

MISKOLCI EGYETEM  
ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
DEÁK FERENC ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI  
DOKTORI ISKOLA

dr. Varga Zoltán

A MAGYAR NYUGDÍJRENDSZER  
PÉNZÜGYEI  
(PhD értekezés)

**Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola**

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Bragyova András DSc.

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

Tudományos vezető: Dr. Nagy Zoltán PhD

MISKOLC  
2012

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Ezúton fejezem ki hálámat és köszönetemet Prof. Dr. Prugberger Tamásnak, aki 2004 és 2010 között tudományos vezetőként segítette a tudományos előrehaladásomat.

„Az értekezés a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0008 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.”

Kézirat lezárva: 2012.november 29.

**Tartalom**

<i>BEVEZETÉS</i> .....	5
<i>I FEJEZET</i> .....	9
<i>A MAGYAR NYUGDÍJRENDSZER PÉNZÜGYEINEK KEZDETEI KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A HAZAI JOGFEJLŐDÉSRE</i> .....	9
1. <i>A magyar nyugdíjrendszer pénzügyeinek előfutára: a bányatársulások intézménye</i> .....	9
2. <i>Az ipari munkásság segélyezésének kialakulása, a betegbiztosítás és a balesetbiztosítás kialakulása</i> .....	12
3. <i>A bányanyugbér-biztosítás pénzügyei</i> .....	20
4. <i>Az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló kötelező biztosítás</i> .....	24
5. <i>A nyugdíjbiztosítás pénzügyeinek irányítása a századelőn: az Országos Társadalombiztosító Intézet</i> .....	38
6. <i>A társadalombiztosítási bíráskodás</i> .....	50
7. <i>Az ügyvédi nyugdíj - az Országos Ügyvédi Gyám- és Nyugdíjintézet</i> .....	53
8. <i>A mezőgazdasági társadalombiztosítás</i> .....	57
9. <i>Finanszírozás: járulékok szabályozása a XX. század első felében</i> .....	61
<i>II. FEJEZET</i> .....	67
<i>A NYUGDÍJRENDSZER PÉNZÜGYEINEK ÁTALAKULÁSA A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚT KÖVETŐEN</i> .....	67
1. <i>Az 1940-es évek nyugdíjintézkedései</i> .....	67
2. <i>Nyugdíjtörvények pénzügyei az ötvenes és a hatvanas években</i> .....	72
3. <i>Az 1975. évi társadalombiztosítási kódex megalkotása</i> .....	78
<i>Az 1975. évi törvény</i> .....	82
4. <i>A nyugdíjasokat és a nyugdíjrendszer pénzügyeit érintő intézkedések a 1997. évi reformig</i> .....	85
<i>A hetvenes–nyolcvanas–kilencvenes</i> .....	85
5. <i>A nyugdíjreform: az 1997. évi törvények előkészítése és elfogadása</i> .....	109
6. <i>A nyugdíjreformot követő első változtatások</i> .....	116
7. <i>A nyugdíjrendszer problémái a nyugdíjreform után</i> .....	122
7.1. <i>A nyugdíj kiszámításának módja</i> .....	122
7.2. <i>A valorizáció és a degresszió értelmezése</i> .....	124
7.3. <i>Nyugdíjarányok problémaköre</i> .....	127
7.4. <i>Problémák a finanszírozás során</i> .....	128
7.5. <i>A nyugdíjak és a keresetek egymásra hatása</i> .....	131
7.6. <i>A nyugdíjkorhatár problémaköre</i> .....	132
7.7. <i>Nyugdíjformula</i> .....	134
7.8. <i>Finanszírozhatóság</i> .....	138
<i>III. FEJEZET</i> .....	142
<i>A NYUGDÍJRENDSZER PÉNZÜGYEIT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK A NYUGDÍJREFORMOT KÖVETŐ ÉVEKBEN</i> –.....	142
1. <i>Az öregedés hatása a nyugdíjrendszerre</i> .....	142
1.1. <i>Demográfiai kihívások</i> .....	145
1.2. <i>Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer és az előregedő társadalom</i> .....	148
1.3. <i>Európai kitekintés – a társadalom előregedésének nyugdíjrendszerre gyakorolt hatása</i> ....	152
1.4. <i>A társadalmi öregedés hatásai</i> .....	158
1.5. <i>A demográfiai kihívásokra adható válaszok</i> .....	162

1.6. Helyzetkép Magyarországon .....	163
2. A nyugdíjrendszert meghatározó tényezők a nyugdíjreformot követő években: A politika hatása.....	170
2.1. Nyugdíjkorrekciós intézkedések .....	173
2.2. A nyugdíjkorrekciós intézkedések előzményei .....	176
2.3. Igazságtalanságok a nyugdíjrendszerben.....	177
2.4. A foglalkoztatásra gyakorolt hatás.....	179
2.5. A(z) (egykori) 13. havi nyugdíj fiskális hatásai és igazságtalanságai.....	180
2.6. Egy lehetséges parametrikus reform elemei.....	182
2.7. A más alrendszerekkel integrált nyugdíjreform szükségessége .....	183
2.8. Az egészségügyi rendszer és a nyugdíjrendszer összefüggéseinek kiemelése.....	184
2.9. A minimálbér adómentességének negatív hatása a nyugdíjrendszerre a 2000-es évek elején.....	186
3. A nyugdíjreform utáni újabb pénzügyi reform elemei .....	187
3.1. A nyugdíj mellett kereső tevékenységet folytatókat érintő rendelkezések.....	187
3.2. A nyugdíjszámítási szabályok átalakítása .....	190
3.3. A korkedvezményes, a rokkantsági és a baleseti rokkantsági nyugdíj jogosultsági feltételeinek módosulásai .....	191
3.4. Özvegyi nyugdíjakkal kapcsolatos pénzügyi vonatkozások .....	194
3.5. A magánpénztárak és az önkéntes pénztárak tevékenysége a vizsgált időszakban.....	198
4. A nyugdíjrendszer pénzügyeit érintő változtatások az elmúlt két évben.....	204
4.1. A korhatár előtti ellátásokat érintő változások.....	207
4.2. A rokkantsági típusú ellátások átalakítása.....	211
4.3. A magánnyugdíj-rendszer teljes reformja .....	214
4.4. A reformok államháztartási hatása .....	220
<b>IV. FEJEZET.....</b>	<b>227</b>
<b>A NYUGDÍJRENDSZER AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS RENDSZERÉBEN.....</b>	<b>227</b>
1 Társadalombiztosítási Alapok és az államháztartás központi alrendszerében..	235
2. A foglalkoztatottak (biztosított személyek) befizetése .....	238
2. A Nyugdíjbiztosítási Alap pénzügyeit determináló pénzügyi változások.....	239
2.1. A magyar nyugdíjrendszer finanszírozási forrásainak változása - a járulékrendszer átalakítása.....	251
2.2. A járulékrendszer átalakításának elméleti háttere .....	255
2.3. A szociális hozzájárulási adó bevezetése .....	258
3. Összegző kritikai észrevételek és javaslatok a megtett változtatások kapcsán.	266
<b>ÖSSZEGZÉS.....</b>	<b>272</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>273</b>
<b>IRODALOMJEGYZÉK.....</b>	<b>275</b>
<b>A DISSZERTÁCIÓ TÉMAKÖRÉHEZ KAPCSOLÓDÓ SAJÁT PUBLIKÁCIÓK:...</b>	<b>297</b>
<b>NYILATKOZAT.....</b>	<b>305</b>

## BEVEZETÉS

A nyugdíjbiztosítás lényeges feladata, hogy az egyénnek meghatározott munkával eltöltött időszak után keresetével arányban álló nyugdíjat biztosítson. Az értelezés célja a címéből adódóan e nyugdíj pénzügyi hátterének, a fenntarthatóság kérdésének vizsgálata. Fenntartható-e a magyar nyugdíjrendszer és milyen módon tartották fel a kialakulásakor. Az elemzésből kitűnik, hogy a nyugdíjrendszer kezdetben állami beavatkozás nélkül működött, majd átterelődött egyre inkább a hangsúly a mindenkinek biztosítandó állami ellátásra. A teljes foglalkoztatottság éveiben megfelelően, hiány termelése nélkül működött a rendszer, de a rendszerváltást követően munka nélkül maradt rétegek már nem tudták a pénzügyi fenntarthatósághoz szükséges járulékot fizetni, aminek a következtében egyre nagyobb állami beavatkozásra volt szükség, az állam az adóbevételekből származó költségvetési forrásokkal segítette a nyugdíjrendszert egyensúlyban tartani. Az értekezésben ennek megfelelően fontos kérdéskör az adó és a járulék fogalmának részletes elemzése és elhatárolására. A rendszer pénzügyi egyensúlya tehát az 1990-es évek közepére megbillent, ezért beavatkozás vált szükségessé, ezt a beavatkozást az állam a nemzetközi pénzügyi szervezetek által sugallt magánnyugdíj-pénztári rendszer kialakításával tette meg. Az 1997-es nyugdíjreformmal bevezetett magánnyugdíj-pénztárakba már nem a jól ismert járulékot kellett fizetniük a tagoknak, hanem egy másik pénzügyi elvonástípust, a tagdíjat.

A nyugdíjrendszer pénzügyeit ebből adódóan látható, hogy a pénzügyi jog által determinált fogalmak a járulék, a tagdíj és az adó milyen mértékben determinálják.

A nyugdíjbiztosítás a XX. században tehát folyamatos átalakuláson és fejlődésen ment át és a XX. század végére teljesen kiteljesedett. Köszönhető ez annak is, hogy jelenleg azok részesülnek nyugdíjban, akik több évtizedes munkában töltött időszakkal rendelkeznek. De a rendszerben már jelentkeznek a problémák, hiszen a foglalkoztatotti létszám fokozatos csökkenésével

csökken azok száma, akik a felosztó- kirovó rendszerben a nyugdíjüket finanszírozzák.

A magyar szociális rendszert – amelynek a nyugdíjrendszer is része - akként is lehet tipizálni, hogy mely szerv illetve szervezet szervezi a segítséget. A veszélyhelyzetek bekövetkezése esetén nyújtott ellátásokat három fő szereplő biztosítja: az állam, az önkormányzatok és a civil, vagy más néven nonprofit szektor. Másik felosztása a rendszernek aszerint különböztet, hogy az egyes szociális intézményeket milyen úton finanszírozzák. E szerint az egyes ellátásokat hozzájárulásokból, járulékokból, míg más részüket csakis állami költségvetésből, azaz az adókból finanszírozzák.

Ma hazánkban a szociális jog intézményei által nyújtott ellátásokat alapvetően négy nagy csoportba sorolhatjuk: a társadalombiztosítás ellátásai; a családtámogatások és a gyermekes családok egyéb ellátásai; a foglalkoztatáspolitikai eszközök, ellátások; és a szociális igazgatási rendszer által nyújtott ellátások.<sup>1</sup>

A társadalombiztosítás nyugdíjbiztosítási ága ma szinte minden európai államban – és köztük hazánkban is – hasonló problémákkal néz szembe: a növekvő életszínvonal, és a csökkenő élve születések száma okán a társadalom előregedése következtetik be, az egyre javuló ellátások finanszírozása a keresőképes munkavállalók egyre nagyobb hozzájárulását követeli meg. Az európai államok e tendenciát figyelembe véve igyekeznek jelentősebb reformokat végrehajtani a társadalombiztosítás területén, az igények és a rendelkezésre álló anyagi források egyensúlyban tartásával.

Magyarországon a rendszerváltást követően a társadalombiztosítás igazgatási rendszerében történtek lényeges változások, a társadalombiztosítási önkormányzat bevezetésével majd eltörlésével.

A társadalombiztosítási anyagi és eljárási jogot érintően 1997-ben következett be reform, a *nyugdíjbiztosítási rendszer* átalakításával. A reform eredményeképpen a jelenleg hatályos magyar nyugdíjrendszert egyrészt az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárakról szóló 1993: XCVI. tv., másrészt az

---

<sup>1</sup> Czúcz Ottó (szerk.): Szociális jog I. Unió Kiadó. 2003. 163-178. o.

1998. január 1-vel hatályba lépett négy új társadalombiztosítási törvények közül a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997.évi LXXX. törvény.; a társadalombiztosítás nyugellátásáról szóló 1997.évi LXXXI. törvény.; és a magánnyugdíjakról szóló 1997.évi LXXXII. törvények szabályozzák.

A reform lényege az volt, hogy a korábban felosztó-kirovó elven alapuló rendszer kiegészült egy úgynevezett tőkefedezeti elven működő modellel. A nyugdíjreform szükségessége nem vitatható, hiszen a korábbi 1975. évi II. törvény alapján folyósított ellátások változatlan feltételek mellett közép és hosszú távon nem lettek volna finanszírozhatóak. A felosztó-kirovó rendszer válságához számos ok vezetett: a folyó kiadásokat a folyó bevételekből fedezték; a járulékfizetések sorsa követhetlenné vált; a rendszer aktuálisan volt finanszírozható, sem megtakarítás, sem felhalmozás nem képződött; a nyugdíjak reálértékben is csökkentek, és végül a legkardinálisabb; a már fentebb említett lakosság elöregedésének a problémája.

A nyugdíjrendszer 1997-ben lezajlott reformját követően 10 évvel a nyugdíjrendszer szakértői *Nyugdíj és Időskor Kerekasztal* címmel tárgyalások keretében elkezdtek ismételten foglalkozni a nyugdíjrendszer problémájával, fenntarthatósági kérdéseivel. Ennek oka volt, hogy tíz évvel a reform után ismét reformra szorult a nyugdíjrendszer. A több éven át működő szakmai műhely célja a nyugdíjrendszer alakításának koncepcionális előkészítése és a kapcsolódó hatásvizsgálatok közül a legfontosabbak elkészítése.

A Kerekasztal alig fejezte be munkáját, amikor a 2010-es kormányváltást követően hatalmas horderejű változások indultak meg a nyugdíjrendszerben, amelynek következtében 2011-ben megszűnt a kötelező magánnyugdíjpénztári tagság és gyakorlatilag a kötelező állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer vált ismételten a dominánssá, a nyugdíjrendszer másik két pillére a magánnyugdíjpénztári és az önkéntes - kölcsönös biztosító pénztári mellett.

Gyakorlatilag azt mondhatjuk, hogy 13 év után a nyugdíjbiztosítási rendszer visszatért az 1997-es reform előtti útra. Ezáltal még közelebb került a

pénzügyi joghoz, hiszen az államháztartás központi alrendszerének részét képező Társadalombiztosítási Alap Nyugdíjbiztosítási Alaprészen keresztül valósul meg járulékokkal a finanszírozás.

A változtatásoknak továbbra sincs vége Az alaptörvény T cikke (4) bekezdése alapján a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályairól szóló törvénynek sarkalatos törvénynek kell lennie. Ez a „sarkalatoság” azt jelenti, hogy a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályairól szóló törvényt az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata nélkül megváltoztatni nem lehet.

Összegzésképpen elmondható, hogy a dolgozat célja a magyar nyugdíjrendszer pénzügyeinek vizsgálata, a fenntarthatóság érdekében tett korábbi és jelenlegi intézkedések hatásának vizsgálata.

A dolgozat felépítése négyes tagozódású, hangsúlyosabb rész alapvetően a téma rendszerváltást követő hazai kutatása.

A bevezetést követően a hazai jogfejlődés, jogtörténeti rész kidolgozásával kezdődik a kutatás, pénzügyi oldalról megközelítve. A tőkefedezeti rendszer sajátosságainak figyelembevételével majd a II. világháborút követően a felosztó-kirovó rendszer pénzügyi jellemzőinek a bemutatásával. Különös figyelmet fordítva az egyes fedezeti rendszerek előnyeire és hátrányaira, a tapasztalatokra. Ezt követi a rendszerváltást követő időszak a nyugdíjreformig. A járulékszabályok elemzése. A nyugdíjreform és a 2009 végig terjedő időszak a következő, végül a 2010-2011-ben végrehajtott változtatások és azok fiskális hatása.

A vizsgálat kiterjed a nyugdíjrendszert meghatározó tényezőkre, kiemelt figyelmet fordítva a már említett, a társadalom előregedéséből keletkező, a nyugdíjrendszert érintő hatásokra, akárcsak a politikai hatásra.

Az értekezésben azonban nem vállalkozok arra, hogy a nyugdíjrendszer valamennyi elemét vizsgáljam, talán ez nem is lenne lehetséges, már a terjedelmi korlátok miatt sem.

A disszertációt de lege ferenda javaslataimmal, illetve a magyar és az angol nyelvű összefoglalóval zárom.



**I. FEJEZET**  
**A MAGYAR NYUGDÍJRENDSZER PÉNZÜGYEINEK**  
**KEZDETEI KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A HAZAI**  
**JOGFEJLŐDÉSRE**

**1. A magyar nyugdíjrendszer pénzügyeinek előfutára: a bányatársulások intézménye**

Jelen alfejezet célja, hogy bemutassa a nyugdíjbiztosítás történetének vázlatát a kezdetekkor majd a fejlődési tendenciáit a XIX. század végéig. A nyugdíjbiztosítás kialakulásához vezető összes jogi rendelkezés ismertetése és feldolgozása korlátokba ütközhet, ezért az összegyűjtött és értékelésre váró szabályhalmaz anyagában szelektálnom kellett. Önkényes e válogatás, de remélem, megfelelően szolgálja a kitűzött célt, az elemzett intézményrendszer történeti vázának körvonalázását.<sup>2</sup>

Az alkalmazottak biztosításának történeti fejlődése terén hazánkban első helyen a bányamunkásság önszegélyezése áll. Eredete Árpád házi királyaink idejébe nyúlik vissza. Legrégebbi írásos nyomai a XII. században találhatóak. A bányászatnak a többi foglalkozástól elszigeteltsége és veszélyessége fejlesztette ki az egymás támogatását célzó szövetkezést. Az egyház szegénygondozási tevékenységének és a bányászok vallásosságának találkozása hozta magával, hogy a bányamunkások a társaik segítésére maguk között gyűjtött adományokat megőrzés végett sok helyen kolostorokban helyezték el. Az adományokból néhol betegszobát, kórházat létesítettek. Ezekben betegápolással foglalkozó szerzetesek gondozták a beteg bányászokat. A XIII. században egyes közületek és bányavállalkozók betegszobákat létesítenek. Így Selmec városa épített a beteg és elaggott bányászok számára.<sup>3</sup>

Későbbi adatokban a bányavállalatok és munkásaik összefogásával találkozunk. A beteg és elaggott munkások támogatására felhasználták:

---

<sup>2</sup>A témáról lásd bővebben: Varga Zoltán: *A nyugdíjbiztosítás kialakulása és fejlődési állomásai Magyarországon a XX. század első felében* Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolciensum Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, Bíbor Kiadó Miskolc, 2005. pp. 345-371.

<sup>3</sup> *A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1892-1942.* Kiadta az Országos Társadalombiztosító Intézet. Felelős kiadó: Dr. Lengyel Ervin vezérigazgató. Pallas Nyomda. 1942. 6. o.

1. a bányaművelés költségeire le nem kötött bányarészekből – az úgynevezett szabad kuxákból – az egyház és a szegények javára adott jövedelmet,
2. a bányatulajdonosok és a vájárok által a Szűzanya tiszteletére félretett ércből időnként beszolgáltatott „Frauenerz”-et
3. a munkások béréből meghatározott összegben levont, az ú.n. „bukszá”-ba, illetőleg „ládá”-ba befizetett „Büchsegeld”-et, illetőleg „Brudergeld”-et és
4. azt a jövedelmet, amely az öreg, beteges bányászok helyébe felvett fiatalabb bányászok azon kötelezettségéből eredt, hogy keresetük egy részét a beteges, kiöregedett bányászok támogatására fordítsák.

A XVI. században találkozunk a nagyobb bányáknál a *bányatársláda* szervezetével. a társláda a munkaadó és a bányamunkásai önkéntes elhatározásából létesült. Kezelője önkormányzati alapon a bányászlegénység. Bevétele a vállalt kötelezettség alapján a munkásoktól levont járulékokból és a munkaadó hozzájárulásából adódik. Minden bányamunkás társláda-tagnak joga volt a segélyezésre. Az első ilyen társláda Thurzó János bányájában 1496-ban alakult.

1778-ban adatott ki a kincstári bányatársulati társládák létesítésére vonatkozó udvari kamarai rendelet. Ez kimondta – a társládák kincstári segélyezése mellett – a bányászok járulékfizetési kötelezettségét és megszabta, hogy a bányatársládába az összes munkacsoportok, tehát a napszámosok is kötelesek voltak belépni. A magyarországi és ausztriai kincstári bányatársládák a náluk befizetett járulékok ellenében a viszonzóság alapján kölcsönösen fizették a nyugbért olyan munkások részére, akik mindkét állam területén lévő kincstári bányákban felváltva dolgoztak és e munkában megöregedte.

Ezt követően a magánvállalatok tulajdonosai – nehogy a nagyobb támogatást nyújtó kincstári bányák a magánbányák munkásait elhódítsák, - a

társládák céljaira a munkások hozzájárulási összegével azonos összegű támogatást adtak.

A társládák szolgáltatásai:

- a) betegség esetében pénz, orvosi kezelés és gyógyszersegély;
- b) munkaképtelenség esetében nyugbér vagy végkielégítés;
- c) özvegyek és árvák ellátása;
- d) temetkezési segély.

A bányatársládák ügyeit a közgyűlés, a társláda-atyák és a társládai jegyző intézték.

A bányatársládák felett a felügyeletet első fokon a bányamester és a városi magisztrátus, magasabb fokon a főkamagróf és az udvari kamara gyakorolta.

Az 1854. évi császári nyílt parancs az osztrák bányatörvény hatályát Magyarországra is kiterjesztette és ezt az 1861.évi országbírói értekezlet, illetőleg az igazságügy miniszternek az 1869. évi március hó 30-án kiadott rendelete is fenntartotta.<sup>4</sup>

Ez a törvény minden nagybirtokos kötelességévé tette, hogy a bányászatban és kohászatban foglalkoztatott összes munkások, valamint azok hozzátartozói gyámolítása céljára társpénztárt alakítson. A gyenge megalapozású és kis munkáslétszámot foglalkoztató bányavállalatokra a törvény rendelkezését a bányahatóságok nem alkalmazták. A társpénztárak között nem állott fenn viszonyosság. A társpénztárt fenntartó munkaadó szolgálatából kilépés esetében a munkás a társpénztárral szemben szerzett jogát elvesztette.<sup>5</sup>

Összegésképpen megállapítható, hogy a biztosítás e korai szakaszában a biztosítás az önszerveződés, az önsegély elvén működött, az állami jelenlét nélkülözte. A pénzügyi fenntarthatóságot a már ekkor megjelenő

---

<sup>4</sup> Laczkó István: *A magyar munkás –és társadalombiztosítás ötven éve 1891-1942.* OTI, Budapest, 1942. 6. o.

<sup>5</sup> Az 1867-1881. években foglalkoztatott s az említett években a bányatársládáknál biztosított munkavállalók létszáma a kincstári üzemekben 8-10.000 között (7-9000 férfi, 80-100 nő, 1000 körüli gyermek), a magánüzemekben 31-35.000 között (26-30.000 férfi, 1000-1500 nő és 3-4000 gyermek) mozgott.

járulékfizetési kötelezettség jelentette, amelynek a fizetésével - akárcsak ma - egy későbbi ellátásra szereztek jogot az akkori értelemben vett biztosítottak.

## **2. Az ipari munkásság segélyezésének kialakulása, a betegbiztosítás és a balesetbiztosítás kialakulása**

Régi jogforrásainkban olyan rendelkezést, amely – akár ipari, akár mezőgazdasági – munkavállalók részére segélyezést biztosítana, nem találunk.

Az ipari munkások segélyezését a városok végezték a személyügyi ellátás keretében. A X<sup>IV</sup>. században az azonos ipart folytatók szövetségbe, (céhbe) tömörültek. A céhek később közhatósági jelleget kaptak. Tagjaik közé csak jó hírű, törvényes születésű mestereket vettek fel. A felvétel előtt vizsgázni kellett. A céhek a beteg legények istápolását és az özvegyek felsegítését is feladatuknak tekintették.

Az 1840: XVI. törvénycikk az első, amely az alkalmazott betegsége esetére rendelkezést tartalmaz.

Az 1872: VIII. törvénycikk szerint az iparos a tanoncát, ha „háznépéhez tartozik, köteles betegség esetében ápolásban részesíteni” és a gyáros köteles a munkásokkal való bánásmódot megbetegedés vagy szerencsétlenség eseteire a munkarendben szabályozni.

Az 1875: III. törvénycikk akként rendelkezett, hogy nyilvános gyógy-és betegápolási költségeket, úgyszintén a „szülházi” költségeket elsősorban az ápoltak, szüleik, illetőleg házastársuk, - ha pedig ezek vagyontalanok, - a munkaadó 30 napig sajátjából fizetni köteles.

Az 1885: XXXVII. törvénycikk – a kereskedelmi törvény – kimondja, hogy a „kereskedősegéd, aki szolgálata teljesítésében véletlen baleset miatt ideiglenesen gátoltatik, igényeit a fizetés és ellátáshoz hat heti időtartamra el nem veszíti.”

---

<sup>6</sup> E szerint a „kereskedő tanítványa” a kereskedőtől – egyebek közt – „orvosi ápolást” követelhet. Ugyanilyen rendelkezés található a segédmunkásokat illetően a gyáriparral vonatkozásban az 1840: XVII. törvénycikkben.

Az 1876: XIV. törvénycikk a vasúti és hajózási egészségügyet az állam felügyelete alá helyezi. Ez a felügyelet kiterjed a munkások megbetegedése esetében szükséges ápolás biztosítására is.

Az 1884: XVII. törvénycikk – az ipartörvény - szabályozza elsőnek a munkások betegség esetére szóló biztosítását. Megállapítja, hogy az ipartestületek célja – egyebek között – gondoskodni arról, hogy „segélypénztárak létesüljenek”. A segélypénztár létesítése a segédek többségének elhatározásán alapul. Az ilyen segélypénztárba való belépés kötelező. A heti bér 3%-áig szedhető járulék és a segélyezés mértékének megállapítását a törvény az alapszabályokra bízta. A járulékot az iparos köteles a segélypénztárba beszo­lgáltatni. Az iparost terhelő hozzájárulási összeg a segédre előírt járulék egyharmadánál több nem lehet. A segélypénztár kezelésében az iparosok és a segédek egyenlő számban vettek részt. A segélypénztár elnöke az ipartestület elnöke. Minthogy a törvény a segélypénztárak létesítését nem tette kötelezővé, az így kialakult biztosítás önkéntes elhatározáson alapult.

Az említett tételes intézkedések végrehajtása mellett az érdekeltek elhatározása alapján különböző, a kölcsönös támogatás alapelvén nyugvó munkásegyletek létesültek abból a célból, hogy az ipari munkásról megbetegedés esetén gondoskodjanak.

Az egyik legrégibb, önkéntes társuláson alapuló intézmény a *Budapesti Kereskedelmi Nyugdíj-és Betegápoló Egyesület*<sup>7</sup> 1846-ban alakult és 1848-ban avatta fel első kórházát.

Érdekességképpen megjegyezhető, hogy a Magyarországi Könyvnyomdászok és Betűöntők Segélyező Egyesülete 1848-ban alakult, 1857-ben feloszlott, de 1861-ben újra megalakult.

A bőröndösök, szíjgyártók és nyergesek által 1866 előtt alakított magyar és német önképző egyesületek célul tűzték ki a szakmai munkások betegség esetében segélyezését is.

---

<sup>7</sup> A Magánalkalmazottak Biztosító Intézetének jogelődje.

Az országban számos hasonló egyesület működött. Legtöbbjét a nagyobb gyárak létesítették. „*A Munkássegélyezés ügye Magyarországon*” című, 1884-ben megjelent könyv megemlékezik arról, hogy még 1867 előtt „a munkaadók néhány kitűnő tagja” (összesen 14-en) „Budapesti munkáskórház és segélyegylet ideiglenes bizottmánya” megjelöléssel felhívást tett közzé. A cél az volt, hogy Budapestre kiterjedően betegsegélyező pénztár és 200 ágyas kórház létesíttessék. A mozgalom vezetői 20.000, átlag napi 1 Ft keresettel rendelkező munkás részvételére számítottak, akik jövedelmük 2%-át fizették volna be a felmerülő kiadások fedezésére. E nemes szándék megértés hiányában nem valósult meg.

Az 1869-ben alakult meg a „m. kir. Munkásképző Egyesület”. Alapszabályszerű célja a „munkásosztály szellemi és anyagi érdekei fölött örködni és azt előmozdítani”. Ennek az egyesületnek az egyik osztályát alkotta az 1870. évben alakult „Általános Munkásbeteg-segélyező és Rokkant Pénztár” elnevezésű egyesület. *Ez az Általános Munkásbeteg-segélyező és Rokkant Pénztár- a továbbiakban Általános Pénztár – tekinthető a magyar társadalombiztosítás első országos szervének*

Az Általános Pénztár célja, hogy a munkás „betegségében illően segélyeztessék, rokkantság esetére „fenntartassék” és halála esetén temetkezési járulékot, hátramaradottjainak gyámolítást biztosítson.”<sup>8</sup>

Az alapszabály szerint rendes és pártoló tagok vannak. Rendes tagok lehetnek a 12 éves koron túl és a 60 éves koron alul lévő férfiak és nők.

Az alapszabály a járulékok és a segélyek mértéke szempontjából három korosztályt és minden korosztályon belül 4 fizetési osztályt létesített.

A korosztályokba való tartozás a pénztárba való belépés időpontjától és a belépő életkorától, a befizetési osztályokba való sorolás pedig a munkabér nagyságától függött.

Természetbeni segélyképpen járt a biztosítottak ingyenes egyetorvosi gyógykezelés<sup>9</sup> és az egyleti orvos által rendelt ingyenes gyógyszersegély.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Az Általános Pénztár alapszabályát „*Statuten der Allgemeinen Arbeiter-Kranken- und Invaliden-Casse in Pest*” cím alatt 1870. február 26-án láttamozta az akkori belügyminiszter.

Ezenfelül a tagok szükség esetében díjtalanul kaptak gyógyfürdőt, sebészeti szereket és köt anyagot, valamint gyógy- (ásvány-) vizet és hasonlókat.

A segélypénz a fizetési osztályokhoz igazodott és keresőképtelenség esetében 26 hétre teljes összegben, további 26 hétre fél összegben járt.<sup>11</sup>

Az egy évi segély igénybevétele után az egyesület vezetősége még tovább is nyújthatott rendkívüli segélyt. Ha azonban a tag rokkantsági járulékot is fizetett, rokkant állományba volt vehető.

Az Általános Pénztár fejlődését nagyban elősegítette, hogy a gyárak egymás után szerződtek a Pénztárral és kötelezővé tették alkalmazottaiknak a tagok kötelező belépését. 1882-ben 55 vállalat állott az Általános Pénztárral szerződéses viszonyban. Hogy a vidéki munkásság is bekerülhessen a tagok közé, az Általános Pénztár a vidéki nagyobb városokban úgynevezett *előhelyeket* létesített.<sup>12</sup>

Az 1884: XVII. törvénycikk az ipartestületek feladataként jelölte meg a segélypénztárak létesítését.<sup>13</sup>

A segélyező pénztárak feladata:

- a) a tagoknak segélyezése betegség esetén
- b) a tagok segélyezése rokkantság esetén
- c) a tagok támogatása munkahiány esetén
- d) az elhalt tag családtagjairól való gondoskodás.<sup>14</sup>

Az Általános Pénztár alapítását követően is létesültek olyan magánegyesületek, amelyek célkitűzései között a tagok betegség esetében segélyezése is helyt kapott.<sup>15</sup> E pénztárak fenntartására a munkaadók az ipari

<sup>9</sup> Az egyesületi orvos utalványára alapján a tagot az Általános Pénztár terhére legfeljebb 26 héten át kórházban is ápolták. Ha a segélypénz összege a kórházi napi ápolási díj összegénél nagyobb volt, a különbözeti összeg a beteg tagot illette.

<sup>10</sup> A gyermekágyas nőt 10 hónapi egyesületi tagság esetében szülési támogatás címén egy hétig betegsegélyezés illette meg. Ha a szülésből kifolyólag hosszabb időn át betegeskedett, legfeljebb 26 hét időtartamra a segélypénz fele összegét kapta.

<sup>11</sup> A betegsegélyek sérülés esetén is jártak

<sup>12</sup> Ezek száma 1885-ben harmincnégy volt.

<sup>13</sup> De a legtöbb ipartestület húzódozott a segélypénztár megalakításától az ipartestület tagjait terhelő hozzájárulási kötelezettség, továbbá a pénztárak igazgatásával járó nehézségek miatt. Így 1892-ig mindössze 28 ilyen ipartestületi segélypénztár alakult.

<sup>14</sup> Mind a négy célt csak a budapesti könyvnyomdászok és betűöntők egyesülete valósította meg.

<sup>15</sup> A kereskedelemügyi minisztérium által 1905-ben kiadott „Munkásbiztosítási törvény módosítása” című anyaggyűjteményben olvasható, hogy az 1885. évi első ez irányú statisztikai felvétel adatai

munkások béréből 4-6%-ot vontak le és maguk is jelentékeny mértékben támogatták azokat.<sup>16</sup>

Az önkéntes társuláson alapuló biztosítás nem lehetett életképes, mert természetesen főleg azok igyekeztek magukat tagként felvetetni, akik leginkább érezték a pénztár szolgáltatásaira való rászorultságukat.

E helyzet felismerése, valamint annak a megállapítása, hogy a biztosításnak önkéntes elhatározásra hagyása mellett a munkások nagy tömegei maradnak védelmen kívül, eredményezte, és fokozatosan erősítette azt a mozgalmat, amely a kötelező biztosítás bevezetése érdekében indult meg és az *1891: XIV. tc-ben* jutott eredményre.

Ez az első magyar törvény, amely – ugyan csak betegség esetére – a kötelező biztosítást megvalósította.

E törvény a decentralizáció elvét juttatta érvényre és a kerületi betegsegélyező pénztárak, a magánegyesületi pénztárak, végül a bányatárs-pénztárak formájában, a pénztárak hatféle típusa útján végeztette a betegségi biztosítás ügyeit. E törvény hatálya alatt egész országban 409 pénztár működött.

Az *1891: XIV. tc-vel*<sup>17</sup> létrehozott decentralizáció hamarosan éreztette káros hatását, mert csak azok a pénztárak tudták magukat zavartalanul fenntartani, amelyek nagyobb taglétszámmal bírtak, míg a kisebb pénztárak anyagi gondokkal küszködtek, és nem tudtak megfelelni a törvényi kötelezettségeknek.<sup>18</sup>

---

szerint azok közül a segélyezési intézmények közül, amelyeket részint a munkaadók, részint társulás útján a munkások a betegség esetében szükséges anyagi támogatás elérése érdekében létesítettek. Elsősorban azokat a pénztárakat kell megemlíteni, amelyeket – a bányatársulások mintájára – nagyipari vállalatok teremtettek meg a munkásaik betegség, baleset, nyugdíj, özvegyi és árvaellátás esetére való biztosítása érdekében.

<sup>16</sup> Az összes betegsegélyező pénztárakban, illetőleg segélyegyletekben (beleértve a bányatárs-pénztárakat, ide nem értve az ipartestületi betegsegélyező pénztárakat) az 1885. évi 362. 362 főnyi munkáslétszámból összesen 147.397 munkás, vagyis a munkások 40,6 %-a volt biztosított.

<sup>17</sup> 1891. évi XIV. törvénycikk az ipari és gyári alkalmazottak betegség esetén való segélyezéséről.

<sup>18</sup> A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1892-1942. Kiadta az Országos Társadalombiztosító Intézet. Felelős kiadó: Dr. Lengyel Ervin vezérigazgató. Pallas Nyomda. 1942. 7-10. o.



Az 1907: XIX. tc<sup>19</sup> újabb korszakot jelent a magyar munkásbiztosítás történetében. Ez a törvény a munkásbiztosítási szervek erejének összefogására és a káros hatásaiban már ismert decentralizáció helyett a centralizáció megvalósítására törekedett.<sup>20</sup>

A munkásbiztosítási teendők ellátást egyetlen pénztárra az *Országos Munkásbeteg-segélyező és Balesetbiztosító Pénztárra* (röviden: *Országos Pénztárra*) bízta, amelynek keretében a kerületi pénztárak, valamint a vállalati pénztárak, mint helyi szervek működtek.

A munkásbiztosítási jog terén igen jelentős újítása volt a törvénynek a kötelező baleseti biztosítás bevezetése.

Az Országos Pénztár és helyi szervei fölött az *Állami Munkásbiztosítási Hivatal* látta el a felügyelet és egyúttal, mint munkásbiztosítási felsőbbíróság is működött.<sup>21</sup>

A legnagyobb helyi szerv: a budapesti kerületi munkásbiztosító pénztár az új törvény alapján kifejtett működése első félévében (1907) 290.136 korona 58 fillér felesleget mutatott fel. A következő évben már félmillió hiánnyal zárta működését. A pénztár jelentése a hiány indokolásaként arra utal, hogy a heti járulék 6 napra róható ki, viszont a tagok egész hétre, tehát vasárnap ra is kapnak segélyt. Az Országos Pénztár elfogadta a hiány keletkezésének okát, és azt, hogy a járulékot hét napra fizessék.<sup>22</sup>

A járulékkirovás azonban még nem tényleges jövedelem. A költségek fedezésére csak az a járulék használható fel, amelyet meg is fizetnek. A munkaadók egy része azonban a balkáni háború okozta gazdasági válság elmélyülésével járulékfizetési kötelezettségének mind kevésbé tett eleget. A

---

<sup>19</sup> 1907. évi XIX. törvénycikk az ipari és kereskedelmi alkalmazottak betegség és baleset esetére való biztosításáról. E törvénycikk négy alapelve:

1. a biztosítás kötelező;
2. a biztosítás szervezete országos, központosított;
3. a biztosítást ellátó szervek önkormányzati alapon működnek;
4. paritás a pénztárak vezetésében a munkaadók és munkások egyenlő részvételével.

<sup>20</sup> A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1892-1942. Kiadta az Országos Társadalombiztosító Intézet. Felelős kiadó: Dr. Lengyel Ervin vezérigazgató. Pallas Nyomda. 1942. 22. o.

<sup>21</sup> Az elsőfokú munkásbiztosítási bíraskodást ugyanis választott bíróságok látták el.

<sup>22</sup> A 7 napi járulékszedés számottevő anyagi megerősödést jelentett. Az 1910.évi 6.599.219,- korona járulékkirovással szemben, 1911-ben a kirovás - 22%-os emelkedéssel- 8.880.730 korona.

törvény enyhe rendelkezései miatt a tartozások fokozottabb behajtása nagy nehézségekbe ütközött.<sup>23</sup>

A budapesti kerületi munkásbiztosító pénztárnál mutatkozó nehézségeket növelte az is, hogy bevételeiből aránylag nagyobb összegeket kellett táppénzkiadásokra fordítani, mint a többi pénztárnak.<sup>24</sup>

A világháborút megelőző gazdasági válság természetesen kihatott a munkásbiztosítás intézményére is, hiszen ez az intézmény az ipari termelés függvénye és az iparban mutatkozó legkisebb megrázkódtatást is megérzi.

Az 1913. évi gazdasági pangás fokozódott 1914-ben, a világháború kezdetének évében. A gazdasági válság hatásait természetesen a társadalombiztosítás is megérezte.

A háború alatt a pénz vásárló értékének csökkenése folytán a segélyek felemelésére irányuló kívánságok jelentkeztek. Ennek folytán az 1917:VII. törvénycikk felhatalmazást adott a m. kir. minisztériumnak arra, hogy betegségi segélyek, járulékszázalék tekintetében rendelettel kivételes, a törvénytől és az alapszabályoktól eltérő intézkedéseket tehessen. A minisztérium e felhatalmazás alapján a munkásbiztosítást érintő rendeleteket bocsátott ki.<sup>25</sup>

A rendeletek tömegében még a legalaposabb tájékozottsággal rendelkező szakértők is alig tudtak eligazodni. Ezért általános volt az a kívánság, hogy a betegségi és baleseti biztosításra vonatkozó jogszabályok egységes törvényben kerüljenek szabályozásra és ennek keretében szervezeti reformok is megvalósításra kerüljenek.

Ennek érdekében *Vass József népjóléti és munkaügyi miniszter* törvényjavaslatot nyújtott be a képviselőházhoz. A javaslat 1927: XXI. törvénycikként került a törvénytarba és 1928. január 1-jén lépett hatályba.

<sup>23</sup> A munkaadók tartozása 1913-ban a budapesti pénztárnál 2 millió koronára növekedett, az országos hátralék összege pedig 3728.912. korona volt.

<sup>24</sup> Ugyanis amíg egy évre a vidéki pénztáraknál egy tagra átlagban 8 korona, addig Budapesten 19 korona táppénzkiadás esett, és míg a betegek átlagos napi száma az országos átlag szerint a taglétszám 1,7%-a, addig a budapesti pénztárnál 2,5 %-a volt.

<sup>25</sup> Az 1918. január 1-jén hatályba lépett 4790/1917. M.E. sz. rendelet a betegségi biztosítást segélyezés időtartamát 20-ról 26 hétre, a táppénzt a biztosított átlagos napibérének 60%-ára, a biztosított gyermekágyi segélyének időtartamát 6 hétről 8 hétre, a segély összegét az átlagos napibér 75%-ára emelte.

Az 1927. évi XXI. tc.<sup>26</sup> szabályozta a betegségi és baleseti kötelező biztosítást az Országos Munkásbeteg-segélyző és Balesetbiztosító Pénztár nevét Országos Munkásbiztosító Intézetre változtatta, majd 1928. október 1-től kezdődőleg *Országos Társadalombiztosító Intézet* lett az intézet neve, az 1928. évi XL. tc. értelmében.

A most említett törvény az Intézet feladatává tette az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló kötelező biztosítás lebonyolítását is.

A biztosítás eme új ágának megteremtésével az Intézet tagjai sorába idővel már nem csupán a munkavállalók és munkaadók tartoztak, hanem olyan egyének is, akik a múltban kifejtett munkatevékenységük eredményeként öregségük, illetőleg megrokkánásuk esetére az Intézettől járadékot élveztek, úgyszintén az előbb említett munkavállalók özvegyei és árvái is.

Az 1928. évi XL. tc.<sup>27</sup> életbelépéséig a munkavállalók öregségük vagy megrokkánásuk esetére semmiféle intézményes támogatásban nem részesültek.

Azok a szeretet- és menházak, amelyekbe az előregedett vagy megrokkant dolgozók jutottak, inkább könyöradományszerű szolgáltatásokban adták a segítség legminimálisabb mértékét és maga az ilyen szeretet – vagy menházba jutás is keserves érzéssel párosult. Érthető tehát, hogy a csak munkaerejükben rejlő tőkével rendelkező munkavállalók félelemmel vegyes szorongással tekinthettek a bizonytalan és sivár képet mutató jövő felé; javadalmazásuk legjobb esetben is csak a maguk és családjuk fenntartására volt elegendő, abból öregségük vagy megrokkánásuk esetére nem tudtak tartalékolni.

E törvény jelentősége tehát abban állt, hogy megszüntette a munkavállalóknak a jövőtől való rettegését, biztosítva, hogy

---

<sup>26</sup> 1927. évi XXI. törvénycikk a betegségi és a baleseti kötelező biztosításról.

<sup>27</sup> 1928. évi XL. törvénycikk az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról.

munkaképtelenségük esetére nem a nyomor lesz az osztályrészük, hanem tisztességes mértékű járadék biztosítja megélhetésüket.<sup>28</sup>

Ezen alfejezettel érzékeltetni kívántam, hogy az ipari munkásság esetén csak mennyivel később indult meg az a folyamat, amelyet a bányamunkásság szinte már a középkortól kezdve megvalósított. A céhek jelentettek ugyan bizonyos védelmet, de igazán a XIX. század végén indult meg az ipari munkások biztosításának kialakulása. Az elemzésem során végigvettem a vonatkozó jogszabályokat, amelyek a pénzügyi fedezet biztosítását determinálták. A pénzügyek rendezésére Országos Pénztárat hoztak létre, tehát a nyugdíjbiztosítás kezdetén nem a központi költségvetésen keresztül valósult meg a finanszírozás.

### **3. A bányanyugbér-biztosítás pénzügyei**

A bányanyugbér-biztosítás ügy szervezetében, mint irányelveiben a legrégebb munkásbiztosítási intézmény Hazánkban. Jelentősége miatt külön is elemzem ezt a területet, hiszen a cizellált pénzügyi szabályozás mai napig példaértékű.

A bányamunkások kötelező biztosítását, a bánya-társládák szervezetét és működését az 1854. évi császári nyílt paranccsal kihirdetett osztrák bányatörvény szabályozta első ízben az ország egész területére érvényes irányelvek szerint, ahogy azt e fejezet első alfejezetében már bemutattam.

Az osztrák bányatörvény rendelkezéseit az 1885-ben tartott országbírói értekezlet, majd az igazságügy miniszternek az 1868: IV. tc. záró határozatában nyert felhatalmazás alapján 1869. évi március hó 30-án kelt rendelete tartotta érvényben.

Az osztrák bányatörvény azonban csak körvonalazta a társ-pénztárak szervezeti és működési körét s azért a bányatárs-pénztárak alapszabályai úgy a jogigények alapjául szolgáló feltételek, mint a szolgáltatások mértéke tekintetében egymástól lényegesen eltérők voltak.

---

<sup>28</sup> Országos Társadalombiztosító Intézet: A magyar társadalombiztosítás tíz éve 1919-29. Budapest, 1929. 28. o.

A társládák működési sugara a bányai partelepek működési körén túl nem terjedt. A bányai partelepekben alkalmazott munkás a társpénztár szervezete révén a bányatelephez volt kötve munkába lépése napjától megrokkolásáig, vagy haláláig. Ha a saját és családja jövőjét munkaképtelenség esetében úgy – ahogy biztosító nyugellátástól elesni nem akart, munkahelyét el nem hagyhatta és más, esetleg kedvezőbb munkaviszonyokat, nagyobb munkabért nyújtó bányatelepen való munkavállalásra nem is gondolhatott.

A magyar bányamunkásság régóta követelte ezeknek a rá nézve sérelmes állapotoknak megszüntetését, de csak az 1925. évi XXXIV. tc. rendelkezéseiben foglalt felhatalmazás adott lehetőséget a magyar királyi népjóléti és munkaügyi miniszternek, hogy a bányatörvény hatálya alá eső és az ezekkel kapcsolatos üzemekben foglalkozó munkásoknak és altiszteknek, valamint ezek családtagjainak nyugdíjbiztosítását egységesen, országos jellegű biztosítás keretében szabályozza. A törvény az egységesen szabályozott biztosítási ellátását az egyes bányavállalatok hatásköréből kivéve az *Országos Munkásbiztosító Intézetre* bízta.

A bányanyugdíj-biztosítás központosítását az 1927. január 1.-ével hatályba lépett 4400/1926. eln. N.M.M. rendelet valósította meg, amely nemcsak a jövőre nézve intézkedik, de lehetővé teszi a már elintézt nyugdíjügyek kedvezőbb elbírálását is.

A rendelet a biztosítottakat négy osztályba sorozza és a járulékfizetést is e négy osztályhoz szabja meg.<sup>29</sup>

Biztosításra kötelezett nemre, korra és állampolgárságra tekintet nélkül a bányanyugdíj-biztosításra kötelezett üzemben foglalkoztatott minden munkavállaló.

---

<sup>29</sup> I. csoport      önálló műszaki hatáskört betöltő altisztek (segédaltisztek) pl. bányamesterek, főaknászok biztosításra kötelezett tisztviselők biztosítási járulék havi 14 pengő volt  
 II. csoport      altisztek – aknászok 11 pengő 20 fillér  
 III. csoport      kőmesterek, vājárok, képesített szakmunkások biztosítási járulék 8 pengő 76 fillér  
 IV. csoport      az előbbi csoportba nem sorolható biztosításra kötelezettek  
 Biztosítási járulék 5 pengő 88 fillér

A bányapénztárt fenntartó munkaadó a biztosítottak bejelentésére nem köteles, hanem helyette a bányatárs-pénztár tartja nyilván mindazokat az adatokat, amelyek a bányanyugbér-biztosításra kötelezettekhez vonatkoznak és e tekintetben jelentősek. Hogy ezeknek a kötelezettségeknek a bányatárs-pénztár megfelelhessen, a munkaadó köteles a nyugdíjbiztosításra kötelezett vállalatához újonnan belépő albiztosítottakat, illetve munkásokat az alkalmazás után, de a munka megkezdése előtt a bányatárs-pénztárhoz küldeni, ahol a nyugdíjbiztosításhoz szükséges adatok tisztázása után megtörténik a nyilvántartásba vétel.

*A nyugdíjbiztosítás szolgáltatásai:*

- 1./ a biztosítottak részére rokkantsági nyugbér
- 2./ az elhalt biztosított vagy rokkantsági nyugbérben részesült férfiak özvegyei részére férjhezmenetelükig vagy halálukig özvegyi nyugbér
- 3./ az elhalt biztosított vagy rokkantsági nyugbérben részesült egyének törvényes és törvényesített gyermekei részére 16-ik életévük betöltéséig árvanyugbér

A nyugdíjbiztosítás szolgáltatásai tízévi várakozási idő eltelte után jártak.

A várakozási időbe csak azokat a hónapokat lehetett beszámítani, amelyekben az igénylő biztosításra kötelezett volt, és amely hónapokra a nyugdíjbiztosítás fejében a szabályszerű járulékot megfizették.<sup>30</sup>

Ha a biztosított 40 évi várakozási idővel rendelkezett, nem volt járulékfizetésre kötelezett. A várakozási idő után eltöltött biztosítási időt a szolgáltatások emelkedésének szempontjából vették figyelembe.

Az elmaradt járulékot a biztosítottak módjában állt 3 év alatt megfizetni, és ha a fizetési kötelezettségének eleget tett, az az idő, amelyre a járulékfizetés megtörtént ugyancsak jogszerző időnek számított.

Nyugdíjra való jogosultság további feltétele a 65. életév betöltése vagy a 60. életév betöltésekor 40 évi biztosítási idővel rendelkezés. Az albiztosítottak,

---

<sup>30</sup> Dr. Rein Antal: A magyar társadalombiztosítási jog Budapest, 1935.549. o.

vájárok, segédvájárok, pedig ha 25 éven keresztül föld alatti munkát végeztek, 60. életévük betöltésekor váltak jogosulttá a nyugdíjra.

Jogosultak lettek nyugbérre a bányamunkások akkor is, ha a bánya-és kohómunka területén olyan keresőképtelenség következett be, amelyre sem javadalmazás, sem táppénz nem járt. Megjegyezendő, hogy a keresőképtelenség mértékét a munkaképesség 50 %-os csökkenése jelentette.

Az igényjogosult biztosított-ha az egyéb feltételekkel rendelkezett és legalább 10 évi szolgálata volt-az alapösszeg 20 %-át kapta. Ha ennél hosszabb szolgálati idővel rendelkezett, úgy minden további 1-1 teljes év alapján 2-2 %-val emelték az összeget.<sup>31</sup>

A bányanyugbér-biztosítás költségeit a biztosítási járulékokkal fedezték. A járulékkulcsot nem határozták meg hosszabb időre, hanem az Országos Pénztár évről-évre szabályozta, attól függően, hogyan alakult a pénztár költségvetésigénye. A rendelkezés a járulék befizetéséért a munkáltatót tette felelőssé, de egyben biztosította a munkáltatók levonási jogát a járulék százaléka erejéig.

A társaspénztárak nyugbérosztályánál szerzett biztosítási időt az új bányanyugbér-biztosítási rendszerrel figyelembe kellett venni és teljes mértékben el kellett ismerni akkor is, ha a biztosított az említett időt a trianoni békeszerződés előtti területeken szerezte meg. A katonai szolgálatot szintén elismerték, így tehát tekintetbe vették az első világháborúban eltöltött katonaeveket, - hónapokat is. A rendelkezés kötelezte az Országos Pénztárat, hogy a bányanyugbér-biztosítást külön ágként kezelje, annak számadásait különítse el a többi biztosítási ágtól, s a bányanyugbér-biztosítás céljaira hozzon létre külön tartalékalapot.<sup>32</sup>

Összegezve az a megállapítás tehető, hogy a 4400/1926. eln. N. M. M. rendelet előremutatónak tekinthető, hiszen szervezetileg előrelépést jelentett. A szolgáltatások színvonala azonban továbbra is szegényes maradt, hiszen

---

<sup>31</sup> Dr. Juhász József (szerk.) Szöveggyűjtemény a magyar társadalombiztosítási jog tanulmányozásához. Népszava Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 1986. 41. o.

<sup>32</sup> Dr. Juhász József (szerk.): i.m. 42. o.

nem érte el más hazai iparágak társadalombiztosítási szolgáltatásainak színvonalát.

Alig telt el egy év a bányanyugbér-biztosítás központosítása után, a munkavállalói érdekképviselői szervek a követelések tömegét nyújtották be a Kormánynak a szolgáltatások emelése érdekében. A munkásság legsúlyosabb sérelme ugyanis a III. és IV. csoporthoz tartozók rendkívül alacsony járadék összege volt.

Emellett követelték a viszonyosság megteremtését az állami üzemek társpénztárai által nyújtott nyugdíjbiztosítás és az Országos Pénztár nyugdíjbiztosítása között. (A viszonyosság elismerése úgy értelmezendő, hogy az állami üzemek társpénztárainál és az általános nyugdíjbiztosításnál szerzett jogokat kölcsönösen elismerik és összeszámítják.)

Az Országgyűlés által 1928-ban elfogadott XL. tc. szabályozta az öregségi, rokkantsági, özvegyégi és árvasági biztosítást. A két biztosítási módszer között a várakozási időnél, a szolgáltatások mértékénél és a költségek fedezésénél mutatkoznak eltérések.

#### **4. Az öregség, rokkantság, özvegyesség és árvaság esetére szóló kötelező biztosítás<sup>33,34</sup>**

E külön alfejezetben részletezem az első kifejezetten nyugdíjbiztosítási jogszabály pénzügyi rendelkezéseit, érzékeltetve a jogszabály alkotásának történelmi hátterét is, vagyis azt, hogy miért ekkor látta a jogalkotó elérkezettnek az időt, hogy a kérdéskört rendezze.

*„A magyar nyugdíjbiztosítás rámája az öregségi és rokkantsági biztosítás az a társadalombiztosítási intézmény, amely megvédi az egyént az örökös félelemtől, hogy mi teszi lehetővé létének fenntartását, ha az öregkor, a megrokkánás elveszi munkaerejét, mert feladata éppen a szabályos életfolyamatok által kiváltott életkockázatok kedvezőtlen anyagi*

---

<sup>33</sup> 1928. évi XL. törvénycikk az öregség, rokkantság, özvegyesség és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról.

<sup>34</sup> Vö: Dr. Menyhárt Szabolcs: A magyar állami nyugdíjrendszer története 1867-1945-ig. In: Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai. Tomus: 5/2. Fasciculus: 1.



*következményeinek megosztása a biztosításban érdekelt népesség tagjai között. Célja tehát a társadalomellenes erők melegágyának, a nyomornak és a szenvedésnek megelőzése”<sup>35</sup>*

Magyarország kormányzatát elvi és világnézeti mozzanatok irányították az öregségi és rokkantsági biztosításának megalkotásánál.

De sürgették a szolidarizmus gondolatának beteljesedését a szomorú magyar adottságok is. A gondolat, hogy társadalmunk erősítése, nemzetünk belső szervezetének folytonos javítása és tökéletesítése nélkül soha nem fog termelésünk abba helyzetbe jutni, melyhez annak idején a magyar iparosodás alapvetői termelésünk kapacitását méretezték, csak még jobban siettetten a nemzet életerejét konzerváló és felfokozó társadalompolitikai intézménynek a megalapozását, mellyel gazdagabbá, teljesebbé, nyugodtabbá tudjuk varázsolni a magyar életet. A társadalombiztosítás ugyanis nemcsak azt jelenti, hogy a közjogi jellegű társadalompolitikai intézmény megosztja az életkockázatok anyagi hátrányait, hanem azt is, hogy önmagát is biztosítja azokkal a kockázatokkal szemben, melyek a nyomorból és a nélkülözésből burjánznak ki.<sup>36</sup>

A Bethlen-kormány a munkanélküliek biztosítása helyett az öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági biztosítás bevezetése mellett döntött.

A törvényjavaslat<sup>37</sup> képviselőházi benyújtását igen óvatos és alapos előkészítő munka előzte meg. Ez az óriási munka egy alapvető hibában szenvedett. Figyelmelen kívül hagyta a termelésben ismétlődő válságokat. A biztosítástechnikai számítások a népesség alakulását, a nemzeti jövedelemnek és ebben a dolgozók bérének fejlődését akképp vették számításba, mintha ebben a vonatkozásban a fejlődés menetét a dolog természeténél fogva semmi sem zavarná.

---

<sup>35</sup> Dr. Kovrig Béla: A magánalkalmazottak nyugdíjbiztosítása és a vállalati nyugdíjintézmények újjászervezése TÉBE Kiadóvállalata Budapest 1929. 9. o.

<sup>36</sup> Dr. Kovrig Béla: A magánalkalmazottak nyugdíjbiztosítása és a vállalati nyugdíjintézmények újjászervezése TÉBE Kiadóvállalata Budapest 1929. 10. o.

<sup>37</sup> A törvényjavaslatot több mint egyéves alapos előkészítő munka után 1928. április 16-án nyújtotta be a Képviselőház elé az akkori népjóléti miniszter dr. Vass József - innen ered a "lex Vass" elnevezés- és 1928. évi XL. törvénycikként 1929. január elsejével lépett hatályba és jogi értelemben 1951. december 31-ig volt hatályban.

Az öregségi biztosítás megvalósítása a munkásmozgalom régi követelései közé tartozott. A Népszava 1928-ban visszaemlékezik a magyar szakszervezetek 1899-ben megtartott kongresszusára, ahol határozat született az öregségi biztosítás követeléséről.

A törvényhozást – a törvényjavaslat indokolása szerint – e törvény megalkotásánál a következő irányelvek vezették: a kötelező biztosítás ne karitatív szervezet, hanem a szolidaritás elveiből folyó biztosítás legyen; a munkásbiztosítást társadalombiztosítássá fejleszthessék; a betegségi és rokkantsági biztosítást egy intézményben egységesítsék, a rokkantság megelőzése; szociális szempontok érvényesítése a társadalombiztosítás intézményének pénzügyeiben; az öregek, rokkantak, a hátramaradottak ellátása.

A törvényjavaslat szövegének ismertetésekor több dolgozóréteg tudomására jutott, hogy rájuk egyáltalán nem vonatkozik a törvény. A törvényjavaslat ugyanis kivonta a biztosítás köréből a mezőgazdasági dolgozókat, de azokat is, akik a mezőgazdaság ipari üzemeiben ipari munkásként vagy irodai alkalmazottként dolgoztak.

Öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetén ugyanazok a vállalatok, üzemek, hivatalok és foglalkozások voltak biztosításra kötelezettek, amelyek betegségi biztosítási kötelezettség alá estek.

A belügyminiszter felhatalmazást kapott arra, hogy a törvényben előírt biztosítási kötelezettséget más vállalatokra, üzemekre, hivatalokra és foglalkozásokra is kiterjeszthesse, ha a törvényben felsorolt tiltó rendelkezés alá nem estek.

A mezőgazdaságra, erdei termelésre, állattenyésztésre, halászatra, kert- és szőlőművelésre, selyemhernyó-terjesztésre és méhészetre azonban nem terjeszthette ki, mert ezt a törvény 2. §-a kizárta.

A törvény meghatározta a *munkabér fogalmát*. Munkabérnek számított minden munkaviszonyból származó készpénz, minden természetbeni járandóság és a harmadik személynek végzendő szolgáltatásokból származó

bevétel (borravaló). Nem számított a biztosított munkabérébe a gyermeknevelési pótlék, továbbá a nem rendszeresen élvezett túlóradíj.

A természetben adott szolgáltatások egyenértékét az OTI kerületenként és negyedévenként állapította meg. Ha a biztosított a természetben kapott szolgáltatásokért fizetett, az egyenértékből le kellett vonni a biztosított által fizetett összeget.

### *Javadalmazási határ*

A biztosítottak két csoportba tartoznak:

- a.) azok, akik csak az esetben esnek biztosítási kötelezettség alá, ha javadalmazásuk bizonyos havi (évi) összeget nem halad meg (*javadalmazási határ alá eső biztosítottak*), ilyenek a tisztviselők, művezetők, kereskedősegédek). Az öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági biztosítási kötelezettség a tisztviselőkre, művezetőkre, kereskedősegédekre, zenészekre és az ezekhez hasonló állásban lévő, rendszerint havi, vagy évi fizetéssel alkalmazottakra csak akkor terjedt ki, ha javadalmazásuk a havi 500, évi javadalmazásuk, pedig a 6000 pengőt nem haladta meg.
- b.) azok, akik javadalmazásuk nagyságára tekintet nélkül biztosításra kötelezettek (*javadalmazási határ alá nem eső biztosítottak*), vagyis mindazok, akik nem tartoznak az a.) pont alá.

Az átmeneti kisegítő vagy ideiglenes munkaviszony szintén biztosítási kötelezettség alá esett. Ez utóbbiakra azonban csak abban az esetben, ha a munkateljesítményükért javadalmazásban részesültek. A biztosítást 1944-ben kiterjesztették az olyan háztartási alkalmazottakra, akik a háztartásban, vagy a család körében munkaerejüket egészben vagy túlnyomó részben igénylő szolgálatot végeztek és szolgálatuk túlnyomó részben fizikai munkák végzéséből állt.

Az úgynevezett bejáró háztartási alkalmazottakra is kiterjedt a biztosítás, ha naponként legalább 5 órán keresztül dolgoztak. 1941-ben vonták a biztosítás körébe a házfelügyelőket, hírlapárusokat és lapkiadókat.

Nem tartoztak a biztosítási kötelezettség hatálya alá azok a háztartási alkalmazottak, akiket külföldi államnak a magyar állam területén működő képviseleti hatóságához tartozó, területenkívüliséget élvező egyének alkalmaztak.

Ki voltak zárva a biztosítási kötelezettségből a gazdasági cselédek. Ha a biztosításra kötelezett dolgozó több vállalatnál volt alkalmazásban, biztosítási kötelezettség alá csak a főfoglalkozása alapján esett. A többszörös biztosítás lehetősége tehát ki volt zárva. Azok (pl. a kereskedelmi utazók, kirakatrendezők, ügynökök, pénzbeszedők) , akik több munkaadó részére azonos szolgálatot teljesítettek, még akkor sem estek biztosítási kötelezettség alá, ha ezt a szolgálatot túlnyomó részben egy munkáltatónál látták el.

Nem terjedt ki az e törvényben szabályozott öregségi stb. biztosítás az állam, a törvényhatóság, a városok, a községek hivatalaiban, az általuk fenntartott, vagy kezelt intézmények, intézetek, alapok és alapítványok, vállalatok és üzemek tényleges szolgálatában álló, nyugellátási igénnyel nem rendelkező tisztviselők és egyéb alkalmazottak után igényjogosult hozzátartozók öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági ellátására. Az állami tisztviselők és egyéb alkalmazottak ilyen ellátásával összhangban való megállapítása a székesfőváros közgyűlésének hatáskörébe tartozott.

1931-ben miniszterelnöki rendelet intézkedett arról, hogy a munkavállalók egyes csoportjainál a biztosítási kötelezettség alóli mentességet felszámolják, és a dolgozókat bevonják a biztosításba.

Mellékfoglalkozásban dolgozó munkavállalók nem estek biztosítási kötelezettség alá.

Egyes foglalkozási kategóriák részére lehetőséget biztosított a törvény az öregség és rokkantság esetére szóló önkéntes biztosításra. Ennek a gyakorlati jelentősége azonban, tekintettel a magas biztosítási díjra, csekély volt.

*Önkéntes továbbfizetéssel* biztosíthatták magukat azok a munkavállalók, akiknek a törvény alapján keletkezett biztosítási kötelezettségük megszűnt. Ily módon csak azok tarthatták fenn biztosítási kötelezettségüket, akik a biztosítási kötelezettség megszűnését megelőző 1 év alatt legalább 13 héten át biztosításra kötelezettek voltak és munkaviszonyuk megszűnését megelőző időben a kötelező biztosításban legalább 100 hetet, mint várományt szereztek meg.

### *Járulékok*

Az öregségi, rokkantsági, özvegyégi és árvasági biztosítás költségeit a minden biztosított után fizetendő *járulék* fedezte. A belügyminiszter 1929. január 1-ét követő minden 5. esztendőben köteles volt felülvizsgálni, hogy a fizetett járulékok összege elegendő volt-e a szolgáltatások fedezésére. A törvény szerint a járulékokat a tényleges javadalmazás alapján vagy *napibérosztályok* szerint kellett fizetni. A gyakorlatban a napibérosztályok rendszere érvényesült.

A kirótt járulék a tényleges javadalmazás 4 %-át nem haladhatta meg. A napibérosztályok rendszerének alkalmazása esetén a járulékok az átlagos napibérnek legfeljebb 3,5 %-áig terjedhettek. Az öregség, rokkantság stb. esetére szóló biztosítási járulékkal egyidejűleg és egy összegben kellett megfizetni. Pótjárulék fizetésére kötelezte a törvény azokat a munkáltatókat, akiknek vállalatában, üzemében az egészségvédő, - óvó rendszabályt, - óvó intézkedést nem fogantatosították.

Az öregségi korhatár a törvény szerint férfiaknál, nőknél egyaránt a 65. életév betöltése volt. A törvény szerint rokkantnak minősültek azok, akik egészségük megromlása vagy testi fogyatkozás következtében szellemi képességük és testi erejüknek megfelelő munkával nem tudják megkeresni a hozzájuk hasonló képzettségű és gyakorlati jártassággal rendelkező egészséges munkavállalók átlagos javadalmazásának egyharmadát. Ez volt az általános szabály.

A munkaképesség csökkenésének a rokkantsági járadéokra való jogosultsághoz szükséges százalékát egyes kategóriáknál ettől eltérően szabályozta a törvény, így például a hírlapíróknál a keresetveszteség 50 %-ában határozta meg a rokkantságot.

A törvény a *várakozási /várományi/ időt* – tehát a járadékra való jogosultsághoz szükséges biztosítási időt – az öregségi járadékra vonatkozóan 400 járulékhétben, a rokkantsági, özvegységi és árvajáradékot illetően pedig 200 járulékhétben határozta meg.

A várományi időszakba be kellett számítani azokat a teljes heteket is, melyeknek tartama alatt a biztosított betegsége miatt keresőképtelen volt és nem folytathatta a foglalkozását. E rendelkezés alapján az öregségi, özvegységi és árvajáradék megállapításánál legfeljebb 100, rokkantsági járadék megállapításánál pedig legfeljebb 50 hetet volt szabad beszámítani.

Ha a biztosított betegségét szándékosan okozta, vagy felgyógyulását késleltette, beszámításnak nem volt helye. A katonai szolgálat idejét – akár békében, akár háborúban töltötte el a biztosított – szintén figyelembe kellett venni a várománynál.

A váromány épségére, illetőleg a váromány elvesztésére vonatkozó szabályok több ízben módosultak. Általában évenként 13 heti biztosítás kellett a váromány épségéhez.

#### *Biztosítási szolgáltatások*

Öregségi járadékra igényjogosult volt az a biztosított, aki betöltötte a 65.életévét és megszerezte a szükséges várakozási időt, s várománya ép volt.

Ha a dolgozó 65. életévét betöltötte ugyan, de a szükséges várakozási idővel még nem rendelkezett, részére az öregségi járadék csak annak a hónapban az első napjától járt, melyben a szükséges várakozási időt betöltötte. Az öregségi

vagy rokkantsági járadék a járadéktörzsből, valamint fokozódó járadékból<sup>38</sup> állt.

Ha valaki a törvény rendelkezései alapján egyidejűleg több járadékra volt igényjogosult, az alacsonyabb járadékra való igénye a magasabb járadék folyósítását be kellett szüntetni, ha a járadékos egyhuzamban 30 napon át vagy megszakításokkal 60 napot meghaladó időtartamon át munkaviszonyban állt és javadalmazásban részesült.<sup>39</sup>

Magyarországon a befolyt öregségi és rokkantsági biztosítási járulékoknak 4 %-át a biztosítás alapja, 6 %-át a biztosítás egészségvédő és gyógyító eljárási alapja és a további 90 %-át pedig a biztosítás járuléktartalék alapjai között kellett felosztani.

Feltűnő az igazgatási alap alacsony volta. Ennek okát a magyar öregségi és rokkantsági biztosítás szervezetében kell keresni.

A magyar kormányzat az új társadalombiztosítási ágazatnak, a társadalombiztosítás már működő szervezetébe való beágyazását, a betegségi és az öregségi és rokkantsági biztosítás alaki egyesítésével vitte keresztül.

Így az Országos Társadalombiztosítási Intézet látta el mind központilag, mind a helyi ügyvitellel kapcsolatban az igazgatási teendőket, a biztosításra kötelezettek bejelentése a munkaadók részéről egyszerre ugyanazon bejelentési alapon történt, mind a betegségi, öregségi, mind a rokkantsági biztosítással kapcsolatban.<sup>40</sup>

Szintén kiemelendő, hogy a betegségi, öregségi és rokkantsági biztosítási járulékok összevonva és egyidejűleg, mint társadalombiztosítási

---

<sup>38</sup> A törvény úgy rendelkezett, hogy a biztosított a járulékok százalékában kifejezett ún. fokozódó járadékra a biztosítás időtartama alatt javára „lerótt” öregségi és egyéb biztosítási járulékok alapján kapja. Ez egy-egy munkavállalóra nézve azzal a joghátránnyal járt, hogy ha a munkaadója a járulékfizetési kötelezettségének nem tett eleget, a ténylegesen be nem fizetett járulékrészeket a járadék-megállapításnál akkor sem lehetett figyelembe venni, ha a munkaadó annak a felét a biztosított javadalmazásából levonta. Ezért a 9600/1932. M.E. sz. rendelet a munkaadók és munkavállalók egyértelmű állásfoglalása alapján függetlenítette a járadékot egy-egy munkaadó tényleges befizetésétől, kimondva, hogy az öregségi biztosítási járulékokat minden biztosított javára évenként abban a hányadban kell „lerótnak” tekinteni, amilyen mértékben az országosan – tehát valamennyi biztosított után együttesen – kirótt járulékok a munkaadók összességétől a számadási évben tényleg befolytak. Ezzel a járulékfizetés nem teljesítéséből származó hátrány a biztosítottakról az összességre hárult.

<sup>39</sup> Dr. Laczkó István: A magyar munkás- és társadalombiztosítás története Táncsics Könyvkiadó Budapest,(1968). 137-142 o.

<sup>40</sup> Dr. Kovrig: i.m. 35. o.

járulékok róhatók ki, hajthatók be és csupán a járulékok befolyása után szükséges szétválasztani és az egyes biztosítási ágazatok javára elkönyvelni a bevételezett járulékösszegeket.<sup>41</sup>

A magánalkalmazottak biztosítását a *Magánalkalmazottak Biztosító Intézete* látta el, amelynek önkormányzati szervei: a közgyűlés, az igazgatóság, az elnökség, a járadékmegállapító bizottság, az alapokat ellenőrző bizottság és a kerületi pénztári választmányok voltak.<sup>42</sup>

A vidéki magánalkalmazottak, akikre a *Magánalkalmazottak Biztosító Intézetének* területi illetékessége nem terjedt ki, az *Országos Társadalombiztosítási Intézet* kerületi pénztárainak – melyeknek tagjai - ügyviteli ellenőrzését a kerületi pénztári választmányok útján gyakorolhatták. Az önkormányzat helyi szerveinek tagja csak az a biztosításra kötelezett munkavállaló vagy munkaadó lehetett, aki az érdekelt pénztár kötelékébe tartozik.

#### *Az önkéntes biztosítás és az önkéntes továbbfizetéssel történő biztosítás elhatárolása*

Az 1928. évi XL. tc. az öregség, rokkantság, özvegyiség és árvaság esetére való *önkéntes biztosítás* lehetőségét ugyanazokra a kategóriákra kivétel nélkül megállapította, akik betegség esetére magukat önkéntesen biztosíthatták. Ezeken kívül azonban a lehetőséget még egyéb foglalkozási ágakban dolgozókra és egyéb hivatást betöltőkre is kiterjesztette.

A törvény alapján kiadott rendelet rendelkezései szerint az öregségi, rokkantsági önkéntes biztosítás – miként a betegségi önkéntes biztosítás – kétszeri orvosi vizsgálattal megállapított egészségi állapottól és korhatártól függ.

---

<sup>41</sup> A törvény szerint a járulékjövedelem 4 %-át az igazgatási költségek fedezésére kellett fordítani. Azonban az igazgatási költség sokkal nagyobb volt, mint amennyivel az illetékesek előre számoltak. Ezért a 9090/1931. M. E. rendelet elrendelte, hogy a befolyó járulékokból elsősorban az igazgatással valóban felmerült költségeket kell fedezni és a fennmaradó bevételből 6 % illeti meg az egészségvédő és gyógyító eljárási alapot, míg a járulékok további összegét a befizetések arányában a két járulékalap (kötelező, illetőleg önkéntes) javára kell elszámolni.

<sup>42</sup> Dr. Kovrig: i.m. 65. o.



A korhatár 55 évben nyert megállapítást. A rendelet foglalkozási csoportonként más és más járuléktételeket állapított meg. Az egyes foglalkozási csoportokon belül ötvenként változó korcsoportok voltak felállítva, ezeken belül, pedig nyolc biztosítási osztály volt megállapítva. A foglalkozási csoportokon és a korcsoportokon belül minden önkéntesen biztosított szabadon választhatta meg azt a biztosítási osztályt, amely szerint a járulékot fizetni kívánta.

A biztosítás szolgáltatásainak összege annál nagyobb volt, minél nagyobb összegű járulékot fizetett a biztosított, hiszen a járadékot az úgynevezett évi alapjáradék (járadéktörzs) és a befizetett biztosítási járulékok meghatározott százalékainak együttes összege adta.

Az önkéntes biztosításnak egyik válfaja volt az *önkéntes továbbfizetéssel biztosítás*. Már magából az elnevezésből is kitűnik, hogy e biztosítás egy már előbb fennállott biztosításnak folytatása.

Önkéntes továbbfizetéssel a törvényben meghatározott feltételek fennforgása esetén az biztosíthatta magát, aki előzőleg valamely munkaviszony alapján biztosítási kötelezettség alá tartozott és e kötelezettsége a munkából való kilépés, vagy a javadalmazási értékhatár meghaladása következtében megszűnt.

Önkéntes továbbfizetéssel folytatható a kötelező biztosítás mind betegség, mind öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére. Csupán baleset esetére önkéntes továbbfizetéssel biztosítás nem lehetséges.

Az önkéntes továbbfizetéssel biztosításnak célja az, hogy az előzőleg már fennállott kötelező biztosítási viszony során megszerzett igényjogosultság fenntartható legyen.

Az önkéntes továbbfizetéssel biztosítottak a biztosítás szolgáltatásaiban ugyanazon feltételek mellett és mérvben részesültek, mint a kötelezően biztosítottak, azonban a betegség esetére önkéntes továbbfizetéssel időbeli korlátozás nélkül biztosítottak táppénzsegélyre csak az önkéntes továbbfizetés első évében tarthattak igényt.

*A biztosítás létrejötte*

A nyugdíjbiztosításban is érvényesül a polgári jogi alapelv: a szolgáltatások és ellenszolgáltatások egyenértékűségének elve, amely a következőképpen értelmezhető:

A biztosítás megkötésénél két szerződő fél köt egymással üzletet. A biztosított fél – társadalombiztosításban járulékot,- bizonyos díjat fizet, amelyért ellenszolgáltatásként a biztosító, a szerződésben megállapított biztosítási eset (halál, rokkantság... stb.) beálltakor a kedvezményezettnek – a társadalombiztosításban a szolgáltatásra igényjogosultnak – a biztosított összeget folyósítja. A jövőben esedékes szolgáltatásokat úgy kell összehasonlítani, hogy az összes szolgáltatásoknak egyazon időpontra (legegyszerűbben az üzletkötés napjára) számított tőkeértéket vesszük tekintetbe. A szerződés megkötésénél az az elvi alap, hogy a szolgáltatások és ellenszolgáltatások tőkeértéke egyenlő legyen (egyenlőség elve).

A nyugdíjszabályzatokban biztosított szolgáltatásokat a vállalati nyugdíjpénztárak beszedett járulékok ellenében szerződészerű szabályzat alapján nyújtják, mert a nyugdíjpénztárnak fel kell készülnie arra, hogy kötelezettségeit emberi számítás szerint pontosan teljesíthesse.

A nyugdíjigényeknek a meghatározott célt szolgáló fedezése érdekében háromféle finanszírozási rendszert lehet figyelembe venni.<sup>43</sup>

*A biztosítottak jogainak nyilvántartása: bélyegrendszer kontra várományi lap*

A következőkben a biztosításhoz kapcsolódó nyilvántartási kötelezettséget elemzem, érzékeltetve, hogy a biztosított létszám növekedésével annak az adminisztrációs terhe is komolyabb méreteket kezdett öltetni.

A bélyegrendszerben a munkaadó a bélyeglapon a megfelelő értékű bélyeg felragasztása útján rója le a biztosításra kötelezett munkavállalója után esedékes öregségi és egyéb biztosítási járulékokat. A biztosítási esemény

---

<sup>43</sup> Országos Társadalombiztosító Intézet A magyar társadalombiztosítás tíz éve 1919-1929. OTI. Budapest, 1929.

(előregedés, megrokkulás, elhalálozás) bekövetkezésekor ezek a bélyeglapok szolgálnak alapként az igényjog elbírálásához és a járadék kiszámításához.

A várományi laprendszerben a biztosítást ellátó intézet vezeti a biztosítottról mindazokat az adatokat, amelyek az igényjog elbírálásához, illetőleg járadékösszegek megállapításához szükségesek.<sup>44</sup>

A bélyegrendszer hibája, hogy a kötelező biztosítást fakultatív biztosítássá változtatja. A bélyegfelragasztás ellenőrzése igen nehéz. Így szinte a munkaadók és munkavállalók tetszésétől függ a jogszerzés, illetve a jogfenntartás. A bélyegrendszer ellen szól a bélyeghamisítás lehetősége, valamint az is, hogy a bélyegeknél olyan sokféleségét kell rendszeresíteni, amelyek között a munkaadók alig tudnak eligazodni.<sup>45</sup>

A bélyegrendszer nem ad lehetőséget a munkaadók tartozásainak megállapítására. Ha utólag a munkaadó mulasztása kiderül, az utólag lerótt bélyegeket csak a legritkább esetben lehet eljuttatni ahhoz vagy azokhoz a biztosítottakhoz, akiket az tulajdonképpen illet.

A várományi lap - feltéve, hogy a vezetés egyszerűen, rendszeresen és pontosan történik – sokkal tökéletesebben bizonyíthatja azokat az adatokat, amelyekre a biztosítási esemény megnyílásakor az igényjogosultság elbírálásánál szükség van. A lapok vezetése azonban jelentékeny ügyviteli munkát, a lapok tárolása az idő múlásával mind nagyobb helyet kíván.

A várományi lapot a helyi szervek a biztosítási esemény bekövetkezéséig kezelik. Az a helyi szerv, amelynél a munkavállalót bejelentették, az előző helyi szervtől a biztosítási viszonyokra vonatkozó adatokat bekéri és azokat összevontan a nála nyitott várományi lapra vezeti. Az Intézet központja az utolsó várományi lap útján megkapja az adatokat arra vonatkozóan, hogy hol állt az illető még munkaviszonyban és azokat a helyi szerveket, amelyeknél a biztosítottnak még várományi lapja van, ezek felküldésére hívja fel.

---

<sup>44</sup> Bélyegrendszert alkalmaztak Németországban, Angliában, Romániában és Franciaországban. Németország a bélyegrendszerről 1941. év folyamán letért. Franciaországban a bélyegrendszer a munkások és parasztek nyugdíjbiztosítását a csőd szélére vitte.

<sup>45</sup> Németországban kénytelenek voltak kimondani, hogy a hamis bélyegeket is figyelembe kell venni.

Amikor az Intézet önkormányzata az 1927: XXI. törvénycikk rendelkezései alapján megkezdte működését, a várományi laprendszer fenntartása mellett foglalt állást. Kifogásolta azonban, hogy igen nehézkes a lapok vezetése és nagy a hátralék a várományi lapok vezetésében. Nem tartotta helyesnek, hogy a várományi lapokon az adatok összesítése csak akkor történik meg, amikor a biztosítási esemény bekövetkezik. Álláspontja szerint az adatok évenkénti összevonása feltétlenül szükséges és a munkavállalókat időszakonként értesíteni kell arról, hogy mely idő alatti munkaviszonyukból milyen jogot szereztek.<sup>46</sup>

### *A korabeli nyugdíjrendszer pénzügyi fedezeti rendszerei<sup>47</sup>*

Témám szempontjából a legfontosabb a pénzügyi fedezeti rendszerek korabeli forráson alapuló bemutatása.

#### *1. Felosztó-kirovó rendszer*

A legegyszerűbb ezek között – mely a biztosításügy kezdetén általános volt – a momentán szükségletek fedezése a nyugdíjra biztosítottak összessége által. Minden évben megállapíthatják a kifizetésre kerülő évi nyugdíjjárandóságok összegét s ezt a kiadást a még ténylegesen szolgáló aktív nyugdíjtagok között egyenletesen, vagy pedig valamilyen előre meghatározott arány szerint megosztják. Ez a rendszer eleinte igen kis terhet hárít a biztosítottakra, a teher azonban évről-évre növekedik, s végül elviselhetetlenné válik. Ha az első évben a szükséges kockázat fedezésénél többet nem gyűjtenek, akkor nem gyűlhet össze olyan tartalék, melyből a későbbi évek fokozottabb kockázatának és terheinek fedezése céljából meríteni lehetne, tehát a járulék időszakonkénti felemelése válna szükségessé.

Ez a rendszer tehát elsősorban a betegségi és a baleseti biztosításra vonatkozik, amelynél az egyes kockázati időszakokat egymástól teljesen elhatároltnak lehet tekinteni.

---

<sup>46</sup> A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1892-1942. Kiadta az Országos Társadalombiztosító Intézet. Felelős kiadó: Dr. Lengyel Ervin vezérigazgató. Pallas Nyomda. 1942. 46. o.

<sup>47</sup> Dr. Kovrig: i.m. 70. o.

## *2. Tőkefedezeti rendszer*

Egy lépéssel továbbmegy a felosztás útján, nemcsak a folyó évi készkiadásokat fedezi, hanem az év folyamán aktuálissá vált nyugdíjazásokból folyó, a jövő biztosítási időszakokra átnyúló összes kötelezettségek tőkeértékét is. Az év folyamán előforduló nyugdíjba vonulás után ennél a rendszernél tehát nemcsak az azonos évi nyugdíjakat, hanem a jövőbeni nyugdíjjárandóságok tőkeértékét is azonnal fedezik az aktív biztosítottak között való felosztással.

## *3. Várományfedezeti rendszer*

A már nyugdíjasok jövőben esedékes nyugdíjainak tőkeértékén túl, a még aktív tagok jövőben bekövetkező megrokkánása illetve halála által esedékesé váló nyugdíjak, továbbá özvegyi és árvanyugdíjak tőkeértékét is fedezi, az aktív tagok által befizetett évi járulékokból.

A befizetett járulékoknak a kiadások levonása után fennmaradó része az a díjtartalék, amely mind a nyugdíjasok, mind az aktív tagok már megszerzett igényeinek, tehát nyugdíjigényeknek és várományoknak fedezéséhez új tagok belépése nélkül is elégséges.

A biztosítási kötelezettségek fedezésének kérdését tehát legtökéletesebben ez a rendszer valósítja meg.

Ezen a ponton szeretnék kitérni a köznyelvben csak OTI-ként emlegetett intézmény jellemzőire, tekintettel arra, hogy a XX. század első felében a nyugdíjrendszer pénzügyi irányításának sarkköveként említhető.

## **5. A nyugdíjbiztosítás pénzügyeinek irányítása a századelőn: az Országos Társadalombiztosító Intézet**

A magyar nyugdíjrendszer pénzügyeinek vizsgálatakor természetesen elkerülhetetlen a pénzügyeket koordináló szerv feladat és hatáskörének bemutatása. Ami a köznyelvben a második világháborút követően az SZTK, a világháború előtt az OTI, vagyis az Országos Társadalombiztosító Intézet.<sup>48</sup>

Az Országos Társadalombiztosító Intézet (a továbbiakban: OTI) feladatait részint a központban, részint a helyi szervei: kerületi pénztárak és a vállalati pénztárak útján teljesítette. A kerületi pénztáraknak kirendeltségei lehettek, csekélyebb helyi taglétszám esetében a helyi feladatok ellátását szerződéses alapon közigazgatási alkalmazottakra, ipartestületekre vagy magánegyénekre lehetett bízni. A kerületi pénztárak és kirendeltségek számát, területét és székhelyét az Intézet igazgatóságának meghallgatásával a belügyminiszter állapította meg.

