

Vallasek Magdolna*

AZ ÖREGSÉGI NYUGDÍJ KÉRDÉSE A HATÁLYOS TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI JOGBAN ÉS HELYE A ROMÁN NYUGDÍJRENDSZERBEN

I. Bevezető

A közelmúlt tendenciájaként megfigyelhető, hogy a társadalombiztosítás kérdése egyre jelentősebb helyet foglal el nemcsak a romániai társadalom helyzetéről, jövőjéről kialakuló polémikában, de a jogalkotásban is. Ez a tendencia teljes mértékben beleilleszkedik a világszerte, nyilván elsősorban a fejlett és fejlődésben levő államokban, megfigyelhető irányvonalba.

A társadalombiztosítás különböző területeire vonatkozó jogalkotás a XX. század eredménye, (bár tagadhatatlan, hogy Európa fejlettebb országaiban már az ezernyolcszázad évek közepétől életbe lépnek az első ilyen jellegű jogszabályok). Ezen belül is valójában a század közepére tehető az a periódus, amikor a társadalombiztosítás látványos fejlődésnek indult, és a különböző biztosítási rendszerek a lakosság legnagyobb részét sikeresen integrálták.

II. A nyugdíjrendszer reformjának alapkérdései

A társadalombiztosítás kérdésének aktualitása napjainkban is fennáll, különösen térségünkben, Közép- és Kelet-Európában, ahol a rendszerváltást követően ezen a területen is felmerült a re-

form, a rendszer szerkezetváltozásának égető szükségessége.

A rendszerváltás előtti nyugdíjrendszer alapját Romániában a többszörösen módosított, 1977 évi 3 számú törvény jelentette. Ez a rendszer nagyjából egységes, de viszonylag szűkös és merev keretet határozott meg. Ebben a kontextusban a nyugdíjrendszer három elemből épült fel, az öregségi nyugellátásból, a rokkantság esetén járó nyugellátásból, illetve a hozzátartozói nyugellátásból, felölelve ezzel a nyugellátások szokásos területeit.

A rendszerváltást követően nagyon hamar, már a kilencvenes évek elején felmerült a nyugdíjrendszer reformjának kérdése. Ennek ellenére a jogszabályi keret kialakítása meglepően lassan valósult meg, s csupán 2000-el kezdődően beszélhetünk egy új, átfogó szabályozásról, hiszen ekkor lépett hatályba az, azóta többszörösen módosított, társadalombiztosítási törvény.

Miért is volt szükség valójában a romániai társadalombiztosítási, s ezen belül nyugdíjbiztosítási rendszer átalakítására? A válasz nagyon röviden és leegyszerűsítve így lenne megfogalmazható: azért, mert a hetvenes évek végén kialakított rendszer a megváltozott politikai, gazdasági, demográfiai, stb. körülmények között teljes mértékben fenntarthatatlanná vált. Természetesen a nyugdíjrendszer reformja sokkal

* A szerző

komplexebb problémákat vet fel, semhogy ezt a kérdést ilyen röviden megválaszolhassuk.

A romániai nyugdíjrendszer reformjának tárgyalásához kiindulópontot jelenthet a térség többi államának ebben a kérdésben szerzett tapasztalata, hiszen sok szempontból hasonló körülménye léteznek, vagy várhatók Romániában is.

„A közép- és kelet-európai országok számára a nyugdíjreformmal kapcsolatos választási lehetőségeket az általuk örökölt nyugdíjrendszerek jellemzői, az átmenet első éveiben a rendszeren végrehajtott gazdasági és politikai változtatások hatásai valamint az elkövetkező évek demográfiai változásainak várható befolyása határozza meg.”¹

Ebből a premisszából indul ki az az elemzés, amely a térség országaiban zajló reformtörekvéseket vette vizsgálat alá, első sorban, a 2000-ben Prágában, az ILO és a cseh szaktárca rendezésében tartott regionális nyugdíj konferencián elhangzottakat véve alapul. Románia nem képezte a vizsgálat tárgyát. Mégis úgy gondoljuk, hogy az általános kijelentések éppen úgy elfogadhatók Románia, mint Lengyelország vagy akár Magyarország esetében.

