

# A második Orbán-kormány és a vegyes nyugdíjrendszer kötelező magánnyugdíjpénztári pillérének a megszüntetése (Közpolitikai elemzés)<sup>1</sup>

DÉSI GYÖRGY

## Bevezetés

A témát a politikum szűk szféráján túlmutató aspektusai, gazdasági beágyazottsága, bonyolult jogszabályi környezete, és szociológiai szempontból a nyugati kultúrára, a modern korban eleddig sosem jellemző elöregedő és egyben alacsony születési rátájú társadalom demográfiai jelensége teszi sokrétűvé és komplexé. A közpolitikai elemzés készítőjének, - ahhoz, hogy a mély összefüggéseket feltárva és megértve, érdemi tanácsokat legyen képes adnia az ügy érintettjeinek, - tudományos szempontból interdiszciplináris megközelítést lenne célszerű alkalmaznia, ezért politikatudományi ismereteken túl szociológiai, demográfiai, gazdasági és jogi tudással is fel kellene vértéznie magát. Ezen kívánalmaknak megfelelni szinte lehetetlen, ami azonban lehetséges, hogy a jelentősen átpolitizált ügyet pártatlanul és objektíven tegyük elemzés tárgyává.

Nézzük meg konkrétan, hogy a fenti témában milyen kérdéseket érdemes és lehet tárgyalni egy közpolitikai elemzés keretében. Hogyan ment végbe a nyugdíjrendszer átalakítása, mint közpolitikai folyamat? Milyen közpolitikai szempontok merülnek fel a nyugdíjrendszer átalakítása, és annak értékelése során? Kik a legfontosabb szereplői ennek a folyamatnak és milyen viszony van közöttük? Milyen tanácsokat lehet adni a közvetlenül érintett szereplők: a kormányzat, a magánnyugdíjpénztárak és érdekszervezetük, továbbá a pénztártagok számára? Ezekre a kérdésekre keresem a választ közpolitikai elemzésemben, illetve teszem meg javaslataimat az érintettek irányába.

## Az ügy bemutatása (The Issue)

A nyugdíjrendszerek, - különösen az európai jóléti államok által működtetett nyugdíjrendszerek - körüli polémia nem új keletű, szakirodalma óriási.<sup>2</sup> Ezen belül, illetve mindezt kiegészítve, néhány poszt szocialista országban, az átmenet évtizedében bevezetett úgynevezett vegyes nyugdíjrendszerek körüli vita, mely a kezdetektől fogva létezik, szintén könyvtárnyi méretű.<sup>3</sup> A nemzetközi és hazai

---

<sup>1</sup> Jelen tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program [Társadalmi Megújulás Operatív Program] „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojektjében, az „Állam és polgárai” műhelyben készült. A műhely (kutatócsoport) vezetője: Gallai Sándor. A tanulmányt szakmai szempontból lektorálta: Ágh Attila professor emeritus (BCE). A szerző PhD hallgató (BCE, Társadalomtudományi Kar, Politikatudományi DI); elérhetősége: [gyorgy.desi@stud.uni-corvinus.hu](mailto:gyorgy.desi@stud.uni-corvinus.hu).

<sup>2</sup> Pl. Castellino, Onorato – Fornero, Elsa (ed.) (2003): *Pension Policy in an Integrating Europe*, Edward Elgar és Hughes, Gerard – Stewart, Jim (ed.) (2004): *Reforming Pensions in Europe*, Edward Elgar.

<sup>3</sup> Pl. Fultz, Elaine (2004): *Pension Privatisation in Hungary and Poland: A Comparative Overview*, In. Hughes, Gerard – Stewart, Jim (ed.): *Reforming Pensions in Europe*, Edward Elgar, és a témában

irodalom fenti példái elsősorban közgazdasági, gazdaságpolitikai aspektusból közelítenek a nyugdíjrendszerekhez. Én azonban ebben a dolgozatban kizárólag a hazai nyugdíjrendszer megváltoztatásának közpolitikai ügyként történő tárgyalását állítom középpontba.

Tehát, dolgozatom tárgyát nem képezi a nyugdíjrendszerek sem gazdaságpolitikai, sem közgazdasági elemzése, azonban az általam tárgyalt ügy megértéséhez elengedhetetlen bemutatni, - még ha csak röviden is, - egyrészt az Európai Unió (továbbiakban: EU) szintű kontextust, másrészt magának a hazai vegyes nyugdíjrendszernek a lényegét, mely utóbbi az általam tárgyalt ügy alaphelyzetét adja.

## Európai Unió kontextus

Két olyan dokumentumra támaszkodom, amelyek az uniós tagállamok hosszú távon fenntartható nyugdíjrendszereit teszik vizsgálat tárgyává.

Az első anyag, melyet az Európai Bizottság (továbbiakban EB) készített el és adott ki 2010 februárjában, részben szól csak a nyugdíjrendszerről, címe: *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*.<sup>4</sup> A kötet 7. fejezete foglalkozik a nyugdíjrendszerek kérdésével, a gazdasági-pénzügyi válság nyugdíjrendszerre gyakorolt hosszú távú hatásait illetően.

Az írás fő konklúziói a következők: A pénzügyi válság negatív hatása a tökefedezeti pillért is magában foglaló nyugdíjrendszereket hátrányosabban érintette (ebben a kvázi magán megtakarítási formában kevés kivételtől eltekintve (Németország) nincs, ill. nem volt még nominális tőkegarancia sem), mint a csak felosztó-kirovó alapon működő állami (társadalombiztosítási) rendszereket. Azonban a lassuló gazdaság, (jellemzően visszaesés, néhol stagnálás) - az ezt visszatükröző GDP csökkenés, az alacsonyabb szintű foglalkoztatás és a tartósan bizonyuló munkanélküliség okán, a nyugdíjjárulék címén beszédett kevesebb állami bevétel miatt, - negatív hatással volt a tb-rendszerekre is, azaz nehezebbé váltak a mindenkori nyugdíjasok járadék kifizetései (ezt tompítandó kormányzati intézkedések léptek életbe: pl. a 13. havi nyugdíj megszüntetése Magyarországon). A demográfiai szorítás kettős: egyre kevesebb gyermek születik és ugyanakkor egyre tovább élünk, ezért egyre kevesebben tartanak el egyre többeket, hosszabban (életbe lépett kormányzati intézkedések: pl. nyugdíjkorhatár emelés Magyarországon 2022-re 62-ről 65 évre emelkedik a nyugdíjkorhatár). A záró gondolat, hogy a pénzügyi válságnak minden bizonnyal volt egy olyan hatása, amely az európai munkavállalók viselkedésére pozitívan hatott, ez pedig az a felismerés, hogy az embereknek többet és tovább kell dolgozniuk ahhoz, hogy saját nyugdíjukat biztosabban meg is kapják öreg korukban.

---

talán legtöbbször publikáló két hazai szakértő néhány fontos írása: Németh, György (2003a.): *Esszé nyugdíjról, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról – I. rész*, Külgazdaság, 2003. január, Németh, György (2003b.): *Esszé nyugdíjról, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról – II. rész*, Külgazdaság, 2003. február,

Németh, György (2009): *A nyugdíjreformról*, Közgazdasági szemle, 2009. március és

Simonovits, András (2008): *A magyar nyugdíjrendszer reformja: 1996-2007*, Külgazdaság,

2008. január-február, Simonovits, András (2009): *Nyugdíjtervek Magyarországon*, Beszélő, 2009. június.

<sup>4</sup> *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*, European Commission, 2010.

A másik írás, amelyet szintén az EB adott ki, a *Zöld Könyv a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé*<sup>5</sup> címet viseli, 2010 júliusában jelent meg, és egy négy hónapig tartó nyilvános vita alap dokumentumaként készült. Maga az írás a fent ismertetett anyaghoz képest sok újdonságot nem tartalmaz. Felveti a pénzügyi válság negatív hatását a gazdaságon keresztül a nyugdíjrendszerek pénzügyi egyensúlyára vonatkozóan, és a demográfiai problémát is. Középpontba állítja a nyugdíjrendszerek hosszú távon fenntarthatóságának eszméjét, de ahogyan Farkas András<sup>6</sup> rámutatott a zöld könyvről szóló elemzésében, igazából nagyon is adós marad a nyugdíjkérdéshez kapcsolódó konkrét cselekvési tervekkel az unió egészét sújtó foglalkoztatási probléma (felpörgetni a munkaerő keresletet), demográfiai probléma (csökkenő születési ráta, elhúzódó öregkor), továbbá a tőkefedezeti pillérek és egyéb magán megtakarítási formák hosszú távú biztonságának növelése kapcsán is.

*Összefoglalva*, a fentiek közül egyik írás sem foglal állást abban, hogy milyen nyugdíjrendszer az ideális, a hatékony. A cél a nyugdíjrendszer tagállami modelljének fenntarthatósága, a mindenkori kifizetés biztonságának garantálása; a rendszer (egy, kettő vagy több pillér) pusztán eszköz. Noha az is nyilvánvaló, hogy a pillérek mennyisége és milyensége a nyugdíjrendszerek egyik legfontosabb aspektusa.

#### Magyarországi alaphelyzet

Magyarországon a vegyes nyugdíjrendszert 1997-ben vezették be (A *magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény* által bevezetett vegyes rendszerről van szó). A következő év elejétől a már munkaviszonyban állók választhattak, hogy a tisztán tb-rendszerben maradnak vagy a vegyes rendszert választják, és így nyugdíjjáruléjuk egy része valamely magánnyugdíjpénztárba kerül (a munkavállaló és egy pénztár között létrejövő magánjogi szerződés következtében), amelyben egyéni számlán történik a nyilvántartás. A későbbi pályakezdők számára a vegyes rendszerbe való belépés már kötelező érvényű volt. A vegyes rendszer, azaz a tb-nyugdíj pillért kiegészítő tőkésített nyugdíjpénztári (ún. második) pillér értelme, hogy a jövőbeli nyugdíjasok két forrásból kapják majd járandóságukat. Az első párhuzamos jellegű nyugdíjjáradék kifizetéseknek 2013-ban kellett volna megkezdődniük.

A vegyes rendszer megítélésében sem a politika, sem a szakma nem volt soha egységes.<sup>7</sup> A hazai nyugdíjrendszer és benne a kötelező magánnyugdíjpénztári pillér pártatlan és szakmai értékelésére a második Gyurcsány-kormány által 2007-ben életre hívott Nyugdíj és Időskor Kerekasztal (továbbiakban: NYIKA) tett kísérletet. A NYIKA záró tanulmánya: *A Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal tevékenységéről* című kötet<sup>8</sup>, melyben a témánkhöz kapcsolódó értékelést az alábbiakban foglalom össze:

<sup>5</sup> *Zöld könyv a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé*, Európai Bizottság,

2010. július. Internetes elérhetőség:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=839&furtherNews=yes>

<sup>6</sup> Farkas, András (2010): *Vita a Titanicon: mi legyen vacsorára?*, Figyelő, 2010. szeptember 30.

<sup>7</sup> Vö. Simonovits (2008), Németh (2009).

<sup>8</sup> Holtzer, Péter (szerk.) (2010a): *Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal tevékenységéről*, Miniszterelnöki Hivatal.

Már a rendszer bevezetésekor tudni lehetett, hogy „a megvalósítás első évtizedeiben átmeneti deficit keletkezik, mivel a magánpénztári tagok egyéni számlájára kerülő pénztári tagdíjak egyidejűleg nem képesek a folyó nyugdíjak kifizetését is szolgálni.”<sup>9</sup> Ez az átmeneti deficit a tervek szerint a mindenkori GDP 1%-át teszi ki, mára azonban inkább reálisnak tűnik a GDP 1,3-1,5%-val számolni.

