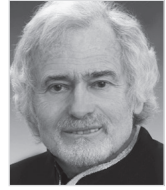


PROF. EMERITUS DR. PRUGBERGER TAMÁS D.SC.

CÍMZETES EGYETEMI DOCENS

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK



Egy továbbkutatásra inspiráló könyv a nyugdíjbiztosításról¹

I.

2012-ben adta ki a HVG-ORAC *Rab Henriett* monográfiáját a nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciáiról. A szerző könyve megjelenésekor különösebb visszhangot nem váltott ki annak ellenére, hogy egy sereg problémát az intézmény jövőjéről felvetett. Ennek oka részben az volt, hogy a megjelenéskor alakította át a kormány a az állami kötelező nyugdíjbiztosítást egypillérűvé és tette fakultatívvá a második pillérként az 1997. évi társadalombiztosítási reform-csomaggal megalkotott kötelezővé tett magánnyugdíj-pénztárrendszert. A szerző több olyan reform-elméletet ír le a könyvében és értékkel, amely sem az 1997. évi nyugdíjreform-csomaggal, sem pedig a második Orbán-kormány 2012. évi reform-előírásaival nem állt összhangban és az időben ezzel egybevágó kiadás egybeesése következtében nem tudott reflektálni, miként arra sem, amiként *Barta Judit* és jómagam ezt az utóbbi reformot a „*Gazdaság és Jog*” c. folyóiratban kritikai és tovább fejlesztendő jelleggel értékeltük.² Tekintettel arra, hogy a szerzőnek a könyv megjelenését megelőző kutatási anyag-feldolgozási időszakában az önkormányzatiságon nyugvó és szociális szempontokat erősen figyelembe vevő kétpillérű alap-, és kiegészítő nyugat-európai nyugdíjbiztosítási rendszernek a neoliberalis visszafejlesztéséről volt szó, azok beható vizsgálatára nem került sor. Ugyanakkor azonban a szerző könyvének olvasása közben úgy vettem észre, hogy hasonló álláspontot vázol fel ezen a téren, mint amit én a reform irányában több munkámban kifejtettem és miként ezt a nyugat-európai szociális vonal-vezetésű két pilléren nyugvó nyugdíjrendszert részletesen bemutattam.³ Most viszont, hogy 2016. augusztus elején a kormány bejelentette, hogy a nyugdíjrendszer, sőt a



kötelező társadalombiztosítás jelenlegi rendszere a társadalombiztosítási matematikai számítások szerint 15 évig minden bizonnyal fenntartható, reális a lehetősége annak, hogy a szerző által felvázolt, részemről pedig részletesen ismertetett és hazai bevezetésre javasolt önkormányzatra épített alap-, és kiegészítő kötelező két pilléren nyugvó nyugdíjbiztosítás bevezetésre kerüljön. Ebből a szempontból nem érdektelen az a vizsgálat, amit *Rab Henriett* az Alkotmánybíróságnak a nyugdíjbiztosítási ügyekkel kapcsolatos határozatai tekintetében végzett, annak ellenére sem, hogy ezek az 2012-ben hatályba lépett új Alaptörvénnyel hatályon kívül helyezett korábbi Alkotmány alapján kerültek megalkotásra, amelyek szintén az új Alaptörvénnyel érvénytelenné váltak, de ma is orientáló jellegűek lehetnek.

¹ RAB Henriett: *A nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciái*. HVG/ORAC. 2012. 342 o.

² BARTA Judit: *Visszatérés az egy pilléres nyugdíjrendszerhez*. *Gazdaság és Jog*, 3/2011 sz.; PRUGBERGER Tamás: *A magyar kötelező nyugdíjrendszer reformja a magán nyugdíjpénztárak ellenében*. *Gazdaság és Jog*, 3/2011. sz.

³ PRUGBERGER Tamás: *Az európai társadalombiztosítási jog vázlata*, Debreceni Egyetem ÁJK, Debrecen, 2007. 99–110. o. (öregségi nyugdíj), 125–132. o. (rokkantnyugdíj), 157–162. o. (üzemi baleseti biztosítás); FABÓK András – PRUGBERGER Tamás: *Társadalombiztosítási jog*, Szent István Társulat, Budapest, 2009. 188–204. o. (öregségi nyugdíj), 169–173. o. (rokkantnyugdíj.), 215.225.o. (üzemi baleseti biztosítás). E munkákban feldolgozott és citált eredeti forrásokat a 12. jegyzetben közlöm

Áttérve most már magára a könyvre, annak szerkezete hat főrészből áll. A bevezető felvetéseket követi a szociális jogok megítélésének a viszonyrendszere, a szociális jogok gazdasági megítélése és ennek társadalmi következményei, a nyugdíjrendszer egyes megreformált vagy reformra szoruló elemeiből levont következtetések, amit követ a jelenleg hatályos nyugdíj-szabályozás bemutatása, majd a kötetet a felhasznált irodalomjegyzék zárja. A könyv bemutatása annyiban lesz rendhagyó, hogy különösen a III. és a IV. részhez a saját állásponantomat is bemutatom annak érdekében, hogy miként lehetne továbbfejleszteni és elvárni azokat a problémákat, amelyeket *Rab Henriett* is felvet, de nem minden tekintetben var el, viszont amelyeket érdemes újra gondolni és elvárását megkísérelni.

II.

A bevezető felvetéseket a szerző azzal kezdi, hogy a jelenlegi magyar nyugdíjrendszer mennyiben finanszírozható. Ennek során kitekintést tesz az Európai Unió tagállamai nyugdíjrendszerei finanszírozási helyzetére is. Rámutat arra, hogy a költségvetés és a költségvetési megszorítások jelentősen befolyásolják a szociális ellátást és annak olyan fenntarthatóságát, amely a jóléti állam szociális piacgazdasági rendszerében kialakult. Összefüggésbe hozva a 2008-as gazdasági válsággal, utal arra, hogy a társadalombiztosításnak ez a korábbi rendszere az országok költségvetését jelentősen megerhelte, ami a Világbank álláspontja szerint restriktív reformokat indukál a rendszerbe. Ezzel kapcsolatosan veti fel a szerző, hogy a magyar kormányt is bele értve az egyes kormányok által bevezetésre kerülő, vagy már került ellátáscsökkentések – különösen, ha azok visszamenőleges hatályúak –, mennyiben jog- és alkotmányellenesek. Emiatt kettős jellegűvé teszi a feldolgozás módszerét, amelynek során a fiskális szempontú közigazgatási elméleteket összeveti azzal, hogy azok mennyiben állják ki a szociális jogok alkotmányjogi védelmét.

Itt vázolja fel a szerző, hogy a reform során is milyen alapvető elvek betartása szükséges. Négy területet jelöl meg ezzel összefüggésben, amelyek a következők: *a)* a reformnak biztosítási elvűnek kell maradnia a kockázat-megosztási közösségből adódóan, *b)* egy kötelező alap- és egy kiegészítő önbiztosítási pilléren szükséges, hogy nyugodjon, *c)* kiszámítható legyen, mivel csak így ösztönöz a járulékfizetésre, valamint *d)* a szolidaritási elv alapján ismerje el a kötelező biztosítás területén is a magasabb jövedelmeket. Annyit finomítanak és jegyeznek meg ezzel kapcsolatosan, hogy az alapbiztosítás az előbb már említett kormány-kozlést is figyelembe véve felosztó-kirovó szolidaritási maradhat hosszabb időn át, míg a második pillérenél az öngondoskodást továbbra is indokolt a szolidaritási elvvel kombinálni, miként ez a régi tagállamoknál ma is fenn áll. Ez azt jelenti, hogy a felosztó-kirovó rendszer itt is fenn áll, de a tőkefedezeti elvvel együtt jelenik meg.

