

Szikra Dorottya

A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltás óta

In. Ferge Zsuzsa (szerk.) Társadalom - és szociálpolitika

Magyarország, 1990-2015.

Osiris, Budapest, 2017

A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltás óta⁵⁶²

A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI NYUGDÍJRENDSZER

A magyar társadalombiztosítás és azon belül a nyugdíjrendszer 1990 óta számos radikális váltáson ment keresztül, miközben vannak olyan alapvető tulajdonságai, amelyeket végig megőrzött. Negyedszázad múltával egy sajátos, a társadalombiztosítás hagyományos jegyeinek egy részét hordozó, ugyanakkor részben adóból finanszírozott, hibrid rendszer jött létre. A következő fejezetben a folyamatosság és a radikális változások látszólagos ellentmondását igyekszünk feloldani. Mivel a téma óriási, az időskori nyugdíjrendszerre fókuszálunk, időnként érintve a megváltozott munkaképességűek ellátását, azaz a rokkantnyugdíj történetét.

A nyugdíjrendszer rendszerváltás utáni története három nagy korszakra bontható. Az első az 1990-től 1997-ig tartó időszak, amikor a reformok az új, demokratikus politikai rendszerhez és a piacgazdaság viszonyaihoz igyekeztek igazítani a társadalombiztosítási rendszer működését. A következő 13 évben a nyugdíjrendszer részben magánpénztári alapon működött. Ebben az időszakban számos reform érintette az állami nyugdíjrendszert is. A harmadik korszak 2011-től tart a könyv írásának időpontjáig (2016). Ezt az időszakot sajátos kettősség jellemezte: Egyfelől a magánnyugdíjpénztárak államosítása, másfelől olyan neoliberalis reformok, mint a rokkantnyugdíjak „kiszervezése” a társadalombiztosításból, vagy az előrehozott és korai nyugdíjak megszüntetése. A jobb átláthatóság kedvéért, ahol ez szükséges, külön tárgyaljuk a *paradigmatikus*, tehát a rendszer belső logikáját, alapelveit érintő reformokat, és a *parametrikus*, tehát a járulékok és a nyugdíjak mértékét, a számítás

⁵⁶² Könyvünk egyik hiánya az általános értelemben vett „idősügy” kihagyása a témák közül, ami miatt az idősekkel kapcsolatos szociális szolgálatok ismertetése is hiányzik. A hiányt pótolhatja pl. Czibere–Gál 2010; Krémer 2015.

módját érintő változásokat, még akkor is, ha ez megbontja a szigorú kronologikus rendet.

Magyarország a kötelező társadalombiztosítás bevezetésével az elsők között volt Európában. 1891-ben vezették be a betegség elleni biztosítást, 1907-ben a baleset-biztosítást és 1928-ban a nyugdíjbiztosítást.⁵⁶³ Ez a rendszer még csak a viszonylag csekély számú ipari munkásságra terjedt ki, tehát a népesség legnagyobb hányadát kitevő mezőgazdasági munkások kimaradtak belőle. A korabeli elit hozzáállását tükrözte, hogy a munkanélküliség elleni biztosítást (szemben például a korabeli Csehszlovákiával) nem vezették be, mert úgy gondolták, az lustaságra ösztönöznék a munkásokat.

A társadalombiztosítás jelentősége, hogy a munkásokat arra készítette (illetve a munkáltatókkal együtt inkább *kényszerítette*) az állam, hogy a járulékfizetésen keresztül előre gondoskodjanak jövőbeli kockázataik kivédéséről, pontosabban arról, hogy nehéz helyzetekben ne lehetetlenüljenek el teljesen anyagilag.⁵⁶⁴ Robert Castel találó megfogalmazása szerint a vagyontalan bérmunkások a társadalombiztosítás által *kollektív vagyont* szereztek, amely immár lehetővé tette, hogy ők is rendelkezzenek a polgári élet biztonságával.⁵⁶⁵ A társadalombiztosítás mind a mai napig a *relatív szociális biztonság* megteremtésének egyik legfontosabb szociálpolitikai eszköze, a jóléti rendszerek egyik alappillére. Miközben elsődleges célja a munkavállalók relatív jólétének a védelme, a nyugdíjbiztosítás célja lehet a végletes szegénységtől való védelem, tehát az *abszolút szegénység* kivédése is.⁵⁶⁶

A társadalombiztosítás abban különbözik a többi szociálpolitikai ellátástól, hogy finanszírozása *járulékokon*, tehát „címkezett” adókon keresztül történik. A *munkavállalók* és a *munkáltatók* által fizetett járulékokat a kezdetektől egy közös alapon gyűjtötték, amelyet a szakszervezetek és a munkáltatók képviselőiből választott *társadalombiztosítási önkormányzatok* irányítottak. Az itt felhalmozott összeg elvileg csak a társadalombiztosítási *járadékok* kifizetésére, a kapcsolódó *szolgáltatások* nyújtására szolgál. Az állam azonban időnként kísértést érez arra (különösen a nagy vagyont akkumuláló nyugdíj esetében), hogy a felhalmozott összegeket más célokra használja – erre már az 1930-as években is találunk példát.⁵⁶⁷

A második világháború előtti nyugdíjbiztosítási rendszer *várományfedezeti* alapon működött, tehát az egyes egyén által befizetett járulékot egy alapba fektette, és később (minimum 9 év várakozás után) fizette ki a felhalmozott alapból a nyugdíjat.

⁵⁶³ Ferge 1986; Gyáni 1998; Szikra 2000, 2004; Bódy 2004; Tomka 2003, 2008.

⁵⁶⁴ Swaan 1988.

⁵⁶⁵ Castel 1998, lásd erről Gyáni 1998.

⁵⁶⁶ Augusztinovics 2006.

⁵⁶⁷ Bódy 2010.

Ez a rendszer érzékeny a gazdasági válságokra, illetve – amennyiben tőzsdére viszik a nyugdíjalap pénzeszközeit – a tőzsdemozgásokra is. A második világháborút követően a legtöbb országban (a háborús rombolás és a hiperinfláció következtében) összeomlottak ezek az alapok, ezért ezek az országok áttértek a biztonságosabb ellátást garantáló *felosztó-kirovó* rendszerre. Eszerint az éppen aktuális járulékokból fizetik ki az adott időszakban a nyugdíjasok járadékát. A várományfedezeti rendszer *intertemporális*, azaz időbeli átcsoportosítást végez egy személy virtuális (vagy valós) számláján, míg a felosztó-kirovó rendszer *interperszonális*, azaz személyek közötti átcsoportosítást, újraelosztást jelent. Ez utóbbiban éppen ezért a generációk közötti szolidaritás is megjelenik.

Az államszocializmus ideje alatt a társadalombiztosítás számos politikai és foglalkoztatáspolitikai célt is ellátott. Privilegizált és büntetett bizonyos társadalmi csoportokat, „kezelte” a kapun belüli munkanélküliséget, segített a téveszekbe és az állami vállalatokba irányítani az aktív korú népességet, és köztük a nők jelentős hányadát.⁵⁶⁸ A társadalombiztosítás igazgatását – az állampárt fiókszerveként működő – szakszervezetek látták el.⁵⁶⁹ Megszűntek a társadalombiztosítási önkormányzatok és elmosódott a határvonal a társadalombiztosítási alapok és az államháztartás között. Pozitívumként ugyanakkor elmondható, hogy ebben az időszakban megtörtént a mezőgazdasági népesség bevonása a társadalombiztosításba.⁵⁷⁰ Az 1980-as évek közepére a kötelező és csaknem teljes foglalkoztatásnak köszönhetően a társadalombiztosítási rendszer szinte az egész társadalmat elérte és egyre bőkezűbb ellátást nyújtott. A nyugdíjrendszer ekkorra „beért”, és elérte a később jellemző magas kiadási szintet: ebben az időszakban az összes társadalombiztosítási kiadás a GNP 14,4 százalékát tette ki, a nyugdíjkiadások ezen belül 9,9 százalékot.⁵⁷¹ Az átlagnyugdíj reálértéke hatszorosára duzzadt 1950 és 1987 között.⁵⁷²

Az államszocialista időszakban *felosztó-kirovó* nyugdíjrendszer működött, amelynek stabil alapot adott a széles körű foglalkoztatás. A rendszerben erős *szolidáris elemek* működtek. Például a gyesen, gyeden töltött időszak is nyugdíjszerző időnek számított (ez később is megmaradt), a kereseti különbségeket mérsékelte, tehát egyenlősített. Ugyanakkor a társadalombiztosítási rendszert az *ad hoc* döntések és az átláthatatlanság jellemezte. Nem volt érthető összefüggés a be- és kifizetések

⁵⁶⁸ Szalai 1992.

⁵⁶⁹ Ferge 1986; Szalai 1992; Szabó 2000; Tomka 2003, 2008; Szikra 2009.

⁵⁷⁰ 1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról. Kelet-európai összehasonlításban az 1975-ös törvény nagyon későn érkezett: Csehszlovákiában és Lengyelországban is jóval hamarabb megtörtént a társadalombiztosítás egységesítése. Lásd Inglot 2008.