„A megvalósítás számos ponton rosszul sikerült, és a magánpénztárak első 11 éve összességében sokkal gyengébb teljesítményt hozott, mint az várható volt.”<sup>10</sup>

„Túlnyomórészt (legalább 70-80 százalékban) hazai állampapírokat vásárló magánnyugdíjpénztárakat valószínűleg nem érdemes hosszú távon fenntartani, mert egy ilyen rendszer, a maga költségeivel, nem jár elegendő előnnyel az implicit államadósság fenntartásához képest, és nem jelent megfelelő többlethozamot a jövő nyugdíjasainak.”<sup>11</sup>

A rendszer működését érintő fenti megállapításokon túl a kerekasztal általános érvényű ajánlásokat is megfogalmazott a politikai döntéshozók irányába. Ezekből kiemelem a legfontosabbakat, melyeket itt most csak felsorolás jelleggel mutatok be:

- a második pillér működése bonyolult, sok szereplőt igényel, az állami szabályozásnak hatékonyabb mederbe kell terelnie a működést;
- a járadékot fizető egyének számára átláthatóbbá kell tenni a pénztárak működését; ösztönözni kell az egészséges versenyt a szektoron belül a szolgáltatók között, lehetőséget biztosítva a hozam-kockázat hosszú távú optimalizációjára;
- „a szövetkezeti jellegű nyugdíjpénztár tulajdonosi, tőke ellátottsági és áttekinthetőségi szempontból nem alkalmas egy több ezermilliárd forintot kezelő, több milliós ügyfelet kiszolgáló iparág számára”<sup>12</sup>, túl kell lépni ezen a formán;
- 2013-tól valós szolgáltatások indulnak, addigra ki kell dolgozni a járadékfizetési időszak részletes szabályait.

*Összefoglalva*, a hazai vegyes nyugdíjrendszer működése szerkezeti (tulajdonosi), hatékonysági (hosszú távon elérhető hozamszint, negatív hatás a költségvetésre), szabályozási (jogszabályalkotás a pár éven belül induló kifizetésekről) problémákkal terhes. A rendszer optimalizációját minél hamarabb végre kell hajtania a szabályozó államnak.

#### A konkrét ügy

Az új - kétharmados többséggel bíró Fidesz-KDNP pártszövetség által dominált, - Országgyűlés nem a NYIKA ajánlásai mentén lépett, hanem egy teljesen új nyugdíjrendszer alapjainak lerakását kezdte meg. Az Országgyűlés a 2010 őszi ülészakban három olyan törvényt fogadott el, amelyekkel az 1997 óta létező hárompilléres nyugdíjrendszert (állami, kötelező magán, önkéntes magán elemek) gyökeresen átalakította. Megszüntetésre került a rendszer második pillére, az állampolgárokat választás elé állították, hogy a tisztán állami vagy a teljesen – csak az öngondoskodáson alapuló - magán nyugdíj mellett döntsenek, és 2012. január 1-től már e választás milyensége szerint fizessenek nyugdíjjárulékot. A 2011 tavaszi ülészakban két törvény és egy kormányrendelet által meghatározásra került, hogy a magánpénztárak működését, és a tagok vagyonát hogyan ellenőrzi az állam,

<sup>9</sup> Uő., (2010a) 289.

<sup>10</sup> Uő., (2010a) 290.

<sup>11</sup> Uő. (2010a) 291.

<sup>12</sup> Uő., uo.

továbbá, hogy a magánpénztárak hogyan és mikor adják majd át a náluk lévő vagyont az államnak, illetve hogyan és mikor fizetik meg a reálhozamot a tb-rendszerbe visszatérő, volt pénztártagjaiknak.

## A közpolitikai ciklus (Policy Cycle) szakaszonkénti tárgyalása

Az ügy közpolitikai ciklusának bemutatását Hague, Rod – Harrop, Martin – Breslin, Shaun (1992): *Comparative Government and Politics* c. könyv modellje alapján tárgyalom, mely egy négy lépésből álló megközelítés.<sup>13</sup>

A mellett fogok érvelni, hogy Lindblom „*Incremental model*”-jének<sup>14</sup> ismérvei, mint jellemzők jól illenek a hazai vegyes nyugdíjrendszer megszüntetésének folyamatára.

Az ügy felmerülése (Initiation) és napirendre kerülése (Agenda-setting)

Arról, hogy a nyugdíjrendszerrel - a tavalyi választások várhatóan győztes pártja - a Fidesz valamit kezdeni fog, jóval a választási kampány hajrája előtt információkat szerezhetett a figyelmes és érdeklődő közönség. Erről árulkodott a párt elutasító magatartása a Bajnai-kormány nyugdíj-jogosultságokat szigorító (13. havi nyugdíj eltörlése, öregségi nyugdíjkorhatár emelés) intézkedéseivel szemben, de még inkább a magánnyugdíjpénztárak biztosítókká történő átalakítására tett kormányzati kísérlettel szemben, amit Sólyom László köztársasági elnök sikeresen akadályozott meg azzal, hogy az Alkotmánybírósághoz (továbbiakban: Ab) fordult előzetes normakontrollt kérve.<sup>15</sup> A nyugdíjkérdés igazán akkor került érvek és ellenérvek keresztútjába, amikor a Figyelő 2010. évi első számában címlap sztorit közölt a Fidesz nyugdíjterveiről, egy Varga Mihállal készült interjút követően.<sup>16</sup> Azonban sem a cikkből kiolvasható információkból, sem a Fidesz választási programjából<sup>17</sup> vagy inkább jobboldal közelinek tartott szakértők megnyilatkozásaiból<sup>18</sup> nem lehetett pontosan előre látni, hogy a nyugdíjrendszert, és így esetlegesen annak átalakítását, hogyan is képzelel el konkrétan a közelgő parlamenti választás vélhetően győztes pártja.

Az első információk, amelyek az általam tárgyalt ügy felmerülését bizonyítják már a kormányalakítást követő hónapban napvilágot láttak. Két internetes portál az Index<sup>19</sup> és a Portfolio<sup>20</sup> adtak áttekintést a kötelező magánnyugdíjpénztárak közel

<sup>13</sup> Hague, Rod – Harrop, Martin – Breslin, Shaun (1992): *Comparative Government and Politics*. The Policy Process című fejezet. A modell szerint az első lépés az ügy felmerülése (*Initiation*), vagy másképpen megfogalmazva napirendre tűzése (*Agenda-setting*). Második állomás a közpolitika konkrét javaslatonkénti (*Concrete proposals*) megfogalmazása (*Formulation*) ebben a modellben ide tartozik maga a döntés is (*Decision-making*). A harmadik a döntés utáni végrehajtás (*Implementation*) fázisa. Végül a megvalósulás után az értékelés (*Evaluation*) következik, azaz a várt és nem várt következmények, sikerek és kudarcok tényszerű elemzése.

<sup>14</sup> Hague – Harrop – Breslin (1992) 398. A fő ismérvek: az apró lépések, és kiigazítások, a jelentős hibák elkerülésére való törekvés motiváló ereje („*small steps*”, „*small adjustments*”, „*to avoid huge mistakes*”).

<sup>15</sup> Simonovits, András (2010): *Egy visszautasíthatatlan ajánlat*, Élet és Irodalom, 2010. december 3.

<sup>16</sup> Fekete, Emese (2010a): *Svédcsavar*, Figyelő, 2010. január 7., ill. vö. Molnár, Patrícia (2010): *Éleződő nyugdíjharc: amiről a pártok nem beszélnek*, Heti Világgazdaság, 2010. január 30.

<sup>17</sup> Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (2010): *Nemzeti ügyek politikája*.

<sup>18</sup> Pl. Németh, György (2010): *Fidesz, a nyugdíj és a svéd csavar*, Magyar Nemzet, 2010. január 20.

<sup>19</sup> Baksa, Roland – Jenei, Miklós (2010): *Államosítanák a magánnyugdíjpénztárakat?*, Index.hu, 2010. május 31.

3000 milliárd forintra becsült vagyonának lehetséges államosításáról. Mindkét tudósításból egyértelműen kiderül, hogy az ügy főszereplője a Matolcsy György által irányított Nemzetgazdasági Minisztérium (továbbiakban: NGM), és mindkét írás úgy mutatja be a lehetséges kormányzati intézkedés jogosultságát, mint amelynek következtében mind a folyó költségvetési hiány, mind az államadósság jelentős mértékben csökkenthető lenne. Ugyanakkor már ezekben az első cikkekben is felmerül számos aggály (a pillér felszámolásának hatása a nyugdíjrendszer szerkezetének egészére összetársadalmi szinten, a járulékfizető állampolgárok magántulajdonának „einstandolása”, az intézményi befektetői bizalomra gyakorolt várhatóan erősen negatív hatás, stb.), amelyet szakértők, elemzők és újságírók is mélyebben kibontottak ezt követően.<sup>21</sup>

Utólag visszatekintve az események alakulására, meglepőnek tűnik, hogy a magánnyugdíj megtakarítások lehetséges államosítása, e fentebb említett, egy napon belül megjelent két tudósítás után, szinte hónapokra lekerült a média napirendjéről, és jelentős közérdeklődés sem nyilvánult meg iránta. Ez mindaddig így is maradt, amíg az ügy ténylegesen nem került (újra) a kormány politikai napirendjére.

Erre augusztus első hetéig kellett várni. Addigra már világossá vált, hogy az Orbán-kormány gazdaságpolitikai mozgástere nem tágítható a költségvetési hiány megnövelésével. Sem az EU, sem a Nemzetközi Valutaalap (továbbiakban: IMF) nem partner abban, hogy a 2010-re, még a Bajnai-kormányral lefixált 3,8%-os GDP arányos költségvetési hiányt felpuhítsa az új Orbán-kormány. Időben ez után került politikai napirendre tagállami-EU viszonylatban, a költségvetés egyenlegén javító, olyan nyugdíjjárulék elszámolás technikai megoldás, amelyet a lengyel és a magyar kormány – több uniós tagállammal együtt – szándékozott elérni, (a fentebb idézett Index és Portfolio írások szerint ez az alternatíva is felmerült már közvetlenül a kormányalakítást követően). Erről nyilatkozott Matolcsy György miniszter a Dow Jones hírügynökségnek. E szerint „hazánk támogatja azokat a törekvéseket, melyek a magánnyugdíj-pénztárakat a nemzeti elszámolások részévé tennék. Magyarország költségvetése évente mintegy 600 milliárd forinttal járul hozzá a nyugdíjalap egyensúlyának megőrzéséhez, ebből mintegy 370 milliárdot tesz ki a magánkasszák „okoza” járulékkiesés pótlása”.<sup>22</sup> Tehát e megoldás szerint a magánpénztári befizetésekkel és az államkötvény-állomány arányában mérsékelni lehetne a költségvetési deficitre és az államadósságra vonatkozó mutatókat, melyeket a tagállami kormányok az EU-felé tartani hivatottak, így kívánja módosítani az uniós szabályozást a közösen fellépő két visegrádi ország és társaik. Ekkor merült fel ismét (az NGM vezetőjének nyilatkozata mellett, Varga Mihály pár nappal korábban szintén hasonló véleményt fogalmazott meg erről) a fentieknél drasztikusabb „megoldás”: a teljes magánpénztári vagyon „elkonfiskálása”, azaz e portfólió becsatornázása az állami kasszába. Minderről már másnap hírt adott a Magyar Nemzet Online

<sup>20</sup> Somi, András (2010): *Óriási baklövés lenne államosítani a magánnyugdíjpénztárakat*, Portfolio.hu, 2010. május 31.

