HLAVACSKA GERGELY* – VÁRI VINCE**

A RENDVÉDELMI SZOLGÁLATI NYUGDÍJ INTÉZMÉNYE – JOGSZABÁLYI FELTÉTELRENDSZER, OPTIMÁLIS KILÉPÉSI PONTOK ÉS SZERVEZETI KÖVETKEZMÉNYEK (1990–2012)

https://doi.org/10.51783/ajt.2026.3.02

A tanulmány a magyarországi rendvédelmi hivatásos állomány pályaelhagyásának jogi szabályozástörténetét vizsgálja 1990 és 2012 között, különös tekintettel a szolgálati nyugdíj intézményének változásaira. A kutatás alaphipotézise, hogy az egyén – amennyiben volt választása – a legkedvezőbb feltételekkel igyekezett elhagyni a szervezetet; a kedvezőtlenebb feltételek jövőbeli bevezetésének anticipálása pedig tömeges, időben sűrűsödő kilépési hullámokat generált. A jogtörténeti dokumentumelemzésre, normatív döntési modellezésre és részleges statisztikai adatfeldolgozásra épülő elemzés három korszakot (1990–1996, 1997–2007, 2008–2012) vizsgál azonos szempontsor mentén. Az 1990–1996 közötti időszakban a 25. és 35. szolgálati év jelentette a mérsékelt pénzügyi előnnyel járó kilépési csúcsokat, miközben a pályán maradás ösztönzői erősebbek voltak. Az 1997-es Hszt.-reform gyökeresen átalakította ezt az egyensúlyt: a jubileumi jutalmak mértékének megemelése és előzetes kifizethetőségük bevezetése paradox módon a pályaelhagyást tette anyagilag racionálissá, mivel a 33. szolgálati évtől a megállapítható nyugdíj összege meghaladta az aktív illetményt („túlcsorduló nyugdíj"-effektus). A 2008-as rendőrség–határőrség integráció és a 2011. évi CLXVII. törvény által előrejelzett intézményi lezárás tömeges kilépési hullámokat váltott ki (2008: 3872 fő, 2011: 2974 fő), amelyek empirikusan igazolják a „lock-in" *hipotézist. A tapasztalt állomány tömeges elvesztése – a* „hollowing out" *fogalmával analógiásan leírható módon – strukturális tudásvesztést és a szervezeti reprodukció zavarát idézte elő.*

1. BEVEZETÉS

A rendvédelmi szervek humánerőforrás-gazdálkodásának egyik legtöbbet tárgyalt, mégis ritkán elemzett kérdése, hogy az egyén milyen feltételek mellett hagyja el a hivatásos pályát. A köznapi diskurzusban a rendőri és más rendvédelmi karrierek korai lezárása elsősorban a szubjektív motivációk – munkahelyi elégedetlenség,

* PhD-hallgató, tanársegéd, NKE Rendészettudományi Kar, 1083 Budapest, Üllői út 82. E-mail: *hlavacska.gergely@uni-nke.hu.*

** PhD, egyetemi docens, r. alezredes, NKE Rendészettudományi Kar 1083 Budapest, Üllői út 82. E-mail: *vari.vince@uni-nke.hu.*

alternatív karrierlehetőségek, egészségi állapot – összefüggésében jelenik meg. Ez a megközelítés azonban figyelmen kívül hagyja azt a jogszabályi keretet, amely a pályaelhagyás időzítésének anyagi következményeit – s ezzel a racionális döntési teret – közvetlenül meghatározza.[1] A hivatásos karrierrendszerek zárt, rang szerinti logikán alapuló jellege ugyanis nem csupán a belépés és az előmenetel feltételeit szabályozza, hanem a kilépés mikéntjét és időpontját is: a nyugdíjjogosultság megszerzésének feltételrendszere, a megállapítható ellátás összege és a folyósítás mértéke mind olyan jogi paraméterek, amelyek közvetlen hatással vannak arra, hogy az egyén mikor és milyen anyagi kondíciók mellett dönt a szervezet elhagyásáról.[2]

A magyarországi rendvédelmi hivatásos állomány pályaelhagyásának kérdése 1990 és 2012 között különösen összetett szabályozási környezetben alakult. Ez az időszak magában foglalta a rendszerváltást követő jogszabályi konszolidációt, az 1996–1997-es átfogó hivatásos és társadalombiztosítási reformot, a 2008-as szervezeti integrációt és végül a korhatár előtti ellátások 2012. január 1-jével hatályba lépő megszüntetését. E változások mindegyike mélyreható hatást gyakorolt arra, hogy az állomány tagjai mikor és milyen feltételekkel vonultak nyugállományba – és arra is, hogy a szervezet miként volt képes fenntartani a humánerőforrás-utánpótlás folyamatosságát.

A hazai szakirodalomban a rendvédelmi életpálya vizsgálata elsősorban a karrierrendszer normatív elemeire, a képzési struktúrára és a teljesítménymenedzsmentre koncentrál.[3] A pályaelhagyás gazdasági logikájának – különösen a nyugdíjszabályozás ösztönzőstruktúrájának – rendszeres elemzése ugyanakkor hiányzik. A nemzetközi nyugdíj-közgazdaságtani irodalom ezzel szemben részletesen dokumentálja, hogy a közszféra dolgozói érzékenyen reagálnak a nyugdíjjogosultsági küszöbök és ellátásmértékek változásaira, és hogy a várható feltételromlás anticipálása időben koncentrált kilépési hullámokat vált ki.[4] E megállapításokat a magyar rendvédelmi kontextusban mindeddig nem vizsgálták szisztematikusan.

A tanulmány ezt a hiányt igyekszik betölteni. Célja nem a pályaelhagyás pszichológiai vagy szociológiai dimenzióinak feltárása, hanem annak elemzése, hogy a mindenkori jogszabályok milyen racionális döntési logikát kínáltak fel az állomány

[1] A jogszabályi ösztönzők és a munkavállalói viselkedés összefüggéséhez általánosan ld.: Daniel C. Feldman: „The decision to retire early" *Academy of Management Review* 19(2) 1994. 285–311. *https://doi.org/10.2307/258706*.

[2] A hivatásos karrierrendszerek zárt jellegéről és a kilépés normatív meghatározottságáról ld.: Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, 3. kiad. (Budapest: HVG-ORAC 2010) 289–305.; Linder Viktória: „Közszolgálati jog" in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) *http://ijoten.hu/szocikk/kozszolgalati-jog* (2020).

[3] Ld. pl.: Vári Vince: „A rendőri életpályamodell és a rendőri felsőoktatás összehangoltsága" *Magyar Rendészet* 18(2) 2018. 205–222., *https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/download/1372/699/5363*; Bokodi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás* (Budapest: KIM 2014).

[4] Jonathan Gruber – David A. Wise (szerk.): *Social Security Programs and Retirement Around the World* (Chicago: University of Chicago Press 1999); Gary Burtless – Joseph F. Quinn: „Retirement trends and policies to encourage work among older Americans" in *Ensuring health and income security for an aging workforce* (Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute 2001) 375–415.

tagjai számára – és hogy ez a logika hogyan változott a vizsgált két évtizedben. Az elemzés jogtörténeti dokumentumelemzésen és normatív döntési modellezésen alapul, amelyet részleges statisztikai adatfeldolgozás egészít ki. A tanulmány elsősorban a rendészettudomány és a közigazgatás-tudomány (közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodás) metszéspontjához kíván hozzájárulni, egyúttal a munka- és társadalombiztosítási jog – a hivatásos szolgálati jogviszony és a szolgálati nyugdíj szabályozása –, valamint a nyugdíj-közgazdaságtan (a kilépési ösztönzők modellezése) eredményeire is támaszkodva; a vizsgálat így interdiszciplináris, ám jogtudományi horgonyzású. A tanulmány felépítése a következő: a fogalmi keret tisztázása és a módszer részletezése után a három vizsgált korszak elemzése következik, amelyet a szervezeti következmények és az elméleti értelmezés, majd a következtetések zárnak.

2. A KUTATÁS CÉLJA, MÓDSZERE ÉS HIPOTÉZISE

A szolgálati nyugdíj 2011. december 31-éig a magyarországi rendvédelmi hivatásrendszer egyik meghatározó intézménye volt. Megszüntetését a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény rendelte el, amennyiben az addig folyósított ellátások „szolgálati járandósággá" alakultak át, új jogosultság pedig többé nem keletkezett. A megszüntetés nem pusztán egy ellátási forma eltörlését jelentette, hanem mélyen beágyazott szervezeti folyamatokat indított el a rendőrség állományában.[5]

A tanulmány fő kérdése: a mindenkori jogszabályi szabályozás fényében hol helyezkedtek el a rendvédelmi hivatásos pályán azok az időpontok, amelyekben a hivatásos számára a legkedvezőbb feltételekkel vált lehetővé a nyugállományba vonulás? Az elemzés nem a pályaelhagyás pszichológiai motivációira, hanem a jogszabályi struktúra által meghatározott racionális döntési logikára fókuszál. E megközelítés természetesen nem zárja ki, hogy az egyedi döntéseket számos nem pénzügyi tényező – egészségi állapot, munkakörülmények, szervezeti kultúra, személyes körülmények – is befolyásolja; a kutatás azonban tudatosan a jogszabályi ösztönzők struktúrájának feltérképezését tekinti elsődleges tárgyának.

A tanulmány alaphipotézise, hogy az egyén – ha volt választása – igyekezett a számára legkedvezőbb feltételekkel elhagyni a szervezetet. Ebből következik, hogy a kedvezőtlenebb feltételek jövőbeli kilátásba helyezése tömeges nyugállományba vonulást generált. Ez az összetevő a tanulmányban – az alábbi pontosítással – „*lock-in*"-hatásként jelölt mechanizmus: lényege, hogy a jövőbeli járadékcsökkentések általában anticipált, időben sűrűsödő kilépési hullámokat váltanak ki, mivel a racionálisan cselekvő munkavállalók – előre kalkulálva a várható veszteséget –

[5] A 2011. évi CLXVII. tv. 1. § (1) bek. szerint az addig folyósított szolgálati nyugdíjak 2012. január 1-jétől szolgálati járandósággá alakultak át. A járandóság számításáról és folyósításáról ugyanezen tv. 3–6. § rendelkezik. Hatályos szöveg: *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*.

igyekeznek a kedvezőtlenebb szabályok hatálybalépése előtt kilépni. A jelenséget az összehasonlító nyugdíjközgazdaságtani irodalom a nyugdíjba vonulások statisztikájában megfigyelhető kiugrások (*retirement spikes*) vizsgálata keretében tárgyalja, és empirikusan számos fejlett ország közszektorát tekintve igazoltnak ismeri el.[6] A fogalomhasználat ugyanakkor pontosítást igényel. Az amerikai nyugdíj-közgazdaságtani irodalomban a „*lock-in*" elsősorban azt jelöli, hogy a pálya végére koncentrálódó (*backloaded*) nyugdíjjogosultságok a munkavállalót a munkáltatóhoz kötik, mivel a jogosultsági küszöb előtti távozás számottevő jogvesztéssel járna. A tanulmány ugyanennek a logikának a küszöb utáni oldalát vizsgálja: a jogosultság megszerzéséig a szabályozás valóban a pályán tartja a hivatásost, ezt követően azonban – különösen a kedvezőtlenebb szabályok kilátásba helyezésekor – a jogvesztés elkerülésének ugyanaz a motívuma a kilépés irányába hat, mivel a már megszerzett kedvező feltételek rögzítése (angol szóhasználattal: *locking in*) csak a szervezet elhagyásával érhető el. A „*lock-in*" kifejezés a tanulmányban tehát nem a munkáltatóhoz kötöttséget, hanem a kedvezőbb feltételek kilépés útján történő rögzítését és az ebből fakadó, anticipált kilépési hullámot jelöli.

A módszer három egymást kiegészítő komponensből áll.

Az első komponens jogtörténeti dokumentumelemzés: a vonatkozó jogszabályok szisztematikus összehasonlító vizsgálata három, egymástól markánsan különböző korszakban (1990–1996, 1997–2007, 2008–2011). A vizsgálat fő forrásai: az 1971. évi 10. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: tvr.) és a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet, az 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról (a továbbiakban: Hszt.), az 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (a továbbiakban: Tny.), valamint a 2011. évi CLXVII. törvény.[7] Az elemzés minden korszakban azonos szempontsor szerint halad: a nyugdíjjogosultság megszerzésének feltételei, a nyugdíj összegének számítási módja, a folyósítás mértéke, végül a szervezeti kilépés rendelkezésre álló útjai.

A második komponens normatív döntési modellezés: a szerző a jogszabályi feltételrendszerből matematikailag levezeti a várható szolgálati nyugdíj összegét a havi átlagilletmény százalékában, minden egyes szolgálati évre vetítve, majd a jubileumi jutalmak hatásával korrigálva. Az így kapott görbe alapján azonosíthatók azok az évek, amelyekben a kilépés feltételei kiemelkedően kedvezők voltak – ezek az ún. optimális pályaelhagyási pontok. E módszer nem empirikus megfigyelésen, hanem a jogszabályokból levezetett racionális döntési logikán alapul: azt mutatja meg, hogy

[6] Gruber–Wise (4. lj.), (2. jav. kiad.: Micro-Estimation 2004). A nyugdíjbelépési „*spike*" jelenség összehasonlító elemzéséhez: Jonathan Gruber – Ohto Kanninen – Terhi Ravaska: „Relabeling, Retirement and Regret" *Journal of Public Economics* 2022, 104677, *https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2022.104677*; Leslie E. Papke: „Retirement Choices by State and Local Public Sector Employees: The Role of Eligibility and Financial Incentives". *NBER Working Paper* No. 25436 2019, *https://doi.org/10.3386/w25436*.

[7] Az 1971. évi 10. tvr. 1996. augusztus 31-ig, hatályon kívül helyezéséig volt az irányadó szabályozás. Az 1971. évi 10. tvr. 7. § (2) bek.: »Nyugállományba helyezéssel szűnik meg a szolgálati viszonya annak, aki e törvényerejű rendelet alapján nyugdíjra jogosult.« A jogszabályok szövege – Hszt.: *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*; Tny.: *https://njt.hu/jogszabaly/1997-81-00-00*; 2011. évi CLXVII. tv.: *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*.

egy racionálisan kalkuláló hivatásos mikor érhette el a kilépési döntés szempontjából legkedvezőbb pozíciót.[8]

A harmadik komponens statisztikai adatfeldolgozás, amely azonban – a hozzáférhető adatok korlátai miatt – részleges jellegű. Az elemzés két közvetlen adatforrásra támaszkodik: az Országos Rendőr-főkapitányság által közölt éves kilépési adatokra (amelyek szerint 2008-ban 3872 fő, 2011-ben 2974 fő hagyta el a szervezetet), valamint a Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott adatra, amely szerint 2012-ben összesen 30 407 fő részesült szolgálati járandóságban.[9] Emellett a tanulmány egy 300 fős minta életkori eloszlásának elemzéséből azonosít három kilépési csúcsot (41, 49 és 57 éves kor), amelyeket összeolvas a normatív modell által jelzett optimális kilépési pontokkal. A szerző ugyanakkor kifejezetten jelzi, hogy a nyugállományba vonulók életkorára, rendfokozatára és tényleges szolgálati idejére vonatkozó szisztematikus adatok nem állnak rendelkezésre, ezért ezeken a pontokon a következtetések nem közvetlen mérésen, hanem a jogszabályi feltételrendszerből dedukált normatív modellen alapulnak. Hangsúlyozni kell, hogy a normatív modell és az empirikus adatok egymástól függetlenek: a modellt kizárólag a hatályos jogból vezetjük le, a rendelkezésre álló – jóllehet korlátozott – empirikus adatokat (az ORFK éves kilépési számait és a 300 fős minta életkori csúcsait) pedig nem a modellhez igazítjuk, hanem attól függetlenül, utólag vetjük össze a modell előrejelzéseivel. A modellt tehát nem a hozzá alakított adatokon „teszteljük"; a hiányzó mikroadatok helyén megfogalmazott állítások kifejezetten normatív – nem pedig empirikusan mért – következtetések.[10]

A három módszertani komponens összjátéka a következő bizonyítási logikát követi: ahol a normatív modell kiemelkedő kilépési csúcsot jelez, ott az elérhető statisztikai adatok is megnövekedett kilépési számokat mutatnak – ez az összeolvasás képezi a hipotézis alátámasztásának fő lépését.

A téma elméleti relevanciáját az adja, hogy a hivatásos karrierrendszerek – szemben a civil közszolgálattal – zárt, rang- és érdemrendi logikán alapulnak, amelyekben a belépési és kilépési pontok szigorúan szabályozottak.[11] A zárt karrierrendszer

[8] A normatív döntési modellezés megközelítéséhez, amely a jogszabályi feltételekből vezeti le a racionális kilépési logikát, lásd: James H. Stock – David A. Wise: „Pensions, the Option Value of Work, and Retirement" *Econometrica* 1990/5. 1151–1180., *https://doi.org/10.2307/2938304*; Courtney C. Coile – Jonathan Gruber: „Social Security and Retirement" NBER Working Paper No. 7830 2000., *https://doi.org/10.3386/w7830*.

[9] Az ORFK-tól kapott tájékoztatás szerint: „A Rendőrség hivatásos állományából 2009. július 1-jéig a szolgálati idejének, hűségének és szakmai tevékenységének elismerésére kiadott 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet alapján biztosított 50 000 Ft/hó támogatási lehetőséget 1886 fő igényelte." (FRSZ 2009/4. sz.) – A kilépési adatok forrása: ORFK éves fluktuációs összesítők; a járandósági adat: Magyar Államkincstár közlése a szerzőnek.

[10] A hozzáférhető adatok korlátainak elismerése módszertani szempontból a becslő jellegű megközelítés alkalmazását indokolja; vö. Johannes Geyer – Clara Welteke: „Closing Routes to Retirement for Women: How Do They Respond?" *Journal of Human Resources* 2021/1. 311–341., *https://doi.org/10.3368/jhr.56.1.0717-8947R2*.