Az idézett elemzés mindjárt az elején leszögezi azt az általános megfigyelésen alapuló tényt, hogy „a legtöbb közép- és kelet-európai országban a kis és újonnan kialakított pénzügyi piacok, illetve a gyakori kormányváltások miatt a nyugdíjreform változó politikai és gazdasági körülmények között folyik. (...) A néhány éven belül végrehajtandó radikális reformok szempontjából a kontinuitás hiánya jelenti a legnagyobb problémát.”² Talán éppen ez az egyetlen pont, amelynél elmondhatjuk, hogy Románia helyzete nagyjából eltérőnek mutatkozott. Ez a különbség nem értékelhető egyértelműen pozitív vonásként, sokkal inkább azzal magyarázható, hogy a nyugdíjrendszer szabályozásának valódi reformja a 2000 évi

19 számú törvénnyel kezdődik. Ezen jogszabály alkalmazásának alig négy éve alatt nem került sor kormányváltásra és valójában a politikai kontinuitás volt a jellemző.³ Ezzel együtt, bár a jogszabály arculata nem változott, az elmúlt négy év alatt nagyon sok kiegészítésen és módosításon ment keresztül, és semmi kétség, hogy ez a folyamat még nem zárult le.

Annál inkább jellemző Romániára az a megállapítás, hogy „a magánnyugdíj kifizetésekkel kapcsolatos alapkérdések még mindig megoldatlanok (...) Ezen bizonytalanságok miatt a munkavállalók egyik országban sem rendelkeznek kellő szintű ismeretekkel ahhoz, hogy meghozzák a szükséges döntést azzal kapcsolatban, hogy csatlakozzanak-e az újonnan létrehozott magán kiegészítő rendszerekhez. A bizonytalanságok miatt a reformok értékelése is nehéz a nyugdíjbiztonság kulcsfontosságú feltételeit illetően.”⁴ Annak ellenére, hogy a magánnyugdíj rendszer létrehozásának érdekében megtörténtek az első jogalkotói lépések, ez a kérdés Romániában még inkább elméleti, mint gyakorlati, mivel a már meglévő rendelkezések alkalmazása egyelőre várat magára, és további jogszabályozásra lesz szükség.

Még egy nagyon fontos jellemvonását emeli ki az idézett tanulmány a térségben zajló, a nyugdíjrendszerre vonatkozó reformmal kapcsolatban. „Súlyos aggodalomra ad okot az a tény, hogy sok országban társadalmi konszenzus nélkül folyik a nyugdíjrendszer átalakítása. Csak kevesen állítanak azt, hogy a reformok hosszú távon sikeresek lehetnek a fő érdekcsoportok egyetértése nélkül. Ezt az egyetértést csak úgy lehet megszerezni, ha ezeknek a csoportoknak szerepet adnak a reform tartalmi kidolgozásában. Ezek a csoportok csak akkor vehetnek részt hatékonyan ebben a folyamatban, ha pon-

1 Elaine Fultz, Markus Ruck: Nyugdíjreform Közép és Kelet-Európában: helyzetjelentés a nemzeti nyugdíjrendszerek szerkezetátalakításáról egyes kiválasztott országokban. Nemzetközi Munkaügyi Hivatal Közép- és Kelet-Európai Csoport, Budapest, 2001, 3 old.

2 Elaine Fultz, Markus Ruck, id. mű, 2 old.

3 Amikor azt a kijelentést teszem, hogy a román nyugdíjrendszer reformját mindeztáig a 2000 évi 19 számú törvény jelenti, nem szeretném figyelmen kívül hagyni az 1990-től 2000-ig életbe lépő különböző átmeneti rendelkezéseket. Ugyanakkor ezeket nem tekinthetjük a szó valódi értelmében reformrendelkezéseknek, hiszen nem jelentettek mást, mint az 1977 évi nyugdíjtörvény toldás-foldását. A teljesség igénye nélkül, példaként említhetjük ebből az átmeneti időszakból a következő jogszabályokat: 1990 évi 70 számú törvényerejű rendelet a nyugdíjra és társadalombiztosításra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról és kiegészítéséről, az 1992 évi 49 számú törvény a társadalombiztosítási szabályozás módosításáról és kiegészítéséről, az 1992 évi 80 számú törvény a mezőgazdaságban dolgozók nyugellátásáról, az 1995 évi 2 számú törvény a karkedvezményes nyugdíjról, az 1997 évi 86 számú törvény az 1977 évi 3 számú törvény kiegészítéséről és módosításáról, stb.

4 Elaine Fultz, Markus Ruck, id. mű, 2 old.

tosan tudják, hogy milyen szerepkör betöltését várják el tőlük, és ha jól ismerik a vitatott kérdéseket. Ennek ellenére a társadalmi párbeszéd változatlanul a nyugdíjreformok gyenge vagy hiányzó láncszemének bizonyul sok közép- és kelet-európai országban.”⁵ Románia esetében ez a hiányosság sajnálatos módon jellemezte és jellemzi, nemcsak a társadalombiztosítási rendszer reformjának, de a munkajogi szabályozás reformjának előkészítését és folyamatát is.