<sup>21</sup> Pl. Holtzer, Péter (2010b): *Az állam magánnyugdíjaisai*, Véleményvezér blog, 2010. október 18., Matits, Ágnes (2010): *A pénztártagok nem választhatnak – vissza kell lépniük*, Portfolio.hu, 2010. december 15., Simonovits (2010), Szabics, Zsolt (2010b): *A kormány darabolásba kezdett – jajj a pénztáraknak*, Portfolio.hu, 2010. október 17., Szabics, Zsolt (2010c): *Aláírták a halálos ítéletet – befellegzett a pénztáraknak*, Portfolio.hu, 2010. november 29.

<sup>22</sup> Idézi: *Mankó a költségvetésnek*, Világgazdaság Online, 2010. augusztus 5.

kiadása<sup>23</sup>, és pár nappal később pedig több hazai politikai és gazdasági nyomtatott és online kiadású lap hírt és elemzést adott a tervezett lépésről.<sup>24</sup>

Azonban, ekkor még valószínűbbnek tűnt, – és a szeptemberi hónap is ennek latolgatásában telt el<sup>25</sup>, – hogy sikerül a Brüsszellel való megegyezés a nyugdíjelszámolás kérdésben, és ez tágíthatja a kormányzat mozgásterét gazdaságpolitikai programja számára. Ezt alátámasztandó nyilatkozott még Andor László EB munkaügyi biztos is a Napi Gazdaságnak: „Ugyanakkor megerősíthetem, hogy az EU új, a korábbiaknál szigorúbb költségvetési szabályrendszerébe beleilleszthető lesz a nyugdíjreform elszámolási kérdésköre.”<sup>26</sup>

Azonban egy hetet sem kellett várni az Andor interjút követően, hogy kiderüljön, az EB nem támogatja a kilenc uniós tagállam kezdeményezését nyugdíj elszámolási ügyben.<sup>27</sup>

Időben ekkor érkezünk el Orbán Viktor 2010. október 13-i bejelentéséhez, amely a Széll Kálmán Alapítvány budapesti rendezvényén hangzott el, és amely nemcsak a nyugdíjrendszerről, hanem az ún. szektorális különadókról (energetika, kereskedelem, telekommunikáció) is szólt. E bejelentés szerint a kormány november elsejétől 2011. december 31-ig felfüggeszti a magánnyugdíjrendszerbe jelenleg havonta 30 milliárd forint értékben folyósított összeg átutalását.<sup>28</sup>

Ami ezután történt, vagyis a vegyes nyugdíjrendszer megszüntetése, az már nem csak a kormányzat forráshoz jutását szolgálta, hanem a kormányzati kommunikáció szerint, egy az emberek megtakarításait „eltözsdező” iparág felszámolását is.

Összefoglalva, az események fenti ismertetése azt látszik igazolni, hogy a kormányzatnak a vegyes nyugdíjrendszer milyenségét illetően kifogása, működtetésébe beavatkozó változtatási szándéka (konkrétan a második pillért érintően) nem annak belső, működési problémájából fakadóan volt (hatékonyság, jövedelmezőség, biztonság, hosszú távú fenntartható működés garanciái, stb.), hanem csak és kizárólag annak a mindenkori költségvetést és az államháztartást rövid távon negatívan érintő hatásából kifolyólag.

A konkrét javaslatok megfogalmazása (Formulation) és döntéshozatal (Decision-making)

Először ismertetem konkrétan magát a döntéshozatali folyamat szigorúan vett tényeit. A döntések ezen ügy esetében az Országgyűléshez kapcsolódnak, ahol a képviselők jogszabály tervezetek megszavazásával hozták meg döntéseiket. Ez a

<sup>23</sup> Nagy Vajda, Zsuzsanna (2010): *Államosítani kellene a pénztárakat?* – Magyar Nemzet Online, 2010. augusztus 6.

<sup>24</sup> Megjelenést tekintve időrendi sorrendben néhány cikk: Szabics, Zsolt (2010a): *Nyugdíjreform: trükközésre készül a kormány, vagy sem?*, Portfolio.hu, 2010. augusztus 11.; Szentkirályi, Balázs (2010a): *A fidesz sem kerülheti el a nyugdíjreformot* – Index.hu, 2010. augusztus 12.; Facsina, Kinga (2010): *Kasszafurás*, Heti Válasz, 2010. augusztus 19.; Papp, Emília (2010): *Plasztikai beavatkozás*, Heti Világgazdaság, 2010. augusztus 28.

<sup>25</sup> Pi. *Nem államosítja a kormány a nyugdíjpénztárakat*, Világgazdaság, 2010. szeptember 22. és *Magyarország győzhet Brüsszelben nyugdíjügyben*, Napi Gazdaság Online, 2010. szeptember 28.

<sup>26</sup> Domokos, Erika (2010): *A nyugdíjasok menthetik meg Magyarországot*, Napi Gazdaság Online, 2010. szeptember 29.

<sup>27</sup> *Kudarcot vallott a nyugdíj-lobbi Brüsszelben*, Index, 2010. október 5. és *Rossz nyugdíjhírt kapott Magyarország Brüsszeltől*, Napi Gazdaság Online, 2010. október 5.

<sup>28</sup> *Válságadók – A pénztárak minden fórumon fellépnek a burkolt államosítás ellen*, MTI, 2010. október 13.

ciklus időben 2010 októberétől 2011 májusáig tartott, és öt törvénytervezet elfogadását és egy kormányrendelet megalkotását jelentette.

Az Országgyűlés a 2010 őszi ülészakban három olyan törvényt fogadott el, amelyekkel az 1997 óta létező hárompilléres nyugdíjrendszert (állami, kötelező magán, önkéntes magán elemek) gyökeresen átalakította (*A magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény* teremtette nyugdíjrendszer átalakításáról van szó).

A 2010. évi C. tv. *A nyugdíjpénztár-választás szabadságáról*, mely szerint a magánnyugdíjpénztárhoz önkéntes döntéssel lehet csatlakozni a jövőben, azaz nem teszi kötelezővé a pályakezdők számára magánnyugdíjpénztári tagságot, a pénztártagoknak pedig lehetőséget ad a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépésre 2011. december 31-ig. A törvénytervezetet önálló képviselői indítványként Selmeczi Gabriella kinevezett miniszterelnöki nyugdíjvédelmi biztos nyújtotta be 2010. október 22-én. Az illetékes bizottságok a következő munkanap tárgysorozatukba vették a javaslatot és még aznap szavaztak annak parlamenti általános vitára bocsájtásáról. A országgyűlési képviselők 2010. október 25-én szavaztak a törvénytervezetről, melyet a Fidesz, a KDNP és a Jobbik képviselői támogattak, míg az LMP képviselői elutasítottak, az MSZP frakció nem vett részt a szavazáson; így 293 igen és 9 nem szavazattal elfogadta az Országgyűlés a benyújtott javaslatot.<sup>29</sup>

A 2010. évi CI. tv. *A magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról* 2010. november 1-től számítva felfüggeszti 14 hónapra a kötelező magánnyugdíjpénztári tagdíj magánszámlára utalását, az összeget ideiglenesen az állam bevételezi. A törvényjavaslatot 2010. október 16-án nyújtotta be az NGM. Az illetékes bizottságok egy héten belül tárgysorozatukba vették, majd általános vitára alkalmasnak találták a törvénytervezetet. Az országgyűlési képviselők 2010. október 25-én szavaztak a javaslatról, melyet a Fidesz és a KDNP képviselői támogattak, míg az LMP képviselői elutasítottak, a Jobbik frakció tartózkodott, az MSZP frakció pedig nem vett részt ezen a szavazáson sem; így 250 igen, 11 nem szavazattal és 41 tartózkodás mellett elfogadta az Országgyűlés a benyújtott javaslatot.<sup>30</sup>

A 2010. évi CLIV. tv. *A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról* kiiktatja a nyugdíjrendszerből a kötelező magánnyugdíjpénztári elemet az ún. második pillért, rövid határidőt adva (2011. január 31-ig, ezzel módosítva a 2010. évi C. tv. ide vonatkozó passzusát) a kötelező magánnyugdíjpénztári tagsággal rendelkező állampolgároknak, hogy döntsenek arról, hogy 2012. január 1-től a tisztán állami vagy a tisztán magán nyugdíjrendszerben készülnek fel öregkorukra és szereznek majd nyugdíj kifizetési jogosultságot. Valamint a törvény előírja a magánnyugdíjpénztáraknak, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártag természetes személy portfólióját képező eszközöket a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap (továbbiakban: NyAA) részére kell átadnia. A törvényjavaslatot 2010. november 26-án nyújtotta be a NGM. 2010. november 29-én a kijelölt illetékes bizottságok általános vitára alkalmasnak találták a tervezetet és továbbították azt a plenáris ülésre. Az országgyűlési képviselők 2010. december 13-án szavaztak a törvénytervezetről, melyet a Fidesz és a KDNP képviselői támogattak, míg az LMP

<sup>29</sup> [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=1425](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=1425)

<sup>30</sup> [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=1378](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=1378)



és az MSZP képviselői elutasítottak, a Jobbik frakció tartózkodott a szavazáson; így 250 igen, 58 nem szavazattal, 43 tartózkodás mellett elfogadta az Országgyűlés a benyújtott javaslatot.<sup>31</sup>

A 2011. tavaszi ülészak elején, február 28-án fogadta el az Országgyűlés a *2011. XIII. tv.-t A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alappal, valamint a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő törvények módosításáról* címet viselő tervezetet, benyújtója Selmeczi Gabriella volt, amelynek célja, hogy a társadalombiztosítási rendszerbe visszalépő magánnyugdíjpénztári tagok portfólióját képező eszközök átadásának kormányzati ellenőrzési megvalósulhasson, amelyet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (továbbiakban: KEHI) végez majd. Az illetékes bizottság 2011. február 14-én vette tárgysorozatába a javaslatot és még aznap megkezdődött annak parlamenti általános vitája is. Végül a tervezetet 296 igen szavazattal (Fidesz-KDNP és Jobbik), valamint 58 nem szavazattal (MSZP, LMP) fogadta el az Országgyűlés.<sup>32</sup>

2011. május 2-án fogadta el az Országgyűlés a *2011. évi XLIII. tv.-t A szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvények módosításáról*, amely arról rendelkezik, hogy a pénztárak a függő tételként nyilvántartott tagdíjbefizetéseket és azok hozamait, valamint a visszalépő tagok 2011. május 31-ére mint fordulónapra vonatkozó piaci értékelés szerint számított követeléseinek értékét egy tételben, a tagok portfóliójában a fordulónapon meglévő eszközökben 2011. június 12-ig adják át a NyAA részére. A tervezetet 281 igen szavazattal (Fidesz-KDNP, Jobbik), valamint 50 nem szavazattal (MSZP, LMP) fogadta el a ház.<sup>33</sup>

2011. május 31-én jelent meg az a Kormányrendelet, amely szabályozza azt, hogy hogyan és milyen határidőkkel utalja vissza az NyAA a pénztáraknak azt az összeget, amelyet utóbbiaknak kell kifizetniük a tb-rendszerbe visszalépett tagjaiknak, tagsági idejük alatt keletkezett reálhozam és külön befizetett tagdíj-kiegészítés okán. Utóbbi, a vagyonátadás és annak elszámolás technikáját előíró, pontosító lépésekkel szűnik meg véglegesen a nyugdíjrendszer kötelező magánnyugdíjpénztári eleme még a nyár folyamán.