[11] Lőrincz (2. lj.). A zárt karrierrendszer doktrínájához lásd továbbá: Linder Viktória: „Közszolgálati jog" in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) 2020, *http://ijoten.hu/szocikk/kozszolgalati-jog*.

doktrínája szerint a köztisztviselő – jelen esetben a hivatásos állomány tagja – alanyi jogon járó, jogszabály által garantált, kiszámítható és előre tervezhető előmenetelt élvez, amelynek szükségszerű velejárója a szervezeti kilépés rendeleti szintű szabályozása is. A szolgálati nyugdíj ebben a keretben nem csupán szociális ellátás volt, hanem a karriermenedzsment aktív eszköze, amelynek paraméterei jelentős mértékben meghatározták a szervezeti demográfia alakulását.[12]

Az anticipált kilépési hullámok jelensége – amelyet a tanulmány a magyar rendvédelmi állomány körében vizsgál – a nyugdíj-közgazdaságtan és a közszektor humán erőforrás-gazdálkodásának metszéspontján helyezkedik el. A pénzügyi ösztönzők magatartásformáló hatása nem csupán egyéni szintű, hanem szervezeti szinten is érzékelhető: a tömeges, időben koncentrált kilépés maga után vonja a tapasztalati tudás és az intézményes emlékezet felgyorsult erózióját, amelynek leküzdéséhez az utánpótlásképzés rendszere – a szűkülő utánpótlási bázis miatt – nem feltétlenül képes az előre jelzett ütemben alkalmazkodni.[13]

3. FOGALMI KERET: NYUGÁLLOMÁNYBA VONULÁS ÉS SZOLGÁLATI NYUGDÍJ

3. 1. A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI RENDSZER ÉS A SZOLGÁLATI NYUGDÍJ VISZONYA

A társadalombiztosítási rendszer különböző kockázati helyzetekben – egészségügyi, baleseti, anyasági, munkanélküliségi, rokkantsági és más esetekben – nyújt szociális biztonságot az egyén számára. A rendszer a kötelező kockázatközösség elvén működik: az egyén – főszabály szerint – a járulékfizetéssel szerez jogosultságot az ellátások igénybevételére, az állam pedig garantálja a Nyugdíjbiztosítási Alap hiányának pótlását.[14]

[12] Tom Christensen– Per Lægreid: „Complexity and Hybrid Public Administration–Theoretical and Empirical Challenges" *Public Organization Review* 2011/4. 407–423., *https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4.*

[13] Az anticipált kilépési hullámok jelenségének tágabb kontextusához lásd: Coile–Gruber (8. lj.); Geyer–Welteke (10. lj.). A közszféra-specifikus kilépési „*spike*"-ok vizsgálatához: Papke (6. lj.); Gruber–Wise (4. lj.) – A nem pénzügyi tényezők (munkakörülmények, szervezeti kultúra) és a pénzügyi ösztönzők együttes hatásához: Feldman (1. lj.).

[14] A társadalombiztosítás kötelező kockázatközösségi alapelvéhez és az állami garancia tartalmához ld.: 2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről (új TBJ), preambulum és 1. §; valamint 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (Tny.) 2. § (2) bek.: „Az állam a társadalombiztosítási nyugellátások kifizetését akkor is biztosítja, ha a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásai meghaladják a bevételeket." Hatályos szöveg: *https://njt.hu/jogszabaly/1997-81-00-00.* A járulékfizetés és a jogosultság kapcsolata azonban csak főszabály: az egészségügyi szolgáltatásokra való jogosultság köre e tekintetben kivételt képez, és – miként a korábbi Alkotmány, úgy – az Alaptörvény sem köti azt kizárólag a járulékfizetéshez. Ehhez ld.: Homicskó Árpád Olivér: „A szociális biztonsághoz való jog Magyarországon az Alaptörvény tükrében" in Köbel Szilvia – Rixer Ádám (szerk.): *Studia in Honorem László Trócsányi. De Iuris Peritorum Meritis 23.* (Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Patrocinium Kiadó 2026).

A nyugellátás – a Tny. 4. § (1) bekezdés a) pontjának törvényi definíciója szerint – olyan keresettől, jövedelemtől függő rendszeres pénzellátás, amely meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén a biztosítottnak (volt biztosítottnak), illetve hozzátartozójának jár.[15] A nyugdíjbiztosítási rendszer keretében járó saját jogú nyugellátások körébe tartozik az öregségi nyugdíj, a rokkantsági nyugdíj, a baleseti rokkantsági nyugdíj, valamint az ezekhez kapcsolódó korhatár előtti formák.[16]

Magyarországon a nyugdíjrendszer átfogó reformjára 1997-ben került sor. Az 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) és az 1997. évi LXXXII. törvény (Mpt.) együttes hatálybalépésével – kiegészítve az önkéntes nyugdíjpénztárakat szabályozó 1993. évi XCVI. törvénnyel – kialakult az ún. hárompilléres modell, amelyben a felosztó-kirovó elvű állami nyugdíjrendszer (első pillér) mellé kötelező tőkefedezeti magánnyugdíjpénztári rendszer (második pillér) és önkéntes nyugdíj-előtakarékossági forma (harmadik pillér) társult.[17] A harmadik pillért megtestesítő önkéntes – ugyancsak tőkefedezeti elven működő – nyugdíjpénztári forma nem 1997-ben, hanem már az 1993. évi XCVI. törvénnyel megjelent; a kötelező magánnyugdíjpénztári (második) pillér 1997-es bevezetése így nem önmagában a tőkefedezeti elvet honosította meg, hanem az állami nyugellátás egy részét helyezte tőkefedezeti alapokra: a felosztó-kirovó első és a kötelező tőkefedezeti második pillérnek együtt kellett kiadnia a teljes állami nyugdíjat, amelyet az önkéntes pénztári megtakarítás egészíthetett ki. A hárompilléres struktúra 2010–2011-ben gyökeresen átalakult: a Kormány a kötelező magánpénztári tőkeállomány döntő részét az állami nyugdíjkasszába irányította át, a második pillér gyakorlatilag megszűnt – a folyamat 2010-ben indult, 2011–2012 folyamán zárult le –, és a rendszer visszatért az egypilléres kötelező állami modellhez.[18]

[15] Tny. 4. § (1) bek. a) pont (1997. évi LXXXI. törvény). Hatályos szöveg: *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700081.tv*.

[16] Tny. 6. § (1) bek. a saját jogú nyugellátások körének meghatározásához. Az öregségi nyugdíj törvényi definíciója: Tny. 4. § (1) bek. b) pont: „meghatározott életkor elérése és meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén járó nyugellátás."

[17] A hárompilléres modell kialakulásához ld.: Tájékoztató a nyugdíjrendszerről 2011 (Kormányzati tájékoztató, 2011): *https://20102014.kormany.hu/download/d/16/20000/Tájékoztató%20a%20nyugdíjrendszerről%202011.doc*; Barta Judit: „A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe a magyar nyugdíjrendszerben" *Miskolci Jogi Szemle* 2011/1. különszám 7–30. Az önkéntes nyugdíjpénztár szabályozásáról: 1993. évi XCVI. törvény az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárakról. A három pillér belső logikájának, valamint a magánnyugdíjpénztári (második) pillér tőkefedezeti jellegének pontosításához ld.: Homicskó Árpád Olivér: *A magyar szociális jogi ellátások rendszertana* (Budapest: Patrocinium 2023) a nyugdíjrendszerről szóló rész; Koncz István – Pánczél Áron: *Bevezetés a magyar társadalombiztosítási nyugellátások rendszerébe*. ELTE Jogi Kari Jegyzetek 32. (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2021); Hoffman István et al.: *Nagykommentár a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényhez* (Budapest: Wolters Kluwer 2019).

[18] A magánpénztári pillér 2010–2011. évi felszámolásának jogi kereteihez ld.: 2010. évi C. törvény a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról; 2010. évi CLIV. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról; 2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 49. §. Hatályos szöveg: *https://njt.hu/jogszabaly/2010-100-00-00* (2010. évi C. törvény) vagy *https://njt.hu/jogszabaly/2011-194-00-00* (2011. évi CXCIV. törvény) A megszüntetés időrendjét lásd a főszövegben. A jelenlegi állami nyugdíjrendszer alapelveit az Alaptörvény szociális biztonságra vonatkozó rendelkezései, valamint a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény VI. fejezete (a nyugdíjrendszer alapelvei; az állami nyugdíjak és fedezetük) rögzítik.

Az állami nyugdíjak (első pillér) körében a rendszerváltást követően a szabályozás két nagy típust különböztetett meg. Az öregségi nyugdíj a törvényes nyugdíjkorhatár betöltése után járt, míg a korhatár előtti öregségi nyugdíj – amelynek megnevezése utal arra, hogy az érintett a törvényes korhatár elérése előtt vonulhatott nyugdíjba – további feltételek teljesítése esetén volt igénybe vehető. A 2011. évi CLXVII. törvény hatályba lépéséig ez utóbbi számos formában létezett:[19] az (a) korhatár előtti öregségi nyugdíj, a (b) előrehozott öregségi nyugdíj, a (c) csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíj, a (d) korkedvezményes nyugdíj, az (e) bányásznyugdíj, az (f) korengedményes nyugdíj, a (g) egyes művészeti tevékenységeket folytatók öregségi nyugdíja, és – a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai számára fenntartott különleges formaként – a (h) szolgálati nyugdíj.

A felsorolt formák mindegyike a korhatár előtti nyugdíjba vonulás valamilyen foglalkozási, egészségi vagy életkori indok alapján biztosított lehetőségét testesítette meg, ugyanakkor lényeges belső különbségek álltak fenn közöttük a jogosultsági feltételek, a számítási mód és a folyósítás mértéke tekintetében. A korkedvezményes nyugdíj az egészségre fokozottan ártalmas munkakörökben töltött időt honorálta csökkentett korhatárral; a korengedményes nyugdíj munkáltatói és munkavállalói megállapodáson alapult, és a munkáltató járulékfizetési kötelezettségével járt; a bányásznyugdíj a bányásznyugdíjról szóló 150/1991. (XII. 4.) Korm. rendelet alapján járt; a művészeti nyugdíj az 5/1992. (I. 13.) Korm. rendelet hatálya alá eső előadóművészeket illette meg.[20] A szolgálati nyugdíj ehhez képest sajátos helyzetben volt: nem valamely egészségi terheléshez vagy munkáltatói megállapodáshoz, hanem kizárólag a hivatásos szolgálati viszony fennállásához és a meghatározott szolgálati idő megszerzéséhez kötődött, és a hivatásos karrierrendszer immanens részét alkotta – ezért tárgyalása a többi korhatár előtti formától elkülönítve indokolt.

3. 2. A NYUGÁLLOMÁNYBA VONULÁS ÉS A SZOLGÁLATI NYUGDÍJ FOGALMI ELHATÁROLÁSA

A tanulmány szempontjából alapvető fontosságú két fogalom pontos elhatárolása, mivel a köznapi szóhasználatban e két kategória gyakran összemosódik, holott jogkövetkezményeik és előfeltételeik lényegesen eltérnek egymástól.

A nyugállományba vonulás – pontosabb jogi terminológiával: nyugállományba *helyezés* – a hivatásos szolgálati viszony hivatalos befejezését jelenti, amelyet minden esetben az illetékes parancsnok által kiadott hivatalos parancs rendel el.[21]

[19] A korhatár előtti öregségi nyugdíjak formáinak összefoglaló felsorolását ld.: 2011. évi CLXVII. törvény preambuluma és 1. §; Magyar Államkincstár, Korhatár előtti ellátás tájékoztató: *https://www.allamkincstar.gov.hu/nyugdij/sajat-jogu-ellatasok/korhatar-elotti-ellatas*; Tny. 18. § (eredeti hatályos szöveg): *https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700081.TV*.

[20] A bányásznyugdíj szabályozásáról: 150/1991. (XII. 4.) Korm. rendelet; a korengedményes nyugdíjról: 181/1996. (XII. 6.) Korm. rendelet; a művészeti nyugdíjról: 5/1992. (I. 13.) Korm. rendelet. A korkedvezményes nyugdíj feltételeiről: Tny. 18. § (2) bek. eredeti szövege.

[21] Az 1971. évi 10. tvr. 7. § (1) bek.: „A szolgálati viszony nyugállományba helyezéssel vagy elbocsátással szűnik meg.” A nyugállományba helyezés parancsjellege a tvr. 9. §-ából következik, amely

A nyugállomány státuszát az 1971. évi 10. tvr. rendszere és az azt felváltó 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) egyaránt a hivatásos aktivitás különleges lezárásaként kezelte: nem egyszerű munkaviszony-megszüntetésről, hanem a hivatásos közszolgálat sajátos befejező szakaszáról van szó. A nyugállományba helyezetteket e státuszukra tekintettel különleges jogok illetik meg – köztük az egyenruha viselésének joga, a rendfokozat használata, kedvezményes egészségügyi ellátás, valamint szociális és kegyeleti gondoskodás –, amelyek a polgári munkavállalókat jogszabály alapján nem illetik meg.[22] Ebből adódik a köznyelvi különbségtétel is: míg a civil munkavállaló *nyugdíjba* vonul, addig a hivatásos személyt *nyugállományba* helyezik.

A fogalmi elhatárolás szempontjából döntő fontosságú, hogy a nyugállományba helyezés és a nyugellátásra való jogosultság egymástól jogilag független kategóriák: az előbbi a jogviszony státuszát, az utóbbi a pénzbeli ellátás igénybevételének feltételrendszerét jelenti. A Tny. 4. § (1) bekezdés a) pontja a nyugellátást olyan keresettől, jövedelemtől függő rendszeres pénzellátásként definiálja, amely meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén jár a biztosítottnak.[23] Ebből az következik, hogy a nyugállományba helyezés nem garantálja automatikusan a nyugellátásra való jogosultságot: előfordulhatott – és a vizsgált időszakban ténylegesen elő is fordult –, hogy a hivatásos személy azelőtt kerül nyugállományba, mielőtt a szükséges szolgálati időt teljesítette volna, és így pénzbeli ellátásra sem vált jogosulttá. E fogalmi aszimmetria egyik legfontosabb normatív következménye, hogy az 1971. évi 10. tvr. 7. § (2) bekezdése értelmében azt a hivatásost, aki már megszerezte a nyugdíjjogosultságot, nem lehetett elbocsátani – kizárólag nyugállományba lehetett helyezni.[24] Ez a rendelkezés a hosszabb szolgálati idejű állomány sajátos jogi védelmét testesítette meg a szervezeti érdekek esetleges visszaélésszerű alkalmazásával szemben.

A szolgálati nyugdíj a nyugellátások egyik – a hivatásos állományra korlátozott – speciális formájaként értelmezhető: olyan ellátás, amelyre a hivatásos nyugállományba helyezés esetén, meghatározott szolgálati idő teljesítése esetén vált jogosulttá az érintett, akár az általános öregségi nyugdíjkorhatár elérése előtt is.[25] A szolgálati nyugdíj az öregségi nyugdíjkorhatár elérésekor öregségi nyugdíjjá alakult át. Lényege tehát az volt, hogy a hivatásos karrierrendszer sajátosságait – a korai belépést, az életpályán végig fennálló különleges igénybevételt, a fokozott kockázatot, az alapjogok részleges korlátozásának vállalását – a társadalombiztosítási rendszer

szerint a szolgálati viszonyt az illetékes miniszter szüntetheti meg. A tvr. szövege: *https://jogkodex.hu/jsz/1971_10_tvr_3848858*; a Hszt. (1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról) szövege: *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[22] A nyugállományba helyezett egyenruha-viselési jogáról ld.: Hszt. (új) 2015. évi XLII. tv. értelmező rendelkezéseit; Közszolgálati Online Lexikon, „Egyenruha" szócikk: *https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/egyenruha/*. Az 1971. évi 10. tvr. hatálya alatti jogokat ld. a tvr. 47. §-ában (igazolvány, egészségügyi ellátás, kulturális intézmények, üdülési kedvezmény, lakásjogosultság, egyenruha).

[23] Tny. 4. § (1) bek. a) pont – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700081.tv*.

[24] 1971. évi 10. tvr. 7. § (2) bek.: »Nyugállományba helyezéssel szűnik meg a szolgálati viszonya annak, aki e törvényerejű rendelet alapján nyugdíjra jogosult.«

[25] A szolgálati nyugdíjas fogalmának hatályos meghatározása: 2015. évi XLII. törvény (Hszt. új) 2. § 29. pont: „a hivatásos állományból nyugállományba került, a Tny. szerinti öregségi nyugdíjban részesülő vagy a 2011. évi CLXVII. törvény szerinti szolgálati járandóságban részesülő személy." – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500042.tv*.

a korhatár előtti kilépés lehetőségével kompenzálta. E kompenzációs logika szempontjából a szolgálati nyugdíj nem egyszerűen szociális ellátás, hanem a hivatásos karrierrendszer egyik szerves, a pályán maradásra vagy pályaelhagyásra ösztönző eleme volt.[26]

3. 3. A SZABÁLYOZÁS KÉT PILLÉRE ÉS AZ ELEMZÉSI SZEMPONTSOR

A vizsgált időszakban a szolgálati nyugdíj feltételrendszerét két párhuzamos jogszabályi pillér határozta meg, amelyek egymástól elkülönülő, de egymásra ható logikát követtek.

Az első pillér a hivatásos szolgálati viszonyt szabályozó törvény volt – 1996. augusztus 31-ig az 1971. évi 10. tvr., azt követően az 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) –, amely a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez szükséges szolgálati idő hosszát, a pótidők mértékét és az azokra jogosult állománykategóriákat, a szolgálat felső korhatárát, valamint a nyugállományba helyezés kötelező és mérlegelési alapú eseteit rögzítette.[27]

A második pillér a társadalombiztosítási szabályozás volt – elsősorban a Tny. és annak végrehajtási rendelete, a 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet, illetve a korábbi időszakban a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet –, amely a nyugdíj összegének kiszámítási módját, az illetményalapot, az alkalmazandó százalékos kulcsokat és a folyósítás mértékét határozta meg.[28] Némi egyszerűsítéssel: a szolgálati jogszabály azt határozta meg, *mikor* mehetett a rendvédelmi hivatásos nyugdíjba, a Tny. pedig azt, *hogyan* – azaz milyen összegű és milyen feltételek melletti ellátással.