Az OTI ügyeit részint önkormányzati alapon, részint ügyvitele körében intézte. Az önkormányzati szervek alakításának legfontosabb jellemzője a biztosításra kötelezett munkavállalók és a munkaadók számegyenlősége (paritásos képviselet) volt.

Az OTI önkormányzatának szervei kétfélék voltak: központiak és helyiek. A központi önkormányzati szervek közül a legfontosabb a közgyűlés volt, amely évente egyszer ülésezett.<sup>49</sup>

A közgyűlés hatáskörébe tartoztak az országos jellegű s egyébként is legfontosabb elhatározások, így elsősorban az intézeti alapszabálynak, a betegséyleyezési rendtartásnak, a baleseti biztosítási veszélyességi táblázatnak és az öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági biztosítás egészségvédő és gyógyító eljárási rendtartásának a megalkotása és módosítása. A közgyűlés állapította meg – többek között – a költségvetést és határozott a zárszámadásról is.

<sup>48</sup>A témáról lásd bővebben: Varga Zoltán: *Az Országos Társadalombiztosító Intézet szervezetének és működésének bemutatása Collega Jogi Szakmai Folyóirat IX. Évfolyam 2. szám 2005. április 50-54.o.*

<sup>49</sup> Ez 360 országos, az intézeti tagok által lajstromos szavazással választott tagból állt. További 68 tagot azok a különálló betegeségi biztosítóintézetek küldtek az OTI közgyűlésébe, amelyeknek baleseti biztosításra kötelezett tagjai voltak.

A közgyűlés saját tagjai közül választotta a 40 tagú igazgatóságot, amely gyakrabban (rendszerint havonként egyszer) ülésező, mozgékonyabb központi önkormányzati szerv volt. Hatáskörébe tartozott számos, a törvényben és az alapszabályban megjelölt ügy, így például az egészségvédő és balesetelhárító óvórendszabályok kibocsátása és ilyen óvintézkedések foganatosításának elrendelése, nagyobb értékű dologi szükségletek fedezését célzó szerződések kötése, az öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági biztosítás egészségvédő és gyógyító eljárási alapja felhasználásának megállapítása és általában minden olyan önkormányzati ügy, amelyet a törvény, vagy az alapszabály nem utalt más önkormányzati szerv hatáskörébe. Az igazgatóság készítette elő a közgyűlés hatáskörébe tartozó ügyeket is és sürgős esetekben a közgyűlés helyett, annak utólagos jóváhagyásával határozhatott olyan ügyekben is, amelyeket a törvény a közgyűlés hatáskörébe utalt.

Az igazgatóság saját tagjai közül választotta a 10 tagú elnökséget. Ennek hatáskörébe tartozott az intézet ügyvitelének ellenőrzése, az igazgatóság hatáskörébe tartozó ügyek előkészítése és halaszthatatlan sürgősség esetén – az igazgatóság utólagos jóváhagyásának fenntartásával – azoknak az ügyeknek az intézése is, amelyek az igazgatóság hatáskörébe tartoztak. Az OTI kinevezett alkalmazottainak fegyelmi ügyeiben való elsőfokú bíraskodás is az elnökség hatáskörébe tartozott. Az elnökség hetente egyszer ülésezett.

A 6, 8 és 12 tagú *kártalanító bizottságokat* a közgyűlés tagjai közül választotta. Ezek feladata volt a fontosabb baleseti kártalanítási igények, nevezetesen a járadékok, a végkielégítések és a költségesebb gyógyászati segédeszközök tárgyában történő határozás. A baleset biztosítás általános üzletágában öt, e biztosítás bányauzletágában pedig egy – összesen tehát hat – kártalanító bizottság működött. Az általános üzletággal kapcsolatos kártalanító bizottságok az alapszabály rendelkezése szerint szakmai csoportosításban alakultak. Ez lehetővé tette, hogy az egyes csoportokba foglalt ipari

üzemekben előforduló balesetek és foglalkozási betegségek ügyében e bizottságok a legnagyobb szakszerűséggel és alaposággal tudjanak határozni.

A közgyűlés által a saját tagjai közül választott, 12 tagú járadékmegállapító bizottság feladata volt az öregségi, rokkantsági, özvegységi és árvasági biztosítás keretében előforduló járadék- és végkielégítési igények tárgyában történő határozás.

Az alapokat ellenőrző 8 tagú bizottságot ugyancsak a közgyűlés választotta saját tagjai közül. Ez a bizottság ellenőrizte azt, hogy az öregségi, rokkantsági, özvegységi és árvasági biztosítás járuléktartalék-alapjának, valamint egészségvédő és gyógyító eljárási alapjának felhasználása, elhelyezése a vonatkozó határozatoknak megfelelően történt-e.

A közgyűlés bányaérdekeltségű tagjai maguk közül választották meg a bányanyugbér-biztosítási választmányt, amely e biztosítási ág önkormányzati ügyeit intézi azoknak az ügyeknek a kivételével, amelyek a bányanyugbér megállapító bizottság hatáskörébe tartoztak, amelynek tagjait szintén a közgyűlés bányaérdekeltségű tagjai maguk közül választották. Ez utóbbi bizottság volt hivatott határozni a bányanyugbér-biztosítás keretében előforduló nyugbérigények tekintetében.

A helyi önkormányzati szervek: a kerületi választmányok és a vállalati pénztári választmányok tagjainak a választása az illető pénztár kötelékébe tartozó intézeti tagok által a közgyűlési (országos) választással egyidejűleg történt. A budapesti kerületi választmány 60, a többi nagyobb kerületi pénztáraknál működő kerületi választmányok 30-30, a kisebbeknél működő választmányok 20-20 tagból álltak. A választmányok hatásköre az illető helyi szerv ügyvitelének ellenőrzésén felül azokra az ügyekre terjedt ki, amelyeket a törvény felsorol.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Lengyel Ervin (OTI vezérigazgató): Az Országos Társadalombiztosító Intézet szervezete és működése, In: A mai magyar szociálpolitika (Az 1939. Évi Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam előadásai), Szerk.: Martonffy Károly, Budapest, 1939.,319.o.



Mind a közgyűlés, mind a többi önkormányzati szervek vezetésének, tanácskozásának és határozathozatalának módját részletesen az Intézet alapszabálya határozta meg.

Az OTI önkormányzatának az élén az elnök állt, akit akadályoztatása esetén az általa megállapított rendben az alelnökök egyike helyettesített. Mind az elnököt, mind a két alelnököt a minisztérium előterjesztésére az államfő nevezte ki. Sem az elnök, sem az alelnökök nem lehettek az Intézet tagjai, sem mint munkaadók, sem mint biztosítottak.

Az elnök az önkormányzat minden központi szervének elnöke volt és ezek az önkormányzati szervek csak az elnöknek vagy helyettesének elnöklése alatt hozhattak érvényes határozatokat.

Az elnök vagy helyettese az önkormányzati szervek határozatai ellen a határozat hozatalától számított három nap alatt előterjesztést tehetett a belügyminiszterhez és az előterjesztéssel megtámadott határozatok végrehajtását a miniszter intézkedéséig fel is függeszthette. Nem volt helye előterjesztésnek olyan ügyekben, amelyek a társadalombiztosítási bíraskodás útjára tartoztak. Az ilyen ügyekben az elnök vagy helyettese a határozat meghozatalától számított 15 nap alatt a bírósághoz fellebbezhetett.

A kerületi választmány elnöke az illető kerületi pénztár ügyvezetője volt, tehát intézeti tisztviselő, a budapesti kerületi választmány elnöke pedig a vezérigazgató volt. A vállalati pénztári választmány elnöke az illető vállalati pénztárat fenntartó munkaadó vagy annak megbízottja volt.

A választmányi határozatok ellen a választmány elnöke szintén előterjesztéssel élhetett, de nem a belügyminiszterhez, hanem az Intézet igazgatóságához, társadalombiztosítási bíróságra tartozó ügyben pedig az illetékes bírósághoz fellebbezhetett.

Az OTI és az általa fenntartott rendelőintézetek, gondozók, kórházak, gyógyintézetek, üdülotelepek, fürdő- és egyéb üzemek ügyvitelét – a vállalati pénztárak ügyvitelét kivéve, amelyről saját közegeikkel saját költségeikre a

pénztárakat fenntartó munkaadók gondoskodtak – a törvény szerint kinevezett, illetőleg felvett intézeti alkalmazottak látták el.<sup>51</sup>

A vezérigazgató gyakorolta a felsőbb felügyeletet a helyi szervek és intézmények ügyvitele felett, azoknál maga vagy megbízott tisztviselő útján ügyviteli vizsgálatokat tarthatott, részükre ügyviteli utasításokat bocsáthatott ki. A vezérigazgató állapította meg az Intézet központi szolgálatának ügybeosztását, ő szervezte az ún. fő- és ügyosztályokat, ő jelölte ki ezek vezetőit és ő osztotta be a központi szolgálatra rendelt alkalmazottakat az egyes osztályokba. Az általános hivatali rend és fegyelemtartás ugyancsak a vezérigazgató hatáskörébe tartozott.

Az intézeti tisztviselők az állami rendszerű IV-XI. fizetési osztályokba voltak sorozva. Közülük a VII. és ennél alacsonyabb fizetési osztályba tartozókat, valamint a kezelőket és altiszteket a belügyminiszter, a VII.-nél magasabb fizetési osztályba tartozókat pedig a belügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezte ki. A díjnokokat, kiségitő szolgálókat, havibéreseket és a hozzájuk hasonló ideiglenes alkalmazottakat a vezérigazgató vette fel.

Az OTI alkalmazottai közhivatalnokok voltak. Képesítésükre, jogaikra, kedvezményeikre, kötelességeikre vonatkozólag az állami tisztviselőkre és egyéb alkalmazottakra fennálló jogszabályok voltak érvényesek. Az alkalmazottak illetményei az OTI-t terheltek, ugyanúgy a nyugdíjterhek is.

Az OTI a biztosítottak és családtagjaik orvosi ellátását (gyógykezelését) csak kis részben végezte saját kórházaiban és gyógyintézeteiben, amelynek igazgató-főorvosai, osztályos főorvosai, alorvosai és segédorvosai egyébként az Intézet többi tisztségviselőjével egy tekintet alá eső tisztviselői voltak. Az orvosi ellátás feladatainak legnagyobb része a rendelőintézetekben vagy az orvosi körzetekben működött szerződött (megbízott) orvosokra hárult. Ezeknek működését és illetményeit a szerződött orvosok működési szabályzata és illetményszabályzata szabályozta, jogaikat és kötelességeiket

---

<sup>51</sup> Lengyel Ervin (OTI vezérigazgató): Az Országos Társadalombiztosító Intézet szervezete és működése, In: A mai magyar szociálpolitika (Az 1939. Évi Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam előadásai), Szerk.: Martonffy Károly, Budapest, 1939.,320.o.

pedig az Intézet nevében az Intézet elnöke által velük kötött szerződés részletezte.

A szerződött orvosok érdekképviselői szervei az orvosi tanácsok voltak. Minden kerületi pénztár székhelyén kerületi orvosi tanács, Budapesten pedig ezen felül központi orvosi tanács működött. A szerződött orvosok közvetlen főnöke a kerületi pénztári főorvos, a központi egészségügyi szolgálat vezetője és ellenőrzője pedig a főorvos-igazgató volt. Mind a kerületi pénztári főorvosok, mind a főorvos-igazgató rendes intézeti tisztviselők voltak, akiknek az ugyancsak tisztviselői minőségű ellenőrző és felülvizsgáló orvosok segédkeztek.

A szerződött orvosok illetményeit az úgynevezett orvosi költségtömegből fizette az Intézet. Az orvosi költségtömeg képzésére mindig a betegségi biztosítási járulék-előírásainak (nem járulékbévitelnek) egy meghatározott százalékát kellett fordítani.

Ez a megoldás lehetővé tette azt, hogy a szerződött orvosok illetményeinek összege általában arányban volt a végzett orvosi munkával. Ha például az orvosi ellátásra jogosult biztosítottak száma emelkedett, ezzel természetesen együtt nőtt a járulék-előírás és következésképpen az orvosi költségtömeg is. Az illetményarányosítás pedig automatikusan akként történt, hogy az Intézet a meghatározott összegű (fix) havi illetményeken felül megmaradó úgynevezett tömegfelesleget egy-egy költségvetési év lezárása után a szerződött orvosok között arányosan felosztotta.<sup>52</sup>

Az OTI önkormányzati és ügyviteli tevékenysége felett a felügyeletet a belügyminiszter látta el. A belügyminiszter az OTI ügy- és vagyonkezelését saját közegeivel a helyszínen megvizsgálhatta, és általában örködött azon, hogy az Intézet a törvényt, az alapszabályt és egyéb szabályzatokat megtartsa, törvényszerű kötelezettségeit teljesítse, kellő takarékossgal járjon el és bevételeit törvényszerű rendeltetésükre fordítsa. Miniszteri jóváhagyás előtt azokat az önkormányzati határozatokat, amelyeknek érvényességéhez ez a jóváhagyás volt szükséges, nem lehetett végrehajtani. Az Intézet

---

<sup>52</sup> Lengyel Ervin: i. m. 321. o.

önkormányzatának oly határozata ellen, amely társadalombiztosítási bíraskodás útjára nem tartozott, az érdekelt fél és az illető önkormányzati szerv tagja tizenöt nap alatt panasszal élhetett a belügyminiszterhez. A miniszter a határozatot panasz esetén vagy a nélkül is – hivatalból – megsemmisíthette, ha az a törvénnyel, rendelettel, alapszabállyal, az önkormányzat valamely szabályzatával, a közérdekkel vagy az Intézet fontos érdekével ellenkezett. Ha az önkormányzat szabályszerű új határozat hozatalát megtagadta vagy ismételten nem megfelelő határozatot hozott, a belügyminiszter szükség esetén az önkormányzati szerv megfelelő határozatáig maga intézkedhetett. A m. kir. minisztérium azoknak az önkormányzati szervezeteknek, amelyek jogellenesen működtek, működését felfüggeszthette és e szervezetek fel is oszlathatta, ha törvényszerű működésük másként nem volt biztosítható.

Ezen a ponton kell kiemelni a *társadalombiztosítási bíraskodás*<sup>53</sup> kérdését, amely szorosan kapcsolódott az Intézet életéhez.<sup>54</sup> Társadalombiztosítási ügyekben a következő kir. bíróságok<sup>55</sup> jártak el: 1. a budapesti központi kir. járásbíróság és azok a kir. járásbíróságok, amelyeket az igazságügy miniszter ezzel a hatáskörrel felruház, 2. a budapesti kir. ítélőtábla.

Az Országos Társadalombiztosító Intézet működésének vizsgálatánál mindenekelőtt azt kell vizsgálni, hogy az Intézet tevékenysége kikre vonatkozott, vagyis az Intézet által ellátott biztosítás milyen személyekre terjedt ki.

Az 1927: XXI.<sup>56</sup> az 1928: XL.<sup>57</sup> és az 1925: XXXIV.<sup>58</sup> törvénycikkkel szabályozott korabeli szociális biztonsági rendszer a

---

<sup>53</sup> Ezt a kérdést az 1932: IV. törvénycikk szabályozta újra, amely az addigi szakbírósági rendszert elejtette.

<sup>54</sup> Ezzel a kérdéskörrel a részletesen a következő alfejezetben foglalkozom

<sup>55</sup> A királyi járásbíróságok elsőfokon bíraskodtak. A budapesti kir. ítélőtábla társadalombiztosítási ügyekben ezeknek fellebbviteli felsőbbbírósága volt, bizonyos törvénnyel meghatározott ügyekben azonban elsőfokon járt el. A kir. járásbíróságok ítélőbíróból, továbbá egy munkaadó és egy munkavállaló ülnökből álló tanácsban bíraskodtak mindazokban az ügyekben, amelyeknek tárgya ellátási igény, illetőleg amelyek társadalombiztosítási jogviszonyon alapultak.

<sup>56</sup> 1927. évi XXI. törvénycikk a betegségi és baleseti kötelező biztosításról.

biztosítási kötelezettség elvi alapján épült fel, vagyis a biztosítás keretébe tartozók körét állami akaratnyilvánítás határozta meg. Bizonyos korlátozott terjedelemben fennállt ugyan az önkéntes biztosításnak (önkéntes továbbfizetéssel biztosításnak) lehetősége is, azonban ennek jelentősége a biztosítási kényszer általános szabálya mellett mind elvileg, mind gyakorlatilag eltörpült.<sup>59</sup>

A biztosítási kötelezettség kereteit akként lehetett meghatározni, hogy biztosításra kötelezett volt minden olyan vállalat, üzem, hivatal vagy foglalkozás, amely nem esett a mezőgazdaság, az erdei termelés, az állattenyésztés, a halászat, a kert-és szőlőművelés, a méhészet vagy a tengeri hajózás körébe.

A biztosítási kötelezettség alá eső személyek (munkavállalók) körének meghatározása nem volt teljesen egységes. Elvileg biztosításra kötelezett volt ugyan – nemre, korra és állampolgárságra tekintet nélkül – minden biztosítási kötelezettség alá eső vállalatnál, üzemben, hivatalban vagy foglalkozásban szolgálatot teljesítő munkavállaló, azonban betegségi biztosításban a tisztviselők és bizonyos hasonló állásban lévő, rendszerint havi vagy évi fizetéssel alkalmazottak csak abban az esetben voltak biztosításra kötelezettek, ha javadalmazásuk havonta a 300 pengő, illetőleg évenként a 3600 pengő összeget nem haladta meg. Az öregségi, rokkantsági, özvegyégi és árvasági biztosításban pedig az említett munkavállalók biztosítási kötelezettsége csak akkor állt fenn, ha javadalmazásuk havonta 500 pengő, illetve évente 6000 pengő összeget nem haladta meg. A baleseti biztosítási kötelezettség nem függött a javadalmazás nagyságától.

Az 1927: XXI. és az 1928: XL. törvénycikkek a személy szerinti biztosítási kötelezettséget az előbb említetteken felül még egyes más munkavállalói csoportokra is megállapították, így pl. a háztartási alkalmazottakra és a házmesterekre is.

---

<sup>57</sup> 1928. évi XL. törvénycikk az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról.

<sup>58</sup> 1925. évi XXXIV. törvénycikk a kötelező bányanyugbér biztosításról.

<sup>59</sup> Lengyel Ervin: i. m. 322.o.

Az idézett törvénycikkek a különböző biztosítások vonatkozásában a biztosítási kötelezettség alól való mentességet is megállapítottak. A betegségi biztosítási kötelezettség nem terjedt ki azokra az állami, törvényhatósági és községi alkalmazottakra, valamint a nem állami tanszemélyzet országos nyugdíjintézete kötelékébe tartozó azokra az alkalmazottakra, akik betegség esetén illetményeiket legalább hat hónapon át megkapták. A községi bírák, másodbírák és tanácsbeliek e tisztségük alapján nem estek biztosítási kötelezettség alá. A biztosítási kötelezettség általában csak a főfoglalkozás alapján állt fenn, a baleseti biztosításban azonban a mellékfoglalkozás is biztosítási kötelezettség alá esett.

Az 1925: XXXV. törvénycikk alapján szabályozott kötelező bányanyugbér-biztosítás hatálya alá estek a bányatörvény hatálya alá tartozó bánya-és kohóüzemek és melléküzemeik, úgyszintén az említett üzemekkel kapcsolatos azok az üzemek, amelyek alkalmazottai bányatárs-pénztári kötelékbe tartoztak. Személy szerint bányanyugbér-biztosításra kötelezettek voltak – nemre, korra és állampolgárságra tekintet nélkül – a most felsorolt üzemek munkavállalói, bizonyos munkavállalókra a biztosítási kötelezettség csak akkor terjedt ki, ha javadalmazásuk a havi 500 pengőt, illetőleg az évi 6000 pengőt nem haladta meg.

Az OTI működése az ország egész területére kiterjedt. A betegségi biztosítást mindazokra a biztosítottakra és munkaadóikra az OTI látta el, akik e szempontból nem tartoztak valamely különálló betegségi biztosító intézet kötelékébe.<sup>60</sup> Az öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági biztosítást az OTI látta el mindazokra a munkavállalókra nézve, akik e szempontból nem tartoztak a MABI kötelékébe. Minthogy azonban a MABI- nak a betegségi biztosítási illetékességi területén túl terjedő helyi szervezete nem volt, az öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági biztosítás helyi tennivalóit vidéken – a kapcsolatos ügyviteli költségek megtérítése ellenében – a MABI

---

<sup>60</sup> A betegségi biztosítás szempontjából a Magánalkalmazottak Biztosító Intézetének kötelékébe tartoztak a magánalkalmazotti jellegű munkavállalók közül mindazok, akik Budapest, Budafok, Kispest, Pestszenterzsébet, Rákospalota és Újpest területén biztosításra kötelezett vállalatokban, üzemekben, hivatalokban és foglalkozásokban foglalkoztak és mindezek munkaadói voltak.

helyett az OTI helyi szervei látták el. A bányanyugbér-biztosítást – két állami üzem kivételével (a diósgyőri és a komlói) – valamennyi bányanyugbérre biztosított és munkaadója vonatkozásában az OTI látta el.

Az OTI betegségi biztosítása két üzletágban: az általános és a háztartási üzletágban működött. A háztartási üzletágba tartoztak a háztartási alkalmazottak és a munkaadók, az általánosba a többi munkavállalók és munkaadók.

Az intézeti ügyviteli munkának jelentékeny részét a biztosított minőség, vagyis a biztosítási igényjogosultság igazoltatására kellett fordítani. Ezt a nagyon fontos és sok súrlódással járó, „jogosítás”-nak nevezett munkát nélkülözhetetlenné tette a szolgáltatások jogosulatlan igénybevételére irányuló állandó törekvés. A jogosítás lényegileg a munkaviszony fennállásának igazolását jelentette a munkaadó részéről és a munkaadói igazolás valóságának elbírálását az Intézet részéről.<sup>61</sup>

A betegségi biztosítás az igényjogosult biztosítottak és ezek családtagjainak betegségi, anyasági és haláleseti segélyeket nyújtott. A betegség esetében a biztosítottak részére nyújtott szolgáltatások a következők voltak: orvosi gyógykezelés, gyógyszer, nem ellátásos gyógyfürdő, gyógyvíz és kevésbé költséges gyógyászati segédeszköz, táppénz a keresőképtelenséggel járó betegség negyedik napjától kezdve az átlagos napibér 50%-ban, kórházi és tüdőszanatóriumi ápolás.

A betegségi biztosítás igen tetemes költségeinek fedezetét a biztosítási járulékok adták. A járulékfizetés előleges felosztó-kirovó rendszer alapján, a napibérosztályokhoz igazodó átlagos napibérek szerint történt. A napibérosztályokba besorozásnál a biztosított mindennemű, pénzügyi és természetbeni javadalmazását figyelembe kellett venni. A betegségi biztosításban az Intézet alapszabálya 8 napibérosztályt állított fel, mégpedig külön napibérosztályokat az ún. magánalkalmazottakra és külön napibérosztályokat a többi biztosítottakra, a háztartási alkalmazottak

---

<sup>61</sup> Lengyel Ervin: i. m. 324. o.

javaldalmazásuk nagyságára tekintet nélkül egyetlen napibérosztályba tartoztak.<sup>62</sup>

Az öregségi biztosításnak a szolgáltatásai a különféle járadékok voltak. A járadékok nemei a következők voltak: öregségi, rokkantsági, özvegyi, (teljes és fél-) árvajáradék és ezen felül egy külön pótlékszerű szolgáltatás: a gyermekpótlék. A járadékok igényelhetőségének két közös általános feltétele volt: az ún. „várakozási idő” betöltése és az ún. „váromány” épsége. A várakozási idő a törvény szerint a biztosítási viszony kezdete és a járadékra irányuló igény bejelentése között eltelt az a biztosításban eltöltött legkisebb idő, amely e biztosítás szolgáltatásaira való igényjogosultság megszerzéséhez szükséges volt. A várakozási idő – egyes jelentéktelen kedvezményezett esetektől eltekintve – az öregségi járadék vonatkozásában 400 hét, a rokkantsági, az özvegyi és az árvajáradék vonatkozásában pedig 200 hét volt. A váromány épsége azt jelentette, hogy az egyes munkaviszonyok között, illetőleg a biztosításban eltöltött időben nem volt olyan megszakítás, amely miatt az előző munkaviszonyokat, illetőleg az előző biztosítási időtartamot az igényjogosultság szempontjából nem lehetett figyelembe venni.

Az öregségi, rokkantsági, özvegyiségi és árvasági biztosítási szolgáltatásoknak különleges feltételei is voltak: így az öregségi járadék feltétele a 65. életév betöltése, a rokkantsági járadék feltétele munkásjellegű biztosítottnál a keresőképesség több mint kétharmadának, magánalkalmazotti jellegű biztosítottnál a keresőképesség több mint felének elvesztése, az özvegyi és árvajáradék feltétele pedig a biztosított elhalálása volt. Munkásjellegű biztosított felesége csak akkor volt özvegyi járadékra jogosult, ha 65. életévét betöltötte vagy rokkant, a magánalkalmazotti jellegű biztosított özvegyére ez a korlátozás nem állt fenn.

Az öregségi és a rokkantsági *járadék két részből*, mégpedig: a *járadéktörzsből* és a *fokozódó járadékrészből* állt. Az öregségi rokkantsági, özvegyiségi és árvasági biztosítás költségeinek fedezése elsősorban a biztosítási járulékokból történt, amelyeket a munkaadók voltak kötelesek

---

<sup>62</sup> Lengyel Ervin: i. m. 326. o.



fizetni, azoknak felét azonban munkavállalóik javadalmazásából levonhatták. A törvény értelmében az állam az öregségi rokkantsági, özvegyeségi és árvasági biztosítást ellátó OTI és MABI e biztosítási ágának alapjaihoz évi hozzájárulást adott.

Az egyes biztosítási ágak vagyona a törvények szerint kizárólag az illető biztosítási ág céljaira szolgált és más biztosítási ág költségeire nem volt felhasználható.

Az 1925: XXXIV. törvénycikk alapján kiadott 4400/1926. N. M. M. és az 1300/1929. N. M. M. számú rendeletek szervezték meg a bányanyugbér-biztosítást önálló biztosítási ágként, amelyet országosan az OTI látott el, úgy hogy a kincstári bányák (diósgyőri és komlói) társpénztárainak kivételével a bányatárs-pénztárak korábbi nyugbérbiztosítási feladatait az Intézet teljesítette. A bányatárs-pénztárak - az említett két kivétellel – már csak a betegségi biztosítás intézményeiként működtek tovább.

A szociális biztosításnak egyik igen fontos feladata a biztosítási esemény bekövetkezésének megelőzéssel történő elhárítása. A biztosítottak keresőképességét (egészségét, épségét, életét) részben munkahelyükön (a műhelyben, az üzemben), részben azon kívül fenyegetik veszélyek. A munkahelyeken jelentkező veszélyek intézményes preventív elhárítására már az 1927: XXI. törvénycikk is lehetőséget adott azzal, hogy az OTI a biztosításra kötelezett vállalatokra, üzemekre, hivatalokra és foglalkozásokra vonatkozó egészségvédő és balesetelhárító rendszabályokat bocsáthatott ki, az óvórendszabályokkal bizonyos berendezések és készülékek alkalmazását is elrendelhetette. Ezen felül az OTI egyes vállalatokra, üzemekre különleges viszonyaikhoz képest külön óvóintézkedések foganatosítását rendelhetette el. Mind az óvórendszabályok, mind az egyes óvóintézkedések a belügyminiszter és az illetékes szakminiszter egyetértő jóváhagyását igényelték.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a nyugdíjbiztosítás pénzügyeit koordináló intézet magas színvonalon látta el a feladatát, és a korabeli jogalkotás mérnöki pontossággal határozta meg az egyes ellátásokat és teremtette meg azok pénzügyi fedezetét.

Ahogy azt az előbb már jeleztem, a szervezeti kérdésekhez kapcsolódóan mindenképpen elemző bemutatásra szorul a társadalombiztosítási bíraskodás intézménye is, amelyet a következő alfejezetben teszek meg.

## **6. A társadalombiztosítási bíraskodás**

Társadalombiztosítási, illetőleg munkásbiztosítási bíraskodásról a szociális biztosításnak törvénnyel kötelezővé tétele óta van szó. Ezt megelőzően az önkéntes társuláson alapuló egyesületeknél, egyleteknél biztosítottak a jogsegélyt a magánjog szabályai szerint kaptak.

Az 1891: XIV. törvénycikk kimondja, hogy azokban a vitás kérdésekben, amelyekben a munkaadó és a munkavállalója között a visszatartott betegségi járulékok tekintetében támadnak, valamint azokban, amelyek egyfelől a betegsegélyező pénztárak, másfelől a munkaadók között ez utóbbit terhelő fizetési kötelezettség kérdésében keletkeznek, az *iparhatóság*, illetőleg az *ipartestületi békéltető bizottság* dönt. A döntéssel meg nem elégedő félnek jogában áll igényeit a törvény rendes útján érvényesíteni, ez azonban a békéltető bizottság határozatának végrehajtását nem gátolja.

Azoknak a vitás kérdéseknek a eldöntése, amelyek a biztosított és a betegsegélyező pénztárak között a nyújtandó segélyek tekintetében keletkeztek, a pénztárak alapszabálya szerint alakított *választott bíróság* hatáskörébe tartozott. A választott bíróság határozatai ellen nem volt helye jogorvoslatnak és a határozatokat a közigazgatás útján hajtották végre.

A pénztárak alapszabálya megállapította, hogy a közgyűlés tagjai saját tagjai közül, a munkaadók és a biztosítottak közül -az 1/3 2/3 képviselő arányában – választják a bíróság tagjait. Az elnököt a választott bíróság saját tagjai közül választotta. Érvényes határozatot legalább a tagok felének jelenlétében lehetett hozni. Kimondta az alapszabály, hogy segélyek ügyében felmerülő panaszok ellen az igazgatósági határozat kézbesítésétől számított 15 nap alatt jogorvoslatnak van helye és a választott bíróság további 15 nap alatt dönteni köteles.

Az 1907: XIX. törvénycikk<sup>63</sup> a választott bírósági eljárást módosította és annak hatáskörét a kártalanítási ügyekre is kiterjesztette. Az elnököt nem a választott bíróság tagjai választották, hanem az igazságügy miniszter nevezte ki az ítélő bírák sorából. A választott bíróság az elnökön (helyettesén) kívül legalább 20 ülnökből állt, akiket az egyes kerületi munkásbiztosító pénztárak közgyűlése – a paritásos képviseletnek megfelelően – a munkaadók és a biztosított munkások közül 3 évre választott. Ez a törvény is fenntartotta a betegségi biztosítási járulékok tekintetében az iparhatóságok döntési jogát, sőt ezt kiterjesztette a baleseti biztosítási díjakra is.

A baleseti biztosítási járulékokra vonatkozó elsőfokú döntési jogot azonban az *Állami Munkásbiztosítási Hivatal* hatáskörébe utalta. Ugyancsak az Állami Munkásbiztosítási Hivatal hatáskörébe tartozott a választott bíróságok megfellebbezett ítéletei felett „másodfokú” ítélkezés is.<sup>64</sup>

Az első világháborút követően az Állami Munkásbiztosítási Hivatal működését az 5400/1919. M. E. sz. rendelet megszüntette és ennek következtében megszűnt annak bírói osztálya is. A választott bírósági ítéletek ellen benyújtott fellebbezések így elintézetlenek maradtak.

A munkásbiztosítási bíráskodásról szóló 1921: XXXI. törvénycikk a biztosítási bíráskodást elsőfokon a kerületi pénztárak szerint illetékes járásbírókhoz ruházta, még Budapesten külön királyi munkásbiztosítási bíróságot állított fel, a „felsőfokon” való bíráskodást pedig a Budapesten alakítandó és székelő királyi Munkásbiztosítási Felsőbíróságra bízta.<sup>65</sup>

A közigazgatási kérdésekben a döntés a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozott.

Az 1921: XXXI. törvénycikk helyébe lépett 1932: IV. törvénycikk a különálló bíróságokat megszüntette és a társadalombiztosítási bíráskodást a

<sup>63</sup> 1907: XIX. törvénycikk az ipari és kereskedelmi alkalmazottak betegség és baleset esetére való biztosításáról

<sup>64</sup> Az Állami Munkásbiztosítási Hivatal hetes tanácsban ítélte. A tanács az – államfő által kinevezett – elnökön kívül egy közigazgatási vagy bírói és egy műszaki képesítéssel rendelkező bíró tagból, két választott munkaadóból és két választott biztosítottból állt. Az Állami Munkásbiztosítási Hivatal határozatai, végzései ellen jogorvoslatnak nem volt helye.

<sup>65</sup> A Munkásbiztosítási Felsőbíróság az egyesbíró által hozott határozat felett hármas tanácsban (hivatásos bírák), háromtagú tanácsban hozott határozatok felett ötös tanácsban (három bíró, egy munkaadó-és egy munkásülnök) döntött.

rendes bíróságokra bízta azzal, hogy elsőfokon a budapesti kir. Járásbíróság és azok a vidéki kir. járásbíróságok, amelyeket az igazságügyminiszter ezzel a hatáskörrel felruház. Fellebbviteli és felsőbbbíróság országosan a budapesti kir. Ítéltábla.<sup>66</sup>

Jelentős újítást hozott e törvénynek az a rendelkezése, amely felhatalmazta a minisztériumot, hogy keresőképtelenség fennállásának vagy mértékének eldöntésére a peres eljárás előtt orvosszakértői döntőbizottsági eljárást folytathat. E felhatalmazás alapján kiadott 2200/1934. M.E.sz. rendelet az Intézet budapesti kerületi pénztáránál döntőbizottsági eljárást rendszeresített.<sup>67</sup>

A döntőbizottságban orvosszakértők működnek, akiket 3 év tartamára a belügyminiszterrel egyetértve az igazságügyminiszter nevez ki. A keresőképtelenség kérdésében egy vagy három orvosszakértőből és két ülnökből álló döntőbizottság dönt. A vizsgálaton mind az igénylő, mind az Intézet egy-egy ellenőrző orvosszakértőt alkalmazhat. A döntőbizottság döntése az Intézetet és a bíróságot köti abban a kérdésben, hogy a munkavállaló keresőképes vagy keresőképtelen volt-e abban az időpontban, melyre a bizottság döntése vonatkozik. A bizottsági eljárás költségei az Intézetet terhelik. Ennek az eljárásnak különös jelentősége abban áll, hogy abban a kérdésben, hogy valamely időpontban a keresőképes vagy keresőképtelen –e a biztosított, nem évekkel ezen időpont után, sőt évekkel a per megindítása után elrendelt orvosszakértői vizsgálat eredménye alapján történik a döntés és nem a kir. járásbíróság ítélezik, hanem bizottság dönt közvetlen a budapesti kerületi pénztárnál foganatosított orvosi vizsgálat után,

---

<sup>66</sup> A királyi járásbíróságok, mint egyesbíróságok bíraskodnak. A budapesti királyi Ítéltábla elnökből és két bíróból álló tanácsban jár el. A királyi járásbíróságok mellett egyes társadalombiztosítási ügyekben ülnökök is működnek, de ezek távolléte a bíró ítélethozatalát nem befolyásolja.

<sup>67</sup> Az eljárás lényege, hogy a pénztár a keresőképesnek talált igénylőt az erre vonatkozó orvosi vélemény rövid kivonatának átadásával tájékoztatni köteles arról, hogy ha a megállapításba nem nyugszik bele, a keresőképtelenség kérdésében nyomban, vagy a közlést követő 3 napon belül a budapesti kir. Járásbíróságnál eljáró bizottság döntését kérheti; ellenkező esetben az Intézetnek a keresőképes megállapítására vonatkozó határozatát bírói úton nem támadhatja meg.

tehát még olyan időben, amikor az igénylő állapotában az intézeti utolsó vizsgálat óta lényeges változás még nem történhetett.<sup>68</sup>

A XX. század első felében további jelentős, egy-egy szakmacsoporthoz kapcsolódó nyugdíjbiztosítási jogszabályok jelentek meg, amelyek részletesen szabályozták a pénzügyi kérdéseket. A következőkben az ügyvédi nyugdíj és a mezőgazdasági társadalombiztosítás szabályait helyezem a vizsgálgódom középpontjába.

## 7. Az ügyvédi nyugdíj - az Országos Ügyvédi Gyám- és Nyugdíjintézet<sup>69</sup>

Az ügyvédi nyugdíj szabályainak bemutatását a következő korabeli idézettel szeretném kezdeni:

*„Budapesten székelő Országos Ügyvédi Gyám – és Nyugdíjintézet hivatása az, hogy a törvényben meghatározott előfeltételek fennforgása esetén a törvényben meghatározott szolgáltatásokat nyújtsa.*

*Az ország összügyvédsége részére egy nyugdíjintézet teremtett az 1908. évi XL. tc., amely azon helyes elgondolásból indult ki, hogy ha kamaránként állítana fel nyugdíjintézetet, az nemcsak egyenlőtlenségekre, hanem igazságtalanságokra is vezetne, mert az ellátás összege kamaránként változna és a kis létszámú kamarák, nem tudnának oly díjtartalékot teremteni, amelyből ellátást nyújtani lehetne”<sup>70</sup>*

Az intézeti tagság a kamarába való felvétellel, első bejegyzés esetén az ügyvédi eskü letételen napjával kezdődött. Minden felvételtől az Intézetet a kamara választmányának értesítenie kellett.

Más kamarákba való átjegyzés esetén nem szűnt meg az intézeti tagság, mert az átjegyzést kérő ügyvédnek az ügyvédkedése sem szűnt meg, hanem ügyvédi működése más kamara területén folytatódott.

<sup>68</sup> A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1892-1942. Kiadta az Országos Társadalombiztosító Intézet. Felelős kiadó: Dr. Lengyel Ervin vezérigazgató. Pallas Nyomda. 1942. 77-79. o.

<sup>69</sup> 1934. évi XXIII. tc. az Országos Ügyvédi Gyám- és Nyugdíjintézetről.

<sup>70</sup> „Az Ügyvéd” ügyvédgazdasági, társadalmi és jóléti közlöny Codex domesticus kiadványsorozatának 1. száma. Írták: Dr. Büchler Dávid Dr. Szegő Ferenc Budapest, 1936. 5. o.

Ezt a jogfolytonosság csak akkor állt fenn, ha az átjegyzés vagy a törlés, legkésőbb a törlést követő évben megtörtént. Ezen idő után történt bejegyzés teljesen új bejegyzésnek minősült.

A tagok évi járulékot voltak kötelesek fizetni az Intézetnek, amelynek összege 1938. december 31.-ig törvényileg szabályozott volt, ez időtől kezdve azonban az intézeti közgyűlés hatáskörébe került át a megállapítása.

Ha több kamara területén volt bejegyezve az intézeti tag egy év folyamán, csakis egyszeres intézeti járulékok fizetésére volt köteles.

A törvényben szabályozott volt a várakozási idő, amely azt az időtartamot jelentette, hogy hány évig kellett az Intézet tagjának lenni egyfolytában, hogy az ellátási igényre való joga a tagnak, vagy hozzátartozóinak megnyíljon.<sup>71</sup>

A kamara a fizetni nem tudó tag helyett az Intézeti járadékot magára vállalhatta, és az Intézetnek kifizethette, ha választmány erre vonatkozó javaslatát a közgyűlés támogatta.

A választmány csak akkor tehetett ilyen javaslatot, ha az illető tag legalább 10 éve gyakorló ügyvéd volt, fegyelmi büntetés hatálya alatt nem állt, illetve önhibáján kívül került olyan helyzetbe, hogy a fizetési kötelezettségének nem tudott eleget tenni valamint különös méltánylást érdemlő okok álltak fenn.

A kamara nem teljesítése esetén a tag a fizetés elmulasztásának következménye alól nem mentesült. Új fogalom volt a törvényben *a tagsági jog (nyugdíjigény) szünetelése*. Az ugyanis, aki az esedékességtől számított egy éven belül a kivetett járuléknak csak egy kis részével is hátralékban maradt, annak a nyugdíjigénye az egy évi záros határidő utáni napon szünetelni kezdett.

A szünetelés jogi állapota megszüntethető volt, olyképpen, hogy a tag a szünetelés tartama alatt minden járuléktartozását a kamatokkal és a költségekkel megfizeti. Ilyen esetben a jogai teljes egészében feléledtek.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Büchler – Szegő: i.m. 27 o.

<sup>72</sup> Büchler – Szegő: i.m. 33. o.

*Az Intézet által nyújtott szolgáltatások:*

A korabeli szabályozás egyaránt ismerte a rokkantsági és az öregségi ellátást, illetve az árvaellátást is.

*Rokkantsági ellátást* csak az a tag igényelhetett, akit a kamara munkaképtelenség miatt törölt a névjegyzékből, vagy ugyanebből az okból felfüggesztett az ügyvédség gyakorlatából

A munkaképtelenség miatti törlés és ezzel kapcsolatban a rokkantsági ellátásra vonatkozó igényt a kamarához kellett benyújtani, amelynek továbbítania kellett az Intézethez, hogy az Intézet ügyésze az iratokba betekinthessen adatok, bizonyítékok beszerzése iránt indítványt tehessen. Az igazgatóságnak jogában állt a tagot saját szakértőjével is felülvizsgáltatni. Munkaképtelennek az minősült a törvény értelmében, aki az ügyvédség gyakorlatára betegség, vagy testi fogyatkozás miatt tartósan, vagy véglegesen képtelen.

*Öregségi ellátást* azon tag vehetett igénybe, aki a

- a) 65.-ik életévét betöltötte,
- b) akit az ügyvédi kamara választmánya saját kérelmére a tagok névjegyzékéből törölt,
- c) 10 éven keresztül az Intézet tagja volt.

Ha az öregségi ellátást igénybevevő tag újból felvetette magát a kamarába, megszűnt az ellátás. Ilyen esetekre az Alapszabály rendelkezett tekintetben, hogy az öregségi ellátás időtartamát milyen módon vegyék számításba a később megállapítandó ellátási összeg megállapításánál. Az Intézettől nem igényelhetett ellátást, aki akár az államtól, akár más testülettől, szervezettől nagyobb nyugdíjat kapott, mint amit az Intézettől kaphatott. Ha ez a nyugdíj kevesebb volt, akkor csak a különbözeti összeghez volt joga.

A törvény által szabályozott harmadik ellátási forma az *özvegyi ellátás* volt, amelynek előfeltételei a következők voltak:

1. a férj 5 éven át tagja volt az Intézetnek
2. a házasság legalább 2 évig fennállt,
3. illetve a férj halálakor közös háztartásban éltek.

Ha az ügyvéd elvált felesége vagy özvegye újabb házasságot kötött, a házasságkötés napjától kezdve az özvegyi nyugdíj folyósítását felfüggesztették. A későbbi házasság bármilyen okból való megszűnése esetén az özvegy ellátási igénye a második házasság megszűnte napjától kezdve feléledt.<sup>73</sup>

*Árvaellátást* az ügyvéd gyermeke akkor igényelhetett, ha

- a) özvegy nem volt, vagy ha volt,
- b) újból férjhez ment és
- c) az elhalt ügyvéd (ügyvédnő) az elhalálózása előtt 5 éven keresztül szakadatlanul tagja volt az Intézetnek (várakozási idő)

Az árvát a 18.-ik életéve betöltéséig illette meg az ellátás, ha azonban ezen korhatár elérése előtt vált nagykorúvá, akkor az árvaellátási igény megszűnt. Az ellátás összege megegyezett az özvegyi nyugdíj összegével. Ha az árvának mindkét szülője ügyvéd volt és mindketten elhaláloztak, akkor mindkét szülő után külön-külön járt az ellátás.

Az Intézet az igazságügy miniszter felügyelete alatt állt, tehát joga volt felülvizsgálni a belső ügykezelést, az évi számadásokat, panaszok esetén nyilatkozattételre hívhatta fel az Intézetet. Az Intézetet csak törvény szüntethette meg. A megszüntető törvénynek rendelkeznie kellett a már ellátásban részesülők igényeinek biztosításáról és a fennmaradó vagyon hovatartozásáról.<sup>74</sup>

E szakma specifikus ellátás nagyon fejlett szabályanyaggal rendelkezett a maga korában, és esetlegesen például szolgálhatna egy akár manapság megvalósítandó önkéntes biztosítási formának

<sup>73</sup> Büchler – Szegő: i.m. 67-69. o.

<sup>74</sup> Büchler – Szegő: i.m. 75. o.



A bányamunkásság, majd az ipari munkásság, illetve értelmiségi réteg mellett nem feledkezhetünk meg a mezőgazdaságban foglalkoztatottak társadalombiztosításának kezdeteiről sem. A következő alfejezetben erre szeretnék kitérni, a legfontosabb ellátástípusok és azok pénzügyi fedezetének a bemutatásával.

## 8. A mezőgazdasági társadalombiztosítás<sup>75</sup>

A mezőgazdasági társadalombiztosítás fejlesztése terén az első lépést a gazdatisztek nyugdíjbiztosításának bevezetése jelentette. A gazdatisztek nyugdíjbiztosításáról szóló törvény egyébként korszerűbb és áttekinthetőbb, mint az 1928. évi XL. törvény.

Az említett törvénnyel szabályozott biztosítást az Országos Gazdasági Munkás és Cselédpénztár látta el. A szervezet nevét ez a törvény változtatta *Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézetre (OMBI)*. A gazdatiszteket öregség, rokkantság és halál esetére biztosították. A törvény szerint azonban nem vonták a biztosításba azokat, akiket a törvény hatálybalépése napjáig 60. életévüket betöltötték. A jövőre vonatkozóan a gazdatiszt és a munkáltató között nyugdíjvonatkozásban kötött megállapodás megszűnt. A munkáltatót kötelezte a törvény, hogy gazdatisztjét a szolgálatba lépését követő 15 nap alatt bejelentse. Ugyancsak közölni kellett a biztosítóintézettel a gazdatiszt javadalmazásában beállott változásokat is. A javadalmazások alapján a gazdatiszteket különböző biztosítási osztályokban sorolták. A bérosztályba való besorolásnál a természetben adott járandóságot is figyelembe kellett venni.

A rendelkezés alapján a biztosítási díjat a munkáltatónak kellett fizetnie. A munkáltatónak joga volt azonban a biztosítási kötelezettség alapján őt terhelő biztosítási díj felét a biztosítási díj esedékességétől számított 1 éven belül a gazdatiszt javadalmazásából levonni.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Az 1936. évi XXXVI. törvény a mezőgazdasági társadalombiztosításról

<sup>76</sup> Dr. Laczkó: i.m. 151. o.

Lehetőség volt az *önkéntes biztosításra* is. Ha a gazdatiszt elvesztette alkalmazását és így a kötelező biztosításból kiesett, egészségi állapotától függetlenül folytathatta annak a biztosítási osztálynak a fenntartását, amelybe utoljára be volt sorolva.

Fennállt a lehetőség *biztosítási viszonyosságra* is. A gazdatiszti nyugdíjtörvény szerint az, “aki a jelen törvény alapján biztosított gazdatiszt volt, utóbb az 1928. évi XL. törvény alapján vagy valamely elismert vállalati nyugdíjpénztárnál biztosítottá válik, illetőleg valamely említett munkaadónál alkalmazásba lép, a különböző biztosításokban (alkalmazásban) eltöltött idejét össze kell számítani.

A biztosítás által nyújtott szolgáltatások igénybevételének feltétele 20 félévi várakozási idő eltöltése volt: ”az öregségi nyugdíj jár annak a biztosítottnak, aki a várakozási időt eltöltötte és 65. életévét betöltötte.”

A *rokkantsági nyugdíj* igénylésénél a várakozási idő eltöltése és az állandó rokkantság volt a feltétel. A törvény szerint “rokkant az, aki egészségének megromlása vagy testi fogyatkozása következtében gazdatiszti munkakörben nem képes megkeresni hozzá hasonló képzettségű, beosztású és gyakorlati jártassággal rendelkező egészséges gazdatiszt rendszerinti javadalmazásának egyharmadát “.

*Özvegyi nyugdíjat* az kaphatott, aki az elhalttal legalább 2 évet töltött házasságban és a biztosított halálakor vele közös háztartásban élt. Ha a házastársak korkülönbsége a 20 évet meghaladta, csak abban az esetben járt az özvegyi nyugdíj, “ha a házasságból gyermek született “.

A törvény a *nevelési segélyről* is gondoskodott. Minden 18 éven aluli, önálló keresettel nem rendelkező kiskorú árvának nevelési segélyt folyósítottak. Ha az árva főiskolai tanulmányokat folytatott, a nevelési díj továbbra is járt.

A rokkantsági nyugdíjból kizárta a törvény azokat, akik a rokkantságot szándékosan maguk okozták. Ezek után sem özvegyi nyugdíjat, sem nevelési segélyt nem folyósították. A törzsnyugdíj évi 120 pengő volt, amihez még

fokozódó nyugdíjrész járult. Ez a nyugdíjtörzs évenként a befizetett összes biztosítási díjak 19 %-a volt. A tárgyalat rendelkezés 1937. június hó 10.-én.<sup>77</sup>

A mezőgazdasági dolgozók nagy tömegének, a *gazdasági munkásoknak* öregség esetére szóló biztosítására<sup>78</sup> csak 2 évvel később 1938-ban került sor. Az erről szóló törvény már összehasonlíthatóan szegényesebb, korszerűtlenebb biztosítást adott. A biztosítási kötelezettséget csak azokra a gazdasági munkásokra terjeszti ki, akiknek maguknak 2 kat. Holdnál kevesebb saját földjük volt, ezek közül is csak a férfiakra.

A törvény a biztosítási kötelezettség kezdetét a férfi gazdasági munkavállalók 18. évében jelöli meg. Ezt azzal indokolja, hogy ez az életkor az, “amikor a gazdasági munkavállalók már rendszeresen vállalnak olyan munkát, amelynek bére életfenntartását biztosítja. Tehát megkezdhetik az öregségről való gondoskodást.” Azonban a életfenntartás biztosítását a mezőgazdaságban már sokkal korábban kellett megkezdeni, mint a 18 életév, hiszen a gyerekeknek már 10-12 éves korban hozzá kellett járulniuk a család szűkös életének fenntartásához.

Teljesen antiszociális lépés volt a nők kirekesztése a biztosításból, hiszen a nők a férfiak mellett a legnehezebb fizikai munkát is végezték. A biztosított öregségi járadékban és haláleseti segélyben részesült. A szolgáltatások feltétele itt is a megszabott várakozási idő eltöltése és a 65. életév betöltése volt. A várakozási időt 15 évben állapították meg, és külön szabályozták, hogy minden várakozási évre (naptári évben) legalább 15 hétre szabályszerű bélyeglerovás történjék.

Az öregségi járadék járadéktörzsből, járadéktörzs-pótlékból és fokozódó járadék részből állt. A járadéktörzs évi 60 pengő, a járadéktörzs-pótlék évi 150 pengő. Ezt azonban csak azokra az évekre lehetett megadni, “amelyre a biztosított javára biztosítási kötelezettség alapján legalább 25 hétre a járulékot lerótták.”<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Dr. Laczkó: i.m. 152. o.

<sup>78</sup> 1938. XII. törvény a gazdasági munkások öregség esetére szóló biztosításáról

<sup>79</sup> Dr. Laczkó: i.m. 153. o.

Halálozási segélyt az öregségi járadékra jogosult halála esetében fizettek. Ennek törzsösszege 30 pengő volt, és azt az a hozzátartozó vehette fel, aki a temetésről gondoskodott. Ha idegen gondoskodott a temetésről, akkor “ez a haláleseti segélyösszeg keretén belül a valóban felmerült költség megtérítését követelhetette.

A biztosítás költségeinek fedezeti rendszere igen bonyolult volt. A dolgozók után a heti 20 filléres járulékot bélyegben kellett leróni. Ezt a munkáltató a dolgozótól levonta. A munkáltatók is hozzájárultak a biztosításból eredő költségek fedezéséhez, amit a földadó arányában fizettek.

Rokkantsági, özvegyégi és árvasegélyről a törvény nem beszélt. A törvény pozitív vonása volt, hogy a 65 éves vagy annál idősebb mezőgazdasági munkás minden várakozási idő nélkül jutott a szegényes járadékhoz.

A törvény nem volt alkalmas arra, hogy a mezőgazdasági munkásság elkeseredett hangulatát megváltoztassa. Így került sor arra, hogy már a következő évben újabb törvénnyel kísérleteztek – az 1939. évi XVI. törvénnyel-, amely az öregségi járadék mellett bevezette az özvegyi járadékot is, hasonlóan alacsony szolgáltatás mellett.

Mind az öregségi, mind az özvegyi járadékot az MNBI fizette. A járadék összege fele volt annak, amelyre az elhunyt férjnek igénye vagy várománya volt.<sup>80</sup>

A megelőző nyolc alfejezetben részletesen elemeztem a századelő nyugdíjbiztosításának történetét, az egyes ellátástípusokat, az arra való jogosultságot. Mi az, ami mindegyikben közös? Természetesen annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy hogyan biztosították a pénzügyi fedezetet. A válasz természetesen a fenntarthatóság biztosítója, a járulék. A disszertáció e pontjánál tehát egy kicsit, egy alfejezet erejéig el kell időzni a járulékok szabályozásánál.

---

<sup>80</sup> Dr. Laczkó: i.m. 154. o.

## 9. Finanszírozás: járulékok szabályozása a XX. század első felében

Az 1891: XIV. törvénycikk hatályba lépése előtt a munkásbiztosítást az érdekeltek önkéntes társulásán alapuló magánegyesületi és szakmai pénztárak látták el. Ezeknél a szolgáltatásokhoz való jogosultság attól függött, hogy a tag az előírt járulékot megfizette-e. A *betegségi* biztosítást kötelezővé tevő 1891: XIV. törvénycikk életbelépése óta a betegek segélyigény-jogának alapja a biztosítási kötelezettség alapjául szolgáló munkaviszony. A szolgáltatásra jogosultság független attól, hogy a járulékot a fizetésre kötelezett munkaadó megfizette-e. Az említett törvény azonban kimondta, hogy ha a munkaadó a kirótt betegségi biztosítási járulékot nem fizeti meg, azt tőle közadók módjára – vagyis közigazgatási úton – be kell hajtani. E célból a Pénztár köteles volt a hátralékokat az illetékes kir. adószámviteli osztályhoz, városi adóhivatalokhoz, községi előljáróságokhoz, illetőleg közjegyzői hivatalokhoz behajtás végett kimutatni.<sup>81</sup>

Sajnos sok munkaadó a kirótt járulékok jelentős részét az esedékesség alkalmával nem fizette meg. Az Intézet kénytelen volt a hátralékokat végrehajtásra kiutalni és azok behajtását az előírt közigazgatási úton szorgalmazni. Az intézeti követelések behajtását elősegítő különleges intézkedések hiányában azonban az előírt járulékok behajtása igen nehézkesen haladt. A közadók kezelésével és végrehajtásával túlterhelt behajtó hatóságok a társadalombiztosítási járulékok behajtása céljából szükséges fokozott munkatöbblettel járó intézkedéseket nem voltak képesek eredményesen foganatosítani. Ennélfogva a kerületi pénztárak mellett működő ún. *végrehajtó kirendeltségek* létesítéséről kellett gondoskodni. A végrehajtó kirendeltség az illetékes város (község) végrehajtó szerve volt. Személyzetét a város (község) a kerületi pénztárhoz rendelte ki szolgálattételre. Utasításait a kerületi pénztártól kapták. Kizárólag a kerületi pénztár által kimutatott járulékok közigazgatási behajtását végezték. Ezzel a beosztással a behajtás jóval nagyobb eredményre vezetett.

---

<sup>81</sup> Ezt a rendelkezést a z 1907: XIX. – majd később az 1927: XXI. és 1928: XL. – törvénycikk is változatlanul átvette.

1927-ben a 600/1927. P.M. sz., az adóbehajtást újból szabályozó *rendelet* kiadása után ezeket a végrehajtói kirendeltségeket a pénzügyminiszter megszüntette. Azok személyzetét a városi (községi) hatósághoz visszarendelte. Az Intézet a felterjesztéseiben rámutatott azokra a következményekre, amelyek az intézeti követelések behajtását a korábbi állapottal szemben lényegesen hátráltatni fogják. Kérte egyúttal az előző állapot visszaállítását.

Miután az öregségi járulékok befizetésének elmaradása fokozott mértékben érintette az öregségi biztosítottakat, az önkormányzat ismételt felterjesztésekben mutatta ki az előállott nehézségeket, a biztosítottak járadékának mértékét igen közelről érintő hátralékszaporodásokat és rámutatott arra, hogy a járulékhátralékok eredményes behajtása csak az Intézet rendelkezésére álló behajtási szervek útján biztosítható.

A külön végrehajtói kirendeltségek visszaállítását célzó törekvéseket az illetékes hatóságok azzal utasították el, hogy közzadók és egyéb köztartozások behajtási szervezeti egységének megbontása nem kívánatos, mert az Intézet kizárólagos rendelkezésére álló külön végrehajtók a közzadók behajtását végző városi és községi végrehajtókat megelőzhetik s ezzel a kincstári és egyéb közzadó követelések behajtásához szükséges vagyoni fedezet alapot elvonhatják.

Az Intézet önkormányzata ezzel szemben hangsúlyozta, hogy általában a társadalombiztosítási, de különösen az öregségi járulékok minél nagyobb mértékben való behajtása nemcsak intézeti, de elsőrangú államérdek. Kimutatta, hogy a kerületi pénztárak mellett felállított különvégrehajtói kirendeltségek a köztartozások közigazgatási behajtásának rendjét nem zavarták, sőt azok működése a közzadók behajtását is előmozdította, egyrészt azzal, hogy a hatósági behajtó szerveket a társadalombiztosítási járulékok behajtása tekintetében tehermentesítette, másrészt azzal, hogy mint mozgékonyabb szervezet, nagyobb sikerrel kutatta fel a behajtási alapokat és ezt a kincstárnak is javára szolgált.

Rámutatott az önkormányzat arra is, hogy amíg a közadók behajtásával kapcsolatban alkalmazott könnyítések és kedvezmények az államháztartás pénzügyi egyensúlyát nem veszélyeztetik, addig ezeknek a társadalombiztosítási követelések terén való alkalmazása a társadalombiztosítási intézetekre rótt szociális feladatok teljesítésénél jelentős akadályokat, nehézségeket támaszt. Sajnos az önkormányzat javaslatai nem valósultak meg.

Közben a járulékhátralékok folyton szaporodtak. Egyes foglalkozási körök szinte rendszert vezettek be a társadalombiztosítási járulékok be nem fizetése terén. Viszont tény, hogy a késedelmi pótlékok mértékének magassága folytán, ha a munkaadó a folyó járuléktartozásainak megfelelő összeget be is fizette, a késedelmi pótlék tartozása állandóan nőtt. Ez a fizetési készség növelésére nem volt jó hatással.

A kormány arra gondolt, hogy a helyes volna a felszaporodott hátralékok csökkentése érdekében az esetre, ha a hátralékos munkaadó a járulékok egy részét megfizeti, a hátralék másik részét elengedni. A *4020 Eln./29-1929.N.M.M. sz. rendelet* a hátralékok rendezése céljából kimondta, hogy az 1925. január 1-je előtt kirótt – korona értékű – járulékokból eredő hátralékokat hivatalból törölni kell és az 1925. január 1-jétől 1926. december 31-éig kirótt betegségi biztosítási járulék 50%-ának 1929. december 31-éig történt befizetése esetén az előírt és be nem fizetett késedelmi pótlékokat ugyancsak hivatalból kell törölni.

A *4800/1932. M.E. sz. rendelet* alapján kibocsátott rendelkezés értelmében azok a munkaadók, akik az 1931. december 27-étől 1932. augusztus 28-áig kirótt társadalombiztosítási járulékokat és késedelmi pótlékokat 1932. október 31-éig befizették, az 1931. december 27-éig kirótt járulékok után felszámított késedelmi pótlékok elengedését, a fennmaradó hátralékokra pedig 6-24 hónapig terjedő pótlékmentes részletfizetési kedvezményt igényelhettek.

A *16.500/1933. M. E. sz. rendelet* alapján, a munkaadó, akinek a folyó járulékkirovása az 1933. évben a 250 Pengőt nem haladta meg, 60 havi

pótlékmentes részletfizetést igényelhetett a folyó járulékok esedékesség szerinti pontos fizetésének kötelezettsége mellett. Az a munkaadó pedig, akinek folyójárulék kiírása az 1933. évben a 250 Pengőt meghaladta, 60 hónapig terjedő fél pótlék-mentes kedvezményben részesülhetett.<sup>82</sup>

Az ezután kiadott *6500/1935. M. E. sz. rendelet* már a tőketartozásra adott amnesztiát. Kimondta, hogy az 1935. június 30-ai állapot szerint fennállott hátralékban foglalt tőketartozás főösszege, valamint a teljes késedelmi pótlék is elengedhető, az elengedhető, az elengedés után fennmaradt tőketartozásra pedig 36 havi késedelmi pótlék mentes részletfizetési kedvezmény engedélyezhető. Az amnesztia kérvények elbírálására hivatott országos bizottság azt a gyakorlatot folytatta, hogy a tartozás elengedésére irányuló kérelem teljesítését, illetőleg az idézett rendeleten alapuló kedvezmény engedélyezését az 1935. június 30-a után kirótt vagy esedékessé vált járulékokból és egyéb szolgáltatásokból eredő hátralékok egy részének azonnali befizetésétől tette függővé. Ezt az eljárást követték a kerületi bizottságok is. Ezáltal olyan járulékösszegek is befolytak, amelyek egyébként végrehajtási úton – foglalás alá vonható és kimutatható vagyoni fedezet hiányában – nem voltak beszédhetők.

Az Intézet önkormányzata mégis a további amnesztiák engedélyezése ellen foglalt állást

Az amnesztiakedvezmények engedélyezésének ugyanis közvetett súlyos hátránya van. Ilyen kedvezmények engedélyezése, illetőleg a hátralékos munkaadók tartozásának amnesztiás alapon való részbeni elengedése jogos elégedetlenséget váltott ki azoknál a munkaadóknál, akik törvényes járulékfizetési kötelezettségüknek pontosan eleget tettek s így elengedhető tartozásuk nem volt.

Ezen munkaadók elégedetlenségét fokozta, hogy a kedvezmény jelentős előnyeit elsősorban és legnagyobb mértékben azok a nemfizető munkaadók

---

<sup>82</sup> Ezeket a kedvezményeket a munkaadóknak csupán kisebb hányada vette igénybe . A hátralékok pedig folyton nőttek.



élvezték, akik járulékfizetési kötelezettségük teljesítését gyakran éveken át elmulasztották.

A pontosan fizető munkaadók a hátralékos munkaadók előnyére szolgáló kedvezmény széleskörű alkalmazásában nemcsak az egyenlő elbánás elvének sérelmét látták, hanem az ilyen kedvezményt a nemfizető munkaadók jutalmazásának tekintették. Mert vitán felül áll, hogy a járulékfizetést elhanyagoló s így törvénybe ütköző mulasztást elkövető munkaadók joghátrány helyett anyagi előnyben is részesültek.

A járulékfizetési kötelezettségüket pontosan teljesítő egyes munkaadóknál az említett körülmények által kiváltott elégedetlenség a fizetési készségre is káros hatást gyakorolt. Kialakult ugyanis olyan feltevés, hogy a járulékfizetés elmulasztása folytán felszaporodó hátralék részbeni elengedését később kibocsátandó újabb amnesztiarendelet alapján a régebben pontosan fizető munkaadók is ugyanúgy remélhetik, mint a nem fizető munkaadók.

Az országos és a kerületi bizottságok által kiszabott, az amnesztiát kérő munkaadók részéről a hátralékok részbeni elengedése ellenében befizetett összegekből eredő bevételt, illetőleg pénzügyi eredményt lényegesen rontotta tehát a munkaadói fizetési készség részbeni csökkenése, illetőleg a hátralékoknak az eddig jól fizető munkaadók részéről is számos esetben tapasztalt keletkezése, növekedése.

Az önkormányzat felterjesztéseiben arra is rámutatott, hogy a járulékkövetelések behajtása szempontjából gyakorlati tapasztalatok szerint nem nagy jelentősége van azoknak a rendelkezéseknek, amelyek a munkaadó pénzbírságolását vagy a munkaadók ellen a kihágási eljárás megindítását teszik lehetővé. A bírságolási eljárás legfeljebb azzal a következménnyel járt, hogy a behajthatatlan járulékhátralék kiszabott pénzbírság összegével emelkedett.

Mindezekre tekintettel az Intézet elnöksége olyan rendelkezés kibocsátását várta a kormánytól, amely a társadalombiztosítási járulékok befizetésének szándékos elmulasztását vétségnek minősítette volna, sőt egyes kirívó esetekben az iparendély megvonására is törvényes lehetőséget

biztosított volna. Ilyen rendelkezés bizonyos kincstári adókövetelésekre nézve már hatályban volt. Az 1921:IV. törvénycikk 17§-a értelmében az italmérési jog megvonható volt attól az adóhátralékosztól, aki a kirótt adóösszegek pontos befizetését elmulasztotta.

Az Intézet tudatában volt annak, hogy az ellene jelentkező hangulat főként a pontatlanul vagy egyáltalán nem fizető munkaadóktól eredt, de azt is pontosan tudta, hogy a pontosan teljesítő munkaadók érdekében, illetve azok érdekében, akiknek a szociális támogatása végett az Intézetet létesítették, nevezetesen a munkavállalók érdekében, ezt vállalni kellett.

Összegzésképpen kiemelhető, hogy már a századelőn is előfordult a járulékfizetés elmaradása, akárcsak manapság. Ezt az alfejezetet különösen emiatt is gondoltam beiktatni, hogy érzékeltessem, milyen megoldási javaslatok születtek a XX. század első felében a probléma kezelésére. A nyugdíjrendszer pénzügyi fenntarthatóságának kulcseleme, a járulékfizetés bizony már e vizsgált időszakban is csorbát szenvedett, az elmaradt járulékok behajtása pedig már akkor sem volt egyszerű feladat.

Ezen utolsó alfejezettel zárom a disszertáció első nagyobb egységét, amelyben 9 alfejezetben vizsgáltam a nyugdíjbiztosítás kialakulásának, kialakításának kérdéseit az ellátástípusok, illetve az egyes ellátások pénzügyi fedezeti oldaláról, illetve az ezzel kapcsolatos korszakalkotó szervezeti rendszert is igyekeztem bemutatni. Külön figyelmet fordítottam arra, hogy a felmerülő jogviták eldöntésében eljáró társadalombiztosítási bíraskodással is foglalkozzak, végül pedig a járulékok behajtását vizsgáltam.

Ezen organikus fejlődés minden bizonnyal még tovább tartott volna, ha nem szól közbe a második világháború, amely a nyugdíjbiztosítás terén is új helyzetet teremtett. A következő fejezetben ezért a második világháború alatti és az azt követő nyugdíjintézkedéseket vizsgálom pénzügyi vonatkozásban. A fenntarthatóság kérdésköre ebben az időszakban az eddig bemutatotthoz képest gyökeres átalakuláson ment át, ezért gondoltam, hogy egy újabb nagyobb fejezetben foglalkozom a vonatkozó időszakkal.

## **II. FEJEZET**

### **A NYUGDÍJRENDSZER PÉNZÜGYEINEK ÁTALAKULÁSA A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚT KÖVETŐEN**

#### **1. Az 1940-es évek nyugdíjintézkedései**

A társadalombiztosítás intézményi rendszerének kialakítását és azon belül a nyugdíjbiztosításét befolyásolta a második világháború után kialakult politikai akarat.

A második világháború során és azt követően az ingatlanokat ért károk a vissza nem fizetett hitelek és a hiperinfláció következtében a nyugdíjalapok csődbe mentek, a pénzügyi fenntarthatóság tehát megingott. A világháború hatalmas pusztítást okozott ezen a területen is. A Magyar Gazdaságkutató Intézet akkori becslése szerint a nemzeti vagyon körülbelül 40 százaléka semmisült meg. A nyugdíjjárulékokból származó tartalékvagyon egyötöde volt ingatlanokban (egészségügyi intézmények, bérházak), minden tizedik elpusztult vagy megsérült. A tartalékvagyon 20-25 százaléka készpénzként elértéktelenedett, a fennmaradó 50-60 százalék állami, közületi és egyéb kölcsönt csak formálisan nevezhető tartaléknak. A sok új rendelet, átszervezés, elveszett, összekeveredett nyilvántartás növelte a feladatokat, miközben alig volt bevétel. A biztosított (járulékfizetői) létszám egyharmadára csökkent, a fizetési készség minimális volt, és a befolyt összegeket az infláció elértéktelenítette. Az 1944-es korhatárcsökkentés pedig megnövelte a járadékterheket. A magyar társadalombiztosítást, azon belül is a nyugdíjbiztosítást, tehát a romokból kellett újjáépíteni, illetve új alapokra helyezni.

A társadalombiztosítással kapcsolatban 1945. január 1-jén az ideiglenes kormány úgy rendelkezett, hogy a felügyeleti főhatóság feladatát a Népjóléti Minisztérium lássa el.

Továbbra is köztestületként működött, az 1927. évi XXI. és az 1928. évi XL. tc. értelmében tagjai voltak a munkaadók és a munkavállalók. Az ideiglenes kormány nem változtatott a társadalombiztosítás rendszerén,

elismerte önkormányzatukat, szervezeti felépítésüket. A 208/1945. M. E sz. rendelet az OTI kerületi választmányai helyébe *12 tagból álló kerületi bizottságok* felállítását rendelte el, amelyből négy tagot a munkaadók, nyolcat pedig a munkavállalók delegáltak. A 2300/1945. M. E sz. rendelet értelmében az összes társadalombiztosítási intézetet teljes önkormányzattal ruházták fel, a Népjóléti Minisztérium felettük csak általános elvi felügyeletet gyakorolt, míg a társadalombiztosítást szabályozó törvények és rendeletek végrehajtása, a szolgáltatások biztosítása és meghatározása, a társadalombiztosítási intézetek alkalmazottaival szemben a munkaadói jogok gyakorlása, az ügyviteli és pénzügyi gazdálkodás stb. felelőssége a társadalombiztosítási önkormányzatok feladatát képezte. Az önkormányzatok 75%-át a munkavállalók, 25%-át pedig a munkaadók delegáltak, de az utóbbiak esetében kizáró okként sorolta fel a rendelet a politikai “büntetettséget”, valamint a csőd alatt álló vállalatok képviselőit.

A 6180/1945. M. E sz. rendelet az 1927. évi XXI. tc. és az 1928. évi XL. tc. hatályát a mezőgazdasági munkásokra is kiterjesztette, akik ezután ugyanolyan szociális védelemben és ellátásban részesültek, mint az ipari munkásság. Ezzel egy időben megszüntette az Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézetet, feladatkörét és vagyonát, jogait és kötelezettségeit az OTI-ra ruházta át, míg a kerületi társadalombiztosítási önkormányzatokban a taglétszám felének megfelelő számban kaptak képviseletet a mezőgazdasági munkavállalók képviselői. A társadalombiztosítás központi orvosi tanács feladatkörét az OTI főorvos-igazgatója, a kerületi orvosi tanács hatáskörét pedig az illetékes kerületi pénztár főorvosa gyakorolta.

1946-ban, a Forint bevezetésekor meg kellett oldani a *nyugdíjak átváltását*, amely során a korábbi átlagkereset és átlagnyugdíj arányát vették alapul.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> A nyugdíjak reálértéken jóval alacsonyabbak voltak az 1938. évinél, mint ahogyan a reálkeresetek szintje is. Közvetlenül a háború után egységes (minimális) összeget kaptak a nyugdíjasok. 1947-ben már képzettség és beosztás szerint differenciálták a munkások és az alkalmazottak nyugdíját (de szolgálati idő szerint nem.) A különbségek kicsik voltak. Az új nyugdíjrendszer a maga teljességében majd csak 1952-től működött.

1946-ban még az OTI feladatkörébe utalta a földreform folytán ellátás nélkül maradt gazdasági nyugdíjasok (a volt gazdatisztek, intézők stb.) segélyezésének intézését, viszont 1947. augusztus 1-jétől betegség, öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére csak azok estek biztosítási kötelezettség alá, akiknek nem volt 1 kh-at meghaladó gazdaságuk. Ezzel a parasztság jelentős tömegét ismét kizárták a biztosítás rendszeréből. Kivételt képezett a szövetkezeti parasztság, akiknél érvényben maradtak a társadalombiztosítás formái.

1947. január 1-jével a kormány deklarálta *a várományfedezeti rendszerről a felosztó-kirovó rendszerre való áttérést*. A háborús pusztulás után nem volt más választás, mégis vita zajlott körülötte.<sup>84</sup>

1947-ben a *járulékok* a következőképpen alakultak: 9 százalék egészségbiztosítási, 3 százalék öregségi-rokkantsági, 6 százalék családi pótlék. Hozzávéve a 10 százalékos, kereseteket terhelő illetményadót, a járulékok mértéke összesen 28 százalékot tett ki. Az egészségbiztosítási járulék és az illetményadó mértékét túlzónak, de átmenetinek tekintették, s az elképzelés az volt, hogy az összerhelés változatlansága (csökkenése) mellett növelhetik az öregségi biztosítás járulékát. 1946–1948 között a nyugdíjösszkiadás 8,5-szeresre nőtt (a létszám a jogkiterjesztésekből is adódóan 2,5-szeresre). Az állandósuló pénzügyi gondokat növelte, hogy az ár- és a bérszínvonal közötti hatalmas különbség miatt a betegségbiztosítás bevételei távolról sem fedezték a kiadásokat, a nyugdíjjárulékok nagy részét elvonták a gyógyszer- és áruköltések fedezésére. Az öregségi járadékokra esetenként az összes járulék 1 százaléka sem jutott. 1948-tól betegségbiztosításra 8 százalékos, családi

---

<sup>84</sup> A kényszerűsége túl sokakban megingott a várományfedezeti rendszer „tökéletességébe” vetett hit. A várományfedezeti rendszer azt követelné meg, ami nem garantálható: stabilitást, a kamatlábak állandóságát. Ezért elméletileg is támogatták a felosztó-kirovó rendszert. Tartalékra tőkeszegény országban szükség van – ami várományfedezeti rendszerben valójában kényszerszükséglettel lett volna feltölthető –, de a tervgazdálkodás népgazdasági szinten hozza létre a tőkegyűjtést. A felosztó-kirovó rendszer szükségszerűen emelkedő járulékmértékét illetően az volt az elképzelés, hogy a későbbi generációk jobban terhelhetők lesznek.

Mások szerint továbbra is a várományfedezeti elv kellett volna leginkább a nyugdíjrendszerhez, de tudomásul vették, hogy adott körülmények között a felosztó-kirovó volt az egyedüli megoldás. A jövő generációk növekvő terhelését azonban aggályosnak látták, ezért amellet érveltek, hogy a szükségesnél valamivel magasabban állapítsák meg a járulékot, s minden eszközzel újból töltsék fel a tartalékalapokat. Erre azonban nem került sor.

pótlékra 5 százalékos, balesetbiztosításra 1 százalékos, nyugdíjbiztosításra 3 százalékos járulékot írtak elő. Új elemként a dolgozóktól levontak 1 százalékot. Az együttes levonás 18 százalék lett. Majd az állam átvette a családi pótlék finanszírozását. A háború idején bevezetett *korhatárcsökkentést* az átmenet-stabilizáció idején ideiglenesen eltörölték. Bár az alacsonyabb korhatár bevezetése annak idején megalapozatlan volt, a súlyos nehézségek indokoltá tették (volna) a visszaemelt korhatár fenntartását, ennek politikai ódiomát nem vállalták. A korhatár dilemmája végigkísérte a nyugdíjrendszer történetét.<sup>85</sup>

1948-ban az állami vállalatok munkavállalói nyugellátásának biztosítás céljából Állami Vállalatok Központi Nyugdíjpénztára létesül.<sup>86</sup> Ugyanebben az évben megkezdődött az OTI-n kívüli biztosítótársaságok államosítása, felszámolása, vagyonuknak az OTI kezelésébe adása, illetve intézményi rendszerüknek az állami egészségügybe történő beolvasztása. Megszüntették a Magánalkalmazottak Biztosító Intézetét<sup>87</sup>, a Magyar Hajózási Betegségi Biztosító Intézetet (1948), valamint a Nem Állami Tanszemélyzet Országos Nyugdíjintézetét, az Országos Tisztviselő Betegségélyező Alapot, a Székesfővárosi Alkalmazottak Segítő Alapját, a Magyar Dohányjövedék Betegségi Biztosító Intézetét (1949), végül a Magyar Posta Betegségi Biztosító Intézetét és az Országos Bányatárs-pénztárt.<sup>88</sup> A megszüntetett biztosítóintézetek és alapok feladatkörét az OTI vette át, ezzel megszűntek a megbiztosítási ellátási szintkülönbségek. Az egyesítéssel az állami, törvényhatósági, a városi és községi hivatalok és az általuk fenntartott intézmények, vállalatok dolgozói, a nem állami tanszemélyzet országos nyugdíjintézetébe tartozó alkalmazottak, valamint az előbbieik özvegyei, árvái, továbbá az állami közigazgatási, közoktatási és üzemi létszámba tartozó havi fizetéses alkalmazottak az OTI-nál részesültek társadalombiztosításban. Az

<sup>85</sup> Szabó Sándorné Csemniczky Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig Korkép reform után (Tanulmányok a nyugdíjrendszerről) Közgazdasági Szemle Alapítvány 2000. 35. o.

<sup>86</sup> 9040/1948. Korm. számú rendelet.

<sup>87</sup> 12380/1948. Korm. számú rendelet.

<sup>88</sup> 234/1950. (IX.13.) MT számú rendelet.

intézkedések kiterjedtek a vallásfelekezetek lelkészeinek és hozzátartozóinak biztosítására is.<sup>89</sup>

1949-től a mezőgazdasági szövetkezetek részére lehetővé tették a társadalombiztosítást úgy, hogy egy-egy termelőszövetkezeti csoport valamennyi tagjára érvényes kollektív szerződési formát teremtettek meg. Ehhez hasonló formát biztosítottak a kisipari termelőszövetkezetek tagjainak. 1950-től az általános, középiskolai, főiskolai és egyetemi hallgatóknak is nyújtottak betegbiztosítást.<sup>90</sup>

1950 szeptemberében társadalombiztosítási feladatot ellátó intézmények: az OTI mellett a MÁV társadalombiztosítási szervei, az ONYI és az Újságírók Szanatórium Egyesülete volt. Az első meghatározó lépés volt 1951-ben a teljes centralizálás. Ez kiterjedt az intézmény- rendszerre és a finanszírozásra egyaránt. Még ebben az évben a társadalombiztosítás igazgatása SZOT irányítása alá került, és az OTI feladatkörét az SZTK vette át.<sup>91</sup> A társadalombiztosítási rendszer - nyugdíjrendszert teljes mértékben, az egészségbiztosítás egyes részeit - szervezetét és irányítását az akkori Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központ<sup>92</sup> működtette, az akkori társadalompolitikai helyzetre építve.<sup>93</sup>

A szakszervezetek társadalombiztosítási működése felett a főfelügyeletet a Minisztertanács gyakorolta.

*A társadalombiztosítás költségvetését az állami költségvetésben az államigazgatás és az államhatalom költségvetésétől elkülönítve kell előirányozni.*

---

<sup>89</sup> Az 1950-es évek nyugdíjintézkedései között meg kell említeni, hogy az állam az 1950-es évek elején az 1949 előtt nyugdíjba vonult közalkalmazottak és köztisztviselők nyugdíját ideológiai okokra hivatkozva több évre megvonta és csak töredékét adta vissza később, hatályon kívül helyezve a megvonást. A témáról lásd bővebben: Prugberger Tamás – Pongrácz Aladár: Magyar és európai összehasonlító társadalombiztosítási jog, Bíbor Kiadó, Miskolc 1998.

<sup>90</sup> A 193/1950. (VII. 22.) MT. számú rendelet értelmében a tanulóifjúság betegség esetére szóló biztosítását az Országos Társadalombiztosító Intézet látta el.

<sup>91</sup> 1950. évi 36. számú törvényerejű rendelet az állami társadalombiztosítás szervezetéről.

<sup>92</sup> 1/1950. SZOT. számú határozat a Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központ szervezeti és működési szabályzatáról.

<sup>93</sup> Ekkor alakultak ki az egészségügyi ellátás körzeti és szakrendelői, melyeket a köznyelv még ma is SZTK-nak nevez, annak ellenére, hogy maga az SZTK 1964-ben-, mint elnevezés- megszűnt

## 2. Nyugdíjtörvények pénzügyei az ötvenes és a hatvanas években

A nyugdíjrendszer pénzügyeinek vizsgálata során az ötvenes években már egy új rendszerrel találkozunk, mégpedig a felosztó –kirovó rendszerrel. Ennek az a magyarázata, ahogy a fejezet bevezetőjében említettem, hogy a nyugdíjbiztosítás vagyona a háborús pusztítás áldozatává vált, ezért olyan rendszer vált szükségessé, amely az éppen aktuális befizetésekből fedezte a kiadásokat. Ez a rendszer ebben az időszakban azért volt működőképes, mert nőtt a foglalkoztatotti létszám, minden dolgozó rendelkezett munkabérral, amelyből levont járulék megteremtette a pénzügyi fedezetet a nyugdíjak folyósításához.

A vizsgált időszakban három egységes nyugdíjtörvény született, emellett a termelészövetkezetekben foglalkoztatottakra és a kisiparosokra is speciális szabályozás lépett hatályba.

### *Az első egységes nyugdíjtörvény<sup>94</sup>*

Az 1951-ben született törvényerejű rendelet a sorrendben az első, amely minden munkaviszonyban álló dolgozó és hozzátartozója számára azonos feltételek és mértékek szerint biztosított ellátásokat. Noha a háború előtti nyugdíjrendszertől elhatárolódott, a kapcsolatot megteremtette vele, de a nyugdíj összegében csak az 1945 után szerzett szolgálati időt honorálta.

E törvény mondta ki először a 10 szolgálati év követelményét (8 volt), ötéves megszakítás esetén a jogosultság elvesztését, valamint a férfiak 60, a nők 55 éves korhatárát (előtte a nőké megegyezett a férfiakéval). A korhatárdilemmát kettős korhatárral oldotta fel: fenntartotta az alacsonyabbat, de aki később ment nyugdíjba, több járadékot kapott. Visszahozta a törzsnyugdíjat<sup>95</sup> A szolgálati idő után járó kiegészítés mértékét (de csak az 1945 utáni évekre) évi 2 százalékban állapították meg. A maximális nyugdíjat a kereset felében rögzítették.

<sup>94</sup> 1951. évi 30. sz. törvényerejű rendelet a dolgozók egységes társadalombiztosítási nyugdíjáról.

<sup>95</sup> Alacsonyabb korhatár esetén az (utolsó 12 havi) kereset 15 százaléka, majd évi 3 százalékkal emelkedve, magasabb korhatár esetén a kereset 30 százaléka.



A nyugdíjak és a baleseti járadék fedezetére a munkáltatók a dolgozó munkabérének 4 %-át kitevő nyugdíjjárulékot voltak kötelesek fizetni. A dolgozó nyugdíjjárulékot nem fizetett, hanem egyéb rendelkezések alapján *1 %-os jövedelemadó*t. A megállapított nyugellátásokat korlátozás nélkül lehetett folyósítani akkor is, ha a nyugdíjas munkaviszonyban állt, vagy keresőfoglalkozást folytatott munkabérének, illetve keresetének összegére tekintet nélkül.

Átalakult a rokkantsági és balesetbiztosítási rendszer. A hármas fokozat, valamint az életkor szerinti szolgálati idő követelménye ekkor született meg (1947-ben üzemi balesetnél már alkalmaztak fokozatokat). Nem változott az összjárulék mértéke, a nyugdíj- és baleset járulékot összevonták (4 százalék), a munkavállalói 1 százalékot pedig kereseti adónak nevezték el.

A nyugdíjak, a járulékok és az egyéb segélyek folyósítására állították fel *1953-ban az Országos Nyugdíjintézetet, mint az Országos Nyugdíj és Segélyező Intézet jogutódját*. Feladata volt a biztosítási alapon járó nyugellátások folyósítása, a házastársi nyugdíjellátás, illetve pótlékai, a családi pótlék, az állandó özvegyi nyugdíj, a végkielégítés, az árvaellátás biztosítása.