Tartalmilag a könyv megítélésem szerint három nagy területre osztható. Az első a szociális jogok általános jogelméleti kérdéseivel és helyzetével foglalkozik részben elvi és jogalkotási szinten az alkotmánybírói megítélés tükrében, míg a második nagy területet a nyugdíjbiztosításra kialakított modellek bemutatása és értékelése, valamint a szerző ide vonat-

kozó javaslatai jelennek meg a lényeges elemek kiemelése és a közgazdasági vonatkokkal történő összekapcsolás mellett. Ehhez a területhez kívánom a magam felvetéseimet hozzáfűzni. A harmadik témakör a jelenlegi magyar tételes nyugdíjelőírások bemutatása, ami a jogkereső közönség és ezzel összefüggésben a példányszám-eladás szempontjából a kiadó számára fontos. Megítélésem szerint azonban e rész tudományos értékét jelentősen emelhetné volna, ha a szerző a bemutatáshoz a saját kritikai értékelését is hozzáfűzte volna. Lehet azonban, hogy ez a maximalista igény a részemről már túlzott.

III.

Ami a szociális jogok megítélésének a viszonyrendszerét illeti, a szociálpolitika és a szociálpolitika közötti különbségtételével indít, azonban utal arra, hogy mind a kettőnek a célja a polgárok jólétének a biztosítása. Erre épül a szociális ellátórendszer a szociális jogok megvalósítása érdekében, amelynek szavatolnia kell a szociális biztonságot az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezetének (ILO), az Európai Uniónak (EU) és a tagállamok nemzeti jogának a tételes jogában meghatározott alapjogokat. Ezt követően tér rá a szerző a szociális jogok jogállami megítélésének az elemzésére, ahol a kialakulási sorrendet vizsgálva kimutatja, hogy a szociális jogok előbb jelentek meg a jogrendszerekben, mint az alapjogok. Keletkezésük kronológiai sorrendjében mutatja be a szerző a Bismarktól származó és a franciák részéről is átvett germán, valamint a Beveridge angol kötelező társadalombiztosítási és ezen belüli nyugdíj rendszert, valamint, hogy a szociális államhoz viszonyítva mennyivel nyújt többet e téren a jóléti állam és mennyivel nyújt kevesebbet a (neo)liberális minimális állam. A szövegezésből kitűnve helytállóan van fenntartása a szerzőnek a minimális állam mellett érvelőkkel szemben, akik szerint a szociális állam nem lehet cél, mert az korlátozza a szabadságjogokat. Ugyanakkor – miként ezt *Rab Henriett* kiemeli – az e nézetet vallók is kénytelenek elismerni, hogy a szociális jogok nem szüntethetők meg teljes egészében. A szerző szól arról is, hogy az állami társadalombiztosítással összefüggő szociális gondoskodás a társadalmi újraelosztáson alapszik, míg a versenyalamban a rászorultság alapján járó minimális szociális gondoskodást ki kell, hogy egészítse az öngondoskodás, amely utóbbival kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy pl. tartós munkanélküliség esetén önhibán kívül nincs erre lehetősége a rászorulóknak. Az emberi jogoknak a szociális jogokkal történő szembeállítása ezért minden alapot nélkülöz.

Ami a szociális jogok alkotmányos megítélését illeti, a német Alaptörvényből indul ki, amely szerintem is helytállóan mondja ki, hogy Németország szociális állam. Ezzel a deklarációval összevetve utal a szerző arra, hogy az 1949-ben alkotott és 1989-ben gyökeresen módosított korábbi magyar alkotmány az ország szociális piacgazdasági rendszeren való nyugvását felvállalta, azonban az új magyar Alaptörvény még ezt sem, amit jó magam is erősen kifogásoltam.⁴ Emiatt is

⁴ L. „a contrario” PRUGBERGER Tamás: *Szociális jogok és környezetvédelem az új Alaptörvényben*. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – Előfoglalás előtt*. Tanulmánykötet. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011. 95. o.

helytálló a szerzőtől, hogy a német jogból, pontosabban a német Alkotmánybíróság interpretációjából kiindulva rámutat arra, hogy a szociális jogoknak csak egy része vezethető le az Alkotmányból, míg a másik részénél az ez irányú és szintén az Alkotmányban rögzített jogok a vásárolt jog elve alapján a társadalom tagjainak a tulajdonát képezik. Egyben utal a szerző arra, hogy hazai viszonyaink között az Alkotmánybíróság jogértelmezése folytán a szociális jogok biztosításának a megítélése változott, mivel a megfelelő ellátó rendszeren alapult szociális biztonság helyére lépett szociális védelem csak rászorultsági alapon működik. A szociális alapjogok szerkezetét vizsgálva a szerző helytállóan mutatja ki, hogy azok egy része az állam szociális funkciójából eredően támogatási jellegűek, míg a másik része biztosítási elven alapul és ide tartozik a társadalombiztosítás és azon belül a kötelező nyugdíjbiztosítás is. A szerző helytállóan utal arra, hogy mind a kettő állami tevékenység, melyek közül az utóbbi a nyugat-európai államok többségénél az érintettek és a szociális partnerek bevonásával önkormányzati alapon működik, amely azonban *Rab Henriett* nézete szerint Magyarországon nem vált be. Ebben igaza van a szerzőnek, azonban a be nem válás oka az volt, hogy ellentétben a külföldi megoldásokkal az Antall-kormány amikor 1993-ban bevezette a társadalombiztosítási önkormányzatot, kihagyta belőle az államot és teljesen az országos szakszervezeti és munkáltatói szövetségre bízta, amiből az állami kontroll hiánya miatt óriási hiány keletkezett. Helyes az lett volna, ha az első Orbán-kormány eme önkormányzati rendszer megszüntetését követően a német rendszerhez hasonlóan az állam bevonásával újra építi, mivel így a tagok az önkormányzaton keresztül az állammal és a szociális partnerekkel együtt részt tudnak venni az intézmény igazgatásában és nyomon tudják követni a tulajdonukat jelentő hozzájárulásaik összegének mikénti alakulását. Önkormányzatiság mellett ugyanis mindegyik résztvevő kontrollálni és követni tudja a társadalombiztosítási rendszerbe befolyó pénzek felhasználásának, hasznosításának a menetét. Csak részben nyugtatja meg a hozzájárulást fizető biztosítottakat, hogy a korábbi Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” c. fejezetéből levezethető hogy az állam a szociális biztonság nyújtására törekszik és hogy 43/1995. (VI. 30.) AB határozat kimondta, hogy az ellátás mértéke nem csökkenhet egy bizonyos minimum szint alá. Eme AB határozat azon kívül, hogy a minimális állam szemléletével áll összhangban, az Alaptörvény megalkotásával hatályon kívül helyezésre is került. Tanulságos, és elgondolkodtató jellegű mindaz, amit a szerző a szociális államiság elvéről a minimális államiságra történt politikai kurzusról és ezzel összefüggésben a társadalombiztosítási privatizációról ír, amihez az Alkotmánybíróság gyakorlata is igazodott, illetve igazodni kényszerült. Az Alkotmánybíróság ugyanis az előző bal-liberális kormányzati időszakban a szociális ellátás egyes elemeinek alapjogi szintre emelését kizárta, ugyanakkor viszont a járulékfizetéssel kapcsolatos szociális jogokat a tulajdonosi jogosultságok alapján biztosítani. A szerző rámutatott arra, hogy ebben az időszakban az Alkotmánybíróság tartózkodott a szociális ellátás egyes elemeinek alkotmányi szintre emelésétől, mivel az e téren jelentkező jogok szűkítését az Alkotmánybíróság gyakorlata végeznél és nem az Al-