Az elemzés a két pillér változásait minden vizsgált korszakban azonos, négy dimenziót felölelő szempontsor szerint tekinti át:

(i) a nyugdíjjogosultság megszerzésének feltételei, elsősorban a szükséges szolgálati idő hossza, az abba beleszámítható korábbi munkaviszonyok és katonai szolgálat köre, valamint a pótidők (szorzók) mértéke és az azokra jogosult állomány terjedelme;

(ii) a nyugdíj összegének megállapítási módja, azaz az illetményalap meghatározásának referencia-időszaka, a jubileumi jutalom figyelembevétele és az alkalmazandó százalékos kulcsok;

[26] A hivatásos jogviszony különleges közszolgálati jellegéhez és a kompenzációs logikához ld.: 1996. évi XLIII. törvény preambuluma és 3. § (2) bek.: „A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból fakadó kötelmeit – a fegyveres szerv rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében – önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életének és testi épségének kockáztatásával, egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti.” – *https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600043.TV*.

[27] A tvr. hatályáról és a Hszt.-re való átmenetre ld.: 1996. évi XLIII. törvény 332. § (1) bek. (hatálybalépés és hatályon kívül helyezés); a tvr. hatálybalépése: 1972. január 1.; hatályon kívül helyezése: 1996. augusztus 31. A Hszt. vonatkozó rendelkezéseihez ld.: *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[28] A 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet a fegyveres testületek hivatásos állományú tagjainak nyugdíjáról szólt; a Tny. végrehajtási rendelete: 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700168.kor*.

(iii) a folyósítás mértéke, azaz az életkortól és a kilépés konkrét módjától (saját kérelem, alkalmatlanság, közös megegyezés stb.) függő arány;

(iv) az optimális kilépési pont azonosítása a fentiek összehatásának eredményeként – azaz annak meghatározása, hogy a jogszabályi feltételrendszer alapján racionálisan cselekvő hivatásos mikor érhette el azt az állapotot, amelyben a pályaelhagyás feltételei számára a legkedvezőbbek voltak.

E négyes szempontsor alkalmazása biztosítja az összehasonlíthatóságot a három vizsgált korszak (1990–1996, 1997–2007, 2008–2011) között, és lehetővé teszi a szabályozási változások hatásának egységes szemléletű értékelését.

1. táblázat: A szolgálati nyugdíj szabályozásának főbb jellemzői időszakonként

Jellemző	1990–1996	1997–2007	2008–2012	2012 után
Felső korhatár	55 év	55-ről 57-re nő (2001-re)	57 év	60, ill. 65 év
Jogosultsági idő	25 év (1990-től egységes)	25 év	25 év	Nincs (intézmény megszűnt)
Nyugdíjalap	Utolsó 12 hónap átlaga	Utolsó 12 hónap átlaga	Fokozatosan több év átlaga	N/A
Jubileumi jutalom	25. és 35. év: 1,5 havi (1971: 1 havi)	25/30/35/40. év: 2/3/5/7 havi; előre kifizethető	Ellaposodva érvényesül	N/A
Folyósítás mértéke	45 év alatt 50%; 45–55 között 75%; 55+ ill. FÜV: 100%	Hasonló logika	Szigorítás	Korlátozott
Optimális kilépési év(ek)	25. és 35.	29–30. év kedvező; 33. évtől (a 36. kivételével) a nyd. > illetmény	Csúcsok ellaposodnak	Nincs
Jellemző kilépési szám	Nem ismert	Minta: 41/49/57 éves csúcsok	2008: 3 872 fő 2011: 2 974 fő	N/A

Forrás: a szerzők összeállítása a tvr., a Hszt., a Tny. és a 2011. évi CLXVII. tv. alapján.

Az *1. táblázat* a szolgálati nyugdíj szabályozásának négy vizsgált korszakát foglalja össze hat dimenzió mentén. A felső korhatár a tvr. hatálya alatt 55 évben volt rögzítve, majd a Hszt. életbe lépésével 2001-re 57 évre emelkedett; 2012 után – a rendvédelmi életpályamodell bevezetésével – 60, illetve 65 évre tolódott. A nyugdíjjogosultság megszerzéséhez szükséges minimális szolgálati idő a vizsgált időszak egészében egységesen 25 év volt. A nyugdíjalap az első két korszakban az utolsó 12 hónap illetményátlagán alapult – ez a módszer a karrierpálya csúcsán lévő hivatásosoknak kedvezett –, a 2006. évi CVI. törvény módosításával azonban fokozatosan az 1988 óta elért teljes életpályakeresetek valorizált átlagára szélesedett ki.[29]

[29] 1971. évi 10. tvr. 7. §; a 60 éves általános férfi korhatárhoz való viszonyítást ld.: Tny. 18. § eredeti szövege és az öregségi nyugdíjkorhatár fokozatos emeléséről szóló 1997. évi LXXXI. törvény indokolása. 1971. évi 10. tvr. 42. §; az egységesítés folyamatáról ld. a 4.2. alfejezetet. 2011. évi CLXVII. törvény 1. § és 3–6. §§ – *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*; a Magyar Államkincstár ada-

A jubileumi jutalom rendszere az 1997-es Hszt.-reformmal gyökeresen átalakult: a korábban 1–1,5 havi összegű jutalom a 25. évben 2 havira, a 30. évben 3 havira, a 35. évben 5 havira nőtt, és nyugdíjazáskor a 30, 35 és 40 éves jutalmat 1, 2, illetve 3 évvel az esedékesség előtt is ki kellett fizetni. A folyósítás mértékét mindvégig az életkor határozta meg: 45 év alatt 50%, 45–55 év között 75%, 55 éven felül és FÜV alapján 100%. E paraméterek összehatásából azonosíthatók az optimális kilépési pontok: az első korszakban a 25. és 35. év, a másodikban a 29–30. évi kedvező pont után a 33. évtől – a 36. év kivételével – a nyugdíj meghaladja az aktív illetményt. A 2008 utáni adatok (3872, ill. 2974 fő) a *„lock-in”* hipotézist empirikusan alátámasztják.[30]

4. AZ ELSŐ IDŐSZAK: A KEZDETI ÁLLAPOT (1990–1996)

4.1. JOGSZABÁLYI HÁTTÉR

Ebben az időszakban a hivatásos szolgálati viszonyt az 1971. évi 10. törvényerejű rendelet (tvr.) szabályozta, amelyet 1996. augusztus 31-ig alkalmaztak. A tvr. a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyát egy egységes, differenciálatlan rendszerben rendezte, és a hatálya alá tartozó valamennyi szervnél – köztük a rendőrségnél – irányadónak számított.[31]

A tvr. 7. §-a értelmében a szolgálati viszony kétféleképpen szűnhetett meg: nyugállományba helyezéssel vagy elbocsátással. A megszüntetés eseteit a jogszabály kötelező és mérlegelési alapú esetekre osztotta. Kötelező volt a megszüntetés, ha a hivatásos elérte a szolgálat felső korhatárát. E határt a tvr. a férfiak öregségi nyugdíjkorhatáránál öt évvel alacsonyabb életkorban határozta meg: mivel az öregségi korhatár 60 év volt, a hivatásosnak legkésőbb 55. életévének betöltésekor el kellett hagynia a szervezetet. Kivételes esetekben az illetékes miniszter engedélyezhette a további szolgálatot.[32]

ta: 2012-ben 30 407 fő részesült szolgálati járandóságban. 2006. évi CVI. törvény 3. §-ával módosított Tny. 13. §; a valorizációs számítás részleteihez ld.: 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 15–16. §§ – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700168.kor.*

[30] A jubileumi jutalom Hszt. szerinti mértékéről és előzetes kifizethetőségéről ld. Hszt. 110. § – https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00; részletesen ld. az 5.2. alfejezetet és az 55–56. lj.-t. 1971. évi 10. tvr. rendszerének folyósítási szabályaihoz ld. a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet vonatkozó rendelkezéseit; a Hszt. hatálya alatti folyósítási logikához: Hszt. 183. § és 185. §. A „túlcsordulás” jelenségének részletes elemzéséhez ld. a tanulmány 5.2. alcímét; a modellszámítás alapja: Hszt. 183. § (1) bek., a nyugdíj alapja az „utolsó 12 hónap illetményének és illetmény jellegű juttatásainak számított személyi jövedelemadóval csökkentett összege havi átlaga.” Az ORFK által közölt éves kilépési adatokat ld. a tanulmány módszertani részében; a 300 fős minta forrásáról és reprezentativitásának korlátairól szintén ott.

[31] 1971. évi 10. törvényerejű rendelet a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról. Hatályba lépett: 1972. január 1. Hatályát vesztette: 1996. augusztus 31. Teljes szöveg: *https://jogkodex.hu/jsz/1971_10_tvr_3848858*; a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet a hivatásos nyugdíj részletszabályait rögzítette: *https://jogiportal.hu/index.php?id=4p6k0705osqua8gn9&menu=view&state=20120801.*

[32] Tvr. 7. § (1) és (3) bek. A felső korhatár és az öregségi nyugdíjkorhatár összefüggéséhez ld. a Tny. korabeli szövegét; az általános öregségi korhatár 60 évből a fokozatos 62 évre emelésének folyamatáról: 1997. évi LXXXI. törvény 18. § és átmeneti rendelkezések.

Az 55. életkor előtt is sor kerülhetett a szolgálati viszony kötelező megszüntetésére, ha a hivatásos egészségi okból alkalmatlanná vált a szolgálatra, egyéb okból méltatlanná vált, végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, lefokozták, vagy maga mondott le a szolgálati viszonyáról. Nem kötelező, hanem mérlegelésen alapuló megszüntetési esetként rendelkezett a tvr. arról is, ha az illető maga kérte a megszüntetést, ha érvényes nyugdíjjogosultsággal rendelkezett és annak érvényesítését kérte, vagy ha szolgálatképessége csökkent, és megfelelő foglalkoztatásra nem volt lehetőség.[33]

A tvr. 7. § (2) bekezdése rögzítette a jogosultságszerzés normatív következményét: „Nyugállományba helyezéssel szűnik meg a szolgálati viszonya annak, aki e törvényerejű rendelet alapján nyugdíjra jogosult." E rendelkezés tartalma jogdogmatikai szempontból is figyelemre méltó: azt a hivatásost, aki már megszerezte a nyugdíjjogosultságot, nem lehetett elbocsátani, kizárólag nyugállományba lehetett helyezni. Ez a szabály a hosszabb szolgálati idejű állomány sajátos jogi védelmét testesítette meg, és egyúttal a szervezeti kilépés formájának meghatározója volt – ami a folyósítható nyugdíj mértéke szempontjából sem volt közömbös.[34]

A tvr. 47. §-a tételesen felsorolta a nyugállományba helyezetteket megillető jogokat: igazolvány, belügyi egészségügyi ellátás (orvosi, szakorvosi, kórházi, szanatóriumi), belügyi kulturális intézmények igénybevétele, főidényen kívüli BM-üdülőkben térítéses üdülési lehetőség, egyenruhaviselési jog és a lakásjogosultság megtartása. Az egyenruha viselésének és a szolgálati lakás joga nem illette meg azt, akit fegyelmi, becsületbírósági vagy büntetőeljárás kapcsán helyeztek nyugállományba.[35] E jogok összessége – ahogyan azt a fogalmi keret tárgyalásakor kifejtettük – a nyugállomány státuszát a civil munkajogi jogviszony megszűnésétől élesen elhatároló, a hivatásos tradíció sajátos intézményes folytonosságát kifejező jogi konstrukció.

4. 2. A JOGOSULTSÁG ÉS A SZOLGÁLATI IDŐ SZÁMÍTÁSA

A tvr. 42. §-a értelmében a szolgálati nyugdíjra való jogosultság meghatározott szolgálati időhöz volt kötve. Az eredeti szöveg rendfokozat szerint differenciált: az őrnagyi és magasabb rendfokozatúaknak 25 év, a százados és alacsonyabb rendfokozatúaknak 20 év volt az előírt jogosultsági küszöb. Ez a különbség 1990-re – a rendfokozati rendszer belső módosulásaival összefüggésben – megszűnt, és egységesen 25 év lett az irányadó.[36]

A szolgálati idő számításakor két tényező volt meghatározó jelentőségű. Az első a korábbi munkaviszonyok és jogszerző idők köre. A tvr. 33. § (2) bekezdése értelmében a hivatásos állományba vétel napjától számított időn felül be kellett számí-

[33] Tvr. 7–8. §§, az egyes megszüntetési esetkörök tételes felsorolásával. A mérlegelésen alapuló megszüntetési esetekről: tvr. 8. § (2) bek.

[34] Tvr. 7. § (2) bek. Az elbocsátás és a nyugállományba helyezés kettős jogkövetkezményéhez ld.: BH 2005.6.235 (az 55. életévét be nem töltött szolgálati nyugdíjas járulékfizetési kötelezettségéről).

[35] Tvr. 47. §. Az egyenruha-viselési jog nyugállományban fennálló jogszabályi hátteréhez ld. jelenleg: Közszolgálati Online Lexikon, „Egyenruha" szócikk: *https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/egyenruha/*.

[36] Tvr. 42. §; az egységesítés folyamatáról ld. a tanulmány 4.2. alfejezetét.

tani minden olyan időt, amely a munkaviszonyban álló dolgozókra irányadó szabályok szerint munkaviszonyban töltött időnek minősült, valamint a fegyveres erőknél és fegyveres testületeknél nem hivatásos szolgálatban eltöltött időt, sőt – egyéni elbírálás alapján – más állam hadseregében eltöltött időt is.[37] A sorkatonai szolgálat beleszámítását az 1975. évi II. törvény (a társadalombiztosításról) is megerősítette, amennyiben az alatt járulékfizetés történt. Fontos korlát ugyanakkor, hogy a rendészeti szakközépiskolában való tanulás nem minősült jogszerző időszaknak – járulékfizetés nem keletkezett utána –, ezért az nem számított bele a szolgálati időbe.[38]

A második meghatározó tényező a szolgálati időpótlék (szorzó) intézménye. A tvr. 33. § (3) bekezdése az illetékes minisztert – a munkaügyi miniszterrel és a Szakszervezetek Országos Tanácsával egyetértésben – felhatalmazta arra, hogy bizonyos, fokozott igénybevétellel és veszéllyel járó beosztásokban teljesített szolgálati idő legfeljebb kétszeresen számíttassék be. A vizsgált korszakban a kétszeres szorzóban részesülők köre azonban rendkívül szűk volt: a tűzszerészek, valamint a nemzetközi rendőri külszolgálatban részt vevők (Namíbia 1990, Kambodzsa 1992–93) tartoztak ide, azaz összességében alig néhány száz fő.[39] A kedvezményes szorzórendszer szélesebb körű kiterjesztésére csak az 1996. évi Hszt. adott lehetőséget, amely nevesítette az 1,2-szeres, 1,5-szöres és 2-szeres szorzóra jogosult állománykategóriákat.

Fontos technikai sajátossága volt az időszaknak, hogy 1996-ig a szolgálati viszony kezdő időpontját – a felszerelés konkrét naptári dátumától függetlenül – egységesen január 1-jétől számították. Ez azt eredményezte, hogy az év közben belépők „nyertek" a számítással: aki például október 1-jén lépett be a szervezetbe, kilenc teljes hónapot szerzett meg a nélkül, hogy azt ténylegesen szolgálatban töltötte volna. Ezt az előnyt az érintett hivatásosok 1996 után is megőrizték, amennyiben az átmeneti szabályok a korábban megszerzett időt érintetlenül hagyták.[40]

Megemlítendő ugyanakkor egy, a vizsgált korszakra visszaható, de 2007-ben zárult jogértelmezési vita is. A szakmunkásképzést folytató szakközépiskolákban töltött tanulmányi idő szolgálati időbe való beszámíthatóságát a Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsa a 4/2007. KPJE számú határozatával rendezte, az Alkotmánybíróság azonban a 23/2009. (III. 6.) AB határozatával megsemmisítette a jogegységi határozatot; a határozat tartalmát és a pályaelhagyási döntésekre gyakorolt lehetséges hatását az 5.4. alfejezet tárgyalja.[41]

[37] Tvr. 33. § (2) bek. a)–d) pontjai. A sorkatonai szolgálat beleszámíthatóságáról: 1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról, 10. § (2) bek.

[38] A rendészeti szakközépiskola tanulói jogviszonyának nem biztosítási jellegéről ld.: Magyar Államkincstár, Nyugellátásra jogosító szolgálati idő: *https://www.allamkincstar.gov.hu/nyugdij/nyugdijbiztositasi-nyilvantartas/nyugellatasra-jogosito-szolgalati-ido*; a tanulóviszony és a munkaviszony elhatárolásáról: 4/2007. KPJE határozat indokolása: *https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/42007-szamu-kpje-hatarozat.*

[39] Tvr. 33. § (3) bek. A tűzszerészek és külföldi kiküldetésben lévők szorzójáról szóló miniszteri jogkör gyakorlásáról lásd a korszakra vonatkozó BM-rendeleteket; a namíbiai és kambodzsai kiküldetés adataihoz.

[40] A január 1-jei számítási módszer átmeneti megőrzéséről ld. az 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) átmeneti rendelkezéseit, különösen a 326–328. §§-t: *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[41] 4/2007. KPJE számú jogegységi határozat (Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsa, 2007. december

4. 3. A NYUGDÍJ ÖSSZEGE: AZ 1971-ES ÉS AZ 1990–1996-OS ÁLLAPOT

A szolgálati nyugdíj összegének alapja a nyugállományba vonulást megelőző 12 hónap alatt, a szolgálati viszony keretében elért illetmény, pótlék, jutalom és prémium egyhavi átlaga volt [tvr. 19. és 21. §].[42] Ez a megközelítés – amely az aktív keresetet közvetlenül az ellátás alapjaként alkalmazza – a civil szférában nem ismert kedvezményt jelentett.

