

2013/2

Bartha Attila – Tóth András

A nyugdíjrendszerről és a jóléti államról  
folyó magyarországi viták

Politikatudományi következtetések

Bartha Attila – Tóth András

A NYUGDÍJRENDSZERRŐL ÉS A JÓLÉTI ÁLLAMRÓL

FOLYÓ MAGYARORSZÁGI VITÁK

POLITIKATUDOMÁNYI KÖVETKEZTETÉSEK

## TARTALOM

Bevezetés.....	3
<b>A magyar nyugdíjrendszer változásai – történeti áttekintés .....</b>	<b>5</b>
Nyugdíj, nyugdíjrendszer, nyugdíjreform – szakpolitikai konceptuális keretek .....	5
A magyar nyugdíjrendszer kialakulása és fejlődése a rendszerváltásig .....	6
A változások első hulláma, 1992-1993 .....	7
A változások második hulláma, 1995-1997 .....	8
A változások harmadik hulláma, 1998-2002 .....	11
A változások negyedik hulláma, 2002-2004 .....	11
A változások elhalt hulláma, 2007-2008 .....	12
A változások ötödik hulláma, 2009 .....	12
A változások hatodik hulláma, 2010-2012 .....	13
<b>A nyugdíjrendszer változásainak politikatudományi konzekvenciái .....</b>	<b>14</b>
Aktorok, értelmezési keretek, diskurzusok .....	15
A nyugdíjszakértő közgazdászok meglátásai a politikai viselkedés természetéről a nyugdíjrendszer változásai kapcsán .....	18
A „nagy változások” kialakulásának politikai feltételei. Mi határozza meg a reformok végigvihetőségét? .....	25
<b>A nyugdíjrendszer változásai. Következtetések a demokrácia természetéről</b>	<b>32</b>
A jó kormányzás avagy a közösségi választás kérdése .....	32
A demokratikus uralom természete .....	35
Összegző megjegyzések.....	37
Hivatkozások .....	39

## Bevezetés<sup>1</sup>

1889-ben Bismarck német kancellár bevezette az öregségi nyugdíj intézményét a Német Birodalomban. Kétségtelen, hogy ebben Bismarckot a közjó iránti aggodalom is motiválta; vallotta, hogy a „közösségnek segítenie kell a vagyontalanokat”. De e szép gondolat háttérében praktikus politikai célok is meghúzódtak. E lépésének a célja az (is) volt, hogy „kialakítsa a vagyontalanok tömegében a konzervatív gondolkodásmódot, amely abból fakad, hogy joguk lesz nyugdíjra”. Bismarck szent meggyőződése volt, hogy „az olyan emberrel könnyebb bánni, aki számíthat öregkorában nyugdíjra, mint az olyannal, aki erre nem számíthat.” Bismarck, korának talán legügyesebb politikusa, akinek már számolnia kellett a demokratikusan választott népképviseléssel és a szociáldemokrata párt erősödésével, felismerte, hogy „aki magáévá teszi ezt az eszmét,<sup>2</sup> az fog hatalomra kerülni”.<sup>3</sup> A szociálpolitikai törvények sorozata, amelynek része volt a nyugdíjrendszer bevezetése is, többek között azt a célt szolgálta, hogy gyengítse a szociáldemokrata párt támogatottságát (Lerman 2008, 33).

Bismarck korának nyomasztó kérdéseire válaszként tehát par excellence politikai döntést hozott, részben, sőt elsősorban politikai célok által motiváltan. E döntésével indította el azt a történelmi folyamatot, amely a modern jóléti állam és a nyugdíjrendszerek kialakulásához vezetett. A terjeszkedő állami jövedelem-redistribúció alrendszerei magukba olvasztották (és ezzel egyben jórészt meg is szüntették) az ősidők óta létező családi, közösségi, önkéntes és/vagy piaci alapon

---

<sup>1</sup> A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézete által 2012. december 13-án megtartott Generációs konfliktusok kutatási program bemutatkozó konferenciáján tartott előadás szerkesztett változata. A szerzők köszönik az MTA TK PTI kutatóinak, valamint a konferencián az előadáshoz kommentárt fűző hozzászólóknak, különösen Spéder Zsoltnak és Széman Zsuzsának megjegyzéseiket, illetve Gál Róbert Iván írásban küldött hasznos észrevételeit. A tanulmány ezek után fennmaradó hibái kizárólag a szerzőket terhelik.

<sup>2</sup> Mármost azt, hogy az államnak segítenie kell a vagyontalanokat (a szerzők megjegyzése).

<sup>3</sup>A Bismarck-idézetek forrása: Ferguson (2008, 200–208). Azt, hogy a bismarcki politikai megfontolás ma is visszaköszön, alátámasztja többek között Banyár–Mészáros (2004, 114): „Ugyanakkor a formális rendszerek kiépülése nem megy állami kényszer nélkül, hiszen a nyugdíjrendszerek lényege az állam által előírt kényszermegtakarítás. Az állam viszont előre látja, hogy az önkéntesen elégtelenül megtakarító tömegek nyugdíjaskori ellátatlansága politikai feszültségekhez fog vezetni, amit célszerű neki megelőznie.”