*A 2/1964. sz. M. T. és SZOT-rendelet ezen szervezetet megszüntette, helyébe a SZOT Nyugdíjfolyósító Igazgatóságot állította fel*. Ennek feladata a társadalombiztosítás alapján járó nyugellátások – beleértve az özvegyi, a házastársi, az árvaellátási, a rokkantsági stb. – folyósítása, az igények elbírálása.

1953-ban jött létre és 1964-ig működött a *Kisipari Szövetkezetek Kölsönös Biztosító Intézete* (KSZKBI), amely tagjainak egészségügyi, anyasági ellátást és temetkezési segélyt nyújtott.

*A második egységes nyugdíjtörvény*<sup>96</sup>

Az 1954. október 1-jével hatályba lépett törvényerejű rendelet döntő változást hozott a nyugellátások összegében és a folyósítási szabályokban.

---

<sup>96</sup> 1954. évi 28. sz. törvényerejű rendelet a nyugdíjak új szabályozásáról.

Megszüntette a kettős korhatárt, csak az alacsonyabb maradt érvényben (60, illetve 55 év). A törzsnyugdíjat a kereset 50 százalékában állapították meg, évi 1 százalék nyugdíj-kiegészítés továbbra is csak az 1945 utáni évekre járt. Először határoztak meg nyugdíjminimumot (500 forint), a figyelembe vehető munkabér felső határa pedig 6000 forint volt.

A veszélyes és nehéz munkát végzők előnyben részesítése az 5 éves korkedvezményen túl abban is jelentkezett, hogy a földalatti és egészségre ártalmas munkakörökben dolgozók nyugdíjuk felét arra az időre is megkaphatták, amely alatt ilyen munkaviszonyban álltak. A közszolgálatban dolgozó orvosok is munkaviszonyuk tartalmára jogosultakká váltak az őket megillető nyugdíj egyharmadára.

A rokkantsági nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő alapelvei nem változtak. A rokkantsági nyugdíj, illetőleg a törzsnyugdíj összegét azonban e törvényerejű rendelet lényegesen felemelte.<sup>97</sup>

A rokkantsági törzsnyugdíjhoz annyszor 1% járt nyugdíj-kiegészítés címén, ahány éven át a dolgozó 1945. január 1-től munkaviszonyban állt.

A régi nyugdíjasok 25-30 százalékos nyugdíjemelésben részesültek, és ezzel a régi és az új rendszerű nyugdíjak közötti aránytalanság csökkent.

Bár ez a nyugdíjtörvény igen fontos további eredményeket biztosított a nyugellátások terén minden vonatkozásban, mégis meg kell állapítani, hogy voltak hiányosságai. Így például az, hogy a nyugdíj összegében nem jutott kifejezésre a hosszú munkában töltött idő. Ugyanis általában ugyanolyan szabályok szerint állapították meg az öregségi nyugdíját annak, akinek csak 10 évi szolgálati ideje volt, és azét, aki több évtizedes szolgálati idővel rendelkezett. A nyugdíj-kiegészítést is csak az 1945. január 1. után munkaviszonyban töltött évek számításba vételével lehetett megállapítani.

A túlzottan megnövelt törzsnyugdíj és vele párhuzamosan a nyugdíj-kiegészítés mérséklése erősen lecsökkentette az érdekeltséget a szolgálati idő növelésében. (Megnőtt a nyugdíjba vonulók száma). A munkavállalói járulék 3 százalékra emelkedett.

---

<sup>97</sup> A III. csoportba tartozó dolgozó törzsnyugdíja 42 %-ról 60 %-ra emelkedett.

*A mezőgazdasági termelőszövetkezetek nyugdíjrendszere*

Az 1957-ben létrehozott termelőszövetkezeti-nyugdíjrendszer<sup>98</sup> konstruált átlagjövedelem alapján számított nyugdíjat a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tagjai számára.<sup>99</sup> Valódi nyugdíjrendszert az 1966. évi 30. sz. törvényrendelet hozott, amely figyelembe véve a sajátosságokat, *néhány ponton jelentősen eltért* a munkaviszonyban állókétól.

A minimális szolgálati időt 10 évben szabták meg (közös gazdaságban több nem is lehetett), és nem volt megszakítási szabály. A korhatár 5 évvel volt magasabb, mint a munkaviszonyban állók esetében.<sup>100</sup>

Összességében ez a rendszer nivelláltabb volt, mint a munkás-alkalmazotti. Működését a tagok rendszeres jövedelme és a téeszkek megerősödése tette lehetővé.

A mezőgazdasági termelőszövetkezetek 7,5 százalékos társadalombiztosítási járulékot fizettek (1 százalék betegségi, 6,5 százalék nyugdíjjárulékot). 1973-ban 10 százalékra emelkedett a járulékkulcs. A munkavállalók járuléka megegyezett a munkásokéval-alkalmazottakéval. Speciális, fix összegű ellátás volt a „mezőgazdasági téesztagok és hozzátartozók járadéka”. A bevitt föld és eszközök fejében azoknak járt, akik koruk miatt már nem tudnak nyugdíjjogosultságot szerezni.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> 1957. évi 65. sz. törvényerejű rendelet a tsz. tagok öregségi, rokkantsági és özvegyi nyugdíjáról.

<sup>99</sup> A mezőgazdasági szövetkezeti parasztság társadalombiztosításában, 1957-ben módosítás következett be. A szövetkezeti tagok automatikusan, s nem az egész szövetkezeti csoporttól függően biztosításban részesültek. 1957-ben arról is rendelkeztek, hogy a szövetkezeti parasztság – a társadalombiztosítás alapján nyugdíjjogosult, 10 éves szövetkezeti tagság után – minimálnyugdíjra tarthatott igényt.

<sup>100</sup> Egyszerű, degresszív skálát alkalmaztak: 10 év esetén a jövedelem 33 százaléka járt (munkás-alkalmazottak nyugdíjrendszerében: 21 százalék). 10 és 25 év között évi 2, majd évi 1 százalékkal nőtt ez az érték, de a nyugdíjmaximum 70 százalék lehetett. Így rövid szolgálati idő után is elfogadható nyugdíjat lehetett kapni, a differenciálódást pedig (ami a téeszkek között jelentős volt) a felső korlát mérsékelte. A megállapítás alapjául a megelőző év jövedelme szolgált alsó-felső határral.

<sup>101</sup> Vö: Laczkó István: A magyar munkás-és társadalombiztosítás története. Táncsics Könyvkiadó. Budapest, 1968.

*A harmadik (ügynevezett munkás-alkalmazotti) nyugdíjtörvény*<sup>102</sup>

1959. január 1-jével lépett hatályba és 1975. július 1-éig – 16 évig – volt érvényben. Ennek magyarázata, hogy *korszerű volt, igazodott az adott feltételekhez*. Úgy korrigálta az előző két rendszert, hogy visszahozta a teljes életutat, de nem lazította fel azt pénzügyileg, és megteremtette-fenntartotta a korábbi rendszerekkel való kapcsolatokat is. Nyugdíjrendszereink legjobb hagyományait egyesítette, noha ezt sohasem minősítették így. Hibájaként – első perctől kezdve – bonyolultságát említik.

Bevezette a *teljes és résznyugdíj* fogalmát, továbbra is alkalmazta a *törzs- és kiegészítő* nyugdíjat. A teljes nyugdíj követelménye 25 év volt, ekkor a törzsnyugdíjat a kereset 50 százalékában szabták meg. Kevesebb (de legalább 10 év<sup>103</sup>) szolgálati idő esetén résznyugdíj járt, ami az 50 százaléknál annyszor 2 százalékkal kevesebb, ahány év hiányzik a 25-ből. A kiegészítő nyugdíj szolgálati évenként 0,5 százalék. Így a nyugdíj a kereset 22 és 71 százaléka között helyezkedhet el (elvi felső határ a kereset). A nyugdíj maximum 3500 forint lehetett. A minimum továbbra is 500 forint (résznyugdíjnál is), ami az átlagkereset körülbelül egyharmada. A nyugdíj megállapításául hosszabb idő, az utolsó öt év keresete szolgált. A szigorúbb feltételeknél – 25 év, illetve utolsó öt év – fokozatosság érvényesült. A nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő számításánál azokat a munkaviszonyokat lehetett figyelembe venni, amelyek között 5 évet meghaladó megszakítás nem volt.<sup>104</sup>

A törvény a 800 Forintnál kisebb összegű nyugdíjjal rendelkező, nem dolgozó, régi rendszerű nyugdíjasoknak 25 százalékos emelést, az 1954. évi 28. tvr. szerinti nyugdíjasoknak pedig az 1929-1945 közötti évek után nyugdíjkiegészítést adott.<sup>105</sup>

<sup>102</sup> 1958. évi 40. sz. törvényerejű rendelet.

<sup>103</sup> A 10 évi szolgálati időn alapuló jogosultság fenntartását indokolta az a körülmény, hogy 1945. előtt a munkanélküliség és a feketelisták miatt nem mindenki számára volt biztosítva a munkalehetőség.

<sup>104</sup> A kordedvezményen alapuló öregségi nyugdíjnál azonban az 1929. előtti munkaviszony ideje is számításba vehető volt, ha a dolgozó az ennek megfelelő munkahelyen, illetve munkakörben dolgozott.

<sup>105</sup> Az 1954. október 1-jét megelőzően megállapított özvegyi nyugdíjknál 10 százalékkal emelkedett az ellátás összege.

A járulék mértéke csak 1966-ban<sup>106</sup> változott meg, a munkavállalói járulék progresszív lett, 3 és 10 százalék között mozgott.

1996. augusztus 1-jétől lehetőség nyílt arra, hogy az 1954. évi 23. tvr. és az 1958. évi 40. tvr. szerint megállapított öregségi nyugdíj újabb 36 havi munkaviszony alapján járó bér alapján megállapítható legyen, ha az kedvezőbb a korábinál.<sup>107</sup>

1968-tól az illetményadó-köteles munkáltatók 17 százalék (10 betegségi, 7 nyugdíj-), az illetményadó-mentesek 10 százalék (6 betegségi, 4 nyugdíj-) járulékot fizettek.<sup>108</sup>

#### *A kisiparosok, kiskereskedők nyugdíjrendszere<sup>109</sup>*

Az 1961. évi 20. sz. törvényerejű rendelet a kisiparosok kötelező nyugellátását fogta jogszabályba. A korhatár azonos volt a munkásokéval-alkalmazottakéval, minimum 10 év biztosított időt írt elő, további feltételként szabta az ipar gyakorlásának megszüntetését. Három járadékosztályba sorolták (jövedelem alapján) a kisiparosokat, amitől a fizetendő járulék és a kapott járadék függött (feljebb sorolást bizonyos korhatár alatt lehetett kérni). A nyugdíj két részből állt: osztályonként eltérő fix összegből (törzsnyugdíj) és szolgálati évenkénti (ugyancsak osztályonként differenciált) fix összegből. A nyugdíjnak osztályonkénti felső határt szabtak. Az ötéves megszakítás rájuk is vonatkozott, de „elismerési díj” fizetésével fenntarthaták a folytonosságot. Nyugdíjasként is dolgozhattak, bizonyos kereset alatt teljes, afölött részleges nyugdíjfolyósítással. A kiskereskedők kötelező nyugellátása 1970-től létezett.<sup>110</sup>

Az 1964. évi 6. számú törvényerejű rendelettel valósult meg a társadalombiztosítás szervezetének egységesítése.

<sup>106</sup> 2/1966. Korm. sz. r.

<sup>107</sup> 23/1966. Korm. sz. r.

<sup>108</sup> Szabó Sándorné Csemniczky Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig Korkép reform után (Tanulmányok a nyugdíjrendszerről) Közgazdasági Szemle Alapítvány 2000. 36. o.

<sup>109</sup> 1961. évi 20. sz. törvényerejű rendelet.

<sup>110</sup> Szabó Sándorné Csemniczky Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig Korkép reform után (Tanulmányok a nyugdíjrendszerről) Közgazdasági Szemle Alapítvány 2000. 36. o.

Az Országos Nyugdíjintézet 1964. augusztus 31-ével megszüntetésre került, 1964. szeptember 1-jével megkezdte működését az akkori nevén a SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága Nyugdíjfolyósító Igazgatósága.<sup>111</sup>

Az ötvenes és hatvanas évek nyugdíjrendszert érintő változtatásai a nyugdíjrendszer fejlődésében sarkalatosak, ám nagyságrendekkel elmaradtak attól, ami az 1975. évi II. törvény, vagyis a társadalombiztosítási kódex hatálybalépésével megtörtént. A szabályozás szintje is jól példázza mindezt, hiszen a korábbi törvényerejű rendelet szabályozási szint helyett törvény születik a társadalombiztosításról.

### **3. Az 1975. évi társadalombiztosítási kódex megalkotása**

A társadalombiztosítás teljes körűvé válása lényegében az 1960-as évek végére megvalósult, a három, egymástól karakteresen eltérő nyugdíjrendszer csaknem az egész lakosságra kiterjedt. Az egységesítés–összevonás oldaláról közelítve viszont e rendszerek csak „közbülső állomások” voltak.<sup>112</sup> E korszak – az 1975-ös törvény-előkészítést befolyásoló – legfőbb sajátosságai.

1. A társadalmi rétegek, főként a munkásság és parasztság jövedelmének, ezen belül szociális ellátásainak közelítése célként szerepelt a párt- és kormányhatározatokban, benne az egységes elveken nyugvó társadalombiztosítási törvény megalkotásának gondolatával. Az ötévenkénti jövedelem-felvételek és más felmérések felhívták a figyelmet a kisösszegű nyugdíjak nagy számára (ennek egyik oka a rövid szolgálati idő volt), valamint a nyugdíjasok jövedelmei közötti (indokolatlanul) nagy, az aktívakét meghaladó szóródásra.
2. Szinte ahány nyugdíjas, annyiféle nyugdíj-megállapítási mód és összeg volt érvényben. A joganyag hatalmasra duzzadt. Az egyszerűsítés tehát

<sup>111</sup> 5/1964. (XI.6.) SZOT számú szabályzat.

<sup>112</sup> 1964. évi. 6. sz. törvényerejű rendelet a társadalombiztosítási szervezet egységesítéséről.

fesztő kérdéssé vált, amit leginkább egy egységes törvénnyel lehetett megoldani.

3. A társadalombiztosítás (illetve a társadalombiztosítást irányító szakszervezetek) formai önállósága ugyan létezett, de a klasszikus társadalombiztosítási elvek érvényesítése (járulékkal való „lefedettség”, a jogosultságok ehhez való igazítása) feloldódott az általános életszínvonal-politikában.
4. Először készült hosszú távú (15 éves) átfogó terv, amelynek életszínvonalra vonatkozó fejezeteit az Országos Tervhivatal irányításával létrehozott munkaerő és életszínvonal bizottság készítette, a gazdaságfejlődési lehetőségeibe ágyazva. Eredményei- korlátai inkább féket jelentettek.
5. Megváltoztak a munkaerő keresleti-kínálati viszonyok és azok kilátásai. Az ipar (és városok) felvevőképessége szűkült, a mezőgazdaság intenzívebb gazdálkodása pedig fiatal, kvalifikált munkaerőt kívánt.
6. Már a hatvanas évek végén párt- és kormánydöntés született a munkás-alkalmazottak nyugdíjrendszerének egyszerűsítésére és korszerűbbé tételére, amelyhez az alapot a mezőgazdasági termelőszövetkezetek nyugdíjrendszere szolgáltatta.

Az egységesítés rendezőelvei a következők voltak:

- ugyanarra a jogesetre általában azonos szabály vonatkozzon,
- szerzett jogot lehetőleg ne sértsen,
- legyen egyszerűbb (alakilag és tartalmilag is).

Az 1975. évi törvény előkészítésekor a legfontosabb kérdések a következők voltak. Mi legyen a mezőgazdasági termelőszövetkezetekben érvényes magasabb korhatárral? Milyen legyen a nyugdíjskála, honnan induljon és meddig „fusson ki”? Hogyan vegyék figyelembe a megállapítás alapjául

szolgáló jövedelmet? A csaknem tíz évig tartó „előkészítés” önmagában is jelzi a problémák sokaságát és súlyosságát.<sup>113</sup>

*A törvény-előkészítéssel kapcsolatos javaslatok*

1. A nyugdíjrendszer megváltoztatására vonatkozó első, átfogó összeállítást – vitaanyagként – a *Szakszervezetek Országos Tanácsa* (SZOT) Társadalombiztosítási Főigazgatósága készítette 1969-ben. A három nyugdíjrendszer helyett egyetlen, egységes rendszer követelményét fogalmazta meg, de bizonyos különbségek (például a mezőgazdaság magasabb korhatárának) fennmaradásával. A törvény meghozatalát megelőzően elengedhetetlennek tartotta a régi nyugdíjak rendezését és vásárlóerejének megőrzését. Javaslatok között a kodifikációhoz kapcsolódó lépéseken messze túlmenő (főleg a származékos ellátásokra vonatkozó) jogkiterjesztések is szerepeltek. A SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság által javasolt skála a mezőgazdasági rendszert vette alapul – 33 százalékról indult, 25 évig 2, majd évi 1 százalékos növekedéssel –, de annál magasabb, 80 százalékos felső határral.

1969-ben indult és 1971-ben zárult az említett munkaerő és életszínvonal bizottság tevékenysége. A 15 évre (1985-ig) készített számítás elemzése bebizonyította: az automatizmusok miatt intézkedések nélkül is igen dinamikus növekednek a nyugdíjkiadások. A bizottság a gazdaságfejlődési lehetőségeket vizsgálva, megállapította: még kedvező gazdaságfejlődési pálya esetén is a nyugdíjrendszer továbbfejlesztése igen nagy körütekintést igényel. A jelentés hangsúlyozta: a régi nyugdíjak rendezése, valamint az alacsony nyugdíjak emelése az elsődleges (kiemelte a származékos ellátások rendszerbeli javítását is).

A döntésre benyújtott (1974. évi) összeállításban már egyértelmű a kisiparosok-kiskereskedők továbbra is elkülönülő nyugdíjrendszere. Eldöntött a mezőgazdasági termelészövetkezeti tagok korhatárának a leszállítása, de az

---

<sup>113</sup> Szabó Sándorné Csemniczky Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig Körkép reform után (Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Közgazdasági Szemle Alapítvány 2000. 37. o.



utolsó percig vitatott volt, hogy ez egy lépésben vagy fokozatosan történjen. Az is eldőlt, hogy a (kedvezőbb) mezőgazdasági tsz-nyugdíjskálát alkalmazzák, de függőben maradt, hogy hol „végződjön” a skála. Abban egyetértés alakult ki, hogy a törvény bevezetését összekapcsolják a nyugdíjrendezéssel (a régi nyugdíjak rendezése, az alacsony összegűek felemelése).<sup>114</sup>

### *Az öregségi nyugdíjak*

A minimális szolgálati idő mindenki számára a mezőgazdasági termelészövetkezetekben érvényes 10 év lett, az induló mérték az ott érvényes 33 százalék<sup>115</sup> A mezőgazdasági termelészövetkezeti korhatár fokozatosan (5 éven keresztül) a munkás- és alkalmazotti korhatár szintjére csökkent. Indoka a kvalifikált fiatal munkaerő mezőgazdasági termelészövetkezetben tartása volt.

Felmerült a korhatár általános felemelése is, de – részben a munkaerőhelyzetre, részben az egészségi állapotra hivatkozva és főként szerzett jog volta miatt – elvetették. 1971-től viszont bevezették a továbbdolgozásra ösztönző nyugdíjpótlékot.

A végül 75 százalékos (illetőleg 10 000 forintos) felső határ mindegyik korábbi rendszernél kedvezőbb lett (de a benyújtott javaslatok közül a legszolidabb).

A nyugdíjskála három léptékűvé vált: 10–25 év között évi 2 százalék, 25–32 év között évi 1 százalék, 32 év szolgálati idő fölött évi 95 százalék (maximum 75 százalék). Talán ez tükrözi a legjobban az anyagi korlátok és a „vágyak” ütközését.

Már 1973-ban módosult a (munkás- és alkalmazotti) nyugdíj-megállapítás alapja: az utolsó öt év keresetátlaga helyett az utolsó öt év közül a három legkedvezőbb évet számították be. Ezt vette át az 1975. évi törvény.

---

<sup>114</sup> Szabó Sándorné Csemniczky Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig Körkép reform után Tanulmányok a nyugdíjrendszerről Közgazdasági Szemle Alapítvány 2000. 37. o.

<sup>115</sup> Megszűnt a teljes és rész-, valamint a törzs- és kiegészítő nyugdíj fogalma

### *A rokkantellátás*

Különösen a fiatalon megrokkantak esetében a munkás-alkalmazotti szabályozás volt a kedvezőbb, az egységesítés ehhez igazodott.

Enyhült a *speciális járadék* feltétele a mezőgazdasági szakszövetkezetek-szakcsoportok tagjai számára (háromévi tagsági időre csökkent), kimaradt a bevitt eszközök feltétele. Ezzel a számításokban feltételezett „létszámzsugorodás” helyett bővülés történt (majd e járadéktípus egybeolvadva a minimummal, „valódi” nyugdíjjá vált).

Megmaradtak viszont a *munkás-alkalmazotti és tsz-minimumok* közötti eltérések (indokként a háztáji, mint jövedelemforrás szerepelt). További kiigazító intézkedések:

- az 1929 után munkaviszonyban töltött évek beszámítása, ha akkor nem terjedt is ki rá a kötelező biztosítás (napszámosok, cselédek);
- nem járt jogvesztéssel az ötéves megszakítás újabb öt év munkaviszony esetén (munkás-alkalmazottak);
- a baleseti ellátás kiterjesztése a kisiparosokra;
- az árvaellátás kiterjesztése 25 éves korig (ha tanul).

### *Az 1975. évi törvény<sup>116</sup> főbb jellemzői*

Az 1975. július 1-jén hatályba lépett törvény célja volt, hogy egységes elvek szerint szabályozza és továbbfejlessze a társadalom munkájában résztvevő személyek és hozzátartozóinak az Alkotmány rendelkezései alapján a társadalombiztosítás keretében járó anyagi ellátást.

Alapelvként került meghatározásra, hogy a társadalombiztosítás állami feladat. Az anyagi ellátás a végzett munkához, illetőleg a szociális biztonság követelményeihez kell, hogy igazodjon. A disszertáció által vizsgált pénzügyi szempontból különösen fontos annak kiemelése, amely a törvény 5§-ában a következőképpen kerül meghatározásra: „A társadalombiztosítás kiadásainak

---

<sup>116</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény, valamint a végrehajtására kiadott 17/1975. (VI.14.) MT számú rendelet.

fedezetére járulékot kell fizetni. A bevételeket meghaladó kiadásokat az állam fedezi.” Ezen a ponton tehát megtaláljuk a nyugdíjrendszer pénzügyeinek illetve a költségvetésnek a kapcsolódási pontját, vagyis, ha a járulékokból már nem fedezhető az ellátás, akkor azt költségvetési forrásból kerül kiegészítésre.

A törvény IV. fejezete foglalkozott a saját jogú és hozzátartozói ellátásokkal,<sup>117</sup> VII. fejezete pedig a társadalombiztosítási járulékok fedezetével. A törvény 103 § (1) bekezdése értelmében „A társadalombiztosítás kiadásainak a fedezetére a munkáltatók társadalombiztosítási járulékot, a biztosítottak pedig nyugdíjjárulékot fizetnek”

A társadalombiztosítási járulékot és a nyugdíjjárulékot annak a naptári évnek az utolsó napjától lehetett kiróni, amelyben a követelés keletkezett.

A disszertáció által vizsgált téma kapcsán a kulcsmondatot a törvény 105. §-a tartalmazza, ugyanis ezen szakasz értelmében „A társadalombiztosítás bevételeit és kiadásait az állami költségvetésben kell előirányozni.” A vizsgált témakör és a pénzügyi jog kapcsolata ezáltal tagadhatatlan. A pénzügyi jog foglalkozik az államháztartási gazdálkodás, azon belül is a költségvetés szabályaival. A vonatkozó szakasz értelmében pedig a költségvetés lesz az, amely a társadalombiztosítás bevételi és kiadási előirányzatait tartalmazza.

A pénzügyi fedezetet biztosító járulékok emelkedtek, és 1976-tól kialakult a hármas csoportosítás: az állami vállalatok stb. illetményadós esetben 22 százalék (illetményadó-mentes tevékenység esetén: 15 százalék); a mezőgazdasági vállalatok és szövetkezetek esetében 17 százalék lett;<sup>118</sup> a költségvetési (társadalmi) intézmények esetében 10 százalék maradt a járulékok

<sup>117</sup> A törvény 36. §-a értelmében saját jogú nyugellátások voltak: az öregségi nyugdíj, a rokkantsági nyugdíj, az öregségi járadék és a munkaképtelenségi járadék.

<sup>118</sup> Korábban a termelőszövetkezeti nyugdíjutasokat az önfinanszírozás elve alapján a Mezőgazdasági Termelőszövetkezeti Nyugdíjalap terhére folyósították. Járulékbevételéhez – a csaknem azonos létszámú járulékfizető és ellátott miatt – a költségvetés évente jelentős összeggel járult. A javaslat szerint a „speciális járadékot” a költségvetésnek kellett volna átvenni (hiszen nem valódi nyugdíj). A járulékok emelését 19 százalékra javasolták, de későbbre halasztva, a Nyugdíjalap beolvasztását javasolták, ami meg is történt. A járulékok végül 17 százalék lett

mértéke. A jutalmak és prémiumok után egységesen minden esetben bevezették a járulékfizetési kötelezettséget.

A nyugdíjrendszerek egységesítésének (és más rendezéseknek) a hatását egy 1975-ben készült (a SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága munkatársai által) összeállított értékelés *évi több mint 2 milliárd* forintban jelölte meg. Az egységesítésnek – rendszeres havi jövedelem általánossá válása mellett – volt ugyan racionalitása, de igazán fontos csak az volt, hogy megtörténjen az egységesítés, így nem az átfogó, jövőbeli nyugdíjrendszerről folyt a gondolkodás, hanem a meglévők „összetolásáról”. Túl szélesre tárva a jogosultságokat, jelentősen fellazította a rendszert. Arra számítottak, hogy általánossá válik a teljes életutat átfogó munkavégzés, s nem lesz jelentősége a már 10 év után biztosított magas 33 százaléknak, de az élet nem ezt igazolta.

Hogy mennyire megosztott volt a „szakma” – egyre inkább hatottak a gazdasági korlátok is –, mutatja az, hogy már 1978-ban<sup>119</sup> a minimális szolgálati idő 20-25 évre való emelésének javaslata szerepelt azzal, hogy akik ezt nem tudják teljesíteni, szolgálati időt is mérlegelő segélyben részesüljenek (elkülönülve, nehogy egybeolvadjon a minimummal). A törvénymódosítás heves viták után 1980-ban meg is születik, de csak 20 évre emelésről és 1991-től kezdődően, mondván, hogy addig van idő felkészülni, és akkorra már tényleg elenyészően kevés lesz a rövid szolgálati idő (mindvégig jellemző maradt, főleg vidéken és főként a nők körében).<sup>120</sup>

A kodifikáció során a jogalkotók a lehető leglojálisabb megoldásokra törekedtek, például különösen kedvező eleme volt az új jogszabálynak, hogy a korábban biztosítás alá nem tartozó tevékenységet is nyugdíjra jogosító szolgálati időnek ismerte el. Ez a jogi megoldás szoros összefüggésben volt azzal a történeti ténnyel, hogy Magyarországon a dolgozók széles körét érintő nyugdíjbiztosítási rendszer csak a betegségi biztosítás bevezetését követően

---

<sup>119</sup> A Munkaügyi Minisztérium VI. ötéves terv előkészítéséhez benyújtott szociálpolitikai elgondolásaiban.

<sup>120</sup> Szabó Sándorné Csemniczky Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig (Körkép reform után Tanulmányok a nyugdíjrendszerről) Közgazdasági Szemle Alapítvány 2000. 38. o.

került fokozatosan (a biztosított kör egyre tágabb foglalkozási csoportra történő kiterjesztésével) kialakításra.<sup>121</sup>

#### **4. A nyugdíjasokat és a nyugdíjrendszer pénzügyeit érintő intézkedések a 1997. évi reformig**

##### **A hetvenes–nyolcvanas–kilencvenes évek nyugdíjintézkedései**

A makrogazdasági környezet kedvezőtlen hatásai miatt a társadalombiztosítási törvény nem tudta betölteni a neki szánt szerepet, nem tudta biztosítani a várt kedvező hatást. Az olajválság, pénzügyi krízis hatása bekígyózott a társadalombiztosítás finanszírozásának keretei közé is, ezért az egységes nyugdíjtörvény végrehajtását pénzügyi feszültségek terhelték. A rendszerbe bevezetett szigorítások a társadalombiztosítás működőképességének biztosítását szolgálták. A szigorítás leglényegesebb elemei: a progresszív biztosított nyugdíjjarulék bevezetése, a keresetbeszámítás szigorítása és korlátozása a fejlődés gátjául szolgáltak, azonban a működőképesség fenntarthatósága érdekében még úgy is elengedhetetlenek voltak, hogy a nyugdíjak finanszírozása a központi állami költségvetésből, állami garanciával történt.<sup>122</sup>

1971-től elindul a *reálérték-megóvás* mechanizmusa (évi 2 százalékos emelés, minimummal). Majd, e mechanizmus mellett, kialakul a konkrét áremelésekhez kötött, fix összegű kompenzálás gyakorlata (1973, 1974, 1979).

A százalékos emelés minimumösszegei is emelkedtek (1974, 1976). Főként az 1980-as évtizedben a kompenzálás szinte valamennyi lehetséges formáját kipróbálták, gyakran összekapcsolva valamilyen más céllal (minimális emelés és nyugdíjösszeg, százalékos és tól–ig-os forma kombinálása, differenciálás nyugdíjösszeg szerint, a megállapítás évétől stb. függően).

Az 1975. évi II. törvény egyes rendelkezéseit 1980-ban lényeges módosították. Az egyik ilyen módosítás értelmében öregségi nyugdíjra vált

<sup>121</sup> Barát Gábor: Nyugdíjreform és kodifikáció, Gazdaság és Jog 1996./ 7-8. 29. o.

<sup>122</sup> Barát Gábor: Nyugdíjreform és kodifikáció, Gazdaság és Jog 1996./ 7-8. 30. o.

jogosulttá a 60. életévét beöltött férfi és az 55. életévét betöltött nő, ha 20 évi szolgálati időt szereztek. Öregségi nyugdíjra volt jogosult a Minisztertanács által meghatározott feltételek fennállása esetén átmenetileg az is, aki húsz évnél rövidebb, de legalább tízévi szolgálati időt szerzett.<sup>123</sup>

1985-ben indul a 70 éven felüliek nyugdíjának teljes reálérték-megőrzése, 1989 végén nyugdíjba be nem épülő, fix összegű emelésre került sor.

Ez a sokszínű gyakorlat annyiban volt egységes, hogy a mindenkori átlagos kihatású áremelés mértékéhez kapcsolódott, és annyiban esetleges, hogy az alkalmazott elvek-módszerek mindig az éppen legfeszítőbbnek vélt problémákhoz illeszkedtek.<sup>124</sup>

A színvonaljavítás érdekében 1975. július 1-jétől a nyugdíjasok kétharmada (főként a kisösszegűek) 80-100 forintos emelésben részesültek (az átlagösszeg ekkor havi 1270 forint volt), és növekedett a nyugdíjminimum is. Ilyen címzett intézkedésre többször sor került – 1983, 1989, 1992 –, hol „önállóan”, hol kompenzációval kombinálva. A kilencvenes évek elején rendezték a törvénysértések érintettjeinek, a külföldre távozottak, az 1956-osok – jogkiterjesztő – nyugdíjügyét. Szinte évente nőttek a munkáltatói járulékok mértékei (1980, 1982, 1983, 1984). 1984-től a három kategória járuléka: 40–33–10 százalék (a költségvetési szféra változatlan, a munkavállalói 10 százalék felett progresszív lesz). A személyi jövedelemadóra való áttérés után, 1989-től lett a járulékok egységesen 43 százalék. Ennek, valamint a bérbruttósításnak a hatására 1989-ben jelentősen megnőtt a bevétel.

*1945-öt (illetve a fordulat évét) követően a társadalombiztosítás fedezete lényegében olyan, hogy a kiadás-bevétel közti egyensúlyt az állam biztosította. Nem lehet egyértelműen megmondani, hogy a bevezetett illetményadó mennyiben volt járulékpótló (részben az alacsony járulékok felemelését helyettesítette). Így az sem tudható, hogy a*

<sup>123</sup> 1980. évi 20. számú törvényerejű rendelet.

<sup>124</sup> 1992-ben emelkedett törvényi szintre, hogy a reálérték-megőrzés a (megelőző évi) nettó keresetnövekedéshez kapcsolódjon. Eközben állandósult a vita, hogy ár- vagy a béremelkedésekhez kössék-e a nyugdíjmelést, vagy a kettő kombinációja érvényesüljön.

társadalombiztosításnak az elmúlt évtizedekben mikor milyen előjelű volt az „egyenlege”. Mindenesetre 1984–1988 között nem volt szükség állami hozzájárulásra és 1989-ben kifejezetten bevételi többlet volt (az 1988-as változások hatására). Rövid ideig élt az az illúzió is, hogy tartós szufficit lesz.<sup>125</sup>

Az 1988. évi áttérés a személyi jövedelemadózássra<sup>126</sup> önmagában is hatott a társadalombiztosításra (a bérbruttósításon keresztül), de ezen túl is jelentős változások történtek. Hosszas vita folyt például a nyugdíjak bruttósításáról és adózásba való bekapcsolásáról, de nem került rá sor (anyagi, technikai okok is akadályozták). A nyugdíj-megállapítás alapját azonban rendezni kellett.

Az 1980-as évek végén, 1990-es évek elején, bizonyos értelemben már a reform előkészítéseként, vagy inkább már részeként újabb, jelentős változások történtek.<sup>127</sup>

1. Az Országgyűlés törvényt hozott a *Társadalombiztosítási Alapról*<sup>128</sup>, ezzel a társadalombiztosítás 1989-től levált a költségvetésről. A *Társadalombiztosítási Alap* a törvény 1 §-a értelmében olyan elkülönített állami pénzalap, amely a társadalombiztosítási ellátások, illetőleg a külön jogszabályok alapján járó, társadalombiztosítás által folyósított egyéb juttatások, valamint a társadalombiztosítás működésének fedezetére szolgál. Az Alap forrásai a járulékok<sup>129</sup>, az állami hozzájárulás és a Társadalombiztosítási Alap önálló gazdálkodásából származó bevételek

---

<sup>125</sup> Valószínűleg ennek hatására is történt 1989-ben a nyugdíjemelés, illetve 1989–1990-ben a kedvezőbb kompenzálás

<sup>126</sup> A személyi jövedelemadózásról lásd bővebben: Dr. Erdős Éva: Jövedelem-és nyereségadók című fejezetet In: Pénzügyi jog II. (szerk. Simon István) Osiris Kiadó 2012. 161-230.o.

<sup>127</sup> A rendszerváltást követő átalakításról lásd bővebben: Varga Zoltán: *A magyar nyugdíjrendszer alakulása a rendszerváltozás után* Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIV. (2006.) 527-544 .o.

<sup>128</sup> 1988.évi XXI. törvény a Társadalombiztosítási Alapokról, amelyet az Országgyűlés 1988. december 22-én fogadott el.

<sup>129</sup> A társadalombiztosítási járulék, a nyugdíjjárulék és az egyéb társadalombiztosítási befizetések.

voltak. Az Alap forrásaiból történik az ellátások folyósítása, illetve az Alap működtetésével, kezelésével kapcsolatos költségek finanszírozása.<sup>130</sup>

Az Alap tartalék és forgóalappal rendelkezik. A tartalékalap forrásait képezi az éves költségvetési törvényben meghatározott juttatás, az Alap bevételi többlete, az eszközeivel való gazdálkodás eredménye.

Már ekkor alapvető szabályként került meghatározásra, hogy az Alap bevételi többlete nem vonható el. Az Alapot létrehozásakor az *Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság* kezelte. Az Alap működéséről az Országgyűlés előtt évente be kell számolni. Főbb jogcímenként be kell mutatni a bevételeket és a kiadásokat, az Alap eszközeivel való gazdálkodás eredményét és annak felhasználását, továbbá a működés költségeit illetve a következő évi előirányzatokat.

Miért is volt szükség Társadalombiztosítási Alap létrehozására, vetődik fel a kérdés. A választ a törvény általános indokolásában találjuk. „A Társadalombiztosítási Alapról szóló törvény megalkotásával hosszabb távon kialakítandó, a szociális biztonsághoz hozzájáruló korszerű társadalombiztosítás induló működési feltételeit törvényben szabályozza az Országgyűlés. A javaslat szerint a Társadalombiztosítási Alap létrehozásával megkezdhető egy olyan rendszer kiépítése, amely alkalmas arra, hogy a pénzügyi feltételek változtatásával hosszú távon biztosítsa a társadalombiztosítási rendszer stabilitását.

A pénzügyi biztonság megteremtésének alapvető feltétele az önálló, állami garanciával működő, az állami költségvetéstől elkülönült Társadalombiztosítási Alap létrehozása. Ennek keretében hosszabb távon megoldható a rendszer járulékfedezeti alapon való működtetése, az önálló gazdálkodás megteremtése, a megfelelő nagyságú tartalékalap folyamatos képzése.

A Társadalombiztosítási Alap létrehozásával közvetlen kapcsolat teremthető a társadalombiztosítás bevételei és kiadásai között. Ezzel

---

<sup>130</sup> A törvény rendelkezése értelmében a működtetéssel, kezeléssel kapcsolatos költségek az Alap éves bevételének 1 %-át nem haladhatták meg.



egyidejűleg a járulékfizetők és a biztosítottak számára egyaránt világossá, ellenőrizhetővé válik az Alap bevételeinek felhasználása, gazdálkodása. Egyértelműsíthető a tehermegosztás aránya a munkáltatók, a munkavállalók és az állami költségvetés között és egyben elválaszthatók a biztosítási típusú és a szociális jellegű ellátások”

Az 1991. évi LXXXIV. törvény<sup>131</sup> hatályon kívül helyezte az 1984. évi 5. számú törvényerejű rendeletet, és megalakította az *Egészségbiztosítási Alapot* és a *Nyugdíjbiztosítási Alapot*, amelyek az állami költségvetésen kívül kezelték a járulékokat. A társadalombiztosítás relatív függetlenségét szolgáló önkormányzatok története inkább kudarc, mint siker.

Az alapok szétválasztása és az önkormányzatiság elvben az alapok felhasználásának átláthatóságát, a felelősebb gazdálkodás megteremtését szolgálta. Az önkormányzatok azonban – részben az eleve beléjük épített strukturális problémát, például az állami képviselő hiánya miatt – csak részben váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.<sup>132</sup>

Az alapok kezelésére létrehozott egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási önkormányzatok célja, olyan szervezeti rendszer megalakítása, „mely egyidejűleg biztosítja az érdekeltek beleszólási jogát és érdekérvényesítési lehetőségeit, valamint az állami felelősség érvényesülését. Ennek a célnak a társadalombiztosítás területén - a nemzetközi tapasztalatokat is figyelembe véve – leginkább az önkormányzati irányítás és szervezet felel meg. Különösen fontos az önkormányzat érdekegyeztető és érdekképviselői szerepe a társadalombiztosítás átalakításának időszakában.”<sup>133</sup>

<sup>131</sup> 1991. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról

<sup>132</sup> 1993 és 1998 között az egészség – és nyugdíjbiztosítási alapokat külön-külön hatvantagegú 30 munkáltatói, 30 munkavállalói képviselőiből álló – önkormányzat irányította.

A munkáltatók delegálás alapján, míg a munkavállalók szakszervezeti listák közötti választással kerültek a testületekbe. A napi munkát 11 fős elnökség és 9 tagú felügyelő-bizottság irányította.

<sup>133</sup> 1991. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról preambuluma.

E törvény alapján az első társadalombiztosítási önkormányzati választásokra és az első önkormányzati szervezetek létrehozására 1992 májusában került sor.<sup>134</sup>

Mindkét önkormányzat jogi személy, választott szervei a közgyűlés, elnökség, és a felügyelő bizottság. Központi Hivatali szervei az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, amelyek élén a főigazgató áll. Az önkormányzatiság bevezetésével egyes szakértők azt várták, hogy a társadalombiztosítási ellátások mértékét sikerül valamelyest növelni.

Az önkormányzatok működése a megalakulásuktól kezdve támadások kereszttüzében állt, az Alkotmánybíróság 50/1998. (XI. 27.) határozata megállapította, hogy a társadalombiztosítási önkormányzatok nem rendelkeznek a közhatalmi feladataik ellátásához szükséges alkotmányos legitimációval, valamint azt, hogy az államnak nincs alkotmányos kötelezettsége a társadalombiztosítás önkormányzati formában való működtetésére, mindez az önkormányzati rendszer megszüntetését eredményezte.

Az 1998. évi XXXIX. törvény<sup>135</sup> hatályon kívül helyezte az önkormányzat szabályait, tartalmazó törvényt, és elrendelte a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és szerveinek állami felügyeletét, mondván a társadalombiztosítási önkormányzatok működése nem váltotta be a felállításukhoz fűzött reményeket. A Kormány által kijelölt személy végezte a pénzügyminiszterrel és az egészségügyi miniszterrel együtt az alapok szakmai felügyeletét.

2. A nyugdíj-megállapítás alapjául szolgáló jövedelembeszámítási időszak (máig) 1988-tól indul. A törvény 1992-ben jelent meg, akkor mondták ki

---

<sup>134</sup> A témáról lásd bővebben: Prof. Dr. Prugberger Tamás: A társadalombiztosítási önkormányzat korszerűsítésének kérdéséhez. Magyar Közigazgatás 1996. évi 2. szám 66. o.

<sup>135</sup> 1998. évi XXXIX. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről.

először, hogy az utolsó négy év számít (a negyedik évet valorizálták), majd évente emelkedik az irányadó időszak.

3. 1990-ben a költségvetés és társadalombiztosítás közötti feladatcserével az egészségügyi ellátás (ismét) visszakerült a társadalombiztosításhoz (a családi pótlék helyére). A járulék 44 százalékra emelkedett.
4. 1992-ben (ismét) kettéválik a társadalombiztosítás, létrejön az *Országos Egészségbiztosítási Pénztár* és az *Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság*. A kiadások arányában megosztották a járulékokat. A 44 százalékos járulékból 24,5 százalék a nyugdíj-, 19,5 százalék az egészségbiztosítás. A munkavállalók 6, illetve 4 százalékos járulékot fizetnek. A nyugdíjág bevétele tehát összesen 30,5 százalék. Létrejön a járulékplafon. *Új jogintézményként* belépett a *megállapodás* lehetősége társadalombiztosítási ellátásokra (mindre vagy egyesekre, fix vagy százalékos összegért).<sup>136</sup>
5. Közben jelentősen megnőtt a nyugellátásban részesülők száma és a nyugdíjkiadás is. A deficit állandósult, a kiadások rendre meghaladták a bevételeket. Ebben a rendszerváltozással összefüggő folyamatok – munkanélküliség, korábbi nyugdíjba vonulás, rokkantnyugdíjasok számának emelkedése – is közrejátszottak. Több alkalommal is bővült a *járulékalapul szolgáló jövedelem* fogalma-tartalma, míg gyakorlatilag azonossá vált a személyi jövedelemadó alapjával.
6. A minimum 20 év szolgálati idő 1991-es életbe lépésekor bevezették (visszahozták) a *résznyugdíjat*, de gyakorlatilag csak formálisan. Azzal az elgondolással, hogy a minimumgarancia ne vonatkozzon a

---

<sup>136</sup> A téma további kifejtését lásd bővebben: Varga Zoltán: *Nyugdíjrendszerünk a XX. század második felében* Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Miskolc, Tomus XXIII. (2005.) 577-560.o.

résznyugdíjakra, de a valóságban ez (szinte) nem érvényesült, illetve csak rövid ideig.

7. Sajátos eleme a kilencvenes évtizednek a *degresszív beszámítás*. A kiugróan magas nyugdíjak visszafogása tulajdonképpen mindig jelen levő elve/gyakorlata volt a nyugdíjrendszer(ek)nek. Ennek formája többféle volt: a nyugdíj felső korlátja, a skála „teteje”, a beszámítható jövedelem korlátozása és kezdetben ezt szolgálta a degresszív beszámítás is (bár jelen volt a költségcsökkentés szándéka is). Mivel a *degresszív* beszámítás sávhatárai nem követték a bérváltozást, ha emelkedtek is a nyugdíjak, csak igen mérsékelten (1992-ben például egyáltalán nem), s ez egyértelműen és minden másnál hatásosabban visszafogta a kiadásokat, nagymértékben nivellálva a nyugdíjakat. A kezdetben magasról induló degresszió egyre közelebb került az átlagkeresethez, induláskor a megállapítások körülbelül 10 százalékát, 1992-ben egyharmadát, 1997-ben pedig már 40 százalékát érintve. Másik oldalról a minimumok átlagosnál nagyobb emelése szintén a nivellálódást erősítette.
8. Változott a *nyugdíjskála* is, jobban honorálva a hosszabb szolgálati időt.
9. Reformértékű változás az 1990-es évek közepi *korhatáremelés*. Törvénybe iktatását követően „lebegett” és csak néhány évvel később, 1997-től lépett érvénybe. Az áttörés ugyanis – ami a nyugdíjrendszer előzőkben felvázolt történetét nézve érthető – nagyon nehéz volt, és ehhez kapcsolódott a megfelelő időzítés kérdéses volta. Már az 1980-as évek közepi, első „reformjelleű” csomag megpendítette a rugalmas korhatár kérdését (összhatásában növelően). Az ezt követő évek vitáinak eredményeként a szakemberek többsége elfogadta a korhatár-változtatást, de csak az 1990-es évek második felétől, amikor a munkába lépők

demográfiai csúcsa már „lecsengett”, hiszen számolni kellett a *munkanélküliség* következményeivel is.<sup>137</sup>

*A munkanélküliség nyugdíjrendszerre gyakorolt hatása az 1990-es évek elején*

Magyarországon 1990-ben 24 200 regisztrált munkanélkülit tartottak számon. 1992-ben robbanásszerű növekedés következett be ezen a téren: az év végére már 400 000 állástalanról szóltak a statisztikák. 1993 utolsó napjaiban félmillió fölé (663 000) emelkedett ez a szám. A csúcspot 1993 februárja jelentette 705 000 munkanélkülivel. Az év végére mintegy 70 000 állástalannal csökkent ez a statisztika. 1994 és 1995 végén kevéssel félmillió fölött állapodott meg a munkanélküliek száma, míg 1996 decemberében már félmillió alá (480 000) csökkent a nyilvántartott állástalanok száma.

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) más módon méri a munkanélküliséget. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet ajánlása szerint az számít munkanélkülinek, aki a vizsgálat előtti héten semmiféle jövedelemszerző tevékenységet sem folytatott, de aktívan keres munkát és kedvező esetben azonnal el is tudja ezt foglalni. A KSH adataiban ezért mindig kevesebb munkanélküli szerepelt, mint a Munkaügyi Központok nyilvántartásában. A munkanélküliség problémakörén belül nagyon aggasztó jelenség, hogy amíg bár nagyon lassan csökkent a regisztrált állástalanok száma, addig egyre bővült azok tábor, akik még egy éven túl sem tudtak elhelyezkedni. Az idő múlásával pedig egyre csökkent ezek elhelyezkedési esélye. A másik figyelmeztető jelenség a gazdaságilag aktív népesség vészes megcsappanása. Ez a réteg 1990-től közel másfélmillió csökkenést mutatott 1995-re. Ez a jelenség mindenesetre arra mutatott, hogy az aktív népességből az állástalanság rémétől menekülve sok százezer munkaképes ember egyszerűen a könnyebb ellenállás irányába visszavonult a munkaerőpiacról. Sokan lettek eltartottak, háztartásbeliek, rokkantnyugdíjasok, kérték

---

<sup>137</sup> Szabó Sándorné Csemniczky Katalin: *Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig* Körkép reform után (Tanulmányok a nyugdíjrendszerről) Közgazdasági Szemle Alapítvány 2000. 39. o.

korkedvezményes nyugdíjaztatásukat vagy szívódtak fel a feketegazdaság útvesztőiben.

A 70-es évek elején a mintegy ha milliányi munkavállalási korban lévő lakosra még 5 733 000 foglalkoztatott jutott. Ebbe a csoportba sorolja a statisztika az aktív dolgozókon kívül a nyugdíj mellett munkát vállalókat, valamint a gyés és a gyed miatt a munkát ideiglenesen szüneteltető személyeket. A foglalkoztatottak aránya a munkavállalási korúakon belül akkor még megközelítette a 90%-ot. Az 1980-ig tartó lassú növekedés után 1990-ben ez az arány még mindig alig maradt 92% alatt. 1995-re viszont a 6 milliónál jóval több munkavállalási korúra már mindössze 4 millió 45 ezer foglalkoztatott jutott. Eszerint a foglalkoztatottak 1990-ben még az összlakosságnak több mint a felét, 1995-ben viszont már kevesebb, mint 40%-át alkották. Az 1990-ben még elhanyagolható mértékű munkanélküliek száma 1995-re félmilliószintre emelkedett.

A gazdaságilag inaktívak csoportjába tartoznak a 15 éven felüli nappali tagozaton tanuló fiatalok, a nem foglalkoztatott nyugdíjasok és a nem regisztrált munkanélküliek. 1990-ben a gazdaságilag inaktívak száma 1 072 000, 1995-ben ez a szám már 1 718 000 volt. Ha a diákságot leszámítjuk, akkor ezen időszak alatt 553 ezerről 1 millió 229 ezerre nőtt a munkaerőpiacról kivonultak száma.

Amennyiben a munkából kivonultakat a regisztrált munkanélküliekkel együtt vizsgáljuk, akkor a nappali szakon tanulók nélkül is 1 millió 749 ezer inaktív lakos volt ekkoriban az országban.<sup>138</sup> Nehéz megmondani, hogy a

---

<sup>138</sup> Érdekesképp a KSH adatai alapján a 2012. évi helyzet: a lakosság megkérdezésén alapuló Munkaerő-felmérés adatai szerint 2012 I. negyedévében 3791 ezren foglalkoztatottként, 504 ezren munkanélküliként voltak jelen a munkaerőpiacon. A foglalkoztatottság szezonális jellegű mérséklődése kisebb volt az előző évekre jellemzőnél, így foglalkoztatotti létszám 59 ezerrel (31 ezres mintavételi hiba mellett) haladta meg a 2011. I. negyedévit. A foglalkoztatási többlet a munkaerőpiac kevésbé stabil szegmenseiben (kisméretű gazdálkodó szervezetek, közfoglalkoztatás, határozott idejű és/vagy nem teljes munkaidős álláshelyek stb.) keletkezett, miközben az 5 fő feletti vállalkozások és a költségvetési intézmények első negyedévi alkalmazotti létszáma csökkent.

A 15–64 évesek foglalkoztatási rátája 55,7% volt, 1,1 százalékponttal meghaladva ezzel az előző évit. A férfiak foglalkoztatási rátája 1,2 százalékponttal, 60,8%-ra nőtt, a nőknél 0,9 százalékponttal, 50,8%-ra javult. Jóllehet már a 2011. évet is a foglalkoztatási szint némi javulása jellemezte, az unión belüli (igen kedvezőtlen) pozícióknak nem változott. A férfiak foglalkoztatási rátája 2011-ben 8,9 százalékponttal, a nőké 7,9 százalékponttal maradt el az EU-27 átlagától, míg 9 tagország

kilátástalanság miatt az inaktívak táborába menekülők közül hányan vannak a ténylegesen rokkantak, és hányan választották ezt az utat a biztosnak látszó rokkant nyugdíj reményében a fenyegető munkanélküliség elől. A Munkaügyi Kutatóintézet 1996-ban megjelent helyzetfelmérése szerint a munkaerőpiacról kényszerűen kiszorultak száma már 1995-ben mintegy 100 ezerrel nagyobb létszámot képviselt, mint a regisztrált munkanélküliek száma.

Gyakran hozzák fel érvként hazai szakemberek, hogy a rokkantosítás szoros összefüggést mutat a munkanélküliség alakulásával. Kétségtelen tény, hogy az új igénylők és az új rokkantak száma a 80-as évek végén kezdett hirtelen növekedni, amikor a munkanélküliség első jelei mutatkoztak Magyarországon. A rokkantosítási igény és a munkanélküliség egyaránt 1990-ben szökött hirtelen a magasba. Ugyanakkor azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy amikor a munkanélküliség 1993-ban 13%-kal tetőzött, akkor a rokkantosítást igénylők és a tényleges rokkantak száma csökkenni kezdett.

A munkanélküliség 1987-ben jelent meg először a hazai statisztika tükrében. 1990-ig csak 10 000-es nagyságrendű volt az állástalanok száma. 1991-ben már tízszeresére emelkedett ez az érték. A rokkantosítást igénylők és az új rokkantak száma már a munkanélküliség megjelenése előtt jelentősen emelkedni kezdett. A munkanélküliséget mutató görbe csak öt évvel később követte ezt a változást, és lefutása is más jellegzetességeket visel.<sup>139</sup>

A társadalombiztosítás korszerűsítését célzó, egyértelműen pozitív irányba mutató intézkedések ellenére a nyugdíjrendszer makroszintű feltételei, - az Alkotmánybíróság ez irányú, kedvező döntései ellenére- sem javultak. Romlott az ország pénzügyi helyzete, a foglalkoztatottak köre drasztikusan csökkent, a nyugdíjmelést a társadalom egyre nagyobb rétege szorgalmazta

---

munkanélküliségi rátája volt magasabb a magyarénál. A munkanélküliek 504 ezres száma 14 ezerrel, a 11,7%-os munkanélküliségi ráta 0,1 százalékponttal haladta meg az előző év azonos időszakit. (A változások a 22 ezres, illetve 0,5 százalékpontos mintavételi hibahatáron belüliek.) Az ILO-kritériumnak megfelelő munkanélküliek mellett további 302 ezer fős volt az ún. potenciális munkaerő-tartalék. Ebből 68 ezren olyan részmunkaidős alulfoglalkoztatottak voltak, akik teljes munkaidős állás hiányában, kényszerűségből dolgoztak ilyen formában. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mpf/mpf1203.pdf> (A letöltés ideje: 2012.november 29.)

<sup>139</sup> Dr. Hoffmann Artúr: Öregségi nyugdíj, rokkantnyugdíj, munkanélküliség Magyarországon <http://www.vitalitas.hu/olvasosarok/online/rehabilitacio/1997/2/9.htm> (letöltés ideje: 2012.november 27.)

és a nyugdíjpénztár kintlévősége, a járulékfizetési készség drasztikus csökkenése miatt a 200 milliárdot is meghaladta.<sup>140</sup>

#### *A hazai nyugdíjrendszer problémái*

A disszertáció témája szempontjából fontos annak vizsgálata, hogy milyen problémákkal küzdött a felosztó-kirovó típusú nyugdíjrendszer már az 1970-es évektől. Ezek közül az első, hogy az elöregedés már korábban jelentkezett, mint a fejlett országokban. Az életszínvonal - emelkedés visszaesése viszont a gazdaság stagnálása miatt még erőteljesebb volt.

A magyar társadalombiztosítási rendszer ekkoriban nyugdíjat adott mindazoknak, akik rokkantság miatt nem tudtak dolgozni, illetve az 55 év feletti nőknek és a 60 év feletti férfiaknak minimum 20 éves szolgálati idővel. A nyugdíjakat a szolgálati idő és a kereset alapján állapítják meg. A nyugdíjkifizetések összege lényegesen gyorsabban nőtt, mint a GDP. 1980-ban 56 milliárd Ft – a GDP 7-8 %-a volt az összes kifizetett nyugdíj összege. 1993-ra viszont már 306 milliárd Ft-ra nőtt, ami az akkori GDP 10,9 % lett.<sup>141</sup>

A nyugdíjkifizetések növekedését két tényező okozta:

- a nyugdíjra jogosultak száma gyors ütemben emelkedett. Az 1960-as és az 1970-es években a nők növekvő hányada állt munkába, így számukra nyugdíjat kellett biztosítani. Az 1960-as évektől a nyugdíjjogosultságot kiterjesztették a mezőgazdasági termelészövetkezetek dolgozóira is, ahogy az értekezés korábbi alfejezetében már elemeztem. A rendszerváltást követően a rokkantnyugdíjasok száma rohamosan emelkedett.
- a nyugdíjkiadások rohamos növekedését az inflációs folyamatok is felgyorsították. 1970 és 1990 között pl. a fogyasztói árindex<sup>142</sup> 432 %

<sup>140</sup> Barát Gábor: *Nyugdíjreform és kodifikáció*, Gazdaság és Jog 1996./ 7-8. 30. o.

<sup>141</sup> Rados Katalin: *Nyugdíjreform Magyarországon*. Jövőtanulmányok 13. (sorozatszerkesztő: Hideg Éva) Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Jövőkutatási Tanszéke kiadványa 1998. 15. o.

<sup>142</sup> Fogyasztói árindex: Az árszínvonal emelkedését reprezentáló statisztikai mutató, amely meghatározott súllyal veszi figyelembe a legfontosabb fogyasztási cikkek átváltozását.



volt. Minden kormányzat törekedett arra, hogy a nyugdíjak nominális emelkedése ne szakadjon el nagyon a fogyasztói árak növekedésétől.

A nyugdíjrendszert érintő szintén nagyon fontos probléma *a nyugdíjak értékvesztése*. A nyugdíjak értékvesztése nem azonos az alacsony nyugdíjjal, és nem arányos a nyugdíjban eltöltött idővel. A kérdés vizsgálata az 1980-as évek második felében kezdődött Magyarországon, amikor a gazdasági visszaesésből eredő infláció elégtelen nyugdíjemelésekkel párosult.<sup>143</sup>

Az értékvesztést több dimenzióban lehet vizsgálni. Vizsgálható az, hogy a nyugdíjak mennyire őrizték meg a reálértéküket az árak alakulásának függvényében; a nyugdíjak emelkedése mennyire egyezik meg az általános keresetdinamikával. Elemezhető az is, hogy a nyugdíjrendszer mennyire felel meg annak a követelménynek, hogy a nyugdíj összege az előírt feltételek azonos teljesítése esetén legyen azonos, függetlenül attól, hogy mikor történik a nyugdíjazás, a biztosítási feltételeket különböző szinten teljesítők nyugdíja egymáshoz viszonyítva arányos nyugdíjat eredményezzen, illetve a nyugdíj tükrözze a keresetekben és járulék-kifizetésben meglévő különbségeket.

A nyugdíjpályák vizsgálata a nyugdíjak reál, relatív és releváns értékvesztését tükrözi. *Reál értékvesztés* azért következett be, mert az árak alakulásához viszonyítva szinte minden nyugdíj veszített az értékéből. Csak a legalacsonyabb és legrégebbi nyugdíjak tartottak lépést az inflációval. Az értékmegőrzés szempontjából jóval nagyobb szerepe volt a záró keresetnek, mint a szolgálati időnek. Az 1975-ben nyugdíjazottak nyugdíja 1994-ben az alacsony keresetűek csoportjában az eredeti reálérték 126 %-a volt, a közepes jövedelműeknél 72 % , míg a magas keresetűeknél nem érte el az 50 %-ot. Az egyre későbbi nyugdíjazásoknál ez a különbség csökkent.

A nyugdíjak hosszú időszaki értékvesztése tehát összetett. A belső aránytalanságokra visszavezethetően a saját jogon szerzett nyugdíjak mintegy

---

<sup>143</sup> Rados Katalin: *Nyugdíjreform Magyarországon*. Jövőtanulmányok 13. (sorozatszerkesztő: Hideg Éva) Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Jövőkutatási Tanszéke kiadványa 1998. 15. o.

fele relatív és releváns módon is értékvesztett. Az 1990-es évek közepére csak a legalacsonyabb nyugdíjak őrizték meg az értéküket, de azok csak a létminimum körüli megélhetésre voltak elegendők. Az elmaradás leginkább a hosszú szolgálati idejű és átlagos, vagy átlag feletti keresettel rendelkező nyugdíjasokat érintette. A nyugdíjazás évét tekintve az egyre újabb nyugdíjak voltak leginkább értékvesztettnek tekinthetők.<sup>144</sup>

Kedvezőtlen demográfiai változások is hozzájárultak a nyugdíjrendszer problémáihoz akkor is, akárcsak manapság. A nyugdíjasok száma 1980 és 1993 között 35 %-kal emelkedett, miközben a népesség számának növekedése megállt, illetve stabilan csökkenővé vált.<sup>145</sup> A felosztó-kirovó rendszer, aminek az az alapja, hogy az aktív népesség tartja el a nyugdíjasokat, ekkortól kezdve alapjaiban kezdett megrendülni.

Ehhez persze a demográfiai problémák mellett a gazdasági, különösen a foglalkoztatási problémák is hozzájárultak. A felosztó-kirovó rendszer koncepciója ugyanis folyamatos gazdasági növekedést tételezett fel, és így nem számolt gazdasági visszaesésekkel. Ebből adódóan nem voltak és ma sincsenek olyan eszközei módszerei és tartalékai, amelyek képesek lennének bizonyos demográfiai és gazdasági hullámokat áthidalni. A rendszer fix és egysatornás jövedelmekre, azaz stabil és behajtható járulékokra épült.<sup>146</sup>

1987-től a nyugdíjkiadások összegének a demográfiai és gazdasági tényezők miatt bekövetkezett növekedését bizonyos fokig ellensúlyozta az egyes nyugdíjak reálértékének csökkenése. Ez azok számára, akik alacsony fizetéssel vagy régen mentek nyugdíjba, azt jelentette, hogy a nyugdíj nem volt elegendő az elszegényedésük megakadályozására azt a folyamatot kívánta lassítani a nyugdíjaknak az átlagos nettó bérszínvonalhoz való indexálása,

---

<sup>144</sup> Antal Kálmáné – Réti János – Toldi Miklós: *A nyugdíjak értékvesztése* Munkaügyi Szemle 2005. 12. szám. 14-22.o.

<sup>145</sup> Az 1980-as években tapasztalt kedvezőtlen demográfiai tendenciák a 2000. év után is folytatódtak, tovább csökkent a népességszám, az elöregedés tovább gyorsult. A népesség korösszetétele jelentősen romlott az elmúlt években is. Emelkedett az átlagos életkor, ami önmagában örvendetes tény lenne, azonban csökkent a fiatalok aránya, és nőtt az idősek aránya.

<sup>146</sup> Nemcsak ez nem teljesült, de időközben a jövedelemszerkezet és a tulajdonosi struktúra is megváltozott.

amit 1992-ben vezettek be. Amikor azonban a nettó bérek emelkedni kezdtek (1993-tól), akkor ez hozzájárult a nyugdíjkiadások emelkedéséhez.<sup>147</sup>

### *Reformelgondolások*

Hogy a nyugdíjrendszer megreformálásra szorul, tehát már az 1980-as évek elején felmerült. Abban az évtizedben három, szinte jogszabály mélységig kidolgozott, jellegében nagyon hasonló elgondolás született: 1984-ben, 1986-ban, majd az úgynevezett elosztás-politikai reformbizottság vizsgálataként, 1989-ben.

Az első kettő közel nullszaldós (némileg szigorító) pozitív és negatív lépéseket tartalmazott. Az 1980-as évek végén megjelent a távlati *két-*, illetve *háromlépcsős nyugdíjmodell* gondolata. Az *első lépcső* egy úgynevezett alapnyugdíj (mindenfajta elképzelés létezett: nyugdíjrendszeren belüli vagy kívüli, tb- vagy költségvetési finanszírozású stb.). Jellemzően fix összegű (esetleg állampolgári jogosultsággal). Az úgynevezett *második lépcső* munkanyugdíj – a társadalombiztosítási nyugdíj –, amely sokkal jobban függött volna a munkában töltött időtől és az elért keresettől, mint az érvényben lévő. A *harmadik lépcső* pedig önkéntes alapú úgynevezett kiegészítő nyugdíj üzleti alapon működő biztosítóintézetek kezelésében. Konszenzus, döntés azonban nem született. A nyugdíjjal foglalkozó szakemberek sem tudtak megegyezni egymással, még kevésbé a pénzügyi szféra képviselőivel. Utóbbiak ugyanis jelentős (egyidejű) forrásmérséklést szándékoztak beépíteni.

A nyugdíj-szakemberek közül elsőként az állami szférában dolgozók szembesültek a valamekkora visszafogás elkerülhetetlenségével, de egyik oldalról a gazdasági (pénzügyi) szakemberek „radikalizmusával”, másik oldalon a kutató-gyakorló szociálpolitikusokkal és érdekképviselőkkel kerültek szembe. Kettős szorításukat növelte, hogy „hivatalosan” sohasem

---

<sup>147</sup> Rados Katalin: *Nyugdíjreform Magyarországon*. Jövőtanulmányok 13. (sorozatszerkesztő: Hideg Éva) Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Jövőkutatási Tanszéke kiadványa 1998. 23. o.

mondták ki az 1975. évi egységesítés egyes elemeinek eltúlzott voltát. Így „mérsékelt” javaslatuk mindkét oldalon ellenállást váltott ki, elképzeléseik megvitatására tulajdonképpen sohasem került sor.

Az 1990-es évek első fele a reformelgondolások „csúcsideje” volt. Vitaanyagok, számítások készültek.

Az előkészítő munkálatok során két jelentős szakértői elképzelés fogalmazódott meg:

### *1. A Pénzügyminisztérium és a Népjóléti Minisztérium közös koncepciója*

A két minisztérium kidolgozásában, 1996-ban 13 forgatókönyv készült el. Az első hét változat a felosztó-kirovó rendszer reformját tekintette át, a további hat változat pedig a vegyes finanszírozású rendszer bevezetését mutatja be. A számítások alapját az 1997.évi költségvetéshez készült makro számításokban szereplő adatok adták, kivéve a foglalkoztatottak számát, a keresettömeget és a termelékenység mutatókat, amelyek a KSH 1996-os munkaerő-piaci prognózisán alapultak.<sup>148</sup>

A koncepció lényege, hogy az új rendszer akkor garantálja az időskori anyagi biztonságot, ha a nyugdíj szolgáltatás színvonala arányban áll a befizetett járulékokkal és ennek fizetési időtartamával (szolgálati idővel). A koncepció további fontos eleme, hogy biztosítja az erőforrások ésszerű és célszerű allokációját, tehát azt, hogy a nyugdíjrendszer terhe ne nehezedjen nyomasztóan a nemzetgazdaságra. Ezen elvárásoknak való megfelelés szempontjából a *PM-NM koncepció a vegyes finanszírozású rendszer mellett foglalt állást*. Ez három pilléren nyugszik.

Az első pillér a felosztó-kirovó rendszerű kötelező nyugdíjbiztosítás, aminek aránya kétharmados. Ide az aktív dolgozók jövedelmének 20 %-át fizetik be a munkáltatók, a munkavállaló pedig 1 %-ot. A járulékbefizetés felső határa az átlagjövedelem kétszerese. Az e fölötti jövedelemre nem kell járulékot fizetni, de nyugdíj sem jár érte. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer gondoskodik 4 %-os járulék mellett a rokkantsági nyugdíjról.

---

<sup>148</sup> Rados Katalin: *Nyugdíjreform Magyarországon*. Jövőtanulmányok 13. (sorozatszerkesztő: Hideg Éva) Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Jövőkutató Tanszéke kiadványa 1998. 27. o.

A kötelező nyugdíj második pillére a tőkefedezeti elven működő nyugdíjpénztárak rendszere. Ezek valamelyikébe kell az állampolgárnak jövedelme 10 %-át befizetnie, így a pénztár a megtakarításokat befektetve gyarapítja az egyén időskori megélhetését biztosító összeget.<sup>149</sup> A nyugdíjas ezt az összeget kapja vissza életjáradék formájában. A tőkefedezeti rész aránya a kötelező nyugdíjon belül egyharmados.

A kötelező nyugdíjat harmadik pillérként a már nonprofit alapon működő önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak, illetve a rászorultsági elvű állami járadék rendszere egészítik ki.

A koncepció szerint a felosztó-kirovó és a tőkefedezeti rendszer kombinációja azt eredményezi, hogy jobban fog dominálni a biztosítási elv, és az így szereshető nyugdíj függ az életpályától, a szolgálati időtől és a befizetett járulékoktól.<sup>150</sup> A szolidaritási elv megmaradt volna, de a szerepe csökkent volna, így a rendszernek kevesebb pénzt kellett volna átcsoportosítania.

## 2. *A Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat elképzelése*

A koncepció hátterét nem egy konkrét nyugdíjformulával meghatározott nyugdíjrendszer képezte, hanem a felosztó-kirovó rendszerben finanszírozott kötelező nyugdíjrendszer lehetséges fejlődési-alkalmazkodási pályái határozták meg. A modellszámítások három lehetséges irányt elemeztek:

- A gazdaság tartós stagnálása, vagy dinamikus fejlődése
- A halandóság 1990-es évek elejétől jellemző magas szintjének változatlansága, vagy az európai átlaghoz való fokozatos felzárkózása
- A nyugdíjrendszer reformnélküli, vagy megreformált változata.

A modellszámítások nyomán kialakult koncepció három egymástól elkülönült, de funkcióiban egymással kellően összehangolt és szorosan együttműködő pillérre épült. Az *első pillér* – 30 %-os részarányú – adófizetéssel és Magyarországon töltött évek számával megalapozott, meghatározott életkortól

<sup>149</sup> Rados Katalin: *Nyugdíjreform Magyarországon*. Jövőtanulmányok 13. (sorozatszerkesztő: Hideg Éva) Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Jövőkutatási Tanszéke kiadványa 1998. 29. o.

<sup>150</sup> Rados Katalin: *Nyugdíjreform Magyarországon*. Jövőtanulmányok 13. (sorozatszerkesztő: Hideg Éva) Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Jövőkutatási Tanszéke kiadványa 1998. 31. o.

járó alapnyugdíj azok számára, akik idős korukban tartósan az országban élnek. A *második pillér* – 60 %-os részaránnyal a kötelező biztosításban való részvétellel, azaz járulékfizetéssel meghatározott differenciált összegű munkanyugdíj. A *harmadik pillér* – 10 %-os részaránnyal – az önkéntes nyugdíjpénztárak által szolgáltatott kiegészítő nyugdíj.<sup>151</sup>

A tervezet szerint az *alapnyugdíj* funkciójában átvette volna a nyugdíjrendszer szolidaritási elemeit, működtetése alanyi jogon történt volna. Erre épült volna a szigorúan biztosítási jellegű munkanyugdíj. Az alapnyugdíj 62 éves kortól járt volna, összege a mindenkori létminimum és az aktuális minimálbér meghatározott hányada lett volna.<sup>152</sup> Az alapnyugdíjat a költségvetésből kellett volna fizetni, mértékéről az éves költségvetési törvényben történt volna döntés. Az adóból fedezett alapnyugdíj jövedelembázisa jóval szélesebb lehetett volna a járuléknál, így a szolidaritási jellegű jövedelem-újraelosztás nem kizárólag a bérből és fizetésből terhelte volna.

A *munkanyugdíj* mértéke kizárólag a munkában és biztosításban eltöltött idő hosszától, és ezen időszak alatt fizetett járulékok összegétől és a nyugdíjba vonulási életkortól függött volna. A biztosítási kötelezettség a mindenkori minimálbér összegétől az átlagkereset 2,5-3 szorosáig terjedhetett volna. Az előirányzott nyugdíjba vonulási korcentrum 62 év lett volna, de ezt rugalmasan lehetett volna kezelni. A 62 éves korcentrumra a koncepció a 20 éves biztosítási időt írta elő. A munkanyugdíj-rendszer már nem tartalmazott volna direkt jövedelem átcsoportosítási elemeket. A terv szerint megszűnt volna a minimál nyugdíjak nyugdíjszabályozó rendszere, és megszűnt volna a biztosítási jövedelemtartáson belüli degresszív beszámítás nyugdíj-mérséklő szabályrendszere is. A munkanyugdíjak indexálása a megelőző évi átlagkeresetek emelkedésével, vagy a munkajövedelemnek egy főre jutó nettó összegének változásával történt volna. A munkanyugdíj járulékait a biztosítottak és a munkáltató fele-fele arányban fizették volna.

<sup>151</sup> Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat nyugdíjreform koncepciója Kézirat. 1996. Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat, Budapest.

<sup>152</sup> A számítások szerint ez az arány 2/3-3/4 közötti lett volna.

*Finanszírozását* illetően a munkanyugdíj *tartalékképző felosztó – kirovó* rendszerben működött volna. Ez azt jelentette volna, hogy elsődlegesen a mindenkori befolyó járulékokból kellett volna fedezni az aktuálisan fizetendő nyugdíjakat. Nem kellett volna törekedni minden évben a zérus egyenlegre, hanem demográfiailag kedvező időszakokban keletkező többleteket legalább részben tartalékolni kellett volna a kedvezőtlen időszakok várható hiányainak kiegyenlítésére. A koncepció azért támogatta a felosztó-kirovó rendszer fenntartását, mert annak adminisztrációs költsége fordítottan arányos a kockázati közösség méretével. Továbbá a gazdasági kockázat (fellendülés illetve recesszió) következményeit ilyen rendszerben lehet méltányosan megosztani az együtt élő aktív és nyugdíjas generációk között.

A munkanyugdíj új sémája a *pontrendszer* lett volna. Egy éven át az országos átlagkeresetnek megfelelő járulékfizetés egy nyugdíjpontot eredményezett volna. Az ennél magasabb járulék arányosan több, az alacsonyabb járulék pedig arányosan kevesebb pontot jelentett volna a megszabott jövedelemhatárok között. A folyó évben megszerzett és a munkaviszonyba lépés óta összesen gyűjtött pontok számától a biztosítottak évente kaptak volna tájékoztatást. A *pontrendszer* tehát *egyéni számlaként* működött volna. A nyugdíj mindenkori összegét a nyugdíjazásig megszerzett egyéni pontszám és az aktuális pontérték szorzata határozta volna meg. A pontrendszer tehát biztosította volna a generációk mindenkori jövedelmi színvonalának méltányos összekapcsolását, ugyanakkor világossá tette volna a járulékfizetés és a nyugdíj közötti összefüggést. A tervezett munkanyugdíj-rendszer a járulékokból való tartós önfinanszírozás elvére épült volna. Az állami garanciavállalás ezért a különleges és szélsőséges helyzetekre, ezen belül is a likviditási zavarok elhárítására szolgált volna. A segítségnyújtás kamatfizetéssel terhelt likviditási kölcsön biztosításán keresztül vagy ilyen hitelnyújtással lett volna megvalósítható.<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Rados Katalin: *Nyugdíjreform Magyarországon*. Jövőtanulmányok 13. (sorozatszerkesztő: Hideg Éva) Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Jövőkutatási Tanszéke kiadványa 1998. 38. o.

A harmadik pillér az *önkéntes kiegészítő nyugdíjbiztosítás* a társadalmilag szervezett és államilag ellenőrzött intézményes formák, a tagok önkéntes csatlakozása alapján szerveződő és működő nyugdíjcélú megtakarításokat fogta volna egybe. A nyugdíjcélú hosszabb távú megtakarítások az adórendszeren keresztül preferálhatók. Az önkéntes pénztárakról elmondható volt, hogy inkább a magasabb jövedelműek számára nyújtanak szolgáltatást, fokozatosan elterjedve a jóval szélesebb középrétegek nyugdíj-kiegészítését is biztosíthatták volna.

A koncepció szerint feltétlenül indokolt lett volna bizonyos sajátos kockázatú csoportok (pl. fegyveres testületek, közalkalmazottak, veszélyes foglalkozásúak) számára különleges, államilag szervezett és költségvetésből, illetve kötelezően a munkáltató által is támogatott szakosodott kiegészítő pénztárak létrehozása, az általános feltételeket meghaladó, illetve speciális igények kielégítésére.

A két nyugdíjreform koncepció mellett mindenképpen foglalkozni kell még egy koncepcióval, mégpedig a Világbank által javasolt koncepcióval.

*A Világbank<sup>154</sup> többpilléres nyugdíjrendszer javaslata és a magyar nyugdíjreform lépései*

A Világbank első ízben egy – 1992 nyarán – Magyarországon szervezett nemzetközi konferencián ajánlotta az ország figyelmébe a chilei modellt<sup>155</sup>. A

---

<sup>154</sup> World Bank: *Policy Choices for Formal Systems*. In *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and to Promote Growth*. In: Csaba Iván-Tóth István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Osiris - Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1999. 275-296. o.

<sup>155</sup> Chilében 1981-ben vezették be a reformot a Pinochet-féle katonai irányítás idején. A munkavállalókat kötelezték, hogy az adózás előtti eredményük 10 %-át magán nyugdíjalapba fektessék be. Az egyéneknek járulékfedezeti számlákat nyitottak közvetlenül a vagyongazdálkodónál. Minthogy a nyugdíjalap független volt a szolgáltatást nyújtó cégtől, az egyének nem veszítették el a számlájukat. Állami garancia állt az alapok által nyújtott minimális hozam és minimális nyugdíj mögött. Ha valakinek nem volt elég a számláján ahhoz, hogy minimális nyugdíjra jogosító évjáradékát megvásárolja, akkor azt a központi költségvetés fedezte. Viszont ha valakinek elegendő pénz gyűlt össze a számláján, akkor korábbi nyugdíjba vonulás is lehetséges volt. A chilei rendszernek több jellegzetessége van: minthogy a rendszer járulékot határoz meg, ezért a minimális nyugdíj feletti teljes kockázatot a dolgozók viselik. A rendszerben nincs sem generáción belüli (gazdagoktól a szegények felé irányuló), sem generációk közötti szolidaritás. Jelentősek a rések voltak az ellátásban a



magyar nyugdíjszakértők a javaslatot akkor egyhangúlag elutasították, értelmetlennek tartván egy közel hetvenéves rendszer felborítását, amely a körülmények romlása ellenére jól működött, s amelynek átalakítása, ésszerűsítése amúgy is napirenden volt.<sup>156</sup> 1994-ben jelent meg az Időskori Válság elkerülése címmel a Világbank monográfiája, amely részletezi a „többpilléres” javaslatot /World Bank (1994)/<sup>157</sup>

A három pillér a következő

1. pillér - kötelező felosztó-kirovó rendszer, amelynek célja, hogy az idősek számára minimális jövedelmi szintet biztosítsa,
2. pillér - kötelező tőkésített és magánkézben kezelt nyugdíjrendszer, amely épülhet egyéni megtakarítási számlákra (a latin-amerikai megközelítés), vagy lehet szakmai szerveződésű (OECD-megközelítés)
3. pillér - önkéntes rendszer (ugyancsak tőkésített és privatizált), erős kormányzati szabályozással, amely kiegészítő megtakarítást és biztonságot nyújt.

Ehhez járul egy „nulladik” pillér, amely azoknak nyújt valamilyen segílyt, akik egyik fenti pillérből sem tudnak elégséges időskori ellátást szervezni. Ez adóból fedezett egységes alapnyugdíjat, vagy inkább közsegélyt jelent.

Nagyjából a nyolcvanas évek elejétől minden szakértő számára világos volt, hogy a nyugdíjreform elkerülhetetlen.

A kezdetekkor elméletileg keretarányos, de a szokásos szolidarisztikus elemekkel működő rendszer a nyolcvanas évekre áttekinthetetlenül zavarossá vált.

---

járuélékfizetések elmaradása miatt, és azért, mert a munkaerőnek csak a 65%-a volt ténylegesen foglalkoztatott. Fontos körülmény, hogy Chilében a reformot akkor vezették be, amikor a költségvetés a GDP 5%-ánál nagyobb többlettel rendelkezett, így lehetőséget biztosított az új rendszerrel kapcsolatos felmerülő költségek fedezésére.

<sup>156</sup> Barta Judit: A chilei és a magyar nyugdíjrendszer összevetése, Magyar Jog, 2001. május, 48. évfolyam 5. szám, 298-303. o.

<sup>157</sup> Ferge Zsuzsa: A magyar nyugdíjreform édesbús története In: Racionalitás és méltányosság Közgazdasági Szemle Alapítvány Budapest 2000

Legalább két okból jórészt elvesztette keresetarányos jellegét. Egyrészt a rendszerből "kifelejtették" az árakhoz, bérekhez indexelést. Az infláció akkor kevésbé volt jelentős, de a bémnövekedés miatt akár kétszeres vagy többszörös különbség is kialakulhatott teljesen azonos munkaút után annak javára, aki 10-20 évvel később ment nyugdíjba.

Másrészt, a nyugdíjrendszert a költségvetés fiókjaként kezelték, s a kormány a nyugdíjszabályokat az éppen fellépő gazdasági kényszereknek megfelelően, öltetszerűen alakította.

A nyugdíjcsökkentés észrevétlennek vélt, kedvelt módja az volt, hogy különböző degresszív elemeket léptettek be a nyugdíjak megállapításánál.

Mindamellet a negyvenes évek végétől kezdve sosem készültek biztosításmatematikai becslések arról, hogyan alakultak a járadékok és a nyugdíjak viszonya hosszabb távon. Egymást követték az akkori Társadalombiztosítási Főigazgatóság, több minisztérium, illetve különböző kutatók által készített kritikák és reformjavaslatok. Már ezek feltárták mindazokat a hibákat, amelyet később a Világbank szóvá tett, sőt kidolgozták az önkormányzat visszaállítására és a többelemes rendszerre vonatkozó javaslatokat az állampolgári nyugdíjtól az önkéntes pénztárákig. Mindezeket a javaslatokat a történelem elsodorta, illetve (hivatalosan) semmit sem használtak fel belőlük a rendszerváltás után.

A nyugdíjreform rendszerváltás utáni első lépése a *60/1991. számú országgyűlési határozat* elfogadása volt, amely hallgatólagosan mintegy tíz év nyugdíjreform – gondolkodását sűrítette.<sup>158</sup>

Legfontosabb elemei a következők voltak

- hárompilléres nyugdíjrendszer, amelyből az első kettő kötelező
- fokozatosan emelkedő nyugdíj „korcentrum” (ez voltaképpen a rugalmas korhatár), mert különben összeomlik a rendszer
- a befizetések, azaz a járulékok, valamint a kifizetések, azaz a nyugellátások között tiszta, a befizető számára átlátható összefüggés

---

<sup>158</sup> Az első jelentősebb lépés az országgyűlési határozat megvalósításában 1993 decemberében történt, amikor a parlament megalkotta a harmadik pillérhez tartozó 1993. évi XCVI. törvényt az Önkéntes Kölesönös Biztosítópénztárakról.

A korhatáremelés már 10 – 15 éve indokolt volt a nyugdíjra jogosultak száma miatt is, a romló gazdasági mutatók miatt is. A probléma 1989. után robbanásszerűen felerősödött: a keresők száma néhány év alatt másfélmillióval csökkent, a nyugdíjasoké több mint félmillióval emelkedett. A korai és rokkant nyugdíjazás vált – más korrekt eszköz hiányában – a munkanélküliség kezelésének egyik fontos eszközévé. Így Magyarországon vált a világon a legalacsonyabbá a 60 év felett még aktív kereső férfiak, illetve az 55 év felett aktív nők aránya.<sup>159</sup>

Míg 1990-ben száz kereső járulékaiból 52 nyugellátást, 42 saját jogú nyugdíjas ellátását kellett fedezni, addig 1997-ben e két szám 87, illetve 67 volt. Az arány két módon javítható: a nyugdíjasok számának csökkentésével vagy a keresők számának emelésével. A korhatáremelés, majd a nyugdíjazási feltételek szigorítása vált elsődleges eszközzé.

A *korhatáremelésről* szóló törvény hosszú huzavona után 1996-ban született meg. A törvény egységesen oly módon emelte 62 évre a férfiak és nők korhatárát, hogy ezt fokozatosan 2009-ig kell végrehajtani.

A hosszú előkészítés oka az volt, hogy a különböző civilszervezetek, mindenekelőtt a szakszervezetek, óriási ellenállást tanúsítottak a korhatáremeléssel szemben. Az okok – a szerzett jogok sérelme, számos szakmában a munkavállalók elkopása, az idősebbeket egyre inkább fenyegető munkanélküliség réme – érthetőek és megalapozottak voltak.

*Összegzésképpen a következő megállapítások tehetők:*

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerekben hagyományosan és tudatosan mindig keveredett a piaci biztosításra jellemző úgynevezett ekvivalencia elv (azaz, hogy a szolgáltatás a befizetésekkel egyenértékű

---

<sup>159</sup> Az 1990-es évek elején a piaccgazdaságra való áttérést kísérő gazdasági válság kedvezőtlenül érintette a nyugdíjrendszert is: a rendszerfüggőségi ráta az 1989-es 51,4%-ról 1996-ra 83,9%-ra nőtt, ami a foglalkoztatás visszaesésével és a járadékban részesülők számának növekedésével egyaránt magyarázható, mivel a munkaerőpiacról kiesők növekvő hányada választotta a munkanélküliség helyett az előrehozott nyugdíjazást és a rokkantságot. E fejlemények következtében a nyugdíjkiadások 1992-ben a GDP 10%-a fölé emelkedtek, ami 1997-re fokozatosan 7,1%-ra esett vissza. A felszökő kiadások és a csökkenő járulékbefizetések miatt a Nyugdíjbiztosítási Alap hiánya 1992 és 1996 között átlagosan a GDP 0,4%-át tette ki, amelyet automatikusan fedeztek a központi költségvetésből.

legyen, vagy legalább szorosan kapcsolódjék azokhoz) és a szolidaritási elv. A magyar rendszerben ez a keveredés az idők folyamán átláthatatlanná és zavarossá vált.

