasztalatait bemutató szemináriumon, hazatérése után pedig azonnal leállította az általa korábban már elindított reform előkészítő munkálatait, és rábeszélte az ország elnökét arra, hogy állítsanak fel egy, a chilei modell kazahsztáni adaptálását megtervező munkacsoportot. A csoport munkáját a Világbank és az USAID szakmailag és anyagi eszközökkel is támogatták, és segítséget nyújtottak a tőkefedezeti nyugdíjrendszer népszerűsítését szolgáló reklámkampány kidolgozásához. Hamarosan elkészült a törvényjavaslat is, amelyet a kazah törvényhozás lényegében fenyegetés hatása alatt fogadott el: kilátásba helyezték ugyanis azt, hogy ha nem sikerül elfogadni a reformtörvényt, akkor az elnök feloszlatja a parlamentet és új választásokat ír ki. A törvényt tehát elfogadták, a Világbank 300 millió dollár összegű kölcsönt folyósított az országnak az új nyugdíjrendszerre való átállás támogatása címén, az USAID pedig technikai segítséget nyújtott (például szakemberek küldésével) ahhoz, hogy megtörténjen az új rendszerre való átállás.[237]

A világbanki befolyásra végrehajtott nyugdíjreformra példa az is, ami Magyarországon történt: Orenstein szerint az USAID és a Világbank *„az új nyugdíjreform napirendre kerülésében és a jelentős hazai ellenállással szembeni megvalósításában"* játszott szerepet.[238]

Az akkori magyar viszonyokat a dolgozat következő fejezetének ötödik pontjában elemzem és mutatom be részletesen.

3.4. A világbanki koncepció kritikája

A felosztó-kirovó és a tőkefedezeti rendszer közötti legnyilvánvalóbb különbség tehát az, hogy az előbbi esetében nincsen tőkésítés a rendszerben, ezért a nyugdíjakat az éppen aktív generációk befizetéseiből finanszírozzák. A tőkefedezeti rendszer ezzel szemben tőkét gyűjt, a nyugdíjakat pedig a tőkéből,

[237] Orenstein 2017, 34–35.
[238] Orenstein 2017, 35.

valamint annak hozamából fizetik. Ha a nyugdíjrendszer járulékkal meghatározott, úgy a nyugdíjjárulék, ha tőkefedezeti elven működik, a megtakarítás a biztos elem. Ez a majdan folyósítandó nyugdíj mértékéről már nem mondható el, hiszen az attól függően alakul, milyen hozamot sikerül realizálni a befektetett tőke után, illetve, hogy a nyugdíjigénylés időpontjában a tőke milyen feltételekkel lesz járadékra váltható. A járadékkal meghatározott rendszerekben a nyugdíj nagysága biztosnak tekinthető: a munkában töltött évek, az életkereset nagysága, illetve az utolsó aktív évek keresetének függvényében alakulhat.[239]

Dolgozatom más részeiben is visszatérek a kérdésre: vajon a tőkefedezeti rendszer önmagában jelent-e megoldást a társadalom elöregedésének problémájára? Mosolygó szerint makroszinten zárt gazdaságban (vagy ha az egész világon általánossá vált az elöregedés) a válasz nemleges, ugyanis az inaktív nyugdíjasok járadékának forrását csak a dolgozók által megtermelt javak jelentik. A tőkefedezeti rendszerben tehát, akárcsak a felosztó-kirovó rendszerben, a keresztmetszeti egyensúlynak van jelentősége: a nyugállományúak jövedelme az aktív foglalkoztatottak megtakarításaiból ered. Az csak egy „mikrogazdasági illúzió", hogy a tőkefedezeti rendszerben az egyén aktív évei során felhalmozott megtakarításai (vagyis a hosszmetszeti folyamat) biztosítja az idős korban kifizetendő jövedelem fedezetét; ennek magyarázata az, hogy *„a nyugdíjkori fogyasztás makrogazdasági meghatározottságú".*[240]

Gyakori ellenérv a tőkefedezeti rendszerekkel szemben, hogy azok kevésbé kiszámíthatók, több bizonytalansági elemet hordoznak. Válság éveiben, és még inkább a válságot megelőző buborékképződés idején könnyen megeshet, hogy ha valaki olyan évben tölti be a nyugdíjkorhatárt, amikor alacsonyak az árfolyamok, akkor a nyugdíja jóval kevesebb lesz, mint azé, aki pár évvel korábban vagy később megy nyugdíjba. Éppen emiatt fordulhat elő az, hogy a tőkefedezeti rendszerű országokban recesszió idején sok nyugdíj előtt álló

[239] KUN 2010.
[240] MOSOLYGÓ 2010, 613–614.

inkább kivárnak, és elhalasztja a nyugdíjba vonulását. Kun János szerint ez meglehetősen markáns beavatkozás a polgárok életébe, ráadásul, még fel is erősíti a válság idején egyébként óhatatlanul jelentkező munkaerőpiaci nehézségeket. Ez nem jelenti azt, hogy a felosztó-kirovó rendszerekben nem érhetnék meglepetések az embereket a nyugdíjtörvények módosításakor. Optimális esetben azonban a módosított szabályok csak jóval később lépnek hatályba, kellő időt biztosítva a felkészülésre. „*Minél magasabb az ország politikai kultúrája*" hangsúlyozza Kun János, „*annál több a változásra hagyott idő*".[241]

Tény, hogy az 1994-es világbanki koncepciót számos kritika érte: a legfőbb ellenzői között említhetjük a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet és a Nemzetközi Társadalombiztosítási Szövetséget (ISSA). Miként arra Katharina Müller rámutatott: a kritikákat valójában „a neoliberális individualizmus és a jóléti állam bismarcki beveridge-i hagyománya közötti konfrontáció" indukálja, a háttérben pedig az állam és a piac szerepére vonatkozó eltérő értelmezések, valamint az az aggodalom áll, mely szerint az egyének nem (vagy nem minden esetben) képesek a saját jólétüket érintő racionális döntések meghozatalára.[242]

Egyes szerzők (Carmelo Mesa-Lago, 1996) szerint a Világbank és az ILO nyugdíjreform-koncepciója között legalábbis, ami az első és a harmadik pillért illeti túlságosan nagy különbség nincsen, és ezek egyikének koncepciója sem támadható alappal, hiszen teljesen indokolt valamiféle nyugdíjminimum bevezetése, miként az önkéntes nyugdíjtakarékoskodásra is szükség van.[243] Vitatottabb a második pillér, amely a Világbank javaslatában a magánnyugdíjalapokat jelenti: ez távolról sem kockázatmentes stratégia, ugyanis a majdani nyugdíjak a nyugdíjráta hozamától függenek, ezáltal pedig a befektetési kockázatot a nyugdíjasok kénytelenek viselni. Ha egy országban magas az infláció, az a felhalmozott nyugdíjtőke reálértékét veszélyezteti, márpedig ez ellen nem képes biztosítani egyetlen nyugdíjalap sem. Elvileg megoldást jelenthetne, ha a nyugdíjalapok kiterjesztenék befektetési

[241] KUN 2010.
[242] MÜLLER 2000.
[243] MESA-LAGO 1996, 73–98.

portfóliójukat a nemzetközi pénzpiacokra, erre azonban aligha találunk példát a gyakorlatban, ugyanis a politikusok és a közvélemény is azt várja el, hogy a nyugdíjtőkét a hazai piacon fektessék be. Ráadásul napjainkban már ez sem garancia a recesszióból eredő kockázatok elkerülésére, a globalizáció következtében ugyanis az egyik országban bekövetkező pénzügyi összeomlás hatása gyorsan tovább terjed más (különösen a fejlődő, kevéssé fejlett) országok pénzpiacaira. Csak egy kiragadott példa: a mexikói peso 1994-ben kezdődő válsága a rákövetkező évben 2,5 százalék veszteséget eredményezett a chilei magánnyugdíjalapoknál, ez pedig erőteljesen csökkentette a nyugdíjtőke értékét.[244]

A Világbank érvei között kiemelt helyen szerepelt az is, hogy a tőkefedezeti rendszer hatására visszaszorulnak a járulékfizetés elkerülését célzó magatartások. Schulz-Weidner szerint azonban ez sem ennyire egyértelmű, és erre ugyancsak Chile példája mutat rá: 1996-os adatok szerint a chilei biztosítottak mintegy negyven százaléka egyáltalán nem vagy nem rendszeresen teljesített befizetést a nyugdíjalapokba, és ez leginkább az egyébként is kitett társadalmi csoportokra, az alacsony és nem rendszeres jövedelemmel rendelkezőkre volt jellemző.[245] Az sem feltétlenül igaz, hogy a teljes nyugdíjprivatizáció az adminisztrációs terhek és költségek csökkentését eredményezné. Chilében például az új rendszer bevezetését követő években az adminisztrációs költségek főként a jelentős marketingkiadások következtében a működési költségek negyven százalékát is meghaladták. A mérleget még a magas tranzakciós költségek is rontották: a reformhoz ugyanis csak úgy lehetett megszerezni a politikai elit támogatását, ha nem engedik elveszni a korábbi rendszerben megszerzett nyugdíjjogosultságokat. A chilei kormány ezért elismerési kötvényeket bocsátott ki, amelyeket inflációkövetővé, és négy százalékkal kamatozóvá tettek. Ennek következtében a nyugdíjreformot követő első évtizedben a bruttó nemzeti termék (GNP) négy százalékát elérő

[244] Müller 2000.; lásd még: Bosworth Burtless 1998, 35–56.
[245] Müller 2000.; lásd még: Schulz-Weidner 1996, 158–175.

nyugdíjhiány keletkezett, ami jóval meghaladta a tőkésített pillérben jelentkező (évi 2,4 százalék) többletmegtakarítást.[246] A világbanki koncepció kritikusai ezért arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az új nyugdíj-ortodoxia egyáltalán nem biztosíték a gazdasági növekedésre, arról nem is beszélve, hogy hangsúlyozta például Cichon (1995) hogy *„a népesség öregedését nem szabad ürügyként használni a létező szociális védő rendszerek diszkreditálására és következésképpen felszámolására – azért, hogy olyan rendszerekkel helyettesítsék őket, amelyek egy más célt szolgálnak".*[247] *„A nyugdíjreformok legfőbb céljának, függetlenül a javasolt modelltől"* hangsúlyozta Monika Queisser (1998) *„a nyugdíjaskori jövedelembiztonság javításának kell lennie. Egy politikai lépést, amely pozitív hatású más területeken, de nem javítja a nyugdíjellátást, nem szabad nyugdíjreformnak nevezni."*[248]

A chilei kormány is felismerte, hogy a nyugdíjreformtól várt kedvező változások nagy része el fog maradni: 1980 és 2008 között összesen negyvennégy alkalommal módosították a reformot bevezető törvényt. Az egyik legjelentősebb változtatás a nyugdíjtőke befektetésének szabályait érintette: lehetővé tették, hogy a nyugdíjalapok részvényekbe és külföldre is eszközölhessenek befektetéseket. Engedélyezték, hogy a nyugdíjalapok mellett más pénzintézetek is kezelhessenek nyugdíjcélú megtakarításokat. Bevezettek egy elektronikusan igénybe vehető, nyugdíjkalkulációt végző rendszert (Scomp).[249] Idővel azonban világossá vált, hogy a törvény időnkénti módosítgatásától mélyreható változások nem remélhetők, ezért 2006-ban megkezdték egy strukturális reform előkészítő munkálatait, és ezt összekapcsolták egy széles körű társadalmi egyeztetéssel. A 2008-as reform célja a magánnyugdíjpénztári rendszer fenntartása és kiterjesztése volt, így 2012-ben kötelezték az önfoglalkoztatókat, hogy csatlakozzanak valamelyik nyugdíjalaphoz, a jövedelemmel nem rendelkezők (például a háztartásbeliek) számára pedig az önkéntes tagságot tették lehetővé.

[246] Müller 2000.
[247] Müller 2000.; lásd még: Cichon 1995, 14.
[248] Müller 2000.; Queisser 1998.
[249] Iglesias-Palau 2009, 45.; Farkas 2015, 33.

A 35 évnél fiatalabb munkavállalók közül azoknak, akiknek a jövedelme nem ért el egy meghatározott mértéket (a minimálbér másfélszeresét), állami támogatást nyújtottak, mégpedig olyan formában, hogy a minimálbér után járó nyugdíjjárulékot az állam fizette helyettük két éven át.[250]

A 2008-as chilei reform során intézkedéseket tettek annak érdekében is, hogy csökkenjen a nemek közötti egyenlőtlenség: a nők nyugdíja ugyanis rendszerint alacsonyabb a férfiakénál, mivel a gyermekvállalás, gyermeknevelés miatt hosszú évekre kiesnek a munkaerőpiacról. Bevezették például az anyasági támogatást: az anyákat minden élve született gyermek után a minimálbér 18-szorosának 10 százalékát kitevő összeg illeti meg, amely összeget az állam elhelyezi a nő egyéni számláján, az összeg kamatozik, majd a nyugdíjjogosultság megnyílásakor a nő felveheti azt. Lehetővé tették azt is, hogy bontóperben a bíróság a vagyonmegosztás részeként elrendelhesse az egyik fél (jellemzően a férfi) nyugdíjszámláján felhalmozott tőke egy részének (legfeljebb a felének) a másik fél egyéni számlájára történő átutalását. Igyekeztek javítani a nők munkavállalását lehetővé tevő feltételeken, így nagy számban létesítettek új bölcsődéket, óvodákat. A reform célja volt az is, hogy a magánnyugdíjbiztosítás költséghatékonyabb legyen a korábbiaknál. Ennek érdekében bevezették, hogy a pályakezdőket kötelező jelleggel ahhoz a nyugdíjalaphoz irányítják, amelynél a legalacsonyabb az igazgatási díj. Ez az újítás azért is bír nagy jelentőséggel, mert a magánnyugdíjalapok minden tag esetében azonos igazgatási díjat kötelesek felszámolni, ha tehát csökkentik az újonnan csatlakozók díját, akkor a díjcsökkentést minden tag esetében alkalmazniuk kell.[251]

4. A svéd nyugdíjrendszer

A szociális biztonsági rendszer minden államban a történelmi, gazdasági, politikai fejlődés eredményeként alakult ki, ennek megfelelően több formája létezik. 1990-ben jelent meg Esping-Andersen svéd közgazdász csoportosítása, amely a jóléti modellek három típusát határozta meg, ezek a következők: liberális

[250] IGLESIAS-PALAU 2009, 49.; FARKAS 2015, 34.
[251] FARKAS 2015, 34.

jóléti állam, konzervatív jóléti állam, szociáldemokrata jóléti állam. A liberális jóléti államban a szociális gondoskodás eszközei alapvetően a rászorultság fennállásához és igazolásához kötött segélyek. A magasabb jövedelmű társadalmi csoportokat az állam igyekszik rábírni a társadalombiztosítás önkéntes igénybevételére, erre az érintetteknek piaci alapon, külön szerződés alapján nyílik lehetősége. Az ilyen rendszert működtető országokban (például Amerikai Egyesült Államok, Kanada) az újraelosztás kisebb mértékű, a jövedelmi különbségek pedig nagyobbak.[252]

A konzervatív jóléti államokban a társadalombiztosítás játssza a központi szerepet. A jogosultságok a foglalkozáshoz és a jövedelemhez igazodnak, így itt a magasabb jövedelműek több járulékot fizetnek, ám nagyobb összegű ellátást is kapnak. A rendszer célja a minél szélesebb körű foglalkoztatottság elérése, hiszen a jogosultság alapja a munkavégzés. Az állam ezért jelentős mértékben beavatkozik a munkaerő-piaci viszonyokba, és minél előbb igyekszik (akár közmunka útján is) munkával ellátni az állástalanná vált személyeket. Ez a megoldás jellemző például Ausztriára, Franciaországra, Németországra, Olaszországra.[253]

A szociáldemokrata jóléti államban a szociális gondoskodás bázisát az állampolgári jogon járó juttatások jelentik, amelyek jövedelemtől függő támogatásokkal egészülnek ki. Itt a legnagyobb mértékű az újraelosztás, és ez a rendszer nyújtja a szolgáltatások legszélesebb körét (például kiterjed a bölcsődei, óvodai, iskolai ellátásra, idősgondozásra). Igen költséges rendszerről van szó, amely a magas szintű foglalkoztatásra épít, itt a legnagyobb a piac befolyása. Ez a rendszer működik a skandináv jóléti államokban, mindenekelőtt Svédországban.[254]

A svéd törvényhozás 1994-ben fogadta el a mai nyugdíjrendszer alapját képező törvényt, 2001-ben vezették be az automatikus kiegyenlítő mechanizmust

[252] Fabók-Prugberger 2009, 30.
[253] Fabók-Prugberger 2009, 30.
[254] Fabók-Prugberger 2009, 30–31.

és a garantált alapnyugdíjat, a teljes új rendszer 2003 óta működik. Az új szabályokat az 1954 után születettekre kell alkalmazni – azokra, akik 1937 előtt születtek, a régi rendszer (*allmän tilläggspension, ATP*) érvényes. A nyugdíjkorhatár rugalmasan alakul, 61 és 65 közé eshet, ám a nyugdíjba vonulás tényleges időpontja bármeddig elhalasztható.[255]

A svéd modell mintát jelent több ország (például Lengyelország, Lettország, Olaszország, Norvégia) számára is, és egyes elemei rendre felvetődnek a magyar nyugdíjrendszer továbbfejlesztésére vonatkozó vitákban.

4.1. A svéd nyugdíjrendszer főbb sajátosságai

Svédországban a nyugdíjreformra azért került sor, mert a döntéshozók felismerték: a korábbi nyugdíjrendszer rugalmatlan, nem tud megfelelni a gazdasági és demográfiai változásokból eredő kihívásoknak, ilyenformán hosszú távú fenntarthatósága kérdéses, továbbá nem felel meg az igazságosság kritériumának sem, és alkalmatlan méltányossági szempontok érvényesítésére. A svéd kormány tehát egy transzparens, egyszerű, könnyen átlátható, a szociális állam céljait megfelelőképpen szolgáló, igazságos és méltányos, mindezek mellett pedig költséghatékony nyugdíjrendszert kívánt létrehozni, amely a lehető legkisebb mértékben terheli csak az állami adóbevételeket.

A korábbi rendszer járadék-meghatározott (*Defined Benefit, DB*) rendszerként működött, ezt alakították át járulék-meghatározott (*Defined Contribution, DC*) rendszerré, a tőkefedezet nélküli felosztó-kirovó koncepciót pedig részben tőkefedezeti koncepcióra változtatták. A svéd nyugdíjak összege immár nem függ a szolgálati, illetve biztosítási időtől, csak az számít, hogy a névleges és a tényleges egyéni nyugdíjszámlákon mekkora névleges és tényleges nyugdíjtőke halmozódott fel, és a nyugdíjigénylés időpillanatában statisztikailag milyen élettartamra számíthat az igénylő. A nyugdíjak felülvizsgálata során nincsen szerepe az inflációnak, ehelyett egy bérindex alapján kerül sor a korrekcióra (azokban az időszakokban pedig, amikor a gazdaság teljesítménye

[255] Viszkievicz 2011, 16.

kedvezőtlenül alakul, a bérindex felváltható egy speciális egyensúlyi indexszel). Többféle automatizmust is beépítettek a rendszerbe, biztosítva ezáltal annak hosszú távú fenntarthatóságát: ezek közül kiemelendő az öröklési nyereség.[256]

Három pillérből áll a rendszer: (1) az állami nyugdíj (*allmän pension*); (2) a foglalkoztatói nyugdíj; (3) a privátnyugdíj. A rokkantsági ellátás Svédországban egészségbiztosítási ellátásnak minősül (hasonlóan a magyar megoldáshoz), így nem része a nyugdíjrendszernek. A svéd koncepció lényege öt pontban foglalható össze: (1) létezik egy garantált alapnyugdíj (*garantipension*; ez megfeleltethető a világbanki első pillérnek); (2) kötelező PAYG NDC rendszer szerinti jövedelemarányos nyugdíj (*inkomstpension*; folyó finanszírozású, világbanki második pillér); (3) tőkefedezeti rendszer szerinti finanszírozású jövedelemarányos nyugdíj (*premiepension*; megfelel a világbanki harmadik pillérnek); (4) munkáltatói nyugdíjtervből származó nyugdíj (de iure nem, ám de facto kötelező; megfelel a világbanki második pillérnek); (5) önkéntes nyugdíj.[257]

4.2. Névleges és tényleges egyéni nyugdíjszámla

Az aktív foglalkoztatottak jövedelmének egy meghatározott százalékát, meghatározott arányban két egyéni nyugdíjszámlán helyezik el: az egyik egyéni nyugdíjszámla névleges, a másik valódi. Ezen a két számlán egészen a nyugdíjigénylés napjáig gyűlnek a névleges és a tényleges összegek, és azok névleges és valóságos hozamai. A nyugdíjigénylésig ezekhez az összegekhez nem lehet hozzáférni, ráadásul, minden évben szétosztják az egyazon évben született túlélők között az elhunytak számláin felhalmozódott összegeket. Ez az úgynevezett öröklési nyereség, amelyre tehát az adott évjárat túlélői tesznek szert, így az egyéni számlákon összegyűlt összegek nem örökölhetők. A névleges egyéni számla után jár a kereseti nyugdíj (inkomstpension), a tényleges számla után pedig a prémium nyugdíj (premiepension). Mindkét fajta nyugdíjra érvényes az, hogy a 61. életév betöltésekor igényelhető legkorábban, a folyósítandó összeg pedig miként arra a fentiekben már utaltam az

[256] Dezse 2011, 2-3.
[257] Hutvagner 2013, 18.

összegyűjtött tőke és hozam nagyságától, valamint a nyugdíjigényt előterjesztő személlyel azonos évben születettek statisztikai adatokon alapuló életkilátásaitól függ.[258]

Minden járulékfizetőnek van saját egyéni számlája, ezen tartják nyilván a befizetéseket, a hozamokat, az öröklési nyereséget, a már kifizetett ellátásokat, valamint az egyénre eső alapkezelési és adminisztratív költségeket. Az az összeg, amely a valódi egyéni nyugdíjszámlára kerül, a befizető személy majdani nyugdíjának jelenti a fedezetét. A névleges számla esetében a befolyó összegeket a felosztó-kirovó logikának megfelelően az adott évben esedékes nyugdíjkifizetésekre fordítják, vagyis ebből nem a befizető személy későbbi nyugdíját finanszírozzák (*pay-as-you-go, PAYG* nyugdíjpillérről van tehát itt szó). A biztosított azonban pontosan tudja, hogy mennyi virtuális tőkéje gyűlt össze a névleges számláján. A névleges egyéni számla egyenlegét évente indexálják a bérindex, vagyis az aktuális évi átlagkereset növekedési mértékével.[259]

A tőkefedezeti rendszerben vezetett egyéni számlán ténylegesen is megtalálható a biztosított nyugdíjtőkéje, vagyis a befizetett járulékok és a hozamok összege. Lényeges azonban látnunk, hogy a nyereség sem a névleges, sem a tényleges nyugdíjszámla esetében nem garantált, tehát a számla egyenlege kedvezőtlen esetben akár csökkenhet is. A két nyugdíjszámla egyenlegéről, a felmerült költségekről és a nyugdíj várható összegéről minden év elején tájékoztatja a biztosítottakat a svéd nyugdíjhatóság. Az egyenlegről szóló értesítést jellegzetes narancssárga borítékban küldik, innen származik annak közkeletű elnevezése („Narancs boríték", Pensions Myndigheten). Emellett, lehetőség van az egyenleg elektronikus úton történő lekérdezésére is; az, aki rendelkezik személyes belépési kóddal, az év folyamán bármikor lekérdezheti a nyugdíjszámlája egyenlegét és a majdani nyugdíja összegét.[260]

[258] Novoszáth 2014, 184-188.
[259] Novoszáth 2014, 184-188.
[260] Novoszáth 2014, 184-188.

4.3. Garantált nyugdíj

Az a személy, akinek a kereseti nyugdíja és a prémium nyugdíja együttesen nem ér el egy bizonyos összeget, garantált nyugdíj (*garantipension*) iránt terjeszthet elő kérelmet. Az igénylési korlátként meghatározott összeget minden évben úgy állapítják meg, hogy az elegendő legyen egy *„ésszerű színvonal fenntartásához"* (nem számolva bele a lakhatáshoz szükséges költségeket).[261] Garantált nyugdíjra jogosult az is, akinek semmilyen jogcímen nem jár kereseti, illetve prémium nyugdíj. A garantált nyugdíj további feltétele a 65. életév betöltése és a legalább három év Svédországban való tartózkodás. A garantált nyugdíj teljes összegét az kapja meg, aki legalább negyven év svédországi helyben-lakást tud igazolni; ennél kevesebb idejű helyben-lakás esetén a folyósítható összeget arányosan 1/40-ed részekkel csökkentik. A garantált nyugdíj mellé lakhatási támogatást (housing supplement, bostadstillägg) is lehet igényelni; mindkettő fedezetét az állami költségvetés jelenti. Az állam azokat sem hagyja magukra, akik azért nem jogosultak garantált nyugdíjra, mert nem laktak legalább három éven át az országban: ők idősellátási támogatást (maintenance support for the elderly, äldreförsörjningsstöd) igényelhetnek.[262]

Összegezve a fentieket, megállapíthatjuk, hogy a svéd állami nyugdíjrendszernek két jövedelemalapú összetevője van, a kereseti nyugdíj (PAYG szisztéma alapján) és a prémium nyugdíj (amely a tényleges számlára kerülő járulék befektetése után járó tőkefedezeti nyugdíj; Financial Defined Contribution, FDC szisztéma szerint). Az állami nyugdíjrendszer harmadik eleme a garantált nyugdíj, amelyet az állam adókból finanszíroz, és amely meghatározott ideig történő helyben lakáshoz kötött alapellátás).

Svédországban a nyugellátás valamennyi formája után kell jövedelemadót fizetni (income tax), kivételt csak az idősellátási támogatás és a lakhatási támogatás képeznek. Korkedvezményes nyugdíj, előrehozott nyugdíj a svéd modellben nem létezik. A csak nőknek járó özvegyi nyugdíjat fokozatosan

[261] Novoszáth 2014, 184-188.
[262] Dezse 2011, 4-5.

kivezetik a rendszerből, helyette a gendersemlegesség jegyében özvegyi kiegészítő nyugdíjat vezetnek be, amelyre adott esetben mindkét nem képviselői jogosultak lehetnek.[263]

4.4. A nyugdíjjárulék

A kötelező, folyó finanszírozású NDC és a tőkefedezeti rendszer bevételeit a munkavállalói és a munkáltatói járulékok biztosítják: az előbbibe folyik be a járuléktömeg 86,5 százaléka, a többi 13,5 százalék a tőkefedezeti rendszerbe kerül.[264]

Az összes járulék mértéke (vagyis az összegzett nyugdíjjárulék) az egyéni nyugdíjjárulékkal csökkentett éves jövedelem 18,5 százaléka, ezt az egyéni nyugdíjszámlán írják jóvá. A 18,5 százalék járulék mérték a következőképpen tagolódik: 7 százalék a bruttó bér alapján fizetendő egyéni nyugdíjjárulék, és 10,21 százalék a munkáltatói (valamint az önfoglalkoztatói) járulék mindez úgy jön ki, hogy „a bruttó bért terhelő összesen 17,21 százalék járulékot a munkavállaló 7 százalékos egyéni nyugdíjjárulékával csökkentett bruttó bér összegéhez viszonyítják". Képlettel szemléltetve: (0.07+0.1021) / (1-0.07) = 0.185.[265]

Bevezettek két viszonyítási alapot a jogosultságok és kötelezettségek kalkulálásához: (1) az egyik az áralap összege (pba), amelyet minden évben korrigálnak az infláció mértékével (árindex); (2) a másik viszonyítási alap a jövedelmi alap összege (iba). Ezt is évente korrigálják, a nemzetgazdasági átlagbérnövekedés mértékével (bérindex).[266]

Az egyéni nyugdíjjárulékfizetésnek két irányban is van jövedelmi korlátja. Az alsó korlátot az adómentes éves jövedelem jelenti, ez a pba 42,3 százalékának felel meg. A felső korlát az iba 7,5-szerese. A munkáltatói járulék esetében nem határoztak meg felső jövedelemkorlátot, ugyanakkor a munkavállalói felső

[263] Dezse 2011, 6.
[264] Hutvagner 2013, 20.
[265] Dezse 2011, 3.
[266] Dezse 2011, 4.

jövedelemhatáron felüli járulékhányadot az állami adórendszerben írják jóvá, nem pedig a nyugdíjrendszerben.[267]

A 18,5 százalékos járulékot megosztják a névleges és a tényleges egyéni nyugdíjszámla között: míg az előbbiben 16 százalékot, addig az utóbbiban 2,5 százalékot írnak jóvá.[268] Az NDC alrendszerbe érkező járulékokat egyenlő arányban osztják szét négy állami nyugdíjalap között. A kötelező tőkefedezeti rendszerben – vagyis a prémium nyugdíjra befizetett járulékot az egyén tetszése szerint fektetheti be, és több száz befektetési alap közül választhat ki ötöt, melyek között egyenlő arányban osztják szét a pénzt.[269]

Egy *kiegyenlítő mechanizmus* révén biztosítják, hogy az állami felosztó-kirovó rendszerű nyugdíjpillér minden körülmények között önfenntartó maradjon. Ezt a célt szolgálja a négy nemzeti nyugdíjbiztosítási alap, valamint az úgynevezett biztonsági alap (buffertfond), az esetleges hiányt is ezekből fedezik. Létezik egy másik kiegyenlítő mechanizmus is, amely „a névleges egyéni számlák főszabály szerint a bérindex mértékével történő indexálásának mértékét csökkenti – a bérindex helyett a csökkentett mértékű kiegyenlítő index lép hatályba –, ha az adott évi nyugdíjkiadások meghaladnák az adott évi járulékbevételeket".[270]

4.5. A svéd foglalkoztatói nyugdíjrendszer

A foglalkoztatói nyugdíjakra vonatkozó részletszabályokat az érintett munkaerőpiaci szereplők által elfogadott kollektív szerződések tartalmazzák. Általánosságban elmondható, hogy a foglalkoztatói nyugdíjnál jóval magasabb jövedelem vehető figyelembe, mint amekkora a járulékplafon az állami nyugdíjrendszerben, ez pedig leginkább a magas jövedelemmel rendelkezők számára kedvező. A foglalkoztatói nyugdíjszervezetek legtöbbje járulék-meghatározott (DC) metódus szerint működik. Az a munkáltató, amelynél hatályban van a kollektív szerződés, köteles kivétel nélkül valamennyi dolgozóját

[267] NOVOSZÁTH 2014, 184-188.
[268] NOVOSZÁTH 2014, 184-188.
[269] DEZSE 2011, 5.
[270] NOVOSZÁTH 2014, 184-188.

beléptetni a foglalkoztatói nyugdíjszervezetbe. Minden más esetben a munkáltató döntésére van bízva, csatlakozik-e vagy sem.

A munkáltató fizeti a munkavállaló után a hozzájárulást, melynek mértéke rendszerint a következőképpen alakul: a jövedelemalap összegének (iba) 7,5-szereséig (ez az összeg 2019-ben évi 483 ezer koronát jelentett) a jövedelem 4,5 százalékát kell fizetni, a jövedelem ezt meghaladó része után pedig további 30 százalék kerül a foglalkoztatói nyugdíjszámlára. Abban a kérdésben, hogy milyen pénzügyi szolgáltatókhoz, milyen alapokba kerüljön a megtakarítás, a munkavállaló jogosult dönteni. Ugyancsak a munkavállaló dönthet arról is, hogy garantált hagyományosnak mondható életjáradékot (*fixed annuity*), vagy pedig befektetéshez kötött, időtartamot tekintve határozott idejű járadékot (*variable annuity*) igényel.[271]

A munkavállaló kiegészítő szolgáltatásként kérhet visszafizetési védelmet (återbetalningssydd), amely alapján halála esetén az általa megjelölt kedvezményezettnek fizetik ki a számláján lévő megtakarítás összegét. Egy másik plusz szolgáltatás az özvegyi fedezet (survivor's coverage): ez azt jelenti, hogy a nyugdíjat a biztosított halála után özvegyének folyósítják. Visszafizetési védelem és özvegyi fedezet igénylése esetén a folyósított nyugdíjjáradék összege kisebb, mint amekkora a plusz szolgáltatások nélkül lenne. Ha a munkavállaló választási lehetőségével nem él, akkor a jövedelme után fizetendő munkáltatói hozzájárulást előre meghatározott, garantált életjáradékot biztosító alapokba fektetik, özvegyi fedezet és visszafizetési védelem nélkül.

Az egyén viszonylag széles körű választási szabadsága és a befektetés biztonságának elve adott esetben ellentétbe kerülhetnek egymással. A svéd jogalkotó ezért kettős célt tűzött ki: egyfelől a lehetőségek szerinti legszélesebb körben biztosítani kell a munkavállaló számára a személyes választás lehetőségét, másfelől minimalizálni kell a személyes választásból szükségszerűen fakadó kockázatokat. Ebből a megfontolásból az állami prémium nyugdíj

[271] DEZSE 2011, 5.

mintájára alkották meg a foglalkoztatói nyugdíjszervezeteket: ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a befektetések kezelése non-profit klíringközpontok[272] hatáskörébe tartozik. Ezek a klíringközpontok az adott nyugdíjszolgáltatóban érintett munkáltatói és munkavállalói érdekvédelmi szervezetek közös tulajdonában állnak.

Svédországban négy nagy foglalkoztatói nyugdíjszervezet működik: a SAF-LO a versenyszférában foglalkoztatott fizikai dolgozók részére van fenntartva, a versenyszektor adminisztratív és felsőfokú végzettséggel rendelkező munkavállalói részére az ITP (Industrins och handelns tilläggspension) elnevezésű szervezet áll rendelkezésre, a PA03 az állami alkalmazottak, a KAP-KL/AKAP-KL pedig az önkormányzati dolgozók foglalkoztatói nyugdíjszervezete.[273]

A SAF-LO nyugdíjszervezetet 1996-ban alakították át tőkefedezeti rendszerűvé. A munkavállalók legkorábban a 25. életévük betöltésekor csatlakozhatnak. A munkáltató a foglalkoztatott jövedelmének 4,5 százalékát fizeti a járulékplafon eléréséig, az azt meghaladó keresetből pedig további 30 százalékot von le hozzájárulás címén. A tagok hat nyugdíjbiztosító garantált életjáradék portfóliójából, továbbá öt, befektetéshez kötött járadék konstrukciókat kínáló alapkezelő portfóliójából választhatnak. A rendszerbe szigorú kockázatvállalást minimalizáló szabályokat építettek. A tagok kérhetnek visszafizetési védelmet és özvegyi fedezetet is. A tapasztalat azt mutatja, hogy a tagok nagy része (közel 70 százalék) egyáltalán nem él választási lehetőségével. Az ő hozzájárulásaik egy előre meghatározott, hagyományos életjáradék szolgáltatást kínáló alapba kerülnek.[274]

Az adminisztratív és felsőfokú végzettséggel rendelkező állomány számára nyitva álló ITP-n belül két rész-szervezet különül el, az ITP-1 az 1979-ben és azt

[272] Elszámolóközpontok. Kríling: ellentétes pozíciókból származó követelések kölcsönös elszámolását jelenti a banki/tőzsdei világban.
[273] DEZSE 2011, 6.
[274] DEZSE 2011, 5-6.

követően született tagokat tömöríti, az ITP-2 pedig az 1979 előtt született tagok részére nyújt kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatást.[275]

Az ITP-1 tőkefedezeti elven működik, a munkáltatói hozzájárulás mértéke azonos a SAF-LO-nál ismertetettel (a kereset 4,5 százaléka, plusz a járulékplafon feletti rész harminc százaléka). Itt a tagok befektetésre vonatkozó választási lehetősége annyival korlátozottabb, hogy a hozzájárulás felét mindenképpen hagyományos életjáradék szolgáltatást nyújtó alapokba fektetik (itt négy alapkezelő verseng), a hozzájárulás másik felét pedig vagy hagyományos életjáradék vagy pedig befektetéshez kötött járadék szolgáltatást nyújtó alapokba fektetik (ez utóbbinál öt alapkezelő portfóliójából lehet választani). A tagok választhatnak visszafizetési védelmet és özvegyi fedezetet is. Ha nem él a tag a választási lehetőségével, hozzájárulásának teljes összege egy előre meghatározott, hagyományos életjáradék szolgáltatást nyújtó alapba kerül, és automatikusan biztosítják a visszafizetési védelmet is.

Az ITP-2 rész-szervezet részben járadék-meghatározott alapon működik azon munkavállalók esetében, akik minimum harminc éve tagok. Esetükben a hozzájárulás mértéke a következőképpen alakul: a munkáltató a legutolsó keresmény járulékplafonig terjedő részének tíz százalékát, a járulékplafont meghaladó, 1,162 millió koronát meg nem haladó kereset-rész után ezen rész 65 százalékát, az 1,662 millió korona feletti kereset-résznek pedig a 32,5 százalékát fizeti (létezik azonban egy felső kereseti korlát is: 1,743 millió korona). A járadék-meghatározott működési mód mellett kiegészítésként létezik az ITPK foglalkoztatói nyugdíjszervezet, mely járulék-meghatározott elven működik. Itt a tag szabadon dönthet a keresete két százalékáról, és választhat az ITPK (garantált életjáradékot és befektetéshez kötött járadékot is tartalmazó) ajánlatából.[276]

Az állami foglalkoztatottak 23 éves koruktól csatlakozhatnak a PA03 nyugdíjszervezethez. A munkáltatói hozzájárulás a keresmény 4,5 százaléka a

[275] DEZSE 2011, 5-6.
[276] DEZSE 2011, 5-6.

járulékplafonig. A 4,5 százalékból 2 százalékot garantált életjáradéki szolgáltatásra (Kåpan tjänste) fektetnek be, a hozzájárulás fennmaradó hányadát a tag választása szerint garantált életjáradékra, befektetéshez kötött szolgáltatásra, vagy befektetési alapba fizetik. A választási lehetőség igen nagy: a tag kilenc biztosító, tizenhárom befektetési szolgáltató, illetve szolgáltató cégenként legkevesebb négy, de esetenként akár harmincegy befektetési ajánlat közül is választhat. Választható özvegyi fedezet is, annak a tagnak a hozzájárulása pedig, aki egyáltalán nem él a választási lehetőségével, egy előre meghatározott, hagyományos életjáradék szolgáltatást nyújtó alapba fektetik a pénzét.[277]

Az önkormányzati dolgozók számára nyitva álló nyugdíjszervezet jelenlegi formájában 2006 óta működik, egyébként azonban igen régi múltra tekinthet vissza, jogelődjét ugyanis 1922-ben alapították (Sveriges Kommunalanställdas Pensionskassan).

A KAP-KL az 1986 előtt született, 21. életévüket betöltött alkalmazottak részére kínál nyugdíjszolgáltatást. A munkáltató hozzájárulás az illetmény 4,5 százaléka, a járulékfizetési plafonig terjedően. A munkavállaló hagyományos életjáradék szolgáltatások és befektetéshez kötött járadékszolgáltatások közül válogathat, előbbi esetében három, utóbbiban tizenkét szolgáltató kínálata áll rendelkezésre. Lehet igényelni visszafizetési védelmet, illetve özvegyi fedezetet is. A választani nem tudó vagy nem akaró foglalkoztatottak hozzájárulása teljes egészében egy előre meghatározott, hagyományos életjáradék szolgáltatást nyújtó alapba kerül. A 28. életévüket betöltött alkalmazottak esetében a járulék-meghatározott rendszert kiegészíti egy járadék-meghatározott rendszer, mely az illetmény járulékplafon feletti hányadára vonatkozik. Ebben a rendszerben a teljes foglalkoztatói DB szolgáltatás legkevesebb harminc évi tagsághoz kötött.

