

## **A nyugdíjrendszer modernizációjáról**

Hazánkban (is) egyre szélesebb körű vita folyik a nyugdíjrendszer átalakításáról. Ezekben a vitákban – ideérve a nyugdíj és öregkor témájával foglalkozó nemzeti kerek asztal „indító téziseit” - számos vélekedés hangzik el a nyugdíjrendszer működésével és jövőjével kapcsolatosan, de sajnálatos módon a **nyugdíjszakmai összefüggések háttérbe szorulnak**, miközben az **előtérben álló finanszírozási, fenntarthatósági kérdések is egyoldalú közelítésben kerülnek tárgyalásra.**

Tekintettel arra, hogy a nyilvános vita erős befolyást gyakorol a laikus és a szakmai közvéleményre egyaránt, **fontosnak tartom felhívni a figyelmet** a vita és a **vitában megjelenő vélekedések egyoldalúságára.** Ezt oly módon teszem, hogy vázlatosan áttekintem a jelenlegi nyugdíjrendszer alapvető hiányosságait és a korszerűsítésre vonatkozó elképzeléseimet, reagálva a vita során felvetődött fontosabb kérdésekre is.

Nagyon sajnálom, hogy **nem tudok minden kérdéskört részletesen kifejteni**, mert ezt az anyag terjedelme nem teszi lehetővé, következésképpen **megjegyzéseim esetenként csak figyelemfelhívó jellegűek.** Ugyanakkor állításaim általában az adott kérdés részletesebb elemzésén, vagy hazai és nemzetközi tapasztalatokon alapulnak.

Négy évtizedes szakmai (kutatói, vállalati, államigazgatási) tevékenységem valamilyen módon mindig az éppen aktuális reformfolyamathoz kapcsolódott, így számomra természetes a célszerű változtatások igénylése. Ugyanakkor a reform kifejezést nem szívesen használom, mert ez egyre inkább összekapcsolódik a megalapozatlan, elkapkodott változtatásokkal, amelyek nem jobb, hanem csak más rendszert eredményeznek. (Ennek okait most nem boncolgatom, mert nagyon messze vezetne, de úgy vélem, hogy e problémával igazán szembe kellene nézni).

A nyugdíjrendszerről - különböző szakmai tevékenységeim során - szerzett több évtizedes tapasztalataim és a rendszer jelenlegi helyzete alapján **meggyőződéssel állítom**, hogy e téren **alapvető változtatások szükségesek**, amelyek azonban csak egy komplex és megalapozott döntés-előkészítő szakanyag alapján végezhetőek el. A témáról szóló vitának ehhez kell segítséget nyújtani. Ugyanakkor szomorú, hogy a Kormány, bár már hozzányúlt a nyugdíjrendszerhez és a „reform” folytatását tervezi, de még nem állt elő egy átfogó szakanyaggal.

A nyugdíjrendszer, megszületése óta, szinte állandóan mozgásban, változásban van. Kezdetlen a szakmai, munkahelyi nyugdíjrendszerek alakultak ki. Ebben a folyamatban az állam, mint munkaadó vett részt, majd az ipari társadalomban, mint a közhatalom gyakorlója szervezte a nagy állami rendszereket, amiket az előbbieket kiegészítettek napjainkig is, a különböző országokban eltérő mértékben.

Az első állami, Bismarck nevével fémjelzett (1889) nyugdíjtörvény megalkotása óta a nyugdíjrendszerek változása alapvetően három szakaszban zajlott, illetve zajlik.

Az első szakasz az átfogó állami nyugdíjrendszerek kialakulásának és egyre szélesebb dolgozócsoportokra való kiterjesztésének időszaka volt, ami lényegében a II. világháborúig tartott.

A II. világháború után a 70-es évek második feléig terjedő második szakaszban a munkajövedelemből élők teljes körére való kiterjesztés mellett az ellátások színvonalának növelése került előtérbe.

A jelenleg is tartó harmadik szakaszban a nyugdíjrendszerek finanszírozása és komplex kezelésük vált a legfontosabb kérdéssé.

A fejlett világban a II. világháború után a nyugdíjkiadások (egyéb társadalombiztosítási kiadásokkal együtt) erőteljesen növekedtek a jogkiterjesztések, az ellátás színvonalának emelkedése és a nyugdíjrendszerek „beérése” (az időskorúak szinte teljes körben megszerezték már a nyugdíjjogosultságot korábbi befizetéseik) alapján, miközben lassult a gazdasági növekedés, nőtt a munkanélküliség és az időskorúak népességben belüli aránya. E körülmények közepette volt szükségszerű a finanszírozási kérdések előtérbe kerülése. Ugyanakkor ezek az országok, elsősorban az Európai Unió tagállamai **alapvetőnek tartották a nyugdíjrendszer komplex kezelését.** Ez fejeződik ki az Európai Tanács által elfogadott és a nyugdíjak nyitott koordinációja keretében a gyakorlatban is alkalmazott követelményrendszerben, miszerint a **rendszerek feleljenek meg szociális céljaiknak, legyenek pénzügyileg fenntarthatók és legyenek képesek a változásokhoz való igazodásra.**

A fejlett világban megvalósult folyamatok már nálunk (és a volt szocialista országokban) is éreztetik hatásukat. Ezek mellett azonban azokkal a hatásokkal is számolni kell, amelyek a rendszerváltozásból adódó társadalmi és gazdasági változások következményei. Ennyiben (és ez nagyon sok) nehezebb a mi helyzetünk, mint a nyugat-európai országoké.

Hazánkban 1975 óta, amikor a társadalombiztosítás és ezen belül a nyugdíjbiztosítás egységesítése lényegében megtörtént, számos nagy jelentőségű és hatású intézkedésre került sor. Így például az indexálás bevezetése (és számos módosítása), a jogosultsághoz szükséges szolgálati idő 10-ről 20 (15) évre emelése, a Társadalombiztosítási Alap elkülönítése az állami költségvetéstől, majd a Nyugdíjbiztosítási Alap létrehozása, a felügyelő bizottság és ezt követően az önkormányzat felállítása (majd megszüntetése), újabban pedig a Nyugdíjbiztosítási Ellenőrző Testület létrehozása, a vagyonszűrtetés (és attól való megfosztás), az özvegyi nyugdíjak egységesítése, nyugdíjjogosultság a munkaviszony fenntartása esetén is, a beszámítási idő meghosszabbítása, a valorizálás és a biztosítási plafon bevezetése, nyugdíjkorrekciós intézkedések, az atipikus foglalkoztatási, jövedelemszerzési formákból származó jövedelmek biztosítás szempontjából történő szabályozása, majd többszöri módosítása, az önkéntes nyugdíjpénztári rendszer kiépítése, a nyugdíjkorhatár felemelése, a magánnyugdíj-rendszer bevezetése, a különböző előrehozott nyugdíjkonstrukciók alkalmazása, valamint legutóbb az előrehozott nyugdíjazás szigorítása és a nyugdíj alapjául szolgáló átlagkereset számítási módjának változása, hogy csak a legjelentősebbeket említsem.

Az elmúlt évtizedekben végrehajtott jelentős változtatások ellenére (esetenként pedig éppen azok miatt) nem sikerült racionálissá tenni nyugdíjrendszerünket.

## I.

### Jelenlegi nyugdíjrendszerünk hiányosságai

Jelenlegi nyugdíjrendszerünknek nagyon sok hiányossága van. Ezek közül csak a fontosabbakat emelném ki annak érzékeltetésére és alátámasztására, hogy szükség van a rendszer teljes átgondolására és összehangolt változtatására, a nyugdíjszakmai hiányosságok megszüntetésére.

1. **Az öregségi nyugdíj kiszámításának módját**, az úgynevezett nyugdíjformulát számos módon határozták, illetve határozzák meg a különböző nyugdíjrendszerekben. A magyar nyugdíjrendszerben a II. világháború után az a logika érvényesült, hogy a nyugdíj alacsonyabb szinten ugyan, de folytatása az aktív korban elért kereseti pályának, ami abban nyilvánult meg, hogy az utolsó időszak (utolsó kereset, utolsó év, utolsó néhány év és – amit még sokan emlegetnek – az utolsó 5 évből a 3 legjobb év) átlagkeresetéből számolták a nyugdíjat, a szolgálati időtől függő mértékben. Ez abban az időszakban elfogadható volt, mert a keresetek a szenioritás elve alapján alakultak (az életkor előrehaladásával emelkedtek), így általában kedvezőnek mutatkozott a nyugdíjnak az utolsó időszak átlagkeresetéhez való igazítása.

A rendszerváltozáshoz kapcsolódó gazdasági változások következtében azonban a versenyszféra jelentős részében megszűnt a bérezésben a szenioritás elve és nagy mértékben átrendeződtek a kereseti arányok. A dolgozók széles körének reálkeresete vált a korábbinál lényegesen alacsonyabbá, aminek következtében az utolsó időszak keresetéből számolt nyugdíjuk lényegesen kisebb lett, mint amekkora a korábbi kerestük vagy életkeresetük alapján lett volna. Ily módon **a lényegében változatlan nyugdíjformula jelentős körben tette igazságtalanná, méltánytalanná a nyugdíjak megállapítását**. Ezen a helyzeten a beszámítási időszak meghosszabbítása csak folyamatosan és hosszú idő után változtat, véglegesen pedig akkor, amikor átfogja az egész kereseti pályát. (Ez még több évtized).

Az egy meghatározott időszak átlagkeresetére épülő szabályozásnak az előbb említett mellett egyéb problémái is vannak. Így például az átlagosnál lényegesen alacsonyabb keresetű éveket célszerű a biztosítás hatálya alól kivonni, mert az érintett kevesebbet nyerhet a több szolgálati idővel, mint amennyit elveszít azáltal, hogy alacsonyabbá válik a nyugdíj alapjául szolgáló átlagkeresete. Ilyen értelemben ösztönzött (és mérsékeltebben ma is ösztönöz) a fekete munkára, illetve a nyugdíjbiztosításból való kimaradás nem jár jelentős hátránnyal.

(Ezt a magatartást a beszámítási időszak folyamatos hosszabbodása objektíve egyre inkább korlátozza, de a már folytatott gyakorlat fennmarad(hat), miközben a korábbi ilyen magatartás hatásai a nyugdíjárányokban jelennek meg és ott „élnek” tovább.)

A **nyugdíjformula** alapvető problémája mellett annak **egyes elemei is kifogásolhatók**, miközben azok együttes hatása kedvezőtlen.

A nyugdíj-megállapítás alapjául szolgáló (kereseti) **átlagszámítási időszak** 1992 óta az 1988. január 1-jétől a nyugdíjazás időpontjáig tart, vagyis minden évben 1 évvel meghosszabbodik, elősegítve a manipulációk korlátozását és az életkeresethez való közeledést. Hátránya, hogy az egyes korosztályokat eltérő módon érinti, mert más kereseti pályaszakasszal mérí biztosítási teljesítményüket.

A hosszabb átlagszámítási időszak érzékenyebb a fogyasztói árak és a reálbérek alakulására (bár nagy infláció esetén ez a rövidebb időszakokra is jellemző). E hatást ellensúlyozandó került bevezetésre a **valorizálás**, ami a keresetek azonos szintre hozását szolgálta azáltal, hogy a korábbi években kapott nettó keresetet a nemzetgazdaságban megvalósult átlagos növekedésnek megfelelő mértékben emelték. A valorizálás azonban nem a nyugdíjazás időpontjára, hanem az azt megelőző második évre történt (úgy, hogy a nyugdíjazást megelőző harmadik év keresete nem került emelésre), vagyis a valorizálás nem „volt teljes”, így a különböző években az átlagkeresetek változásától függően eltérő volt a szintre hozás mértéke, jelentős különbségeket okozva az egyes évek között. A legújabb módosítások következtében majdnem teljessé válik a valorizáció, de a korábbi években érvényesült hatások erőteljesen torzították a nyugdíjarányokat, amit a jelenlegi nyugdíjak az érintettek kihalásáig „megőriznek”.

A nyugdíjak szóródásának mérséklését és a túlságosan alacsony nyugdíjak kialakulásának elkerülését szolgálta, illetve szolgálja a **jogosultsághoz szükséges szolgálati idő** viszonylag magas mértéke, a **degresszív nyugdíjskála**, a **keresetek degresszív beszámítása** és a **nyugdíjminimum**, amelyek közül a degresszív beszámítás fokozatosan szűnik meg, tekintettel arra, hogy a magas nyugdíjak korlátozását 1992 óta a nyugdíjba beszámító keresetek korlátozása (biztosítási plafon) szolgálja.

A degresszív beszámítás fokozatos megszűnése is eltérően érintette az egyes korosztályokat. A biztosítási plafon pedig elsősorban azért okozott problémát, mert először nem az átlagkereset meghatározott százalékában, hanem abszolút összegben került előírásra, és az első időszakban 3 évig nem is változott, majd a százalékos határ bevezetése után a százalék mértéke változott, így az egyes korosztályokra, illetve nyugdíjaikra ez is eltérő hatást gyakorolt, illetve gyakorol.

A degresszív nyugdíjskála kialakítását két célkitűzés vezérelte. Az egyik, hogy az 1975. évi egységesítés előtti nyugdíjrendszerekben eltérőek voltak a nyugdíjazás feltételei és az egységesítéskor a kidolgozók arra törekedtek, hogy az érintettek lehető legkisebb körét érintse kedvezőtlenül az egységesítés. A másik, hogy a nők szolgálati időszerzési lehetősége a foglalkoztatás és a korhatár szempontjából is kedvezőtlenebb volt. Ezt bizonyos mértékig ellensúlyozta a degresszív nyugdíjskála, amelynek korábbi indokai azonban mára már jórészt megszűntek.