## A megvalósítás (Implementation)

A magánnyugdíjpénztári tagoknak 2011. január 31-ig kellett nyilatkozatot tenniük személyesen az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnál (továbbiakban: ONYF) és kihelyezett szerveinél arról, hogy fenn kívánják tartani tagságukat és ezzel lemondanak az állami nyugdíjról. A fővárosban néhány helyen, vidéken azonban csak a megyeszékhelyeken, a legnagyobb megyei városokban volt lehetősége a pénztártagnak a fenti nyilatkozat megtételére, így elmondható, hogy az önkéntes nyilatkozat megtétele időben, távolságban, pénzben jelentős költséget jelentett az érintett számára, bár az is igaz, hogy a helyszínen viszont gyorsan és hatékonyan lehetett a procedúrán túlesni. A határidő másnapján Selmeczi Gabriella a miniszterelnöki nyugdíjvédelmi megbízott 2011. február 1-én, keddi sajtótájékoztatóján azt mondta: „...a hétfő esti adatok szerint 102.019-en nyilatkoztak arról, hogy a magánpénztárban maradnak, február végéig pedig még 439-en akarják fenntartani a magánpénztári tagságot. Így összesen 102.458 fő, 3,2 százalék döntött

<sup>31</sup> [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=1817](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=1817)

<sup>32</sup> [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=2250](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=2250)

<sup>33</sup> [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=2886](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=2886)

a maradás mellett, hozzátette a vagyontáadás, -átvétel minden forintját ellenőrizni fogják.<sup>34</sup>

Egy nappal később a kormányfő példátlan összefogásnak nevezte azt, hogy a nyugdíjvédelmi program keretében a magánnyugdíjpénztári tagok 97 százaléka választotta az állami nyugdíjrendszert. "Kétharmados választási eredmény, azt meghaladó önkormányzati választási eredmény, most a nyugdíjrendszer átalakításának egy nagyon fontos kérdésében 97 százalékos egyetértés: azt gondolom, hogy ezek mind-mind az összefogás és az együttműködés biztató példái Magyarországon" - mondta, hozzáfűzve: a 97 százalék azt mutatja, az emberek vágnak arra, hogy bizalmat szavazhassanak a jövőnek. Orbán Viktor szerint a kormány lépése nélkül nem lehetett volna fenntartani a nyugdíjrendszert, az ugyanis az összeomlás szélén volt. A veszély elhárításához az is kellett, hogy a visszalépők aránya ilyen magas legyen - tette hozzá. A kormányfő a sajtótájékoztatón kihangsúlyozta, hogy nemcsak a nyugdíjrendszert sikerült így megmenteni, hanem a kormány ugyanis hozzákezdhet így az ország "első számú ellenségének", az államadósságnak az érzékelhető mértékű csökkentéséhez is, amely hosszú távon helyezi biztonságba Magyarországot, a nyugdíjakat és a mai fiatalok jövőjét.<sup>35</sup>

A közpolitikai döntés megvalósításának következő lépése volt, hogy március 1-jétől kapták meg a magánnyugdíjpénztárak az adatokat arról, hogy tagjaik közül kik választották az állami nyugdíjrendszert; a pénztárak ezt követően levelet küldtek az érintetteknek, akiknek nyilatkozniuk kellett arról április 10-ig, hogy milyen formában szeretnék felvenni az esetleges reálhozamot és tagdíj-kiegészítést (erre a jogszabály több lehetőséget biztosít: bankszámlára utalás, postai kikézésítés, önkéntes nyugdíjszámlára átvezetés, tb-nyugdíjrendszerbe utalás). A reálhozamot el nem ért befektetések után a kormányzat nevében a nyugdíjvédelmi megbízott - világos elszámolási technika nélkül - tőkegaranciára tett ígéretet a tb-rendszer keretein belül.

Május 31-e a fordulónap volt az elszámolásban az ONYF és a magánpénztárak között, ekkor határozták meg a pénztárak a visszalépő tagok portfóliójának az értékét forintba pontosan. Legkésőbb ekkorra világossá vált, hogy a pénztárak nem tőzsdézték el a tagok megtakarításait. A tagok önkéntesen választott portfólió típusa, a pénztárak gazdálkodása, és a piaci környezet – különös tekintettel az utóbbi pénzügyi/gazdasági válság tőzsdei részvények árfolyamára gyakorolt erősen negatív hatása – okán elmondható, hogy a pénztárak működésük első évtizedében nem váltották be a magas reálhozamot váró reményeket, azonban a tagok megtakarításait nem herdálták el, ezt támasztja alá a fejezetpont végén közölt táblázat a különféle portfóliók 12 éves átlaghozamairól.<sup>36</sup>

Majd június 12-ig kellett a pénztáraknak átutalniuk a visszalépők vagyont a NyAA-nak. A vagyontáadásról két nappal korábban kötelesek voltak értesíteni a pénztárak az Államadósság Kezelő Központ Zrt.-t (továbbiakban: ÁKK).

És még ebben a hónapban a pénztárak minden visszalépő tagra lebontva kiszámították a tagi kifizetések értékét, amely a reálhozamot és a korábbi tagdíj-kiegészítéseket foglalja magában, majd július 20-ig a pénztárak jelzik a NyAA-nak a

<sup>34</sup> Selmeczi: óriási siker a nyugdíjvédelmi program, MTI, 2011. február 1.

<sup>35</sup> Orbán: megmentettük a nyugdíjrendszert az összeomlástól, MTI, 2011. február 2.

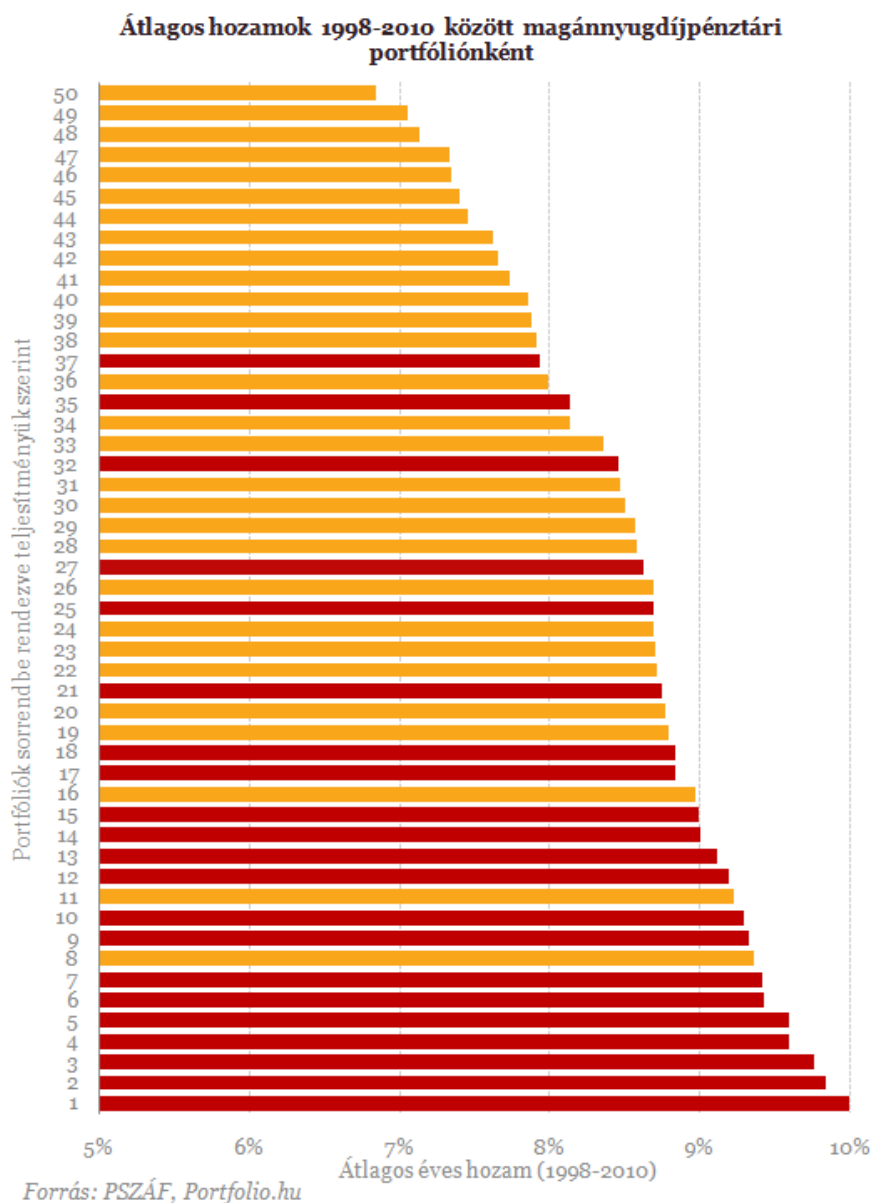
<sup>36</sup> Ennél részletesebben nem szándékozok a pénztárak teljesítményéről írni, sem azok sorrendjéről, stb. Több információ nyerhető pl. Beke, Károly (2011): *Publikusak a nyugdíjpénztári hozamok - itt a teljes lista!* Menedzsment Fórum Online, 2011. március 16.

tagoknak járó kifizetések összegét. Ezután az NyAA visszautalja a pénztáraknak az összegeket.

Az átutalást megtértét követő 2-3 héten belül a pénztárak kifizetik a volt tagoknak járó pénzösszegeket.

A megvalósítás folyamata így vélelmezhetően 2011. augusztus végén befejeződik, és ezzel véglegesen lezárul a hazai vegyes nyugdíjrendszer második pillérének története.

1. ábra



## Az értékelés (Evaluation)

A közpolitikai ügy értékelését Ágh Attila (1999) tanulmányában kifejtett hármas szempontrendszer alapján végzem el, az Eredményesség (*Effectivness*), Hatékonyság (*Efficiency*), Hatásosság (*Efficacy*) kritériumai szerint<sup>37</sup>, amelyet az ügy közvetlenül érintett három szereplőjére (állam/kormányzat, magánpénztárak/pénztárszövetség, pénztártagok) vonatkoztatok.

### Eredményesség (Effectivness)

„Egészében véve arról van szó, hogy a tervezett folyamat lényegében megtörtént-e vagy sem, függetlenül attól, hogy mennyi erőforrást fordítottak rá, és milyen volt az érdekeltek szerepe a folyamatban.”<sup>38</sup> Az eredményesség természetéből fakadóan már rövid távon megítélhető, és jellemzően így van ez ebben az ügyben is.

Az eredményesség dimenzió lényege, hogy az állam olyan új jogszabályokat alkotott, amely a pénztártagokat döntésre kötelezte, és ennek következtében tett szert közel 3000 milliárd forint értékű vagyona, és 3 millió jövőbeli nyugdíjas teljes nyugdíjárulékának fizetési kötelezettségére.

Mindezt árnyalja, hogy több szereplő által is jogi útra terelt ügyben, olyan érdemi döntések is születhetnek majd akár az Ab, akár a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) által, amelyek az eredményesség aspektusának értékelését az állam szempontjából ronthatják. Azonban jelenleg erről többet nem tudunk mondani, ugyanakkor vélelmezhető, hogy egyik grémium sem fog a teljes visszarendeződés irányába ható kötelező erejű döntést hozni a magyar államra nézve.<sup>39</sup>

A kötelező magánpénztárak esetében az eredményesség negatív megítélés alá esik. Elvesztették tagjaik 97%-át, azok eddig felhalmozott vagyonának kezelési jogát és a jövőbeni befizetéseiket is, és ennek a kezelt vagyonnak kb. a 85-90%-át pedig az államnak kellett átadniuk.

A maradó pénztártag számára az eredményesség azt jelenti, hogy a tag fenntartotta jogviszonyát a magánpénztárral és egyben lemondott a tb-nyugdíjról a jövőt illetően, fentiekből következik, hogy ezzel a választással a pénztártagok 3%-a élt.

A visszalépő pénztártagok (97%) számára az eredményesség azt jelenti, hogy pénztárakkal fennálló jogviszonyuk megszűnt március végén, és nyugdíjas korukban a tb-nyugdíjra számíthatnak majd.