Az AKAP-KL nyugdíjrendszer az 1986-ot követően született önkormányzati alkalmazottak szervezete. A rendszer tisztán járulék-meghatározott elv szerint működik. A munkáltatói hozzájárulás a

[277] Dezse 2011, 5-6.

járulékplafonig a kereset 4,5 százaléka, a járulékplafon felett pedig harminc százalék. A tag befektetési, választási lehetőségei azonosak azokkal, amelyeket a KAP-KL rendszer biztosít a tagjai számára.[278]

5. A szingapúri társadalombiztosítás

A szingapúri társadalombiztosítás *hozzájárulással meghatározott*, állam által irányított, minden munkavállalóra kötelező társadalombiztosítási rendszer, amelynek alapját a Central Provident Fund (CPF, Központi Takarékalap) képezi.[279] A CPF még a gyarmati időkben egyszerű nyugdíj-megtakarítási formaként jött létre: a munkavállalók bérük 5 százalékát fizették be az alapba, és a munkaadó további 5 százalékkal egészítette ki. A CPF tehát ekkor még nyugdíjalapként működött, a visszafizetések az 55. életév betöltése után kezdődtek. 1968-ban megemelték a járulék mértékét, és egy otthonteremtő programmal egészítették ki a CPF rendszert: lehetővé tették, hogy a dolgozók lakásvásárlás esetén hozzáférjenek a CPF-megtakarításaik egy részéhez, és abból fizethessék a 20 százalékos induló összeget, valamint a fennmaradó részre szóló lakáshitel havi törlesztőrészleteit, húsz éven keresztül.[280]

A kormány 1968-tól kezdődően fokozatosan emelte a CPF-befizetések részarányát: 1985-ben mind a munkavállalói, mind a munkáltatói járulék 25 25 százalékot tett ki, a teljes megtakarítás így a bérek 50 százalékának felelt meg. Ezt később mérsékelték: a befizetések mértéke a világgazdasági helyzettől, Szingapúr gazdasági teljesítményétől, valamint a dolgozó életkorától függ. Így például 1986-ban a munkavállalói járulék 10 százalék, a munkáltatói 25 százalékra csökkent, 2007-ben a munkavállalói már 14,4 százalékot, a munkáltatói 20 százalékot tett ki.[281]

Idővel bővült az alap által finanszírozott szolgáltatások köre, így napjainkra egy széles körű társadalombiztosítási rendszerré vált. A CPF számlán lévő összeg

[278] DEZSE 2011, 6.
[279] GYÖRGY 2009, 407.
[280] LI KUAN JU 2018, 100.
[281] GYÖRGY 2009, 407.

örökölhető, a biztosított végrendelete alapján azt minden külön bírósági eljárás nélkül fizetik ki az örökösnek.[282]

A CPF-be történő befizetések technikailag három külön számlára kerülnek. Az első számla az Ordinary Fund (vagyis az Általános Alap): az itt összegyűlt megtakarítások CPF-biztosításra, lakásvásárlásra, felsőoktatási kiadások finanszírozására, illetve az alapkezelő által egyedileg jóváhagyott beruházásokra fordíthatók. Amennyiben szükséges, a számlán található pénz átcsoportosítható a házastárs, a gyermekek, illetve a szülők CPF-számlájára.[283] 1978-ban engedélyezték először, hogy a CPF-tagok számlájukról 5000 szingapúri dollár értékhatárig megvásárolhassák a Szingapúri Autóbusz Vállalat (Singapore Bus Services Ltd., SBS) részvényeit, később pedig lehetővé tették azt is, hogy más részvényekbe, alapokba, aranyba, magán-, kereskedelmi, illetve ipari ingatlanokba fektessék a tagok a pénzüket a CPF-számla terhére. Ezzel együtt olyan garanciákat építettek a rendszerbe, amelyek megakadályozták, hogy a tagok elveszíthessék teljes megtakarításaikat.[284]

A második számla a Medisave Account, amely az egészségügyi kiadások finanszírozására szolgál. A Medisave számláról közvetlen családtagok (szülők, nagyszülők, házastársak, gyermekek) orvosi, kórházi költségeit is fedezni lehet. 1990-ben a Medisave rendszert kiegészítve létrehozták a MediShieldet is, ez egy önkéntesen választható biztosítási forma, amely gyógyíthatatlan betegségek esetén felmerülő orvosi, kórházi költségek fedezetére szolgál. A MediShield biztosítási díját Medisave számláról is lehet fizetni. 1993-ban hozták létre kormányzati forrásokból a Medifundot, amelyből egyedi kérelem alapján azokat a rászorulókat támogatják, akiknek kimerült mind a Medisave-, mind a MediShield-keretük, és családi segítségre sem számíthatnak.[285]

A harmadik számla pedig a Special Account: az ezen összegyűlt megtakarítások nem várt események esetén használható fel, illetve ez képezi a

[282] Li Kuan Ju 2018, 107.
[283] György 2009, 407–408.
[284] Li Kuan Ju 2018, 106.
[285] Li Kuan Ju 2018, 105.

nyugdíjjáradék forrását is. A nyugdíjszámlán felhalmozott pénz felvételére a 65. év betöltése után nyílik lehetőség, bizonyos feltételeknek azonban teljesülniük kell. A legfontosabb az, hogy a biztosított nem fér hozzá a teljes megtakarításhoz, ugyanis köteles a számlán hagyni egy meghatározott összeget a jövőbeli nyugdíjjáradék fedezetére (CPF Minimum Sum). 2007-ben ez az összeg 99 600 szingapúri dollár volt, melyet 2013-ig fokozatosan 120 000 dollárra emeltek.[286] A kifizetések tehát kérelemre a 65. év betöltésekor kezdődnek, a 70. életév betöltésekor azonban automatikusan megindul a nyugdíjfolyósítás, ezt külön ekkor már nem kell kérelmezni.[287]

2009-ben a *„hosszú élettartam kockázatainak csökkentése érdekében"* bevezették a CPF LIFE rendszert, amely a biztosított teljes hátralévő életére havi jövedelmet nyújt. A CPF LIFE rendszerhez az a szingapúri állampolgár vagy állandó lakos csatlakozhat, aki 1958-ban vagy azt követően született, és a következő öregségi számla egyenleggel rendelkezik: (1) amennyiben 2013. január 1. és 2016. április 30. között betöltötte az 55. életévét, és legalább 40 000 USD van a nyugdíjszámláján; ha eléri az 55 éves kort, vagy legalább 60 000 USD van a nyugdíjszámláján hat hónappal a kifizetési jogosultsági kor elérése előtt; (2) amennyiben 2016. május 1-jét követően tölti be az 55. életévét, és legalább 60 000 USD van a nyugdíjszámláján hat hónappal a kifizetési jogosultsági kor elérése előtt. A CPF LIFE rendszer tehát élethosszig tartó havi kifizetést nyújt a biztosítottnak, szemben az öregségi nyugdíjrendszerrel, amely a havi kifizetést csak addig nyújtja, ameddig a biztosított öregségiszámla-egyenlege ki nem merül.[288]

A CPF állami felügyelet alatt áll, irányítását a Munkaügyi Minisztérium által kijelölt felügyelőbizottság végzi: e testületben a kormány képviselői mellett helyet kapnak a munkaadók, a munkavállalók és a szakmák képviselői is. A felügyelőbizottság hatáskörébe csak az általános adminisztráció tartozik, a beruházási döntéseket a Government of Singapore Investment Corporation

[286] György 2009, 408–409.
[287] Central Provident Fund Board 2019.
[288] Central Provident Fund Board 2019.

(GIC) elnevezésű állami befektetési társaság hozza. Az alap pénze túlnyomórészt nem piacosítható államkötvényekbe kerül. A GIC működése „nincsen alárendelve sem a törvényhozásnak, sem a nyilvánosság kontrolljának".[289] Az eszközportfólió kialakítása és kezelése során négy fő szempontnak kell érvényesülnie: a portfólió (1) kormányzati beruházások forrásaként szolgáljon; (2) szinkronban legyen az Alap rövid és hosszú távú likviditási követelményeivel; (3) ne veszélyeztesse az Alap biztonságát; (4) garantáljon olyan megtérülési rátát, amelynek révén a befektetések értékállósága szavatolt. 2001-es adatok szerint az alap működésétől kezdődően felhalmozott 92 milliárd szingapúri dollárból 89 milliárd dollárt szingapúri államkötvényekbe fektettek; ebből az összegből a kormányzat mintegy három évtized leforgása alatt a zömmel nyomornegyedekből, szegényes lakótelepekből álló városállam helyett felépítette a modern Szingapúrt.

6. Összegzés

Dolgozatom második fejezetében a kiegészítő nyugdíjintézményekről és a huszadik század második felének globális nyugdíj-folyamatairól értekeztem. Az elmúlt négy évtizedben a fejlett világ csaknem valamennyi országa szembesült azokkal a gazdasági és demográfiai jelenségekkel, amelyek finanszírozási nehézségeket idéztek elő a felosztó-kirovó elven működő nyugdíjrendszerekben. Az érintett államok jellemzően és nem függetlenül a Világbank intencióitól a nyugdíjrendszer teljes átalakításában, a teljes privatizációban vélték megtalálni a megoldást.

Chile volt az első ország, mely átalakította a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerét, helyébe pedig a kötelező, tőkésített magánnyugdíjalapok által működtetett rendszert állított. Chile példáját több latin-amerikai, majd közép-kelet-európai állam is követte.

A szakértők nagy többsége ma már azon az állásponton van, hogy a tőkefedezeti rendszer önmagában nem képes megoldani a társadalom

[289] GYÖRGY 2009, 408.

elöregedéséből származó problémákat, és általában véve sem feltétlenül alkalmas azon gyengeségek kezelésére, amelyekkel korábban a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek sem tudtak megbirkózni. Miként arra több (általam az eddigiekben idézett) szerző is rámutatott: nem biztos, hogy a felosztó-kirovó rendszer-tőkefedezeti rendszer vita vezet el a megoldáshoz. Célravezetőbbnek látszik, ha ehelyett a járadék-meghatározott és a járulék-meghatározott nyugdíjrendszerek közötti különbözőségre fókuszálunk.

A járadék-meghatározott (*Defined Benefit, DB*) rendszerben mindig az éppen aktív nemzedékek hozzák létre az aktuálisan nyugdíjas generációk nyugdíjának (járadékának) a fedezetét. Azt, hogy mekkora a járadék összege, törvényben rögzített nyugdíjképlet (nyugdíjformula) alapján számolják ki. Sem a nyugdíjak megállapítása, sem a kifizetésük nem függ attól, hogy az adott évben befolyt-e elég járulék az állami költségvetésbe. A kockázatot nem lehet áthárítani a biztosítottakra, ha nem folyt be elegendő járulék, a hiányzó összeget az állam biztosítja, az adóbevételek terhére. Az öregedő társadalomban csökken a járulékfizetők száma, a járadékra jogosultaké növekszik, az optimális egyensúlyi állapot felborul, emiatt fokozódik a rendszer politikai kiszolgáltatottsága.

A járulék-meghatározott tőkefedezeti (*Defined Contribution, DC*) rendszer nem az egyes nemzedékek közötti transzferen, hanem az egyének egyes életkorai közötti – egy adott nemzedéken belüli – egyéni jövedelmi transzferen alapul: a „fiatal én" eszközöl az aktív életszakaszban befektetéseket, amelyek hasznát a nyugdíjas kort elérő „idős én" élvezi majd. Ellentétben a járadék-meghatározott rendszerrel, itt nem létezik az állam által előre ígért nyugdíjváromány: a nyugdíj összege attól függ, hogy az egyén az évek során mennyi nyugdíjtőkét gyűjtött össze a járulékokból és az azokból eszközölt befektetésekből. A kockázatot nem az állam, hanem az egyén viseli: nyereség esetén növekszik, veszteség esetén csökken a várható nyugdíj összege. A járulék-meghatározott rendszert a népesség öregedéséből eredő veszélyek kevéssé terhelik meg, és a politikai kiszolgáltatottsága is kisebb, mint a járadék-függő rendszeré.

A svéd modell újszerűségét a *DB és a DC rendszer egybeépítése* jelenti, az erősségek maximalizálása, a gyengeségek minimalizálása mellett: kétségkívül innovatív a névleges egyéni nyugdíjszámlákban testet öltő virtuális tőkefedezeti rendszer feltalálása és ennek egy valódi tőkefedezeti rendszerrel való összekapcsolása. Itt a nyugdíj összege nem függ a szolgálati időtől, a járulékfizetés időtartamától, kizárólag annak van jelentősége, hogy mekkora összeg halmozódott fel (ténylegesen és virtuálisan) a tényleges és névleges egyéni nyugdíjszámlákon, illetve, hogy a biztosított korosztályának milyenek az életkilátásai.

Végül a fejezet zárásaként röviden áttekintettem a szingapúri társadalombiztosítás működését. Ez a rendszer fokozottan épít az egyén és a család felelősségvállalására, ennek hátterében pedig az a megfontolás húzódik meg, hogy a család nemcsak érzelmi-morális, hanem gazdasági érdekközösség is. A szingapúri modell másik tanulsága pedig – miként arra György László rámutat – ez: *„a társadalombiztosítási pénzek értékállóságának megőrzése elsősorban nem azon múlik, hogy állami vagy piaci erők menedzselik-e a megtakarításokat, hanem azon, hogy milyen mértékben érvényesíthető a társadalmi (és egyéni) kontroll”.*[290]

[290] GYÖRGY 2009, 415.

III. MAGYARORSZÁG NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSA

A kötelező társadalombiztosítás jelentőségét Szikra Dorottya szerint az adja, hogy „ez volt az első olyan állami beavatkozás az emberek szociális helyzetébe, amely nagy tömegeket érintett, és kötelező, központi redisztribúciós folyamatot követelt meg".[291] Központilag szervezett segítségnyújtásra találunk korábbi példákat is: az elesettek támogatását kezdetben magánszemélyek, egyházak, civil egyesülések szervezték. Az indok nem feltétlenül volt mindig önérdektől mentes, Abram de Swaan például az „externáliák" fogalmát bevezetve kísérel meg magyarázatot adni: szerinte a segélyezés mindig akkor lépett szintet, amikor az alsóbb néprétegek nyomorúsága már a tehetősebb polgárok életét, javait is veszélyeztette. A járványok idején éleződött ki különösképpen a helyzet, a XIX. századra pedig az is nyilvánvalóvá vált, hogy a járványt megfékezni az előkelőbb városrészek csatornázásával nem lehet, elkerülhetetlen a szegénynegyedek bevonása is. A városi szegénység problémája tehát idővel szükségessé tette a kollektív cselekvést. A társadalombiztosítást is az hívta életre, hogy a nagyvárosokban nagy tömegekben élő ipari munkásság egyre fenyegetőbb veszélyt jelentett a társadalom egészére: aggodalomra okot egyfelől a rossz higiénés viszonyok adtak, másfelől pedig az a politikai nyomás, amelyet személyükben megtestesítettek. Az érdemi fordulatot az jelentette, amikor az állam beavatkozott az addig kizárólag a munkáltató és a munkavállaló közötti szerződésen alapuló jogviszonyba, és mindkét felet arra kötelezte, hogy egy bizonyos összeget járulék formájában fizessen be egy pénztárnak nevezett alapba.[292]

A vidékről a városokba települő bérmunkások nehezen élték meg, hogy el kell szakadniuk a földtől és az érzelmi-fizikai biztonságot nyújtó családtól, rokonokból, szomszédokból álló kisközösségtől. Mivel másra nem számíthattak, ezért egy idő után önszerveződés útján igyekeztek segíteni magukon, és így

[291] SZIKRA 2000.
[292] SZIKRA 2000.

felkészülni a várható nehéz helyzetekre (betegség, baleset, gyermekszülés, idős kor, elbocsátás miatti keresetkiesés). Az állam tehát egy valós igényt felismerve avatkozott be a közösségi segélyezés rendszerébe, és bár a humanitárius szempontok is szerepet játszottak, ám kizárólag ez utóbbival magyarázni a kötelező társadalombiztosítás létrejöttét alapvető tévedés. Ezt mutatja az is, hogy az első társadalombiztosítási törvények elfogadására nem a parlamentáris demokráciákban került sor. Az alkotmányos monarchiák ugyanis szorongatottabb helyzetben voltak: nekik „nagyobb szükségük volt a munkásosztály lojalitásának megszilárdítására, mivel a növekvő és fenyegető munkásmozgalom a nem parlamentáris politikai berendezkedések legitimitását veszélyeztette". Másfelől ezek az országok az 1880-as évekre már olyan szilárd bürokráciával rendelkeztek, amely képes volt a kötelező társadalombiztosítással összefüggő szerteágazó feladatok végrehajtására. Végül az is egy lényeges szempont, hogy a földbirtokos osztály volt annyira erős, hogy el tudta érni: a rendszer költségeit ne nekik, hanem a városi közép- és felsőosztálybelieknek, valamint maguknak a munkásoknak kelljen viselni.[293]

Meghatározható az a sorrend, amelyben az egyes, kötelező társadalombiztosítás körébe eső törvények megszülettek, ez a sorrend lényegében minden nyugati országra érvényes.

Az első szakasz az 1880-as évek elejétől egészen az 1910-es évekig tartott. A korai törvények még kevéssé radikálisak, nem jelentenek túlságosan nagymérvű szakítást a liberális szemlélettel, csupán azt ismerték el, hogy a munkahelyi baleset és a megbetegedés miatt nem feltétlenül a munkás okolható. Az ilyen kockázatokra közös felelősséget határoztak meg, mely a munkavállalót és a munkaadót terhelte, az állam támogatása mellett. A társadalombiztosítás második szakasza az 1920-as évek és a második világháború lezárása közötti időszakra tehető: a legtöbb államban ekkor vezették be a munkanélküli biztosítást és a nyugdíjbiztosítást. Ez már jóval erőteljesebb beavatkozást jelentett a felek megegyezésén alapuló munkaviszonyokba. Kölcsönös bizalmat

[293] Flora Alber 1982, 70.; Szikra 2000

feltételezett az érintettek részéről: a munkásnak és a munkaadónak nemcsak egymásban kellett megbízniuk, hanem bízniuk kellett akár ötven évre előre az államban, és a fiatalabb generációban.[294]

Magyarországon miként azt a későbbiekben részleteiben is látni fogjuk nagyjából ez a menetrend érvényesült: a betegség elleni biztosítást 1891-ben vezették be (Európában harmadikként), 1907-ben a balesetbiztosítást, 1928-ban a nyugdíjbiztosítást. Eltérést a nyugat-európai trendektől a munkanélküli-biztosítás jelentette, ilyen törvényt Magyarországon ebben az időszakban nem vezettek be. Ennek hátterében a fentebb említett bizalom hiánya áll: a századfordulón például még a bankok tevékenységére sem voltak jellemzők a hosszú távú befektetések. Emellett az sem segített a helyzeten, hogy az általános vélekedés szerint a munkások önhibájukból kerülnek az utcára, nem pedig a gazdasági folyamatok okán.[295]

1. A segélyezés legkorábbi formái, biztosítás az második világháborúig

Magyarországon az önsegélyezés legkorábbi formái a bányászatban jelentek meg: az 1200-as évek elejéről származó dokumentumok szerint bányavállalkozók és városok kórházakat, betegszobákat létesítettek beteg és öreg bányászok számára. A XV XVI. században elkezdődött a bányatársládák felállítása. Az intézmény elnevezése onnan ered, hogy a bányász segélyszervezetek fémpántos, különleges zárakkal ellátott ládákban őrizték vagyonukat. Minden társláda-tag jogosult volt a segélyezésre. A kifizetések fedezetéül főként a tagok hozzájárulása szolgált, ám az is előfordult, hogy a bányatulajdonos egyes kiadásokat (például betegszoba fenntartásának költségei) magára vállalt. A XVIII. században a kincstár is részt vállalt a terhekből, viselte a társládák orvosi és gyógyszerköltségét, 1785-től pedig fizette a munkásokat, özvegyeket, árvákat megillető nyugbérek felét.[296]

[294] Swaan 1988, 186.
[295] Gerschenkron 1984, 55.
[296] Barta 2002, 55-57.

Az egyes társládák szolgáltatásai eltérőek voltak, ám rendszerint kiterjedtek a következő területekre: betegség esetén orvosi kezelés és gyógyszersegély vagy pénzbeli segély; munkaképtelenség esetén nyugbér vagy végkielégítés; özvegyi és árvaellátás; temetési segély. 1854-ben kiterjesztették az osztrák bányatörvény hatályát Magyarországra is, amely kötelezővé tette minden bányatulajdonos számára bányatársláda létrehozását, idővel pedig kötelező lett a tagság minden bányász számára.[297] A rendszer gyengesége az volt, hogy a társládák nem álltak egymással viszonosságban, így abban az esetben, ha egy bányász az egyik bányából egy másikba ment át dolgozni, minden korábbi befizetését és jogosultságát elveszítette.[298]

Az ipari munkát és kereskedelmi munkát végzők segélyezése sokáig nem öltött szervezett formát, a városok és községek nyújtottak támogatást eseti jelleggel az arra rászorulóknak. A XIV. századtól az azonos mesterséget űzők céhekbe tömörültek, mindegyik céh a saját szabályzata szerint gondoskodott a beteg szegényekről és az özvegyekről. A XVIII XIX. században alakultak meg az első munkásegyletek, ezek egyik csoportjába tartoztak a segélypénztárak, amelyek kölcsönösségen alapuló biztosító intézetek módjára működtek. A kiegyezés után megszülető törvények elősegítették az ipartársulatok keretében létesülő segélyező intézmények megalakulását. Az első ilyen intézmény a Budapesti Kereskedelmi Nyugdíj- és Betegápoló Egyesület 1846-ban létesült. Ennek és a többi hasonló gyári betegpénztárnak a gyengesége abban rejlett, hogy csak azoknak nyújtottak támogatást, akik az adott gyárban dolgoztak, és csakis arra az időre, amíg ott foglalkoztatták őket.[299]

Az első társadalombiztosítási jellegűnek tekinthető intézmény, az Általános Munkás Betegsegélyező és Rokkant Pénztár 1870-ben jött létre, az önsegély elvén, a tagsági díjakból fedezett szolgáltatásokkal. Az alapítók célja az volt, hogy hatásköre idővel minden ipari munkavállalóra kiterjedjen. Ennek megfelelően a gyári egyletek nagy része csatlakozott is az Általános Pénztárhoz,

[297] PRÓNAI 2011, 22.
[298] FABÓK PRUGBERGER 2009, 37.
[299] PRÓNAI 2011, 24.

azok a gyárak pedig, amelyeknél nem működött önálló segélypénztár, szerződést kötöttek vele. Megjelent egyfajta biztosítási kötelezettség is: a szerződést kötő gyárak kötelezővé tették alkalmazottaiknak a belépést.

A gyári és ipari alkalmazottak körében a kötelező betegségi biztosítást az 1891. évi XIV. törvénycikk vezette be, amely a német és az osztrák szabályozás után a kontinensen harmadikként hozott létre kötelező társadalombiztosítási rendszert. Biztosításra kötelezettek voltak az 1884. évi ipartörvény hatálya alá tartozó foglalkozásokban dolgozók, nemre, korra és állampolgárságra tekintet nélkül. Nem terjedt ki a törvény az állami intézmények, törvényhatóságok, községek és állami vállalatok alkalmazottaira, ha illetményeiket betegség esetén legalább húsz héten át megkapták, valamint a mezőgazdasági munkásokra. Bárki csatlakozhatott azonban a rendszerhez: önálló iparosok, mezőgazdasági munkások, és azok családtagjai is. A pénztárak bevételi forrásait a tagok járulékai jelentették: a segédektől beszedhető járulék a bér kétharmadáig terjedhetett, a munkaadó pedig a fennmaradó egyharmad részt állta. A segélypénztárak csak betegségi ellátásokat nyújtottak, rokkant-, özvegyi és árvaellátást nem.[300]

A századfordulóra egyre nagyobb léptékűvé vált az iparosodás, nőtt a gyárak száma, nagyszámú munkásra volt szükség, akik pedig egyre nagyobb politikai erőt képviseltek. Gyakorivá váltak a munkásmegmozdulások, melyek egyebek mellett az általános betegbiztosítás bevezetéséért is folytak. A munkások és mezőgazdasági dolgozók harcainak az eredményeként született meg az 1907. évi XIX. törvénycikk, amely az ipari és kereskedelmi alkalmazottak betegség- és balesetbiztosításáról rendelkezett. A törvény minden szakma számára előírta az úgynevezett kényszerbiztosítást, amely kiterjedt az ideiglenes alkalmazásban állókra és az otthoni munkásokra is. A rendszer működtetésére egy országos határkörű intézményt hoztak létre. Fő működési alapelv volt az önkormányzatiság, ez biztosította, hogy a pénztár felügyelete a befizetők kezében maradjon, és a felhalmozódó tőke ne kerüljön közvetlen állami kezelés

[300] Prónai 2011, 30–32.

alá.[301] Bevezették a többszörös biztosítás tilalmát: ez azt jelentette, hogy betegség esetére mindenki csak egy jogcímen lehetett biztosítva.[302]

Öregség, rokkantság, özvegység, illetve árvaság esetére vezette be a kötelező biztosítást az 1928. évi XL. törvénycikk. Míg a magyar egészségbiztosítási törvény a harmadik volt Európában, addig a nyugdíjbiztosítás bevezetésére viszonylag későn került sor. A munkáltatók képviselői sokáig ellenálltak, és a háború miatt elszenvedett károkra hivatkozva korainak is találták, végül azzal a feltétellel egyeztek bele az öregségi biztosításba, hogy a munkanélküliségi biztosítás bevezetésére nem kerül sor.[303] A törvény indokolása ekként magyarázza a jogalkotói szándékot: *„a társadalom erősítése [...] elsősorban az állam érdeke és feladata [...] a dekomponáló erőkkel szemben sikerrel csak akkor mérkőzhetik, ha megelőzi, támogatja a közösség elvét képviselő, szolidarizmus jegyében fogant szociális intézményeket".*[304]

A törvény hatálya kiterjedt az összes munkásra, de nem terjedt ki az iparosokra, kereskedőre, a mezőgazdaságban dolgozókra, sem azokra a magánalkalmazottakra, akik havi jövedelme meghaladta az ötszáz pengőt, illetve évi jövedelme a hatezer pengőt. A tehetősebbek tehát nem estek biztosítási kötelezettség alá: ezzel arra igyekeztek rávenni őket, hogy öregségük, rokkantságuk stb. esetére maguknak képezzenek tartalékot.[305] Lehetőség volt önkéntes biztosításra, valamint a biztosításra kötelezettek is dönthettek úgy, hogy önkéntesen a kötelezőnél magasabb szolgáltatásra biztosítják saját magukat.[306]

Öregségi járadékra az a biztosított vált jogosulttá, aki betöltötte a hatvanadik életévét és legalább 400 heti (8 évi) folyamatos biztosítást (járulékfizetést) igazolni tudott.[307] A törvény alkalmazásában rokkantnak

[301] Hajdú - Homicskó 2013, 25–26.
[302] Prónai 2011, 35.
[303] Szabó Sándorné 2000.
[304] Kovrig – Frisch 1928, 1–4.
[305] Fabók – Prugberger 2009, 9–40.
[306] 1928. évi XL. tc. 22. cikk (5) bek.
[307] 1928. évi XL. tc. 39. és 49. cikk.

főszabály szerint azt a munkást kellett tekinteni, aki egészségromlás vagy testi fogyatkozás következtében nem képes megkeresni a fizikumának, szellemi képességének megfelelő munkával annak az átlagos jövedelemnek az egyharmadát, amelyet a hozzá hasonló képzettséggel és gyakorlati tapasztalattal rendelkező munkavállalók megkeresnek.[308] Rokkantsági járadékra az a biztosított vált jogosulttá, aki megfelel a rokkant kritériumainak, és legalább 200 hét biztosítási időt fel tudott mutatni.[309]

Az özvegyi és az árvaellátás nem volt azonos a munkások és a magánalkalmazottak esetében. A munkás özvegyét akkor illette meg a járadék, ha hatvanötödik évét betöltötte vagy rokkant volt, ezzel szemben a magánalkalmazott özvegye korától, egészségi állapotától függetlenül jogosult volt az ellátásra.[310] A magánalkalmazott után maradt árva tizennyolcadik életévének betöltéséig kapta a járadékot, a munkás árvája azonban csak 15 éves koráig, illetve 17 éves koráig abban az esetben, ha tanult.[311]

Az eltérő ellátási szinthez igazodóan a járulék mértéke is eltérő volt. Az ellátások fedezetéül szolgáló munkáltatói terhek enyhítése érdekében az állam átvállalta a munkások járulékának 0,5, az alkalmazottak járulékának 0,8 százalékát. Ezen túlmenően az állam évi egymillió pengővel járult hozzá a dologi kiadásokhoz.[312] Napi, illetve havi bérosztályba sorolták a biztosítottakat (nyolc alkalmazotti és tizenkét munkás bérosztályt határoztak meg), ezek függvényében alakult a járulékfizetési kötelezettség. A munkások nyugdíjjáruléka 3,5 százalék volt, a magánalkalmazottaké 4,3 százalék. Ezt a munkaadók a betegségbiztosítással együtt fizették meg, úgy, hogy az összeg felét levonták a kifizetendő bérből. A bevételkalkuláció során hozzávetőlegesen hétszázezer fős taglétszámot vettek alapul.[313]

[308] 1928. évi XL. tc. 31 32. cikk.
[309] 1928. évi XL. tc. 49. cikk.
[310] 1928. évi XL. tc. 53 54. cikk.
[311] 1928. évi XL. tc. 59. cikk.
[312] SZABÓNÉ 2000.
[313] SZABÓNÉ 2000.

Az öregségi és rokkantsági járadék két részből tevődött össze: az egyik volt az évi 120 pengő összegű törzsjáradék, a másik pedig a fokozódó járadékrész. A törzsjáradék az átlagkereset nyolc százalékát jelentette a munkások, öt százalékát a magánalkalmazottak esetében. A fokozódó járadékrész a munkások esetében a befizetett járuléktömeg 24 százalékát, magánalkalmazottaknál a 19 százalékát jelentette. A nyugdíjat úgy tervezték, hogy az összege negyven évi járulékfizetés után egy átlagkeresettel rendelkező biztosított esetén elérje az átlagkereset felét. Ha a jövedelem az átlagkereset alatt maradt, akkor ötven százaléknál több, ellenkező esetben kisebb nyugdíjra számíthatott a biztosított. A törvényjavaslat kidolgozó tisztában voltak azzal, hogy ez a mérték olyannyira alacsony, hogy még az elemi szükségletek kielégítésére sem feltétlenül elegendő, és azzal érveltek, hogy még a Magyarországnál optimálisabb gazdasági helyzetben lévő államok sem képesek ennél magasabb járadékot garantálni.[314]

Az 1928. évi XL. törvénnyel létrehozott nyugdíjrendszer igazodva a nyugat-európai trendekhez várományfedezeti elven alapult. Mivel korábban nagyon sokáig tartalékgyűjtő volt a rendszer, ezért szabályozni kellett a tartalékok kezelésének módját is.[315] A törvény egyik fő elve a biztonság szavatolása volt, ezért kimondta, hogy a biztosítóintézetek járuléktartalékalapjának vagyona fix kamatozású állami, önkormányzati kötvényekbe helyezhető, külföldi országok jegybankjai által kibocsátott részvényekbe, kölcsönkötvényekbe azonban nem. Teret engedtek bizonyos gazdaságpolitikai célok érvényesülésének (így a járuléktartalékalap vagyonát az állam hitelként igénybe vehette meghatározott célokra, például exporthitelre, vasúti kötvény kibocsátására), és lehetőség nyílt társadalompolitikai célok követésére is (a vagyonból finanszírozni lehetett egyes szociális beruházásokat, például az intézet tulajdonában álló telken munkás- és tisztviselő házak, bérházak építését, szanatóriumok, gyógyintézetek létesítését).[316]

[314] SZABÓNÉ 2000.
[315] SZABÓNÉ 2000.
[316] 1928. évi XL. tc. 133. cikk.

A törvény meghatározta a befolyt járulékok felosztásának elveit is: az intézet köteles volt a járulékok négy százalékát öregségi-rokkantsági biztosítási igazgatási alap javára, hat százalékát egészségvédő és gyógyító eljárási alap javára, a fennmaradó kilencven százalékát járuléktartalék-alapokra felosztani.[317]

Az 1928. évi XL. törvénycikk hatálya nem terjedt ki az állami és közszolgálati alkalmazottakra, azok nyugellátással kapcsolatos szabályait az 1912. évi LXV. törvény szabályozta. Ez a nyugdíjjogosultság megállapításánál különbséget tett véglegesen és ideiglenesen alkalmazott tisztviselő között, illetve differenciált aszerint is, hogy a tisztviselő a beszámítható szolgálati idejének kezdetekor betöltötte a negyvenedik életévét vagy sem.[318] A köztisztviselők és közalkalmazottak mind a nyugdíjjogosultság megállapítását, mind a járadékfeltételeket és a járadék összegét tekintve kedvezőbb helyzetben voltak, mint az 1928.évi XL. törvény alapján biztosítottak: így például korábban (akár már a hatvanadik életév betöltésekor) nyugdíjba mehettek, tíz év szolgálati idő után keresetük negyven százaléka illette meg őket, negyven év után pedig megkaphatták akár a 100 százalékot is. A törvény öregségi nyugdíjminimumot és maximumot is meghatározott: tisztviselők esetében a nyugdíj nem lehetett kevesebb évi 800 koronánál, és nem haladhatta meg az évi 16 000 koronát. Az altisztek esetében csak nyugdíjminimumot rögzített a törvény: a rendszeres éves fizetéssel rendelkező altisztek esetében az alsó határ 360 korona, a rendszeres fizetéssel nem rendelkezőknél 300 korona volt.[319] A nyugdíjrendszer alapvetően felosztó-kirovó volt, azzal a különbséggel, hogy az ellátásokat a költségvetésből fizették, a „munkáltató" (vagyis az adott állami szerv) nem fizetett járulékot. A közszolgák kötelezően egy százalék (később 1,5 százalék) betegsegélyezési járulékot fizettek. A nyugdíjjárulék eltért a tisztviselők és az altisztek, szolgák esetében: előbbiek 2 százalékot, utóbbiak, egy százalék járulékot fizettek.[320]

[317] 1928. évi XL. tc. 128. cikk.
[318] 1912. évi LXV. törvénycikk az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról 31.cikk.
[319] 1912. évi LXV. tc. 37. cikk.
[320] SZABÓNÉ 2000.

Visszatérve az 1928. évi XL. törvényre: felmerül a kérdés, hogy mennyire bizonyult hatékonynak az általa létrehozott társadalombiztosítási rendszer. Ezt azon is le lehet mérni, hogy mely társadalmi csoportokat, illetve hány embert sikerült elérnie. A statisztikák tanúsága szerint 1930-ra a lakosság mintegy öt százaléka, az aktív népesség bő tíz százaléka volt biztosított. Ugyanebben az időben a nyugat-európai országokban átlagosan a teljes lakosság 36 százaléka, a keresők, illetve aktívak több mint hatvan százaléka volt biztosított öregség és rokkantság ellen. Tíz évvel később a különbség tovább fokozódott, Magyarországon ez az arány hét százalék (az aktív népesség viszonylatában 16 százalék fölé emelkedett, miközben Nyugat-Európa országaiban átlagot tekintve 42 százalék volt a teljes lakosságra (67 százalék a keresőkre) vetítve. A különbség tehát, különösen az 1940-es adatokat nézve, szembeötlő, ekkorra már teljesen leszakadtunk nyugati országoktól. Még a legkevésbé jól teljesítő franciáknál is a teljes lakosság egynegyede rendelkezett nyugdíjbiztosítással. Vagy egy másik példa: Norvégiában és Finnországban 1930-ban még nem létezett kötelező nyugdíjbiztosítás, 1940-re azonban mindkét országban bevezették, és gyakorlatilag egyből bevonták az aktív népesség közel száz százalékát.[321]

Arra a kérdésre, hogy miért volt ilyen alacsony hatásfokú a kor magyar nyugdíjbiztosítási rendszere, többféle magyarázat is adható. Az egyik leginkább Ránki György által képviselt álláspont szerint a magyar nyugdíjbiztosítási törvény mintájául szolgáló német jogszabály a nagyipari, gyáripari munkásságra „lett kitalálva", szervezkedési potenciáljuknál fogva ugyanis a hatalom őket azonosította a legjelentősebb veszélyforrásként. A magyar ipari fejlődés azonban más utat járt be, és az ipari munkásság megjelenése távolról sem szorította háttérbe a kis- és háziipart. Márpedig ez utóbbit (különösen pedig az agráriummal összefonódott vidéki kis- és háziipart) nem igazán sikerült bevonni a biztosításba. A modern német törvényt

[321] A magyar társadalombiztosítás ötven éve (1943): A magyar társadalombiztosítás ötven éve, 1892 1942. Országos Társadalombiztosítási Intézet, Budapest. 44.; SZIKRA 2000.

megfelelően adaptálni kellett volna a hazai viszonyokra, vagyis be kellett volna vonni a mezőgazdasági dolgozókat is a társadalombiztosítás rendszerébe.[322]

Egy másik magyarázat szerint azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a kiegyezést követően lendületet nyert polgárosodási folyamat az 1920-as, 1930-as évekre megmerevedett. Ráadásul a kormányzati hozzáállást ekkorra már a *„produktív szociálpolitika"* jellemezte, amely kifejezetten a kötelező nyugellátás általánossá tétele ellen hatott: a fő elv az volt, hogy ellátást csak az kapjon, aki dolgozik, a nők pedig ne dolgozzanak, hanem szüljenek gyermekeket.[323] A két világháború között a szegénység – Ferge Zsuzsa becslése szerint – a lakosság 55-75 százalékát érintette; ez az 1930-as évek közepén közel egymillió embert jelentett.[324] A kormányzat látszatintézkedésekkel igyekezett megakadályozni a perifériára került parasztok radikalizálódását, akik új jövedelemelosztást és földreformot követeltek – és a kormány számára egyáltalán nem tűnt úgy, hogy leszerelésükre alkalmasak lennének a társadalombiztosítási intézkedések.[325]

A magyar társadalombiztosítás 1891 és 1928 között fennállt rendszerét alapvetően meghatározta az a körülmény, hogy valós politikai akarat csak az ipari, bányaipari, kereskedelmi dolgozók biztosítására korlátozódott. A mezőgazdasági munkások betegség esetén történő ellátásának terhét még az 1900-as évek elején is a munkáltatókra hárították, akik ennek – nem meglepő módon – nem igazán tettek eleget. Élhettek ugyan a mezőgazdasági munkások is az önkéntes betegségi és baleseti biztosítás lehetőségével,[326] ám a kötelező járulékfizetés hiánya azt is jelentette, hogy vidéken nem jöhettek létre megfelelő egészségügyi intézmények (rendelőintézetek, kórházak, szanatóriumok).