A százalékos kulcsok a teljesített szolgálati évek számától függtek. Az 1971-es tvr. hatályba lépésekor a századosi rendfokozatig 20 év, az őrnagyi rendfokozattól 25 év volt szükséges. A százalékos értékek 60 százalékról indultak és 90 százalékig emelkedtek. Az 1990-es évekre az alsó határ 65 százalékra nőtt, a felső határ 83 százalék lett, 25, illetve 37 év teljesítése esetén.

2. táblázat: Szolgálati nyugdíj mértéke az 1971. évi 10. tvr. alapján (az utolsó 12 hónap illetményátlagának százalékában)

20 év	21–22 év	23–24 év	25 év	26–28 év	29–30 év	31–33 év	34–35 év	36–37 év
60–61%	62–64%	64–66%	66%	68–72%	74,5–77%	79,5–84%	86–88%	89–90%

Forrás: 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet IV. fejezet; a jubileumi jutalom hatásával korrigált értékek a 25. évben kb. 71,5%, a 35. évben kb. 95% (az 1971-es tvr. szerinti 1 havi illetmény jubileumi jutalom számítási effektusa alapján).

A *2. táblázat* a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet IV. fejezete szerinti, az eredeti (1971-es) állapotnak megfelelő nyugdíjmérték-táblázatot foglalja össze. A megállapítható szolgálati nyugdíj a 20 éves jogosultsági küszöbnél 60%-kal indul és a 37. szolgálati évben 90%-os maximumot ér el. A skála progresszív, de meglehetősen sima – éles töréspontok nélkül. A jubileumi jutalom (az eredeti szabályozás szerint egyhavi illetmény) éppen ezt a simaságot töri meg: az utolsó 12 hónapos számítási alapba beleszámítva a jubileum éve az átlagkereset kb. 8,3%-os emelésén keresztül felemeli a nyugdíjalapot. Így a 25. évben a nominális 66%-os kulcs jubileumi korrekcióval kb. 71,5%-ra, a 35. évben a ~88%-os kulcs kb. 95%-ra nő.[43] Az 1990–1996 között-

17.): *https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/42007-szamu-kpje-hatarozat*; megsemmisítve: 23/2009. (III. 6.) AB határozat. Az MT határozat: 1019/1976. (VI. 24.) MT határozat 12. e) pontja (a 22/1986. (VI. 20.) MT rendelet hatályon kívül helyezte, de a már megkezdett tanulmányokra alkalmazni kellett).

[42] Hszt. 183. § (1) bek.: »a szolgálati nyugdíj összegét a nyugdíjazást közvetlenül megelőző 12 hónap alatt a szolgálati viszony keretében elért illetménynek és illetmény jellegű juttatásoknak a számított személyi jövedelemadóval csökkentett összege havi átlaga alapján kell megállapítani.«

[43] 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományú tagjainak nyugdíjáról, IV. fejezet (A nyugellátás alapja és mértéke). A rendelet 1971. június 1-jén lépett hatályba; a hivatásos állomány nyugdíjára vonatkozó, itt hivatkozott szabályait 1996. augusztus 31-ig – a tvr. hatályvesztéséig – kellett alkalmazni. Teljes szöveg: *https://jogiportal.hu/index.php?id=4p6k0705osqua8gn9&menu=view&state=20120801*. A sima, progresszív nyugdíjgörbe és a tényleges kilépési viselkedés közötti viszonyhoz általánosan ld.: Gruber–Wise (4. lj.) – különösen az ún. „option value" modell logikája kapcsán; Stock–Wise (8. lj.). A tvr. hatálya alatti jubileumi jutalom szabályát a tvr. 31. § (2) bekezdése rögzítette: huszonöt, és az ezt követő minden tíz év szolgálati idő után másfél havi alapilletménynek megfelelő jubileumi jutalom járt (az 1988. júni-

ti időszakban – a másfél havira emelt jutalommal (13,5/12 = 1,125-szörös szorzó) és a 65 százalékról induló skálával – a 25. évben kb. 73,1%-os korrigált érték adódik (ld. a 4.4. alfejezetet).

Ebből az összefüggésből következnek az 1990–1996-os korszak optimális kilépési pontjai: a 25. és a 35. szolgálati év. A 25. évi előny relatív: a pályán maradó hivatásos a 31–32. évben jubileum nélkül is eléri ezt a szintet. A 35. évi csúcs tartósabb – a skála lezárása után az érték már nem emelkedik tovább. Lényeges korlát, hogy a megállapított összeg és a ténylegesen folyósított összeg nem azonos: a 45 évnél fiatalabb kilépőknek csak 50%, a 45–55 év közöttieknek 75% járt, ami a 25. évnél kilépő – tipikusan 37–42 éves – hivatásos tényleges anyagi előnyét jelentősen csökkentette.[44]

4. 4. A FOLYÓSÍTÁS SZABÁLYAI ÉS AZ OPTIMÁLIS KILÉPÉSI PONTOK

A megállapított szolgálati nyugdíj összege és a ténylegesen kézhez kapott összeg az 1990–1996 közötti időszakban nem feltétlenül esett egybe: a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet VI. fejezete részletes szabályokat rögzített a folyósítás mértékéről, amelyet a hivatásos kilépéskor betöltött életkora és a nyugállományba vonulás jogcíme határozott meg. A 45. életévét be nem töltöttnek a megállapított összeg 50 százaléka, a 45 és 55 év közöttinek 75 százaléka járt; a teljes, 100 százalékos folyósítás csak az 55. életév betöltése után, illetőleg a felülvizsgáló bizottság (FÜV) által egészsé-

us 30-tól hatályos szöveg szerint). Megjegyzés: az 1971. évi eredeti szövegben az összeg még csak egyhavi illetmény volt; a tanulmányban vizsgált 1990–1996 közötti időszakra a másfél havi összeg az irányadó. A számítás menete: a nyugdíj alapja az utolsó 12 hónap havi átlagkeresete; ha ebbe az időszakba j havi illetménynek megfelelő jubileumi jutalom esik, a havi átlag (12 + j) / 12-szeresére nő. Egyhavi jutalom (1971-es eredeti állapot) esetén a szorzó 13/12 ≈ 1,083: a 25. évben 66% × 1,083 ≈ 71,5%, a 35. évben 88% × 1,083 ≈ 95,3%. Másfél havi jutalom (1990–1996) esetén a szorzó 13,5/12 = 1,125: a 25. évben 65% × 1,125 ≈ 73,1%, a 35. évben 79,5% × 1,125 ≈ 89,4%. Az 1990–1996 közötti és az 1997–2007 közötti modellszámítás a Hszt. 184. §-ában rögzített skálát alkalmazza (25 év: 65%; 30 év: 72%; 33 év: 76,5%; 35 év: 79,5%; 37 év és több: 83%), amelynek határértékei az 1990–1996 közötti szabályozással egyeznek. Az 1997–2007 közötti időszakban – a Hszt. 110. § (3) bekezdése szerinti nyugdíjazáskori kifizetéssel – a 25. évben 65% × 14/12 ≈ 75,8%, a 29–30. évben 70,5–72% × 15/12 ≈ 88,1–90,0%, a 33–35. évben 76,5–79,5% × 17/12 ≈ 108,4–112,6%, a 37. évtől 83% × 19/12 ≈ 131,4% adódik. A számítás egyszerűsítő feltevése, hogy a havi átlagkereset megegyezik az illetménnyel; mivel a nyugdíjalapba pótlékok, jutalmak és prémiumok is beszámítanak, az (alapilletményben meghatározott) jutalom tényleges relatív hatása ennél valamivel kisebb lehet.

[44] Az 1990-re kialakult egységes 25 éves küszöb hatásáról ld. a tanulmány 4.2. alfejezetét; a tvr. 42. §-ának módosítástörténetéhez ld.: 1971. évi 10. tvr. eredeti és módosított szövegei – *https://jogkodex.hu/jsz/1971_10_tvr_3848858*. A 22/1971. Korm. rendelet életkori folyósítási szabályainak fennmaradásáról és a szolgálati járandóságra való átalakulás kezelési módjáról ld.: 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (6) bek. c) pont: „a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományú tagjainak nyugdíjáról szóló 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet alapján 50%-os mértékben folyósított szolgálati nyugdíj esetén a szolgálati járandóságot az 55. életév betöltésétől kezdődően a csökkentések nélkül kell folyósítani" – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100167.tv.* A folyósítási arány és a kilépési döntés összefüggéséhez ld.: Feldman (1. lj.); a pénzügyi ösztönzők és a tényleges viselkedés eltérésének magyarázataként ld.: Gruber–Wise (4. lj.).

gi okból alkalmatlannak minősített hivatásos esetén volt lehetséges.[45] E szabályok a 2012. január 1-jei átalakulásig érvényes jogkövetkezményükben tovább éltek: a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (6) bekezdése értelmében a 22/1971. Korm. rendelet alapján 50 százalékos mértékben folyósított szolgálati nyugdíjak esetén a csökkentés nélküli teljes folyósítás az 55. életév betöltésétől indult meg.[46]

A folyósítási sáv alapjaiban befolyásolta az optimális kilépési döntés tényleges gazdasági tartalmát. A korrigált nyugdíjkulcs (a jubileumi jutalom hatásával együtt számított összeg) önmagában még nem adja meg a kilépési döntés valódi értékét: ahhoz azt is szükséges figyelembe venni, hogy a megállapított összeget a hivatásos életkorától függően milyen arányban kapta kézhez. Így az elvont számítási modell és a tényleges pénzügyi eredmény között érzékelhető rés nyílt, különösen a korai – a 25. évben kilépő, jellemzően 37–42 éves – hivatásos esetében, aki a megállapított összeg csupán 50–75 százalékát folyósíthatta.

Az 1990–1996-os időszakban a rendvédelmi pályán két előre kalkulálható optimális kilépési pontot azonosíthatunk. Az első a 25. szolgálati év volt. A jubileumi jutalommal (1,5 havi illetmény) korrigált havi átlagkeresetre vetítve a megállapítható nyugdíj kb. 73,1 százalékos szinten maximált. Ez az érték azonban gyorsan inflálódott: a pályán maradó hivatásos a 31. szolgálati évben – pusztán a sima évi százalékpontos növekmény révén, jubileumi hatás nélkül – ismét elérte ezt a szintet, és azon is túllépett. Ebből következően a 25. évi kilépés előnye csekélyebb és időleges volt; elsősorban azok számára volt értelmezhető, akik a pályán kívül nyíló munkalehetőségeket is számba vették, és egy úgynevezett második karriert kívántak elkezdeni.[47]

A második optimális pont a 35. szolgálati év volt. Az itt elérhető, jubileumi jutalommal (1,5 havi illetmény) korrigált nyugdíjszint kb. 89,4 százalékra rúgott.[48] Döntő különbség a 25. évi pozícióhoz képest, hogy ezt az értéket a hivatásos a 35. éven túl sem tudta meghaladni – az 1990–1996 közötti skála felső határa (37 év) 83 százalék, és a jubileumi hatás éppen a 35. évnél keletkező, maguktól erősödő szorzón alapul. Ebben az esetben a kilépő életkora is kedvezőbb a folyósítás mértékének szempontjából: a 35. évben kilépő tipikusan 47–53 éves, tehát a 45–55 év közötti sávba

[45] 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet VI. fejezet (A nyugellátás folyósítása). A 45/55 éves életkori folyósítási sávrendszer fennmaradásáról és a 2012. január 1. utáni kezeléséről ld.: 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (6) bek. c) pont – https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100167.tv; a 22/1971. Korm. rendelet teljes szövegéhez ld.: *https://jogiportal.hu/index.php?id=4p6k0705osqua8gn9&menu=-view&state=20120801.*

[46] 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (6) bek. c) pont: „a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományú tagjainak nyugdíjáról szóló 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet alapján 50%-os mértékben folyósított szolgálati nyugdíj esetén a szolgálati járandóságot az 55. életév betöltésétől kezdődően a 2012. január 1-jét megelőzően hatályos szabályok szerinti csökkentések nélkül kell folyósítani."

[47] A „második karrier" mint kilépési motiváció elméleti hátteréhez ld.: Feldman (1. lj.); a közszektoros korai kilépés pénzügyi ösztönzőiről: Papke (6. lj.).

[48] A 89,4%-os korrigált érték az 1990–1996 között irányadó skála 35. évi, 79,5%-os kulcsának (vö. Hszt. 184. §) és a másfél havi jubileumi jutalomból adódó 1,125-szörös szorzónak (13,5/12) a szorzata: 79,5% × 1,125 ≈ 89,4%. Az eredeti, 1971-es skála 88%-os kulcsával és egyhavi jutalommal számolva az érték kb. 95,3% (88% × 13/12).

esik, így a megállapított összeg 75 százalékát folyósítják számára – szemben a 25. évesnél elérhető 50 százalékos aránnyal.

A vizsgált időszakban a szolgálati nyugdíj inkább biztonsági hálóként, mintsem aktív pályaelhagyási eszközként funkcionált. A megállapított összeg normál körülmények között nem haladta meg az aktív illetmény mértékét, a folyósítási sávrendszer pedig a korai kilépők számára tovább csökkentette a tényleges bevételt. A kényszerítő körülmények – egészségügyi alkalmatlanság, szervezeti változás, személyes motiváció – esetén indokolt lehetett az igénybevétel, de a pályán maradás ösztönzői erősebbek voltak. Összehasonlítva a civil szférával, ahol az utolsó évek keresetét a nyugdíjszámítás nem ilyen arányban privilegizálta, a hivatásos rendszer számottevő előnyt biztosított ugyan, ez az előny azonban a folyósítási korlátok miatt a teljes mértékben csak az 55. éven felüliek vagy az egészségileg alkalmatlannak nyilvánítottak számára érvényesült.[49]

5. A MÁSODIK IDŐSZAK: A „TÚLCSORDULÓ" NYUGDÍJ KORSZAKA (1997–2007)

5. 1. JOGSZABÁLYI VÁLTOZÁSOK

Az 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) és az 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) hatályba lépése a pályaelhagyás feltételrendszerét gyökeresen átalakította – nemcsak a vonatkozó szabályok technikai tartalmát, hanem a pályán maradás és a kilépés közötti mérlegelés egész gazdasági logikáját is.

A Tny. a korhatárrendszert egységesen megreformálta: az öregségi nyugdíjkorhatár fokozatos emelését vezette be, amelynek végeredményeként a férfiaknál 2001-re 62 évre, a nőknél 57 évre emelkedett a jogosultsághoz szükséges életkor.[50] Ehhez igazodva a hivatásos felső szolgálati korhatárt is az 57. életévig tolták ki, felváltva a tvr. által rögzített 55 éves határt. A jogosultsági idő egységesen 25 szolgálati év maradt, a rendfokozat szerinti differenciálás nélkül.

A Hszt. több ponton érdemben kibővítette a jogszerző idők körét. A 328. § (1) bekezdése nevesítette a rendvédelmi oktatási intézményekben hallgatói (növendéki) minőségben töltött időt – amelyet korábban a tvr. rendszere nem ismert el egységesen.[51] A 9/1997. (II. 12.) BM rendelet a végrehajtás szintjén pontosította az átmenetet: a Hszt. hatályba lépése előtt belépők esetében a munkaviszonyban, közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, a fegyveres szervek sor-, tartalékos és hivatásos

[49] A hivatásos állomány pályaelhagyásának összetett motivációs hátteréhez ld.: Vári (3. lj.); a biztonsági háló koncepcióhoz ld. még: Finszter Géza: *A rendőrség joga* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014) különösen a hivatásos jogviszony megszüntetésére vonatkozó fejezetek.

[50] Tny. 18. § (2)–(6) bek. az öregségi korhatár fokozatos emeléséről; a felső korhatárra vonatkozóan ld. Hszt. 56. § (1) bek. – *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00; https://njt.hu/jogszabaly/1997-81-00-00.*

[51] Hszt. 328. § (1) bek. – a hallgatói idő elismerésének részletszabályait a 9/1997. (II. 12.) BM rendelet pontosította: *https://jogkodex.hu/jsz/1997_9_bm_rendelet_2839845.*

állományában töltött valamennyi, az 1971. évi 10. tvr. alapján elismert idő beleszámított, míg a Hszt. hatályba lépése után belépőknél a 328. § (1) bekezdésének tételes felsorolása volt irányadó.[52]

A pótidőrendszer a korábbi, szűk körű kétszeres szorzónál jóval összetettebbé vált: a Hszt. 1,2-szeres, 1,5-szörös és 2-szeres szorzókat különített el, az egyes szorzóra jogosult állománykategóriákat a beosztás jellegéhez, a fokozott igénybevételhez és a veszélyességhez igazítva határozta meg. A pótidőben részesülők köre – az előző korszak néhány száz főjéhez képest – lényegesen kibővült.[53] Különös figyelmet érdemel a 2006. évi Hszt.-módosítás, amely 2006. január 1-jei hatállyal egységesen 1,2-szeres szorzóra jogosította a „fokozott igénybevétellel járó beosztásokban szolgálatot teljesítő végrehajtói feladatokat ellátó állomány" egészét. E kiterjesztés hatásának megítélése szakmai vitatárgy maradt: bár a kedvezményes szorzó elvben gyorsította a jogosultsági idő megszerzését, a 2006–2011 közötti legfeljebb hat évnyi alkalmazhatóság – amelynek maximális hatása kb. 1,2 extra szolgálati évben mérhető – valójában korlátozott mértékű előnyt biztosított.[54]

5. 2. A JUBILEUMI JUTALMAK RENDSZERE – A FORDULÓPONT

A korszak legmeghatározóbb változása a jubileumi jutalmak időpontjának és mértékének gyökeres átalakítása volt. A Hszt. 110. §-a a korábbi, egységes 1–1,5 havi illetményt meghaladóan differenciált és lényegesen nagyobb összegeket állapított meg: a 25 szolgálati év után 2 havi, a 30 év után 3 havi, a 35 év után 5 havi, a 40 és azt követő ötévenként 7 havi távolléti díjnak megfelelő összeg járt.[55] A törvény emellett a nyugdíjazáskori kifizetésről is rendelkezett: a nyugdíjazás évében esedékessé váló jutalmon túl ki kellett fizetni a 30 éves jutalmat, ha a jogosító szolgálati időből 1 év vagy ennél kevesebb, a 35 éveset, ha 2 év vagy ennél kevesebb, a 40 éveset (és az azt követőket), ha 3 év vagy ennél kevesebb volt hátra.[56]

[52] 9/1997. (II. 12.) BM rendelet, az átmeneti rendelkezések körében: a Hszt. hatálybalépése előtt állományba kerültek teljes korábbi ideje elismert; a hatályba lépés után belépőknél a Hszt. 328. § (1) bek. tételes felsorolása irányadó.