kormánytól független jogi szabályozás, devalválná az Alkotmányt. Ezzel az Alkotmánybíróság azon az állásponton volt, hogy a szociális jogoknak államcélként történő megfogalmazása a mindenkori igényekhez és lehetőségekhez igazodóan a parlament kompetenciájába tartozzon. A szerző ezzel kapcsolatosan helyesen mutatott rá, hogy ez a gyakorlat azzal a szemlélettel egyezik, amely merev határt húz a szociális jogok és a szabadságjogok közé, ami nem szolgálja a jogvédelmet. Helyesen mutat rá, hogy a szociális jogok alapjogkénti elfogadása mellett szól a Nemzetközi Munkaügyi Szervezeten (ILO) keresztül a nemzetközi jogi szabályozás. Ebből pedig levezethető, hogy ha egy jog alkotmányosan deklarált alapjog, akkor megilleti az alkotmánybírósági védelem, így az a szociális biztonságra is kiterjed. Minderről a szerző a könyvében elméleti szinten beszélt. Most viszont ez a gyakorlatba is átültethető annál fogva, hogy a kormányközlés szerint másfél évtizedig biztosított a szociális ellátás és a társadalombiztosítás jelenleg hatályos rendszerének anyagi fedezete. Mindez nem ütközik azzal, hogy a szociális jogok biztosítása az erőforrásoktól függ, aminek azonban az elosztása során a szociális jogokat az emberi méltóságnak megfelelő megélésének a szintjén, nem pedig csak a túlélési vegetálás nivóján kell biztosítani. Az Alaptörvénynek ezen a szinten kell lefektetni az állami felelősségvállalás minimumát, amit a mai Alaptörvény ellentétben a korábbi Alkotmánnyal nemcsak deklarál, hanem a költségvetés kontrolljával és az állami hitelfelvétel behatárolásával egyben szavatol is.

Eme elvi jellegű fejtegetéseket követően a szerző áttér az Alkotmánybíróságnak a szociális jogkört értelmező korábbi gyakorlatának a bemutatására. Ez a gyakorlat részben ma is elvi szinten ma is aktuálisnak mondható, mivel a szociális jogállam fogalma sem a korábbi Alkotmányba, sem az azt felváltó Alaptörvénybe nem került be. A szerző helyesen utal arra, hogy emiatt az 1990-es évek elején komoly elméleti viták folytak arról, hogy a szociális jogok alapjogként megfogalmazásra kerülhetnek, vagy sem. Itt jegyezném meg, hogy ezek a problémák ismét felmerültek a 2010 tavaszi kormányváltást követően a szociális jogállamiság Alaptörvénybe foglalásának az igényével összefüggésben.⁵

Eme elvi kérdések után a szerző a magyar alkotmánybírósági gyakorlatot a szociális biztonsághoz való jog tartalma és mértéke, a szerzett jog megváltoztathatósága, a tulajdonvédelem és a társadalombiztosítási ellátások kapcsolata, a szociális jogok és a társadalombiztosítási rendszer módosításával összefüggő kellő felkészülési idő és a nyugdíjrendszer finanszírozása kérdésében hozott határozatait mutatja be és elemzi.

A szociális biztonsághoz való jog tartalma és mértéke tekintetében hozott AB határozatok vizsgálatánál a szerző a korábbi Alkotmány 70/E. §-ának az Alaptörvény XIX. cikkével történő összehasonlítása alapján megállapítja, hogy mind a kettőből az tűnik ki, hogy alanyi jogként került elismerésre a szociális biztonság, azonban nem alapjogként. Ezért most is időszerű az Alkotmánybíróságnak az 1990-es években kialakított álláspontja, miszerint a szociális biztonság szavatolásának a mértéke alkotmányjogilag nem garantálható, hanem az a finanszírozhatóságtól függ. Ezért nem határozható meg

⁵ L. az előbbi jegyzetet.

alkotmányjogilag, ill. alaptörvényileg olyan ellátási szint, amelynek biztosítására az állam köteles lenne. Ennek okán az Alkotmánybíróság a szociális biztonsággal összefüggő kérdésekben hozott döntéseinél figyelembe vette az állam gazdasági teherbíró képességét. Ezzel összefüggésben a szerző utal a 43/1995. (VI. 16.) AB határozatra, amely kimondta, hogy az állam széleskörű jogosítványokkal rendelkezik az ellátásokon belüli változtatásoknál, átcsoportosításoknál. Ennek azonban kereteket szab az esélyegyenlőség betartásának a követelménye. Ezért átcsoportosításnál mindenkit egyenlőként kell kezelni. Ennél fogva egymással összehasonlítható jogalanyok között alkotmányos érdek nélkül megkülönböztetést tenni tilos. Ezzel összefüggésben mondta ki az Alkotmánybíróság több határozatában, hogy a szerzett jogok védelme nem abszolút érvényű szabály és hogy tartózkodik egyes konkrét részjogok alkotmányos alapjogként történő elismerésétől, valamint a szociális támogatásoknál a szakmai korlátozások nem diszkriminatív jellegűek, de az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküli ellátásról való gondoskodás kötelező. Összegezve mindezt, a szerző azt állapítja meg, hogy az AB döntései alapján a 70/E. § (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a szociális jogok tekintetében olyan minimumot kell biztosítani, ami lehetővé teszi az emberi méltóságnak megfelelő emberi jog megvalósítását.

A szerzett jogok tekintetében, ahol a tb-szolgáltatásoknál a biztosítási elem szerepet játszik, az Alkotmánybíróság határozatai értelmében a biztosítási elem az elsődleges szempont, mert itt a szerzett jogok elvonása sérti a jogbiztonságot. A járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások ugyanis alkotmányos védelem alatt állnak, amely kiterjed a hozzátartozókra is a vásárlással összefüggő tulajdonvédelem alapján. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapítva azt, hogy az öngondoskodással összefüggő tartalékgyűjtés egyértelműen tulajdont képez, azonban a tulajdon szociális megkötése lehetővé teszi e téren is a tulajdonosi autonómia korlátozását, amit én erősen vitatok. Megjegyzem azt, hogy a tulajdonhoz való védelem tekintetében az Alkotmánybíróságnak a korábbi álláspontja meghaladott, miszerint különbséget kell tenni a szociális felosztó-kirovó alapra és a teljesen öngondoskodási alapra helyezett társadalombiztosítás között, mivel a második pillér a kötelező biztosításnál okafogyottá vált. A hozzájárulási kötelezettségen alapuló biztosításnál is a járadékhoz való jog tulajdonon nyugszik. Megítélésem szerint ezért az alkotmányjogi tulajdonvédelemnek erre is ki kell terjednie, mégpedig korlátozás nélkül.

