

A nyugdíjrendszer reformja Romániában

A román nyugdíjrendszer fejlődése a rendszerváltást követően

Az 1989 decemberében megvalósult rendszerváltás óta eltelt lassan másfél évtizedet a nyugdíjbiztosítási rendszer fejlődése szempontjából három periódusra oszthatjuk fel.

Az *első*, nagyon rövid *periódust*, amely 1989 decemberének utolsó napjaitól az első választások útján létrejött kormánynak a hatalomra lépéséig, vagyis 1990 júniusáig tartott, a hazai szakirodalom „jövátételi periódusként” tartja számon.¹ Ez alatt a rövid időszak alatt több jogszabály is született a nyugdíjbiztosítási rendszerrel kapcsolatban, amelyek egyrészt a nyugdíjba vonuláshoz szükséges korhatár lecsökkenését, másrészt az öregségi, rokkantsági és hozzátartozói nyugellátások mértékének jelentős növelését célozták.²

A *második szakaszt* tekinthetjük az átmeneti időszaknak, amikor a teljes társadalombiztosítási s ezen belül a nyugdíjbiztosítási rendszer reformjának előkészületei zajlottak. Ez a periódus egy teljes évtizedet ölelt fel, 1990-től 2000-ig, az első átfogó társadalombiztosítási törvény kidolgozásáig és elfogadásáig. Ez alatt az idő alatt nagyjából a kommunista rendszertől örökölt nyugdíjrendszer maradványa volt hatályban, néhány módosítással és kiegészítéssel, és azzal a nehézséggel, hogy ennek a rendszernek teljesen új gazdasági és társadalmi helyzetben kellett működnie.

A rendszer működését olyan alapvető nehézségek gátolták, amelyek elhárítása jelen pillanatban is gondot okoz Romániában.

A *harmadik szakasz* a 2000. évi 19. számú társadalombiztosítási törvény hatályba lépésével kezdődött, és tart napjainkban is. Ez tekinthető konkrétan a nyugdíjrendszer reformperiódusának.

A kommunista hatalom által létrehozott nyugdíjbiztosítási rendszer felosztó, kirovó jellegű volt, amely a teljes foglalkoztatottság ideáljára épült. Nyilvánvaló, hogy nem hivatalos módon mindig létezett munkanélküliség, de míg ennek mértéke 1989-ben nagyjából 4–5%-ra volt tehető, a rendszerváltást követő időszakban ugrásszerűen megnőtt, és 1992-re már megközelítette a 10%-ot. A munkanélküliség kezelésének legkézenfekvőbb eszközeként az állam rendkívül előnyös körülményeket biztosított a kordedvezményes nyugdíjazás számára. A nyugdíjasok számának emelkedésével párhuzamosan lecsökkent a befizetők, az alkalmazottak száma. Ez a jelenség igen komplex ok-okozati összefüggéseket takar. A munkanélküliség arányának növekedése, kis mértékben a lakosság előregedése, a fekete munka elterjedése és a hozzájárulások befizetésének elmulasztása hozzájárult a krízis elmélyüléséhez. 1998 áprilisában a munkaügyi és szociális minisztérium 4271 olyan gazdasági egységet azonosított, amelyeknek tartozása volt a társadalombiztosítási költségvetés felé, és a felmért tartozásoknak az összege meghaladta a 3000 milliárd lejt.³ Paradox módon a hozzájárulások befizetésének elmulasztása hosszú távon a nyugdíjasok számának csökkenését fogja eredményezni, ugyanakkor ez nem tekinthető pozitívumnak. A nyugellátástól igazságtalan, mi több, törvénytelen módon eleső tömegek kárpótlására ugyanis minden bizonnyal állami beavatkozásra lesz szükség, s ez az állami költségvetést fogja tovább terhelni (nagyon sok esetben annak ellenére nem került sor a hozzájárulá-

¹ Zamfir, Cătălin szerk.: *Politici sociale în România: 1990–1998*. Buc. 1999. 41.

² Az 1990. évi 60, 70, 98. és 118. számú törvényerejű rendelet, az 1990. évi 42. számú törvény, valamint az 1990. évi 267. számú határozat módosította és kiegészítette a továbbra is hatályban lévő 1977. évi 3. számú nyugdíjtörvényt.

³ Zamfir, Cătălin: *i. m.* 65.

soknak a társadalombiztosítási költségvetésbe való átutalására, hogy a fizetésalapból elkülönítették a megfelelő összegeket).