A *profiltisztítás* már 1990-ben elkezdődött. Az első lépés a családi pótlék költségvetésbe utalása volt.

1992-ben kikerültek a nyugdíjbiztosítási alapból a munkanélküliségi és politikai kárpótlási ellátások, 1993-ban az addig társadalombiztosítási jogosultságú temetési hozzájárulás, 1995-ben az anyasági ellátások (anyasági segély, GYES, GYED), majd a nem biztosítási jellegű időskori járadékok.

Mindez valóban tekinthető a „biztosítási elv” szándékolt erősítésének.

Az ekvivalencia elvre törekvést teljesen meghazudtolja, hogy a finanszírozás egyre kevésbé igazodott a biztosítási elvhez vagy profilhoz.

A járulékok és ellátások közötti amúgy is laza kapcsolat folyamatosan gyengült. A finanszírozás úgy bővült, hogy a járulékalap fokozatosan kiterjeszkedett minden jövedelemre – a béren kívüli jövedelmek után azonban ellátás nem jár. Tovább torzította az ekvivalencia elvet a nyugdíjak kiszámításába beépített degresszió fenntartása, illetve felerősítése. A degresszió a nyugdíjrendszeren belüli újraelosztás alkalmasint elfogadható eszköze, de nem akkor, ha leplezetten használják, főleg a nyugdíj leszorítására. Magyarországon ennek ez volt a fő szerepe, s hatása az utolsó másfél évtizedben radikálisan módosult.

A ledolgozott évek számának degresszív beszámítása az 1997. évi reformig fennmaradt. A keresetek sávosan csökkenő beszámítása is tovább élt, ám hatása a nyugdíjasok szempontjából romlott. A sávokat mindig az árindextől elmaradó mértékben emelték.

Elméletileg erősítette az ekvivalencia elvet, hogy 1992-ben a parlament döntést hozott a nyugdíjak bérekhez igazodó, rendszeres *indexálásáról*. Ezzel ugyanis az azonos munkaéletúttal nyugdíjba menők nyugdíja már nem függött attól, hogy melyik évben léptek nyugdíjba. Ez a lépés a generációk közti szolidaritást is erősítette, hiszen az aktívak és nyugdíjasok helyzete hasonló módon romlott vagy javult.

Az elvtől eltérést jelentett, hogy az indexálást is degresszívvé tették. A kis nyugdíjak vásárlóértékét mindig jobban emelték, mint a többi nyugdíját. E szolidarisztikus megoldás nélkül az ártámogatások eltörlése a kisnyugdíjasok helyzetét teljesen ellehetetlenítette volna. Így viszont a nyugdíjak skálája egyre inkább összenyomódott, azaz a nyugdíjak és járulékok közötti összefüggés tovább gyengült. Ez a gyakorlat már a közepes nyugdíjasokat is igazságtalanul érintette és nem is ellensúlyozta semmilyen közmegegyezés, amely például megígérte volna, hogy a gazdasági növekedés beindításával a relatív veszteségeket kompenzálják. Még jobban rontotta a nyugdíjak értékét, és az ekvivalencia elvet is sértette az a keresetbeszámítási módszer, amely a nyugdíjazást megelőző évek keresetét a magas infláció ellenére csak igen részlegesen indexelte fel.<sup>160</sup>

A lopakodó reform végeredménye olyan nyugdíjszámítási mód lett, amelynek következtében 1993 óta az új nyugdíjak azonos feltételek mellett is jóval alacsonyabbak lettek, mint korábban, s jobban elszakadtak az aktív élet során kapott keresetektől, befizetett járulékoktól.<sup>161</sup>

## **5. A nyugdíjreform: az 1997. évi törvények előkészítése és elfogadása**

1994-ben indult el a tényleges reformmunka. A Kormány létrehozott egy *államháztartási reformbizottságot*, s ennek keretében egy jóléti albizottságot. Emellett jó néhány független szakértő majd később a Népjóléti Minisztérium és Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat a felosztó-kirovó rendszer ésszerűsítésén dolgozott.

Kiindulópontjuk az volt, hogy a nyugdíjrendszer elsődleges célja az idősek anyagi biztonsága, nem pedig a gazdasági növekedés ösztönzése.

Fontosnak tekintették az átláthatóságot, így azt, hogy az egyéni befizetések követhetőek legyenek a közös (felosztó-kirovó) rendszerben. Felhívták a

---

<sup>160</sup> Ferge Zsuzsa: *A magyar nyugdíjreform édesbús története* In: Király Júlia – Simonovits András Szász János (szerk.) *Racionalitás és méltányosság - Tanulmányok Augusztinovics Máriának Közgazdasági Szemle Alapítvány Budapest 2000.110-111.o.*

<sup>161</sup> Ferge Zsuzsa: *A magyar nyugdíjreform édesbús története* In: Király Júlia – Simonovits András Szász János (szerk.) *Racionalitás és méltányosság - Tanulmányok Augusztinovics Máriának Közgazdasági Szemle Alapítvány Budapest 2000.110-111.o.*

figyelmet arra is, hogy tőkefedezeti rendszer hosszabb távon jobban ki lehet téve a gazdasági bizonytalanságoknak, kevésbé rugalmasan igazodik a feltételek esetleg radikális változásához, mint a felosztó-kirovó rendszer.

A szakértői és önkormányzati ellenzés ellenére végül a kormány benyújtotta a törvényjavaslatokat. Az országgyűlési vita során a politikai-ideológiai érvek nagyobb teret foglaltak el, mint a szakmaiak. Talán a magánnyugdíj újdonsága okozta, hogy mind a viták, mind a módosító indítványok elsősorban e kérdés körül forogtak. Nem sok hangot kapott a közös pillér reformjának csonkasága, illetve a közös nyugdíjrendszer lerontása.

A vitát követően az Országgyűlés öt törvényt fogadott el: egyet a teljes ellátórendszerrel<sup>162</sup>, egyet a társadalombiztosítási nyugdíjról<sup>163</sup>, egyet a magánnyugdíjról<sup>164</sup>, egyet a szociális törvény módosításáról, s egyet az egészségbiztosítás<sup>165</sup> egyes szabályainak módosításairól. A reform 1998. január 1-én lépett életbe.

*Az elfogadott rendszer hivatalosan négypillérű lett.*

A „nulladik” pillér az időskorúak járadékának nevezett segély azok számára, akik nem szereztek nyugdíjjogosultságot.

Az első, felosztó-kirovó rendszerű társadalombiztosítási pillér a korábbi jogosultsági feltételeket módosította. A legfontosabb ún. *parametrikus reformok* közé tartozott a törvényes nyugdíjkorhatár fokozatos emelése és a svájci indexálás formulájának bevezetése, amelyek mindegyike erőteljes szűkítő hatást fejtett ki a jövőbeni nyugdíjkötelezettségekre, és közvetlenül kedvező hatást gyakorolt a kiadási oldalra.<sup>166</sup> 1998 után azonban fokozatosan csökkentették a munkaadói járulékokat, és mivel ezt nem ellensúlyozta a

<sup>162</sup> 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről.

<sup>163</sup> 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (Tbjtv.).

<sup>164</sup> 1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magán-nyugdíjpénztárakról.

<sup>165</sup> 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítási ellátásról.

<sup>166</sup> A reform keretében 22%-ra tervezték csökkenteni a munkaadói járulék kulcsát, amelyet a munkavállalói járulék kulcsának 9%-ra való emelése kísért volna, amelyből 8% került volna a tőkefedezeti pillérhez. Ezzel szemben a munkaadói járulékkulcsok 2005-re 24%-ról 18%-ra csökkentek, miközben a munkavállalói járulék mértéke csak 8,5%-ra emelkedett (amelyből 8%-ot a második pillérbe fizettek.)

munkavállalói járulékok azonos mértékű növekedése, a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei csökkentek.<sup>167</sup>

Az 1997/1998-as reform a férfiak törvényes nyugdíjkorhatárát 60-ról 62 évre emelte, a nők esetében pedig fokozatosan történt a nyugdíjkorhatár emelése az 1998-as 57 évről 2009-re, 62 évre. Előrehozott nyugdíjazásra a nők és férfiak esetében 55, illetve 60 éves korban volt lehetőség, amennyiben az érintett elegendő szolgálati évvel rendelkezik. Az effektív nyugdíjkorhatárra vonatkozó adatok arra utaltak, hogy a legtöbben, különösen a férfiak, éltek ezzel a lehetőséggel, mivel jórészt az államszocialista időszakban – amikor a munkanélküliség lényegében ismeretlen volt – összegyűjtött szolgálati éveik nagy száma ezt lehetővé tette.<sup>168</sup>

A rendszer tartalmaz olyan beépített elemeket, amelyek büntetik az előrehozott nyugdíj igénybevételét, és ösztönzik a rendes nyugdíjkorhatáron túli munkavégzést. Az előrehozott nyugdíjazáshoz minimálisan 38 év szolgálati idő szükséges. Legfeljebb öttel kevesebb szolgálati évvel is nyugdíjba vonulhattak azok, akik elfogadják, hogy alacsonyabb járadékban részesülnek. A levonás mértéke minden hiányzó szolgálati év után 1,2%, szorozva a rendes nyugdíjazásig hátralévő évek számával. A törvényes korhatár betöltése után ledolgozott minden további hónap után 0,5%-os növelés jár.

Az 1997/1998-as reformcsomag utolsó intézkedése az úgynevezett svájci indexálás bevezetése volt. 1992 és 1997 között a nyugdíjakat a várható nettó nominális bérekhez indexálták, ami a nyugdíjjáradékok reálértékének a csökkenéséhez vezetett, minthogy ebben az időszakban a reálbérek csökkentek. Ennek következtében a nyugdíjkiadások ebben az időszakban folyamatosan zsugorodtak. Az 1997/1998-as reform bevezette a részleges

---

<sup>167</sup> Kiemelendő ugyanakkor, hogy a járulékfizetéssel nem fedezett, de a nyugdíjba beszámított időszakok már 1998-tól jelentősen csökkentek. A korábbi helyzettel szemben a költségvetés csak a katonai szolgálat ideje alatti járulékot fizeti teljes összegben. Az anyaság és munkanélküliség ideje alatt a munkáltató részét fizeti, de a csak akkor, ha a jogosult a munkavállalói járulékrészt befizeti. *A felsőoktatásban eltöltött évek nem jogszerzők, legfeljebb utólag megvásárolhatók lettek.*

<sup>168</sup> A nyugdíjreform kérdéséről lásd bővebben: Rab Henriett: *Az 1997-98-as nyugdíjreform körülményei és hatása a nyugdíjrendszer fejlődésére* című tanulmányát. In: Miskolci Jogi Szemle 5. évfolyam (2010) 2. szám 50-72.o.

indexálást: 2001 óta a nyugdíjjáradékokat minden évben a svájci index szerint emelik. A nyugdíjakat januárban a nettó nominális bérek és az árak adott évi előre jelzett növekedésének a számtani közepével emelik meg.<sup>169</sup> Ebből következően a reálnyugdíjak a reálbérindex felével emelkednek. A fokozatos átállás keretében 2000-ben az inflációt 30%-kal, a béreket pedig 70%-kal súlyozták, majd 2001-től kezdődően továbbléptek az 50–50%-os súlyozású svájci indexálásra.<sup>170</sup>

A korai nyugdíjazás, a rokkantositás, az egészségre ártalmas munkakörökhöz kapcsolódó kedvezmények nyújtásának feltételei szigorodtak. A nyugdíj kiszámításának szabályai 2013-ig változatlanok, de a korábbi problémákat csak részben korrigálják. A ledolgozott évek számításánál enyhül, de nem szűnik meg a degresszió: 25 év munkaviszony felett a későbbi évek kevesebbet érnek. A társadalombiztosítási nyugdíj forrása a beszámított jövedelem után fizetett nyugdíjbiztosítási járulék, amelyet nagyjából a munkáltató, kisebb részben a munkavállaló fizet be.

*A második pillér, a magánpénztárak*<sup>171</sup>. A Világbank által támogatott „új nyugdíjortodoxia” elveit követve 1998-ban az ún. *paradigmatikus reform* keretében vezették be az új nyugdíjrendszer második, kötelező pilléréként a tőkefedezeti nyugdíjpénztárak rendszerét, amelynek jogi alapjait – a nálunk harmadik pilléreként ismert – önkéntes nyugdíjbiztosítási pillér adta.<sup>172</sup>

Az 1997. évi nyugdíjreform által létrehozott vegyes rendszer második eleme, a magán-nyugdíjpénztárak által a nyugdíjrendszerben megjelent a tőkésített elem. Ez is a kötelezésen és alapvetően munkaviszonyon alapult, ebben a tekintetben tehát igen hasonló a felosztó-kirovó állami társadalombiztosítási elemhez. A lényegi különbség az, hogy az egyéni

<sup>169</sup> A svájci indexelés csökkenő reálbérek mellett a nyugdíjasoknak kedvez, emelkedő reálbérek mellett azonban a nyugdíjak egyre jobban távolodnak a bérektől.

<sup>170</sup> Orbán Gábor – Palotai Dániel: *A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága* MNB-tanulmányok 40. Kiadja a Magyar Nemzeti Bank, 2005. 10. o.

<sup>171</sup> A témáról lásd bővebben: Dr. Barta Judit: *A magyar nyugdíjrendszer reformja, különös tekintettel a rendszer második pillérére képező magánnyugdíj-pénztárakra*, PhD értekezés, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2000.

<sup>172</sup> Az önkéntes pillért 1993-ban vezették be.



számlákon jóváírt befizetett tagdíjat (a járulékot) befektetik – és az ily módon felhalmozott eszközök, főleg értékpapírok tőkéje és hozadéka szolgáltatja majd a nyugdíj alapját. Tehát tartalékolás van a rendszerben, így ezen az ágon a majdani nyugdíjakat pénzforgalmi megközelítésben sem a majdani járulékfizetők aktuális befizetései fedezik.

A rendszer vegyes, mivel egymás mellett él a tb- és a magánnyugdíj elem. A felfutó tőkésített rendszer minden új pályakezdőnek kötelező, és a többieknek 1998 óta (rövid időszaktól eltekintve) választható volt az indulást követően egy meghatározott időpontig. A foglalkoztatottaknak körülbelül kétharmada magánpénztári tag is lett. Teljes mértékben csak évtizedek múlva ért volna be a vegyes rendszer: még akár 60-70 év múlva is lehetnek volna olyanok, akik csak a társadalombiztosítástól kaptak volna nyugdíjat<sup>173</sup> Tömeges, érdemi magánpénztári szolgáltatásokról 20-25 év múlva lehetett volna majd csak beszélni.

Egy ilyen rendszer bevezetése átmeneti költségvetési hiánnyal jár minden országban, így nálunk is, mert a nyugdíjpénztári tagok magánpénztári befizetései nem szolgálták az akkori nyugdíjasok kifizetéseinek pénzügyi fedezetét. Ezt a kieső bevételt minden évben a központi költségvetés az általános bevételekből (adóból) pótolta a Nyugdíjbiztosítási Alap számára. Ennek tervezett mértékét a GDP 1 százalékában állapították meg, de ténylegesen ez az érték később némileg emelkedett.<sup>174</sup>

A tőkésített rendszer érdeme, hogy tiszta, ideális állapotában kiküszöböli a felosztó-kirovó mechanizmus kedvezőtlen/romló demográfiai és aktivitási/járulékfizetői körülmények közötti legnagyobb problémáját: kevésbé van kitéve annak a kockázatnak, amit a generációs szerződés jövőbeli betartatása okozhat. Elvileg a tőkésítés sem ad teljes megoldást arra, hogy a következő generáció életpálya-jövedelem/nyugdíj aránya ne romoljon. Ez azonban sokkal kevésbé közvetlenül, áttételesebben és lassabban jelentkezik, mint a felosztó-kirovó rendszer egyensúlyi problémái, ugyanis a pénztári

---

<sup>173</sup> Aki az induláskor ugyan fiatal volt, de már nem pályakezdő, és nem csatlakozott a vegyes rendszerhez, vagy esetleg időközben visszalépett

<sup>174</sup> Ez a hiány jelenik meg a hiánykritériumok szerinti nemzetközi vizsgálatokban.

befektetések – nem kis mértékben a különböző demográfiai és növekedési stádiumban lévő gazdaságok közötti – megoszthatósága jelentősen enyhíti a kockázatot. Ez valójában élesen különbözteti meg magán-nyugdíjrészt a tb-elemtől: a nyugdíj-megtérülési lehetőségeket nem kizárólag a saját gazdaság állapota és dinamikája határozza meg. A jól működő tőkésített rendszerben a befektetések megosztásának köszönhetően egy életpálya során jobb megtérülés érhető el, de éppen emiatt kockázatok is vannak: lehetnek (akár tartós) rosszabb befektetési időszakok is, továbbá rossz befektetési döntések. A rendszer ellenzői szerint egy teljes életpálya-megtakarítási horizonton nem feltétlenül hatékonyabb a piaci működtetés az államival szemben. További érv, hogy az említett átmeneti deficit vállalása nyilvánvalóvá (explicitté) tesz meglévő, de nem ennyire egyszerűen látható (implicit) államadósságot, s ezt akkor lett volna érdemes vállalni, amikor egyébként az állam eladósodottsága sokkal kisebb, azaz az jobban belefért volna. Igaz ugyanakkor az is, hogy a nyugdíjadósság explicitté tétele hozzásegít a prudensebb költségvetési politika kikényszerítéséhez.<sup>175</sup>

Az aktív népességnek a között kellett tehát választania, hogy az (addigra megreformált) tisztán felosztó-kirovó (társadalombiztosítási) rendszerben marad, vagy belép a többpilléres (vegyes) rendszerbe. A vegyes rendszerben azonosak a nyugdíjazásra vonatkozó szabályok, közöttük az indexálás, de a nyugdíjjáradék a társadalombiztosítási-rendszerhez képest egy negyedével alacsonyabb. A vegyes rendszerre áttérők tehát automatikusan lemondtak az állami társadalombiztosítási-rendszerben szerzett nyugdíjjogosultságaik kb. 25%-áról (ideértve a múltban szerzett jogosultságokat is), és be kellett lépniük egy választott magán-nyugdíjpénztárba (azaz a második pillérbe). A nyugdíjjáruléjuk egy része, ami a bruttó bér 8%-át jelentette, a magán-nyugdíjpénztárhoz került. E járulékok után nem járt adókedvezmény.

---

<sup>175</sup> Első jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal 2007. évi munkájáról 2008. március (Kézirat) 9.o.

Az új rendszerre való áttérés pályakezdők számára 1998 óta volt kötelező (ezt 2002-ben átmenetileg választhatóvá tették), a többiek pedig kezdetben választhattak.

A reform sikerességét jelenti, hogy a magánnyugdíj-pénztárak iránt nagy volt a kezdeti érdeklődés.<sup>176</sup> A kutatók számára sem egyértelmű, hogy miért léptek be olyan sokan önkéntesen a többpilléres rendszerbe, és mondtak le a tb-rendszerből származó nyugdíjjogosultságuk 25%-áról, miután éveken át fizették a járulékot a tisztán felosztó-kirovó rendszerbe.<sup>177</sup> Az átlépés vizsgálatkor öt modellen tesztelték a tagok döntéseit: az életkoron, az iskolázottságon, az egyéni időhorizonton, a munkáltatói cég méretén és az egyéni jövedelmen, mind az öt szempont indokául szolgálhatott az átlépéseknek, és az is nyilvánvaló, hogy ezek az elemek egymásra is épülő együttthatók, azonban egyértelmű magyarázatul egyik sem szolgál.<sup>178</sup> Az egyik lehetséges ok az, lehetett, hogy a felhalmozott vagyon a nyugdíjazás előtti elhalálozás esetén örökölhető lett volna, így a hozzátartozók rendelkeztek volna valamennyi tőkével. Ami egyrészt azt jelenti, hogy nem vesztek kárba az addigi befizetések, másrészt pedig a magán-nyugdíjpénztári megtakarítás a hozzátartozói nyugellátás (árvaellátás, özvegyi nyugdíj, szülői nyugdíj) kiegészítésére is alkalmas. Ez az érv azonban nem teljes mértékben meggyőző, mivel a társadalombiztosítás szintén nyújt özvegyi és árvaellátást.<sup>179</sup>

Másik lehetséges ok, hogy a magasabb jövedelműek az általuk befizetett járulékokkal arányosabb ellátásra szerezhettek így jogosultságot, hiszen a tőkefedezeti elven működő magánnyugdíj-pénztárakból hiányzik az

---

<sup>176</sup> Simonovits András: A magyar nyugdíjrendszer reformja: 1996-2007., *Külgazdaság*, 52. évfolyam, 1-2/2008. szám, 105. o.

<sup>177</sup> Orbán Gábor – Palotai Dániel: Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben, *Közgazdasági Szemle*, 2006. július-augusztus, LIII. Évfolyam, 587. o.

<sup>178</sup> Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után, *Közgazdasági Szemle*, 2002. június, XLIX. Évfolyam, 491. o.

<sup>179</sup> A nyugdíjreformról lásd bővebben: Varga Zoltán: *The Hungarian pension reform* Doktoranduszok Fóruma, 2006. november 9. Megjelent az Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványában 277-283.o.

újraelosztási elem. Ez viszont a nyugdíjformulába épített degresszivitás megszűnésével párhuzamosan megszűnik, 2013-ig.<sup>180</sup>

Összességében elmondhatjuk, hogy az 1997-es nyugdíjreform legfontosabb jellemzői megvalósultak. A vegyes rendszert el sikerült adni az embereknek.<sup>181</sup>

### *A reformok fiskális hatása*

A reformok rövidtávú fiskális hatásaival kapcsolatos tapasztalatok vegyesek. Jóllehet, a parametrikus reformok 1998 után segítettek a nyugdíjkiadások növekedésének fékezésében, az éves hiányok rövidtávon nem mérséklődtek, mivel a járulékkulcsok egymást követő csökkentése miatt a bevételi oldal is csökkent. A második pillér bevezetése ez ideig csak növelte a hiányokat, minthogy a járulékok egy része a második pillérbe áramlott, és ez a Nyugdíjbiztosítási Alap szempontjából szintén bevételkiesést jelentett. Megjegyzendő mindazonáltal, hogy a második pillér miatt kieső bevételek mindössze a felét magyarázzák a felosztó-kirovó rendszerbeli hiányok elmúlt években tapasztalt növekedésének.

## **6. A nyugdíjreformot követő első változtatások**

Az 1998-as országgyűlési választásokat követően az új törvényhozás jelentős mértékben módosította az 1997-ben kodifikált nyugdíjrendszer intézményi szerkezetét és magának a nyugdíjrendszernek néhány paraméterét. A törvényeket az Országgyűlés változtatta meg, az alacsonyabb szintű jogszabályokat a kormány módosította.

A társadalombiztosítás *viszonylagos függetlensége* megszűnt. Az Országgyűlés feloszlatta a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzatot (és az Egészségbiztosítási Önkormányzatot is). Ezzel a Nyugdíjbiztosítási Alap

---

<sup>180</sup> Orbán Gábor – Palotai Dániel: Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben, *Közgazdasági Szemle*, 2006. július-augusztus, LIII. Évfolyam, 587. o.

<sup>181</sup> Simonovits András: A magyar nyugdíjrendszer reformja: 1996-2007., *Külgazdaság*, 52. évfolyam, 1-2/2008. szám, 95. o.

közvetlen kormányzati ellenőrzés alá került. A felügyeletet a pénzügyminiszter gyakorolja, ő terjeszti be a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetését is.

A *járulékbeszedés* 1999-től kezdődően az APEH<sup>182</sup> feladata lett.<sup>183</sup> Noha ez az intézkedés tisztán technikai jellegűnek tűnik, mégis fölerősítette azt a – főleg a munkáltatók körében általános – nézetet, hogy a társadalombiztosítási járulék adó.<sup>184</sup> A járuléktörvényből törölték azt az előírást, amely megkövetelte a munkáltatóktól, hogy a járulékfizetést foglalkoztatottankénti bontásban teljesítsék, mivel az APEH nem tudta és nem is akarta kialakítani azt a hatalmas nyilvántartási rendszert, amelyre az előírás teljesítéséhez szükség lett volna.

A vegyes rendszerbe önként átlépőknek a törvény eredetileg 2000 végéig adott lehetőséget a *veszteség nélküli visszatérésre*. A jogalkotó később ezt a határidőt 2002 végéig kiterjesztette, sőt 2001 végén eltörölte a pályakezdők kötelező belépését a vegyes rendszerbe, s azt is lehetővé tette, hogy az eddig kötelezően a vegyes rendszerbe beléptetett pályakezdők ugyanezen határidőig „visszaléphessenek” a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

A *nyugdíjemelés szabályait* már 1999-re vonatkozóan megváltoztatták. A törvény fokozatos átmenetet írt elő: 1999-re egyéves késleltetésű, bér szerinti indexelést, 2000-re az ár- és bérinterindex 30–70 arányú keverését, majd 2001-re az úgynevezett svájci (50–50 arányban kevert) indexet. Ezzel szemben a kormány úgy döntött, hogy a törvény szerinti indexelés 1999-ben nem „engedhető meg” abban az értelemben, hogy túl költséges. Az ok az volt, hogy az eredeti előírásnak megfelelően minden nyugellátást 18,4 százalékkal kellett volna emelni arra az évre. Ehelyett az alulról és felülről százalékban korlátozott fix összegű emelési eljárás alkalmazását írták elő. Az ellátásokat

---

<sup>182</sup> Adó –és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal. 2011-től Nemzeti Adó és Vámhivatal. (NAV)

<sup>183</sup> Augusztinovics, Mária–Gál Róbert Iván–Matits Ágnes–Máté Levente–Simonovits András–Stahl János: *A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után*. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. június, 486.o

<sup>184</sup> Érdemes kiemelni, hogy 2012-től a foglalkoztatói társadalombiztosítási járulékot felváltotta a szociális hozzájárulási adó.

egységesen havi 3500 forinttal emelték, de az emelés nem lehetett több mint 25,5 százalék, viszont nem lehetett kevesebb, mint 11 százalék. A komplikált korlátok azt eredményezték, hogy az ellátásoknak mintegy 3 százaléka kevesebb, mint 3500 forinttal, mintegy 23 százaléka pedig több mint 3500 forinttal emelkedett. Az átlagos emelés viszont csak 14,2 százalékra jött ki, azaz több mint 4 százalékponttal kevesebbre, mint amit az 1997-ben meghozott törvény eredetileg 1999-re előírt. Természetesen a nyugdíjasok a következő években is maguk előtt görgetik ezen intézkedés hatását, mivel ezzel a későbbi emelések 1999-es bázisa lényegesen kisebb lett, mint amekkorának lennie kellett volna.

Az 1997. évi LXXX. törvény eredeti formájában a Nyugdíjbiztosítási Alapot megillető járulékokat végig a bruttó bér 31 százalékos szintjén akarta tartani. Hogy a magán-nyugdíjpénztárakba szánt – kizárólag a foglalkoztatottaktól levonandó – tagdíj növekedésének „helyet teremtsen”, két százalékpont fokozatos átcsoportosítását írta elő a munkáltatók által fizetendő járulékból a foglalkoztatottak által fizetendő járulékból.

2001 novemberében a törvényhozás több jelentős módosítást fogadott el, amelyek érintik a vegyes rendszerbeli tagságot és a magán-nyugdíjpénztári tagokra vonatkozó garanciákat. A 2000. évi költségvetés teljesítését elfogadó törvényben az Országgyűlés megszüntette a pályakezdők kötelező belépését valamelyik magán-nyugdíjpénztárba, számukra is szabadon választhatóvá téve a csatlakozást a vegyes rendszerhez. Ugyanitt a jogalkotó visszavonta a magán-nyugdíjpénztárak tagjainak a normafedezetre és a normajáradékra<sup>185</sup> adott garanciákat is.

### *Eredmények és problémák a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben*

Az 1998-as reform legfontosabb paradigmaváltó lépése a tőkésített magán-nyugdíjrendszer létrehozása volt. Az 1997-es nyugdíjreform

---

<sup>185</sup> 1997: LXXXII. tv. (Mpt.) 4. § (1) bekezdésében, a fogalmak között szerepelt, hogy „*k*) normajáradék: a pénztártag számára megállapítandó legkisebb nyugdíjjáradék, amelynek fedezetét a Pénztárak Garancia Alapja (a továbbiakban: Alap), illetve a központi költségvetés az e törvényben meghatározott módon a nyugdíj megállapításakor garantálja, *l*) normafedezet: a normajáradék megállapításához szükséges fedezet,”

védelmében azonban azt is le kell szögezzük, hogy a reformok célja az volt, hogy alacsony szintre szorítsa a magyar költségvetésnek a nyugdíjrendszerből fakadó hosszú távú terheit (vagyis az első pillérben megtestesülő implicit államadósságot).<sup>186</sup>

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer alapvető problémái emellett általában megoldatlanok maradtak.

*Hátramaradotti és rokkantsági nyugdíjak.* Az 1998-as reform azonnali hatással járt e területen. 1997-ben 724 ezer hozzátartozói ellátást folyósítottak. Ez az ellátásszám 860 ezerre ugrott, amikor lehetővé vált, hogy egy személy két nyugdíjat kapjon. Az összes ellátás között az özvegyi ellátások száma 23,1 százalékról 26,2 százalékra nőtt. Ez a növekedés nem járt együtt az ellátottak számának emelkedésével. Ellenkezőleg: a csak özvegyi ellátásban részesülők aránya az összes ellátott között 8,8 százalékról 8,3 százalékra csökkent. Nem új nyugdíjasok jelentek meg a rendszerben, hanem létező nyugdíjasok váltak jogosulttá egy másik nyugdíjra is.

A reform a hátramaradotti és a rokkantsági kockázat kezelését még akkor is a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben hagyta, amikor a jogszerzők átléptek a vegyes rendszerbe.

A magán-nyugdíjrendszer tagjai maguk választhatták volna meg kedvezményezetteiket. Az aktív (nem nyugdíjas) tag halála esetén, a kedvezményezettek külön-külön döntettek volna arról, hogy az elhunyt egyéni számláján rájuk maradt hagyatékkal együtt visszatérnek-e a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe – ezzel ott teljes hozzátartozói ellátásra szerezvén jogosultságot –, vagy pedig a magánpénztári ellátásokra hagyatkoznak. De a kedvezményezett nem szükségszerűen hozzátartozó. Lehetséges, hogy egyes kedvezményezettek nem hozzátartozók, és az is lehetséges, hogy egyes hozzátartozók nem kedvezményezettek. A vegyes rendszer elhunyt tagjának hozzátartozója a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben csak az elhunyt társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbeli

---

<sup>186</sup> Németh György: Esszé: nyugdíjról, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról – II. rész, *Külgazdaság*, 47. évfolyam, 2/2003. szám, 45. o.

nyugdíjának 75 százaléka alapján kiszámított hozzátartozói nyugdíjra jogosult, ugyanúgy, ahogy a vegyes rendszer tagja is csak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbeli nyugdíjszolgáltatás 75 százalékára jogosult.

A szabályok többé-kevésbé hasonlóak voltak a rokkantsági nyugdíjak területén is. Ha a magán-nyugdíjpénztár tagja megrokkant volna, visszaléphetett volna a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. Magával vihette volna az egyéni számláján felgyűlt tőkéjét, rokkantsági nyugdíját csorbítatlanul kapta volna meg. Csaknem minden újonnan megrokkant ezt a megoldást választotta, hiszen a magán-nyugdíjpénztárban még csak nagyon kevés ideje volt nyugdíjtőkéjét összegyűjteni.

### *Következtetések*

Az 1998-ban életbe léptetett reformot a versenyző reformkonceptiók, és politikai csatározások hosszú időszaka előzte meg. A döntés után viszont csupán néhány hónap maradt, ami nem volt elegendő ahhoz, hogy szakmailag kellően kidolgozott törvényjavaslat kerüljön a parlament elé.

A reform fenntartotta ugyan a társadalombiztosítást, mint az új, vegyes rendszer domináns pillérét, de annak számos rendszerbeli problémáját megoldatlanul hagyta, vagy a megoldást hosszú időre, több mint egy évtizedre elhalasztotta. Néhány változás a biztosítási korrektség javítását célozta, például a skála „kiegyenesítése” (a munkában töltött évek egyenlősítése) 2013-tól, vagy a nyugdíj alapjául szolgáló jövedelemben a degresszió fokozatos csökkentése. Más, káros rendszerelemek azonban változatlanul maradtak, például a korábbi keresetek hiányos valorizálása a nyugdíj-megállapítás szabályaiban, vagy az, hogy a munkáltatói járulék nem korlátozott felülről. Lényegében a társadalombiztosítási pillér továbbra is áttekinthetetlen keveréke az újraelosztó szociális támogatásnak és a járulékfizetésre alapozott szociális biztosításnak, éppúgy, mint a reform előtt volt.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> Vö: Réti János: *A kockázatok járulékterhei a kilencvenes évek végén. Adalékok a magyar nyugdíjreform történetéhez.* Megjelent: Király Júlia –Simonovits András –Szász János (szerk.): *Racionalitás és méltányosság.* Tanulmányok Augusztinovics Máriának. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000. 134–156. o.



A társadalombiztosítási pillérben a legfontosabb, rendszerszerű változást az indexelési szabály változása jelentette, a bérkövető indexelés helyett a svájci index bevezetése. Ez tette az áttérést pénzügyileg lehetségessé. Az aggregát nyugdíjkiadás ebből adódó csökkenése, a korhatár korábban elhatározott felemelésével együtt, a társadalombiztosítási pillért körülbelül 2050-ig finanszírozhatóvá tette. Szemben a gyakran hangoztatott érveléssel, amely szerint a rendszer „fenntarthatatlan” lett volna privatizálás nélkül, a valóság éppen fordított: a társadalombiztosítási pillér pénzügyi fenntarthatósága nem célja, hanem előfeltétele volt a vegyes rendszerre való áttérésnek.

Az 1998-as reform *paradigmatikus célja* a kötelező magánpillér bevezetése volt. E körül forogtak a reformot megelőző viták, a politikai kompromisszumok és a sietős törvénykezés, ez került a közvélemény figyelmének középpontjába. A járulékkulcsok átrendezése, a bérek két százaléknak átcsoportosítása a munkáltatók javára és a foglalkoztatottak terhére, sokkal kisebb nyilvánosságot kapott, jóllehet igencsak fontos, kísérő *parametrikus* változás volt.

A törvény szerint a kötelező magán-nyugdíjpénztárak nonprofit jellegű szervezetek, amelynek tulajdonosai a tagok, ők viselték a pénztár befektetési teljesítményének minden kockázatát. A piacot meghatározó, legnagyobb pénztárakat azonban bankok és biztosítótársaságok alapították, ezeknek a pénztáraknak számos lehetőségük volt arra, hogy az alapítók és ne a tagok érdekeit érvényesítsék. A közvélemény nem volt kellően tájékozott a szabályozás finom részleteiről. Az alakulóban lévő magánpénztárak és a kormány a vegyes rendszertől várható előnyöket hangsúlyozták, nem sokat beszéltek a tagok kockázatairól, amelyek között vannak a rendszer természetéből fakadók, de vannak a szabályozás hiányosságaiából adódók is.<sup>188</sup> A pénztárakban befektetett „saját pénz” nagyobb hozamához fűzött remény, a társadalombiztosításba vetett bizalom összeroppanása és a hatékonyan

---

<sup>188</sup> Augusztinovics, Mária–Gál Róbert Iván–Matits Ágnes–Máté Levente–Simonovits András–Stahl János: *A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után*. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. június, 515. o.

szervezett tagszerző kampány eredményeképpen mintegy kétmillió ember önként csatlakozott a vegyes rendszerhez. Ez jelentősen meghaladta a hivatalos várakozásokat.

Sok jel arra mutat, hogy az 1998. évi reform és az utána következő további törvénykezés nem úgy kezelte a magán- és a társadalombiztosítási pillért, mint *egy nyugdíjrendszer kölcsönösen összefüggő két szegmensét*.

Az egyik ilyen jel, hogy a nem élettartamtól függő kockázatok kezelése a két pillérben felemás. Míg a társadalombiztosítási rendszer életre szóló hozzátartozói és/vagy rokkantsági ellátást nyújt, addig a magánpénztárak nem kínáltak ilyen juttatásokat. Elvileg a megrokkant pénztártagok vagy a keresőkorban meghalt tagok előre megjelölt kedvezményezettjei választhattak volna, hogy a pénztárban hagyják a felhalmozott tőkét, vagy egy összegben felveszik. Gyakorlatilag azonban a legtöbb esetben előnyösebb lett volna számukra, hogy visszatérjenek a társadalombiztosítási pillérbe, ahol majd folyósították volna ezeket a juttatásokat függetlenül attól, hogy mekkora a „visszahozott” tőke – amely különböző okok miatt egészen kicsi is lehet.

Egy másik fontos jel a *járadékkulcsokkal* folytatott játék és a *helyettesítési rátára* gyakorolt hatás látszólag teljes figyelmen kívül hagyása. A reform utáni törvénykezés miatt a foglalkoztatottak kevesebbet fizettek a magánpénztárakba és többet a társadalombiztosításba, mint ahogy azt a reformcsomag előírározta, de társadalombiztosítási nyugdíjjogosultságukat nem emelték ennek megfelelően.<sup>189</sup>

## **7. A nyugdíjrendszer problémái a nyugdíjreform után**

### **7.1. A nyugdíj kiszámításának módja**

*Az öregségi nyugdíj kiszámításának módját, az úgynevezett nyugdíjformulát számos módon határozzák meg a különböző nyugdíjrendszerekben. A magyar nyugdíjrendszerben a II. világháború után az a logika érvényesült, hogy a*

---

<sup>189</sup> Vannak szakértői vélemények, amelyek szerint egy ilyen emelés nem is lenne biztosítási szempontból szükséges (éppen a magánpillérben nem kezelt kockázatok miatt).

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, vagyis az életkor előrehaladásával emelkedtek, így általában kedvezőnek mutatkozott a nyugdíjnak az utolsó időszak átlagkeresetéhez való igazítása.<sup>190</sup>

A rendszerváltozáshoz kapcsolódó gazdasági változások következtében azonban a versenyszféra jelentős részében megszűnt a bérezésben a szenioritás elve és nagymértékben 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.

Az egy meghatározott időszak átlagkeresetére épülő szabályozásnak 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.

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

---

<sup>190</sup> A témáról lásd bővebben: Varga Zoltán: *Nyugdíjrendszerünk a XX. század második felében*, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIV, Miskolc, 2005. 577-600. o.

## 7.2. A valorizáció és a degresszió értelmezése

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 méri biztosítási teljesítményüket<sup>191</sup>.

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”.<sup>192</sup>

A nyugdíjak szóródásának mérséklését és a túlságosan alacsony nyugdíjak kialakulásának elkerülését szolgálta, illetve szolgálja a jogosultsághoz szükséges szolgálati idő viszonylag magas mértéke, a

<sup>191</sup> Gerencsér László: *A nyugdíjrendszer modernizációjáról*. Kézirat, Budapest, 2007. Február, 1. o. [http://www.portfolio.hu/download/files/a\\_nyugdijrendszer\\_modernizacioja.pdf](http://www.portfolio.hu/download/files/a_nyugdijrendszer_modernizacioja.pdf) (letöltés ideje: 2012.szeptember 25.)

<sup>192</sup> Emeli a nyugdíjszintet, hogy míg korábban az előző évek keresetét csak a nyugdíjazást megelőző második év szintjére számolták át, az éves nettó keresetnövekedés beszámításával, addig a jövőben ezt a nyugdíjazást közvetlenül megelőző évig végzik el. Ez a szabály a korábbiakhoz képest a nyugdíjazást megelőző év nettó keresetnövekedésének mértékével növeli a nyugdíj alapját. Új szabály, hogy 1,5 százalékról 2 százalékra emelkedik a 40 évnél több szolgálati idővel rendelkezők esetén a nyugdíjknál évenként figyelembe vehető plusz százalék. Így például, ha valaki 42 év munkaviszony után megy nyugdíjba, akkor korábban a nyugdíj alapjául szolgáló keresetének 83 százalékát kapta, 2008-tól viszont 84 százalék ez a mérték.

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 nyugdíjra ez is eltérő hatást gyakorolt, illetve gyakorol. A *degresszív nyugdíjskála* kialakítását két célkitűzés vezérelte. Az egyik, hogy az 1975. évi egységesítés előtti nyugdíjrendszerekben<sup>193</sup> eltérők 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*<sup>194</sup> lényegében a nyugdíjjogosultsághoz szükséges szolgálati időhöz kapcsolódik (20 év), ami annak mértékét relatíve

<sup>193</sup> A nyugdíjbiztosítás háború utáni helyzete, tendenciák 1975-ig. In: Varga Zoltán: *Nyugdíjrendszerünk a XX. század második felében*, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIV, Miskolc, 2005. 577-582. o.

<sup>194</sup> Az öregségi nyugdíj legkisebb összegét törvény állapítja meg, a nyugellátás évenkénti rendszeres emelésének végrehajtási szabályait kormányrendelet szabályozza.

Az öregségi nyugdíj legkisebb összege időszakonként:

2011. január 1. és 2012. január 1.	28.500
2010. január 1.	28.500
2009. január 1.	28.500
2008. január 1.	28.500
2007. március 1.	27.130
2007. január 1.	26.830
2006. január 1.	25.800
2005. január 1.	24.700
2004. január 1.	23.200
2003. január 1.	21.800
2002. január 1.	20.100
2001. január 1.	18.310

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. 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.<sup>195</sup>

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 irracionálissá tették a

---

2000. január 1.	16.600
1999. január 1.	15.350
1998. január 1.	13.700
1997. január 1.	11.500
1996. január 1.	9.600
1994. január 1.	7.480
1993. szeptember 1.	6.600
1993. március 1.	6.400
1993. február 1.	5.200
1992. január 1.	5.200
1991. január 1.	5.200

<sup>195</sup> A korábbi szabályok szerint a nyugdíjat nem a tényleges nettó jövedelem, hanem a személyi jövedelemadóval csökkentett kereset után számolták ki, ami egyes esetekben a kereset nettó összegénél magasabb nyugdíjat jelentett. A 2007. január 1-jétől érvényes szabályok szerint az induló nyugdíjakat nemcsak a személyi jövedelemadóval, hanem a járulékokkal is csökkentett kereset alapján számolják ki. Ez csökkenti a nyugdíjak szintjét.

nyugdíjak megállapítását, ami főképpen abban jelentkezett, hogy azonos biztosítási teljesítményekhez eltérő nyugdíjak kapcsolódtak. Legsúlyosabb 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 összehangolatlanosságát<sup>196</sup>.

### **7.3. Nyugdíjarányok problémaköre**

A nyugdíjarányok meglehetősen *torzak*, mert *azonos (időhöz és azonos kereseti pályához) biztosítási teljesítményhez eltérő nyugdíjak tartoznak*. Ez a nyugdíj-megállapítási feltételek 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 korrekció

---

<sup>196</sup> 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.

nyugdíjemeléseknél fordult elő<sup>197</sup>, hogy különböző paraméterek szerint (szolgálati idő, megállapítás éve) *differenciált emelésre* került sor. A hetvenes években még speciális, áremelést ellensúlyozó, abszolút összegű jövedelemkiegészítés is volt, ami azután abszolút összegben épült be a nyugdíjakra.

#### **7.4. Problémák a finanszírozás során**

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.

1992-ben, - ahogy már kiemeltem, - egy független *Nyugdíjbiztosítási Alap* (NYA) jött létre, és függetlenedve az állami költségvetéstől, saját igazgatása, költségvetése és választott önkormányzata lett, amely az Országgyűlésnek volt felelős. Ezzel egy időben *Egészségbiztosítási Alap* (EA) néven a Nyugdíjbiztosítási Alaphoz hasonló intézmény alakult, amely egyéb teendők mellett az egészségügyi intézményeket finanszírozta, és a táppénzt fizette. A rokkantak és hozzátartozóik iránti felelősség megoszlott a két alap között. Az Egészségbiztosítási Alap fizette a nyugdíjkorhatár alatti rokkantnyugdíjasok járadékát, és haláluk esetén a hozzátartozói járadékokat. Ugyanezeket a nyugdíjakat a NYA fizette a nyugdíjkorhatár feletti

---

<sup>197</sup> De esetenként az éves emeléseket is jellemezte



rokkantnyugdíjasok után.<sup>198</sup> Mind a munkáltatói, mind a munkavállalói tb - járulékok ennek megfelelően oszlottak meg a két alap között.<sup>199</sup>

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 300 milliárd forintos vagyonjuttatásról 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 járulékcsökkentésekből és a magánpénztári tagdíjnak a Nyugdíjbiztosítási Alaptól való elvonásából adódott.<sup>200</sup> Ebben az új helyzetben a nyugdíjak finanszírozása olyan állami garancia mellett történt, hogy a hiányt az állami költségvetés megtérítette, miközben normatív szabályok szerint is hozzájárult a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeihez, ideértve a kieső tagdíjnak elvileg megfelelő járulékkiesést.

A Nyugdíjbiztosítási Alapot a vonatkozó törvényi szabályozás szerint már ekkoriban is „0” szaldósra kellett tervezni. Ennek keretében az állami költségvetés automatikusan nyújtotta az Alap más (lényegében járulék) bevételeiből nem fedezhető forrásokat, amiben az állam felelőssége jelenítődött meg.<sup>201</sup> Az automatikus forrásbiztosítás ellenére sem biankó csekket adott az állam, mert a nyugdíjkiadások csak a törvényi szabályok szerint fizethetők. A nyugdíjkiadást meghatározó paraméterek bizonytalanságából adódóan azonban csak közelítőleg volt megállapítható,

---

<sup>198</sup> Amint a rokkant elérte a nyugdíjkorhatárt, a felelősség automatikusan átkerült az EA- tól a NYA-hoz.

<sup>199</sup> Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: *A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után* In: *Közgazdasági Szemle*, XLIX. évf., 2002. június 476. o.

<sup>200</sup> Ennek megfelelő járulékot nem kellett megfizetni a magánnyugdíj-rendszer tagjainak.

<sup>201</sup> Ez az, ami 2012-től jelentősen átalakult, ahogy azt *A nyugdíjbiztosítás az államháztartás rendszerében* című fejezetben részletesen elemzem.

hogy az állam által alkotott szabályokból fakadó kiadások mennyiben feleltek meg az általa elképzeltnek, hosszabb távon vagy éppen éves szinten. Tapasztalható volt, hogy éves szinten általában hiány keletkezett, ami az előzőek miatt gazdálkodási hiányosságból nem fakadhatott, csak tervezési hibából. A tervezési hiba objektív alapja a nyugdíjkiadást véletlenszerűen meghatározó tényezőkben rejlett és rejlik. A tendenciózus eltérés azonban nem lehetett véletlen, különösen amiatt, hogy az Állami Számvevőszék rendre jelezte a költségvetés véleményezése során, hogy hiány várható. Erről érdemben a tervet (a költségvetést és ennek keretében a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetését) 2010-ig készítő Pénzügyminisztérium, jelenleg a Nemzetgazdasági Minisztérium tudna nyilatkozni. Az azonban egyértelmű, hogy ez a tétel is az állami felelősségvállalás körébe tartozik.<sup>202</sup>

A nyugdíjkiadásokhoz való *állami hozzájárulás* a nyugdíjrendszereknek a kezdetek óta jellemzője volt.<sup>203</sup> Az állam ezzel deklaráta, 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.)

<sup>202</sup> A nyugdíjtörténet szerint az állami hozzájárulás a Bismarck-i nyugdíjrendszerek szerves eleme.

<sup>203</sup> A nyugdíjrendszer, megszületése óta, szinte állandóan mozgásban, változásban van. Kezdetben 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. Az első állami, *Bismarck* névvel 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 dolgozócsoporthoz 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 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 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.<sup>204</sup>

### ***7.5. A nyugdíjak és a keresetek egymásra hatása***

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.

---

<sup>204</sup> Gerencsér László: i. m. 13. o.

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 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.<sup>205</sup>

### **7.6. A nyugdíjkorhatár problémaköre**

Az esetleges korhatáremelés elutasítása széles körben erőteljes, amit megváltoztatni nagyon nehéz, de azt felvilágosítással, rugalmas korhatárral, az idősebb korosztályok munkában tartásának elősegítésével, valamint az

---

<sup>205</sup> Vö.: Barabás Gyula – Bodor András – Erdős Mihály – Fehér Csaba – Hamecz István – Holtzer Péter: *A nyugalom díja* Élet és Irodalom 2006. október 13., 41. szám

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 hosszútávon 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 korhatáremelés és a munkaerőküliség összefüggése* is meglehetősen összetett. 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.<sup>206</sup>

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

---

<sup>206</sup> A nagy létszámú korosztályok munkaerőpiacról történő kivonulása a nyugdíjasok számának növelése mellett egyidejűleg a munkaerőforrást is csökkenti.)

természetesen azt, hogy mikor kezdődjék. A legkorábbi időpontot csak a jelenlegi (női) korhatáremelés befejezése utáni időpontra célszerű ütemezni.

A nyugdíjba vonulási életkor befolyásolására indokolt alkalmazni azt az elvet, miszerint a *nyugdíj keresetpótló ellátás, így folyamatos munkavégzés esetén nem jár.*<sup>207</sup>

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.<sup>208</sup>

### 7.7. Nyugdíjformula

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 központilag nyilvántartott kereseti adatok<sup>209</sup>.

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

<sup>207</sup> Szigorúbb szabályok vonatkoztak a nyugdíj igénybevételével együtt végzett munkára 2008-tól. Január 1-jétől az előrehozott nyugdíjnál legfeljebb csak az éves minimálbért jelentő munkajövedelem volt szerezhető. Az éves keretösszeg elérését követő hónaptól a nyugdíj folyósításának szüneteltetését kellett kérni. A korlátozás 2010-től valamennyi előrehozott nyugdíjban részesülőre vonatkozott, tehát azokra is, akik korábban vették igénybe ezt a lehetőséget. A korlátozás addig tartott, amíg be nem töltötték a 62. évet. A korlátozás nem vonatkozott azokra, akik már betöltötték a nyugdíjkorhatárt, azaz akkori szabályok szerint elmúltak 62 évesek - ők továbbra is munkajövedelmük korlátozása nélkül kaphatták meg nyugdíjukat.

<sup>208</sup> Továbbra is megmarad az a szabály, hogy akik a nyugdíjkorhatár betöltése, azaz 62 éves koruk után - nyugdíjuk megállapítása nélkül - akár csak egy évvel is tovább dolgoznak, azok nyugdíja havonta 0,5 százalékkal, évente 6 százalékkal lesz több.

<sup>209</sup> Korábban az első részben említett rövid beszámítási időszakokra a munkáltató a nyugdíjazás során szolgáltatotta a kereseti adatokat.

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 időszeakra olyan kereseti színvonal kerüljön jóváírásra, mint amilyen az 1988 utáni kereseti pályát jellemezte, nem fogadható el, mert 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, 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.<sup>210</sup>

### *Az alapnyugdíj*

A nyugdíjformula változtatásakor dönteni kellene arról az egyre gyakrabban felmerülő kérdésről, hogy az tartalmazzon-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

---

<sup>210</sup> Gerencsér László: i. m. 18. o.

nyugellátás melletti érvek, továbbá a nemzetközi tapasztalatok, miszerint azok az országok, amelyek kezdetben a „tisztá” alapnyugdíj rendszert alkalmazták, a 60-as évektől bevezették a munkanyugdíjakat is, amelyek kiegészítették vagy fokozatosan helyettesítették az alapnyugdíjat és jelenleg az Európai Unió<sup>211</sup>. „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 bérdifferenciálódás 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 teszi 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.<sup>212</sup>

A kevés biztosítási időt szerzők és/vagy alacsony keresetet elérők nyugdíjproblémáját, akiket ugyan bizonyos mértékig segíthet az alap-

---

<sup>211</sup> Gerencsér László: *Nyugdíjak az Európai Unióban*. In: *Körkép reform után (Tanulmányok a nyugdíjrendszerről)* Közgazdasági Szemle Alapítvány, 2000. 390-391. o.

<sup>212</sup> 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.



nyugdíjrész alkalmazása, már az aktív korban kezelni kellene, hiszen a kedvezőtlen nyugdíj a másodlagos következmény.<sup>213</sup>

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 szolgálati idő*

Feltétlenül változtatni kell a nyugellátás korhatár melletti másik jogosultsági feltételét képező biztosítási (szolgálati) idő követelményén, amely jelenleg 20 év<sup>214</sup>.

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

<sup>213</sup> Gerencsér László: *A nyugdíjrendszer modernizációjáról*. Kézirat, Budapest, 2007. Február, 19. o.

<sup>214</sup> A nyugellátásra való jogosultság biztosítási előfeltétele a meghatározott mértékű szolgálati idő megléte. Az öregségi teljes nyugdíjhoz 20 év, a résznyugdíjhoz 15 év szolgálati idő szükséges. A nők 40 év jogosultsági idővel történő kedvezményes nyugellátásának elnyeréséhez az ellátás megállapításához figyelembe vehető speciális negyven év jogosító időszak megléte kell.

technikailag gazdaságos ellátás mértékéhez célszerű igazítani, ami 1-5 év lehet.<sup>215</sup>

### 7.8. *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 az 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.

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

---

<sup>215</sup> Gerencsér László: *A nyugdíjrendszer modernizációjáról*. Kézirat, Budapest, 2007. Február, 21. o.

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

A legszorosabb a kapcsolat a *járulék meghatározott tőkegyűjtő /tőkefedezeti/ rendszerben*, ahol a befizetett járulékokból, illetve az azok befektetéséből származó tőkéből biztosítástechnikai módszerekkel határozzák meg a nyugdíjak nagyságát<sup>216</sup>.

Természetesen a tőkefedezeti rendszerekben is kell lenni valamilyen elképzelésnek a majdani ellátások színvonaláról és ehhez kell kalkulálni a járulék mértékét.

A *felosztó-kirovó rendszerekben* a járulékok attól függően térhetnek el, hogy milyen ellátórendszert kell finanszírozni. Ha *járulék meghatározott* 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.<sup>217</sup>

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,

<sup>216</sup> Ilyen elven működött a magánnyugdíj rendszerünk.

<sup>217</sup> Németh György: Alternatív paradigma (Kézirat), Budapest 2007. április 13. 10. o.

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 élők munkája oldaláról történő közelítés esetén nem a bérarányos elvonásnak, hanem az élők munkája összköltségének van jelentősége. Az, hogy egy adott ország élők munkája költségei mennyiben felelnek meg fejlettségi szintjének, az nagyságrendileg valószínűleg determinált egy olyan nyitott gazdaságban, mint a magyar. Az pedig, hogy milyen az élők munkája-költség struktúrája, az elosztás-politikai kérdés. A magyar gazdaságpolitika kacérkodik azzal a gondolattal, vagy végig sem gondolva elmozdul afelé, hogy az élők munkája 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.

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 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 az 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 ezen rétegek várható nyugdíjproblémái miatt aggódnak, de a rendezést aktív korban kell elvégezni, elsősorban a már említett kör munkaerő-minőségének javításával, a szakképzéssel.

A finanszírozás finomhangolásának módja a *járadékkalkuláció*, 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.

### III. FEJEZET

## A NYUGDÍJRENDSZER PÉNZÜGYEIT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK A NYUGDÍJREFORMOT KÖVETŐ ÉVEKBEN

#### 1. Az öregedés hatása a nyugdíjrendszerre

Az öregedés folyamatának sokféle gazdasági következménye van, mind a társadalom egészét, mind az egyes emberek életét tekintve. A legnagyobb, makrogazdaságilag legfontosabb intézmény azonban, amelyet ez a folyamat érint, a nyugdíjrendszer. A reformjával kapcsolatos vitákban gyakran elhangzik, hogy e rendszernek ösztönöznie kell a gazdasági növekedést, segítenie a tőkepiacok bővülését. Ezzel szemben a valódi célja és feladata az, hogy a munkaképes életszakasz jövedelmére alapozva megélhetési biztonságot teremtsen az időskorra. Ebben a cikkben az öregedés nyugdíjrendszerre gyakorolt hatásáról lesz szó.

A népesség demográfiai "öregedése", vagyis az idősebb korosztályok arányának növekedése két tényezőből ered: az átlagos élettartam meghosszabbodásából és a születések számának változásából. Az előbbi örvendetes, folyamatos és jelenlegi tudásunk szerint vissza nem fordítható tendencia. Az utóbbi azonban ciklikus folyamat, amelyet nemcsak a jelenlegi, viszonylag alacsony termékenység határoz meg. Ellenkezőleg, az 1950-es évek elején született, rendkívül népes évjáratok, *(tagjaikat nálunk Ratkó-gyerekek, a világ többi részén baby-boomernek nevezik)*, valamint ezeknek az 1970-es évek végén ugyancsak nagy számban született gyermekei még évtizedeken át jelentős ingadozást fognak okozni a népesség korösszetételében. Az ingadozás először 2020, majd másodszor 2050 körül fog erős nyomást gyakorolni a nyugdíjrendszerekre, amikor ezek a népes korosztályok elérkeznek a nyugdíjas kor küszöbére. Naivitás azt képzelni, hogy ez a hatás kivédhető a születések számának erőltetett növelésével most vagy a közeljövőben. A migráció várható méreteit és hatásait pedig jelenleg senki nem látja előre. Amit tenni lehet és kell, az a nyugdíjrendszerek

átformálása, hogy jobban tudjanak alkalmazkodni ezekhez az ingadozásokhoz, bár a következményektől teljesen megszabadulni nem lesznek képesek.<sup>218</sup>

Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a munkaképes korosztályokra háruló "terhet" erősen eltúlozza az időskori demográfiai függőségi ráta, éppen azért, mert a gyermek- és fiatalkorú eltartandók aránya csökkeni fog. A teljes demográfiai függőségi ráta (a munkaképes kornál fiatalabbak és idősebbek együttes aránya a munkaképes munkaképesekhez) "... nem lesz magasabb, amikor a 'baby-boom' generáció nyugdíjba vonul, mint volt akkor, amikor iskolába járt".<sup>219</sup>

A nyugdíjrendszerek számára különben is fontosabb a rendszerfüggőségi ráta (*a nyugdíjasok aránya a járulékfizetőkhöz*), mint a demográfiai ráta. Márpedig a kettő között jelentős eltérés lehet a munkaerő-piaci fejlemények miatt. Az "új gazdaság" munkaerő igénye várhatóan tovább fog csökkeni. Ezen belül is a foglalkoztatás új, úgynevezett "atipikus" formái terjednek. A részmunkaidő, a vállalkozásba adás, a határozott időre szóló szerződések lépnek a teljes munkaidős foglalkoztatás, a munkáltató és a munkavállaló közötti, hagyományos kapcsolat helyébe. A teljes munkaidőre átszámított foglalkoztatási ráta "...Európában körülbelül azon a szinten van most, mint 1985-ben volt ... lehetséges, hogy egy újabb növekedési hullám nem fogja számottevően csökkenteni a munkanélküliséget: Európa a munkahely nélküli növekedés szakaszába léphet".<sup>220</sup>

Ezek a trendek aláássák a keresethez kötött nyugdíjrendszerek hatókörét és járulék-alapját az Európai Unióban éppúgy, mint a közép-kelet európai rendszerváltó országokban.<sup>221</sup> A gazdasági környezet tehát távolról

<sup>218</sup> Augusztinovics Mária: *A nyugdíjrendszerekről*, Magyar Tudomány 2002/4 447. o.  
<http://209.85.129.132/search?q=cache:GPCCKwA26MgJ:www.matud.iif.hu/02apr/auguszt.html+%C3%B6reged%C3%A9s+hat%C3%A1sa+a+nyugd%C3%ADjrendszerre&hl=hu&ct=clnk&cd=23&gl=hu> (2009.01.27)

<sup>219</sup> Concialdi, P. *Demography, the Labour Market and Competitiveness*. In: G. Hughes and J. Stewart (eds): *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London. 2000

<sup>220</sup> Ducatel, K.D. and Burgelman, J.C. *Employment Map: Jobs, Skill and Working Life on the Road to 2010*. Futures Report Series 13, European Commission Directorate-General, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, Sevilla, Spain. 1999

<sup>221</sup> A témáról lásd bővebben: Augusztinovics Mária: *Nyugdíjrendszerek és reformok az átmeneti gazdaságokban*. Közgazdasági Szemle, 1999, július-augusztus.657-672. o.

sem kedvező a hagyományos nyugdíjrendszerek számára. A kihívással azonban szembe kell nézni és azt - legalább részlegesen - ellensúlyozni lehet a rendszerek előrelátó tervezésével.

Janez Potocnik, tudományért és kutatásért felelős biztos<sup>222</sup> megfogalmazása szerint: „Az elöregedés egyike azoknak a trendeknek, amelyek a XXI. század legnagyobb kihívásai közé tartoznak”.

### *A nyugdíjrendszerek alapfeltevései*

A nyugdíjrendszereket, történetileg homogén munkavállalói csoportok időskori ellátásának biztosítására hozták létre. E csoportok vagy a nagyipari munkásság, vagy a tisztviselők köréből kerültek ki. Az 1800-as évek végén, illetve a 20. sz. elején az e körben foglalkoztatottak döntően férfiak voltak, és az alkalmazottak jövedelmi és családi pozíciói stabilak és homogének voltak.

A járulék beszedés a homogén munkavállalói csoportoktól relatíve egyszerű volt, a befizetések elkerülése pedig lehetetlen. A társadalom a demográfiai egyensúly vagy a növekedés állapotában volt, a gazdaság pedig a lassú, de egyenletes növekedés periódusában, azaz a foglalkoztatási szerkezet stabil, a demográfiai helyzet kedvező, a gazdasági növekedés állapotában volt a társadalom.

Megállapíthatjuk, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek e három alapfeltevés mentén szerveződtek és mind máig e három feltételen nyugszanak. A 20. század lényegében az állami szociális rendszerek kiépülésének és sikertörténetének időszak volt. A 20. század elejére lényegében mindegyik fejlett állam kialakította társadalombiztosítási rendszerét, amelyek a második világháború után a háború pusztításának mértékétől függően alakultak át felosztó-kirovó rendszerekké. Ezt a folyamatot a költségvetés szerkezetének átalakulásában is nyomon követhetjük. Különösen érdekes az Egyesült Államok és a kontinentális

---

<sup>222</sup> A 2004. november 22-én hivatalba lépett Barroso-bizottságban tudományért és kutatásért felelős biztos. A megbízatása 2009. október 31-ig szólt. A 2010. február 10-én hivatalba lépett második Barroso bizottságban a környezetvédelemért felelős biztos.



Európa összehasonlítása e szempontból. Az adatokból jól látszik, hogy a kontinentális Európában az egyes társadalmak sokkal fontosabbnak tartották a szociális védőháló kialakítását, míg az Egyesült Államokban az egyéni felelősség és feladatvállalás szerepe hangsúlyozódott ki.<sup>223</sup>

A társadalom nemzetállami keretekben működött, világos volt, hogy kik az adó és járulékfizetések alanyai és hasonlóan az ellátottak köre is egyszerűen meghatározható volt. Nemzetközi mobilitás lényegében nem volt, az emberek többé-kevésbé ugyanazon a helyen élték le életüket, ahol megszülettek.

### ***1.1. Demográfiai kihívások***

Az utóbbi évtizedek felerősítették a korábbi folyamatokat, azaz a csökkenő születésszám, a meghosszabbodott életkor következtében a fejlett társadalmak korfája átalakult. Míg korábban az idősebbek voltak kisebbségben, napjainkra az idős korosztály fiatalokhoz viszonyított aránya radikálisan megváltozott. Ez új kihívásokat jelent, hiszen az időskori ellátó rendszerek finanszírozása más alapfeltevésre épült, arra, hogy a mindenkor aktív korosztályok a jelenleginél jóval nagyobb arányt képviselnek az idősekhez képest. Így a döntéshozók kénytelenek a nyugdíjkorhatár emelésével szembe nézni, hogy a nyugdíjrendszer továbbra is finanszírozható maradjon. E kihívással párhuzamosan szerte a világban lényegében a hetvenes évekre vált a teljes társadalom nyugdíjrendszerek által lefedetté és ennek hatása is napjainkra érik meg.<sup>224</sup>

#### *A nyugdíjrendszer dichotómiái*

A jelenlegi közgazdaságtani főáramlat hangsúlyozza az egyén szerepét saját időskori jövedelmének biztosításában. Az állam szerepét azonban nem lehet tagadni és nem szabad alábecsülni, mert a társadalomnak védekeznie kell a rövidlátással és a potyautazással szemben. A nyugdíjrendszerekre vonatkozóan ebből az következik, hogy szükség van *kötelező rendszerekre*,

---

<sup>223</sup> Mészáros József: *Nyugdíjrendszerek és demográfia: egymásra kölcsönösen ható folyamatok* [http://www.mstnet.hu/cikkek/\\_doku/Meszáros\\_József.pdf](http://www.mstnet.hu/cikkek/_doku/Meszáros_József.pdf) (2009.03.24.) 2-3.o.

<sup>224</sup> Mészáros József: *i.m.* 4. o.

akár társadalombiztosítási, akár magán kezelésben. Az *önkéntes nyugdíj-takarékosság* kívánatos, helyes, ha az állam elfogadható mértékben támogatja is (a túlzott adókedvezmény nem tisztességes), de ebben általában mindenki egyetért, itt nincsenek nehéz nyugdíjpolitikai kérdések.

Minden kötelező rendszerben létezik olyan, törvényben megszabott életkor, amelynek elérése - elvben - feltétele a nyugdíj folyósításának, egyes országokban a korhatár elérésekor az alkalmazottakat saját hozzájárulásuk nélkül is lehet nyugdíjazni. A *korhatár* mindenütt kényes téma, és kettős nyomás alatt áll. Egyfelől azt mondják, hogy ha az emberek tovább élnek, akkor dolgozzanak is tovább, ne akarjanak munkaképesen lustálkodni. Emeljük fel tehát a korhatárt, ez menti meg a nyugdíjrendszert. Ezzel valóban nagy "megtakarítást" lehetne elérni. Másfelől viszont a keresőkorúak idősebb korosztályai már jóval a korhatár elérése előtt kiszorulnak a munkaerőpiacról, 50 év felett szinte lehetetlen új munkahelyet találni. A korai nyugdíjazás szépségflastrom a munkanélküliségi statisztikán; a munkáltatók pedig még humánusnak, "családbarátnak" is minősülnek, ha feleslegessé vált alkalmazottaikat nem az utcára teszik, hanem ilyen-olyan állami támogatással, idő előtt nyugdíjba küldik - persze gyakran alacsonyabb nyugdíjjal, mint ami a korhatár elérésekor járt volna. Mindenesetre tény: a törvényes korhatárt a parlamentek változtathatják, ahogyan akarják, de a tényleges, átlagos nyugdíjba-vonulási életkor mindenütt jóval alacsonyabb a törvényesnél, és a különbség a kettő között növekszik.<sup>225</sup>

A szociális támogatást azonosíthatjuk a szolidaritással, a szélsőséges időskori szegénységet kiküszöbölő minimális ellátás biztosításával, ami a gazdagoktól a szegényekhez irányuló újraelosztáson alapul. A nyugdíjbiztosítás viszont a korábbi saját kereset pótlását jelenti, biztosításmatematikai korrektséget kíván, és általában feltételezik, hogy nem valósít meg újraelosztást. Ez a dichotómia szorosan összefügg azzal, hogy mi a forrása a nyugdíjak finanszírozásának: *adó vagy nyugdíjbiztosítási járulék*.<sup>226</sup>

<sup>225</sup> Augusztinovics Mária: *A nyugdíjrendszerekről*, Magyar Tudomány 2002/4 448. o.

<sup>226</sup> Ezzel részletesen foglalkozik Schmähl, W. *Contributions and Taxes for Financing Public Pension Expenditure: Looking for an Adequate Structure of Finance*. In: G. Hughes and J. Stewart (eds):

Nyilvánvaló, hogy "...e két feladat megvalósításának céljai és módszerei ellentmondanak egymásnak, a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerektől mégis többnyire azt várják, hogy mindkettőt teljesítse. Az eredmény az átláthatóság hiánya".<sup>227</sup> Az emberek általában nem is tudják, hogy a nyugdíjrendszerbe fizetett járulék valójában nyugdíjra szóló biztosítási díj, amennyiben nyugdíj-jogosultságot hoz létre - függetlenül attól, hogy felosztó-kirovó vagy tőkésített a finanszírozási rendszer. A nyugdíj megállapításának és rendszeres emelésének (indexelésének) szabályai sok esetben átláthatatlanok, túl bonyolultak, alsó-felső korlátok közé szorítottak. Tovább rontja az áttekinthetőséget, hogy az öregségi nyugdíjat szolgáló kockázat-közösséget számos országban együtt kezelik a hozzátartozói ellátással, a rokkantsági és munkanélküliségi kockázatokkal, anyasági járandóságokkal, a táppénzzel és más pénzbeli juttatásokkal - mert mindezt a jóléti állam feladatának tekintik. Ez a járulékfizetéssel szemben erős ellenőztöznést teremt, ami zavaros gazdasági környezetben a járulékfizetés tömeges kikerülését eredményezheti. A legtöbb megvalósított vagy tervezett nyugdíjreform arra törekszik, hogy elválassa a biztosítást a támogatástól, megkülönböztesse egymástól a különböző kockázatokat, erősítse a járulékfizetés és a nyugdíjjáradék közötti kapcsolatot a nyugdíjbiztosítási rendszerekben.

*Újraelosztás kérdésköre.* Az egyének számára a nyugdíjas korban élvezett összes nyugdíj nem lehet egyenlő a keresőkorban összesen fizetett járulékkal, hiszen a nyugdíjbiztosítás funkciója éppen a halandósági kockázat megosztása: aki korán meghal, az veszít, mert keveset kap, aki sokáig él, az nyer, mert sokáig élvez nyugdíjat. Következésképpen az egyének közötti újraelosztás a nyugdíjbiztosítás lényegéhez tartozik, mert az egyének élettartama különböző. Jól tudjuk azonban, hogy az élettartam függ a jövedelemtől és az iskolázottságtól. Nagy átlagban a jómódúak és az

---

Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London. 2000. 55.o.

<sup>227</sup> Augusztinovics, M. *Pension systems and reforms - Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden.* European Journal of Social Security, Vol.1, Issue 4. 1999.

iskolázottabbak tovább élnek, mint a szegények és a tanulatlanabbak. Megoldás lehetne, ha különböző csoportok számára külön-külön kockázat-megosztó nyugdíj pillérek léteznének. Ilyen csoportokat azonban nem könnyű körülhatárolni, hiszen az egyének jövedelme és foglalkoztatottsága változik az életpálya során, továbbá az ilyen csoportosítás átnyúlna ágazatok, régiók, városi és falusi körzetek felett.<sup>228</sup>

Ezzel szemben a generációk közötti újraelosztás, amely a folyamatosan növekvő élettartamból adódna, kiküszöbölhető a biztosítási rendszerekből, ha az egyes évjáratokra jellemző várható élettartamot figyelembe veszik, vagy a fizetendő járulék kulcsokban, vagy az induló nyugdíjat meghatározó szabályok együttesében, az úgynevezett nyugdíj formulában. Más tényezők, például a gazdasági növekedés és az infláció változó üteme, vagy tőkésített rendszerekben az ugyancsak változó hozam-ráták, szintén összefüggenek az élettartam hosszával, különösen azért, mert a különböző egyének és generációk kereső, majd nyugdíjas életszakasza különböző időszakokra esik. Nem mindegy ugyanis, hogy egy gazdasági fellendülés vagy válság fiatal keresőkorban, a nyugdíjazás körül, vagy késői időskorban ér valakit. Ezek a tényezők szintén generációk közötti, rejtett újraelosztást eredményeznek.<sup>229</sup>

### ***1.2. Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer és az előregedő társadalom***

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerről többféle fogalmi keretben szokás beszélni, így a probléma is többféleképpen megfogalmazható. Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer lényege a közvetlenebben úgy jellemezhető (némi leegyszerűsítve a valóságot), hogy az állam, mint hatóság a mindenkori aktív állampolgáira folyamatosan bérjárulék fizetési

---

<sup>228</sup> Ahol léteznek szakmák, foglalkozások, gazdasági ágazatok szerint elkülönült nyugdíjintézetek, azok nem éppen jeleskednek a társadalmilag igazságosnak tekinthető újraelosztásban; például a közalkalmazottak általában jelentős előnyöket élveznek a kétkézi munkásokkal szemben.

<sup>229</sup> Burtless, G. *Testimony before the Subcommittee on Social Security of the House Committee on Ways and Means*, June 1998, Washington, D.C. ([www.house.gov/ways\\_means/](http://www.house.gov/ways_means/)) DAVIES, B. Equity Within and Between Generations: Pension Systems and Equity. In: G. Hughes and J. Stewart (eds): *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London. 2000.

kötelezettséget ró ki, amely befolyó bérjárulékokból fizeti ki folyamatosan a mindenkori nyugdíjas állampolgárai nyugdíjjáradékát. Az aktív polgárok a bérjárulék fizetésükkel maguk is nyugdíjjáradékra nyernek jogosultságot.

Ez a rendszer ugyanakkor felfogható oly módon is, hogy a mindenkori aktív állampolgárok járulékfizetése lényegében hitelnyújtás az államnak, amely adósságát az állam majd nyugdíjjáradék formájában fogja törleszteni. Ebben a fogalmi keretben ez a rendszer tehát úgy működik, hogy a mindenkori aktív polgárok bérjárulék formájában nyújtott hiteléből finanszírozza az állam a mindenkori nyugdíjasok nyugdíjjáradékát. Az állam ily módon folyamatosan maga előtt görgeti az adósságát, hiszen a mindenkor esedékes adósságtörlesztést az állam a mindenkor esedékes újabb hitelfelvételéből finanszírozza, tehát a mindenkor esedékes hitelezőknek visszafizetendő (implicit) adósságát folyamatosan maga előtt tolja.

Ez a rendszer végezetül felfogható oly módon is, hogy az állam, mint hatóság a mindenkori aktív állampolgárait időskori kényszer-megtakarításra kötelezi. Ebben a fogalmi keretben ez a rendszer tehát úgy működik, hogy a mindenkori aktív polgárok kényszer-megtakarításaiból finanszírozza az állam a mindenkori nyugdíjasok nyugdíjjáradékát

Látható, hogy a fogalmi kerettől függetlenül a lényeg ugyanaz. *Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer úgy működik, hogy az állam a mindenkori aktív polgárok folyó járulékbefizetéseiből finanszírozza a mindenkori nyugdíjasok folyó nyugdíjjáradékát.* Vagyis az állam a mindenkori aktív polgárok megtermelt folyó jövedelméből von el kényszerrel a mindenkori nyugdíjasok részére.

A társadalom elöregedése azt jelenti, hogy az alacsony termékenység miatt az aktív polgárok száma egyre fogy, aminek következményeként az idősek aránya növekszik a lakosság egészén belül. Az előálló probléma a különböző fogalmi kereteken belül is megfogalmazható, noha ugyanaz.

Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer hosszú távon fenntarthatatlan, mert megfogynak az aktív polgárok, akik a

járulékbefizetéseikkel finanszírozzák a nyugdíjasok esedékes (már elnyert, jogosult) járadékát.

Ez felfogható oly módon is, hogy megfogynak az állam aktív járulékfizető hitelezői, így az nem képes a mindenkor esedékes hitelfelvételéből teljességgel tovább finanszírozni a mindenkor esedékes adósságtörlesztéseit. Elérkezik a nem létező vagyon "felélésének" időszaka.

Illetve a társadalom elöregedése felfogható úgy is, hogy az aktív polgárok kényszer-megtakarításai már nem elegendőek a nyugdíjak teljes finanszírozására.

A lényeg: az állam aktív polgárai folyó járulékbefizetéseiből már nem képes teljességgel tovább finanszírozni a nyugdíjasok folyó (jogos) nyugdíjjáradékát. A rendszer nem önfinanszírozó, az egyensúlytalanság folyamatos. További jövedelem-elvonásokra van az államnak szüksége ahhoz, hogy a folyó, azaz keresztmetszeti egyensúlyt megteremtse. Elvonni jellemzően az aktívaktól lehet. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az állam még nagyobb hitelnyújtásra kötelezi az aktív polgárokat, illetve még több kényszer-megtakarításra.<sup>230</sup>

### *Demográfiai tények*

A népesség öregedésén az időskorúak egyre növekvő arányát értjük a népesség egészén belül. Az időskor meghatározása azonban már nem ilyen egységes: 60 (pl.: Eurostat értelmezések) vagy 65 évesek és idősebbek (pl.: ENSZ értelmezések) tartozhatnak ide. A folyamat lényege azonban nem csupán az idősek, fiatalok vagy a foglalkoztatottak részaránya, a probléma sokkal általánosabb: a népesség egész korösszetétele változáson megy keresztül.

A demográfiai öregedés alapvetően négy tényezőre vezethető vissza, ezek a következők:

---

<sup>230</sup> Tóth István: *Demográfia és nyugdíjrendszer – adalék a nyugdíjrendszerek makroökonómiájához* <http://www.portfolio.hu/cikkek.tdp?k=3&i=76502> (2009. január 31.) 1. o.

### 1. Termékenység

Az 1950-es évek végén Európában (a baby boom-nak köszönhetően) a termékenység szintje magas, 2.5 felett alakul az átlagos gyerekszám. Az 1960-as években megkezdődik egy csökkenő tendencia, 1980-ra ez az érték már 2 alá esik. ENSZ-előrejelzések (a közepes hipotézis alapján) szerint az *országok egy 1.85-ös szinthez konvergálnak, ami jelentősen alulmúlja az utánpótláshoz szükséges mértéket.*

### 2. Halandóság

A várható élettartamok szintén az öregedés irányába hatnak folyamatosan emelkedő értékekkel. Ennek fő oka az egészségügyi rendszerek rohamos fejlődése. 2000 és 2050 között 73,8-ról előreláthatólag 81,0-ra emelkedik Európában a *születéskor várható élettartam*, ami a nők esetében 78,0 évről 84,2-re való emelkedést, a férfiak esetében pedig 69,6 évről 77,8-ra való változást jelent.

### 3. Bevándorlás

A bevándorlás részben képes ellensúlyozni a népességcsökkenést, sőt a fiatalabb generációkra koncentráló korösszetétele miatt az öregedést is. Az erre vonatkozó statisztikai adatok azonban fenntartással kezelendők, hiszen a be- és kivándorlás számítása csak közvetett módon képzelhető el, ami magában rejti a hibák lehetőségét. A *be- és kivándorlás Európára főként a földrészen belül jellemző*, emiatt eddig komoly hatása nem volt az öregedés tekintetében, az előrejelzések szerint a jövőben azonban annál fontosabb jelentőséggel fog bírni.

### 4. Korösszetétel („a korfa tehetetlenségi ereje”)

Az egyre hosszabb élettartamok struktúrájuk szempontjából is alapvetően megváltoztak. Nemcsak a várható életkor tolódott ki, hanem az egyes szakaszok hossza is. A *tanulással töltött évek száma jelentősen megnőtt*, ezzel *kitolódott* többek között a *munkavállalás kezdete*. Mindezek mellett a munkaképesség felső határa is jelentősen felfelé mozdult, ami természetesen jelenti az optimális nyugdíjkorhatár változását is.<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> Stréhli Kitti: *Öregedés és a nyugdíjrendszerek Európában*, Budapest 2008.

### ***1.3. Európai kitekintés – a társadalom elöregedésének nyugdírendszerre gyakorolt hatása***

Az Európai Unió népessége a bevándorlásnak köszönhetően előreláthatólag 2025-ig csekély mértékben növekszik majd, de ezt követően csökkenni kezd: 2005-ben a lakosság száma 458 millió, 2025-ben (a bővítések hatását nem számolva) 469,5 millió (+2 százalék), 2030-ban pedig 468,7 millió lesz. 2000 és 2030 között az európai népesség aránya a világ népességéhez mérten 12-ről 6 százalékra fog csökkenni. A visszaesés még gyorsabb és jelentősebb az aktív korú népesség (15 és 64 év közöttiek) körében: 2005 és 2030 között az aktív korúak száma 21 millió fővel fog csökkenni.

A várható átlagéletkor folyamatosan növekedni fog, ami az európai egészségügyi ellátás és az életminőség javulásának következménye, az európaiak várható, egészségben megélt életkora folyamatosan nő. A folyamat előreláthatóan a jövőben is folytatódik, a férfiak és nők várható életkora közötti eltérés csökkenni fog, a születések száma pedig tartósan alacsony marad.<sup>232</sup>

A baby-boom nemzedékeinek kevesebb utóda született, mint a korábbi generációknak.

Az alacsony születési arányszámok számos tényezővel magyarázhatók: a szakmai beilleszkedés nehézségeivel, a lakáshiánnyal és magas lakásárakkal, a szülők magasabb életkorával az első gyermek születésekor, illetve a továbbtanuláshoz, karrierhez és családi élethez való hozzáállás változásával. Az unió elvesztette demográfiai motorjait: azoknak a tagállamoknak, ahol 2050-ig nem várható a népesség csökkenése, igen kicsi az aránya a teljes európai népességhez képest. Az öt legnépesebb tagállam közül 2005 és 2050 között várhatóan csak a brit és francia népesség növekszik majd (+8 százalék, illetve +9,6 százalék). Egyes tagállamok népességcsökkenése már 2015 előtt

---

[http://209.85.129.132/search?q=cache:H9Ewee2PcMoJ:www.corvinueembassy.com/ep/download/2/82/strehli\\_kitti\\_-\\_oregedes\\_nyugdij.doc+%C3%B6rege%C3%A9s+hat%C3%A1sa+a+nyugd%C3%ADjrendszerre&hl=hu&ct=clnk&cd=8&gl=hu](http://209.85.129.132/search?q=cache:H9Ewee2PcMoJ:www.corvinueembassy.com/ep/download/2/82/strehli_kitti_-_oregedes_nyugdij.doc+%C3%B6rege%C3%A9s+hat%C3%A1sa+a+nyugd%C3%ADjrendszerre&hl=hu&ct=clnk&cd=8&gl=hu) (letöltés ideje: 2009-02-02) 5. o.

<sup>232</sup> Marján Attila: *Az öregezés és az európai nyugdírendszerek* Pénzügyi Szemle LIII. évfolyam 2008.1. szám 53.o.



megindul, és mértéke egyes esetekben 2050-re meghaladja a 10 százalékot vagy akár a 15 százalékot is. A bevándorlás a közelmúltban, számos országban enyhítette az alacsony születési arány következményeit, de komoly társadalmi problémákat vetett fel. A két új tagország (Bulgária és Románia) helyzete tovább élezi a demográfiai különbségeket, és a rájuk vonatkozó előrejelzések a negatív tendenciákat erősítik (2030-ig 21, illetve 11 százalékos népességcsökkenés), akárcsak az ENSZ EU-tagjelölt Horvátországra vonatkozó statisztikái (–19 százalék). A török népesség viszont 2005 és 2030 között várhatóan több mint 19 millió fővel nő (+25 százalék). Az igazi problémát azonban nem az EU-25 össznépességének csökkenése jelenti, hanem a korszerkezetben várható jelentős változások.<sup>233</sup>

A 2010-től kezdődő 40 évben a munkaképes korú népesség (15-től 64 éves korig) 48 millióval, azaz 16 százalékkal esik vissza, miközben a 65 felettek száma 77 százalékkal emelkedik. Így a 65 év felettek száma megduplázódik, 2050-re már ők alkotják a népesség 51 százalékát. Nem számítva a még nem munkaképes korú fiatalokat, döbbenetes és a gazdasági, illetve társadalmi fejlődésre nézve rendkívül veszélyes trend látszik kibontakozni: míg jelenleg négy dolgozó jut egy idősrre, 2050-re ez az arány kettő az egyhez lesz, vagyis az eltartottsági arány megduplázódik. Érthető nyelven ez annyit tesz, hogy jelenleg négy dolgozó tart el egy nyugdíjast, a század közepére már csak kettő!

