

Permanens nyugdíjreform?

A vendégszerkesztő előszava

Az Országgyűlés 1997-ben jelentősen átszabta a hazai nyugdíjrendszert. Ezt annak idején sokan a magyar nyugdíjreform viszonylag hosszabb időre szóló lezárásának gondolták. Az elmúlt öt év tapasztalatainak fényében azonban úgy tűnik, hogy azoknak volt igazuk, akik az akkor törvénybe iktatott elhatározásokat inkább a reform kísérleti lépéssorozatának vélték. Kifejezték azt a véleményüket, hogy a sebtében végrehajtott törvénykezés nem oldotta meg a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer számos, korábban már felismert és elemzett problémáját; ugyanakkor egyáltalában nem biztos, hogy az újonnan bevezetett magánpénztári pillér meg fog felelni a népszerűsítésekkel keltett várakozásoknak.

A hazai nyugdíjszakma viszonylag rövid időn belül napirendre tűzte az 1997-es törvények nyomán kialakult helyzet tudományosan megalapozott elemzését. Erőfeszítések történtek annak érdekében, hogy a hazai nyugdíjrendszer továbbfejlesztésének a kérdései minél távolabb kerüljenek a napi politikától, hogy a valóságos folyamatokról megismerhető információk álljanak a szakmai és szélesebben a társadalmi közvélemény rendelkezésére.

A jelzett törekvések hatására megélénkült a nyugdíjreform problémáit tárgyaló publikációs tevékenység. Érdemes talán megemlíteni a Szigma folyóirat 1999-ben megjelent különszámát (XXX. évf. 3. sz.), a Körkép reform után című tanulmánykötetet, amelyet a Közgazdasági Szemle Alapítvány 2000-ben jelentetett meg, valamint számos folyóirat- és újságcikket, amelyek mind jelentősen hozzájárultak a nyugdíjreform folyamatosan élő problémáinak a tudatosításához.

A Közgazdasági Szemle szerkesztősége fontos feladatának tekintette és tekinti, hogy saját hasábjain nyilvánosságot adjon a nyugdíjreformmal kapcsolatos újabb és újabb szakmai eredményeknek. Ezt a célkitűzést próbáljuk szolgálni jelen különszámunkkal.

Azok a kritikai észrevételek, amelyek a jelzett anyagokban megfogalmazódnak, mind az 1994–1998-ban, mind az 1998–2002-ben regnáló kormányok nyugdíjpolitikai tevékenységét érintik. A jobbításra, továbbfejlesztésre irányuló javaslatok pedig kormányzati támogatás és törvényhozói bölcsesség nélkül nem valósulhatnak meg.

A különszám gerincét A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után című, Augusztinovics Mária és szerzőtársai által készített tanulmány alkotja. A tanulmány eredetileg a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (ILO) megbízása nyomán folytatott kutatás eredményeit publikáló angol nyelvű kiadványként jelent meg, és folyóiratunkban az ILO hozzájárulásával a tanulmány magyar nyelvű fordítását közöljük.

A tanulmány keletkezésének körülményeire világít rá Elaine Fultz írása, aki az ILO részéről az említett kutatásokat koordinálta és az azokat lezáró tanulmányokat publikáló kötetet szerkesztette. Fultz cikkéből kiderül, hogy itt néhány ország (Lengyelország és Magyarország, Csehország és Szlovénia) nyugdíjreformjait összehasonlító kutatásról volt szó: más reformra törekvő országok számára szolgáló tapasztalat átadása érdekében.

A főtanulmány mondanivalóját háttéranyagként árnyalja Ámon Zsolt és szerzőtársainak cikke, amely az 1997-es reform megalapozása érdekében végzett modellszámítások

eredményeit veti egybe az elmúlt négy év tényadataival. Álljon itt cikkük befejező mondata cégérként: „Úgy tűnik tehát, hogy a nyugdíjrendszerben érintett szakértők nem dőlhetnek még hátra a jól végzett (értsd: befejezett) munka tudatában.”

A jelzett cikkek a nyugdíjreform tényeinek és a bevezetett intézkedések következményeinek elemzését adják. Ezekhez kapcsolódik Réti János tanulmánya: Egyéni számlás nyugdíjrendszerek címmel. Ez az írás nem az 1997-es reform kérdéseit, hanem a „reform reformjának” nevezhető elmúlt években kormányoldalról felvetett ötletek nyomán végzett kutatások eredményeit foglalja össze.