A diszkrimináció tilalmával és a társadalombiztosítási szolidaritással összefüggésben a szerző ismertetése szerint az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti, vagyis ha indokolatlanul tesz különbséget azonos szabályok köré vont jogalanyok között. Az Alkotmánybíróságnak ezt az álláspontja ma is aktuálisnak látom. Ugyanakkor felvetődik, hogy az alacsony nyugdíjasok felé „*ex lege*” esetleg történő pozitív megkülönböztetés alkotmányt sértő-e. Megítélésem szerint itt jöhet számításba a tulajdon szociális megkötésének az elve és ezen az alapon a megkülönböztetés nem alkotmányellenes. Ugyanakkor a 2012-ben hatályba lépett visszamenőleges kedvezőtlen szabályok a rok-

kantsági nyugdíjnak rehabilitációs és rokkantsági járadékká történő átalakítását, amely ezt a réteget kedvezőtlenül érintette és érinti, nem találta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, mivel bizonyos kereteken belül elismerte az állam jogát a kedvezőtlen szabályozásra a korábbi határozataiban foglaltak figyelembe vételével, ide értve azt is, hogy a kevesebb járulékszolgáltatással arányban nem alkotmányellenes a kevesebb ellátás biztosítása. A vásárlási elvből fakadó szolgáltatás és ellenszolgáltatás aránya így korrekt az én megítélésem szerint is, ugyanakkor a jogegyenlőség sem sérült, mivel a negatív változás minden e körbe tartozót egyformán érint.

A nyugdíjrendszer működésének finanszírozásával kapcsolatos alkotmánybírósági határozatokat vizsgálva a szerző kifejti, hogy az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a szociális biztonsághoz, illetve aszociális ellátáshoz való jog és a tulajdonhoz való jog között nem áll fenn összefüggés. Ebből fakad, hogy a magasabb összegű nyugdíjak emelésének maximálása elengedhetetlen a kisnyugdíjasok javára alkalmazott pozitív diszkrimináció anyagi fedezetének az előteremtéséhez. Az Alkotmánybíróságnak ez az álláspontja még megalapozható a tulajdon szociális megkötésének az elvével is, ami e tekintetben érvényesülhet.

Ezt követően mintegy betétként a szerző foglalkozik a Német Szövetségi Alkotmánybíróság által a már többször is érintett tulajdonvédelmi álláspontjával, mivel ezt az elvet a társadalombiztosítás vonatkozásában a német alkotmánybírósági gyakorlat alakította ki és innen vette át Magyarország is. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontja értelmében a tőkefedezeti öngondoskodási nyugdíjbiztosításnál egyértelmű a teljes tulajdoni védelemhez fűződő alapjog, míg a járulékfizetéses felosztó-kirovó alappillérnél is megjelenik szociális ellátási elvvel kombinálva. Így megítélésem szerint a felosztó-kirovó alaptörvényi rendszernél közös állami és egyéni tulajdonról van szó és így az állam tulajdonosi jogkör alapján is bizonyos mértékig negatív jelleggel módosíthatja az ellátást Ily módon elosztható *Rab Henriett* azon aggálya, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi elgondolása a nyugdíjbiztosítással kapcsolatban „*megfoghatatlan*”.

Összefoglaló következtetésként az Alkotmánybíróság gyakorlatán alapuló szociális értelmezésével kapcsolatban a szerző megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság 1995-ig következetesen tartózkodott a szociális jogok védelménél attól, hogy beavatkozzon a költségvetési döntésekbe. Erre most már a 2011 utáni törvényhozással e tekintetben megvalósított hatáskörszűkítése miatt nincs is lehetősége.

Ezt követően a szerző a szociális jogok minimumának nemzetközi jogi környezetben történő meghatározásával foglalkozva először is azt rögzíti, hogy a nemzetközi egyezmények nem írják elő a szociális jogoknak alkotmányi szinten történő biztosítását, még a minimum juttatás tekintetében sem. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Egyezség Okmányának 2. cikkelye szerint ugyanis – miként erre *Rab Henriett* utal – az ott megjelölt szociális jogok gyakorlásának teljessé válást fokozatosan kell elérni. Ugyanakkor azonban minden állam köteles eme jogok magját a saját nemzeti jogában meghatározni, és ezt szociális minimumként teljesíteni. Megítélésem szerint az Egyezségokmány e kikötésének nemcsak a korábbi magyar Alkotmány 70/E. §-a, de az Alaptörvény

XIX. cikke is minden tekintetben megfelel, amit megerősít e szakasznak az a kitétele, hogy az állam a szociális jogok növelésére és kiterjesztésére „törekszik”. Ezzel függ össze az ILO-nak a szociális minimál-követelményeiről szóló egyezménye, mely szerint az egyezményt aláírt államok kötelessége, hogy tételes-jogilag határozzák meg az általuk biztosított szociális szolgáltatások minimális legkisebb mértékű szintjét.

Az Európai Unió szociális ellátási rendszerét vizsgálva a szerző először az Európai Szociális Chartába foglalt szociális jogokat mutatja be, amely minden tagállamra érvényes kötelező és fakultatív módon választható szociális jogosultságokat tartalmaz. Ezek bemutatásával párhuzamosan azonban utal a szerző arra, hogy a kiválasztott fakultatív ellátásoknál sincs visszalépésre vagy csökkentésre lehetőség. Áttérve az Európai Unió szociális jogpolitikájára problémaként veti fel a szerző, hogy az EU tagállamai körében teljesen eltérő szabályok érvényesülnek, amelyek tekintetében semmilyen harmonizáció nem áll fenn, csupán koordináció áll fenn, ami álláspontom szerint meglehetősen bonyolult. Mégis, e sokszínű nemzeti szabályozás azonban rendszerbe foglalható és ennek alapján megállapítja a szerző, hogy a tagállamok eltérő szociális jogi szabályai négy rendszerbe sűrítethetők össze. Ezek közül az egyik a bismarki modell, amelyet a germán és a frankofon államok alkalmaznak kisebb módosítások mellett egy tisztán felosztó-kirovó alapon álló alappillér és egy részben tőkefedezeti és önkormányzati alapon működő kiegészítő pillér mellett. A másik az új-zélandi, tisztán segélyezési alapon működő modell, a harmadik pedig a Beveridgei angolszász modell, amely lényegében a két előzőt egyesíti, míg a negyedik a skandináv modell, ahol az alappillér a lakóhelyhez kötött alapbiztosítás, míg a kiegészítő biztosítás a jövedelemforráshoz kötött üzemi biztosítás. E skandináv modell sokban hasonlít az elsőnek említett germán-frankofon biztosítási rendszerhez. A szerző e négy rendszert csak felvázolja, mélyebben azonban e rendszerek egyikét sem elemzi, ami azért kár, mert most a magyar államnak a kormány által közölt stabilizálódott költségvetési helyzete lehetővé teszi, hogy az itt felvázolt modellek közül az új-zélandit kivéve bármelyiket átvehetné. Annál fogva azonban, hogy a jelenlegi magyar egy pilléren nyugvó alapbiztosítás félig majdnem hogy megegyezik a német, valamint a Beveridgei modellel, e kettő mintaként számításba vehető lenne az általam javasolt kétpilléru nyugdíj-biztosítás kialakításánál. Kár, hogy a szerzőt ez a kérdés nem foglalkoztatta és ezért átsiklott megemlítés nélkül azokon a munkáimon, amelyekben e rendszereket az új-zélandi kivételével részletesen bemutatam.⁶

IV.