A népesség csökkenésének vannak pozitív vonásai is: kevesebb ember kevesebb területet foglal és kisebb a túlekedés az élelemért, az erőforrásokért. A népesség öregedése azt is jelenti, hogy az emberek hosszabb ideig élnek, leginkább a jó egészségi állapotuknak köszönhetően. A népesség fogyása a jólét következménye, illetve a jólétből eredő megváltozott társadalmi viszonyoké. A jólét azonban messze többet jelent, mint a magas életszínvonal. Korunk „minden lehetséges, tehát mindent akarok” nyugati társadalma sok tekintetben csapdába kerül saját fejlettsége miatt. Sok nő a karrierje miatt nem

---

<sup>233</sup> Marján Attila: *Az öregedés és az európai nyugdíjrendszerek* Pénzügyi Szemle LIII. évfolyam 2008.1. szám 53. o.

vállal gyermeket, de a családi kötelek lazulása, a turbó globalizáció korához kapcsolódó „általános életérzés” szintén azt eredményezi, hogy sokkal kevesebben vállalnak gyereket, mint néhány évtizeddel ezelőtt. Az európai társadalomban tehát egyre kevesebb ember él egyre tovább, más szóval egyre öregebbek leszünk.

Az öregedés többszörös kihívást jelent. Egyrészt gyengíti a gazdaság teljesítőképességét, a növekedési potenciált. Másrészt tetemes költségeket okoz az államnak a nyugdíj- és az egészségügyi kiadások megugrása miatt, veszélybe sodorva a nemzetgazdaságok finanszírozhatóságát. Harmadrészt jelentős átalakulást eredményez a társadalmi viszonyokban és akár komoly feszültségeket is okozhat a generációk között, hiszen az egyre fogyatkozó fiatal generációknak egyre több terhet kell vállalniuk az egyre népesebbé váló idős generációkért.

Hogyan tudja Európa kezelni a hatalmas demográfiai változásokat? A század közepére Európa népessége olyan drámaian csökken, hogy még egyre több bevándorló érkezése is csak részben tudja ellensúlyozni az öregedési trendet. A népesség fogyása öregedést jelent, az öregedés pedig az EU növekedési potenciáljának csökkenését! Az öregedés, vagyis a nyugdíjkorúak arányának növekedése miatt az unió GDP-növekedési kapacitása a mai 2–2,25 százalékról 2040-re 1,25 százalékra csökkenhet. Ez pedig egyet jelent Európa marginalizálódásával.<sup>234</sup>

Ha a globális versenytársak növekedési üteme a többszöröse a miénknek, könnyen beláthatjuk, hogy lemaradásunk folyamatosan és gyorsuló ütemben nő velük szemben. A legtöbb ember számára már egyértelmű, hogy Európa népességének előregedése komolyan veszélyezteti a legtöbb EU-tagország államháztartását. Ugyanakkor nem figyelünk kellően az öregedés gazdasági hatásaira. Az EU foglalkoztatási rátája az előrejelzések szerint 2003-as 63 százalékról 2010-re 67 százalékra emelkedik és 2020-ban eléri a lisszaboni célkitűzésekben meghatározott 70 százalékos arányt. A növekedés

---

<sup>234</sup> Marján Attila: *Az öregedés és az európai nyugdíjrendszerek* Pénzügyi Szemle LIII. évfolyam 2008.1. szám 54.o.

annak lesz köszönhető, hogy a nők foglalkoztatottságának aránya magasabb lesz, a mai 55 százalékról 65 százalékra emelkedik. Az idősebb munkavállalók foglalkoztatottsága is növekedni fog, míg jelenleg az 55 és 64 év közöttiek 40 százaléka marad munkában, 2025-ben már 50 százalékra számíthatunk. Ez természetese pozitív fejleménynek tekinthető, de ezek a változások egyben Európa gazdasági növekedési potenciáljának csökkenését eredményezik. Az EU-15-ben a GDP jelenlegi éves átlagos potenciális növekedési rátája 2,3 százalékról 2010 és 2030 között 1,8 százalékra csökken, majd ezt követően 2050-ig 1,3 százalékra esik vissza.<sup>235</sup> A csökkenés még erőteljesebb lesz a tíz új tagállamban: a jelenlegi 4,3 százalékról 3 százalékra 2011–2030-ig, majd 0,9 százalékra 2031 és 2050 között. Mindezek az előrevetített változások jelentős gazdasági és költségvetési kihívásokat állítanak az EU elé. A bevándorlás lesz a népességpótlás fő eszköze, de a munkaerőpótlásban betöltött szerepe ennél kisebb lesz, hiszen a bevándorlók között általában az átlagnál jóval magasabb a munkanélküliség. Ezért a bevándorlás a társadalmi feszültségeken túl anyagi terheket is ró a kormányokra. A női aktivitás növekedése szintén komoly potenciális erőforrás: a munkaképes korú lakosság már 2010-től csökken az EU-ban, de a tényleges foglalkoztatás ennek ellenére 2017-ig nőni fog, ami kétharmad részben a munkaerőpiacra lépő nőknek lesz köszönhető. Ezzel kapcsolatban pedig azt kell kitalálnia Európának, hogy a fokozódó női munkavállalás miként valósítható meg a gyermekvállalás további csökkenése nélkül. A megváltozó európai életforma miatt a nők egyre később vállalnak gyereket, gyakran addig várnak, amíg túl késő lesz, és a párkapcsolatok egyre szélesebb körében szorul ki a gyermekvállalás a középpontból. Egyedül Nagy-Britanniában évi 90 000 – amúgy kívánt – gyermek nem születik meg azért, mert az anyák alapvetően anyagi okokból a szülés elhalasztását és a karrier továbbfolytatását választják. Minden harmadik, húszas éveinek elején szülő brit nő visszatérve a munka világába,

---

<sup>235</sup>Az öregedés európai nyugdíjrendszerekre gyakorolt hatásairól lásd bővebben: Varga Zoltán: *The impact of the ageing to the pension schemes in Europe*. European Integration Studies A Publication of the University of Miskolc Miskolc, Volume 6. November 1. (2008) 87-108. o.

rosszabbul fizetett állást tud csak szerezni magának. A becslések szerint egy 24 éves korában szülő asszony mintegy 560 ezer fontos anyagi veszteséget szenved élete során, összevetve egy hasonló képesítésű, de gyermektelen nővel. Az uniónak ugyanakkor tudatosítania kell, hogy az ifjúság egy olyan ritka kincsé válik, amely nincs eléggé megbecsülve. 2004 decemberében a munkanélküliek aránya a 25 év alattiak között 17,9 százalék volt, míg a 25 év felettek között ugyanez az arány 7,7 százalék. A fiatalok különösen ki vannak téve a szegénység kockázatának, vagyis az átlag 60 százalék alatti jövedelemszintnek. A 16 és 24 év közöttiek 19 százaléka sorolható ebbe a kategóriába, a 25 és 64 év közöttiek 12 százalékaival szemben. Ez az arány meghaladja még a 65 év feletti, idős korosztálynál tapasztalható arányt is (17 százalék).

A generációk közötti feszültség fokozódása egyáltalán nem lebecsülendő társadalmi probléma. A nyugat-európai baby-boom generáció, vagyis a háború után születettek korosztálya egy sosem látott ütemben fejlődő gazdasági környezetben nőtt fel, megnyerte a '68-as forradalmat és nagylelkű nyugdíjazásra számíthat. Ez a generáció az európai aranykor generációja, amelyik ráadásul az anyagi felemelkedés közepette „elfelejtett” elegendő számú utódról gondoskodni. Az őket követő generáció tehát erősen megfogyatkozva kénytelen jómódú felmenői nyugdíjáról gondoskodni. De a feszültséget nemcsak a generációs jövedelemtranszfer egyensúlytalansága okozza, hanem az is, hogy a középosztály új generációja számára a zsugorodó jóléti viszonyok közepette az idős generáció elállja az érvényesülés útját. A legnagyobb generációs probléma Franciaországban mutatkozik, ahol a mai 20–40 éves generáció az első a modern történelemben, amelynek a szüleinél alacsonyabb életszínvonalra kell felkészülnie. 1973-ban csak minden tizenötödik friss diplomás volt munka nélkül, ma már több mint minden negyedik! A fizetések messze nem tartottak lépést az elmúlt két évtizedben a kétszeresére vagy háromszorosára dráguló ingatlanárakkal, ami rendkívül nehézzé teszi a fiatalok lakáshoz jutását. Mindez a jólét csökkenésén túl a

társadalmi viszonyok megmerevedését, a generációs mobilitás befagyását és a fiatal generációk egyre fokozódó elkeseredését eredményezi.<sup>236</sup>

Németország már 2001-ben elkezdte Európa legrégebbi nyugdíjrendszerének, a 130 éve *Bismarck* által létrehozott német rendszernek a megreformálását, de a demográfiai előrejelzések olyan drámaiak (2050-re a 80 éven felüliek aránya a jelenlegi 4-ről 12 százalékra emelkedik), hogy ezek a lépések messze nem bizonyultak elegendőnek.

A német társadalom gondja, hogyha a trend nem változik, 2030-ban minden harmadik német állampolgár nyugdíjas lesz. Súlyos generációs konfliktusoktól lehet tartani, hiszen a szociális reformokért – vagyis a nadrágszjij meghúzásáért – főként a fiataloknak kell majd áldozatokat hozniuk. A kereszténydemokrata szociáldemokrata nagykoalíció az eddigi 65 évről fokozatosan 67 évre emeli a nyugdíjkorhatárt, ami várhatóan az 1970 után született generációt fogja először érinteni. A reform befagyasztja a nyugdíjak összegét, és fél százalékkal felemeli a nyugdíjjárulékot, ami időlegesen megoldja a horribilis összeggel – évi 230 milliárd euróval – gazdálkodó nyugdíjassza gondjait, amit az is tovább súlyosbított, hogy az újraegyesítés után az üres keletnémet nyugdíjasszát is a nyugatiaknak kellett feltölteniük. A bismarcki nyugdíjbiztosító rendszert folyamatosan reformálgatták már az utóbbi időkben: a legjelentősebb változás – mint már említettem – 2001-ben történt, amikor bevezették a többletű nyugdíjrendszert. A legfontosabb pillér továbbra is a kötelező nyugdíjbefizetésen alapuló pillér. Egyre népszerűbb azonban a munkavállaló és az állam befizetéseiből felépülő kiegészítő pillér – a *Walter Riester* pénzügyminiszterről elnevezett – Riester-nyugdíj, és létezik számos, főként adójóváírással támogatott magánnyugdíjpénztár

A nyugdíjreform bevezetése Franciaországban és Ausztriában is elementáris társadalmi ellenkezést váltott ki az elmúlt időszakban. A hagyományos nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát az adott demográfiai

---

<sup>236</sup> Marján Attila: *Az öregedés és az európai nyugdíjrendszerek* Pénzügyi Szemle LIII. évfolyam 2008.1. szám 55.o.

trendek mellett vagy a hozzájárulások növelésével, vagy a nyugdíjak csökkentésével, vagy a nyugdíjkorhatár kitolásával lehet megoldani. Lehetetlen tehát egyszerű és népszerű megoldást találni. A hiányzó munkaerő pótlása szintén fogas kérdés, amit az is mutat, hogy a bővítés után szinte minden régi tagállam évekre lezárta munkaerőpiacát az új tagországok előtt. Nyilvánvaló, hogy az aktuálpolitikai megközelítés, illetve a hosszú távú demográfiai trendek elemzésén alapuló stratégiai gondolkodás egyelőre nem fér meg egymás mellett. A helyzet azonban olyan súlyos, hogy ha recsegve-ropogva is, de mindenhol beindult a reformgépezet.<sup>237</sup>

#### ***1.4. A társadalmi öregedés hatásai***

A társadalmi öregedés hatásainál vizsgáltam az egyénekre és a családokra, a jövedelemre, a gazdaságra és a munkaerőpiacra illetve a szociálpolitikára gyakorolt hatást.<sup>238</sup>

##### *a. ) Az egyénekre és a családokra gyakorolt hatás*

Az öregedéssel a fizetett munkában töltött idő aránya az egész élethosszhoz viszonyítva csökken. *Az iskolaévek és a nyugdíjban töltött évek száma megnő, miközben a hagyományos munkahelyi évek száma csökken.* A nők egyre több időt töltenek munkával, de emellett jellemző a magas munkanélküliség és a gyakori részmunkaidős foglalkoztatások, melyek sokszor kényszermegoldások. A nyugdíjkorhatárt elérők száma élesen ível felfelé. 80 éves korra az idősök legnagyobb része már komoly egészségügyi problémákkal és társadalmi kirekesztettséggel küzd. Mindezek ellenére egyre nehezebb általánosítani az egyes korosztályokra, a különbségek korosztályon belül már nagyobbak, mint korosztályok között.<sup>239</sup>

<sup>237</sup> Marján Attila: *Az öregedés és az európai nyugdíjrendszerek* Pénzügyi Szemle LIII. évfolyam 2008.1. szám 55.o.

<sup>238</sup> Habcsek László – Pákozdi Ildikó: *Az előregerdő társadalom szociális kihívásai*, Esély, 15. évfolyam 3/2004. szám, 87-119. o.

<sup>239</sup> Varga Zoltán: *Az öregedés hatása a nyugdíjrendszerre* In: *Opuscula Szegediensia* 3. Pólay Elemér Alapítvány Szeged. 2010. 121-139. o.

A *demográfiai öregedés eltérően hat nőkre és férfiakra*. A nők jövedelme alacsonyabb, várható élettartamuk hosszabb, így hosszabb ideig élnek magányosan, és átlagosan több időt töltenek morálisan gyengén, a korábnál alacsonyabb életszínvonalon életük utolsó szakaszában.

Az élettartamok megnövekedése –mind nők mind férfiak esetében – egyben jelenti a családon kívüli lét felértékelődését és egyfajta megnövekedett terhet a család számára, mivel a morálisan *gyenge idősök gyakran szorulnak családi támogatásra, segítségre*.

#### *b.) A jövedelemre gyakorolt hatás*

Az utóbbi évtizedek hozományaként Európában az idősök jövedelmi helyzete jelentősen javult, főként a nyugdíjrendszerek fejlődéséből adódóan. Másrészt a szegénység továbbra is gyakori az idősök között, főleg az elvált, özvegy egyedülálló nők esetében. Az idősök vagyoni helyzete többnyire meghaladja a többi csoportét, ennek oka azonban rendkívül egyszerű, hosszabb ideje dolgoznak vagyonuk felhalmozásán.

Ezek az adatok felvetik a generációk közötti méltányosság kérdését. Ezt tovább fokozza az a tudat, miszerint a *jóléti rendszerek szükséges átalakításainak költségét a jelenlegi fiatal generációknak kell magukon viselniük*. Egyes elemzések szerint –és több gyakorlati példa által is alátámasztva- ennek hatására a generációk között egyfajta feszültség alakul ki.<sup>240</sup>

#### *c.) A gazdaságra és a munkaerőpiacra gyakorolt hatás*

A demográfiai változások következtében az átlagéletkor a munkaerőpiacon emelkedni fog –ami az élethosszig tartó tanulást különösen fontossá teszi-, és a munkanélküliség csökkenhet. A korábbi nyugdíjkorhatárt-csökkentési folyamatok lelassulni, ill. visszafordulni látszanak.

A munkaerő korösszetételében is alapvető változások mentek/mennek végbe. *A munkaerőpiacon a fiatalok és a nyugdíjkorhatár közelében levők*

---

<sup>240</sup> Stréhli Kitti: *i. m.* 6. o.

*jelentős hátránnyal indulnak a középkorúakhoz képest. A fogyasztói igények változása a gazdaság struktúrájának, a munkalehetőségeknek és a munkavállalóval szembeni kívánalmaknak a változását hozta magával. Az öregedés a megtakarítások, befektetések és a tőkefelhalmozás rendszerében is alapvető változásokat hozott, különös tekintettel a nemzeti megtakarításokra.*

*d.) A szociálpolitikára gyakorolt hatás*

*Az egészségügy, az oktatás, és a szociálpolitikák nagyban függenek a népesség korösszetételétől, elég csak az élethosszig tartó tanulásra vagy az idősek gondozására gondolnunk. A célnak megfelelő eljárásmodok megtalálása és helyes alkalmazása fontosabbá válik, mint valaha. A közfinanszírozás területén a nyugdíjrendszerre nehezedik a legnagyobb nyomás. A nyugdíjrendszerek finanszírozhatatlansága a legtöbb európai országot komoly döntések elé állítja. Az egészségügyre szintén növekvő terhek várnak a demográfiai öregedéssel.*

*A problémakör összetettsége és összefonódottsága koherens válaszokat igényel a kormányoktól, különös tekintettel a rövid és hosszú távú célok összehangolására és a magas szintű koordinációra.*

*A demográfiai változások, és az azokhoz szorosan kapcsolódó folyamatok nem várt mértékű kihívást jelentenek a közpolitika számára, egy eddig működő rendszert alapjaiban rengetnek meg. A felmerülő nehézségeket négy nagy csoportba sorolhatjuk:*

*Az első és talán legsürgetőbb kihívás a fiskális politika. A demográfiai öregedés egyre növekvő terheket ró a kormányzati kiadásokra, így a jelenlegi rendszerek fenntarthatatlanná váltak. Ezt a hatást tovább fokozza a GDP növekedésének lassulása a termelékenység jelentősebb emelkedése nélkül. Ennek oka a munkaképes korúak népességen belüli arányának folyamatos csökkenése. Ezen folyamatok együtt az életszínvonal (GDP/főben mérve) emelkedésének jelentős lassulását hozzák magukkal.*

*A második feladatkör a piaci érzékenységhez köthető. A demográfiai változásokkal egy olyan stabil rendszer felállítása válik szükségessé, ami gyors és rugalmas reakciókat tesz lehetővé mind a munkaerő- mind a*



*pénzpiacokon*. A struktúra megreformálása egyfajta ugródeszka a további reformok meghozatalához, végrehajtásához, hiszen a legtöbb szükséges változás nélkül vagy meg sem valósítható, vagy realitását és funkcióját veszti. A lakosságot alkalmassá kell tenni a rugalmas alkalmazkodásra mind a munkaerőpiac mind a pénz- és tőkepiacok terén. Nem csak a lehetőségek megteremtése válik hangsúlyossá, hanem a folyamatos piaci visszajelzés is.

A kihívások *harmadik köre az egyénekre* vonatkozik. A lakosságot támogatni kell abba, hogy megtalálják helyüket a munkaerőpiacon, fontos ugyanis, hogy aktív, rugalmas munkavállalók legyenek. Különös figyelemre van szükség a nyugdíj előtt állókra, akik esetében az esetleges tartós egészségügyi problémák mindezt jelentősen megnehezítik. Emellett fontos, hogy az egyének megtanulják hosszabb életüket másként strukturálni. A szemléletmód formálására nem elég az idősök körében koncentrálni, sokkal nagyobb hatékonyságot érhetünk el, ha mindezt már gyermekkorban, az iskolákban elkezdjük.

A *negyedik feladatkör az egyéni és kollektív felelősségvállalás egyensúlypontjának áthelyeződéséhez* kötődik. A jóléti rendszerek finanszírozhatóságát a kormányok nem képesek fenntartani, így a magánszektor szerepe jelentősen megnő a korábbiakhoz képest, jelenléte kulcsfontosságúvá válik. Míg a rugalmasabb berendezkedés sokaknak lehetőségeket jelent és nagyobb befolyást saját ügyeikre, addig másoknak ez a biztonság hiányát testesíti meg. Az egyéneknek hinniük kell abban, hogy meg fogják kapni a megfelelő és méltányos egészségügyi ellátást, jogot az élethosszig tartó tanulásra, nyugdíjat és minden ezekhez hasonló szolgáltatást, ami a biztonságukhoz szükséges. Jelenleg ez a fajta bizalom sok államban hiányzik.<sup>241</sup>

A reformok végrehajtásakor elengedhetetlen, hogy azok egy koherens egészet alkossanak, egy közös stratégiai elemeiként válhassanak valóra. Ellenkező esetben féltő, hogy a reformok más és más irányvonalat vesznek, ellehetetlenítve egy jól működő jóléti rendszer létrejöttét. Emellett nem lehet

---

<sup>241</sup> Stréhli Kitti: i. m. 7. o.

eléggé hangsúlyozni a lakosság tájékoztatásának, nyilvános vitáknak, felkészítésének szerepét. Lesznek csoportok, a változásoknak komoly –esetleg hátrányos- következményei lesznek. A kormánypártok számára problémát jelenthet ezen szavazók elvesztése, ill. a növekvő létszámú idős korosztály szavazatai is gyakran torzíthatják a reformokat. Mindezeket azonban mindenképpen alá kell rendelni a hosszú távú céloknak. A feladat nem könnyű, rengeteg szerv koherens közös munkája szükséges a sikerhez.

### ***1.5. A demográfiai kihívásokra adható válaszok***

A munkaképes korú népesség csökkenésének ellensúlyozása a kereslet csökkentésével, a kínálat növelésével képzelhető el, illetve a módszerek kombinációjával. Ennek megfelelően három lehetőség fogalmazódik meg:

- járulékok növelése
- juttatások csökkentése
- kibocsátás növelése, ami az egy munkavállalóra jutó kibocsátás növelésével és/vagy a munkavállalók számának emelkedésével képzelhető el.

Ezek alapján a demográfiai átalakulásokra adható kínálatoldali reakciók elemei a következők lehetnek:

- tőkeállományt, illetve annak minőségét növelő politika (pl.: robotok alkalmazása)
- oktatás és képzés előtérbe helyezése
- munkaerő-piaci részvétel növelése (nők ösztönzése, munkanélküliség csökkentése)
- nyugdíjkorhatár emelése
- bevándorlások ösztönzése
- tőkeexport olyan országokba, ahol a munkaerő-piaci átlagéletkor alacsonyabb <sup>242</sup>

---

<sup>242</sup> Stréhli Kitti: *i. m.* 15.o.

Az említett elemek közül a nyugdíjkorhatár emelése jelenti a leghangsúlyosabb pontot. Az öregedés okozta nehézségek vizsgálatakor, fontos leszögezni, hogy a probléma nem abban rejlik, hogy az egyének egyre tovább élnek (*ami örvendetes*), sokkal inkább abban, hogy az élethosszhoz képest hamar mennek nyugdíjba. A nyugdíjrendszerek létrejöttékor a megállapított nyugdíjkorhatárok az akkori előrejelzések szerint magasnak bizonyultak, azonban az évek során az átlagéletkor egyre emelkedett, és ez a folyamat minden bizonnyal folytatódik a jövőben is. Így szükségesség válik a nyugdíjkorhatár igazítása a megváltozott körülményekhez. A korhatár felemelése nem csupán makrogazdasági szempontból előnyös lehetőség, de szociálpolitikai aspektusa is jelentős. Egyrészt lehetővé teszi az idősek számára a munkavállalást, másrészt nem csökkenti életszínvonalukat (más alternatívákkal ellentétben). Mindezek alapján egy jól működő nyugdíjrendszer az alábbi négy alapelemre épül:

- egy fiskálistolitikai szempontból működőképes kezdeti nyugdíjkorhatár
- a várható élettartammal tervező, emelkedő későbbi nyugdíjkorhatár
- rugalmas munkaerőpiac
- a társadalom megismertetése a nyugdíjrendszer működésével.<sup>243</sup>

### ***1.6. Helyzetkép Magyarországon***

A magyarországi helyzetkép<sup>244</sup> bemutatásához érdemes kiemelni, hogy van nem sokkal kevesebb, mint 2 millió olyan személy Magyarországon, akinek az éves hivatalos kimutatott jövedelme nem éri el az éves szintre átszámított minimálbér összegét, vagy éppen csak eléri.<sup>245</sup> Ez sok mindent befolyásol, többek között a nyugdíjrendszert is, hiszen ezek az emberek nem nagyon fizetnek járulékot sem, és hogyha formális szabályok alapján gondolkodnánk,

---

<sup>243</sup> Stréhli Kitti: *i. m.* 15.o.

<sup>244</sup> Holtzer Péter: *Nyugdíj és időskor.*

[http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/wiki/Holtzer\\_P%C3%A9ter:\\_Nyugd%C3%ADj\\_k%C3%B6rk%C3%A9p\\_\(2009-01-21\)](http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/wiki/Holtzer_P%C3%A9ter:_Nyugd%C3%ADj_k%C3%B6rk%C3%A9p_(2009-01-21))

<sup>245</sup> A témáról lásd bővebben: Holtzer Péter (szerk.) *Jelentés a nyugdíj és időskor kerekasztal tevékenységéről.* Budapest 2010.

akkor nem is nagyon lenne majd nyugdíjuk, amikor nyugdíjba mennek. Ez egy óriási kérdés, egy óriási bomba a rendszerben.

Emellett pedig 800 ezer rokkantnyugdíjas él ebben az országban. Gyakorlatilag tehát minden harmadik nyugdíjas rokkantnyugdíjas és ezeknek több mint a fele bőven korhatár alatti. Ez is egy nagyon nagy teher.

A foglalkoztatottság Magyarországon jóval alacsonyabb, mint az EU átlag, az az EU átlag, amelyik egyébként jóval alacsonyabb annál, amit, az EU. Nyilvánvalóan ez is nagyon terheli többek között a nyugdíjrendszert is.

*Augusztinovics Mária*<sup>246</sup> *alfáknak* nevezi azokat az embereket, akikre a klasszikus nyugdíjrendszer lett kitalálva. Akik folyamatosan, egész életük során dolgoznak, fizetést kapnak, tehát a klasszikus munkavállalók. Jelenleg gyakorlatilag a keresőkorúaknak csak kevesebb, mint a fele ilyen Magyarországon. A lényeg tehát az, hogy amire a klasszikus nyugdíjrendszer megalkották az nemcsak Magyarországon, hanem a világ sok országában ma már egyszerűen nem realitás.

Az átlag magyar polgár öt évvel kevesebbet dolgozik, mint az átlag OECD polgár. Ez nagyon terheli a nyugdíjrendszert is. Eközben azt látjuk, hogy van egy alapvető ellentmondás magában a nyugdíjakban, a nyugdíjak színvonalában. Miközben az átlagnyugdíjra nem mondhatjuk, hogy magas - jól tudjuk, hogy az átlagnyugdíjas azért nem fényűző módon él Magyarországon - eközben az utóbbi pár évben az új megállapítású nyugdíjak összege egy kicsit meglódult, tehát az utóbbi években az új megállapítású nyugdíjak már eléri a nettó átlagfizetés 80 százalékát, miközben az átlagnyugdíj egészében inkább a 60 százaléka körül van.

Nem azért beszélünk nyugdíjreformról, mert gond van a finanszírozással. Ez az egyik probléma a sok közül.

Arra is választ kell találnunk, hogy mit akarunk kezdeni az állammal a nyugdíj területén, tehát hogy mi az állam szerepe, mekkora legyen az állam, milyen szolgáltatásokat nyújtson az állam a nyugdíjrendszerben.

---

<sup>246</sup> Augusztinovics Mária: *Népesség, foglalkoztatás, nyugdíj*. Közgazdasági Szemle, 52 (2005), 5. szám, 438-441. o.

Azt is figyelembe kell venni, hogy a nyugdíjrendszer eredetileg egy egységes társadalomra lett megalkotva. Ma pedig már messze nem úgy néz ki a társadalom.

Nem nyugdíj-, hanem öregedési kérdés van. Önmagában nincs is értelme kezelni a nyugdíjkérdést, mert az adórendszerrel, egészségügyi rendszerrel, foglalkoztatási rendszerrel, segélyezési rendszerekkel komolyan összefügg. Ha az egyik ponton belenyúlunk, akkor a másik ponton lesz hatás és ezért önmagában, kiragadottan nem lehet ezt kezelni. Egy külön kérdést igényel, és ez természetesen már részben politikai kérdés, hogy mi van a mai nyugdíjasokkal, mi van azokkal, akik az elmúlt néhány évben mentek nyugdíjba és úgy tűnik, hogy egy kicsit nagyobb lett a nyugdíjuk, mint az átlagnyugdíjasé. Mi van azokkal, akik már nagyon közel vannak a nyugdíjhoz. Hiszen nekik már viszonylag kevés reakcióidejük van, ezekre a változásokra. A következő 15 év nyugdíjasai, akik '45 és '59 között születtek, egy részük már elkezdtek nyugdíjba menni és a következő 15 évben mindnyájan nyugdíjba mennek. Összesen kicsit több mint 2 millió emberről van szó. Ebből a kicsit több mint 2 millió emberből már 23 százalék nyugdíjas. Annak ellenére, hogy elvileg még a nyugdíjkorhatár előtt vannak, már 23 százalékuk nyugdíjas, 17 százalék rokkantnyugdíjas és 6 százalék öregségi nyugdíjas. Ebben a 15 éves korcsoportban is igaz, hogy összesen 44 százalékuk ez az úgynevezett alfa, az a klasszikus olyan típusú munkavállaló, aki rendszeresen dolgozik, egész élete során, folyamatos alkalmazásban, folyamatosan fizetést kap, utána folyamatosan járulékot fizet, és ez alapján várhatta, hogy lesz egy normális nyugdíjszínvonal.

Azokból, akik nem ebbe a kategóriába számítanak a legdöbbenetesebb az úgynevezett *gamma*<sup>247</sup>. A gamma az, aki sehova nem tartozik. Hogy sem nem nyugdíjas, sem nem igazán van benne a keresők között. Az arányuk 20 százalék. És a nyolc általánost végzettek között 29 százalék. Ezek döbbenetesen magas arányok. Ők azok, akikkel a mai nyugdíjrendszer nem

---

<sup>247</sup> Augusztinovics Mária: *Népesség, foglalkoztatás, nyugdíj*. Közgazdasági Szemle, 52 (2005), 5. szám, 443. o.

nagyon tud semmit kezdeni és ők azok, akik a mai nyugdíjrendszer formális szabályai alapján gyakorlatilag egy fillér nyugdíjat nem kapnának. Tehát amikor arról beszélünk, hogy a jövő közeleg, az a jövő igen gyorsan közeleg, mert ez a korosztály a következő 10-15 évben beér a nyugdíjrendszerbe. Azok a modellszámítások, amelyek azt próbálják becsülni, hogy a következőkben mekkora költsége lesz a nyugdíjrendszernek, mennyibe kerül ez majd nekünk, ezt valószínűleg alulbecslik, hiszen ezekkel az emberekkel, akik a formális szabályok alapján nem nagyon kapnának semmit, de azért az állam nem fogja őket hagyni éhen halni. Ennek a költségei nem szerepelnek a modellekben.

Ezek után, ha fölteszük azt a kérdést, hogy végül mi is lehet az állami nyugdíjrendszernek a feladata, akkor alapvetően két fő pont találunk: az egyik az időskori szegénység-enyhítés, a másik meg a jövedelemhelyettesítés.

Az elsőről valószínűleg nincs vita, az biztos, hogy biztosítani kell, hogy ne legyenek éhenhalás-közeli szegénységbe a nyugdíjasok, de a második, hogy mit tud az állam megengedni, milyen arányú jövedelemhelyettesítést, mi az, ami belefér és mi az, ami igazságos. A lehető legfőbb módon működő jövedelemhelyettesítést megalkotni, ez már nagyon nehéz kérdés, és ezzel küszködnek mindenhol a világban.

A Világbank egy anyaga<sup>248</sup> a nyugdíjrendszer szempontjából lényegében három kategóriába sorolja be az embereket. Formális szektor alatt azokat értjük, akik olyan típusú alkalmazásban vannak, hogy *nem tudnak kimenekülni a rendszerből, vagy esetleg a munkáltatójuk valamilyen okból nem akarja*, hogy kimeneküljenek a rendszerből. Kik ezek? Az állami alkalmazottak, a nagyvállalatok, a multik, meg még néhány becsületes magyar vállalkozás. Ők alapvetően a formális szektor.

A másik végén vannak a tartósan szegények, nagyon sokan vannak Magyarországon is, meg máshol is a világban.

---

<sup>248</sup> World Bank: *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press, Washington D.C. 1994.

Közepén van a szürke zóna, amely Magyarországon nem elhanyagolható. Szürke zóna alatt azokat a munkavállalókat értjük tehát, akik hogy elvileg részt vehetnének a rendszerben, de mégse szeretnének.

Ha olyan nyugdíjrendszert akarunk kialakítani, amelyik mindegyik csoportnak megfelelő, akkor legelőször azt kell észrevennünk, hogy az egész klasszikus állami rendszer, ami gyakorlatilag itt az első pilléreként szerepel, illetve mellette van a második pillér is, ennek a piaci változata, az alapvetően csak a formális szektorra tud igazán hatni. Csak azzal van beszélő viszonyban. A tartósan szegények kiesnek ebből az egész rendszerből és egy nulladik pillérben, egy alappillérben lehet őket igazából megtalálni, egy szociális nyugdíjszerűségben. Harmadik pillér, tehát amit mi is ismerünk, az önkéntes nyugdíjpénztár, a nyugdíjbiztosítások, illetve minden egyéb, ilyen típusú hosszú távú megtakarítás az, ami leginkább az informális szektornak, a szürke zónának érdekes.

A nulladik pillér. Az látszik, hogy egy nagyon-nagy rész, ez egyébként Magyarországon is és a világ sok országában is a nyugdíjasok akár 30-40 százaléka a nulladik pillér környékén köt ki. Az a kérdés, hogy ezzel a nem kis számú emberrel, nem kis részével a társadalomnak mit is kezdünk és hogyan biztosítunk nekik valamilyen biztonsági hálót. Most az egyik legfontosabb kérdés, hogy ezt a nyugdíjrendszeren belül, vagy a nyugdíjrendszeren kívül akarjuk, illetve kell-e megtennünk, tehát hogy a nyugdíjrendszer, vagy a szociális rendszer fogja-e nyújtani. A másik, ami szintén egy *alapidilemma*, hogy *legyen-e egy olyan eleme a rendszernek, amit mindenki állampolgári alapon kap*, amikor elmegy nyugdíjba, vagy ne legyen, és csak rászorultsági alapon lehessen ezt kapni.

Az első pillér méretéről és az állami szerepvállalás mértékéről is el kell gondolkodnunk. Arról, hogy a klasszikus első pillér, munkanyugdíj, bérhez kötött kötelező munkanyugdíj mekkora legyen, hogy működjön, mekkora ösztönző van arra, hogy az emberek ebbe benne maradjanak, és itt jönnek aztán olyan kérdések, hogy mekkora hangsúlyt helyezünk a kötelezésre, mint

ma, vagy mennyire toljuk el a hangsúlyt az önkéntesség, illetve az ösztönzés irányába.

Sajátos társadalmi csoportok Magyarországon, amelyek sajátos problémáit, élethelyzetét szintén figyelembe kell vennünk a nyugdíjrendszer átalakításánál.

Az egyik példa a nagycsaládosok. Akar-e a nyugdíjrendszer kezdeni azzal valamit, ha valaki sok gyereket nevel föl? Magyarországon és a világ legtöbb országában a termékenységi ráta messze elmarad a fenntartható 2,1-es termékenységi rátától. Magyarországon ez most olyan 1,2 - 1,3 körül van, tehát *jóval alacsonyabb, mint ami kellene ahhoz, hogy ne fogyjon a népesség.* Kérdés tehát az, hogy a társadalom előregedését és a gyermekvállalás ösztönzését lehet-e, érdemes-e összekötni? Magyarul, hogy a gyermekneveléssel töltött idő kicsit még ösztönzőbb módon beszámítson-e a nyugdíjakba?

Vannak azok, akik alacsony iskolai végzettséggel korán elkezdnek dolgozni, 18 évesen, vagy ne adj' Isten még korábban. Az ő esetükben kezelni kell azt a dilemmát, hogy számukra egy nagyon-nagyon hosszú szolgálatot követelünk meg, amikor azt mondjuk, hogy 60 akárhány év lesz a nyugdíjba menetelhez kötelező életkor. Vagy egyensúlyozzuk a szolgálati idő és az életkor között? A megtakarítás-ösztönzők ma valószínűleg olyanokat találnak meg, akik amúgy is megtakarítanak. Azokat pedig, akiknek meg kellene takarítaniuk nem találjuk meg. Ezért el kell azon gondolkozni, hogy van egy olyan nagyon széles társadalmi csoport, akiknek segíteni kellene, hogy tudjanak megtakarítani. Ez nemcsak pénzt jelenthet, nemcsak kedvezményeket, hanem oktatást és képzést.

A privát szféra. az államnak van egy olyan feladata, hogy ösztönözze a megtakarításokat és próbálja meg az embereket az egyéni felelősségre rászoktatni. Ez az elmúlt 15 évben gyakorlatilag semmilyen területen nem sikerült Magyarországon, ezt jól tudjuk. Tehát az egyéni felelősség, mint gondolat, kevésbé szűrődött be az emberek gondolkozásába. Az államnak elementáris feladata, hogy ezt az egészséget segítse, oktasson, képezzen. És a



másik nyilvánvalóan az, hogy ha már vannak magánrendszerek, akkor ezeket úgy próbálja kialakítani, hogy minél hatékonyabbak legyenek, hogy ahol azt képzeljük, hogy verseny van, ott tényleg legyen verseny, hogy ne legyen túl nagy az a súrlódási veszteség, ami keletkezhet, ez a verseny nem tökéletes és ezt igyekezzon kontrollálni. Egyik téren sem állunk jól ebben a tekintetben.

*Az adózás.* Az egész nyugdíjrendszerben kaotikus az adózás. Az egyik kérdés az, hogy kinek is nyújtjuk a megtakarítási kedvezményeket, és hogyan, ez pedig azért összefügg az adózással.<sup>249</sup>

*Összegzésképpen* megállapítható, hogy a nyugdíjrendszerek reformja elengedhetetlen és sürgető probléma. Egy dinamikus rendszerre van szükség, mely figyelembe veszi a gazdaságilag aktívak csökkenő arányát és harmóniában képes működni a bér- és adórendszerekkel, az egészségügyi rendszerekkel, munkaerő-piaci reformokkal. A nyugdíjrendszer reformja ugyanis szorosan együtt kezelendő a foglalkoztatáspolitikai reformjával.

A következő évtizedekben a demográfiai átalakulásokból adódóan a vállalatoknak egyre inkább szükségük lesz az idősebb munkavállalókra is, így az foglalkoztatáspolitikában a rugalmasság kell, hogy a középpontba kerüljön. Lehetőségeiknek megfelelően kell alternatívákat –pl.: részmunkaidő, távmunka- nyújtjunk az időseknek arra, hogy továbbra is a gazdaságilag aktívak táborát erősítsék, sőt ösztönöznünk is kell őket. Ehhez szorosan kapcsolódik az egészségügy fejlődésének hangsúlyossága, hiszen rossz egészségügyi állapotú idősektől nem várhatjuk, hogy évekkal tovább dolgozzanak. Fontos, hogy mindeközben a természetes szaporulat emelkedjen, így a kormányoknak ösztönözniük és támogatniuk kell a gyermekvállalást is. A munkaerőpiacot pedig sokkal rugalmasabbá, nyitottabbá kell tenni, országon belül és országok között egyaránt.

A nyugdíjrendszerek reformja, a korhatáremelés nem egy hálás feladat egyik kormány számára sem, és nem is egyedül finanszírozhatósági kérdés. Jelentősen befolyásolja a következő generációk költsékezési, befektetési

---

<sup>249</sup> Holtzer Péter: *i.m.*

[\(letöltés ideje: 2009-01-21\)](http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/wiki/Holtzer_P%C3%A9ter:_Nyugd%C3%ADj_k%C3%B6rk%C3%A9p)

lehetőségeit. A reformok halogatása évtizedekre elzárja a GDP jelentős növekedésének lehetőségét is. A korhatár emelése a reformcsomagok fontos része, de önmagában nem csodaszer. Emellett még sok más tényező is felülvizsgálatra szorul, olyanok, mint az egyéni és kollektív felelősség aránya, a szolgáltatással és a hozzájárulással meghatározott nyugdíjrendszer szerepe.

Rövidtávon (számítások szerint kb. 2025-ig) a kontinensen kívülről történő beáramlás ellensúlyozni tudja a népesség csökkenését és átstrukturálódását, ez azonban nem megoldása a problémának. A bevándorlás továbbá további nehézségeket hordoz magában, a bevándorlókat ugyanis integrálni kell. Így a kisebbségekkel kapcsolatban jelenleg meglévő problémák elmérgesedhetnek, illetve újak jelenhetnek meg.<sup>250</sup>

## **2. A nyugdíjrendszert meghatározó tényezők a nyugdíjreformot követő években: *A politika hatása***

Egyes szerzők szerint Magyarország egy „jövőfelől szemléletű politikai osztállyal terhelt közösség”.<sup>251</sup>

A helyzet kialakulásának oka két ellentétes, de végül is egy irányba mutató, a Nyugdíjbiztosítási Alap hiányát növelő folyamat: a kiadások növekedése és a bevételek csökkenése.<sup>252</sup> A kiadásokat növelte a Magyar Szocialista Párt által a 2002. évi országgyűlési választások előtt a nyugdíjas és nyugdíjközeli választók megnyerése érdekében ígért, a megnyert választások után pedig bevezetett 13. havi nyugdíj,<sup>253</sup> valamint a Gyurcsány- kormány által azonos célból a 2006. évi választások elé időzített Nyugdíjkorrekciós Program<sup>254</sup>, mely az 1990-es évek szabályváltozásai által okozott „igazságtalanságok” orvoslását ígérte.

<sup>250</sup> Stréhli Kitti: *i. m.* 16.o.

<sup>251</sup> Bokros Lajos - Bauer Tamás- Csillag István-Mihályi Péter: *Utolsó Esély*. Élet és Irodalom, 2006. április 28.

<sup>252</sup> A bevételek csökkenése nem nominálisan értendő, hanem a járulékok mértékének csökkentése miatti bevétel kiesésként.

<sup>253</sup> A 13. havi nyugdíj mellett volt egy jóval kisebb pénzügyi súlyú, de szintén komoly politikai hasznot hajtó javaslat a bizonyos özvegyi nyugdíjak előnyösebb megállapítására.

<sup>254</sup> 2005. évi CLXXIII. törvény a nyugdíjak korrekciós célú emeléséről.

Bonyolultabb története van a bevételek csökkenésének. Ennek fő oka a foglalkoztatói nyugdíjbiztosítási járuléknak az Orbán-kormány által 4%-kal történt csökkentése volt a 2000. évi 22%-ról – melyet a nyugdíjreform-modellben keretfeltételként rögzítettek – 2001-ben 20%, 2002-ben pedig 18%-ra. Csökkentés azonban már ez előtt is történt: még a Horn - kormány alatt, 1997-ben 24%-ra (24,5%-ról), s ez évben törvénybe foglalták, hogy ebből 1999-ben és 2000-ben további 1-1%-ot elvesznek. Ellensúlyozására azonban törvénybe került az 1998-ban 6%-ról 7%-ra emelt biztosított nyugdíjjárulék egyidejű és azonos mértékű növelése (8, illetve 9%-ra). Mivel ebből a magánnyugdíjpénztár tagok 7, illetve 8%-ot pénztárukba fizetnek, a Nyugdíjbiztosítási Alap bevétele csökken, miközben a nyugdíjcélú járulékokból származó bevétel változatlan. (Eltekintve attól, hogy a biztosított járulék esetén létezik felső határ, míg foglalkoztatói járulék esetén nem létezik.)

Az Orbán-kormány működését azzal indította, hogy 1999-ben 2%-os foglalkoztatói nyugdíjjárulék-csökkentést hajtott végre (a hatályos törvényben szereplő 1% helyett), az így kieső bevételt pedig a magánnyugdíj-pénztári tagdíj 6%-on való befagyasztásával ellensúlyozta. A 2000. év szinte eseménytelenül telt: törölték a törvényben szereplő 1%-os foglalkoztatói nyugdíjbiztosítási járulékcsökkentést és az 1%-os biztosított nyugdíjjárulék emelést. 2001-2002 a 2-2%-os foglalkoztatói nyugdíjbiztosítási járulékcsökkentés éve volt, miközben a nyugdíjak a svájci indexáláshoz képest 3-3 pluszszázalékkal lettek magasabbak.<sup>255</sup> Ezzel a kimondottan nagynyugdíjasoktól eltekintve kárpótolták a nyugdíjasokat az 1999. évi nyugdíjemelésnek a törvényben foglaltnál alacsonyabb szintjéért, illetve az egyszeri alkalomra lineáris helyett lépcsőssé (gyakorlatilag fix összegűvé<sup>256</sup>) alakított nyugdíjemelésért, mely a legkisebb nyugdíjat húzók erőteljes

---

<sup>255</sup> A magasabb nyugdíjnak alacsonyabb járulékokból való kifizetését néhány átmeneti körülmény szerencsés összejárása tette lehetővé, nem pedig a foglalkoztatói járulékcsökkentés foglalkoztatás növelő hatása, ahogy sokan magyarázzák.

<sup>256</sup> 1999-ben lényegében minden nyugdíjas havi 3500 Ft nyugdíjemelést kapott.

támogatását jelentette.<sup>257</sup>Érdemes megjegyezni, hogy a kormány költségvetési előterjesztésében még 3-3 százalékos csökkentés szerepelt, nem szerepelt viszont a törvényben előírnál magasabb nyugdíjmelés. De a politikai racionalitás diadalmaskodott, s így a nyugdíjasok átlagosan hajszállal előnyösebben kerültek ki az Orbán-érából, mint ha a Horn-kormány alatt elfogadott törvényi szabályozás maradt volna változatlan. Ehhez képest azonban a szocialisták ajánlata – a 13. havi nyugdíj (négy év alatt fokozatosan bevezetve) és a személyenkénti 19 ezer forintos kárpótlás (közvetlenül a választások után) az 1999. évi nyugdíjmeléssel okozott átmeneti veszteségért – bizonyult nyerőnek.<sup>258</sup>

A Medgyessy - kormány működését az elmaradt tagdíjmelés pótlásával kezdte, az 2003-2004-ben lett a már 1999-2000. évre tervezett 7, illetve 8%, miközben a biztosított nyugdíjjárulékot csupán 8,5%-ra emelte (a Horn-kormány 1997-ben 9 százalékot foglalt törvénybe). Ezzel a Nyugdíjbiztosítási Alaptól elvont 2003-ban 0,5, 2004-ben 1,5%-ot, miközben minden évben plusz egy heti nyugdíjmelés történt.

2005 őszén a választási felkészülés jegyében a Gyurcsány- kormány adócsökkentő programot hirdetett s azt törvénybe foglalta, aminek részeként 2007-ben és 2009-ben a foglalkoztatói nyugdíjbiztosítási járulék 11%-kal, 17, majd 16%-ra csökken. E beígért lépéseket a teljes politikai és gazdasági elit helyeselte, beleértve az ellenzéket, miközben a kritikusok csupán a mértéket kevesellték, ahogy az Orbán-kormány azonos lépése esetében is. A járulékcsökkentés gazdasági ésszerűségét vagy netán illegitim voltát kétségbe vonó, egyébként is csekély számú hang nem talált utat a nyilvánosság fórumaira, a kérdéssel kapcsolatos diskurzus kereteit meghatározó narratíva felszínén sem tudott sebet ejteni, nemhogy azt megváltoztatni. Százzámra lehetne idézni viszont azon médiaképes közszereplők megnyilatkozásait, akik a járulékok (és adók) csökkentésnek az ország fejlődésére, a gazdasági

---

<sup>257</sup> 1999-ben a legkisebb nyugdíjakat 25,5%-kal, a legmagasabbakat 11%-kal emelték, míg az átlagos nyugdíjmelés mértéke 14,3% volt, a törvényben szereplő, de módosított szabályozás szerint ennél valamivel több mint 4%-kal kellett volna magasabbnak lennie.

<sup>258</sup> Németh György: *Alternatív paradigma* (Kézirat), Budapest, 2007. április 13. 3. o.

növekedésre gyakorolt pozitív hatását hangsúlyozták. Elmondható, hogy ebben a kérdésben Magyarországon a közgazdász elittől a „mezei” országgyűlési képviselőig és utolsó sajtómunkásokig szinte teljes a konszenzus.

A második Gyurcsány- kormány működését az államháztartás – az első Gyurcsány- kormány adócsökkentéseivel és kiadásnöveléseivel elképesztő méretűvé növelt – hiányával, a hiány által táplált növekvő eladósodással való szembenézéssel kellett kezdenie. Ennek keretében visszavonta a beígért járulékcsoökkentést, de ezt egyelőre rossz lelkiismerettel, a szükséghelyezettel takaródzva, csupán halasztásról beszélve teszi. Egyelőre nincs szó arról, hogy a visszavont lépések ésszerűségét vagy illegitimitását vontatna volna kétségbe. Megválaszolandó kérdés, hogy a nyugdíjreform utáni két politikai ciklusban tett lépések milyen mértékben növelték a Nyugdíjbiztosítási Alap ún. nettó implicit kötelezettségállományát.<sup>259</sup> (A szigorúan értelmezett felosztó-kirovó nyugdíjrendszer egyenlege minden meghatározott időtávban – jellemzően költségvetési évben – nulla. Kevésbé szigorúan értelmezve, mint fentebb is, megengedettek időleges hiányok és többletek, ha ezek jelenértékei kiegyenlítik egymást.)<sup>260</sup>

### **2.1. Nyugdíjkorrekciós intézkedések**

Az Idősügyi Tanács 2005. elején arra kérte a Kormányt, hogy a nyugdíjak között tapasztalható aránytalanságokat vizsgálja meg és indokolt esetben tegyen javaslatot azok orvoslására, enyhítésére. A vizsgálat számos aránytalanságot tárt fel. Ezek elemzése alapján részletes szakmai javaslat készült az ellentmondások enyhítésére. Erre a javaslatra épült a nyugdíjak korrekciós célú emeléséről szóló *2005. évi CLXXIII. törvény*, amely a 2006-2010-es évekre egységes programban rögzítette a nyugdíjkorrekciós intézkedés-sorozatot.

<sup>259</sup> A nettó implicit kötelezettségállomány a nyugdíjrendszer jövőbeni egyenlegeinek végtelen időtávon vett jelenértéke, mely ideál tipikus felosztó-kirovó nyugdíjrendszer esetén nulla.

<sup>260</sup> Németh György: i. m. 4. o.

Az aránytalanságok feltárásában és a szakmai javaslat kialakításában fontos szerepet töltött be az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság.

A 2006-2010-es nyugdíjkorrekciós program szakmai alapjait, illetve megvalósulását illetően a következőket indokolt kiemelni.

A megalapozó számítások 2005. februári tényadatokat, mintegy 75 ezer fő, a teljes állományt pontosan reprezentáló nyugdíjas nyugdíj szempontjából fontos adatait használták fel.

A vizsgálatok arra irányultak, hogy a nyugdíjasok különböző szempontok (nyugdíjtípus, a nyugdíjazás éve, szolgálati idő, nem, stb.) szerint képzett csoportjai nyugdíj-színvonalukat tekintve milyen helyzetben vannak az átlagos színvonalhoz képest.

A korrekciós intézkedés-sorozat azon csoportokra terjed ki, amelyek indokolatlan (biztosítási teljesítményükkel meg nem magyarázható) elmaradásban vannak. A korrekció tehát nem a kisnyugdíjak általános emelését célozza, hanem a „teljesítmény-arányosság” jobb érvényre juttatását. A korrekciós intézkedések az egyes csoportok között érvényesülő, általános, tipikus aránytalanságokat mérsékelhetik; egyedi aránytalanságok rendezésére nem alkalmasak, mert azokat számtalan különféle egyedi tényező hozza létre, amit normatív intézkedéssel nem lehet ellensúlyozni.<sup>261</sup>

A tapasztalatok szerint jelentős és indokolatlan színvonal-különbségek vannak - egyebek mellett - a nyugdíjazás éve és az egyes nyugdíjtípusok (öregségi - rokkantsági) szerint. A számítási modell által kimutatott eltérések okait a kapcsolódó nyugdíjszakmai elemzés részletesen feltárta. Az aránytalanságokat az elmúlt évtizedekben érvényesült különféle nyugdíj-megállapítási szabályok és paraméterek, illetve ezek változásai, az 1970-es és 1980-as években alkalmazott nivelláló nyugdíjemelések, illetve az adott időszaki gazdasági helyzet (ezen belül különösen a rendszerváltást követő években bekövetkezett súlyos visszaesés) okozták.

---

<sup>261</sup> Varga Zoltán: *A nyugdíjrendszer változásai 1998-2007 között* Konferencia-kiadvány Opuscula Szegediensia Pólay Elemér Alapítvány 67-75.o.

A számításokkal alátámasztott, a törvényjavaslat alapját képező szakmai javaslat alapelve az volt, hogy a korrekciós intézkedések keretében biztosított emelések mértékei tükrözzék az elmaradások súlyosságát, ennek megfelelően a mértékek tág határok között differenciálódnak. Az öregségi nyugdíjasok esetében az 1998-at követő években nyugdíjba vonultaknál korrekciós intézkedés nem indokolt, mert pozíciójuk kedvezőbb a nyugdíjas állomány egészének átlagos helyzeténél. A rokkantsági nyugdíjasok pozíciója az öregségi nyugdíjasokénál összességében is kedvezőtlenebb, ezért náluk az 1998-at követő nyugdíjazási évjáratok korrekciós programba való bevonása is indokolt.

Az intézkedés jelentős forrásigénye miatt csak többéves programként valósítható meg. Az egyes lépésekben érintettek körét, a lépések sorrendjét részben az elmaradás mértéke, részben pedig az életkor határozta meg. Így került a saját jogú nyugdíjakat illetően az intézkedés-sorozat elejére (2007.) az 1988. előtt nyugdíjazottak korrekciós nyugdíjemelése (idős kor és jelentős elmaradás), 2008-ban az 1991. és 1996. között nyugdíjazottak korrekciós emelése (a legnagyobb mértékben elmaradott ellátások). 2009-ben valósul meg a legkedvezőtlenebb helyzetben levő 1992-1995-ös évjáratok ismételt korrekciós emelése mellett a relatíve kedvezőbb helyzetű 1988-1990-es és az 1997-1998-as évjáratokra kiterjedő intézkedés. Ez utóbbi két csoportnál a viszonylag kedvezőbb pozícióra tekintettel egységes (szolgálati idő szerinti többlettel nem differenciált) 2, illetve 4 %-os korrekciós emelés valósul meg. Az 50 %-os özvegyi nyugdíjban részesülők ellátásának korrekciós emelését (2006-ban és 2007-ben 5-5 %-pont) indokolta a korábban a 20 %-os özvegyi nyugdíjknál megvalósított jelentős, 50 %-os emelés (20-ról 30 %-ra való mértéknövelés) után kialakult arányok rendezése is.

A nyugdíjkorrekciós program fenti rendező elveit és konkrét lépéseit az Idősügyi Tanács 2005. szeptember 30-ai ülésén egyhangúlag támogatta. A Tanács által támogatott programhoz képest a törvényben négy-párti támogatással elfogadott program csak egy részletszabályban tér el, illetve a megváltozott munkaképességűek ellátórendszere már akkor tervezett

átalakítására tekintettel a 2010-es, a kifejezetten a rokkant nyugdíjasokra vonatkozó korrekciós lépésről csak általános formában (később kidolgozandó konkrét szakmai tartalommal) rendelkezik.

## ***2.2. A nyugdíjkorrekciós intézkedések előzményei***

A következőkben azokat az előzményeket vizsgálom, amelyek szükségessé tették a nyugdíjkorrekciós lépéseket.

A nyugdíjrendszerből – pontosabban annak első pilléréből – a GDP 2 százalékát meghaladó mértékű összeg hiányzott már 2005-re, a rendszer évente ekkora hiányt és államadósságot termelt. A nyugdíjkiadások 2005-ben mintegy 400 milliárd forinttal haladták meg az állami nyugdíjpillérbe történő nyugdíjcélú befizetéseket (járulékokat).<sup>262</sup> Ha más adóbevételekből és eladósodásból (vagyis a jövő generációktól származó adóbevételeiből) nem pótolták volna a hiányt, akkor novemberben már nem csengetne a postás egyszer sem.

Minden nyugdíjrendszer lényege és közös eleme, hogy generációk közötti transzfert valósít meg, ahol a nyugdíjrendszerben résztvevők a jövőbeli termelésből való részesedésre kapnak ígéretet. A nyugdíj, mint ígéret tehát csak akkor teljesíthető, ha az ígéretek egyensúlyban állnak a reális jövőbeli teljesítményekkel. 2005-ben a magyar nyugdíjrendszer már nem volt ilyen állapotban. A változatlan szabályok mellett előálló jövőbeli hiányok nagyságát ki lehet egy szám segítségével is fejezni, ez a nyugdíjrendszer úgynevezett implicit adóssága. Ez a szám azt fejezi ki, hogy abban az amúgy kívánatos esetben, ha a politikusok úgy döntenének, hogy a jövőben már nem avatkoznának be a nyugdíjrendszer szabályaiba, akkor egy teljesen független, nem profitorientált és a kockázatok vállalásáért díjat fel nem számító testület mennyi induló vagyont kérne az államtól arra, hogy a fenti feladatot képes

---

<sup>262</sup> Valójában a bevételekből alig több mint tíz havi nyugdíjat lehetett volna kifizetni, nem hogy tizenhárom havit.



legyen ellátni. Ez az összeg ma a nemzeti össztermék 250 százalékára tehető a Magyar Nemzeti Bank becslései alapján.<sup>263</sup>

A jelentős implicit államadósság másik fontos következménye, hogy a nyugdíjreformra valójában nem azért van szükség, hogy a fenntarthatatlansági problémát kezeljük, mivel ez magának a nyugdíjreformnak az előfeltétele. A lehetséges nyugdíjrendszerekről csak akkor érdemes egyáltalán beszélgetni, a különböző jól ismert előnyöket és hátrányokat egymással összevetni, ha a nyugdíjrendszer maga – vagy legalábbis annak öregségi munkanyugdíj komponense – már egyensúlyban van, ezt magától egyetlen konkrét rendszer bevezetése sem oldja meg. A nyugdíjreformnak sokkal inkább az igazságosságról, a hatékonyságról és főleg a jövőbeli foglalkoztatás és ezzel összefüggésben a gazdasági növekedés serkentésében betöltött szerepéről érdemes vitatkozni.

A társadalombiztosítási rendszer fenntarthatatlanságához, alulfinanszírozottságához természetesen hozzájárulnak a demográfiai folyamatok, az alacsony foglalkoztatottság és az inaktív lakossághoz viszonyított növekvő aránya. Igazságtalanságokhoz vezet, hogy az eltartottak száma meghaladja az aktív keresők számát. Az 1990-es évek elejétől figyelhető meg jelentős változás az aktív lakosság arányában, amikortól is a munkaképes lakosság aránya drasztikusan és tendenciózusan esik.<sup>264</sup>

### **2.3. Igazságtalanságok a nyugdíjrendszerben**

A rendszer nemcsak pénzügyileg nem volt tartható, de rendkívül igazságtalanná is vált egyben. Az átlagnyugdíj 2006 januárjában nem sokkal haladta meg a hatvanezer forintot (pusztán az öregségi nyugdíjakat tekintve az átlag hetvenkétezer forint).<sup>265</sup> Az átlagos nyugdíj a nettó bérek mintegy 60

<sup>263</sup> Orbán Gábor – Palotai Dániel: *A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága* MNB-tanulmányok 40. Kiadja a Magyar Nemzeti Bank, 2005. 10. o.

<sup>264</sup> Hamar Farkas: *Nyugdíjrendszer - problémák*, Szociológiai Szemle, 2004/1. 124. o.

<sup>265</sup> Barabás Gyula – Bodor András – Erdős Mihály – Fehér Csaba – Hamecz István – Holtzer Péter: *A nyugalom díja* Élet és Irodalom 2006. október 13., 41. szám. [http://www.portfolio.hu/download/files/a\\_nyugalom\\_dija.pdf](http://www.portfolio.hu/download/files/a_nyugalom_dija.pdf) (letöltés ideje: 2012.október 5.) 4.o.

százalékának felelt meg, ami a nemzetközi átlaghoz közeli érték. Tehát azt távolról sem lehet állítani, hogy túl magasak lettek volna a juttatások, hogy ez okozta volna a fent vázolt lyukat. Viszont nem is túl nagy a nyugdíjak szórása: a beszámítás rendkívül bonyolult és áttekinthetetlen, továbbá jelentős – bár most már csökkenő mértékű – benne a degresszivitás: így jóval kisebb a nyugdíjakban, mint a bérekben jelentkező szóródás. Ezzel egyidejűleg nehezen indokolható eltérések adódnak hasonló életpálya-keresetekkel néhány éven belül nyugdíjba vonulók között: az éves nyugdíj-megállapítások az elmúlt években csak többé-kevésbé követték a jogszabályban leírtakat, a nyugdíj „politikai cukorkává” vált (Bokros Lajos), amelyet súlyosbít – különösen a magasabb inflációjú években – az, hogy a nyugdíjba menetelt megelőző utolsó három év pénzromlását a számítás nem veszi figyelembe. Így nem csak az számít, hogy ki mennyi nyugdíjért dolgozott meg és mennyi járulékot fizetett be, hanem az is, hogy szerencsés időben ment-e nyugdíjba, és kedvez-e neki a nyugdíjszámítási formula. Igazságtalan persze az is, hogy kevesen dolgoznak, és sokakat tartanak el.

Jól ismert, hogy Magyarországon messze a legalacsonyabbak között van az EU országai közül az aktivitási ráta, mintegy 6 százalékponttal maradunk le attól az EU átlagtól. Talán kevésbé ismert, hogy – egy 2000-es felmérés szerint<sup>266</sup> – az átlag magyar több mint hat évvel kevesebbet tölt munkában, mint az OECD átlag, 40 helyett csak 34 évet. „Hála” a felsőoktatási expanzióknak, ennek egy része a későbbi munkába állás számlájára írható és belejátszik a generációs hazai gyermeknevelés-támogatási rendszer. A járulékfizető bázis szűk volta értelemszerűen összefügg az általános adóelkerüléssel.

---

<sup>266</sup> Jean-Marc Burniaux, Romain Duval and Florance Jaumotte: *Coping with the ageing: a dynamic approach to qualify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries*. Economics Department Working Papers No. 37. 23.o.

<sup>266</sup> A nyugdíjra és nyugdíjszerű ellátásra fordított kiadások 2006. évi adatai (Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság adatai alapján.)  
<http://www.onyf.hu/picker.php?id=bronernpreyqugtaso>tr (lekérdezés ideje: 2007.06.10.)

#### ***2.4. A foglalkoztatásra gyakorolt hatás***

A nyugdíjrendszer leginkább kimutatott hatással a foglalkoztatásra van. A foglalkoztatás jövőbeli alakulása pedig alapvető meghatározója a növekedési lehetőségeknek, azaz a jövőben elosztható tortának, amely alapjaiban hat vissza a nyugdíjrendszerre magára. Bár a nyugdíjrendszerekkel kapcsolatban számos mítosz él, az egyik leginkább bizonyított kapcsolat a nyugdíjrendszerek, és a foglalkoztatás között van. Egy rosszul felállított rendszer nagyon komoly ellenőztönzését adhatja a munkavállalásnak, ami jól látható abból, hogy például hazánkban gyakorlatilag senki nem a törvényes nyugdíjkorhatár elérésekor megy nyugdíjba – és válik ki ezzel egyidejűleg szinte kivétel nélkül a legális munkaerő-piaci résztvevők köréből – hanem annál sokkal hamarabb.<sup>267</sup> A foglalkoztatás szempontjából alapvető fontossága lehet a nyugdíjkorhatár megállapításának. A közgondolkodásban régóta és a világ minden táján felbukkanó gondolat, hogy a nyugdíjkorhatár emelése csökkenti a fiatalok foglalkoztatási lehetőségeit, avagy más formájában úgy bukkan fel ez az érv, hogy az előnydíj segítségével a fiatalok munkanélkülisége jelentősen csökkenthető. Érdeemes leszögezni, hogy itt egy teljesen logikus, ámde hamis érveléssel, mi több tévhitel van dolgunk.

A munkaerőpiac sokkal bonyolultabb intézmény ennél. A munkaerő-piaci egyensúly a munkaerő-kínálat és kereslet képzettségi, tapasztalati (összességében termelékenység) megoszlásának függvényében alakul ki. A foglalkoztatási szint továbbá attól is függ, hogy a termelés szerkezetében a munka és a tőke relatív árai milyen helyettesítési arányokat sugallnak a termelő szervezetek részére a munka és a tőkeeszközök igénybe vételében. A munkagazdasági vizsgálatok azt mutatják, hogy a tartósan foglalkoztatott (tehát a munkáltatók értékelése szerint jó teljesítményt nyújtó) idősebb munkavállalóknak a munkaerőpiacon maradása nem a fiatalok körében észlelt munkanélküliséget, hanem a teljes foglalkoztatottságot növeli. Fontos

---

<sup>267</sup> Persze természetesen hozzá kell tenni, hogy az elmúlt években, a gazdasági válság miatt kialakult helyzet sem kedvez a foglalkoztatásnak, ami magyarázatul szolgál arra, hogy miért válnak ki a munkaerő-piaci szereplők a nyugdíjkorhatár betöltése előtt a munkaerőpiacról.

megjegyezni azt is, hogy Magyarországon a foglalkoztatási ráta az elmúlt évtizedben akkor tudott egyedül számottevően emelkedni, amikor a nyugdíjkorhatár emelés hatására 1998 és 2004 között több mint 200 ezer fővel nőtt az 54 évnél idősebb férfi és 49 évnél idősebb nő foglalkoztatottak száma.<sup>268</sup>

#### *A rokkantnyugdíjasok nagy száma*

A rendszerben 800.000, különböző mértékben rokkanttá nyilvánított, leszázalékolt nyugdíjas volt a vizsgált időszakban. Közülük több mint 450.000 fő korhatár alatti, és közel 350.000 fő korbetöltött nyugdíjas.<sup>269</sup> Nem tudhatjuk, hogy hányan vannak, akik valóban tisztán egészségügyi okokból kerültek ide, és hányan választották ezt a menekülési pályát, orvosi asszisztenciával, s dolgoznak adott esetben tovább, feketén. *Az aktív korú rokkantnyugdíjasok magas száma többszörösen terheli az államháztartást: egyrészt nem folyik be járulék- és jövedelemadó, másrészt nő a nyugdíj- és egészségügyi kiadások mértéke.* Mítosz, hogy csak a kilencvenes évek leépülő iparágai és régiói termelték ezt a tömeget: még a 2000-es évek közepén is, évente a friss nyugdíjasok kb. 40%-a rokkantnyugdíjas. Ha a rokkantnyugdíjasok eme széles körét is beszámítjuk, az effektív nyugdíjba meneteli kor a valamivel hatvan év alatti szintről bőven ötvenöt év alá esik vissza.

#### **2.5. A(z) (egykori) 13. havi nyugdíj fiskális hatásai és igazságtalanságai**

A „politikai gumicsonttá”<sup>270</sup> vált 13. havi nyugdíjjal nem az volt a baj, hogy adott 8,3% nyugdíjemelést. Az átlagnyugdíj nem volt magasnak tekinthető, még 13. havi nyugdíjjal együtt sem. Voltak és sajnos vannak kimondottan alacsony nyugdíjon tengődő tömegek, és ezek között nagyon sokan olyanok, akik önhibájukon kívül, egy nyomorúságos életpálya végén jutottak el ide.

<sup>268</sup> Központi Statisztikai Hivatal 2005.évi adatai alapján.

<sup>269</sup> Összefoglaló adatok az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság adatai alapján. (ONYF) <http://www.onyf.hu/picker.php?id=bronernpreyquztasotr> (letöltés ideje:2007.márcus 16.)

<sup>270</sup> Bokros Lajostól származó kifejezés.

Persze voltak és vannak magas nyugdíjúak is nem kevesen. A 13. havi nyugdíj pedig egységesen adta mindenkinek a kiegészítést, s ez ennek a hatalmas összegnek<sup>271</sup> messze nem optimális felhasználása. Továbbá igen nehezen megengedhetőnek tűnt ezen kiegészítés biztosítása minden újonnan nyugdíjba menő számára is. Az újonnan nyugdíjba menők ugyanis az átlagnyugdíjnál rendszerint lényegesen magasabb nyugdíjat kaptak, 2005-ben például az új megállapítású öregségi nyugdíjak átlaga kb. 85.000 Ft volt.<sup>272</sup> Talán azt sem mindenki tudja, hogy ha nálunk valaki valóban ledolgozza a 40 évét egy átlagos életpálya-kereset mellett, sőt csak 65 évesen megy nyugdíjba (ritka az ilyen), az a 13. havi nyugdíjjal együtt ma elérheti a 100% helyettesítési rátát: annyi a nettó nyugdíja, amennyi a nettó bére – átlagos életpálya jövedelme – volt.<sup>273</sup>

Ez pedig luxus, ebben a legelsők vagyunk az EU-ban, az átlagos európai nyugdíj – bér helyettesítési mutató 70-80%. Ez a szint egyben hozzávetőlegesen kívánatosnak is nevezhető, mivel a munkával együtt járó költségek megszűnése és a szabadidő igénybevétele által más úton is csökkenő megélhetési költségek a korábbi bér kb. 70-80%-át pótoló nyugdíj képes biztosítani a nyugdíjba menetelt megelőző fogyasztási színvonalat.

Ezzel a gyakorlattal szemben véleményem szerint a 13 havi nyugdíjat alapnyugdíjasítani<sup>274</sup> kellett volna a legkisebb nyugdíjakkal rendelkezők esetén és az újonnan nyugdíjba menők esetén pedig már egyáltalán nem kellett volna alkalmazni. Ezáltal gyakorlatilag egy külön nyugdíjszabályozó eszközként szerepelt volna.

---

<sup>271</sup> A vizsgált időszakban, 2006-ban kb. 170 milliárd forint.

<sup>272</sup> Nemzeti Stratégiai Jelentés a megfelelő és fenntartható nyugdíjakról. 2005 [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/2005/hu\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2005/hu_hu.pdf) (letöltés ideje: 2007.április 5.)

<sup>273</sup> Nemzeti Stratégiai Jelentés a megfelelő és fenntartható nyugdíjakról. 2005 [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/2005/hu\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2005/hu_hu.pdf) (letöltés ideje: 2007.április 5.)

<sup>274</sup> Ezzel egy kicsit korigálni lehetett volna azok sérelmét, aki hosszú munkában töltött idő után is csak kis összegű járandósággal rendelkeztek.

## ***2.6. Egy lehetséges parametrikus reform elemei***

Az alábbiakban arra térek ki, hogy a fentiekben bemutatott helyzetre alapvetően milyen válaszok jöhetnek szóba. Olyan rendszerre van szükség, amely pénzügyileg fenntartható, önmagában is ösztönzi a munkaerőpiacon maradást, és amely igazságos és hiteles a társadalom számára. Bár egy igazi nyugdíjrendszernek számtalan paramétere van, igazából egy nyugdíjrendszert négy alapparaméter határoz meg. Ezek: a *nyugdíjjárulékok mértéke*, a *nyugdíjkorhatár*, az *induló helyettesítési ráta* – amely azt mutatja meg, hogy az életpálya jövedelemhez képest mennyi a nyugdíjas kezdő nyugdíja –, és az *indexálási szabály*, amely meghatározza a nyugdíjak évenkénti módosításának a mértékét. Ezek diszkrecionálisan szabályozható paraméterek, ellentétben számos, adott esetben fontosabb, ám a nyugdíjrendszeren keresztül közvetlenül nem befolyásolható tényezővel.

A parametrikus reformok arról szólnak, hogy ennek a négy paraméternek milyen értékei mellett kerülhet a rendszer fenntartható állapotba. A számtalan lehetséges kombinációnak eltérő a hatása a gazdaságra és a nyugdíjrendszerben résztvevőkre. Ha megnézzük a magyar nyugdíjrendszer kulcsparamétereit Európai Unióss összehasonlításban, akkor ez jó támpontot adhat az elmozdulási irányokra. A járulékok tekintetében már ma is az élvonalba, vagyis a magas rátájú országok közé tartozunk, miközben a törvényi nyugdíjkorhatár tekintetében mind abszolút, mind relatív értelemben az egyik legalacsonyabb értékkel van dolgunk.

A nyugdíj-megállapítás súlyos szabályozási problémái miatt az átlagnyugdíjak aránya a bérekhez képest hazánkban nem túl magas, sőt vannak korosztályok, melyek esetében a nyugdíj aránya az életpálya jövedelmekhez képest arcpírítóan alacsony. Eközben az új induló nyugdíjak helyettesítési rátája az egyik legmagasabb Európában. Az indexálás tekintetében rajtunk kívül csak *Svájcban és Szlovéniában* van a nálunk is alkalmazott úgynevezett svájci indexálás, a többi ország többnyire az infláció mértékével indexálja a nyugdíjakat. Tehát: alacsonyabb nyugdíjakat fizetni nemigen felvállalható út –

a már nyugdíjban lévők tekintetében. Ettől függetlenül, a jövőben az új nyugdíjasok kiugróan magas helyettesítési rátáit, ahol ezek fennállnak, csökkenteni kell, és rövidebb munkában töltött idő csak alacsonyabb nyugdíjat eredményezhet a biztosítási elv helyreállítása szellemében (külön kezelést igényelnek például a gyermekgondozás miatt kieső évek és esetleg más preferenciák). Magasabb nyugdíjjárulékot fizettetni ismét nem a legjobb módszer, mivel ez még tovább emeli az élők munkaterheit és károsan hat vissza a (legális) foglalkoztatásra és a jövedelmek bevallására. Marad tehát fő parametrikus eszközként a járulék-fizető bázis szélesítése, a több munka és több valóban befolyó járulék, továbbá a relatíve kevesebb nyugdíjas év (ez nominális értelemben valószínűleg nem jelent csökkenést a növekvő várható élettartam miatt). Ezt még kiegészítheti a nyugdíjak igen generózus indexálási rendszerének (svájci index) szigorítása a tiszta infláció-követésre, avagy megfontolható az 50% nettó bér – 50% infláció követés és a tiszta infláció-követés között valahol egy olyan kompromisszum megtalálása is, amely a pusztán reálérték követésnél valamivel többet ad és így kevésbé szakad el a nyugdíjak növekedése a nettó reálbérek gyarapodásától. Ez kalibrálási, értékválasztási és újraelosztási kérdés.<sup>275</sup>

### ***2.7. A más alrendszerekkel integrált nyugdíjreform szükségessége***

Egy kívánatos nyugdíjrendszer jellemzői között a „helyes ösztönzőket működtető” jelző nagyon előkelő helyen van. A helyes ösztönzés a bevételi és a kiadási oldal egymásra hatásának a mechanizmusaiban ölt testet. Az ösztönzés hatásos, ha a járulékok befizetését nem pusztán adószerű behajtásban testet öltő – és sokak számára nem elég fegyelmező – kötelezés biztosítja, hanem az is, hogy az egyén számára világossá válik, hogy milyen kapcsolatot teremt az aktív életkorban történő járulékfizetés az időskori nyugdíjjövedelem létrejöttében. Az ösztönzés hatékony, ha a jó munkaerő-

---

<sup>275</sup> Barabás Gyula – Bodor András – Erdős Mihály – Fehér Csaba – Hamecz István – Holtzer Péter: *A nyugalom díja* Élet és Irodalom 2006. október 13. 41. szám. [http://www.portfolio.hu/download/files/a\\_nyugalom\\_dija.pdf](http://www.portfolio.hu/download/files/a_nyugalom_dija.pdf) (letöltés ideje: 2012.október 5.) 8.o.

piaci pozícióban lévő 50-es és 60-as éveiket élő polgártársaink közül minél többen úgy érzik, hogy érdemes folytatni a munkavégzést és nem érdemes a nyugdíjszabályok által lehetővé tett legelső időponttól kezdve inaktívvá válniuk, vagy a nyugdíj „kiváltása” mellett folytatniuk a kereső tevékenységet. A megfelelő ösztönzést vezérlő sokat hangoztatott elv a biztosításmatematikailag korrekt számítási mechanizmusok életbe léptetése. Ez például a korhatár előtti nyugdíjba vonulásra vonatkozóan azt jelenti, hogy a nyugdíj összegét annyival kell csökkenteni, hogy a csökkentésből származó megtakarítás – a pénz időértékét is figyelembe véve – fedezze azt, hogy az egyén kevesebb ideig fizet járulékot és várhatóan hosszabb ideig élvez nyugdíjat. Meg kell azonban jegyezni, hogy a biztosításmatematikailag korrekt számítási mechanizmusok mélyebb elemzés alapján bizonyos (transzparens) korrekcióra szorulhatnak, ha el akarjuk kerülni azt, hogy a társadalmi magatartásokban megnyilvánuló reakció, azaz például az egyéni nyugdíjba vonulási döntések összessége, maga alá temesse a nyugdíjreform céljainak teljesülését. A korrekcióknak arra kell figyelemmel lennie, hogy a nyugdíjba vonulás időpontjára vonatkozó egyéni döntés nem pusztán a nyugdíjba vonulás előtti és utáni jövedelmi (fogyasztási) színvonalától függ, hanem attól is, hogy a szabadidő milyen szubjektív értékkel bír az egyén részére. Továbbá a nyugdíjrendszeren kívüli szabályozók is befolyásolhatják a nyugdíjba vonulás időpontjára vonatkozó egyéni döntéseket. Itt elsősorban az egészségügyi rendszer, illetve az adórendszer oldaláról érkező ösztönzőkre.<sup>276</sup>

## ***2.8. Az egészségügyi rendszer és a nyugdíjrendszer összefüggéseinek kiemelése***

A munkavállalók és a munkáltatók által fizetett társadalombiztosítási járulékbefizetések megoszlanak a nyugdíj és egészségügyi „kasszák” között. A korai nyugdíjba vonulást és a nyugdíj melletti további munkavégzést

---

<sup>276</sup> Fenntarthatósági kérdésekről lásd bővebben: Varga Zoltán: *A nyugdíjrendszer fenntarthatóságának XXI. századi kihívásai* Doktoranduszok Országos Szövetsége „Tavaszi Szél” Konferencia-kiadvány Társadalomtudományok Budapest, 2007. 554-560. o.



ösztönzi az, hogy a nyugdíjba vonulás után a munkajövedelmeket nem vagy alig terheli társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség. Az arra vonatkozó szándék már bejelentésre került, hogy olyan nyugdíjreformot kell végrehajtani, amely bármely életkorban szerzett munkajövedelmet nyugdíjjárulék kötelessé tesz, persze annak biztosításával, hogy a „késői” munkavégzés és vonatkozó járulékfizetés is – annak befejezését követően – növelje a nyugdíj összegét. Az azonban még csak egy kis lépés erejéig – a nyugdíjas egyéni vállalkozók 4%-os egészségbiztosítási járulékának a bevezetéséről van szó – került kezelésre, hogy az egyén mentesül az egészségbiztosítási költségek viselése alól akár a korhatár előtti nyugdíjba vonulást követően is.

Mi a megoldás? Az egészségbiztosítás egy más műfaj, mert az egészségi kockázatok jellege miatt nem lehet az egyén szintjén az életpálya során várható be- és kifizetések jelenértékét egyenlővé tenni. Elsősorban azt lehet tenni, hogy az egészségbiztosítási költségekhez való hozzájárulás kötelezettségét a nyugdíjas életszakaszra is ki kell terjeszteni. A jelenlegi és a közeli jövőben nyugdíjba vonulók részére ennek a forrását kiegészítésként oda kell adni – tehát nem cél a jelenlegi nyugdíjas korosztályok rendelkezésre álló jövedelmének a csökkentése –, de azok számára, akik fel tudnak készülni az időskoruk jövedelmi biztonságára már ma tudatosítani kell, hogy az egészségbiztosítási rendszer költségeihez majd akkor is hozzá kell járulniuk, amikor az egészségbiztosítás szolgáltatásaira a legnagyobb szükségük lesz. Az ösztönző hatást erősítheti, ha az egészségbiztosítás költségeihez való kötelező hozzájárulások között a súly eltolódik a jövedelemfüggő járulékoktól a fejenkénti fix összegű hozzájárulás irányába.<sup>277</sup>

---

<sup>277</sup> Barabás Gyula – Bodor András – Erdős Mihály – Fehér Csaba – Hamecz István – Holtzer Péter: *A nyugalom díja* Élet és Irodalom 2006. október 13. 41. szám. [http://www.portfolio.hu/download/files/a\\_nyugalon\\_dija.pdf](http://www.portfolio.hu/download/files/a_nyugalon_dija.pdf) (letöltés ideje: 2012.október 5.) 15.o.

## ***2.9. A minimálbér<sup>278</sup> adómentességének negatív hatása a nyugdíjrendszerre a 2000-es évek elején***

A mai szabályozórendszer körülményei közepette össznépi játékká vált minimálbér után fizetni a járulékokat. Sok tényező járul hozzá ahhoz, hogy ez a magatartás optimálissá vált vélhetően annál sokkal szélesebb körben, mint akik tényleg a minimálbért meg nem haladó havi jövedelemmel bírnak. Ezen okok között szerepel az, hogy a minimálbér-szintű jövedelem kimutatása komoly ellenszolgáltatásokra ad jogosultságot, így például nyugdíj és egészségbiztosítási szolgáltatások is igénybe vehetők a minimálisra szorított összegű járulékfizetés alapján. De az is az okok között van, hogy a minimálbér adómentessé tétele a minimálbér összegénél töri a marginális jövedelemadókulcsot a jövedelemszint függvényében meghatározó összefüggést, és ez a törés erre a jövedelemszintre szorítja az egyéni optimalizációs döntések sokaságát, különösen az önfoglalkoztató (egyéni vállalkozói) jogállás körülményei közepette, amely minimalizálja a jövedelemeltitkolás felderítésének valószínűségét. A minimálbérnek megfelelő jövedelem bevallása mellett elérhetővé váló – lényegében teljes körű – társadalombiztosítási szolgáltatások a jövedelmek tényleges szinten történő bevallása elleni ösztönzőket teremtenek. A minimálbér értéke és annak adózása egy nagyon összetett politikai, szociális és munkaerő-piaci kérdés. Ne feledjük, hogy az egyéni nyugdíjcélú megtakarítások hiányával együtt járó tömeges minimálbér kimutatás a jövőbeli időskori szegénység egy már ma

---

<sup>278</sup> Magyarországon 1989-ben vezették be a minimálbér intézményét, 1992 és 2011 között mértékét évente állapították meg az Országos Érdekegyeztető Tanácsban (OÉT) végzett háromoldalú egyeztetések végén. A 2011. július 30-án megszűnő tanácsot augusztus 1-jétől az immár csak javaslattevési lehetőséggel bíró Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács váltotta fel.

A mindenkori év végére megállapított minimálbér-összeg kötelező érvényű a magyar gazdaság egészére nézve. Mértéke több adó- és járulékfizetési kötelezettség alapegységét képezi, ehhez viszonyítják például a társas és egyéni vállalkozó járulékfizetési kötelezettségét. Az év első havibérét február elején kapják meg a munkavállalók, hiszen az csak a tárgyévi januári munkáktól érvényes. A 2002. és 2008. közötti tárgyi adóévekben (hét adóévben) a minimálbér adómentes volt. 2009-től ismét adóköteles, azonban az adójóváírás miatt ez csak minimális adóterhet jelentett. 2012. január 1-től megszűnt az adójóváírás.

létező melegágya, mert az érvényes nyugdíjszabályok nagyon alacsony jövedelmet társítanak ehhez az aktívkorai jövedelemeltitkoló magatartáshoz.<sup>279</sup>

A nyugdíjkorrekciós intézkedések előzményeit és az elmélet válaszát vizsgálva lássuk, hogy a következőkben milyen változtatások történtek a vizsgált időszakban.

### **3. A nyugdíjreform utáni újabb pénzügyi reform elemei**

#### ***3.1. A nyugdíj mellett kereső tevékenységet folytatókat érintő rendelkezések***

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényt (Tny.) módosító 2006. évi CVI. törvény rendelkezései nyomán, 2007-től a saját jogú nyugdíjasként folytatott kereső tevékenységre is kiterjed a nyugdíjbiztosítás. A nyugdíjasnak 2007. április 1-jétől (önkéntes vállalással már 2007. január 1-jétől) a megszerzett (járulékalapot képező) munkajövedelméből 8,5 %-os egyéni nyugdíjjárulékot kell fizetnie (erről egy másik törvény rendelkezik), ugyanakkor e járulékfizetés ellenében a nyugdíjas további nyugdíjjogokat szerez. Ez azt jelenti, hogy minden így megszerzett 1 évnyi szolgálati idő után a nyugdíjas kérelmére a nyugdíját –az éves rendszeres emeléseken túl – meg kell emelni. Az emelés nagysága a nyugdíjasként megszerzett szolgálati idő alatt elért, járulékalapot képező kereset, jövedelem átlagának 0,5 %-a.

Nem változott az a rendelkezés, miszerint a saját jogú nyugdíjas foglalkoztatott 4 %-os egyéni természetbeni egészségbiztosítási járulék fizetésére is kötelezett.