A fentebb ismertetett helyzet eredményeként 1995-ben először a társadalombiztosítási költségvetés nem volt elegendő a kifizetések fedezésére. A deficit mértéke 1999-re meghaladta a GDP 1%-át. Ugyanabban a periódusban, 1995 és 1999 között, 23%-kal nőtt a nyugellátásban részesülők száma, miközben 20%-kal csökkent a befizetők aránya.⁴ A Nemzeti Nyugdíj- és Társadalombiztosítási Pénztár adatai szerint az 1989-ben nagyjából 8 millió alkalmazott száma 1996-ra 6 millióra csökkent, majd 2000-ben már alig érte el a 4,6 milliót.⁵

A nyugdíjbiztosítási rendszer finanszírozásának érdekében egyre nőtt s a rendszerváltást követő első tíz év alatt megduplázódott a hozzájárulás mértéke, 1999-re elérte az átlagosan 37%-ot.

Az állami nyugdíjbiztosítási rendszernél is súlyosabb helyzet volt megfigyelhető a mezőgazdaságban dolgozók nyugdíjalapjának esetében, mivel a befizetők száma kétmillióról (1989-ben) 1998-ra hetvenezerre csökkent, és csak az állami költségvetésből kiutalt szubvenciók segítségével tudta ellátni feladatát. A rendszer végül teljes mértékben fenntarthatatlanná vált, és végül beolvasztották a kötelező állami társadalombiztosítási rendszerbe.

A nyugdíjbiztosítási rendszer reformjának előkészítése és hatályos jogi kerete

A teljes társadalombiztosítási rendszer reformjának kérdése már 1991-ben, az első demokratikus választások útján megalakult parlament működésének kezdetén, majd 1993-ban ismét felmerült. Ennek ellenére az új átfogó jogszabályi keret kialakítására csak 2000-ben került sor, amikor április elsején megjelent Románia Hivatalos Közlönyében a 19. számú törvény.

A hivatalos álláspont szerint, amelyet Petre Ciotloș, a Nemzeti Nyugdíj- és Társadalombiztosítási Pénztár elnöke hangoztatott, a késés okát a reform által felvetett komplex problémákban kell keresni, hiszen ez a folyamat új társadalombiztosítási stratégia kidolgozásával párhuzamosan a jogszabályi és intézményi keret kialakítását is jelentette.⁶

A 2000. évi társadalombiztosítási törvény alapját a szaktárca által 1992-ben kidolgozott Fehér Könyv, valamint a Világbank különböző dokumentumai jelentik. Mi több, egyes szakértők szerint a Világbank jelentései jelentős hatással voltak a társadalombiztosítási rendszer reformjának kidolgozására. „A szociális rendszer reformjának stratégiája következetlen, zavaros és vitatható lépésekkel valósult meg. A román szociálpolitikára pozitív és rendszeres hatása egyedül a Világbanknak volt.”⁷

A következetlen szociálpolitika a jogalkotásban is tetten érhető. Nehéz másképp magyarázatot találni arra, miért volt szükség egy évtizedre ahhoz, hogy a társadalombiztosítási rendszer jogszabályi kerete megszülessen.⁸ Másrészt az is elárulja a koherens szociálpolitika hiányát, hogy a 2000. évi 19. számú törvénnyel kapcsolatban, amelynek alkalmazása 2001. január else-

⁴ Teșliuc, Cornelia Mihaela–Pop, Lucian–Teșliuc, Emil Daniel: *Sărăcia și sistemul de protecție socială*. Buc. 2001. 74–81.

⁵ Ciotloș, Petre: *Sistemul public de pensii – doi ani de aplicare*. 2000. Discurs cu ocazia campaniei de informare și promovare a reformei sistemului de pensii. www.mmssf.ro

⁶ Uo.

⁷ Zamfir, Cătălin: *i. m.* 86.

⁸ Hasonló nehézségek merültek fel más, nagy társadalmi érdekeket feltételező területeken is. Az új munkajogi szabályozás kidolgozására például 2003-ig kellett várnunk.

jével kezdődött meg, napjainkig már több mint száz módosító és kiegészítő jogszabályt magában foglaló joganyag született!⁹

A tág értelemben vett társadalombiztosítás szabályozását a román jogalkotó nem egy egységes kódexben kívánta rendezni, hanem két egymástól független jogszabályban, értve ezen az egészségbiztosítási törvényt, illetve a nyugdíj- és más társadalombiztosítási ügyekkel foglalkozó törvényt. Ennek az elképzelésnek eleget téve jelent meg a 2000. évi 19. számú törvény.¹⁰ Egyre több kiegészítő jellegű speciális jogszabály látott napvilágot a társadalombiztosítási kérdésekkel kapcsolatban. Bizonyos területeit a társadalombiztosításnak a jogalkotó teljesen kiemelte a kerettörvény szabályozása alól, illetve ebben a 2000. évi 19. számú törvényben már csak az alapelvek kimondása maradt. Ilyen terület többek között a magánnyugdíj-biztosítás, illetve az anyasági és családtámogatási kérdések köre.