Összességében elmondható, hogy a közpolitikai ügy döntéshozatalából következő előírásokat, kötelezettségeket a szereplők mai napig megtették, a határidőket betartották, bár a folyamat még tart, de ezidáig eredményessége nem kérdőjelezhető meg.

<sup>37</sup> Ágh, Attila (1999): *Közpolitika*. In: Gyurgyák, János (szerk.): *Mi a politika?* Osiris, 151-157.

<sup>38</sup> Ágh (1999) 155.

<sup>39</sup> Vö. Simonovits, András (2011b): *A kormányznak fogalma sincs holnap mit csinál* (interjú), Népszava, 2011. június 11.

## Hatékonyság (Efficiency)

„Az erőforrások ráfordításának kérdését viszont a hatékonyság (*efficiency*) fogalma fejezi ki mint a folyamat belső jellemzése, a költség-haszon elemzés eredménye...”<sup>40</sup>, ezért a hatékonyság komplexebb megközelítést kíván, mint az eredményesség. Ebben a dimenzióban a közvetlenül érintett szereplők szempontjából jelentős közép és hosszú távú tényezők is szerepet játszanak.

A kormányfő már a folyamat kezdetekor azt hangsúlyozta, hogy a nyugdíjrendszer átalakításának egyik célja, hogy a kormányzat forráshoz jusson, mely forrással az államadósságot és a költségvetési hiányt is csökkenteni tudja. Ebben az értelemben a folyamat hatékonyságának dimenziójában értékelhető az, hogy vajon mennyire sikerült elérni e célt. Az állam számára a magánnyugdíjpénztári tagok eszköz állományának átvétele rövid távon, egyszeri hatásként, az államadósság csökkenését eredményezi, hozzávetőleg a GDP 7%-nak megfelelő mértékben. Abban a háborúban, amelyet Magyarország vív a legnagyobb ellenséggel, ahogyan ezt Orbán Viktor kormányfő számtalanszor kifejtette, az ország csatát nyer. A mindenkori költségvetés egyenlegének egyensúlyi állapot felé történő elmozdulására is jótékony hatással van a második pillér megszüntetése, hiszen a GDP 1,3-1,4%-a magánnyugdíjpénztárakhoz folyt be éves szinten, mint tagdíj, továbbá a GDP 0,6-0,7%-a azon állampapírok kamatkiadására ment el, szintén éves szinten, amelyet a magánnyugdíjpénztárak vásároltak az államtól. A jövőben az első tétel az állam bevételeit gyarapítja, a második tétel pedig, mint kamatkiadás, azaz költség nem jelentkezik többé. Mindezen felül számtalan kérdés merül fel, például hogy mihez kezd, mi a terve az államnak a részvényekben megszerzett vagyónrészszel<sup>41</sup>, és hogy ennek hatékonysága hogyan is lesz majdan megítélhető. NGM források bizonyítják, hogy a magánnyugdíj megtakarításokkal a kormányzat nem csak az államadósságot szándékozik csökkenteni (lásd a fejezetpont végén a 2. sz. ábrát), hanem a MÁV és BKV adósságterheit is, ez utóbbi tételek hatékonyságának megítélése is igencsak kérdéses.<sup>42</sup>

Hosszú távon azonban kétséges a hatékonyság egyértelműen pozitív megítélése az állam számára. A most visszalépő pénztártagok majdani nyugdíj kifizetését az államnak kell teljes mértékben finanszíroznia, holott 2013-tól már megkezdődött volna az első vegyes finanszírozású nyugdíjak kifizetése. Feltételezve, hogy a jövőben kifizetett nyugdíj reálértéke legalább a maival azonos szinten marad majd azon generációk számára is, akik most visszamentek az állami „közös szolidaritási rendszerbe” (Orbán Viktor), akkor mindez nagyobb terhet jelent majd a jövő nyugdíjjaradék megfizetőire, mint az a szisztéma, amely most felszámolásra került. Erről a jelentéktelennek egyáltalán nem mondható tételről, legjobb tudomásom szerint, sem költség-haszon elemzés, sem másmilyen nyugdíjfinanszírozási stratégia még nem látott napvilágot a kormányzat részéről.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Ágh (1999) 155.

<sup>41</sup> Vö. Nagy, Viktor (2011): *Melyik magyar vállalatban szerez befolyást az állam?*, Portfolio.hu, 2011. február 21. és Fellegi Tamás: *A kormány lehetséges tervei a nyugdíjpénztári részvénycsomagokkal*, Inforadio.hu, 2011. március 23.

<sup>42</sup> *Megtudtuk: gőzerővel számolja a nyugdíjtételeket a minisztérium*, Portfolio.hu, 2011. március 22.

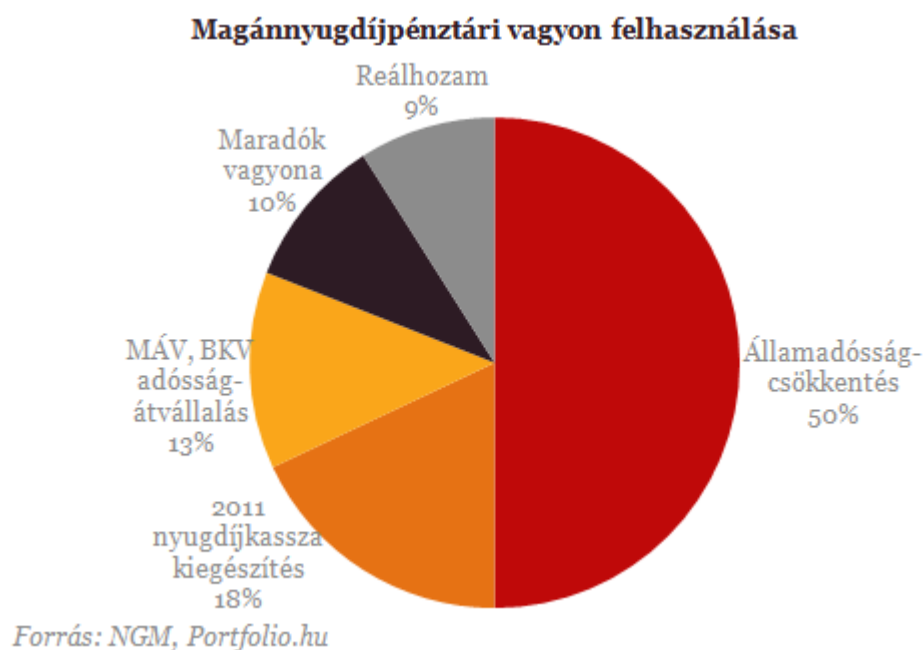
<sup>43</sup> Simonovits, András (2011a): *Nyugdíjstratégia?*, Élet és Irodalom, 2011. február 4.

A maradó pénztárgag számára a hatékonyság racionálisan nehezen értelmezhető pozitívan. Számszakilag, tekintve az államnak juttatandó nyugdíjárulékok és hozzájárulás mértékét, és a magán számlára fizetendő megtakarítások arányát nem éri meg nem tb-nyugdíjrendszer tagnak lenni.<sup>44</sup> Döntésük részben érzelmi („önként nem adom, ami már az enyém”) és részben kevésbé reális (születhet később olyan döntés, amely miatt jobb most maradni pl. az Alkotmánybíróság vagy egy következő kormányzat részéről) összetevőkkel magyarázható.

A visszalépő pénztárgagok (97%) számára a hatékonyság azt jelenti, hogy a magán számlájukon felhalmozott megtakarításuk értéke a tb-rendszerbe került át június közepéig, és ezáltal le is mondtak erről a portfólióról. Rövid távon azonban, ha és amennyiben reálhozamra tettek szert a pénztárgagok, annak értékét adómentesen kaphatják majd meg volt pénztáruktól, illetve rendelkezhetnek vele másképp is (tb-rendszerre engedményezhették, önkéntes magánnyugdíjpénztári számlára utaltathatták). Továbbá a tagdíj-kiegészítések összegét is megkapják a volt tagok. Az összegeket augusztus végéig kell a pénztáraknak eljuttatniuk volt pénztárgagjaikhoz. A Magyar Nemzeti Bank (továbbiakban: MNB) által még márciusban készített becslés szerint a kifizetés elérheti a 260 milliárd forintot is.

Összefoglalva, látható, hogy a hatékonyság szempontjából a kormányzat rövid távon előnyös, hosszú távon nehezebb helyzetbe hozta magát. A maradó pénztárgagok pozíciója (csak a pénztáron belüli helyzetüket tekintve) egyelőre negatív megítélés alá esik, míg a visszalépő pénztárgagok vélhetően jelentős része rövid távon zsebre teheti az eddig elért reálhozamot, míg hosszú távon a „biztos” tb-nyugdíjrendszer tagjává vált.

2. ábra



<sup>44</sup> Vö. Matits (2010)

## Hatásosság (Efficacy)

„A hatásosság (*efficacy*) fogalma tehát az érdekeltek társadalmi helyzete, igényei és aktivitása felől mutatja a végeredményt, annak társadalmi rétegspecifikumában.”<sup>45</sup> A hatásosság ebben az ügyben majd csak hosszú távon mérhető fel.

Véleményem szerint a hatásosság dimenziója ebben az ügyben értelmezhető az államra nézve is. Az állam olyan jogszabályokat alkotott, amelyek közvetlenül érintettek szinte minden magyarországi munkavállalót, rajtuk keresztül pedig szinte minden magyar állampolgárt és családot. Az ügy tartalmához való viszonyulás az állampolgárok részéről olyan viselkedést, magatartást kényszerít(ett) ki, amely az államra is irányul, arra visszahat. A hatásosság kritériuma az állam szempontjából a legmarkánsabban abban ragadható meg, hogy olyan erőt képvisel, amellyel szemben a társadalom bármely rétege kiszolgáltatottá válhat. Az állam ebben az ügyben, gyorsan, egyeztetés nélkül változtatott azon feltételrendszer sarkalatos kritériumain, amelyek korábban állampolgárainak jelentős számát motiválta hosszú távra tervezett magánjogi szerződések megkötésére magánpénztárakkal, jövőbeli nyugdíjjaradékokat illetően.<sup>46</sup>

A hatásosság a pénztárak esetében az alábbiak szerint ítélni lehet: 18 működő magánpénztárból 7 kasszánál a törvényi minimumként megszabott 2 ezer fő alá zuhant a taglétszám, további 6 pénztár pedig csak épphogy átlépte a küszöbértéket. Előbbiek a tevékenység megszüntetésére kötelezettek (ha 6 hónapon belül újra nem lépik át a 2 ezer fős létszámot), utóbbiaknál pedig még nem derült ki, hogy mi lesz, folytatják-e vagy sem a tevékenységüket (lásd erről az 1. sz. táblázatot). Egy biztos, a piaci szereplők száma rövid időn belül közel a felére, vagy akár azt meghaladóan is csökkenhet. Még nem tudható biztosan, hogy hány pénztár szűnik majd meg végérvényesen, és hány dönt a megmaradás mellett. A megmaradók számára hosszabb távon a kihívás, hogy az igen lecsökkent létszám, és ez által drasztikusan visszaeső bevétel mellett a tulajdonosok által elvárt jövedelmező gazdálkodást folytatva legyen értelme a működésnek.

Ezt a képet tovább árnyalja, hogy egy januárban életbe lépett jogszabály szerint, minden egyes havi befizetésnek legalább a 99,1 százalékát jóvá kell írni a tagok egyéni számláján, vagyis a működési költségekre és biztonsági tartalékba legfeljebb 0,9 százaléknyi havi befizetés juthat, és így a pénztárak újabb nehézséggel találják szemben magukat. Ezzel a szabályozással még független

<sup>45</sup> ÁGH (1999) 156.