Változás csak az 1930-as évek második felében következett be: az 1936. évi XXXVI. törvénycikk rendelkezett a gazdatisztek kötelező nyugdíjbiztosításáról,[327] 1938. évi XII. törvénycikk pedig a mezőgazdasági

[322] Ránki 1964, 432.
[323] Szikra 2000.
[324] Gönczöl 1987, 286–292.
[325] Szikra 2000.
[326] 1900. évi XVI. törvénycikk a gazdasági munkás- és cselédsegélypénztárról.
[327] 1936. évi XXXVI. törvénycikk a gazdatisztek öregségi, rokkantsági és haláleseti kötelező biztosításáról.

munkavállalók öregségi biztosítását vezette be.[328] Ez utóbbi törvény hatálya kizárólag a tizennyolcadik életévüket betöltött férfi gazdasági munkavállalókra terjedt ki, 1939-ben azonban bevezették a mezőgazdasági munkások özvegyeinek járadékát, amelynek mértéke az elhunyt férj nyugdíjának ötven százalékának felelt meg.[329]

Ami a társadalombiztosítási szervezetrendszert illeti: a munkások biztosítási ügyeit az Országos Társadalombiztosítási Intézet (OTI), a magánalkalmazottakét a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI) kezelte. A nyugdíjbiztosítást önkormányzati alapon működtették, a feladatot a vállalati nyugdíjpénztárak (MÁV, Magyar Királyi Posta stb.) látták el. Az OTI mintegy 250 ezer munkaadóval állt kapcsolatban, tagságának létszáma a betegbiztosításban meghaladta a 900 ezret, a nyugdíjbiztosításban pedig 650 ezer körül alakult. A vagyona 1940-ben 240 millió pengőt tett ki, ám e komoly tőke ellenére mégsem volt stabil a pénzügyi helyzete, ugyanis a kirótt járulékok egytizedét rendszeresen elmulasztották befizetni, a munkáltatók nagy száma pedig a jelentős munkateher mellett jelentős ügyviteli költségeket is jelentett.[330]

2. A társadalombiztosítási rendszer újraszervezése 1945 után

A második világháború kitörése megakasztotta az egyre kedvezőbben alakuló folyamatokat, a tartalékokat fokozatosan felhasználták (ami esetleg megmaradt, az elértéktelenedett), így a háborús évek alatt az összes nyugdíjbiztosító tönkrement. Hatalmas károk keletkeztek az ingatlanokban, a kórházak, rendelőintézetek felszerelésében, az orvos- és gyógyszerhiány pedig tovább nehezítette a helyzetet. 1945 után megindult a helyreállítás: a kormányzat kiemelt jelentőséget tulajdonított a társadalombiztosítási rendszer újraszervezésének, ami rendkívül nehézkesen indult el. A nyilvántartások összekeveredtek, bevétel alig volt. A nyugdíjkorhatárt még 1944-ben leszállították hatvan évre, ami megnövelte a járadékterheket, a járulékfizetők létszáma ugyanakkor a

[328] 1938. évi XII. törvénycikk a gazdasági munkavállalók kötelező öregségi biztosításáról.
[329] 1939. évi XVI. törvénycikk az 1938: XII. törvénycikk alapján biztosított gazdasági munkavállalók özvegyeinek járadékban részesítéséről.
[330] Fabók – Prugberger 2009, 39–40.

harmadára esett vissza, a fizetési fegyelem kritikán aluli volt, azon összegek pedig, amelyek mégis befolytak, az infláció miatt nem értek túl sokat.[331]

1945-ben az ideiglenes kormány deklarálta a társadalombiztosítás önkormányzatiságát, a munkavállalói képviseletet megerősítette (a korábbi 50 százalékról kétharmados többségre emelve a részvételi arányt), és kimondta azt is, hogy a munkavállalóknak nem kell járulékot fizetniük. 1948-ban a vállalati nyugdíjintézményeket a Központi Nyugdíjpénztárba integrálták, 1949-ben egyesült az OTI és a MABI. 1950-ben a társadalombiztosítás irányítása a szakszervezetek hatáskörébe került, az új intézmény Szakszervezetek Társadalombiztosítási Központja (SZTK) név alatt kezdte meg működését. A nyugdíjfolyósítás céljaira létrehoztak egy külön intézményt, az Országos Nyugdíjintézetet (ONYI).[332]

Ugyan már 1945-ben szerepelt a tervek között a társadalombiztosítási ellátások mezőgazdasági munkásokra és kisiparosokra-kiskereskedőkre történő kiterjesztése, az ágazat gyenge teherviselő-képessége miatt azonban ez sokáig csak terv maradt. Végül az 1960-as években sikerült létrehozni e két foglalkoztatotti csoport öregségi biztosítását. 1975-re minden magyar állampolgár a biztosítási rendszer tagja lett.[333]

1947 januárjától a nyugdíjbiztosítás az addigi várományfedezeti rendszerről felosztó-kirovó rendszerre változott. A háború utáni viszonyok nem tették lehetővé a stabilitást, a kiszámíthatóságot, a kamatlábak állandóságát megkövetelő várományfedezeti rendszer fenntartását, ezt a váltást tehát mindenképpen időszerűvé vált. Igaz, a felosztó-kirovó rendszerhez szükség lett volna tartalékokra, ezt azonban a tervgazdálkodás keretei között könnyedén lehetett teljesíteni. Akadt még egy másik ellenérv is a felosztó-kirovó rendszerrel szemben, nevezetesen, hogy működtetéséhez szükség van a járulékok emelésére. Ezzel kapcsolatosan az volt a döntéshozók koncepciója, hogy a jövő

[331] SZABÓNÉ 2000., BARTA 2002, 60-63.
[332] SZABÓNÉ 2000.
[333] HAJDÚ – HOMICSKÓ 2013, 34–35.

generációja jobban terhelhető lesz, így nem okoz majd gondot a magasabb járulék.[334] 1947-ben ekként alakultak a járulékok: az egészségbiztosítási járulék kilenc százalék volt, hat százalék a családi pótlék, három százalék az öregségi-rokkantsági járulék, mindehhez még hozzájött a kereseteket terhelő tíz százalékos illetményadó. A járulékok összesen tehát 28 százalékot tettek ki. Az elképzelés az volt, hogy az összterhelést változatlanul hagyva az egészségbiztosítási járulék és az illetményadó csökkentése mellett fokozatosan emelik a nyugdíjjárulékot. Ez annál is inkább indokoltnak tűnt, mert az öregségi járadékokra a teljes járulékösszegből alig egy százalékos rész jutott. 1948-tól csökkentették a járulék-terheket: az együttes levonás így 18 százalék volt, a nyugdíjbiztosításra változatlanul három százalékot vontak le, a családi pótlék finanszírozását ugyanakkor az állam magára vállalta.[335]

Az első egységes nyugdíjszabályozás az 1951. évi 30. törvényerejű rendelet valamennyi munkavállaló és azok hozzátartozói számára azonos feltételek mellett és egyező mértékek szerint biztosította az ellátásokat.[336] A korábbi nyolc év helyett tíz évben határozta meg a szolgálati időt, a jogosultság elvesztését ötéves megszakításhoz kötötte. A férfiak esetében 60, nőknél 55 évben határozta meg a nyugdíjkorhatárt, a nyugdíjak mértékét maximalizálta (a kereset felét nem haladhatta meg), visszahozta a korábban már eltörölt törzsnyugdíj intézményét (amelyet főszabály szerint a kereset 15 százalékában, de legfeljebb 30 százalékában határozott meg). Átalakították a rokkantsági és a baleseti biztosítási rendszert is: bevezették az életkor szerinti szolgálati idő követelményét és a hármas rokkantsági fokozatot. A nyugdíjjárulékot összevonták a baleseti járulékkal, ezek együttes mértékét 4 százalékban meghatározva.[337] Bár a korábbi helyzethez képest előrelépést jelentett az 1951. évi 30. törvényerejű rendelettel bevezetett rendszer, azt azonban, hogy valóban egységes lett volna, nem állíthatjuk. Több foglalkozási csoportra nem vonatkozott, és az ellátások

[334] SZABÓNÉ 2000.
[335] SZABÓNÉ 2000.
[336] 1951. évi 30. törvényerejű rendelet a dolgozók egységes társadalombiztosítási nyugdíjáról.
[337] SZABÓNÉ 2000.

színvonala sem érte el az 1928. évi XL. törvény által biztosított szintet. A rendszer biztosítási jellege elveszett, hiszen a munkavállalók nem fizettek hozzájárulást, és az 1945 előtti szolgálati időt is csak arányosan vették figyelembe.[338]

A második 1954. évi 28. törvényerejű rendelettel bevezetett egységes nyugdíjszabályozás a biztosítottak körén nem változtatott, ellenben érdemi változásokat vezetett be az öregségi nyugdíjak rendszerét tekintve. Nyugdíjminimumot határozott meg (mely 500 forint volt), megemelte a törzsnyugdíj mértékét, a korábbi 15 százalék helyett a kereset 50 százalékában állapítva azt meg.[339] Változott a nyugdíj-kiegészítés számítási módszere, összefüggésben azzal, hogy a kiegészítés mértéke 1 százalékra csökkent, de minden, 1945-öt követően ledolgozott év után járt a munkavállalónak. Így akár a kereset 60 százalékának megfelelő nyugdíjat is el lehetett érni. A korábbi szabályozás szerint a dolgozók nem fizettek járulékot, ezen 1954-ben változtattak, és a munkáltatói 4 százalékos járulék mellé bevezették a három százalékos munkavállalói nyugdíjjárulékot.[340]

A harmadik egységes nyugdíjszabályozás, amelyet az 1958. évi 40. törvényerejű rendelet vezetett be, kisebb kiigazításokkal egészen 1975-ig hatályban maradt. A biztosítottak körét tekintve változás nem történt, miként a nyugdíjjogosultság feltételrendszere sem változott (meghatározott életkor és szolgálati idő), a nyugdíjkorhatár is maradt nőknél 55, férfiaknál 60 év, a korkedvezmény rendszeréhez sem nyúltak (öt év korkedvezmény a korkedvezményre jogosító munkakörökben). A teljes nyugdíjra való jogosultsághoz 25 év szolgálati viszonyt, a résznyugdíjhoz 10 évet kellett teljesíteni. A szolgálati idő-követelményt fokozatosan emelték 1970-ig. A nyugdíj összege törzsnyugdíjból és nyugdíj-kiegészítésből állt, előbbi az átlagkereset 50 százalékát jelentette. A nyugdíj-kiegészítés mértéke az 1929. január 1-jétől megszerzett szolgálati évek után a törzsnyugdíj egy százaléka. A havi

[338] MENYHÁRT 2009, 143.
[339] SZABÓNÉ 2000.
[340] MENYHÁRT 2009, 144.

nyugdíjminimum 500 Ft, a maximum 3500 Ft volt, de nem haladhatta meg a korábbi bért.

1959-től kezdődően fokozatosan kiterjesztették a harmadik nyugdíj-tvr. hatályát, 1959-ben a kisipari szövetkezetek tagjaira, 1961-ben a bedolgozókra, 1963-ban az ügyvédekre.[341] A tsz-nyugdíjrendszert, illetve a kisiparosok, kiskereskedők nyugdíjrendszerét két külön rendelet – az 1966. évi 30. törvényrendelet és az 1961. évi 20. törvényerejű rendelet – szabályozta.[342]

3. Társadalombiztosítás az 1975. évi II. törvény alapján

Az 1960-as évek derekára alapvetően befejeződött a társadalombiztosítási rendszer kiépítése, 1975-re már gyakorlatilag a teljes népesség biztosítottá vált. Hosszú előkészítő munkát követően született meg a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény, amely alapjaiban alakította át a társadalombiztosítás rendszerét, az ellátások közül kiemelve az egészségügyi szolgáltatásokat, amelyek ezentúl alanyi jogon megillettek mindenkit. Ez utóbbi törvény a betegségi, anyasági ellátásokat, a családi pótlékot, a nyugellátásokat, valamint a baleseti ellátásokat szabályozta. Az öregségi nyugdíjak tekintetében a cél a szabályok egységesítése volt, bár ezt teljeskörűen nem sikerült megvalósítani. A minimális szolgálati időt valamennyi munkavállaló (ideértve a mezőgazdaságban dolgozókat is) esetében tíz évben határozták meg. Ötlet szintjén felmerült a nyugdíj-korhatár emelése, de ezt gyorsan elvetették, főként a dolgozók általános egészségi állapotára, valamint a nyugdíj szerzett jog jellegére hivatkozással. 1971-ben azonban bevezették a nyugdíjpótlék intézményét, nem titkoltan azzal a szándékkal, hogy továbbdolgozásra ösztönözzék a nyugdíjas korú munkavállalókat.[343]

Emelkedtek a járulékok: az 1976-tól érvényes szisztéma szerint az állami vállalatok esetében főszabály szerint 22 százalék, a tsz-eknél és agrárvállalatoknál 17 százalék, a költségvetési intézményeknél 10 százalékban határozták meg a

[341] Menyhárt 2009, 145.
[342] Szabóné 2000.
[343] Szabóné 2000.

járulék mértékét. A három nyugdíjrendszer összevonása – mutat rá Szabóné Csemniczki Katalin – nem járt együtt a rendszer egészének modernizálásával, sokkal inkább úgy tűnik, hogy a cél pusztán a technikai egyesítés, és a 2 milliárd forintos járadékalap megteremtése volt.[344] Az új szabályozás egyértelmű negatívuma volt, hogy csökkentette a nyugdíjrendszer biztosítási jellegét, inkább egy általános szociális védőhálót kívánt létrehozni.[345]

A társadalombiztosítási kiadások fedezetére a munkáltatók társadalombiztosítási járulékot, a munkavállalók nyugdíjjárulékot fizettek. Az előbbi mértékét minisztertanácsi rendelet állapította meg: a bérköltség 10 százalékát jelentette költségvetési szerveknél és a mezőgazdasági szervezeteknél, 17 százalékát pedig az állami vállalatoknál. Gyorsan kiderült, hogy az így befolyt összegek nem elegendőek, ezért már 1976-ban sor került a munkáltatói járulék emelésére (a mezőgazdaságban 17 százalékra növelték a járulék mértékét, ipari vállalatoknál 22 százalékra, a költségvetési szervek által fizetendő járulék mértékét érintetlenül hagyták). A munkavállalóknak csak a nyugdíjkiadásokhoz kellett hozzájárulniuk: az átlagkeresetük után, fokozatosan csökkenő – 3 és 10 százalék közötti – járulékkulcs szerint.[346]

Az öregségi nyugdíjjogosultság kettős feltétele változatlanul a nyugdíjkorhatár betöltése és az előírt szolgálati idő megszerzése volt. A korhatár nőknél 55, a férfiaknál 60 év volt, speciális, fokozott terheléssel járó munkák esetében élni lehetett a korkedvezményes nyugdíj lehetőségével. A nyugdíj összege az elért átlagkereset és a megszerzett szolgálati idő függvényében alakult, maximális mértéke – 42 év szolgálati idő esetén – a korábbi átlagkereset 75 százaléka. A nyugdíjminimum összegét 910 forintban határozták meg. A továbbdolgozott évekre nyugdíjpótlék járt.[347]

Az 1975. évi II. törvény jelentőségét az adja, hogy erősítette a nyugdíjrendszer (és általában a társadalombiztosítás) biztosítás jellegét, még úgy

[344] Szabóné 2000.
[345] Menyhárt 2009,149.
[346] Menyhárt 2009, 149.
[347] Menyhárt 2009, 149–150.

is, hogy a szociális elemek legtöbbjét változatlanul hagyták. A társadalombiztosítás ugyanakkor továbbra is az állami költségvetés részét képezte, a befolyt járulékokat nem kezelték elkülönítetten, így valójában annak nem volt különösebb jelentősége, hogy mennyi járulék folyik be ténylegesen.[348]

Az, hogy a társadalombiztosítás kodifikációja nem volt jól előkészítve, gyorsan visszaütött, így már 1976-ban módosítani kellett a törvényt. 1980-ban, 1982-ben, 1983-ban és 1984-ben is emelték a munkáltatói járulékok mértékét, 1984-től 40 százalék volt az iparban, 33 százalék a mezőgazdaságban, a költségvetési szféráé változatlanul 10 százalék maradt. Csak miután 1988-ban bevezették a személyi jövedelemadót, lett a járulék egységesen 43 százalék (1989-től).[349]

Az 1984. évi 5. törvényerejű rendelet állami feladattá minősítette a társadalombiztosítás ellátását, amelyet állami szervek végeztek a társadalombiztosítási tanácsok együttműködésével.[350] A szakszervezeti irányítás helyett egy önkormányzatibb jellegű vezetést hoztak létre, Országos Társadalombiztosítási Tanács (OTT) néven.[351]

Az 1988-as államháztartási reform fontos változást eredményezett: létrehozták a Társadalombiztosítási Alapot, leválasztva ezáltal a társadalombiztosítást a költségvetés rendszeréről.[352] 1990-ben az egészségügyi ellátás finanszírozása visszakerült a társadalombiztosítás körébe. 1992-ben a jogalkotó eltörölte az állampolgári jogon járó jogosultságot az ingyenes egészségügyi ellátásra.[353] Alapelv lett az önkormányzatiság, amely *„megteremti az érdekeltek érdekérvényesítési jogának és az állam felelősségének egyidejű elismerését”*.[354] Erre tekintettel alkották meg a társadalombiztosítási önkormányzati igazgatásról szóló 1991. évi LXXXIV. törvényt, amely külön

[348] MENYHÁRT 2009, 151.
[349] SZABÓNÉ 2000.
[350] 1984. évi 5. törvényerejű rendelet a társadalombiztosítás szervezetéről és irányításáról.
[351] HAJDÚ – HOMICSKÓ 2013, 35–36; PRÓNAI 2011, 71–72.
[352] 1988. évi XXI. törvény a Társadalombiztosítási Alapról.
[353] PRÓNAI 2011, 73.
[354] HAJDÚ – HOMICSKÓ 2013, 37.

nyugdíjbiztosítási és külön egészségbiztosítási önkormányzat létrehozásáról rendelkezett. Az önkormányzatok tagjai az ellátásra jogosultak és a járulékfizető munkáltatók képviselői közül választás útján kerültek ki. Az önkormányzatok önállóan gazdálkodtak a saját biztosítási alapjukhoz tartozó vagyonnal és az önkormányzat tulajdonával, önállóan alakították működési rendjüket, közreműködtek a társadalombiztosítási viszonyok szabályozásában, továbbá együttműködhettek belföldi és külföldi önkormányzatokkal. Állami felügyeletüket az Országgyűlés látta el. Az önkormányzatokat 1998 júliusában szüntették meg. Ezt azonban megelőzte egy hosszasan elhúzódó jogalkotási folyamat, amelynek eredményeként születtek meg az 1997. évi társadalombiztosítási törvények.[355]

4. Az 1997. évi társadalombiztosítási törvények

Az 1975. évi II. törvény egységes keretét adta a nyugdíj- és egészségbiztosítási ellátásokra vonatkozó törvényi szintű anyagi- és eljárásjogi szabályoknak. Az 1998-ban bevezetett nyugdíjrendszer két elemű volt. Ebből az első elem változatlanul a felosztó-kirovó rendszerű társadalombiztosítási nyugdíj, amelynek aránya az elérhető nyugdíj háromnegyede. A második elem a meghatározott korosztályok számára kötelező tőkefedezeti jellegű magánnyugdíj, amelynek aránya mintegy egynegyede a teljes nyugdíjnak. Ennek megfelelően 1998-tól három, egymástól lényegesen eltérő elveken nyugvó nyugdíjformulát hoztak létre: (1) a hagyományos, felosztó-kirovó rendszerű társadalombiztosítási nyugdíjat, (2) a tőkefedezeti elven működő kötelező magánpénztárak tagjainak járó magánnyugdíjat, valamint (3) az 1993 óta működő önkéntes nyugdíjpénztárak magánszolgáltatásait. Az 1) és 2) pontban említett ellátások képezték együtt az új rendszerű, két pilléres, vegyes finanszírozású nyugdíjrendszert.[356] Ennek megfelelően az egységesnek tekinthető 1975. évi II. törvényt négy új törvény váltotta fel 1998. január 1-jétől kezdődően:

[355] Hajdú – Homicskó 2013, 37-38.
[356] Bakó – Varga 2007, 10–11.

- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: régi Tbj.);
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tny.);
- A magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (továbbiakban: Mpt.); valamint
- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (továbbiakban: Ebtv.)

Láthatjuk, hogy a nyugdíj- és egészségbiztosítási ellátások, valamint a magán-nyugdíjpénztári szolgáltatások jogosultsági, megállapítási, folyósítási és egyéb törvényi szintű részletszabályait külön-külön törvények (Tny., Ebtv. és az Mpt.) adták meg. Ugyanakkor az egyes ellátások fajtáit, az ellátásokra jogosultak körét, az ellátások igénybevételét megalapozó fizetési kötelezettség alapját, mértékét, megállapítási, bevallási, befizetési és elszámolási szabályait, valamint a társadalombiztosítási nyilvántartás és ellenőrzés előírásait egységesen a Tbj. rögzíti. Az eredeti jogalkotói szándék az volt, hogy a párhuzamosságok elkerülése érdekében a fizetési kötelezettségekre, az ellenőrzésre, a késedelem és mulasztás jogkövetkezményeire, valamint a végrehajtásra vonatkozóan az adózás rendjéről szóló törvény tartalmazza a mögöttes joganyagot. Azonban az 1998 óta eltelt időszakban az említett kérdések egyre részletesebb szabályozást nyertek a Tny.-ben és az Ebtv.-ben is, illetve a járulékok tekintetében a járulékvertikum integrációját követően közvetlenül alkalmazandók az adózás rendjéről szóló törvény előírásai.[357]

Az 1997. évi társadalombiztosítási reform során részben privatizálták a nyugdíjas évekről való gondoskodást, márpedig mutat rá Katharina Müller ez gyökeres szakítást jelentett Magyarország társadalombiztosítási hagyományaival: az öregségi nyugdíjak elsődleges szolgáltatójává az állam

[357] MENYHÁRT 2009, 152.; SZABÓNÉ 2000.

helyett a piac vált.[358] Voltak ugyanakkor külhoni minták, amelyek előképét a latin-amerikai nyugdíj-privatizációs folyamatok jelentették.

Tény, hogy már 1989-re nyilvánvalóvá vált szakmai körökben a magyar nyugdíjbiztonsági rendszer reformjának szükségessége. Igazságtalannak, hosszú távon fenntarthatatlannak ítélték a felosztó-kirovó rendszert, és az is nyilvánvaló volt, hogy a gazdasági átalakulás csak még jobban felerősíti a problémákat. A rendszerváltozást követően azonban a nyugdíjpolitika még évekig nem volt képes elmozdulni a holtpontról, egyes elemzők[359] szerint a biztosítási elv megerősítése költségvetési okok miatt nem vezetett eredményre, a legalacsonyabb és a legmagasabb nyugdíjak között már így is hatalmas volt a különbség, a további differenciálás túlzottan költséges lett volna.[360] A nyugdíjasok egy jelentős hányada kénytelen volt nap mint nap szembesülni azzal, hogy az ellátási színvonal távolról sem megfelelő, sokuk számára pedig a munka folytatása egész egyszerűen azért nem jöhetett szóba, mert nem voltak megfelelő egészségi állapotban. Az sem javított a kilátásokon, hogy egyre inkább romlottak az idősek foglalkoztatási lehetőségei. Az 1980-as évek derekán felvett háztartás-statisztikai vizsgálatok arra mutattak rá, hogy a nyugdíjasok több mint egyharmada (35,7 százaléka) jóval a szegénységi küszöb alatt él.[361]

1991-ben készült el a rendszerváltozás utáni Magyarország első átfogó nyugdíjreform-koncepciója, amikor az országgyűlés a *60/1991. OGY határozattal* egy hárompilléres elképzelés mellett tette le a voksát. Az első pillért a központi költségvetésből fizetett állampolgári alapnyugdíj jelentette, a második pillért a kereset után fizetett járulékból finanszírozott járadék; e két pillért állami igazgatásúnak tervezték. A harmadik pillér a magánigazgatású, önkéntesen vállalt, kiegészítő pillér lett volna. Az országgyűlési határozat a szociális alapokon álló támogatás és a szociális biztosítás határozott kettéválasztását célozta: az előbbi funkciót az első, az utóbbit a második pillért lett volna hivatott

[358] MÜLLER 2000.
[359] Például: GÖTTING 1998.

[360] MÜLLER 2000.; lásd még: GÖTTING 1998.
[361] MÜLLER 2000.; lásd még: GROOTAERT 1997.

megvalósítani. Ez a hárompilléres modell a gyakorlatban végül nem valósult meg, kivéve egyetlen elemét, mégpedig a harmadik pillért: idővel ugyanis sikerült megvalósítani az önkéntes nyugdíjpénztárakra vonatkozó elképzeléseket, 1993-ban létrejöhettek az önkéntes nyugdíjpénztárak.[362]

1994 decemberében a Kormány felállította azt az államháztartási reformbizottságot, amelynek egyik albizottsága a jóléti albizottság foglalkozott a nyugdíjreform kidolgozásával. Bokros Lajos pénzügyminisztersége alatt, 1995 nyarán el is készült egy javaslat, amely az állami felosztó-kirovó rendszer átalakítását, és egyetlen kötelező pillérként történő fenntartását irányozta elő. Az albizottság munkájához a Világbank és az USAID jelentős anyagi és szellemi támogatást nyújtott. Habár az államháztartási bizottság elfogadta a javaslatot, a pénzügyminisztériumnak nem sikerült konszenzusra jutnia a munkaügyi minisztériummal. A Kormány ekkor egy új pénzügyminisztert nevezett ki, aki egy teljesen új reform-koncepciót terjesztett a kormány elé. Ennek a tervezetnek a központi elemét a nyugdíj-privatizáció képezte. Katharina Müller szerint ez a fordulat egyértelművé tette, hogy az az összhang, amely korábban fennállt a politikusok és a nyugdíjszakértők között, az 1990-es évek közepére megszűnt.[363]

Az USAID és a Világbank az új reformtervezetet is támogatta, a Világbank az anyagi segítség mellett még két nyugdíjszakértőjét is Magyarországra küldte, akik közreműködtek a latin-amerikai modell szerinti nyugdíj-privatizáció népszerűsítésében, a reklámkampányok felépítésében, a törvény megszövegezésében.[364] 1995-ben és 1996-ban magyarázza Ferge Zsuzsa két nyugdíjreform-tervezet volt versenyben, ezek azonban nemcsak a koncepciót tekintve különböztek egymástól, hanem abban is, hogy mennyire voltak közismertek a szélesebb nyilvánosság előtt. Az említett nemzetközi szervezetek hozzájárulásának köszönhetően a pénzügyminisztériumi tervezet vált közismertté, és ezt úgy tálalták, mint „egyetlen lehetséges megoldást";

[362] Müller 2000.
[363] Müller 2000.
[364] Orenstein 2017, 35.

ugyanakkor a hazai társadalombiztosítási szakma által támogatott, bismarcki-beveridge-i hagyományokat követő elképzelés nem kapta meg a megérdemelt figyelmet.[365]

A kormányzati narratíva (illetve, úgy általában a radikális reform hívei) szerint a nyugdíjprivatizáció, azáltal, hogy választási lehetőséget biztosít a polgárok számára, fokozza is egyúttal egyéni felelősségüket. Biztonságosabb is a magánrendszer az államinál, és előnyei is számosabbak, így például, a biztosított halálával megtakarításai nem vesznek el, hanem azt a hozzátartozók örökölhetik. Átláthatóbb a magánrendszer, ettől pedig a járulékfizetési hajlandóság javulása várható. Továbbá, szólt az érvelés, az állami felosztó-kirovó rendszer a jövőben pénzügyi szempontból sem tartható, ellenben a magánrendszer hozzájárul a gazdasági növekedéshez.[366]

A Pénzügyminisztérium által preferált nyugdíjreform tervezete latin-amerikai minta szerint készült, első változata a chilei modellt követve a teljes nyugdíjprivatizációt tartalmazta. Erre hivatkozni azonban a közvélemény előtt nem lett volna szerencsés, az átlagpolgár ugyanis Chilét Pinochet bukott diktatúrájával azonosította, és közép-európai sajátosságként Latin-Amerikára hajlamos volt elmaradott kontinensként tekinteni. Feltehetően ez a magyarázata annak mutat rá Rocha , hogy mind a világbanki tanácsadók, mind a teljes nyugdíjprivatizációt szorgalmazó hazai szakemberek kerülték a chilei példa, és általában a latin-párhuzam említését.[367] Egy későbbi verzióban ugyanakkor a nyugdíj privatizáció alá eső hányadát a járulékok felére redukálták, és mindeközben azt kommunikálták, hogy az új rendszerben változatlan marad az állami szerepvállalás, csak éppen a magánszektor lehetőségei is bővülnek. A koncepciót tekintve a nyugdíjrendszer átalakításának 1996-os tervezete már inkább a vegyes argentin rendszerrel, és nem az állami rendszert teljes egészében felváltó chilei megoldással mutatott hasonlóságot.[368]

[365] Ferge 1999, 237.
[366] Rocha 1996, 14.
[367] Rocha 1996, 15.
[368] Charlton McKinnon. Konopielko 1998, 1423.

Az 1996-os reformtervezet központi eleme a hárompilléres rendszer, mely a két kötelező pillér mellett egy önkéntes pillérből áll. Az első pillér az állami felosztó-kirovó rendszer egy redukált változata, amelynek rendeltetése a redisztribúció és a szegények szociális alapon történő támogatása, és amelyet a munkaadói járulékokból finanszíroznak. A második pillért a kötelező magánpénztári rendszer jelenti, amely felett az állam szigorú felügyeletet gyakorol, és amelynek a fedezetét a munkavállalói járulékok képezik. A harmadik pillér az önkéntes alapú nyugdíjtakarékoskodás.[369] Ahogy a fentiekben is említettem, a Világbank két vezető nyugdíjtanácsadóját is Budapestre küldte, emellett anyagilag is támogatták a reformot előkészítő munkacsoport tevékenységét. A Világbank szakemberi ugyanakkor tartózkodtak a nyilvánosság előtti szerepvállalástól, igyekeztek ugyanis elkerülni még a látszatát is annak, hogy a magyar nyugdíjreformra a nemzetközi pénzügyi intézmények intenciói szerint kerülne sor.[370]

Mindeközben a bismarcki-beveridge-i megoldást szorgalmazók azzal érveltek, hogy nem helyénvaló a nemzetgazdaság fellendülését várni a nyugdíjrendszertől, annak ugyanis kizárólagos feladata az időskorúak szolgálata. Arra is rámutattak, hogy az állami felosztó-kirovó rendszerben sem maradnak ellátás nélkül az elhunyt biztosított legközelebbi hozzátartozói, vagyis bizonyos értelemben örökölhetőségről beszélhetünk az özvegyi nyugdíj és az árvaellátások jogintézményei esetében. Az igazságos és transzparens működés is biztosítható az állami nyugdíjrendszer megfelelő átalakításával, magyarázták a teljes nyugdíjprivatizáció ellen tiltakozók, és úgy vélték, a már létező önkéntes nyugdíjpénztárak önmagukban is elegendők az öngondoskodás ösztönzésére, ellenben a kötelező magánnyugdíjpénztárak túlságosan nagy kockázatot hárítanak a biztosítottakra.[371]

A meglévő állami felosztó-kirovó rendszer átalakítását a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat, a Népjóléti Minisztérium, és a már említett

[369] MÜLLER 2000.; lásd még: VILÁGBANK 1995, 38–40.
[370] MÜLLER 2000.; ORENSTEIN 1998, 34.
[371] MÜLLER 2000.

jóléti albizottság szorgalmazta, ellenjavaslataik ugyan egyes részletkérdéseket tekintve eltértek egymástól, ám abban megegyeztek, hogy a teljes nyugdíj-privatizációt szükségtelennek ítélték. A latin-amerikai megoldások helyett a nyugat-európai utat tartották követendőnek, azt szorgalmazták, hogy *„saját történelmi hagyományainkra támaszkodó, európai típusú válaszokat adjunk azokra a kihívásokra, amelyek a magyar nyugdíjrendszer reformját kívánják".*[372] A közös reformtervezetet végül a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat és a Magyar Tudományos Akadémia szakemberei dolgozták ki. A tervezet szerint az állami felosztó-kirovó rendszeren belül el kell választani a támogatástípusú juttatásokat a biztosítási feladatoktól, előbbieket az első pillérbe, utóbbiakat a második pillérbe utalva. Az első pillért az adóbevételekből kellene finanszírozni, ebből lehetne folyósítani az egyenösszegű (univerzális) alapnyugdíjat. A második pillér összekapcsolná a biztosított által fizetett járulékot és a majdan folyósítandó nyugdíjjáradékot, ennek érdekében német mintára pontrendszer kellene bevezetni. A tervezet kollektív tőkésítés bevezetésére tett javaslatot abból a célból, hogy a társadalom elöregedéséből eredő problémák ezáltal kezelhetővé váljanak. A megvalósításhoz szükséges lenne a nyugdíjkorhatár felemelése, ezt követően már lehetne átmeneti tartalékot képezni a Nyugdíjbiztosítási Alap többleteinek felhasználásával. Az ellentervezet kidolgozói részletes számításokkal és szimulációkkal szemléltették azt, hogy a meglévő állami felosztó-kirovó rendszer reformja megvalósítható, és a XXI. század demográfiai kihívásaira a teljes nyugdíj-privatizáció nélkül is létezik legitim válasz.[373]

A Pénzügyminisztérium és a Népjóléti Minisztérium egymástól gyökeresen eltérő álláspontot képviselt, a megoldást végül az jelentette, hogy a népjóléti tárca vezetője lemondott, az új miniszter pedig 1996 tavaszán egy közös nyugdíjreform-tervezetet nyújtott be. A közös tervezet alapját a korábbi pénzügyminisztériumi álláspont képezte, azzal az eltéréssel, hogy tovább csökkentették a tőkésített pillér részesedési arányát. A reform központi elemét

[372] Bod 1995, 174.
[373] Müller 2000.; lásd még: Augusztinovics 1995, 210–228.

a vegyes nyugdíjrendszer jelentette, mely két kötelező és egy önkéntes pillérből állt. A kötelező pillérek egyike állami felosztó-kirovó pillér, a másik pedig a tőkésített magánpillér. A tervezet az állami felosztó-kirovó pilléren belül a járulék és a nyugdíjjáradék közötti kapcsolatot erősíteni, a jogosultság feltételeit pedig (például a nem kereső évek beszámíthatóságának megszüntetésével) szigorítani kívánta. Emellett egy részben kötelező magánpillérre tettek javaslatot, a már működő magánnyugdíjpénztárakhoz hasonló megoldással élve.[374] Az új pillér a munkaerőpiacra újonnan belépők számára kötelező, mindenki más nagyjából egy év alatt dönthetett arról, az új rendszert választja vagy marad a régiben. Az új rendszert választók esetében a nyugdíjjárulék egyharmada került a magánpénztárba, a többi járulék pedig (ideértve a munkáltatói járulékot is) az állami felosztó-kirovó rendszerbe. Az átlépéssel járó költségek csökkentésére beiktattak bizonyos korlátokat: ezt a cél szolgálta például a megszerzett nyugdíjjogosultságok részleges elismerése. Az eredeti elképzelések szerint 40, a valamivel későbbi tervek szerint 47 éves kor betöltése után már nem lehetett volna átlépni, abból a megfontolásból, miszerint a még hátralévő aktív évek ahhoz már nem elegendők, hogy értékelhető nagyságú tőkét fel lehessen halmozni a magánnyugdíjalapban. Utóbb azonban ezt a megkötést alkotmányossági okokból kivették a tervezetből. Benne maradt azonban egy másik korlátozás, amely szintén az idősebb munkavállalókat érintette: eszerint csak tizenöt év tagság után fizethetnek nyugdíjat a második pillér magánnyugdíjpénztárai.[375]

Végül 1997 májusában került az Országgyűlés elé a két minisztérium közös reformjavaslata, mely öt törvénytervezetet tartalmazott: a kötelező egészségbiztosításról, a társadalombiztosítás finanszírozásáról, az állami nyugdíjrendszerről, az időskorúak szociális támogatásáról és a magánnyugdíjpénztárakról. A reform alapelve az volt, hogy megmarad ugyan a korosztályok közötti kockázatmegosztás, ezt ugyanakkor kiegészíti az egyéni

[374] MÜLLER 2000.
[375] MÜLLER 2000.; lásd még: PALACIOS – ROCHA 1997, 19–22.

öngondoskodás. Törekedtek a járulék és a nyugdíj közötti kapcsolat erősítésére, a redisztributív elemeket pedig igyekeztek elválasztani a biztosítási elemektől. A munkavállaló járulékterhet változatlanul hagyták, és a múltban szerzett jogosultságokhoz sem nyúltak. Az öt törvénytervezet tárgyalása során négyszáznál is több módosító javaslatot terjesztettek elő, ám érdemi vitára a plenáris ülésen már nem került sor. Az 1997. július 15-én elfogadott törvények 1998. január 1-jén léptek hatályba – miként azt a széleskörű reklámkampányban kiemelték, *„a régi nyugdíjrendszer nyugdíjba ment”*.[376]

A reformnak köszönhetően nemcsak az állami – felosztó-kirovó – nyugdíjrendszer modernizálására került sor, hanem azt kiegészítették egy tőkefedezeti finanszírozású, kötelező előgondoskodáson alapuló magánnyugdíjpénztári (al)rendszerrel, létrehozva így egy kétpilléres, vegyes rendszert.[377] A tervek szerint az állami nyugdíjrendszer 75 százalékos, a magánnyugdíjrendszer 25 százalékos arányban biztosította volna a vegyes rendszert választókat megillető nyugdíjszolgáltatásokat. Az Mpt. hatályba lépést követő két év állt a biztosítottak rendelkezésére: dönthettek úgy is, hogy maradnak az állami rendszerben, de választhatták a vegyes finanszírozású rendszert is, melyben az állami rendszerbeli tagságukat megtartva beléphettek egy önként választott, egyébként kötelező magánnyugdíjpénztárba. A munkaerőpiacra újonnan belépőket a választási lehetőség nem illette meg, ők kötelező jelleggel a második pillér tagjává váltak. A vegyes rendszert választók egy alkalommal, legkésőbb 2000 decemberének végéig meggondolhatta magát, és visszaléphetett az állami nyugdíjrendszerbe.[378]

Létrejött a nyugdíjrendszerben egy harmadik pillér is, amelyben a magánpénztári tagok tagdíj fizetésének fejében nyugdíjmegtakarítási célú biztosítási termékeket vásárolhattak az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztáraktól és biztosítóktól. A tagdíj alapját a pénztártag adóköteles jövedelme jelentette, mértékére nézve a régi Tbj. tartalmazott előírásokat. Kezdetben hat százalékot

[376] Müller 2000.
[377] Lásd Barta 2011 (1) átfogó és részletes tanulmányát.
[378] Barta 2012, 2.

kellett fizetni a magánpénztárba, ezt emelték fokozatosan nyolc százalékra; a társadalombiztosítási járulék mértéke a magánpénztári tagok esetében csökkentett volt (kezdetben mindössze egy százalék). A tagok befizetéseit egyéni számlán tartották nyilván, a megtakarításokat a pénztár befektette, az időskori ellátás a felhalmozott összeg függvényében alakulhatott.[379]

5. A magyar nyugdíjrendszer az 1997-es reform óta

5.1. Kiigazítások, egyensúlyjavító intézkedések és reformtervek

A reformot követően a magyar nyugdíjrendszerre vonatkozó további reformtervek, valamint a hosszútávú finanszírozhatóságot is befolyásoló intézkedések születtek. Akkor és azóta is sok tanulmány foglalkozott ezek elemzésével, én csak a legfontosabbakra térek ki ebben a pontban, úgymint: magánnyugdíjpénztárak működési problémai, parametrikus változtatások a nyugdíjrendszerben, valamint a Nyugdíj Kerekasztal reformtervei; mellőzöm a nyugdíjbiztosítás szervezeti-, valamint a közigazgatási szabályok változásának elemzését.[380]

A magánnyugdíjpénztárak működésével összefüggésben én két szempontot emelnék ki, amelyek előrevetítették a modell sikertelenségét: ezek egyrészt a gyakorlati irányítás, másrészt a befektetési politika és a működési költségek területét érintik. A jogszabályok értelmében a pénztárak eredetileg önkormányzati működésű nonprofit szervezetek lehettek, saját, választott vezetőséggel. Ezzel szemben a gyakorlatban a nyugdíjpénztárak tagjainak nagy hányada pénzintézetek fiókintézményeként működő pénztárakban összpontosult. A pénztárak döntéshozó szerveiben a tagok részvétele csekély mértékű volt, a döntésekre vagy a kontrollra a tagoknak tehát közvetlen befolyása alig volt, emiatt az önkormányzatiság a pénztárakban nem is működött jól. A magánnyugdíjpénztárak tőkéjük közel háromnegyedét biztonságos, ám alacsony (közel nulla százalék) reálhozamú államkötvényekben tartották a

[379] BARTA 2012, 2.
[380] Lásd: CZAJLIK-SZALAY 2006; NYIKA Jelentés 2010; ORBÁN-PALOTAI 2005 és 2006; SZIKRA 2017; VARGA 2012.

kötvényeket gyakran éppen a nyugdíjrendszer hiányának finanszírozására bocsájtották ki. Ez egy meglehetősen ortodox és drága módja a finanszírozásnak. Emellett a nyugdíjpénztárak működési költségei is magasak, nem ritkán 10 % körüliek voltak, ami tovább csökkentette a befektetési hatékonyságot.[381]

A nyugdíjrendszer finanszírozhatóságát ellentmondásos intézkedések próbálták ebben az időszakban biztosítani. Egyfelől trendszerűen mérsékelték az egymást követő kormányok a Nyugdíj Alap bevételéül szolgáló járulékokat: 1996 és 2007 között összességében 31 százalékról 25 százalékra csökkentek a nyugdíjjárulékok. Emellett 2004-től fokozatosan bevezették a Nyugdíj Alapot jelentősen megterhelő 13. havi nyugdíjakat. Másfelől több lépésben szigorították az ellátások jogosultsági feltételeit, módosítottak a nyugdíjformulán és a nyugdíjak indexálásának szabályain. Döntés született a nyugdíjkorhatár nemenként egységesen fokozatosan 65 évre történő emeléséről, 2007-től járulékkötelessé tették a nyugdíj melletti munkavégzésből származó jövedelmet és korlátozták annak összegét, átalakították és szigorították a korhatár előtti- és a rokkantnyugdíjak rendszerét; 2009-től a nyugdíjszámítás során a nettósítás már a levont járulékokra is vonatkozik (ezzel egycsapásra 8 %-kal lett kevesebb az induló nyugdíj összege), ezzel egyidejűleg a korábbi tervek ellenére sem szűnt meg a résznyugdíj és a nyugdíjminimum; a már megállapított nyugdíjak indexálási szabályában a svájci indexálásról áttértek az árindexálásra.[382]

A Nyugdíj és Időskor Kerekasztal a szakterület szakértőiből állt és a miniszterelnök kezdeményezésére jött létre, 2007-2009 között működött. Munkájának összefoglalóját és főbb megállapításait 2010-ben Jelentésben tette közzé. A Kerekasztal működésének célja az volt, hogy a 2050-ig terjedő időszakban jelentkező kihívásokra reagáljon, és javaslatot tegyen arra, miként javíthatók a nyugdíjrendszer paraméterei a hosszútávú finanszírozhatóság érdekében. A munka eredményeként a Jelentés öt különböző nyugdíj-paradigmát mutat be: az öt változat egyike bevezeti a pontrendszeres szisztémát,

[381] Czajlik-Szalay 2006, 27-37.
[382] Lásd bővebben: Barta 2000., Szikra 2017., Varga 2012.

egy másik nulladik pillérként alapnyugdíjat javasol, egy megint másik a névleges egyéni számlás (NDC) nyugdíj modellt preferálja, a negyedik tisztán tőkefedezeti elven működő állami nyugdíjrendszert javasol a jelenlegi felosztó-kirovó rendszer kivezetése mellett, végül egy csak alapnyugdíjat és a munkanyugdíj-elemet szüntetné meg. A Jelentést nem sokkal a 2010-es választások előtt tették közzé, eredményei, javaslatai a kormányváltás után elsikkadtak. Mégis vitathatatlan érdemének tartom, hogy a téma szakértőit egy asztalhoz ültette, a fennálló nyugdíjrendszer továbbfejlesztésének lehetséges irányait kijelölte, az egyes paradigmák hatásvizsgálatának hiánypótló feladatát elvégezte.