működő generációk közötti jövedelem-redistribúciós intézményeket (Beito 2000). Mára mind a jóléti állam terjedelme (közgazdaságilag a redistribúciót operacionalizálva a GDP-arányos jóléti kiadások nagysága), mind az állami jóléti kiadások szerkezete (a főbb jóléti területekre alokált összegek egymáshoz viszonyított aránya) alapvetően befolyásolja a generációk közötti relatív jóléti viszonyokat. Másként fogalmazva: a jóléti alrendszeren keresztül állami jövedelemtranszferek jelentik a generációk közötti jövedelemredistribúció legfontosabb mechanizmusát.<sup>4</sup>

A jóléti alrendszerekkel kapcsolatos döntések politikatudományi jelentősége tehát nyilvánvaló. A jóléti állam méretéről és szolgáltatásairól szóló döntések óhatatlanul a politikai folyamatok belső logikájából fakadóan születnek meg, par excellence politikai célok érdekében (is) – miközben reflektálnak azokra a szakpolitikai dilemmákra, társadalmi-gazdasági problémákra, amelyek kiváltják a politikai lépést. A nyugdíjrendszer az egyik legfontosabb, méretében legjelentősebb generációs transzferet alokáló jóléti alrendszer.<sup>5</sup> Elemzésünkben azt tekintjük át, milyen politikatudományi tanulságok rajzolódnak ki a generációk közötti, a nyugdíjrendszer változásait okozó döntések, illetve e döntésekkel kapcsolatos szakmai és politikai viták nyomán.

A tanulmány szerkezete a következő. Először felvázoljuk a rendszerváltás után a magyar nyugdíjrendszer átalakulásának történetét, és bemutatjuk az 1992 és 2012 közötti korszak egymást követő, gyakran egymással ellentétes irányú változásainak hullámait, e változások cikcakkos történetét. A tanulmány második fejezetében foglalkozunk azzal, hogy milyen politikatudományi következtetések vonhatók le a magyar nyugdíjrendszer elmúlt két évtizedének történetéből. Először

---

<sup>4</sup> Szakpolitikai értelemben természetesen indokolt inter-, illetve intragenerációs jövedelmi redistribúcióról beszélni. A politikai értelmezési keret azonban alapvetően a generációk közötti jövedelem-újraelosztás – szinte függetlenül attól, hogy technikai értelemben életpálya mentén vagy korosztályok között történik-e a jövedelemáramlás.

<sup>5</sup> Tisztában vagyunk azzal, hogy a nyugdíj csak egyik eleme a generációk közötti transzfereknek, továbbá a nyugdíjrendszer maga is csak a társadalmi jóléti állam egyéb szolgáltatásainak függvényében értelmezhető. Ezzel kapcsolatban fontos megjegyeznünk, hogy a kétezres évtized végéig Magyarországon az időskorúak számára elsősorban nem az anyagi szegénység, hanem az egyszemélyes háztartások növekvő aránya, illetve az urbanizációs hierarchia alacsonyabb fokán fekvő települések esetében tipikusan az egészségügyi és a szociális ellátórendszerek szolgáltatásainak ellátottsága, minősége jelentett problémát – ez arra utal, hogy szakpolitikailag a jóléti ellátások generációs hatásainak számbavételekor a pénzügyi transzferek mellett a jóléti szolgáltatások minőségi szempontjainak vizsgálata is indokolt lenne (Koós et al. 2011). De annak érdekében, hogy viszonylag jól körülhatárolható maradjon elemzésünk tematikus horizontja, itt és most alapvetően a nyugdíjrendszer átalakításának kérdéseire koncentrálnunk, még ha ezzel nem is tudjuk megragadni a generációk közötti állami jóléti transzferek totalitását.

számba vesszük a főbb aktorokat és értelmezési kereteket, majd a nyugdíjkérdéssel foglalkozó makro- és nyugdíjgazdászok (szakpolitikai célú) írásai alapján vázoljuk a politikatudományi szempontból fontosabb elemzési szempontokat. Ezt követően a nyugdíjrendszer átalakítása kapcsán született nagy kompromisszumokat, politikai paktumokat vizsgáló politikatudományi elemzések legfontosabb megállapításait ismertetjük. Mindezek alapján megkíséreljük megragadni, milyen tágabb értelemben vett politikatudományi következtetések vonhatók le a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos politikai döntések történetéből, végül összegezzük a fő tanulságokat.

## A magyar nyugdíjrendszer változásai – történeti áttekintés<sup>6</sup>

### *Nyugdíj, nyugdíjrendszer, nyugdíjreform – szakpolitikai konceptuális keretek*

A nyugdíj-biztosítási rendszerben a biztosítottnak a nyugdíjas kor elérésekor egész további életében folyósítandó járadékot állapítanak meg, melyre a biztosított jogosultságát a korábbi (kereső időszakban) történt járulékfizetéssel szerezte meg. Vagyis a nyugdíj egy élethosszig tartó, rendszeresen folyósított jövedelem, amely (főszabályként) biztosítási alapon, a munkában töltött évek befizetései alapján megszerzett jog – lényegében a nyugdíj biztosítja az időskorú népesség megélhetését (Matits 2000). A nyugdíj intézményesített formája ennél azonban jóval többet takar. A nyugdíj valójában egy szolgáltatás, amelyet az ellátások biztosítására szerveződött kockázatközösség nyújt. Az öregség ebben az értelemben hasonló kockázat, mint a rokkantság vagy a tartós betegség, illetőleg a haláleset (Máté 2006). A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer valójában egy életre szóló szerződés, amelynek hiteles működését csak kellő időhorizonton lehet garantálni (Botos J. – Botos K.