⁵⁷¹ Jurth 1987, 132. Augusztinovicsek GDP-re átszámított adatai szerint a nyugdíjkiadások 1970-ben a GDP 3,5%-át, 1980-ban 6,9%-át, 1990-ben pedig a 8,8%-át tették ki. Lásd Augusztinovic et al. 2002.

⁵⁷² Augusztinovic et al. 2002, 146.

között, tehát a *biztosítási elv* sérült. Az indexelés hiánya, a politikai motivációból született nyugdíjemelések és az ebből (is) adódó bonyolult számítások miatt bizonyos kohorszok (életkori csoportok) azonos járulékfizetési idő és kereset mellett jóval alacsonyabb nyugdíjhoz jutottak hozzá, mint az akár csak pár évvel korábban született generációk, ami sértette a méltányosság elvét és átláthatatlanná tette a nyugdíjrendszert. Például azok, akik 1993-ban mentek nyugdíjba, az átlagos nyugdíjnál 6 százalékkal alacsonyabb szintű ellátást kaptak, míg azok, akik 1990-ben, 13 százalékkal az átlag fölöttit.⁵⁷³ Az 1980-as évek második felére a társadalombiztosítás és benne a nyugdíjrendszer számos gonddal küszködött, ezért már ekkor megindult a nyugdíjrendszer reformjáról szóló szakmai és politikai vita.

A rendszerváltás azonban egészen más gazdasági és társadalmi környezetbe helyezte a társadalombiztosítás működését és egyúttal égetőbbé tette a reformok szükségességét. A korábbi baleset- és betegbiztosítás, valamint nyugdíjbiztosítás mellé a munkanélküliség elleni biztosítás is a társadalombiztosítás része lett 1991-től. A társadalombiztosítás számára óriási kihívást jelentett az 1,2 millió megszűnt munkahely, hiszen ezzel a finanszírozási alapja rendült meg, miközben az ellátásokra egyre nagyobb szükség mutatkozott. Az előrehozott és a rokkantnyugdíj tömegesen nyitott menekülő útvonalat a munkanélküliség elől. 1990 és 2005 között a korhatár alatti rokkantnyugdíjasok száma 465 ezerre emelkedett.⁵⁷⁴ A következő években a szám csökkent, de így is túl nagy terhet jelentett. A nyugdíjkiadások növekedtek, és meghaladták a (csökkenő) GDP 10 százalékát, miközben a nyugdíjalap hiánya a GDP 0,4 százaléka körül mozgott 1992 és 1996 között.⁵⁷⁵

Az 1990-es évek elején a szakértők között konszenzus alakult ki arról, hogy a fenti gondok orvoslása érdekében egy hárompilléres nyugdíjrendszerre volna szükség, amely a következőképpen nézett volna ki:

1. Költségvetésből finanszírozott, egyösszegű állampolgári *alapnyugdíj*;
2. Keresethez kapcsolt, járulékból finanszírozott *munkanyugdíj*;
3. *Kiegészítő önkéntes* magánbiztosítás.

⁵⁷³ Simonovits 2009, 9.

⁵⁷⁴ Forrás: Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Statisztikai Évkönyve 2012, 2013, 2014. Scharle számításai szerint 1,8%-ról 3,6%-ra nőtt az aktív korúak (15–64 év) a rokkantsági ellátásban részesülők aránya (Scharle 2012, 136., 1. táblázat).

⁵⁷⁵ Orbán–Palotai 2005, 8–9.

Annak ellenére, hogy bevezetését az Országgyűlés 1991-ben deklarálta, a nyugdíjrendszer ilyen irányú átalakítása nem történt meg.⁵⁷⁶ Ugyanakkor számos olyan változtatásra került sor, amelyek egybecsengtek a szakértők javaslataival. Mindenekelőtt létrehozták az Egészségbiztosítási és a Nyugdíjbiztosítási Alapot, és ezzel megtörtént a társadalombiztosítás „leválasztása” a központi költségvetésről.⁵⁷⁷ A társadalombiztosítási alapok önállóságát önkormányzatok voltak hivatottak biztosítani, hasonlóan a második világháború előtti időkhöz. A Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Önkormányzat vezetőit a munkáltatók és szakszervezetek delegáltjaiból választották meg. Az 1991-re tervezett választásokra, részben az állam ambivalens hozzáállása miatt, csak 1993-ban került sor. Még ugyan ebben az évben megnyílt a lehetőség az önkéntes magánnyugdíjpénztárak alapítására.

A jogbiztonság szempontjából is fontos lépés volt 1993-ban a nyugdíjak rendszeres indexeléséről szóló döntés.⁵⁷⁸ Az adókból finanszírozott és állampolgári jogon járó alapnyugdíj gondolatát elvetette az ekkor regnáló Antall-kormány és a későbbi kormányzatok is. Az alapnyugdíj helyett a nyugdíjminimum (1991-től) minimális védelmet nyújtott a társadalombiztosításhoz tartozóknak. A többiek számára a segélyezési rendszerben 1998-ban megjelenő időskorúak járadéka szolgált az abszolút szegénység elleni védelemre.⁵⁷⁹ Az Antall- és a Boross-kormányok igyekeztek enyhíteni az átmenet szociális feszültségeit, és ennek megfelelően többször is emelték a társadalombiztosítási ellátások színvonalát.⁵⁸⁰ Az egyszeri nyugdíj-kiegészítések többnyire degresszív módon, tehát a rosszabb helyzetűeket nagyobb mértékben támogatva valósultak meg. A nyugdíjrendszer felépítését az 1990-es évek első felében a 32. táblázat foglalja össze.

32. TÁBLÁZAT | A nyugdíjrendszer az 1997-es reform előtt

PILLÉR	FELELŐS INTÉZMÉNY	FINANSZÍROZÁS
0. Nyugdíjminimum és időskorúak járadéka (jövedelemtesztelt segély)	Nyugdíjbiztosítási Alap + helyi önkormányzatok	Kötelező járulékok + általános adók
1. Kötelező állami nyugdíj (felosztó-kirovó)	Nyugdíjbiztosítási Alap	Kötelező járulékok
2. Önkéntes magánnyugdíj	Magánnyugdíjpénztárak (non-profit és for-profit)	Önkéntes megtakarítás

⁵⁷⁶ 60/1991. (X. 29.) OGY határozat.

⁵⁷⁷ 1992. évi IX. törvény és 1992. évi LXXXIV. törvény.

⁵⁷⁸ 1993. évi VIII. törvény.

⁵⁷⁹ 1993. évi III. törvény.

⁵⁸⁰ 7/1993. (II. 27.) OGY határozat; 82/1993. (X. 28.) OGY határozat; 5/1994. (II. 23.) OGY határozat.

Az 1994 és 1998 között regnáló Horn-kormánynak a két legfontosabb intézkedéssorozata a társadalombiztosítás területén az 1996-os Bokros-csomag, valamint a részleges nyugdíjprivatizációt is bevezető 1997-es nyugdíjreform voltak. A Bokros-csomag a társadalombiztosítás rendszeréből elsősorban a táppénzt és a családi ellátásokat (lásd gyed megszüntetése) érintette.⁵⁸¹ Mivel más fejezetek ennek részleteit tárgyalják, mi itt csak egy, a társadalombiztosítás *alapelveit* érintő kérdésre térünk ki. Az Alkotmánybíróság határozatai ugyanis megfogalmazták a társadalombiztosítási jogosultsággal kapcsolatos olyan elveket, amelyek végül korrekcióra készítették a Horn-kormányt. A testület megállapította, hogy „a *jobbiztonság*, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a *szerzett jogok védelmének* elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű”. Azt is hangsúlyozta a testület, hogy a megszorító csomag rohamtempóban való bevezetése alkotmányellenes: „ez a sietség a jogállamiság olyan alapelveit sérti, mint a *jobbiztonság* és a *kiszámítathatóság*”.⁵⁸²

Az 1989-es Alkotmánynak a szociális biztonságot garantáló paragrafusai és a társadalombiztosításnak mint a szociális védelem eszközének a nevesítése ugyanitt, együtt az Alkotmánybíróság döntéseivel az 1990-es évek közepén tehát képesek voltak megvédeni az állampolgárokat a társadalombiztosítási rendszer hirtelen és drasztikus átalakításától, a szociális jogfosztástól. Ezeket a garanciákat, mint azt később kifejtjük, 2010 után a második Fidesz-kormány leépítette, és így elvette a jogi eszközöket a társadalombiztosításhoz kötődő, „szerzett” szociális jogok érvényesítésére.

Ugyanebben az időszakban számos kisebb, de jelentős *parametrikus* változásra is sor került. A cél elsősorban a társadalombiztosítás egyensúlyi helyzetének javítása volt, az eszköz pedig egyfelől a járulékfizetésre kötelezett társadalmi csoportok körének kiszélesítése, másfelől új bevételek generálása.⁵⁸³ Ez utóbbira példa az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására bevezetett egészségügyi hozzájárulási adó (eho), amely egyösszegű hozzájárulást igényelt minden munkavállaló részéről,⁵⁸⁴ illetve a nyugdíjkorhatár emelése.⁵⁸⁵

1994-ben hozta létre a kormány az Államreform Bizottságot, amelynek jóléti albizottsága volt megbízva egy átfogó nyugdíjreform kimunkálásával. Az albizottság az állami felosztó-kirovó rendszer átstrukturálását és egyetlen kötelező pilléreként

⁵⁸¹ 1995. évi XLVIII. törvény.