5.2. A magánnyugdíjpénztári rendszer átalakítása

A 2002-ben hivatalba lépő Medgyessy-kormány nemcsak a demográfiai megfontolások miatt állt ki a tőkefedezeti rendszer mellett, hanem amiatt is, mert *„az ország gazdasági és pénzügyi bázisának modernizálását"*, *„nagy mennyiségű nemzeti tőke felhalmozását"* remélte tőle.[383] Habár az első Orbán-kormány korábban eltörölte a pályakezdők kötelező pénztártagságát, azt az új kormány visszaállította, majd a Bajnai-kormány ismét lehetővé tette a 52. életévüket betöltöttek számára az átlépést. A Gyurcsány-kabinet a kockázatkerülő állampapírok helyett a magasabb hozammal kecsegtető, de kockázatosabb portfóliók kialakítását írta elő kötelezettségként a magánnyugdíjpénztáraknak.[384]

2010 végére nyilvánvalóvá vált, hogy a jobboldali kormánykoalíció mindenképpen meg kívánja szüntetni a magánnyugdíjpénztári rendszert. Erre utaló jelek ugyan már voltak az első Orbán-kormány idején is: született is 2001-ben egy előterjesztés, amely az egyéni virtuális számlás rendszer[385] bevezetésére tett javaslatot, azonban ez a kormányváltás miatt akkor nem valósult meg.[386] A Fidesz kezdettől ellenezte a magánosítást a nyugdíjrendszerben: az első Orbán-

[383] POLICY SOLUTION 2010, 4.
[384] A magánnyugdíjpénztári rendszer átalakításáról bővebben: BARTA 2011 (2); NOVOSZÁTH 2015.
[385] NDC-rendszer: amikor a járulékokból befolyó összegeket nem fektetik be, hanem az éppen esedékes nyugdíjak folyósítására használják, azzal, hogy ettől függetlenül egyéni számlán nyilvántartják a halmozódó nyugdíjtőke mértékét.
[386] POLICY SOLUTION 2010, 3.

kormány megszüntette a pályakezdők kötelező pénztári tagságát és a minimumgaranciát, amely a negatív reálhozamtól védte volna meg a pénztártagot. A következő kormány bár a kötelező tagságot visszaállította, a minimumgaranciát azonban már nem.[387]

2010 nyarán már bizonyos volt az is, hogy az Európai Bizottság nem adja hozzájárulását a 2010. évi államháztartási hiány kiugró mértékű, közel két százalékpontnyi növeléséhez, és ragaszkodik a 2011-re vállalt, három százalék alatti hiánycélhoz is. 2010 szeptemberében pedig elutasította azt a kezdeményezést, miszerint a korábban nyugdíjreformot végrehajtó államok esetében a magánnyugdíjpénztárak által kezelt járulékok átutalását ne kelljen államháztartási hiányt növelő tényezőként figyelembe venni. Orbán Viktor 2010 októberének elején bejelentette, hogy tizennégy hónapra felfüggesztik a magánnyugdíjpénztáraknak járó járuléktömeg átutalását, a hónap végén pedig egyértelművé tette azt is, hogy a cél nem más, mint a hárompilléres nyugdíjrendszer megszüntetése.[388]

2010. október 26-án nyújtotta be Selmeczi Gabriella fideszes országgyűlési képviselő a magánnyugdíjpénztári rendszer átalakítására vonatkozó törvényjavaslatot, amelyben alapvetően a „luxushaszonnal", a nyugat-európait négyszeresen meghaladó kezelési költségekkel érvelt.[389] A politikai narratívától függetlenül is megállapítható az, hogy a nyugdíjprivatizáció számottevő problémákat idézett elő a nemzetgazdaság szintjén. A remélt gazdaságélénkítő hatás elmaradt, a magánnyugdíjpénztárakba átutalásra kerülő összegek pedig fokozták az államháztartás hiányát: a felosztó-kirovó rendszerből kellett fizetni az aktuális nyugdíjakat, miközben ide egyre kevesebb járulék folyt be, ugyanis egyre többen választották a vegyes rendszert. Az ebből eredő áttérési költség 1999-ben még csak a GDP fél százalékát jelentette, 2007-ben azonban már a GDP 1,2 százalékát is elérte.[390]

[387] 2001. évi LXXXIV. törvény és 2002. évi XLII. törvény.
[388] POLICY SOLUTION 2010, 8.
[389] POLICY SOLUTION 2010, 8.
[390] SZIKRA 2017, 298.

A Selmeczi-féle törvényjavaslatnak három fő eleme volt, melyek a következők: (1) a tagoktól befolyó magánnyugdíjpénztári bevételt 14 hónapon át az állami nyugdíj alapba irányítják át; (2) azok, akik a korábban az állami nyugdíjrendszerben teljes mértékben biztosítva voltak, és 1998-at követően önkéntesen beléptek a magánnyugdíjpénztárakba, visszatérhetnek az állami nyugdíjrendszerbe; (3) azok, akiknek pályakezdőként kötelező volt belépniük a magánnyugdíjpénztárba, dönthetnek úgy, hogy továbbra is ott maradnak, vagy pedig átlépnek az állami nyugdíjrendszerbe. A javaslat alapján született meg a 2010. évi CLIV. törvény, melynek értelmében az állami nyugdíjrendszerbe visszatérő/átlépő tag portfóliójába tartozó eszközöket át kell adni az Államadósságkezelő Központ (a továbbiakban: ÁKK) kezelésébe tartozó Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak, a visszalépésből származó pénzeszközöket pedig az államadósság csökkentésére kell fordítani.[391] Lényeges ugyanakkor, hogy az átlépés, illetve a visszalépés során a tagnak nem a teljes követelését adták át a nyugdíjalapnak, a tag ugyanis dönthetett úgy is, hogy felveszi a „hozamgarantált tőke" feletti összeget és a befizetett tagdíjkiegészítést.[392]

A 2010. évi CLIV. törvény lényegében felszámolta a magánpénztári pillért, az abban összegyűlt vagyont pedig államosította. 2011-re egy olyan nyugdíjrendszer jött létre, amely egy állami és egy önkéntes magánpillérből állt.[393] Nem hallgatható el mutat rá Szikra Dorottya , hogy a kormány az államosítás érdekében bizonyos értelemben a zsarolás eszközét vetette be. A kormányzati kommunikáció szerint ugyanis azok, akik maradnak a magánynyugdíjpénztárban, elveszítik minden, az állami nyugdíjrendszerben szerzett nyugdíjjal kapcsolatos jogosultságukat (ez egyébként esetükben a teljes nyugdíjnak megközelítőleg a háromnegyedét tette ki). A közel hárommillió pénztári tag 97 százaléka a kormány szándékai szerint értelmezte az üzenetet, és

[391] 2010. évi CLIV. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról.
[392] PRUGBERGER 2011.
[393] SZIKRA 2017, 301.

visszatért az állami nyugdíjrendszerbe. A döntésre egyébiránt méltatlanul kevés időt, egy hónapot biztosítottak, emellett adminisztratív eszközökkel is megnehezítették a magánnyugdíjpénztárban maradni kívánók dolgát ezzel szemben az átlépés minden különösebb nehézség nélkül, automatikusan megtörtént. A teljes nyugdíjvagyon elérte a GDP tíz százalékát, az átlépők vagyona pedig miként azt fentebb is jeleztem a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentési Alapba került, melynek működése meglehetősen átláthatatlan volt. A kormány bizonyára szükségét érezte annak, hogy megnyugtassa a közvéleményt, ezért a miniszterelnök egy 2011-ben kiadott közleményében ígéretet tett arra, hogy még abban az évben létrehozzák az állami nyugdíjrendszeren belül az egyéni számlák rendszerét.[394]

2012-ben visszaállították az ekkor alig százezer főnyi magánnyugdíjpénztári tag számára az állami nyugdíjra való jogosultságot, miután a munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék nevét „szociális hozzájárulási adóra" (szocho) változtatták, elkerülendő ezáltal azt, hogy bíróság előtt a döntés megtámadásánál szerzett jogra lehessen hivatkozni. Ez utóbbi megállapítás igényel némi magyarázatot. A 2011. évi CLVI. törvény értelmében a szocho-t a „*szociális biztonsághoz […] továbbá az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásához szükséges államháztartási források biztosítása céljából*" fizeti a munkáltató, vagyis ezt az összeget az állam a társadalombiztosítás céljaira fordítja.[395] Ugyanezen törvényhely ugyanakkor azt is kimondta, hogy ez a munkavállaló javára „*támogatás igénybevételére való jogot nem keletkeztet, valamint az adó alapja és összege az ilyen ellátás, illetőleg támogatás összegét nem befolyásolja*".[396] A költségvetési törvény alapján 2016-ig részben a Nyugdíjbiztosítási Alaphoz, részben az Egészségbiztosítási Alaphoz került a szocho-ból származó bevétel, ugyanakkor 2017-ben jutott belőle pénz a Nemzeti Foglalkoztatási Alapnak is. A szocho tehát társadalombiztosítási célokat szolgál, anélkül azonban, hogy abból bármiféle, adott esetben bíróság előtt is

[394] SZIKRA 2017, 302.
[395] 2011. évi CLVI. törvény egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról 453. §
[396] 2011. évi CLVI. tv. 453. §

érvényesíthető jogosultságot keletkeztetne a munkavállalók számára. A 2011-ben elfogadott Alaptörvény pedig *„további joggyengítést jelent"* fogalmaz és fejti ki részletesebben Szikra Dorottya.[397]

5.3. A társadalombiztosítási alapelvek változásai

A társadalombiztosítási alapelvek körét a szakértők rendszerint tágabb és szűkebb megközelítésben is tárgyalják.[398] A Hajdú-Homicskó szerzőpáros megkülönböztet alaptörvényi és törvényi szintű alapelveket. A korábbiakban foglalkoztam már azzal a jogirodalmi kérdéssel, van-e helyük a szociális jogoknak az alkotmányban, és ha igen, milyen terjedelemben. Erre tekintettel úgy vélem, a magánpénztári rendszer átalakítása kapcsán érdemes áttekinteni nagy vonalakban, hogy az Alkotmány különböző szövegváltozatai, illetve jelenlegi Alaptörvényünk miként érinti ezt a kérdést, és hogyan változtak a társadalombiztosítási alapelvek.[399]

Az Alkotmány eredeti, 1949. évi szövege kizárólag a dolgozók számára, és csak a társadalombiztosítás keretein belül biztosított védelmet. Az 1972-ben módosított Alkotmány-szöveg *„az öreg, beteg, munkaképtelen személyek anyagi ellátásához való jogát"* rögzítette, amelyet a társadalombiztosítási és egyéb szociális intézmények rendszerének kellett biztosítania.[400] Az 1989. évi módosítás szerint pedig *„a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik".*[401] Ez egy meglehetősen általános megfogalmazás, amelynek kapcsán az Alkotmánybíróság több ízben is kifejtette, hogy alanyi alapjogokat nem alapoz meg, e rendelkezésből *„a jogalkotó számára konkrét támogatási formák, jogintézmények létrehozására vagy meghatározott tartalommal való kialakítására kötelezettség nem vezethető le".*[402] A jogosultság részletesebb kifejtésére a 70/E. §-ban került sor, amely úgy rendelkezett, hogy *„a Magyar*

[397] Szikra 2017, 303.
[398] Juhász Tausz 2012.
[399] A magánnyugdíjpénztári rendszert érintő törvénymódosítások alkotmányossági megítélése tárgyában lásd Barta 2011 (2) elemzését.
[400] Juhász 2009b, 538.
[401] Juhász 2009b, 538.
[402] Juhász 2009b, 540.; 652/G/1994. AB határozat

Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak."[403] Tanulságos ezzel kapcsolatosan Kilényi Géza alkotmánybíró álláspontját megvizsgálni: a *26/1993. (IV.29.) AB határozat*hoz fűzött különvéleményében arra mutatott rá, a 70/A. § (1) bekezdésében pontosvessző van, nem pedig kettőspont. Márpedig, a pontosvessző alkalmazása itt azt jelenti, hogy az Alkotmány két alapvető jogot nevesít: a szociális biztonsághoz való jogot és az ellátáshoz való jogot. Ebből pedig az következik, hogy a 70/A. § pontosvesszőt követő szövegrésze nem fogható fel a szociális biztonsághoz való joghoz tartozó intézmények taxatív felsorolásaként. A pontosvessző utáni felsorolás Kilényi értelmezése szerint példálózó felsorolásnak tekinthető, ilyenformán az Alkotmány nemcsak az öregeknek, betegeknek, rokkantaknak, özvegyeknek, árváknak és önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyeknek garantál jogot a szociális biztonságra hanem *a magyar állampolgárok mindegyikét megilleti a szociális biztonsághoz való jog.*[404]

A 2011. évi Alaptörvény az alapvető jogok körében, a Szabadság és felelősség című fejezetben rendelkezik a szociális jogokról, kifejezve azon jogalkotói akaratot, amely szerint „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. [...] Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő."*[405] Az Alaptörvény rendelkezése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, ez vonatkozik a szociális jogokra is.[406] A jövőben is az

[403] JUHÁSZ 2009b, 540.
[404] FARKAS 2011, 85.; 26/1993. (IV.29.) AB határozat
[405] Alaptörvény; JUHÁSZ 2009b, 540.
[406] JUHÁSZ 2009b, 540.

Alkotmánybíróságra hárul a feladat, hogy az Alaptörvényben meghatározott szociális jogok tartalmát értelmezze. Figyelemreméltónak találom ezzel összefüggésben Farkas Zsuzsanna megállapítását, miszerint alapvető változásokat eredményezhet az, hogy az Alaptörvény csupán a szociális biztonsághoz való jog megteremtésére való törekvést fogalmazza meg, a „törekszik" kifejezés használatával.[407]

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény VI. fejezetében rögzíti az állami nyugdíjrendszer alapvető szabályait: az alapelveket, valamint a fedezeti rendszer meghatározását. Az ellátási jogosultságot (reálértékét megőrző öregségi nyugdíjat, illetve hozzátartozói nyugellátást) nyugdíjjárulék fizetés ellenében garantáló állami nyugdíjrendszer időskorra, illetőleg a közeli hozzátartozó halála esetére alapozza meg a jövedelmi biztonságot. Ugyanakkor az időskori jövedelembiztonság megteremtése céljából az állami nyugdíjrendszer mellett önkéntes részvétel alapján, az egyéni felelősséget és az öngondoskodást érvényre juttatva kiegészítő nyugdíjintézmények is működhetnek.[408] Ugyanezen törvény kimondja azt is, hogy a nyugdíjak kifizetésének fedezetét a Nyugdíjbiztosítási Alap garantálja, amelynek bevételeit a befizetett nyugdíjjárulékok, a foglalkoztatók által e célra fizetett közterhek, a központi költségvetésből biztosított források, és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényben meghatározott egyéb bevételek képezik.[409]

A további vonatkozó alapelveket a Tbj.-ben találjuk. A Tbj. rögzíti a társadalombiztosítás kockázatközösségében való kötelező részvétel elvét: e kockázatközösségben a törvényben megállapított szabályok szerint a részvétel kötelező, vagyis a részvétel nem a felek egyező akaratával, hanem jogszabályi kötelezéssel, de lege jön létre.[410]

---

[407] FARKAS 2011, 88.
[408] 2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 41. §
[409] 2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 42. §
[410] JUHÁSZ TAUSZ 2012.

A következő két fontos, egymásból következő elv a járulékfizetés elve és az egyéni felelősség elve. A társadalombiztosítási ellátásokhoz való hozzáférés feltétele a kötelezettek járulékfizetése. A kötelező társadalombiztosítás rendszerében a biztosított az egyéni felelősség elvének megfelelően, a járulékfizetési kötelezettség teljesítése alapján szerezhet jogot saját maga és hozzátartozója javára az egyes ellátásokra.[411]

Az arányosság elve alapján főszabályként – amelytől való eltérés törvényi szabályozást igényel – a pénzbeli társadalombiztosítási ellátások továbbra is arányban állnak a biztosított járulékalapot képező jövedelmével. Lényeges eltérés, hogy addig, amíg a biztosítottak korábban a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosultságot szerezhettek, a módosítást követően csak azok a biztosítottak szerezhetnek jogosultságot a társadalombiztosítás valamennyi ellátására, akiknek esetében valamely törvényi előírás eltérően nem rendelkezik (korlátozott biztosítás elve).

Azt már a dolgozatom korábbi részében érintettem, hogy a biztosítás az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal egyidejűleg, a törvény erejénél fogva jön létre. Ennek érvényesítése érdekében a foglalkoztatót bejelentési, nyilvántartási, járulékmegállapítási és levonási, járulékfizetési, valamint bevallási kötelezettség terheli – ezt az együttműködési kötelezettség elve fejezi ki. 2011. január 1-jétől kezdődően a kötelezettség kiterjed arra a külföldi foglalkoztatóra is, aki Magyarország területén biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony keretében foglalkoztat munkavállalót, továbbá arra a külföldi foglalkoztatóra, aki Magyarország területén kívül foglalkoztat olyan munkavállalót, aki a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendelet alapján e törvény hatálya alá tartozik.

Az egyéni járulékfizetés rendszerét kiegészítve – a régi Tbj. 2011. december 1-jétől hatályos rendelkezése alapján – a foglalkoztató a társadalmi szolidaritás érvényre juttatásaként nem járulékot, hanem az ellátásokhoz olyan hozzájárulást

[411] Hajdú – Homicskó 2013, 41.

fizet, amely a biztosítottak számára társadalombiztosítási ellátásra való jogosultságot nem keletkeztet. A szolidaritás elve alapján a kockázatközösség (vagyis ebben az értelemben a társadalom) tagjai együttesen tartják fenn a kockázatok kezeléséhez szükséges alapot, amelyből a kockázatok által fokozottabban sújtott emberek nagyobb mértékben részesülnek, mint azok, akik el tudják kerülni önerőből ezeket a kockázatokat (betegség, munkanélküliség stb.).[412]

A törvény értelmében a foglalkoztatókat és a biztosítottakat eseti, illetve rendszeres bejelentési, adatszolgáltatási és bevallási kötelezettségek terheli. Az így szolgáltatott adatok alapján működő egységes társadalombiztosítási nyilvántartás biztosítja mind az ellátások valós adatokon alapuló megállapítását, mind pedig a közteherviselés hatékony érvényre juttatását (egységes társadalombiztosítási nyilvántartás elve).[413]

A Juhász-Tausz szerzőpáros külön említi még a jogorvoslati jogosultság elvét. Ennek lényege az, hogy a társadalombiztosítási szervek döntései ellen jogorvoslattal lehet élni, ha pedig a társadalombiztosítási szervezetrendszeren belül kimerítettek minden fellebbezési lehetőséget, úgy igénybe vehető a külső (bírósági) jogorvoslat.[414]

2011-ben magánnyugdíjpénztári tagok, valamint a magánnyugdíjpénztárakat képviselő Pénztárszövetség közös beadványban az Alkotmánybírósághoz fordultak, sérelmezve azt, hogy a nyugdíjbiztosítási járulékot szociális hozzájárulási adóra keresztelték át, azzal a céllal, hogy elveszítse „szerzett jog" jellegét. Időközben azonban az országgyűlés egy gyorsan beadott képviselői indítványra elfogadott egy törvénymódosítást, amellyel kimondta, hogy az Alkotmánybíróság nem dönthet a költségvetés körébe tartozó kérdések tárgyában. Vagyis a külső jogorvoslati jog ebben az esetben biztosan sérelmet szenvedett.[415]

[412] JUHÁSZ TAUSZ 2012.; régi Tbj. 2. § (6a) bekezdés
[413] Régi Tbj. 40. §
[414] JUHÁSZ TAUSZ 2012.
[415] SZIKRA 2017, 302-303.

5.4. Napjaink magyar nyugdíjrendszere

Az elmúlt bő egy évtizedben a magánnyugdíjpénztári rendszer átalakításán kívül más, *parametrikus* intézkedések is történtek a magyar nyugdíjrendszerben. Egyrészt, lépcsőzetesen végbement az öregségi nyugdíjkorhatár 65 évre történő emelése, egységesen mindkét nem számára. Másrészt, lényegében megszűntek a korhatár előtt igénybe vehető, kedvezményes nyugdíjak, úgymint az előrehozott-, a korengedményes-, korkedvezményes ellátások, az öregségi korhatár rugalmatlanná, merevvé vált. Ezzel egyidejűleg a rokkantsági nyugdíjak is *megszűntek nyugdíjnak lenni:* rokkantsági, illetve rehabilitációs *ellátásokká* változtak.

A nyugdíjrendszer jelentős és átfogó elemzésével 2015 végén a Közgazdasági Szemle tematikus nyugdíj száma jelentkezett: ebben a Bajkó-Maknics-Tóth-Vékás szerzőnégyes tanulmánya foglalkozott a nyugdíjrendszerünk fenntarthatóságával. A tanulmány fő következtetése, hogy önmagában a már végrehajtott, és még további szükséges *nyugdíjkorhatár emeléssel* biztosítható a magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága a következő évtizedekben. A 2040-es évektől azonban ez már kevés lesz, ezért szükségesnek tartja a tanulmány a munkaerőpiac élénkítését és a járulékfizető korosztályok számbeli növekedésének ösztönzését is.[416] Én már a mostani korhatárt is túl merevnek tartom, ezért további emelését csak egyfajta rugalmasság megteremtésével együtt tartanám elfogadhatónak.

A magyar állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságával a dolgozatom következő fejezetének 3. alfejezetében foglalkozom részletesebben. A következőkben néhány olyan problematikus témára szeretnék kitérni, amelyek kevéssé tárgyalt jelenségei a jelenlegi magyar nyugdíjrendszernek.

5.4.1. *A szegénység és a társadalmi kirekesztődés kockázata*

A nyugdíjrendszerek fenntarthatósága és megfelelősége ellen ható tényező a szegénység, illetve a társadalmi kirekesztődés kockázata. Az elmúlt egy-másfél

[416] Bajkó-Maknics-Tóth-Vékás 2015, 1252.

évtizedben kétségkívül javult a helyzet, így például – miként arra az Európai Bizottság jelentésében is rámutatott – 2015 és 2018 között 4,1 millióval növekedett a tovább foglalkoztatott nyugdíjaskorúak száma, 2008 és 2018 között 1,9 millióval csökkent a szegénység kockázatának kitett időskorúak létszáma.[417] A kép azonban úgy teljes, ha azt is hozzátesszük: a 2008-as világválság következtében általában véve is visszaesett a háztartások jövedelmi szintje, csakhogy amíg a válságot megelőzően a jövedelmi szegénység magasabb volt az idősebbek körében, addig 2008 után ez esetükben – a rugalmasabb nyugdíjaknak köszönhetően – arányaiban mérséklődött.[418]

A probléma ugyanakkor nyilvánvalóan nem szűnt meg: egy uniós jelentés szerint 2018-ban a 65 éves és annál idősebb uniós polgárok 18,2 százalékának (közel 17,3 millió embernek) a szegénység vagy a társadalmi kirekesztettség volt az osztályrésze. A probléma egyes társadalmi csoportokat még az átlagnál is jobban sújt: a nők, az önfoglalkoztatók, azok, akiket atipikus munkaviszony keretében alkalmaznak, jóval alacsonyabb nyugdíjra számíthatnak, mint a teljes munkaidőben foglalkoztatottak.[419] A szegénységi kockázat nem független a háztartás típusától sem: rendszerint jóval magasabb a szegénységi ráta az egyedül élő idősek körében, mint az ugyancsak idős, de két fős háztartások esetében. Sajátos kivételként említhető Málta és Spanyolország, ahol az idős párok, házaspárok körében magasabb a szegénység. A másik szélsőség Lettországban és Észtországban figyelhető meg: ebben a két tagállamban az egyedülálló idősek (akik főként nők) mintegy nyolcvan százalékát érinti a szegénységi kockázat vagy a társadalmi kirekesztettség.[420]

5.4.2. *A férfiak és a nők nyugdíjának nivellálása*

A nők a nyugdíj szempontjából hatványozottan kitett csoportnak számítanak. Eleve alacsonyabb a javadalmazásuk, nagyobb arányban foglalkoztatják őket atipikus munkaviszonyban (részmunka, határozott idejű munka stb. keretében),

[417] Az Európai Unió Bizottsága: Nyugdíjak az EU-ban, Sajtóközlemény. 2018.
[418] Pension Adequacy Report 2018, 30.
[419] Nyugdíjak az EU-ban: a Az Európai Unió Bizottsága: Nyugdíjak az EU-ban, Sajtóközlemény. 2018.
[420] Pension Adequacy Report 2018, 29.

gondozási feladataik miatt pedig jellemzően kevesebb időt töltenek a munkaerőpiacon. 2018-ban átlagosan 30 százalékkal alacsonyabb nyugellátásra számíthattak, mint a férfi munkavállalók.[421]

Helyzetüket súlyosbítja, hogy idős korukra nagyobb arányban maradnak egyedül: 2018-ban a huszonnyolc uniós tagállamban a 65 éves vagy annál idősebb nők közül 21,4 millióan éltek egyedül és 21,5 millióan párban, ugyanakkor az egyedül élő idős férfiak száma 8,1 millió volt, a párban élőké 25,8 millió. Az idősebb nők nagy része saját jogú nyugellátásra nem jogosult, ehelyett özvegyi nyugdíjban részesül, amelynek összege rendszerint alacsony. Az ilyen típusú különbségek a nők hosszabb élettartamával magyarázhatók (ez átlagosan öt év különbséget jelent a javukra), illetve azzal is, hogy a párok között nagy átlagban két-három év korkülönbség van (ez esetben a férfiak javára).[422] Országonként ugyanakkor e tekintetben is jelentős különbségek tapasztalhatók. Magyarországon uniós viszonylatban is kedvezőtlen a helyzet, és évről évre csökken a nyugdíjban töltött évek száma: jelenleg egy átlagos magyar nő huszonhárom, egy férfi tizenhat évet tölt nyugdíjban.[423]

Magyarországon 2012-ben vezették be a nők kedvezményes nyugdíjazásának lehetőségét; a jogintézmény lényege abban áll, hogy életkortól függetlenül öregségi teljes nyugdíjra szerezhetnek jogosultságot azok a nők, akik legalább negyven év jogosultsági időt szereztek. Ugyan a jogszabály szűkebben határozza meg a jogosultsági idő fogalmát, mint az öregségi nyugdíj esetében relevanciával bíró szolgálati időét, azonban a nyugdíj összegének megállapításánál ilyen különbségtétel már nincsen. A kedvezményes nyugdíjjal akár már 55 éves kora előtt is nyugdíjba mehet egy nő, ezáltal még inkább emelkedik a nyugdíjban töltött évek száma.[424]

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) egyezményeiben deklarálja az „egyenlő értékű munkáért egyenlő bér" alapelvét, és ez az elv az Európai Unió

[421] EUROSTAT: Closing the Gender Pension Gap? 2020.
[422] Pension Adequacy Report 2018, 28.
[423] G7: Gyorsabban emelik itthon a nyugdíjkorhatárt, mint amennyire nő a várható élettartam. 2020.
[424] VÉRTESY 2018. 27.

dokumentumaiban is megjelenik. Ettől függetlenül a világ csaknem minden országában általános jelenség, hogy a nők kevesebbet keresnek, mint az azonos munkakörben dolgozó, azonos képességekkel, azonos képzettséggel és munkatapasztalattal rendelkező férfiak. Az Európai Bizottság 2014-es jelentése szerint a tagállamokban átlagosan 16 százalékkal alacsonyabb a nőknek fizetett órabér, mint a férfiaké.[425] Egyes tagállamokban javuló tendencia figyelhető meg, ám nem úgy Magyarországon, ahol nemhogy csökkent volna a bérszakadék, hanem még növekedett is: az elmúlt egy évtizedben 1,2 százalékkal. 2019-ben a magyar nők bére 14,2 százalékkal elmaradt a férfiakétól, és bár ez a különbség nem éri el az uniós átlagot (amely 2019-ben is 16 százalék körül alakult), ám igaz ugyanakkor az is, hogy Magyarországon arányaiban kevesebb nő van jelen a munkaerőpiacon: míg az uniós női munkanélküliségi ráta 11,5 százalék, addig a magyar 15,3 százalék.

A férfiak és nők közötti „wage gap" a férfiak és a nők átlagos jövedelme közötti különbséget jelenti. A jelenség nem mutat semmiféle összefüggést a végzettséggel, a képesítéssel, ugyanis jóval több nő szerez érettségit, mint férfi, és a felsőfokú diplomával rendelkezők aránya is nagyobb a nők körében. Az alacsonyabb javadalmazás ugyanakkor az egyén egész életére kihatással van, így meghatározza a nyugdíjas éveket is. Az a nő, aki karrierje során tartósan kevesebbet keres, alacsonyabb nyugellátásra lesz jogosult, ezzel együtt pedig jobban ki lesz téve az időskori szegénység kockázatának.[426]

A nők és férfiak közötti jövedelemi különbségek a nyugdíjas évek során tovább növekednek. Az Eurostat már idézett 2018-as adatai szerint a 65 éves vagy annál idősebb nyugdíjas nők nyugellátása harminc százalékkal elmaradt a férfiakétól. A harminc százaléknál is nagyobb a nyugdíjak közötti szakadék Ausztriában, Németországban, Olaszországban, Spanyolországban, Hollandiában pedig a különbség eléri a negyven százalékot, Máltán meg is haladja azt. A legmagasabb az eltérés Luxemburgban, ahol a férfiak nyugdíja

[425] Európai Bizottság: A nők és a férfiak közötti bérszakadék áthidalása az Európai Unióban. 2014
[426] Európai Bizottság: A nők és a férfiak közötti bérszakadék áthidalása az Európai Unióban. 2014

átlagosan 43 százalékkal több a nőkénél. A kelet-európai tagállamokban kevéssé jelentős az eltérés a két nem nyugdíja között, igaz ugyanakkor az is, hogy ezekben az országokban az átlagos nyugdíjak is jóval mérsékeltebbek. Magyarországon a nők átlagosan 15,5 százalékkal kapnak kevesebb nyugdíjat, ez az uniós tagállamok sorában az ötödik legkisebb különbség, ennél csak Szlovákiában, Csehországban, valamint Észtországban és Dániában kedvezőbb a helyzet.[427]

5.4.3. *A nyugdíjkorhatár rugalmatlansága*

A magyar öregségi nyugdíjkorhatár 2022-től mindkét nem számára a betöltött 65 év. Ez egy meglehetősen fix jogosultsági feltétel, amely nem teszi lehetővé az egyén számára még málusz (nyugdíj-összeg csökkentés) vállalása esetén sem az előrehozott nyugdíjigényt. Eltérés a fő szabálytól csak két esetben lehetséges: nők számára megszerzett negyven jogosultsági év, illetve mindkét nem számára meghatározott minimális korkedvezményre jogszerző idő megléte esetén. Mindkét esetben a kedvezmény teljes (tehát csökkentés nélküli) nyugdíjat eredményez.

2011 óta létezik a nők kedvezményes öregségi nyugdíja: negyven jogszerző év után a korhatárára tekintet nélkül teljes értékű nyugdíj jár az igénylő nőnek. A korkedvezményes nyugdíj régebb óta létezik, de 2015-től már nem szerezhető rá újabb jog – a 2014 végéig szerzett jog időkorlát nélkül érvényesíthető.

A jelenlegi szabályozás tehát sem egyedi szociális helyzet, de még önkéntesen vállalt málusz esetén sem engedi az eltérést a merev öregségi nyugdíjkorhatártól. Megoldásként kínálkozna a korábbi, 2012-től megszűnt előrehozott nyugdíj intézményének felélesztése, amely a korhatárhoz közel, egyéni döntés alapján, önként vállalt nyugdíj-csökkentéssel megengedi a nyugdíjba vonulást.

[427] EUROSTAT: Closing the Gender Pension Gap? 2020.

5.4.4. *Feltétel nélküli alapjövedelem*

Egy feltétel nélküli univerzális alapjövedelemnek a gondolata nem újkeletű: már az 1980-as években születtek erről szóló tanulmányok.[428] Az elképzelés egyfajta reneszánszát éli a 2010-es években: sorra jelentek meg az erről szóló elképzelések és tanulmányok, sőt, a gondolatkísérletet több ország is komolyan fontolóra vette; Svájc népszavazással utasította el a bevezetését, Finnország pedig egy kislétszámú önkéntes csoporton tesztelte a hatásait. Magyarországon több kutatás, konferencia volt a témában, és egy párt politikai programjába is emelte a megvalósítását. Mivel a világgazdaságra ható olyan globális hatások, mint a digitalizáció, robotizáció, valamint a világméretű pandémia jelen pillanatban nem tűnnek átmeneti jelenségeknek, és mert felmérések szerint az alapjövedelem társadalmi támogatottsága nem elenyésző, ezért az alapjövedelem iránti igényt olyan jelenkori kihívásnak tekintem, amivel indokoltnak tartom foglalkozni, különösen mivel az elképzelésnek vannak/lehetnek a nyugdíjrendszerre ható következményei.

Az alapjövedelem gondolatának a kedvezményezetti kör, valamint a támogatás összege tekintetében országonként eltérő változatai lehetnek. Hazánkban a Megújuló Magyarországért Alapítvány legutóbb 2020-ban jelentette meg vitairatát Alapjövedelem-programjáról[429]. Ebben külön alfejezetekben térnek ki a szerzők a nyugdíjasok és az alapjövedelem kapcsolatára, valamint a foglalkoztatottak jövedelemkiegészítésére, ezeket vizsgáltam a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának szempontjából. Az összefoglaló egyéb tartalmi elemeire, mint például a megvalósíthatóság kérdésköre nem térek ki.

A vitaanyag szerzői az alapjövedelemmel kívánják az alacsony összegű nyugdíjakat megemelni, illetve a nyugdíjak évenkénti rendszeres emelésében a keresetek reálérték-növekedését „valamilyen módon” érvényesíteni sajnos utóbbira részletesen nem térnek ki (nem ez az anyag egyetlen hiányossága).

[428] Opielka-Vobruba 1986.
[429] Alapjövedelem 2021: Út a biztonságba! Vitairat 2020.

Nézetem szerint az alacsony, 100 ezer forintnál kisebb nyugdíjak biztosítási teljesítmény vizsgálata nélküli megemelése 100 ezer forintra nemcsak ellentétes a biztosítási elvvel, hanem jelentős, 250 milliárd forint körüli költségvetési forrást igényelne.[430] Az alacsony összegű nyugdíjaknak sokféle oka lehet: egyrészt például a hézagos vagy összességében kis biztosítási teljesítmény (kevés szolgálati idő), tartósan alacsony életpálya-jövedelem, vagy nemzetközi nyugdíjrész, amikor a nyugdíjas más országból is részesül ellátásban. Ezen körülmények figyelmen kívül hagyása egy általános nyugdíjemelésben kontraproduktív a biztosítási teljesítményre nézve. A nyugdíjemelés szabályaiban a keresetek növekedése figyelembevételének kritikáira a következő fejezetben térek ki bővebben.

A vitairat a Dolgozói alapjövedelem című részben tárgyalja a foglalkoztatottak jövedelemkiegészítését az alapjövedelemmel: eszerint a teljes munkaidőben dolgozó minimálbért kereső személyek 50 ezer forintos alapjövedelmet kapnának, a kisebb munkabérű (részmunkaidős) dolgozók arányosan többet úgy, hogy 100 ezer forintnál nem lehet kisebb bére senkinek. A minimálbér és az 510 ezer forint havi jövedelem között arányosan „elfogyna" az alapjövedelem-kiegészítés, 510 ezer forint felett egy fillér sem járna. A javaslat az alapjövedelemmel, mint jövedelemrésszel számol, tehát az bruttó összeg, adó- és járulékköteles, így a majdani nyugdíjalapba beleszámít. A járulékalap növekedés, amennyiben az alapjövedelem bevezetését nem követi a nyugdíjszámítás módszertanában is változtatás (a vitairatban nincs erre utaló rész), hosszútávon magasabb kifizetéseket, azaz plusz terhet jelent a nyugdíjrendszernek. Itt érdemes talán megjegyezni, hogy a vitaanyagban csak a dolgozói alapjövedelem adóköteles: sem a nyugdíjasoknak, sem az anyáknak vagy gyermekeknek, sem az egyetemistáknak járó összeg nem visel közterheket.

Összefoglalva tehát úgy látom, hogy egy univerzális alapjövedelemre lehet, és a jövőben talán nőni is fog a valós társadalmi igény, azonban a koncepciójából fájóan hiányzik az átgondolt, társadalombiztosításra és nyugdíjrendszerre ható

[430] Alapjövedelem 2021: Út a biztonságba! Vitairat 2020, 28.

folyamatok vizsgálata, és nem vagyok meggyőződve afelől, hogy a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát javítaná, nem pedig veszélyeztetné az alapjövedelem bevezetése.[431]

6. Összegzés

Ebben a fejezetben áttekintettem a magyar nyugdíjrendszer történetét, feldolgoztam és bemutattam az elmúlt évtizedeket történéseit, valamint a jelenkor kihívásait. A magyar állami nyugdíjbiztosítás egy alapvetően biztosítási típusú bismarcki rendszer, amely a második világháborút követően felosztó-kirovó elven működik. Az 1989-1990-es rendszerváltás után több komoly sokk érte a rendszert, ezekre a jogalkotó rendre parametrikus változtatásokkal reagált. 1998-tól az állami nyugdíjrendszer többpilléressé vált, azonban ez a modell nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és 2011-ben lényegében megszűnt a második pillért jelentő magánnyugdíjpénztári rendszer. Bár a magyar nyugdíjrendszer működése, szabályai nem mentesek az ellentmondásoktól, fenntarthatósága még egy-két évtizedig biztosítottnak látszik.

[431] Lásd még: HOMICSKÓ 2017.

IV. A NYUGDÍJRENDSZEREK FENNTARTHATÓSÁGA

1. A fenntarthatóságra ható makro-tényezők

A demográfiai folyamatok a nyugdíjrendszerek egyensúlyát jelentős mértékben befolyásolják. A nyugdíjas és aktív korosztályok létszámaránya az ún. függőségi hányad a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer finanszírozásának kulcsfontosságú paramétere. Ennek megfelelően a kedvezőtlen népesedési folyamatok, mint az alacsony termékenység vagy az elvándorlás, rontják a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek finanszírozási feltételeit.