---

<sup>6</sup> Természetesen nem tudunk kitérni a nyugdíjrendszer minden változására, közülük csak a legfontosabbak, illetve néhány kiválasztott intézkedés bemutatására kerülhet sor, amelyek jelzik a változások irányát. Ugyanakkor jelezzük, hogy egy-egy kormányzati ciklusban (amelyek nem feltétlenül esnek egybe a változások fő hullámaival) számos, időben elhúzódó átalakítás is történt. Hamar (2006) összeállítása szerint például az 1998–2002 közötti ciklusban 12 olyan jelentős szabálmódosításra került sor, amely érintette a nyugdíjrendszert.

2011). A kötelező nyugdíjrendszerek számos funkciója közül kiemelkedik, hogy a rövidlátó dolgozókat takarékoskodásra kényszeríti, ezáltal viszont enyhíti az időskori szegénységet, és biztonságot nyújt (Simonovits 2011b). A nyugdíjrendszerek reformjai során kétféle reformot szokás megkülönböztetni: egyrészt a parametrikus, másrészt a paradigmaticus reformokat. A parametrikus reformok esetén a rendszer egyes jellemzői (járulékok, korhatár, indexálás) változnak, míg a paradigmaticus reform lényege, hogy a meglévő rendszer logikájának és struktúrájának átalakítása történik meg (Barabás et al. 2006, 1).

### *A magyar nyugdíjrendszer kialakulása és fejlődése a rendszerváltásig*

A kötelező magyar nyugdíjrendszer 1928-ban jött létre, és a két világháború közötti időszakban a dolgozók mintegy felére terjedt ki. A nyugdíjalapok viszont a II. világháború során, illetve röviddel azt követően, a hiperinfláció korszakában, tönkrementek.

A nyugdíjrendszer újrateremtésére az államszocialista rendszerben került sor. Létrejött az egységes, felosztó-kirovó alapon álló nyugdíjrendszer, amely az öregségi nyugdíjon felül rokkantnyugdíjat és özvegyi ellátást is nyújtott. Az 1950-es években bevezetett nyugdíjrendszer kezdetben csak a népesség felét fedte le, de a következő évtizedekben mind a nyugdíjra jogosultak, mind a járadékosok körét fokozatosan kiterjesztették, és 1975-re a jogosultsági arány már megközelítette a 100%-ot. A rendszerváltás idején, 1990-ben szinte minden idős magyar állampolgár viszonylag elfogadható nyugdíjat kapott, országos átlagban az átlagkereset kétharmadát (Simonovits 1998). Makropénzügyi szempontból ugyanakkor kiemelendő, hogy a nyugdíjrendszer általánossá válásával és az öregedéssel összefüggésben fokozatosan nőtt a nyugdíjkiadások aránya a GDP-ben: míg az 1970-es években még csak 3,5% volt, 1990-re már a GDP 8,8%-ára nőtt (Simonovits 2011a).

A rendszerváltás idejének tranzíciós válsága sokként hatott a nyugdíjrendszerre is. Az államszocialista nagyvállalati rendszer összeomlása következtében a foglalkoztatási ráta 76%-ról 60%

alatti szintre esett a kilencvenes évek elején, és azóta is ezen az alacsony szinten stagnál. A munkanélküliség csökkentésére irányuló politika, a széleskörű korai nyugdíjazások miatt ugyanakkor a nyugdíjasok aránya a foglalkoztatottakhoz képest 46-ról 75 százalékra nőtt 1990 és 1995 között, a nyugdíjkiadások aránya pedig a GDP 10 százalékára ugrott (Palacios–Rocha 1997, 4; Simonovits 2011a). A gazdasági körülmények drámai romlása miatt elengedhetetlenné vált a nyugdíjrendszer alapvető változása – *a rendszerváltás utáni kormányok már a kilencvenes évek elejétől a nyugdíjassza fenntarthatóságát segítő korrekciós lépésekre kényszerültek.*

### *A változások első hulláma, 1992–1993*

1992-ben került sor az örökölt államszocialista nyugdíjrendszer első átfogó reformjára.<sup>7</sup> A *kezdő nyugdíj* a *nyugdíjképlet* szerint a szolgálati időnek és a beszámítási időszak átlagos elismert havi keresetének függvénye lett.<sup>8</sup> A változások része volt a *nyugdíjak indexálásának* bevezetése is (elsősorban a kétszámjegyre növekedett infláció miatt). Átalakult a nyugdíjakat igazgató államigazgatási szervezet rendszere: *létrejött a Nyugdíjbiztosítási Alap*, amely az állami költségvetéstől függetlenül, *saját igazgatással, költségvetéssel és választott önkormányzattal* rendelkezett. Ezzel párhuzamosan már 1993-ban megszületett az „*önkéntes magánnyugdíj*” intézménye,<sup>9</sup> amely azonban csak részlegesen szolgálta/szolgálja a nyugdíjrendszer céljait, mivel a

---

<sup>7</sup> A tanulmányban inkább a változások kifejezést használjuk, mivel a „reform” kifejezés túlságosan normatív. Így a fontosabb változásokat folyamatosan értéktartalommal kellene címkéznünk, amennyiben a reformok a kívánatos, az ellenreformok pedig a nem kívánatos változásokat jelölnék. A tanulmány szerzői ugyanakkor nincsenek olyan szakpolitikai tudás birtokában, amellyel ezt egyértelműen megítélhetnék, ráadásul politikatudományi szempontból a kérdés ennél sokkal bonyolultabbnak tűnik. Röviden: inkább a változások kifejezést használjuk majd a továbbiakban.