⁵⁸² 42/1995. (VI. 30) AB határozat (kiemelések Sz. D.).

⁵⁸³ 1996. évi LXXXVII. törvény.

⁵⁸⁴ 1996. évi LXXXVIII. törvény.

⁵⁸⁵ 1996. évi LIX. törvény.

való fenntartását javasolta 1995 nyarán.⁵⁸⁶ Az Államreform Bizottság elfogadta ezt a javaslatot, ugyanakkor a Pénzügyminisztérium egy másik, alternatív koncepcióval állt elő, amely rövid időn belül dominánssá vált.

A NYUGDÍJRENDSZER RÉSZLEGES MAGÁNOSÍTÁSA 1997-BEN ÉS A MAGÁNPÉNZTÁRAK MŰKÖDÉSE

A Pénzügyminisztérium által kidolgozott javaslat a Világbank és a Valutaalap a magánosítást mint a fenntartható nyugdíjrendszer egyetlen járható útját propagáló elképzeléseiből indult ki.⁵⁸⁷ A Világbank először Dél-Amerika országaiban kísérletezett a magánosított nyugdíjmodellel: Chilében teljes privatizációt, míg Argentínában részleges magánosítást hajtottak végre a világbanki szakértők segítségével.⁵⁸⁸ A nyugdíjrendszer számos országban megjelenő magánosítása azt jelentette, hogy a bismarcki és a beveridge-i elveken nyugvó társadalombiztosítási paradigmák helyébe új, *neoliberális nyugdíj-ortodoxia* lépett.⁵⁸⁹

Az új elképzelés lényege, hogy a tanulmányunk elején említett célok (elsősorban a relatív biztonság megteremtése) mellé a *tőkepiac élénkítése* és a *gazdasági növekedés* is a nyugdíjrendszer céljaként tételeződött. Az érvelés úgy szólt, hogy egy tőkehiányos gazdaságban a külföldi bankok és biztosítótársaságok bevonása egy kötelező magánnyugdíjrendszeren keresztül pozitívan fog hatni a beruházások finanszírozására, ez élénkíti a gazdaságot, és áttételesen hozzájárul a munkahelyteremtéshez is.⁵⁹⁰ A diktatúráktól évtizedekig szenvedő országokban nyitott fülekre talált az az érvelés is, amelyik a „választás szabadságát” állította szembe a „szocialista” múlt részének tekintett állami nyugdíjrendszerrel. A társadalom idősödésére, a demográfiai problémákra – szólt az érvelés – csak az egyéni számlát vezető, *intertemporális* újraelosztás adhat megfelelő választ, amit a magánnyugdíjpénztárok tudnak megvalósítani. Emellett az eladósodott magyar állam a Világbank és a Valutaalap segítségével volt utalva az 1990-es évek elején, és így könnyen hajlott arra, hogy elfogadja a két szupranacionális szervezet javaslatát.⁵⁹¹ Végül a szocialista-liberális kormány az ún.

⁵⁸⁶ Müller 2000.

⁵⁸⁷ World Bank 1994.

⁵⁸⁸ Müller 2000; Orenstein 2008.

⁵⁸⁹ Ferge 2000b; Müller 2000.

⁵⁹⁰ Ferge 1999, 2000b; Müller 2000; Simonovits 2009, 10–11; Drahokoupil–Domokos 2012, 288–289.

⁵⁹¹ Míg az ún. SAL1 megállapodás 1990-ben a Világbankkal „csak” a nyugdíjkorhatár növelését, a járulékfizetési időszak drasztikus emelését, valamint a nyugdíjak értékállóságát és a rokkantnyugdíjazás rendszerének szigorú felülvizsgálatát írta elő, addig az 1992-es SAL2 megállapodás már az állami nyugdíjak értékének

argentin modell mellett tette le a voksát, ami a nyugdíjrendszer részleges privatizációját jelentette.⁵⁹²

A privatizáció folyamata távolról sem volt transzparens, és bár számos egyeztetés lezajlott az érdekképviseletek, egyes civilszervezetek és a reform irányítói között, a valódi társadalmi vita elmaradt.⁵⁹³ Azoknak a szakértőknek a hangja, akik a magánbiztosításban elsősorban a szolidaritási elemek hiányát kifogásolták, alig volt hallható a privatizációt hirdető kormányzati propaganda mellett: „a Pénzügyminisztérium tervezetét mint »egyetlen lehetséges megoldást« tárták a nyilvánosság elé, annak ellenére, hogy azt számos alkalommal kemény támadások érték. Ezzel szemben az ellenjavaslat, amelyet a bismarcki–beveridge-i hagyomány követői készítettek, a magyar társadalombiztosítási szakértők körében vezetett, de »sohasem kapott megfelelő nyilvánosságot«”.⁵⁹⁴

A három vonatkozó törvényt rohamtempóban fogadták el, a konszenzus lehetőségét nem keresve az ellenzékkel. Mint Augusztinovics és szerzőtársai⁵⁹⁵ fogalmaztak: „Néhány önkényes változtatást a parlamenti vita alatt hajtottak végre a szövegen, amikor a szakembereknek nem volt idejük arra, hogy ellenőrizzék a képviselők által javasolt és az Országgyűlés által elfogadott módosítások konzisztenciáját”. Az ellenzék, és azon belül az időközben konzervatív fordulatot vett Fidesz a nyugdíjprivatizációval szemben foglalt állást, elsősorban a nemzetközi tőke térnyerése elleni érvekkel.

Az 1997-ben bevezetett *paradigmatikus* reformot, tehát a nyugdíjprivatizációt, három törvényben szabályozták.⁵⁹⁶ Ezek az új munkavállalók számára kötelezővé tették a magánbiztosítási rendszerbe való belépést, míg ez nyitott lehetőség lett a régi munkavállalók számára. A magánbiztosítást a munkavállalók járulékának részleges átirányításával finanszírozták: a 7%-os járulékból a magánpénztárba 6%-ot, az állami felosztó-kirovó rendszerbe 1%-ot irányítottak. A munkáltatói járulék (ekkor a bruttó bér 24%-a) az állami rendszerbe folyt be. Az összes járuléknak (31%) tehát a negyede gazdagította magánnyugdíjpénztárakat. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a privatizáció ellenére az állami nyugdíjrendszer maradt a domináns „pillér”, ahonnan a leendő nyugdíjasok a járadékuk mintegy 75 százalékára számíthattak. Simonovits András (2011) kifejezésével élve, az állami rendszerből „kihasították” a magánbiztosítási rendszer számára szükséges forrásokat.⁵⁹⁷ Ezzel a lépéssel a vegyes rendszerbe

csökkentését (új nyugdíjasok esetében), és ezzel párhuzamosan a magánnyugdíj-rendszer ösztönzését is előírták. Lásd Ferge et al. 2000.

⁵⁹² Müller 2000.

⁵⁹³ Kósa 2002.

⁵⁹⁴ Ferge 1999, 237, idézi Müller 2000.

⁵⁹⁵ Augusztinovics et al. 2002, 480.

⁵⁹⁶ 1997. évi LXX.; LXXI.; és LXXXII. törvények.

⁵⁹⁷ Augusztinovics 2000.

önként belépő (idősebb) munkavállalók elveszítették a korábbi járulékbefizetéseik után járó nyugdíjjogosultságuk egynegyedét, ami Augusztinovics Mária (2000) szerint alkotmányellenes lépés volt. Az önként átlépők és a magánosítást propagálók azonban úgy látták, hogy az elveszett 25 százaléknyi járadékot a magánpénztárak magas hozama bőven kompenzálja majd.

A felosztó-kirovó állami nyugdíjrendszert és a kötelező magán-nyugdíjpénztári pillért továbbra is kiegészítette az önkéntes magánnyugdíj (lásd 33.táblázat). Az időskori szegénység megelőzését garantálni hivatott 0. pillér reformja, és az esetleges alapnyugdíj gondolata mindeközben elsikkadt.