A magyar nyugdíjminimum (ami a jelenlegi szabályozás szerint 2009-ben szűnik meg) lényegében a nyugdíjjogosultsághoz szükséges szolgálati időhöz kapcsolódik (20 év), ami annak mértékét relatíve alacsony színvonalon engedi meghatározni, miközben az időskorúak általános ellátási minimumaként funkcionál(t) az időskorúak járadékának bevezetéséig általánosan, azt követően pedig csak részlegesen, és ezért a nyugdíjrendszertől elszakított megítélése során irritálóan alacsony összegként jelenik meg. (Azokban a nyugat-európai országokban, ahol nyugdíjminimumot alkalmaznak ott az általában egy teljes életpályához /40-45 év/ kötődik.)

Akkor, amikor a 90-es években relatíve magas volt a nyugdíjminimum, a megállapítások több mint negyede, egyes években közel harmada a minimum alapján történt, azonossá téve a különböző szolgálati idővel szerzett nyugdíjak jelentős részét, ami az érintettek körében nagy ellenérzést váltott ki.

A nyugdíjformula elemei közül említést kell még tenni arról a közelmúlt módosítása kapcsán megváltozó gyakorlatról, miszerint a nyugdíj-megállapítás alapja nem a nettó bér, hanem a keresetre jutó személyi jövedelemadóval csökkentett, díjazott napokra jutó kereset, ami ily módon tartalmazza a járulékokat is. (A módosítás a járulékokat is levonhatja a bruttó bérből), ami célszerű intézkedés.

Ugyanakkor változatlan marad az a számítás, hogy a tényleges éves kereset helyett olyan számított kereset szerepel, amely a nem bérezett biztosítási időket (jellemzően a keresőképtelenség ideje) is a bérezett idővel azonosnak értékeli. Ennek az eljárásnak a rövid beszámítási idő alkalmazásakor volt jogosultsága.

A nyugdíjformula említett elemeinek alkalmazása önmagában ugyan indokolható volt, bár esetenként alkalmazási módjuk logikátlanul történt, összességükben azonban nehezen áttekinthetővé és – ami ennél is rosszabb – irracionálissá tették a nyugdíjak megállapítását, ami főképpen abban jelentkezett, hogy azonos biztosítási teljesítményekhez eltérő nyugdíjak kapcsolódtak. Legszélsőségesebb megnyilvánulása ennek az, amikor ugyanaz a biztosított lényegesen eltérő nyugdíjat kap(ott) attól függően, hogy december 31-én, vagy az azt követő (napon) január 1-jén ment nyugdíjba. Ezt döntően ugyan a közelmúltban korrigált nem teljes valorizálás okozta, alapja az átlagjellegű szabályozás azonban megmaradt, így az ebből fakadó kedvezőtlen hatások tovább érvényesülnek, ideértve a megállapítási és az emelési szabályok összehangolatlanságát. (A nyugdíjazás évében a kereset kimarad a valorizálásból, a nyugdíj pedig az emelésből, a következő évi emelés pedig nem az előző, hanem az adott évi paraméterektől függ és vegyes az indexálás.)

A nyugdíjformula problematikájának kissé részletesebb bemutatását azért tartottam szükségesnek, hogy jobban érzékelhető legyen: mihez vezet, ha egy ilyen bonyolult rendszert, mint a nyugdíjrendszer nem a maga komplexitásában kezelnek, változtatnak.

**Az itt jelzett súlyos problémák már a 90-es évek közepén is jelentkeztek, így ezek kezelése a 97-es reform feladata lett volna.** Akkor azonban e kérdésekkel érdemben nem foglalkoztak a reform végrehajtói.

2. A **rokkantnyugdíjak** terén a szűkebb értelemben vett nyugdíjszakmai problémák „kiegészülnek” a rokkantnyugdíj-rendszer alapvető elemének, a rokkantosításnak a problematikájával. A **rokkantosítás** kritikája leginkább abban nyilvánul meg, hogy sok, munkára, jövedelemszerzésre képes embert minősítenek rokkanttá. (Részben a rendszer hibájából, részben érdekből.)

A probléma gyökere, hogy a rokkantság megállapításánál nincs olyan egzakt kritérium, mint az öregségnél (a kor és a szolgálati idő egyértelműen meghatározható).

Miután sem a jövedelemszerző képesség, sem a munkavégző képesség csökkenése általában nem mérhető egzakt módon, a témában kialakított értékítéleteket a mindenkori társadalmi-gazdasági viszonyok jelentős mértékben befolyásolják. (Ez egyébként nem magyar sajátosság.)

Mivel a munkavégző (jövedelemszerző) képesség közvetlenül nem mérhető, egy logikai láncolatban jutunk el a rokkanttá minősítéshez: a jövedelemszerző képességet alapvetően a munkavégző képesség határozza be, ami döntően az egyén fizikai és mentális állapotától, valamint szerzett és szerzhető képességeitől, ismereteitől, illetve azok hasznosításától függ. Mivel a láncolatban a fizikai és a mentális állapot meghatározása, értékelése a leginkább közelíthető, a rokkantsági nyugdíjrendszer meghatározó elemévé az **orvosszakmai minősítés** válik, ami kiegészülhet munkaügyi szempontokkal, ami a magyar minősítési rendszerből lényegében kimarad.

A rokkantosság gyakorlatában és a rokkantság kezelésében számos hiányosság tapasztalható. Az orvosszakmai minősítés a személyi és tárgyi feltételek hiánya miatt korszerűtlen, az **orvosi rehabilitáció** színvonala alacsony, a megfelelő segédeszközök hiányában nem megfelelő az állapotjavulás, a **foglalkozás-egészségügy** feltételei a rendszerváltozás óta még romlottak is. A **szakmai rehabilitáció** a szűkös anyagi források, de még inkább a megfelelő munkahelyek szűkössége miatt nagyon kevés eredménnyel jár, a rehabilitációban való érdekelttség az érintett intézményeknél, munkáltatóknál és egyéneknél is alacsony, hogy csak néhányat említsünk a problémák közül. A **rokkantsági nyugdíjrendszerben** még az állami intézményeknél is háttérbe szorul a megfelelő szemlélet. Gondoljunk csak arra, hogy a hagyományosan megváltozott munkaképességűekkel ellátott, vagy ellátható feladatokat jelenleg jellemzően nem megváltozott munkaképességűek látják el.

A legnagyobb ellentmondás már a rokkantság törvényi szabályozásában megjelenik, amikor a munkaképesség csökkenésének és a keresetcsökkenésnek a mértéke nem konzisztens egymással. (Előbbinél kétharmados, utóbbinál pedig lényegében 20 %-s csökkenés szerepel). Emellett külön gondot jelent a **mértékszabályok rendszere**, amely pl. a 25 évet meghaladó biztosítási idő felett ugyanakkora nyugdíjszázalékot határoz meg a rokkantnak, mint az öregségi nyugdíjasnak, holott a rokkantak - éppen rokkantságukból következően - átlagosan 7-8 évvel kevesebb biztosítási időt szereznek.

**3. A hozzátartozói ellátások körében** ellentmondásosak az özvegyi nyugdíj feléledésének szabályai.

A magyar nyugdíjrendszerben az özvegy akkor jogosult állandó özvegyi nyugdíjra, ha a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt elérte, vagy rokkant, vagy házastársa jogán árvaellátásra jogosult fogyatékkal élő, vagy tartósan beteg, vagy legalább két árvaellátásra jogosult gyermek ellátásáról gondoskodik.

A feléledés azt jelenti, hogy az özvegy akkor is megkapja az özvegyi nyugdíjat, ha az arra jogosító feltételek a házastárs halálát követő 10 éven belül következnek be. A feléledési időnek eredetileg az volt a tartalma, hogy az özvegy – ha más megélhetési forrása nincs, vagy nem elégséges – munkába állva saját jogon öregségi nyugellátást tudjon szerezni. Az 1975. évben egységesített nyugellátási törvényben az öregségi nyugdíj megszerzésének feltétele 10 év szolgálati idő volt, amihez 15 évnyi feléledési idő kapcsolódott, lehetővé téve a szükséges idő megszerzését.

Majd a 90-es évek elején az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő 20 évre emelkedett (kompromisszumként 15 év résznyugdíjra jogosít), a feléledési idő pedig 10 évre csökkent, megszüntetve ez által a feléledési idő indokát, egy magyarázhatatlan elemmel növelve nyugdíjrendszerünk szabályait.

Az **árvaellátásnál** pedig a mértékeket illetően kellene egységes filozófiát érvényesíteni, tekintettel arra, hogy az árvaellátások döntő többségénél nem az általános, hanem a kiegészítő szabály a meghatározó. Általános szabályként az árvaellátás az elhunyt tényleges vagy számított nyugdíjának százalékában kerül meghatározásra, a gyakorlatban azonban az ellátás minimuma ennél az esetek zömében magasabb, így ez az általánosan alkalmazott mérték.

4. A nyugdíjarányok meglehetősen torzak, mert **azonos** (időhöz és azonos kereseti pályához) **biztosítási teljesítményhez eltérő nyugdíjak tartoznak**. Ez a nyugdíj-megállapítási feltételek (1. pontban már említett) változásaiból, a már megállapított nyugdíjak indexálásának változásaiból, valamint a megállapítási és indexálási szabályok konzisztenciájának hiányából fakadnak, ami végső soron a nyugdíjformula átlagjellegének következménye.

A már megállapított nyugdíjak emelését a fogyasztói áremelések ellensúlyozása, a gazdasági fejlődés eredményeiből való részesedés és a nyugdíjarányok korrigálása indokolja, illetve indokolhatja. Ezek közül a magyar gyakorlat mindegyiket alkalmazta éves rendszeres, vagy egyszeri nyugdíjemelés formájában.

Az éves rendszeres emelések közül volt olyan, ahol az általános százalékos mérték mellett az emelésnek volt abszolút összegben meghatározott minimuma, esetenként pedig maximuma is. Előbbi megoldás azt az elvet érvényesítette, hogy az alacsony nyugdíjban részesülők relatíve nagyobb emelést kapjanak, utóbbi pedig emellett azt is, hogy a legmagasabb nyugdíjjal rendelkezők relatíve kevesebbet kapjanak. Voltak olyan évek, amikor csak egységes százalékos emelés érvényesült. Leginkább a korrekciós nyugdíjemeléseknél fordult elő (de esetenként az éves emeléseket is jellemezte), hogy különböző paraméterek szerint (szolgálati idő, megállapítás éve) differenciált emelésre került sor. A hetvenes években még speciális, áremelést ellensúlyozó, abszolút összegű jövedelem-kiegészítés is volt, ami azután abszolút összegben épült be a nyugdíjakba.

A különböző szabályok szerint megállapított és indexált nyugdíjakról, illetve azok arányairól lehetnek eltérő vélemények (kinek ez, kinek az a szabályrendszer tetszik jobban), de az biztos, hogy **nem lehet annyiféle helyes arány, ahány a jelenlegi nyugdíjakban tükröződik**. (Számuk több tucatra tehető, még akkor is, ha csak a jelentős eltéréseket okozókat vesszük.) Az is megalapozottan állítható, hogy a rendkívül sokféle módon alakított nyugdíjarányok biztosan nem felelnek meg semmilyen módon mért nyugdíjbiztosítási teljesítmény arányoknak.

A témát kissé más oldalról közelítve néhány olyan problematikát emelek ki, amelyek önálló vitapontként megjelennek: a nálunk előszeretettel svájcinak nevezett vegyes indexálás és a kis nyugdíjak emelésének kérdése, valamint a 13. havi nyugdíj.

A **vegyes indexálás** lényegében a biztosítási teljesítmények leértékelését jelenti. Az új nyugdíjak – ceteris paribus – a nettó keresetek növekedésével emelkednek, a régiak pedig a fogyasztói árak és a nettó keresetek növekedésének számtani átlagával, ami hosszú távon alacsonyabb, tekintettel arra, hogy - rendkívüli időszakokat leszámítva - a reálkeresetek növekednek. Más közelítésben a régi, az idősebb emberek nyugdíja (azonos biztosítási teljesítmény esetén vagy esetén is) alacsonyabb lesz, mint az új nyugdíjasoké (még akkor is, ha eltekintünk az induló nyugdíjak indokolatlan meglődulásaitól).

Még nem hallottam nyugdíjszakmai választ arra a kérdésre, hogy azonos biztosítási teljesítmény esetén miért kapnak alacsonyabb nyugdíjat az idősebb emberek, mint a fiatalabbak, miért értékelik le a régebben megállapított nyugdíjakat, miközben időnként ugyanazok, akik e döntést hozzák, vagy támogatják a régen megállapított értékvesztett nyugdíjak emelésének indokoltságát hangsúlyozzák. (Általában persze nem egyidejűleg.)

A nyugdíjaknak az indexáláson keresztül történő leértékelése mögött kimondva, kimondatlanul finanszírozási indokok húzódnak meg. A finanszírozás szempontjai kétségtelenül fontosak. Ezeket azonban ésszerűen, a szakmai szempontokat meghatározónak tekintve is lehet érvényesíteni. Például úgy, hogy alacsonyabb induló nyugdíjszintet határozunk meg. (És ezt, mint legszélsőségesebb megoldást említem azért, hogy érzékeltessem: mindig van más megoldás, mint a kizárólag egyoldalú közelítés).