A monográfia én rendszerezésem szerinti harmadik részében a szociális jogok gazdasági megítélésével és ennek társadalmi következményeivel foglalkozik a szerző. Indításként a szociális jogoknak öt alapvonalát fogalmazza meg amelyek szerinte a következők: a) a társadalombiztosítás ma is fő szabályként az államok teherbírása szerint alakul; b) a teherbíró képesség

határait közgazdasági és biztosításmatematikusi elemzések (utóbbi kiegészítés tőlem – P.T.) állapítják meg; c) mindhárom társadalombiztosítási forma fiskális szempontjai azonosak; d) szolidaritási és felosztó-kirovó, valamint tőkefedezeti (utóbbi kiegészítés tőlem – P.T.) nyugszanak; e) alap-, és kiegészítő pillér a jellemző. Ezt követően a szerző a közgazdaságilag fenntartható modellek kritériumait sorolja fel modell bemutatások nélkül. Ezt követően a nyugdíjreform szükségességéről értelezik, amely csak akkor lesz megfelelő, ha az pragmatikus vizsgálatokon fog nyugodni. Reform-igényként öt szempontot sorol fel a szerző a szakirodalom alapján: a) Az alapnyugdíj bevezetése. Ha ez lenne a „nulla”pillér, amit a svédek javasolnak, akkor még Magyarországon ismeretlen. Ha viszont alapnyugdíjon az első pillér értendő, akkor ez hazai jogunkban elsődlegesen mindig jelen volt. b) Nyugdíjkorhatár-öszöntzők bevezetése a továbbszolgálat honorálásaként. Ezt a magyar nyugdíj-jog már az 1990-es évek elején német-francia hatásra bevezette. c) A rokkantsági nyugdíj szabályainak szigorítása. E téren szerintem a magyar jogszabály-módosítás antiszociálisan átesett a ló másik oldalára.⁷ d) A járulékfizetők körének szélesítése, ami a szürke, de különösen a feketegazdaságnak, ha nem is a csökkentése, de radikális szűkítése miatt sürgetően szükséges lenne. e) A jelenlegi DB rendszernek CD-vé, esetleg NDC-vé történő átalakítása, ami Magyarországon a svéd, vagy az új német modell szerint égetően szükséges lenne. A német és a svéd modell alapján ennek hazai bevezetése mellett érvel a *Botos házaspár és Menyhárt Szabolcs*. Kár hogy e két szerző ide vonatkozó javaslatai elkerülték a szerző figyelmét.

Ezt követően a szerző az egyes reform-elképzeléseket és átalakítási megoldásokat mutatja be. Munkájában négyről esik szó. Az első *Augosztinovics* Mária koncepciója, aki szerint egy egységes összegű alapnyugdíjrendszert kellene bevezetni és ezzel párhuzamosan még egy járulékalapú és egy nem járulékalapú finanszírozott nyugdíjpillért, mely rendszerhez hasonló javasol *Barrabás* a társaival és *Matits Ágnes* is. Ezt a kötelező nyugdíjrendszert kiegészítené még egy önkéntes megtakarításon alapuló nyugdíjpillér. A másik reformtervezet *Simonovics András*tól származik, aki szerint az alapnyugdíj mellett be kellene vezetni még a munkanyugdíjat, amely elégtelen szolgálati idő esetén hozzáadódhatna mintegy kiegészítésként a biztosított részére. Az alapnyugdíj *Simonovics* szerint azért lenne hasznos, mert egyrészt kiszűrné a potyautasságot, másrészt megoldaná a nyugdíj-jóváírást. A harmadik megoldás szerint – amely mögé több közgazdász is felsorakozott –, az optimális nyugdíjrendszer megalkotásához a befizetett járulékok és a megszerzett járadékok hatékony és arányos szintjének a meghatározása szükséges, amelyet optimális járadékfüggvény tervezése kísérne. Ez a rendszer a társadalmi szolidaritás alapján működne. A negyedik javaslat értelmében az újraelosztásnál figyelembe kellene lenni az esélyegyenlőségre és a korosztályszámítás jelentőségére az egyenlő korosztályok évfolyamainak a figyelembe vételével.

Rab Henriett könyve nem szól a *Botos házaspár* reformjavaslatáról, akik szerint be kellene vezetni svéd vagy német

⁶ V.ö.: a 3. sz. jegyzettel

⁷ PRUGBERGER Tamás: *A társadalombiztosítás problematikusa és lehetséges továbbfejlesztési kérdései*. Polgári Szemle, 2014/1-2. sz. 127–126. o.

mintára a pontrendszert vagy az NDC rendszert. A szerző a könyvében mind a kettőt megemlíti, de mélyebben nem mutatja be az álláspontjukat és magára forrásra sem utal.⁸ Ugyanígy a foglalkoztatói nyugdíjat is csak megemlíti, holott annak lényegét *Barta Judit* több munkájában leírja.⁹ Teljesen figyelmen kívül hagyja a nyugat-európai két pilléren alapuló állami részvétellel és/vagy önkormányzati alapon működő kétpilléres nyugdíjrendszert, amelyre alapozva kidolgoztam egy nyugdíjreformot, amit a Gazdasági Jogban és a Polgári Szemlében publikáltam.¹⁰ E hiányosságot azonban menti az, hogy *Rab Henriett* könyvének megjelenése a *Botos házaspár*, *Barta Judit* munkájával és az én tanulmányommal egy időben jelent meg. Ezért e hiánypótlást most igyekszem röviden elvégezni. A nyugat-európai nyugdíjrendszer komparatív áttekintésének általam feldolgozott korábban hivatkozott írásaim eredeti forrásait a Német Szövetségi Nyugdíjintézmények Szövetsége gyűjteményes formában adta közre¹¹

A német-francia nyugdíjrendszernél önkormányzati alapon a jövedelemforráshoz lokalizált, felosztó-kirovó alapon működő kétpilléres nyugdíjrendszer van érvényben, ahol az alapnyugdíj-pillér és a kiegészítő nyugdíjpillér egyaránt felosztó-kirovó rendszerben van megszervezve és az alap-ügyintéző szerv a munkahely. Az önálló vállalkozók és a szabadfoglalkozásúak esetében a területi pénztár vagy a biztosított szakmai pénztára az alap-ügyintéző szerv. A kiegészítő pillér hasonlóképpen működik azzal, hogy a munkavállalók a saját munkahelyükön kötik meg a kiegészítő üzemi nyugdíjbiztosítást. Az üzemi nyugdíjbiztosítókat az üzemi nyugdíjpénztárak szövetsége fogja össze, és ha valamely üzem megszűnik, amíg annak dolgozói nem találtak más helyen munkát, addig a szövetséghez tartoznak. Az önálló vállalkozók és szabadfoglalkozásúak a kiegészítő biztosítást vagy a tevékenységükkel összefüggő szakmai pénztárral, vagy a területi pénztárral köthetik meg a kiegészítő biztosítást. A munkavállalók esetében a nyugdíj-járulékot fele-fele arányban a germán jogrendszerekben a munkáltató és a munkavállaló viseli, míg a francia jogrendszerben a járulékfizetés terheit kétharmad arányban a munkáltató és egyharmad arányban a munkavállaló viseli. A járadékfizetés összegét, nyugdíj-szolgáltatásokat és annak feltételeit az alapnyugdíj esetében a jogszabály kogens módon rendezzi, addig mindezt a kiegészítő nyugdíjnal a

törvény által megadott keretek között négyoldalú kollektív szerződéssel a munkáltatói érdekképviseletek, a szakszervezeti szövetségek, a biztosítottak és az állam által delegált küldöttek több évre szólóan állapítják meg attól függően, hogy mennyien mennek várhatóan a következő időszakban nyugdíjba és mennyi új járulékfizető lép be a rendszerbe.¹²