33. TÁBLÁZAT | A nyugdíjrendszer az 1997-es reform után

PILLÉR	FELELŐS INTÉZMÉNY	FINANSZÍROZÁS
0. Nyugdíjminimum és időskorúak járadéka (jövedelemtesztelt segély)	Nyugdíjbiztosítási Alap + helyi önkormányzatok	Kötelező járulékok + általános adók
1. Kötelező állami nyugdíj (felosztó-kirovó)	Nyugdíjbiztosítási Alap	Kötelező, 24%-os munkáltatói járulékok + az állami rendszer tagjainál 7% munkavállalói járulékok, a vegyes rendszer tagjainál 1% munkavállalói járulékok
2. Kötelező magánnyugdíj	Magánnyugdíjpénztárak (elvi- leg nonprofit)	Kötelező, 6%-os munkavállalói járulékok
3. Önkéntes magánnyugdíj	Magánnyugdíjpénztárak (non-profit és for-profit)	Önkéntes megtakarítás

A magánnyugdíjpénztárak a törvény szerint nonprofit egyesületek lehetnek, saját választott vezetőséggel.⁵⁹⁸ Bár számos valódi, kölcsönösségen alapuló, nonprofit pénztár alakult, a pénztárak többsége nagy bankok és biztosítótársaságok fiókindezménye volt.⁵⁹⁹ 2005-re a „valódi” nonprofit pénztárak aránya drasztikusan lecsökkent (a kezdeti 20 százalékról 8 százalékra 2004-ben).⁶⁰⁰ Ezzel párhuzamosan a pénztári tagok 80 százaléka négy nagy bank és biztosítótársaság között oszlott meg. Az így kialakult *oligopol* helyzet rontotta a pénztárak közötti versenyt és a választási szabadságot is korlátozta. További gondot jelentett, hogy míg elvileg a pénztárak demokratikusan, a közgyűléseiken keresztül hozták meg döntéseiket, a valóságban gyakran előfordult, hogy a közgyűlés irányítói a bank vagy biztosító vezetői közül kerültek ki, és a „valódi” tagságot nem tájékoztatták megfelelően a döntések háttéréről és ha-

⁵⁹⁸ A pénztárak működését a következő jogszabályok szabályozták: 1997. évi LXXII., valamint a 172/1997. (X. 6.) és a 282/2001. (XII. 26.) kormányrendeletek.

⁵⁹⁹ A legnagyobbak ezek közül: AXA, ING, AEGON, Allianz, Erste és OTP.

⁶⁰⁰ Czajlik–Szalay 2005, 27.

tásairól.⁶⁰¹ Az önkormányzati jellegű irányítási rendszer tehát a gyakorlatban nem működött.⁶⁰²

A magánnyugdíjpénztárak működésével kapcsolatos egyik legkomolyabb gond az volt, hogy adminisztrációs költségeik óriásira duzzadtak. Hivatalosan átlagosan a járulékok 4-5 százalékát fordították erre a célra a pénztárak, azonban szakértői számítások szerint a valóságban több, mint 10 százalékot.⁶⁰³ A magas költségek, valamint az a tény, hogy a tőke 75 százalékát alacsony hozamú (de biztonságos) állami alapokban tartották a pénztárak, alacsonyan, 0% körül tartotta az átlagos reálhozamot.⁶⁰⁴ Mint Drahekoupil és Domonkos (2012) rámutatnak, az államkötvényeket sokszor éppen azért bocsátották ki, hogy a magánpénztárak miatt keletkezett államháztartási hiányt pótolják, ami egy igen drága „körkörös” módja az állam finanszírozásának.⁶⁰⁵ A szakértők egybecsengő véleménye szerint tehát a magánnyugdíjpénztárak nem váltották be a hozzájuk fűzött (túlzott) reményeket.⁶⁰⁶ Ennek az egyik oka ugyanakkor a gyengekező állami ellenőrzés (Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete – PSZÁF) lehetett.

Az első Orbán-kormány, bár ellenezte a magánosítást, eleinte nem lépett fel drasztikusan a magánpénztárak és a vegyes rendszer ellen. A ciklus végén azonban, 2002-ben, a Fidesz megszüntette a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagságot és egyúttal azt a minimumgaranciát is, ami a vegyes rendszerbe átlépők számára biztosította az állami nyugdíj mértékét negatív reálhozam esetén is.⁶⁰⁷ Összességében sajátos kettősség jellemezte a Fidesz hozzáállását a társadalombiztosítás intézményeinek privatizációjához, hiszen míg a nyugdíjrendszer esetében egyértelműen ellenezték azt, addig az egészségügyi ellátás esetében az állami tulajdont gyengítő intézkedést hoztak.⁶⁰⁸ A Medgyessy-kormány még 2003 januárjától visszaállította a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagságot, a minimumgaranciát azonban már nem.⁶⁰⁹

A magánpénztárak tagsága 2004-re elérte a 2,4 millió, 2010-re pedig a 3 millió főt. A pénztári tagok többsége önként (tehát nem új munkavállalóként) lépett át a magánnyugdíjpénztárba. Az idősebb átlépők jelentős része azonban előre kiszámítható módon vesztese volt saját döntésének, mivel az 1998 előtti befizetések egyne-

⁶⁰¹ Uo. 29–30.

⁶⁰² Ámon et al. 2002.

⁶⁰³ Mesa-Lago 2014, 9.

⁶⁰⁴ Czajlik–Szalay 2005, 37, 52; Hirose 2011; Mesa-Lago 2014; Simonovits 2009, 19–20.

⁶⁰⁵ Drahekoupil–Domonkos 2012, 290.

⁶⁰⁶ Simonovits 2009; Hirose 2011.

⁶⁰⁷ 2001. évi LXXXIV. törvény.

⁶⁰⁸ Pl. 2001. évi CVII. törvény. Ez az ún. Mikola-törvény lehetővé tette az önkormányzati tulajdonban lévő egészségügyi intézmények értékesítését.

⁶⁰⁹ 2002. évi XLII. törvény.

gyed része az átlépés miatt már nem számított bele későbbi nyugdíjukba. Orbán és Palotai (2005) számításai szerint a vegyes rendszerbe belépők jelentősen alacsonyabb nyugdíjra számíthattak, mint azok, akik az állami rendszerben maradtak, még 2,1 százalékos nettó reálhozammal kalkulálva is.⁶¹⁰ Hasonló eredményre jutott Simonovits (2009), aki szerint a vegyes rendszerben elszenvedett veszteségek 20 év járulékfizetést követően 9,8–12,5 százalékra, 30 év járulékfizetést követően több mint 18 százalékra tehetőek.⁶¹¹ A nők különösen rosszul jártak az átlépéssel, hiszen míg a gyesen és gyeden töltött idő az állami rendszerben nyugdíjszerző időnek számított, a magánpénztári rendszerben csupán egy évet számoltak el.

A fent ismertetett problémák fényében magyarázatra szorul a magánnyugdíjpénztárak nem várt népszerűsége. Az átlépők magas száma (a sikeres kormányzati és magánpénztári kommunikáció, illetve a társadalombiztosítás legitimációjának tudatos rombolása mellett), mindenekelőtt annak volt köszönhető, hogy ezt a döntést, a „választás szabadságára” hivatkozó retorika ellenére, a valóságban többnyire nem a munkavállalók, hanem munkáltatóik hozták meg. A foglalkoztatókat (akik többnyire maguk utalták a munkavállalói járulékokat is a magánnyugdíjpénztárak felé) a pénztárakat működtető bankok és biztosítótársaságok kedvező csomagajánlatokkal, marketingfogásokkal igyekeztek rábírní dolgozóik átléptetésére. A magánpénztárakat az is vonzóvá tette, hogy a felhalmozott összeg örökölhetőségét hirdették – annak ellenére, hogy a szakértők éppen a hozzátartozói nyugdíjak hiányát hozták fel a magánpénztárak egyik hátrányaként. Az özvegyi és árvasági ellátást mindeközben az állami pillérre hagyták.⁶¹²

A szolidaritási elemeket nélkülöző rendszer a magas keresetűek számára magasabb összegű nyugdíjjal kecsegtetett, mint a plafonírozott állami nyugdíjak. A magánpénztárak mellett szóló érv volt továbbá az átláthatóság és az egyéni számla létrehozása is. A fent már említett minimumgarancia is hozzájárulhatott a népszerűséghez, hiszen ez jelentősen csökkentette az átlépéssel járó kockázatot. Felismerve, hogy az idősebb generáció jelentős része rosszul jár, ha önként magán-nyugdíjpénztári taggá válik, a Medgyessy-kormány korlátozta az idősebb munkavállalók vegyes rendszerbe való önkéntes átlépését.⁶¹³ Hasonló okokból tette lehetővé a Bajnai-kormány 2009-ben az idősebb (52 év feletti) pénztártagok visszalépését az állami rendszerbe.⁶¹⁴

⁶¹⁰ Orbán–Palotai 2005, 27.

⁶¹¹ Simonovits 2009, 19.

⁶¹² Augusztinovics 2000; Ferge 2000a; Ámon et al. 2002.

⁶¹³ Az önkéntes belépést legalább öt éves társadalombiztosítási jogviszonyhoz és 30 év alatti életkorhoz kötötte.

⁶¹⁴ 2009. évi LXXVII. törvény.

A nyugdíjprivatizáció ugyanakkor nem csak az egyes munkavállalóknál, tehát mikroszinten, de a makrogazdaság szintjén is komoly problémákkal járt. Miközben a várt gazdaságélénkítő hatás elmaradt, a magánnyugdíjpénztárba irányított források folyamatosan növelték az állami nyugdíjrendszer hiányát, hiszen a felosztó-kirovó rendszerből finanszírozták az éppen aktuális nyugdíjakat, miközben az ide fizetett járulékok mértéke (a vegyes rendszer növekvő tagsága miatt) folyamatosan csökkent. Ez az ún. áttérési költség (transition cost), amely évről évre nagyobb terhet rótt az állami rendszer hiányát kipótoló központi költségvetésre: 1999-ben még „csupán” a GDP 0,5%-ára, 2007-re már a GDP 1,2%-ára rúgott ez az összeg.⁶¹⁵ Ehhez járult még a járulékcsökkenés és a 13. havi nyugdíj okozta hiány is. A rendszer finanszírozási feszültsége a 2004-es EU-csatlakozással tovább nőtt. A maastrichti kritériumok betartása szigorú költségvetési korlátot jelentett, ami két tűz közé szorította a mindenkori kormányokat. A fenti helyzet miatt az EU átmenetileg, 2010-ig engedélyezte a (részleges) nyugdíjprivatizációt végrehajtó, újonnan csatlakozott országoknak, hogy az áttérés költségeit figyelmen kívül hagyják az államháztartás hiányának számításakor.