Természetesen felhozhatók nemzetközi példák arra, hogy nem bérindexálást alkalmaznak. E vonatkozásban azonban figyelembe kell venni, hogy a fejlettebb országokban alacsonyabb a gazdasági növekedés és ezzel összefüggésben a reálkeresetek növekedése is, így a bérindexálástól való eltérés nem okoz akkora relatív lemaradást, mint a felzárkózó országoknál. Emellett mások a jövedelemviszonyok és jelentősebb lemaradás esetén sor kerül korrekciókra. Az Európai Bizottság nyitott nyugdíjkoordinációval foglalkozó szakemberei utalnak is rá, hogy célszerűbbnek tűnik a nyugdíjarányok megőrzése, mint az utólagos korrekció. Másrészt azt is célszerű megemlíteni, hogy egyes korszerűnek tartott nyugdíjrendszerek (német, svéd) eleve tartalmazzák a biztosítási teljesítmény szerinti arányok megtartását.

A nyugdíjarányokhoz kapcsolódó másik ilyen önállóan megjelenő kérdés az úgynevezett **kisnyugdíjak kiemelt növelése**, ami vagy olyan formában valósul meg, hogy az alacsonyabb nyugdíjajánlatnál nagyobb százalékos emelést hajtanak végre, vagy úgy, hogy abszolút összegben emelik a különböző nagyságú nyugdíjakat. Teszik ezt, úgymond a szociális érzékenység jegyében, az alacsony jövedelműek megsegítése érdekében. A problémát azonban az okozza, hogy a rászorultságot a jövedelem - különösen pedig az ennél még a nyugdíjasok körében is szűkebb jövedelem elem - önmagában nem mutatja. Ennek alapvető oka abban rejlik, hogy a fejlett társadalmakban a jövedelem szerzése jellemzően egyénileg, a fogyasztás pedig háztartásokban történik. Az egyének fogyasztási lehetőségeit pedig alapvetően a háztartások vagyoni, jövedelmi helyzete, igényeit pedig a háztartás személyi összetétele határozza meg, beleértve a kor, a nem, a munkavégző képesség és az egészségi állapot, stb. szerinti összetételt is. További problémát jelent még a jövedelmek számbavétele azoknál, akik annak publikus formáját befolyásolni tudják (jellemzően az önfoglalkoztatóknál). Nem véletlen tehát, hogy a nyugdíjasok életmódja és nyugdíja közötti kapcsolatot vizsgáló elemzések nem mutatnak ki markáns kapcsolatot (szoros korrelációt) annak ellenére, hogy tendenciaszerű összefüggés létezik.

A nyugdíj nagysága szerinti megkülönböztetés, pontosabban az alacsony nyugdíjak kiemelt növelése nemcsak a rászorultaknak ad többletet, így nem csak javítja, hanem rontja is a rászorultság szerinti arányokat. Feleslegesen adunk ki közösségi forrásokat és ráadásul ezzel torzítjuk a biztosítási teljesítmény szerinti arányokat, társadalmi feszültséget keltve az indokolatlan támogatásokkal. Gondoljunk csak azokra az esetekre, amikor az önfoglalkoztatók kis jövedelmüként való kezelését ítéli el a környezet, vagy amikor az alacsony szolgálati idővel szerzett nyugdíjak közelítik meg, vagy érik el az azonos jellegű munkakörökben lényegesen hosszabb szolgálati idővel szerzett nyugdíjakat. Az érintett közösségekben joggal minősítik igazságtalannak a nyugdíjrendszert. Végezetül feltehetünk



egy költői kérdést: Vajon miért nem zavaró a megállapításnál az alacsony nyugdíj, ha a megállapítás után korrigálni kell.

A kis nyugdíjak problémájához kapcsolják bizonyos körökben a 13. havi nyugdíjat, így annak kapcsán szólunk ezen nyugdíjjelekről. Mindenekelőtt hangsúlyozzuk, hogy a **13. havi nyugdíj** nem a kisnyugdíjak kiegészítését szolgálja, mert ha ez lett volna a célja, akkor ezt a nevet kapta volna és nem kapta volna meg mindenki. Ahogy az előzőekből kitűnik egy ilyen kisnyugdíj-kiegészítés erősen vitatható lett volna. A 13. havi nyugdíj, kifizetésének sajátossága miatt tér el egy általános nyugdíjmeléstől, azért mert új ellátási elemet képez. Gyökerei azokban az országokban erősek, ahol a bérezésben dívik a 13. havi jövedelem biztosítása, hiszen itt szinte automatikusan adódik, hogy a keresetekből számított nyugdíj is ezt a struktúrát kövesse. Nyilvánvaló, hogy az erről való gondolkodásban nálunk is szerepe volt a közsféra 13. havi ellátásának. Bevezetése Magyarországon nem volt szükségszerű, de segítséget nyújtott, illetve nyújt a rendszeres havi ellátásból nehezen kijövőeknek és ez a nyugdíjasok többségét jelenti.

Megszüntetése egy szerzett jog elvételét jelentené. Beépítését hasonló módon értékelnék az emberek, mert hamar feledésbe merülne a beépítés ténye és más jövedelem-gazdálkodási magatartást is igényelne a 12 ellátásból való létfenntartás, mint a 13-ból, illetve ennek „kettéosztása” miatt 14-ből (még akkor is, ha az éves nyugdíjjövedelem azonos.)

5. A nyugdíjrendszer 1997 évben új elemmel – a **magánnyugdíjjal** – egészült ki, ami a rendszer tradicionális elemében nem hozott változást az új elem azonban további problémákat okozott.

Az országos (állami) társadalombiztosítási rendszerek induláskor tőkegyűjtő rendszerek voltak, markánsan kifejezve ezzel az öregkorra való takarékoskosságot. A nagy sorscsapások, elsősorban a világháborúk pusztításai és a hozzájuk kapcsolódó rendkívüli infláció, a nyugdíjcélú megtakarításokat is felemésztették, miközben egyre nőtt a jogosultságot szerettek száma. Az érintett államok ezért arra kényszerültek, hogy a folyó járulékokból fizessék az ellátásokat. Így alakult ki az ún. felosztó-kirovó rendszer szerte Európában. (Ezért volt butaság az a kemény érvnek szánt, a nyugdíjtémában az 1997-es reform során szakértőként megszólalók által hangoztatott szöveg, hogy a nagy állami felosztó-kirovó rendszerek mindenütt súlyos pénzügyi nehézséggel küzdenek. Hát melyikek küzdöttek volna, ha csak ezek voltak? A tőkegyűjtő rendszerek már korábban tönkrementek.)

Ugyanakkor a tőkegyűjtő rendszerre való visszatérés gondolata a nyugdíjtörténetben többször felmerült. Németországban, ahol legkorábban kezdődött az országos állami nyugdíjrendszerben történő felhalmozás, már az I. világháború hatalmas tőkefedezetet tett tönkre. Az ezt követően szükségszerűen kialakított felosztó-kirovó rendszer kapcsán körvonalazódott az az elképzelés, hogy a járulékmérték meghatározása során biztosítsák a tőkefedezet legalább részleges visszapótlását.

Magyarországon a rendszerváltozás során a privatizációval is összefüggésben számítások is készültek a tőkefedezet nagyságára. Ezek egyértelműen mutatták, hogy a tőkefedezeti rendszerre való visszaállás nem valósítható meg. Ugyanezt jelezték a 97-es reform előkészítése során végzett számítások. Ezért csak korlátozott mértékű tőkefedezeti elem bevezetésére került sor, vegyessé téve ezáltal a magyar nyugdíjrendszert, amelynek két kötelező eleme a „meghonosított” – de helyesnek nem mondható – szóhasználat szerint: társadalombiztosítási - és magánnyugdíj, első és második pilléreként is nevezve azokat.

A tőkefedezeti pillér bevezetése praktikusán azt jelentette, hogy egyidejűleg – a pillér beéréséig – **közelítőleg egy és egynegyed nyugdíjrendszer finanszírozását kell megvalósítani.** (Fizetni a régi nyugdíjakat és gyűjteni az újakra). Erre azonban a magyar társadalom és gazdaság sem tudatosságban (az ideiglenes többlet lehet vállaljuk a jövő érdekében), sem pénzügyileg nem volt felkészülve. Még a tőkefedezeti pillért kifejezetten szorgalmazó világbanki és valuta-alapi szakértők is felvetették, hogy Magyarországon, ahol magas az államadósság, kétséges a konstrukció célszerűsége.

Az elmúlt évtizedben bebizonyosodott, hogy még ezt a korlátozott mértékű áttérést sem tudtuk érdemben megvalósítani és ebből fakad a magánnyugdíj-rendszer egyik legnagyobb problémája: **bevezetése növelte a költségvetés hiányát és az államadósságot,** következésképpen a felvett hiteleket és az adósságszolgálatot, hiszen a tőkefedezeti pillér végső soron hitelből valósult meg. Persze arra joggal hivatkozhatnak a konstrukciót védők, hogy a tőkefedezeti pillér tagdíjából adódó hiány nem 'igazi' hiány, mert ez a pénz a magánnyugdíj-pénztáraknál megvan. Valószínűleg megvan és reméljük, hogy meg is lesz. A nagy kérdés azonban az, hogy milyen szinten lesz meg akkor, amikor 15-40 év múlva nyugdíj lesz belőle. Milyen lesz a megtérülés, figyelembe véve azokat az áldozatokat is, amelyeket a magas hiányok miatt kellett és kell hozni akkor, amikor az elemzések azt mutatják, hogy nemcsak a bevezetéskor kalkulált hozamoktól, hanem a más országokban elért hozamoktól is elmaradnak a mi nyugdíjpénztáraink nettó reálhozamai. Hétköznapiabb közelítésben úgy is feltehető a kérdés: célszerű volt-e az államnak hiteleket felvenni egy néhány évtized múlva esedékes kötelezettség teljesítésére, akkor amikor egyébként is el volt adósodva, illetve a fedezetet nem tudta saját erőből biztosítani. Persze azt nem vitatom, hogy a **tőkefedezeti pillér beérésekor annak kedvező hatása** lehet a nemzetgazdasági mérlegre.

A **magánnyugdíj-rendszernek a nyugdíjszakmai hatásai is kedvezőtlenek,** elsősorban azért, mert a már biztosítottak belépése csak szerzett jogokról való lemondás esetén volt lehetséges, aminek az egyik legmarkánsabb következménye, hogy **minél idősebb valaki, annál kisebb nyugdíjhoz jut.** Ahogy arra már korábban utaltam, ezt a jelenséget még a kormányzati és politikai szervek is időről-időre kedvezőtlennek minősítik, és szükségesnek tartják a régi, relatíve alacsony nyugdíjak kiemelt növelését. Persze lehet arra hivatkozni, hogy a lemondás önkéntes, ami önmagában igaz is. Csakhogy néhány körülményről nem szabad megfeledkezni. A **raciónalis döntés meghozatala még a hozzáértőknek is megoldhatatlan feladatot jelent.** Az érintettek lényegében a propaganda hatására döntöttek, ahol a „rábírás” volt a meghatározó elem, kimutatható félrevezetésekkel fűszerezve az érveket. És sajnos utóbbiban a reform menedzselői is részt vettek az irreális számítások készítésével és féligazságok hangoztatásával (konkrét példák az egyes témaköröknél). Ráadásul az átlépési döntések után eltörölték az egzaktan meghatározott ellátási garanciát. A szerzett jogról való lemondás enyhén szólva a jelenlegi nyugdíjtörvény azon előírásával sincs összhangban, miszerint a megállapított nyugdíjról lemondani nem lehet. (A szerzett jogról igen?)

A szerzett jogról való lemondás súlyos következményeit közel egy évtized elteltével már a jogalkotók is „átérették” és 2012-ig lehetővé tették a visszalépést, ha a vegyes rendszer kisebb nyugdíjat eredményezne, mint a kizárólagos társadalombiztosítási nyugdíjrendszer. A probléma azonban nagy valószínűséggel 2012 után is fennáll. (Kisebb egy főre jutó kieséssel, de lényegesen nagyobb létszámot érintve.)

A magánnyugdíj-rendszer hiányosságainak másik köre a **lezáratlanságból** fakad. A kialakított rendszert az öregségi nyugdíjra határozták meg, erre épül a törvényi szabályozás.

Ezen hiányosságot az **Országgyűlés** úgy „ orvosolta”, hogy határozatban **kötelezte a Kormányt egy olyan javaslat (2002. december 31-ig történő) kidolgozására, amely a magánnyugdíj biztosítás rendszerében kezeli a rokkantsági és a hozzátartozói ellátásokat. Ez a javaslat azonban nem készült el**, holott ezen alrendszerek hiánya már a magánnyugdíj rendszerbe történő belépés után gondot okozott, hiszen a megrokkánás és a halálozás bármely időpontban bekövetkezhet. A rokkantak a megrokkánás idejétől függően kisebb, sok esetben lényegesen kisebb összeget tudnak felhalmozni, mint azok, akik a nyugdíjkorhatárig gyűjthetnek, így az ő felhalmozásukból (lényegesen) kisebb nyugdíj képződhet. Emiatt kell más, az öregségi konstrukciótól eltérő rendszer, aminek hiányában az a megoldás született, hogy a megrokkantak visszaléphetnek a kizárólagos társadalombiztosítási rendszerbe, növelve annak ellátási kiadásait.