<sup>8</sup> Megtartották viszont a korábbi időszak nyugdíjskáláját. 10 éves szolgálati idő után a nyugdíjat a beszámított kereset 33 százalékában határozták meg, a 10 és 25 év közötti szolgálati idő minden újabb éve 2 százalékponttal növelte ezt az értéket, 25 év után a fizetés 63 százalékát érte el a nyugdíj, majd a növekedés 32 szolgálati évig 1 százalékpontra, onnan évi 0,5 százalékpontra csökkent.

<sup>9</sup> Az önkéntes magánnyugdíjpénztár tőkefedezeti elven működik. Az önkéntes nyugdíjpénztártagok által, illetve a tagok részére teljesített befizetésekből származó vagyon szolgál a majdani rendszeres vagy egyszeri juttatás alapjául.



megtakarításokhoz való hozzájutásnak a nyugdíjba vonulás nem előfeltétele.<sup>10</sup> Sajátos szabályozásuk miatt a magyar önkéntes nyugdíjpénztárak jóléti, nyugdíjrendszer-politikai értelemben nem is számítanak feltétlenül kiegészítő nyugdíjforrásnak, így az sem triviális, hogy a nyugdíjrendszer részének tekintendők.

### *A változások második hulláma, 1995–1997*

Az 1991–92-es változások nem oldották meg, sőt súlyosbították a nyugdíjrendszer makropénzügyi fenntarthatósági problémáit. *A befizetett járulékok egyre kevésbé fedezték a kifizetendő nyugdíjjárandóságokat*, így az 1992-es rendszert az államháztartás egyéb kiadási tételeiből történő egyre jelentősebb átcsoportosítás nélkül nem lehetett hosszabb távon fenntartani.<sup>11</sup> Szakpolitikai konszenzus látszott kirajzolódni arról, hogy egy nagyszabású nyugdíjreform elkerülhetlenné vált.

Az egyik legfontosabb kritika az volt, hogy az 1992-ben bevezetett rendszer elhanyagolta a társadalombiztosítás elveit. Praktikusan ez a megfogalmazás arra utal, hogy *drámaian megnőtt a részben vagy teljesen a rejtett gazdaságban foglalkoztatottak száma*, akik jövedelmeiket legalább részben eltitkolták, és ezzel nem járultak hozzá a nyugdíjrendszerhez.<sup>12</sup> Ezért a korabeli szakértői megnyilvánulások jellemzően amellet érveltek, hogy az új rendszernek *erős egyéni ösztönzők*ön kell alapulnia, amelyek *érdekeltté teszik a munkavállalókat a járulékfizetésben*.<sup>13</sup>

Az átfogó nyugdíjreformra végül a Horn-kormány szánta rá magát a Bokros Lajos nevével fémjelzett makrogazdasági stabilizáció keretében, azaz nyilvánvalóan *döntően makropénzügyi*

---

<sup>10</sup> Az önkéntes magánnyugdíjpénztárból már 10 év takarékoskodás után felvehető a megtakarítás. Ráadásul az önkéntes nyugdíjpillérbe történő befizetésekre adott adókedvezmény miatt az oda történő befizetés sok esetben valójában az államilag támogatott hosszú távú megtakarítás egyik formája lett (Botos J– Botos K. 2011).

<sup>11</sup> Palacios–Rocha (1997) számításai szerint az 1992-es szabályok változatlansága esetén 2050-re a magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszer hiánya önmagában elérte volna a GDP 6 százalékát!

<sup>12</sup> Az persze nehezen (utólag, makroszinten pedig végképp nem) eldönthető, hogy a járulék-nemfizetés mennyiben volt a munkavállaló saját döntése, illetve mennyiben történt a kiszolgáltatott és tájékozatlan munkavállalókkal szemben erőfölényben levő munkáltató kényszerének következtében.

<sup>13</sup> A meghatározó érvelés szerint ehhez átlátható szabályokra, egyéni számlákra és rendes adminisztratív vagy piaci valorizálásra/indexálásra van szükség. Hasonló összhang uralkodott a nyugdíjkorhatár-emelés és a rugalmas nyugdíjkorhatár kérdésében is (Simonovits 1998).

*kényszerek miatt.* Fontos azonban megjegyezni, hogy *a nyugdíjreform irányára meghatározó hatással volt a Világbank* (ennek kifejtéséről részletesen lásd például: Orenstein 2009). A Világbank 1994-től a vegyes rendszerre való áttérést tanácsolta a hozzá forduló államoknak, a jellemzően közepesen fejlett országoknak, köztük a kelet-közép-európai új demokráciáknak is – a chilei nyugdíjreform tapasztalatai nyomán. A világbanki ajánlás szerint az első (állami) pillérnek adókból fedezett szerény, de mindenki számára azonos nyugdíjat, illetve a rászorultaknak minimális időskori jövedelmet kell biztosítani. Ehhez társulhat a második (magán) pillér, amely tőkefedezeti alapon működve egészíti ki a jobban kereső dolgozók nyugdíját (Világbank 1994 és 1996).