[53] Hszt. 329. § a pótidők mértékéről és az azokra jogosult beosztástípusokról; az 1,2-szeres, 1,5-szörös, 2-szeres szorzók részletszabályaihoz ld.: *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[54] A 2006. évi Hszt.-módosítás (hatályos: 2006. január 1.) a „fokozott igénybevétellel járó végrehajtói beosztások" széles körére terjesztette ki az 1,2-szeres szorzót. Az intézkedés hatásának megítéléséhez – különös tekintettel a korlátozott érvényesülési időre – ld.: Hatala János – Bognár Tamás szakértői vélemény (ORFK 2011).

[55] Hszt. 110. § (1) bek.: „A hivatásos állomány tagja jubileumi jutalomra jogosult, melynek mértéke: a) 25 év szolgálati viszonyban töltött idő esetén 2 havi, b) 30 év szolgálati viszonyban töltött idő esetén 3 havi, c) 35 év szolgálati viszonyban töltött idő esetén 5 havi, d) 40 és ezt követő minden 5 év szolgálati viszonyban töltött idő esetén 7 havi távolléti díjnak megfelelő összeg." – az eredeti (1996-os) szöveg: https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600043.TV.

[56] Hszt. 110. § (3) bek.: „A hivatásos állomány tagjának nyugdíjazásakor ki kell fizetni: a) a nyugdíjazás évében esedékessé váló jubileumi jutalmat, b) a 30 év szolgálati viszonyban töltött idő után járó jubileumi jutalmat, ha a jubileumi jutalomra jogosító szolgálati idejéből 1 év vagy ennél kevesebb van hátra, c) a 35 év szolgálati viszonyban töltött idő után járó jubileumi jutalmat, ha a jubileumi jutalomra jogosító szolgálati idejéből 2 év vagy ennél kevesebb van hátra, d) a 40 év és az

E változtatásnak a normatív szövegnél jóval mélyrehatóbb következményei voltak. A jubileumi jutalom az utolsó 12 hónap illetményátlagát – amelyre a Hszt. 183. § (1) bekezdése alapján a nyugdíj összegét vetíteni kellett – érdemben megemelte, így a megállapítható nyugdíj összege a korábbi korszakhoz képest lényegesen nagyobb mértékben és korábban vált kedvezővé.[57] Az előzetes kifizetés lehetősége ráadásul tovább erősítette ezt a hatást: a hivatásos, aki a tényleges esedékesség előtt 1–3 évvel vonult nyugállományba, a jubileumi jutalmat a nyugdíjalapba beleszámítva szerezte meg, miközben a tényleges esedékességig még hátralévő szolgálati éveket nem kellett letöltenie.

Az ezt tükröző modellszámítások azt mutatják, hogy a 33. szolgálati évtől kezdve a jubileumi jutalommal korrigált, megállapítható nyugdíj összege meghaladta a folyósítás időpontjában kapott aktív illetmény összegét. Ez a jelenség – amelyet a jelen tanulmány a „túlcsorduló nyugdíj" effektusként nevez – a pályaelhagyás ellen ható ösztönzők súlyát alapvetően megváltoztatta: a szervezetből való kilépés nem gazdasági veszteséggel, hanem azonnali pénzügyi nyereséggel járt.[58] A szabályozás tehát paradox módon a szándékolt céllal – a tapasztalt, hosszabb szolgálati idővel rendelkező állomány megtartásával – ellentétes eredményt hozott: minél hosszabb volt valaki a szervezetben, annál kedvezőbb feltételek várták a kilépéskor.

E paradoxon mögött a jogalkotói szándék és a pénzügyi hatás közötti téves becslés áll. A jubileumi jutalmak mértékének megemelése és az előzetes kifizetés lehetőségének bevezetése az állomány ösztönzésére irányult – a maradás jutalmazásának szándékával. Ám a 12 hónapos illetményátlagba beépülő, akár 5 havi jutalomnak megfelelő összeg matematikailag szükségszerűen felemelte a megállapítható nyugdíjalapot, és ezzel a nyugdíj összege a 33–35. évtől az aktív illetménynél magasabbra emelkedett. A tervezett megtartó erő helyett a szabályozás tényleges kiléptető mechanizmussá vált.[59]

Az *1. ábra* a megállapítható szolgálati nyugdíj összegét szemlélteti az aktív havi átlagilletmény százalékában, a teljesített szolgálati évek függvényében, három egymást követő szabályozási rezsimre vetítve. A korrekció minden esetben tartalmazza az adott időszakban hatályos jubileumi jutalmak hatását, amelyek az utolsó 12 hónap illetményátlagát megemelve járulnak hozzá a megállapítható nyugdíj összegéhez.

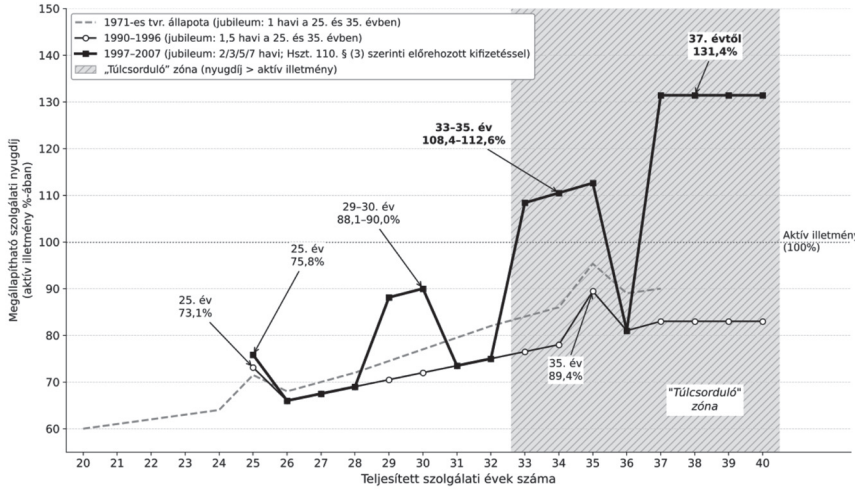
ezt követő minden 5 év szolgálati viszonyban töltött idő után járó jubileumi jutalmat, ha a jubileumi jutalomra jogosító szolgálati idejéből 3 év vagy ennél kevesebb van hátra." – *https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600043.TV*.

[57] Hszt. 183. § (1) bek.: „A szolgálati nyugdíj összegét a nyugdíjazást közvetlenül megelőző 12 hónap alatt a szolgálati viszony keretében elért illetménynek és illetmény jellegű juttatásoknak a számított személyi jövedelemadóval csökkentett összege havi átlaga alapján kell megállapítani." – a paragrafus tartalmának részletes elemzéséhez ld.: BH+ 2002.1.49, hivatkozott: *https://adozona.hu/jogtar/564_1996_XLIII_torveny_fegyveres_szervek_hivatasos*.

[58] A „túlcsorduló" effektus fogalmának elméleti párhuzamához ld.: Gruber–Wise (4. lj.); Papke (6. lj.).

[59] A nem szándékolt szabályozási következmények elméleti keretéhez ld.: Christensen–Lægreid (12. lj.); a konkrét modellszámítás alapjaihoz ld. a tanulmány 4.3. alfejezetét.

1. ábra: A megállapított szolgálati nyugdíj mértéke a teljesített szolgálati évek függvényében (jubileumi jutalommal korrigálva)



Forrás: a szerző számításai a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet, a tvr. 31. § (2) bek. és a Hszt. 110., 183., 184. § alapján. Az igazolt korrigált értékek: 73,1% (25. év), 89,4% (35. év). A szürke, sraffozott sáv a „túlcsorduló" zónát jelzi (nyugdíj > aktív illetmény).

A szürke szaggatott vonal az 1971. évi tvr. eredeti állapotát tükrözi, ahol egyhavi jubileumi jutalom járt a 25. és a 35. évben: a görbe sima lefolyású, csúcsértékei mérsékeltek, és a teljes pályán az aktív illetmény alatt marad. A vékony, kör jelölős fekete vonal az 1990–1996 közötti időszakot mutatja, ahol a jutalom mértéke 1,5 havira emelkedett. A 25. évnél az érték 73,1%-on tetőz – ezt a hivatásos a 31. évben éri el ismét egyszerű kumulálódással –, a 35. évnél eléri a 89,4%-ot, ami az e rendszerben elérhető csúcs. Mindkét görbe esetében a nyugdíj összege mindvégig az aktív illetmény szintje alatt marad, tehát a pályán maradás pénzügyileg racionális döntés.[60]

A vastag, négyzet jelölős fekete vonal az 1997–2007 közötti korszakot ábrázolja, és szerkezete gyökeresen eltér az előző kettőtől. A 30. évnél – ahol 3 havi jubileumi jutalom járt, és amelyet nyugdíjazáskor már a 29. évben ki kellett fizetni – a görbe az aktív illetmény 88–90 százalékáig szökik. A 35. évnél, ahol a jutalom 5 havi illetménynek felelt meg – és amelyet nyugdíjazáskor már a 33. évtől ki kellett fizetni –, a vastag görbe a 33. évben 108,4%-ra, a 35. évben 112,6%-ra emelkedik: a megállapítható nyugdíj az aktív keresetet meghaladja.[61] Az ábra ezt a tartományt

[60] Az 1990–1996-os időszakot ábrázoló (kör jelölős) görbe mögötti adatokhoz ld. a tanulmány 4.3–4.4. alcímét; a kulcsszámokhoz: 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet IV. fejezet – *https://jogiportal.hu/index.php?id=4p6k0705osqua8gn9&menu=view&state=20120801.*

[61] Hszt. 110. § (1) bek. b)–c) pont (30 évnél 3 havi, 35 évnél 5 havi jutalom) és (3) bek. (nyugdíjazáskori kifizetés) – *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*; a 108,4–112,6%-os értékek számítási alapjához ld. az 5.2. alfejezetet.

– a 33. évtől kezdődően – szürke, sraffozott háttérrel, „túlcsorduló zónaként" jelöli. A 36. évben – előrehozható jutalom híján – az érték átmenetileg 81%-ra esik vissza, a 37. évtől azonban a 40 éves (7 havi) jutalom nyugdíjazáskori kifizetése révén kb. 131%-ra emelkedik. Ebben a sávban a pályán maradás anyagi szempontból nem kifizetődő: a kilépéssel elérhető nyugdíj magasabb annál, mint amit az aktív státusz folytatása biztosít.

Az ábra tehát vizuálisan is szemlélteti a tanulmány központi tézisét: a jubileumi jutalmak 1997. évi átalakítása olyan ösztönzőstruktúrát hozott létre, amely a szándékolt megtartó hatás helyett a 33–35. éves pályaszakaszon tömeges kilépést tett racionális döntéssé.[62]

5. 3. OPTIMÁLIS KILÉPÉSI PONTOK ÉS ÉLETKORI ELOSZLÁS

A korábbi időszakhoz képest a 28. szolgálati évig szinte azonos feltételekkel vonulhattak nyugállományba a hivatásosok. Ettől a ponttól kezdve azonban a jubileumi jutalmak rendszerének átalakult szerkezete időnként ugrásszerűen kedvezőbbé tette a kilépés feltételeit. A 33. évtől kezdődően – amint azt az 1. ábra is szemlélteti – a megállapítható nyugdíj összege – a 36. év kivételével – tartósan meghaladta a havi átlagilletményt, ami a pályaelhagyás irányába mutató egyértelmű pénzügyi ösztönzőt teremtett.

E szabályozási logika alapján az 1997–2007 közötti korszakban három előre azonosítható kilépési sávot lehet elkülöníteni, amelyekhez a 300 fős mintából rendelkezésre álló életkori adatok életkori csúcsai is illeszkednek: a 41, a 49 és az 57 év közelében megfigyelt csoportok.[63]

Az első csoport (kb. 41 éves kilépők) azokból állt, akik a 25 éves jogosultsági küszöb elérését követő néhány éven belül hagyták el a szervezetet. A 25 éves jubileumi jutalom (2 havi illetmény) hatására az elérhető nyugdíj kb. 75,8%-os szintre (65% × 14/12) ugrott; a 30 éves jutalmat nyugdíjazáskor csak a 29. évtől lehetett előrehozni. Ebbe a csoportba jellemzően azok tartoztak, akik 15–17 éves koruk körül léptek be a rendvédelmi szakképzésbe, és – a növendéki idő beszámítása folytán – így már a negyvenes éveik elején megszerezhették a 25 éves jogosultságot – a pályán maradás helyett a párhuzamos második karriert választva.[64]

A második csoport (kb. 49 éves kilépők) a 30 éves jubileumi jutalom (3 havi illetmény) kedvező hatását aknázta ki. Ebben az esetben az előzetes kifizetés lehető-

[62] A nem szándékolt szabályozási következmény elméleti hátteréhez ld.: Gruber–Wise (4. lj.); Christensen–Lægreid (12. lj.).

[63] Az életkori adatok forrása: a szerzők által összeállított, 300 fős, nem reprezentatív minta; a módszertani korlátokhoz ld. a tanulmány 2. címét. A mintában azonosított csúcspontok (41, 49, 57 év) tájékoztató jellegűek, szisztematikus adatbázis hiányában nem általánosíthatók.

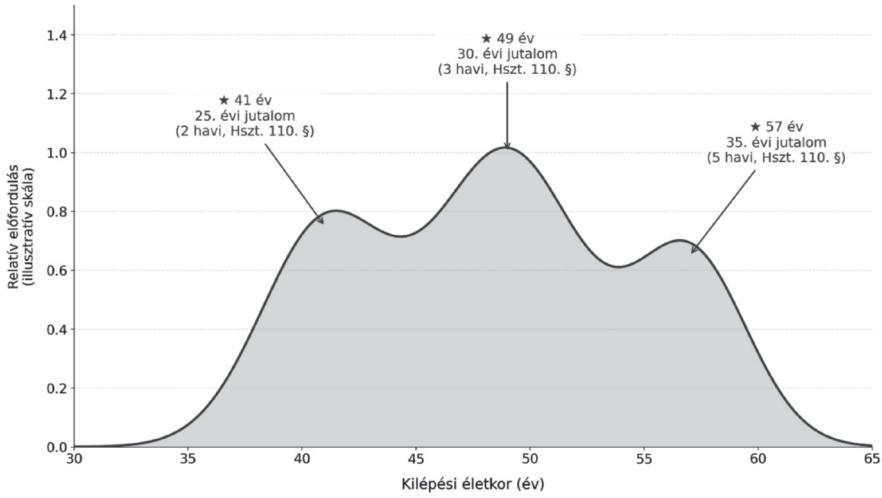
[64] A korai belépés és a 25 éves jogosultság életkori összefüggéséhez: a rendvédelmi szakközépiskolát jellemzően 15–17 évesen megkezdők esetében – mivel a Hszt. 328. § (1) bekezdése a rendvédelmi oktatási intézményekben hallgatói (növendéki) minőségben töltött időt is beszámította – a 25 éves szolgálati idő már 40–42 éves korban megszerezhető volt. A nyugdíjazáskori kifizetéshez: Hszt. 110. § (3) bek.

sége – amely a 30 éves jutalmat 1 évvel a tényleges esedékesség előtt is kifizethetővé tette – azt eredményezte, hogy a tényleges kilépés nem feltétlenül a 30. évre, hanem az azt megelőző 29. évre is eshetett. A 29–30. évben a korrigált nyugdíjszint kb. 88–90%-ra emelkedett, ami ebben a pályaszakaszban a kilépési döntés közvetlen kiváltójává válhatott.[65]

A harmadik csoport (kb. 57 éves kilépők) a legkésőbb kilépők körét alkotja, akik a 35. éves jubileumi jutalom (5 havi illetmény) – nyugdíjazáskor már a 33. évtől kifizetendő – által kínált maximális előnyt realizálták. A 33–35. szolgálati évben elérhető kb. 108–113%-os korrigált nyugdíjszint az e csoportban kilépők számára nemcsak az aktív illetményt haladja meg, hanem a felső korhatár (57 év) közelségével is egybeesik – a maradás lehetősége itt közjogilag is szűkülni kezdett. Ez a csoport tehát egyszerre volt kitéve a pénzügyi ösztönzőnek és a szervezeti kényszerpályának.[66]

Az életkori eloszlás három csúcspontja így egybeesik a jubileumi jutalmakhoz kötött kilépési pontok szabályozási logikájával. Bár a 300 fős minta korlátozott mérete miatt a megfigyelés statisztikailag nem általánosítható,[67] az összeolvasás a tanulmány alaphipotézisét alátámasztja: az egyén – ha volt választása – a számára legkedvezőbb feltételekkel hagyta el a szervezetet, és a jubileumi jutalmak átalakított rendszere éppen ezeket a döntési csomópontokat helyezte el a rendvédelmi pályán.

2. ábra: A nyugállományba vonulók életkori eloszlásának modellje (1997–2007)



Forrás: a szerzők saját szerkesztése

[65] A 30. éves jubileumi jutalom és az előzetes kifizetés mechanizmusáról: Hszt. 110. § (1) bek. b) pont és (3) bek. b) pont; a 30 éves jutalmat nyugdíjazáskor akkor is ki kellett fizetni, ha a jogosító szolgálati időből 1 év vagy ennél kevesebb volt hátra – *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[66] A 35. éves jubileumi jutalom és a felső korhatár egybeesésének hatásához ld. az 1. ábra magyarázatát és a tanulmány 5.2. alfejezetét.