Hasonló probléma jelentkezik a hozzátartozói ellátásoknál is, hiszen a fiatalon elhunytak felhalmozásából kevesebb, sok esetben elenyésző mértékű hozzátartozói ellátás származhat. A megoldás ez esetben is a visszalépés lehetőségének biztosítása. (A jelzett probléma és megoldása jól jelzi, hogy milyen álságos volt az örökölhetőség hangoztatása a bevezetéskor. Ugyanis a nyugdíjas korban történő elhalálozásnál – a rendszer lényegéből következően – nincs örökölhetőség, aktív korban történő elhalálozásnál van, de az az esetek döntő részében lényegesen kisebb összeget biztosít, mint a társadalombiztosítási hozzátartozói ellátás. Nem is szólva arról, hogy a magánnyugdíj rendszerben a hozzátartozók mellett mások is megjelölhetők örökösnek/kedvezményezettnek, ami külön konfliktusok forrása.)

**Nyitott kérdésként szerepel a szolgáltatások meghatározásának módja.** A kalkulációs séma – a biztosítástechnikai (biztosításmatematikai) eljárás általános formája – ugyan eleve adott, de az ellátás meghatározásának alapja, a kockázatközösség(ek) és a rá(juk) jellemző halandósági táblák ismeretlenek.

Ha az adott pénztár tagjai, vagy annak egyes korosztályai esetleg ellátási formánkénti bontásban képezik a kockázatközösség(ek)et, akkor kérdéses, hogy milyen halandósági táblá(ka)t lehet, vagy kell alkalmazni (azon kívül, hogy annak a törvényi előírás szerint uniszexnek kell lennie.) A pénztárak ugyanis nyilvántartási kötelezettségük betartása mellett sem rendelkeznek (és nem is rendelkezhetnek) információkkal a járadékban részesülő korosztályokról, ami a kalkuláció legfontosabb eleme. Vásárolt szolgáltatás esetén pedig a szolgáltatást nyújtó biztosítónál jelentkezik az információ hiánya. Persze a hiányzó információk „helyettesítése” megtörténhet, de az olyan bizonytalansággal jár, aminek egyik következménye az ellátások óvatos (alacsony) meghatározása.

(Az itt meglévő bizonytalanság és a hozamok bizonytalansága mellett nem tekinthető megalapozottnak az az ugyancsak fennhangoztatott érv a tőkefedezeti pillér mellett, hogy kiszámítható.)

**Több bírálat éri a magánnyugdíj-rendszer szervezeti és gazdálkodási rendszerét is.** A pénztárak önkormányzati irányítása, a tagok aktivitásának és megfelelő informáltságának hiányában, csak formálisan működik. A tulajdonosi jogokat informális csatornákon keresztül, direkt felelősségvállalás, illetve felelősségvállalási kötelezettség nélkül általában az alapítók gyakorolják. Ezzel is összefüggésben magasak a működési költségek.

6. Az 1997. évi nyugdíjreform a társadalombiztosítási nyugdíjrendszert lényegében változatlanul hagyta. Az előremutatónak szánt, **2012-től érvényesülő ellátási szabályok** (néhány 2009-től változó jogosultsági szabály mellett) olyan változást nem jelentenek, amelyek az előzőekben jelzett problémák megoldását adnák. A nyugdíjskála lineáris tételeit

és a nyugdíjminimum eltörlését is csak kisebb korrekciónak tartom. Jelentősebb változás a **bruttó nyugdíjra való áttérés**, ami már az 1988. évi adóreformnál is felmerült. Ennek célszerűsége változatlanul vitatható. Elvi alapon azért, mert a megélhetéshez nettó jövedelmeinket használhatjuk fel, így a nyugdíjnak a nettó munkajövedelmeket kell meghatározott szinten pótolni. Ezt a közelítést bruttó módon csak egy stabil, a jogszerzés idején azonos hatásokkal működő személyi jövedelemadó-rendszer keretei között lehetne elfogadható módon kezelni. A magyar személyi jövedelemadó rendszer pedig ettől a követelménytől nagyon eltért és jelenleg is nehezen megítélhető a „sorsa”.

Ami pedig a nyugdíjak adóztatását illeti az az előbbi logikának megfelelően megtörténik, hiszen a nyugellátás megállapításánál a nyugdíj-megállapítás alapját képező keresetek a jogszerzés éve szerinti szabályoknak megfelelően adóznak és aszerint kerül megfizetésre az adó a nettó értékben megállapított nyugdíjak után, azok megszűnéséig. Ha a jelenlegi nyugdíjasok kihalásáig nem akarunk két, az adózás szempontjából eltérő nyugdíjrendszert alkalmazni, akkor a már megállapított nyugdíjakat **először bruttósítani kellene**. Ez esetben az triviális követelmény, hogy a nyugdíjak nettó értéke az adózás bevezetése miatt ne változzék, legalább az átmenet évében, így az akkori személyi jövedelemadó-szabályoknak megfelelően kellene a bruttósítást elvégezni.

A gondot az okozná, hogy azonos biztosítási teljesítmények eltérően értékelnének, mert a régi nyugdíjknál az adó a keresetszerzés évében, az újknál pedig a nyugdíjfizetés évében érvényes szabályok szerint befolyásolná a nyugdíjakat, ami azért okozna eltérést – amit már említettem -, mert nagyon eltérőek az egyes évek szja-szabályai.

Az elvi megfontolások mellett a gyakorlati szempontok (az érintettekkel való megértetés, a változás miatti ellenszenv, a többlet-adminisztráció) is a nettó nyugdíj fenntartása mellett szólnak.

**7. Nyugdíjrendszerünk finanszírozásának alapvető hiányossága**, hogy nincsenek rögzítve a finanszírozási elvek, a finanszírozási gyakorlatot pedig ad hoc döntések alakítják.

A 80-as évek végétől a **társadalombiztosítás kivált az állami költségvetésből** és az államháztartás önálló alrendszereként kezdett működni, járulékfedezeti alapon. Az ellátások finanszírozásához szükséges forrásokat a megemelt járulékkulcsok és a bérek (keresetek) bruttósítása teremtették meg. A rendszerváltozás első Országgyűlése arról is döntést hozott, hogy a társadalombiztosítás alapvető ágait szét kell választani, önálló alapokból finanszírozva azokat, továbbá ezen alapokat a privatizáció során tartalék-vagyonnal kell ellátni.

Az intézkedések azonban hosszabb távon nem biztosították a kizárólag állami költségvetéstől független működést, mert az **alapok forrásait, nyíltan vagy burkoltan, elvonták, illetve a forrásnövelő döntéseket végre sem hajtották**. Az Országgyűlés (akkori érteken!) 300 milliárd forintos vagyonyjuttatásról hozott törvénybe foglalt döntést, de a teljesítés csak ennek ötödrésze körül alakult, jelentős időbeli késéssel. Ugyancsak törvényben vállalt garanciát az Országgyűlés a privatizált vállalatok járuléktartozásáért, de az alapok nem jutottak hozzá ezekhez az összegekhez. Az alapok tartalékvagyonát pedig bevonták a folyó finanszírozásba, ahol a hiányok kezdetben abból adódtak, hogy nem társadalombiztosítási feladatokat is finanszírozni kellett a társadalombiztosítási alapoknak.

**Később a hiány a járulékcsoökkentésekből és a magánpénztári tagdíjnak a Nyugdíjbiztosítási Alaptól való elvonásából adódott.** (Ennek megfelelő járulékot nem kell megfizetni a magánnyugdíj-rendszer tagjainak.) Ebben az új helyzetben a nyugdíjak

finanszírozása olyan állami garancia mellett történik, hogy a hiányt az állami költségvetés megtéríti, miközben normatív szabályok szerint is hozzájárul a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeihez, ideértve a kieső tagdíjnak elvileg megfelelő járulékkiesést.

A Nyugdíjbiztosítási Alapot a vonatkozó törvényi szabályozás szerint „0” szaldósra kell tervezni. Ennek keretében az állami költségvetés automatikusan nyújtja az Alap más (lényegében járulék) bevételeiből nem fedezhető forrásokat, amiben az állam felelőssége jelenítődik meg. Az automatikus forrásbiztosítás ellenére sem biankó csekket ad az állam, mert a nyugdíjkiadások csak az általa meghatározott (pontosabban törvényi) szabályok szerint fizethetők. A nyugdíjkiadást meghatározó paraméterek bizonytalanságából adódóan azonban csak közelítőleg állapítható meg, hogy az állam által alkotott szabályokból fakadó kiadások mennyiben felelnek meg az általa elképzeltnek, hosszabb távon vagy éppen éves szinten.

Tapasztalható, hogy éves szinten általában hiány keletkezik, ami az előzőek miatt gazdálkodási hiányosságból nem fakadhat, csak tervezési hibából. A tervezési hiba objektív alapja a nyugdíjkiadást véletlenszerűen meghatározó (itt nem részletezendő) tényezőkben rejlik. A tendenciózus eltérés azonban nem lehet véletlen, különösen amiatt, hogy az Állami Számvevőszék rendre jelzi a költségvetés véleményezése során, hogy hiány várható. Erről érdemben a tervet (a költségvetést és ennek keretében a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetését) készítő Pénzügyminisztérium tudna nyilatkozni. Az azonban egyértelmű, hogy ez a tétel is az állami felelősségvállalás körébe tartozik.

### **A nyugdíjtörténet szerint az állami hozzájárulás a Bismarck-i nyugdíjrendszerek szerves eleme.**

A nyugdíjkiadásokhoz való állami hozzájárulás a nyugdíjrendszereknek a kezdetek óta jellemzője volt. Az állam ezzel deklarálta, hogy fontosnak tartja az öregekről való gondoskodást, az e célra való takarékoskodást, valamint azt, hogy az állam felelősséget vállal a társadalom e kiemelkedően fontos intézményéért. A közpénzeknek e célra történő átcsoportosítását társadalmi és gazdasági indítékokból egyaránt támogatta, megvalósította. Az öregekről való megfelelő szintű gondoskodást olyan alapvető társadalmi követelménynek tekintette, amely indokolja a közpénzek ilyen célú felhasználását. A gazdasági célok között pedig leggyakrabban a járulékok mérséklése szerepelt. (A kisebb járulék érdekében (is) sor kerül állami támogatásra.)

A nyugdíjak finanszírozhatósága, fenntarthatósága önmagában, a makrogazdasági összefüggésekbe való beágyazás nélkül, értelmezhetetlen. A kérdés az, hogy egy meghatározott színvonalú nyugdíj, meghatározott feltételek között hogyan finanszírozható. E tekintetben is az a feladat, hogy az igényeket és a lehetőségeket összehangolják. Az igények egy társadalmilag elfogadható színvonalú (és szerkezetű) nyugdíjat jelentenek, ami jellegénél fogva az ország adott népességének életszínvonalához igazodik. A lehetőségek pedig a gazdasági potenciáltól (egyszerűsítve GDP) és a különböző egyéb igényektől, valamint az átcsoportosítási lehetőségektől függenek. Ezen bonyolult társadalmi-gazdasági folyamatok elemzésének eredményeként alakulhat ki a megfelelő és finanszírozható nyugdíjszínvonal, illetve szerkezet.

Ezen összefüggések alapján joggal nevezhetjük egyoldalúnak azokat az elemzéseket, amelyek a nyugdíjak finanszírozhatóságát a nyugdíjkiadások és a járulékok összevetésével vizsgálják, különösen akkor, ha azt is figyelembe vesszük, hogy az állami hozzájárulás mértéke kisebb, mint az Európai Unióban kialakult általános mérték, és Magyarország azon országok közé tartozik, ahol az átlag alatti a nyugdíjkiadások GDP-hez viszonyított nagysága. (2004-ben a

magyar nyugdíjkiadások GDP-hez mért aránya 12 százalékkal alacsonyabb, mint az EU 25-ök átlaga és 4,5 százalékkal kisebb, mint az újonnan csatlakozott EU 10-ek átlaga.)

**Ennek alapján azon kijelentés, miszerint nyugdíjrendszerünk máris finanszírozhatatlan, enyhén szólva megalapozatlan** ijesztgetés. Ami pedig a távlati finanszírozást illeti, arról pedig csak annak alapján lehet nyilatkozni, ha körvonalazódik az új nyugdíjrendszer, aminek kialakítása nyugdíjszakmai szempontokból is szükségszerű.

Önmagában az a kijelentés is kétes hatású, amely azt hangoztatja, hogy ez változatlan feltételek esetén igaz. Csakhogy szegény földi halandók a változatlan feltételek alatt elsősorban az ellátási szintet értik, amit úgy fordítanak le, hogy amikor én megöregszem, már nem is lesz nyugdíj.

8. **A nyugdíjrendszer** fontos eleme – bár Magyarországon a nyugdíjrendszer témakörébe általában nem értik bele – annak **irányítási, szervezeti rendszere**, amely jelentősen befolyásolja a rendszer működését, illetve működésének hatékonyságát és szükség szerinti átalakítását. E vonatkozásban is alapvető hiányosság tapasztalható, nevezetesen az, hogy Magyarországon a **nyugdíjrendszernek nincs felelős gazdája**, ami számos módon érzékelhető formálisan és tartalmilag egyaránt.