Elsősorban tehát a Világbank ösztökélése alapján döntött a kormány a magán-nyugdíjpénztári rendszer bevezetéséről 1995-ben (Müller 1999; Orenstein 2009; Magyarország Kormánya 2012).<sup>14</sup> Ugyanakkor abban, hogy a magyar kormány ezt a megoldást választotta, vitathatatlan szerepe volt Bokros Lajos<sup>15</sup> és a kisebbik kormánypárt, a liberális SZDSZ elkötelezettségének is a magánnyugdíjpénztárak mellett. *A hazai nyugdíjgazdászok véleménye ugyanakkor megoszlott abban a tekintetben, hogy szükséges-e egyáltalán a nyugdíjrendszer magánosítása.* Fontos szakértők a második pillér megvalósítása ellen foglaltak állást (Augusztinovics–Martos 1997; Simonovits 1998). Botos József, a nyugdíjpénztár akkori elnöke szintén célszerűtlennek tartotta a konstrukciót (Botos J.– Botos K. 2011).

A Horn-kormány végül nem tiszta formában valósította meg a Világbank receptjét, és részben a kételkedőkre is hallgatott. Sajátos megoldás született: *bevezették a második pillért, ugyanakkor megtartották az első pillér dominanciáját.* Egy hárompilléres rendszer jött létre: (1) az első pillér a keresetarányos társadalombiztosítási nyugdíjrendszer; (2) a második pillér a kötelező magánnyugdíj rendszere;<sup>16</sup> (3) a harmadik pillér pedig az önkéntes nyugdíjpénztár rendszere<sup>17</sup>. Az 1998-tól

---

<sup>14</sup> A nyugdíjreform tervezetét a Pénzügyminisztérium szakértői dolgozták ki 1996-ban. A reformot 1997-ben iktatták törvénybe, a tőkevárományosi (-fedezeti) elven alapuló kötelező magánnyugdíjrendszer pedig 1998. január 1-jén jött létre.

<sup>15</sup> Bokros ugyanakkor személyesen egy önmagát eltartó, politikai beavatkozástól mentes, egyéni számlás nyugdíjrendszert tartott volna a legjobb megoldásnak (Bokros 2005).

<sup>16</sup> Itt minden biztosítottnak kötelező egy magánpénztárt választania, amely befekteti befizetett járulékait, majd az illető nyugdíjazásakor a hozamokkal növelt tőkét életjáradékként fizeti vissza.

munkába lépők számára kötelezően előírták a belépést a vegyes rendszerbe. A választásra lehetőséget kapó többség köréből<sup>18</sup> a rendelkezésre álló két év során *a munkavállalók több mint fele önként átlépett a vegyes rendszerbe*. Ebben nyilván a kormány által szervezett kampánynak is jelentős hatása lehetett, mindenesetre ezt hívei a reform sikereként értékelték.<sup>19</sup> A magánnyugdíjpénztár bevezetésével párhuzamosan a kormány rendelkezett a nyugdíjkorhatár emeléséről is.<sup>20</sup>

A magyar nyugdíjrendszeri változások hullámában politikatudományi szempontból különösen érdekes történet *a svájci indexálás kialakulása*. Még 1995-ben, a Bokros-csomag keretén belül, a tárgyévi indexálást felcserélték a bázisévi indexálással. Ez azzal a céllal történt, hogy csökkenjen az inflációs nyomás és egyidejűleg az állam nyugdíjcélú költségvetési kiadásai is mérséklődjenek – a következménye viszont az lett, hogy a nyugdíjak reálértéke még a keresetekénél is jobban zuhant (Simonovits 1998). Ennek ellenére a világbanki tanácsadók a nyugdíjak összegének befagyasztását javasolták, mondván, a bér szerinti indexálás fenntartása túl előnyös a nyugdíjasoknak.<sup>21</sup> *A lavírozó magyar kormány végül az 50–50%-ban ár-, illetve bérindexálást megvalósító, ún. svájci indexálást vezette be* – ezzel egyrészt jelentős mértékben csökkentette a korábbi ígervényeket, és javította a hosszú távú makropénzügyi egyensúlyt is.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Amit még az Antall-kormány hozott létre 1993-ban.

<sup>18</sup> A kormány lehetőséget adott arra, hogy minden magyar munkavállaló 1998–1999 között átléphessen a vegyes rendszerbe. A kormány a 2013-ban induló magánnyugdíj-pénztári kifizetésekben részesülők rész-tb-nyugdíját a teljes tb-nyugdíjnak az 1997-es törvényben előírt 75%-ára kalibrálta. (Ez a rendelkezés azt a célt is szolgálta, hogy korlátozza az idősebb dolgozók átlépési szándékát.) A kötelező rendszer logikájából adódóan garanciát adott a kormány a vegyes rendszerbe belépő munkavállalóknak azzal, hogy vállalta, hogy a magánnyugdíjpénztár működéséből fakadó esetleges veszteség nem lehet nagyobb, mint a teljes tb-nyugdíj 6%-a.

<sup>19</sup> Simonovits (2006) szarkasztikusan megjegyzi, hogy az igazi siker az lett volna, ha az emberek járulékfizetési hajlandósága emelkedik jelentősen.