Ettől annyiban különbözik a lakossági, vagy népi biztosítási skandináv és svájci rendszer, hogy az első pillér a helyi települési önkormányzatnál van, oda kell befizetni az adóval együtt a járulékot, amelyet teljes összegben a biztosított visel. A járulékot a polgármesteri hivatal átutalja a területi pénztárnak. A munkavállalók a kiegészítő biztosítást az előbb leírtakhoz hasonlóan az üzemi nyugdíjpénztárral, míg a vállalkozók és szabadfoglalkozásúak szintén a német-francia rendszerhez hasonlóan a szakmai vagy a területi pénztárral kötik meg. Az üzemi nyugdíjbiztosításnál a járulékfizetés terhének a megoszlása a franciaországival egyező.¹³

Az angol nyugdíjbiztosítási rendszer a némethez hasonlóan szintén két, egy alap és egy kiegészítő pilléren nyugszik. Különbség annyi, hogy itt nincsen önkormányzat. Ebből fakadóan a kiegészítő nyugdíj kettős jellegű. A magánalkalmazottak egy alacsonyabb járulékfizetéshez és járadékösszeghez kötött üzemi biztosításhoz, míg az állami alkalmazottak mind a járulékfizetés, mind a járadék-szolgáltatás tekintetében egy magasabb összegű állami kiegészítő nyugdíjpillérhez tartoznak. Ez az állami kiegészítő nyugdíjpillér azonban nyitott és a pályakezdekőkor a magánalkalmazott mindjárt beléphet ide, de a későbbiek során is becsatlakozhat egy ún. „contracting out”-tal, természetesen pótlólag befizetve a magasabb járulékhöz kötött különbözetet.¹⁴

Bár *Rab Henriett* monográfiája nem terjed ki az üzemi balesetbiztosításra, mégis megragadom az alkalmat, hogy ezzel is foglalkozzak a nyugat-európai megoldások ismertetésén keresztül arra irányulva, hogy ezen a téren is milyen hazai reform volna célszerű. Ami a nyugat-európai üzemi biztosításban egysége, az, hogy annak járulékát teljesen a munkáltatók fizetik abból kiindulva, hogy az üzem működtetésének a kockázata a balesetvédelem megszervezése tekintetében is a munkáltatót terheli. Ugyanakkor a járulékos összege rugalmasan van meghatározva. Ha csökken a balesetek száma, az önkormányzati alapon a már említett négyoldalú kollektív szerződéssel, az Egyesült Királyságban pedig állami intézkedéssel csökken a hozzájárulások összege, ha pedig szaporodnak, növekszik a járulékos összege az ex lege megállapított alsó és felső összeghatárok között.¹⁵ Németországban és Svájcban az üzemi balesetbiztosításnak speciális intézménye van. Németországban az üzembirtokos vállalkozók kötelesek a

⁸ PALMER, Edward: *Die schwedisch Pension Modell*. Workig papers in Sozial Insurance. Közli: MENYHÁRT Szabolcs, PhD értekezés. Miskolc, 2007. 201–211. o.; BOTOS Katalin – BOTOS József: *A kötelező nyugdíjrendszer egy lehetséges megoldása: pontrendszer és demográfia*. Pénzügyi Szemle, 2011/6. sz.

⁹ BARTA Judit: 2. pont, *A foglalkoztatói nyugdíj 555–557. o.* és 5. pont, *A magyar foglalkoztatói nyugdíj jellemzői*, 560–563. o. In: PRUGBERGER Tamás – BARTA Judit: *A foglalkoztatói nyugdíj megszervezésének és finanszírozásának útjai az Európai Gazdasági Térség államaiban és Magyarországon*. XII. fejezete, LENTNER Cs.(szerk): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Közpénzügyek és államháztartástan. NKE. Szolgáltató Kft. Budapest, 2015.

¹⁰ L. a 2. és a 7. jegyzetben tőlem származó két tanulmányt.

¹¹ *Rentenversicherung im internationalem Vergleich* (Die allgemeinen Altersversicherungssysteme in neun ausgewählten Staaten.) Landesberichte: KUNHARDT: Dänemark, Schötz: Schweden, EBENHÖRCH: Schweiz, Meissner: Niederlande, Voss: Großbritannien, SCHAUBERLICH – STILLIZ: Österreich. SCHINDLER: Frankreich und Italien. Hrsg.: Verband Rentenversicherungstreger, Albert Metzner Verlag, Frankfurt/Neuwied.; Schulin Sozialrecht, C.H. Beck Verlag, 5. Kapitel (Rentenversicherung). 134–136. o.

¹² PRUGBERGER – FABÓK, 190–195. o.; Prugberger Tamás: Érdék és érdekegyeztetés a jogban. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 187–198. o.; L. előző jegyzetben DM 47–49., Swed. 171–173., Schweiz 183–185., Fr. 69–70., I 115–116., GB. 88–90., A.153., D. Schulin, 72–86. és 277. s köv. o.

¹³ KUNHARDT: Dänemark, 10. és 46–49., SCHÖTZ: Sweden, 15–17 és 169–173. o. In: 11. jegyzet

¹⁴ VOSS: Großbritannien, 11–13. és 88–91. o. In: 11. jegyzet

¹⁵ SCHALOWSKY – SCHEFER: *Sozialraum Europa...*, Unfallversicherung. In: *Rentenversicherung in internationalem Vergleich*; Schulin, op. cit. 277–285. o.; EBENHÖRCH: Op.cit.; PRUGBERGER Tamás: *Az európai szociális jog vázlata*, 157–172. o.; FABÓK – PRUGBERGER: 141–149. és 215–225. o.

szakmájuk szerinti szakmai hivatás-szövetkezetbe (Berufsgenossenschaft) belépni és az egyes szakmai országos szakmai szövetkezeteket tömörítő országos szakmai szövetségekből álló tartományi szakmai szövetségek alapítják meg az alájuk tartozó szakmai szövetségek tagjai számára a tagdíjat, ami gyakorlatilag az üzemi balesetbiztosításhoz való munkáltatói hozzájárulás.¹⁶ Svájcban önálló Balesetvédelmi Intézet (SchUVA) működik, csak úgy, mint önálló Egészségbiztosító és önálló Nyugdíjbiztosító Intézet (SchKVA+SchRVA) és ott mind a három intézethez a megfelelő biztosítási hozzájárulást szintén a fenti mozgás alapján keretek között a biztosítási matematikusi részleg által kiszámított járulékot kell csak a munkáltatóknak a Schweizerische Unfallversicherungsanstalt-nak befizetni.¹⁷ Azokban az államokban is – hasonlóan Magyarországhoz – ahol az üzemi balesetbiztosításnak nincs külön intézménye, hanem először az egészségbiztosításhoz, majd pedig egy lerokkantositást követően a nyugdíjbiztosításhoz kerül, itt a munkáltatók az egészségbiztosításhoz fizetik be a járulékot, amely ugyan csak a balesetek számától függően időszakonként alakul. A két biztosító ágazat pedig a kiadásai szerint számol el egymással.