III. Az öregségi nyugellátás kialakulásának háttere

Az öregségi nyugdíj intézményét gyakran jellemzik úgy, mint a nyugellátás legjelentősebb elemét. S amennyiben a különböző nyugellátások között nem is szeretnénk fontossági sorrendet felállítani, nem vitás, hogy a nyugdíjrendszer szerkezetében az öregségi nyugellátás foglalja el a legnagyobb hányadot, ez érinti a legnagyobb népességet egy állam különböző nyugellátásokra jogosult lakosságán belül.

A román nyugdíjbiztosítási rendszer átfogó szabályozására a hetvenes években került sor, egy olyan időszakban, amelynek legfőbb irányelvei közé tartozott a teljes foglalkoztatottság mottója is. Ebben a korszakban, Közép- és Kelet-Európa sok más országához hasonlóan, az aktív lakosság túlnyomó többsége fizetésből élt, a mindent átölelő állami szektor alkalmazottjaként. Ilyen körülmények között természetesen a nyugdíjbiztosítás fejlődését is az univerzalizálás jellemezte. A felosztó-kirovó rendszerként működő kötelező állami nyugdíjrendszer költségei meglehetősen magasak voltak.

A második világháborút követően Európában nagyjából mindenütt felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek bevezetésére került sor, a korábbi, tőkefedezeti rendszerek bázisát alkotó anyagi javak megsemmisülésének következményeként. „A felosztó-kirovó rendszer azon az egyszerű elven alapszik, hogy a kifizetéseket és a bevételeket az egyes egyének életpályáján elválaszthatjuk egymástól, azaz a mostani idős generáció

nyugdíját a jelenleg aktívak befizetéseiből fedezik, a jelenlegi aktívak nyugdíját pedig majdan az akkori aktívak befizetésesei fedezik.”⁶

Hasonló elképzelés alapján működött a román nyugdíjrendszer is, és napjainkban a nyugdíjrendszer reformjának elméleti alapját képezi annak a módozatnak a kidolgozása, amely megvalósítaná a felosztó-kirovó rendszernek a tőkefedezeti rendszerrel való kombinálását, illetve esetleg az utóbbira való teljes áttérést. Ez a kérdés azonban egy külön tanulmány tárgyát képezhetné.

A rendszerváltást követően az addig működő nyugdíjrendszer válságba került. Ez egyáltalán nem tekinthető egyedülálló jelenségnek, ellenkezőleg Európa legtöbb államában hasonló gondok merültek fel, sőt, a válság okai is nagyvonalakban megegyeznek. Ezek között egyaránt találunk gazdasági, demográfiai, sőt akár politikai okokat is.⁷

A kommunista időszak tervgazdálkodásáról a piacgazdaságra való áttérés jelentős változásokat eredményezett a gazdaságban, a gazdasági növekedés is lassult, és kedvezőtlenebb tendenciát mutatott. Ugyanakkor rövid idő alatt ugrászerűen megnőtt a munkanélküliség, szemben az előző korszakban megszokott teljes foglalkoztatással. A munkanélküliség problémájának enyhítésére kézenfekvő megoldásnak tűnt a kor-kedvezményes illetve a rokkantsági nyugdíj intézményének kiterjesztése. A munkanélküli de munkaképes korúak tömeges átirányítása a nyugdíjas lakosság számát duzzasztotta fel, és végső soron a várthoz képest éppen ellenkező eredményt hozott: tovább mélyítette a nyugdíjrendszer válságát. A keresők és nyugdíjasok aránya jelentős változásokon ment keresztül, aminek eredményeként a magas nyugdíjjárulék lett a jellemző. Egyre egyértelműbbé vált, hogy ez a nyugdíjrendszer még viszonylag kedvező demográfiai mutatók és egyre nagyobb nyugdíjjárulékok mellett sem tartható fenn változtatások nélkül.

Hosszas előkészítő folyamat eredményeként 2000 áprilisában jelent meg a Hivatalos Közlönyben a 19. számú társadalombiztosítási törvény, amely a nyugdíjrendszer reformját volt

5 Elaine Fultz, Markus Ruck, id. mű, 20 old.

6 Banyár József, Mészáros József: Egy lehetséges és kívánatos nyugdíjrendszer. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003, 40 old.