A nyugdíjreform következtében Romániában egy hárompilléres nyugdíjrendszer kialakítására került sor. Az első pillért a kötelező állami biztosítás jelenti, a második a részben kötelező, részben önkéntes alapon működő magánbiztosítás, míg a harmadik a teljes mértékben fakultatív alapon létrejövő szakmai-munkahelyi kiegészítő biztosítás.

Az első pillér: A kötelező állami nyugdíjbiztosítási rendszer az aktív lakosság legnagyobb részét átfogja. Az új törvény értelmében férfiak és nők esetében egyaránt megnőtt a nyugdíjazáshoz szükséges korhatár és szolgálati idő, azonban a változás fokozatosan, 2013-ig fog megvalósulni. A munkáltató hozzájárulása mellett a munkavállaló is köteles hozzájárulását befizetni a nyugdíjalapba. A befizetés mértéke 22% a munkáltató, és 9,5% a munkavállaló esetében. A nyugdíj összegének kiszámításánál már nemcsak az utolsó tíz munkaévből tetszés szerint kiválasztott öt évben a nyugdíjjárulék alapját képező keresetet, hanem a teljes szolgálati idő alatt szerzett keresetet veszik alapul. Változatlanul szabályozza a törvény az előnyugdíj, illetve a résznyugdíj lehetőségét. Szigorúbb rendelkezések léptek életbe a rokkantsági nyugdíj esetében, kedvezőbbek viszont a rendelkezések a hozzátartozói nyugellátással kapcsolatban.

A törvény pozitív célkitűzése volt a nyugdíjak átszámolásának megvalósítása, azzal a szándékkal, hogy azonos feltételek megléte azonos összegű nyugdíjakat eredményezzen mindenki számára, függetlenül attól, hogy a nyugdíjba lépés időpontjában milyen jogszabály volt hatályban. Ennek a megvalósítása sajnálatos módon nem teljes mértékben váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

Második pillér: A magánnyugdíjalapokra vonatkozó 411. számú törvény 2004 novemberében jelent meg.¹¹ A törvény értelmében egy nyugdíjalap működéséhez legkevesebb ötvezer befizetőre van szükség. Ezt a számot az alapítástól számított három éven belül szükséges elérni.

⁹ Ezeknek kisebb hányada a parlament által megszavazott törvény, míg elsősorú többsége sürgősségi és egyszerű kormányrendelet, határozat, illetve alkotmánybírói döntés. Már önmagában ez az óriási módosító és kiegészítő joganyag megnehezítette a társadalombiztosítási rendszer normális működését. Még nehezebbé tette a helyzetet a jogbizonytalanság, amely a sürgősségi kormányrendeletek nagy számából következett. Az 1991. évi alkotmány értelmében ezek a jogszabályok csak a parlament jóváhagyása után léphetnek életbe. A hiányos, határidőről nem rendelkező szabályozás következtében olyan abszurd helyzetek álltak elő, hogy egyes sürgősségi kormányrendeleteket akár egy-két évig alkalmaztak már, mire a parlament elutasító döntése az adott jogszabályt hatályon kívül helyezte. A 2003-ban bekövetkezett alkotmánymódosítás rendezte ezt az áldatlan állapotot, 30 napos határidőt írva elő, amely alatt a parlament házainak dönteniük kell az adott sürgősségi kormányrendeletéről.

¹⁰ Az egészségbiztosításra a 2002. évi 150. számú sürgősségi kormányrendelet vonatkozik, amely alkalmazása eddigi néhány éve alatt szintén többször is szenvedett kiegészítéseket és módosításokat. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2002. évi 838. számában.

¹¹ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2004. évi 1033. számában.

Minden 35 év alatti személy, aki első alkalommal válik biztosítottá, kötelező módon magánnyugdíjpénztárt kellene hogy válasszon. Amennyiben ezt nem teszi meg, tetszőleges módon megjelölt pénztárba irányítják a befizetéseit, és erről értesítik az érintett személyt.

Azok a személyek, akik az állami kötelező biztosítási rendszer tagjai, és még nem töltötték be 45. életévüket, önkéntes módon tagjai lehetnek egy magánnyugdíjpénztárnak is (a nemzetközi szakirodalom szerint magánpénztárba való átiratkozás a kb. 42 éves kornál fiatalabbak esetében lehet rentábilis. Ennél idősebbek számára már nem térül meg az egyéni számlán való felhalmozás, és akármilyen nagy a befektetés hozama, a nyugdíj összege nagyon kicsi lesz).

A magánnyugdíjpénztárhoz való hozzájárulást a kötelező állami nyugdíjalaphoz való hozzájárulástól vonják el. Eleinte ez 2%-ot jelent, majd fokozatosan minden év január elsejével 0,5%-kal nő, amíg nyolc év alatt eléri a 6%-ot.