A társadalombiztosítási rendszerek finanszírozását azonban *nem önmagában a demográfiai tényezők* határozzák meg, hanem az aktivitás, a foglalkoztatottság alakulásával együttesen befolyásolják azt. A gazdasági növekedés várható mérséklődése, valamint az információs technikák fejlődése és a munkaerő-piaci igények és trendek változása együtt komoly kihívások elé állítják majd a jövőben a nyugdíjrendszereket is.

Az öregedő társadalom problematikája és a járulékfizetők számának csökkenése reformkényszerbe hozza az európai államok jogalkotóit. Felosztó-kirovó elven finanszírozott nyugdíjrendszerekben a pénzügyi egyensúly fenntartásához csökkenő járulékbevételek és növekedő nyugdíjkiadások esetében állami költségvetési támogatások szükségesek. Ezen támogatások féken tartásához az egyensúly megteremtésének hagyományos eszközei (járulékemelés, járadékcsökkentés, korhatár-emelés) a jövőben kevésnek bizonyulhatnak. Az időskori anyagi biztonság megteremtésében a kiegészítő nyugdíjrendszerek egyre növekvő szerepre számíthatnak, ezért azok megfelelő szabályozása és optimális illesztése az állami nyugdíjrendszerekhez fókuszban lévő feladat Európa országaiban. Az *Európai Bizottság Zöld könyve (2010) a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé vezető útról*, illetve *a Bizottság a megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjak menetrendje címmel kiadott Fehér könyve (2012)* megerősítik a kiegészítő

nyugdíjrendszerek jelentőségének jövőbeli hangsúlyát az időskori biztonság megteremtésében.[432]

Az időskori biztonság tartalma nem definiált, bár az EU régóta tervezi, egyelőre nem került meghatározásra, mit értsünk az időskori biztonsághoz szükséges minimális nyugdíj mértéken. Az *Európai Bizottság Idősödésről szóló Zöld könyve (2021)* az időskori biztonság megteremtésével összefüggésben kiemel két szakpolitikai koncepciót: a tevékeny időskör, valamint az élethosszig tartó tanulás koncepcióját.[433] Véleményem szerint ezek túlságosan általánosan megfogalmazott víziók, hiszen az uniós régiók között jelentős eltérések vannak az oktatási, az egészségügyi, a munkaerőpiaci viszonyokban sokkal előremutatóbb lenne, ha a tagállamok ösztönözve lennének olyan szakpolitikák megalkotására és alkalmazására, amelyek a munkaerőpiac bővítését, a termelékenység növelését, az egészségügyi és időskori ellátórendszer általános állapotának javítását szorgalmaznák.

1.1. Demográfiai változások

Az utóbbi évtizedekben a közhiedelemmel szemben nem kialakult, hanem felerősödött néhány olyan demográfiai folyamat, amely kihívást jelent a nyugdíjbiztosítási rendszereknek a jövőben. Kevesek által ismert tény, hogy a népesség korcsoportok szerinti megoszlása már a két világháború között elmozdulást mutatott az idősebb korosztályok felé.[434] A 60 éves és idősebb generációk aránya a teljes népességen belül 1940-ben 10,7 % volt az 1920-as 9 %-hoz képest; a 15-59 éves korcsoportok az össznépesség 63,3 %-át tették ki 1940-ben, és 60,4 %-át 1920-ban; ugyanekkor a 15 évesnél fiatalabbak a népesség 26 %, illetve 30,6% volt. A gyerekkorúak arányának a visszaesése egyértelműen a születéscsökkenésre vezethető vissza, mert ebben az időszakban egyébként a gyermekhalandóság jelentősen javult.[435] Az Európai Bizottság 2020 júniusában

[432] BARTA 2013, 426-427; BARTA-PRUGBERGER 2015, 533-534.
[433] Zöld Könyv az Idősödésről 2021, 4.
[434] Az elmozdulás még látványosabb, ha 1870-től nézzük az adatokat, azonban a trianoni népességveszteség jelentős torzító hterővel hat.
[435] Népszámlálás 1941, 13-17.

közzétett demográfiai jelentése[436] szerint születéskor az olaszok, a spanyolok és a franciák számíthatnak a leghosszabb életre (legalább 81 évre), míg a kelet-európai tagállamok, mint hazánk, Románia, Bulgária, Lengyelország lakosai születéskor kevesebb, mint 77 évre számíthatnak.

Emellett a csökkenő születésszám is tendenciává vált Európában a múlt század utolsó harmadától kezdve: az 1990-es években érte el a mélypontját. 2018-ban az Európai Unió tagállamaiban 1,55 volt az egy főre jutó gyerekszám. A természetes reprodukcióhoz szükséges 2,1-es értéket egyedül Románia és Bulgária néhány régiója, Párizs és környéke, valamint Franciaország néhány külbirtoka (Guyane, Guadeloupe, Réunion) közelíti meg; ezzel szemben Spanyolország nagy része és Olaszország dél-keleti régiói pedig még az 1,25-ös értéket sem érik el. A szülő nők átlagos életkora tekintetében is öregedés figyelhető meg: 2001 és 2018 között ez az érték 29 évről közel 31 évre nőtt.

A társadalom öregedése mára megatrend Európában: egyszerre nyilvánul meg az időskorúak létszámának növekedésében és abban, hogy az idősebb korosztályon belül is nő az egészen idősek aránya; mindez pedig együtt jár az aktív munkaképes korúak népességen belüli arányának erőteljes csökkenésével. Az Eurostat adatai szerint 2018 első napján a huszonnyolc uniós tagállam lakóinak száma 512,4 millió volt, a munkaképes korúak (itt a 15 és 64 év közöttiek) részaránya 64,7 százalék volt, és minden ötödik uniós polgár (a teljes népesség 20,6 százaléka) elérte vagy betöltötte a hatvanötödik életévét. Vagyis alig több mint három munkaképes korú jut egy 65 éves vagy idősebb személyre.

A koron alapuló eltartottsági ráták – amelyek az inaktív népességnek a munkaképes korúnak tekintett népességhez viszonyított relatív arányát fejezik ki – kiválóan alkalmasak a támogatás szintjének elemzésére. 2018. január 1-jén az időskori eltartottsági ráta az uniós tagállamok átlagában 30,5 százalék volt, vagyis kevéssel több, mint három munkaképes korú jutott egy 65 éves vagy annál idősebb személyre. Meglehet a szórás viszonylag nagy volt, a két szélső érték: a

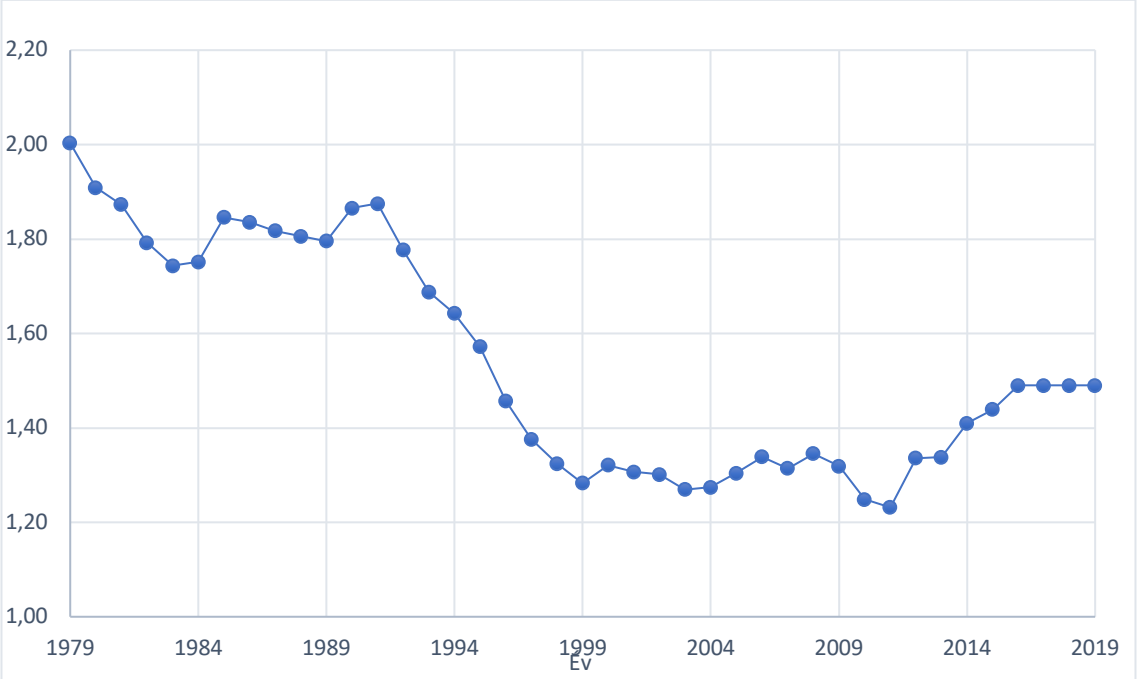
[436] EU Jelentés 2020.

20,6 százalékos luxemburgi alsó és a finnországi 34,2 százalékos felső érték között meglehetősen széles skálán mozgott. Az idősebb korosztálybeliek relatív arányának megugrása csak részben magyarázható a születéskor várható élettartam emelkedésével, a másik lényeges tényező inkább a születésszám markáns csökkenése: a korfa tehát egyszerre kétfelől, „felülről" és „alulról" is öregedik (csökkenő születésszám, növekvő átlagéletkor). A tendencia megfordulására belátható időn belül nincs remény: a prognózisok alapján azzal kell számolnunk, hogy 2100-ra a munkaképes korúak aránya tovább csökken, a nyolcvan évesek és idősebbek népességen belüli aránya pedig megduplázódik, megközelítve a 15 százalékot.[437]

Magyarországon ezek a folyamatok az 1950-es évek szociálpolitikai intézkedéseinek a hatására kissé késleltetve jelentkeztek: az ötvenes évek első felében, majd az ekkor született nemzedékek családalapítása következtében a 70-es években kiugróan magas volt a születésszám, azonban az évtized végétől már hazánkban is csökkent, ahogy a termékenységi arány is. Az 1979-es 160 ezres születésszám az 1990-es évek közepére 100 ezer főre esett, miközben a termékenységi arány 2,0-ről 1,3 körüli értékre csökkent. A termékenységi arány a 2010-es évek elejére érte el a mélypontot, azóta pedig 1,5 körüli értéken stabilizálódott, és az előrejelzések szerint tartósan az 1,4-1,6 közötti sávban marad 2034-ig.[438]

[437] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing Letöltve: 2021. szeptember 29.
2022. szeptemberében terveznek adatfrissítést, így a nyilvános vitára a frissebb adatok feldolgozásra kerülnek majd.
[438] BAJKÓ-MAKNICS-TÓTH-VÉKÁS 2015, 1239.

1. ábra: Termékenységi arány Magyarországon, 1979-2019



Forrás: KSH

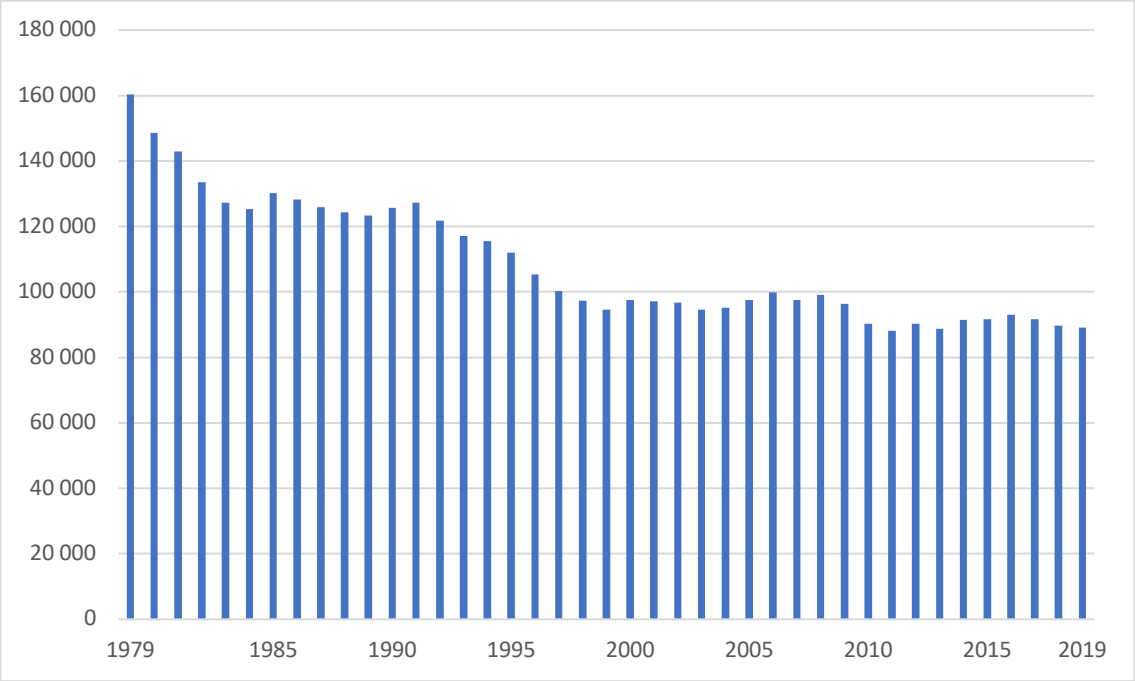
A termékenységi arány nagymértékben meghatározza egy ország jövőbeli lakosságszámát, ezáltal a gazdaságilag aktívak jövőbeli számát, ami a nyugdíjrendszer fenntarthatóságára is jelentős hatással van. A termékenységi arány kritikus értéke 2,1: ez alatt a népesség száma csökkenő trendet mutat.[439] A termékenységi arány, a születésszám, illetve a nyugdíjrendszerek kapcsolatáról a szakirodalomban elterjedt az a nézet, amely szerint a szociális biztonsági rendszerek elterjedtsége, beérett azaz a társadalom mintegy egészét lefedő volta csökkenő termékenységet eredményez.[440] Más nézetek szerint nemcsak a szociális biztonsági rendszerek kiterjedtsége, hanem a pénzügyi rendszer fejlettsége is negatívan befolyásolja a termékenységet.[441]

A termékenységi ráta mellett a jövőbeli lakosságszámot lényegesen meghatározó további tényező még a születésszám: azaz az adott évben élve született csecsemők száma. Az alábbi diagrammon látható az 1979-2019 közötti időszak születésszáma. A ciklus elején 160 ezer csecsemő látta meg a napvilágot

[439] Willke, 1998.
[440] Hohm, 1975. 2.
[441] Cigno, 1991. 37.

Magyarországon, a rendszerváltozáskor már csak 125 ezer. Az ezredforduló utáni években 2006-ban született a legtöbb gyermek, szám szerint 97 ezer. A 2010 és 2019 közötti években átlagosan 90 ezren születtek. Az elmúlt évtized magyar szociál- és családpolitikájára egy későbbi pontban még kitérek. A jövőt illetően az előrejelzések nem túl optimisták: a teljes népesség számát 2035-re 8,6 millió főre becsülik, miközben a női népesség születési arányszámai is csökkenő trendet mutatnak.[442]

2. ábra: Születések száma Magyarországon, 1979-2019

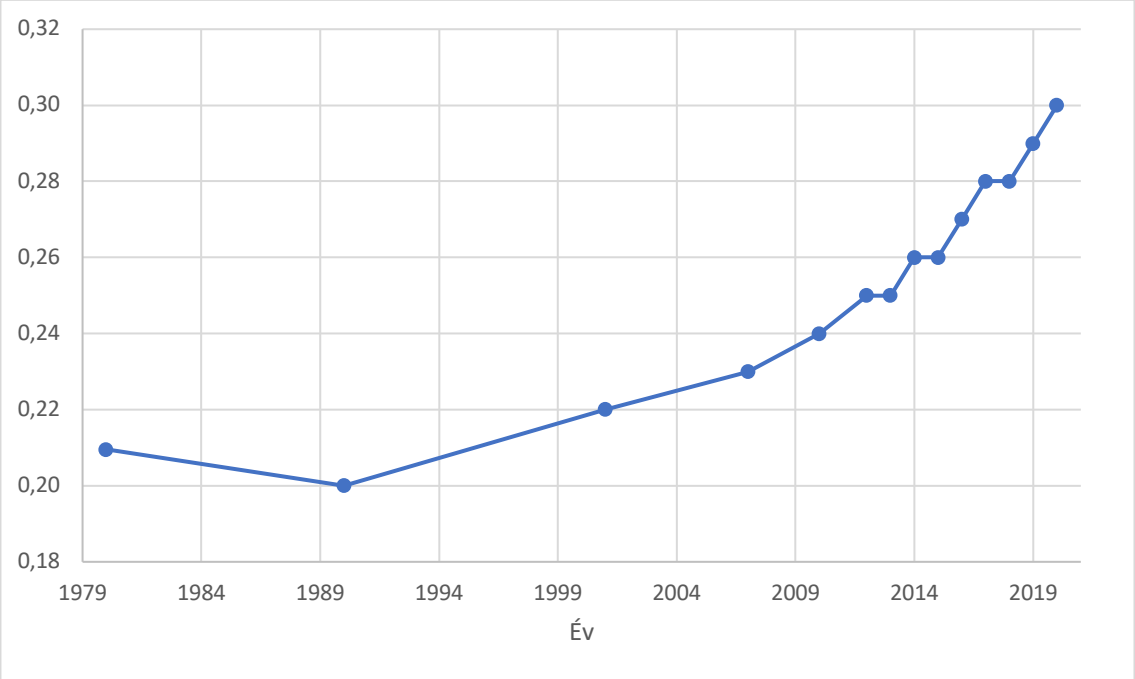


Forrás: KSH

Az eltartottsági ráta hazai alakulása is a nemzetközi trendbe illeszkedik. A rendszerváltozáskor érte el a mélypontját: ekkor öt aktív korú személy jutott egy 65 éven felülire (azaz a ráta 20 %-os volt). A rendszerváltozást követő első évtizedben a ráta lassú növekedésnek indult, a második évtizedben a növekedés gyorsult, majd a 2010-es években dinamikus emelkedést mutatott: 2020-ban az eltartottsági ráta Magyarországon már 30 százalékos. A ráta várható értéke 2035-re már eléri a 40 százalékos mértéket.[443] (lásd az alábbi ábrát)

[442] Bajkó-Maknics-Tóth-Vékás 2015, 1240.
[443] Bajkó-Maknics-Tóth-Vékás 2015, 1241.

3. ábra: Időskori eltartottsági ráta Magyarországon, 1980-2020



Forrás: KSH

Az idősödésnek össztársadalmi szinten nem feltétlenül kellene problémát jelentenie. Az mégis aggasztó, hogy gyakorlatilag egyetlen ország sincs felkészülve arra, hogy hosszú távon biztosítsa a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát, a nyugdíjak megfelelőségét. A nyugdíjrendszerek fenntarthatóságára a jövőben folyósítandó nyugellátások szinten tartása és finanszírozhatósága érdekében van szükség, a nyugdíjak megfelelősége pedig azért kardinális kérdés, mert ha hiányzik a finanszírozhatóság érdekében szükséges parametrikus vagy paradigmatikus átalakítások mögötti politikai támogatottság, akkor egy átfogó nyugdíjreform sem hajtható végre.

Tudomásul kell ugyanakkor vennünk azt is, hogy mindaz, amit eddig gondoltunk a nyugdíjrendszerekről, megváltozott világunkban már nem feltétlenül érvényesek. A társadalom öregedése csak az egyik szegmense a változásoknak, legalább ekkora szerepet játszanak az individualizációs folyamatok, legfőképpen a család átalakulása. A család, mint intézmény szerepe és funkciója napjainkra megváltozott, új családtípusok és együttélési formák jelentek meg. Ilyen például a látogató kapcsolat, a mozaikcsalád, új jelenségnek

számítanak a huzamosabb ideig partner nélkül élő fiatalok, a szülői házba visszatérő (vagy onnan el sem költöző) fiatalok, a válás után egy fedél alatt élők.[444]

A családok átalakulásuk, instabillá válásuk következtében egyre kevésbé képesek betölteni a természetes védőháló funkcióját, egyre nagyobb szükség van az intézményi ellátásokra. Magyarországon az elmúlt évtized gazdaságpolitikája részben a családok nagyvonalú támogatására épült, azonban ennek eredményei egyelőre nem látszanak. Miután a felosztó-kirovó rendszer hosszútávú fenntarthatóságának hite a közbeszédben erősen megtépázott, az államok igyekeznek további megtakarításra ösztönözni a polgárait. Ennek azonban egyrészt nem minden országban vannak hagyományai, másrészt a szegényebb társadalmi csoportok esetében a feltételei sem adottak.[445] Egyfajta szemléletváltozás is szükséges lenne: a fiatalabb korosztályok ma is hajlamosak úgy tekinteni az idősekre, mint akik hasznot már nem hajtanak, csak eltartottjai a társadalomnak.

1.2. Munkaerőpiaci trendek

A klasszikus foglalkoztatási szerkezet az elmúlt évtizedekben mára jelentős változásokon esett át: az ipari foglalkoztatottak száma csökkent, a szolgáltatások területén munkát vállalók száma nőtt. Emellett megnőtt azoknak a száma, akik részmunkaidőben, illetve önfoglalkoztatottként, valamilyen vállalkozási formában dolgoznak.

Az Európai Unió munkaerő-állománya az előrejelzések szerint 2060-ig nagyjából 19 millió fővel (8,2 %-kal) fog csökkenni.[446] Ez elsősorban a már ismertetett demográfiai okokra vezethető vissza. A demográfiai átalakulás, öregedés nyomást helyez a munkaerőpiacra, ezáltal a szociális ellátórendszerekre is, és ezt tekinthetjük lehetőségnek is, hogy átgondoljuk és átalakítsuk ezeket a rendszereket. Az Európai Unió Tanácsának Tájékoztatása

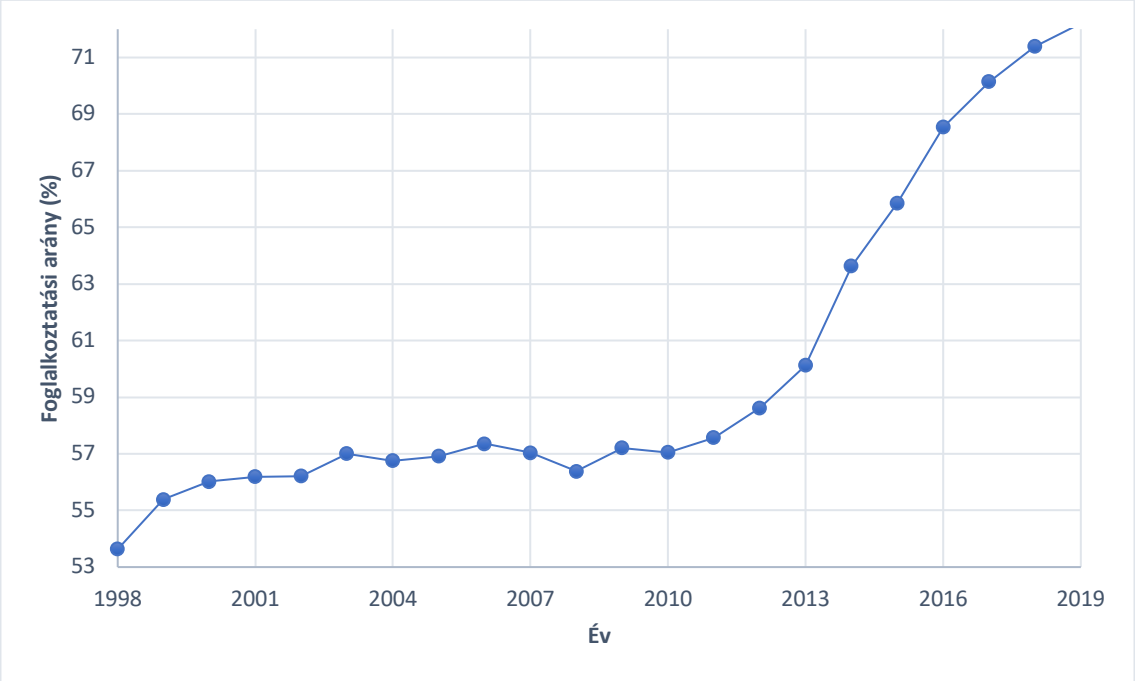
[444] Tóth-Dupcsik, 2007, 431.
[445] Lásd pl. Románia esetében Vallasek 2018.
[446] EU Tanácsának Tájékoztatása 2020, 2.

kiemeli: a fenntarthatóság érdekében fontos az oktatásba és a készségek fejlesztésébe történő beruházás, a termelékenység fokozása, valamint a munkaerőpiacon hátrányban lévő, alulreprezentált csoportok integrálása.

Magyarországon a rendszerváltozás okozott jelentős megrázkódtatást a nyugdíjrendszerre ható folyamatok szempontjából. Egyfelől a munkaerőpiacon jelentős szűkülés ment végre, emberek tömege veszítette el a munkáját. Másfelől a munkanélküliség elől sokan menekültek a nyugdíjrendszerbe, valamilyen korai nyugdíjazási formába vagy rokkantnyugdíjba. Így egyszerre két körülménnyel is terheli a nyugdíjrendszert a rendszerváltozás: a járulékfizetők számának csökkenésével és az ellátottak számának növekedésével.

A foglalkoztatottsági ráta a rendszerváltozás okozta sokkot követően az 1990-es évek második felében kezdett javulni, és a KSH adatai szerint 2006-ra érte el a csúcspontját: ekkor az aktív korú lakosság közel 58 %-a minősült foglalkoztatottnak. A kétezres évek első évtizedének végén jelentkező visszaesés után a foglalkoztatottság 2010 után kezd ismét, látványosan javulni: 2015-re csaknem eléri a 66 %-ot, az évtized végére pedig a 72 %-ot, amely nemzetközi összehasonlításban is jó eredménynek számít, a régiós szomszédok közül egyedül a csehek előznek bennünket.

4. ábra: Foglalkoztatottság Magyarországon, 1998-2019



Forrás: KSH

Azonban a fenti ábrán látható javuló trend csak részben fejezi ki a munkaerőpiac valódi telitettségi viszonyait: részben a Központi Statisztikai Hivatal módszertani és mintavételi eljárása változtatásainak, részben a közmunka programban alkalmazottak számának nagymértékű növekedésének, valamint a külföldön dolgozók számának növekedésének volt köszönhető.[447] A következőkben én a külföldön dolgozók magyar statisztikába való beszámításának problematikájára, valamint a migráció és elvándorlás potenciális hatásaira szeretnék rávilágítani.

Jogos-e a külföldön dolgozókat a magyar statisztikákban, mint hazai munkavállalókat figyelembe venni? Általános érvelés emellett, hogy a külföldön dolgozók jövedelmük egy részének hazautalásával az itthon élő családtagjaikat támogatják, akik többnyire állástalanok.[448] Problémát okoz azonban, hogy a külföldön élők számáról még elérhetőek adatok, de arról már nem, hogy közülük mennyien és milyen kritériumrendszer mellett tekinthetőek foglalkoztatottnak.

[447] Eppich és Köllő 2014, 167-176.
[448] Torzító hatás, hogy a külföldön élők nem mindegyike kötődik magyarországi háztartáshoz.

A KSH-nál nem találtam erre vonatkozó adatot. Véleményem szerint a munkaerőpiac valódi telítettségi viszonyainak, a foglalkoztatás növekményének, illetve a gazdaság munkahelyteremtő képességének megítélésekor tehát érdemes a fenti ábra képét fenntartással kezelni.

A dolgozatom szempontjából meghatározó szempont, hogy a külföldön dolgozók, még ha a magyar statisztikában szerepelnek is munkavállalóként, valójában itthon nem járulékfizetők, ami a jelenkori finanszírozás szempontjából kedvezőtlen. A jelenleg aktív korú külföldön jogszerző személyek majdani magyarországi nyugdíja vagy nyugdíjrésze, ha meg is szerzik rá a jogosultságot, várhatóan alacsony összegű lesz, ami viszont a jövőbeli finanszírozás tekintetében pozitív fejlemény.

A személyek Európai Unión belüli szabad mozgásának, illetve a munkaerő EU-n kívülről befelé történő vándorlásának is kétségkívül van hatása az állami nyugdíjrendszerek fenntarthatóságára. Az elvándorlás, bevándorlás, visszavándorlás munkaerőpiaci hatásaival Hárs Ágnes és szerzőtársai tanulmányai[449] foglalkoztak az elmúlt évtizedben behatóan, én is az ő eredményeire támaszkodom elsősorban.

Az Unió 2004-es bővítésével a kelet-európai országok lakói előtt is megnyílt a szabad mozgás és munkavállalás lehetősége. A szabad mozgás munkaerőpiaci hatásait a szakirodalom részletesen tárgyalja: ezekből az látszik, hogy a korábbi évtizedek gazdasági motivációjú bevándorlása helyett az elvándorlás már nem átmeneti vagy ingázó, hanem sokkal inkább egy állandó, illetve állandóan mozgó folyamat. Például a Brexit kapcsán az látszódik, hogy hatására azok hagyták el az Egyesült Királyságot, akik ezt eleve tervezték, a többiek vállalták a maradásuk anyagi és szociális jellegű költségeit.[450]

Az a nagymértékű elvándorlási trend, amely a kelet-európai országokat (főleg Lengyelországot, a balti államokat, és Romániát) az uniós csatlakozásuk után a 2000-es években jellemezte, Magyarországot nem érintette számottevően.

[449] HÁRS 2015; HÁRS 2016; HÁRS 2018; HÁRS 2020
[450] HÁRS 2020, 115-116.

Ez a helyzet 2010 után változott meg, amikor az elvándorlás felgyorsult és nagyobb mértéket öltött, mint az elmúlt évtizedekben bármikor. Az EU LFS statisztikája[451] szerint 2010-ben csak Csehországban volt kisebb az elvándorlási arány, mint Magyarországon a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott országok közül. 2011-2015 között az elvándorlási arány csak Romániában és Bulgáriában volt magasabb, mint Magyarországon: beértük és elhagytuk tehát az elvándorlásban Lengyelországot és a balti országokat. Az elvándorlók iskolai végzettségére nézve is érdekes adatokat szolgáltat az LFS statisztika: Szlovákia után Magyarországon a legmagasabb a felsőfokú végzettségűek aránya, míg Románia, Bulgária és Litvánia elvándorlói legnagyobbrészt alapfokú, de legfeljebb középfokú végzettségűek. A külföldre távozó magyarok között a foglalkoztatási arány meglehetősen magas: az utalhat arra, hogy az elvándorlásnak alapvetően munkavállalási célja van, illetve azt is jelzi, aki távozik, jellemzően dolgozik is a fogadó országban. A kvalifikált, aktív korban lévő személyek elvándorlása nagy érvágás lehet az anyaországnak, mert bár időszakosan javíthatja a munkanélküliségi statisztikákat (ez Magyarországra kevésbé jellemző), az olyan ellátórendszerek, mint a nyugdíjrendszer finanszírozhatóságát veszélyezteti.[452]

A 2010-es években felerősödött elvándorlási folyamatok és a gazdasági növekedés hatására más régióbeli országokhoz hasonlóan a munkaerőhiány következtében Magyarországon is nagy számban jelentek meg migráns munkavállalók, vendégmunkások. Ezt segítette elő a magyar szabályozás változása is, amely 2017 után megkönnyítette a szomszédos, nem EU-országokból, jellemzően Ukrajnából érkező munkavállalók foglalkoztatását. Az NFSz[453] statisztikái szerint nagyjából 100 ezer főről van szó, akik jellemzően alacsony státuszú munkaköröket töltenek be Budapesten és környékén.[454]

[451] Az Európai Unió Labour Force Survey online statisztikai adatgyűjtése.
[452] HÁRS 2020, 123-125.
[453] Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat.
[454] HÁRS 2020, 140-142.

A természetes népességfogyás és az elvándorlás hatásait a gazdasági migráció érdemben nem befolyásolja, azonban a képzett járulékfizető munkaerő elvándorlása kihívást jelent a nyugdíjrendszer fenntarthatósága szempontból, amely hatásai már rövidtávon jelentkeznek. Közép- és hosszútávon a munkaerőpiaci szerkezet átalakulása várható, amelynek hangsúlyos szegmensei lesznek a robotizáció, a modernizáció, az atipikus munkaviszonyok, valamint a termelékenység változásai is.

Napjainkban hazánkban a fentiek mellett a minimálbéres foglalkoztatás, a hosszabb ideig tartó munkanélküliség, illetve a járulékfizetést elkerülő stratégiák okozzák a legnagyobb kihívást a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának szempontjából, és a legnagyobb potenciális hiányt a nyugdíjrendszer költségvetésében. A minimálbér, mint jövedelem még hosszú szolgálati idő esetén is meglehetősen alacsony ellátást eredményez. A fekete-, illetve szürkegazdaságban tevékenykedők járulékai egyrészt hiányoznak a nyugdíjalap jelenlegi költségvetéséből, másrészt félő, hogy a járulékfizetés elkerülésével jövedelmet szerzők a jövőben kimaradnak az ellátotti körből is, ha nem szerzik meg a nyugdíjhoz szükséges minimális szolgálati időt sem. A nyugdíjrendszert finanszírozhatóságát közvetlenül is befolyásoló tényezők elemzésére részletesebben e fejezet harmadik alfejezetében térek majd ki.

1.3. Az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságával kapcsolatos gazdasági kihívások

A nyugdíjrendszerek fenntarthatóságára ható gazdasági kihívások közül dolgozatomban három aspektusra szeretném ráirányítani a figyelmet: a globalizációra, az államadósságra, valamint az öregedés gazdasági hatásaira.

Globalizáció alatt a termelés és a tőke nemzetközivé válását szokás érteni: ennek következményeként az államok versengenek egymással a befektetésekért, ami a munkaerő-költségek csökkenéséhez, ezáltal a nyugdíjrendszer bevételeként szolgáló járulékok csökkenéséhez is vezet. Másfelől a globalizáció teret enged a munkaerő mobilizációjához, ami egyrészt hozzájárul a munkaerő

elvándorlásához, másrészt a munkaerőpiac szerkezetének átalakulásához, erről az előző pontban volt szó. A munkaerő számának csökkenése, valamint a munkabérek „fojtott" emelkedése miatt a nyugdíjrendszerek finanszírozásához szükséges járulékbefizetések is csökkennek.

A felosztó-kirovó finanszírozási elven működő nyugdíjrendszereknek két ponton van kapcsolata az államadóssággal: egyrészt az állami nyugdíjalapok költségvetése, másrészt a nyugdíjrendszerekben meglévő rejtett (implicit) adósság révén. A nyugdíjalapok költségvetését éves szinten tervezik, azaz éves keresztmetszetben kell a bevételi-kiadási egyensúlynak teljesülnie. Amennyiben az egyensúly nem teljesül, és a bevételi oldalon hiány mutatkozik, vagyis kevesebb járulék folyik be, mint amennyit a folyó nyugdíjakra ki kell fizetni, úgy az állami központi költségvetésből, vagy más forrásból kell a hiányt pótolni, ami gyakran (explicit) államadósságot növelő tényező. Hosszabb távon, ha a pénzügyi egyensúlyhoz szükséges járuléknál alacsonyabb járulékmérték van érvényben, azaz a nyugdíjrendszer nem képez tartalékokat, nő a rendszer belső, rejtett (implicit) adóssága, ami nem más, mint a jövőbeli nyugdíj ígéretek és a járulékbevételek jelenértékének különbözete.

Magyarország a nyolcvanas évek végén a rendszerváltozással nyitott a kapitalista világgazdaság felé. Ez a nyitás, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozás a munkaerőpiacot és a gazdaságot is jelentősen átalakította, lehetőséggé vált a tőke és a munkaerő szabad áramlása. Jelenséggé vált ugyanakkor a képzett munkaerő elvándorlása, az alacsony hozzáadott értékű termelés, egyidejűleg felszínre került a nyugdíjrendszer korábban rejtett adóssága. A KSH adatai szerint[455] csak 2010-2020 között közel 240 ezer magyar hagyta el az országot végleges (kivándorlási) szándékkal, jelentős részük aktív korú. Kedvező fejlemény viszont, hogy ezzel egyidejűleg a magyarországi munkavállalási korú népesség gazdasági aktivitásra javult: a 2009-es 66 %-os mértékről 2020-ra 75 %-ra. A világgazdaság növekedésének várható lassulása a

[455] KSH Stadat-népesség adatbázis 2022.

nyugdíjrendszert jelentős gazdasági kihívás elé állítják a jövőben Magyarországon is.

Az öregedés gazdasági aspektusai olyan terület, amelynek a jelentősége várhatóan nőni fog a jövőben akkor, amikor a gazdasági növekedésről, illetve a szociális ellátórendszerek fenntarthatóságáról gondolkozunk. Mind a gazdasági növekedés, mint az ellátórendszerek finanszírozhatósága szempontjából egyfelől pozitív fejlemény, hogy a foglalkoztatottság Magyarországon és az EU-ban is folyamatosan nőtt az elmúlt évtizedben, legalábbis a 2020-as világjárványig. Másfelől azonban az öregedés a gazdasági növekedés potenciálját csökkenti: az EU-ban a GDP éves átlagos növekedési rátája 2030-ig várhatóan 1,8 %-ra, 2050-ig pedig már 1,3 %-ra csökken.[456] Emellett az idősek arányának társadalmon belüli növekedése a fogyasztásbeli részesedésük növekedésével is jár, és nemcsak az egészségügyi és a szociális (gondozási) területen, de a nemzetgazdaságok egészében is.

2. A magyar állami nyugdíjrendszer szabályozási és finanszírozási keretei

Az Európai Unióban az időskorúak legjelentősebb bevételi forrása a nyugdíj; ugyanakkor a társadalom elöregedése világtrend, amely azzal jár, hogy egyre kevesebb munkaképes korúnak kell megteremtenie egyre több idős ember nyugdíjának a fedezetét. A kormányoknak két fő kihívással kell szembenézniük: egyrészt megfelelő jövedelmet kell tudniuk biztosítani a nyugdíjasoknak, másrészt olyan nyugdíjrendszert kell létrehozniuk, amely hosszútávon pénzügyileg fenntartható. E két követelmény mellett létezik egy harmadik alapjogi természetű is, amelyet a szociális jogok európai pillérének tizenötödik alapelve ekként fogalmaz meg: *„a nyugdíjba vonult munkavállalók és önálló vállalkozók jogosultak olyan nyugellátásban részesülni, mely az általuk befizetett járulékokkal arányos, és amely megfelelő jövedelmet biztosít a számukra. A nők és a*

[456] MARJÁN 2008, 55.

férfiak számára egyenlő esélyeket kell biztosítani a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez."[457]

2.1. Szabályozási keretek

2.1.1. *A szociális biztonsághoz való jog*

A szociális jogokat és ekként a szociális biztonsághoz való jogot az irányadó szakirodalom az úgynevezett második generációs jogok körébe sorolja. E jogok meghatározó módon különböznek az első generációs jogoktól: a jogok érvényesülését biztosító intézmények létrehozására és működtetésére az állam, mint szolgáltató állam vállal kötelezettséget.

Az alapvetések ellenére sem állítható, hogy a szociális jogok megítélése egységes lenne akár a szakirodalomban, akár a joggyakorlatban. Bizonyos mintázatok ugyanakkor felfedezhetők, márpedig ezek meglehetős határozottsággal a tradicionális megközelítések változását vetítik előre. A tradicionálisnak tekinthető értelmezések szerint a szociális jogok nem tartoznak az alapjogok, illetve az alanyi bírói úton kikényszeríthető jogok körébe. Ezzel szemben a modernebb, főként Nyugat-Európában érvényes olvasat szerint többnemű, heterogén, egyes vonatkozásokban alapjogi sajátosságokkal bíró jogcsoportról van szó, ilyenformán a szociális biztonsághoz való jog levezethető az emberi méltósághoz, végső soron az élethez való jogból, és adott esetben kikényszeríthetősége sem vonható kétségbe.[458]

A szociális jogok alkotmányjogi vonatkozásait a dolgozat I. fejezetében mutattam be részletesebben.