Ezek után megvizsgálva, hogy e rendszerek, és *Rab Henriett* által megemlített megoldások közül melyiket lennel érdemes a magyar reformnál figyelembe venni, az ország anyagi helyzete nem bírná el a segélyezési elven alapuló új-zélandi modellt, az alapnyugdíj pedig első pilléreként a hazai nyugdíjbiztosításban a nyugat-európai megoldásokhoz hasonlóan létezik. Azon viszont lehetne gondolkodni, hogy a svéd javaslatához hasonlóan, szubszidiárius jelleggel egy „nulla” pillér járna azoknak, akik önhibájukon kívül nem tudták megszerezni a nyugdíjhoz szükséges minimális szolgálati éveket. A kiegészítő második pillért a munkavállalók esetében a német – skandináv – brit modellhez hasonlóan üzemi biztosítás épüljön ki Magyarországon is. A német modell megfelelne a magyar biztosítási rendszer második pillérének kialakítására azzal, akkor, ha a kormány állami részvétellel visszaállítaná javított formában a társadalombiztosítási önkormányzatot. Ez az un. szociális partnerek (szakszervezeti és munkáltatói szövetségek) kihagyásával, bilaterális módon is megvalósítható lenne a biztosított tagság által történő közvetlen választással, aktív és passzív választó jog gyakorlásával a biztosító pénztárak, illetve intézetek testületi szerveibe, ahová az állam megfelelő szervei a saját képviseletét küldené. Ezt arra az esetre javasolom, ha az állam nem bízna az itt megjelölt szociális partnerekben. Bár a skandináv modellben az üzemi biztosítás a német modellhez hasonlít, a skandináv modell egészében az első pilléren alapuló lakossági jellege miatt nem alkalmazható, mert nálunk az adórendszer a társadalombiztosítási járulékközzel együtt felülről lefelé, azaz központilag kerül megállapításra és a befizetés is így történik, szemben a skandináv rendszerrel, ahol mindez alulról felfelé történik. A befizetett adóból a település visszatartja a törvényileg nekijáró részt, a többit a kerületnek küldi fel, amely ugyancsak visszatartja a neki járó részt és a fennmaradó rész megy fel a központba. Abban az esetben viszont, ha a kor-

mány nem akarná a német négyoldalú, vagy az általam felvetett kétoldalú önkormányzatiságot bevezetni, figyelembe vehető lenne még az önkormányzatiság nélküli angol modell, amely egy állami alap-, és a közszolgálatban dolgozók részére egy állami kiegészítő, a magánszférában pedig üzemi kiegészítő pillér működne az angol rendszerhez hasonlóan „contracting out”-tal. Mind a két pillérhez hozzá lehetne kapcsolni a Botos házaspár által javasolt egyéni számlához kötött DC pontrendszert, vagy akár a DB vagy az NDC rendszert is.

Az itt kifejtett magyar reformmal kapcsolatosan még csak annyit, hogy mindenképpen tartózkodni lenne szükséges olyan javaslat elfogadásától, mint amilyen a chicagói közgazdasági iskolától eredő és *Milton Fridman* által a második pillérre kidolgozott magánnyugdíjpénztár-rendszer bármilyen formája, amely Chilében és más dél-amerikai államokban is csődöt mondott. De ugyanígy problematikusnak látnám az un. munkásnyugdíjnak kiegészítő pilléreként való bevezetését, amelyet a munkáltató e biztosítási típusal foglalkozó olyan zártkörű részvénytársaságként működő biztosító intézettel úgy kötné meg alkalmazottainak egyetértésével, hogy mind a két fél fizetné a járulékokat. Jóllehet, erre uniós irányelv van, de a sem a munkáltatók, sem a munkavállalók nem favorizálják Magyarországon. Sokkal inkább érdeklő a munkavállalókat a cafetéria. Nem véletlen ezért, hogy az EU köteleességhez eljárást indított Magyarországgal szembe a cafetéria rendszer miatt, holott ez a nyugat-európai államokban is bevett természetbeni része a munkabérnek. Csupán arra kell ügyelni, hogy az ILO által a természetbeni díjazásnak a pénzbeli munkadíjhoz viszonyított 50 %-át ne lépje túl. A munkásbiztosítás éppen a biztosító zrt.-jellege miatt problematikus. A zrt.-jelleg miatt mind a munkáltató, mind a munkavállaló nem tag, hanem csak ügyfél és nem vehet részt a biztosító intézet igazgatásában és nem is tudja átlátni a bevitt járulékösszegek felhasználását. Nem véletlen, hogy *Bajnai* is ilyen módon akarta „megreformálni” a globális tőke javára a magánnyugdíj-pénztárrendszert, amellyel összefüggő törvényt a 2010-ben hivatalba lépett Orbán-kormány a parlamenttel hatályon kívül helyeztetett.

Ami az üzemi balesetbiztosítás reformját illeti, már több munkámban javasoltam és legutóbb *Mádl Sarolta* is PhD-értekezésében javasolta, hogy az itt bemutatott rendszerek figyelembe vételével feltétlenül csak a munkáltatókra kellene telepíteni az üzemi balesetbiztosítással kapcsolatos járulékfizetési kötelezettséget.¹⁸ Annak érdekében pedig, hogy – miként ezt *Mádl Sarolta* statisztikai adatokkal igazolja – az egyre emelkedő üzemi balesetek számát a járulékfizetés mértékének az üzemi balesetek számáránya szerinti időszakos változtatásával lehetne érdekeltégi alapon csökkenteni. Azon is lehetne gondolkodni, hogy a svájci modellhez hasonlóan három intézetre, illetve pénztárra különülne el a társadalombiztosítás. Így nem kellene az üzemi balesetekkel

¹⁶ SCHULIN, op. cit.

¹⁷ EBENHÖRCH, op. cit.

¹⁸ PRUGBERGER Tamás, 2-3. és 7. sz. jegyzet és MÁDL Sarolta: PhD-értekezés, Debrecen 2015.; Az üzemi balesetbiztosítás járulékfizetési reformjának gyökeres és megvalósítása mellett szól, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium közlése szerint 2016. I. félévében az üzemi balesetek száma 50%-kal, a súlyos baleseteké pedig 20%-kal nőtt. In: Nemzetgazdasági Minisztérium Munkafelügyeleti Főosztálya: *Tájékoztató a munkabalesetek alakulásáról a feldolgozott munkabaleseti jegyzőkönyvek alapján*. 2016. augusztus

kapcsolatosan elszámolást végezni az egészség-, és a nyugdíj-biztosítási szektor között.