Őszintén remélem, hogy különszámunk elősegíti a vitatott kérdések körüli szakmai konszenzus kialakulását. Mélyen meg vagyok arról győződve, hogy nem tarthat számot társadalmi elfogadásra olyan nyugdíjreform-koncepció, amely mögé nem lehet a szakma többségének egyetértését felsorakoztatni. A magyar nyugdíjtörténelem mind pozitív, mind negatív példákkal alátámasztja ezt a vélekedést. Széles körű szakmai előkészítés nyomán fogadták el 1928-ban a kötelező járadékbiztosítást létrehozó XL. törvényt. Szakmai konszenzus alapján vezettük be 1946 után a felosztó-kirovó típusú finanszírozást. Egyetértés övezte 1989-ben az ellenzéki kerekasztal szociálpolitikai elképzeléseit. Így jött létre a 60/1992-es OGY. határozat.

Nem volt szakmai egyetértés az 1997-es reform parlamenti elfogadása előtt. Ezért nem meglepő, hogy az új rendszer társadalmi szerződés jellege alig kezd kibontakozni.

Nincs egyetértés a politikai elit soraiban. A biztosítottak nem jelentéktelen rétege a reform kifejezett károsultja lett. A magánpénztári pillér befejezetlensége miatt az sem egyértelmű még, hogy a biztosítottak egyáltalában nyertek-e, és ha igen, mennyit a egyes rendszerhez történt csatlakozásukkal. Maga az a körülmény, hogy egyáltalában beszélünk, vitatkozunk azon: legyen-e újabb strukturális reform, vagy elégedjünk meg a meglévő tökéletesítésével, bizonyítja a társadalmi megegyezés pillanatnyi hiányát.

Meggyőződésünk, hogy csak tiszta, áttekinthető, szakmailag korrekt megoldásokat szabad elfogadni. Nem megengedhető, hogy a nyugdíjrendszer parciális gazdasági érdekek áldozatává váljék. Teljesen mindegy, hogy ez a parciális érdek a központi költségvetés pillanatnyi érdeke, vagy meghatározott tőkecsoportok üzleti érdeke. Ugyanakkor látni kell azt is, hogy a társadalom különböző csoportjainak nem azonos az érdeke, ha a nyugdíjakról van szó. Ezért elengedhetetlen, hogy a szakmailag támogatott elképzelések a különböző érdekek között elfogadható egyensúlyt teremtsenek. Alakuljon ki egy érdekek mentén artikulált társadalmi konszenzus. Ezt azonban nem lehet a társadalom nélkül, kizárólag a politikai szférában létrehozni.

Csak sajnálni lehet, hogy feledésbe ment az a felismerés, amely 1990 és 1994 között uralkodó volt a törvényhozásban, miszerint a társadalombiztosításban mások az érdekcsoportosulások, mint a politikában általában. Ezért indokolt a civil szférát beengedni a nyugdíjrendszer formálásába és irányításába. Ezt azonban nemcsak az eltérő érdekcsoportosulás indokolja, hanem a hosszú távú stabilitás iránti igény. A kormány és a parlament a legjobb esetben középtávú érdekérvényesítésre képes. Ez a nyugdíjrendszerek esetén rendszerint nem segíti az eredményességet.

A kötelező nyugdíjbiztosítás mai közjogi szabályozása nem igazán segíti elő a problémák hosszú távú kezelhetőségét. Mindenekelőtt hiányos, nagyjából jelszószerű a szociális rendszerek és ezen belül a nyugdíjrendszer szerepeltetése az alkotmányban. Nemcsak az alkotmány szövege, de az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlata is messzemenően lehetővé teszi a kézi vezérlés jellegű beavatkozásokat a végrehajtó hatalom részéről. Ez olyan helyzetben, amikor a nyugdíjrendszer működését sem erre rendelt alkotmányos intézmény, sem civil intézmények nem ellenőrzik: több mint nyugtalanító. Úgy tűnik, hogy ezen a helyzeten előbb-utóbb feltétlenül változtatni kell. Az alkotmány legközelebbi újragondolásakor konkrétan kell a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos alapjogokat

megfogalmazni. El kell érni, hogy a nyugdíjrendszer strukturális módosítása csak minősített többséggel legyen lehetséges. A jogalkotás rendjének biztosítania kell, hogy jogki-terjesztés, illetve jogszűkítés csak törvényben legyen lehetséges. Ugyanakkor meg kell tiltani, hogy az anyagi nyugdíj jogba más jogszabályokkal (például költségvetési zárszám-adás) be lehessen avatkozni.

A jogszabályi korszerűsítés azonban önmagában nem oldja meg a problémákat. Létre kell hozni a nyugdíjintézmények olyan, törvényben védett autonómiáját, amely biztosítékot nyújt a törvényes működés hatékony hosszú távú és senki által sem zavart megvalósítására.

Bod Péter