2.1.2. *A magyar állami nyugdíjrendszer jogi keretei*

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási tv.) VI. Fejezete tartalmazza a nyugdíjrendszer alapvető szabályait. A törvény meghatározza az állami nyugdíjrendszer célját: ez a jövedelembiztonság megalapozása két esetben: a jogosult idős kora, illetve

[457] A szociális jogok európai pillérének 20 alapelve.
[458] DRINÓCZI 2018, 2.

közeli hozzátartozójának halála esetén. Az állami nyugdíjrendszerben a nyugdíjjárulék fizetése jelenti az ellátási jogosultság alapját. Az állam e rendszerben garanciát vállal a nyugdíjak kifizetésére. A törvény leszögezi továbbá, hogy a nyugdíjak reálértékét biztosítani kell.[459]

Az állami nyugdíjak fedezetét a Nyugdíjbiztosítási Alap biztosítja. Bevételeit a munkavállalói nyugdíjjárulékok, a munkáltatói közterhek, az állam által biztosított források, valamint egyéb, törvényben meghatározott bevételek képezhetik. A törvény emellett utal arra is, hogy az időskori jövedelembiztonság megteremtésében viselt egyéni felelősség és az öngondoskodás érvényre juttatása érdekében kiegészítő nyugdíjintézmények létrehozására van lehetőség.[460]

A Nyugdíjbiztosítási Alapra vonatkozó további szabályokat állapít meg a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól szóló 1992. évi LXXXIV. törvény.[461] Az Alap az Egészségbiztosítási Alappal együtt az államháztartás központi alrendszerének részét képezi, közvetlenül a Kormány felügyelete alatt működik.[462] A Nyugdíjbiztosítási Alapot érintő tervezési, gazdálkodási, adatszolgáltatási, valamint beszámolási feladatok ellátása a Magyar Államkincstár Központ feladatkörébe tartozik.[463]

Az állami nyugellátásokra vonatkozó részletszabályokat a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) tartalmazza. Miként azt a Tny. leszögezi, az állam feladata a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése, fejlesztése. A járulékfizetési kötelezettség a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvényen (a továbbiakban: új Tbj.) alapul. Miként azt a Tny. egyértelművé teszi, az állam

[459] Stabilitási tv. 40-42. §
[460] Stabilitási tv. 43. §
[461] 1992. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól.
[462] 1998. évi XXXIX. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről.
[463] 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet a Magyar Államkincstárról.

abban az esetben is gondoskodik az állami nyugellátások folyósításáról, ha a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei nem fedezik a kiadásait; ekkor a különbözetet a központi költségvetés biztosítja.

Az állami nyugdíjrendszer keretében egy saját jogú és öt hozzátartozói nyugellátásra lehet jogosultságot szerezni: saját jogon járó ellátás az öregségi nyugdíj, hozzátartozói pedig az özvegyi nyugdíj, a szülői nyugdíj, az árvaellátás, az özvegyi járadék, valamint a baleseti hozzátartozói nyugellátások tartoznak.[464]

2.2. Finanszírozási keretek

A magyarországi nyugdíjrendszerek fenntarthatósága már az 1990-es évek elején felvetődött szakmai és politikai körökben is. Ennek fényében elsőnek meglepőnek tűnik a Magyar Nemzeti Bank 2016-os tanulmányában tett megállapítás, amely szerint két évtizedig még nem kell aggódni a nyugdíjrendszer fenntarthatósága és finanszírozhatósága miatt: a 2030-as évek derekáig ugyanis az aktuális járulékszintek mellett a bevételi oldal lefedi a kiadási oldalt, a demográfiai változások csak 2035 körül kezdik el éreztetni a hatásukat, addig nem szükséges a jelenlegi szabályozókhoz hozzányúlni.[465]

Miként arra a korábbiakban utaltam, a társadalom elöregedéséből fakadó problémák különböző mértékben, de a jóléti államok mindegyikét sújtják. Az OECD, illetve az Eurostat elemzései szerint 2010-ben egy 65 éves vagy annál idősebb személyre négy munkaképes korú jutott, 2025-ben már csak három fog jutni, 2050-ben pedig kettő. Egyfelől a népesség elöregedik, másfelől csökken a születésszám. A szakirodalomban mértékadó hivatkozási alapnak számító kutatás szerint[466] Magyarország lakossága 2035-ben 8 648 000 fő körül alakul, miközben minden harmadik személy nyugdíjaskorú lesz. Az elmúlt negyvennegyvenöt évben nem született annyi gyermek, amennyi pótolni tudná a Ratkó-korszak nagyrészt immár nyugdíjaskorú tagjait. Egyre több fiatal és középkorú vállal munkát, illetve telepedik le külföldön, ők már nem itthon fizetik a

[464] Tny. 6. §
[465] Berki-Palotai-Reiff 2016. 6.
[466] Bajkó-Maknics-Tóth-Vékás 2015, 1240.

járulékokat. Vértesy szerint hamarosan elérkezik az idő, amikor a felosztó-kirovó szemléletű nyugdíjrendszer már nem bírja a terhelést: a szerző szerint önmagában már nem jelent megoldást sem a foglalkoztatottság növelése, sem a feketemunka visszaszorítása; megoldást csak a nyugdíjrendszer átalakítása és az öngondoskodás, hosszú távú megtakarítás fokozása jelenthet.[467]

A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2021-ben a lakosság több mint negyede részesült valamilyen nyugellátásban vagy életkoron alapuló ellátásban, ebből öregségi nyugdíjat 2 millió 29 ezer személynek folyósítottak. Az öregségi nyugdíjra jogosultak népességen belüli aránya a megelőző évhez képest nem változott (21 százalék), ellenben az úgynevezett „nők 40" (vagyis a nőknek negyven év jogosultsági idő után járó) nyugdíjban részesülők száma emelkedett.

2020-ban 4074 milliárd forintot fizettek ki nyugdíjakra és életkoron alapuló egyéb ellátásokra, ami GDP 8,6 százalékát tette ki. 2021 első hónapjában a 2,5 millió nyugdíjjogosult (a nyugdíjemeléssel együtt) átlagban 137 375 forintot kapott kézhez, az egyes jogosulti kategóriákat tekintve azonban számottevő a szórás: az öregségi nyugdíjasok átlagosan 150 571 forintot, az életkoron alapuló ellátásra jogosultak átlagosan 201 831 forintot, a hozzátartozói nyugellátásban részesülők átlagban 58 037 forintot vehettek fel. A férfiak jellemzően magasabb nyugdíjat kaptak, mint a nők, a különbség átlagosan havi 18 ezer forint az előbbiek javára. Még nagyobb volt a különbség az özvegyi nyugdíjaknál, habár itt a férfiak kaptak kézhez alacsonyabb összeget: a nőknél az özvegyi nyugdíj átlagosan havi 76 ezer forint volt, a férfiaknál ennek pontosan a fele.

Az öregségi nyugdíjasok kicsit több, mint a fele 100 ezer és 199 ezer forint közötti összeget kapott kézhez, a jogosultak negyedének a nyugdíja nem érte el a százezer forintot, több mint ötödük nyugellátása pedig meghaladta a 200 ezer forintot. Az öregségi nyugdíj összege országrészenként, megyénként mindig is jelentős szórást mutatott. Jellemzően a fővárosban a legmagasabbak a nyugdíjak, ez átlagosan 180 ezer forintot jelent, ami 30 ezer forinttal több az országos

[467] Vértesy 2018, 30-31.

átlagnál. Pest megyében, Fejérben és Komárom-Esztergom megyében is magasabbak voltak a nyugdíjak az országos átlagnál, nem úgy Békésben, Bács-Kiskun és Szabolcs-Szatmár megyékben, ahol a havi átlagos nyugdíj 135 ezer forint alatt maradt.

Az aggregált helyettesítési ráta a nyugdíj keresetpótló képességét mutatja meg: minél magasabb a ráta, a keresetpótló képesség annál erősebb. A mutató kiszámításához a 65 és 74 év közöttiek nyugellátását viszonyítják az 50 és 59 év közöttiek jövedelméhez. Magyarországon 2014-ben a ráta értéke 62 százalék volt, ami európai uniós viszonylatban is magasnak számít (a tagállamok sorában ez volt a hetedik legmagasabb érték), és meghaladta az uniós átlagot is, ami ebben az évben 56 százalék volt.[468] Az ezt követő években a magyar ráta 2016-ban 67 százalékra, 2017-ben 64 százalékra jött ki, de még ekkor is meghaladta az uniós átlagértéket. Tegyük hozzá: hazánkban a nyugdíjat nem terhelik közterhek, a ráta így valójában a nettó nyugdíjösszeg és a bruttó jövedelem arányát mutatja, ami azt jelenti, hogy a magyar nyugdíj keresetpótló képessége a gyakorlatban erősebb a mutató értékénél.[469]

Árnyalja a fenti képet a tény: a nyugdíjalap jelentős 127 milliárd forint hiánnyal zárta a 2019-es évet; 2020-ban a hiány már meghaladta a 310 milliárdot. A korábbi évekre ez egyáltalán nem volt jellemző (a legnagyobb hiány 7,8 milliárd forint volt), számottevő deficit legutóbb 2009-ben keletkezett (ekkor az egészségügyi alap és a nyugdíjalap együttes hiánya 157,3 milliárd forintra rúgott). Az előirányzatokból arra lehet következtetni, hogy sem a bevételek, sem a kiadások nem a kormány számításai szerint alakultak: a tervezettnél kevesebb bevétel folyt be a nyugdíjkasszába (leginkább azért, mert 2019-ben a kormány megváltoztatta a szociális hozzájárulás alapok közötti megoszlási arányát), a kiadások pedig jócskán meghaladták a költségvetésben tervezett összeget. Ez utóbbit a Pénzügyminisztérium a novemberi rendkívüli kifizetésekkel (vagyis a nyugdíjkiegészítéssel és a nyugdíjprémiummal), a nyugellátásra jogosultak

[468] VÉRTESY 2018, 16–17.
[469] KSH 2019, 11.

létszámának növekedésével, valamint a létszámösszetétel-változással magyarázta. Miként az a fentebb közölt KSH-adatokból is kiderül, a nyugdíjösszegek tekintetében egyre nagyobb a szórás. Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy az egyre erőteljesebbé váló béremelkedésnek köszönhetően a közelmúltban nyugdíjba vonult személyek jóval magasabb induló nyugdíjra szereztek jogosultságot, mint azok, akik a bérnövekedés előtt lettek nyugdíjasok.[470]

3. A magyar állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságáról

Az Európai Unió Tanácsa az alábbi intézkedéseket várja el a tagállamoktól: vissza kell fogni a közkiadások növekedésének ütemét, emelni kell a nyugdíjba vonulási életkort; a megfelelő intézkedésekkel meg kell akadályozni, hogy a munkavállalók idő előtt lépjenek ki a munkaerőpiacról; elő kell mozdítani a nyugdíjaskorúak tovább foglalkoztatását; népszerűsíteni kell az élethosszig tanulás koncepcióját; ösztönözni kell a munkaerőpiacon maradást, például oly módon, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt és/vagy a nyugellátásokat a várható élettartam függvényében határozzák meg. A Tanács több ízben is rámutatott arra, hogy a már megkezdett nyugdíjreformok visszafordítása kontraproduktív, miként arra is, hogy a nyugdíjrendszerek fenntarthatósága és megfelelősége tekintetében a holisztikus szemléletet kell érvényre juttatni.[471]

Ebben az alfejezetben azon legfontosabb folyamatokat és körülményeket mutatom be, amelyek hatással vannak/lehetnek a magyar állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságára. Nem célom mindezek átfogó elemzése, mindinkább az, hogy rávilágítsak azokra a nyílt vagy rejtett összefüggésekre, amelyek veszélyeztethetik a magyar nyugdíjrendszer pénzügyi stabilitását.

Már hivatkozott, mértéktartó elemzések[472] szerint a magyar nyugdíjrendszer nincs akut finanszírozási válsághelyzetben, pénzügyileg a következő egy-két évtizedben fenntartható. A Nyugdíjbiztosítási Alap évenkénti

[470] SZÉKELY 2020.
[471] Az Európai Unió Tanácsa, Sajtóközlemény, 2018.
[472] Lásd erről: BAJKÓ és szerzőtársai 2015 és BERKI és szerzőtársai 2016.

hiánya 2018-ig nem volt kiugró, a nyugdíjak kifizetését pedig a központi költségvetés hiány esetén is biztosítja. A már megállapított nyugdíjak értékállóságát szintén jogszabály szavatolja. Az elmúlt évek keresetnövekedése és a minimálbér emelkedése még a munkáltatói nyugdíjcélú közterheknek a mérséklését is lehetővé tette. Az elemzések és az előrejelzések azonban csak mérsékelt elvándorlással, valamint folyamatos gazdasági növekedéssel számoltak, nem számíthattak gazdasági visszaeséssel, sem világméretű járvánnyal. Nézzük, mi boríthatja még az egyensúlyt.

3.1. Családtámogatások, szociálpolitika

Ha az elmúlt évtized hazai társadalmi-demográfiai tendenciáit vizsgáljuk a család- és szociálpolitikai intézkedések tükrében, akkor változatos kép tárulhat elénk: a társadalmi egyenlőtlenségek tompítása, az integráció nem voltak kimondottan sikeresek, elég a segélyezési rendszerre, a hajléktalanság kriminalizációjára vagy a közmunkaprogramra gondolnunk. Az évtizedben a kormányzat deklarált szándéka a családok támogatásán keresztül egyfajta demográfiai egyensúly megteremtése volt.[473]

Az állami, felosztó-kirovó típusú nyugdíjrendszerek finanszírozhatóságának szempontjából kulcsfontosságú paraméter a termékenységi arányszám, amely jelentőségét a dolgozat harmadik fejezet első alfejezetében hangsúlyoztam. A gyermekvállalási hajlandóság vágyott növelése költségvetési politikai lépésekkel adótámogatások és a lakásvásárlási támogatások rendszerén keresztül valósult meg; itt most az adótámogatások torz és a nyugdíjrendszer fenntarthatóságára veszélyes rendszerével foglalkozom, a lakásvásárlási támogatások elemzésével nem.

A gyermekek után járó adótámogatások adókedvezmények, amelyek a személyi jövedelemadóból érvényesíthetők: nem közvetlenül az adót, hanem az adó alapját csökkentik a gyermekek számától függő mértékben. 2011-ben egy és kettő gyermek után gyermekenként 62 500 forinttal, három és több gyermek

[473] Bővebben: SZIKRA 2018.

után 206 250 forinttal volt csökkenthető az adóalap 2020-ban egy gyermek után 66 670, két gyermek után 133 330, három és több gyermek után 220 000 forint volt az adóalap-csökkentő kedvezmény gyermekenként. 2015-től az adóalap-kedvezmény kiegészült a járulékkedvezménnyel: ha nincs akkora adóalapja valakinek, amekkora kedvezményre jogosult, az a fizetendő egyéni járulék terhére is érvényesíthető. További adókedvezményekkel is igyekezett a kormányzat a családok kedvében járni: az első házasságot kötőknek házasságuk első két évében további adókedvezményt nyújtott, valamint a legalább négy gyermeket szülő nőnek élethosszig tartó személyi jövedelemadó-mentességet kínált.

Túl azon, hogy ezek a kedvezmények hordozzák a már említett ellentmondásokat, kifejezetten a jól kereső személyeknek nyújtanak többletjövedelmet, és több ponton is ellentétesek az Európai Szociális Modell alapértékeivel, a nyugdíjrendszer hosszútávú finanszírozhatóságára is hatással lehetnek. Egyrészt, a meg nem fizetett adó, tehát az aktívkori magasabb nettó jövedelem torzító hatással lehet a nyugdíjszámítás módszertanában a nettósításra, amelyben a ma hatályos szabályok szerint nem kell figyelembe venni a meg nem fizetett adót: ez az aktívkori jövedelemhez képest alacsonyabb nyugdíjat eredményez, tehát csökkenti az egyéni helyettesítési rátát. Másrészt, míg az adókedvezmények az adóalapot csökkentik, a járulékkedvezmény magát a megfizetendő járulék összegét, így a meg nem fizetett járulékok egyrészt hiányoznak a keresztmetszeti finanszírozásból, másrészt problémát jelenthetnek a jövőben a nyugdíjszámítás során (szolgáltatás-finanszírozott rendszerben ez kiküszöbölhető, de befizetés-meghatározott rendszer esetén ez nettó jogvesztést jelent).

Arról, hogy a magyar nők gyermekvállalási hajlandóságára milyen hatással vannak az ismertetett népességpolitikai ösztönzők, kevés tanulmány született eddig. A KSH számai és Sági-Lentner 2020-as elemzése[474] szerint az intézkedések hatásai még váratnak magukra: sem az élveszületések száma, sem

[474] Sági-Lentner 2020.

a termékenység nem nőtt érdemben az elmúlt tíz évben, előrejelzések szerint[475] várhatóan nem is fog nőni, ezért a hatályos szabályozást érdemes lenne újragondolni.

Összegezve, az elmúlt évtized családtámogatási intézkedései hatásukban nem hozták meg azt az eredményt, amely a nyugdíjrendszer hosszútávú finanszírozhatóságát elősegítené: nem nőtt érdemben a születések száma, ezzel a majdani járulékfizetők száma.

3.2. Gyermekszámtól függő nyugdíj

Az előző témához szorosan kapcsolódva röviden szeretném megvizsgálni a gyermekszámtól függő nyugdíj elmúlt évtizedekben újra- és újra elővett ötletének realitásait.[476]

A gyermekneveléssel töltött időt a ma hatályos szabályozás is elismeri jogszerzőként: a szülési szabadság, valamint a gyermekgondozást segítő ellátások, úgymint a gyermekgondozási díj, a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás folyósításának ideje szolgálati időnek, a nők kedvezményes nyugdíjához jogosultsági időnek is minősül.[477] Önmagában a kizárólag nők által igénybe vehető kedvezményes nyugdíj is jelentős mértékben elismeri a nők gyermekneveléssel töltött munkáját: a jogosultsághoz szükséges 40 évbe alapesetben 8 év, de a gyermekek számától és egészségi állapotától függően akár 17 év beszámítható gyermekekre tekintettel.[478] Ezenkívül például az özvegyi nyugdíj jogosultsági feltétele is jelentős mértékben függ a gyermeknevelést: ha legalább két árvaellátásra jogosult (vagy fogyatékkal élő) gyermeket nevel az özvegy, az elhunyt nyugdíjának 30 %-ával megegyező mértékű özvegyi nyugdíjra jogosult addig, amíg legalább egyik gyermeke árvaellátást kap[479] ez akár évtizedeket is jelenthet.

[475] BAJKÓ és szerzőtársai 2015, 1239.
[476] Lásd a Nyugdíj és gyermekvállalás 2.0 Nyugdíjreform elképzelések Konferencia kötet tanulmányait.
[477] TnyR. 32.§ (1) bek.
[478] Tny. 18.§ (2a)-(2d) bek.
[479] Tny. 47.§ (1)-(2) bek., Tny. 52.§ (3) bek.

Létezik egy közvélekedés, amely gyakran a gyermekszám szerinti nyugdíjak melletti érvelésben is szerepet kap, miszerint a nők nyugdíja a gyermekneveléssel otthon töltött idő miatt alacsonyabb, mint a férfiaké. Valóban alacsonyabb, minden korcsoportban.[480] Ennek oka azonban a munkaerőpiaci bérekben keresendő és orvosolandó, nem a nyugdíjrendszerben.[481] A gyermek gondozására tekintettel megállapított, döntően nők által igénybe vett, fent ismertetett ellátások folyósításának ideje ugyanis jogszerző időnek minősül, miközben az ellátások (alacsony) összegei nem számítanak bele a nyugdíj alapjául szolgáló átlagkeresetbe[482], ezáltal nem is rontják azt, így a gyermekkel otthon töltött idő a nyugdíj összegét csak növelheti, csökkenteni nem tudja.

Mielőtt a felnevelt gyermekek számát azok legmagasabb végzettsége szerint direkten kívánjuk a nyugdíjak összegében érvényesíteni, álláspontom szerint érdemes lenne először egy alapvetést tisztázni, ami rendre elmarad a témát feszegető tanulmányokban: közjószág-e a gyermek? Ha az, akkor a felnevelésük költségeit is döntően a „köznek" kell finanszíroznia, cserébe felnőve a gyermek adó- és járulékfizetési képessége is a közé.

Mindezek alapján nekem alapvetően két, egymáshoz szorosan kapcsolódó aggályom van a gyermekszám szerinti nyugdíjjal szemben: az egyik alapjogi jellegű, a másik közgazdasági természetű. Egyrészről indokolatlan további különbségtétel a társadalom egyes csoportjai: férfiak és nők, családban és családon kívül élők, gyermekesek és gyermektelenek között; ezek közül valamelyik előnyben részesítése a nyugdíjrendszerben csak a másik kárára valósulhat meg. Másrészről gazdasági értelemben nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a csoporton belüli újraelosztásra kerülő javak forrása mindig a csoport összes tagja; magyarán például a gyermekeseknek juttatott transzfereket a gyermektelenek is finanszírozzák. Így, ha a gyermekeseknek közvetlen és további juttatásokat kívánunk nyújtani a nyugdíjrendszerben,

[480] KSH: Nyugdíjak és egyéb ellátások, 2019.
[481] Lásd a 3.3 számú alfejezetet.
[482] Tny. 22.§ (2) b) pont.

akkor azt akár pótlólagosan bevont forrásokból, akár a rendelkezésre álló források újraelosztásával valósítjuk meg, mindenképp sérti a gyermekkel nem rendelkezők érdekeit, egyúttal rombolja a társadalmi szolidaritást. Mindenekelőtt tisztázni kellene, hogy közjószág-e a gyermek, ennek megfelelően kialakítani a szociál- és családpolitikákat, majd „kitisztítani" a nyugdíjrendszerből a gyermekek után már ma is járó, esetenként meglehetősen nagyvonalú ellátásokat.

3.3. Induló nyugdíjak polarizálódása

Az öregségi nyugdíj kiszámításának módszertana 2009 óta nem változott érdemben: a nyugdíj alapjául szolgáló életpálya-átlagkeresetet a bruttó jövedelmekből számítják ki. Az adott évi jövedelmekre alkalmazott személyi jövedelemadó-kulcs és a számításba vonható bruttó jövedelem nagysága meghatározó a nettó nyugdíjalap kiszámításakor. Az egykulcsos jövedelemadó bevezetésével és a járulékplafon 2012 végi eltörlésével hirtelen megugrott azon friss nyugdíjasok száma, akik a tényleges és magas 2012-t követően szerzett jövedelmeik következtében az átlagot jelentősen meghaladó magas kezdőnyugdíjjal váltak ellátottá. Egy újonnan nyugdíjba vonuló személy életpályáján minél hosszabb ideig érvényesül az egykulcsos adó és a felső korlát nélkül számításba vonható jövedelem, annál polarizáltabb lesz a kezdő nyugdíj attól függően, hogy valaki melyik évben ment nyugdíjba.[483] A magas nyugdíjak, különösen, ha a jogosultak hosszú ideig nyugdíjasok, a jövőben jelentősen megterhelik majd a Nyugdíjbiztosítási Alapot.

Megoldást jelenthetne: (1) a járulékplafon visszaállítása, amely korlátozná a számításba vehető magas jövedelmeket, (2) a nyugdíjszámítás módszertanában a degresszió hatókörének tágítása, amely a magas nyugdíjakat valamelyest „visszavágná". Én személy szerint az utóbbi megoldással értek egyet: a degresszió kiterjesztett alkalmazásával a túlzottan magas induló nyugdíjak visszafoghatóak, ez azonnali megtakarítást jelentene a nyugdíjalapnak. Ezzel

[483] SIMONOVITS 2020, 464.

együtt is, különösen, ha a reálbérnövekedés folytatódna, a járulékalap-plafon nélküli és egykulcsos jövedelemadós, dinamikusan növekvő reálkeresetű évek hatása még évtizedekig érződne a nyugdíj-költségvetésben.[484]

3.4. Nyugdíjemelés szabályai

A magyar nyugdíjak értékének megőrzését a törvény árindexálás-alapú rendszeres emeléssel biztosítja: a központi költségvetésről szóló törvény által megállapított tárgyévre tervezett infláció mértékének megfelelően kell emelni minden év január 1-jén a már folyósított ellátásokat; amennyiben a tényleges infláció magasabb, mint a tervezett, az év eleji emelést novemberben korrigálni kell.[485]

Ez a módszertan nem tökéletes: amennyiben az infláció alultervezett, a nyugdíjak évközben folyamatosan értéktelenednek el, ezzel a nyugdíjasok „hiteleznek" a költségvetésnek; ha pedig felültervezett, a nyugdíjak reálértéke növekszik, miközben a nyugdíjak tovább nivellálódnak: a magasabb összegű nyugdíjak egyre többet érnek.

A nyugdíjak emelésének szabályai körül rendszeresek és visszatérőek a politikai csatározások: növekedő gazdaságban felerősödik a bérindexálás mellett érvelők hangja, gazdasági visszaesés esetén pedig az árindexálás mellettieké.[486] Én ezt rendkívül károsnak gondolom. A nyugdíjak megállapításkori színvonalának megőrzését legitim igénynek tartom, és helyesnek az erre irányuló kormányzati törekvést. Azonban az indexálási szabályok gyakori, körülményektől függő ad hoc változtatása indokolatlan beavatkozás a nyugdíjak egymáshoz viszonyított színvonalába, amely minden biztosítási alapú rendszerre torzítóan és igazságtalanul hat.

Természetesen a bérindexálás, sőt, az árindexálással valamilyen mértékben súlyozott indexálás igénye is lehet legitim, azonban véleményem szerint a

[484] SIMONOVITS 2020, 457.
[485] Tny. 62.§
[486] Bérindexálás: amikor a nyugdíjak évenkénti emelése az előző évi országos nettó bér növekedésétől függ. Árindexálás: amikor a nyugdíjak évenkénti emelése a tárgyévi tervezett árnövekedés (infláció) mértékétől függ.

bérindexálás csak olyan modellben képzelhető el, amely visszaeső gazdaságban, és/vagy csökkenő bérek esetén „lefelé" is képes korrigálni a már folyósított nyugdíjakat.

3.5. A nyugdíjformula tökéletlensége

A nyugdíjformula, azaz a nyugdíjszámítás módszertana a magyar állami nyugdíjrendszerben meglehetősen összetett és bonyolult. A fenntarthatóság szempontjából sem mellékes, hogy milyen módon állapítanak meg akár évtizedekig folyósított ellátásokat, különösen, ha bizonyos tényezők együttállása érdemtelenül eredményez magas induló nyugdíjat.

Az öregségi nyugdíj összegét a hatályos szabályok szerint a nyugdíj alapjául szolgáló átlagkereset (nyugdíjalap) megszerzett szolgálati időhöz tartozó, törvényben meghatározott százalékában kell megállapítani. A számítás tehát egy szorzat: nyugdíjalap szorozva megszerzett szolgálati idő százalékos értéke. A teljes nyugdíj-jogosultsághoz 20 év szolgálati idő szükséges, és a nyugdíj összegének létezik egy minimuma. 20 év szolgálati idő hiányában legalább 15 évnyi idővel résznyugdíj állapítható meg, amelynek már nincs minimuma. Az öregségi nyugdíj összege csak akkor haladhatja meg a nyugdíjalap összegét, ha az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését követően nyugdíj megállapítása nélkül szerzett többlet-szolgálati idővel szereznek rá jogot.[487]

A jelenlegi szabályozás szerint a gyakorlatban előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyek során az igénylő saját hasznára torzíthatja a várható nyugdíja összegét, járulékfizetés nélkül is jelentősen emelve azt. Két példát szeretnék erre röviden bemutatni.

A nyugdíj alapjául szolgáló havi átlagkeresetet (nyugdíjalapot) a nettó-valorizált éves jövedelmek összegének és a jövedelemszerző napok számának hányadosából, a napi átlagkeresetből kell kiszámítani. A kieső napok azok, amelyek a beszámítási időszakon belül nem jövedelemszerző napok. A számítási szabályok alapján, minél több a kieső napok száma, annál kevesebb a

[487] Tny. 18.§ (2)-(3), Tny. 20.§ (1)-(3), Tny. 21.§

jövedelemszerző napok (azaz az osztónapok) száma, így *egységnyi jövedelem mellett* a napi (ezzel együtt a havi) átlagkereset a kieső napok számának növekedésével együtt növekszik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egységnyi jövedelmet minél rövidebb időre veszünk fel, annál magasabb induló nyugdíjat érhetünk el, változatlan járulékteher mellett.

Egy másik eset, amikor járulékfizetés nélkül is komoly hatás gyakorolható az ellátás összegére. Egyéni- és társas vállalkozóként biztosított személy biztosításban töltött ideje nem ismerhető el szolgálati időként, ha az adott időszakra járuléktartozása van.[488] Azonban a járuléktartozás csak a szolgálati idő elismerését akadályozza, a beszámítható kereset tekintetében a jogszabály nem tartalmaz ilyen korlátozást, így az átlagkeresetet *járuléktartozás esetén is* a beszámítási időszak járulékköteles jövedelmei alapján kell meghatározni.[489] Így tehát egy egyéni- vagy társas vállalkozóként biztosított személynek ebből a jogviszonyából származó, tetszőlegesen magas jövedelme akkor is a nyugdíj alapját képező jövedelemnek fog számítani, ha a vállalkozás soha nem fizetett egy fillér nyugdíjjárulékot sem.

4. Kiegészítő intézmények és a fenntarthatóság

Rendre felvetődik a kérdés a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságával összefüggésben, hogy milyen szerepük lehet a kiegészítő intézményeknek a hosszútávú finanszírozhatóságban. Létezik egy gondolatmenet a szakmai diskurzusban, amely a tőkefedezeti rendszerek 20. századi térnyerését is elősegítette: nevezetesen, hogy az állami, felosztó-kirovó finanszírozási elvű nyugdíjrendszerek *legégetőbb kihívása a társadalom öregedése*, amely az aktívak és a passzívak arányát kedvezőtlenül alakítja és a fenntarthatóságot előbb-utóbb lehetetlenné teszi - a tőkeképző kiegészítő rendszerek megoldást kínálhatnak erre a helyzetre úgy, hogy az abban résztvevők saját időskori megélhetésüket aktívkori befizetésükből és annak hozamaiból biztosítják, nem pedig az éppen

[488] Tny. 38.§ (2)
[489] A Kúria Mfv. III.10.339/2015/4. számú ítélete.

aktív korosztályok befizetéseiből kapnak nyugdíjat. Ebben a fejezetben fontosnak tartom áttekinteni a kérdés főbb aspektusait.

4.1. Felosztó-kirovó vagy tőkefedezeti finanszírozás?

A második világháborút követően a népességnövekedés gazdasági teljesítménye kedvezett a felosztó-kirovó finanszírozású nyugdíjrendszerek elterjedésének: a prosperáló gazdaságok, az emelkedő adó- és járulékbevételek elégséges mértékű öregségi ellátások fizetését tették lehetővé a nyugati társadalmakban. A demográfiai trend megfordulása, azaz a társadalom öregedése azonban kihívás elé állítja a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát, ahogyan arra számos elemzés már a század második felének elejétől rámutatott. A kihívásra adott globális nyugdíjpolitikai válasz a nyugdíjrendszerek legalább részleges tőkésítése, a tőkefedezeti rendszerek kiterjesztése volt.

Fontosnak tartom megvizsgálni azt a kérdést, hogy vajon a tőkefedezeti rendszerek képesek-e hatékonyan kezelni a népesség öregedését, egyszersmint a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát. Ehhez először bemutatom röviden az életciklus és kicsit bővebben a vagyonzsugorodási elméletet.

Az *életciklus elmélet* arra a hipotézisre épül, amely szerint az egyének a várható életpálya-jövedelem alapján a fogyasztásukat a teljes életükre tervezik: míg a fogyasztás nagyjából egyenletes (az életpályán kissé növekvő), addig a jövedelem egyenetlen, ciklikus. Az aktív évek elején a jövedelmek általában alacsonyabbak, majd növekednek, végül az aktív kor végével megszűnnek. Ezzel párhuzamosan alakul a megtakarítási hajlandóság is: a korai években alacsony, ekkor az egyének inkább nettó hitelfelvevők, majd 40-64 éves kor között válnak nettó megtakarítókká, végül felélik a megtakarításaikat az aktív koruk után.[490]

A *vagyonzsugorodási hipotézis* szerint, ha egy népesebb korosztály a nyugdíjba vonulása után tömegesen értékesíti szeretné a nyugdíjcélú megtakarításait, és az utána következő generációk létszáma kisebb az övénél, akkor a nyugdíjba vonuló korosztály megtakarításának értéke akár jelentős

[490] SCHICH 2008, 4-5.

mértékben zsugorodik, csökken. Ez természetesen leginkább tőkefedezeti rendszerekre és zárt gazdaságokra igaz.[491]

Mosolygó Zsuzsa részletesen elemzi a tőkefedezeti rendszerek működését zárt és nyitott gazdaságokban is.[492] Legfontosabb következtetése, hogy *a nyugdíjaskorú fogyasztás minden esetben makrogazdasági meghatározottságú*, azaz a tőkefedezeti rendszerben is, csakúgy, mint a felosztó-kirovóban, a keresztmetszeti egyensúly a meghatározó a finanszírozhatóság szempontjából. Ennek az az oka, hogy bármilyen vagyontárgyat halmoznak is fel a tagok a tőkefedezeti rendszerben, azokat eladni csakis a mindenkori felhalmozóknak, azaz az aktív korosztályoknak tudják, vagyis a nyugdíjasok egy tőkefedezeti rendszerben felhasználni csak azt a jövedelmet tudják, amit a gazdasági aktívak megtakarítanak. A tőkefedezeti rendszerben tehát az a hosszmetszeti axióma, amely szerint a felhalmozók saját megtakarításaikat kapják vissza nyugdíjas korukban, csupán mikrogazdasági illúzió.

A vagyonzsugorodási elmélet empirikus vizsgálatakor kiderült, hogy nyitott gazdaságokban a tőkefedezeti rendszerekben felhalmozott tőke fokozatos, és nem azonnali kivonásával csökkenthető az összeomlás kockázata is

További lehetőség lehet a kockázatok csökkentésére még a tőketulajdonosok örökhagyási szándéka (ha nem kívánja az egész tőkét felélni), az államok gazdaságpolitikai szabályozói, és a gazdasági szereplők óvatossága: tőkegyűjtő rendszerekben például ma is általános gyakorlatnak számít, hogy a korhatár betöltéséhez közeledve a részvénytúlsúlyos befektetési portfóliókat kevésbé kockázatos kötvénytúlsúlyosba helyezik át. Annak érdekében, hogy a jövőbeni nagy volumenű részvényeladások veszteségeit el lehessen majd kerülni, szükség van *fix hozamú és jó minőségű kötvényekre*.[493]

Ezen a ponton érdemes felidézni egy modellvizsgálatot, amely a termékenység és az eszközárak kapcsolatát elemezte, és amely megállapította,

[491] Nyitott gazdaságokban az összeomlás kockázata csökkenthető azáltal, ha feltörekvő, fiatalabb korstruktúrájú országokban értékesítjük a vagyoneszközeinket.

[492] Lásd: MOSOLYGÓ 2010, MOSOLYGÓ 2011.

[493] SCHICH 2004, 92-96.

hogy *a demográfiai szerkezet hatással van a vagyoneszközök árára.* Megfigyelték, hogy az amerikai lakásárak, tőzsdeindexek, és a kötvények hozamainak nyolcvanas évektől kezdődő emelkedése összefüggésbe hozható azzal, hogy ezzel egyidejűleg voltak a „babyboom" korszak szülöttei megtakarító korukban[494] ugyanez a hatás megfigyelhető Németországban, Japánban és Kínában is.[495] A kérdés már csak az, hogy miként reagál a gazdaság és az eszközárak a demográfiai öregedésre: minél globálisabb jellegű az öregedés, a leértékelődés annál valószínűbb és megállíthatatlanabb.

Mindezekből nyilvánvaló lehet, hogy a tőkefedezeti rendszerek sem képesek hatékonyan kezelni a társadalom öregedéséből adódó finanszírozhatósági problémákat. Az erre adott válaszok nagyon hasonlóak a felosztó-kirovó elvű rendszerben már ismert megoldásokhoz: az aktív megtakarítók tovább maradnak aktívak, amikor látják, hogy a felhalmozott tőkéjük nem elégséges megfelelő színvonalú járadék biztosítására – ez megegyezik az állami nyugdíjrendszerekből ismert öregségi nyugdíjkorhatár-emeléssel. Ha mégis a járadék folyósítása mellett döntene a megtakarító személy egy tőkefedezeti rendszerben, akkor a járadékszámítást meghatározó paraméterek (pl. technikai kamatláb) változtatásával a járadékösszeg lesz csökkenthető – pont, mint egy állami felosztó-kirovó rendszerben az induló nyugdíj összege. A megtakarítás és a fogyasztás makroszintű egyensúlya a felhalmozott tőke elértéktelenedésével áll be.

A gazdaságilag aktív és inaktív népesség létszámarányának a nyugdíjrendszerre nézve kedvezőtlen változása tehát *éppúgy sújtja a tőkefedezeti rendszert, mint a felosztó-kirovót:* mindkettőt a majdani nyugdíjak elégtelen mértékének a kockázata fenyegeti. Ha tehát makrogazdasági szempontból az öregedésre adott válasz tekintetében a tőkefedezeti vs. felosztó-kirovó rendszer közül egyik sem jobb a másiknál, a nyugdíjrendszerek finanszírozhatóságának

[494] Lásd bővebben: BARR 2001., ABEL 2002., SCHICH 2008.

[495] Japánban a felfutás az 1990-es évekre megállt, Kínában az elmúlt években ért a csúcspontjára, mindez demográfiai okokra vezethető vissza.

vizsgálatakor érdemes lehet a működési elv szerinti, azaz a járadék-meghatározott vs. járulék-meghatározott rendszerek vizsgálata is.

4.2. Járadék- és járulékmeghatározott rendszerek

A járadék-meghatározott (*Defined Benefit, DB*) rendszerben mindig az éppen aktív nemzedékek hozzák létre az aktuálisan nyugdíjas generációk nyugdíjának (járadékának) a fedezetét. Azt, hogy mekkora a járadék összege, törvényben rögzített nyugdíjformula alapján számolják ki. Sem a nyugdíjak megállapítása, sem a kifizetésük nem függ attól, hogy az adott évben befolyt-e elég járulék az állami nyugdíjalapba. A kockázatot nem lehet áthárítani a biztosítottakra, ha nem folyt be elegendő járulék, a hiányzó összeget az állam biztosítja, az adóbevételek terhére. Öregedő társadalomban a járulékfizetők számának csökkenése, a járadékra jogosultaké növekedése miatt az optimális egyensúlyi állapot felborul, így fokozódik a rendszer politikai kiszolgáltatottsága.

A járulék-meghatározott (*Defined Contribution, DC*) rendszer nem az egyes nemzedékek közötti transzferen, hanem az egyének egyes életkorai közötti egy adott nemzedéken belüli egyéni jövedelmi transzferen alapul: a „fiatal én" eszközöl az aktív életszakaszban befektetéseket, amelyek hasznát a nyugdíjas kort elérő „idős én" élvezi majd. Ellentétben a járadék-meghatározott rendszerrel, itt nem létezik az állam által előre ígért nyugdíjváromány: a nyugdíj összege attól függ, hogy az egyén az évek során mennyi nyugdíjtőkét gyűjtött össze a járulékokból és az azok hozamaiból. A kockázatot nem az állam, hanem az egyén viseli: nyereség esetén növekszik, veszteség esetén csökken a várható nyugdíj összege. A járulék-meghatározott rendszer politikai kiszolgáltatottsága kisebb, mint a járadék-meghatározott rendszeré.[496]

A dolgozatom egy korábbi alfejezetében bemutattam, miként épül fel Svédországban a nyugdíjrendszer. A svéd modell újszerűségét a DB és a DC rendszer egybeépítése jelenti, az erősségek maximalizálása, a gyengeségek

[496] Dolgozatom első fejezetében részletesebben is tárgyaltam a nyugdíjrendszerek finanszírozási és működési elveit.

minimalizálása mellett: kétségkívül innovatív a névleges egyéni nyugdíjszámlákban (NDC) testet öltő virtuális tőkegyűjtő rendszer feltalálása és ennek egy valódi tőkefedezeti rendszerrel való összekapcsolása. Itt a nyugdíj összege nem függ a szolgálati időtől, a járulékfizetés időtartamától, kizárólag annak van jelentősége, hogy mekkora összeg halmozódott fel (ténylegesen és virtuálisan) a tényleges és névleges egyéni nyugdíjszámlákon, illetve, hogy a biztosított korosztályának milyenek az életkilátásai. Szintén tárgyaltam dolgozatom korábbi fejezeteiben a szingapúri társadalombiztosítás működését. Ez a rendszer fokozottan épít az egyén és a család felelősségvállalására, ennek hátterében pedig az a megfontolás húzódik meg, hogy a család nemcsak érzelmi-morális, hanem gazdasági érdekközösség is. A szingapúri modell másik tanulsága, hogy felismeri: a társadalombiztosítási pénzek értékállóságának megőrzése elsősorban nem azon múlik, hogy állami vagy piaci erők menedzselik-e a megtakarításokat, hanem azon, hogy milyen mértékben érvényesíthető a társadalmi (és egyéni) kontroll.