<sup>20</sup> A nemek szerint differenciált 55/60 évről az egységes 62 évre. A nyugdíjkorhatár-emelést azonban a nők számára 2009-ig elhúzva vezették be, továbbá laza átmeneti szabályokkal enyhítették az áttérés nehézségeit.

<sup>21</sup> A korábbi világbanki érvelés szerint csak kevés ország (Ausztria, Németország) engedheti meg magának ezt a fényűzést, és már azok sem sokáig (Simonovits 1998).

<sup>22</sup> A parametrikus változások várható hatását összegző Palacios–Rocha tanulmány (1997) számításai szerint a kombinált indexálás és a felemelt korhatár hatására (figyelembe véve még a kiterjesztendő járulékalapot és a javuló befizetési fegyelmet is) a nyugdíjrendszer hiánya csak 2014-ben jelentkezett volna, és 2050-re is összehasonlíthatatlanul

### *A változások harmadik hulláma, 1998–2002*

A változások 1995–97-es második hulláma idején ellenzékben levő Fidesz nem támogatta a második pillér bevezetését, és élesen elutasította az Antall-kormány által létrehozott tb-önkormányzatokat is, arra hivatkozva, hogy azok neokorporatív intézmények. Nem meglepő tehát, hogy az 1998-ban megválasztott Fidesz-vezetésű kormány már első lépéseivel korrigálni, részben visszafordítani igyekezett a korábbi változásokat. Fontos megjegyezni, hogy *korrekciós törekvéseiben az új kormányt támogatta a nyugdíjszakértők nem elhanyagolható része is.*<sup>23</sup> 1998-ban megszűnt a két társadalombiztosítási pénztár önállósága, és visszakerültek a kormányzat irányítása alá. Ami a magánnyugdíjpénztárakat illeti, az Orbán-kormány feloldotta az átlépés kötelező voltát, miközben eltörölte az állami garanciát a magánnyugdíjalapok bizonyos mértéken felüli veszteségeinek megtérítésére (Simonovits 2006). Mindezen túlmenően *a kormány a gazdaság élénkítése érdekében jelentősen csökkentette a tb-járadékkulcsokat.* Ezt viszont meghatározó nyugdíjszakértők úgy értékelték, hogy ezzel *a magyar nyugdíjrendszer ismét a hosszú távú fenntarthatatlanság útjára került* (lásd például Gál 2007, 7).

### *A változások negyedik hulláma, 2002–2004*

A 2002-es választás eredményeként ismét az MSZP–SZDSZ-koalíció került hatalomra. Az új kormány egyik legelső intézkedése a *13. havi nyugdíj bevezetése* volt,<sup>24</sup> ami Gál (2007) és Simonovits (2010) értékelése szerint is *tovább fokozta a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatatlanságát.*<sup>25</sup> *A nyugdíjexpanzió perverziójaként a kormány bevezetett egy új típusú önkéntes nyugdíjpénztári*

---

mérsékeltebbre várták, mint a változások nélküli forgatókönyv esetében (nagyjából annak kétharmadára, ami a GDP 4 százaléka).

<sup>23</sup> Tipikus indoklasként a tb-önkormányzatok kialakítása azért bizonyult kudarcnak, mivel, miközben rendkívül sok költséggel járt, nem hozott érdemi javulást a hosszú távú fenntarthatóságban (Botos J – Botos K. 2011).

<sup>24</sup> Emellett 2003-ban megkezdte a kormány az özvegyi nyugdíjak emelését is, az elhunyt házastárs nyugdíjának 20%-áról először 25, majd 30%-ára.

<sup>25</sup> Bár újból kötelezővé tették a vegyes rendszerbe való belépést a pályakezdőknek 2003-ban, nem állították azonban vissza az állami garanciát, amit korábban eltörölt az Orbán-kormány (a pénztárak esetleges veszteséges működésének esetére).

*formát is*, amelynek keretében jelentős állami támogatással jutalmazta, ha valaki megtakarításainak legalább 70%-át tőzsdei részvényekbe fektette be (Simonovits 2006).<sup>26</sup>

### *A változások elhalt hulláma, 2007–2008*

Legkésőbb a 2006-os választásokat követően Magyarországon minden releváns politikai aktor számára nyilvánvaló lett az ország mély közpénzügyi válsága. Az államháztartási folyamatok, közte a főbűnösnek kikiáltott nyugdíjrendszer korrekciója elkerülhetetlennek látszott. 2007 elején miniszterelnöki kezdeményezésre létrejött a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal (NYIKA). A nyugdíjrendszer szerteágazó problémakörét átfogóan tárgyaló NYIKA összegző jelentése a demográfiai folyamatok miatt elkerülhetetlennek ítélte a további alapvető változásokat (Holtzer 2009). Egyidejűleg többen úgy vélték, hogy a nyugdíjrendszer terhei szinte elviselhetetlen pénzügyi terheket rónak a munkavállalókra (lásd például Botos J.– Botos K. 2011). A második Gyurcsány-kormány azonban *a makropénzügyi összeomlás egyre súlyosbodó fenyegetése ellenére sem vállalkozott a NYIKA által javasolt reformlépések megtételére, még a 13. havi nyugdíjat is megtartotta.*

### *A változások ötödik hulláma, 2009*

A 2008 őszen kirobbant világgazdasági válság fájdalmasan nyilvánvalóvá tette a magyar gazdaság sebezhetőségét, és a nyugdíjrendszer korrekciója immár elkerülhetlenné vált. Átfogó, paradigmatis reformlépéseket a korlátozott politikai felhatalmazással rendelkező, átmeneti, magát szakértői jellegűnek tartó Bajnai-kormány nem tett. Az államháztartás fenntartható egyensúlya érdekében azonban *jelentős parametrikus megszorító lépéseket* fogantatosított.<sup>27</sup> Gazdasági és

---

<sup>26</sup> Politikatudományi szempontból figyelemre méltó, hogy ennek a negyedik pillérnek tekinthető önálló nyugdíjgondoskodási formának a bevezetésére Szalai-Berzeviczy Attila (2005), a BÉT akkori elnöke tett javaslatot.