[67] A statisztikai korlátokhoz és a becslő jellegű megközelítés indokoltságához ld. a tanulmány módszertani fejezetét; vö. Burtless–Quinn (4. lj.).

A *2. ábra* a nyugállományba vonulók életkori eloszlásának modelljét mutatja be az 1997–2007 közötti időszakra vonatkozóan. A görbe három különböző Gauss-eloszlás összegeként áll elő, amelyek csúcspontjai a 41, 49 és 57 éves kilépési életkornál helyezkednek el. Fontos hangsúlyozni – amint azt az ábra figyelmeztetése is jelzi –, hogy a görbe alakja és a csúcsok egymáshoz viszonyított aránya illusztratív: a három csúcspont létezése és közelítő életkori elhelyezkedése a 300 fős mintán alapul, azonban a csúcsok relatív magasságai nem empirikusan megállapított értékek, hanem a szabályozási logikából levezetett modellezési feltevések eredményei.

A 41 éves csúcs a korai kilépők csoportját jelöli: azokat, akik a 25 éves jogosultsági küszöb elérése után néhány évvel vonultak nyugállományba, elsősorban a 25. évi jubileumi jutalom (2 havi illetmény) által megemelt nyugdíjalap vonzerejére reagálva. A 49 éves csúcs a 30. éves jubileumi jutalom (3 havi illetmény) hatásával, illetve az előzetes kifizetés lehetőségével hozható összefüggésbe: e csoport tagjai a 29–30. szolgálati év körül hozták meg kilépési döntésüket. A 57 éves csúcs a maximalizálók csoportját alkotja, akik a 35. évi jubileumi jutalom (5 havi illetmény) teljes előnyét realizálták, és kilépésük egyben a felső korhatár közeledésével is egybeesett.[68]

A három csúcs együttes elhelyezkedése vizuálisan is megerősíti a tanulmány hipotézisét: a szabályozási rendszer által előállított kilépési ösztönzők időben elkülönülő, de egymással összefüggő hullámokban generáltak nyugállományba vonulási döntéseket.

5. 4. A 4/2007. KPJE SZ. JOGEGYSÉGI HATÁROZAT HATÁSA

A vizsgált korszak végére esik egy olyan jogértelmezési fejlemény, amely – bár eljárásjogi természetű – közvetlen és számottevő hatást gyakorolt a hivatásos állomány elismert szolgálati idejére, és ezáltal egyes hivatásosok pályaelhagyási döntésének időzítésére is befolyással lehetett.

A jogegységi eljárás hátterét az adta, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolákban töltött tanulmányi idő beleszámíthatóságát az első- és másodfokú bíróságok eltérően ítélték meg. A jogbizonytalanság abból fakadt, hogy az 1019/1976. (VI. 24.) MT határozat 12. e) pontja kimondta ugyan: a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolák tanulóinak társadalombiztosítási jogállása megegyezik a szakmunkástanulókéval – ez a rendelkezés azonban MT határozat formájában jelent meg, amelynek jogforrási jellegéről a bíróságok nem foglaltak egységes álláspontot.[69] Ennek eredményeképpen a határozat előtt az volt a helyzet, hogy az azonos feltételek mellett

[68] A jubileumi jutalmak mértékéhez: Hszt. 110. § (1) bek. a)–c) pont; a nyugdíjazáskori kifizetéshez: Hszt. 110. § (3) bek. – *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[69] Az 1019/1976. (VI. 24.) MT határozat 12. e) pontjának szövege és jogforrási vitájának hátteréhez ld.: 4/2007. KPJE sz. jogegységi határozat indokolása – *https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/42007-szamu-kpje-hatarozat*; a 14/1976. (XII. 1.) MüM–OM sz. együttes rendelet az abban meghatározott szakmák felsorolását tartalmazza.

tanult hivatásosok egy részénél elismerték, másoknál nem ismerték el e tanulmányi idő szolgálati időbe való beleszámítását.

A Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsa a 4/2007. KPJE sz. határozatával egységesen előírta, hogy a 14/1976. (XII. 1.) MüM–OM sz. együttes rendeletben meghatározott szakmákban, 1977. január 1. és 1990. március 15. között tanulmányokat folytatók tanulmányi ideje szolgálati időként be kell számítani a hivatásos állomány tagjai esetében.[70] A határozat tehát nem új jogot alkotott, hanem az addigi bizonytalan joggyakorlatot egységesítette – ám e lépés sok érintett hivatásos számára hirtelen és váratlan többlet-szolgálati időt eredményezett. Azok, akiknél a szakközépiskolában töltött 2–4 éves tanulmányi idő elismerése eddig elmaradt, egyetlen határozat nyomán kerülhettek a 25 éves jogosultsági küszöb közelébe, vagy átléphetik azt, ami felgyorsíthatta – esetenként egyenesen kiváltotta – a pályaelhagyási döntést.[71]

A jogegységi határozat hatása azonban nem volt végleges. Az Alkotmánybíróság a 23/2009. (III. 6.) AB határozatával a 4/2007. KPJE sz. jogegységi határozatot alkotmányellenessé nyilvánította, és megsemmisítette, kimondva, hogy az Alkotmányból nem következik a vizsgált MT határozat jogforrási minőségének elismerése.[72] A megsemmisítés visszaható hatálya körüli jogbizonytalanság, valamint a folyamatban lévő perek kérdése a határozat közzétételét követően is tovább húzódott; a Fővárosi Munkaügyi Bíróság az érintett ügyek jelentős részét felfüggesztette, és kezdeményezte a jogegységi határozat alkotmánybírósági felülvizsgálatát.[73]

Összességében a KPJE határozat – bár végül megsemmisítették – egy rövid, 2007 végétől 2009 márciusáig tartó időszakban jogos elvárásokat keltett az érintett hivatásosokban. Akinek e határozat alapján az illetékes szerv elismerte a tanulmányi idejét, az esetenként már 2008-ban vagy 2009-ben elérte a 25 éves jogosultsági küszöböt, ami a kedvezőbb feltételek megszűnésével kapcsolatos általános bizonytalansággal együtt a 2008–2009-es kilépési hullámot – ha kisebb mértékben is – erősíthette.

[70] 4/2007. KPJE sz. jogegységi határozat (Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsa, 2007. december 17.): „A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolákban töltött tanulmányi időt az 1019/1976. (VI. 24.) MT határozat 12. e) pontja alapján szolgálati időként be kell számítani.” – *https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/42007-szamu-kpje-hatarozat.*

[71] A határozat közvetlen hatásáról a pályaelhagyási döntésekre közvetlen statisztikai forrás nem áll rendelkezésre; az összefüggés az egyéni döntési logika normatív modellezéséből következik, összhangban a tanulmány alaphipotézisével.

[72] 23/2009. (III. 6.) AB határozat – közzétéve: *Magyar Közlöny* 2009/3. sz.; szövege: *https://alkotmanybirosag.hu.* A megsemmisítés indoka: az MT határozat jogforrási minőségét az Alkotmány nem alapozza meg, ezért a rá épített jogegységi határozat alkotmányellenes.

[73] Az alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezéséről és a felfüggesztett perekről ld.: az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB-2940/2010. sz. jelentése – *https://www.hsz.hu/hsz-hir/3433-az-allampolgari-jogok-orszaggyulesi-biztosanak-jelentese-az-ajb-29402010.-szamu-ugyben.*

6. A HARMADIK IDŐSZAK: SZIGORÍTÁS ÉS MEGSZŰNÉS (2008–2012)

6. 1. A 2008-AS INTEGRÁCIÓS KILÉPÉSI HULLÁM

A harmadik vizsgált korszak egy soha nem látott mértékű szervezeti átalakulással nyílt. A Rendőrség és a Határőrség 2008. január 1-jei hatályú integrációja – amelyet a schengeni csatlakozás feltételeként a 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet keretezett, és amelynek eredményeképpen a Határőrség 9433 fős személyi állományát a Rendőrség vette át – rendkívüli mértékű nyugállományba vonulási hullámot generált.[74] Az integráció előtt már 1322 fő választotta a nyugdíjba vonulást a két testülettől; az ORFK adatai szerint az integrációs évben összesen 3872 fő hagyta el a szervezetet, akik közül 1857 vált hivatásos nyugdíjassá.[75] Ez a szám messze meghaladta az előző évek átlagát, és a rendszerváltást követő időszak egyik legjelentősebb egyéves kilépési csúcsát képviselte.

A tömeges kilépési hullámnak három, egymást erősítő oka azonosítható. Az első az integrációból fakadó szervezeti bizonytalanság: a Határőrség állományának egy része az átszervezett rendőrségi struktúrában nem találta meg a helyét, az új beosztások, a megváltozott szervezeti kultúra és az átszabott feladatkörök a maradás motivációját csökkentették. A második ok a szabályozás által megteremtett speciális lehetőség: az 1055/2007. (VII. 9.) Korm. határozat előírta, hogy a Rendőrség és a Határőrség integrációja során az érintett, legalább 20 éves szolgálati idővel rendelkező hivatásosok számára a szolgálati nyugdíjat meg kell állapítani.[76] Ez a rendelkezés – amely az általánosan érvényes 25 éves jogosultsági küszöb alól tett kivételt – az egyébként még nem jogosult, de 20 és 25 év közötti szolgálati idővel rendelkező állomány számára is megnyitotta a kedvező kilépés lehetőségét. A harmadik ok a kumulálódó „túlcsorduló" hatás: az 1997-es szabályozás nyomán felhalmozódott, a 33–35. éves sávban csúcsot elérő kilépési ösztönzők a szervezeti változással együtt felerősödtek, és az egyszeri lehetőség logikája sok esetben felgyorsította az egyébként is érlelődő pályaelhagyási döntést.[77]

Az integráció előtti időszak kilépési folyamatait a hivatkozott Korm. határozat tehát tudatosan igyekezett kezelni: a 20 éves küszöb ideiglenes alkalmazásával részben az érintett határőrök méltányos pályaelhagyását kívánta biztosítani, részben

[74] A Határőrség integrációjának jogi keretéhez: 2007. évi XC. törvény a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról; 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről – *https://jogkodex.hu/jsz/2007_329_korm_rendelet_6203105*; az integráció tényéről ld. KSH: Rendőrök száma (lakosságszámra vetítve) – *https://ksh.hu/s/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai-2023/2-19*; az 1322 fős korai kilépőszámhoz ld.: *Infostart.hu*, 2007. december 29. – *https://infostart.hu/belfold/2007/12/29/egyesult-a-rendorseg-es-a-hatarorseg-171254*.

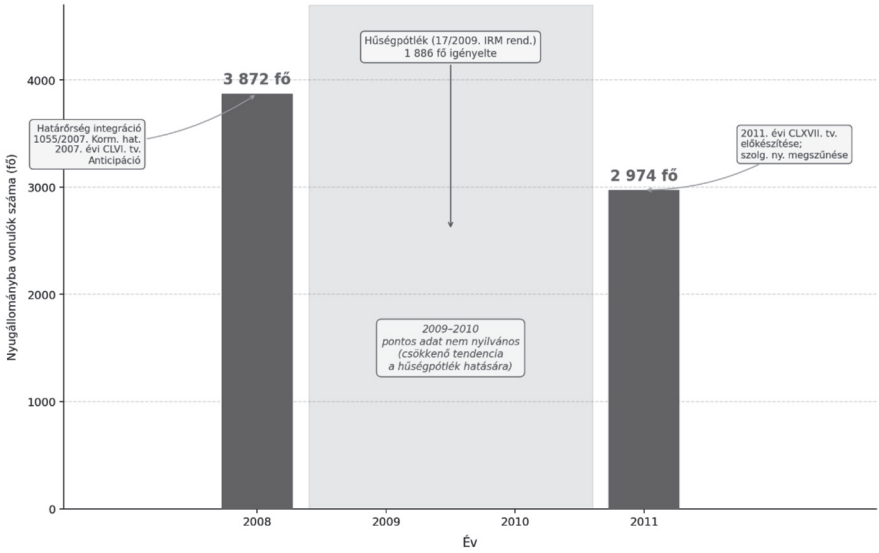
[75] ORFK fluktuációs adatok, közölve: *hvg.hu*, 2013. július 18.: „2008-ban 3872 fő szerelt le, közülük 1857 hivatásos lett nyugdíjas." – *https://hvg.hu/itthon/20130718_nyugdij_rendorseg_ORFK*.

[76] Az 1055/2007. (VII. 9.) Korm. határozat tartalmáról ld. a cikk szövegét; a 25 éves általános jogosultsági küszöbtől való eltérés normatív indokát az integráció méltányossági szempontjai adták. A Korm. határozat a Nemzeti Jogszabálytárban: *https://njt.hu*.

[77] A szervezeti bizonytalanság és a pénzügyi ösztönzők kombinált hatásának elméleti hátteréhez ld.: Feldman (1. lj.); a „túlcsorduló" hatásról ld. a tanulmány 5.2. alfejezetét.

a szervezeti átmenetet kísérő humánerőforrás-feszültségeket kívánta mérsékelni. Abban az értelemben sikerült a cél: a kilépni kívánók jelentős része valóban a szervezett átmenet keretei között távozott, nem tömeges elbocsátással. A kilépési hullám azonban a méretét tekintve messze meghaladta a tervezhető mértéket, és a tapasztalt állomány egy részének elvesztése hosszú távú utánpótlási és tudástranszferproblémákat vetített előre.[78]

3. ábra: Adatok a Rendőrség nyugállományba vonulóinak számáról (2008 és 2011)



Forrás: ORFK statisztika; Magyar Államkincstár; FRÁSZ 2009/4. szám. A 2009–2010-es adatok nyilvánosan nem elérhetők.

Az ábra a Rendőrség hivatásos állományából nyugállományba vonulók számát szemlélteti a 2008–2011 közötti időszakra, két igazolt adatponttal (2008: 3872 fő, 2011: 2974 fő), a közbülső évek adatainak nyilvánossá nem vált volta miatt azokat csupán tendenciaszerűen jelölve.[79]

A 2008-as csúcs. Az ábrán látható 3872 fős kilépési szám a vizsgált teljes időszak kiemelkedő maximuma. E kiugró érték – amint azt az ábra annotációi is jelzik – nem egyetlen okra, hanem több, egymást erősítő tényező együttes hatására vezethető vissza. A Rendőrség és a Határőrség 2008. január 1-jei integrációja szervezeti bizonytalanságot teremtett, amelyet az 1055/2007. (VII. 9.) Korm. határozat a legalább 20 éves szolgálati idővel rendelkezők számára ideiglenes kedvező kilépési

[78] A tapasztalt állomány elvesztésének szervezeti következményeihez ld.: VÁRI (3. lj.).

[79] A 3872 fős (2008) és a 2974 fős (2011) kilépési szám forrása: ORFK fluktuációs statisztika, közölve: *hvg.hu*, 2013. július 18. – *https://hvg.hu/itthon/20130718_nyugdij_rendorseg_ORFK*; a 2009–2010-es adatok nyilvánosan nem elérhetők.

lehetőséggel igyekezett kezelni. Emellett a 2007. évi CLVI. törvény által bevezetett nyugdíjszámítási szigorítások – az átlagszámítási referencia-időszak fokozatos kiszélesedése – az anticipáció mechanizmusát mozgatták meg: azok, akik a kedvezőbb korábbi számítási módtól tarthattak, igyekeztek azt megelőzően kilépni.[80] Az integráció előtt a két testülettől összesen már 1322 fő választotta a korai nyugdíjba vonulást, ami jelzi, hogy a kilépési döntések valójában 2007 végén kezdtek felgyorsulni.

A 2009–2010-es időszak. E két évre vonatkozóan nyilvánosan elérhető, pontos kilépési adatok nem állnak rendelkezésre. A rendelkezésre álló közvetett jelzések – köztük a hűségpótlékra vonatkozó igénylési adatok – alapján a kilépések száma az integráció utáni évben érzékelhető csökkenésnek indult. A 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet alapján bevezetett, havi 50 000, illetve 30 000 forintos hűségpótlékot az érintett, kb. 4000 fős körből összesen 1886 fő igényelte, ami a pályán maradás irányába ható, bár korlátozott sikerű intervencióra utal.[81] Az e két évre vonatkozó adathiány módszertani korlátot jelent: a tendencia valószínűsíthető, de számszerűen nem alátámasztható.

A 2011-es második csúcs. A 2974 fős kilépési szám a 2008-as értéknél alacsonyabb, de az azt megelőző évek mértékéhez képest ismét kiemelkedő. Magyarázata a „*lock-in*" hipotézis szempontjából egyértelmű: 2011 volt az utolsó év, amelyben a 2011. évi CLXVII. törvény hatályba lépése előtt, a korábbi kedvező feltételekkel még el lehetett hagyni a szervezetet. Az anticipált veszteség – a jogosultság elvesztésének közeledő kilátása – tömeges, időben sűrűsödő kilépési hullámot váltott ki, amelynek mérete alátámasztja a tanulmány alaphipotézisét.[82] A Magyar Államkincstár adata szerint a 2011. évi CLXVII. törvény hatályba lépésekor összesen 30 407 fő részesült szolgálati járandóságban, ami az egész vizsgált időszak során felhalmozódott jogosulti kör összesített nagyságát jelzi.[83]

A két igazolt adatpont és a közbülső időszak tendenciája együttesen szemléltetik, hogy a szabályozási változások és a szervezeti átalakulások milyen közvetlen és mérhető hatást gyakoroltak a pályaelhagyási döntések időzítésére és volumenére.

6. 2. SZABÁLYOZÁSI SZIGORÍTÁSOK

A 2007. évi CLVI. tv. (a Tny. módosításáról) az egész nyugdíjrendszerre vonatkozó szigorításokat vezetett be.[84] A legfontosabb változás az volt, hogy 2008-tól

[80] 2007. évi CLVI. törvény a Tny. módosításáról – *https://njt.hu/jogszabaly/2007-156-00-00*; az anticipációs hatás elméleti hátteréhez ld.: Burtless–Quinn (4. lj.); az 1322 fős korai kilépőszámhoz ld.: *Infostart.hu*, 2007. december 29. – *https://infostart.hu/belfold/2007/12/29/egyesult-a-rendorseg-es-a-hatarorseg-171254*.