Bár nem a nyugdíjrendszerhez tartozik, a társadalombiztosítás magánosításának tárgyalásakor fontos megemlíteni a második Gyurcsány-kormány zásukutcba futott kísérletét a betegbiztosítási rendszer privatizációjára. Az egyéni hozzájárulás szerepét hangsúlyozva, részben a hálapénz sok évtizedes rendszerének felszámolása céljával a kormány bevezette az egységes (300 Ft-os) vizitdíjat és kórházi napidíjat 2007-ben.⁶¹⁶ Az egészségügyi rendszer több-biztosítós modellje egymással versengő szereplőkre, magán- és állami kézben lévő egészségbiztosítási pénztárakra bízta volna az egészségügy működtetését.⁶¹⁷ Végül a fenti elképzeléseket elsodorta a Fidesz által kezdeményezett 2008-as ún. „szociális népszavazás”, és a több-biztosítós modell is lekerült az egészségügyi reformok napirendjéről.⁶¹⁸

TOVÁBBI REFORMLÉPÉSEK 1997 ÉS 2011 KÖZÖTT

Az 1997-es nyugdíj-magánosítással párhuzamosan a felosztó-kirovó rendszer fenntarthatóságára irányuló intézkedések is történtek. A hivatalos nyugdíjkorhatárt fokozatosan felemelték, a férfiak esetében 60-ról 62, a nőknél 57-ről 62 éves korra. A tényleges nyugdíjkorhatár azonban ennél jóval alacsonyabb maradt (nőknél 55,

⁶¹⁵ Erről a folyamatról lásd pl. Barr–Diamond 2008; Drahokoupil–Domonkos 2012, 288.

⁶¹⁶ 2006. évi CXV. törvény.

⁶¹⁷ 2008. évi I. törvény.

⁶¹⁸ A fenti intézkedés visszavonása: 2008. évi XXIV. törvény.

férfiaknál 60 éves kor körül), mivel a korai és előrehozott nyugdíjazás lehetősége, a nyugdíj összegének valamelyes csökkentése mellett, továbbra is megmaradt.

A nyugdíjak alakulását végig befolyásolta, hogy az indexelés milyen módszerét alkalmazzák. Lehet a GDP-hez, a bérekhez, az árakhoz, vagy ezek valamilyen kombinációjához igazítani a nyugdíjak értékét. Az általános gazdasági feltételek minden esetben másképp befolyásolják a kimenetet. 1992 és 1997 között a nyugdíjakat a nettó bérnövekedéshez kötötték, ami a magas infláció miatt a reálynugdíjak értékvesztéséhez vezetett. Az 1997-ben bevezetett *svájci indexelés* a várható országos bruttó átlagkereset növekedése és a várható fogyasztói áremelkedés fele-fele arányban súlyozott átlagával számol. Hátránya lehet, hogy az átlagkeresetek növekedése esetén attól jelentősen elmaradhatnak a nyugdíjak. Ha csak az árindexhez kötik a nyugdíjemelést és a bérek emelkednek, a nyugdíjak rohamosan távolodnak a bérektől. (Jelenleg ez a gyakorlat.)

Jellemző trend ebben az időszakban, hogy a munkavállalók járulékait növelték, míg a munkáltatókét fokozatosan csökkentették az egymást követő kormányok. Összességében 1996 és 2007 között a nyugdíjjárulékok jelentősen, 31 százalékról 25 százalékra csökkentek. Az első Orbán-kormány ugyanakkor számottevő forrásokat vont ki a társadalombiztosítási rendszerből azzal, hogy a törvény által előírt *nyugdíjemelés* mértékét csökkentette.⁶¹⁹ A Medgyessy-kormány, kompenzálандó a korábbi veszteségeket, több ízben emelte a nyugdíjakat, méghozzá degresszív módon, a szolidaritás elemet erősítve. A legjelentősebb reform a (sokak által az adott helyzetben könnyelmű lépésnek tekintett) 13. havi nyugdíj bevezetése volt 2004-től fokozatosan, már az első Gyurcsány-kormány idején, amely azonban, a nyugdíjjárulékok csökkentése mellett, jelentős hiányt okozott a Nyugdíjbiztosítási Alapban.⁶²⁰ A szolidaritás elvével ellentétes volt ugyanakkor az *előrehozott nyugdíjak* szigorítása a második Gyurcsány-kormány idején: A nehéz fizikai vagy pszichés terheléssel járó munkakörökben dolgozók korai nyugdíjának finanszírozását fokozatosan a munkáltatóra terheltek az új, 13 százalékos ún. *korkezdvezmény-biztosítási járulékkal*.⁶²¹

A *rokkantnyugdíjak rendszerét* is átalakította a szocialista-liberális koalíció. A *rehabilitációs járadék* bevezetése, ha megfelelő intézményi változással járt volna, megnyitotta volna az utat a fogyatékossgal élő és megváltozott munkaképességű személyek számára a valós foglalkoztatás felé.⁶²² A valóságban azonban sokkal inkább a hozzájutás szigorítása történt, jelentős pozitív, rehabilitációs aktiváló elemek nélkül:

⁶¹⁹ 1998. évi XCI. törvény.

⁶²⁰ 78/2003. (VI. 24.) OGY határozat; 2003. évi LXXXIV. törvény; 2004. évi XXI. törvény; 2005. évi CLXXIII. törvény.

⁶²¹ 2006. évi CXIX. törvény.

⁶²² 2007. évi LXXXIV. törvény.

Az addigi 67 százalék helyett már csupán 79 százalékos munkaképesség-csökkenés esetén ítélték meg a rokkantnyugdíjat. 50 és 79 százalék között rehabilitációs járadék járt, amelyhez a munkaügyi szervezetekkel való együttműködési kötelezettséget és háromévenkénti felülvizsgálatot is előírtak.

A 2009-től regnáló Bajnai-kormány a társadalombiztosítás területén is elsősorban a gazdasági válság hatásainak kezelésével foglalkozott. A legnagyobb mértékű elvonást a 13. havi nyugdíj fokozatos eltörlése jelentette. A kormány a nyugdíjkorhatár emeléséről is döntött (2022-re téve a 65 év elérését), korlátozta a nyugdíj melletti munkavállalást és módosította a nyugdíjak indexelésének szabályát is.⁶²³ A *nyugdíjminimum* befagyasztása (különösen az ahhoz kötött segélyek összegének jegelése miatt) a legszegényebbeket érintette. Bár rövid távú intézkedésnek szánták, a 2010 után regnáló második és harmadik Orbán-kormány „folytatta” a befagyasztást. Ennek nyomán az átlagnyugdíj és a nyugdíjminimum nominális értéke jelentősen eltávolodott egymástól.

Az 1990-es évek végére tehető a rövid életű társadalombiztosítási önkormányzatok megszüntetése is. A jogok korlátozására az Egészségbiztosítási Önkormányzatot ért korrupciós vádak szolgáltattak alapot. Annak ellenére, hogy a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat működésével kapcsolatban nem merült fel hasonló probléma, a Horn-kormány korlátozta mindkét társadalombiztosítási önkormányzat jogkörét 1997-ben, és elhalasztotta az ekkor esedékes tb-önkormányzati választásokat is.⁶²⁴ Az Orbán-kormány 1998-ban állami felügyelet alá helyezte a társadalombiztosítási alapokat, ezzel adva meg a kegyelemdőfést a biztosítási önkormányzatoknak.⁶²⁵ Így az alapok elvesztették korábbi önállóságukat, és megszűnt felettük a munkavállalók és munkáltatók demokratikus kontrollja.⁶²⁶ A mindenkori hatalom szempontjából eltűnt egy fontos akadály a későbbi drasztikus beavatkozások elől.

A 2011-ES NYUGDÍJREFORM

A Fidesz, mint azt már fent említettük, az 1997-es nyugdíjprivatizációt elvi alapon ellenezte, és az első kormányzása idején korlátozta is annak súlyát. 2010-ben, a kétharmados parlamenti többség birtokában azonban radikális lépésre szánta el magát.

⁶²³ 2009. évi XL. törvény.

⁶²⁴ 21/1997. (III. 19.) OGY határozat.

⁶²⁵ 1998. évi XXXIX. törvény.

⁶²⁶ Ferge 2000a.

Megszüntette a magánpénztári pillért és államosította az ott felgyülemlett vagyont. 2011-re újra egy állami és egy önkéntes magánpillérből álló nyugdíjrendszer jött létre (lásd 34. táblázat).