<sup>27</sup> Megszüntette a 13. havi nyugdíjat, és leállította a már megállapított nyugdíjak svájci indexálását: bevezette, hogy amennyiben a GDP-növekedés alacsonyabb, mint 3%, akkor csak inflációkövető indexálásra van lehetőség. A Parlament

politikai értelemben is lényegében semmissé lett az MSZP 2002-es „jóléti rendszerváltás” programjának nyugdíjasokra vonatkozó része. Bár ezekkel az intézkedésekkel elvben hosszabb távra megteremtődhetett volna a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer egyensúlya (Kun 2010), mindez a társadalmi preferenciák ellenében történt. *A jóléti „stabilizáció” politikai fenntarthatóságának esélye tehát rossz volt*; alapvetően különbözött attól, amit a svéd jóléti állami rendszer ’90-es évek elején-közepén megtett átalakításakor tapasztalhattunk (Bartha 2006).

### *A változások hatodik hulláma, 2010–2012*

A 2010-es választásokat megnyerő Fidesz kétharmados felhatalmazást kapott a választóktól, amely szabad kezet biztosított számára a nyugdíjrendszer alapvető átalakítására is.<sup>28</sup> 2010 októberében sor került a magán-nyugdíjpénztári tagok döntő többségének visszatérítésére az első pillérbe.<sup>29</sup>

A kormány ezzel praktikusán *felszámolta az 1995–97-es második hullám nagy paradigmaticus reformját, és helyreállította az első pillér abszolút dominanciáját.*<sup>30</sup> Ezen túlmenően a Fidesz-kormány számos parametrikus reformlépéssel igyekezett csökkenteni a nyugdíjrendszer terheit. Megszüntették a rokkantsági nyugdíj intézményét, eltörölték a korai nyugdíj lehetőségét és tovább

---

törvénybe iktatta továbbá a nyugdíjkorhatár 2012–2018 közötti fokozatos felemelését, 62-ről 65 évre. Simonovits (2010) becslése szerint ez a három intézkedés együtt hosszú távon mintegy 30%-kal csökkenthette volna a nyugdíjkiadásokat.

<sup>28</sup> A Fidesz azzal az ambiciózus, forradalmi szándékkal fogott neki a kormányzásnak, hogy felszámolja az elmúlt 20 év ellentmondásait, és új alapokra helyezze Magyarországot. Ennek az átfogó programnak a keretében került sor a nyugdíjrendszer radikális átalakítására.

<sup>29</sup> Szinte visszautasíthatatlan ajánlatot tett a kormány a pénztártagoknak: ha visszalépnek az első pillérbe, akkor teljes tb-nyugdíjat kapnak, és felvehetik a magánnyugdíjpénztárakban egyéni számlájukon keletkezett reálhozamot (ennek teljes összege a GDP 1%-ával volt azonos). Viszont ha egy tag úgy döntött, hogy nem hagyja el a második pillért, akkor azzal kellett számolnia, hogy elveszti jogosultságát a tb-nyugdíjra. A kormány erőteljes pressziójának hatására praktikusán megszűnt a második pillér: alig a tagok 3%-a, körülbelül 100 ezer tag döntött a maradás mellett, majd a maradók száma később tovább csökkent.

<sup>30</sup> Az így megszerzett/visszaszerzett nyugdíjvagyon felét az államadósság csökkentésére költötték, a másik felét ugyanakkor egyéb kormányzati kiadások fedezésére használták fel.

szigorították a nyugdíjmelés képletét.<sup>31</sup> Az egyetlen enyhítő változtatás az volt, hogy a Fidesz beváltotta még a 2006-os választási programjában tett egyik ígéretét (Fidesz 2005): engedélyezték, hogy 40 éves jogszerző viszony után minden nő – korhatártól függetlenül – teljes nyugdíjat kaphasson.

## A nyugdíjrendszer változásainak politikatudományi konzekvenciái

Az I. fejezet szemléltette, hogy 1992 és 2012 közötti húsz évben a változások hat nagy hulláma (és egy elhalt hullám) miként szabta át a nyugdíjrendszert. Gyakorlatilag minden két-három évben sor került jelentősebb változásra. A húsz évet meghatározta egyrészt egy jelentős paradigmátikus reform, a részben magánnyugdíjpénztárakra épülő rendszer megteremtése 1997-ben, majd ennek a rendszernek a felszámolása 2010-ben. A másik jellemző tendencia a nyugdíjrendszer parametrikus jellemzőit érintő döntések változékonysága: a makrogazdasági lehetőségek és kényszerek által meghatározott keretben a nyugdíjrendszer paramétereit illető döntések hol a hosszú távú fenntarthatóság érdekében, hol az ellen hatottak. A változások mind az öt hulláma szemléletesen mutatta ugyanakkor, hogy a nyugdíjrendszerről való döntések óhatatlanul politikai döntések, amelyek számára a szakpolitikai megfontolások gyakran csupán a külvilág externáliái. A következőkben ismertetjük, hogy a szakpolitikai mezőn túl milyen politikatudományi értelmezési keretek alkalmazhatók e folyamatok megértéséhez.