[81] 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet a hivatásos állomány tagjainak szolgálati időt elismerő támogatásáról – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0900017.irm;* az 1886 fős igénylési adathoz: ORFK tájékoztatás, közölve: FRSZ 2009/4. szám.

[82] A 2011. évi CLXVII. törvény – *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*; az anticipált kilépési hullámok mechanizmusáról ld.: Gruber–Wise (4. lj.); Papke (6. lj.).

[83] Magyar Államkincstár adata: 2012-ben 30 407 fő részesült szolgálati járandóságban; a szerző kérésére bocsátotta rendelkezésre.

[84] A 2007. évi CLVI. tv. a Tny. módosításáról. A számítási alap átalakításának részletei: 2. § (1) bek., hatálybalépés: 2008. január 1.

kezdve fokozatosan változott a nyugdíj összegének számítási módja: már nem kizárólag az utolsó 12 havi kereset átlaga, hanem a korábbi évek is beleszámítottak. A korábbi időszakra jellemző kimagaslóan kedvező pályaelhagyási csúcsok „ellaposodtak". Emellett a nyugdíj mellé végezhető keresőfoglalkozás tekintetében is szigorítás következett.

6. 3. A HŰSÉGPÓTLÉK INTÉZMÉNYE ÉS A FÜV-ELJÁRÁS REFORMÁLÁSÁNAK KÍSÉRLETE

A 2000-es évek végére a rendőrség hivatásos állományának folyamatos erózió-ja rendszerszintű humánpolitikai válsággá mélyült. A létszámhiány nem új keletű jelenség volt: a rendőrségi évkönyvek adatai szerint a legkritikusabb időszakban, a határőrség integrációjának éveiben – 2006-ban 3500, 2007-ben 2742 fős – hiány mutatkozott a tervezett létszámhoz képest.[85] A 2008-as integrációs évben 3872 fő szerelt le a testülettől, miközben a következő évben a 2732 távozó munkavállalóból 1428 fő nyugdíjba vonult.[86] A fluktuáció hátterében elsősorban az anyagi és erkölcsi megbecsülés hiánya, a versenyképtelen illetményrendszer, valamint a civil szférával és a külföldi munkaerőpiaccal szemben fennálló bérhátrány azonosítható.[87]

E folyamatokra – és különösen az életpályájuk végéhez közeledő, de még aktív szolgálatra képes, tapasztalt állomány elvándorlásának megfékezésére – reagált a 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet, amely a hivatásos állomány tagjainak szolgálati időt elismerő támogatását, közismert nevén a hűségpótlékot vezette be.[88] A rendelet személyi hatálya a Rendőrségnél, illetve a büntetés-végrehajtási szervezetnél fennálló hivatásos szolgálati viszonyra terjedt ki, és kétfokozatú ösztönzőrendszert alkalmazott: legalább 25 év szolgálati nyugdíjjogosultsághoz szükséges szolgálati idő esetén, 5 éves további szolgálati elkötelezettség vállalása fejében az érintett havi 50 000 forint támogatásra vált jogosulttá, míg a legalább 30 éves szolgálati idő esetén 3 éves hűségidő vállalásával 30 000 forint havi összeg illette meg a pótlékot igénylő személyt.[89] A kedvezmény kizárólag önkéntes jelentkezés alapján volt igénybe vehető, és a vállalt időtartamon belüli saját kérelemre történő leszereléssel megszűnt, illetve a már folyósított összeg visszakövetelhetőségét vonta maga után.[90]

[85] Vári (3. lj.) 205–206.

[86] ORFK fluktuációs adatok, közölve: *hvg.hu*, 2013. július 18. [*https://hvg.hu/itthon/20130718_nyugdij_rendorseg_ORFK*].

[87] Bognár László: *A rendvédelmi szervek hivatásos állománya szolgálati viszonyát szabályozó normák a közszolgálati jogviszonyok rendszerében* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2014).

[88] 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet a hivatásos állomány tagjainak szolgálati időt elismerő támogatásáról. *Magyar Közlöny*, 2009/75. sz. A rendelet felhatalmazási alapja: a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) 342. § (2) bekezdés e) pontja.

[89] 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet 1. §.

[90] 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontja.

Az intézkedés szándéka egyértelmű volt: a nyugdíjjogosultság küszöbén álló, értékes tapasztalati tudást hordozó állományrészt anyagi eszközökkel visszatartani a korai kilépéstől. Az eredmény azonban csak részlegesnek minősíthető. Az érintett, összesen mintegy 4000 fős körből a lehetőséggel csupán 1886 fő – az érintetti kör körülbelül 47 százaléka – élt. Ez az arány arra utal, hogy a pénzügyi ösztönző önmagában nem volt elegendő a pályaelhagyás motivációit ellensúlyozni: a meg nem szólított többség esetében feltehetően a kilátástalannak ítélt munkakörülmények, a szervezeti kultúra elemeivel való elégedetlenség, illetve egyéb munkaerő-piaci tényezők döntőbbnek bizonyultak a havi juttatás összegénél.[91]

Ezzel párhuzamosan a szabályozó hatóságok kísérletet tettek a fizikai, egészségügyi és pszichikai alkalmasság felülvizsgálatára irányuló – FÜV – eljárásrendben rejlő szabályozási hézagok felszámolására is. Az 57/2009. (X. 30.) IRM–ÖM–PTNM együttes rendelet ugyan keretet adott az alkalmassági felülvizsgálat eljárásrendjének, ám az eljárásba épített strukturális ellentmondás a reform azonnali és teljes körű megvalósítását megakadályozta. A FÜV-eljárás első foka ugyanis – a vizsgálatot végző szervek civil egészségügyi intézményi beágyazottsága folytán – civil jogi keretek között zajlott le, ami a szigorítást célzó belső normáknak csak korlátozott érvényesíthetőséget biztosított, hiszen azok a civil szektorra vonatkozó szabályozást is érintették volna, s ezért az általános közigazgatási és egészségügyi jogrenddel való összeegyeztethetőség vizsgálata szükségessé vált.[92] A tervezett reform 2009-ben emiatt csak részlegesen valósult meg. A FÜV-eljárás érdemi szigorítása 2011-ben indult el, amikor a rendőrségen belül megkezdték a felülvizsgálati rendszer tudatosabb, a szervezeti igényekhez igazított alkalmazását, a kapcsolódó humánigazgatási eljárásrend finomhangolásával együtt.[93]

6. 4. A SZOLGÁLATI NYUGDÍJ MEGSZÜNTETÉSE

A 2011. évi CLXVII. törvény a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetésével a rendvédelmi szolgálati nyugdíj intézményét alapvetően átalakította: a már megállapított ellátásokat nem szüntette meg, hanem szolgálati járandósággá alakította át, miközben az új belépők számára e konstrukciót véglegesen lezárta.[94] E szabályozási fordulat a nyugdíjrendszerek azon – számos európai országban párhuzamosan kibontakozó – reformlogikájába illeszkedik, amely az előrehozott kilépési lehetőségek szűkítését és a munkában maradás ösztönzését tekinti elsődleges céljának,

[91] Az érintett létszámra és a részvételi arányra vonatkozó adatokra ld. az IRM tájékoztató összefoglalóját; a motivációs tényezők elemzéséhez ld. Vári (3. lj.) 206.

[92] 57/2009. IRM–ÖM–PTNM rendelet: *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0900057.irm*; ORFK Tájékoztató 2010/23.: *https://www.police.hu/sites/default/files/ot23_1.doc.*

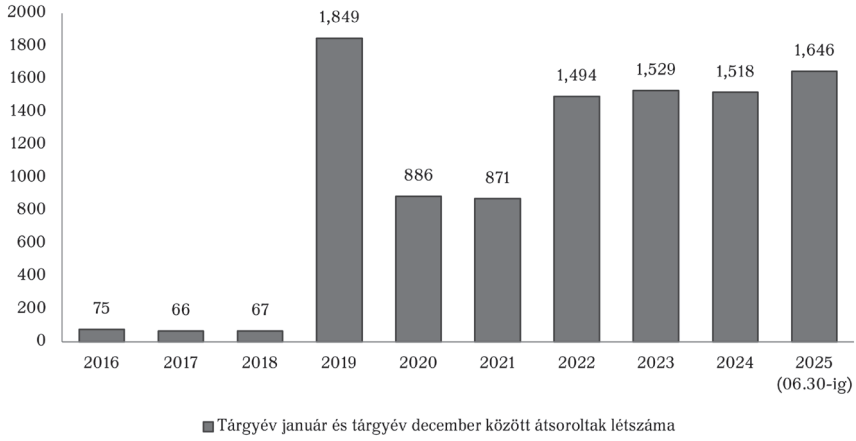
[93] ORFK Tájékoztató (OT) 2010/23. sz., Budapest, 2010. október 4.; 57/2009. (X. 30.) IRM–ÖM–PTNM együttes rendelet az egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról. *Magyar Közlöny*, 2009/153. sz.

[94] 2011. évi CLXVII. törvény 1. § (1) bek. és 3–6. §§; a 2012. január 1-jei lezárásról: uo. 1. § (2) bek. – *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*; a korábban megállapított ellátások rögzítéséről ld. a törvény 19–20. §§-t.

s amelyet a szakirodalom a korai nyugdíjba vonulás strukturális okainak feltárásával összefüggésben részletesen elemzett.[95]

A Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott adatsorokból készültek az alfejezetet kísérő grafikonok, amelyek a szolgálati járandóságban részesülő jogosulti kör 2012–2026 közötti alakulását három dimenzióban – az öregségi nyugdíjba átsorolt személyek száma, az elhunytak száma, valamint az összesített létszám – szemléltetik. A reform hatása – amint az adatokból is kitűnik – nem egyetlen pillanatban, hanem fokozatosan és több csatornán érvényesült.

4. ábra: Adott évben átsoroltak (öregségi nyugdíjban részesülők) létszáma



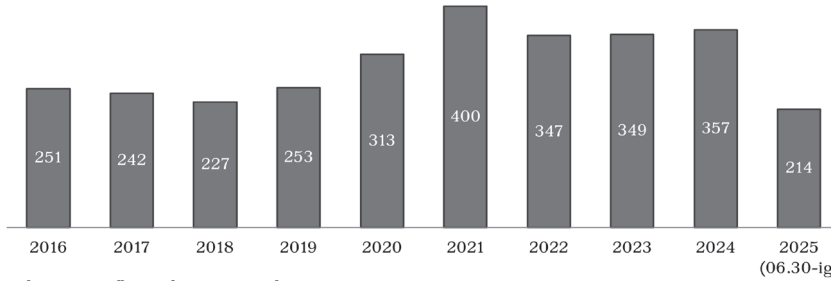
Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Az öregségi nyugdíjba átsorolt személyek száma 2016 és 2018 között rendkívül alacsony maradt (75, 66, illetve 67 fő), majd 2019-ben hirtelen 1849 főre ugrott. Ezt követően 2020-ban 886 főre, 2021-ben 871 főre csökkent, 2022-ben 1494 főre emelkedett, 2023-ban 1529, 2024-ben 1518, 2025. június 30-ig pedig 1646 főt tett ki. A hullámzó mintázat azzal magyarázható, hogy a szolgálati járandóságban részesülők eltérő életkorban és eltérő belépési évekkel rendelkeztek; az öregségi korhatár elérése nem egyenletesen, hanem az eredeti állomány belépési életkorától és a jogosultság megszerzésének idejétől függően, egyes évjáratokban koncentráltan következett be.[96]

[95] Monostori Judit: „A korai nyugdíjazás jelensége és annak társadalmi meghatározottsága" *Demográfia* 2007/2–3. 220–251.; Monostori Judit: *Korai nyugdíjba vonulás. Okok és következmények.* KSH NKI Műhelytanulmányok 7. (Budapest: KSH Népességtudományi Kutatóintézet 2008) – *http://www.demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/muhelytanulmanyok/article/download/877/477*; az európai összehasonlító kerethez ld.: Gruber–Wise (4. lj.).

[96] Az adatsor forrása: Magyar Államkincstár, a szerző kérésére rendelkezésre bocsátott összesítő; a mintázat magyarázatához ld. a 2011. évi CLXVII. törvény 3. §-át az öregségi korhatár elérése esetén alkalmazandó szabályokról.

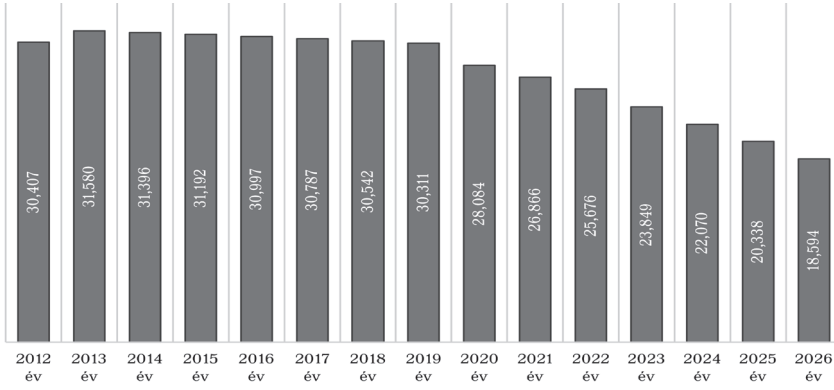
5. ábra: Szolgálati járandóságban részesülők közül az adott évben elhunytak száma



Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Az elhunytak száma ezzel szemben egyértelműen emelkedő tendenciát mutat: 2016-ban 251, 2017-ben 242, 2018-ban 227, 2019-ben 253, 2020-ban 313, 2021-ben 400, 2022-ben 347, 2023-ban 349, 2024-ben 357, 2025. június 30-ig 214 fő. A 2020–2021-es kiugrás – ahol a halálozások száma a megelőző évek átlagát mintegy 30–65%-kal haladta meg – feltehetően részben a Covid–19 pandémia idős korosztályokat súlyosabban érintő halandóságnövelő hatásával is összefügg, bár e kapcsolat önálló elemzést igényelne.[97] Az emelkedő tendencia általánosságban a jogosulti kör természetes fogyását és elöregedését jelzi: a szolgálati járandóságban részesülők állománya egyre idősebb korcsoportokból állt össze, és a kilépési lehetőség 2012. január 1-jei lezárása óta belépéssel nem pótolható.

6. ábra: Szolgálati járandóságban részesülő ellátottak létszáma az adott év januárjában mindösszesen, szünetelő ellátásokkal együtt (fő)



Forrás: a szerzők saját szerkesztése

[97] A Covid–19 pandémia idős korosztályokra gyakorolt halandóságnövelő hatásához általánosan ld.: KSH Statisztikai Tükör, „A Covid–19 halandósági hatásai Magyarországon" (2021); az összefüggés közvetlen igazolásához a vizsgált jogosulti körre vonatkozó korspecifikus adat lenne szükséges, amely e tanulmány keretei között nem állt rendelkezésre.

Az összesített létszám alakulása a rendszer demográfiai természetét szemlélteti a legközvetlenebbül. A jogosultak száma 2012-ben 30 407 főről indult, 2013-ban átmenetileg 31 580 főre emelkedett – valószínűsíthetően a 2011-es törvény előtt még fennálló, utolsó pillanatos jogosultságszerzések hatásaként –, majd ezt követően egyenletesen csökkent: 2015-ben 31 192, 2018-ban 30 542, 2019-ben 30 311 fő. 2020-tól a csökkenés érzékelhetően felgyorsult: 2020-ban 28 084, 2021-ben 26 866, 2022-ben 25 676, 2023-ban 23 849, 2024-ben 22 070, 2025-ben 20 338, 2026-ban 18 594 fő. Ez a több mint 11 800 fős visszaesés – amely 2012 és 2026 között közel 39%-os fogyást jelent – azt mutatja, hogy a rendszer hosszú távon nem növekedett, hanem fokozatos kifutás felé mozdult el: demográfiai értelemben záródó intézményként működik, amelynek jogosulti köre kizárólag természetes fogyás útján csökken, új belépés nélkül.[98]

E három mutató együttes elemzése azt szemlélteti, hogy a 2011. évi törvény nem csupán egy ellátási forma jogi lezárását hajtotta végre, hanem egy évtizedeken át aktív szervezeti és humánpolitikai mechanizmust kapcsolt ki: a karrierre vonatkozó döntések befolyásolásának azt a csatornáját, amelyen keresztül a szolgálati nyugdíj – akár megtartó, akár kiléptető hatásával – a rendvédelmi pálya demográfiáját formálta.

6. 5. A NYUGDÍJSZÁMÍTÁSI REFORM ÁLLOMÁNYMEGTARTÓ ÉS PÁLYAELHAGYÁST MÉRSÉKLŐ HATÁSA

A rendőrség humánerőforrás-gazdálkodásának szabályozási környezetét a 2000-es évek második felében nem csupán a szolgálati viszonyra vonatkozó belső normák, hanem az általános társadalombiztosítási nyugdíjjogszabályok mélyreható átalakulása is meghatározta. E folyamat kulcspontját a 2006. évi CVI. törvény jelentette, amelynek – részben a 2007. évi CLVI. törvénnyel pontosított és kiegészített – rendelkezései 2008. január 1-jei hatállyal gyökeresen átalakították az öregségi nyugdíj alapját képező átlagkereset számítási módszerét.[99]

A korábbi szabályozás alatt a nyugdíjalap meghatározásakor az igénylő szempontjából kedvező, rövidebb – jellemzően az utolsó aktív évekre koncentráló – referencia-időszak érvényesült, ami a karrierpálya lezárásához közeledő, illetménycsúcson lévő munkavállalók számára kifejezetten ösztönző hatást fejtett ki: minél magasabb volt az utolsó időszak keresete, annál kedvezőbb volt a nyugdíjszámítás kiindulópontja. A 2006. évi CVI. törvény 3. §-ával módosított Tny. 13. §-a azonban ezt a mechanizmust alapvetően megváltoztatta: az átlagkereset meghatározásánál immár az 1988. január 1-jétől a nyugdíjba vonulás időpontjáig terjedő teljes életpálya-keresetek valorizált átlagát kell figyelembe venni, az egyes évek kereseteit az országos

[98] Az összesített létszámadatok forrása: Magyar Államkincstár; az összesített visszaesés számítása: (30 407 – 18 594) / 30 407 ≈ 38,8%.