7 Meglehetősen hasonló okok álltak a többi közép- és kelet-európai ország nyugdíjrendszerének válsága mögött. A hasonló magyarországi tapasztalatokkal kapcsolatban lásd: Bartha Judit: A hazai kötelező nyugdíjbiztosítási rendszer kialakulása és fejlődésének stációi napjainkig. In "Facultas Nascitur. 20 éves a jogászképzés Miskolcon." A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának kiadványa, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001, 20-23 old.

hivatott megalapozni.⁸ Ez a jogszabály nem változtat a kötelező állami alapszabályrendszerén. Ugyanakkor ez az a román nyugdíjbiztosításra vonatkozó jogszabály, amely kimondja, hogy az állami biztosítási rendszer mellett a magán nyugdíjrendszer kialakítására is sor kerülhet (10§), s ennek a magán nyugdíjrendszernek a szabályozását a majdani különös törvény hatáskörébe utalja.

IV. Az öregségi nyugdíj szabályozása a 2000. évi 19. társadalombiztosítási törvényben

A jogszabály IV. Fejezete rendelkezik a nyugellátások rendszeréről, s ezen belül az öregségi nyugellátásról. A törvény 41 szakaszának első bekezdése értelmében öregségi nyugdíjra jogosult az a személy, aki megfelelő szolgálati idővel rendelkezik, és elérte a törvényes nyugdíjkorhatárt. A mindkét feltétel együttes megvalósulása szükséges ahhoz, hogy a valaki teljes öregségi nyugdíjra legyen jogosult.

A törvényes nyugdíjkorhatár, az előző szabályozásban előírthoz képest egyaránt megnőtt a férfiak és a nők esetében. Ugyanakkor a hatályos törvény is megőrzi a nyugdíjkorhatárnak a nemek szerinti változását. A jelzett szakasz második bekezdése értelmében a nők számára 57 évről 60 évre, férfiak esetében 62 évről 65 évre emelkedett a törvényes nyugdíjkorhatár. A törvény azonban fokozatosan vezeti be ezt a megemelt korhatárt, amelynek elérésére 2014-re kell sor kerüljön. Ez a korhatár nagyjából megfelel az európai államokban előírt korhatárnak, mind a férfiak mind a nők esetében.⁹

A nyugdíjjogosultság másik feltétele a szolgálati idő, vagyis az az időszak, amely alatt a biztosított nyugdíjjárulék fizetésére kötelezett volt, illetve biztosítási szerződés alapján nyugdíjjárulékot fizetett. A teljes szolgálati idő is na-

gyobb a hatályos törvény értelmében: a nőknél 25 évről 30 évre, férfiak esetében 30-ról 35 évre emelkedett. Ugyanúgy, mint a törvényes korhatár esetében, a megnövekedett szolgálati idő elérésére fokozatosan, 2014-re kerül majd sor. Nők és férfiak számára egységesen, a korábban előírt 10 év helyett 15 évben határozza meg a törvény a minimális szolgálati időt, amely szükséges ahhoz, hogy egy személy öregségi nyugdíjra legyen jogosult.¹

A törvény szabályozza a korhatár elérése előtti nyugdíjazás lehetőségét. Arra, hogy egy biztosított személy a törvényes korhatár elérése előtt vonuljon nyugdíjba, három lehetőséget ír elő a törvény. A kedvezmény alapját általában valamely objektív indok képezi (veszélyes vagy nehéz munkakörülmények, hátrányos helyzet, stb.), de előfordulhat szubjektív ok is, amely csökkentett összegű előrehozott nyugdíjra jogosít fel.

A karkedvezményes nyugdíj intézményének lényege abban áll, hogy azok a személyek, akik bizonyos, a törvény által meghatározott időt úgyszintén pontosan meghatározott, nehéz vagy veszélyes munkakörülmények között töltöttek, és rendelkeznek a megfelelő szolgálati idővel, a törvényes nyugdíjkorhatár elérése előtt jogosultak a teljes öregségi nyugellátásra. Különbséget kell tenni az úgynevezett rendkívüli, illetve speciális munkakörülmények között.¹¹

A jogszabály 19. szakaszának meghatározása szerint rendkívüli körülményekről beszélhetünk azoknak a munkahelyeknek az esetében, amelyek állandó vagy időszakos jelleggel, lényegesen veszélyeztethetik a biztosított személy munkaképességét, bizonyos nagyfokú kockázatnak való kitétele miatt. Ezt az általános meghatározást bővíti ki a 2001 évi 261 számú kormányhatározat, amely részletesen ismerteti a rendkívüli munkakörülmények közé való besorolás kritériumait és módozatát.

A törvény 20. szakasza rendelkezik a speciális munkakörülményekről, felsorolva azokat a

8 A 2000 évi 19 számú törvény a Hivatalos Közlöny 140/01.04.2000 számában jelent meg és rendelkezéseinek legnagyobb hányada a megjelenését követő egy év múlva lépett hatályba.