Egy korábbi törvénymódosítás alapján a nyugdíj 2007-től olyan adóterhet nem viselő járandóság, amely összevonandó a nyugdíjas egyéb, összevonási kötelezettség alá eső jövedelmeivel. Maga a nyugdíj 0-kulcsos, tehát nincs utána személyi jövedelemadó fizetési kötelezettség, azonban az egyéb, a

---

<sup>279</sup> Lásd bővebben: Varga Zoltán: *Új magyar nyugdíjreform küszöbén* Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolciensum Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 8. Bibo Kiadó Miskolc, 2007. 529-548.o.

nyugdíjjal összevont jövedelmek adóterhét a nyugdíj összegére tekintettel kell meghatározni.<sup>280</sup>

*A korhatár alatti nyugdíjasok munkavégzését érintő változások*

2008-tól az előrehozott (korhatár alatti) öregségi nyugdíj igénybevételének feltétele a biztosítás alapjául szolgáló jogviszony megszűntetése. Vagyis ilyen nyugdíj akkor állapítható meg, ha a biztosított – az életkori és a szolgálati idő feltétel mellett – teljesíti ezt a kritériumot is. (A vállalkozói körben a jogviszony átalakul kiegészítő tevékenységet folytató vállalkozói jogviszonnyá.)

Ha a megszüntetett jogviszony helyébe egy új jogviszony lép, akkor arra 2008-tól már szintén új szabályok vonatkoztak. E szabályok lényege az volt, hogy mindazoknak, akik 62 éves koruk betöltése előtt öregségi nyugdíjasként, ideértve

- az előrehozott ill. csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíjat,
- a korkedvezményes nyugdíjat,
- a korengedményes nyugdíjat,
- az ún. bányásznyugdíjat és
- a művésznyugdíjat, továbbá
- a rájuk vonatkozó - külön törvény szerinti - eltérő nyugdíjkorhatárra vonatkozó szabályokra figyelemmel, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati nyugdíját is,

kereső tevékenységet folytattak, bizonyos nagyságú munkajövedelem megszerzése után szüneteltetniük kell saját jogú nyugdíjukat. A szüneteltetés alatt az érintett nyugdíjasnak minősül, tehát járnak neki az utazási és egyéb kedvezmények. A szüneteltetés alatti nyugdíjmelést az ellátás újbóli folyósításának idejétől kapja meg. Jogosultságát az akkor még létező 13. havi nyugdíjra nem vesztette el, de a 13. havi nyugdíj aktuális részletét csak akkor kapta meg, ha az adott hónapban (márciusban és novemberben) folyósították a

---

<sup>280</sup> A témával kapcsolatban lásd bővebben: Varga Zoltán: *Changes in the Hungarian Pension System* 6th International Conference of PhD Students University of Miskolc 12-18 August 2007 Conference Book 333-339.o.

nyugdíját A rendelkezések szerint az egyes naptári éveket külön-külön kell vizsgálni. A nyugdíjas minden évben rendelkezik egy éves „keretösszeggel”, amely az év első napján érvényes minimálbér 12-szerese. Mindaddig, amíg az adott évi (járulékalapot képező) keresete ezen keretösszeget belül marad, keresete mellett a nyugdíjat is korlátozás nélkül felveheti. Ha azonban keresete meghaladja a keretösszeget, a következő hónaptól az év végéig nyugdíját szüneteltetnie kell. (Ha a keretösszeg túllépésére decemberben kerül sor, a decemberi nyugdíjat vissza kell fizetni.) E korlátozás megszűnik a 62. életév betöltésekor.<sup>281</sup>

*Átmeneti szabály* volt a 2007. december 31-ig korhatár alatti nyugdíjba vonulók esetében, hogy 2 évig nem kötelező szüneteltetni a nyugdíjukat keresőtevékenység folytatása esetén. 2010. január 1-jétől azonban minden korhatár alatti nyugdíjban részesülőre egyaránt vonatkozik a szüneteltetési kötelezettség, ha a keresete a keretösszeget meghaladja.<sup>282</sup>

#### *Az előrehozott öregségi nyugdíj szabályainak átalakulása*

2008. január 1-jétől az előrehozott öregségi nyugdíj jogosultsági feltételei kiegészültek. Az előrehozott korhatár betöltése és a 38 év szolgálati idő megszerzése mellett a biztosítási jogviszonyt pl. munkaviszonyt is meg kellett szüntetni az előrehozott, illetve a csökkentett előrehozott öregségi nyugdíj igénylésekor.

A 2007. december 31-t követően, de 2013. január 1-je előtt megállapításra került nyugdíj összegének alapjául szolgáló keresetekből le kell vonni a kifizetés időpontjában hatályos jogszabályok szerint számított egészségbiztosítási és nyugdíjjárulék, a magán-nyugdíjpénztári tagdíj, a

<sup>281</sup> A változtatásokról lásd bővebben: Varga Zoltán: *Az átalakuló magyar nyugdíjrendszer* Konferencia-kiadvány Opuscula Szegediensia 2. Pólay Elemér Alapítvány Szeged, 2008. 31-44.o.

<sup>282</sup> Pl. az 1947-ben születettek, ha 2007-ben megállapították az előrehozott öregségi nyugdíjukat, nem kellett megszüneteltetni annak folyósítását, bármennyit kerestek is. A két év türelmi idő 2009 végén telt le, de ők addigra betöltötték a 62. életévüket. Őket tehát a szüneteltetési előírás nem érintette. 2007-ben 57 évesen elmehettek előrehozott öregségi nyugdíjba az 1950-ben született nők. Esetükben a két év türelmi idő azt jelenti, hogy 2009. december 31-ig nem kellett szüneteltetni a nyugdíjukat, bármennyi volt is a keresetük. 2010. január 1-jétől azonban a 2012-ben betöltendő 62. születésnapjukig rájuk is vonatkozik a nyugdíjszüneteltetési kötelezettség, ha keresetük meghaladja a keretösszeget.

munkavállalói járulék összegét. A fennmaradó összegre kell megállapítani a személyi jövedelemadó összegét, amelyet le is kell vonni.

A *havi átlagkereset* megállapítása során a nyugdíjazást megelőző naptári év előtti kereseteket az országos nettó átlagkereset egyes években történő növekedésének megfelelően a nyugdíjazást megelőző naptári év kereseti szintjéhez kell igazítani. A valorizációs szorzókat tényadat alapján kell megállapítani, az ehhez szükséges adatok azonban csak a tárgyév februárjában várhatók. Emiatt az év első hónapjaiban a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek csak nyugdíjelőleget tudnak megállapítani, majd a valorizációs szorzók ismeretében később tudnak végleges határozatot hozni.

### **3.2. A nyugdíjszámítási szabályok átalakítása**

*Teljes valorizáció.* Ugyancsak a Tny-t módosító 2006. évi CVI. törvény rendelkezései nyomán, a 2008. január 1-jétől kezdődő időszakban újonnan megállapításra került saját jogú nyugdíjakat már az ún. *teljes valorizálás* alapján kellett kiszámítani. Ez a következőt jelenti. A nyugdíjat az 1988. január 1-jétől a nyugdíjazásig elért keresetek, jövedelmek átlagából kell kiszámítani. Ennek során természetesen a régebbi, az akkori alacsonyabb nominális színvonalat tükröző kereseteket aktuális nominális szinten kell számításba venni. Ez a *valorizálás*.<sup>283</sup>

*Nettósítás.* Ellentétesen hat viszont az induló nyugdíjszínvonalra (10-15 %-os csökkentést okozva a nettóban), hogy 2008-tól a nyugdíjak kiszámításánál figyelembe vett kereseteket, jövedelmeket nemcsak azok személyi jövedelemadó tartalmával kellett csökkenteni, hanem a keresetkből levont járulékok összegével is, ideértve az egyéni nyugdíjjárulékot, a magánnyugdíjpénztári tagdíjat, az egyéni egészségbiztosítási járulékot és a –

---

<sup>283</sup> A mai részleges valorizálás javítását a következő példával lehet szemléltetessé tenni. Ha valaki például 2008. január 1-jén ment nyugdíjba, 1988. és 2007. közötti kereseteit a mai szabályok szerint úgy kellene valorizálni, hogy az 1988-2004-es időszakban elért keresetei 2006-os szintűre emelkednek, a 2005-ös, a 2006-os és a 2007-es pedig maradna eredeti nagyságában. A 2008-as új valorizációs szabály szerint viszont az 1988. és 2006. közötti keresetek mindegyike 2007-es szintűre emelkedik. Mindez növelően hat az induló nyugdíjak színvonalára és összességében 2,5-4,5 %-os növekedést jelent

Munkaerő-piaci Alapba<sup>284</sup> fizetendő – munkavállalói járulékot. Az 1988 óta a nyugdíjazásig elért kereseteket, jövedelmeket az azok megszerzésekor érvényes mindenkori szabályok szerinti járulékösszegeknek megfelelően kell csökkenteni. A levonandó személyi jövedelemadót a kereseteknek a fentiek szerinti, járulékokkal csökkentett összegére vonatkozóan kell kiszámítani.

A hosszú szolgálati idővel rendelkezők teljesítményének magasabb fokú elismerését biztosítja, hogy 40 év szolgálati idő felett minden további szolgálati év 1,5 % helyett 2,0 %-os többletet biztosít az ún. nyugdíjskálán.<sup>285</sup> 2009-től *nem szűnt meg* a nyugdíjrendszerben a *minimum garancia és a résznyugdíj*. A nyugdíjminimum azok számára nyújtott kedvezőbb nyugdíjszámítást, akiknek a nyugdíj alapjául szolgáló béridőszakban az átlagkeresete elérte a nyugdíjminimum összegét, illetve az alatti, mert ők az átlagkeresetüket kapták nyugdíjként. Az átlagkeresetnek ilyen esetben tehát nem a szolgálati idő szerinti mértéke jár, amely rövid szolgálati idő mellett alacsony is lehet. A résznyugdíj intézményének megőrzése azt jelenti, hogy az is részesülhet nyugdíjban, aki nem szerezte meg az öregségi teljes nyugdíjhoz előírt legalább 20 év szolgálati időt, de legalább 15 évet elért. Ilyen az esetben nincs minimum garancia, tehát nagyon alacsony nyugdíjak is keletkezhetnek.<sup>286</sup>

### ***3.3. A korkedvezményes, a rokkantsági és a baleseti rokkantsági nyugdíj jogosultsági feltételeinek módosulásai***

A 2006. évi CXIX. törvény 2007. január 1-jei hatállyal módosította a Tny-t. A törvénymódosítás a 2007-2010-es időszakra a korkedvezményes idő szerzésére vonatkozó munkaköri feltételeket – a legfontosabb szabályokat az eddigi kormányrendeleti szintről törvényi szintre emelve – lényegében

---

<sup>284</sup> 2012-től az elnevezése: Nemzeti Foglalkoztatási Alap.

<sup>285</sup> Vagyis pl. 42 év esetén a nyugdíj 83 %-a a nyugdíj alapjául szolgáló átlagkeresetnek, addig 2008-tól ez a mérték 84 % lett. Az érintetteknek (kb. évi 20-25 ezer fő) 1%-os nyugdíjnövelést jelent.

<sup>286</sup> A témához kapcsolódóan lásd bővebben: Varga Zoltán: *A nyugdíjrendszer átalakításának kérdései a XXI. századi Magyarországon* Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolciensum Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 9. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2008. 497-517.o.

változatlanul hagyta; kimondva, hogy a 2011. január 1-jével kezdődő időszakra vonatkozóan a karkedvezményre jogosító feltételek meghatározásáról külön törvény rendelkezik. Ugyanakkor a karkedvezményes időszerzés új, már 2007. január 1-jétől hatályos feltételét a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) módosítása rögzíti. Eszerint ekkortól a foglalkoztatónak a karkedvezményre jogosító munkakörben foglalkoztatott után a társadalombiztosítási járulék alapjának alapulvételével – a társadalombiztosítási járulékon felül – *karkedvezménybiztosítási járulékot* kell fizetnie, kivéve, ha e kötelezettsége alól külön jogszabály szerint mentesítették.<sup>287</sup>

*Rokkantsági nyugdíjra* az volt jogosult, akinek egészségkárosodása 79 %-ot meghaladó mértékű, 50-79 % közötti, de rehabilitációs intézkedés nélkül nem foglalkoztatható, rehabilitációja viszont a szakértői szerv szakvéleménye alapján nem javasolt, az életkorára előírt szolgálati időt megszerezte, egészségi állapota miatt kereső tevékenységet nem folytat, vagy keresete legalább 30 %-al alacsonyabb a megrokkánását megelőző négy hónapban elért keresete átlagánál, továbbá táppénzben, baleseti táppénzben nem részesül.<sup>288</sup>

*Megszűnt* a rokkantsági nyugdíj, ha az egészségi állapotában bekövetkezett javulás miatt a rokkantsági nyugdíjas már nem rokkant, vagy hat egymást követő hónapban elért nettó keresetének havi átlaga meghaladta a rokkantsági nyugdíj alapját képező havi átlagkereset 90 %-át, de legalább a minimálbért. Az összehasonlíthatóság érdekében a több éve megállapított

---

<sup>287</sup> 1997. évi LXXX. törvény 20/A §.

<sup>288</sup> A rokkantsági csoportok a következőképpen alakultak:

*III. rokkantsági csoportba* tartozott, akinek az egészségkárosodása 50-79 % közötti, de nem rehabilitálható,

*II. csoportos rokkant*, akinek egészségkárosodása 79 %-ot meghaladó mértékű,

*I. rokkantsági csoportba* tartozott, aki mások ápolására szorul.



rokkantsági nyugdíjak esetében a nyugdíjalapot az évenkénti nyugdíjemelések mértékével növelni kellett.<sup>289</sup>

Akit *fekete munkavégzésen* kaptak, komplex felülvizsgálaton kellett megjelennie, s ennek idejére a rokkantsági nyugdíj folyósítását fel kellett függeszteni. Amennyiben a rokkantság feltételei fennálltak, a rokkantsági nyugdíjat a felfüggesztés időpontjától folyósítani kellett, mennyiben a feltételek nem álltak fenn, a rokkantsági nyugdíjat meg kellett szüntetni.

Ha a rokkantsági nyugdíjas egészségkárosodásának mértéke változott, a rokkantsági nyugdíja mértékét ennek megfelelően módosítani kellett. Az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését követően az egészségkárosodás változása miatt a rokkantsági nyugdíj mértékét nem lehetett módosítani.

*Baleseti rokkantsági nyugdíjra* az vált jogosulttá, aki túlnyomóan üzemi baleset, vagy foglalkozási betegség következtében vált rokkanttá, az egészségkárosodása következtében kereső tevékenységet nem folytatott, keresete legalább 30 %-kal alacsonyabb a megrokkánását megelőző négy hónapban elért keresete átlagánál, továbbá táppénzben, baleseti táppénzben nem részesült. Baleseti rokkantsági nyugdíjra jogosulttá vált az is, akinek az egészségkárosodása szilikózis, vagy azbesztózis miatt a 40 %-ot elérte, és az egyéb feltételeknek megfelel.

A baleseti rokkantsági nyugdíjra jogosultság *megszűnt*, ha a nyugdíjas túlnyomóan üzemi baleset, foglalkozási betegség, szilikózis, azbesztózis következtében kialakult egészségkárosodása miatt már nem rokkant, vagy kereső tevékenység folytatása esetén nettó keresete hat egymást követő havi átlaga meghaladja a baleseti rokkantsági nyugdíj alapját képező átlagkereset 90 %-át, de legalább a minimálbért. Az összehasonlíthatóság érdekében a több éve megállapított baleseti rokkantsági nyugdíjak esetében a nyugdíjalapot az évenkénti nyugdíjemelések mértékével növelni kellett.

---

<sup>289</sup> A nyugdíjrendszer fenntarthatósága érdekében tett intézkedésekről lásd bővebben: Varga Zoltán: *Measures to the sustainability of the Hungarian Pension system* International Conference on Economics, Law and Management - 3rd edition "Petru Maior" University Faculty of Economics, Law and Management and Administrative Sciences Conference Book 93 - 104.o.

Aki *feketemunkát* végezett, komplex felülvizsgálaton kellett megjelennie, s ennek idejére a rokkantsági nyugdíj folyósítását fel kellett függeszteni. Amennyiben a rokkantság feltételei fennálltak, a rokkantsági nyugdíjat a felfüggesztés időpontjától folyósítani kellett, mennyiben a feltételek nem álltak fenn, a rokkantsági nyugdíjat meg kellett szüntetni.

A baleseti rokkantsági nyugdíjat az egészségkárosodás változásának megfelelően módosítani kellett. Az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését követően azonban már nem lehetett az egészségkárosodás változása miatt módosítani a baleseti rokkantsági nyugdíj mértékét.

A 2008. január 1-jét megelőző időponttól rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülők, és az új igénylők esetében, ha a nyugdíjkorhatárt 2011. december 31-ig 10 éven belül elérték, az esedékes felülvizsgálat alkalmával kérelmükre rokkantsági ellátást kellett megállapítani. A 2007. december 31-én rokkantsági ellátásban részesülők 2008-ban esedékes felülvizsgálata alkalmával csak az egészségkárosodás mértékét kellett vizsgálni. A rokkantsági ellátásban részesülő kérelmére a soros felülvizsgálaton el kellett végezni a komplex minősítést, és amennyiben a jogosultsági feltételek fennállnak, rehabilitációs járadékot kellett megállapítani részére.

### ***3.4. Özvegyi nyugdíjakkal kapcsolatos pénzügyi vonatkozások***

Az 1993. március 1-je előtt megözvegyültek özvegyi nyugdíjának felélédesi idejét az Alkotmánybíróság<sup>290</sup> döntése értelmében 15 évben kell meghatározni.

---

<sup>290</sup> Az özvegyi nyugdíj felélédeséről a 37/2007. (VI. 12.) AB határozat rendelkezik. (Magyar Közlöny, 2007/73.) Az Alkotmánybíróság 2007. június 11-én hozott határozata szerint alkotmányellenes az a törvénymódosítás, amelyben úgy csökkentették az özvegyi nyugdíj felélédesét tizenötől tíz évre, hogy nem voltak tekintettel azokra, akiknek a jogszerzése akkor már folyamatban volt. Az 1993. évi törvénymódosítás előtti szabályozás szerint özvegyi nyugdíjra az a férfi volt jogosult, aki házastársa halálakor a hatvanadik és az a nő, aki férje halálakor az ötvenötödik életévét betöltötte. Az akkor hatályos törvény szerint a nyugellátás akkor is járt, ha az életben maradt házastárs rokkant, illetve a társa halálával két árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról kellett gondoskodnia. A jogszabály azt is kimondta: az özvegy nyugdíj-jogosultság feléled, vagyis az özvegynek attól kezdve jár az özvegyi nyugdíj, ha a meghatározott feltételek valamelyike 15 éven belül bekövetkezik. Ezt a szabályozást módosította az Országgyűlés 1993-ban úgy, hogy tizenötől tíz évre csökkentette a határidőt. Az Ab álláspontja szerint maga a határidő csökkentése nem ütközik az Alkotmányba, arról a

Akinek az említett időpont előtt hunyt el a házastársa, és kapott ideiglenes özvegyi nyugdíjat, annak beszüntetését követő 15 éven belül, ha ideiglenes özvegyi nyugdíjban nem részesült, a halál bekövetkezésétől számított 15 éven belül kell teljesítenie az özvegyi nyugdíjra jogosultság feltételeit, hogy az ellátás megállapítható legyen számára. Ezekben az esetekben az özvegyi nyugdíj kérelemre legkorábban 2008. január 1-jétől volt megállapítható. Az alkotmánybírói döntés nem érinti az 1993. február 28-át követően megözvegyültek esetében előírt 10 év feléledési idő szabályait.

### *Méltányossági szabályok*

2006. január 1-jétől 5 év helyett ismét 3 évenként kérhetett méltányosságból nyugdíjmelést a rászoruló nyugdíjas

A krízishelyzetben lévő nyugdíjas egyszeri segítyt kérhetett. Évente legfeljebb egy alkalommal adható segíty annak a nyugdíjasnak, akinek a szociális törvény szerint figyelembe vehető egy főre jutó jövedelme nem haladta meg az öregségi nyugdíjminimum kétszeresét<sup>291</sup>.

Rendkívül indokolt esetben akkor is megállapítható volt méltányosságból az árvaellátás, ha az árva nem nappali tagozaton végzi a középiskolát.

A nyugdíj megállapítás alapjául szolgáló keresetek nemcsak egykorú okirattal voltak igazolhatók, hanem a munkáltató egykorú nyilvántartásai alapján kiállított igazolással is, vagy más egykorú okirattal, pl. a foglalkoztató által a személyi jövedelemadó megállapításhoz kiadott igazolással, munkakönyvvel.

---

jogalkotó dönthet. Azt azonban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek találta a testület, hogy a parlament nem volt tekintettel azokra, akiknek házastársuk a törvénymódosítás előtt hunyt el és a határidő lecsökkentése kedvezőtlenül érintette őket. A testület szerint számukra garanciákat kellett volna beépíteni a jogszabályba, hogy rájuk továbbra is a 15 éves határidő vonatkozik. Az érintett rendelkezések azokat érinti, akiknek a házastársa 1993. március 1-je előtt hunyt el és az özvegyi nyugdíjra feléledésére vonatkozó határidő-lecsökkentés kedvezőtlenül érintette őket. Az Ab felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2007. december 31-ig tegyen eleget.

<sup>291</sup> 2008-ban az kaphat méltányosságból nyugdíjmelést, akinek az ellátása nem haladta meg a nyugdíjminimum kétszeresét, 57000 forintot. Ez az összeghatár 2012-ben 70.000 Ft, egyedül élő esetén 80.000. Ft.

<sup>291</sup> 2008-ban 57000 Ft-ot, egyedülálló esetében két és félszeresét, 71250 Ft-ot. A segíty összege 10000 Ft és az öregségi nyugdíjminimum összege, 28500 Ft közötti lehetett.

*Eljárási szabályok*

A 2005. november 1-jén hatályba lépett, a *Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól* (továbbiakban: KET) szóló 2004. évi CXL. törvény előírásai miatt a nyugdíjbiztosítás eljárási szabályainak fontosabb változásai:

*A jogorvoslat.* Fellebbezni változatlanul a nyugdíjbiztosítási szervek vezetőinél lehetett, de két fontos változás történt. Ha az ügyfél a fellebbezési időn belül benyújtott kérelme alapján az első fokon eljáró nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv megállapította, hogy döntése jogszabálysértő volt vagy a kérelemben foglaltakkal egyetértett, akkor a határozatát módosíthatta. A másik fontos változás, hogy a nyugdíjbiztosítási szervek eljárásában nem lehet érvényesíteni az azonnali végrehajthatóságot, ha ez az ügyfél ellátását csökkentené vagy megszüntetné.

Új jogintézmény került bevezetésre az *újrafelvételi kérelem*. Az újrafelvételi eljárás keretében jogerős határozat módosítására kerülhet sor olyan esetekben, amikor az ügyfél már az eredeti határozat meghozatala előtti olyan bizonyítékot terjeszt elő három éven belül, amelyet az eljárás során az igénye érvényesítésekor nem jelölt meg. Ha a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv megállapítja, hogy bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, akkor döntését az ügyfél javára korlátozás nélkül módosíthatja, az ügyfél kárára azonban csak egy alkalommal öt éven belül.

A nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv a munkaképesség-csökkenésen alapuló ellátásban részesülő személyt soron kívül is kötelezheti orvosi felülvizsgálatra, ha olyan tény vagy körülmény jut a tudomására, amely valószínűsíti, hogy a munkaképesség-csökkenés nem, vagy enyhébb mértékben áll fenn.

Változott a nyugdíjak külföldre folyósításának lehetősége az EGT tagállamok területén élőknel, illetve tartózkodóknál. 2006. január 1-jétől kérhető a nyugdíj közvetlen utalása a jogosult által választott, az EGT tagállam területén lévő bankhoz. Ezt a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságtól kell kérni, megadva a külföldi bank nemzetközi bankszámla számát is (IBAN és SWIFT kód). Ebben az esetben az adott valutára váltás költségei nem az ügyfelet terhelik. Az EGT

területén kívüli országokba utalásnál a nyugdíjfolyósító a belföldi pénzintézethez utal és a tovább utalás az ügyfél kérelmére és terhére történik. Változatlanul felveheti a nyugdíjat egy belföldi meghatalmazott is.

Késedelmi kamatot fizet a nyugdíjfolyósító szerv, ha a megállapított nyugdíjhatározat kézbesítését követő 15 napon belül nem folyósítja a nyugellátás összegét. A késedelmi kamat naptári napokra számított mértéke a felszámításkori jegybanki alapkamat kétszeresének 365-öd része.

*Új pénzbeli ellátástípus: a rehabilitációs járadék bevezetése*

2007. július 2-án került kihirdetésre a rehabilitációs járadékról szóló 2007. *LVIII. törvény*, amely 2008 január 1-jén lépett hatályba. A törvény célja, hogy komplex rehabilitáció keretében a megmaradt képességek hasznosítására kerüljön a hangsúly. A rehabilitációs járadék a komplex orvosi, foglalkozási, szükség esetén a szociális rehabilitációt foglalja magában. A passzív ellátásra pl. rokkantsági nyugdíjára ítélet helyett, az aktív rehabilitációra, a meglévő képességek fejlesztésére, a munka világába történő visszailleszkedésre kell felkészíteni a kialakult egészségi állapotú embert. A komplex rehabilitációhoz kapcsolódóan az orvosi minősítés rendszere is megváltozik. Az eddigi munkaképesség csökkenés mértékének meghatározása helyett az egészségkárosodás mértékét kell meghatározni.

A rehabilitáció idejére maximum 3 évre rehabilitációs járadék jár, amelynek összege a rokkantsági nyugdíj 120 %-a.

A rehabilitációs járadékból nyugdíjjárulékot kell fizetni, ennek fejében a járadékfolyósítás időtartama szolgálati időnek minősül. A rehabilitációs járadék összegét akkor kell figyelembe venni a nyugdíjalap meghatározásakor, ha ez az igénylőre nézve kedvezőbb.

*Az előzőekben vázolt változtatások csak a kezdetét jelentették azoknak az átalakításoknak, amelyek a nyugdíjrendszer pénzügyeit az elmúlt két évben érintették. A következőkben ezek vázolására teszünk kísérletet<sup>292</sup>.*

### **3.5. A magánpénztárak és az önkéntes pénztárak tevékenysége a vizsgált időszakban**

#### *A magán-nyugdíjpénztárak első tíz évének értékelése*

A magánpénztári pillér első tíz évében a tőle várhatónál alacsonyabb teljesítményt ért el, így érdemben nem segítette a teljes vegyes rendszer hosszú távú működőképességét. Emiatt olyan szabályozóváltozások vezettek be, amelyek azt célozták, hogy hosszabb távon javítsák a magán-nyugdíjpénztárak működési hatékonyságát (működési és vagyonkezelési költséglimitok, új portfólió struktúrák ösztönzése, beszedési adminisztráció). A pénztári szervezeti forma és a járadékfizetés kérdése még nyitott volt ekkoriban.

Kritikaként mondható, hogy az akkor fennálló pénztári forma – amely egy valódi tőketulajdonosok és így valódi tőkésítés nélkül működő szövetkezeti forma – nemigen volt alkalmas arra, hogy benne több százezer fő sok milliárd forintos megtakarításait több évtizeden át rábízzák olyan a pénzügyi szolgáltatókra, amelyeket nem kötnek – a bankokra, biztosítókra és más pénzügyi szolgáltatókra érvényes szavatoló tőkére vonatkozó és más – előírások. Túl azon, hogy ez komoly rendszerkockázatot hordozott magában, nem átláthatók benne az érdekeltségi viszonyok, ami rontja a teljesítményt, és növeli a költségszintet. Ez a rendszer csak Magyarországra volt jellemző, ilyen formában, a világban máshol nem működnek kötelező, tőkésített rendszerek (önkéntes, elsősorban foglalkoztatói nyugdíjpénztárak léteznek, de az egészen más elbírálás alá tartozik). Mindenütt az olyan nyugdíjalapok a jellemzők, ahol a tag csak ügyfél, de nem tulajdonos, és ahol valódi tőke- és helytállási követelménnyel szembesülő tulajdonosok működtetik az intézményt,

---

<sup>292</sup> Az elmúlt két évtized változásairól lásd bővebben: Varga Zoltán: *Thoughts about the last two decade of the Hungarian Pension system* Analele Universitatii din Oradea – Fascicula Drept Editura Universitatii din Oradea 2008. 61-78.o.

alapvetően befektetési alap-kezelő és befektetési alap-modell szerint, természetesen a nyugdíjintézmény sajátos adminisztrációs követelményeivel.

A pénztári járadéokra vonatkozó szabályozás rendkívül hiányos volt. Már a 2000-es évek közepén kérdéses volt, hogy ki és hogyan fog nyugdíjat szolgáltatni a pénztárakból – az akkor hatályos jogszabályok alapján ugyanis nemigen lehetett volna megkezdeni a járadékszolgáltatást. Bár a tömeges szolgáltatások későbbre voltak várhatók, 2013-tól már igényt tarthattak volna a jogosultak a magánpénztári életjáradékokra.<sup>293</sup>

### *A nyugdíjrendszer harmadik pillére, az önkéntes pénztárak helyzete*

A nyugdíjaskori megélhetésnek csak egyik része az állami nyugdíjrendszer rendszeres nyugdíjfizetései, másik részéhez pedig igen sok minden tartozhat: az aktív életkori egyéni felhalmozás, tartalékolás, de még a családon belüli segítségnyújtást is. A nyugdíjrendszerek ugyanakkor megkülönböztetik azokat az önkéntes felhalmozási, megtakarítási formákat, eszközöket, amelyek az aktív kor alatt célzottan a nyugdíjaskori megélhetés segítésére történnek.

Magyarországon 1993 vége óta működnek *önkéntes nyugdíjpénztárak*, és 2005-ben született meg a *nyugdíj-előtakarékossági számla* intézménye. Az önkéntes pénztárak a magánpénztárakhoz hasonló módon működő intézmények, amelyek pótlólagos megtakarításokat gyűjtenek egyéni számlán, befektetve az összegeket. Kezdetben igen jelentős, a későbbiekben kisebb, de még mindig számottevő adókedvezményt kaphatott a megtakarító (egy adott maximum összegig), míg az utóbbi időben pedig számlajóváírás formájában kapnak a tagok állami támogatást. Az önkéntes pénztári tagot egy bizonyos összegig a munkáltatója is tudja kedvezményesen (költségből) támogatni.

A nyugdíj-előtakarékossági számla gyakorlatilag egy speciális értékpapírszámla, ahol a megtakarító saját maga hozza meg azokat az egyedi befektetési döntéseket, hogy milyen eszközökbe, értékpapírokba, befektetési alapokba kívánja helyezni a befizetett pénzt, és amely ugyanazokat a

---

<sup>293</sup> A szakértők között széles körű egyetértés bontakozott ki arról, hogy a fennálló pénztári forma, éppen a kockázatok és a tőkével való ellátatlansága miatt egyáltalán nem lett volna alkalmas valódi nyugdíj (= életjáradék) szolgáltatására.

kedvezményeket élvezzi, mint az önkéntes nyugdíjpénztár. Ide csak az egyén fizethet be, munkáltatói támogatás nem érvényesíthető.

A legklasszikusabb értelemben egyik eszköz sem feltétlenül számít nyugdíjcélúnak, még ha mindkét névben szerepel is a nyugdíj kifejezés. Az önkéntes nyugdíjpénztárt eredetileg úgy alkották meg, hogy 10 év előtakarékoskodást követően minden további nélkül, egy összegben, adómentesen felvehetővé vált az összeg. A jelenlegi szabályozás – több lépcsőben – odáig szigorodott, hogy 10 év után a hozam vehető fel adómentesen, míg további tíz évnek kell eltelnie, hogy egyenletesen a befizetett tőkét terhelő adó is megszűnjön. A nyugdíj-előtakarékossági számla is feltörhető, büntető adó mellett, még aktív korban.

2007-ben Magyarországon is megszületett az úgynevezett *foglalkoztatói nyugdíjalap* intézménye. Az Európai Unió régi tagállamaiban a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények a nyugdíjrendszer II. pillérének részeként működnek és fontos szerepet játszanak a nyugdíjcélú megtakarítások között. A már kialakult hazai nyugdíjrendszerbe új pillérként lépett be a foglalkoztatói nyugdíj. A szabályozásra vonatkozó uniós irányelv még 2003-ban megszületett,<sup>294</sup> amit a hazai szabályozásba 2005 szeptemberéig vállaltunk átültetni. A 2005 októberében megszületett jogszabály azonban csak arról rendelkezett, hogy más uniós tagállamban létrehozott foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató hogyan tevékenykedhet Magyarországon. Az Európai Bizottság 2006 októberében felszólította Magyarországot, hogy az irányelvnek megfelelő teljes szabályozást ültesse át a hazai jogrendbe. Az elfogadott törvényjavaslat ennek a kötelezettségnek tesz eleget.<sup>295</sup>

---

<sup>294</sup> Az Európai Parlament és Tanács 2003/41/EK irányelve (2003. június 3.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáló intézmények tevékenységéről és felügyeletéről.

<sup>295</sup> Az EU irányelv alapján a Magyar Országgyűlés is megalkotta a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről szóló 2007. évi CXVII. törvényt.



### *Foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató*

A foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmény korábban nem volt ismert a hazai nyugdíjrendszerben.<sup>296</sup> Sem a hazai magánnyugdíj-pénztárak, sem az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak nem tartoznak az irányelv hatálya alá, illetve más magyar jogszabály sem teszi lehetővé ilyen intézmények alapítását. Ezért az új foglalkoztatói nyugdíjintézményt egy már kialakult nyugdíjrendszerbe építik be a jogalkotók, annak új pilléréként. Az intézmények a magyar nyugdíjrendszerben az önkéntes nyugdíjcélú megtakarítási lehetőségek körét szélesítik. Ezzel olyan önkéntes nyugdíjcélú megtakarítási forma teremődik meg, melynek középpontjában a foglalkoztatói kötelezettségvállalás áll.

Foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény részvénytársasági formában működhet. Foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményt alapíthat a foglalkoztató, valamint bank, biztosító részvénytársaság és befektetési társaság. A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények mindegyike a vele szerződő foglalkoztatóknak is kínálhat nyugdíjkonstrukciókat. A nyugdíjszolgáltatók a PSZÁF felügyelet alatt állnak.

A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményhez bármely foglalkoztató csatlakozhat, hogy munkavállalóinak foglalkoztatói nyugdíjkonstrukciót biztosítson. A csatlakozás a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény és foglalkoztató között megkötött szerződéssel jön létre.

### *Munkavállalói tagság*

Tag az lehet, aki az alapító vagy a csatlakozó foglalkoztatóval munkaviszonyban áll és a munkaszerződése tartalmazza a foglalkoztató kötelezettségvállalását a hozzájárulás megfizetésére. A tagsági jogviszony a

---

<sup>296</sup> Szakértői vélemények szerint a *foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatás* megoldást jelenthet a munkáltatóknak, ugyanis a céges befektetéssel kombinált életbiztosítási termékekhez (unit-linked) hasonlóan a foglalkoztatói nyugdíjprogram esetén is a munkáltató döntheti el, hogy mely munkavállalóra kívánja a juttatást kiterjeszteni, a vállalati céloknak megfelelően pedig a bevont munkavállalók körét is bármikor megváltoztathatja. A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatásba teljesített vállalati befizetések az éves 500 ezer forint összeg erejéig élvezik a kedvezményes közteherfizetési lehetőséget, a nyugdíjszolgáltatás pedig adó- és járulégmentes.

A Napi Gazdaság cikke nyomán:

[http://www.napi.hu/magyar\\_vallalatok/biztositas\\_helyett\\_foglalkoztatoi\\_nyugdij.534153.html](http://www.napi.hu/magyar_vallalatok/biztositas_helyett_foglalkoztatoi_nyugdij.534153.html)

(letöltés ideje: 2012.október 24.)

munkaszerződés megkötésével, illetve módosításával jön létre. A munkaszerződésben rögzíteni kell a nyugdíjkonstrukcióra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket, befizetéssel meghatározott nyugdíjkonstrukciónál a hozzájárulás mértékét, szolgáltatással meghatározott nyugdíjkonstrukciónál pedig az ígért nyugdíjszolgáltatást.

A tagi számlán jóváírt összeg a tag tulajdona. A nyugdíjkonstrukció azonban tartalmazhat olyan kikötést, hogy a felhalmozás csak egy meghatározott munkaviszonyban töltött idő után válik a tag tulajdonává. Ez az időszak legfeljebb 5 év lehet. Amennyiben a tag munkaviszonya ennél rövidebb ideig tart, az addig megszerzett jogosultságokkal nem rendelkezhet.

A tagsági jogviszony alapja a munkaviszony. A tag munkaviszonyának megszűnésekor dönthet arról, hogy felhalmozott jogosultságait a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményben hagyja (nyugvó jogosultságként), vagy átlép az új foglalkoztatójának foglalkoztató nyugdíjszolgáltató intézményébe.

Tekintettel arra, hogy a tag kedvezményezettet is jelölhet a szerződésben, halála esetén a nyugdíjszolgáltatás nem vész el, hanem a megjelölt kedvezményezett, ennek hiányában pedig a törvényes örökös örökli azt.

#### *Nyugdíjszolgáltatások*

A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatás lehet egyösszegű kifizetés, határozott idejű járadékszolgáltatás, életjáradék szolgáltatás, illetve ezek kombinációja. A tag a szolgáltatásra a nyugdíjkorhatár betöltésével, illetve amennyiben a nyugdíjkonstrukció ilyen kikötést tartalmaz, a várakozási idő eltelté után válik jogosulttá. A tagra irányadó nyugdíjkorhatár a társadalombiztosítási nyugdíjra való jogosultsággal egyezik meg. A nyugdíjszolgáltatás írásban kérelmezhető, megjelölve a választott szolgáltatást.

A törvény a kihirdetést követő 15 nap elteltével hatályba lépett, azonban a foglalkoztató és a nyugdíjszolgáltató, illetve a foglalkoztató és a munkavállaló csak 2008. január 1-től köthettek szerződést.

Összességében megállapítható, hogy az átlagos önkéntes pénztári számlaállomány 14 évvel az indulást követően, körülbelül 550-600 ezer forint volt, és a foglalkoztatottak körülbelül egyharmada rendelkezett számlával. Közelítő becslések alapján ekkora összeget az átlagos bérpályán mozgó tagoknak körülbelül 2-4 év alatt kellene felhalmozniuk annak érdekében, hogy majd érdemi mértékű nyugdíj-kiegészítéshez juthassanak az önkéntes pénztárból. Tehát az önkéntes megtakarítások jelentős növelésére lesz szükség a jövőben.

Azt sem téveszthetjük szem elől, hogy a számlaállomány említett értéke egyrészt egy átlagszám, azaz vannak több millió forintos számlaállományú tagok és olyanok is, akiknek elhanyagolható az egyenlege (továbbá vannak benne alvó számlák is, amelyek tulajdonosai évek óta nem fizetnek). Másrészt a tagok túlnyomó többsége pontosan az, akik amúgy is megbízhatóbb és nagyobb nyugdíjra számíthatnak: a befizetések mintegy 70-80 százaléka a munkáltatóktól érkezik – a körülbelül 1,3 millió tag túlnyomó többsége vagy olyan nagyobb, nemzetközi vállalatok dolgozója, ahol az ilyen támogatás része a személyzeti politikának, vagy éppen közalkalmazott. Az önkéntes pénztárak rendszere éppen azokat nem érte és éri el tömegesen, akik az állami rendszerben sem nagyon jutnak érdemleges nyugdíjjogosultsághoz.

A nyugdíj-előtakarékossági számla (nyesz) a pénztári formánál sokkal újabb konstrukció, amely magasabb pénzügyi ismereteket és egyúttal az átlagosnál jóval magasabb megtakarítási hajlandóságot feltételez. Ezért az ebben résztvevők száma és a felhalmozott összeg egyelőre még kisebb, és még kevésbé remélhető a kötelező rendszerből kimaradó polgárok tömegesen választanak ezt a pénztári formát. Az idő haladtával, és különösen, ha olyan struktúrák kerülnének majd előtérbe, ahol az egyéni felelősség nagyobb szerephez jut, válhat majd a nyugdíj-előtakarékossági számla jelentősebb tényezővé.

#### 4. A nyugdíjrendszer pénzügyeit érintő változtatások az elmúlt két évben

A 2011-2012. év jelentős változásokat tartogatott a nyugdíjban részesülők és a nyugdíjba készülőkhöz számára egyaránt. Ellátástípusok alakultak át, vagy éppen szűntek meg, illetve a finanszírozás is megváltozott.<sup>297</sup> A magánnyugdíj-pénztárakat érintő változások mellett a társadalombiztosítási ellátások illetve azok fedezeti rendszere is jelentős változtatásokon ment át.<sup>298</sup>

2012. január 1-től lényegesen leszűkült a Tbj.<sup>299</sup> saját jogú nyugdíjas fogalma, ezen időponttól saját jogú nyugdíjas az, aki a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény, illetve nemzetközi egyezmény alkalmazásával saját jogú öregségi nyugdíjban, rehabilitációs járadékban, a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány által folyósított ellátásokról szóló kormányrendelet alapján folyósított öregségi, rokkantsági nyugdíjsegélyben (nyugdíjban), Magyarországon nyilvántartásba vett egyháztól egyházi, felekezeti nyugdíjban vagy növelt összegű öregségi, munkaképtelenségi járadékban részesül.

A saját jogú nyugdíjas kategóriából kikerültek azok a személyek, akik 2011. december 31-éig korengedményes nyugdíjban, előnyugdíjban, bányásznyugdíjban, szolgálati nyugdíjban részesültek, de nyugdíjuk az öregségi nyugdíjkorhatár el nemérése miatt 2012. január 1-jével átminősült korhatár előtti ellátássá, szolgálati járandósággá. A változás érinti a rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülőket is, akik egészségi állapotuk miatt rehabilitációs illetve rokkantsági ellátásra szerezhetnek jogosultságot.

---

<sup>297</sup> A gazdasági válság miatti átalakításokról lásd bővebben: Varga Zoltán: *A gazdasági válság hatása a nyugdíjrendszer pénzügyeire* In: Opuscula Szegediensia 4. Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára 33. Szeged. 2011. 241-260. o.

<sup>298</sup> A témáról lásd bővebben: Varga Zoltán: *Analysis of the changes in the Hungarian pension system in 2011*. XXVI. microCAD International Scientific Conference 29. March – 30. March. Conference Book. University of Miskolc Innovation and Technology Transfer Centre

<sup>299</sup> Tbj: A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint a szolgáltatások fedezetéről szóló többször módosított 1997. évi LXXX. törvény

Amennyiben a fent említett ellátásban részesülő személy eléri az öregségi nyugdíjkorhatárt, és öregségi nyugdíjra válik jogosulttá, társadalombiztosítási szempontból újból saját jogú nyugdíjassá válik.

Azok a természetes személyek, akik 2012. január 1-jétől nem tartoznak bele a saját jogú nyugdíjas fogalmába, a Tbj. alkalmazásában már nem minősülnek kiegészítő tevékenységet folytatóknak, így rájuk a járulékfizetés szempontjából az általános szabályok vonatkoznak, vagyis főfoglalkozású egyéni/társas vállalkozóként teljesítik ezen kötelezettségeiket. Ebből adódóan azok az egyéni, társas vállalkozók és mezőgazdasági őstermelők, akik 2012-től már nem tekinthetők saját jogú nyugdíjasnak, „nyugdíjas” státusuk megszűnése miatt attól függően, hogy más helyen jogviszonyban állnak-e vagy sem, főfoglalkozású vagy másodfoglalkozású egyéni, illetve társas vállalkozóvá válnak, akik biztosítottak lesznek, és a járulékfizetési kötelezettségüknek is az adott jogviszonytól függően kell eleget tenni. Tehát az egyéni vállalkozó, aki korhatár előtti ellátásban részesül, és nem áll más jogviszonyban, főfoglalkozású egyéni vállalkozóként lesz köteles megfizetni a járulékokat.<sup>300</sup>

A változás érinti azon mezőgazdasági őstermelőket, akik saját jogú nyugdíjas státusukra tekintettel 2011. december 31-éig nem voltak biztosítottak, ebből következően járulékfizetési kötelezettség sem állott fenn utánuk, de a jogállásuk megváltozása miatt 2012-től már nem tekinthetők saját jogú nyugdíjasnak, ezáltal ők is biztosítottá válnak. Természetesen a mezőgazdasági őstermelőknél figyelemmel kell lenni arra, hogy valamely ok nem zárja-e ki a biztosítás létrejöttét, például ha a korhatár előtti ellátásban részesülő mezőgazdasági őstermelő egyidejűleg munkaviszonyban is áll, továbbra sem lesz biztosított.

Annak a személynek, aki 2011-ben saját jogú nyugdíjas foglalkoztatottnak minősült, például munkaviszonyban állt, a biztosított státusát nem érinti az a változás, ha a nyugdíja korhatár előtti ellátássá alakul

---

<sup>300</sup> A témáról lásd bővebben: Varga Zoltán: *The Financial Reform of the Hungarian Pension System*  
In: XXV, microCAD International Scientific Conference 31March – 1 April 2011. Conference Book,  
University of Miskolc Innovation and Technology Transfer Centre 27-35.o.

át, mivel a munkaviszonyra tekintettel továbbra is biztosítottnak minősül. Mivel ez a személy már nem tekinthető saját jogú nyugdíjasnak, ezért a foglalkoztató 2012-től már köteles levonni a foglalkoztatottól a 3 százalékos mértékű pénzbeli egészségbiztosítási járulékot és a 1,5 százalékos mértékű munkaerő-piaci járulékot is.

Ezért először minden esetben azt szükséges tisztázni, hogy az adott magánszemély milyen ellátásban részesül, és majd csak azután határozható meg, hogy a Tbj. alkalmazásában saját jogú nyugdíjasnak minősül-e vagy sem.

A főállású egyéni vállalkozónak 2012. január 1-jétől 10% nyugdíjjárulékot, valamint 8,5% egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulékot (a pénzbeli egészségbiztosítási járulék 2%-ról 3%-ra emelkedik) kell megfizetnie, vállalkozói jövedelem szerinti adózás esetén a vállalkozói kivét, átalányadózás esetén pedig az átalányban megállapított jövedelem után. A főállású társas vállalkozó ugyanezeket a járulékokat a társas vállalkozástól személyes közreműködésre tekintettel megszerzett járulékalapot képező jövedelem alapulvételével fizeti meg. A nyugdíjjárulék alapja havonta (nem havi átlagban) legalább a minimálbér, az egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék alapja havonta (nem havi átlagban) legalább a minimálbér másfélszerese. Az egyéni vállalkozó nyugdíjjárulékot legfeljebb a járulékfizetés felső határáig fizet.

Ezen felül a főállású egyéni vállalkozónak a vállalkozói jövedelem szerinti adózás esetén a vállalkozói kivét, átalányadózás esetén az átalányban megállapított jövedelme, főállású társas vállalkozónak pedig a társas vállalkozástól személyes közreműködésre tekintettel megszerzett járulékalapot képező jövedelme alapulvételével, de legalább a minimálbér 112,5%-a után 27%-os szociális hozzájárulási adót kell fizetnie.

A kiegészítő tevékenységet folytató egyéni és társas vállalkozó nem minősül biztosítottnak, ebből következően bejelentési kötelezettség nem terhelte eddig a vállalkozót, illetve a társas vállalkozást. Amennyiben a Tbj. 2012. január 1-jétől hatályos rendelkezései értelmében az egyéni és társas

vállalkozó nem minősül többé kiegészítő tevékenységűnek, úgy a Tbj. értelmében biztosítottak lesznek, aminek bejelentésére a 'T1041 elnevezésű nyomtatvány szolgál. Az egyéni vállalkozó ezen felül köteles a 'T101E jelű adat- és változás-bejelentő lapot benyújtani a munkavégzés jellegének változása miatt.

A foglalkoztató a biztosított személy utáni adó- és járulék-bevallási kötelezettségének az 1208-as bevallásban, a biztosított egyéni vállalkozó és a biztosított mezőgazdasági őstermelő pedig a 1258-as bevallásban elektronikus úton köteles eleget tenni.

#### ***4.1. A korhatár előtti ellátásokat érintő változások***

A jogalkotó szándéka szerint a korhatár előtt nyugellátások járulékfizetéssel csak részben megalapozottak, s jelentősen megterhelik a Nyugdíjbiztosítási Alapot, ami egyébként is hiánnyal küzd. A központi költségvetés csak az államadósság növelésével tudja biztosítani az alap egyensúlyát, s ezért tűzték ki a *Széll Kálmán Tervben* azt a célt, hogy nyugellátást csak a nyugdíjkorhatár betöltésétől lehessen megállapítani.

Az átalakítás célja, hogy a jövőben a nyugdíjkiadások ne haladják meg a nyugdíjjárulékból származó bevételeket, valamint az, hogy minden olyan kifizetés, amely a központi költségvetésből történik, kiadásként is ott jelenjen meg. Ezzel az igénybevevőnek is egyértelművé válik, hogy milyen ellátást kap, és az miből kerül finanszírozásra. A törvény ennek érdekében biztosítja a korábban már megállapított ellátások további, más jogcímen történő folyósítását, a jogszerzések lezárását, és a szerzett jogok érvényesítésének lehetőségét is.<sup>301</sup>

Az érintett ellátások a következők: az előrehozott öregségi nyugdíj, a csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíj, a karkedvezményes nyugdíj, a bányásznyugdíj, a művésznyugdíj, a polgármesterek korhatár előtti

---

<sup>301</sup> A 2011. évi CLXVII. törvényt a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról az Országgyűlés 2011. november 28-ai ülésnapján fogadta el.

öregségi nyugdíja, az országgyűlési és európai parlamenti képviselők korhatár előtti öregségi nyugdíja, a korengedményes nyugdíj (ezek az ún. civil korai nyugdíjak), valamint a fegyveres szervek és a Magyar Honvédség hivatásos állományának szolgálati nyugdíja.

Ezek az ellátások, ahogy már említettem, 2012. január elsejétől megszűntek, a már megállapított ellátásokat korhatár előtti ellátásként, föld alatt végzett bányászati tevékenység esetén átmeneti bányászjáradékként, illetve fegyveresek esetében szolgálati járandóságként kell továbbfolyósítani, és ugyanilyen ellátást kell 2012-től megállapítani azoknak is, akik az ellátásra a jogot már megszerezték (nyugvó jogosultságukat később veszik igénybe). A föld alatt végzett bányászati tevékenység esetén a bányásznyugdíj helyébe lépő átmeneti bányászjáradékra a továbbiakban is lehet jogot szerezni.

A törvény a nők 40 év jogosultsági idővel igénybe vehető nyugdíjkedvezményét nem érinti, azt továbbra is öregségi nyugdíjként kell folyósítani.

Az új ellátások nem minősülnek társadalombiztosítási szempontból nyugellátásnak, de sok esetben osztják annak sorsát: az ilyen ellátásokban részesülő személyek egészségügyi szolgáltatásra jogosultak lesznek. A munkavállalási szabályok ugyanazok maradnak az új ellátások tekintetében, mint amik a korábbi korhatár előtti öregségi nyugdíjakra vonatkoztak, azzal az eltéréssel, hogy a 2008. előtti korai nyugdíjba vonult személyekre is alkalmazni kell.

A részletes indoklás szerint az új ellátások a nyugdíjemelésekkel azonos mértékben emelkednek, a megállapító szervek ugyanazok maradnak.

302

Nem érintette a változás azokat a civileket, akik még 2011-ben betöltötték az irányadó korhatárt, továbbá az 57. életévüket betöltött fegyvereseket, csak annyiban, hogy az ő ellátásukat öregségi nyugdíj címen kell továbbfolyósítani. Továbbra is nyugdíjasnak minősülnek azok a nők,

---

<sup>302</sup> Indoklás a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló T/4663. számú törvényjavaslathoz, 2011. október 30. o., előadó: Dr. Réthelyi Miklós nemzeti erőforrás miniszter.



akik 40 év jogosultsági idővel rendelkeznek, de mivel korábban ez a nyugdíjkonstrukció még nem létezett, ezért más jogcímen vett igénybe korhatár előtti nyugellátást. Akinek 2012-től átalakult az ellátása, de keresőtevékenységgel megszerzi a nyugdíjkezdvezményhez szükséges 40 év jogosultsági időt, még a nyugdíjkorhatár betöltése előtt „ismét” nyugdíjasnak minősülhet.

Az 1950-ben vagy azt követően született személyek civil korai nyugdíjai korhatár előtti ellátás váltja fel, kivétel az országgyűlési képviselők nyugellátását, mert azt a mindenkori személyi jövedelemadó mértékével csökkentett összegben kell folyósítani.

Az 1955-ben vagy azt követően született fegyveresek esetében eddigi nyugdíjukat szolgálati járandóságként kell tovább folyósítani, szintén a mindenkori személyi jövedelemadó mértékével csökkentett összegben, de nem csökkenhet a 2011. decemberi minimálbér másfélszerese alá. Akinek a szolgálati viszonyát egészségi alkalmatlanság miatt szüntették meg, s az ezt megalapozó balesetnek vagy betegségnek a szolgálati kötelemekkel való összefüggését megállapították, nem kell csökkenteni a szolgálati járandóságát, ha a szolgálati nyugdíj összege nem haladta meg a minimálbér másfélszeresét, vagy ha a jogosult önkéntes tartalékos szerződést kötött.

Az 1953-ban született nők esetében, akik 2011. december 31-ig legalább 37 év szolgálati idővel rendelkeztek, még meghagyták a lehetőségét annak, hogy 59. életévük betöltésével igénybe vehessenek korhatár előtti ellátást, valamint annak az 1952-ben született férfiak is, akinek 2011. évben jogviszonyát azért kívánták megszüntetni, mert a 2011. december 31-ig hatályban lévő előrehozott öregségi nyugdíjat kívánta igénybe venni 2012-ben. A jogosultság szempontjából fontos, hogy az erről szóló nyilatkozatot bemutassa nyugdíjigényének benyújtásával, s a törvény nem tesz különbséget abból a szempontból, hogy a foglalkoztató vagy a biztosított kívánta-e megszüntetni a jogviszonyt, vagy esetleg közös megegyezéssel született megállapodás erről.

Korkedvezményre viszont csak 2012. december 31-ig lehet jogot szerezni, s ezt bármikor lehet korhatár előtti ellátásként érvényesíteni.

Az újonnan elbírálásra kerülő korhatár előtti ellátásokat a megállapításkori nyugdíjszabályok szerint kell kiszámítani. Ha az igénylő a korábbi szabályok szerint csak csökkentett előrehozott öregségi nyugdíjra lett volna jogosult, a csökkentés mértékét a 2011. december 31-én hatályos nyugdíjszabályok alapján kell megállapítani.

Amennyiben az öregségi nyugdíjkorhatárt betölti a korhatár előtti ellátásban vagy szolgálati járandóságban részesülő személy, ellátását öregségi nyugdíjként kell részére továbbfolyósítani, csökkentések nélkül.

Kiemelendő azonban, hogy az *alapvető jogok biztosa* szerint a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről szóló törvény egyes rendelkezései ellentétesek a jogállamiság elvével, a személyes adatok védelméhez fűződő joggal, valamint a szociális biztonsághoz való joggal. Szabó Máté ezért kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál 2012 októberében a törvény alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát.<sup>303</sup> Az Alkotmánybíróság döntése komoly hatással lehet a nyugdíjrendszer pénzügyeire.

---

<sup>303</sup> Szabó Máté közleménye emlékeztet: a törvény 2012. január 1-jén lépett hatályba és megszüntette a korhatár előtti öregségi nyugdíjakat és a korábban már megállapított ellátásokat más jogcímen, úgynevezett korhatár előtti ellátásként, például átmeneti bányászjáradékként, vagy a fegyveres testületek esetében szolgálati járandósággént folyósítják tovább. Bizonyos ellátások (például az országgyűlési képviselők korhatár előtti ellátása, vagy a szolgálati járandóság) havi összegét pedig a törvény a személyi jövedelemadó mértékével csökkenteni rendeli. Az ombudsman ugyanakkor megállapította, hogy a jogállamiságra visszavezethető követelményt sértenek a törvény ezen rendelkezései, melyek a nyugdíjak nominális összegét közteherrel, így elvonással terhelik. Álláspontja szerint "önkéntes" az is, hogy a törvény meghatározott büncselekmények automatikus "mellékbüntetésszerű" jogkövetkezményeként határozza meg a szolgálati járandóság folyósításának szüneteltetését. Szabó Máté szerint ugyanis az alaptörvényből következik, hogy az állam nem használhatja önkényesen a büntetőjogi eszközrendszert, ezért az ombudsman ennek a rendelkezésnek a megsemmisítését indítványozta. Az ombudsman kiemeli: a törvény új rendelkezéseként - a szolgálati járandóság szüneteltetési okának megállapítása céljából - a nyugdíjmegállapító szervnek elektronikus úton továbbítania kell a jogosult személyes adatait a bünyügyi nyilvántartó szervnek, amely az adatokat összeveti a büntetéseket nyilvántartásában kezelt adatokkal. Tekintettel arra, hogy az ombudsman a szolgálati járandóság szüneteltetésére vonatkozó egész rendelkezés megsemmisítését indítványozta, megszűnne az a legitím cél, amelynek alapján jogszerű lenne bármilyen ezzel kapcsolatos adatkezelés. Szabó Máté szerint emellett az, hogy a törvény értelmében megszüntetik a nyugellátás folyósítását, ha a jogosult "feketén dolgozik", az két, össze nem függő kérdéskör összekötése ezért ez a rendelkezés szintén sérti a jogállamiság követelményét. Az alapvető jogok biztosa csaknem 30 magánszemély, valamint két társadalmi szervezet beadványát figyelembe véve kezdeményezte az alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálatát.

#### 4.2. A rokkantsági típusú ellátások átalakítása

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 2011. december 20-ai ülésnapján fogadta el az Országgyűlés.

2012. január 1-jétől rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék, valamint bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka már nem állapítható meg. A törvény meghatározza a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira az jogosultak<sup>304</sup> körét. Bizonyos a törvény által meghatározott esetekben a biztosítás tartamára tekintet nélkül jár az ellátás.<sup>305</sup> Kétféle ellátást lehet megállapítani: *rehabilitációs vagy rokkantsági ellátást*.

A *Nemzeti Rehabilitációs Szakértői Hivatal* a komplex minősítés során megállapítja, hogy a megváltozott munkaképességű személy

- a.) rehabilitálható (ekkor rehabilitációs ellátásra lehet jogosult), s ezen belül foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, vagy tartós foglalkozási rehabilitációt igényel;
- b.) rehabilitációja nem javasolt (rokkantsági ellátásra lehet jogosult)<sup>306</sup>.

A rehabilitációs ellátás keretében – amely maximum három évre állapítható meg - a megváltozott munkaképességű személy a rehabilitációs sikeres

---

<sup>304</sup>Ellátásra jogosult, akinek egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű, és aki

- a.) a kérelem benyújtását megelőző öt éven belül legalább 1095 napon át biztosított volt,
- b.) keresőtevékenységet – sem belföldön, sem külföldön – nem végez, és
- c.) rendszeres pénzellátásban nem részesül.

<sup>305</sup> A biztosítás tartamára tekintet nélkül jár a megváltozott munkaképességű személyek ellátása annak, aki iskolai tanulmányai megszűnését követő 180 napon belül biztosítottá vált, és a kérelem benyújtását megelőzően 30 napnál hosszabb megszakítás nélkül biztosított volt, vagy

- a.) aki 2011. december 31-én rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rehabilitációs járadékban vagy az egészségkárosodott személyek szociális járadékaiban részesült.

<sup>306</sup> Egészségi állapota alapján foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, azonban egyéb körülményei miatt foglalkozási rehabilitációja nem javasolt, egészségi állapota alapján tartós foglalkozási rehabilitációt igényel, azonban egyéb körülményei miatt foglalkozási rehabilitációja nem javasolt, kizárólag folyamatos támogatással foglalkoztatható, vagy egészségkárosodása jelentős és önellátásra nem vagy csak segítséggel képes.

megvalósulása érdekében szükséges szolgáltatásokra, valamint pénzbeli ellátásra jogosult. Az ellátásban részesülő a rehabilitációs hatósággal történő együttműködésre köteles, amelynek keretében teljesíti a rehabilitációs tervben foglalt kötelezettségeket.

Az ellátás megállapításához kapcsolódó jövedelem alapja, a táppénz kiszámításához hasonlóan, a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző naptári évben elért, pénzbeli egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelem napi átlagának harmincszorosa, s ha nem rendelkezik legalább 180 naptári napi jövedelemmel, a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző 180 naptári napi jövedelem napi átlagának harmincszorosa lesz. Ha nem rendelkezik az igénylő 180 napi jövedelemmel, az ellátásának alapja a minimálbér lesz.

Akinek a foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, annak a havi átlagjövedelem 35 százaléka, de legalább a minimálbér 30 százaléka és legfeljebb annak 40 százaléka, tartós foglalkozási rehabilitációt igénylők esetében a havi átlagjövedelem 45 százaléka, de legalább a minimálbér 40 százaléka és legfeljebb annak 50 százaléka lesz az ellátásának összege, s a későbbiek folyamán ezt a nyugdíjemelésre vonatkozó szabályok szerint emelik.

A rokkantsági ellátás összege a komplex minősítés során kialakított, a rehabilitációra vonatkozó javaslatban foglaltaktól függ.<sup>307</sup>

A rokkantsági ellátást is a nyugdíjemelésekre vonatkozó szabályok szerint kell emelni.<sup>308</sup>

---

<sup>307</sup> Akinek a rehabilitációja nem javasolt, ezen belül

- a.) egészségi állapota alapján foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, azonban egyéb körülményei miatt foglalkozási rehabilitációja nem javasolt, annak a havi átlagjövedelem 40 százaléka, de legalább a minimálbér 30 százaléka és legfeljebb a minimálbér 45 százaléka,
- b.) egészségi állapota alapján tartós foglalkozási rehabilitációt igényel, azonban egyéb körülményei miatt foglalkozási rehabilitációja nem javasolt, annak a havi átlagjövedelem 60 százaléka, de legalább a minimálbér 45 százaléka és legfeljebb a minimálbér 150 százaléka,
- c.) kizárólag folyamatos támogatással foglalkoztatható, annak a havi átlagjövedelem 65 százaléka, de legalább a minimálbér 50 százaléka és legfeljebb a minimálbér 150 százaléka,
- d.) egészségkárosodása jelentős és önellátásra nem vagy csak segítséggel képes, annak a havi átlagjövedelem 70 százaléka, de legalább a minimálbér 55 százaléka és legfeljebb a minimálbér 150 százaléka.

A 2011. december 31-én rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülő és az öregségi nyugdíjkorhatárt 2011. december 31-ig betöltő személy ellátását 2012. január 1-jétől öregségi nyugdíjként kellett továbbfolyósítani.

A 2011. december 31-én

- a.) I-II. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban,
- b.) az öregségi nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betöltő III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban,
- c.) az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött vagy 5 éven belül betöltő rendszeres szociális járadékban vagy átmeneti járadékban

részesülő személy ellátását 2012. január 1-jétől rokkantsági ellátásként kell továbbfolyósítani azzal, hogy az a.) és b.) pontban említett nyugellátások esetében az ellátás összege megegyezik a 2011. december hónapra járó, 2012. januári nyugdíjmelés mértékével növelt ellátás összegével.

A 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban részesülő, az öregségi nyugdíjkorhatárt 5 éven túl betöltő személyek ellátása 2012. január 1-jétől rehabilitációs ellátásként kerül továbbfolyósításra, változatlan összegben, a 2012-es nyugdíjmelés mértékével növelve.<sup>309</sup>

Amennyiben a felülvizsgálatát kérte, annak eredményétől függően kell részére megállapítani a rehabilitációs vagy a rokkantsági ellátást az új számítási szabályok szerint, az erről szóló döntést követő harmadik hónap első napjától. A 2011. december 31-én rehabilitációs járadékban és bányász dolgozók egészségkárosodási járadékában részesülők nem vonatkozik.

Lényeges változás az új jogszabály szerint az, hogy az ellátásban részesülő, keresőtevékenységet folytatók nem minősülnek nyugdíjas foglalkoztatottnak,

---

<sup>308</sup> A „megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól” című ONYF tájékoztató alapján, 1-3. o., 2012. január 2.  
<http://www.onyf.hu/?module=news&action=show&nid=10000&root=ONYF&rand=3784cebf37010e75cf1eea8697a68fbd> (letöltés ideje: 2012.01.19.)

<sup>309</sup> Ezeket a személyeket a nyugdíjfolyósító szerv 2012 januárjában tájékoztatta a fentiekről, s arról, hogy rehabilitációs kártyával történő foglalkoztatásra jogosult, s amennyiben keresőtevékenységet végezni rehabilitáció nélkül nem képes, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervhez 2012. március 31-ig benyújtott nyilatkozatában kérhette a komplex minősítés elvégzését. Amennyiben ezt nem kérte, ellátása 2012. május 1. napjával megszüntetésre került.

így az egyéni vállalkozói engedéllyel rendelkezők, illetve a társas vállalkozások tagjai pedig nem lesznek 2012. január 1-től kiegészítő tevékenységet folytatók, tehát a járulékkerhek őket ettől az időponttól kezdődően ugyanolyan mértékben terhelik, mint korábbi ellátásuk megállapítását megelőzően.<sup>310</sup>

### **4.3. A magánnyugdíj-rendszer teljes reformja**

Lengyel-magyar kezdeményezésre kilenc EU-ország kezdeményezte 2010-ben az Európai Bizottságnál és az Európai Tanács elnökénél az államháztartási hiány és az államadósság számítási szabályainak módosítását.<sup>311</sup> Nyolc új EU-tagállam - Magyarország, Lengyelország, Csehország, Románia, Szlovákia, Bulgária, Litvánia és Lettország - továbbá Svédország azt szeretne volna, hogy nyugdíjreformmal kapcsolatos költségeket az EU vegye figyelembe az elszámolásokban, ugyanis ez a módosítás a tagállamok egyenlő elbírálását szolgálná. Egészen pontosan az lett volna a változtatás célja, hogy az államháztartásból a magán nyugdíjpénztárakhoz kerülő pénzt a kormányzati szektoron belül lehessen könyvelni.

Ily módon nem jelent volna meg az államháztartási mérleg kiadási oldalán az a nyugdíjjárulék és egyéb költség, amelyet a központi költségvetés az állami nyugdíjkasszának átutalt, hogy pótolja a magán nyugdíjpénztárakra történő fokozatos átállás miatt hiányzó bevételét. Más szóval, az éves államháztartási hiány ennyivel csökkenhetett volna. Magyarország 2010.évi államháztartási hiánycélja 870,3 milliárd forint volt. Ha az átutalt nyugdíjjárulékokat<sup>312</sup> a kormányzati szektoron belül lehetett volna elkönyvelni, mintha a magán nyugdíjpénztárak a kötelező állami

---

<sup>310</sup> Az „egészségkárosodáson alapuló nyugellátásban és egyéb nyugdíjszerű szociális ellátásban részesülő személyek, valamint azok részére, akiknek az ügyében folyamatban van a hatósági eljárás” című tájékoztatója alapján, 1-3. o., 2012. január 2.  
<http://www.onyf.hu/?module=news&action=show&nid=9999&root=ONYF&rand=4de3ec4a821302f212c9e5240e2f9249> (letöltés ideje: 2012.01.19.)

<sup>311</sup> Nyugdíjreform és államháztartás <http://profitline.hu/hircentrum/hir/187116/Vigyazat-csalok-Nyugdirreform-es-allamhaztartas> (letöltés ideje: 2012.november 28.)

<sup>312</sup> 2010-ben ez körülbelül 370 milliárd forint volt.

társadalombiztosításhoz tartoztak volna, akkor a hiány 370 milliárd forinttal, azaz vagyis a GDP körülbelül 1,4 százalékkal kevesebb lehetett volna.<sup>313</sup>

Az EU azzal érvelt, hogy a magán nyugdíjpénztárak magáncégek, nem tartoznak az állami intézmények egymásközi elszámolásának körébe. A kérelmet így elutasította.<sup>314</sup>

A reformot megelőzően végzett nyugdíjmodell vizsgálatok azt mutatták, hogy a nyugdíjkorhatár folyamatosan bevezetett felemelése lehetővé teszi a tőkefedezeti elem bevezetését, mert éppen azokban az években hoz bevételi többletet – 2003-2015. között –, amikor a magánpénztárak a felhalmozási időszakban vannak, vagyis az oda befizetett tagdíjak elvonják a járulékbévételek egy részét a felosztó-kirovó rendszerből, viszont szolgáltatást még nem nyújt. Azokban az években viszont, amikor a tőkefedezeti rendszer már nyugdíjat fizet, ezzel csökkenti a felosztó-kirovó rendszer nyugdíjkiadásait, s így lesz a romló keresők/nyugdíjasok arány mellett is finanszírozható az állami nyugdíjrendszer.<sup>315</sup>

A kormány az elutasítás miatt a megoldást a rendszer jelentős átalakításában látta. Gyors és hatékony törvénymódosításokkal avatkozott be.

Az első módosítás szerint 2010. november 1. és 2011. december 31. között a magánnyugdíj pénztári tagdíjat az állami nyugdíjalapba irányították, s 2011-től megszűnt a kötelező magánpénztári belépés a pályakezdők számára,

---

<sup>313</sup> Így a tervezett 3,8 százalékos hiány helyett például a hiány a GDP-nek csak mintegy 2,4 százaléka lehetett volna, bőven az EU-ban előírt legfőbb 3 százalék alatt. Hasonló úton-módon csökkenne az államadósság is. Ilyen működött már egyszer. Magyarország 1997-ben kezdte a nyugdíjreformot, és az EU-ba tartva így könyvelte e kiadási tételt. Ezt a lehetőséget azonban az EU statisztikai hivatala 2004-ben, a csatlakozás évében uniós szinten megszüntette, azzal a kedvezménnyel, hogy a nyugdíjreformnak ezt a költségét csak fokozatosan kellett áttenni az államháztartási mérlegbe, a 2009. évvel bezárólag.

<sup>314</sup> Ám az is éppoly vitathatatlan, hogy a magán nyugdíjpénztáraknak meg kell kapniuk az államtól a költségvetésbe adó módjára befolyó járulékok bizonyos hányadát, hiszen sok évig tart, amíg a járulékfizető állampolgárok fokozatosan, korcsoportok szerint átkerülnek a magánszektorba az állami társadalombiztosításból. Jó érv volt a könyvelés átalakítása mellett az is, hogy az átutalás végeredményben többé-kevésbé nullszaldós, hiszen a járulékok átutalása a magánszférába később - 10-20-30 év múlva - fokozatosan visszatérül abból, hogy az államkasszának mind kevesebb és kevesebb nyugdíjat kell fizetnie.

<sup>315</sup> Ámon Zsolt-Budavári Péter-Hamza Lászlóné - Haraszti Katalin-Márkus Annamária: A nyugdíjreform első négy éve, Modellszámítások és tények, Közgazdasági Szemle, 2002. június

a pénztártagok pedig 2011. december 31-ig kezdeményezhették volna visszalépésüket a tisztán társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.<sup>316</sup>

A második módosítás alapján a pénztártagoknak már jóval korábbi időpontban, 2011. január 31-ig kellett nyilatkozniuk arról, fenn kívánják-e tartani tagságukat. A nyilatkozattétel elmaradása esetén tagsági jogviszonyuk 2011. március 1. napjával megszűnt, s automatikusan visszaléptek a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

2011. december 30-án kihirdetésre került a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, amely módosította a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (Mpt.) egyes rendelkezéseit. Ennek értelmében 2012. január 1-től az alábbi változások léptek életbe:

A biztosított magánnyugdíj-pénztári tag bruttó keresetéből levont 10 % nyugdíjjárulék teljes egészében az állami Nyugdíjbiztosítási Alapba kerül, a magánnyugdíj-pénztári számla ebből a forrásból nem gyarapszik tovább.

Ezzel párhuzamosan a magánnyugdíj-pénztári tagdíj kötelező jellege megszűnt. Ez azt jelenti, hogy a magánnyugdíj-pénztári megtakarítása növeléséről minden magánnyugdíj-pénztár-tagnak önmagának kell majd gondoskodnia, és önkéntesen vállalt mértékben fizetnie a tagdíjat.<sup>317</sup>

A jelenlegi jogszabály alapján az állami nyugdíjjogosultságot az egyéni járulékfizetés alapozza meg, azaz a nyugdíjjárulék társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő fizetésével a magánnyugdíj-pénztári tagok is jogosultak lesznek állami nyugdíjra.

Az Mpt. 24. § (15-16) bekezdése szerint minden magánnyugdíj-pénztári tag újra átgondolhatta korábbi döntését:

A) Aki fenn szeretné tartani magánnyugdíj-pénztári tagsági jogviszonyát, nem kell nyilatkozatot tennie.

---

<sup>316</sup> A magánnyugdíj-pénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvény alapján.

<sup>317</sup> A magánnyugdíj-pénztári tagdíjbefizetés hasonlóan működik a továbbiakban, mint egy önkéntes nyugdíj-pénztári számlára történő befizetés.



B) Aki meg akarja szüntetni magánnyugdíj-pénztári tagsági jogviszonyát és vissza akar lépni a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe: mindezt 2012. március 31-ig saját számlavezető magánnyugdíj-pénztára felé tett írásbeli nyilatkozatával kezdeményezheti.

*A magánnyugdíj-pénztári tagsági jogviszony fenntartása*

Aki 2012. március 31-ig nem nyilatkozik visszalépési szándékáról, annak nem szűnik meg a tagsági jogviszonya: továbbra is magánnyugdíj-pénztári tag marad, eddigi megtakarítását a Pénztár a jogszabályok előírásainak megfelelően fekteti be.

A magánnyugdíj-pénztári tagsági jogviszony megszüntetése a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépéssel

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő tagnak a magánnyugdíj-pénztári tagsági jogviszonya megszüntetésére vonatkozó nyilatkozata mellett, a saját magánnyugdíj-pénztára felé egyúttal a visszalépő tagi kifizetések összegéről (azaz az egyéniszámla-egyenleg tagdíjbefizetése alapján kiszámított hozamgarantált tőke összege feletti összegéről (reálhozamról), valamint a pénztártagság ideje alatt befizetett tagdíj-kiegészítés összegéről) is írásban kellett rendelkeznie legkésőbb 2012. május 31-éig.

Aki nem nyilatkozott 2012. március 31-ig visszalépési szándékáról, annak nem szűnt meg a tagsági jogviszonya továbbra is magánnyugdíj-pénztári tag maradt, és eddigi megtakarítását a Pénztár a jogszabályok előírásainak megfelelően fekteti be.

A visszalépő pénztártag eldöntheti, hogy a tagi kifizetések összegét az önkéntes nyugdíjpénztári számlájára átutaltatja, vagy egy összegben veszi fel, vagy a Nyugdíjbiztosítási Alap részére történő átutalását kéri.

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő tagok tagsági jogviszonya 2012. május 31-ével szűnt meg, a tagi egyéni számla e nappal került lezárásra. A tag részére kifizethető reálhozamot a Pénztár a 2012. május 31-i számlaegyenleg alapján határozta meg. A 2012. május 31-ei számlaegyenleg kilépési díjjal (maximum 1 ezrelék) és tagi kifizetéssel

csökkentett összegét a magánnyugdíj-péztár a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap részére utalta át.

Ha a visszalépő tag legkésőbb 2012. május 31-ig nem rendelkezik a visszalépő tagi kifizetéséről, akkor az Mpt. 24. § (19) bekezdése szerint a Péntárnak ezt az összeget is automatikusan a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap<sup>318</sup> részére kell átutálnia.

Előírták, hogy az egyéni számlanyilvántartás bevezetését az állami pillérben is létre kell hozni, ezzel hatástalanítva azt az ellenérvet, hogy a nyugdíjjárulék befizetések elvesznek, nem követhetők nyomon. A szabályozás kidolgozására 2011. május 31-ig állapítottak meg határidőt, de mindez a mai napig nem történt meg.

Mindezen túlmenően a törvény azoknak is biztosította az állami rendszerbe való visszalépést, akik 2011. február 1-jét megelőzően már nyugdíjba vonultak, s vállalták, hogy az addig igénybe vett magánpénztári szolgáltatást visszafizetik, s a pénztár azt átutalja a Nyugdíjbiztosítási Alapba.

Mindezek mellett megszűnt az állami (kötségvetési) garancia biztosítása. A tagdíj a nyugdíjjárulékkal megegyezően 10 százalékosra emelkedett, s már nem kellett nyugdíjjárulékot fizetnie a pénztártagoknak. Ennek oka az a súlyos szabály, hogy aki nem lépett vissza a magánpénztári pillérből, az a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben további szolgálati időt már nem szerezhet. Akiknek 2011. december elsejéig megszerzett állami résznyugdíja és a magánpénztári nyugdíjszolgáltatása együttvéve sem lesz elegendő a megélhetéshez, az jogosult lesz az időskorúak járadékára.<sup>319</sup>

Ettől függetlenül a munkáltatóik továbbra is fizetik az őket terhelő 24 százalékos<sup>320</sup> – új nevén – szociális hozzájárulási adót, de szolgálati idő szerzésére az állami rendszerben ekkor sem lesz lehetőségük. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróságra több beadvány is érkezett, de döntés nem

<sup>318</sup> A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpéztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény szerint

<sup>319</sup> A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 32/B. § szerint.

<sup>320</sup> 2012. január 1-jétől a szociális hozzájárulási adó mértéke 27 %-ra emelkedett.

született 2011. december 31-ig, s az alkotmánybírósági jogkörök megváltoztatásával ezután már nem is születhet.<sup>321</sup>

A kérdés nyitott maradt, s még most sem tudni, mi lesz a pénztárakban maradókat szolgáló idejével.

Az állami nyugdíjrendszer viszont egy új szolgáltatással bővül: az örökölhetőséggel. Ennek hiánya volt a legfőbb vád, ami ezt a rendszert érte a magánpénztárakkal szemben.

Azonban ez a vád nem teljesen megalapozott: lényeges tényeket hagy figyelmen kívül. A kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer 1929. óta nyújt hátramaradotti ellátást. A magánpénztárak a felhalmozási időszakban a kedvezményezett öröklésének lehetőségével biztosítja ezt, illetve a szolgáltatási időszakban akkor, ha olyan járadéktípust választott a tag, amely a kedvezményezettnek is nyújt ellátást. A kötelező állami rendszerben a járulékok eddig nem voltak örökölhetőek, de azok nem veszték el, a hátramaradotti ellátásokat ebből biztosították, s nemcsak a befizetések összegének erejéig.

Fiatal korban vagy alacsony jövedelem mellett az elhalálozott magánpénztári tag után a pénztár által biztosított kedvezményezett részére történő szolgáltatás igen alacsony lehet, nem tudja ellentételezni az állam által nyújtott árvaellátást, özvegyi nyugdíjat, igaz ezekhez is meghatározott szolgáló idő megszerzése szükséges. A magánpénztárakban nemcsak a tb. törvény szerinti hozzátartozók kaphatnak ellátást, bárkit meg lehet jelölni kedvezményezettnek.

Fentiek alapján a magánrendszerben biztosított örökölhetőség jó érv volt addig, amíg olyan lehetőség állt mellette, amely bizonyos esetekben a

---

<sup>321</sup> Magyarország Alaptörvénye 37.cikk (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)-e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

kötelező rendszerre terhelte át a hátramaradottak ellátását. Ha a pénztártag halála esetén az árvaellátás vagy az özvegyi nyugdíj elveszített 25 százaléknál nem biztosított a pénztár kedvezőbb szolgáltatást, akkor a kedvezményezettek kérésére átutalhatták a felhalmozott pénzeszközt a Nyugdíjbiztosítási Alapba a magasabb hátramaradotti ellátás megállapítása érdekében.

Az örökölhetőséget az állami rendszerben az *özvegyi járadék*<sup>322</sup> hivatott majd biztosítani. Ezzel a hozzátartozói ellátások köre bővül ki, s csak abban az esetben kerül megállapításra, ha kedvezőbb, a korábban is létező özvegyi nyugdíjnál. Persze hozzá kell tenni, hogy az állami rendszerben kedvezményezett jelölésére nincs lehetőség, tehát az örökölhetőség ebben az értelemben jelentős mértékben korlátozva van.

Rendszertani szempontból értékelve a törvénymódosításokat elmondható, hogy megszűnt a hárompilléres nyugdíjrendszer, mely az első, kötelező állami pillért, az ezt kiegészítő második kötelező magánnyugdíj pillért, valamint a harmadik önkéntes kiegészítő pillért foglalta magában.

Az új szisztéma szerint tehát létezik a kötelező állami nyugdíjrendszer vagy a helyette önként választható, de kötelező magánpénztári rendszer, mint első pillér, és másodikként az önként választható kiegészítő nyugdíj-előtakarékossági pillér.

#### ***4.4. A reformok államháztartási hatása***

A Nyugdíjbiztosítási Alap az utóbbi néhány évben 600-700 milliárd forint körüli költségvetési hozzájárulást kívánt, sőt, 2011-ben az állami nyugdíjrendszer már 800 milliárd forintos hiánnyal zárt volna az Orbán-kormány 2010-es intézkedései nélkül. Nemzetközi összevetésben is magasak a nyugdíjkiadások Magyarországon, és a romló demográfiai mutatók

---

<sup>322</sup> Az elhunyt biztosított társadalombiztosítási egyéni számláján nyilvántartott nyugdíjcélú befizetések összege alapján a Nyugdíjbiztosítási Alap az özvegyi nyugdíjra jogosult személy - mint az elhunyt biztosított különös jogutódja - számára özvegyi járadékot fizet, amennyiben az özvegyi járadék összege magasabb, mint az e törvényben meghatározott özvegyi nyugdíj összege. Özvegyi járadék fizetése esetén özvegyi nyugdíj nem folyósítható. [Tny. 61/A. § (1)-(2)]

következtében egyre súlyosabbá válhat a probléma. A helyzet megoldása érdekében két területre fókuszál a kormány: a foglalkoztatottság növelésére és a népességfogyás megállítására.

A kormányzati elképzelés sarokkövei a demográfiai helyzet, és az eddig megtett kormányzati intézkedések.

Magyarországon a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatósága szempontjából különösen fontos, időskori eltartottsági ráta a 2010. évi 24,2 %-os értékről 2060-ra 57,6 %-ra fog nőni. A másik probléma az, hogy jelenleg a különböző szociális elemek túlzott jelenléte miatt a népesség nagy aránya részesül a törvényes nyugdíjkorhatár alatt is nyugdíjellátásban.

Az állami nyugdíjrendszer rövid- és középtávú finanszírozhatósága érdekében megszüntetésre került az állami nyugdíjalap hiánya. Ennek fenntartására a 2010. és a 2011. évi költségvetésben a kötelező magánnyugdíj pénztári rendszerből az állami rendszerbe átlépők vagyonának felhasználása nyújt fedezetet. Utóbbi forrásból 2011-ben 434 milliárd forint kerül felhasználásra az állami nyugdíjrendszer hiányának csökkentésére.

Megszüntetésre került a második pillér kötelező jellege, a kötelező magánnyugdíj pénztári tagság. Ez a lépés nem csupán a nyugdíjrendszer átalakítása miatt volt fontos, hanem így a nyugdíjreform rövid- és hosszú távon is mérsékli az – ország legnagyobb problémájának tekinthető – adósságállományt. A nyugdíjpénztárakból visszalépők vagyona jelentősen csökkenti az államadósság-rátát. Ennek nagyjából a fele azonnal csökkenti a bruttó adósságot, hiszen a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapba kerülő állampapírok bevonásra kerülnek. Ezen kívül a visszalépők munkavállalói járulékkal tartósan hozzájárulnak az államháztartás stabilizálódásához.

Az ország nyugdíjrendszerének fenntarthatósága túlnyomó részben két alapvető tényezőtől függ: a foglalkoztatottság hosszú távú szintjétől, valamint a demográfiai helyzettől.<sup>323</sup>

---

<sup>323</sup> A foglalkoztatottság növelése érdekében csökkentek a legnagyobb foglalkoztató szféra, a kis- és középvállalatok terhei az ún. „kis adók” eltörlésével, a társasági adó 19 %-ról 10 %-ra csökkentésével, a túlzott adminisztratív terhek racionalizálásával, az EU-s támogatások felhasználásának átrendezésével az Új Széchenyi Terv keretében.

A szociális kiadásoknak az állami kiadásokon belüli jelentékeny arányából következően megállapítható, hogy már viszonylag kis reformok is jelentősen befolyásolhatják az államháztartási folyamatokat. A nyugdíjrendszer fenntarthatóvá tétele és ezzel együtt az államadósság csökkentése érdekében már eddig is számos intézkedést hozott a kormány, de Magyarország megújulása érdekében ez a terület további reformra szorul.<sup>324</sup>

Tekintsük át, milyen hatással lehet az öregségi típusú ellátások vonatkozásában az államháztartásra a nők kedvezményes nyugdíjának bevezetése.