5. A továbbfejlesztés lehetséges iránya

Dolgozatom eddigi fejezeteiben bemutattam, hogy az öregedő társadalmak, a gazdasági kihívások, az átalakuló munkaerőpiaci trendek, és a járulékfizetés-elkerülő technikák egyre jobban feszítik a szociális biztonsági rendszerek, köztük a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának kereteit. Felosztó-kirovó elven finanszírozott nyugdíjrendszerekben a pénzügyi egyensúly fenntartásához csökkenő járulékbevételek és növekedő nyugdíjkiadások esetében állami költségvetési támogatások szükségesek. A klasszikus egyensúlyteremtő intézkedések, mint a korhatár- és/vagy járulékemelés, relatív nyugdíjszínvonal-csökkentés a jövőben nem lesznek elegendőek a probléma kezeléséhez, ami reformkényszerbe hozza az európai államok jogalkotóit. Az időskori anyagi biztonság megteremtésében a kiegészítő nyugdíjrendszerek egyre növekvő szerepre számíthatnak, ezért azok megfelelő szabályozása és optimális illesztése az állami nyugdíjrendszerekhez fókuszban lévő feladat Európa országaiban.

A „befogadó növekedés” az Európa 2020 stratégia célja, amely szerint Európa gazdasági versenyképességének megőrzéséhez szükség van a leszakadó, társadalomból kirekesztett rétegek integrálására is, valamint az oktatásban, munkaerőpiacon való részvételük támogatására. „A szociális kérdés nem kiadás és nem költség, hanem a legnagyobb profitot termelő beruházás a jövőnk érdekében.”[497]

Újfajta megközelítésű nyugdíjrendszerre van tehát szükség, amely a kötelező részvétel elvén, biztosítási alapon működik, átlátható, járulékfizetésre ösztönző, és biztosítás-matematikailag korrekt: egy keresztbe-vágott modellre, amelyben a tőkésített kiegészítő és a felosztó-kirovó finanszírozási elvű társadalombiztosítási pillér szolgáltatása egymást nem kiegészíti, hanem időben egymást követi, és amely működésével hozzájárulhat a demográfiai problémák kezeléséhez, egyúttal a leszakadó társadalmi csoportok felzárkóztatásához is.

Ebben az alfejezetben a továbbiakban először azonosítom a legfőbb problémákat, majd egy nyugdíjrendszer általam ideálisnak és szükségesnek tartott fontosabb tulajdonságait vázolom fel, utána pedig bemutatom a keresztbe-vágott modell működését, és annak illeszthetőségét a mai nyugdíjrendszerekhez.

5.1. Alapprobléma - alapelvek

Egy felosztó-kirovó finanszírozású nyugdíjrendszert az aktív járulékfizetők tartanak fenn. Kedvező korösszetételű társadalmakban és megfelelő létszámú korosztályokkal ez nem jelent problémát, ellenkező esetben a finanszírozhatóság az elért színvonalon előbb-utóbb lehetetlenné válik. Ezt a felismerést már a felosztó-kirovó rendszerek működésének korai szakaszában megfogalmazták: egyenesen pilótajátéknak nevezték a modellt. Az alapprobléma tehát a finanszírozási elv; megoldás lehet, ha (1) tőkét teszünk a rendszerbe, de akkor az már nem felosztó-kirovó elvű lesz, vagy (2) átstrukturáljuk a meglévő modellt.

[497] Jacques Delorst idézi VAUGHAN-WHITEHEAD 2015, 1.

A tőkésítéssel próbálkoztak a világon sokfelé: először és teljes tőkésítéssel Chile, majd a világon sok ország a Világbank javaslatára, jellemzően részleges tőkésítéssel. A világbanki koncepciót és annak kudarcát a dolgozatom II/2. alfejezetében bemutattam. Én azokkal a szakértői véleményekkel értek egyet, amelyek szerint a tőkefedezeti rendszer önmagában nem lesz képes kezelni vagy megoldani a társadalom öregedéséből származó problémákat. A huszadik század második felében kialakultak és működőképesnek bizonyultak alternatív, a megszokottól eltérő nyugdíjbiztosítási modellek is, mint amilyen a svéd vagy a szingapúri rendszerek ezeket a dolgozatom második fejezet harmadik alfejezetében elemeztem és mutattam be. Ezeknek a modelleknek a működőképessége is bizonyítja, hogy a felosztó-kirovó rendszer vs. tőkefedezeti rendszerben való gondolkodás helyett célravezetőbb, ha a járadék-meghatározott (DC) és a járulék-meghatározott (DB) nyugdíjrendszerek közötti különbözőségre fókuszálunk: egyszerűen azért, mert mint bemutattam, a finanszírozás makroszinten minden esetben felosztó-kirovó, tehát a működési módokban kell keresnünk a finanszírozhatóság megoldását. Természetesen elképzelhető a nyugdíjrendszerben tőkeképzés is, azonban azt gondolom, nem mindegy, hogy mibe fektetjük be ezt a tőkét.

Én a meglévő modell átstrukturálásában hiszek. Amikor alternatív nyugdíjmodellekben, vagy a meglévő rendszer továbbfejlesztésén gondolkozunk, érdemes számba venni azokat az alapelveket, amelyek a nyugdíjrendszert meghatározzák. Az alábbiakat én olyan alapvetőknek tartom, hogy ezek nélkül egy modern és korrekt állami nyugdíjrendszert nem is tartok elképzelhetőnek.

A társadalombiztosításon belül *a nyugdíjbiztosítás: biztosítás*, amelyben a biztosítási kockázat nem önmagában a nyugdíjaskor elérése, hanem az nyugdíjaskor hosszának bizonytalansága. A nyugdíjkorhatár betöltése nem kockázat, hanem nagy valószínűséggel bekövetkező esemény az igazi kockázat a hosszú élet, azaz annak a veszélye, hogy tovább él az egyén, mint amilyen hosszú életre megtakarításaival fel tudott készülni.

Egy állami nyugdíjrendszer legfőbb feladata, hogy a tartósan munkajövedelemből élők időskori anyagi biztonságát megteremtse: ezt hatékonyan csak egy *kötelező részvétel elvén* működő nyugdíjrendszer keretében tudja teljesíteni. Akceptálható lenne a törekvés, hogy a munkajövedelemből élőkön túl az aktív korúak minél szélesebb rétegeire kiterjesszük a részvételt, például a tőkejövedelemből élőkre is.

A nyugdíjrendszerben indokolt a *biztosítási elvet és a szolidaritási elvet egymástól elválasztva kezelni*. A biztosítási elv alkalmazása a biztosításmatematikailag korrekt járadékokban jelenik meg, azaz szoros, átlátható és hosszú távon is tervezhető kapcsolatot teremt a befizetések és a kifizetések között. A szolidaritási elv érvényesülésének nem elsősorban a jövedelemátcsoportosításban, hanem a mindenki számára, az egyéni kockázatoktól független azonos járulékfizetési és járadékszámítási szabályokban kell megtestesülnie.

Egy társadalombiztosítási nyugdíjrendszer finanszírozását finanszírozási és működési elvek szintjén egyaránt *vegyes rendszerben* érdemes tervezni: egy járadék-meghatározott felosztó-kirovó elvű és egy „tőkeképzést" is végző járulék-meghatározott kiegészítő intézmény szimbiózisában. A tőkeképzés alatt itt alapvetően virtuális tőkeképzést értek, azaz a kiegészítő rendszer névleges járulék-meghatározott, azaz NDC-rendszer.

5.2. A keresztbe-vágott modell elvi működése

A keresztbe-vágott modell ellátási struktúrája jelentősen eltér a ma ismert és működő állami nyugdíj modellektől: a modell fő jellegzetessége, hogy ebben nem párhuzamosan kapja az egyén az társadalombiztosítási és a kiegészítő rendszerből az öregkori ellátását, hanem a két nyugdíjrész itt a nyugdíjas életpályán időben szétválik. Egy *alsó, alacsonyabb és rugalmas* öregségi nyugdíjkorhatár és egy *felső, magasabb és rugalmatlan* korhatár közötti időszak időskori megélhetését egy járulék-meghatározott (DC) kiegészítő nyugdíjintézmény járadéka biztosítja, míg a felső korhatár betöltése után

részesülhet az egyén társadalombiztosítási, járadék-meghatározott (DB) nyugdíjban. A felső, magasabb és rugalmatlan korhatárt *a várható átlagos életkor* közelében érdemes meghatározni. A kiegészítő intézmény által nyújtott járadékot évjáradéknak, az társadalombiztosítási járadékot (mai értelemben vett nyugdíjat) pedig életjáradéknak nevezem.

Az *évjáradék* lényegét tekintve egy banktechnikai járadék, amelynek a futamideje legfeljebb a járadék megállapítása és a felső korhatár közötti idő lehet. Főszabályként az alsó korhatár betöltése után kérheti az egyén az évjáradéka megállapítását, amelyet a nyilvántartott megtakarításából azaz az aktív életpálya befizetéseiből és annak hozamaiból számolnak ki. Az alsó korhatár rugalmas: az egyén választása szerint ennél hamarabb is kérheti az évjáradéka folyósítását, amennyiben az elér egy meghatározott minimális szintet (*minimum-járadék*). Az alsó korhatárnál későbbi járadék-megállapítás magasabb járadékösszeget eredményez, hiszen a felhalmozott megtakarításból kevesebb időre kell az évjáradékot megállapítani. A felső korhatár betöltésekor az évjáradékként addig nem folyósított megtakarítás egyösszegben felvehető.

Az *életjáradék* egy élethosszig tartó járadék az társadalombiztosítási rendszerből, amely nagyon hasonlít a ma ismert állami nyugdíjakhoz. A keresztbe-vágott modell struktúrájában az életjáradékot a felső korhatár betöltésével lehet igényelni, amikorra az egyén a kiegészítő intézményben összegyűlt megtakarítását már felvette.

Alsó korhatárnak én a 60. életévet, felső korhatárnak a 75. életévet tartom megfelelőnek. Ez azt jelenti, hogy alapesetben 60 és 75 éves kora között kapna az egyén évjáradékot, 75 éves korától életjáradékot. Az évjáradék akár 55 éves kortól is megállapítható lehet (*rugalmas alsó korhatár*), amennyiben az összegyűlt tőke biztosít megfelelő szintű, 20 évig folyósítható évjáradékot. Hogy mi minősül „megfelelő szintnek”, az a mindenkori társadalmi-gazdasági körülményeket figyelembe véve jogalkotói hatáskör megállapítani, azonban az egyéni döntés szabadságát biztosítani kell, ezáltal teret engedni a nyugdíjba vonulás

időpontjának az egyén saját egészségügyi, munkaerőpiaci körülményektől függő megválasztását.

A keresztbe-vágott modellben nincs külön özvegyi ellátás (nyugdíj). Járadék folyósítása közben történő elhalálozás esetén az elhunyt fel nem vett évjáradékának jogosultja az özvegy: az évjáradék egy részét (pl. 30 %-át) számára folyósítják tovább *az elhunyt 75 éves koráig*, a többi részét a társadalombiztosítási rendszernek kell átadni, amelyből a 74 évnél idősebb özvegyeknek folyósítanak életjáradékot. Özvegy hiányában, vagy felhalmozási időszakban történt halál esetén pedig a kiegészítő intézményi megtakarítást, illetve évjáradékos korban bekövetkezett halál esetén annak maradványösszegét az *elhunyttal azonos korosztály* még élő tagjainak számláin kell egyenlő arányban jóváírni.

Árvaellátást a társadalombiztosítási rendszer nyújt a kiskorú, vagy még nappali tagozaton tanulmányait folytató árvának, nagyjából a ma ismert jogosultsági szabályok szerint. Megfontolható lenne egy olyan megoldás, amely szerint az árva dönthet úgy, hogy az elhunyt szülő kiegészítő intézményi megtakarítását viszi át a saját, vélhetően még „üres" kiegészítő intézményi számlájára a társadalombiztosítási árvaellátás helyett.

Egészségkárosodáson alapuló ellátásokat a keresztbe-vágott modell nem nyújt, azokat az egészségbiztosítási ellátórendszer keretein belül, és nem a nyugdíjbiztosítási rendszerben tartom kezelendőnek, ezért ezzel a kérdéskörrel a dolgozatomban nem is foglalkozom.

5.2.1. *Befizetések és szolgáltatások*

A keresztbe-vágott nyugdíjbiztosítási modell intézményi struktúrája két részből áll: egy társadalombiztosítási és egy kiegészítő rendszerből – mindkettő állami irányítás alatt, a működési/adminisztrációs költségek így a legalacsonyabbak. Időskori ellátásként a társadalombiztosítás életjáradékot, a kiegészítő rendszer pedig évjáradékot nyújt. Az egyén az évjáradék fedezetéül aktív életpályája során a jövedelmével arányos *tagdíjat*,[498] az életjáradék fedezetéül pedig *járulékot* fizet,

[498] A kötelező tagdíj felett önkéntes alapon többlet-befizetés is teljesíthető, amit ösztönözni is kell.

amelyet mind a kiegészítő intézmény, mind a társadalombiztosítási rendszer pontosan nyilvántart. Jövedelem alatt elsősorban munkajövedelmet értek, azonban a fogalmat kiterjeszthetőnek gondolom a tőkejövedelmekre is, valamint ezek hiányában törvényben meghatározott minimális tagdíj/járulék fizetésének előírását sem zárnám ki, hasonlóan a mai ismert egészségügyi szolgáltatási járulékhoz. A társadalombiztosítási rendszer a járulékokból finanszírozza a tárgyévi életjáradékokat és árvaellátásokat felosztó-kirovó elven, a kiegészítő rendszer pedig a befizetett tagdíjakat nyilvántartja, azokból virtuális tőkét képez, amelyet a modell befektetési szabályai szerint kezel, és évjáradékot fizet, lényegében szintén folyó finanszírozás szerint.

Ma[499] a nyugdíjban részesülők közel fele 74 évesnél idősebb, ellátásuk az összes kiadás 44 %-át teszi ki. 312 ezer Ft-os átlagkereset és 4,5 millió fő járulékfizető mellett az ellátásuk (életjáradékuk) *8 %-os járulékkulcs mellett finanszírozható*. Figyelembe véve az öregedés ütemét és a várható élettartamokat, a járulékkulcs tartható lenne hosszabb távon változatlan színvonalon. A járulékfizetési kötelezettség munkajövedelmen túli kiterjesztésével a különböző társadalombiztosítási vagy szociális ellátások, mint például a táppénz, a gyermek gondozására tekintettel fizetett ellátások, a munkanélküli ellátások, az egészségkárosodáson alapuló ellátások (amelyek egy része ma is nyugdíjjárulék-köteles), valamint a tőkejövedelmek és az évjáradék is járulékkötelesek lehetnek, ami tovább növelhetné a társadalmi szolidaritást, és lehetővé tenné a 8 %-os kulcs mérséklését, vagy az ellátási színvonal emelését is.

A társadalombiztosítási rendszer 75 éves kor alatt nem nyújt öregségi ellátást, viszont hozzátartozói ellátás címén a ma árvaellátásként ismert járadékot folyósít. A közel 67 ezer árvaellátott az összes ellátásban részesülő egyén alig 2 %-a, ellátásuk az összes ráfordítás 2 ezreléke. 312 ezer Ft-os átlagkereset és 4,5 millió fő járulékfizető mellett az árvaellátások a 74 éven felüliek járadékára fizetett 8 %-os járulékból finanszírozhatóak lennének, külön járulék fizetésére

[499] Az adatok és a számítások 2017. éviek, tekintve, hogy ez az utolsó év, amelyre vonatkozóan az ONYF állomány-statisztikai adatai nyilvánosan elérhetőek.

erre a jogcímen nincs szükség. Érdemes mindehhez hozzátenni, hogy a 67 ezer ellátottnak a 17 %-a 26 évesnél idősebb, ők tehát méltányosságból vagy megváltozott munkaképességük okán kapnak árvaellátást – a „valóban árvák" tehát az ismert létszámnál kevesebben vannak.

A kiegészítő rendszerben 312 ezer Ft-os átlagkeresettel és 4,5 millió fő járulékfizetővel, *10 %-os tagdíj mellett* 140 milliárd Ft befizetés keletkezne havonta, azaz évente mintegy 1 700 milliárd Ft. Ez az összeg még nagyobb (vagy a tagdíj lehet alacsonyabb), ha a tagdíjfizetési kötelezettséget a már említettek szerint kiterjesztjük.

A társadalombiztosítási rendszer szolgáltatása a keresztbe-vágott nyugdíjmodellben az életjáradék, illetve hozzátartozói ellátásként az árvaellátás. Mivel a rendszer járadékkal-meghatározott (DB), ezért az ellátások kiszámítása egy nyugdíjformula alapján történik: ez lehet hasonló a mai magyarhoz, lehet valamilyen pontrendszeres, tartalmazhat alapnyugdíjat, nyugdíjminimumot, és figyelembe veheti, hogy az igénylő özvegy-e.

A kiegészítő rendszer szolgáltatása az évjáradék – az év- előtag azt fejezi ki, hogy csak meghatározott ideig (évig), nem pedig élethosszig folyósítják azt. Mivel a kiegészítő rendszer járulékkal-meghatározott (DC), ezért az évjáradék kiszámítása egy technikai kamatláb alkalmazásával, az aktívkori befizetések mértékétől függően kerül megállapításra maximális futamidőre: az igénylő 75 éves koráig. Fix időre szóló járadékról lévén szó, az igénylő személy várható élettartama nem releváns tényező az évjáradék összegének meghatározása során.

Egy kiegészítő rendszerben mindig kérdés, hogy mi legyen azokkal, akik aktív életpályájuk teljesítménye/befizetései alapján nem érnek el egy minimálisan elfogadható szintű járadékot. Úgy gondolom, hogy a fizetési kötelezettség már többször említett kiterjesztésével, a felhalmozási szakaszban elhunytak megtakarításának korosztályon belüli elosztásával, valamint a modell tagdíj/járulék fizetésére ösztönző jellegével ez a kockázat minimális.

5.2.2. *Befektetési politika*

A kiegészítő rendszerben keletkező tőke befektetési politikája a keresztbe-vágott modell egyik fontos sajátossága: a tőke *elsősorban humán instrumentumokba fektethető be*. Augusztinovics Mária vetette fel először[500], hogy a nyugdíj megtakarításokat humán tőkébe, a fiatal generációk képzésébe, felnevelésébe lehetne fektetni. Berlinger Edina ugyanebben a tárgykörben a diákhitelrendszerek és a nyugdíjrendszer összekapcsolása, és a nyugdíj megtakarításokból nyújtott diákhitelek megtérülése mellett érvelt meggyőzően.[501] A keresztbe-vágott modell tehát a kiegészítő rendszerben halmozódó tőkét a fiatal, leendő járulékfizető generációk nevelésébe, oktatásába fekteti elsődlegesen.

Ez a befektetési politika egy öregedő társadalomban észszerűbb és következetesebb egy tőkét is képző rendszerben, mint mondjuk részvényekbe vagy ingatlanba fektetni – ahogyan azt az előző alfejezetben bemutattam. A gyermekekbe történő beruházás gondolata nem újkeletű, jelentős történelmi hagyománya van a nagycsaládokban, azonban a második világháború után a családi gondoskodás szerepe intézményesült, átvette azt az állam, illetve a modern nyugdíjrendszer. A családi kapcsolatok, mind gazdasági, mind érzelmi szempontból ma már sokkal összetettebbek, mint mondjuk száz évvel ezelőtt volt, ezért én továbbra is az államilag szervezett megoldásokban hiszek.

A generációk közötti transzfereknek, az újraelosztásnak a sémája felosztó-kirovó elvű rendszerekben jól ismert: az aktív korú generációk felől a már inaktív generációk felé történik a jövedelemáramlás, amely már inaktív generáció aktív korában az akkor már inaktívak felé csoportosított át jövedelmeket, és így tovább. Valójában azonban az aktív korú generáció *nemcsak a már, hanem a még nem aktív generációk felé* is átcsoportosít jövedelmeket, amikor eltartja a gyermekeit. Ez a transzfer azonban nem intézményesült úgy, mint az időskori jövedelmeket biztosító állami nyugdíjrendszerek: a gyermekeinkre költött

[500] Bővebben: AUGUSZTINOVICS 1993.
[501] Bővebben: BERLINGER 2005.

forintok nyilvántartása nem evidencia úgy, mint a befizetett járulékaink nyilvántartása. Holott, ha létezik „társadalmi szerződés" a már idős szüleink eltartására, akkor léteznie kell a még kiskorú gyermekeink eltartására is.

A keresztbe-vágott modellben az Államkincstár minden újszülött számára számlát nyit, amelyre az adott év kiegészítő intézményben keletkező befizetéseit egyenlő arányban szétosztja. A rendszer vakszámlás, tehát az aktív korú befizető nem tudja, melyik újszülött számlájára került a pénze. A számlán lévő pénz egyaránt értelmezhető „hitelkeretként" vagy megtakarításként is, amelyet a gyermek oktatási, egészségügyi, lakásvásárlási stb. kiadásai finanszírozására használható. A számlára befizetéssel teljesíthetőek a különböző családtámogatások és szociálpolitikai támogatások, például integrálható a már létező Babakötvény, de a szülők is teljesíthetnek befizetést. A számlával számszerűsíthetővé válik a gyereknevelés költsége, amelyből minden aktív korú személy az is, aki nem nevel saját gyermeket kiveszi a részét. Ha számlán lévő pénzt „hitelkeretként" értelmezzük, akkor a felhasznált részét infláció körüli mértékben indexáljuk, és az aktív korba lépő gyermek a diákhitelekhez hasonlóan vissza fogja fizetni azt.

Fontos hangsúlyozni, hogy a keresztbe-vágott modellben nincs valódi tőkeképzés: a kiegészítő intézményben keletkező befizetések ténylegesen elsődlegesen az újszülöttek számára kerül „kihelyezésre", a számlájukon virtuálisan jóváírásra. Az itt fel nem használt részeket a pénzt kezelő intézmény hosszútávon megtérülő célok finanszírozására fordíthatja: kizárólag országon belül maradó, országépítő, megújuló célok finanszírozhatóak belőle (pl. egészségügyi- és infrastruktúra-fejlesztés, megújuló energia- és energiahatékonysági fejlesztések stb.); én a célok meghatározásakor lehetőséget biztosítanék bizonyos szintű beleszólásra a számlatulajdonosok (képviselőik) részéről is (portfolió-választás). Ehhez nagyon hasonlóan működő gyakorlatot láthatunk például Szingapúrban.

5.3. A modell illeszkedése a mai nyugdíjrendszerekhez

A felvázolt keresztbe-vágott modellben tehát a nyugdíjbiztosítás biztosítás: nem egy előre meghatározott nyugdíjkorhatár betöltését tekinti egy társadalombiztosítási nyugdíjrendszer kezelni kívánt kockázatának, hanem a vártnál hosszabb életet. A biztosítottak a jövedelemből élők (a tőkejövedelmet és az ellátásokat is ideértve), akik jövedelmükből százalékos mértékű járulékokat („biztosítási díjat") fizetnek. A modell finanszírozása vegyes rendszerű: a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer az átlagos várható életkort túlélő személyek számára nyújt felosztó-kirovó elvű és járadék-meghatározott gondoskodást is, egyébként pedig egy államilag kezelt és szabályozott, kötelező részvétel elvén működő, rugalmas és átlátható, kiegészítő intézményt működtet. Ez a struktúra a mai rendszerektől eltérően nem párhuzamos, hanem egymást időben követő ellátást biztosít először a kiegészítő, majd a társadalombiztosítási rendszerből.

A modellben a biztosítási elv elválik a szolidaritási elvtől: előbbi a kiegészítő, utóbbi a társadalombiztosítási rendszerben érvényesül. Ezzel tényleges és szoros kapcsolat jön létre a nyugdíjrendszer befizetései és kifizetései között, átlátható és járulékfizetésre ösztönző rendszerben. Az aktív életpálya járulékfizetése, jogszerzése additívan és lineárisan értékelt, azaz a kétszer annyi járulékért kétszer akkora ellátás kell járjon. A szolidaritás pedig mindig jelent egyfajta újraelosztást: a mai nyugdíjrendszerekben a redisztribúciós irány jellemzően a férfiak felől a nők, és a kisebb jövedelműek felől a magasabb jövedelműek felé tart. Ehelyett a keresztbe-vágott modellben a szolidaritás elsősorban az eltérő jövedelmi, demográfiai és egyéb viszonyok ellenére is mindenki számára azonos járulékmértékekben, és járadékszámítási szabályokban fejeződik ki.

A biztosításmatematikailag korrekt járadékok megállapítása érdekében az társadalombiztosítási és a kiegészítő rendszerekben egyaránt fontos a befizetett járulékok pontos nyilvántartása. A magyar kiegészítő nyugdíjrendszerekben ez kezdetektől törvényi elvárás volt és lényegében megvalósult. Az állami

rendszerben az elmúlt évtizedben szintén létrejöttek a járulékokat egyénenként nyilvántartani képes társadalombiztosítási egyéni számlák, azonban ezeknek az értelme egyelőre kérdéses: egyrészt azért, mert csak a 2013-tól befizetett nyugdíjcélú befizetést írják jóvá rajta (annak is csak a kisebb részét kitevő egyéni nyugdíjjárulékot), a korábbi évek befizetéseit nem, másrészt azért, mert a nyugdíjszámítás jelenleg érvényes módszerében a befizetett nyugdíjjáruléknak nincs jelentősége: a nyugdíjat a bruttó bérekből számolják ki, a befizetett járulékok összegének a nyugdíj összegére semmilyen hatása nincs.

Magyarországon a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer bevezetésekor a jogalkotót az állami nyugdíjrendszer hosszútávú kiadásainak csökkentése és gazdaságélénkítő szándék, a 2011-es megreformálásakor pedig az államadósság-csökkentés vezérelte. A pénztárak befektetési politikája viszonylag kötött volt: elsősorban hazai államkötvényekbe, illetve hazai értékpapírokba fektethették vagyonukat. A keresztbe-vágott modell kiegészítő rendszerében keletkező tőke Augusztinovics Mária gesztációs kölcsön elmélete nyomán elsődlegesen humán tőkébe (elsősorban oktatásba) fektetésével a generációs elosztás egy új struktúrája jöhet létre, amely nemcsak átlátható, járulékfizetésre ösztönző rendszert alkot, de elősegítheti a termékenység kívánt növekedését, valamint a mélyszegénységben élők, különösen a romák gazdasági, illetve társadalmi integrációját, ami gazdasági növekedéssel, a foglalkoztatottság javulásával járhat, így a nyugdíjrendszer fenntarthatósága szempontjából kulcsfontosságú lehet.[502]

A keresztbe-vágott modell finanszírozási struktúrájának alapgondolata a magyar nyugdíjrendszer, illetve a kormányzat előgondoskodási szakpolitikai szándékaival egybevág: mindkettő teret enged a tőkeképző öngondoskodási formáknak. A keresztbe-vágott modell intézményrendszere azonban jelentősen eltér a mai magyar nyugdíjrendszer intézményrendszerétől: a modell kötelező kiegésztő pillért illeszt a felosztó-kirovó elvű állami pillér elé (nem mellé!) a

[502] Lásd még: World Bank: Economic Costs of Roma Exclusion, 2010.; NOVOSZÁTH 2015, 508.

magyar nyugdíjrendszerben lévő kötelező tőkeképző pillért a kormány lényegében egy évtizede szüntette meg.

Az aktuális uniós nyugdíjpolitikai trend szerint a kiegészítő nyugdíjak szerepe már nem az, hogy azok az állami nyugdíjakat egészítsék ki egy aktívkori jövedelemszintre, hanem egy tisztes, elszegényedést megakadályozó megélhetést biztosító jövedelemszint biztosítása az időskorban. Az állami nyugdíj tehát önmagában nemhogy nem fogja tudni biztosítani az aktívkori jövedelemszint fenntartását, de várhatóan nem fog megvédeni az időskori szegénység ellen sem. Felmérések szerint az emberek döntő többsége ma is az államtól várja a nyugdíját, nem bízik a mai szisztéma szerint működő kiegészítő intézményekben, illetve nincs szándéka/pénze az állami kötelező járulékfizetés mellett további pénzügyi erőfeszítésekre. Ebbe a trendbe illeszkedik a keresztbe-vágott modell koncepciója, amelyben társadalombiztosítási nyugdíjra csak a felső korhatárt megélt személyek jogosultak, így az ahhoz szükséges fedezeti járulékmérték a maihoz képest akár csökkenthető is: a felszabaduló járulékok a kötelező kiegészítő intézménybe irányíthatók (amelyek szintén állami kezelésben vannak!). Ezzel az aktívkori jövedelemmel arányos nyugdíjszínvonal érhető el, miközben átlátható, korrekt és járulékfizetésre ösztönző a modell úgy, hogy nem igényel többlet-járulékot a mai rendszerhez képest.

A paradigmatikus nyugdíjreform elképzeléseknél mindig az egyik legfontosabb kérdés, hogy miként tudna egy ilyen modell elindulni, milyen átmenet szükséges a jelenlegi modellből. Fontosnak tartom újra hivatkozni arra a dolgozatomban feltárt és bemutatott összefüggésre, amely szerint a folyó finanszírozású nyugdíjmodellnek nincs alternatívája, azaz az öregedés problémáját nem képesek hatékonyan kezelni a tőkefedezeti modellek sem. Természetesen egy a maihoz képest alacsonyabb színvonalú ellátást nyújtó állami nyugdíjrendszer mellett reális igény lehet a tőkeképzés, azonban ez feltétlenül többlet-erőfeszítést/forrást igényel az egyéntől, miközben a gyűjtött tőke értéke nem független az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságát

is meghatározó függőségi rátától, azaz ki van téve az elértéktelenedés kockázatának. Emellett van még egy tényező, amit érdemes figyelembe venni: a felosztó-kirovó finanszírozású nyugdíjrendszerek indulásakor volt néhány korosztály, akik valós biztosítási teljesítmény nélkül kaptak nyugdíjat – ennek a költségét görgeti maga előtt a nyugdíjrendszer, amit egyszer majd meg kell fizetni. A keresztbe-vágott modell indulásával a kiegészítő intézménybe áramló befizetések kiváltanak egy sor addig állami költségvetés által finanszírozott kiadást – a költségvetésben felszabaduló pénzekből finanszírozható az átálláskor 75 évnél fiatalabbak ellátása. Ahogy az első korosztályok évjáradékra váltják virtuális megtakarításukat, úgy csökken egyrészt a kiegészítő intézményből származó „befektethető tőke", és ezzel arányosan csökken az állami költségvetésből szükséges hozzájárulás mértéke is – végül a kiegészítő intézmény teljes bevétele a folyó évjáradékokra fog elmenni, és beérik a keresztbe-vágás.

6. Összegzés

Ebben a fejezetben a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságára ható makro-tényezőket, a szabályozási és finanszírozási kereteket, valamint a jelenkori magyar nyugdíjrendszer finanszírozhatóságát érintő körülményeket vizsgáltam, majd javaslatot tettem a kiegészítő nyugdíjintézmények finanszírozásban betöltött szerepének újragondolására – ezt a modellt keresztbe-vágott modellnek nevezem.

A nyugdíjrendszerek hosszútávú fenntarthatóságát a demográfiai változások mellett a munkaerőpiaci trendek, valamint gazdasági hatások is jelentős mértékben befolyásolhatják. Ugyancsak fontosak a nyugdíjrendszer szabályozási és finanszírozási keretei. A magyar állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságát a szociálpolitikai irányvonalak, a nyugdíjformula tökéletlensége éppúgy meghatározzák, mint az öregedés, a munkanélküliség, az alacsony termékenység és termelékenység.

A keresztbe-vágott modell finanszírozási struktúrájának alapgondolata a magyar nyugdíjrendszer, illetve a kormányzat előgondoskodási szakpolitikai szándékaival egybevág: mindkettő teret enged a tőkeképzésnek. A keresztbe-vágott modell azonban a megszokottól eltérően értelmezi a tőkeképzést, és az intézményrendszere is jelentősen eltér a mai magyar nyugdíjrendszer intézményrendszerétől: a modell kötelező felosztó-kirovó DC pillért illeszt időben a felosztó-kirovó elvű DB pillér elé (nem mellé!).

V. AZ EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

Dolgozatom első fejezetében a szociális jogok és a szociális ellátórendszerek kialakulását, elméletét, tipológiáját, és a szociális jogok alapjogok között elfoglalt helyét vizsgáltam. Áttekintettem a szociális jogokról való gondolkodás legfőbb elemeit, egyúttal példákkal szemléltettem, hogy a belső jog miként garantálhatja a szociális jogokat. Az egyik megoldás az, ha az alkotmány tartalmaz valamilyen általános rendelkezést az állam intézményvédelmi kötelezettségére vonatkozóan. Egy másik lehetőség, ha az alkotmány tételesen felsorolja az állam által garantált szociális jogokat: vagy oly módon, hogy a szociális jogokat egyúttal államcélokként is tételezi (és ez esetben elvész e jogok egyéni érvényesíthetősége), vagy pedig úgy, hogy a szociális jogokra vonatkozó részletszabályokat alacsonyabb rendű jogszabályok tartalmazzák, és lehet ugyan bírói eljárást indítani érvényesíthetőségük érdekében, de csakis e jogszabályok alapján. A harmadik megoldás, ha az alkotmányba foglalt szociális jogok megsértése esetén alkotmánybírósági és bizonyos feltételek fennállása esetén rendes bírósági eljárás is indítható. A magyar Alkotmány ez utóbbi kategóriába tartozott. Mindezeken túlmenően azonban legitim megoldás az is, ha egy állam alkotmánya nem tartalmaz sem szociális elkötelezettséget kimondó általános szabályt, sem szociális jogokat. Az a hipotézis, hogy az alkotmányok szociális jogokkal, szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezései pusztán csak szimbolikus jelentőségű kinyilatkoztatások lennének, nem igazolható, hiszen azok szociális tárgyú kötelezettségeket keletkeztetnek az államok számára. Igaz ugyanakkor az is, hogy a szociális jogokat nem tekinthetjük olyan konkrét alanyi jogosultságoknak, amelyek bármiféle jogalkotói mérlegeléstől függetlenül mindenkit egyformán, egyforma feltételek mellett megilletnének.

A második fejezetben a kiegészítő nyugdíjintézmények szerepét és helyét vizsgáltam a globális nyugdíjpolitikában. Az elmúlt négy évtizedben a fejlett világ csaknem valamennyi országa szembesült azokkal a gazdasági és demográfiai jelenségekkel, amelyek finanszírozási nehézségeket idéztek elő a felosztó-kirovó elven működő nyugdíjrendszerekben. Az érintett államok

jellemzően és nem függetlenül a Világbank intencióitól a nyugdíjrendszer teljes átalakításában, a teljes privatizációban vélték megtalálni a megoldást. Chile volt az első ország, mely átalakította a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerét, helyébe pedig a kötelező, tőkésített magánnyugdíjalapok által működtetett rendszert állított. Chile példáját több latin-amerikai, majd közép-kelet-európai állam is követte. A szakértők nagy többsége ma már azon az állásponton van, hogy a tőkefedezeti rendszer önmagában nem képes megoldani a társadalom elöregedéséből származó problémákat, és általában véve sem feltétlenül alkalmas azon gyengeségek kezelésére, amelyekkel korábban a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek sem tudtak megbirkózni. Miként arra rámutattam: nem biztos, hogy a felosztó-kirovó rendszer-tőkefedezeti rendszer ellentétpár felállítása vezet el a megoldáshoz. Célravezetőbbnek látszik, ha ehelyett a járadék-meghatározott és a járulék-meghatározott nyugdíjrendszerek közötti különbözőségre fókuszálunk.

A járadék-meghatározott (Defined Benefit, DB) rendszerben mindig az éppen aktív nemzedékek hozzák létre az aktuálisan nyugdíjas generációk nyugdíjának (járadékának) a fedezetét. Azt, hogy mekkora a járadék összege, törvényben rögzített nyugdíjképlet (nyugdíjformula) alapján számolják ki. Sem a nyugdíjak megállapítása, sem a kifizetésük nem függ attól, hogy az adott évben befolyt-e elég járulék az állami költségvetésbe. A kockázatot nem lehet áthárítani a biztosítottakra, ha nem folyt be elegendő járulék, a hiányzó összeget az állam biztosítja, az adóbevételek terhére. Az öregedő társadalomban csökken a járulékfizetők száma, a járadékra jogosultaké növekszik, az optimális egyensúlyi állapot felborul, emiatt fokozódik a rendszer politikai kiszolgáltatottsága.

A járulék-meghatározott tőkefedezeti (Defined Contribution, DC) rendszer nem az egyes nemzedékek közötti transzferen, hanem az egyének egyes életkorai közötti egy adott nemzedéken belüli egyéni jövedelmi transzferen alapul: a „fiatal én" eszközöl az aktív életszakaszban befektetéseket, amelyek hasznát a nyugdíjas kort elérő „idős én" élvezi majd. Ellentétben a járadék-meghatározott rendszerrel, itt nem létezik az állam által előre ígért

nyugdíjváromány: a nyugdíj összege attól függ, hogy az egyén az évek során mennyi nyugdíjtőkét gyűjtött össze a járulékokból és az azokból eszközölt befektetésekből. A kockázatot nem az állam, hanem az egyén viseli: nyereség esetén növekszik, veszteség esetén csökken a várható nyugdíj összege. A járulék-meghatározott rendszert a népesség öregedéséből eredő veszélyek kevéssé terhelik meg, és a politikai kiszolgáltatottsága is kisebb, mint a járadék-függő rendszeré.

Dolgozatom második fejezetében bemutattam azt is, miként épül fel Svédországban a nyugdíjrendszer. A svéd modell újszerűségét a DB és a DC rendszer egybeépítése jelenti, az erősségek maximalizálása, a gyengeségek minimalizálása mellett: kétségkívül innovatív a névleges egyéni nyugdíjszámlákban testet öltő virtuális tőkefedezeti rendszer feltalálása és ennek egy valódi tőkefedezeti rendszerrel való összekapcsolása. Itt a nyugdíj összege nem függ a szolgálati időtől, a járulékfizetés időtartamától, kizárólag annak van jelentősége, hogy mekkora összeg halmozódott fel (ténylegesen és virtuálisan) a tényleges és névleges egyéni nyugdíjszámlákon, illetve, hogy a biztosított korosztályának milyenek az életkilátásai.

A dolgozatom harmadik fejezetében áttekintettem a magyar nyugdíjrendszer történetét, feldolgoztam és bemutattam az elmúlt évtizedek történéseit, valamint a jelenkor kihívásait. A mai nyugdíjrendszereket érő kihívások közül a kedvezőtlen demográfiai és gazdasági viszonyok mellett a munkaerőpiaci trendek azok, amelyeknek kiemelt jelentősége van a nyugdíjrendszerek finanszírozását illetően.

Az utolsó, negyedik fejezetben a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságára ható makro-tényezőket, a szabályozási és finanszírozási kereteket, valamint a jelenkori magyar nyugdíjrendszer finanszírozhatóságát érintő körülményeket vizsgáltam, majd javaslatot tettem a kiegészítő nyugdíjintézmények finanszírozásban betöltött szerepének újragondolására – ezt a modellt keresztbe-vágott modellnek nevezem.

A keresztbe-vágott modell finanszírozási struktúrájának alapgondolata a magyar nyugdíjrendszer, illetve a kormányzat előgondoskodási szakpolitikai szándékaival egybevág: mindkettő teret enged a tőkeképzésnek. A keresztbe-vágott modell azonban a megszokottól eltérően értelmezi a tőkeképzést, és az intézményrendszere is jelentősen eltér a mai magyar nyugdíjrendszer intézményrendszerétől: a modell kötelező felosztó-kirovó DC pillért illeszt időben a felosztó-kirovó elvű DB pillér elé (nem mellé!).