A nyugdíjrendszer megítélése, változtatása, az ezzel kapcsolatos döntések is természetesen az Országgyűlés kompetenciájába tartoznak. Az előterjesztő pedig a Kormány, illetve annak valamely tagja. Az elmúlt évtizedben a kormányzati irányítás a nyugdíjtémákban mintegy fél tucatszor változott és jelenleg is megosztott, formálisan a Pénzügyminisztérium és a szakminisztérium (SZMM) között. Az átalakítások előkészítése pedig bizottsági formában történt, illetve történik a Pénzügyminisztérium formális, vagy informális irányítása mellett, ami a bizottságok munkáját eleve egyoldalúvá teszi és ezt még súlyosítja, hogy a nyugdíjszakértők kimaradnak, jobb esetben „csak” háttérbe szorulnak az elemzések és a javaslatok kialakítása során. Ezzel is összefügg, hogy a bizottságok idő- és affinitás-hiány miatt nem produkálnak megalapozott döntés-előkészítő szakanyagot.

A felelős és felkészült gazda hiánya többek között abban mutatkozik meg, hogy nincs olyan dokumentum, illetve dokumentumsor, amely sokoldalú, kontrollált, folyamatos értékelést, elemzést nyújtana a nyugdíjrendszer működéséről, a figyelembe veendő összefüggésekről és a fejlesztés lehetőségeiről, hatásairól. Nincs, aki összefogja, kontrollálja a nemzetközi tapasztalatokat és a hazai elemzéseket. Ez többek között ahhoz vezet, hogy átgondolatlan félígazságok jelennek meg, deformálva az értékítéleteket, javaslatokat, tág teret engedve egyes lobbyk érdekérvényesítésének.

A „gazda” hiánya a **nyugdíjtudatosság** és a nyugdíjismeretek fejlesztésében, pontosabban azok elhanyagolásában is jelentkezik, ami többek között azért is káros, mert nehezíti a célszerű változtatások társadalmi elfogadtatását. A nyugdíjszakmai ismeretek színvonala nemcsak a biztosítottak, hanem a témával foglalkozó politikusok és műkedvelők, de még a nyugdíjrendszer egyes vonatkozásaival foglalkozó szakértők körében is alacsony. A politikai és az érdekvédő szervezetek alacsony nyugdíjismeretei pedig a célszerű döntések kialakítását is gátolják, különösen abban a már említett helyzetben, amikor nincs megfelelő döntés-előkészítő szakanyag.

## II.

### A nyugdíjrendszer átalakításának kérdései

A jelenlegi nyugdíjrendszer hiányosságai (ide értve a még nem alkalmazott, de már törvénybe iktatott szabályokat is), a jövő kihívásai és az eddig felmerült javaslatok is azt igénylik, hogy a soron lévő átalakítás előtt szisztematikusan áttekintsük a nyugdíjrendszer minden lényeges kérdését, a nyugdíjfilozófiától a részletszabályokig.

1. **A magyar nyugdíjrendszer alapvető vonásait**, nevezetesen a munkajövedelemből élőkre érvényesített általános biztosítási kötelezettséget, a keresettől való függést és a keresetekhez viszonyított színvonalat, **célszerű fenntartani**, aminek elvi és praktikus indokai egyaránt vannak.

Az emberek zöménél a folyó megélhetési igények természetes módon magasabbak jövedelmeiknél, ami értelemszerűen háttérbe szorítaná az idős korra történő megtakarításokat. Sőt még azoknál is probléma lehet, akiknek egy adott időszakban nem jelent különösebb lemondást az idős korra való tartalékolás, mert kereseti, jövedelmi helyzetük jelentősen megváltozhat. A társadalom pedig nem engedheti meg az ellátatlanok és a rosszul, nem a korábbi jövedelem-színvonaluknak megfelelően ellátottak számának erőteljes növekedését, mert ez esetben az ő ellátásukról nagy valószínűséggel közösségi forrásból kellene gondoskodni, illetve a felmerülő feszültségeket kezelni. Emellett a már működő rendszereknél önmagában a bevétel, illetve bevételkiesés sem közömbös. Nem véletlen, hogy még az olyan, az állami kötelezéstől idegenkedő ország, mint az Egyesült Királyság is megbékélt a kötelező társadalombiztosítással. Jelenleg is csak azokat „engedi ki” a kötelező állami biztosításból, akik megfelelő magánbiztosítással rendelkeznek.

A nyugdíjak keresetektől való függését egyrészt az indokolja, hogy a nyugdíj a munkavégzés megszűnte után a kereset helyébe lépő jövedelem, másrészt pedig az, hogy leginkább az aktív korban elért kereset befolyásolja annak a fogyasztási színvonalnak a kialakítását, amelynek alapvető elemeihez idős korban is ragaszkodnak az emberek. Emellett a munkára és a járulékfizetésre való ösztönzésben is szerepet játszhat, ha megfelelő viszony alakul ki a befizetések és az ellátások között, továbbá, ha ez tudatosul is az érintetteknek.

A keresetekhez viszonyított nyugdíjszint fenntartása mellett az szól, hogy a jelenlegi nyugdíj és kereseti színvonalon a népesség két alapvető csoportjának (az aktív és a nyugdíjas háztartásokban élőknek) átlagos jövedelem – és fogyasztási színvonala lényegében azonos.

A nyugdíjak keresettől való függése és a jövedelmek két csoport közötti viszonylagos egyenlősége az Európai Unió országaiban általában jellemző és a témával foglalkozó alapvető dokumentumokban, a nyugdíjak nyitott koordinációjáról szóló összefoglalókban ezek célszerű következményeknek minősülnek.

A két nagy csoport lényegében azonos egymáshoz közel eső jövedelem-színvonala a legszélesebb társadalmi szolidaritás az „együtt sír – együtt nevet elv” érvényesülése. Az azonban kétségtelen, hogy az eredményben való azonos szintű részesedés felveti a ráfordítások kérdését. Azt, hogy az egyes generációk és azok különböző csoportjai mennyit „tettek le”, sokféleképpen mérhetjük, de az eltérő mérési feltételek miatt a választás nagyon nehéz. Legkézenfekvőbbnek tűnik az az összehasonlítás, hogy az egyes generációk, generációcsoportok mennyi ideig voltak aktív tagjai a társadalomnak és várhatóan mennyi ideig kapják a nyugellátást. Ez felveti, hogy az életkor meghosszabbodásával ne csak a szolgáltatási, hanem a felhalmozási időszak is növekedjék, vagyis a két időszak közötti arány hosszútávon legyen állandó. Ez más vonatkozásban azt jelenti, hogy az életkor növekedésével a nyugdíjkorhatárt is emelni kell.

Ugyanakkor a korhatáremelés elutasítása széles körben erőteljes, amit megváltoztatni nagyon nehéz, de azt felvilágosítással, rugalmas korhatárral, az idősebb korosztályok munkában tartásának elősegítésével, valamint az ellenérvek differenciált kezelésével mérsékelni lehet és kell is. A növekvő korhatár elfogadását segíti, hogy a hosszabb élettartammal az aktivitás és az aktivitási igény is együtt jár, ami a továbbdolgozási szándékban is megnyilvánul.

**A világosan megfogalmazott, az ellátás szintjét hosszú távon garantáló szabályrendszer a generációk közötti szükségszerű szolidaritást erősítené és elfogadhatóbbá tenné az ennek érdekében szükségszerű változtatásokat, beleértve az életkor növekedésével együtt járó korhatáremelést is.**

A tapasztalatok szerint a nyugdíjrendszer fenntarthatatlanságáról szóló egyoldalú és ezért felelőtlen megnyilatkozások rombolják a generációk közötti szolidaritást és a nyugdíjrendszerbe vetett bizalmat, ezáltal a nyugdíjrendszer működtetésével járó köteleességvállalást.

A korhatáremelés és a munkanélküliség összefüggése is bonyolultabb annál, ahogy a hivatkozásokban megjelenik. A munkaerőigény ugyanis fajtájában, minőségében eltérő munkák vonatkozásában jelentkezik, így az idősebbek által végzett munkáknál is egyidejűleg van felesleg és hiány. Emellett, ha a nyugdíjba vonulással teremtünk munkahelyeket a fiatalabbaknak, akkor mérsékeljük azt az erőt, amely a munkaerő-kínálatot az igényekhez való igazodásra készíti, miközben a munkaerőforrás felhasználása mérséklődik, növelve a kihasználatlan erőforrásokat. Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy a munkaerőforrás szűkülésével az idősebbek foglalkoztatási lehetőségei is javulnak. (A nagy létszámú korosztályok munkaerőpiacról történő kivonulása a nyugdíjasok számának növelése mellett egyidejűleg a munkaerőforrást is csökkenti.)

Az egyéni élethelyzetek (ideértve a munkaerő-piaci helyzetet is) eltérései figyelembe vételének lehetőségét megteremtő rugalmas korhatár elengedhetetlen, amelynek alkalmazásánál következetesen és célszerűen kellene eljárni. Egyrészt hosszú időre kellene meghatározni a rugalmasság intervallumát, legalább 3, de inkább 5 évben, másrészt a külön szankciókat – így a korábban tervezett ellátáscsökkentést – ki kellene zárni, mert ez legtöbbször az önhibájukon kívül alacsonyabb korban nyugdíjba menők, illetve menni kényszerülők alacsony nyugdíját eredményezné.



**Célszerű lenne a korhatáremelést automatizmus-szerűen meghatározni,** megfontolva, hogy az az átlagos életkor, vagy a 60-65 éves korban várható életkor alapján történjék-e és milyen léptékenként, milyen időszakonként és természetesen azt, hogy mikor kezdődjék.

A legkorábbi időpontot csak a jelenlegi (női) korhatáremelés befejezte utáni időpontra célszerű ütemezni.

A nyugdíjba vonulási életkor befolyásolására indokolt alkalmazni azt az elvet, (amely a legutóbbi módosításnál már megjelent), miszerint a nyugdíj keresetpótló ellátás, így folyamatos munkavégzés esetén nem jár.

**A továbbdolgozásra történő külön ösztönzés** alkalmazása, illetve annak **megszüntetése** viszont **megfontolandó,** mert olyan folyamat kerül ösztönzésre, amely jórészt külön ösztönzés nélkül is bekövetkezik, miközben sokan dolgoznának tovább, de ennek lehetőségét a munkáltató, illetve a munkaerő-piac nem biztosítja.

Kizárólag finanszírozási szempontokból merül fel egyeseknél, hogy jó lenne egy minimális ellátását biztosító, vagy egy a jelenlegi szinthez mérten csökkentett ellátás biztosítása, amit az „**öngondoskodás**” egészítene ki. Itt emlékeztetnék arra, hogy a csökkentett állami nyugdíjat szorgalmazók is elismerik – legalább impliciten -, hogy ez esetben nem megfelelő az időskori ellátás és ezért javasolják, hogy ezt a hiányt az „öngondoskodás” pótolja.

Az állami nyugdíjak színvonalának csökkentésére irányuló javaslatok ellen szólnak azok az érvek, amelyeket a jelenlegi szint mellett felhoztunk az előzőekben. Emellett egy ilyen konstrukció szükségszerűen igényelné a járulékok mérséklését, és így forráscsökkenést jelentene, miközben a már megállapított és az átmeneti időszakban megállapítandó ellátások nem csökkennének. Az „öngondoskodás” elmaradása pedig azokkal a problémákkal járna, amit a kötelezés kapcsán jeleztünk. Magyarországon különösen problematikus lenne a megfelelő, az időskori ellátásokra történő kötelező megtakarítás mérséklése, mert a megtakarítási hajlandóság – itt nem részletezendő okok miatt – relatíve alacsony.

Ami pedig az öngondoskodást illeti, nem egészen világos, hogy az e javaslatot tevők mire gondolnak. Ugyanis a biztosításelvű nyugdíjrendszerek eleve az öngondoskodás eszközei, hiszen a nyugdíjcélú befizetések az öregkori ellátást szolgálják.

**A kérdés valójában az, hogy az öngondoskodás milyen formában valósuljon meg.** A nyugdíjbiztosítás jellemzően kötelező biztosítás, ami élethosszig tartó járadékot nyújt. Az öngondoskodás egyéb formái önkéntesek és az élethosszig tartó járadék vásárlásától a különböző vagyontárgyak felhalmozásáig terjednek, és különböző kockázatokkal járnak. Az önkéntes öngondoskodás témakörében a legnagyobb problémát az jelenti, hogy aki önmagáról, esetleg hozzátartozójáról kíván gondoskodni, az nem tudja meghatározni, hogy mekkora megtakarításra van szüksége, hiszen várható élettartamukat nem tudjuk meghatározni. Ebből következően a legcélszerűbb forma az élethosszig tartó járadék, ami célszerűen biztosítási formában bonyolítható, ahol az egyének eltérő élettartamából adódó kockázatok kiegyenlíthetők. Ennek szervezeti, működési formáját is körvonalazni kellene, mert az önkéntes öngondoskodás a jelenlegihez hasonló relativ nyugdíjszinten is indokolt. A feladat ugyanúgy jelentkezik, ahogy a magánpénztárak szolgáltatásának kérdésénél felvetődik. Az önkéntes gondoskodás e legcélszerűbbnek tűnő formája akkor vonzó, ha az

érintettek számára világos a megtakarítás és a későbbi szolgáltatás viszonya. Azt azonban hangsúlyozni kell, hogy az időskor biztonsága annál nagyobb, minél magasabb az öngondoskodásra való kötelezés és az élethosszig tartó járadék aránya az önkéntes megtakarításban.

2. Jelenlegi társadalombiztosítási (állami) nyugdíjrendszerünk rákfenéje - ahogy az az első részben írottakból kiderül – a **nyugdíjformula**. A választandó nyugdíjformuláról az elmúlt időszakban szerte a világon és hazánkban is ádáz viták folytak, illetve folynak és ezek szinte hitvitákká váltak. E viták elemzésével most nem foglalkozom. Az eddigiekben leírtakból az következik, hogy olyan nyugdíjformula lenne célszerű, amelyben a nyugellátás az életkereset tömegétől függ.