34. TÁBLÁZAT | A nyugdíjrendszer a 2011-es reform után

PILLÉR	FELELŐS INTÉZMÉNY	FINANSZÍROZÁS
0. Nyugdíjminimum és időskorúak járadéka (jövedelemtesztelt segély)	Nyugdíjbiztosítási Alap + helyi önkormányzatok	Kötelező járulékok + általános adók
1. Kötelező állami nyugdíj (felosztó-kirovó)	Nyugdíjbiztosítási Alap	Kötelező munkavállalói járulék és munkáltatói szociális hozzájárulási adó
2. Önkéntes magánnyugdíj	Magánnyugdíj pénztárak (non-profit és for-profit)	Önkéntes megtakarítás

A drasztikus lépéshez számos gazdasági és politikai ok együttállása kellett. A makro-gazdasági okok közül kiemelkedik a 2008-as gazdasági válság, ami Magyarországot különösen érzékenyen érintette. A GDP zuhanása az államháztartás hiányának emelkedésével járt, amelyet, mint azt korábban kifejtettük, a vegyes nyugdíjrendszerre való áttérés költségei is évről évre növeltek. Az Orbán-kormány, más kelet-európai országokkal együtt, az Európai Bizottsághoz fordult annak érdekében, hogy az eredetileg 2010-ig szóló derogációt, ami lehetővé tette, hogy az áttérés költségeit az államháztartási hiányból levonják, a válságra való tekintettel meghosszabbítsa. 2010 nyarán a Bizottság (részben a görög válság hatására) úgy döntött, hogy nem adja meg ezt a lehetőséget. Az Orbán-kormány számára elsődleges fontosságú volt a maastrichti szabályok betartása (a költségvetési hiány és az államadósság csökkentése), mivel ez biztosította számára az EU-s kontrolltól független gazdaságpolitikai mozgásteret.⁶²⁷ A 2010-es országgyűlési választások kampányában ígért 16%-os egykulcsos személyi jövedelemadó, amelynek bevezetéséhez a kormány ragaszkodott, mindeközben előreláthatóan csökkentette az államháztartás bevételeit.

A gazdasági válság, az EU-s elutasítás és az egykulcsos szja melletti elkötelezettség voltak tehát azok a körülmények, amelyek a kormányt arra indították 2010 októberében, hogy először ideiglenesen, 14 hónapra, a magán-nyugdíjpénztári járulékfizetéseket az államkasszába irányítsa – ekkor még a Nyugdíjbiztosítási Alap javára.⁶²⁸ Ugyanakkor a miniszterelnök Nyugdíjvédelmi Biztost nevezett ki és megnyitotta

⁶²⁷ Szintén a gazdaságpolitikai mozgásterének növelése érdekében volt a második Orbán-kormány elkötelezett a Bajnai-kormány által az IMF-től és az Európai Központi Banktól felvett hitel minél gyorsabb visszafizetésére.

⁶²⁸ 2010. évi C. törvény.

a magánpénztárból való kilépés lehetőségét.⁶²⁹ Ezt követően az események felgyorsultak. Novemberben Matolcsy György pénzügyminiszter már a harmadik pillér teljes megszüntetéséről és a kétpilléres nyugdíjrendszer visszaállításáról beszélt, ami december közepén meg is történt: A vonatkozó törvényt társadalmi vita és az ellenzékkel, érdekképviselletekkel, szakértőkkel vagy civilszervezetekkel való egyeztetés nélkül, rohamtempóban fogadta el a Fidesz–KDNP parlamenti többség.⁶³⁰ Mindezt úgy tehetta meg a kormánypárt, hogy megkerülve az eljárásjogi szabályokat, egyéni képviselői indítvánnyal nyújtotta be a törvénytervezetek többségét.⁶³¹

Az államosítást a kormány egyfajta zsarolással érte el. Az állította, hogy a magánnyugdíjpénztárban maradók elveszítik az állami rendszerben szerzett nyugdíjjal kapcsolatos jogosultságukat, amely, mint azt fent említettük, a teljes nyugdíjuk mintegy 75 százalékát adta. Ezzel a „visszautasíthatatlan ajánlattal”⁶³² a pénztári tagok döntő többsége élt: a nagyjából 3 millió fő 97 százaléka „átlépett” az állami nyugdíjrendszerbe. Amellett, hogy a döntésre csupán egy hónap állt rendelkezésre, a magánpénztárban való maradást adminisztratív eszközökkel hátráltatták; az „átlépés” ezzel szemben automatikusan megtörtént. Az „átlépők” nyugdíjvagyon a három miniszter és a Nyugdíjbiztosítási Alap igazgatója által felügyelt, átláthatatlanul működő Nyugdíjreform és Adósságsökkentési Alapba vándorolt.⁶³³ A teljes nyugdíjvagyon óriási összeget, a GDP mintegy 10 százalékát tett ki. A miniszterelnök, megnyugtató a közvéleményt, írásba adta, hogy 2011 során létrehozzák az állami rendszerben az egyéni számlák rendszerét – ez 2016-ig nem történt meg.⁶³⁴ 2012-ben a magánpénztárban maradók állami nyugdíjra való jogosultságát visszaállították, de ekkor már kevesebb, mint 100 ezer fő maradt magán-nyugdíjpénztári tag.

A „maradók” jogi helyzetét tovább nehezítette, hogy a munkáltató által fizetett nyugdíjbiztosítási járulékot átkeresztelték „szociális hozzájárulási adóra” (szoha). Erre azért volt (a kormány szempontjából) szükség, hogy ne lehessen bíróság előtt „szerzett jogra” hivatkozni a döntés megtámadásánál (mint az a Bokros-csomag esetében történt).⁶³⁵ Ennek ellenére a magán-nyugdíjpénztári tagok egy része a magán-

⁶²⁹ A Nyugdíjvédelmi Biztos az a Selmecezi Gabriella lett, aki a társadalombiztosítási önkormányzatok felszámolásakor, 1998-ban, a terület felelőse volt, http://nol.hu/gazdasag/nyugdijvedelmi_miniszterelnoki_megbizott_lett_selmecezi_gabriella-849311, letöltve 2015. április 4.

⁶³⁰ 2010. évi CI. törvény; 2010. évi CLIV. törvény.

⁶³¹ A folyamatok átláthatatlanságát jelzi, hogy a 2011-es nyugdíjreformnak egyetlen nyilvános háttéranyaga van, és azt is a Mezőgazdasági Miniszter (!) jegyzi (J/8218 sz. jelentés, 2012).

⁶³² Simonovits 2011.

⁶³³ 2011. évi XIII. törvény.

⁶³⁴ <http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20110202-orban-viktor-miniszterelnok-sajtotajekoztatot-tart-szerdan-a-parlamentben.html>, letöltve 2015. 05. 08.

⁶³⁵ 2011. évi CLVI. törvény.

pénztárakat képviselő Pénztárszövetséggel együtt az Alkotmánybírósághoz fordult. Időközben (még 2011-ben) azonban egy gyors törvénymódosítással (szintén egyéni képviselői indítvánnyal) a parlament kivette az Alkotmánybíróság jogköréből a költségvetéssel kapcsolatos kérdéseket. Az érintettek később az Európai Emberi Jogok Bíróságához fordultak, amely azonban arra hivatkozva utasította el a jogorvoslatot, hogy a pénztári tagok „önként” léptek át az állami rendszerbe.

A munkáltatói járulék átkeresztelése szoha-ra a szűken értelmezett, technikai módosításon túlmutató, a társadalombiztosítás alapelveit érintő kérdéseket vet fel. Az adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény úgy fogalmaz, hogy a szociális hozzájárulási adót a „szociális biztonsághoz [...] továbbá az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásához szükséges államháztartási források biztosítása céljából” fizeti a munkáltató, tehát ezt a forrást a társadalombiztosítás céljaira használja az állam. Ugyanakkor a munkavállalóra nézve „támogatás igénybevételére való jogot nem keletkeztet, valamint az adó alapja és összege az ilyen ellátás, illetőleg támogatás összegét nem befolyásolja” (453. §). A költségvetési törvények rendre előírnyozzák a szoha elosztását, 2016-ig a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Alap között. 2017-ben először a Nemzeti Foglalkoztatási Alap is részesül ebből az adóból.⁶³⁶ A szoha tehát hasonlóan működik a társadalombiztosítási járulékokhoz (címkézett adó), ugyanakkor konkrét, a munkavállalókra vonatkozó jogosultság nélkül. A „szerzett jog” jelleg tehát megszűnt. Egyes szakértők szerint ezzel *de jure* megszűnt a társadalombiztosítás intézménye Magyarországon.⁶³⁷

További joggyengítést jelent, hogy a 2011-ben egyoldalúan elfogadott Alaptörvényből a társadalombiztosítás mint a szociális biztonság megeremtésének legfontosabb eszköze kimaradt.⁶³⁸ Az Alaptörvény ugyanakkor leszögezi, hogy a nyugdíjrendszer „szolidaritáson alapul” és biztosítja a „nők kiemelt védelmét” [XVIII. cikk, (4) bek.]. A nyugdíjrendszer viszonylagos stabilitására utal, hogy az azt szabályozó legfontosabb, „sarkalatos” törvény (1997. évi LXXXI.) továbbra is leszögezi, hogy a „kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése és fejlesztése az állam feladata” (1. §). „Az állam a társadalombiztosítási nyugellátások kifizetését akkor is biztosítja, ha a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásai meghaladják a bevételeket. [Ekkor] a központi költségvetés a különbség összegét előírnyozatként biztosítja” [2. § (2) bek.].