A Kormány által várt 2011-es 24 ezres létszám helyett a Költségvetési Tanács<sup>325</sup> csak 9100 új nyugdíjossal számol ebben a körben. Ehhez hozzáteszi a Tanács, hogy ez az intézkedés költségvetési egyenlegre gyakorolt hatása már 2011-re is negatív, így nem felel meg a *kötelező ellentételezési szabálynak*<sup>326</sup>, amelyet törvény rögzít.

A nyugdíjasok száma 2012-ben 15.100 fővel, 2013-ban 20.900-zal nőhet. A kormány akkori tervei szerint 2011-ben 24 ezres, s 2014-ben 36-40 ezres lehet azon nők száma, akik igénybe tudják venni ezt az ellátást, s a nyugdíjárulék 2011. január elsejei 0,5 százalékos emelését ennek fedezésével indokolták. Ez

---

Az egyik legfontosabb eleme a foglalkoztatás-ösztönző gazdaságpolitikának a személyi jövedelemadó rendszerének átalakítása. Mind a foglalkoztatás növelését, mind a demográfiai helyzet javulását célozza a személyi jövedelemadó rendszerébe épített családi adókedvezmény.

A demográfiai helyzet javulását, a gyermekvállalást igyekszik továbbá ösztönözni a részmunkaidős foglalkoztatás elősegítése, a napközbeni gyermekellátás kibővítése, és a gyermeket vállaló családok fokozott állami támogatása.

<sup>324</sup> A Nemzetgazdasági Minisztérium: A nyugdíjrendszer átalakítása című közleménye, 2011. február 23.

<http://www.kormany.hu/download/8/30/20000/Nyugd%C3%ADjrendszer%20%C3%A1talak%C3%A1Dt%C3%A1sa.pdf> (letöltés ideje: 2012.01.17.)

<sup>325</sup> A Költségvetési Tanács (KT) az állami költségvetés készítésének folyamatát felügyelő független testület. A KT-nak nincs vétőjoga költségvetési kérdésekben, de saját számításokat végez, javaslatokat tesz és feladata, hogy tekintélye súlyával örködjön az állami költségvetések magalapozottsága és átláthatósága felett. Tagjai: az Állami Számvevőszék elnöke, a jegybankelnök és az államfő egy delegáltja.

<sup>326</sup> A költségvetési fegyelem megtartását a törvényhozási folyamat során a *kötelező ellentételezés szabálya (paygo-szabály)* érvényesítése garantálja. Ez azt jelenti, hogy sem a költségvetési törvény, sem a szaktörvények, sem a módosító indítványok nem ronthatják a költségvetési egyenleget sem a tárgyévben, sem az azt követő évben. Ha tehát egy törvény betérjesztője olyan intézkedést javasol, amelynek bevezetése az állam kiadásainak növekedését vagy bevételeinek csökkenését okozná, köteles ezzel együtt egy olyan lépést is javasolni, amely a bevételek növelésén vagy a kiadások csökkentésén keresztül ellensúlyozza ezt a hatást

előzetes számítások szerint 20-40 milliárd forintos terhet jelent a költségvetésnek.

A Költségvetési Tanács szerint a nők kedvezményes nyugdíja 2012-ben 22 milliárdba, 2013-ban 36,1 milliárdba kerül a nyugdíjrendszernek, 2014-ben pedig 39,7 milliárd forinttal rontja az egyenleget. A közvetett hatások között sorolja fel a Tanács, hogy az intézkedés megváltoztatja a gazdaságilag aktívak számát: csökkenti a munka kínálatát. Ez azonban nem egy az egyben jelent foglalkoztatottság csökkenést, hiszen a munkapiacról kilépő nőket részben helyettesítik a munkanélküliek, részben pedig lehetőség van a nyugdíjba vonultak nyugdíj melletti foglalkoztatására. Ennél az ellátási formánál ugyanis nincs jövedelemkorlát a keresőtevékenység végzése esetén, ugyanazok a szabályok vonatkoznak rá, mint a korhatárt betöltő „rendes” öregségi nyugdíjasokra. Számításaik szerint az aktivitás csökkenésének mintegy 2%-e jelent tényleges foglalkoztatottság csökkenést az első évben.

A munkakínálat csökkenése „feszesebbé” teszi a munkapiacot, a munkaadók hajlandóak valamelyest magasabb bruttó béreket is fizetni. A megdráguló munkaköltségek alacsonyabb munkakereslethez is vezetnek. Ez pedig némileg csökkenti a GDP-t és mérsékli az inflációs nyomást. A GDP növekedésre gyakorolt negatív hatás 2011-2014 között 0,1 százalékra tehető, a versenyszféra foglalkoztatottság növekedése is 0,1 százalékkal lassul 2014-ig. A fogyasztás növekedése azonban alig változik, hiszen a bruttó bérek emelkedése többé-kevésbé ellensúlyozza az alacsonyabb foglalkoztatottság miatti rendelkezésre álló jövedelem csökkenését.

Az intézkedés közvetett költségvetési hatásai közül a nemzetgazdasági bértömeg csökkenése miatt a személyi jövedelemadóból és a járulékokból származó bevételek néhány milliárd forinttal csökkennek az alappályához képest, a GDP növekedési ütemének kis visszaesése pedig a gazdálkodó szervezetek befizetéseit is némiképp csökkenti. A fogyasztáshoz kapcsolt adók lényegében szinten maradnak. Összesen a közvetett hatások eredménye 2011-

ben még 1 milliárd forintnál kevesebb, a következő években pedig 3-4 milliárd forintos egyenlegromlás várható.<sup>327</sup>

2011. december 15-én jelentette be a kormányzat, hogy a 2012-es költségvetési hiány tartása céljából újra hozzányúlnak a nyugdíjjárulékhoz. A Magyarország pénzügyi stabilitásáról szóló törvényjavaslat módosítása több helyen is megváltoztatta a nyugdíjrendszerre vonatkozó szabályozást. Az alapvető szabályokba az került be, hogy „természetes személy nyugellátás fedezetére fizetett járuléka kizárólag a Nyugdíjbiztosítási Alapot illeti meg”. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy az egyéni, 10 százalékos nyugdíjjárulék – amely közvetlen nyugdíjjogosultságot teremt – csak az alaphoz kerülhet, máshová nem.

Ezzel összefüggésben a magánnyugdíj pénztárakról szóló törvényben a tagdíj már csak az az összeg lesz, amelyet a pénztár tagja a pénztár számára megfizet, a „kötelezés” tehát kikerül a rendszerből. A „kötelező tagdíj” kifejezés a magánnyugdíj pénztári tevékenységből is kikerül, tehát 2012-től megvalósul a magán pillér önkéntessé alakítása, nemcsak a belépés, hanem a befizetés is önkéntessé válik. A tagdíj mértéke is megváltozik, a tagdíj-kiegészítés megszűnik. Minden pénztártagnak magának kell a tagdíjat önkéntesen megfizetnie, amelynek legkisebb mértéke megegyezik a pénztár alapszabályában kikötött rendszerrel.

Mindez azt jelenti, hogy hihetetlenül rövid idő alatt alapvetően változik meg a magán pillér jogszabályi környezete, miközben a pénztárak és az azokat fenntartó bankok, biztosítók, vállalatok egy teljesen más helyzetre rendezkedtek be. A magán pillér fenntartásának esélye minimálisra csökken, igaz a tagok többsége a magasabb jövedelemmel rendelkező társadalmi csoportokból kerül ki, azonban még ha ők önkéntesen fizetnék is be tagdíjat a pénztárba, hogy az fennmaradhasson, a tulajdonos ilyen körülmények között a megszűnést választhatja mérethatékonysági okok miatt. Annál is inkább, mert önkéntes pénztári oldalon valószínűleg ugyanazokkal a tagokkal

---

<sup>327</sup> Máshogy számolt a Költségvetési Tanács nyugdíj ügyben című cikke alapján, 2010. november 30. [www.hvg.hu/gazdasag/hazai/20101130\\_kormany\\_koltsegvetesi\\_tanacs](http://www.hvg.hu/gazdasag/hazai/20101130_kormany_koltsegvetesi_tanacs) (letöltés ideje: 2012.01.19.)



találkoznak, és ott is kiszolgálhatják őket, sőt ott még 20 százalékos adókedvezményt is igénybe vehetnek.

2011. december 15-én bejelentették, hogy a pénztárakban maradó százezer tag befizetéseit 2012-től az államhoz utalják át, miközben még a korábban benyújtott 2012-es költségvetési törvényben az szerepelt, hogy a közel 50 milliárd forintos járulékot az állam megtéríti a Nyugdíjbiztosítási Alap számára. Tehát a Kormány akkor még úgy számolhatott, hogy a maradó tagok az egyéni számláikat tovább növelhetik a bruttó bér tíz százalékát kitevő magánpénztári tagdíjkkal. A jelen helyzet szerint viszont 2012-től már nem mehetnek kötelező tagdíjak a magánpénztári egyéni számlákra, végérvényesen...

A magánpénztárakban maradók számára a helyzet kifejezetten negatív, hiszen a döntésükkel a törvények szerint állami nyugdíjra a foglalkoztatói szociális hozzájárulási adó után nem lesznek jogosultak, csak egy minimálisra, miközben az egyéni számlájukat sem növeli a kötelező biztosított járulék. Az utóbbi járulék a törvények szerint nyugdíjjogosultságot teremt, tehát ezután kellene adni a maradó tagoknak is állami nyugdíjat. De ez nem újdonság, hiszen a nyugdíjpénztár is adott volna, annyi a különbség, hogy az egyéni számla egyenlege jelentette volna a nyugdíj alapját.

A 2011. decemberi jogszabályváltozások gyakorlatilag a magánpénztári pillér teljes megszűnéséhez vezethet, mivel a maradék százezer tag is állami nyugdíjrendszerbe fog visszatérni. A magánpénztárak jelenleg azokból a pénzekből gazdálkodhatnak, amelyek frissen beérkeznek hozzájuk, ugyanis a törvények úgy rendelkeznek, hogy a havi járulékbefizetésből vonhatnak le maguknak működési költségekre 0,9 százalékot. Ez jelenleg is tartósan veszteséges működést vetít előre, azonban ha a megmaradó pénztártagoktól sem jön friss pénz a rendszerbe, akkor a pénztárak végérvényesen lehúzzhatják a rolót.

A Kormány 2010 végén elfogadott szabályai szerint két lehetőség van, ha egy pénztár megszűnik: vagy egy olyanba lép át a tag, amely még működőképes, vagy visszalép az állami rendszerbe. Nem nehéz megmondani,

hogy bevételek hiányában a magánpénztárak tulajdonosai nem fogják fenntartani a működésüket, s meg fogják szüntetni a tevékenységüket.

Persze elképzelhető egy olyan opció is, hogy a pénztárakra vonatkozó szabályokat úgy változtatják meg, hogy a befizetések helyett vagyonarányos legyen a bevétel, azonban ezt már hónapok óta kérik a pénztárak, és eddig semmilyen változás nem történt. A kormány elvileg még tárgyalni fog az érintettekkel a jövőt illetően, azonban jelen állás szerint a legvalószínűbb forgatókönyv az, hogy a magánnyugdíj pénztári pillér teljesen elsorvad. Ez pedig azt is jelenti, hogy a kormány sokkal nagyobb bevételre számíthat, hiszen a 2012-ben nemcsak az 50 milliárd forintos járulékot tudják majd megszerezni, hanem a pénztárakban megmaradó százezer tag 230 milliárd forintját is. Ezzel a 2010 végén elkezdett folyamat fejeződhet be végérvényesen. Igaz két hullámban, de a magánnyugdíj pénztári rendszer elsorvad, miközben azért az önkéntes pénztári oldal, mint bástya, megmarad.<sup>328</sup>

---

<sup>328</sup>A Nyugdíjügy: máris elkészült a „bevezető” javaslat című cikke alapján, 2011. december 15.  
[http://www.portfolio.hu/befektetesi\\_alapok/nyugdij/nyugdijugy\\_maris\\_elkeszult\\_a\\_bevegzo\\_javaslat.160038.html](http://www.portfolio.hu/befektetesi_alapok/nyugdij/nyugdijugy_maris_elkeszult_a_bevegzo_javaslat.160038.html) (letöltve: 2012.01.19.)

## IV. FEJEZET

### A NYUGDÍJRENDSZER AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS RENDSZERÉBEN

Az előző fejezet végén már foglalkoztam a reformok államháztartás pénzügyeire gyakorolt hatással. Ebben a fejezetben elemzem az államháztartási gazdálkodásban a központi alrendszer részét képező Társadalombiztosítási Alapok, különösen a Nyugdíjbiztosítási Alap működését, a költségvetését meghatározó tényezőket illetve az elmúlt években az Alappal kapcsolatosan végbement változásokat, nevezetesen azt, hogy önálló alrendszerből a 2010. évi változtatással a központi alrendszer részévé vált.

Elsőként tehát tisztázni szükséges, hogy mit is jelent az államháztartás.<sup>329,330</sup> Az államháztartás az állam azon gazdálkodó tevékenysége, amely során a társadalomban megtermelt vagyon, illetve jövedelem egy részét központosítja (allokálja) és egy újraelosztási (redisztribúciós) folyamatban a feladatokhoz forrásként rendeli.<sup>331</sup> Az államháztartási gazdálkodás<sup>332</sup> két alrendszeren, a központi és a helyi alrendszeren keresztül valósul meg.<sup>333</sup> Az államháztartás központi alrendszerének részét képezik 2010. január 1-jétől a Társadalombiztosítási

---

<sup>329</sup> A témáról lásd bővebben: Erdős Éva: *Az államháztartás működése* in: Államháztartási ismeretek modul középfok, Közigazgatási versenyvizsga E-Learning tananyag, KSZK. 2008. In: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ részére készített e-learninges tananyag, 2008.

<sup>330</sup> A témáról lásd bővebben: Nagy Zoltán: *Az állami költségvetés rendszere* In: Közigazgatási versenyvizsga – Államháztartástan modul (középfok), Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ részére készítette-learninges tananyag, 2008.

<sup>331</sup> Erdős Éva: *Az államháztartás joga* in: Államháztartási ismeretek modul középfok, Közigazgatási versenyvizsga E-learning tananyag, KSZK. 2008. In: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ részére készített e-learninges tananyag, 2008. <https://elearning.ilab.sztaki.hu/ilias310/>

<sup>332</sup> Az államháztartási gazdálkodás alapjogszabálya az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény volt majdnem 20 éven keresztül, egészen a 2011.évi CXCV. törvény, vagyis az új államháztartási törvény hatálybalépéséig.

<sup>333</sup> A költségvetési gazdálkodásról lásd bővebben: Nagy Zoltán: *Központi költségvetési gazdálkodás* In: Közigazgatási versenyvizsga – Államháztartástan modul (felsőfok), Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ részére készített e-learninges tananyag, 2008.

Alapok. 2010. január 1-jét megelőzően a Társadalombiztosítási Alapok önálló alrendszerként működtek.<sup>334</sup>

A Társadalombiztosítási Alapok legfontosabb bevételét a foglalkoztató és a biztosított által fizetett járulékok adták egészen 2012. január elsejéig, amikor a foglalkoztató által fizetett társadalombiztosítási járulékot felváltotta a szociális hozzájárulási adó. A vizsgálódásom szempontjából fontos tehát az adó és a járulék fogalmának az elhatárolása, illetve milyen jellegzetességgel bírnak e fogalmak.

Mindkét bevételi forma az államháztartási törvény 5§-ában a költségvetési bevételek között jelenik meg.<sup>335</sup>

Nézzük elsőként mit is jelent az adó fogalma.

Az adó jellemzői<sup>336</sup>:

1. Az adó az állami bevétel egyik formája
2. Az adót az állam egyoldalúan állapítja meg jogszabályban
3. Az adót az állami feladatok finanszírozására használják fel
4. Adófizetésre az állam által kijelölt természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek kötelesek
5. Konkrét és közvetlen ellenszolgáltatást az állam nem nyújt az adó fizetéséért
6. Beszedését az állam kényszer útján is biztosítja
7. Az adó eszköze a nemzeti jövedelem újraelosztásának, gazdaságpolitikai célok realizálásának.

Az adó az állami bevételek olyan formája, amelyet az állam az általa kijelöltek terhére egyoldalúan állapít meg. A befolyt összeget állami feladatok

---

<sup>334</sup> Erdős Éva: *Az államháztartás alrendszerei* In: Államháztartási ismeretek modul közép fok, Köz - igazgatási versenyvizsga E-learning tananyag, KSZK. 2008. In: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ részére készített e- learninges tananyag

<sup>335</sup> Államháztartási törvény 5. § (1) Költségvetési bevételek különösen

a) a közhatalmi - adók, illetékek, járulékok, hozzájárulások, bírságok, díjak, és más fizetési kötelezettségek - bevételek,

<sup>336</sup> Erdős Éva: Adójogi alapfogalmak In: Pénzügyi jog Virtuóz Kiadó, 2006. 91-92. o.

finanszírozására használja fel. Beszédését szükség esetén kényszer útján is biztosítja. Eszköze a nemzeti jövedelem újraelosztásának.<sup>337</sup>

A járulék későbbi kiadások fedezésére szolgál.<sup>338</sup> Tehát ebben az esetben az eltérés abban rejlik, hogy az adóra jellemző ellenszolgáltatás nélküliség itt nem érvényesül, hiszen egy későbbi ellátásra, pl. nyugdíjra szerzünk ezáltal jogosultságot.

*Elméleti oldalról* vizsgálva a kérdést, azt tapasztaljuk, hogy az ellátások finanszírozása, a kiadási források előteremtése szempontjából két csoportba sorolhatjuk az állam által szervezett szociális intézményeket<sup>339</sup>:

- az ún. járulékokból, hozzájárulásokból, illetve
- adókból finanszírozott intézmények csoportjába.

A járulékokból, hozzájárulásokból finanszírozott rendszerekre jellemző, hogy ezek befizetése valamiféle ellenszolgáltatások megszerzésére adnak jogosultságot. A hozzájárulások mértéke meghatározható valamilyen kockázati jellemzőhöz kapcsolva (pl. idősor). Ezt a megoldást főként a magánbiztosítók használják. A társadalombiztosítási rendszerek szinte kizárólag az ún. „jövedelmekhez kapcsolt” hozzájárulásokat alkalmazzák.

Az adótranszfer-struktúrák ezzel szemben nem eredményeznek semmiféle speciális ellátásra való jogosultságot.<sup>340</sup>

Ha kombináljuk a szolgáltatások jellegét és a finanszírozás módszerét, akkor lényegében három alaptípust különböztethetünk meg a finanszírozási szempontból:

- a tiszta biztosítási struktúrákat
- az ún. adótranszfer típusú intézményeket
- a (szolidaritási elemeket is tartalmazó) társadalombiztosítási struktúrákat

---

<sup>337</sup> A témáról lásd bővebben: Erdős Éva: *A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében*, Miskolci Jogi Szemle, Különszám, VI. évfolyam, 2011. HU- ISSN1788-0386., Bíbor Kiadó, 46.- 62.o.

<sup>338</sup> Herich György: Adótan Penta Unió Oktatási Centrum 2010.20.o.

<sup>339</sup> Czúcz Ottó: Szociális jog I. VI. fejezet A társadalombiztosítási és egyéb szociális ellátások finanszírozása 166.o.

<sup>340</sup> Czúcz Ottó: Szociális jog I. VI. fejezet A társadalombiztosítási és egyéb szociális ellátások finanszírozása 166.o.

A három különféle típus egymástól jelentősen eltérő újraelosztási hatásokat eredményezhet.

A *biztosítási típusú rendszereket* főként az jellemzi, hogy az érintett korábbi hozzájárulásainak nagysága erős megfeleléségi (ekvivalencia) viszonyban van az ezek alapján keletkező ellenszolgáltatásokkal, igényekkel. Az ellátás nemcsak a jogalapját tekintve, hanem mértékét nézve is a korábbi befizetett hozzájárulásokhoz igazodik. Ezeknél az érintett lényegében egy bizonyos mértékű előzetes árat fizet egy későbbi – megélhetési zavar beállta esetén – neki folyósítandó szolgáltatásért.<sup>341</sup>

A járulék –vagy hozzájárulási százalékkulcs mértéke rendszerint lineáris szokott lenni. Ez azt jelenti, hogy a teljes jövedelemre egységes kulcsot alkalmaznak. A hozzájárulás – fizetési kötelezettség alá tartozó jövedelmeknek köre többnyire megegyezik a munkajövedelemmel.<sup>342</sup> A hozzájárulás-fizetési kötelezettség meghatározásánál annak is szerepe lehet, hogy az alsó-és / vagy felső szinten korlátozzák-e a beszámítható jövedelmek nagyságát.<sup>343</sup>

Kétféle felső határt lehet megkülönböztetni: az ún. *biztosítási összeg felső határát*, amelynél az ezen határ fölötti összegek mentesülnek a hozzájárulás-fizetési kötelezettség alól, és nem számítanak be a majdani ellátások alapjaiba sem. A másik a *biztosítási kötelezettséghatára*: ez azt jelenti, hogy az olyan személyek, akik e meghatározott összeg feletti jövedelemmel rendelkeznek, nem is kerülnek be a biztosítottak közé.<sup>344</sup>

<sup>341</sup> Az ilyen rendszerek lényegében egy biztosításmatematikailag korrektnek minősíthető kockázatmegosztásra törekednek tagjaik között. Ezért ezekben főként intertemporális jövedelem-újraelosztás megy végbe. Ez különösen az öregségi biztosításoknál látható. Egy ilyen biztosítási rendszer állami intézményekkel, vagy bizonyos állami felügyelet biztosítása mellett magánbiztosítók közreműködésével is megszervezhető.

<sup>342</sup> Czucz Ottó: Szociális jog I. VI. fejezet A társadalombiztosítási és egyéb szociális ellátások finanszírozása 169.o.

<sup>343</sup> Vannak olyan rendszerek, amelyek bizonyos szint alatti jövedelmeket nem is vesznek figyelembe a hozzájárulás-fizetési kötelezettség meghatározásánál. Gyakran előfordul az is, hogy felülről határolják be a figyelembe vehető jövedelmet. Ezt többnyire azzal indokolják, hogy magasabb jövedelmű személyek több lehetőséggel rendelkeznek önkéntes kiegészítő biztosítások megkötésére.

<sup>344</sup> Czucz Ottó: Szociális jog I. VI. fejezet A társadalombiztosítási és egyéb szociális ellátások finanszírozása 170.o.

Széles körben alkalmazott gyakorlat az is, hogy a hozzájárulás-fizetési kötelezettséget megosztják a munkáltató és a munkavállaló között.<sup>345</sup>

Ennek ellenpólusaként az ún. „*adótranszfer-rendszerek*” (vagyis segélyezési rendszerek) képezik. Ezeknél nincs kapcsolat a korábban befizetett adók és a későbbi szolgáltatások között. A szolgáltatásokat elsősorban azok vehetik igénybe, akik egy adott időpontban megélhetési zavarral küzdenek, és nem rendelkeznek saját forrásokkal ezek elhárítására. Ezen intézményekben főként interperszonális újraelosztás megy végbe.<sup>346</sup>

Néha előfordul az is, hogy a társadalombiztosítási ágazatok finanszírozására szolgáló pénzügyi alapokat egészítik ki az állami költségvetésből, vagyis adóbevételekből. Ezt a biztosításelméleti kérdésekkel foglalkozó szakértők csak akkor tartják elfogadhatónak, ha a társadalombiztosítási alrendszerből olyan feladatok elvégzését is finanszíroztatják, amelyek elvileg nem tartoznának a társadalombiztosítás feladatai közé, mégis ügyviteli megfontolások miatt, vagy, mert ugyanahhoz a személy körhöz kell eljuttatni, mint akik számára a társadalombiztosítási ellátásokat is folyósítják, célszerűnek tűnik ezeket is a társadalombiztosítási szervekkel kifizettetni. Másrészt pedig akkor, ha általános pótlásként, kiegészítésként nyújtják, illetve ha ún. járulékfizetéssel nem fedezett időket kívánnak bizonyos rétegeknél elismertetni.<sup>347</sup>

Mindebből világosan látható, hogy a biztosítási típusú rendszeren belül az adótranszfer-finanszírozás megoldásai csak célhoz kötöten és korlátozott mértékig alkalmazhatóak.<sup>348</sup>

Az eddigiekben szó esett arról, hogy milyen módszerekkel szokták a szociális intézmények finanszírozásához szükséges forrásokat előteremteni.

---

<sup>345</sup> Vannak országok, ahol a hozzájárulás-fizetési kötelezettség fele-fele arányban oszlik meg a két fél között. Ilyen például a nyugdíjbiztosítás területén Németország, Luxemburg.) Az esetek többségében azonban a munkáltató által fizetendő hozzájárulásrész magasabb a munkavállalóinál.

<sup>346</sup> Czúcz Ottó: Szociális jog I. VI. fejezet A társadalombiztosítási és egyéb szociális ellátások finanszírozása 167.o.

<sup>347</sup> Czúcz Ottó: Szociális jog I. VI. fejezet A társadalombiztosítási és egyéb szociális ellátások finanszírozása 172.o.

<sup>348</sup> Czúcz Ottó: Szociális jog I. VI. fejezet A társadalombiztosítási és egyéb szociális ellátások finanszírozása 173.o.

Szólni kell azonban *finanszírozás-technikai* kérdésekről is, vagyis arról, hogy a bevételek és a kiadások közötti kapcsolat időben hogyan alakul.

A biztosítási –típusú rendszereknél két finanszírozási-eljárési módot különböztetünk meg:

- a felosztó-kirovó finanszírozású struktúrákat és
- az ún. tőkésítő finanszírozási eljárásokat.

Az alapvető különbség abban áll a két finanszírozási eljárás között, hogy alkalmaznak-e – és ha igen, milyen mértékben – a folyó kiadások fedezetére valamilyen nyílt vagyoni tartalékképzést vagy sem.

Ha élni kívánnak ezzel a lehetőséggel, ez azt igényli, hogy az adott intézménynél a folyó kiadásokat meghaladó bevételi többletet képezzenek.

A *felosztó-kirovó* – ahogy a disszertáció első részében már utaltam rá - struktúráknál a fő követelmény az, hogy adott évi kiadások fedezetét az adott évi bevételekből teremtsék elő. A bevételeknek és a kiadásoknak tehát egy viszonylag szűken meghatározott időszakon (rendszerint egy-, esetleg néhány éves időtartamon) belül egyensúlyba kell kerülniük egymással.<sup>349</sup>

A tőkésítő eljárásoknál ezzel szemben egy nyílt tartalékképzést, előzetes vagyonfelhalmozást végeznek, amely az igények fedezetére szolgál. E rendszerek jellegzetességei leginkább az úgynevezett *várományfedezeti* finanszírozási rendszereknél látható. Ezeknél minden biztosított egyéni igényeit külön-külön tartalékokkal fedezik. Ezeknél a rendszereknél a képzett tartalékok is a későbbi szolgáltatások közötti megfeleléségi viszony (ún. ekvivalencia kapcsolat) képezik a fő szervező elvet. Ennek segítségével számítják ki az egyéni hozzájárulási mértéket is, és a későbbi ellenszolgáltatások nagyságát is. A tőkésítő finanszírozási módot tipikusan a privát biztosítások alkalmazzák. Ezeknek ugyanis nem feladata a szolidaritási megfontolások alkalmazása, (a biztosítási szintet meghaladó mértékű) személyek közötti újraelosztás.<sup>350</sup> A két finanszírozási eljárás tőkekumulációra

<sup>349</sup> Czúcz Ottó: Szociális jog I. VI. fejezet A társadalombiztosítási és egyéb szociális ellátások finanszírozása 174.o.

<sup>350</sup> Czúcz Ottó: Szociális jog I. VI. fejezet A társadalombiztosítási és egyéb szociális ellátások finanszírozása 175.o.



gyakorolt hatásának vizsgálatok a biztosítási rendszerek három életszakaszát kell megkülönböztetni.

A „bevezetés vagy felfutás szakaszát”, a rendszer „érett szakaszát”, amikor lényegében az összes lehetséges érintettet már a rendszer hatálya alá vonták és az ún. „leépülés időszakát”, amikor (kedvezőtlen esetben) a rendszert fokozatosan fölszámolják.<sup>351</sup>

A tőkésítő rendszerek alkalmazása során azonban szembetalálkozhatunk két problémával.

Már Mackenroth<sup>352</sup> felhívta a figyelmet arra, hogy egy idősödő társadalomban gond lehet az időskori megtakarítások reálértékének fenntartásával. Egy az egész népességet átfogó (tőkésítő finanszírozással megszervezett) nyugdíj-biztosítási rendszerben, ha a nyugdíjasok száma erősebben növekszik, mint az újonnan belépő hozzájárulás-fizetőké, a növekvő nyugdíjkifizetések erősödő inflációs nyomást eredményezhetnek. Ez pedig az időskori megtakarítás reálértékének fokozatos leértékelődéséhez vezet.

A másik probléma az ilyen rendszerek nagyságrendjével függ össze. Minél nagyobb az ilyen tőkésítő rendszerek által átfogott népességrész, annál jelentősebb lesz a nyugdíj célú megtakarítások nagysága.

Mindezek alapján a szakértők körében elfogadottnak tekinthető az a vélemény, hogy a tőkésítő rendszerek alkalmasak bizonyos magánintézmények által kezelt kiegészítő nyugdíjbiztosítási megtakarítások finanszírozási formájaként.

Az elméleti kérdések áttekintését követően szeretnék rátérni a magyar szabályozás jellegzetességeire.

Az államháztartási törvény mellett Magyarország gazdasági stabilitásáról rendelkező törvény<sup>353</sup> V. fejezetében rendezi a közteherviselés alapvető szabályait. E törvény V. fejezetében<sup>354</sup> határozza meg a jogalkotó,

---

<sup>351</sup> Uo. 176.

<sup>352</sup> G. Mackenroth: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: Albrecht G. (Hrsg.) : Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 4. Berlin, Dunker und Humblot, 1952. 4.o.

<sup>353</sup> 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (Stabilitási törvény).

<sup>354</sup> Stabilitási törvény 28. § (1) Magyarországon minden természetes személy, jogi személy és más jogalany a) adó, járulék, ... teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezetéhez.

hogy a jogalanyok –többek között - adó és járulék teljesítésével járulnak hozzá a közös szükségletek kielégítéséhez.

A stabilitási törvény VI. fejezete<sup>355</sup> a nyugdíjrendszerrel foglalkozik, megteremtve ezáltal a témám szempontjából is nagyon fontos közvetlen kapcsolatot a pénzügyi jog illetve a társadalombiztosítási, vagyis a szociális jog között.

A fejezet rendelkezései között alapelveként szerepel, hogy a nyugdíjrendszer célja a jövedelembiztonság biztosítása az időskor illetve a közeli hozzátartozó esetén. Ennek alapján látható, hogy a nyugdíjrendszer saját jogú és hozzátartozó ellátásokat szabályoz, a korábban itt szereplő rokkantellátások kikerültek a szabályozási körből. Szintén itt kerül meghatározásra, hogy az ellátásra való jogosultság kizárólag járulékfizetésen, konkrétan nyugdíjjárulék fizetésén alapul. Mi az amit az állam vállal cserébe: garantálja a nyugdíjak kifizetését. Magyarul vállalja, hogy a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát fenntartja. Kulcsfogalomként jelenik meg a korhatár betöltése. Tehát a nyugdíjrendszer nem kíván foglalkozni a korhatár előtti ellátásokkal, azok finanszírozását sem a Nyugdíjbiztosítási Alapból oldja meg. A következőkben tehát arról szólok, hogy hol is helyezkedik el ez az Alap az államháztartás rendszerében.

---

<sup>355</sup> *A nyugdíjrendszer alapvető szabályai*

A nyugdíjrendszer alapelvei

40. § (1) Az állami nyugdíjrendszer célja, hogy az időskor, illetve közeli hozzátartozó halála esetén a jövedelembiztonságot megalapozza.

(2) Az állami nyugdíjrendszerben az ellátási jogosultság nyugdíjjárulék fizetésén alapul.

(3) Az állam garantálja az állami nyugdíjak kifizetését.

Az állami nyugdíjak és fedezetük

41. § (1) Az állami nyugdíjrendszerben ellátásként törvényben meghatározottak szerint

a) öregségi nyugdíj és

b) hozzátartozói nyugellátás állapítható meg.

(2) Öregségi nyugdíj annak állapítható meg, aki a nyugdíjkorhatárt betöltötte, és megfelel a törvényben meghatározott egyéb feltételeknek. Törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén a nők a nyugdíjkorhatár betöltése előtt is jogosulttá válnak öregségi nyugdíjra.

(3) A nyugdíjak reálértékét biztosítani kell.

42. § (1) Az állami nyugdíjak kifizetésének fedezetét a Nyugdíjbiztosítási Alap biztosítja.

(2) A Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeit a befizetett nyugdíjjárulékok, a foglalkoztatók által e célra fizetett közterhek, a központi költségvetésből biztosított források és a törvényben meghatározott egyéb bevételek képezik. Természetes személy nyugellátás fedezetére, törvényi kötelezettség alapján fizetett járuléka kizárólag a Nyugdíjbiztosítási Alapot illeti meg.

## 1 Társadalombiztosítási Alapok és az államháztartás központi alrendszerében

### Elméleti alapvetés

A nemzetközi gyakorlatban - legalábbis adóstatistikai szempontból – a társadalombiztosítási járulékokat a kereseti adókkal közösen kezelik, függetlenül attól, hogy a társadalombiztosítási járulékok felhasználása milyen elvek és célok mentén történik.

A társadalombiztosítási járulékok csak a második világháborút követően lettek fontos államháztartási bevételi források. Az is jellegzetességük, hogy a leggyorsabban növekvő források az utóbbi fél évszázadban az adók között.<sup>356</sup>

A társadalombiztosítási rendszer és a befizetések értelmezése, elméleti meghatározása szempontjából lényeges, hogy mi a konkrét szabályozási megoldás, amelynek keretei között a befizetések értelmezhetőek. Azokban a jogrendszerekben, amelyekben a társadalombiztosítási rendszert céladókkal finanszírozzák – ebbe tartozik Magyarország is – a szakirodalomban néha vita tárgyát képezi, hogy a befizetések lényegének meghatározása adó-e vagy sem. A társadalombiztosítási befizetések céladókként való kezelését a kötelezettségen (kényszerjellegesen) túl megalapozza, hogy a befizetés a szolgáltatás igénybevétele a befizetésektől viszonylag jól elválasztható. A járulékgazgatási feladatok adóhatósági integrációjával ez a különbségtétel még nyilvánvalóbb. Az adójelleg egyértelmű a munkaadók esetében, ezek ugyanis semmiféle ellenszolgáltatást, semmilyen társadalombiztosítási ellátást nem kapnak még közvetve sem- ez 2012-től a társadalombiztosítási járulékot fel –és kiváltó szociális hozzájárulási adó bevezetésével még hangsúlyosabbá vált. A munkavállalók által fizetett járulék felfogható sajátos kereseti adóként, mivel a személyi és családi körülményeket nem veszi figyelembe, továbbá a jövedelemadóktól eltérően lineáris kulccsal fizetendő, sőt a magyar joggyakorlatban a járulékalap-maximum miatt ténylegesen degresszív. Az

---

<sup>356</sup> A növekedés a jóléti államokban a hetvenes évekig volt gyors, a nyolcvanas évek óta folyamatosan lelassult

adójelleggel szemben felhozott érvek között említhető a biztosítási analógia, a veszélyközösség és a szolidaritás.

A Társadalombiztosítási Alapok a járulékbevételeken kívül más bevételekkel is rendelkeznek, részben a társadalombiztosítási kiadások fedezetére (például a befektetések hozama), részben a társadalombiztosítás által ellátott más feladatok teljesítésére (például családi támogatások, jövedelemkiegészítő szociális támogatások.)

A hazai társadalombiztosítási járulékrendszer<sup>357</sup> a nemzetközi tendenciáktól függetlenül változott az utóbbi évtizedekben. A járulékok rendszere a nyugdíjreformmal összefüggésben többször is átalakult a kilencvenes években, és csak részben a magán-nyugdíjpénztári rendszer bevezetése miatt. A kétezres évek első évtizedének a végén átalakították a magán-nyugdíjpénztári rendszert, és ezzel összefüggésben a foglalkoztatókat terhelő társadalombiztosítási járulékot felváltotta a szociális hozzájárulási adó. A járulékrendszer<sup>358</sup> kapcsán az átalakítás szükségszerűségét az élők munkaterheinek a mérséklésével, a járulékfizetés kiterjesztésével, a járulékalap szélesítésével, az adminisztrációs terhek csökkentésével indokolják leggyakrabban.

A járulékfizetés anyagi jogi – és egyes eljárási – szabályait az 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) és a végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI.5.) Korm. rendelet, a 2012. január 1-jétől bevezetett szociális hozzájárulási adó szabályait a 2011. évi CLVI. törvény IX. fejezete tartalmazza.

A járulékrendszer több csatornán keresztül működik. A munkáltatók (foglalkoztatók) által 2011 végéig fizetett társadalombiztosítási járulék valójában külön egészségbiztosítási és munkaerő-piaci, valamint nyugdíj-biztosítási járulékot jelentett, ennek helyébe lépett 2012-től a szociális hozzájárulási adó – a bevétel felhasználási céljait tekintve azonos

---

<sup>357</sup> A járulékszabályokról lásd bővebben Varga Zoltán: *Társadalombiztosítási járulékok Magyarországon* Publications Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc 2010. 523-554.o.

<sup>358</sup> Varga Zoltán: *Pension Contributions system in Hungary* International Conference of Phd Students, Conference Book, University of Miskolc Innovation and Technology Transfer Centre, Miskolc, 2010. 67-72. o.

megosztással. A munkavállaló (biztosított) nyugdíjjárulékot, valamint egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulékot fizet.<sup>359</sup>

A társadalombiztosítás alkotmányos alapjainak vizsgálatánál ki kell emelni, hogy az Alaptörvény előírja, hogy a nyugdíjrendszer alapvető szabályait sarkalatos törvényben kell meghatározni.<sup>360</sup> Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény<sup>361</sup> VI. fejezete tartalmazza a nyugdíjrendszerre vonatkozó szabályokat, azt, hogy az állam garantálja a nyugdíjak kifizetését, valamint azt, hogy a nyugdíjak reálértékét biztosítani kell. A stabilitási törvény szerint az állami nyugdíjak kifizetésének fedezetét a Nyugdíjbiztosítási Alap biztosítja. A Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeinek meghatározását követően a törvény kifejezetten kimondja, hogy a természetes személynek a nyugellátás fedezetére, törvényi kötelezettség alapján fizetett járuléka kizárólag a Nyugdíjbiztosítási Alapot illeti meg.<sup>362</sup>

## A Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei

### 1. A foglalkoztatók (kifizetők) befizetései

Egyrészt a később részletesen bemutatásra kerülő *szociális hozzájárulási adó* (szochó). Másrészt a karkedvezmény –biztosítási járulék. Azok a foglalkoztatók, amelyek karkedvezményre jogosító munkakörben foglalkoztatnak munkavállalókat, a számukra fizetett járulékalapot képező jövedelem 13 százalékanak megfelelő mértékű karkedvezmény-biztosítási járulék fizetésére kötelesek 2007-től. Az első évben ezt a munkáltatói terhet még teljes egészében a központi költségvetés állta (fizette be költségvetési támogatásként a Nyugdíjbiztosítási Alapba), majd a következő három évben fokozatosan – évente 25-25 százalékkal növelten – terhelték rá az érintett

<sup>359</sup> A Társadalombiztosítási Alapok bevételei. In: Pénzügyi jog II. (Simon István szerk.) Osiris Kiadó 2012. 437-439.o.

<sup>360</sup> Alaptörvény 40.cikk.

<sup>361</sup> A továbbiakban: stabilitási törvény.

<sup>362</sup> Stabilitási törvény 42 § (1) Az állami nyugdíjak kifizetésének fedezetét a Nyugdíjbiztosítási Alap biztosítja.

(2) A Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeit a befizetett nyugdíjjárulékok, a foglalkoztatók által e célra fizetett közterhek, a központi költségvetésből biztosított források és a törvényben meghatározott egyéb bevételek képezik. Természetes személy nyugellátás fedezetére, törvényi kötelezettség alapján fizetett járuléka kizárólag a Nyugdíjbiztosítási Alapot illeti meg.

foglalkoztatókra, 2011-ig. Tekintettel arra, hogy kordedvezményes nyugdíjazásra 2012. december 31. után nem lehet jogosultságot szerezni, ez a járulék 2013. január 1-jével megszűnik.

## 2. A foglalkoztatottak (biztosított személyek) befizetése

A foglalkoztatott (biztosított) nyugdíjjárulék fizetésére kötelezett. Nyugdíjjárulék alapját képező jövedelemként a biztosított kötelezettséggel járó jogviszonyból származó (elszámolt) és a társadalombiztosítási járulékalapot képező személyi jövedelemadó-köteles jövedelmet kell figyelembe venni. A nyugdíjjárulék mértéke 10 százalék. A magánnyugdíjpénztári tagok eredetileg kisebb mértékű nyugdíjjárulék mellett a választott nyugdíjpénztárba tagdíjat fizettek, de 2010 novemberétől egy éven át a tagdíjfizetés szüneteltetését rendelték el, azaz mindenki egységesen az állami alapba nyugdíjjárulékot fizetett, és lehetőség nyílt a magánnyugdíjpénztári tagság megszüntetésével az állami nyugdíjrendszerbe történő átlépésre. 2011 decemberében a nyugdíjpénztári tagságukat továbbra is megtartók ismét tagdíjat fizettek, 2012. január 1-jétől azonban a tagdíj helyett ismét nyugdíjjárulék fizetésére lettek kötelezve azzal, hogy a pénztártag ennek fejében jogosultságot szerezhet az állami nyugdíjbiztosítás rendszerében, és ismét kezdeményezheti magánnyugdíjpénztári tagságának megszüntetését.

A nyugdíjjárulék alapjául figyelembe veendő jövedelem felső határa 2012-ben napi 21.700 Ft, teljes naptári évre 7942200 Ft.<sup>363</sup> Az évi összeghatár számításánál figyelmen kívül kell hagyni azt az időtartamot, amelyre a

---

<sup>363</sup> A nemzetgazdasági miniszter 2012 októberében bejelentett költségvetési kiigazító csomagjában felvetette a nyugdíjjárulék plafon eltörlését. A nyugdíjjárulékalap-plafon eltörlésének bejelentésekor ellenérvként rögtön felvetődött, hogy akkor a későbbi nyugdíjak is „elszabadulhatnak”. A várakozások nem megalapozottak. Például a táppénz kifizethető összegét már korábban a minimálbér kétszeresében korlátozta az Országgyűlés. A táppénz korlátozását az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek. Semmi akadálya sincs annak, hogy a járulékalap felső határának eltörlése mellett a maximálisan kifizethető nyugdíjakat is korlátozza a jogalkotó. De ha ezt nem tenné meg, akkor is pozitív hatása lenne a költségvetésre a tervezett intézkedés. A nyugdíjat ugyanis alapesetben az 1988-tól szerzett nyugdíjjárulék-köteles jövedelmek átlagából kell kiszámítani. Ha egy magas jövedelmű dolgozó 2014 elején nyugdíjba menne, akkor nála a 2013-as magasabb nyugdíjjárulék-alap egy-huszonötöd súllyal szerepelne, tehát egy-két év magasabb nyugdíjjárulék alaptól még nem lesz sokkal magasabb a nyugdíj összege. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a – jelenlegi nyugdíj-megállapítási szabályok alapján – a járulékalap felső határának eltörlése évtizedek múlva növeli az időskori járandóságok kifizetéséhez szükséges forrásokat.

foglalkoztatott személynek járulék alapjául szolgáló jövedelme nem volt,<sup>364</sup> ilyenkor a járulékfizetési felső határt az említett tartammal arányosan csökkenteni kell. E rendelkezést kell alkalmazni abban az esetben is, ha a biztosítással járó jogviszony év közben kezdődött vagy szűnt meg. A járulék-túlfizetést a foglalkoztató visszafizeti, illetve a jövedelemadó-bevallásban is érvényesíthető.

A saját jogú nyugdíjas foglalkoztatott személy is 10 százalékos nyugdíjjárulék fizetésére kötelezett. A gyermekgondozási díjban, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, ápolási díjban, rehabilitációs ellátásban, álláskeresési támogatásban részesülő személy ugyanilyen mértékben fizet a kapott ellátás után.

Az egyidejűleg több biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyban álló biztosított mindegyik jogviszonyában köteles a járulékalapul szolgáló jövedelme után a nyugdíjjárulékot megfizetni, azonban legfeljebb az említett felső határig. Amennyiben egyik biztosítási jogviszonnyal járó jogviszony sem áll fenn a naptári év teljes tartamán át, a napi járulékfizetési felső határt csak a biztosítási jogviszonyok tényleges fennállásának tartamára kell számítani.<sup>365</sup>

## **2. A Nyugdíjbiztosítási Alap pénzügyeit determináló pénzügyi változások**

A fentiek alapján megállapítható, hogy a magyar nyugdíjrendszer pénzügyeinek a vizsgálatánál a költségvetési kapcsolat vizsgálata elengedhetetlen. A 2011. évi törvényi változások<sup>366</sup> jelentős hatással vannak az állami költségvetésre: a nyugdíjrendszer finanszírozása szempontjából nemcsak alapok közötti átcsoportosítást figyelhetünk meg, hanem új alap létrehozását is előirányozták.

A Széll Kálmán terv szerint *„A nyugdíjasok pénzét, amely az aktívak járulékbefizetéseiből áll össze, csak nyugdíjakra szabad elkölteni, nyugdíj*

<sup>364</sup> Például táppénzben, gyesben, gyedben részesült.

<sup>365</sup> A Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei. In: Pénzügyi jog II.(szerk. Simon István) Osiris Kiadó 2012. 444-445.o.

<sup>366</sup> A 87/2011. (V. 31.) Korm. rendelet szabályozza a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap tevékenységét, működését és eszközeinek felhasználását, valamint nyilvántartását, ellenőrzését és az adatainak nyilvánosságra hozatalára vonatkozó előírásokat.

*Magyarországon ezentúl csak az a járandóság lehet, amelyet a nyugdíjkorhatárt betöltő munkavállalóknak biztosítunk.*” Ez az alapelv a 2012-es költségvetés számaiban is megjelent.<sup>367</sup>

A *Nyugdíjbiztosítási Alap*<sup>368</sup> valóban egyensúlyba kerül a tervezet szerint: annyi nyugdíjat fizet ki, amennyit nyugdíjjárulékok címén beszed. Ez a nyugdíjrendszer meghirdetett „önálló lábra állítása” lenne. A nullás egyenleg azonban csak az öregségi korhatár felett kifizetett nyugdíjakra vonatkozik, a tágabban értelmezett nyugdíjkasszára már nem. A rokkantsági és a korai nyugdíjak kifizetéséhez továbbra is mintegy 500 milliárd forintnyi adóbevétel kell a Kormánynak felhasználnia, éppen annyit, mint amennyit a magánpénztári rendszer felszámolása előtti években kellett a rendszerbe tennie. Egyúttal jelentős megtakarításokat akar elérni azzal, hogy az átalakítás során a rokkantnyugdíjasok és a korhatár alatti nyugdíjasok egy jelentős részét visszaterelne a munkaerőpiacra.

Átláthatóság szempontjából mindenképpen előrelépést jelent az, hogy az állami nyugdíjak és a nyugdíjszerű ellátások rendszere jóval logikusabb, mint eddig volt. 2012-től megvalósul az alapelv, amely szerint a Nyugdíjbiztosítási Alapból csak az öregségi korhatárt betöltöttek kapnak majd ellátást, ebben benne lesznek azok is, akik rokkantnyugdíjban részesültek, de már betöltötték az irányadó korhatárt. Egyedül a nők kedvezményes 40 éves nyugdíja szempontjából tesznek kivételt, hiszen ezek a személyek még nem töltötték be a korhatárt, de az ő ellátásukat is innen finanszírozzák. Ez valószínűleg 2,8 ezermilliárd forintnyi járulékbévételt és pontosan ugyanennyi nyugdíjkifizetést jelent majd a költségvetés számára.

A költségvetési évből már több mint 10 hónap eltelt, ezért vizsgálható, hogy hogyan alakulnak az Alap bevételei és kiadásai.

---

<sup>367</sup> 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről 16. § (1) Az Országgyűlés a Nyugdíjbiztosítási Alap (a továbbiakban: Ny. Alap) 2012. évi

a) bevételi főösszegét 2 749 626,0 millió forintban,

b) kiadási főösszegét 2 749 626,0 millió forintban,

c) egyenlegét nulla forintban állapítja meg.

<sup>368</sup> A témáról lásd részletesebben: Varga Zoltán: *A Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetését meghatározó tényezők* In: Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciái Miskolc 2006-2009. Novotni Kiadó, Miskolc. 2010. 256-272. o.



*Az egyenleg alakulása*

Szeptemberben az Alap költségvetésének hiánya 14,0 milliárd forint volt, ez közel fele a 2011. szeptemberi értéknek (28,2 milliárd forint).

*A bevételek alakulása*

Az Alap bevételeinek összege 219,8 milliárd forint volt, ez 5,5 milliárd forinttal kevesebb, mint a bázisidőszakban. A bevételek legnagyobb része, 94,4%-a a szociális hozzájárulási adóból és járulékokból származik, ezek összege 207,6 milliárd forint volt. 2011 szeptemberében ennél mintegy 10 milliárd forinttal volt több a bevétel. Az Alap bevételeit kiegészítő költségvetési támogatás összege közel 8,5 milliárd forint volt, 2011 szeptemberében ilyen jogcímen nem történt átutalás.

Az egyéb járulékok és hozzájárulások (korkedvezmény-biztosítási járulék, egyszerűsített foglalkoztatás utáni közteher, megállapodás alapján fizetők járulécai stb.) összege közel 4,1 milliárd forintot tett ki, az egy évvel korábbi értékhez viszonyított növekedés nagysága 0,4 milliárd forint volt.

*A kiadások alakulása*

Az Alap összes kiadása 233,8 milliárd forintot tett ki, ebből a nyugellátásokra kifizetett összeg 218,1 milliárd forint volt. Az egyéb kiadások összege 15,0 milliárd forint volt, aminek döntő részét képezi az Egészségbiztosítási Alapnak a rokkantsági és rehabilitációs ellátások fedezetére átadott 13,2 milliárd forint, valamint a Nemzeti Család és Szociálpolitikai Alapnak átadott közel 1,5 milliárd forint. Működési kiadásokra 0,7 milliárd forint lett felhasználva, ami ugyanakkora, mint egy évvel korábban.<sup>369</sup>

Az összes korhatár alatti nyugdíjat egy újonnan elkülönített alap, a *Nemzeti Család-és Szociálpolitikai Alap*<sup>370</sup> fedezi. Ebből fizetik továbbá a

<sup>369</sup> Nemzetgazdasági Minisztérium: Tájékoztató az államháztartás központi alrendszerének 2012. szeptember havi helyzetéről című dokumentum alapján.

[http://www.kormany.hu/download/7/e3/b0000/1018\\_szeptember\\_monitoring.pdf](http://www.kormany.hu/download/7/e3/b0000/1018_szeptember_monitoring.pdf) (letöltés ideje: 2012. október 30.) 15. o.

<sup>370</sup> A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alaphoz történő hozzájárulás 2012-től új befizetési kötelezettséget jelent, melyet a Nyugdíjbiztosítási Alapnak kell teljesítenie. 2012-ben létrejött a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap, amely tartalmazza a korhatár alatti ellátásokat is. Ezen ellátások 2012. január elseje előtt a Nyugdíjbiztosítási Alapból kerültek kifizetésre. A profiltisztítást

különböző szociális ellátásokat, a nevelési ellátást, az anyasági támogatást, a gyest és a gyermeknevelési támogatást is. Az alap összes kiadása körülbelül 863 milliárd forint, ebből a korai nyugdíjakra 320,5 milliárd jut.<sup>371</sup>

A korhatár alatti rokkantnyugdíjasok ellátása, mint a harmadik nagy részhalmaza a rendszernek az *Egészségbiztosítási Alapból* kerül finanszírozásra. Ez valószínűleg kapcsolatban van azzal, hogy „táppénzszerű” ellátássá alakították át a rokkantsági ellátásokat, hiszen az új ellátások kiszámítási módja nagyban hasonlít a táppénzéhez, már nem a nyugdíjszámításon alapul. A terv szerint 1,700 ezermilliárd forintból gazdálkodik az Egészségbiztosítási Alap és 1,755 ezermilliárd forintot fog költeni.<sup>372</sup> A hiány annak ellenére keletkezik, hogy a Nyugdíjbiztosítási Alapból 206 milliárd kerül átcsoportosításra. Ennek oka az, hogy korábban ebből az alapból fizették ugyanezeket az ellátásokat, s most a feladattal együtt átveszi a pénzügyi fedezetet is hozzá. Ezen túl további 136 milliárd forint állami kiegészítésben is részesül „rokkantsági, rehabilitációs ellátások fedezetére átadott pénzeszköz” címen. Korhatár alatti rokkantnyugdíjakra 284,

---

követően a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapba került korhatár alatti ellátások finanszírozásához a Nyugdíjbiztosítási Alap havonta közel 1,5 milliárd forinttal járul hozzá.

<sup>371</sup> Nemzetgazdasági Minisztérium: Tájékoztató az államháztartás központi alrendszerének 2012. szeptember havi helyzetéről című dokumentum alapján. A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap a családi támogatások, a jövedelemplótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatások, valamint a különféle jogcímen adott térítések mellett már tartalmazza a korhatár alatti ellátásokat is. Ezen ellátások 2012. január elseje előtt a Nyugdíjbiztosítási Alapból kerültek finanszírozásra. A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapból szeptemberben összesen 65,0 milliárd forintot fizettek ki, melyből a fentebb említett korhatár alatti ellátásokra mintegy 21,8 milliárd forintot fordítottak. Ebből a szolgálati járandóságok (fegyveres testületek szolgálati nyugdíjának átalakítását követően létrejött ellátás) 7,1 milliárd forintot, a korhatár előtti ellátások (különféle korhatár előtti öregségi nyugdíjak átalakítását követően létrejött ellátás) 14,7 milliárd forintot tettek ki. A családi támogatásokra szeptemberben összesen 35,8 milliárd forint került átutalásra a folyósítást végző szervek részére, 2,6%-kal elmaradva az előző év azonos időszakának a kiadásaitól. Ezen családi támogatásokból családi plótlókra közel 27,9 milliárd forintot, gyermekgondozási segélyre 5,7 milliárd forintot, gyermeknevelési támogatásra 1,2 milliárd forintot utaltak át. A jövedelemplótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatásokra szeptemberben kifizetett összegek (közel 5 milliárd forint) mindössze 44,5%-át tették ki az egy évvel korábbi kiadásoknak. A rokkantsággal, egészségkárosodással, megváltozott munkaképességgel összefüggő ellátások ugyanis 2012-től az Egészségbiztosítási Alapból folyósított rokkantsági, rehabilitációs ellátások részét képezik. Szeptemberben fogyatékosági támogatásra és vakok személyi járadékára 2,5 milliárd forintot, politikai rehabilitációs és más nyugdíj-kiegészítésekre pedig 1,2 milliárd forintot fordítottak. A különféle jogcímen adott térítések esetében a szeptemberi folyósítás 2,4 milliárd forintot tett ki, melyből közgyógyellátásra közel 1,5 milliárd forintot, a gyermekgondozási díjban és terhelességi-gyermekágyi segélyben részesülők kompenzációjára közel 0,4 milliárd forintot fordítottak.

<sup>372</sup> 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről 19. § a.), b.)

egészségkárosodási járadék formájában pedig 58 milliárd forint van előirányozva.

Az Egészségbiztosítási Alap „nyugdíjkiadásai” nem maradnak el attól, mint amennyit az állam 2011-ben ugyanilyen célokra kifizetett, megtakarítás tehát ezen a területen nem várható. Egyedül a nem rokkantsági korai nyugdíjknál olvasható ki a néhány tízmilliárdos megtakarítási szándék. A *Nemzeti Szociálpolitikai Alap* 320,5 milliárdos nyugdíjcélú kiadása közel 80 milliárd forinttal marad el az ilyen jogcímen 2011-ben teljesített kifizetésektől.

Összességében elmondható, hogy a Széll Kálmán terv szerinti megtakarítást nem éri el a 2012-es tervezett költségvetés a nyugdíjak tekintetében. Ez nemcsak abból a szempontból negatív fejlemény, hogy a korábbi évekhez hasonló összegű állami pluszbefizetést igényel a nyugdíjrendszer fenntartása, hanem amiatt is, hogy az ország külföldi megítélése szempontjából kedvező, a befektetők pozitív véleményét kivívó Széll Kálmán terv céljai nem, vagy csak részben teljesülnek.<sup>373</sup>

Meg kell állapítani, hogy a Nyugdíjbiztosítási Alap ilyen módon történő egyesítésbe hozása, a korhatár alatti és rokkantnyugdíjban részesülők munkába állítása az eddig megtett lépésekkel nem érhető el. A nyugdíjrendszer és a magyarországi inaktív népesség támogatási, illetve nyugellátási rendszerének reformjai úgy nem valósíthatók meg, ha csak egy elkülönített részt akarja kiegyensúlyozni a Kormány. A téves kiindulóponton túl a nyugdíjrendszer átalakításában zavaros szándékok és számok keverednek, és a lépések eredménye 2012-ben az lesz, hogy a nyugdíjkiadások nem csökkennek, viszont a befizetett járulékteher nő, miközben csak egy bonyolultabb, átláthatatlanabb és a társadalmpolitikai célokat inkább összezavaró átalakítás valósul meg.

A nyugdíjkassza papíron nullszaldós lesz, de a pénzek átcsoportosításával érdemi megtakarítást még nem ér el az állam, s ugyanakkor a beígért profiltisztítás sem valósul meg, hiszen az ellátások

---

<sup>373</sup> Dőlnek a kormány nyugdíjtakarékossági tervei című cikke alapján, 2011. október 11. <http://www.origo.hu/uzletinegyed/hirek/20111011-a-korabbinal-kisebb-nyugdijmegtakaritast-tartalmaz-a-koltsegvetes-tervezet.html> (lekérdezés ideje: 2012. január 19.)

különböző alapokba pakolgatása az egyéni és munkaadói befizetések irányából nézve nem jár együtt a járulékok rendszerének átalakításával. Vagyis a szociális és a nyugdíj jellegű ellátások finanszírozása valójában nem válik szét, csak máshonnan fizetjük ki a befolyt pénzeket.

Eddig legalább azt lehetett tudni, hogy melyik zsebből mit fizet az állam, és ennek forrását milyen jogcímen szedi be. Ez azonban a jövőben nem lesz ennyire egyértelmű: az új szabályok szerint például a korhatár előtti nyugdíjakat nem járulékbévételekből, hanem adókból finanszírozzák.

A járulérendszer átalakítása helyett mindössze annyi történt, hogy a 27 százalékos, a munkáltató által fizetett társadalombiztosítási járulék megszűnt, s helyette a kormány bevezette a *szociális hozzájárulási adót*, aminek mértéke ugyanannyi, mint eddig, viszont a foglalkoztatók számára a korábbinál szélesebb alpra vetítik, ami közel 80 százalékkal nagyobb terhet jelent. Emiatt a járulékfizetés alóli kibújás irányában fordulhatnak a vállalkozások.

Emellett az egyének fizetési kötelezettsége is növekedett: 2012. január elsejétől a biztosítottak az eddigi 6 százalék helyett 7 százalék egészségbiztosítási járulékot fizetnek. Ezzel az egészségügyi kasszához átkerült szociális jellegű támogatásokat pluszforrásokból, tehernövelésből finanszírozza a kormány. Ez 2012-ben 73-75 milliárd forint többletet jelent az Egészségbiztosítási Alap számára. Ehhez hozzá kell tenni azt is, hogy 2011-ben a passzív táppénz eltörlésével már megsarcolta a kormány a biztosítottakat.

Azzal, hogy a korai ellátásokat kiemelik a nyugdíjrendszerből, egyfelől hosszú távon (25-30 év alatt) elérhető, hogy az állam több százmilliárd forint kiadástól mentesül majd a „nyugdíjak” tág értelmében vett kiadási területén. Másfelől azonban ezzel még nem oldja meg azt a társadalmi problémát, amely miatt a korai nyugdíjazási konstrukciókat kidolgozták: vagyis azt, hogy a jövőben mi lesz azokkal az 55 év körüli állampolgárokkal, akik betegségük, egészségi állapotuk miatt kiesnek a munkaerőpiacról, s éppen körülményeikből adódóan nem képesek ismét munkát vállalni. Emiatt a megtakarítások kisebbek lesznek, hiszen az emberek, akiket az ilyen juttatások

érintenek, továbbra is megmaradnak. Ismerve az aktív korú népesség foglalkoztatási helyzetét, és látva azt, hogy még a költségvetés sem számol érdemi foglalkoztatás-bővüléssel, erősen kérdéses, mennyiben tud növekedni az idősebb korosztály foglalkoztatása.

Ennek reális esélye 2012-ben minimális, így nem lesznek kevesebben azok, akik akár nyugdíjszerűnek, akár szociális ellátásnak tekintett költségvetési forrásokból lesznek kénytelenek megélni. Az összkiadások valójában csak az érintett társadalmi csoportok méretének csökkentésével együtt mérsékelhetőek, de csak hosszú idő alatt.<sup>374</sup>

A rövid távú intézkedéseket a Kormány 2011. év végén megtette a fentiek szerint, amelytől reméli, hogy a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának irányába lépett. De milyen lehet a nyugdíjrendszer hosszú távon? Mik a kormányzat tervei?

Ezzel kapcsolatban a gazdasági tárca 2012. január 23-án napvilágra került anyaga szerint több változtatást is felvetnek. Ebben előkerül a rugalmas nyugdíjkorhatár, a bankok nélküli önkéntes nyugdíjpénztárak ötlete, az alapnyugdíj és a sokat vitatott svéd modell is. Ez utóbbi képezi a kormány nyugdíjtervének alapját.

"Aktuális és tovább nem halasztható" a jövő nyugdíjrendszerével kapcsolatos döntés meghozatala a friss munkaanyag szerint. „*A nyugdíjrendszer átalakításának lehetséges irányai*” címet viselő dokumentum több változatot taglal, és bár egyik mellett sem teszi le igazán határozottan a garast, több konkrét javaslatot is megfogalmaz.

A nyugdíjak adóztatásával kapcsolatos szabályok átírása mellett az anyag felveti egy újabb nyugdíjreform lehetőségét, körüljárja a korhatár emelésének felgyorsítását és a lépcsőzetes nyugdíjba menetel opcióját, ír az úgynevezett alapnyugdíjról és a csökkentett munkanyugdíj kombinációjáról, továbbá hangsúlyozza az önkéntes nyugdíjpénztárak szerepének fontosságát,

---

<sup>374</sup> Trükkös nyugdíjreform: hiába minden? című cikke alapján, [http://hvg.hu/gazdasag/20111129\\_trukkos\\_nyugdirreform\\_kozoskassza](http://hvg.hu/gazdasag/20111129_trukkos_nyugdirreform_kozoskassza) (letöltés ideje: 2011. november 30.)

de olyan átalakítást szorgalmaz, amely kiszorítja a bankokat-biztosítókat a nyugdíjpénztárakból.

A dokumentum a jelenlegi nyugdíjrendszer más elemeit is megváltoztatná. A nyugdíjkorhatárról szólva például felveti a Bajnai kormány által megkezdett emelés felgyorsítását, és a mostani féléves ugrás helyett (amelynek révén a 62 éves határ 2014 és 2021 között emelkedik 65-re) éves ugrást javasol az 1954. után születettek számára, hogy az emelés már 2019-ig befejeződjön.

Emellett azonban a *"lépcsőzetes nyugdíjba vonulás"* lehetőségét is végiggondolandónak tartja, annak ellenére, hogy a kormányzati kommunikációban folyamatosan az jelenik meg, hogy egységes, általános nyugdíjkorhatárra van szükség, vagyis arra, hogy a hivatalos öregségi korhatárnál sem előbb, sem később ne vonuljon vissza senki.

A több országban, például Norvégiában amúgy bevett és sikeresen alkalmazott lépcsőzetes korhatár a dokumentum szerint növelné a foglalkoztatottságot és segítené a nyugdíjassá válást. A minisztérium javaslata szerint a "lépcső" a nyugdíjkorhatár elérése előtti 1-2 évet jelentené, amikor csökkentett munkaidőben lehetne dolgozni, a kieső kereset helyére pedig valamiféle résznyugdíj-szerűség lépne.

A munkaanyag az úgynevezett helyettesítési rátán<sup>375</sup> is változtatna, mondván, annak leszállítása költségvetési megtakarításhoz vezetne. A javaslat azért érdekes, mert a helyettesítési ráta nem egy olyan szám, amelyet kedvére változtathat a kormány, arra legfeljebb a nyugdíjrendszer egy vagy több kulcselemének - például a járulékok mértékének - módosításával közvetve tud, hosszabb távon befolyást gyakorolni. Mindenesetre kiszámolták, hogy ha a mostani 70 százalékos rátát 60 százalékra leszállítanák, az havi több mint 10 milliárdos megtakarítást jelentene a büdzsének.

A harmadik nyugdíjpillért képező önkéntes nyugdíjpénztáraknak kiemelt szerepet szán a tanulmány, amely úgy fogalmaz, hogy az ide irányított megtakarításokra adható kedvezményeket a későbbiekben növelni is lehetne,

---

<sup>375</sup> Az induló nyugdíj és az utolsó aktív kereset hányadosa.

ha azok visszatérnének az "eredeti" - az 1993-as törvényben rögzített - elvekhez, legfőképpen a nonprofit jelleghez. A megfogalmazás felveti, hogy a tárca a nyugdíjasszák működtetéséből ki akarja-e zárni a bankokat és biztosítókat, amelyek eddig a piac többségét uralták.

2013-tól két út állhat a Kormány előtt. Az egyik szerint minimális változtatást hajtanának végre a társadalombiztosítási nyugdíjtörvényen (legfőképpen nem lépne hatályba az, ami 2013-ban automatikusan hatályba lépne). A másik szerint az egész állami nyugdíjrendszert meg kellene reformálni. Nyugdíjreform címen négy változatot vázol a minisztérium: a német pontrendszert, a svéd nyugdíjmodellt, a nyugdíjstratégia-nyugdíjpolitikai koncepció című elképzelést (*amely az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a Nemzeti Erőforrás Minisztérium közös anyagaként szerepel*) és végül a szolgálati idővel arányos és jövedelemmel arányos részekből álló nyugdíjrendszert (ez a már említett alapnyugdíjas és csökkentett munkanyugdíjas verzió).

Mindegyiket röviden ismerteti, mellettük és ellenük szóló pontokat is felsorakoztat, de a legtöbb érvet a svéd modell mellett hoz. Az egyéni számlás (NDC<sup>376</sup>) állami nyugdíjrendszerként is emlegetett svéd szisztéma évek óta a jelenlegi kormányzat szakpolitikuskainak kedvelt modellje.

Nagyon sok ígéret elhangzott már az állami nyugdíjrendszerben vezetendő egyéni számlákról az utóbbi két évben. Tavaly februárban a kormányzat szerint 2012 tavaszától élhetnek majd az egyéni számlák<sup>377</sup>, decemberben pedig hangsúlyozták, hogy elkezdődött a számlák kidolgozása. A tanulmányban erről az olvasható, hogy az egyéni számlavezetésre való átállás roppant körülményes, és mintegy 4-5 évet venne igénybe az, hogy a nyilvántartásokat alkalmassá tegyék az új rendszerre. A tanulmány szerint mintegy 80 millió okmány már elektronikusan feldolgozott és viszonylag

---

<sup>376</sup> NDC: notional/nonfinancial defined contribution

<sup>377</sup> Az egyéni számlák 2012-ben még nem valósultak meg.

könnyen kezelhető, azonban több mint 50 millió dokumentum csak papíralapon van meg.

Mindennek akkor van jelentősége, ha a Kormány rövid átmenetet szeretne a mai és a svéd mintájú nyugdíjmodell között. Ekkor a korábbi nyugdíjjogosultságokat mindenkinek át kell konvertálni és induló egyenlegként az egyéni számlákon elismerni. Ha ezt a munkát nem végzik el, és csak az újonnan beérkező járulékokat tartják nyilván a számlákon, akkor viszont nagyon lassú lesz a két rendszer közötti átmenet. Ez akár 40 évig is eltarthat, ennyi ideig párhuzamosan élne egymás mellett mindkét nyugdíjrendszer, ami komplikálja az adminisztrációt, csökkenti az átláthatóságot, és hordozza azt a politikai kockázatot, hogy egy következő kormány visszafordítja a nyugdíjreformot.

A *svéd modell*<sup>378</sup> lényege leegyszerűsítve egy olyan nyugdíjrendszer, amelyben folyamatosan, külön politikai döntést nem igénylő automatizmusok útján törekednek a kiadások (nyugdíjak) és a bevételek (nyugdíjjárulékok) egyensúlyban tartására. Az egyensúlyt egy matematikai formula, egy úgynevezett automatikus kiegyenlítő mechanizmus igyekszik biztosítani az évről évre változó demográfiai és foglalkoztatási viszonyok közepette is.

A rendszerhez tartozik egy virtuális egyéni számla, ami mögött nem áll valódi pénzeszköz, mint egy bankszámla mögött. Nem arra szolgál, hogy a befizetett nyugdíjjárulékok ide kerüljenek, és itt kamatozva később visszajussanak a majdani nyugdíjashoz, hanem csupán arra, hogy a befizetett járulékokat egyénekre lebontva korrektül nyilvántarthassák, egy meghatározott (akár a piacinál alacsonyabb) kamattal kamatoztassák, és ez alapján az adott évben nyugdíjba menők járadékát kiszámítsák.

Aki a pályája során sokat keresett, és ezért több járulékot is fizetett, mint egy alacsony keresetű, az arányosan éppen annyival többet is fog visszakapni nyugdíjasként, de az aktuálisan nyugdíjasok csak annyit vehetnek ki a rendszerből, amennyit abban az évben járulékok formájában befizettek a még aktív dolgozók.

---

<sup>378</sup> Hivatalos nevén névleges egyéni számlás modell.



A modell - mint ahogy más nyugdíjmodellek is - megosztja a hazai nyugdíjszakértőket. A *Viszkievicz András*<sup>379</sup> által jegyzett, a Századvég Gazdaságkutató műhelytanulmányai között publikált munka egyik legfőbb érve szerint a beépített automatizmus stabilan tartja és hosszú távon önfenntartóvá teszi a nyugdíjrendszert, az egyéni számlák révén pedig a leginkább átlátható és korrekt szisztémaként ösztönöz a munkavállalásra és a járulékfizetésre. A szerző óva int a svéd modell egy az egyben történő lemásolásától, mivel a két ország demográfiai viszonyai teljesen mások, a magyar társadalom a svédnél gyorsabban öregszik, és a magyar nyugdíjkasszájának nincsenek tartalékai.<sup>380</sup> A magyarországi sajátosságok miatt a svéd modell puszta lemásolása nem célravezető - állapítja meg a tanulmány, amely szerint ez garanciák hiányában azt eredményezhetné, hogy az aktívak egyéni számláján negatív hozamok keletkeznének, a már nyugdíjasok ellátása pedig csökkenhetne, és a későbbiekben is erősebben ingadoznának a nyugdíjak. A tanulmány végkövetkeztetése azonban mégiscsak az, hogy gondos tervezéssel, több éven át tartó előkészítéssel, átgondolt átmenettel és megfelelő tartalékalap létrehozásával hosszú távon stabil és munkára ösztönző nyugdíjrendszert segítené elő a svéd modell, amelyben a járulékokból származó arányos munkanyugdíjat egy alapnyugdíj is kiegészítené. Ez utóbbi - adóból finanszírozva - azoknak járna, akiknek nem sikerült egy meghatározott minimális összeget felhalmozniuk az egyéni számlájukon (mert például rövid ideig álltak munkaviszonyban).

*„Nemcsak a magán-nyugdíjpénztári rendszernek nem voltam híve és szorgalmaztam felszámolását, hanem a svéd modellnek sem vagyok”* - mondja Németh György nyugdíjszakértő. "A második pillér korrekt rendszer volt, csak éppen fokozta az ország pénzügyi sebezhetőségét. A svéd modell, öregedő népesség esetén inkorrekt rendszer, mivel egy rejtett, a majdani nyugdíjasok által fizetendő adót tartalmaz. Minél erőteljesebb az öregedés, annál

---

<sup>379</sup> Viszkievicz András: Egyéni számlás öregségi nyugdíjrendszer Magyarországon A svéd modell alkalmazásának lehetőségei Századvég Gazdaságkutató Zrt. Műhelytanulmányok 2011/1

<sup>380</sup> Megjegyezendő azonban, hogy a svéd állami nyugdíjrendszer 3-4 évig akkor is ki tudná fizetni a nyugdíjakat, ha egy korona friss járulék sem érkezne bevételként.

magasabbat" - fogalmazza meg kritikáit a szakértő. Németh szerint nem az adóval van a baj, hanem azzal, hogy rejtett. Úgy véli, a kormány lényegében két alternatíva között választhat: korrekt nyugdíjrendszer és magasabb adók (beleértve a nyugdíjak megadóztatását is), vagy inkorrekt nyugdíjrendszerbe rejtett adó, ahol cserébe a "nyílt" adók szintje alacsonyabb.

A nyugdíjszakértő svéd modellel szembeni fő kifogása ugyanakkor az, hogy ezzel a rendszerrel a kormány felmentést ad önmagának (és utódainak) az alól, hogy fokozza erőfeszítéseit a magyarországi népesedési helyzet javítására. Sőt, még a járulékok maradéktalan beszédésében sem lesz érdekelt, mert a rendszerbe beépített automatizmusok azonnal a nyugdíjasokkal fizettetik meg ennek árát.<sup>381</sup>

Eddigi elemzésem során bemutattam, hogy hogyan működnek a Társadalombiztosítási Alapok, milyen változtatásokat hajtottak végre a bevételeiket illetően. Kitértem arra, hogy a változtatások nem kizárólag ellátási oldalt, hanem a fedezeti rendszer oldalát hogyan érintették. Vázoltam felmerülő elméleti modell jellemzőit.

A következőkben szeretném a társadalombiztosítás pénzügyi fedezetét jelentő járulékszabályok elemzését végrehajtani.

---

<sup>381</sup> Ötleteléssel készül a halaszthatatlan nyugdíjváltozásokra a kormány című cikke alapján, 2012. január 23. <http://www.origo.hu/uzletinegyed/hirek/20120120-az-ngm-nyugdijtervei-es-a-sved-modell.html> (lekérdezés ideje: 2012. január 23.)

## 2.1. A magyar nyugdíjrendszer finanszírozási forrásainak változása - a járulérendszer átalakítása

2011. december 31-ig	2012. január 1-jétől
Tbj. 4. § l) pontja	
Járulék: a nyugdíjjárulék, a magán-nyugdíjpénztári tagdíj, az egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék, a társadalombiztosítási járulék, a táppénz-hozzájárulás, az egészségügyi szolgáltatási járulék, valamint a korkedvezmény-biztosítási járulék.	Járulék: az egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék (a természetbeni egészségbiztosítási járulék, a pénzbeli egészségbiztosítási járulék és a munkaerő-piaci járulék), a nyugdíjjárulék, a táppénz-hozzájárulás, az egészségügyi szolgáltatási járulék, valamint a korkedvezmény-biztosítási járulék.

A társadalombiztosítási járulékot 2012. január elsejétől felváltotta a szociális hozzájárulási adó.<sup>382</sup> Ez a változás nem egyszerű elnevezésbeli különbséget jelent.

A *társadalombiztosítási járulék* a jogszabályi definíció szerint: a foglalkoztatót az általa foglalkoztatott biztosított részére a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonnyal összefüggésben kifizetett (juttatott) járulékalapot képező jövedelem után fennálló fizetési kötelezettség volt.

Ezzel szemben a *szociális hozzájárulási adó*<sup>383</sup> a kifizetőt természetes személlyel fennálló egyes jogviszonyaira, az egyéni vállalkozót, a

<sup>382</sup> Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Szochó tv.) IX. fejezet

<sup>383</sup> 2012. január 1-től a korábbi foglalkoztatói társadalombiztosítási járulékokat felváltja a szociális hozzájárulási adó. A szociális hozzájárulási adó megfizetésére általános szabály szerint a kifizető kötelezett. E törvény alkalmazásában a kifizető fogalma eltér az Art. szerinti definíciótól (pl. külföldi munkáltató is minősülhet kifizetőnek). Az adó mértéke 27%, amelyet havonta kell megállapítani és tárgyhónapot követő hó 12-ig megfizetni és bevallani. A szociális hozzájárulási adóból adókedvezmény vehető igénybe. Kormányrendelet szerinti elvárt béremelés megvalósulása esetén az adókedvezmény havi mértéke 2012-ben foglalkoztatottanként 21,5% 75 ezer forint

mezőgazdasági őstermelőt e jogállására tekintettel (saját maga után), más személyt a törvény külön rendelkezése alapján, a társadalmi közös szükségletek fedezetéhez való hozzájárulás kötelezettségének megfelelően terhelő, százalékos mértékű fizetési kötelezettség.

A legfontosabb különbség a két fizetési kötelezettség között, hogy amíg a *társadalombiztosítási járulék fizetése nyomán* létrejövő biztosítási jogviszonyból a törvény által előre meghatározott módon és mértékben keletkezett *ellátási jogosultság*, addig a *szociális hozzájárulási adó nyomán* előre meghatározott mértékű *ellátási kötelezettség nem keletkezik*.

A társadalmi szolidaritás elvének megfelelően – a szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, valamint az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása érdekében – törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését egészben vagy részben megillető olyan fizetési kötelezettséget is megállapíthat, amelynek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet.

Kiemelendő, hogy a szociális hozzájárulási adó, mint ahogy a neve is jelzi, egy adóforma, emiatt a már említett 2011. évi CLVI. törvény IX. fejezetében találjuk a szabályozását, nem pedig a Tbj. törvényben.<sup>384</sup>

A szociális hozzájárulási adó esetében így az adó nem a foglalkoztatót terheli, hanem a kifizetőt, és alanya lett az egyéni vállalkozó és a mezőgazdasági őstermelő is. Az adó alapja külön kerül a törvényben meghatározásra, tételesen felsorolva az adófizetési kötelezettségek alá vont jogviszonyokat, illetve az adó alapjául szolgáló juttatásokat.

A főállású egyéni vállalkozóknál<sup>385</sup> az egészségügyi ellátások fedezetéhez való arányosabb hozzájárulás érdekében az egészségbiztosítási és

---

kedvezményalapig, azt meghaladóan az e feletti kedvezményalap után 16%. A külföldi kiküldetés esetében a szociális hozzájárulási adó alapja az adott jogviszonyban szerzett önálló és nem önálló tevékenységből származó és Magyarországon nem adóztatható jövedelem hiányában a munkaszerződés alapján fizetett, kiküldetést megelőző évi havi személyi alapbér (ennek hiányában a tárgyhavi személyi alapbér). A törvénymódosítás alapján szociális hozzájárulási adó fizetésre nem kötelezett a valamely más EGT tagállamban (vagy kétoldalú szociálpolitikai egyezmény alapján más országban) járulékkötelezettséget teljesítő magánszemély és az egyébként a Tbj. szerinti mentességet élvező (nem letelepedett, nem menekült) harmadik ország állampolgára.

<sup>384</sup><http://www.adokklub.eu/ado-klub/adokklub-mindenkinnek/ado-2012/szocialis-hozzajarulasi-ado/>  
(letöltés ideje: 2012.01.21.)

munkaerő-piaci járulék tekintetében új minimum járulékalap került bevezetésre, amely a társadalombiztosítási minimálbér másfélszerese.

Számszerűsítve a változást megállapítható, hogy a főállású egyéni vállalkozóknak alapján változás, hogy a főállású egyéni vállalkozónak az egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulékot havonta legalább a minimálbér (2012. évben 93.000 forint), de legalább középfokú végzettséget igénylő főtevékenység esetén a garantált bérminimum (108.000 forint) másfélszerese (havi 139.500, illetve 162.000 forint) után kell megfizetniük.<sup>386</sup>

A biztosított által fizetendő egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék 7,5 százalékról 8,5 százalékra nőtt, ezen belül a pénzbeli egészségbiztosítási járulék 2 százalékról 3 százalékra emelkedett.

Nem változott, hogy a biztosított által fizetendő természetbeni egészségbiztosítási járulék változatlanul 4 százalék, a munkaerő-piaci járulék 1,5 százalék. A nyugdíjjárulék továbbra is 10 százalék.

2012-től már a 3 százalékos mértékű pénzbeli egészségbiztosítási járulékot mindegyik biztosítási jogviszonyban szerzett jövedelem után meg kell fizetni, még akkor is, ha a biztosított rendelkezik legalább heti 36 óras foglalkoztatással<sup>387</sup>, ezért mindegyik után jár pénzbeli ellátás, például táppénz, tgy, gyed.<sup>388</sup>

Megszűnt a minimális járulékalap „havi átlagos” számítással kapcsolatos szabály, így a járulékfizetési kötelezettséget már nem „göngyölítve” havi átlagban, hanem havonta kell megállapítani.

Megszűnt a tevékenységet kezdő egyéni vállalkozó kategória, amely 2003. január 1-jétől 2011. december 31-ig biztosított a főszabályhoz képest kedvezőbb járulékfizetési szabályokat a járulékfizetési kötelezettség első napjától, az e napot magában foglaló naptári év végéig, tehát a kezdő egyéni

---

<sup>385</sup> A témáról lásd bővebben: Varga Zoltán: *Az egyéni vállalkozó járulékkerheinek alakulása* Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Tomus XXX/2. Miskolc University Press Miskolc, 2012. 389-405. o.

<sup>386</sup> HVG KÜLÖNSZÁM 13 törvény 2012/1. január, Társadalombiztosítás 2012. 7. o.

<sup>387</sup> Korábban ebben az esetben nem kellett fizetni

<sup>388</sup> Tbj. 31. § (3) bekezdés

vállalkozót is az általános szabályok szerint terheli járulékfizetési kötelezettség.

2012. január 1-jétől megszűnt a segítő családtag társadalombiztosítási kategória.<sup>389</sup> E jogcímen nem lehetett biztosított az egyéni vállalkozó közeli hozzátartozója, aki a vállalkozásban személyesen és díjazás ellenében – nem munkaviszony keretében – munkát végez. Az egyéni vállalkozásról szóló törvény szerint közreműködőként segítő családtagot foglalkoztathat, azonban önmagában ez nem jelent biztosítási kötelezettséget. Amikor nincs szükség teljes munkaidős alkalmazottra, megfelelő alternatívát nyújt a 2010. augusztus hónapban megújított egyszerűsített foglalkoztatás, melynek keretében egyszerűsített adminisztráció és alacsony közteher mellett akár közeli hozzátartozó foglalkoztatására is sor kerülhet.<sup>390</sup>

#### *A járulékfizetés alsó határa, a minimálbér*

Minimálbéren<sup>391</sup> a biztosított egyéni vállalkozó járulékfizetéséről szóló rendelkezések alkalmazásában a tárgyhónap első napján, a teljes munkaidőre érvényes garantált bérminimum havi összege értendő, ha az egyéni vállalkozó személyesen végzett főtevékenysége legalább középfokú iskolai végzettséget vagy középfokú szakképzettséget igényel.

2011. január 1-jétől került ki a fogalom meghatározásból a „tárgyhónapot megelőző” szöveg, tehát amikor a járulékalap a minimálbér, mindig a tárgyhónap első napján érvényes minimálbért kell alapul venni. 2010. december 31-től megszűnt a tevékenységre jellemző kereset. Új fogalomként került bevezetésre a tevékenységre jellemző kereset helyett az egyéni vállalkozókra irányadó garantált bérminimum.<sup>392</sup>

---

<sup>389</sup> Tbj. 4. § g) pontja

<sup>390</sup> ADÓ KÓDEX Adó- és Pénzügyi Szaklap XXI. évfolyam 2012/1-2. szám 3-16.

<sup>391</sup> Tbj. 4. § s) pont

<sup>392</sup> dr. Jurányi Benedekné, Matlné Kisari Erika, Pintérné dr. Molnár Ilona, Széll Zoltánné: A társadalombiztosítási jogszabályok egységes szerkezetben, magyarázatokkal SALDO Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt Budapest, 2011, 26.o.

## 2.2. A járulérendszer átalakításának elméleti háttere

A járulékok változtatása kapcsán fontos egy kicsit visszatekintenünk, hogy az elmúlt időszakokra, hogy milyen elképzelések láttak már napvilágot<sup>393</sup>, illetve ezeknek milyen hatása volt az államháztartásra.<sup>394</sup>

A járulékokat csökkenteni kell – annyiszor elhangzott már e mondat az utóbbi években, hogy már olyan állításnak tűnik, mint hogy 2 x 2 az 4. Az állításhoz tartozik néhány népszerű pró érve is. Olyan érvek, amelyeknek csak ritkán kerülnek elemzésre.