A nyugdíjformula átalakításánál azonban egy kökemény korláttal kell számolnunk. Hazánkban csak 1988. január 1-je óta vannak központosan nyilvántartott kereseti adatok. (Korábban az első részben említett rövid beszámítási időszakokra a munkáltató a nyugdíjazás során szolgáltatotta a kereseti adatokat). Ebből következően a nyugdíjformula megváltoztatásának legfontosabb kérdése az elfogadható átállási szabályrendszer kialakítása, amelynek során két módszer közül választhatunk. Az elsőben a **nyugdíjakat két összetevő adja**. Az első összetevő az átállásig érvényes, a másik pedig az új szabályok szerint kerül kiszámításra. A második módszer esetén kezdettől fogva az új nyugdíjformula kerül alkalmazásra. Ehhez viszont valamilyen módszerrel pótolni kell a hiányzó kereseti adatokat. A kettő közül az első korrektebb és nemzetközileg is ez az általánosan alkalmazott módszer. Törvénnyel megállapított kereset-pótlásra ritkán és rövid időszakokra vonatkozóan kerül sor. Azt a logikailag adódó megoldást, hogy az 1988 előtti időszakokra olyan kereseti színvonal kerüljön jóváírásra, mint amilyen az 1988 utáni kereseti pályát jellemezte, nem fogadható el, mert az I.1. pontban leírtak éppen azt mutatják, hogy egy ilyen feltételezés irreális lenne.

Az átállás időpontját jogilag az új rendszer hatályba lépésével azonos időpontban indokolt meghatározni. Szakmailag azonban célszerű lenne 1993. január 1-jét megjelölni. Ez esetben az első nyugdíjrész kiszámítására lehetne az „utolsó 5 évből a legjobb három” szabályt alkalmazni és elkerülnénk azokat az anomáliákat, amelyeket az első részben említettünk, vagyis a nyugdíjformula lényegében igazodna a bérezési gyakorlathoz, illetve annak megváltozásához, ami a 90-es évek elejére tehető.

Emellett másfél évtizeddel előbb érnék el az új szabály teljes körű érvényesülését. Teljesen korrekt akkor lenne az átállás, ha a kétféle időpontban megvalósuló váltásból adódó számításokat összevetve a kedvezőbbet érvényesítenék a nyugdíj meghatározásakor, ami természetesen többletmunkát igényelne a nyugdíj megállapításnál és kielezné az elmúlt évtized nyugdíj megállapítási gyakorlatából adódó feszültségeket, de inkább ezeket kellene vállalni, mint azt, hogy az átmenet teljes időtartama alatt érvényesüljön az igazságtalan nyugdíjformula hatása.

A nyugdíjformula változtatásakor dönteni kellene arról az egyre gyakrabban felmerülő kérdésről, hogy az tartalmazza-e **alapnyugdíj**-elemet, aminek funkcióját tekintve is megoszlanak a vélemények. Emellett még abban is van eltérés, hogy az önálló vagy nyugdíjba épített ellátás, illetve ellátáselem legyen-e.

Az alapnyugdíj működtetése alapvetően kettős indíttatású. Az egyik közelítés abból indul ki, hogy minden idős embernek biztosítani kell egy elfogadható színvonalú ellátást. E konstrukció ellen szólnak a keresetarányos nyugellátás melletti érvek, továbbá a nemzetközi

tapasztalatok, miszerint azok az országok, amelyek kezdetlen a „tisza” alapnyugdíj rendszert alkalmazták, a 60-as évektől bevezették a munkanyugdíjakat is, amelyek kiegészítették vagy fokozatosan helyettesítették az alapnyugdíjat és jelenleg az Európai Unió „közösségi bölcsessége” is a nyugdíjrendszer alapvető elemének tartja az egyének által elért életszínvonal méltányos keretek közötti fenntartását, következésképpen a keresetarányosság érvényesülését.

A másik indíték az, hogy a nyugdíjakban mérsékeltebben jelenjék meg az a nagymértékű differenciálódás, amely a biztosítási teljesítmények körében kialakul a foglalkoztatási nehézségek és a bér-differenciálódás következtében. Ezt a közelítést erősíti, hogy a biztosítottak nagyon széles köre megy nyugdíjba minimálbér környéki keresettel.

Az, hogy a biztosítási teljesítmények a korábbinál lényegesen nagyobb mértékben függenek a külső (egyéntől független) körülményektől, megfontolandóvá teszik az alapnyugdíj bevezetését, alkalmazását.

Ugyanakkor az alapnyugdíj egy döntően keresetfüggő nyugdíjrendszerben bármilyen megélhetési szintnél csak lényegesen alacsonyabb lehet, döntően azért, mert lazítja a keresetfüggést, továbbá mert a megélhetési szint az átlaghoz viszonylag közel van és egy ilyen általános jövedelemszolidaritási elemet csak az adóforrásokból finanszírozva lehet elvi alapon indokolni.

Ilyen körülmények között az **alapnyugdíj a nyugdíjak szóródásának mérséklését szolgálhatja**, ami egyrészt a tartósan alacsony keresetűek védelmét szolgálja, másrészt elsősorban azért célszerű, mert a nyugdíjak szóródása meghaladhatja a keresetek szóródását annak következtében, hogy előbbieik szóródásában az eltérő biztosítási időnek is szerepe van.

Az alapnyugdíj alkalmazása különösen akkor problematikus, ha jelentős a legális jövedelmüket befolyásolni tudók aránya és e körben nem követelhető meg az átlagos keresetnek megfelelő járulékösszeg, ami pedig nyugdíjszakmai szempontból indokolt lenne. A közelmúltban a járulékminimumra vonatkozó módosítás kedvező irányú változtatás, amit célszerű megőrizni, illetve továbbfejleszteni. A szóban forgó körben célszerű lenne mérlegelni egy olyan konstrukciót, ahol az általános mérték az átlagkeresetnek megfelelő összegű járulék, mellette pedig működhetne egy alacsonyabb, például a minimálbérnek megfelelő kulcs, amelyet speciális esetekben lehetne alkalmazni (pl. első vállalkozáskezdést követő néhány évben, vagy alacsony jövedelmezőségű tevékenységeknél az adóhatóság mérlegelése alapján). Az átlagosnál magasabb személyi jövedelem esetén pedig az általános százalékos kulcs lenne érvényes, vagy választható lenne a biztosítási plafonnak megfelelő járulék.

A kevés biztosítási időt szerzők és/vagy alacsony keresetet elérők nyugdíjproblémáját, akiket ugyan bizonyos mértékig segíthet az alap-nyugdíjrész alkalmazása, már az aktív korban kezelni kellene, hiszen a kedvezőtlen nyugdíj a másodlagos következmény.

Az elfogadható ellátást már aktív korban biztosítani kellene, az aktív kori hiányokért ugyanis nem lehet nyugdíjas korban kárpótolni. Persze a társadalmi, gazdasági folyamatok jellegéből adódóan a probléma nem zárható ki.

A biztosítási teljesítménytől független **szociális jellegű ellátás** elkerülhetetlennek tűnik, csak mértéke és módja kérdéses. Tekintettel arra, hogy a szociális ellátás milyensége és színvonala befolyást gyakorol a munkavégzésre és ezen is keresztül a nyugdíjszerzésre, illetve az ezekre

való hajlandóságra, egyesek abban látják a megoldást, hogy mereven, egyértelműen el kell választani a biztosítás-elvű és a szociális helyzettől függő ellátást. Csakhogy az nem old meg semmit, hiszen azt, aki hozzájut ezekhez az ellátásokhoz, a legkevésbé érdekli, hogy milyen forrásból erednek. Sokkal nagyobb jelentősége van annak, hogy milyen eljárás keretében jut hozzá a biztosítástól független ellátáshoz. Egy szigorú (nemcsak a jövedelemre koncentráló) rászorultsági rendszer sokkal eredményesebb lehetne az ösztönzés szempontjából és igazságosabb az elosztásban. A rászorultsági rendszer korszerűsítése a nyugdíjvonatkozástól függetlenül is szükséges, mert a meghatározó módon legális jövedelemfüggő elbírálás igazságtalan, ezért alacsony hatékonyságú és diszfunkcionális.

Az életkeresettől függő nyugdíjrendszerekben a különböző években elért kereseteket pontszámítással hozzák közös nevezőre. (Legismertebb ezek közül a német gyakorlat.)

Nálunk is célszerű a pontszámításos módszert alkalmazni. A pontszámítás sarokköve: a mindenkori nemzetgazdasági (nettó) átlagkeresetnek megfelelő kereset jelent egy pontot. A tényleges pontszám pedig a tényleges kereset és az átlagkereset nettó értékeinek viszonyából adódik. A keresetpótló ellátások (táppénz, stb.) a kereseteknek megfelelő módon kerülnek figyelembe vételre. Az egyéb elismerni javasolt idők (pl. katonai szolgálat) számbavétele pedig szakmai konszenzus alapján kerül kialakításra. **Az elismerni javasolt idők a jelenleg szolgálati időnek számító időkből adódnak** azzal, hogy a jelenleg elismert **oktatási időket** a jövőben ki kellene emelni, tekintettel arra, hogy e tevékenység eredménye a későbbiek folyamán a bérekben, keresetekben elismerésre kerül. Emellett a magasabb képzettség a munkaerőpiacon való részvétel lehetőségeit is fokozza, beleértve az idősebb korban végzett munkát is.

Egyéb, jelenleg szolgálati időként el nem ismert, idők és tevékenységek nyugdíjpontokkal való elismerése sem célszerű, ideértve az egyes szakértők körében felvetődő, felnevelt gyermekek utáni „prémiumot”, tekintettel arra, hogy a gyermekes családoknak a gyermeknevelés, gyermekeltartás idején van szükségük az e feladathoz szükséges forrásokra. Megítélésünk szerint a nyugdíjrendszer maximum addig mehet el, hogy ellensúlyozza azokat a hátrányokat, amelyeket a gyermeknevelés kivált. Elképzelhető például a GYED-alap és a GYED különbözetének jóváírása, valamint a GYED-et követő GYES, esetleg minden GYES-idő valamilyen módon történő elismerése.

Alapnyugdíj alkalmazása esetén az alapnyugdíj pontszámokban fejeződhet ki, ami természetesen azzal jár, hogy a pontszám értéke arányosan csökken.

A biztosítási plafon fenntartása a nyugdíjak szóródásának korlátozása érdekében célszerűnek tűnik. A plafon átlagkeresethez való mértékét azonban a korszerűsítés kapcsán hozandó döntésnek megfelelő értékben kell hosszú távon fenntartani. A munka- és jövedelemszerzési viszonyok változása miatt azonban megfontolandó, hogy a korlátozás ne éves keretben történjék. Elképzelhető még egy összpontszám-maximálás is. Ugyanezen indok alapján az alsó korlát alkalmazását is célszerű lenne elhagyni.

**Feltétlenül változtatni kell a nyugellátás korhatár melletti másik jogosultsági feltételét képező biztosítási (szolgálati) idő követelményén,** amely jelenleg 20 év. (Átmenetileg 2009-ig résznyugdíjhoz 15 év).

Nem tekinthető korrekt eljárásnak, hogy az átlagos biztosítási idő harmadát, felét is meghaladó biztosítási idő esetén egyáltalán nem jár ellátás, különösen akkor, amikor a rossz

munkaerő-piaci pozícióban rendelkezőknek egyre nehezebb biztosítási időt szerezni. A megkövetelt minimális biztosítási időt a technikailag gazdaságos ellátás mértékéhez célszerű igazítani, ami 1-5 év lehet. Feltételezhető, hogy extrém eseteket kivéve néhány éves biztosítási idő nem fordul elő, így a szóban forgó követelmény törlése sem okozna gondot. A Magyarországon ideiglenesen munkát vállalók közül az EU-polgárok és a nyugdíjjegyzményel rendelkező országok polgárai körében sem okozna gondot a változtatás az összeszámitási szabály miatt. Egyéb országok polgárai részére pedig egy korrekt járulékvisszatérítési rendszert kellene működtetni.

A vázolt rendszerben **a nyugdíj színvonalát a pontszám értéke határozza** meg, amit a korszerűsítés során végzett beszabályozás során kell meghatározni, figyelembe véve a hosszabb távú, előző elveken alapuló nyugdíjszintet.

A javasolt nyugdíjformula **paradigma-váltást** jelent, amivel kapcsolatosan megjegyzem, hogy kezelhetetlennek tartom azokat a felvetéseket, miszerint először végre kell hajtani a parametrikus változtatásokat és utána a paradigmaticusokat. Ez lényegében azt jelenti, hogy a következő időszakban egymás után kétszer módosul a nyugdíjrendszer, ráadásul a legsürgetőbb feladat a nyugdíjformula megváltoztatása, mely paradigmaticus jellegű változtatást igényel, halasztódna. Emellett a paradigmaticus változások általában parametrikus változtatásokat is igényelnek.