A reform nyomán létrejött nyugdíjrendszer összességében az 1997 előtti állapotot tükrözi, tehát az egy állami, felosztó-kirovó pillérből és egy önkéntesen választ-

⁶³⁶ A 2017-es költségvetési törvény szerint a következő arányban: 71,61% Ny-Alap, 20,50% E-Alap, 7,89% F-Alap.

⁶³⁷ HVG 2012; Ferge 2014, 131; Krémer 2013.

⁶³⁸ Juhász 2015.

ható, tőkefedezeti pillérből áll (lásd 34. tábla).⁶³⁹ A segélyezési rendszer részeként működő időskorúak járadéka, valamint a nyugdíjminimum intézménye változatlanul megmaradt, összegei 2009 óta nem változtak és semmi esetre sem elegendőek az időskori szegénység elleni védelemre. Az előbbi 22 800 és 37 050 Ft között mozog (rászorultságtól, életkortól és családi helyzetétől függően), az utóbbi 28 500 Ft. Ez egyfelől a kisnyugdíjasok szűk körét érinti, másfelől azonban a segélyek nyugdíjminimumhoz kötése miatt a segélyezetttek tömegei számára igazi tragédiát jelent.

A visszaállamosítás mellett az egyik legfontosabb paradigmaticus reform ebben az időszakban a *rokkantnyugdíjnak* a társadalombiztosítási rendszerből való eltávolítása 2012-től.⁶⁴⁰ Történelmi jelentőségű lépésről van szó, hiszen a kezdetektől (azaz 1928-tól) fogva a nyugdíjrendszer szerves részét képezték a temetéssel, rokkantsággal (megváltozott munkaképességgel), árvasággal és özvegyességgel kapcsolatos ellátások. 2012 januárjától azonban a korábbi rokkantnyugdíjasok közül a 62 év feletti idős kori nyugdíjra (kb. 400 ezer fő), a fiatalabbak adókból finanszírozott *rokkantsági ellátásra* (250 ezer fő), valamint ideiglenes *rehabilitációs ellátásra* (190 ezer fő) lettek jogosultak. A fogyatékosággal élők ellátására gondolva ún. *rokkantsági járadékra* jogosultak azok, akik egészségkárosodásukat 25 éves koruk alatt szerezték, és a károsodás mértéke legalább 80 százalékos (2016-tól 70 százalékos).⁶⁴¹ A társadalombiztosítási alapelveknek teljesen ellentmondó módon a rokkantsági *járadék* egyösszegű (34 475 Ft 2016-ban) és nem szükséges hozzá szolgálati idő, korábbi járulékfizetés. Ezzel szemben a rokkantsági *ellátás* járulékfizetési időhöz és a korábbi kereset mértékéhez van kötve. A rehabilitációs ellátás maximuma az 50 ezer Ft-ot sem éri el, és legfeljebb három évre állapítható meg – az alatt a jogosult saját rehabilitációja érdekében együttműködésre kötelezett. Ezután az ellátást meghosszabbítani nem lehet akkor sem, ha nem sikerült a rehabilitáció. A rokkantsági és a rehabilitációs ellátást az Egészségbiztosítási Alapból és a (társadalombiztosítási rendszeren kívüli) Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapból finanszírozzák.

A reformmal a kormány nem titkolt célja a nyugdíjrendszer „profilisztitása” és a rokkantnyugdíjasok közül a valójában foglalkoztatható, „potyautasként” megbélyegzett ellátottak kiszűrése volt. A mindenkire kiterjedő felülvizsgálat utazásokat, várakozást igényelt és sokakban szorongást keltett. Rohanó tempója miatt számos embertelen, téves, utóbb felülvizsgálatra szoruló döntés született. Mintegy 20 (egy-egy számítások szerint 30) ezren teljesen kikerültek az ellátottak közül. Több becslés szerint összesen nagyjából 100 000 fő veszítette el a rokkantellátásra vagy nyug-

⁶³⁹ Az önkéntes pénztári tagságot az állam a személyi jövedelemadó 20%-os csökkentésével honorálja.

⁶⁴⁰ 2011. évi CXCI törvény.

⁶⁴¹ Módosított 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet.

díjra való jogosultságát, illetve ellátásának egy részét a felülvizsgálatok során. Őket, mint „foglalkoztathatókat” a munkanélküli-ellátó rendszer, tehát praktikusán a közmunka és a segélyezés rendszerébe tolták át.⁶⁴² Összefoglalóan a rokkantnyugdíjasok „eltávolítása” nyomán a nyugdíjban részesülők száma egy év alatt (2011 és 2012 között) 18 százalékkal, 2,8 milliőről 2,2 millióra csökkent. Míg korábban az időskori nyugdíjban részesülők aránya a rendszeren belül 60-63 százalék volt, ez 2014-re 92 százalékra nőtt. Ezzel párhuzamosan a rendszerből kutasztottak, tehát a nem nyugdíjszerű ellátásban részesülők száma megháromszorozódott.⁶⁴³

A Fidesz „nyugdíjrendszerváltásának” részeként a *korai és előrehozott nyugdíjakat* is megszüntették.⁶⁴⁴ Ennek értelmében senki nem mehet nyugdíjba a hivatalos nyugdíjkorhatár (2012-ben 62 év) alatt. Ez a lépés, csakúgy, mint a rokkantnyugdíjak reformja „aktíváló”, neoliberális megközelítést sugall. A rokkantnyugdíj-rendszer szigorítása és a korai nyugdíjak eltörlése a 2011-es megszorító csomag, a Széll Kálmán Terv, valamint az Európai Bizottság számára készült, és az EU-s makrogazdasági követelményeknek való megfelelést bizonyítani hivatott, neoliberális ihletésű, aktíváló célokat megfogalmazó Nemzeti Reform Program része volt.⁶⁴⁵ Ezzel ellentétes szándékot tükröz azonban az a döntés, amely megtiltotta az állami alkalmazottak 62 év feletti foglalkoztatását. Az ő esetükben tehát a 62 éves hivatalos nyugdíjkorhatár nem mint lehetőség, hanem, mint *kötelezettség* jelentkezik. A merev, az állami alkalmazottakat diszkrimináló szabályozás okaival kapcsolatban csak találgatások léteznek, amelyek közül a leginkább valószínű, hogy a korábbi, szocialista-liberális kormányok alatt szolgáló bíraktól és köztisztviselőktől kívánt megszabadulni a kormány lehetőleg lojális és fiatal munkavállalókkal váltva ki őket. Mint azt az Európai Bíróság később kimondta, a 62 év feletti foglalkoztatás tilalma megvalósítja az életkor alapján való diszkriminációt, és mint ilyen az Európai Unió jogába ütközik.⁶⁴⁶

A „kemény” 62 éves korhatárnak ellentmond, és a kormány női szerepekről alkotott konzervatív elképzelését tükrözi az az ún. Nők 40 program, amely 2013-tól megengedi a nők számára, hogy a kötelező nyugdíjkorhatár előtt teljes nyugdíjjal nyugdíjba menjenek, amennyiben rendelkeznek 40 év járulékszerző idővel.⁶⁴⁷ A gyermeknevelési szabadságon töltött évekből maximum 8 év járulékszerző időnek számít, szemben a felsőoktatásban töltött évekkel.⁶⁴⁸ Összesen tehát 32 év keresőtevé-

⁶⁴² Lásd pl. http://hvg.hu/itthon/20130321_VG_A_rokkantak_11_szazalekatol_vettek_el, letöltve 2016. 06. 12.

⁶⁴³ KSH 2014, Nyugdíjak és...

⁶⁴⁴ 2011. évi CLXVII. törvény.

⁶⁴⁵ A Magyar Köztársaság Kormánya 2011.

⁶⁴⁶ Európai Bizottság 2012.

⁶⁴⁷ 1997. évi LXXXI. törvény 18. §.