---

<sup>393</sup> Az adó-online oldal segítségével összeállított járuléksökkentés-történelem 2007-től a következő: 2007. november: a Gyurcsány-kormány pénzügyminisztériuma rendel egy tanulmányt a Kopint-Tárki Zrt.-től az adóbázis szélesítésének nemzetközi tapasztalatairól. A tanulmány szerint hazánkban – nemzetközi összevetésben - a munkát s a fogyasztást terhelők adók magasak, a tőkét terhelők alacsonyak. A tanulmány javasolja az ingatlanadó bevezetését, s hogy az ebből befolyt összegből csökkentsék a járulékterheket.

200. december: a Gazdasági Versenyképességi Kerekasztal (GVK) is 8-10 százalékpontos járuléksökkentést javasol, az érve: magasabb a munkát terhelő adók szintje, mint az EU átlaga. A GVK a járuléksökkentést az ugyancsak EU-átlag fölötti fogyasztási adó megemeléséből finanszírozná. (A kerekasztal tagjai jelentős részben a vállalkozások érdekképviselői, üzletemberek voltak, mellettük helyet kaptak tudományos kutatók is. A munkavállalókat egy személy, Gaskó István képviselte.)

2008. február: Gyurcsány előadást tart, amelyben három lehetséges adóreformtervet tár a nagyjérdemű elé. Ezek egyike „járulékközpontú”.

2008. augusztus: napvilágot lát a Fideszben nagy tekintélynek örvendő gazdasági szakértők, Cséfalvay Zoltán és Matolcsy György által is jegyzett „Megújított szabadelvű és szociális piacgazdaság Magyarországon” címet viselő tanulmány. A szerzők a járulékok csökkentését, s a vagyoni és forgalmi típusú adók emelését javasolják (tipikusan ilyen az ingatlanadó, s az áfa).

A 4 nagy adótanácsadó cég - PricewaterhouseCoopers, Deloitte, Ernst & Young, KPMG - adóreform-elképzelést tesz közzé. Ennek meghatározó elemei a 10 százalékpontos járuléksökkentés, az áfaemelés, s az ingatlanadó bevezetése. Az egyik adótanácsadó cég – Deloitte Zrt. – vezetője a későbbi pénzügyminiszter, Oszkó Péter. Gyurcsány Megegyezés címmel esszéet tesz közzé fizetett hirdetésként a Népszabadságban. Ebben közli, hogy a kormány adócsökkentési alapot képez, s az adócsökkentés következtében föllépő fehéredési hatás többletbevételét fordítja további adócsökkentésekre. Így négy év alatt csökkentené a járulékokat 10 százalékponttal.

2008. október: Gyurcsány közli: válság van, így nincs mód semmilyen adókönnyítésre, változatlanul maradnak az adótörvények.

2009.január: Gyurcsány az Országgyűlés rendkívüli ülésén mégis bejelenti: mérsékelné a járulékkulcsokat. Megemelné viszont az áfát, ingatlanadót vezetne be.

2009. április: kiderül a Bajnai-program: ugyancsak tartalmazza a járuléksökkentést, az áfaemelést s az ingatlanadó bevezetését.

2009. július 1.: életbe lép az 5 százalékpontos járuléksökkentés a minimálbér kétszereséig, ez 2010-re már a teljes munkabérré kiterjesztődik.

2010. ősz: kiderül, hogy a Fidesz a járuléksökkentés helyett adóreform gyanánt az egykulcsos szja bevezetését választja, de Orbán Viktor hangsúlyozza: középtávon nem mondott le a járulékok csökkentéséről.

2012. október 1: a 300 milliárdos célzott járuléksökkentési program parlamenti megszavazása.

<sup>394</sup> Kis Miklós: A járuléksökkentés 5 mítosza. <http://ado.hu/rovatok/ado/a-jarulekcsokkent-es-5-mitosza> (letöltés ideje: 2012.október 28.)

### *1. A járuléksökkentés növeli a foglalkoztatást*

Minél olcsóbb egy termék, annál kelendőbb. Miért ne lehetne ez igaz a munkára is? A fenti állítás azonban nemcsak hogy nem igaz minden termékre, de sajnos az emberi erőforrás kelendőségére is csak korlátozottan alkalmazható.

Fazekas Károly, az MTA Közgazdasági Intézetének a vezetője felhívta a figyelmet egy tanulmányában<sup>395</sup>, hogy „a magyar vállalatok munkaerő-keresletének munkaerő költség-rugalmassága -0,3 körülire tehető. Ez azt jelenti, hogy például egy igen jelentős, tíz százalék körüli adó- és járulékmérsékléssel – amely nagyjából három százalékkal csökkentené a bruttó munkaköltséget – is csak szűk egy százalékkal lehetne növelni a foglalkoztatni kívánt dolgozók számát, azaz egy általános adómérsékléstől valójában igen szerény eredmények várhatók.”

Oszkó Péter, a Bajnai-kormány pénzügyminisztere 5 százalékpontos járuléksökkentést hajtott végre, ami semmilyen érzékelhető változást nem hozott a foglalkoztatásban.

A volt miniszter persze azt nyilatkozta, hogy ha ez nem történt volna, akkor még sokkal rosszabb mutatók lettek volna a foglalkoztatásban, és hogy ennek köszönhető, hogy Magyarországon a munkanélküliségi mutatók jobbak mint Szlovákiában, de hát azért ehhez hozzá kell tenni, hogy Magyarország munkanélküliségi mutatói mindig is jobbak voltak, mint Szlovákiában, a járuléksökkentés előtt és utána is. Tehát semmi bizonyíték nincs arra, hogy a járuléksökkentés érdemlegesen befolyásolta volna a foglalkoztatottságot.

### *2. A járuléksökkentéssel segítjük a vállalkozásokat*

Minden segítséget megérdemelnének az ezer sebből vérző, Magyarországon működő vállalkozások, kiszámíthatóbb szabályozást, a tervezettnél is szélesebb körű átalányadózási lehetőséget, s még lehetne sorolni.

---

<sup>395</sup> Fazekas Károly: A magyar foglalkoztatási helyzet jelene és jövője <http://econ.core.hu/doc/parbeszed/fazekas.pdf> (letöltés ideje: 2012.október 28.)



Az alacsonyabb járulékszint azonban aligha megfelelő módja a vállalkozások támogatásának. Aligha van még egy olyan tényező, amely ágazatonként és vállalatméretként annyira különböző lenne, mint a munkaerőköltség aránya az összes költséghez képest. S ne feledjük, mennyire drága a járulékcsökkentés: a Bajnai-féle több mint 300 milliárd forintba került a költségvetésnek, a munkahelyvédelmi terv költségeit is körülbelül ennyire becsülik. Ilyen költségvetési érvágást nehéz máson behozni, mint a szociális transzferek további csökkentésén. Ami az amúgy is gyér vásárlóerő további csökkenést idézi elő, ami sokkal jobban sújtja a túlnyomórészt hazai felhasználásra termelő, szolgáltató kkv-kat, mint a nagyobb, exportképes cégeket.

### *3. A járulékcsökkentéssel növeljük a versenyképességet*

A versenyképességnek számtalan összetevője van. Az egyik valóban a munkaerő költsége, de annak is csak az egyik befolyásoló tényezője a járulékszint. A viszonylag magas járulékszintet bőven ellensúlyozza az alacsonyabb bázis, az alacsonyabb bérszint.

Vagy akár azt is mondhatjuk: igaz, hogy a kelet-európai uniós tagországokban általában magasabbak a társadalombiztosítási költségek, mint a nyugatiakban, de a társasági adók annyira alacsonyak, hogy ezt ellensúlyozzák. S ezt nem akárki mondja, hanem a FedEE<sup>396</sup>, az európai munkaadóknak a szövetsége, amely ezt annak kapcsán közli tagjaival, hogyan is tudnának minél több bérköltséget megspórolni.

### *4. Azért kell csökkentenünk a járulékokat, mert majdnem nálunk a legmagasabb Európában az adóék (a munkát terhelő adók aránya)*

Ezen logika szerint az áfát csökkentenünk kellene, mert nálunk a legmagasabb Európában, a társasági adót pedig növelnünk kellene. S hozzá kellene igazítanunk a uniós átlaghoz a lakosság egészségi állapotát is (nem feledhetjük, hogy a járulékok a nyugdíjak, és az egészségügyi kiadások finanszírozására valók). S főleg persze a járulék bázisát, a munkabért is az

---

<sup>396</sup> <http://www.fedee.com/pay-job-evaluation/competitive-wage-costs/> (letöltés ideje: 2012.október 28.)

uniós átlaghoz kellene igazítanunk. Ha mindezt megtettük, már valóban nem is lesz olyan nehéz a járulékokat az uniós átlaghoz közelíteni.

### *5. A járulékcsoökkentéssel stimuláljuk a gazdaságot*

Erdős Péter közgazdász egy tanulmányában rámutat arra, ha a multinacionális cégek termelésnöveléssel reagálnának egy járulékcsoökkentésre – mint ahogy nyilvánvalóan nem, mivel azt inkább a világpiaci kereslet növekedése idézhetné elő – nos, még akkor is megkérdőjelezhető lenne egy ilyen intézkedés értelme. A multinacionális cégek ugyanis más módon gyakorlatilag nem hajtanak hasznot a magyar gazdaságnak, minthogy fizetik a munkabérek és azon járulékait, hiszen társasági adót keveset fizetnek, a magyar beszállítók aránya alacsony. „A „hozamot” főként a multik által kifizetett bér és bérjáruléka jelenti, és nem az anyagok-alkatrészek, félkésztermékek szállítása.” – fogalmaz Erdős.

Hogy a kkv-k kibocsátását aligha lódítja meg a járulékcsoökkentés, aligha kell hosszasan bizonygatni, különösen ha belegondolunk abba, hogy a járulékcsoökkentés bevételecsökkentését ellensúlyozó költségvetési lépések biztosan szűkítik a belső keresletet. A járulékcsoökkentéshez valójában csak a túlnyomórészt exportra termelő vállalatoknak fűződik érdekük. A járulékcsoökkentéssel ugyanis az a legnagyobb baj, hogy „valamin be kell hozni”, az államháztartási folyó hiányt elengedni nem lehet. Újabb megszorítások pedig már igazán nem hiányoznak senkinek.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a gazdaság élénkítéséhez nem az járulékok csökkentésére, sokkal inkább adócsökkentésre van szükség. A társadalombiztosítási, azon belül pedig a nyugdíjrendszer fenntarthatóságához is szükséges a megfelelő járulékszint kialakítása. A költségvetési egyensúly fenntartásához

### ***2.3. A szociális hozzájárulási adó bevezetése***

A társadalombiztosítási járulékot 2012. január elsejétől váltotta fel a szociális hozzájárulási adó. A csere nem egyszerű elnevezésbeli különbséget jelent.

*A társadalombiztosítási járulék a jogszabályi definíció szerint: a foglalkoztatót az általa foglalkoztatott biztosított részére a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonnyal összefüggésben kifizetett (juttatott) járulékalapot képező jövedelem után fennálló fizetési kötelezettség volt.*

Ezzel szemben a *szociális hozzájárulási adó*<sup>397</sup> a kifizetőt természetes személlyel fennálló egyes jogviszonyaira, az egyéni vállalkozót, a mezőgazdasági őstermelőt e jogállására tekintettel (saját maga után), más személyt a törvény külön rendelkezése alapján, a társadalmi közös szükségletek fedezetéhez való hozzájárulás kötelezettségének megfelelően terhelő, százalékos mértékű fizetési kötelezettség.<sup>398</sup>

*Az alapvető különbség a két fizetési kötelezettség között, hogy amíg a társadalombiztosítási járulék fizetése nyomán létrejövő biztosítási jogviszonyból a törvény által előre meghatározott módon és mértékben keletkezett ellátási jogosultság, addig a szociális hozzájárulási adó*<sup>399</sup> *nyomán előre meghatározott mértékű ellátási kötelezettség nem keletkezik.*<sup>400</sup> Erre utal az 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) 2.§ újonnan beiktatott 6/a bekezdés is, mely szerint a társadalmi szolidaritás elvének megfelelően – a szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, valamint az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása érdekében – törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését egészben vagy részben megillető *olyan fizetési kötelezettséget is megállapíthat, amelynek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet.*

<sup>397</sup> Mivel adóról van szó, szabályait természetesen nem a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényben (Tbj.), hanem a 2011. évi CLVI. törvény IX. fejezetében találjuk.

<sup>398</sup> Az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulásról, valamint az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény hatálya alá tartozó adófizetési kötelezettséget eredményező jogviszony esetében az adózó az adóval összefüggő adókötelezettségeit az említett törvények rendelkezéseit figyelembe véve teljesíti.

<sup>399</sup> Az adó megfizetése államháztartási forrásból fedezett ellátásra (ideértve különösen a társadalombiztosítási ellátást és az álláskeresői ellátást), vagy államháztartási forrásból folyósított támogatás igénybevételére való jogot nem keletkeztet, valamint az adó alapja és összege az ilyen ellátás, illetőleg támogatás összegét nem befolyásolja."

<sup>400</sup> A Szociális hozzájárulási adó bevezetésére valószínűleg azért volt szükség, hogy a magánnyugdíjpénztárnál maradó, az állami nyugdíjrendszerbe vissza nem térő tagokat kizárhassák az állami nyugdíjból való részesülés lehetőségéből.

Az adó alanya:

- a kifizető
- az egyéni vállalkozó, ide nem értve a saját jogú nyugdíjas egyéni vállalkozót, és az özvegyi nyugdíjban részesülő olyan egyéni vállalkozót, aki a reá irányadó öregségnyugdíj-korhatárt már betöltötte;
- az a mezőgazdasági őstermelő, aki a Tbj. alapján mezőgazdasági őstermelőként járulékfizetésre kötelezett. Nem minősül adóalannak a mezőgazdasági őstermelő abban az adóévben, amelyet megelőző adóévben az szja. törvény alapján mezőgazdasági kistermelőnek minősült, kivéve, ha külön törvény rendelkezése alapján az adóévre magasabb járulékalap választásáról tesz nyilatkozatot.

Az adó alapja az adó alanyaira külön-külön került meghatározásra a törvényben, az egyéni vállalkozókra vonatkozó szabályokra részletesen kitérek.

Az adó mértéke számított adó az adóalap 27 százaléka.

A fizetendő adó a számított adó, csökkentve az adó fizetésére kötelezettet törvény rendelkezése alapján megillető adókedvezmények összegével.

A fizetendő adó megállapításánál a számított adót - e törvény külön rendelkezése alapján akár a számított adót meghaladó mértékben - a következő adókedvezmények csökkentik:

- a munkabérek értékének megőrzését célzó adókedvezmény;
- a Karrier Híd Program megvalósítását célzó adókedvezmény;
- a munkaerő-piaci szempontból kedvezőtlen helyzetű társadalmi csoportok és a munkaerő-piactól tartósan távollévők foglalkoztatása, munkaerő-piaci versenyképességük kiegyenlítése, valamint a pályakezdő fiatalok gyakorlati munkatapasztalat-szerzésének megkönnyítése céljából más törvényben meghatározott, annak rendelkezése szerint az adóból érvényesíthető adókedvezmény.<sup>401</sup>

---

<sup>401</sup>[http://www.apeh.hu/data/cms215450/Tajekoztato\\_a\\_szocialis\\_hozzajarulasi\\_adofizetesi\\_kotelezetts\\_egrol.pdf](http://www.apeh.hu/data/cms215450/Tajekoztato_a_szocialis_hozzajarulasi_adofizetesi_kotelezetts_egrol.pdf) ( letöltés ideje: )2012. 01.22.

Az Alaptörvény már említett rendelkezése folytán az Alkotmánybíróság vizsgálódási hatásköre behatárolt, de 2012. év júniusában mégis érkezett beadvány a taláros testülethez a szociális hozzájárulási adó<sup>402</sup> kapcsán. Az indítvány lényegét a következőképpen lehet összefoglalni: Az indítványozó a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 42. § (2) bekezdése és 48. § (2) bekezdése, valamint a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 24. § (15-19) bekezdése megsemmisítését kérte. Érvelése szerint a pénztártagok alapjogi védelemben részesülő tulajdonjogának korlátozásakor a jogalkotó nem tett eleget az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdéséből fakadó kötelezettségének, nem gondoskodott a tulajdon sérelmének ellentételezéséről. A biztosítottak és a kötelező nyugdíjrendszer résztvevőinek eltérő kezelése, az utánuk fizetett azonos mértékű foglalkoztatói szociális hozzájárulási adó mellett, hátrányos megkülönböztetést érvényesít a magán-nyugdíjpénztári tagok terhére.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában hozott végzésében<sup>403</sup> alkotmányjogi panaszt visszautasította.<sup>404</sup>

---

<sup>402</sup> Támadott jogi aktus: Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 42. § (2) bekezdés 48. § (2) bekezdés, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 24. § (15-19) bekezdés, a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény. Az Alaptörvény érintett rendelkezései: B. cikk (1) bekezdés, XIII. cikk (1) bekezdés, XIII. cikk (2) bekezdés, XV. cikk (2) bekezdés

<sup>403</sup> 3291/2012. (X. 19.) AB határozat

<sup>404</sup> Az indítvány az Abtv. 51. § (1) bekezdés *e*) pontjában írt formai követelményt az alábbi vonatkozásban nem elégíti ki: A stabilitási törvénynek a Tbj. tagdíjfizetési kötelezettségre vonatkozó szabályait hatályon kívül helyező 48. § (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény B) cikke és XIII. cikke ellentétére az indítványok értékelhető indokolást nem tartalmaznak. A felhozott érvelés a nyugdíjrendszer egészének reformjára vonatkozó szabályrendszerrel áll összefüggésben. Az Mpt.-nek a stabilitási törvény 49. § (6) bekezdésével módosított, a társadalombiztosítási rendszerbe történő újabb visszalépési lehetőséget tartalmazó szabályok kapcsán az indítványozók szintén nem okolják meg, hogy e rendelkezések milyen okból ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Ezért ebben a vonatkozásban az Abtv. 52. § (1) bekezdés *e*) pontjára figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt az Abtv. 64. § *d*) pontja szerint visszautasította. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerint vizsgálni kell az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az indítványozók közvetlen érintettsége a stabilitási törvény 42. § (2)

Érdemes annak a vizsgálata, hogy az átalakított járulérendszernek milyen hatásai vannak, vagyis annak az áttekintése, hogy hogyan alakult a Társadalombiztosítási Alapok egyenlege.

A Társadalombiztosítási Alapok 2012. szeptember havi 18,6 milliárd forintos hiánya a Nyugdíjbiztosítási Alap 14,0 milliárd forintos, valamint az Egészségbiztosítási Alap 4,6 milliárd forintos deficitjéből tevődik össze. 2011. szeptember hónapjában az Alapok együttes hiánya 32,6 milliárd forintot tett ki. A tavalyi évnél jóval kedvezőbb egyenleg alakulásában kiemelt szerepet játszanak az Egészségbiztosítási Alapnál a magasabb szociális hozzájárulási adó- és járulékbévételek, valamint az egészségügyi hozzájárulások. Növelte a bevételeket az a tény is, hogy az Egészségbiztosítási Alap egyéb bevételei között kerültek elszámolásra a baleseti adóból és a népegészségügyi termékadóból származó bevételek is. A két év összehasonlításánál meg kell még említeni, hogy idén szeptember hónapban a Nyugdíjbiztosítási Alap mintegy 8,5 milliárd forintos költségvetési támogatásban részesült, míg 2011-ben nem kapott támogatást. A kieső költségvetési támogatást a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapból származó bevétel pótolta 2011 második félévében.<sup>405</sup>

De mit is kell tudnunk erről az Alapról?

---

bekezdésének második mondata kapcsán nem állapítható meg. A rendelkezés a költségvetés járulékbévételeivel áll összefüggésben: a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól és azok 1993. évi költségvetéséről szóló 1992. évi LXXXIV. törvény 1. § (2) bekezdése értelmében a Nyugdíjbiztosítási Alap az államháztartás központi alrendszerének része, és a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény a központi alrendszer előirányzatai alatt, a 16. § (1) bekezdésében tartalmazza a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetését. Így az, hogy a nyugdíjjárulék hova folyik be, önmagában nem érinti az indítványozók jogait. A nyugdíjjárulék korábbi szabályozás szerint is a Nyugdíjbiztosítási Alapot illette. Ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja szerint az indítványt visszautasította. A hatályon kívül helyezett, vagy „végrehajtott” jogszabályi rendelkezéseknek az Alkotmánnyal való ellentéte megállapítására irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság hatásköre hiányában, az Abtv. 26. §-ában foglaltakra figyelemmel az Abtv. 64. § a) pontja alapján utasította vissza. Mivel valamennyi indítványi elem visszautasításra került, az alkalmazási tilalom tárgyában nem kellett döntenie.

<sup>405</sup> Nemzetgazdasági Minisztérium: Tájékoztató az államháztartás központi alrendszerének 2012. szeptember havi helyzetéről. 2012. október  
[http://www.kormany.hu/download/7/e3/b0000/1018\\_szeptember\\_monitoring.pdf](http://www.kormany.hu/download/7/e3/b0000/1018_szeptember_monitoring.pdf) 2.o. (letöltés ideje: 2012. október 30.)

### *A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap*

A magánnyugdíj-pénztári rendszer átalakításának folyományként jött létre.<sup>406</sup>

Az Államadósságkezelő Központ (AKK. Zrt.) által kezelt Alap vagyona felhasználásának szigorú szabályait tartalmazza a törvény.<sup>407</sup>

A 87/2011. (V. 31.) Korm. rendelet szabályozza a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap tevékenységét, működését és eszközeinek felhasználását, valamint nyilvántartását, ellenőrzését és az adatainak nyilvánosságra hozatalára vonatkozó előírásokat. A jogszabály részletesen meghatározza, hogy a magánnyugdíj-pénztárak a pénzügyi eszközök átadását megelőzően kettő munkanappal milyen, a pénzügyi eszközökre vonatkozó adatokat kötelesek megküldeni az Államadósság Kezelő Központ Zrt-nek. A 2011.május 31-én 20.00 órától hatályos jogszabály több, a magánnyugdíj-pénztárakkal kapcsolatos rendeletet is módosít. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet a következő 30/B. §-sal egészült ki: 30/B. § (1) Az állami adóhatóság a Tbj. 51. § (2) bekezdésében, továbbá a 20. § (2) bekezdésben foglalt adategyeztetés eredménye alapján a 2011. április 30-ig beérkezett - a 2007. január 1. és 2010. szeptember 30. közötti bevallási időszakokra vonatkozó tagdíj, tagdíj-kiegészítésekre vonatkozó - foglalkoztatói helyesbítéseket (önellenőrzés, adózói javítás) 2011. május 31-ig átadja az érintett magánnyugdíjpénztár részére, annak érdekében, hogy a tagok könyveletlen befizetései előírásra kerüljenek. (2) A magánnyugdíjpénztár az (1) bekezdésben foglalt adatátadás, valamint a rendelkezésére álló adatok (pl.

<sup>406</sup> A nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap normatív háttérét adja a 2010. évi CLIV. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról.

<sup>407</sup> 7. § Az Alap vagyont képező eszközökből származó bevételt

- a) a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott előirányzat javára kell a központi költségvetésbe befizetni,
- b) az államadósság csökkentésére kell fordítani,
- c) a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépett pénztártag természetes személyeket illető, az Mpt. 4. § (2) bekezdés zsk) pontja szerinti visszalépett tagi kifizetésekre kell fordítani,
- d) a beazonosított függő tételek miatti visszafizetésekre kell fordítani,
- e) a kincstári egységes számla terhére nyújtott megelőlegezési kölcsön törlesztésére kell fordítani,
- f) az eszközökből fakadó kockázatok kezelésére és csökkentésére kell fordítani.

az állami adóhatóság korábbi adatközlése) alapján a függő tételek azonosítását elvégzi, és a tagi követelés összegét a tag egyéni számláján az Mpt. 24. § (11) bekezdés szerinti átadás időpontjáig nyilvántartásba veszi (jóváírja). (3) Az állami adóhatóság a Tbj. 51. § (2) bekezdésében, továbbá a 20. § (2) bekezdésben foglalt adategyeztetést a 2011. április 30-a után beérkezett foglalkoztatói helyesbítések (önellenőrzés, adózói javítás) esetén kizárólag a magánnyugdíj-pénztári tagok vonatkozásában végzi el. A jogszabály részletesen szabályozza azt is, hogy milyen könyvelési, beszámoló készítési teendők vannak a magánnyugdíj-pénztáraknak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő tagjaikkal kapcsolatosan, ezért módosítja a magánnyugdíj-pénztárak beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 222/2000. (XII. 19.) Korm. rendeletet is.

Emellett külön szabályozza a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap beszámoló készítési és könyvvezetési sajátosságait, amelyeket beépít a számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 224/2000. (XII. 19.) Korm. rendeletbe.

Mintegy 18 milliárd forintot bukott az állam és az adófizetők a magánpénztáraktól átvett vagyon kezelésén – ez derült ki a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap beszámolójából.

A Kormány 2010 decemberében döntött arról, hogy gyakorlatilag felszámolja a magánpénztári rendszert oly módon, hogy a tagok számára felajánlotta a visszalépést az állami rendszerbe - hozzátevé, hogy a maradék a jövőben nem kapják meg az állami pillérből járó nyugdíjukat annak ellenére sem, hogy a társadalombiztosítási járulékokat továbbra is fizetik az állami nyugdíjalapba. A visszautasíthatatlan ajánlatnak a hárommillió pénztártagból csak mintegy 97 ezren tudtak ellenállni - e hatalmas tömeg visszalépéshez mintegy 3000 milliárd forintnyi vagyon mozgása társult.

A vagyon nagyobb része állampapírokba fektült, ezeket az állam bevonta így csökkentve az államadósságot. Az alap beszámolója szerint ily



módon az államadósságot több mint 1400 milliárddal csökkentette - derül ki az alap beszámolójából, amelyet a kormány csütörtökön nyújtott be a parlamentnek.

A magánnyugdíj-pénztáraktól, valamint a Pénztárak Garancia Alapjától átvett államkötvények és diszkontkincstárjegyek bevonása összesen 1354 milliárd forinttal csökkentette az államadósságot. További 53 milliárd forinttal csökkent az államadósság a Magyar Nemzeti Banktól az Alaphoz eszközcsereével - jelzáloglevelek ellenében - átkerült államkötvények bevonásával. Így összesen 1407 milliárd forinttal csökkentette az Alap az államadósságot.

A magánnyugdíj-pénztárak azonban nem csak állampapírokat, hanem külföldi és belföldi részvényeket, jelzálogleveleket, vállalati kötvényeket adtak át az államnak - ezeken az eszközökön már bukott az állam. A gyorsan romló piaci körülményekhez az NGM-ÁKK páros nem tudott alkalmazkodni a magánnyugdíj-pénztáraktól átvett vagyon kezelése során - ez olvasható a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap most nyilvánosságra hozott beszámolójában. Az "Alap 2011-ben 607,6 milliárd forint átvételi értékű értékpapírt adott el az ügyleteken elért összbevétele 589,2 milliárd forint volt", vagyis 18,4 milliárd forintot bukott az állam az átértékelődési veszteség miatt, ám a jelentés ezt sehol nem reklámozza. A jelentés ugyanakkor azt elismeri hogy "az Alap a magánnyugdíj-pénztárak vagyonának több mint 90 százalékaival együtt jelentős - a portfólióval összefüggő - piaci kockázat (árfolyam, deviza árfolyam, likviditási, jogi) is átvételre került, amelyeknek fedezésére a gyorsan romló piaci körülmények között nem volt lehetőség."

Amennyiben az eladásokra nem került volna sor, úgy az alap nem tudta volna teljesíteni a költségvetési befizetéseit, ezért vállalta fel az NGM, az ÁKK és a Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság vezetőiből álló alapkezelő a veszteséges értékesítést. A veszteséget ellensúlyozza, hogy eközben a befektetett eszközökön 23 milliárdos kamatbevételt realizált az alap - igaz ez veszteség nélkül is teljesült volna.

Az NGM levonta a következtetéseket: 2012-ben újra megnyitotta a visszalépés lehetőségét a maradék 100 ezer magánpénztári tag számára - ám a pénztáraknak a vagyont immár csakis készpénzben és állampapírban lehet átadni, elkerülendő a további veszteségeket.

Az alap 2011-ben összesen 459 milliárd forint befizetést teljesített az államháztartás központi alrendszerébe, ebből 363,4 milliárd forintot a Nyugdíjbiztosítási Alap részére és 95,6 milliárd forintot központi költségvetés meghatározott előirányzata javára.<sup>408</sup>

### **3. Összegző kritikai észrevételek és javaslatok a megtett változtatások kapcsán**

Az átalakítás célja volt, hogy a rendszer egyszerűbbé, áttekinthetőbbé váljon. A kormányzati cél az volt, hogy az ország nyugdíj jellegű kiadásait elkülönítetten magában foglaló Nyugdíjbiztosítási Alapból csak biztosítási alapú ellátások finanszírozása történjen.

A biztosítási elv arra utal, hogy járulékbefizetés áll mögötte, tehát a biztosított, illetve a foglalkoztató az adott összegeket azért fizeti be a költségvetésbe, hogy bizonyos szolgáltatást kapjon cserébe, meghatározott módon.

2011. év előtti években a Nyugdíjbiztosítási Alapból, úgynevezett nyugdíjszerű ellátásban is részesültek állampolgárok. A Kormány tavalyi döntése értelmében az Alapról leválasztásra kerültek a szociális jellegű kiadások, azt célozva, hogy a fenntartható egyensúly a nyugdíjkiadások területén megvalósuljon.

Ehhez azonban arra volna szükség, hogy a járulékok valóban tükrözzék, hogy csak a nyugdíjbiztosítási ellátások fedezetét biztosítják, és már a

---

<sup>408</sup> Nyugdíjpénzek: közel húsz milliárdot bukott az állam a kezelésen. [http://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/nyugdijpenzek\\_kozel\\_husz\\_milliardot\\_bukott\\_az\\_allam\\_a\\_kez\\_elesen.520964.html](http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/nyugdijpenzek_kozel_husz_milliardot_bukott_az_allam_a_kez_elesen.520964.html) (letöltés ideje: 2012. október 5.)

kalkulációjuknak is ennek megfelelően kellene történnie természetesen a hosszútávon fennálló egyensúly miatt.

A kormányzati cél tehát teljes mértékben támogatható a nyugdíj-jellegű és a biztosítási alapú juttatások finanszírozásának elválasztását illetően. Sajnos azonban ez a cél nem teljesen valósul meg, hiszen bár leválasztásra kerültek a Nyugdíjbiztosítási Alapról a nyugdíjkiadáson kívüli egyéb kiadások, de azokat ugyanúgy a költségvetés finanszírozza, csak másik „zsebből”, tehát más helyen tartja nyilván a költségvetésben.

Hiszen ezekre az ellátásokra, és ezen ellátások finanszírozására továbbra is szükség van, és meg is történik természetesen, csak kicsit bonyolultabban. Például a rokkantsági ellátások szociális jellegű kiadásainak jelentős része átkerült a *Nyugdíjbiztosítási Alapból* az *Egészségbiztosítási Alaphoz*. Érdekes a helyzet, mert nyilván ez az Alap pedig az egészségügyi jellegű kiadásokat gyűjtötte eddig össze.

Ugyanakkor a korhatár alatti ellátások pedig a *Nyugdíjbiztosítási Alapból* az *Emberi Erőforrások Minisztérium* (EMMI) által közvetlenül kezelt *Nemzeti Családi és Szociálpolitikai Alapba* kerültek át.

Járulékoldalról tekintve ezekkel az intézkedésekkel harmonizált változtatás nem történt. Megoldást azt jelentene pénzügyi jogilag, ha az új kifizetéseket eltérő formában és jogcímeken, más arányokban beszédett adókból és járulékokból finanszírozná a költségvetés.

A korai ellátások nyugdíjrendszerből történő kiemelése megtörtént,<sup>409</sup> ami által hosszabb távon elérhető, hogy a Nyugdíjbiztosítási Alap több százmilliárd Ft kiadástól mentesüljön majd, de nem feledhetjük, hogy a számok mögött emberek vannak. Tehát azokra is gondolni kell, akik koruk vagy betegségük miatt munkára már nem képesek, az ő ellátásukat is meg kell oldani. Rájuk vonatkoztak a korai nyugdíjazási formák, amelyek finanszírozása korábban a Nyugdíjbiztosítási Alapból történt. Tehát az így

---

<sup>409</sup> A kordedvezményes, az előrehozott, illetve a szolgálati ellátások finanszírozása 2012-től költségvetési forrásból, nem járulékbévételekből, hanem adókból történik.

jelentkező társadalmi problémát és annak a finanszírozási oldalát is mindenképpen rendezni kell.

Költségvetési oldalról tekintve az ellátások finanszírozásának technikai átrendeződése zajlik. A Nyugdíjbiztosítási Alap finanszírozása a 2011. év végéig az adózók járulékbefizetéseiből és a költségvetési támogatásokból történt. 2012-től ez megváltozott. Az intézkedés célja egyrészt a profiltisztítás, a transzparencia növelése, illetve az esetlegesen felmerülő párhuzamos ellátások kiiktatása, mindez azonban nem valósult meg teljes mértékben

#### *A rokkantsági ellátások*

2011 végéig a rokkantsági nyugellátásokat teljes egészében a Nyugdíjbiztosítási Alap finanszírozta. Az igazsághoz hozzá tartozik, hogy pár évvel korábban az akkori kormány úgy döntött, hogy ebbe az alapba gyűjti össze a nyugdíj jellegű kiadásokat mind, ami az adózók által befizetett járulékok érintett részének átcsoportosításával is együtt járt. Az akkori magyarázat az átalakításra az volt, hogy mivel a költségvetés kipótolja ki a Nyugdíjbiztosítási Alap rendelkezésére álló pénzeket, legalább egy helyen lesznek az ilyen jellegű kiadások. Tehát az akkori lépés is értelmezhető profiltisztításnak, akárcsak a mostani.

2012-től a Nyugdíjbiztosítási Alapnál az öregségi nyugdíjak mellett csak korhatár felettieket érintő rokkantsági, baleseti rokkantsági ellátások finanszírozása marad, a korhatár alattiak átkerülnek az Egészségbiztosítási Alaphoz.

2012. január 1-jétől megszűnt a társadalombiztosítási járulék, s helyette bevezetésre kerül a már elemzett szociális hozzájárulási adó. Ennek mértéke ugyancsak 27 százalék.<sup>410</sup> A biztosítottak fizetési kötelezettsége is növekedett: az eddigi 6 százalék helyett – 7 százalék egészségbiztosítási járulékot fizetnek. Az emelés a pénzbeli egyéni egészségbiztosítási járulékot növelte.

Így megállapítható, hogy a tág értelemben vett egészségügyi kasszához átkerült szociális jellegű támogatásokat járulékemelésből finanszírozza a

---

<sup>410</sup> A kifizetők számára egy, a jelenleginél szélesebb alapú, így nagyobb terhet jelentő fizetési kötelezettséget eredményezett.

Kormány.<sup>411</sup> Ez az 1 százalékpontos emelés 2012-ben 73-75 Mrd forint többletet jelent az Egészségbiztosítási Alap számára. Az Egészségbiztosítási Alap finanszírozza továbbá „egészségkárosodási járadékokat”, a költségvetési törvény<sup>412</sup> szerint 57 990,0 millió forint összeggel.

Ha az *öregségi nyugdíjakat* vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy az eddig egységes Nyugdíjbiztosítási Alap helyett bizonyos ellátások átkerülnek a már elemzett Nemzeti Családi és Szociálpolitikai Alapba, amely a költségvetés fejezeti rendjében az Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezetben található. Ezáltal kialakul egy újabb költségvetési zseb, ahová a már említett ellátások átcsoportosításra kerülnek. Ennek a forrását a Nyugdíjbiztosítási Alap biztosítja. Vitathatatlan, hogy csökken az a tétel, amelyet a központi költségvetésből a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetésébe kell átkönyvelni ahhoz, hogy az Alap papíron nullszaldós legyen.<sup>413</sup> Azonban az is kiemelendő, hogy egyelőre megtakarítást nem találunk.

Hiába mondjuk azt, hogy a Nemzeti Családi és Szociálpolitikai Alapba átcsoportosított ellátások nem nyugdíjak, ha ennek ellentmond az a tény, hogy ezen ellátások megállapítása társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény rendelkezései alapján történt. Pénzügyi oldalról nézve pedig a forrás gyakorlatilag ugyanaz, csak átnevezésre került a korábban egységes Alap egy része. A transzparenciát jobban szolgálta volna, ha járulékváltozás formájában jelenne meg a kormányzati változtatási szándék, hiszen jelenleg a forrás beszedése azonos módon történik, és csak a beszedett források elhelyezésén változtat a kormányzat.

Arra is fontos figyelemmel lenni, hogy szociális oldalról tekintve a megoldást azoknak a bővülő foglalkoztatása adná, akik nyugdíjszerű ellátásban részesülnek. Ugyanis legtöbb esetben nyilvánvaló, hogy kényszerhelyzetről van szó. Amiatt részesülnek ilyen ellátásban, mert vagy

---

<sup>411</sup> Holott ezen a területen a 2011-es jelentős mértékű táppénzcsökkentés miatt kevesebb kiadásra lenne szükség.

<sup>412</sup> 2011.évi CLXXXVIII. törvény Magyarország központi költségvetéséről.

<sup>413</sup> Betudható ez a magán-nyugdíjpénztári változásoknak és a járulékmértékeket nem, de azok felosztását érintő változásoknak.

egyáltalán nincs munkalehetőség, vagy a meglévő egészségkárosodásuk miatt nem képesek az adott munkát ellátni. Tehát az elemzett problémakör komolysága oldódna, ha fokozatosan egyre kevesebben szorulnának ilyen ellátásokra, a költségvetés finanszírozási terhet is enyhítve ezáltal. Mindazonáltal megemlítendő, hogy mind a hazai, mind az Európai Unió<sup>414</sup> más tagállamaiban fennálló helyzet nem erre felé hat. A finanszírozási problémakör nagyon is valós.

Járulék-bevételi oldalról tekintve is problémás a helyzet. Ennek az az oka, hogy a főállású vállalkozások járulékterhei a változtatások miatt közel 80 százalékkal emelkedtek, ugyanis az új szabályozás szerint a vállalkozások az egészségbiztosítási- és munka-erőpiaci járulékot nem a minimálbér, ill. a garantált bérminimum után, hanem azok 18 százalékkal megemelt értékének 150 százaléka alapján kötelesek fizetni. Sajnos ez inkább a járulékfizetési kötelezettség alóli kibúvás irányába hat, aminek következtében csökken a befizetett járulék nagyságrendje. Ezzel párhuzamosan nőhet az alacsonyabb járulékfizetéssel járó vállalkozási formák száma. A járulékbevételek növekedése ellen ható tényezőként lehet tehát az eltérő járulékalapot is kiemelni.

---

<sup>414</sup> A nyugdíjrendszert érintően készült el az Európai Unióban A Fehér Könyv a megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjak menetrendje című dokumentum. Az Európai Unióban számos nyugdíjrendszert bizonyos mértékig ki kell igazítani annak biztosítására, hogy fenntartható módon megfelelő nyugdíjakat tudjanak nyújtani. Ezt emelte ki a Bizottság 2011-es éves növekedési jelentése, és vették figyelembe a legtöbb tagállam számára készített, nyugdíjakra vonatkozó országspecifikus ajánlások is. Az átfogó nyugdíjreformok szükségességét – olyan munkaerő-piaci intézkedésekkel megerősítve, amelyek lehetővé teszik a nők és férfiak számára, hogy tovább dolgozzanak – a Bizottság 2012-es éves növekedési jelentése ismét kihangsúlyozta. Ezen ajánlások támogatására ez a fehér könyv megfelelő, fenntartható és biztonságos nyugdíjakra irányuló stratégiát fogalmaz meg a következő évtizedekre. Kétségtelen, hogy a – nevezetesen a demográfiai változásokkal és az államháztartások fenntarthatóságával kapcsolatos – kihívások jelentősek, de jó módszerekkel kezelhetőek. A jelenlegi államadósság-válság egyértelművé teszi, hogy mennyire fontos az egész Európai Unió számára, hogy minden egyes tagállam sikeresen orvosolja nyugdíjrendszerből adódó jelenlegi kihívásokat. A nyugdíjrendszereket tehát az Európa 2020 stratégia összefüggésében szorosan figyelemmel kell kísérni. A nyugdíjrendszereket fenyegető kihívások megválaszolásához európaibb megközelítésre van szükség, amely összhangban áll az Európai Tanács szorosabb gazdaságpolitikai koordinációra serkentő, egymást követő következtetéseivel. Itt az idő: határozottan kell fellépni, és végre kell hajtani a fehér könyvben előterjesztett intézkedéseket. A tagállamoknak, az európai intézményeknek és a többi érdekeltnek, különösen a szociális partnereknek együttesen, de saját szerepüket megőrizve kell válaszolniuk a népesség elöregedése jelentette kihívásokra. A nyugdíjrendszereknek az aktív idősor elősegítésével hozzá kell járulniuk az európai növekedéshez, miközben továbbra is az európai szociális modell megfelelő és fenntartható eszközei maradnak az idősebb európaiak életszínvonalának megőrzése érdekében.

A járulékok illetően történő átalakítása kapcsán az egyén oldaláról nézve a társadalombiztosításba vetett hit is csorbul. Egy olyan rendszerről van tehát szó, ahogy az elemzéséből kitűnik, amely kiállta a XX. század minden erőpróbáját, forradalmakat, világháborút és rendszerváltásokat.

Tény, hogy változtatásra szükség van, és fontos az első lépések megtétele, de mind pénzügyi mind szociális oldalról tekintve nagyon fontos az átgondoltság és megalapozottság.

Fontos ugyanakkor a rendszerszemlélet, Hiába akarjuk kiegyensúlyozni a Nyugdíjbiztosítási Alapot, ha a rendszer többi elemét nem kezeljük. Az egyes ellátásokhoz kellene a rendszer átalakításával megfelelő forrást, járulékot rendelni, átláthatóvá téve ez által a finanszírozást.

A változtatás tehát ez évben elindult, de szinte bizonyos, hogy a rendszer a tapasztalatok elemzését követően további átalakításra szorul

## ÖSSZEGZÉS

A dolgozat alapvető célja, hogy megvizsgálja és elemezze a magyar nyugdíjrendszer pénzügyeit, illetve a pénzügyi fenntarthatóság biztosítását.

A mű szerkezetileg négy részre tagolódik. A nyugdíjpénzügyek történeti kérdések, pénzügyi átalakítások a fenntarthatóság jegyében, a nyugdíjrendszer pénzügyeit determináló tényezők, illetve az államháztartás és a nyugdíjrendszer összefüggései.

Az első fejezet tartalmazza a nyugdíjrendszer kialakulásának az állomásait Magyarországon. Kitérek a biztosítás kezdeteire, és az ekkori finanszírozási rendszerekre. Kiemelem, hogy már a középkorban megjelentek a biztosítás kezdeti formái, majd a konkrét jogszabályokat elemzem. A vizsgálódásnál a nyugdíjrendszer szervezeti oldalát is vizsgálom.

A második fejezetben a második világháború utáni átalakulás tárgyalom pénzügyi szempontból. Külön kiemelem az egyes nyugdíjtörvények legfontosabb elemeit, illetve részletesen vizsgálom a korszakalkotó társadalombiztosítási kódex szabályait.

A harmadik fejezetben foglalkozok a nyugdíjreformmal, illetve a nyugdíjreformot követő pénzügyi változtatásokkal. És itt térek ki a nyugdíjrendszer pénzügyeit meghatározó tényezőkre, különösen az öregedés és a politika hatására.

A negyedik fejezetben foglalkozom a nyugdíjbiztosítással az államháztartás rendszerében. Itt elemzem a járulékokat és azok változását. Illetve kritikai megállapításokat is itt teszek a pénzügyek átalakítása kapcsán.



## SUMMARY

The basis aim of the thesis is to scrutinize and evaluate of the Hungarian pension system's finances, and the insurances of the sustainability of the pension system. The thesis divided into four main areas: financial historical questions of the pensions' finances, financial changes in order to the sustainability, the determining factors of the pension system, and finally the connection with the budget.

Chapter I. deals with the historical questions of the pensions' finances. We can find the footsteps of the social insurance even before introduction of the obligatory sickness insurance in Hungary. The early background was developed in the spirit of self-help and taking common risk in the 13<sup>th</sup>–14<sup>th</sup> centuries. The increasing danger derived from working conditions and the solidarity made miners form associations. Also industrial workers established voluntary mutual benefit societies based on the principle of collective support. In chronological order Hungary is the third state in Europe where the insurance obligatory in case of sickness was enacted by law on 1 April 1892. Sick-relief funds provided healthcare services, medicines, medical aids, sick pay, maternity benefit and funeral allowance. The year of 1907 was the next milestone in the development, when employers' liability insurance for industrial and commercial workers was introduced. The Act on sickness and employers' liability insurance enforced in 1928 regulated the services provided by OTI (National Social Insurance Institute) for decades. Until 1928 there wasn't compulsory pension system in Hungary, but several acts dealt with this question. The first step was the pension system of the mineworkers in 1925. The Act XL. of 1928. established the old-age pension system of industrial workers. Insurance became available for a number of occupations. The policy-holders were entitled to obtain old-age pension after paying a contribution for 400 weeks and the age of 65. The Act XXIII. of 1934 dealt with the pension system of the lawyers, and the Act XXXVI. of 1936. regulated the agricultural social insurance.

Chapter II. deals with the changes after the second world war. During the World War II the social insurance was damaged seriously, too. After the war the first task was to clean up ruins and ensure operation. Insurance for agricultural workers was introduced in 1945. Unification and amalgamation of social insurance institutes came to an end in 1950. SZTK (Social Insurance Centre of Trade Unions) was set up. At the same time, also the county subcentres and sub-offices of SZTK completing local tasks related to the social insurance were established. Funds paying benefits were instituted in companies and offices employing over 100 people. The obligatory collective insurance for workers at craftsmen's co-operatives was introduced in 1951. KSZKBI (Collective Insurance Institute for Members of Craftsmen's Co-operatives) operated from 1953 to 1964. This institute provided sickness benefit, maternity benefit and funeral allowance for members. The circle of the insured was widened gradually. The insurance was extended as far as students, then craftsmen in 1962, and shopkeepers in 1970. The aim of the pension-law of 1975 was to synthesise the individual systems and create an uniform pension-act. Its goal was to standardise the different ways of employment, the different insurance rules and the different insurance branches and collect all relating laws in one single act.

Chapter III. deals with the changes of the nineties. I especially deal with the impacts of the ageing and the politic. By the turn of the 1980's and 1990's its problems became obvious, which was aggravated by the economic crisis that accompanied the change of the political regime (the country lost one-fifth of its gross national product in a short time), the unemployment that followed in its wake from which nearly complete generations ran away into early retirement while the number of contribution payers declined steeply. In the absence of an appropriate social net the pension system was forced to perform social tasks in the first half of the 1990's.

Chapter IV. analyses the connection between pension system and the budget. I deal with the appurtenances in particular, and the changes of the last year and I present my proposals.

## IRODALOMJEGYZÉK

1. **Ámon Zsolt – Budavári Péter – Hamza Lászlóné – Haraszti Katalin – Márkus Annamária:** A nyugdíjreform első négy éve, Modellszámítások és tények, Közgazdasági Szemle, 2002. június, XLXI. évfolyam, 518-527. o.
2. **Antal Kálmánné – Réti János – Toldi Miklós:** A nyugdíjak értékvesztése, Munkaügyi Szemle, 1995. december, 12/1995. szám, 14-22. o.
3. **Antal László:** A nyugdíjrendszer és a nyugdíjpénztárak (Itt tartunk ma), Munkaügyi Szemle, 2001. május, 9-10. o.
4. **Augusztinovics Mária:** A nyugdíjrendszerekről, Magyar Tudomány 2002/4 447. o.
5. **Augusztinovics Mária:** Egy értelmes nyugdíjrendszer Közgazdasági Szemle 1993/5.
6. **Augusztinovics Mária:** Nyugdíjrendszerek és reformok az átmeneti gazdaságokban, Közgazdasági Szemle, 1999. július-augusztus, XLVI. Évfolyam, 657-672. o.
7. **Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János:** A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után, Közgazdasági Szemle, 2002. június, XLIX. Évfolyam, 473-517. o.
8. **Augusztinovics Mária:** Népeség, foglalkoztatottság, nyugdíj, Közgazdasági Szemle, 2005. május, LII. Évfolyam, 429-447. o.

9. **Augusztinovics Mária – Köllő János:** Munkapiaci pálya és nyugdíj, 1970-2020, Közgazdasági Szemle, 2007. június, LIV. Évfolyam, 529-559. o.
10. **Augusztinovics Mária – Gyombolai Márton – Máté Levente:** Járulékfizetés és nyugdíjjogosultság 1997-2006., Közgazdasági Szemle, 2008. július-augusztus, LV. évfolyam, 665-689. o.
11. **Augusztinovics Mária – Martos Béla:** Számítások és következtetések a nyugdíjreformra In: Közgazdasági Szemle, XLII. évf. 1995/11. szám
12. **Balogh Gábor:** Bevezetés a társadalombiztosítás gazdaságtanába, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
13. **Bányár József- Mészáros József:** Egy lehetséges és kívánatos nyugdíjrendszer, Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003.
14. **Barabás Gyula – Bodor András – Erdős Mihály – Fehér Csaba –Hamecz István – Holtzer Péter:** A nyugalom díja. [http://nyugdij.extra.hu/tan\\_a\\_nyugalon\\_dija.pdf](http://nyugdij.extra.hu/tan_a_nyugalon_dija.pdf), 2006., 1-41. o.
15. **Baranyai Géza** (szerk.) (1991): Társadalombiztosítási Körkép. Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság. Budapest.
16. **Barát Gábor:** Nyugdíjreform és kodifikáció, Gazdaság és Jog, 1996. július-augusztus, 7.-8. szám, 29-33. o.

17. **Barta Judit:** Az önkéntes biztosítás szerepének alakulása a magyar nyugdíjrendszerben In: In Memoriam Novotni Zoltán (1931-1193), Novotni Kiadó, Miskolc, 1993.
18. **Barta Judit:** A magyar nyugdíjrendszer reformja, különös tekintettel a rendszer második pillérét képező magánnyugdíjpénztárakra, PhD értekezés, Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2000.
19. **Barta Judit:** A kötelező magánnyugdíjrendszer, Novotni Kiadó, Miskolc, 2001.
20. **Barta Judit:** A chilei és a magyar nyugdíjrendszer összevetése, Magyar Jog, 2001. május, 48. évfolyam 5. szám, 298-303. o.
21. **Barta Judit:** Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése) Gazdaság és Jog XIX. évfolyam, 3.szám 2011.március, 9-15.o.
22. **Bartos István–Gál László–Gunyhó Józsefné–Hárshegyi Frigyes–Horányi Lászlóné–Illés György (szerk.):** A magyar társadalombiztosítás húsz éve (1945–1964). SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság, Budapest
23. **Bod Péter:** Permanens nyugdíjreform? Közgazdasági Szemle, 2002. június, XLXI. évfolyam, 461-463. o.
24. **Concialdi, P.** Demography, the Labour Market and Competitiveness. In: G. Hughes and J. Stewart (eds): Pensions in

the European Union: Adapting to Economic and Social Change. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London. 2000

25. **Ducatel, K.D.** and **Burgelman, J.C.** Employment Map: Jobs, Skill and Working Life on the Road to 2010. Futures Report Series 13, European Commission Directorate-General, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, Sevilla, Spain. 1999.
26. **Erdős Éva:** Adójogi alapfogalmak In: Pénzügyi jog Virtuóz Kiadó, 2006.
27. **Erdős Éva:** Az államháztartás működése in: Államháztartási ismeretek modul középfok, Közigazgatási versenyvizsga E-Learning tananyag, KSZK. 2008. In: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ részére készített e-learninges tananyag, 2008.
28. **Erdős Éva:** Az államháztartás joga  
in: Államháztartási ismeretek modul középfok, Közigazgatási versenyvizsga E-learning tananyag, KSZK. 2008. In: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ részére készített e-learninges tananyag, 2008.  
<https://elearning.ilab.sztaki.hu/ilias310/>
29. **Erdős Éva:** Az államháztartás alrendszerei  
In: Államháztartási ismeretek modul középfok, Köz - igazgatási versenyvizsga E-learning tananyag, KSZK. 2008. In: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ részére készített e-learninges tananyag

30. **Erdős Éva:** *A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében*, Miskolci Jogi Szemle, Különszám, VI. évfolyam, 2011. HU- ISSN1788-0386., Bíbor Kiadó, 46.- 62.o.
31. **Ferge Zsuzsa:** Elszabaduló egyenlőtlenségek. In: Rendszerváltás és Szociálpolitika. Sík Kiadó, Budapest 2000. In: Racionalitás és méltányosság.
32. **Ferge Zsuzsa:** Fejezetek a szegénypolitika történetéből. Magvető Kiadó, Budapest, 1986.
33. **Ferge Zsuzsa:** A magyar nyugdíjreform édesbús története. In: Racionalitás és méltányosság. Közgazdasági Szemle Alapítvány Budapest 2000.
34. **Fultz, Elaine – Ruck, Marcus:** Nyugdíjreform Közép-és Kelet – Európában: helyzetjelentés a nemzeti nyugdíjrendszerek szerkezetátalakításáról egyes kiválasztott országokban, Nemzetközi Munkaügyi Hivatal, 2001.
35. **Fultz, Elaine:** Recent Trends in Pension Reform and Implementation in the EU Accession Countries, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe, Budapest, 2003.
36. **Futó Gábor:** Társadalombiztosítási reform – vagy válságkezelés? Gazdaság és Jog, 1999/12. 18-23
37. **Gedeon Péter:** Merre tart a német jóléti állam? Társadalombiztosítási alrendszerek Németországban, In: Közgazdasági Szemle, XLVIII. évfolyam,. 2001.február 130.o.

38. **Gillion, C.:** Social Protection in East and Central European Countries, OECD, International Labour Office, 1991.
39. **Hablicsek László – Pákozdi Ildikó:** Az előregedő társadalom szociális kihívásai, Esély, 15. évfolyam 3/2004. szám, 87-119. o.
40. **Hajdú József:** Az Egyesült Államok szociális biztonsági rendszerének néhány biztosítási típusú ellátása. Szeged, 1993. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta juridica et politica. JATEPress 1-44.
41. **Hajdú József:** Az Európai Unió munka- és szociális jogának alapvető sajátosságai, különös tekintettel a jogharmonizációra. Collega, 2001/4.
42. **Holtzer Péter:** Nyugdíj és öregkor, A Magyarország Holnap című konferencia tézisei, Budapest 2006.
43. **Homicskó Árpád:** A magyar társadalombiztosítás szabályozásának alakulása 1950-ig. Publicationes Doctorandorum juridicorum. Tomus 4 Fasc 9. 2004. 283-320.o.
44. **Horkay László (szerk.) (1975):** A társadalombiztosítás fejlődése 1975-ben. Táncsics, Budapest
45. **Hablicsek László – Pákozdi Ildikó:** Az előregedő társadalom szociális kihívásai, Esély, 15. évfolyam 3/2004. szám, 87-119. o.
46. **Jean-Marc Burniaux, Romain Duval and Florance Jaumotte:** Coping with the ageing: a dynamic approach to qualify the impact



of alternative policy options on future labour supply in OECD countries. Economics Department Working Papers No. 37. 23.o.

47. **Juhász Gábor**: A szociális jog fejlődése Magyarországon 1985/1990-2005. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás. II. kötet. Budapest 2007. Gondolat. 767-787.
48. **Juhász József** (szerk.) Szöveggyűjtemény a magyar társadalombiztosítási jog tanulmányozásához. Népszava Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 1986. 41. o.
49. **Kálmán Mihály**: A magyar társadalombiztosítás története. Budapest, 1928.
50. **Kertész István** (szerk.) (1970): A társadalombiztosítási jogszabályok kodifikációjáról. SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság, Szakszervezetek Elméleti Kutatóintézete, Budapest.
51. **Korinek, Karl**: Die Organisation der Sozialversicherung. In: Tomandl, Theodor (hrsg): System des österreichischen Sozialversicherungsrechts. Wien, 1980. Manzsche. 21. Erg-Lfg 2008.
52. **Kornai János**: *A magyar reformfolyamat: víziók, remények és a valóság*. I-II. in: Gazdaság 1987. 21.
53. **Kornai János**: *Az állampolgár és az állam: A jóléti rendszer reformja*. Mozgó Világ, 1996/2 33-45

54. **Kovrig Béla:** A magánalkalmazottak nyugdíjbiztosítása és a vállalati nyugdíjintézmények újjászervezése TÉBE Kiadóvállalata Budapest 1929.
55. **Kovrig Béla – Frisch Ferenc:** Öregségi és rokkantsági biztosítás. Munkaügyi Szemle Kiadványa, Budapest, 1928.
56. **Krejci, Heinz:** Das Sozialversicherungsrechtliche Schuldverhältnis, VersRdSch 1973. 210-221
57. **Krejci, Heinz – Marhold, Franz:** Das Versicherungsverhältnis. In: Tomandl, Theodor (hrsg): System des österreichischen Sozialversicherungsrechts. Wien, 1980. Manzsche. 21. Erg-Lfg 2008.
58. **L. Szabó Sándorné:** A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer története Magyarországon Változások, viták és nyugdíjrendszerek 1945. után, ONYF, Budapest, 2000. február
59. **Laczkó István:** A magyar munkás és társadalombiztosítás története, Táncsics Kiadó, Budapest, 1968
60. **Ladik Gusztáv:** Jóléti intézményeink. Attila Nyomda Rt. Budapest, 1940.
61. **Lengyel Ervin** (OTI vezérigazgató): Az Országos Társadalombiztosító Intézet szervezete és működése, In: A mai magyar szociálpolitika (Az 1939. Évi Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam előadásai), Szerk.: Martonffy Károly, Budapest, 1939.

62. **Mackenroth, G:** Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: Albrecht G. (Hrsg.) : Die Berliner Wirtschaftzwischen Ost und West. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 4. Berlin, Dunker und Humblot, 1952.
63. **Marján Attila:** Az öregedés és az európai nyugdíjrendszerek, Pénzügyi Szemle, 53. évfolyam, 1/2008. szám, 53-63. o.
64. **Martos Béla:** Nyugdíjformulák öt európai országban, Közgazdasági Szemle XLIV. évf., 1997. június 521-530.o.
65. **Matits Ágnes:** Nyugdíjpénztárak – a munkáltató szemszögéből, Munkaügyi Szemle, 2001. január, 1/2001. szám 3. o.
66. **Menyhárt Szabolcs:** A magyar állami nyugdíjbiztosítás története, különös tekintettel a Kiegyezéstől a II. világháború végéig tartó korszakra, Jogtudományi közlöny, 2005. május, LIX. évfolyam 5. szám, 240-247. o.
67. **Menyhárt Szabolcs:** A társadalombiztosítási járulékrendszer szabályozása Magyarországon és az osztrák gyakorlatban, Magyar Jog, 2005. december, 52. évfolyam 12. szám, 741-750. o.
68. **Nagy Zoltán:** Az állami költségvetés rendszere  
In: Közigazgatási versenyvizsga – Államháztartástan modul (középfok), Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ részére készített e-learninges tananyag, 2008.

69. **Nagy Zoltán:** Központi költségvetési gazdálkodás  
In: Közigazgatási versenyvizsga – Államháztartástan modul (felsőfok), Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ részére készített e-learninges tananyag, 2008.
70. **Nagy Zoltán:** Makroszintű állami gazdálkodás In: Gazdasági jogi ismeretek, Gazdasági Közjog (szerk.: Dr. Prugberger Tamás – Dr. Károlyi Géza), Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 1997. 142-163. o.
71. **Németh György:** Alternatív paradigma, Nyugdíjreform vagy újabb nyugdíjreform?, Budapest, 2007. április 13., 1-15. oldal, [http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/3.\\_%C3%BCI%C3%A9s\\_070\\_417\\_03\\_Alternat%CB%87v\\_paradigma.pdf](http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/3._%C3%BCI%C3%A9s_070_417_03_Alternat%CB%87v_paradigma.pdf)
72. **Németh György:** Esszé: nyugdíjról, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról – I. rész, Külgazdaság, 47. évfolyam, 1/2003. szám, 51-76.o.
73. **Németh György:** Esszé: nyugdíjról, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról – II. rész, Külgazdaság, 47. évfolyam, 2/2003. szám, 45-53. o.
74. **Németh György:** Utószó – de messze nem utolsó szó – a nyugdíjvitához, Külgazdaság, XLVIII. évfolyam, 2004. január, 69-79. o.
75. **Orbán Gábor – Palotai Dániel:** A nyugdíjrendszer fenntarthatósága, In: MNB Tanulmányok 40., Magyar Nemzeti Bank, 2005. december

76. **Orbán Gábor – Palotai Dániel:** Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben, *Közgazdasági Szemle*, 2006. július-augusztus, LIII. Évfolyam, 587. o.
77. **Prugberger Tamás:** A magyar kötelező nyugdíjreform reformja *Gazdaság és Jog* XIX. évfolyam, 3.szám 2011.március, 15.-19.o.
78. **Prugberger Tamás - Pongrácz Aladár:** Magyar és európai összehasonlító társadalombiztosítási jog, Bíbor Kiadó, Miskolc, 1999.
79. **Prugberger Tamás:** Szempontok a magyar társadalombiztosítás elkezdett reformja korrekciójához és továbbviteléhez a nyugat-európai társadalombiztosítási rendszerek tükrében, *Magyar Közigazgatás*, 2001. (51.évfolyam) 2. szám, 86-89. o.
80. **Prugberger Tamás:** A társadalombiztosítási járulék csökkentéséről: esélyek és veszélyek, *Polgári Szemle*, 2. évfolyam, 4. szám, 2006. április, 1-5. o.
81. **Prugberger Tamás:** A társadalombiztosítás fedezetének reformjához, *Polgári Szemle*, 3. évfolyam, 3. szám, 2007. március, 1-6. o.
82. **Prugberger Tamás:** A társadalombiztosítási rendszer átalakításának kérdéséhez, In: *Magyar Közigazgatás*, 1996. július
83. **Prugberger Tamás (szerk.):** Szociális jog II., Miskolc, Novotni Kiadó 2010.

84. **Prugberger Tamás:** A makro-és mikrogazdaság –átalakítás szociális és egzisztenciális kihatásai az emberi erőforrásokra az európai normaértékek tükrében, In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Iuridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc 1995.
85. **Prugberger Tamás:** A társadalombiztosítási önkormányzat korszerűsítésének kérdéséhez, In: Magyar Közigazgatás, 1996. február
86. **Prugberger Tamás – Rab Henriett:** A nyugdíjbiztosítás, In: Bíró – Nádas- Rab – Prugberger: Európai Szociális jog, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 2004.
87. **Rácz Zoltán:** A társadalombiztosítási rendszer alkotmányos keretei az alkotmánybírósági határozatok tükrében, Állam- és Jogtudomány, XLIX. évfolyam, 2008., 129-149. o.
88. **Radnay József:** A tizenharmadik havi juttatás, In: Gazdaság és Jog, 2006. 4. sz.
89. **Rein Antal:** A magyar társadalombiztosítási jog, TÉBE Kiadóvállalata, Budapest, 1935.
90. **Réti János:** A nyugdíjreform megalapozó számításai. A reform mozgástere. Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat, Budapest. 1996.
91. **Réti János:** A nyugdíjreform néhány kiemelt kérdése, Közgazdasági Szemle, 1995. október, XLII. évfolyam 926-941. o.

92. **Réti János:** Egyéni számlás felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek, Közgazdasági Szemle, 2002. június, XLXI. évfolyam, 528-550. o.
93. **Roha, Roberto – Vittas, Dimitri:** Pension Refom in Hungary, A Preliminary Assesment, The World Bank, Europe and Central Asia Region, Private and Financial Sectors Development Unit, July 2001.
94. **Rosner Vilmos:** A korhatár elérése előtti nyugdíjazás lehetőségei, Munkaügyi Szemle, 1993. november, 11/1993. november, 23-29. o.
95. **Rosner Vilmos:** A járulékfizetési kötelezettség, a végrehajtási eljárás és a jogorvoslat összefüggései, Magyar Jog, 1998. január, 45. évfolyam 1. szám, 21-26.o.
96. **Rosner Vilmos:** Korhatár betöltése előtti nyugdíjazás szabályai, Munkaügyi Szemle, 2001. szeptember, 9/2001. szám, 48-50. o.
97. **Scharle Ágota:** A rokkantnyugdíjazás növekedésének munkapiaci okai, Munkerőpiaci Tükör 2007., 91-102. o.
98. **Stréhli Kitti:** Öregedés és a nyugdíjrendszerek Európában, Budapest 2008.
99. **Simonovits András:** Az új magyar nyugdíjrendszer és problémái, Közgazdasági Szemle, 1998. július-augusztus, XLV. évfolyam, 689-708. o.
100. **Simonovits András:** A magyar nyugdíjrendszer reformja: 1996-2007., Külgazdaság, 52. évfolyam, 1-2/2008. szám, 105. o.

101. **Simonovits András:** Újabb eredmények a nyugdíjrendszer modellezésében, *Közgazdasági Szemle*, 2000. július-augusztus, XLVII. évfolyam, 487-508. o.
102. **Simonovits András:** Szolgálati idő, szabadidő és nyugdíj – ösztönzés korlátokkal, *Közgazdasági szemle*, 2001. május, LXVIII. évfolyam, 393-408. o.
103. **Simonovits András:** Egyenlőtlen társadalmak: Jövedelem eloszlás és a társadalmi szerződés (Roland Bénabou cikkének ismertetése) *Esély*, 12. évfolyam 5/2001. szám, 115-120. o.
104. **Simonovits András:** Rugalmas nyugdíjkorhatár és optimális lineáris járulék- és járadékfüggvény, *Közgazdasági Szemle*, 2002. június, XLXI. évfolyam, 713-724. o.
105. **Simonovits András:** Optimális rugalmas nyugdíjrendszerek tervezése – biztosításmatematikai semlegesség és hatékonyság, *Közgazdasági Szemle*, 2004. december, LI. Évfolyam, 1101-1112. o.
106. **Simonovits András:** Nyugdíjrendszerek: tények és modellek, *Közgazdasági Szemle*, 2005. január, LII. évfolyam, 199-202. o.
107. **Simonovits András:** Hogyan óvjuk meg az (amerikai) társadalombiztosítási nyugdíjrendszert? Magyar szemmel P.A. Diamond – P.R. Ország Saving Social Security című könyvéről, *Közgazdasági Szemle*, 2004. július-augusztus, LI. évfolyam, 752-767. o.



108. **Simonovits András:** Nyerhet-e mindenki az újraelosztásban? Kötelező biztosítás és aszimmetrikus információ, Közgazdasági Szemle, 2006. október, LIII. Évfolyam, 873-879. o.
109. **Simonovits András:** Keresetbevallás, megtakarítás és öregségi nyugdíj: egy minimális modelles család, MTA, Közgazdaságtudományi Intézet, 2006. december 26., 1-12. o., [http://econ.core.hu/intezet/perso\\_staff/bevall4.pdf](http://econ.core.hu/intezet/perso_staff/bevall4.pdf) (letöltve: 2009. május 12.)
110. **Simonovits András:** Új eredmények az optimális járadékfüggvény tervezéséről, Közgazdasági Szemle, 2007. július-augusztus, LIV. évfolyam, 628-643. o.
111. **Simonovits András:** Nyugdíjmodellek, Magyar Tudomány, 2007/12. szám, [www.matud.iif.hu/07dec/04.html](http://www.matud.iif.hu/07dec/04.html), 6.o. (letöltve: 2010. április 25.)
112. **Simonovits András:** Keresetbevallás és nyugdíj – egy elemi modell, Közgazdasági Szemle, 2008. május, LV. évfolyam, 427-440. o.
113. **Simonovits András:** Az eszmei nyugdíjszámla sem csodafegyver, Népszabadság, 2010. január 20. 17. o.
114. **Sonnevend Pál:** A társadalombiztosítási jogosultságok tulajdoni védelme a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. Magyar Jog, 1997. 208-227

115. **Szabó Sándorné Csemniczky Katalin:** Nyugdíjrendszerünk 1929-1997 In: Körkép reform után (Tanulmányok a nyugdíjrendszerről) Közgazdasági Szemle Alapítvány 2000
116. **Soltész Imre:** A társadalombiztosítási jog TÉBE Kiadóvállalata, Budapest, 1932.
117. **Stahl János:** Mi van/lesz a magánnyugdíj-pénztári szolgáltatásokkal? Közgazdasági Szemle, 2005. június, LII. évfolyam, 599-607. o.
118. **Szabó Katalin:** „Alfák és béták” Vita a népesség, a foglalkoztatás és a nyugdíj összefüggéseiről, Közgazdasági Szemle, 2005. május, LII. évfolyam, 448-461. o.
119. **Szeibert János:** Az orvos és a társadalombiztosítás. Népegészségügy 1934. évf.
120. **Szeibert János:** Orvoskérdés a társadalombiztosításban. Budapest, 1936.
121. **Szikszainé dr. Bérces Anna:** Változások a társadalombiztosítási járulék. egészségügyi hozzájárulás, munkavállalói járulék, magánnyugdíj-pénztári tagdíj fizetésében. In: Adóvilág, X. évfolyam 10. szám. 2006. szeptember
122. **Szöllősi Gábor:** A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív garanciái. Esély, 1/2005. 57-87
123. **Tóth Hilda:** Szociális jogi rendszerek Európában: a német és az osztrák betegbiztosítás. In.: Román László születésének 80.

évfordulójára. Emlékkönyv. Pécsi Tudományegyetem 2008., ÁJK Pécs, 403-425.

124. **Tóth Hilda:** Alapkérdések. In: Szociális jog II. - Társadalombiztosítási jog. (szerk.: Prugberger Tamás-Tóth Hilda) Miskolc, 2010. Novotni Kiadó. 9-23.
125. **Tóth Hilda:** A társadalombiztosítás fedezete. In: Szociális jog II. - Társadalombiztosítási jog. (szerk.: Prugberger Tamás-Tóth Hilda) Miskolc, 2010. Novotni Kiadó., 23-31.
126. **Tóth Hilda:** A kötelező egészségbiztosítás rendszere és ellátásai Magyarországon. In: Szociális jog II. - Társadalombiztosítási jog. (szerk.: Prugberger Tamás – Tóth Hilda) Miskolc, 2010. Novotni Kiadó. 84-109.
127. **Tóth Hilda:** Social Policy and Employment Policy. (társszerző: Jakab Nóra) In: Public Policies of the European Union. 2008. Miskolci Egyetemi Kiadó, 160-179.
128. **Tóth Hilda:** Nyugdíjreform Magyarországon. *Collega* 2000/2. 26-29.
129. **Tóth Hilda:** The Tendecies of the Development of Health and Accident Insurance. In: *microCAD International Scientific Conference 6-7 March*, (Konferenciakiadvány) Miskolc, 2003. 137-142.
130. **Tóth Hilda:** Az egészségbiztosítás és balesetbiztosítás korszerűsítésének problematikájához. In: Miskolci

Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai. 3. kötet. Miskolc, 2003. Bíbor Kiadó. 411-429.

131. **Tóth Hilda:** A betegség miatti keresőképtelenség esetére fizetendő táppénz jogfejlődése Magyarországon és a társadalombiztosításban történő elhelyezése a hatályos szabályok alapján Magyarországon és Ausztriában. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica sorozat XXII. Miskolc 2004. Miskolci Egyetemi Kiadó. 517-542.
132. **Tóth Hilda:** Az osztrák társadalombiztosítási jog jogforrásai. In: Liber Amicorum. Studia Ida Hágelmeyer Dedicata. Budapest, 2005. ELTE, ÁJK, 216-225.
133. **Tóth Hilda:** Szociális jogi kihívások és megoldások a foglalkoztatás megszüntetése esetén. In: Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás 70. születésnapja alkalmából. (szerk.: Csák Csilla) Miskolc 2007. Novonti Kiadó, 418-432.
134. **Tóth Hilda:** Kitekintés az osztrák állami megbiztosítási rendszer által nyújtott ellátások körére. Magyar Jog 2007/7. 413-418.
135. **Vánkosné Tímár Éva:** A társadalombiztosítás hazai jogtörténete. Magyar Közigazgatás 1993/3. 168-171.o

**Könyvek:**

1. A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1892-1942, Országos Társadalombiztosító Intézet, Budapest, 1942. december.
2. A társadalombiztosítás négy évtizede 1945-1985, Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság, 1985.
3. **Augusztinovics Mária** (szerk.): Körkép reform után, Tanulmányok a nyugdíjrendszerről, Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000.
4. **Balogh Gábor – Szűcs László:** Társadalom biztosítás nélkül, Magvető Kiadó, Budapest, 1990.
5. **Balogh Gábor:** Bevezetés a társadalombiztosítás gazdaságtanába, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
6. **Balogh Gábor:** Társadalombiztosításai ismeretek, Bevezetés a társadalombiztosítás-tanba, Corvinus Kiadó, Budapest, 1996.
7. **Balogh Gábor – Szűcs László:** Alkalmazott társadalombiztosításttan, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
8. **Banyár József – Mészáros József:** Egy lehetséges és kívánatos nyugdíjrendszer, Gondolat Kiadó, Budapest 2003
9. **Bartos I. – Darvas L. – Szili I. (szerk.):** Szociálpolitikánk két évtizede. Kossuth Kiadó –Táncsics Kiadó, 1969.

10. **Bikkal Dénes:** Társadalombiztosítástan. A társadalombiztosítás elmélete és politikája. Budapest 1941.
11. **Botos Katalin** (szerk.): Idősödés és globalizáció, Nemzetközi pénzügyi egyensúlytalanság, Tarsoly Kiadó, Budapest 2009.
12. **Czúcz Ottó:** Társadalombiztosítás a változó világban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989.
13. **Czúcz Ottó:** Szociális jog I., Unió Kiadó, Budapest, 2003.
14. **Czúcz Ottó – Hajdú József – Pogány Magdolna:** Szociális jog II., Unió Kiadó, Budapest, 2005.
15. **Csizmadia Andor:** A szociális gondolkodás változásai Magyarországon. A közigazgatás fejlesztése. MTA Állam-és Jogtudományi Intézetének kiadványa, Budapest, 1977.
16. **Gyulavári Tamás – Könczei György:** Európai Szociális jog, Osiris Kiadó, Budapest, 1999
17. **Herich György:** Adótan, Penta Unió Oktatási Centrum, Pécs, 2005
18. **Máthé István:** Társadalombiztosítási jogszabályok és útmutató., Budapest, 1948. Független nyomda
19. **Máthé István:** Kiegészítés a társadalombiztosítási jogszabályok és útmutató című könyvhöz. Pesti Lloyd nyomda. Budapest, 1941.
20. **Mihalovits János:** A 430 éves bányatársulási intézmény eredete és fejlődésének írott emlékei 1854-ig. Sopron 1925.

21. **Mihályfi Antal:** A magyar társadalombiztosítási jog fejlődésének főbb vonásai 1891-től napjainkig. Atheneum, Bp, 1947.
22. **Mihályfi Antal:** Bányanyugbérbiztosítás reformja. Budapest, 1942.
23. **Mihaelics Vid:** A Beveridge terv. Keresztes kiadás. Bp. 1943.
24. **Rados Katalin:** Nyugdíjreform Magyarországon, Jövőtanulmányok 13., Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest, 1998.
25. **Schmähl, W.:** Contributions and Taxes for Financing Public Pension Expenditure: Looking for an Adequate Structure of Finance, Kluwer Academic Publishers, Boston-Dordrecht-London, 2000.
26. **Simonovits András:** Nyugdíjrendszerek: tények és modellek, Typotext, Budapest, 2002.
27. **Simon István (Szerk.):** Pénzügyi jog II. Osiris Kiadó, Budapest, 2012.
28. **Sozialgesetzbuch.** 32. Aufl. München, 2005. Beck
29. **Stiglitz, Joseph E.:** A kormányzati szektor gazdaságtana, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000.
30. **Szepesi György – Zombori Gyula – Jeney Sarolta (szerk.):** Jelentés a társadalombiztosításról 1991. Fraternité Tanácsadó Rt. 1991.

31. **Temesvári Tibor:** Társadalombiztosítási jog. Alkotmányos követelmények 1990-2000. Pécs, 2003. Pécsi Tudományegyetem Egészségügyi Főiskolai Kar kiadásában.
32. **World Bank:** Averting the Old Age Crisis 1996., Oxford University Press ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))
33. **Zsugyel János** (szerk): A közpénzügyek kézikönyve. Budapest, 2009. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.



**A DISSZERTÁCIÓ TÉMAKÖRÉHEZ KAPCSOLÓDÓ SAJÁT PUBLIKÁCIÓK:**

1. **An overview of the Hungarian mandatory private pension system** International Conference of PhD Students PhD Hallgatók Nemzetközi Konferenciája Konferencia kiadvány (CD) Miskolc, 2012. augusztus 6-8.
2. **Az egyéni vállalkozó járulékterheinek alakulása** Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Tomus XXX/2. Miskolc University Press Miskolc, 2012. 389-405. o.
3. **Analysis of the changes in the Hungarian pension system in 2011.** XXVI. microCAD International Scientific Conference 29. March – 30. March. Conference Book. University of Miskolc Innovation and Technology Transfer Centre
4. **Die Finanzen der Rentenversicherung im Rechtsvergleich zwischen Deutschland und Österreich** Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolciensium Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai Tomus 11. Gazdász - Elasztik Kft. 443-476.o.
5. **A nyugdíjfolyósítás szabályai** Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Tomus XXIX/2. Miskolc University Press Miskolc, 2011. 351-386.o.

**6. A szerzői jogdíjakkal kapcsolatos társadalombiztosítási szabályok**

A Szellemi Tulajdon Bíbor Kiadó,

Miskolc, 2011.

133-142.o.

**7. A gazdasági válság hatása a nyugdírendszer pénzügyeire**

In: Opuscula Szegediensia 4.

Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára 33.

Szeged. 2011.

241-260. o.

**8. The Financial Reform of the Hungarian Pension System**

In: XXV, microCAD International Scientific Conference

31March – 1 April 2011.

Conference Book

University of Miskolc Innovation and Technology Transfer Centre

27-35.o.

ISBN 978-963-661-968-8

**9. Az öregedés hatása a nyugdírendszerre**

In: Opuscula Szegediensia 3. Pólay Elemér Alapítvány

Szeged. 2010.

121-139. o.

**10. Társadalombiztosítási járulékok Magyarországon**

Publicationes Universitatis Miskolcensis,

Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press

Miskolc 2010.

523-554.o.

**11. Die Besteuerung der Alterssicherung in Österreich**

Doktoranduszok Fóruma, 2010. november 10.

Állam-és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa

Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centruma

197-201. o.

**12. Pension Contributions system in Hungary**

International Conference of PhD Students,

Conference Book, University of Miskolc

Innovation and Technology Transfer Centre

Miskolc, 2010.

67-72. o.

**13. A Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetését meghatározó tényezők**

In: Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciái Miskolc 2006-2009.

Novotni Kiadó,

Miskolc. 2010.

256-272. o.

**14. Social Insurance Rules in the Case of Posting**

(Szerzőtárs: Dr. Nagy Zoltán)

European Integration Studies

A Publication of the University of Miskolc

Miskolc, Volume 7. November 2. (2009)

51-57.o.

**15. Die Pensionsharmonisierung in Österreich**

Doktoranduszok Fóruma, 2009. november 5.

Állam-és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa

Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centruma

169-175. o.

**16. Die Finanzen der Deutschen Sozialversicherung**

Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et  
Politica,

Miskolc, Tomus XXVII/2. (2009.)

613-643.o.

**17. The impact of the ageing to the pension schemes in Europe**

European Integration Studies A Publication of the University of  
Miskolc

Miskolc, Volume 6. November 1. (2008)

87-108.o.

**18. Ageing and Pensions in Hungary**

Doktoranduszok Fóruma, 2008. november 13

Az Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa

173-179.o.

**19. Thoughts about the last two decade of the Hungarian Pension  
system**

Analele Universitatii din Oradea – Fascicula Drept

Editura Universitatii din Oradea 2008.

61-78.o.

**20. Measures to the sustainability of the Hungarian Pension system**

International Conference on Economics, Law and Management -  
3rd edition

"Petru Maior" University Faculty of Economics, Law and  
Management and Administrative Sciences Conference Book

93 - 104.o.

**21. A nyugdíjbiztosítás koordinációja az Európai Unióban**

Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et  
Politica,

Miskolc, Tomus XXVI/2 (2008)

721-744.o.

**22. A nyugdíjrendszer átalakításának kérdései a XXI. századi  
Magyarországon**

Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolciensum

Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 9.

Bíbor Kiadó, Miskolc, 2008.

497-517.o.

**23. Az átalakuló magyar nyugdíjrendszer**

Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő  
Oktatók Második Konferenciája

Konferencia-kiadvány

Opuscula Szegediensia 2.

Pólay Elemér Alapítvány

Szeged, 2008.

31-44.o.

**24. A magyar nyugdíjrendszer pénzügyi fenntarthatóságának  
aktuális kérdései**

Doktoranduszok Fóruma, 2007. november 13.

Megjelent az Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványában

235-240.o.

**25. Changes in the Hungarian Pension System**

6th International Conference of PhD Students

University of Miskolc 12-18 August 2007

Conference Book

333-339.o.

**26. Új magyar nyugdíjreform küszöbén**

Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolciensum

Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 8.

Bíbor Kiadó Miskolc, 2007.

529-548.o.

**27. A nyugdíjrendszer fenntarthatóságának XXI. századi kihívásai**

Doktoranduszok Országos Szövetsége

„Tavaszi Szél” Konferencia-kiadvány Társadalomtudományok

Budapest, 2007.

554-560. o.

ISBN 978-963-87569-0-9

**28. A magyar nyugdíjrendszer vizsgálata fenntarthatósági szempontból**

Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et  
Politica,

Miskolc, Tomus XXV/2. (2007),

735-754. o.

**29. A nyugdíjrendszerek fenntarthatósága érdekében tett intézkedések Magyarországon és az Európai Unió más tagállamaiban”**

Collega Jogi Szakmai Folyóirat XI. évfolyam 2007.évi 2-3. szám

189-193.o.

**30. A nyugdíjrendszer változásai 1998-2007 között**

Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő

Oktatók első konferenciája

Konferencia-kiadvány Opuscula Szegediensia  
Pólay Elemér Alapítvány  
67-75.o.

**31. The Hungarian pension reform**

Doktoranduszok Fóruma, 2006. november 9.  
Megjelent az Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványában  
277-283.o.

**32. A magyar nyugdíjrendszer alakulása a rendszerváltozás**

**után** Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et  
Politica,  
Miskolc, Tomus XXIV. (2006.)  
527-544.o.

**33. Az Európai Unió szociális jogának legfontosabb jellemzői**

Collega Jogi Szakmai Folyóirat X. évfolyam  
2006.évi 2-3. szám pp. 180-186.

**34. A nyugdíjbiztosítás szabályai az Európai Unióban**

Advocat 2005/3-4. Összevont szám pp. 14-19.  
ISSN 1585-5198

**35. Pension system and pension reform in Hungary**

Doktoranduszok Fóruma, 2005. november 9.  
Megjelent az Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványában  
310-315. o.

**36. A nyugdíjbiztosítás kialakulása és fejlődési állomásai**

**Magyarországon a XX. század első felében**  
Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolciensum

Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai  
Bíbor Kiadó Miskolc, 2005.  
345-371. o.

**37. Az Országos Társadalombiztosító Intézet szervezetének és működésének bemutatása**

Collega Jogi Szakmai Folyóirat IX. Évfolyam 2. szám  
2005. április  
50-54.o.

**38. Nyugdíjrendszerünk a XX. század második felében**

Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica  
Miskolc, Tomus XXIII. (2005.)  
577-560.o.

**39. Nyugdíjbiztosítás az Európai Unióban**

A kibővült Unió - Ahogy a jövő köztisztviselői látják  
Európai Közigazgatási Képzési Ösztöndíj Tanulmánykötete  
149-162.o.  
ISBN: 963 217 271 X)

**40. A nyugdíjrendszer fejlődésének magyarországi tendenciái**

Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
OTDK Díjnyertes dolgozatai.(tanulmánykötet)  
55-99.o.  
ISBN: 963 94 66 61



## **NYILATKOZAT**

Ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám. A benne található másoktól származó, nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti leőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források jegyzékében hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá azt is, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Miskolc, 2012. november 29.

dr. Varga Zoltán  
doktorjelölt