3. A **rokkantsági nyugdíjrendszer** átalakításának vezérelve, hogy a jelentős és hasznosítható munkavégző, illetve **jövedelemszerző képességgel rendelkező** vagy erre képessé tehető **biztosítottak ne kerüljenek a rokkantsági nyugdíjrendszerbe**, hanem megváltozott munkaképességükként kezeljék őket, elterjedt szóhasználatlaltal rehabilitálásra kerüljenek. Egy ilyen elképzelés mellett egyszerűbb a rokkanttá minősítés és egy elvárható szigorú szabályozást a rehabilitációs folyamatban – szükség esetén - korrigálni lehet. Praktikusán: vitásnak tűnő vagy határesetekben inkább a megváltozott minősítésre kerüljön sor, amit korrigálhat a rehabilitációs folyamat. Persze nemzetgazdasági szinten csak akkor lehet indokolt az átalakítás, ha eredményesen lehet módosítani, fejleszteni a csökkent munkaképességűek ellátó rendszerét, amelynek középpontjában a munka világába való visszavezetésnek kell állnia.

A teljesen munkaképtelenek mellett rokkantsági nyugdíjra lennének jogosultak a jelentéktelen munkavégző, jövedelemszerző képességgel rendelkezők, a nagyon nehezen rehabilitálhatók, valamint az öregségi nyugdíjhoz közelállók, ha egészségi állapotukból adódóan rendszeres munkavégzésre nem alkalmasak.

A rokkantsági nyugdíjrendszer fontos eleme, hogy az érintett mikor kerüljön rokkantsági nyugdíjba. A jelenlegi szabályok szerint már akkor rokkantsági nyugdíjba kerülhet a biztosított, ha állapotában egy évig nem várható javulás. E szabályon célszerű lenne változtatni oly módon, hogy csak azok kerülhessenek rokkantsági nyugdíjba, akiknek állapota az orvostudomány és a munkavégzési lehetőségek mindenkor ismeretében véglegesnek, vagy legalább középtávon tartósnak tekinthető.

Tekintettel arra, hogy a rokkantsági nyugdíj a munkavégzési, illetve jövedelemszerzési képesség elvesztése miatt jár, azt rendszeres munkavégzés esetén, a szerzett jövedelem mértékétől függően indokolt korlátozni vagy szüneteltetni. A vállalkozói tevékenységet folytatókra is érvényesíteni kell ezt a korlátozást.

**A rokkantsági nyugdíj összegének meghatározását az öregségi nyugdíj meghatározásával célszerű összehangolni.** A megrokkant biztosítottat kétféle hátrány éri az öregségi nyugdíjához viszonyítva: egyrészt nem tudja realizálni a foglalkoztatotti életúttal növekvő keresetet, másrészt a megrokkánás után elesik a biztosítási (szolgálati) idő szerzésének (növelésének) lehetőségétől. Az elsőként említett hatást az indexálás ellensúlyozza, amelyet az öregségi nyugdíjrendszer korszerűsítése kapcsán említett bérindexálás tesz következetessé. A másodikként említett hatást jelenleg 25 évnél rövidebb biztosítási (szolgálati) idő esetén az öregséginél kedvezőbb nyugdíjaskála részben ellensúlyozza. Az új nyugdíjrendszerben egységes és teljesnek tekinthető ellensúlyozást indokolt alkalmazni oly módon, hogy a megrokkánástól az öregségi korhatárig terjedő időintervallumra pontjöváírás érvényesüljön. Ennek mértéke attól függ, hogy a biztosított a pályakezdéstől a megrokkánásig terjedő időszakban eltelt évek alatt hány pontot szerzett. A hátralévő évekre annyi pont kerül jóváírásra, ahány pontot a megrokkánás előtt egy-egy évben átlagosan szerzett.

A rokkantsági nyugdíj átalakítása során arról is dönteni kell, hogy a rokkantak két jelentős csoportja (az önmagát ellátni képes és a mások gondozására szoruló) közötti nyugdíjkülönbség (ami jelenleg 5 %) fennmaradjon-e. A jelenlegi mérték lényegében jelképes és nagysága végső soron nem is indokolható. Elvi közelítésben kérdéses, hogy ilyen kockázatot kezelhet-e a rokkantsági nyugdíjrendszer. Emellett a jelenlegi gyakorlat is feszültséget vált ki. Az öregségi nyugdíjasok körében gyakran merül fel kérdésként, hivatkozási alapként, hogy a rokkantnyugdíjasok kapják a „kiemelt” nyugdíjat gondozásra szorulás esetén, az öregségiek pedig nem. A problematikát az ápolási biztosítással kapcsolatos kérdéskörben célszerű kezelni.

#### **4. A magánnyugdíj rendszerrel kapcsolatosan legfontosabb feladat, hogy nyitott kérdései megválaszolásra kerüljenek.**

Mindenekelőtt a **rokkantsági és a haláleseti (hózzátartozói) kockázatok** kezelésének módját kell meghatározni. Az eredeti koncepció szerint ezt a magánnyugdíj biztosítás rendszerében kellett volna megoldani és változatlanul ez a legtisztább, legegységesebb változat. Emellett elképzelhető, hogy a szóban forgó két kockázat kezelése önálló alrendszer keretei között valósuljon meg. Ez esetben az alrendszer ellátásait a magánpénztárak és a Nyugdíjbiztosítási Alap közösen finanszíroznák. Ez praktikus azt jelentené, hogy a magánpénztárak a tagdíjból 2 százalékpont körüli, a Nyugdíjbiztosítási Alap pedig a járulékokból 6 százalékpont körüli mértéknek megfelelő összeget utalnának át a közösen finanszírozott ellátások fedezetére.

Ez az alrendszer azonban - a két kockázat jellegéből adódóan - jelentős induló tőke nélkül nem lehet tőkefedezeti. Felmerülhet, hogy a magánnyugdíj rendszer tőkefedezeti jellegének kizárólagossága érdekében, az csak az öregségi kockázatot kezelje, a jelenlegi gyakorlatnak megfelelően, vagyis a rokkantsági és a hózzátartozói ellátásokat továbbra is az állami pillér biztosítsa. Ez esetben viszont nem a rokkant, illetve az elhunyt számláján levő összeget kell

átutalni, hanem minden biztosított tagdíjából az előbbieken említett 2 százalékpont körüli összeget.

A **szolgáltatási szabályrendszer** teljessé tételéhez figyelembe kell venni, hogy a szolgáltatások megállapításánál alapvető halandósági táblákra, illetve a várható élettartamra vonatkozó információk elfogadható módon csak nemzetgazdasági szinten nyerhetők, valamint azt, hogy az öregségi kockázat kezelése annál megbízhatóbb, pontosabb, minél nagyobb a kockázatközösségben résztvevők száma.

Ezekből adódóan legcélszerűbb a nemzetgazdaságilag egységes szolgáltatás, így az ennek megfelelő szervezeti, szervezési forma kialakítása szükséges a szolgáltatás időszakára.

A nyitott kérdések megválaszolása mellett az eddigi tapasztalatokat is figyelembe véve indokolt a jelenlegi szabályozás felülvizsgálata majd annak alapján a szükséges változtatások végrehajtása, hogy alapvetően végleges, stabil rendszer jöjjön létre.

Nyugdíjszakmai szempontból (is) legfontosabb kérdés a szerzett jogok kezelése, aminek újragondolását leginkább az indokolja, hogy amikor erről lemondtak a biztosítottak, nem rendelkeztek megfelelő információkkal. Ahogy az előzőekből is kitűnt, nem volt befejezett a rendszer, időközben egy alapvető elem, a szolgáltatás minimumára vonatkozó állami garancia megszűnt, nem volt korrekt a tájékoztatás, sőt hamis propaganda érvényesült. Mindezekből következően megkerülhetetlen a változtatás, vagyis az, hogy az újjáalakított magánnyugdíj rendszer szabályainak ismeretében, korrekt tájékoztató szakanyag birtokában a saját döntésük alapján belépettek számára lehetővé kell tenni a kilépést, és ezzel összhangban a belépési lehetőséget is biztosítani kell azoknak, akik az új feltételek között azt célszerűnek tartják.

## **5. Finanszírozás – finanszírozhatóság**

Tekintettel arra, hogy a nyugdíjrendszer generációkat átölelő rendszer, társadalmi és gazdasági stabilitása alapvetően attól függ, hogy hosszú távon hogyan sikerül egyensúlyt teremteni az ellátások és azok finanszírozása között, illetve, hogy mennyire elfogadható ez az egyensúly. Ehhez biztosíthat szilárd alapot az a II.1. pontban megfogalmazott alapelv, miszerint az átlagnyugdíjak és az átlagkeresetek aránya hosszú távon azonos, azzal a feltétellel, hogy az átlagos szolgáltatási és felhalmozási idő aránya is azonos.

A kiadások alakulásában, bár nem közömbös a rendszerből adódó arányrendszer, meghatározó szerepe a nyugdíjszintnek van. Miután az államháztartás kiadási lehetőségeit alapvetően a nemzetgazdaság jövedelme, praktikusán a GDP határozza meg, a nyugdíjkiadásokat is a GDP százalékában célszerű meghatározni és értékelni.

Ahogy korábban említettem, jelenleg Magyarország azon országok közé tartozik, ahol **a GDP nyugdíjakra fordított aránya az uniós átlag alatt van**. Az kétségtelen, hogy az időskorú népesség arányának növekedése változatlan nyugdíjszint és jogosultsági arány mellett növeli a GDP nyugdíjakra fordítandó hányadát.

Tudatában vagyok annak, hogy a különböző, a magyar viszonyokhoz lényegében nem adaptált modellekből riasztó arányokat hoznak ki. Ezeket a számításokat szakmai viták alapján kellene kontrollálni, ami nagyon nehéz lesz, annál is inkább, mert a két makrogazdasági közelítést alkalmazó műhely (PM, MNB) sem jutott közös nevezőre.

Annyi azonban bizton állítható, hogy ezek a - jelenleg sokaknak hivatkozási alapul szolgáló - számítások nem a jövőben alkalmazandó nyugdíjszabályokra épülnek, így eleve nem lehetnek perdöntőek a finanszírozást és finanszírozhatóságot illetően.

A hivatkozott prognózisok részletes szakmatechnikai elemzése megfelelő információk hiányában ugyan nem végezhető el, a reális helyzet azonban a makrogazdasági összefüggések alapján vázolható. A 60 év feletti aránya 2050-ig mintegy 36 százalékkal növekszik. Ha feltételezzük, hogy ebben a körben a nyugdíjra jogosultak aránya, valamint a keresetekhez viszonyított nyugdíjszint a jelenlegivel azonos, akkor közel 4 százalékponttal nőhet a nyugdíjak GDP-hez viszonyított aránya, ami ugyan valamivel alacsonyabb az idézett prognózisoknál, de így is nagyon jelentős emelkedés.

Ugyanakkor e folyamat ellen hat a felhalmozási és a szolgáltatási idő arányának rögzítése melletti életkor- növekedésből adódó korhatáremelés, illetve az életkor meghosszabbodásával arányosan növekvő korhatár és így a **GDP arányos nyugdíjkiadások drasztikus növekedésével nem számolhatunk**, sőt az sem valószínű, hogy az a jelenlegi uniós átlagot meghaladja.

A biztosításvű nyugdíjrendszerekben a nyugdíjak finanszírozásának meghatározó eleme a járulékbévelet. **A járulék mértékét legalább két alapvető szempontból kell közelíteni, egyrészt az ellátások, másrészt a költségekkel való kapcsolat oldaláról.**

Az ellátással való kapcsolat eltérően jelentkezik, illetve jelentkezhethet a különböző finanszírozási rendszerekben.

A legszorosabb a kapcsolat a járulékmeghatározott tőkegyűjtő /tőkefedezeti/ rendszerben, ahol a befizetett járulékokból, illetve az azok befektetéséből származó tőkéből biztosítástechnikai módszerekkel határozzák meg a nyugdíjak nagyságát. Ilyen elven működik a jelenlegi magánnyugdíj rendszerünk.

Természetesen a tőkefedezeti rendszerekben is kell lenni valamilyen elképzelésnek a majdani ellátások színvonaláról és ehhez kell kalkulálni a járulék mértékét. E tekintetben a jelenlegi rendszer nem következetes, mert tervezői egyrészt a teljes társadalombiztosítási nyugdíj negyedét kezelték úgy, amelyet pótolni kell a magánnyugdíjnak, másrészt pedig azt prognosztizálták, hogy ezen elem már 15 éves felhalmozás mellett is elérheti a társadalombiztosítási nyugdíj negyedét.

A korrekt működtetés érdekében a **magánnyugdíj rendszer járulékkalkulációját** ebből a szempontból is **át kell gondolni**, a már említett kockázatkezelési döntés meghozatalából adódó következmények mellett.

A felosztó-kirovó rendszerekben a járulékok attól függően térhetnek el, hogy milyen ellátórendszert kell finanszírozni. Ha járulékmeghatározott rendszert finanszíroznak, akkor a járulék a majdani megcélzott ellátás alapján meghatározott. Ha ellátás-meghatározott rendszert finanszíroznak, akkor kisebb a determináció. Ez utóbbi esetben, ami a nyugdíjformulára vonatkozó javaslat szerint a mi felosztó-kirovó rendszerünket is jellemzi, két szempontot kell érvényesíteni. Az egyik az adott időszak nyugdíjfedezetének biztosítása, a



másik pedig a majdani ellátások forrásigénye. A kettő közötti eltérést a nyugdíjasok és a foglalkoztatottak közötti arány kedvezőtlen alakulása okozza.