⁶⁴⁸ A képzetlenebb nők tehát jobban járnak a Nők 40 programmal.

kenységgel szerzett szolgálati idő elégséges a kedvezményes nyugdíjba vonuláshoz.⁶⁴⁹ A Nők 40 program abból a szempontból is egy sajátos konstrukció, hogy – más országokban nem ismert módon – összeköti a nyugdíjrendszert a népesedéspolitikával, hiszen kimondott célja a nagyszülői (nagyanyai) gondoskodás elősegítése és így a fiatal generáció gyermekvállalásának megkönnyítése. A vártnál népszerűbb lett ez a lehetőség. Míg 2012-ben 60 ezren, 2015-ben már 122,5 ezren mentek nyugdíjba a Nők 40 program keretében.⁶⁵⁰ A jövőben gondot fog okozni, hogy a hivatalos nyugdíjkorhatárt (tehát a *férfiakra* kötelező korhatárt) fokozatosan, évente 6 hónappal emeli a törvény, ami a Nők 40 program változatlansága mellett fokozatosan növekvő szakadékot teremt a férfiak és a nők effektív (valóságos) nyugdíjkorhatára között.⁶⁵¹

A *nyugdíjak mértékének* kiszámításánál az 1988-as év óta keletkezett bruttó jövedelmeket veszi figyelembe a törvény úgy, hogy a munkában töltött utolsó évhez igazítják az összeget (valorizáció). A helyettesítési ráta (a nyugdíj a korábbi jövedelem százalékában) a járulékfizetési idő arányában nő és 40 év szolgálati idő után éri el a 80 százalékot (lásd 35. táblázat). A 40 éves munkaviszonyhoz képest minden munkában töltött plusz év a helyettesítési ráta 2 százalékos emelkedésével jár (bónusz), ami azt jelenti, hogy 100 százalékos helyettesítési rátát is elérhet az, aki 50 évig dolgozik. Mint fent említettük, 2012 óta (kivételes esetektől eltekintve) a közszférában dolgozók nem élhetnek a későbbi nyugdíjba vonulás lehetőségével. A munkavállalók többsége 35–40 éves munkaviszony után megy nyugdíjba.⁶⁵²

Az átlagnyugdíj 115 ezer forint volt 2014-ben, ami az átlagbér 75 százaléka. Az átlagos (aggregált) helyettesítési ráta (0,6), európai összehasonlításban nem alacsony.⁶⁵³ Ugyanakkor a nyugdíjak közötti különbségek folyamatosan nőnek. Ennek egyik oka, hogy a nyugdíjjárulék plafonját, csakúgy, mint a nyugdíjkifizetés felső korlátját fokozatosan emelték, majd 2013-ban teljesen eltörölték.⁶⁵⁴ Az ONYF adataiból kitűnik, hogy 2013 óta növekszik azoknak a száma, akik viszonylag magas (200 ezer forint fölötti) nyugdíjat kapnak.⁶⁵⁵ A plafon megszüntetése és a nyugdíjminimum 28 500 Ft-on történt befagyasztása növeli a nyugdíjelosztás egyenlőtlenségét, ami egy újabb jele a szolidarisztikus elemek csökkentésének.

⁶⁴⁹ Ez öt vagy több gyermeket nevelők esetében minden gyermek után további egy-egy évvel, de összesen legfeljebb hét évvel csökken.

⁶⁵⁰ KSH 2016, Nyugdíjak...

⁶⁵¹ 1997. évi LXXXI. törvény 18. §.

⁶⁵² KSH 2016, Nyugdíjak...

⁶⁵³ KSH 2014. 2015 januárjától a nyugdíjakat 1,8%-kal emelték. 348/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet.

⁶⁵⁴ A plafont 1992-ben vezették be és a bruttó átlagbér 300%-ánál húzták meg. A következő évtizedekben értéke 161% (2002) és 311% (2009) között oszcillált, majd az utolsó években 300% körül mozgott.

⁶⁵⁵ Ehhez az is hozzájárult, hogy *de facto* megszűnt a magas nyugdíjak degresszív beszámítása.

35. TÁBLÁZAT | Időskori nyugdíj-helyettesítési ráták a járulékfizetési idő függvényében

SZOLGÁLATI ÉVEK	HELYETTESÍTÉSI RÁTA (ÁTLAGBÉR %-A)
15	43
20	53
25	63
30	68
35	73
40	80
45	90
50 vagy több	100

Forrás | 1997. évi LXXXI. törvény, 2. melléklet

A nyugdíjszámításban további, a nyugdíjasokra nézve kedvezőtlen változást jelent az 1997. évi nyugdíjtörvény 62. paragrafusának egy perdöntő 2012. évi módosítása. Addig a nettó kereseteket és az árindexet valamilyen arányban összekapcsoló éves emelés biztosította, hogy a nyugdíjak többé-kevésbé kövessék a reálbéreket. Ez a törvényi előírás szűnt meg, 2012. január 1. óta csak az árindex változását kell a kormányzatnak figyelembe vennie. Ennek hatása a gyakorlatban még nem érzékelhető. A kormány döntései alapján az átlagnyugdíj és a nettó átlagkereset közötti arány egyelőre változatlan. Minthogy azonban a jogszabály nem írja elő, hogy a nyugdíjak változtatásánál figyelembe kell venni a gazdasági növekedést is, a további nyugdíjmódosítások kimenete bizonytalan.

A *szegénységi ráta* az életkorral csökken, tehát a nyugdíjasok más életkorcsoportoknál kevésbé veszélyeztetettek. A KSH adatai szerint a relatív szegénységi ráta (a mediánjövedelem 60%-a alatt) a 65 év felettek körében 2010-ben 11 százalék volt, szemben a 0–17 évesek és a 18–64 évesek 17 százalékos arányával.⁶⁵⁶ Ez a helyzet azonban változóban van, minthogy azok kezdenek nyugdíjba vonulni, akik az államszocialista időszak végén pályájuk felénél (tehát nagyjából 20 év járulékfizetési időnél) jártak, és a rendszerváltás után szakadozottabb volt a munkaerő-piaci jelenlétük, így a járulékfizetésük is. Az idősek szegénységi aránya a többi csoporthoz hasonló mértékben, igen jelentősen emelkedett. 2015-ben az arány mind a 0–17 évesek, mind a 18–64 évesek körében 22 százalékra, a 65 éven felülieknél 15 százalékra nőtt.

⁶⁵⁶ KSH STADAT 2.6.1. Jövedelemeloszlás, szegénység (2003–2015), http://www.ksh.hu/thm/2/indi2_6_1.html.

ÖSSZEGZÉS

Az 1990-es évek elején a társadalombiztosítási jogosultságokat erősítő, az alapok költségvetéstől való függetlenedését segítő, és azok demokratikus kontrollját kiépítő reformok történtek. Az Antall- és Boross-kormányok a rendszerváltás sokkját részenben a társadalombiztosítás rendszerén keresztül igyekeztek enyhíteni. A Horn-kormány idején megvalósult privatizáció gyengítette a szolidaritási elemeket és a neo-liberális nyugdíj-ortodoxia jegyében nagy szerepet szánt a magánbiztosításnak és a tőkepiacok pozitív fejlődésének. Az 1990-es évek közepén a felosztó-kirovó állami nyugdíjrendszer finanszírozhatóságát és kiszámítható működését erősítő döntések is születtek, mint például a nyugdíjkorhatár emelése és az indexelés szabályainak rögzítése. A 2000-es évek közepére egyértelművé vált, hogy a magán-nyugdíjpénztári rendszer nem váltja be a hozzá fűzött (túlzott) reményeket, és a rendszer, főleg az idősebb átlépők számára, veszteséggel jár. A 2008-as világválság drámai hatása, valamint a második Orbán-kormány földcsuszamlásszerű választási győzelme 2010-ben megnyitotta az utat a visszaállamosítás felé. Bár már az 1997-es reformok sem a konszenzuskeresés jegyében születtek, számos elemükben kapkodóak, nehezen követhetőek és időnként jogsértőek voltak, a 2010-2011-es reformok a parlamenti szabályok kijátszásával, puccsszerűen, az állampolgárok megtévesztésével és az alkotmányos garanciák leépítésével születtek. A szociálpolitika területén a legnagyobb mértékű újraelosztást megvalósító, hosszú távú bizalom nélkül nem működő nyugdíjrendszer esetében a döntéshozatalnak ez a „statáriális” módja óriási károkkal jár az állam és az állampolgár viszonyára nézve. Ez még akkor is igaz, ha a változások egy gazdaságilag fenntarthatóbb, szolidárisabb nyugdíjrendszert eredményeztek, mint a kötelező magánnyugdíjak intézménye volt.

A 2010-2011-es reformok nagyrészt visszatérítették a nyugdíjrendszert az 1990-es évek eleji állapothoz, amely egy állami, felosztó-kirovó rendszerből, időskori segélyezésből, valamint önkéntes pénztárakból állt. A kiindulóponthoz képest azonban jelentős változás, hogy az Alaptörvény szerint a társadalombiztosítás nem alkotmányos eleme a társadalmi védelemnek, hogy a nyugdíjrendszernek immár nem része a megváltozott munkaképességűek ellátása (régi nevén a rokkantnyugdíj), és hogy további szolidaritási elemek is jelentősen gyengültek. A társadalombiztosítási alapok függetlensége mára eltűnt, így azok a költségvetés „fiókjává” váltak, hasonlóan az államszocialista időkhöz. A társadalombiztosítás mint „szerzett jog” megszűnt a munkáltatói járulék szociális hozzájárulási adóvá változtatásával. Átmenetiséget és bizonytalanságot tükröz az a sajátos helyzet, hogy a rendszert 2016-ra jórészt adókból finanszírozzák az állampolgárok, miközben a biztosítás alapelvei és logikája sok szempontból változatlanul megmaradtak. A bismarcki elvekhez való visz-

szakanyarodásként értelmezhető ugyanakkor, hogy a nyugdíjrendszer egyre inkább visszatükrözi a munkában töltött évek kereseti viszonyait és egyenlőtlenségeit, tehát „státuskonzerváló”.⁶⁵⁷ Ennek megfelelően a jó munkaerő-piaci helyzetű munkavállalókat keresetük arányában megfelelően ellátja, garantálja számukra az időskori relatív biztonságot. Nem védi meg azonban az időskori szegénységtől azokat, akik az 1990 utáni kapitalista piacgazdaságban nem jutottak megfelelő jövedelemmel járó tartós és legális foglalkoztatáshoz.

⁶⁵⁷ Esping-Andersen 1990.