[99] A 2006. évi CVI. törvény és a 2007. évi CLVI. törvény összefüggéséhez ld.: Társadalombiztosítási nyugdíjváltozások. *Adó Online*, 2008. – *https://ado.hu/ado/tarsadalombiztositasi-nyugdijvaltozasok/*; a törvényszövegek: *https://njt.hu/jogszabaly/2006-106-00-00* és *https://njt.hu/jogszabaly/2007-156-00-00*.

nettó átlagkereset növekedési ütemére tekintettel a nyugdíjazást megelőző naptári év kereseti szintjéhez igazítva.[100] Mindez azt eredményezte, hogy a korábban stratégiai szempontból célravezetőnek tartott korai – azaz a legmagasabb keresetű időszakban történő – kilépés pénzügyi előnye érzékelhetően csökkent, hiszen a hosszabb életpályán alacsonyabb keresettel töltött korábbi évek szükségszerűen lenyomják az átlagot, kivédve a csúcskereset-koncentráció „nyugdíjoptimalizáló" hatását.[101]

Ennek közvetlen következménye a pályaelhagyási minták módosulása volt. A korábbi időszakban tapasztalt, a keresetcsúcsokhoz igazodó, kiugró fluktuációs hullámok – amelyek a rendőrség esetében statisztikailag is azonosítható, szisztematikus kilépési torlódásokat okoztak a magasabb illetmény-kategóriákban eltöltött évek végén – fokozatosan ellaposodtak. Az egyéni racionalitás alapján kalkulált optimális kilépési időpont eltolódott, ami önmagában is mérsékelt állománymegtartó hatással járt, bár hangsúlyozni szükséges, hogy ez a hatás elsősorban a jogszabályváltozás idején már hosszabb szolgálati idejű, a nyugdíjjogosultság határán álló állományrésztől volt várható.

A módosítás emellett a nyugdíj melletti keresőtevékenységre vonatkozó szabályokat is szigorította. A 2006. évi CVI. törvény – a Tny. 83/B. §-ának beiktatásával – előírta a nyugellátás kötelező szüneteltetését arra az időtartamra, amely alatt a jogosult biztosítással járó munkaviszonyban vagy más, a törvényben meghatározott jogviszonyban áll, és amelyre vonatkozóan a szüneteltetés szabályait kifejezetten kiterjesztette a fegyveres szervek hivatásos állományának szolgálati nyugdíjára is.[102] Ez a rendelkezés a korábban elterjedt kettős jövedelemszerzési stratégiát – amelynek keretében a leszereléssel egyidejűleg felvett szolgálati nyugdíj mellé civil állásba lépő egykori hivatásos rendőrök mindkét forrásból párhuzamosan részesültek – érdemben szűkítette, csökkentve ezzel a korai leszereléssel elérhető pénzügyi előny nagyságát.

E jogszabályi változások összességükben a rendőri életpályáról való korai kilépés gazdasági kalkulációját módosították: a nyugdíjszámítási mód megváltozása és a párhuzamos jövedelemszerzés korlátozása együttesen gyengítette a pályaelhagyás pénzügyi vonzerejét, ugyanakkor – mivel az állomány elvándorlásának okai között a béraránytalanság, a munkakörülmények és a szervezeti elégedettség is hangsúlyos szerepet játszottak – a szabályozási szigorítások önmagukban nem bizonyultak elégségesnek a rendszeres fluktuáció megfékezéséhez.[103]

[100] A Tny. 22. §-ának módosult átlagkereset-számítási logikájához ld.: 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 15–16. §§ – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700168.kor*; a „valorizációs szorzó" mechanizmusának közérthető összefoglalójához ld.: *Nyugdíjmaskeppen.hu – https://nyugdijmaskeppen.hu/nyugdijszamitasi-valorizacios-szorzo/*.

[101] A számítási mód reformjának motivációs hatásait – ideértve a korai kilépési ösztönzők gyengítését – elemzi a T/4094. sz. törvényjavaslat indokolása: *https://jogkodex.hu/doc/2490122*.

[102] 2006. évi CVI. törvény 9. §, a Tny. 83/B. §-ának megállapítása; a fegyveres szervekre való kifejezett kiterjesztés: Tny. 83/B. § (5) bekezdés. Hatályos szöveg: *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700081.tv*; a szolgálati járandóság melletti keresőtevékenység jelenlegi szabályaihoz ld.: *https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/hu/ügyintézés/ügyintézési-tájékoztatók/117-nyugdíj-folyósítása-melletti-keresőtevékenységek.html*.

[103] A fluktuáció összetett okaihoz ld. az ORFK adatain alapuló elemzést: *hvg.hu*, 2013. július 18. – *https://hvg.hu/itthon/20130718_nyugdij_rendorseg_ORFK*; valamint Vári (3. lj.) 206.

7. SZERVEZETI KÖVETKEZMÉNYEK ÉS ELMÉLETI ÉRTELMEZÉS

A szolgálati nyugdíjrendszer változásai a rendvédelmi szervezet működésére nem egyszerűen létszámmozgásként, hanem az intézményi stabilitás, a személyi állomány szerkezetének és a tudásmegtartásnak a kérdéseként hatottak. A szabályozási környezet módosulása ugyanis olyan döntési helyzetet teremtett, amelyben a hivatásos állomány tagjai már nem kizárólag a szolgálat természetes lezárásaként értelmezték a nyugállományba vonulást, hanem egyre inkább a juttatási rendszer által kijelölt, időben optimalizált kilépési pontként. Ebből következően a szervezet belső egyensúlya fokozatosan eltolódott a megtartás logikájától a kiáramlás logikája felé, ami a humánerőforrás-gazdálkodás egészére kihatott.[104]

A folyamat első szakaszában a szolgálati nyugdíj stabilizáló funkcióját töltött be: a nyugellátás és az aktív illetmény közötti különbség nem tette vonzóvá a kilépést, a szervezeti korfa viszonylagos egyensúlya fennmaradt. A jubileumi jutalmak 1997-es átalakítása azonban megbontotta ezt az egyensúlyt: a jogosultságok korábbi érvényesíthetősége és a megnövelt mértékű jutalmak a kilépési döntést pénzügyi optimalizációs kérdéssé emelték. A jogosultságok felhalmozódása önmagában még nem okozott azonnali válságot, de megteremtette a feltételét annak, hogy a várható feltételromlás tömeges, időben sűrűsödő kilépési hullámot váltson ki – ezt a mechanizmust a tanulmány – a 2. fejezetben pontosított értelemben – „*lock-in*" logikaként írja le.[105]

Az intézmény megszüntetése olyan szervezeti demográfiai feszültséget hozott létre, amely messze túlmutatott a pótlás nehézségén. A tapasztalt állomány egy része rövid idő alatt távozott, miközben az utánpótlás csatornái nem tudtak azonos ütemben reagálni. Ez a helyzet a közigazgatás-tudományi irodalomban Rhodes által kidolgozott „*hollowing out*" jelenséggel azonosítható: a szervezet középszintű szakmai rétegeinek elvékonyodása, a belső koordináció gyengülése és a szervezeti tudásvesztés együttesen lép fel. Fontos ugyanakkor pontosítani, hogy Rhodes a „*hollowing out of the state*" fogalmát eredetileg tágabb, kormányzástani értelemben – a központi állam kapacitásának és funkcióinak eróziójaként – alkotta meg: a privatizáció, a hatáskörök felfelé (az európai integráció szintjére) és kifelé (ügynökségekhez, kvázi-autonóm szervekhez) történő elvándorlása, valamint a közszolgálati mérlegelési mozgástér New Public Management-vezérelt szűkítése összefüggésében. Jelen tanulmány a fogalmat ehhez képest analógiásan, szervezeti (mezo) szinten alkalmazza – a tapasztalt személyi állomány tömeges elvesztéséből fakadó belső kapacitáserózió leírására. A rendvédelmi szervek esetében ez különösen súlyos következményekkel jár, mivel működésük a rutinokra, a tapasztalati tudásra

[104] A szolgálati nyugdíj megtartó és kiléptető hatásának kettősségéhez ld.: Vári (3. lj.).

[105] A nyugdíjrendszer egyensúlybomlásának általános logikájához ld.: Christensen–Lægreid (12. lj.). Burtless–Quinn (4. lj.); a lock-in mechanizmus empirikus igazolásához ld.: Gruber–Wise (4. lj.). 2011. évi CLXVII. törvény – *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*; a kollektív válasz mechanizmusához ld.: Papke (6. lj.).

és a hierarchikus folytonosságra épül – De Long nyomán éppen az a tudás vész el, amelyet formalizált képzési csatornákon nem lehet pótolni.[106]

A szervezeti következmények ezért nem pusztán létszámcsökkenésben, hanem a mentorálás és a belső tudásátadás gyengülésében, a szolgálati kultúra átörökítésének töréseiben, végső soron a szervezeti legitimitás és a működési koordináció meggyengülésében is megmutatkoznak.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a szolgálati nyugdíjrendszer átalakítása a rendvédelmi szervezetben a megtartási logika fokozatos felbomlásához, a kilépési döntések időbeli koncentrálódásához és a szervezet belső kiüresedéséhez vezetett. A folyamat jogi szempontból azért jelentős, mert jól mutatja: a közszolgálati jogviszony szabályozása nem pusztán ellátási kérdés, hanem a szervezet fenntarthatóságának és működőképességének egyik alapvető feltétele. Ebből következően a nyugdíjszabályok módosítása csak akkor tekinthető sikeresnek, ha a költségvetési és ellátáspolitikai célok mellett a szervezeti reprodukció, a tapasztalatmegtartás és az utánpótlás biztosítása is figyelmet kap.[107]

8. KÖVETKEZTETÉSEK

A három vizsgált történeti időszak átfogó elemzése alapján a következő főbb megállapítások fogalmazhatók meg a rendvédelmi szolgálattal kapcsolatos pályaelhagyás racionális döntési mechanizmusaira vonatkozóan.

Első megállapítás. A racionális pályaelhagyás feltételeit és ösztönzőstruktúráját a mindenkori jogszabályi szabályozás determinálta. Az 1990–1996 közötti időszakban a 25. illetve a 35. szolgálati év jelentette az optimális kilépési pontokat, azonban a realizálható anyagi előny viszonylag csekély maradt: a jubileumi korrekció a nominális nyugdíjkulcshoz képest mindössze 8–10 százalékpontos többletet jelentett, a megállapítható nyugdíj pedig az aktív illetmény alatt maradt. Ennek következtében az aktív szolgálatban maradás ösztönzői erősebbnek bizonyultak a pályaelhagyás-

[106] R. A. W. Rhodes: „The New Governance: Governing without Government" *Political Studies* 1996/4. 652–667. *https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x*; a „*hollowing out*" fogalom szervezeti kapacitás-eróziós értelmezéséhez ld. továbbá: R. A. W. Rhodes: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press 1997), különösen 5. fejezet: „Reinventing Whitehall, 1979–95: hollowing out the state?" A fogalom eredeti, kormányzástani jelentéséhez ld. elsődlegesen: R. A. W. Rhodes: „The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain" *Political Quarterly* 1994/2. 138–151. *https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x*. David W. De Long: *Lost Knowledge: Confronting the Threat of an Aging Workforce* (New York: Oxford University Press 2004), különösen a tapasztalati tudás kodifikálhatóságának korlátairól szóló fejezetek; a rendőrségi kontextusra ld.: Jeremy M. Wilson – Erin Dalton– Charles Scheer– Clifford A. Grammich: *Police Recruitment and Retention for the New Millennium: The State of Knowledge* (Santa Monica: RAND Corporation 2010).

[107] A nyugdíjpolitika és szervezeti reprodukció összefüggéséhez ld.: Feldman (1. lj.); Christensen–Lægreid (12. lj.). Monostori (95. lj.). A közszolgálati életpályák szabályozásának szervezeti viselkedésre gyakorolt hatásához hazai kontextusban ld.: Infojegyzet 2018/21. – Rendvédelmi életpálya (Országgyűlés Hivatala 2018) – *https://www.parlament.hu/documents/10181/1479843/Infojegyzet_2018_21_rendvedelmi_eletpalya.pdf*.

nál, és a szolgálati jogviszony megszüntetése nem vált domináns stratégiává. A kilépés elsősorban kényszerítő körülmények esetén – egészségügyi alkalmatlanság, szervezeti változás, második karrier tervezése – volt jellemző.[108]

Második megállapítás. Az 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) reformja, különösen a jubileumi jutalmak mértékének ugrásszerű növelése és előzetes kifizethetőségük lehetővé tétele, alapvetően megváltoztatta a hivatásosok egyéni karrierkalkulációinak logikáját. A 33. szolgálati év elérését követően a jubileumi jutalommal korrigált nyugdíj összege meghaladta az aktív illetményt, ami paradox módon a pályaelhagyást tette racionálissá és anyagilag előnyösebb döntéssé. E jogszabályi változás paradigmaváltást idézett elő a rendvédelmi karrierstratégiákban: a pályán maradás helyett a kilépés optimalizálása vált a racionalitás vezérelvévé, és ez az ösztönzőstruktúra évtizedekig meghatározta az állomány viselkedését.[109]

Harmadik megállapítás. A kilépők életkori eloszlásának három markáns csúcspontja (41, 49 és 57 év) közvetlenül leolvasható a jubileumi jutalmak rendszeréből – rendre a 25., 30. és 35. éves jubileumi jutalom hatásával hozható összefüggésbe. Ez az empirikus mintázat megerősíti, hogy a hivatásos állomány tagjai érzékenyen reagáltak a szabályozás által kínált optimalizálási lehetőségekre, és karrierdöntéseiket szorosan igazították a jogszabályi ösztönzőkhöz. Az életkori csúcspontok és a jubileumi rendszer szoros összefüggése arra utal, hogy a pályaelhagyás nem spontán folyamat, hanem előre kalkulált, stratégiai döntés eredménye.[110]

Negyedik megállapítás. A 2008-ban lezajlott 3872 fős, valamint a 2011-es 2974 fős kilépési hullám empirikusan igazolja, hogy az anticipált jövőbeli feltételromlás tömeges, időben sűrűsödő kilépési döntéseket generál. A 2011. évi CLXVII. törvény által végrehajtott intézményi lezárás – amely 2012. január 1-jétől új jogosultságok keletkezését kizárta – közvetlen kiváltója volt a 2011-es kilépési hullámnak. Ez az adat igazolja, hogy a jogszabályi környezet várható változásának anticipálása jelentős viselkedésformáló erővel bír, és a 2. fejezetben pontosított értelmű „*lock-in*" mechanizmus a magyar rendvédelmi kontextusban is azonosítható.[111]

Ötödik megállapítás. Az intézmény megszüntetése szervezeti demográfiai feszültséget okozott a rendvédelem humánerőforrás-gazdálkodásában. A tapasztalt állomány tömeges távozása és az utánpótlás párhuzamos elapadása a zárt rendszerű karrierszervezetek szakirodalmában ismert *„hollowing out"* jelenséggel azonosítható, amely a szervezet középszintű szakmai rétegeinek elvékonyodását, a belső tudásátadás meggyengülését és a szervezeti kapacitás strukturális kiüresedését jelenti.[112]

[108] A korai kilépés motivációinak összetett struktúrájához ld.: Feldman (1. lj.); a vizsgált korszak kilépési logikájához ld. a tanulmány 4.4. alcímét

[109] A Hszt. 110. §-ának jubileumi jutalom-rendszeréhez ld. a tanulmány 5.2. alfejezetét; a „túlcsorduló" effektus mechanizmusához ld. az 1. ábra magyarázatát; a paradigmaváltás elméleti hátteréhez: Christensen–Lægreid (12. lj.).

[110] Az életkori csúcspontok és a jubileumi rendszer összefüggéséhez ld. a tanulmány 5.3. alfejezetét és a 2. ábrát; a normatív modell alapjához: Hszt. 110. § (1) bek. a)–c) pont – *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[111] Burtless–Quinn (4. lj.); Gruber–Wise (4. lj.); Papke (6. lj.).

[112] Rhodes 1996 (106. lj.); De Long (106. lj.); a rendőrségi kontextushoz: Wilson–Dalton–Scheer–Grammich (106. lj.).

Az állomány kiáramlásának és az utánpótlási bázis szűkülésének kombinációja hosszú távú szervezeti kihíváshoz vezetett, amelynek hatása a rendvédelem teljesítőképességére és adaptív kapacitására tartósan érezteti hatását.

A KUTATÁS MÓDSZERTANI KORLÁTAI

A nyugállományba vonulók életkorára, rendfokozatára és tényleges szolgálati idejére vonatkozó részletes mikroadatok jelenleg nem hozzáférhetők transzparens módon. Az életkori csúcspontokra vonatkozó megállapítások ezért részben egy 300 fős, nem reprezentatív mintán, részben a szabályozás logikájából levezetett normatív becslésen alapulnak.[113] A részletes állomány-nyilvántartások feldolgozása a téma mélyebb empirikus vizsgálatának lehetséges iránya, amely jelentősen növelhetné a kutatás validitását és általánosíthatóságát. A jövőbeli kutatásokban célszerű lenne a primer adatbázisok hozzáférhetőségének megteremtése, valamint nemzetközi összehasonlító elemzések beépítése a magyar rendvédelmi modellek kontextusba helyezéséhez.

[113] A módszertani korlátokhoz ld. a tanulmány bevezető módszertani fejezetét; az adathiány jellemzéséhez: Magyar Államkincstár adata (a szerző kérésére rendelkezésre bocsátott összesítő); a normatív deduktív becslés korlátaihoz ld.: Monostori (95. lj.)