A mozgáslehetőséget pedig az biztosítja, hogy a **nyugdíjfinanszírozás szerves része az állami hozzájárulás**. Ez utóbbi szerepe pedig attól függ, hogy a különböző ellátások és elvonási csatornák milyen determinációkat adnak. E kérdéskör racionális kezelése érdekében, de különösen a megalapozott gazdaságpolitika kialakításának szükségessége miatt ezeket az összefüggéseket szisztematikusan át kellene tekinteni **egy komplex adó és járulékreform** keretében, ahol a jövedelem-átcsoportosítási igények és lehetőségek együttes mérlegelésére kerül sor, beleértve a jövedelem-átcsoportosítás csatornáinak célszerű struktúráját is.

Nyugdíjszakmai oldalról az a célszerű, ha a járulékmérték a majdani ellátások oldaláról is indokolható, mert így nagyobb az elfogadtatási lehetőség. Emellett az adó- és járulékreform keretében **célszerű lenne megvalósítani az egyéni járulék súlyának növelését** az összes járulékon belül.

A járulékok költségek oldaláról történő közelítése elsősorban úgy merül fel, hogy magasak a bérterhek, illetve azokat a versenyképesség fokozása érdekében csökkenteni kell. E kérdés azonban egy-egy járulék vonatkozásában nem értékelhető, mert országonként eltérő, hogy a béreket terhelő elvonások milyen struktúrában jelentkeznek, illetve az, hogy a szociális biztonság rendszereinél milyen az egyes kockázatoknál a teherviselők (munkáltató, munkaadó, állami költségvetés) közötti megosztás. De még az összes bérarányos elvonás is nehezen értelmezhető a **versenyképesség szempontjából**, egyrészt azért, mert a versenyképességnek számos összetevője van, másrészt azért, mert az élómunka oldaláról történő közelítés esetén nem a bérarányos elvonásnak, hanem az **élómunka összköltségének van jelentősége**. Az, hogy egy adott ország élómunka költségei mennyiben felelnek meg fejlettségi szintjének, az nagyságrendileg valószínűleg determinált egy olyan nyitott gazdaságban, mint a magyar. Az pedig, hogy milyen az élómunka-költség struktúrája, az elosztás-politikai kérdés. Ezen összefüggések mélyreható elemzése nélkül nehéz az állásfoglalás.

Az azonban elgondolkoztató, hogy a magyar élómunka-költség jobban elmarad az EU 15-ökétől, mint az egy főre jutó GDP. Ugyanakkor a visegrádi országok vonatkozásában nagyságrendi eltérések nincsenek. Ami a járulékok mértékét illeti, az uniós csatlakozáskor (2004 május) a négy visegrádi ország közül csak Szlovákiában volt alacsonyabb az összesített járulékmérték. Ez persze csak nagyvonalú összehasonlításra alkalmas, hiszen a járulékalapok összehasonlítása nem történt meg.

A magyar gazdaságpolitika kacérkodik azzal a gondolattal, vagy végig sem gondolva elmozdul afelé, hogy az élómunka relatív leértékelésével segítse a versenyképesség növekedését, netán a foglalkoztatást. Ebben persze van is valami, mert egy meghatározott minőségű munka olcsósága kétségtelenül versenyelőnyt jelent. A probléma csak az, hogy az ország munkaerő állománya nem homogén (mint ahogy semmilyen vetületben sem az). A munkaerőhiányos területeken nincs értelme a leértékelésnek, a túlkínálatos területeken pedig csak akkor van, ha ezzel a kereslet befolyásolható és a kínálat nem „fagy be.” Sajnos Magyarországon (persze más országokban is előfordul) **nagyon magas a nem piacképes munkaerő aránya**, vagyis az ország fejlettségi szintjéhez viszonyítva olyan alacsony munkájuk minősége, hogy azzal bármelyik fejletlen ország versenyezni tud, illetve olyan alacsony jövedelemért kellene munkát végezni, ami a segélyezési szint körül, vagy alatt van.

Ilyen körülmények között a **foglalkoztatást nem a munkaerő leértékelésével, hanem színvonalának növelésével kell megalapozni.** Erről más összefüggésekben szó esik, verbálisan kezeli is a kormányzat, csak a határozott megvalósítás nem látszik. A szegénység mélyülése ráadásul egyre nehezebbé teszi a kibontakozást. A szegénypolitika pedig foglalkoztatás nélkül nem sokat ér.

Egyesek – jogosan – ezen rétegek várható nyugdíjproblémái miatt aggódnak, de ahogy korábban szó volt róla, a rendezést aktív korban kell elvégezni, elsősorban a már említett kör munkaerő-minőségének javításával, a szakképzéssel.

A finanszírozás finomhangolásának módja a **járulékkalkuláció**, amelyet az ellátórendszerre vonatkozó döntés alapján lehet elvégezni. Persze az eredmény vissza is hathat az ellátásokra, ha az a durva becslésektől jelentősen eltérő forrásigényt jelez. A folyamatos időbeli összehangolás követelményeiből adódóan kell meghatározni a finanszírozási elveket és a forrásteremtés konkrét megoldásait, a járulék(ok) mértékét, a normatív állami hozzájárulás formáit, valamint az ideiglenesen jelentkező hiányok kezelését.

## 6. A korszerűsítés menete

Nemzetközi tapasztalatok szerint a **nyugdíjrendszer sikeres korszerűsítése nagy mértékben múlik a megfelelő előkészítésen**, ezért foglalkozom a korszerűsítés menetével is, ami csak látszólag technikai kérdés.

A nyugdíjrendszer alapvető hiányosságai már az 1997. évi reform előkészítésének idején is megvoltak, illetve egy részük az 1997. évi módosítás során „keletkezett”.

Ebből adódóan már **évtizedes késésben vagyunk**. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy egy ilyen nagy rendszer alapvető átalakításához több évre van szükség, egyrészt a rendszer kidolgozásához, másrészt legalább a fő kérdésekben kialakítandó széles körű konszenzus eléréséhez, ha el akarjuk kerülni az egymást váltó kormányok általi módosításokat és a kedvezőtlen társadalmi fogadtatást. Tekintettel arra, hogy 2013-tól nincs megvalósítható, illetve elfogadható nyugdíjrendszerünk, legkésőbb eddig kell hatályba lépnie az új jogszabályoknak (törvény(ek), végrehajtási rendeletek). A változás előkészítését innen visszszámolva célszerű elvégezni.

Az új nyugdíjrendszer indulását megelőzően legalább másfél év szükséges a **nyugdíjmegállapító számítógépes rendszer** kidolgozásához, teszteléséhez, javításához, véglegesítéséhez, valamint az ügyintézők felkészítéséhez, így legkésőbb 2011 közepére kihirdetett jogszabályok szükségesek, amelyeket az Országgyűlés 2011 első felében alkothatna meg.

A nyugdíjtörvény jelentőségére való tekintettel az lenne célszerű, ha a témakört **az Országgyűlés két fordulóban tárgyalná meg**. Az első fordulóban a törvény koncepcióját alakítaná ki és ennek alapján határozatot hozna, amelyben az új nyugdíjrendszer minden, egymással összehangolt fontos kérdésére adott választ rögzítene. A határozatnak megfelelően kellene elkészíteni a törvényjavaslatot, illetve törvényjavaslatokat (ha a kötelező rendszer két elemét a jelenlegihez hasonlóan külön-külön szabályoznák). Ehhez kapcsolódóan készülhetnének a kormányrendeletek.

A jogszabályok elkészítéséhez mintegy fél-egy évre lenne szükség, de figyelembe véve a 2010-es választásokat, a koncepció-tervezet vitáját és az Országgyűlés határozatának meghozatalát 2009 második felére célszerű ütemezni.

Elfogadását deklaráltnan vagy hallgatólagosan legalább kétharmados egyetértéshez indokolt kötni, azzal, hogy nem lehetne választási téma.

2009 első fele „maradna” a **pártok közötti egyeztetésre** azzal, hogy kijelölt szakértők folyamatosan részt vennének a vitákban, amelyeket a kormányzat szervezne, **mert az ő felelőssége az Országgyűlés elé terjesztés.**

A Kormányzat feladata lenne a vita- és a döntés előkészítő szakanyagok összeállítása. Minimum követelményként mihamarabb fel kellene vázolni az eldöntendő kérdéseket, az elemzés tárgyát képező elemeket, és azokat a tényszerű információkat, amelyek az álláspontok kialakításához rendelkezésre állnak.

Megfontolható természetesen egy feszítettebb ütemezés is. Ez esetben a jogszabályok elfogadása 2009 második felében történhetne és ezt megelőzően 2008 második felében kerülne sor a vonatkozó OGY határozat meghozatalára. E változat hátránya, hogy nagyon kevés idő maradna a vélemények tisztázására, az érvek ütköztetésére, az érdemi vitára és a meggyőzősére, ami különösen azért problematikus, mert még a szakértői vélemények is nagyon eltérőek, sok esetben éppen a „ki nem vitatott” információk miatt.

Tisztázni kellene „a Kormány által létrehozott, de attól független” Kerekasztal szerepét, funkcióját is. Egy ilyen komoly társadalmi szervezetnek legfontosabb feladata célszerűen a Kormány elképzeléseinek kontrollálása, a társadalom különböző szegmenseiből származó érvek, észrevételek szintetizálása, a nyugdíjrendszer minden fontosabb összefüggésének megvitatása alapján, amelyhez természetesen elengedhetetlenek a Kormány által készített, korábban említett vita - és döntés előkészítő szakanyagok.

## ÖSSZEFOGLALÓ

1.) Nyugdíjrendszerünk korszerűsítésre szorul, mert

- Az első pillér nyugdíjformulája elavult és ebből következően a biztosítási teljesítmények arányaitól – nem szándékoltan – eltérő nyugdíjakat határoz meg. Ezen érdeemben a 2013 utánra előírányzott formula sem változtat.

A rokkanttá minősítés egyoldalú és ezért olyanokat is rokkanttá nyilvánítanak, akik rendszeresen dolgozni tudnak.

- A második pillér nem kezeli megfelelően a szerzett jogokat, valamint a rokkantsági és a haláleseti kockázatokat. Emellett a szolgáltatási szabályok alapvető kérdései tisztázatlanok.

- A finanszírozás kérdése hosszú távon rendezésre szorul.

- A közelmúlt módosításai az előzőekben említett alapvető problémákat nem kezelték, azok csak korrekciós jellegű változtatások voltak, esetenként tovább bonyolítva a problémákat.

2.) Nyugdíjrendszerünk hiányosságai és a jövő kihívásai az említett problémák megoldása mellett azt is igénylik, hogy a nyugdíjrendszer egészét újragondoljuk, azért is, mert a szóban forgó alapvető változtatások a részletszabályoknál is módosítást igényelnek. Az alapvető változások:

- A generációk közötti szolidaritásnak elvi alapon kell működnie, amelynek alapvető eleme a keresetekhez viszonyított nyugdíjszint stabilitása olyan feltétellel, hogy az ellátási és a felhalmozási idő aránya hosszú távon is állandó legyen.

- Az első pillér nyugdíjformulája az egész életpálya biztosítási teljesítményétől tegye függővé a nyugdíjakat. Amíg ennek nyilvántartási feltétele a teljes életpályára kiterjedő kereset- és járulék-nyilvántartás nem jön létre, a korábbi időszak nyugdíjrészét a régi, a következő időszak nyugdíjrészét pedig az új szabályok szerint kell meghatározni.

- A rokkantsági nyugdíjrendszer szabályait úgy kell meghatározni, hogy a rendszeres munkára képes vagy képessé tehető biztosítottak ne kerüljenek rokkantosságra.

- Az aktív korban megözvegyülők kortól függő nyugellátásban részesüljenek.

- Az árvaellátás színvonalát emelni kell.

- A magánnyugdíj-rendszer kezelje a rokkantsági és a haláleseti kockázatokat, vagy a magánnyugdíj-rendszer alrendszerként, vagy az ezen kockázatokat kezelő alap megfelelő arányú finanszírozásával. ( Az erre jutó tagdíjrészt a pénztárak utalják át az e kockázatokat kezelő alapnak. )

- A magánnyugdíj-rendszer ellátásainak meghatározása nemzetgazdasági kockázatközösség keretei között történjen, az ennek megfelelő intézmény vagy együttműködési forma kialakításával.

- A magánnyugdíj-rendszer szabályainak teljessé tétele után lehetővé kell tenni a nem pályakezdőként belépettek kilépését és az új belépéseket egy szakszerű, az Országgyűlés által a törvénymódosítás keretében elfogadott tájékoztató alapján.

- Az első pillér finanszírozását járulékokból és normatív módon meghatározott állami hozzájárulásból kell biztosítani. A járulék mértékének elsősorban a várható ellátáshoz kell igazodni. A konkrét szabályokat kontrollált járulékkalkulációra kell alapozni.

3.) Az új nyugdíjrendszert a lehető legnagyobb konszenzus alapján célszerű kialakítani, amelynek egyik legfontosabb „mérőszáma”, hogy az Országgyűlés legalább kétharmados többséggel fogadja el a törvény koncepcióját és magát a törvényt. Ennek legfontosabb feltételei:

- Az előkészítésnek a legnagyobb nyilvánosság előtt kell történnie, minden lényeges kérdésre kiterjedően.

- A konszenzus kialakítását felvilágosító munkával, az egyes kérdések összefüggéseinek bemutatásával kellene segíteni, a döntés-előkészítő szakanyagot pedig vitára bocsátani.

- A szervezett vitát indító szakanyagot mihamarabb közzé kellene tenni, felhasználva az eddigi viták tapasztalatait is.

4.) A munka ütemezését úgy kellene elvégezni, hogy minden munkafázisra megfelelő idő maradjon. Erre egy lehetséges változatot az anyag előző része tartalmaz.

2007.február