<sup>46</sup> Kornai János szavai szerint „ami most a magánnyugdíjpénztárakkal történt, súlyosan megrendíti a bizalmat abban, hogy az állam tiszteletben tartja a magántulajdont.”- *Számvetés, Népszabadság*, 2011. január 6. Fontos azonban azt is látni, hogy bizonyos szempontból, és ezt az álláspontot képviseli Láczi András is, a kötelező magánpénztári megtakarítások nem képeztek magántulajdont.- *Tulajdon, lopás, megint lopás*, Heti Válasz Online: <http://hetivalasz.hu/jegyzet/tulajdon-lopas-megint-lopas-33939/>. Nem megnyitva a vitát a fenti kérdésről tartalmi és terjedelmi okok miatt, én arra az aspektusra hívnám fel a figyelmet, hogy a kötelező magánnyugdíjpénztári megtakarítást, a járulékfizető egyén vélhetően inkább magántulajdonnak, mint köztulajdonnak tartotta, ugyanis jövőbeli igény volt számára a megtakarítás, amit saját névre szóló számlán, egyéni döntés által beállított portfólióként kezelte egy pénztárban. Függetlenül attól, hogy ez a percepció helyes-e vagy sem, hosszú távon véleményem szerint mégis fontos az, hogy ez a megtakarítási forma arra ösztönözte az egyént, hogy öngondoskodása tudatosabbá váljon, és ezzel párhuzamosan a központi államtól kevesebbet reméljen, ne a jövő munkavállaló generációinak terhére spekuláljon saját nyugdíját illetően. Azzal, hogy az állam, mint megmentő lép fel a megtakarítások átvételével, egyben a saját maga életéért felelős szabad egyén ideáját gyengíti.

elemzők szerint is olyan irreális követelményeket támasztanak a jogalkotók, amelyek mentén ma egyetlen kötelező magánpénztár sem lesz életképes a jövőben.<sup>47</sup>

A pénztárak tehát már közép távon kettős szorításban találják magukat, és a hatékonyság is így lesz majd értelmezhető csak számukra: 1. Drasztikusan lecsökkent létszám a visszalépések miatt és ez által jelentős bevétel kiesés. 2. Igen alacsony bevétel arányos működési költség rész. Elemzők szerint mindkét faktor a működés ellehetetlenítését vetíti előre legalább a pénztárak felénél. Nem nehéz megjósolni, hogy a szektor szintjén minden adott a fúziók, azaz a piaci koncentráció irányába. A piac szűkülése a verseny és a szolgáltatások színvonalának csökkenése irányába hathat.

A maradó pénztártagok számára, akik felelősen éltek egyéni döntési szabadságukkal és a kizárólagos (értsd nem állami) öngondoskodás útjára léptek, még bizony nem tudhatják, hogy jó döntést hoztak-e, de éltek szabad akaratukkal és nehéz, felelős döntést hoztak arról, hogy csak önmaguk teremtik meg saját öregkoruk nyugdíját.

Összefoglalva, a hatásosság esetében annak bemutatására tettem kísérletet, hogy e legnehezebben megítélhető dimenzió pozitív és negatív megítélése is lehetséges a szereplők szemszögéből, és igazán csak hosszú távon vonhatunk majd mérleget.

#### 1. táblázat

#### Nyugdíjpénztári adatok a nyilatkozatok szerint

| Nyugdíjpénztár     | Nyilatkozók száma | Taglétszám | A nyilatkozók aránya a tagságon belül % | Részarány az összes nyilatkozóhoz viszonyítva (%) |
|--------------------|-------------------|------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------|
| ING                | 19 197            | 523 767    | 3,67%                                   | 19,70%                                            |
| OTP                | 17 641            | 756 021    | 2,33%                                   | 18,11%                                            |
| Aegon              | 16 889            | 602 017    | 2,81%                                   | 17,34%                                            |
| AXA                | 13 269            | 282 758    | 4,69%                                   | 13,62%                                            |
| Allianz Hungária   | 10 782            | 477 345    | 2,26%                                   | 11,07%                                            |
| MKB Nyugdíjpénztár | 3 279             | 38 346     | 8,55%                                   | 3,37%                                             |
| Aranykor Országos  | 3 090             | 72 165     | 4,28%                                   | 3,17%                                             |
| Budapest           | 2 680             | 30 441     | 8,80%                                   | 2,75%                                             |
| ERSTE              | 2 390             | 66 285     | 3,61%                                   | 2,45%                                             |
| GENERALI           | 2 166             | 76 156     | 2,84%                                   | 2,22%                                             |
| Évgyűrűk           | 2 141             | 104 324    | 2,05%                                   | 2,20%                                             |
| DIMENZIÓ           | 1 430             | 12 546     | 11,40%                                  | 1,47%                                             |
| VIT                | 862               | 8 807      | 9,79%                                   | 0,88%                                             |
| HONVÉD             | 609               | 23 728     | 2,57%                                   | 0,63%                                             |
| Postás             | 457               | 26 899     | 1,70%                                   | 0,47%                                             |
| Vasutas            | 216               | 7 459      | 2,90%                                   | 0,22%                                             |
| Quaestor Országos  | 170               | 6 709      | 2,53%                                   | 0,17%                                             |
| Életút             | 154               | 2 427      | 6,35%                                   | 0,16%                                             |
| Összesen           | 97 422            | 3 118 200  | -                                       | 100,00%                                           |

Forrás: Portfolio.hu, ONYF

<sup>47</sup> Fekete, Emese (2011): *Életképtelenségre ítélve*, Figyelő, 2011. május 12.



## **Az ügy közpolitikai szereplőinek (Agencies, Professionals, Stakeholders) és belső viszonyuknak a bemutatása (Policy Network: Policy Community - Issue Network)**

Az ügy közpolitikai szereplőinek bemutatását a szakirodalomban vas háromszöggént (*iron triangle*) ismert megközelítéssel végzem el.<sup>48</sup> A szereplők közötti belső viszonyra pedig Rhodes tipológiáját alkalmazom, e szerint mutatom be, hogy a szereplők viselkedésük és belső viszonyaik alapján a hálózatosodás mely stációjába tartoznak e konkrét ügyben.<sup>49</sup>

Fontos ismerni, hogy az ügy előtt, a vegyes nyugdíjrendszer érintett szereplői a vas háromszög megközelítés és értelmezés alapján kik voltak, mert véleményem szerint csak így érthetjük meg, hogy az üggyel milyen mértékű változások mentek végbe mind a szereplők, mind azok belső viszonya tartalmában.

A csúcson „a formalizált, kormányzati politikai rendszer illetékes felügyelőszervezete”<sup>50</sup> állt, amely a mi ügyünkben a kormányzaton belül az NGM. De ide sorolnám a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét (továbbiakban: PSZÁF) is, amely a vegyes nyugdíjrendszer magánpénztárai működésének ellenőrzését végezte.

Az érintettek, és azok érdekszervezeteinek körébe pedig magukat a pénztártagokat, a magánpénztárakat, amelyek kezelik tagjaik befizetéseit, és a Stabilitás Pénztárszövetséget (továbbiakban: SP) sorolnám, amely utóbbi feladata a magánpénztárak közös akaratának képviselője, érvényesítése a kormányzat felé, továbbá a közös kialakított véleményüknek az artikulálása a társadalom felé. A közpolitikai folyamat további érintettje az ONYF is, amely a tb-nyugdíjkifizetésekről gondoskodik.

A szakértők csoportjába sorolnám a második Gyurcsány-kormány által felállított NYIKA-t, amely 2007-2009 működött, és amelynek az ONYF-től kezdve a magánpénztárak szakértőin át, független szakemberekig sok tagja volt. A NYIKA nem ideál tipikus szakértői csoport, hiszen működésének életre hívója és forrásainak biztosítója a kormányzat, tagjai pedig a vas háromszög érintettjeiből kerülnek ki, igaz ugyan, hogy voltak független nyugdíjszakértő tagjai is (pl. Matits Ágnes) de küldetését tekintve mégis olyan szakmai grémiumnak fogható fel, amely miatt inkább a szakértői besorolás illik rá, mintsem a másik kettő lehetőség.

Rhodes megközelítését alkalmazva a szereplők belső viszonyaira, és élve a fent ismertetett szereplők jellemzőivel, úgy gondolom, hogy a szereplők egy közpolitikai közösséget (*Policy community*) alkottak. Rhodes definíciója szerint a közpolitika közösség ismérvei: a stabilitás, a szereplők szabályozott működése, erős vertikális függés és korlátozott horizontális érdekérvényesítés, artikuláció.<sup>51</sup> Véleményem szerint az ügy kirobbanása előtt a hazai vegyes nyugdíjrendszerre mind a négy fenti ismérv fennállt. Stabílnak volt mondható mind a szereplők köre, megléte, és működése. A vegyes nyugdíjrendszer működését szabályozó 1997-es törvényt ugyan folyamatosan kritikák érték (politikaiak, szakmaiak egyaránt), mégis betartották, alkalmazták az érintettek. A szereplők működését a jog szabályozta. Az állami akarat, tehát a vas háromszög csúcsáról jövő akarat, erősebb volt, mint a többi

<sup>48</sup> Ágh (1999) 151–157.

<sup>49</sup> Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance, Governing Without Government*, 36–39.

<sup>50</sup> Ágh (1999) 153.

<sup>51</sup> Rhodes (1997) 38.

szereplőé (pl. szakértők, érdekképviselők), vertikális függés alakult ki. De a szereplők között a folyamatokat befolyásoló érdekek, érvek horizontális artikulációja is működni tudott, volt lehetőség a csúcs befolyásolására (lásd erről a NYIKA ajánlását és a Bajnai-kormány törvénytervezetét a magánpénztárak biztosítókként történő funkcionálásáról).

Mi változik meg ügyünk napirendre kerülésével ebben a közpolitikai térben?

A közpolitika közösségnek a struktúrája és a dinamikája is megváltozik azáltal, hogy a kormányzat és a törvényhozás hirtelen dönt a vegyes rendszer megszüntetéséről. Ennek a változásnak a két fő ismérve: rövid időn belül több új szereplője lesz a közpolitikai ügynek és megbomlik a szereplők közötti korábbi viszony milyensége is. Nem ismertetem újra magát a konkrét ügyet, csupán hangsúlyozom, hogy mely fontos új szereplők mikor és milyen eredménnyel léptek be magába a folyamatba.

Elsőként maga a kormányzat jelentetett meg új szereplőket az ügyben: A kormányfő az ominózus bejelentést követően, még október közepén, kinevezett egy nyugdíjvédelmi megbízottat. Selmeczi Gabriella igen aktív szereplője lett az ügynek, a fentebb ismertetett benyújtott öt törvénytervezetből kettőt őt jegyez személyesen, önálló képviselői indítványként. Továbbá országos politikai napilapokban<sup>52</sup> és hetilapokban<sup>53</sup>, illetve internetes portálokon<sup>54</sup> adott közel tíz interjút, és több sajtótájékoztatót tartott a vizsgált időszakban, amelyek fő üzenete az volt, hogy a pénztárak nem gazdálkodtak megfelelően a rájuk bízott nyugdíjvagyonnal, az veszélyben van, és az államnak meg kell mentenie a jövő nyugdíjasainak felelőtlenül kezelt megtakarítását.

Az NGM szerepe erős maradt: az intézmény dolgozta ki a másik három törvénytervezetet. Továbbá a szakma hozzá fordult információért, de a minisztérium tárgyalás nélkül, tényközlés szintjén tudatta a pénztárakkal és magával a SP-vel a tervezett intézkedések tartalmát.