Az aktuális uniós nyugdíjpolitikai trend szerint a kiegészítő nyugdíjak szerepe már nem az, hogy azok az állami nyugdíjakat egészítsék ki egy aktívkori jövedelemszintre, hanem egy tisztes, elszegényedést megakadályozó megélhetést biztosító jövedelemszint biztosítása az időskorban. Az állami nyugdíj tehát önmagában nemhogy nem fogja tudni biztosítani az aktívkori jövedelemszint fenntartását, de várhatóan nem fog megvédeni az időskori szegénység ellen sem. Ebbe a trendbe illeszkedik a keresztbe-vágott modell koncepciója, amelyben állami nyugdíjra csak a felső korhatárt megélt személyek jogosultak, így az ahhoz szükséges fedezeti járulékmérték a maihoz képest nagymértékben csökkenthető: a felszabaduló járulékok a kötelező kiegészítő intézménybe irányíthatók. Ezzel az aktívkori jövedelemmel arányos nyugdíjszínvonal érhető el, miközben átlátható, korrekt és járulékfizetésre ösztönző a modell úgy, hogy nem igényel többlet-járulékot a mai rendszerhez képest.

Summary

In the first chapter of my thesis, I examined the development, theory, typology and place of social rights among fundamental rights. I reviewed the main elements of thinking about social rights and brought examples on how domestic law can guarantee social rights. One solution is if the constitution contains some general provision on the state's duty to protect institutions. Another possibility is if the constitution lists the social rights guaranteed by the state taxatively, either by defining social rights as purposes of the state (and in this case these rights cannot be enforced individually), or by making sure that the detailed rules of social rights appear in lower ranking legal rules, and although there is room for legal procedure in order for these rights to be enforced, but only based on these regulations. The third solution is to allow the constitutional court, and, under certain conditions, ordinary courts to initiate proceedings in the event of the social rights enshrined in the constitution being breached. The Hungarian Constitution used to fall into this latter category. Beyond all this, another legitimate solution is if a country's constitution does not contain either a general rule stipulating social commitments or social rights.

The hypothesis that the provisions of constitutions relevant to social rights and social security are merely symbolic announcements cannot be justified, as they create social obligations for the state. It is true, however, that social rights cannot be interpreted as specific individual freedoms everyone is entitled to equally and under the same conditions, irrespective of any legislative discretion.

I reviewed the major forms of social security systems, the ways they can be typified by funding method or operating principles. Over the last four decades, almost all first world countries have had to face economic and demographic phenomena creating resulting in financing difficulties for pay-as-you-go pension systems. Typically, and not independently of the World Bank's intentions, the countries involved considered that the solution might lay in a complete overhaul of the pension system by privatising it.

Chile was the first country to restructure its pay-as-you-go pension system, replacing it with a mandatory system run by private pension funds. Chile's example was followed by countries both in Latin America and Central and Eastern Europe. Most experts today take the view that the pay-as-you-earn system in and of itself cannot solve the problems incurred by an ageing society, nor is it necessarily well suited to address the weaknesses that pay-as-you-go systems were earlier unable to tackle either. As I pointed out earlier, it's unsure that establishing the opposite pairs of pay-as-you-go and pay-as-you-earn systems will lead us to a solution. It seems more appropriate to focus on the differences between defined benefit and defined contribution pension systems.

Defined Benefit (DB) systems are known for having the active-age population provide cover for the pension (annuity) of the retired population. The amount of the annuity is calculated using a stipulated pension formula. Neither the calculation nor the payment of pensions depends on whether enough contributions have been paid into the budget in the given year. The risk shall not be passed on to the insured persons even if insufficient contributions are received; in this case the shortfall is covered by the State using other tax revenues. In an ageing society, the number of contributors continuously decreases, the number of pensioners increases, upsetting the equilibrium, making the system politically vulnerable.

Defined Contribution (DC) systems are based on individual income transfers between individuals at different ages within a generation, instead of intergenerational transfers: the "young self" invests during their active life-cycle, the yields there of accruing to the "old self" upon reaching retirement age. Unlike defined benefit systems, there is no expected pension promised by the state: the amount of pension depends on how much capital the individual has accumulated over the years from the contributions and the investments made with them. The risk is borne by the individual, and not the state: the expected pension amount increases with gain and decreases with loss. Defined Contribution systems are less prone to be encumbered by dangers arising from

an ageing society and its political vulnerability is smaller than that of a defined benefit system.

In the second chapter of my thesis, I showed how the pension system is structured in Sweden. The novelty of the Swedish model lies within combining the DB and DC systems in order to maximize strengths and minimize weaknesses: it is indeed innovative by creating a virtual pay-as-you-earn system embodied by the nominally individual pension accounts and linking it to an actual pay-as-you-earn system. Here, the amount of pension received does not depend on length of service or length of contribution, the only important factors are the amount of capital has been accumulated (actually and virtually) in the actual and nominal individual pension accounts, as well as the life expectancy of the insured person's age group.

In the last chapter part of my thesis, I examined the macro factors affecting the sustainability of the pension systems as well as their financial and legal implications. I also recommended to rethink the role of supplementary pension systems in funding - I call this model private-then-state.

In the challenges impacting today's pension systems, beyond unfavourable demographic and economic circumstances, labour market trends are the ones being particularly important when it comes to financing pension systems: other problems of an ageing society aside, there is a large amount of people missing from the labour market. The thesis brings up the Roma population in this context: including them in the labour market would significantly improve the long-term financing changes of the pension systems.

The private-then-state model's basic thought of financing goes along with the policy intentions aiming to provide pre-need plans of both Hungarian pension system and the government: they both give space the individual to take care of themselves by accruing capital. The private-then-state model, however, is significantly different from the structure of the current Hungarian pension system: the model proposes a compulsory DC pillar before (not along!) the pay-as-you-go DB pillar.

The current EU pension policy trends say that supplementary pension systems are not there anymore to complement state pensions to the income level earned during the active period, instead, it should provide a decent income level enough to prevent impoverishment in the retired age. State pension, therefore, is not only insufficient to retain the income level of the active age, but it cannot prevent old-age impoverishment either. The private-then-state model suits this trend, in which only persons reaching the higher age threshold are entitled to a state pension, greatly reducing the necessary contribution rate compared to today: contributions thus released can be forwarded to different supplementary institutions. This change allows a pension level in line with active-age incomes while at the same time being transparent, fair as well as encouraging to pay contributions without requiring additional amounts compared to today's system.

Forrásjegyzék

Monográfiák, tanulmányok

Abel, Andrew B.: The Effects of a Baby Boom on Stock Prices and Capital Accumulation in the Presence of Social Security. NBER Working Papers 9210, National Bureau of Economic Research, Inc., 2002. URL: https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/9210.html [2022. 09. 15.]

Andreassen, Bard-Anders Smith, Alen G. Stokke, Hugo: Complience with Economic and Social Human Rights: Realistic Evaluations and Monitoring in the Light of Immediate Obligations. In: Eide, A. Hagrvet, B. (eds.): Conditions for Civilized Politics. Political Regimes and Compliance with Human Rights. Nobel Symposium 74., Oslo, Scandinavian University Press, 1996.

Augusztinovics Mária: The Long-term Financial Balance of the Pension System Macrosimulations. In: Ehrlich Éva Révész Gábor (szerk.): Human Resources and Social Stability During Transition in Hungary. International Center for Growth, San Francisco. 1995. 210 228.

Augusztinovics Mária: Egy értelmes nyugdíjrendszer. Közgazdasági Szemle. XL. évf. 1993. május 415-431.

Augusztinovics Mária: Nyugdíjrendszerek és reformok az átmeneti gazdaságokban, Közgazdasági Szemle, XLVI. évf., 1999. július-augusztus, 657 672.

Bajkó Attila Maknics Anita Tóth Krisztián Vékás Péter: A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságáról. Közgazdasági Szemle, LXII. évf, 2015. december. 1229-1257.

Bakó Józsefné Varga Éva: A kétpilléres nyugdíjrendszer 2007-től. Kompkonzult, Budapest. 2007.

Balogh Zsolt: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén. Jogtudományi Közlöny 2004/9. 363 364.

Barr, Nicholas: The Truth About Pension Reform. IMF. Finance and Development, Vol. 38. 2001. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/barr.htm [2022.09.15.]

Barta Judit: A chilei és a magyar nyugdíjrendszer összevetése. Magyar Jog. XLVIII. évf. 2001. május (2) 298-303.

Barta Judit: A foglalkoztatói kiegészítő nyugdíj. Magyar Jog. LX. évf. 2013. július 426-435.

Barta Judit: Az intézményesített kötelező, avagy „kötetlen" előgondoskodás szerepe és formái Magyarországon. In: Stipta István (szerk.): Collegium Doctorum Konferencia [elektronikus dok.] Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet, NME ÁJKK, Miskolc, 2012. URL: https://docplayer.hu/664857-Barta-judit-az-intezmenyesitett-kotelezo-avagy-kotetlenelogondoskodas-szerepe-es-formai-magyarorszagon.html [2022. 08. 21.]

Barta Judit: A hazai nyugdíjbiztosítási rendszer kialakulása és fejlődésének állomásai 1975-ig, különös tekintettel a vállalati nyugdíjintézményekre. In: Czúcz Ottó és Szabó István (szerk.): Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Ünnepi tanulmányok Radnay József 75. születésnapjára. Bíbor Kiadó. Miskolc. 2002. 55-70.

Barta Judit: A kötelező magánnyugdíjrendszer. Novotni. Miskolc. 2001. (1)

Barta Judit: A kiegészítő nyugdíjintézmények és a pénzügyi befektetések kapcsolata. De Iuris Peritorum Meritis 16. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2021.39-54.

Barta Judit: A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe a magyar nyugdíjrendszerben. Miskolci Jogi Szemle. VI. évf. Különszám. 2011. (1) 7-30.

Barta Judit: Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése). Gazdaság és jog. XIX. évf. 3. szám, 2011. (2) 9-14.

Barta Judit Prugberger Tamás: A foglalkoztatói kiegészítő nyugdíj megszervezésének és finanszírozásának útjai az Európai Gazdasági Térség államaiban és Magyarországon. Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Alkotószerkesztő: Prof. Dr. Lentner Csaba. NKE Szolgáltató Kft., Budapest. 2015.

Berlinger Edina: A nyugdíjrendszer és a diákhitelrendszer összekapcsolása. Közgazdasági Szemle. LII. évf. 2005. szeptember 631-647.

Berki Tamás Palotai Dániel Reiff Ádám: A következő 20 évben nincs gond a magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságával. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2016.

Bod Péter: For the Pension System and Reform. In: Ehrlich Éva Révész Gábor (szerk.): Human Resources and Social Stability During Transition in Hungary. International Center for Growth, San Francisco, 1995. 173 174.

Bosworth, B. P. Burtless G.: Social Security Reform and Capital Formation. In: Siebert, H. (szerk.): Redesigning Social Security. Mohr, Tübingen, 1998. 35 56.

Charlton, R. McKinnon, R. Konopielko, L.: Pensions Reform, Privatisation and Restructuring in the Transition: Unfinished Business or Inappropriate Agendas? Europe-Asia Studies, 50 (8), 1998. 1413 1446.

Chwieroth, J.: Neoliberal economists and capital account liberalization in emerging markets, International Organization, vol 61, no 2, 2007. 443-463.

Cichon, M. (ed.): Social Protection in the Visegrád Countries: Four Country Profiles, ILO-CEET Report 13, ILO-CEET, Budapest. 1995.

Cigno, A.: Economics of the Family. Clarendon Press, Oxford. 1991.

Czúcz Ottó: Szociális jog I. Unió Budapest. 2005.

Dezse Tivadar: Összefoglaló a svéd nyugdíjrendszerről. Kézirat. ONYF, Budapest. 2011.

Drinóczi Tímea: A szociális jogok: nemzetközi kitekintés, nemzeti gyakorlat és alapjogi jelleg. Budapest, MTA Law Working Papers 2018/4.

Edelstam, Gunilla: Social Rights in Sweden. In: Krzysztof Wojtyczek (ed.): Social rights as fundamental rights: XIXth International Congress of Comparative Law/le XIXe Congrès international de droit compare. The Hague, The Netherlands, Eleven International Publishing, 2016, 363 365.

Eppich Gy. Köllő J.: Foglalkoztatás a válság előtt, közben és után. In: Kolosi T. Tóth I. Gy. (szerk).: Társadalmi riport 2014. Budapest: TÁRKI, 157-178.

Fabók András Prugberger Tamás: Társadalombiztosítási jog. Szent István Társulat. Budapest. 2009.

Farkas Zsuzsanna: Szociális jogok az Alkotmányban és az új Alaptörvényben. In: Profectus in Litteris III. Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián. 2011. június 3. Debreceni Egyetem. Debrecen 2011, 79 90.

Farkas Zsuzsanna: Nyugdíjprivatizáció Latin-Amerikában és Közép-Kelet-Európában I. Új Magyar Közigazgatás 2015/1, 29 35.

Farkas Zsuzsanna: Magánnyugdíj intézményének vizsgálata a közép-kelet európai országok tükrében. Doktori értekezés. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Szeged, 2017. URL: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/3913/1/Farkas_Zsuzsanna_ertekezes.pdf [2022. 08. 21.]

Ferge Zsuzsa: Szabadság és biztonság. Esély, 1994/5, 3 24. URL: http://www.esely.org/kiadvanyok/1994_5/ferge.pdf [2022. 08. 21.]

Ferge Zsuzsa: The Politics of the Hungarian Pension Reform. In: Müller, K. Ryll, A. Wagener, H.-J. (szerk.): Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe. Physica, Heidelberg, 1999. 231 246.

Ficzere Lajos Forgács Imre: Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel. Osiris Kiadó. Budapest. 1999.

Flora, P. Alber, J.: Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe. In: Flora, P. Heidenheimer, A. J.: The Development of Welfare States in Europe and America. Transaction Publishers, New Brunswick, London, 1982.

Fürjes Annamária: Az Európai Unió tagállamainak szolgálati időre és nyugdíjjogosultság feltételeire vonatkozó szabályai. In: Profectus in Litteris III. Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktoranduszkonferencián. 2011. június 3. Debreceni Egyetem. Debrecen. 2011, 101 110.

Gerencsér László: Nyugdíjak az Európai Unióban. In: Augusztinovics Mária (szerk.): Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Közgazdasági Szemle, 2000.

Gerschenkron, A.: A gazdasági elmaradottság történelmi távlatból. Tanulmányok. Gondolat, Budapest, 1984.

Gönczöl Katalin: Szegénység és bűnözés. (A két jelenség összefüggésének eszmetörténeti vázlata a polgári Magyarországon). Szociálpolitikai Értesítő 5. 1987, 250 302.

Götting, U.: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz. Leske Budrich, Opladen, 1998.

Grootaert, Ch.: Poverty and Social Transfers in Hungary. World Working Paper 1770, Washington D. C, 1997.

Győrfi Tamás: Szociális kérdés. In: Bódig Mátyás Győrfi Tamás: Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei. II. Alapelvek és alapintézmények. Bíbor Kiadó. Miskolc. 2002.

György László: Szingapúr. In: Veress József (szerk.): Gazdaságpolitika a globalizált világban. Typotex, Budapest, 2009. 401 416.

Gyulavári Tamás Könczei György: Európai szociális jog. Osiris Kiadó. Budapest. 2000.

Gyulavári Tamás Krémer Balázs: Európai Szociális Modell? Útközben a jogharmonizációtól a jóléti politikák konvergenciája felé. Esély 2004/3. 3–25.

Hajdú József: A kiegészítő magánnyugdíj-rendszerek harmonizálásának kezdeti lépései a 98/49/EK irányelv tükrében, Liber amicorum, Studia Stephano Kertész dedicata. Ünnepi dolgozatok Kertész István tiszteletére, Szeged, 2004.

Hajdú József – Homicskó Árpád Olivér: Bevezetés a társadalombiztosítási jogba. Patrocinium. Budapest. 2013.

Hajdú József – Homicskó Árpád Olivér (szerk.): Bevezetés a társadalombiztosítási jogba. 6. átdolgozott kiadás. Patrocinium, Budapest, 2018.

Hárs Ágnes: Elvándorlás, visszavándorlás, bevándorlás – Jelenségek és munkaerő-piaci hatások. In: TÁRKI Társadalmi Riport, Budapest, 2020.

Hatvani Zsolt: Magyar társadalombiztosítási jog 2006. Pécsi Tudományegyetem Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Kar. Pécs. 2006.

Hohm, Charles F.: Social security and fertility: An international perspective. Demography 1975/12, 1975.

Holzmann, Robert: A kiegészítő nyugdíjrendszerek: célok, formák, kényszerek Esély 1992/5. 3–19. URL: http://www.esely.org/kiadvanyok/1992_5/akiegeszito.pdf [2022. 08. 21.]

Homicskó Árpád Olivér: A magyar biztosítási típusú szociális ellátások körében felmerülő ellentmondások, valamint a feltétel nélküli alapjövedelem vizsgálata. Miskolci Jogi Szemle. XII. évf. 2. különszám. 2017. 171-181.

Homicskó Árpád Olivér: A szociális biztonsági rendszerek koordinációja az Európai Unió tagállamaiban. HR&Munkajog 4. évf. 2013/11. 43–45.

Hutvágner Ivett: A svéd és a német nyugdíjrendszer összehasonlítása. Kézirat. Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Kar, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2013. URL:

https://web.cs.elte.hu/blobs/diplomamunkak/msc_actfinmat/2013/hutvagner_ivett.pdf [2022. 08. 21.]

Iglesias-Palau, Augusto A.: Pension Reform in Chile Revisited: What has been learned? OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No. 86. 2009.

James, E.: New Systems for Old Age Security. Theory, Practice, and Empirical Evidence. World Bank, Policy Research Working Paper 1766, Washington D. C., 1997.

Juhász Gábor: A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. Esély 1995/3. 3-25.

Juhász Gábor: Az alkotmányeszme mostohagyermeke: néhány gondolta a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról. Esély 1996/3. 29 47.

Juhász Gábor: 70E. § A szociális biztonsághoz való jog. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja II. Századvég, Budapest, 2009. 2579 2593.

Juhász Gábor: I. Általános rendelkezések. A rászorulókról való gondoskodás. In: Jakab András: Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó. Budapest. 2009.

Juhász Gábor: Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. Esély 2015/1. 3 31.

Juhász Gábor Tausz Katalin: Szociális jog. ELTE. Budapest. 2012.

Kardos Gábor: Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései. Gondolta. Budapest. 2003.

Kardos Gábor: Az emberi jogokat védő nemzetközi jogi intézmények In: Halmai Gábor Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó. Budapest. 2008. 137 190.

Kiss Sándor (szerk.): Amit a nyugdíj ügyintézésről tudni kell. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2006.

Kemény István: Romák/cigányok és a láthatatlan gazdaság. Osiris Kiadó; MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest, 2000.

Kovrig Béla Frisch Ferenc (szerk.): Törvényjavaslat az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról. Magyar Társadalmi Biztosítás III. Munkaügyi Szemle kiadványai, Budapest, 1928.

Kozmáné Szigeti Andrea: A szociális jogok európai egyezménye és magyarországi végrehajtása. Dátum nélkül. URL: https://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2009/4/Kozmáné.pdf [2022. 08. 21.]

Kratochvíl, Jan: Social Rights in the Czech Republic. In: Krzysztof Wojtyczek (ed.) Social rights as fundamental rights: XIXth International Congress of Comparative Law/le XIXe Congrès international de droit compare The Hague, The Netherlands, Eleven International Publishing, 2016.

Krunke, Helle Hellqvist Frey, Stine: Social rights in Denmark. In: Krzysztof Wojtyczek (ed.) Social rights as fundamental rights: XIXth International Congress of Comparative Law/le XIXe Congrès international de droit compare The Hague, The Netherlands, Eleven International Publishing, 2016.

Kun János: Magánnyugdíjpénztárak tündöklése és bukása. Le Monde diplomatique, Magyar kiadás, 2010/11. URL: https://www.magyardiplo.hu/2010-november/312-magannyugdijpenztarak-tuendoeklese-es-bukasa [2022. 08. 21.]

Liebenberg, Sandra: The Protection of Economic and Social Rights is Domestic Legal Systems. In: Eide, A. Krause, C. Rosas, A. (eds.): Economics, Social and Cultural Rights. A Textbook. Second Revised Edition. Dordrechts, Martinus Nijhoff, 2001.

Li Kuan Ju: A harmadik világból az elsőbe. Antall József Tudásközpont, Budapest, 2018.

Marján Attila: Az öregedés és az európai nyugdíjrendszerek. Pénzügyi Szemle. 2008 53/1. 53-63.

Matits Ágnes: Néhány észrevétel a PEPP szabályozásra vonatkozó előterjesztésről. Biztosítás és Kockázat. 2018/3. 28-31.

Mavi Viktor (szerk.): Az Európa Tanács emberi jogi dokumentumai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1996.

Menyhárt Tamás: Az öregségi nyugdíjrendszer a reformfolyamatok tükrében, különös tekintettel az öregségi nyugdíjakra. Doktori értekezés. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2009.

Mesa-Lago, C.: Pension System Reforms in Latin America: The Position of the International Organizations. CEPAL Review, (60), 1996. 73 98.

Mosolygó Zsuzsa: A népesség-elöregedés tőkepiaci hatásainak makrogazdasági megközelítése: vagyonzsugorodás, nyugdíjrendszeri dilemmák és a kormányzati Ponzi játék. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem, Győr, 2011.

Mosolygó Zsuzsa: A tőkefedezeti rendszer alapkérdéseinek új megközelítése. Közgazdasági Szemle, LVII. évf., 2010. július augusztus. 612 633.

Müller, Katharina: A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana. Összehasonlító megközelítés. In: Augusztinovics Mária (szerk.): Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Közgazdasági Szemle 2000.

Németh György: Esszé nyugdíjról, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról. I. rész. Külgazdaság 2003/11. 65 68.

Németh György: Közjószágok-e a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek? Közgazdasági Szemle, LII. évf., 2005. június. 608 612.

Németh György: A nyugdíjreformról. Közgazdasági Szemle, LVI. évf., 2009. március. 239 269.

Novoszáth Péter: A társadalombiztosítás közpénzügyi (gazdasági) vonatkozásai. Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Alkotószerkesztő: Prof. Dr. Lentner Csaba. NKE Szolgáltató Kft., Budapest. 2015.

Novoszáth Péter: A társadalombiztosítás pénzügyei. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt. Budapest, 2014.

Nyugdíj és gyermekvállalás 2.0 Nyugdíjreform elképzelések Konferencia kötet. Szerk: Banyár József és Németh György. Gondolat Kiadó, Budapest 2020.

Orenstein, Mitchell A: Global pensions policy. In: Nicola Yeates (ed.): Understanding Global Social Policy, The Policy Press, Bristol 2008, 207 229.

Orenstein, M.: Political and Institutional Impacts on Pension Reform in the Transition Countries. Kézirat, Syracuse, New York, 1998. 34.

Orenstein, Mitchell A.: Globális nyugdíjpolitika. Esély 2017/6. 26 44.

Palacios, R. Rocha, R.: The Hungarian Pension System in Transition. In: Bokros Lajos Dethier, J. J. (szerk.): Public Finance Reform during the Transition: The Experience of Hungary. World Bank, Washington, D. C., 1997. 19 22.

Pinera, José: Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile. Cato's Letter No. 10. Originally published in the Cato Journal, Vol. 15, Nos. 2-3 (Fall/Winter 1995/96). 1996. URL: http://www.josepinera.org/josepinera/Jp_ABC_Revolucion_pension_hun.htm [2022. 08. 21.]

Policy Solution: A Fidesz és a magánnyugdíjpénztárak. Belpolitikai háttérelemzés a Fidesz 1997 2010 közötti, magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatos tetteiről és retorikájáról. 2010. URL: https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/76/policy_solutions_fidesz_es_a_magannyugdijpenztarak.pdf [2022. 08. 21.]

Prónai Borbála: Társadalombiztosítás Magyarországon 1891 2005. JATEPress. Szeged. 2011.

Prugberger Tamás: A magyar társadalombiztosítás reformja a nyugat-európai rendszerek tükrében. Polgári Szemle 7. évf. 2011. június 3. szám. URL: http://bit.ly/36USMUO [2022. 08. 21.]

Prugberger Tamás: A társadalombiztosítás problematikus és lehetséges továbbfejlesztési kérdései. Polgári Szemle 10. évf. 2014/1 2. URL: http://bit.ly/2TGG34V [2022. 08. 21.]

Prugberger Tamás Rácz Zoltán Sztojkóné Hajdú Edit: Szociális jog I. Bíbor Kiadó. Miskolc. 2009.

Ránki György: A kisipar szerepe a magyar kapitalista fejlődésben. Akadémiai Nyomda, Budapest, 1964.

Rocha, R.: The Hungarian Public Must Be Better Informed about the Available Options. Transition, 7 (1). 1996. 14 15.

Queisser, M.: The Second-Generation Pension Reforms in Latin America. OECD, Párizs, 1998.

Samuel, Lenia: Az Európai Szociális Karta eseljoga. Európa Tanács. Strasbourg. 1997.

Ságí Judit Lentner Csaba: A magyar népességpolitikai intézkedések tényezői és várható hatásai. Közgazdasági Szemle 2020/3. 289 308.

Schich, Sebastian: Aging and Financial Markets. OECD-Financial Market Trends, 2004. No.86. 85-120.

Schich, Sebastian: Revisiting The Asset-Meltdown Hypothesis. OECD, 2008. URL: https://www.oecd.org/finance/private-pensions/41668643.pdf [2022. 09. 15.]

Schulz-Weidner, W.: Das „chilenische Modell" einer Privatisierung der Rentenversicherung mehr Leistung für weniger Beiträge? Deutsche Rentenversicherung, (3) 1996. 158 175.

Semjén András: A svéd jóléti állam átalakulása. Közgazdasági Szemle 1999/4. 326-345.

Siebert, H.: Pay-as-You-Go vs. Capital-Funded Pension Systems: The Issues. In: Siebert, H. (ed.): Redesigning Social Security. Mohr, Tübingen. 1998. 3 33.

Simonovits András: A magyar nyugdíjrendszer középtávú feszültségei. Közgazdasági Szemle 2020/5. 456–473.

Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, Budapest. 2001.

Swaan, A. de: In care of the state. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era. Polity Press, Basil Blackwell, Cambridge. 1988.

Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig. In: Augusztinovics Mária (szerk.): Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Közgazdasági Szemle 2000. URL: http://www.kszemle.hu/kiadvany/Augusztinovics_-_Korkep_reform_utan/ch02.html [2022. 08. 21.]

Szatmári Andrea: A szociális ellátórendszer elemeinek fogalmi meghatározatlansága és ennek alkotmányjogi jelentősége. Themis. 2017 december. 84–100.

Székely Sarolta: Ekkora hiány még nem volt a TB-kasszában az Orbán-kormány alatt. 2020. URL: https://mfor.hu/cikkek/makro/ekkora-hiany-meg-nem-volt-az-orban-kormany-alatt-a-tb-kasszaban.html [2022. 08. 21.]

Szikra Dorottya: Modernizáció és társadalombiztosítás a 20. század elején. In: Augusztinovics Mária (szerk.): Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Közgazdasági Szemle 2000. URL: http://www.kszemle.hu/kiadvany/Augusztinovics_-_Korkep_reform_utan/ch01.html [2022. 08. 21.]

Szikra Dorottya: A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltás óta. In: Ferge Zsuzsa (szerk.) Társadalom - és szociálpolitika Magyarország, 1990-2015. Osiris, Budapest, 2017. 287–309. URL: http://real.mtak.hu/84683/1/TB_25_Szikra.pdf [2022. 08. 21.]

Szikra Dorottya: Távolodás az európai szociális modelltől a szegénység társadalompolitikája. Magyar Tudomány 179:6, 2018. 858-871.

Téglási András: A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására. Avagy a jogrendszerek versenye „rückwärts"-ben (?) Iustum Aequum Salutare XII. 2016. 2. 141 170.

Tóth Olga Dupcsik Csaba: Családok és formák változások az utóbbi ötven évben Magyarországon. Demográfia, 2007. 50. évf. 4. szám 430 437.

Vallasek Magdolna: Romániai nyugdíjkörkép, a magánbiztosítás helye és szerepe. Biztosítás és Kockázat. V. évf. 1. szám, 2018. március. 70-81.

Varga Zoltán: A nyugdíjrendszer finanszírozási elveiről. In: Halász Zsolt (szerk.): Magistra et Fautrix Halustyik Anna emlékére. Xenia, Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK, Budapest, 2019. 425 438.

Vaughan-Whitehead, D.: The European Social Model in Crisis: Is Europe Loisng it's Soul? Cheltenham: Edward Elgar. ILO, 2015.

Vértesy László: A nyugdíjrendszer helyzete és finanszírozhatósága. Pénzügyi műhelytanulmányok 4. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Pénzügyek tanszék, Budapest, 2018.

Viszkievicz András: Egyéni számlás öregségi nyugdíjrendszer Magyarországon. Századvég Műhelytanulmányok. 2011/1.

Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány. Budapest. 2000. 156 157.

Willke, J. C.: Global Depopulation A Reality? Lifeissues.net. 1998. URL: http://lifeissues.net/writers/willke/willke_07depopulation.html [2022. 08. 21.]

Jogforrások

A Tanács 1408/71/EGK rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról (OJ L 149, 5.7.1971, 2 50).

Az Európai Parlament és a Tanács 2019/1238 rendelete (2019. június 20.) a páneurópai egyéni nyugdíjtermékről (PEPP)

A Tanács 98/49/EK irányelve (1998. június 29.) a Közösségen belül mozgó munkavállalók és önálló vállalkozók kiegészítő nyugdíjra való jogosultságának védelméről (OJ L 209, 25.7.1998, 46 49.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/41/EK irányelve (2003. június 3.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről (OJ L 235, 23.9.2003, 10 21.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/50/EU irányelve (2014. április 16.) a munkavállalók mobilitásának a kiegészítő nyugdíjjogosultságok megszerzésének és megtartásának javításával történő növelésére vonatkozó minimumkövetelményekről. 30.4.2014. L 128/1.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

1900. évi XVI. törvénycikk a gazdasági munkás- és cselédsegélypénztárról.

1912. évi LXV. törvénycikk az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról.

1927. évi XXI. törvénycikk a betegségi és baleseti kötelező biztosításról.

1928. évi XL. törvénycikk az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról.

1936. évi XXXVI. törvénycikk a gazdatisztek öregségi, rokkantsági és haláleseti kötelező biztosításáról.

1938. évi XII. törvénycikk a gazdasági munkavállalók kötelező öregségi biztosításáról.

1939. évi XVI. törvénycikk az 1938: XII. törvénycikk alapján biztosított gazdasági munkavállalók özvegyeinek járadékban részesítéséről.

1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya.

1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről.

1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról.

1988. évi XXI. törvény a Társadalombiztosítási Alapról.

1992. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól.

1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról. (Tny.)

1998. évi XXXIX. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről.

2010. évi CLIV. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról.

2011. évi CLVI. törvény egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról.

2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet a Magyar Államkincstárról.

1951. évi 30. törvényerejű rendelet a dolgozók egységes társadalombiztosítási nyugdíjáról.

1984. évi 5. törvényerejű rendelet a társadalombiztosítás szervezetéről és irányításáról.

2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről.

Alkotmánybírósági döntések

11/1991. (III. 29.) AB határozat.

28/1994. (V. 20.) AB határozat.

652/G/1994. AB határozat.

42/1995. (VI. 30) AB határozat.

59/2006. (X. 20.) AB határozat.

37/2011. (V. 10.) AB határozat.

40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

3132/2013. (VII. 2.) AB határozat.

28/2015. (IX. 24.) AB határozat.

30/2017. (XI. 14.) AB határozat.

3252/2017. (X. 10.) AB végzés.

Egyéb források

A szociális jogok európai pillérének 20 alapelve. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu [2022. 08. 21.]

Alapjövedelem 2021: Út a biztonságba! Alapjövedelem-program Magyarország számára vitairat. Megújuló Magyarországért Alapítvány. 2020. URL: https://alapjovedelmet.hu/Alapjovedelem_2021-Ut_a_biztonsagba.pdf [2022. 08. 21.]

Európai Bizottság: Jelentés az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a demográfiai változások hatásairól. Brüsszel. 2020.

Európai Bizottság: Jelentés a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A tőkepiaci unió megvalósításának felgyorsítása: a tőkeáramlás nemzeti akadályainak felszámolása. Brüsszel. 2017.

Európai Bizottság: Jelentés az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására. Brüsszel. 2021.

Európai Bizottság: Nyugdíjak az EU-ban: a jelentés elismeri a tagállamok erőfeszítéseit a megfelelő nyugdíjak biztosítása érdekében, de további

intézkedésekre van szükség. Sajtóközlemény. 2018. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_18_3507 [2022. 08. 21.]

Európai Bizottság: A nők és a férfiak közötti bérszakadék áthidalása az Európai Unióban. Európai Unió. Luxemburg. 2014. URL: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_pay_gap/140319_gpg_hu.pdf [2022. 08. 21.]

Európai Bizottság: Zöld könyv az idősödésről. A generációk közötti szolidaritás és felelősség előmozdítása. Brüsszel, 2021.

Az Európai Unió Tanácsa: Államháztartás: következtetések az életkor-alapú közkiadásokról. Sajtóközlemény. 2018. URL: https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/05/25/public-finances-conclusions-on-age-related-spending/ [2022. 08. 21.]

Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács következtetései: Demográfiai kihívások az előttünk álló út. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. 2020.06.19.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény Tárgy: „Zöld könyv a befektetési alapok EU-szintű keretének javításáról" COM (2005) 314 final (2006/C 110/04) URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006AE0403&from=LV [2022. 08. 21.]

EUROSTAT: Closing the gender pension gap? 2020. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200207-1?inheritRedirect=true&redirect=/eurostat/news/whats-new [2022. 08. 21.]

A megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé. P7_TA (2011)0058. Az Európai Parlament 2011. február 16-i állásfoglalása „a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé" című zöld könyvről (2010/2239(INI)) (2012/C 188 E/03) URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:188E:0009:0018:HU:PDF [2022. 08. 21.]

Fehér Könyv A megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjak menetrendje (COM/2012/055 final). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0055 [2022. 08. 21.]

G7: Gyorsabban emelik itthon a nyugdíjkorhatárt, mint amennyire nő a várható élettartam. 2020. URL: https://g7.hu/adat/20200207/gyorsabban-emelik-itthon-a-nyugdijkorhatart-mint-amennyire-no-a-varhato-elettartam/?fbclid=IwAR2LcSNUfwWzctXOoN1dlGfv3HAzfIoqpJVaSQoban1qOELZfg-5Iny_hAA [2022. 08. 21.]

Nemzetközi Munkaügyi Szervezet: 102. sz. Egyezmény a társadalombiztosítás minimális normáiról. URL: https://2010-2014.kormany.hu/download/3/d9/01000/102E.pdf [2022. 05. 30.]

Népszámlálás 1941. évi adatok. Összefoglaló adatok. URL: https://library.hungaricana.hu/hu/view/NEDA_1941_03/?pg=4&layout=s [2022 .05. 30.]

Pension adequacy report 2018 Current and future income adequacy in old age in the EU URL: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=hu&pubId=8084&furtherPubs=yes [2022. 08. 21.]

Private Pension OECD Classification and Glossary, OECD Publishing, Paris, 2005. URL: https://www.oecd.org/finance/private-pensions/38356329.pdf [2022. 05. 30.]

Európa Tanács: Az emberi jogok a mindennapokban. Az Európa Tanács emberi jogi területen kifejtett tevékenységének jelentősége. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ. Budapest. 1998.

Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal Tevékenységéről. (szerk: Holtzer Péter) Budapest, 2010.

Világbank: Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford University Press, Washington D. C, 1994. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf [2022. 08. 21.]

Világbank: Hungary Structural Reforms for Sustainable Growth. World Bank, Washington, D. C, 1995. 38 40.

Világbank: Economic costs of roma exclusion. Europe and Central Asia Human Development Department, 2010. URL: https://www.worldbank.org/en/news/press-

release/2010/04/14/world-bank-alerts-european-governments-steep-economic-costs-roma-exclusion [2022. 08. 21.]

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 2972/2008. számú ügyben, Budapest, 2008.

Központi Statisztikai Hivatal (KSH): Nyugdíjak és egyéb ellátások, 2019.

Central Provident Fund Board: Retirement Sum Schemes. 2019. URL: https://www.cpf.gov.sg/Members/Schemes/schemes/retirement/retirement-sum-scheme [2021. 06. 13.]

Instytut Waclaw Felczak: Beindult a munkavállalói tőkeprogram Lengyelországban. 2019. URL: https://kurier.plus/hu/node/880 [2022. 08. 21.]

A magyar társadalombiztosítás ötven éve, 1892 1942. Országos Társadalombiztosítási Intézet, Budapest, 1943.

A szerző értekezés témájához kapcsolódó publikációi

Dezse, T. (2020c). A szociális jogok, mint alapjogok alkotmányjogi megközelítése. PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS SECTIO JURIDICA ET POLITICA, XXXVIII (2), pp. 61 76. http://doi.org/10.32978/sjp.2020.029

Dezse, T., & Szörényi, M. (2020). A csökkentett munkaidejű foglalkoztatás hatása a nyugdíjszámításra. ÖNADÓZÓ, 32(6), p. 59.

Dezse, T. (2020d). Globális nyugdíjpolitika: a világbanki koncepció kritikája. STUDIA IURISPRUDENTIAE DOCTORANDORUM MISKOLCIENSIUM-MISKOLCI DOKTORANDUSZOK JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYAI, 2020(2), 19. http://doi.org/10.46942/SIDM.2020.2. pp. 19-36

Dezse, T. (2020a). A keresztbe vágott nyugdíjmodell. In A 17 éves PEME XX. (E/2.) PhD - Online Konferenciájának előadásai (p. 26).

Dezse, T. (2020e). Világbanki nyugdíjpolitika a II. világháború után: Dél-Amerika és Szingapúr. PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS SECTIO JURIDICA ET POLITICA, XXXVIII/1., pp. 329 340. http://doi.org/10.32978/sjp.2020.019

Dezse, T. (2020b). A szociális biztonsági rendszerek kialakulása. PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS SECTIO JURIDICA ET POLITICA, 37(2), 288.

Dezse, T. (2019a). A nyugdíjszámítás szabályairól. PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS SECTIO JURIDICA ET POLITICA, 1(XXXVII.), p. 407.

Dezse, T. (2019b). A szociális biztonsági rendszerek európai gyökerei. In Doktoranduszok fóruma: Miskolc, 2018. november 22.: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa (p. 25).

Dezse, T. (2019c). Rules Of Calculating Old Age Pension in The Hungarian Pension System. In MultiScience - XXXIII. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference (p. 10.26649/musci.2019.059).

Dezse, T. (2017b). A nyugdíjrendszerek fenntarthatósága, a kiegészítő nyugdíj pillérek lehetséges szerepe. In A 15 éves PEME XV. PhD - Konferenciájának előadásai (pp. 97 104).

Dezse, T. (2017c). Az állami nyugdíjrendszerek továbbfejlesztése - helyzetkép és irányok. In MultiScience - XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference.

Dezse, T. (2017d). Az állami nyugdíjrendszerek továbbfejlesztése - helyzetkép és irányok. In Tavaszi Szél 2017 Konferencia. Nemzetközi Multidiszciplináris Konferencia (p. 40).

Dezse, T. (2017a). A Concept on Improving The Social Pension System. In Doktoranduszok Fóruma (pp. 69 73).

Barta, J., & Dezse, T. (2016). The Hungarian pension system. EUROPEAN INTEGRATION STUDIES, 12(1), pp. 87 99.

Dezse, T. (2016a). Az Állami nyugdíjrendszerek fenntarthatóságának kulcskérdései. In Társadalmi-gazdasági Kohézió a Kárpát-medence Határmenti Térségeiben nemzetközi tudományos konferencia (p. 9).

Dezse, T. (2010). A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek finanszírozási módjairól. Szakdolgozat. Budapesti Corvinus Egyetem KIK

Dezse, T. (2004). Nyugdíjrendszerek finanszírozási gyakorlata. Szakdolgozat. Szegedi Tudományegyetem ÁJK