A magánnyugdíjalapokra vonatkozó törvény 2006. július 1-jén lép hatályba. A hatályba lépéstől számított két éven belül a jogalkotónak kötelessége törvényben szabályozni a magánnyugdíj fajtáit, a folyósítások módját, illetve a bizottság hatáskörét.

2008. január 1-gyel kezdődhetnek meg az első befizetések.

Harmadik pillér: A szakmai-munkahelyi nyugdíjbiztosítást szabályozó 249. számú törvény 2004 júniusában jelent meg, alkalmazása még nem kezdődött meg.

A törvény hatálya alá eső fakultatív biztosítás kezdeményezésére a munkáltató és a szakszervezet (ennek hiányában az alkalmazottak képviselői) által aláírt kollektív munkaszerződés alapján kerülhet sor. Kollektív munkaszerződés hiánya esetében elegendő a munkáltató vagy több munkáltató közös kezdeményezése. Minden esetben csak az a munkáltató kezdeményezheti az eljárást, akinek nincsenek adósságai az állami költségvetés felé.

Egy ilyen nyugdíjsémához való csatlakozás teljes mértékben önkéntes. A szakszervezeti tagságnak vagy a munkába való alkalmazásnak nem lehet feltétele az adott nyugdíjalaphoz való hozzájárulás. A hozzájárulások befizetésének feladata a munkáltatóra hárul. A hozzájárulások mértékének meghatározása, a befolyó összegek befektetésének módja, a járadék kifizetésének meghatározása tekintetében a törvényes keretek tiszteletben tartása mellett az adott nyugdíjsémában megszabottak kötelező érvényűek, természetesen a jogszabályi keretek tiszteletben tartásának feltételével. A járulék befizetésére a kötelező állami nyugdíjbiztosítási alapba való befizetéssel együtt kerülhet majd sor. A járulék mértéke változó lehet. A törvény mind a munkáltató, mind a munkavállaló számára 200 €/évben határozza meg a hozzájárulásnak azt az összegét, amely leírható az évi jövedelemadóból.

A nyugdíjséma bármikor elhagyható, illetve a biztosított bármikor átléphet egy másik nyugdíjsémába, ahova az addigi befizetéseit átutalják. A személyes számlán összegyűlt összeg nem képezheti végrehajtás tárgyát.

A törvény pontosan meghatározza, hogy a nyugdíjalapba befolyó összegeket az ügyintéző mibe fektetheti be (például állampapírokba, kötvényekbe), milyen nagyságú biztonsági alapot szükséges elkülöníteni, illetve milyen más garanciális és biztonsági intézkedésekre van szükség.

A nyugdíj folyósítását a törvény három feltétel együttes meglététől teszi függővé:

1. a 2000. évi 19. számú törvényben meghatározott nyugdíjkorhatár elérésétől;
2. legkevesebb 60 hónapnyi hozzájárulási időtől;
3. attól, hogy a személyes számlán levő összeg elegendő legyen a Felügyelő Bizottság által meghatározott minimális nyugdíj kifizetéséhez.

Amennyiben a korhatárra vonatkozó feltétel teljesül, azonban a másik kettő nem, a biztosított választhat egy egyszeri kifizetés, illetve egy legtöbb öt évre elosztott havonkénti kifizetés között.

A törvényhozásnak 2007 júliusáig ki kell dolgoznia a szakmai-munkahelyi nyugdíjak folyósítására vonatkozó részletes szabályozást.

Ugyanakkor a törvény egy Felügyelő Bizottság létrehozásának és működésének szabályozását is egy későbbi jogszabály tárgyául rendelte, azzal a kikötéssel, hogy ennek a jogszabálynak a kidolgozására 2005. június 1-jéig sor kellett kerüdjön. Annak érdekében, hogy a határidőt be lehessen tartani, a Magánnyugdíjrendszert Felügyelő Bizottság létrehozására, szervezésére és működésére vonatkozó jogszabályt sürgősségi kormányrendelet formájában fogadták el.¹² E Bizottság létrehozási munkálatai 2005 októberében, az ideiglenes igazgató miniszterelnöki rendeletben való kinevezésével megkezdődtek.¹³

¹² A megjelölt határidő szerepel a Világbankkal 2005 áprilisában kötött (Aide Memoire) megállapodásban is. A Bizottság működését az első években a Világbank 4616RO számú kölcsöne fogja támogatni. A 2005. évi 50. számú sürgősségi kormányrendelet a Hivatalos Közlöny 2005. évi 509. számában jelent meg, és néhány módosítással a 2005. évi 313. törvényben hagyta jóvá a parlament.

¹³ A hivatalos kinevezésre a 2005. évi 474. számú rendeletben került sor, amely a Hivatalos Közlöny 2005. évi 940. számában jelent meg.