Megállapítható, hogy a kormányzat nevében fellépő két főszereplő a nyugdíjvédelmi megbízott és az NGM közötti felelősség- és feladatmegosztás nem volt átlátható és ellentmondásos is volt. A két szereplő által kidolgozott törvénytervezetek egyes pontjai egymásnak ellentmondóak voltak. Kommunikációjuk tartalma, időzítése szintén nem volt koherens.

A PSZÁF helyett a pénztárak ellenőrzését új kormányhivatal vette át, a KEHI volt hivatott átvilágítani a magánnyugdíjpénztárak vagyonát (2011. XIII. tv.).

Az ügy folyamán az ellenzéki pártok fellépése nem volt összehangolt, és nem mutatott egy irányba (lásd magatartásuk a konkrét törvényjavaslatok megszavazásánál). Fellépésük több új állami szereplő bevonását eredményezte a folyamatba. A Jobbik az államosítás mellett foglalt állást.<sup>55</sup> Az MSZP népszavazást kezdeményezett az ügyben és három kérdést tett volna fel az állampolgároknak.<sup>56</sup> Az Országos Választási Bizottság (továbbiakban: OVB) azonban elutasító döntést hozott a kezdeményezésről (2010. november 15.), ezután a párt az Ab-hoz fordult jogorvoslatért. Az LMP esetében „Schiffer András frakcióvezető és Scheiring Gábor országgyűlési képviselő az Alkotmánybírósághoz fordultak, kérve a magánnyugdíjpénztári törvény megsemmisítését. Indoklasként felhozták, hogy az a tény,

<sup>52</sup> Pl. Szilágyi (2010): *Selmeczi: Átverték a munkavállalókat*, Magyar Nemzet, 2010. október 26.

<sup>53</sup> Pl. Bándy, Péter (2010): *Megvédjük a nyugdíjkat*, Magyar Demokrata, 2010. október 27.

<sup>54</sup> Pl. Szentkirályi, Balázs (2010b): *Selmeczi: nem nekem kell tudnom*, Index, 2010. október 27.

<sup>55</sup> *A Jobbik üdvözli a magán-nyugdíjpénztárak államosítását*, MTI, 2010. november 25.

<sup>56</sup> *Megvannak az MSZP népszavazáson szereplő kérdései*, MTI, 2010. október 28.

hogy törvény nem rendelkezett a magán-nyugdíjpénztári tagságukat fenntartó biztosítottakat így ért veszteség kompenzálásáról, egyértelművé teszi, hogy az állam az érintett időszakra vonatkozó járulékokat ellentételezés nélkül sajátította ki.<sup>57</sup> Az Ab ugyanakkor a mai napig nem tűzte tárgyalásra a hozzá beérkezett kérelmeket, és nem tudható, hogy a már elfogadott törvények és azok végrehajtása után vajon milyen érdemi döntést is fog hozni várhatóan 2011 őszén.

Az EU és az IMF ugyan többször kifejezte nemtetszését az ügyben, de érdemben nem gyakorolt nyomást a kormányzatra, hogy vonja vissza tervét a vegyes nyugdíjrendszer megszüntetését illetően. A két szervezet folyamatosan hangoztatja a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának kritériumát, de, hogy azt milyen szerkezetben éri el egy uniós tagállami kormányzat, abba nem szól bele sem az EU, sem az IMF.<sup>58</sup>

Az érdekeltek oldalán jelentős változást nem tapasztalunk. A pénztártagok igen jelentős ellenérzés mellett<sup>59</sup>, de a „visszautasíthatatlan ajánlatot” (Simonovits András) elfogadva éltek szabad akaratukkal. Az SP elnöke Bába Júlia, a kormány nyugdíjvédelmi megbízottja mellett, a második legtöbb interjú adó személy volt az ügygel kapcsolatban és minden interjúban a magánpénztárak és a pénztártagok érdekeinek előtérbe állításával érvelt a döntés ellen.<sup>60</sup>

Az SP-vel egyébként a kormány érdemben nem tárgyalta, csupán ismertette vele a döntést, ahogyan ezt fentebb is írtam.<sup>61</sup> A pénztárszövetség már november végén jelezte, hogy - a törvény elfogadása esetén (a 2010. évi CLIV. tv-ről van szó) - előbb a köztársasági elnököt kéri fel arra, hogy ne írja alá, hanem küldje el azt az Ab-hoz előzetes normakontrollra. Amennyiben ez nem történik meg, úgy maga kéri az Ab-tól a törvény megsemmisítését.

Még november végén az SP kész volt petícióval fordulni az Európai Parlamenthez (továbbiakban: EP), és kérni, hogy 3 millió magyar pénztártag alkotmányos jogainak megsértése miatt jelöljenek ki uniós ombudsmant a magyar kormány nyugdíjintézkedéseinek kivizsgálására. Bába Júlia jelezte, amennyiben a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerülnek, a strasbourgi EJEB-hez fordulnak a hátrányos megkülönböztetés és a joggal való visszaélés tilalmának megsértése miatt.<sup>62</sup>

A pénztárszövetség 2010. december 9-én soron kívüli eljárást kért az Ab elnökétől a magánnyugdíjpénztárakat érintő törvényekkel kapcsolatos beadványok elbírálására, kérve az Ab-t, hogy beadványaikat még a törvények életbe lépése előtt bírálja el. Az ugyanis – szerintük - sérti az állampolgárok önrendelkezését, és a közteherviselést is. Ezeket pedig vizsgálhatja az Ab, ha a tulajdon sérelmének vizsgálatától el is tiltotta az alkotmány módosítása.<sup>63</sup>

Az SP eredeti terve szerint, amennyiben az Ab nem tárgyalja az ügyet - amire elegendő ideje lett volna december közepe és január vége közt - akkor következik a

<sup>57</sup> Az LMP megtette: az Ab-hoz fordultak, Hírszerző, 2010. november 5.

<sup>58</sup> Brüsszel aggódik a magyar nyugdíjrendszer miatt, MTI, 2011. november 25. és „Bátor, de kockázatos” - ismét bírálta Orbánt az IMF, Hírszerző, 2011. október 25.

<sup>59</sup> Lásd erről a Medián felmérését: LAKATOS, ZSUZSA (2010): *Lépcsőkényszer*, Heti Világgazdaság, 2010. december 4.

<sup>60</sup> Barát, József (2010): *A nyugdíjjátszma*, 168 óra, 2010. december 2. és Mészáros, Bálint (2010): *„Csak a politikai kockázatot nem lehet kezelni”*, Magyar Narancs, 2010. december 16.

<sup>61</sup> Orbán nem egyeztetett a pénztárakkal, MTI, 2010. október 14.

<sup>62</sup> Az Európai Parlamenthez fordul a pénztárszövetség, MTI, 2010. november 25.

<sup>63</sup> *Magánnyugdíjpénztár: a Pénztárszövetség az Ab-hoz fordul*, Független Hírügynökség, 2010. december 9.

nemzetközi jogorvoslat. Levelet írnak Barroso európai bizottsági elnöknek, értesítik az EP-t, illetve keresetet indítanak az EJEB előtt.<sup>64</sup>

Meglátásom szerint, a törvények elfogadása óta, érzékelve az Ab passzivitását, továbbá az EU aggodalommal kísért, de be nem avatkozó politikáját, a pénztárszövetség is inkább a pragmatikus együttműködést keresi a kormányzati döntéshozókkal, kerülve a nyilvános konfrontálódást.

Az egész ügy története alatt egyetlen egyszer került sor civil kezdeményezők által szervezett tüntetésre, mégpedig az első törvények elfogadása után, még 2010 novemberében. Az eseményen igen alacsony létszámmal és kevés intenzitással vettek részt az emberek. A tüntetés valódi eredményt nem hozott, a felvonulók nem voltak képesek nyomást gyakorolni a döntéshozókra.<sup>65</sup>

Az érdekeltek jogait védendő a Magyar Helsinki Bizottság is bekapcsolódott a folyamatba. A bizottság szerint „2011 decemberétől a magyar állam úgy szedi majd be a magánnyugdíjpénztárakban maradtak járulékalapjának negyedét a társadalombiztosítás javára, hogy munkában töltött szolgálati idejüket nem ismeri el. Ez egyértelműen sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt diszkriminációtilalmat”.<sup>66</sup> Kétségtelen, hogy érvelésükkel a nyugdíj törvények egyik gyenge pontjára tapintottak a bizottság munkatársai. Kérdés, hogy milyen döntést hoz az EJEB.

A háromszögben a szakértői csúcs még inkább meggyengült. Bár igaz, hogy ennek közvetlen kapcsolata nincs magával az üggyel, lévén a NYIKA záró konferenciáját 2010. március 25-én tartotta, tehát még a parlamenti választások előtt megszűnt a szinte egyetlen szakértőinek mondható szervezet.

Ugyanakkor az ügy kirobbanása óta a független szakértők közül többen hallatták hangjukat, és éltek a folyamat kritikájával, azonban érdemben semmiféle hatást nem tudtak gyakorolni arra.<sup>67</sup>

Megítélésem szerint, az ügy generált egy közpolitikai hálózatot (*Issue network*) és Rhodes tipológiája szerint ez az alábbiakban nyilvánul meg: az ügy körül kialakul egy instabil, sokszereplős közeg, melynek szereplői között a vertikális függés alacsonyfokú, mindezt a fenti jellemzés hitelesen támasztja alá.<sup>68</sup>

*Összefoglalásként*, a fentieket mérlegelve, meglátásom, hogy a közpolitikai ügy főszereplői, a megváltozott belső viszonyok és a sok új szereplő, az ideiglenesen létrejött közpolitikai hálózat stáció ellenére továbbra is közpolitikai közösséget fognak alkotni a folyamat lezárulta után. A régi főszereplők újra kizárólagosak lesznek, igaz hogy mind a pénztárak, mind a pénztártagok száma lecsökken majd a kezdeti állapothoz képest. A folyamat végén a közösség még inkább kormányzati központúvá válhat; a vertikális függés erősebb lehet; az érdekeltek teljesen kiszolgáltatott pozícióba kerülhetnek, mindezt alátámasztja, hogy a tevékenységük jogszabályi környezetére hatást eddig nem tudtak gyakorolni és kérdéses, hogy a jövőben tudnak-e.

## Az ügy közpolitikai integráltsága (Policy Integration)

<sup>64</sup> *Magánnyugdíjpénztár: a stabilitás küzde a törvényjavaslat ellen*, MTI, 2010. november 29.

<sup>65</sup> *Több százan demonstráltak a magánnyugdíjpénztárak védelmében*, Független Hírügynökség, 2010. november 14.

<sup>66</sup> *Az európai bírósághoz fordult a magánnyugdíjpénztárak ügyében a Helsinki bizottság*, MTI, 2011. május 10.

<sup>67</sup> Pl. Holtzer (2010b), Simonovits (2010), Matits (2010).

<sup>68</sup> Rhodes (1997) 38.

Leíró jelleggel teszek kísérletet annak bemutatására, hogy a konkrét ügy milyen helyet foglal el a nyugdíj, mint téma szélesebben értelmezhető közpolitikai terében a vizsgált időszakban.

A kormányzat felől nézve a nyugdíj társadalom- és gazdaságpolitikai kérdés. És az elveken, - ha tetszik filozófián, - túl, hogy milyen és mekkora az ideális nyugdíj(rendszer) leginkább két olyan külső feltétel van, amelyektől nem lehet eltekinteni: a mindenkori nyugdíj nem mentes sem a nemzetgazdaság makro folyamataitól (államháztartás, költségvetés), sem az uniós irányelvektől, az uniós tagállam tárgyalási potenciáljától és vállalásaitól (konvergencia-program).