Visszatérve ezek után *Rab Henriett* könyvének gondolatmenetéhez, a demográfiai hatásoknak és a foglalkoztatási viszonyoknak a szerepét vizsgálja a nyugdíj-rendszer jövője szempontjából. Helytállóan utal arra, hogy a születési ráta csökkenése és az életkor kitolódása problémát okoz a nyugdíj jelenlegi rendszerében. Helytállóan mutat rá arra, hogy az orvostudomány fejlődése és az életmód egyre egészségesebbé válásával a nyugdíjkorhatárt elért emberek tovább tudnak dolgozni, amit a végleges nyugdíjba menetel során többletjáradékkal honorálni szükséges. Ezt a nyugat-európai megoldásokhoz hasonlóan a magyar nyugdíjrendszer is megteszi. Helytállóan veti fel azonban, hogy a munkáltatók az idősebb munkavállalókat averzióval kezelik, és igen gyakran nem számítanak távlati jelleggel rájuk, amikor testi és szellemi kondíciójuk alapján akár egy évtizeden keresztül is számolhatnának velük. Ezt a félelmet azonban a szerző szerint a fiatalok nagyszámú kivándorlása fel fogja oldani, bár a kivándorlást is fékezni szükséges, amire meg van az igyekezet a kormánypolitikában. A népesedési helyzet miatt az Európai Uniónak is elvárásai vannak a nyugdíjreformmal kapcsolatosan, mert a magyar nyugdíjrendszer túlnyomóan nem a járulékrendszeren, hanem a költségvetésen alapul. Az Európai Uniónak ezt az álláspontját a szerző is velem együtt kétkedéssel fogadja. Az is megkérdőjelezhető, hogy a magyar nyugdíjrendszer fenntarthatatlan pályán mozogna, mivel az a költségvetésben permanensen 3%-os hiányt idéz elő. Ez sem állja meg a helyét, mivel a magyar költségvetési hiány már évek óta 3% alatt van. A nyugdíjkorhatár alacsonyágára való hivatkozás sem állja meg a helyét, mivel az ma már a nyugat-európai nyugdíjbiztosítási rendszerekhez hasonlóan 65 év. 13. havi nyugdíj nálunk már régen nincs, miként 13. havi fizetés sem. Ugyanakkor a nyugat-európai államokban mind a kettő fenn áll, mivel a szabadság alatt – különösen külföldre utazás esetén – mindenki többet költ. A nyugdíjasok turisztikai utazási pedig minden ország bevételeit – így Magyarországot is – növeli. Az igaz, hogy a járulékfizetők száma az eltartottakhoz viszonyítva kevés. Ezért a fekete- és a szürkegazdaság szűkítésére szükséges törekedni, de inkább a foglalkoztatottak érdekében. Ugyanis az ott dolgozóknak a nyugdíjrendszerbe kapcsolásával a kifizetendő majdani járadéktömeg is arányosan növekedni fog. Reálisan vázolja fel a szerző a felosztó-kirovó nyugdíjrendszernek a Világbank és az Európai Unió által igényelt tőkefedezetív történő átalakításával kapcsolatosan, hogy a megtakarítás a felosztó-kirovó rendszerhez képest egyáltalán nem alacsonyabb. Helytállóan utal a szerző arra is, hogy a tőkefedezeti rendszernél a nyugdíjat kezelő intézet bedőlhet, viszont a felosztó-kirovó rendszernél a rendszeres járulékfizetés után járó törvényi úton meghatározott szolgáltatásokat az állam szavatolja.

Ami az Európai Unió és a Világbank reformigényeit illeti, *Rab Henriett* megemlíti, hogy a rokkantnyugdíj rendszert teljes mértékben és átfogóan felül kell vizsgálni. Nos, az Orbán-kormány ezt is megtette. Szerintem azonban a „bekeményítés” tekintetében némileg túlzásba esett. Az helyénvaló volt, hogy az összes rokkantnyugdíjas egészségügyi állapotának orvosi felülvizsgálatát rendelte el és azokat, akiknél a feltételek nem álltak fenn, a rokkantnyugdíjukat megszüntette. Töme-

gesen menekültek ugyanis rokkantnyugdíjba olyanok, akiket a rendszerváltást követő vállalatok leépítése miatt a munkanélkülivé válás fenyegetett. Azoknál viszont, akiknél a rokkantnyugdíj feltételei változatlanul fennmaradtak, a szerzett joguk nem változott meg. Az ilyen személyeknél a korábban megállapított rokkantnyugdíjat érintetlenül kellett volna hagyni álláspontom szerint. Ugyanígy indokolt lett volna azoknál is a régi rokkantnyugdíjrendszer szerinti átsorolást alkalmazni, akiknél javult az egészségügyi helyzet, de továbbra is a korábbi jogszabályok szerint rokkantnyugdíjas maradt. Ami pedig a rokkantsági ellátás új szabályait illeti, szerintem figyelembe véve a jelenlegi rehabilitációs és rokkantsági járadékot, azt elegyíteni lehetne a korábbi rendszerrel. Ennek értelmében javaslatom az, hogy maradjon meg a rehabilitációs járadék, és ennek sikertelensége vagy a rehabilitáció reménytelensége esetére álljon vissza a rokkantsági nyugdíj korábbi hármas fokozata. Ez állna ugyanis összhangban az Európában kialakult megoldással. Ami a járadék-, illetve a rokkant nyugdíj összegek törvényi megállapítását illeti, abba nem bocsátkozom. Ezek megállapítása biztosításmatematikusi és költségvetési kérdés. Annyit említenék meg csupán, hogy a rehabilitációs járadék alacsonyabb lehet a rokkant nyugdíj összegénél „*per analogiam*” a korházi táppénz összegéhez hasonlóan, mivel a rehabilitáció költséget jelent az állam számára. Viszont szociális szempontból indokolt lenne ezek összegét a jelenlegihez képest emelni, mivel a jelenlegi összegek éppen csak az alkotmányilag biztosított megélhetési minimumhoz elegendőek.

Rab Henriett könyve általam harmadiknak tartott részének az utolsó pontjában a közép-, és a kelet-európai nyugdíjrendszerek sajátosságaival foglalkozik. Rámutat arra, hogy mindegyik posztkommunista államban egy pilléren nyugvó alap-nyugdíjbiztosítás volt a jellemző, amelyet a Világbank nyomására mindegyik állam második pilléreként piaci alapon működő kötelező magánnyugdíj-pénztárrendszerrel egészített ki. A magánnyugdíj pénztár rendszer nem vált be. Magyarország ezért 2010-ben fél-adminisztratív eszközökkel visszatért az egy pilléres rendszerre. A többi közép-európai új tagállam még küzd a magánnyugdíj-pénztárak fenntartóival a renacionalizálás érdekében.

V.

Összegezésképpen csupán annyit jegyzek meg, hogy *Rab Henriett* könyve egy időt álló mű annyiban, hogy felhívta a figyelmet a jelenlegi problémákra és bár visszafogottan, de kritizálta a jelenlegi neoliberális mainstream reform-irányvonalat. Ugyanakkor kritikus tárgyilagossággal értékelt a jelenlegi magyar rendszert és az egyes hazai reform irányzatokat, nem bocsátkozva azonban a részletekbe. Ezt a kiegészítést megpróbáltam megtenni, ami ugyancsak kritizálható lehet egyéb más szempontok figyelembe vétele mellett. Mind ezt figyelembe véve javasolnám, hogy *Rab Henriett* a jelenlegi áramlatok és irányvonalak figyelembe vételével dolgozza át és egészítse ki a könyvét egy újabb kiadás érdekében. Egy ilyen új kiadás azért is jó lenne, mert abban összefoglalni és értékelni lehetne azokat a nézeteket és javaslatokat, amelyek e könyvvel egy időszakban jelentek meg