9 Néhány példa az egyes európai országokban előírt korhatárok mértékére: Dánia 67F/67N, Németország 65F/60N, Görögország 65F/60N, Spanyolország 65F/65N, Franciaország 60F/60N, Ausztria 65F/60N, Finnország 65F/65N, Egyesült Királyság 65F/65N. Néhány országban a megadott korhatár bevezetésére, a román rendelkezéshez hasonlóan, fokozatosan kerül sor. További adatokkal kapcsolatban lásd: Banyár József, Mészáros József, id. mű, 59-60 old.

10 A minimális szolgálati idővel kapcsolatban lásd: Costel Gilcă: Sistemul public de pensii. Ed. Rosetti, s.l., 2003, 92-95 old.

11 A román terminológia két, magyar nyelven nehezen megkülönböztethető kifejezést használ, éspedig: "condiții deosebite" illetve "condiții speciale". A magyar terminológia nem használja ezt a megkülönböztetést, hanem "karkedvezményre jogosító" munkakörrel vagy körülményről beszél. A továbbiakban a két jelzett román kifejezést "rendkívüli körülmény"-nek illetve "speciális körülmény"-nek fordítottuk.

munkaköröket, amelyeket ebben az értelemben korkedvezményre jogosítónak tekint. Ilyenek például a bányászatban előforduló bizonyos munkakörök, amelyek esetében a munkavégzésre legkevesebb 50%-ban a föld felszíne alatt kerül sor, egyes munkakörök, amelyek nukleáris anyagok használatával járnak, s ezért a biztosított sugárzásnak van kitéve, a polgári repüléssel összefüggő munkakörök, egyes művészeti ágazatokban végzett munka, illetve tengeri kőolaj kitermelő platformon végzett munkák.

Korkedvezményes nyugdíjra jogosultak a fogyatékos személyek. Súlyos fogyatékoság esetében a kedvezmény elérheti a 15 évet, azzal a feltétellel, hogy a biztosított személy rendelkezzen a megfelelő szolgálati idő legkevesebb egy harmadával.

Hasonló módon a vakok is jogosultak korkedvezményes nyugdíjra, függetlenül a betöltött kortól, azzal a feltétellel, hogy a biztosított személy rendelkezzen a megfelelő szolgálati idő legkevesebb egy harmadával.

A kedvezményezettnek egy másik speciális kategóriájáról is rendelkezik a törvény. Korkedvezményes nyugdíjra jogosultak azok a személyek, akik az 1990 évi 118 számú törvényerejű rendelet hatálya alá esnek, vagyis az 1945. március. 6-án életbe lépett diktatórikus rendszerben politikai üldöztetésnek voltak kitéve, deportáltak, illetve fogságba kerültek. A fenti körülmények között eltöltött minden év után hat hónap korkedvezmény illeti meg a jogosult személyt.

A 2000. évi 19. törvényen a 2002. évi 338. törvény által eszközölt módosítás értelmében korkedvezményes nyugdíjra jogosult az a nő, aki három vagy annál több gyermeket szült, azokról legkevesebb tíz éves korukig gondoskodott, teljesítette a teljes szolgálati időt, és betöltötte az 55 életévét.¹² Három gyermek esetében a kedvezmény egy év, négy vagy annál több gyermek esetében a kedvezmény két év lehet.

A korhatár előtti nyugdíjazás másik esete az előrehozott öregségi nyugdíj, amelyről a törvény 49. cikke rendelkezik. A korhatár előtti nyugdíjba vonulás ezen formájának feltétele az, hogy a biztosított által elért szolgálati idő legkevesebb tíz évvel meghaladja a törvény által meghatározott teljes szolgálati időt. Amennyiben ez a feltétel teljesül, a biztosított személy a korhatár elérése előtt öt évvel jogosulttá válik az előrehozott öregségi nyugdíjra.

Az öregségi nyugdíjra vonatkozó rész utolsó három szakaszában rendelkezik a törvény a korhatár előtti nyugdíjazás harmadik formájáról, a csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíjról.

Csökkentett összegű öregségi nyugdíjra jogosultak azok a biztosított személyek, akik teljesítették a meghatározott teljes szolgálati időt, illetve nem több mint tíz évvel túlhaladták azt. Ebben az esetben a nyugdíjazási korhatár legkevesebb öt évet csökkenhet. A folyósítandó nyugdíj összege a teljesített szolgálati idő, valamint a teljes korhatárból levonandó hónapok számának függvényében fog változni.

12 A 2002 évi 338 törvény a Hivatalos Közlöny 446/25.06.2002 számában jelent meg.