Az is világos, hogy a nyugdíjnak számtalan részterülete van. A második Orbán-kormány működésének kezdete óta nyugdíjkérdésben az alábbi témákról tárgyalt a kabinet, az Országgyűlés vagy éppen az utca: 40 év munkaviszony után kerkedvezményes nyugdíj a nőknek, a rokkant nyugdíjak felülvizsgálata, rendvédelmi szervezetben dolgozók kerkedvezményes nyugdíjának felülvizsgálata, a bírók nyugdíjkorhatárának csökkentése.

Fentiekből látszik, hogy a nyugdíjrendszer számos alrendszerének átalakításába fogott a kormányzat, emellett azonban a rendszer minden fontos ismérvéhez, úgy, mint finanszírozás (mely új szociális jellegű kifizetések lesznek nyugdíjak, nyugdíj hozzájárulás, nyugdíj járulék fogalmai), szerkezet (pillérek kérdése), korhatár (normál, kedvezményes), kedvezmények (nők, rendvédelmie) hozzányúlt.

Számunkra itt most az érdekes csupán, hogy a második pillér megszüntetése, azaz a vegyes nyugdíjrendszer felszámolása hogyan is illeszkedik a teljes nyugdíjrendszer megváltoztatásának folyamatába.

Ez volt az első komoly lépés a nyugdíjrendszer átalakítását illetően. Megállapítható, hogy pénzügyi vonzatai alapján ez volt, a nyugdíjrendszer átalakítást érintően, a legnagyobb egyszeri tétel, közel 3000 milliárd forint. A tervezett intézkedések ellen komoly tiltakozás, olyan, amely a döntéshozatalt érdemben befolyásolni tudta volna a közvetlenül érintett szereplők (pénztártagok, magánpénztárak) részéről nem volt. A kormányzatnak közvetlen felhatalmazása a választók részéről (választási programjában a tárgy nem szerepelt) erre a lépésre nem volt, továbbá sem a szakmával, sem az érdekeltekkel nem egyeztetett a tervezett lépésekről. Az ügy történése folyamán, a kormányzati hivatalos kommunikáció szinte kizárólag csak önmagáról az ügrről szólt, azt szélesebb perspektívában (politikai, társadalom- és gazdaságpolitikai, nyugdíjrendszer) nem mutatták be a közönségnek.

Azon siker alapján, amely a kormányzat részéről megmutatkozott, amikor az ügy megvalósítási folyamatába illeszkedő első komoly esemény lezárult (átlépés, visszalépés határideje: 2011. január 31.), vélelmezhetjük, hogy az Orbán-kabinet felhatalmazva érezte magát arra, hogy nyugdíjkérdésben tovább haladjon az általa elképzelt úton, az általa elképzelt magatartással. Ez után vágott bele a fent már ismertetett többi alrendszer-jellemző átalakításába.

*Összefoglalva*, a második pillér felszámolása a nyugdíjrendszer teljes átalakításának első komoly lépése volt. Érdemben azonban nem lett bemutatva a társadalomnak, hogy a lépés bármilyen más, a nyugdíjrendszer belső szerkezetét érintő átalakítási szándékkal integrált módon kapcsolatban lenne, ahhoz szervesen illeszkedne.

## Az ügy nemzeti sajátosságának bemutatása (Policy Style)

A nemzeti sajátosságot a Hague – Harrop - Breslin tanulmány alapján tárgyalom. A cikkben található megközelítés szerint a nemzeti sajátosságok egy kétváltozós modell szerint írhatóak le és négy ideál tipikus változatuk lehetséges.<sup>69</sup>

Az első változó azt mutatná, hogy az aktorok részéről konszenzussal vagy az állam akarat felülről vezérelt előírásával realizálódik-e a társadalomban az ügy. A mi esetünkben a második pillér megszüntetését illetően egyértelműen arról van szó, hogy a kormányzat kezdeményezett egy intézkedés sorozatot és azt ő irányította felülről.

A másik változó azt hivatott leírni, hogy az üggyel a döntéshozók anticipálnak-e valamilyen vélelmezhető eseménysort, tehát megelőző intézkedésként merül fel, vagy reagálnak-e valamilyen már kialakult problémára. A mi esetünkben ez már egy nehezebben eldönthető kérdés, hiszen ha figyelmesen követtük az eseményeket, akkor akár mindkét megközelítést is el tudnánk fogadni, illetve mindkét megközelítésre találnánk példákat. Az elsőre a „veszélyben a nyugdíjrendszer” szlogenje, míg a másodikra a „Magyarország háborúban áll az államadóssággal” tézise illik. A nyugdíjrendszer magánnyugdíjpénztári ága kockázatos, hatékonysága megkérdőjelezhető, ugyanakkor ezen érvek a kormányzati kommunikációban csak Orbán Viktor október közepi bejelentésekor hangzottak el először, de még inkább Selmeczi Gabriella nyugdíjvédelmi megbízott 2010. október 16-tól datált színre lépésével jelentek meg. A második jellemző csak annyiban releváns itt, hogy a megszüntetéssel az államhoz jelentős állampapír állomány kerül, amelynek kivezetésével valóban csökken majd az államadósság és a folyó költségvetés is egyensúly felé mozdul el, mint arról fentebb már írtam, és ez az ötlet már a kormányalakítást követő hónapban felmerült. Tehát e változó esetében már nem dönthető el egyértelműen, hogy melyik értékről van szó, a kormányzat szempontjából nézve az eseményeket, felmerül az ügy, úgy is, mint egy probléma megelőzése, anticipálása és úgy is, mint valamely megjelent problémára történő válaszadás.

*Összefoglalva*, az ügy nemzeti sajátosságként történő értékelésének jellemzői, hogy az ügy a döntéshozók által felülről irányítva jelent meg, és egyben megelőz egy probléma halmazzát, de ugyanakkor választ is ad egy másikra. Ide illeszkedik még az a sajátosság is, hogy a döntéshozók érdemi párbeszédet sem a szakmával, sem az érdekeltekkel nem folytattak ebben az ügyben.

## Közpolitikai tanácsadás (Policy Recommendation)

Tanácsok az állam, a kormányzat számára

A kormányzat az ügyben akaratát maradéktalanul keresztül tudta vinni a törvényhozáson. Azonban több olyan döntés születhet még, egyrészt az Ab, másrészt a strasbourgi EJEB részéről, amelyek hatással lehetnek a már elfogadott törvényekre. Egyelőre nem mérhető fel, hogy a fenti döntések milyen súlyúak lesznek. Minden esetre a kormányzatnak azt tanácsolom, hogy a majdani döntéseket

<sup>69</sup> Hague – Harrop - Breslin (1992) 408. A kétdimenziós modell szerint az ügyek nemzeti sajátossága megragadható a kormányzat szempontjából nézve egyrészt konszenzuskeresés vs. szabály előírás skálán, másrészt probléma megelőzés, anticipálás vs. problémára reagálás skálán. Itt nem törekszem arra, hogy esettanulmány jelleggel az ügyet összevegyem külföldi gyakorlatokkal, hanem kizárólag a fenti elméleti modell szerint vizsgálom a kérdést.

okosan mérlegelje. Hajlok arra az álláspontra, - igaz, azok tartalmának ismerete nélkül, - hogy e döntéseket fogadja el, és ne konfrontálódjon tovább egyetlen szereplőjével sem az ügynek bármennyire is nehéz helyzetbe kerül.

A másik tanácsom, hogy a kormány törekedjen hiteles és transzparens kommunikációra a nyugdíj kérdésében a társadalom irányába, és a nevében megszólaló szereplők összehangolt és koherens információval forduljanak a közösség felé a jövőben, feldolgozva és tanulva a közelmúlt hibáiból.

Tanácsolom azt is, hogy a miniszterelnök szüntesse meg a nyugdíjvédelmi megbízott pozícióját és hagyja a nyugdíjrendszer kérdését teljes mértékben az NGM-re, ezzel megszűnne a párhuzamos kormányzati tevékenység és kommunikáció potenciális csapda helyzete.

#### Javaslatok a magánpénztárakat képviselő Stabilitás Pénztárszövetség számára

A pénztárszövetségnek maximálisan jogkövető magatartást tanúsítva kell végrehajtania az Országgyűlés által már elfogadott törvényeket és kormányrendeletet az ügy minél zökkenő mentesebb lezárása érdekében.

Várakozó állásponton kell lenni az Ab döntés megszületéséig, amelyhez az MSZP és az LMP is fordult. Előbb-utóbb döntésnek kell születnie, és ez új helyzetet teremthet.

Ezzel párhuzamosan keresni a kapcsolatot a Magyar Helsinki Bizottsággal, és az általuk beadott keresetet informálisan támogatni. Ez a jogorvoslati út, ha pozitív döntést eredményez, rést üthet a kialakuló új status quo-n, amelyet az érintettek mára elfogadtak. Ha a diszkriminációtilalom feloldását írja elő a bíróság, akkor egy új időszámítás kezdődhet, hiszen a maradó pénztártagok újra jogosultságot nyernek tb-nyugdíjra is. Ennek csak pozitív hozadéka lehet hosszú távon a magánnyugdíj megtakarításokat illetően is.

Mindezekén túl, újra tárgyalási pontokat kell keresni a kormányzattal, az NGM-mel, hogy a Nyugdíj Előtakarékossági Számlához (NYESZ) hasonlóan olyan hosszú távú, öngondoskodást segítő megoldásokat dolgozhasson ki a szakma, amelyeket valamilyen adókedvezménnyel, vagy más formában, de támogat a kormányzat. Erre mind a visszalépett, mind a maradó pénztártagoknak szüksége lesz nyugdíjas éveik megkezdése előtt. Ebből az aspektusból ígéretesnek tűnik a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató kezdeményezés is.

Végül, célszerű lenne visszahívni az SP vezetőit és egy új, a kormányzattal nem konfrontálódott szakembergárdával elkezdni újra felépíteni a bizalmi kapcsolatot az állammal. A szektornak a túléléshez mindenképpen szüksége van a jó viszonyra az állammal, hiszen teljes mértékben kiszolgáltatott a jogalkotó akaratának, és minden erejével arra kell törekednie, hogy azt befolyásolhassa, de ennek záloga, - véleményem szerint a jelenlegi helyzetben, - egy új vezetés felállítása, bármennyire is kompetens a jelenlegi gárda.

#### Ajánlások a pénztártagok számára

A teljes és kizárólagos öngondoskodás mellett való döntés után most célszerű várakozni, több szempontból is. Egyrészt a fent már többször említett helyzet szerint, vagyis, hogy születhetnek még olyan döntések az Ab és a strasbourgi EJE-n is, amely új helyzetet teremthet.

Érdeemes várni, hogy a piacon milyen folyamatok indulnak el a pénztárak szintjén (megszűnés, fúzió, stb...). Egyben feltérképezni, hogy a majdan megmaradó

pénztárak milyen tevékenységet végeztek a múltban, átgondolni, hogy mennyire volt elégedett a pénztártag a saját pénztárával. A vélt és valós gazdasági működés, illetve a piaci környezet változása a jövőben portfólió- vagy/és pénztárváltásra is sarkalhat, de akár maradásra is ösztönözhet.

## **Befejezés**

A tanulmány lezárásának időpontjában (2011. június 30-án), még nem tudható biztosan, hogy az ügy mikor és milyen formában érkezik végstádiumába. Úgy tűnik több érdemi döntés a kormányzat és a törvényhozás részéről már nem fog születni, ugyanakkor az implementáció, a végrehajtás még folyamatban van. Van azonban még néhány kérdőjel: az Ab és a strasbourgi EJEB előtt van az ügy – más-más tartalommal. Állásfoglalásaik, döntéseik akár az összes szereplő stratégiájára, viselkedésre kardinális hatást gyakorolhatnak. A végleges értékelés így várhatóan 2011 vége előtt nem lesz elvégezhető.