---

<sup>31</sup> Az új szabály szerint az öregségi nyugdíjak évente mindig az inflációval emelkednek, függetlenül attól, hogyan teljesít a gazdaság.

## *Aktorok, értelmezési keretek, diskurzusok*

A fenti történeti áttekintés alapján megfogalmazható, kik a nyugdíjrendszer körüli vitában a fő aktorok, melyek a meghatározó értelmezési keretek (frame-ek), és ezek alapján milyen diskurzusok formálódhattak.

Az aktorok között a vita folyamán megnyilvánulásai számát és argumentációja kiérleltetését tekintve is meghatározó szerepet játszik a  *hazai közgazdász szakértői közösség*. Ezen belül több alcsoport azonosítható: a zömmel az államháztartás finanszírozhatóságának perspektívájából közelítő makropénzügyi közgazdászok, valamint a szűkebb értelemben vett nyugdíjrendszer problematikájára fókuszáló nyugdíjgazdászok csoportja. Megjegyzendő, hogy e csoportok aligha homogének – amint az a történeti áttekintésből is kiderül, közöttük az 1997-es nyugdíjreform bevezetése kapcsán jelentős törésvonal keletkezett. E választóvonal ugyanakkor alapvetően kivezet a szakpolitikai értelmezési mezőből, zömmel az formálhatta az egyes aktorok véleményét, hogy bizalmatlanságuk éppenséggel a magánpénztárakban vagy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben volt-e nagyobb.

Fontos aktorokként jelennek meg a *nemzetközi intézmények* (Orenstein 2009), különösen a *Világbank* és az *Európai Bizottság*. A Világbank mindenekelőtt az 1997-es nyugdíjreform koncepcionális megalapozásakor, az Európai Bizottság pedig a magánnyugdíjpénztárakba történő befizetéseknek államháztartási bevételekként történő részleges elszámolhatóságakor, pontosabban a 2010-es vitában el nem számolhatóságot képviselő álláspontjakor a hazai politikai döntéseket alapvetően befolyásoló szereplő volt. Közvetve a nemzetközi aktorok között kell számon tartanunk a *nemzetközi pénzügyi befektetők közösségét* is – ők ugyanis az egyes országok megítélésakor (adóssághozzájárulási prímiumaik meghatározásakor) a magánnyugdíjpénztárakba történő befizetéseket nem tekintik államháztartási bevételeknek, a magán-nyugdíjpénztári reformot nem végrehajtó országok „implicit államadósságát” pedig nem tekintik adósságnak – ezáltal pénzügyi ítéleteikben negatívan viszonyulnak a magánnyugdíj-pénztári reformokhoz (Kun 2009).



Nyilvánvalóan fontos aktorok a hatalmi döntéseket hozó *politikai pártok*. Az ő álláspontjukat a vitában részben hatalmi pozíciójuk határozza meg, részben ideológiai beállítódásuk (elsősorban a libertariánus vs. etatista tengely mentén) és az ebből kikristályosodó világnézetük a modern nyugdíjbiztosítás rendszeréről. Emellett szavazóik életkori összetétele, az állampolgári preferenciák alakulásához kapcsolódó rezponzivitásuk, részben pedig a – fentiekből észlelhetően a rendszerváltás utáni Magyarország történetében szinte folyamatos – államháztartási stabilizációs kényszerhelyzet alakította, alakítja. Érdemi aktorok lehetnek természetesen a *médiások* és az *állampolgárok* is – az állampolgárok markánsabban megnyilvánuló csoportjainak véleményét például az idősebbek körében az *Idősügyi Tanács* kanalizálhatja, a fiatalabb korosztályoknál pedig bizonyos *online fórumok*nak lehet ilyen szerepe.

A fenti aktorok megnyilvánulásai a vitákban természetesen többféle értelmezési keretbe (frame-ekbe) rendeződnek. Meghatározó frame lehet a *hosszú távú pénzügyi fenntarthatóság*, ezzel összefüggő, de ettől elkülönülő értelmezési keret a *generációk közötti méltányosság* (lásd például: Gál–Tarcali 2008) a jövő generációk életésélyeinek biztosítása, illetve ennek az értelmezési keretnek a negatív tükrök, a jövő felélése, elzálogosítása, amelyek szorosan kapcsolódnak a „*koraszülött jóléti állam*” eredetileg Kornaihoz (1992) köthető, de ebben az értelmezési keretben folyamatosan jelenlevő fogalmához (lásd például Csillag 2009). Ennek kapcsán megjelenhet egy politikai gazdaságtani jellegű, *tranzitológiai értelmezési keret* (Kornai 2004) is, amely az új kelet-közép-európai demokráciáknak a gazdasági-politikai átmenetből adódó sajátosságaira fókuszál vagy éppen a demokratizálódás és a gazdasági fejlődés között lehetséges viszonylatok sokféleségére, összetettségére (Gedeon 2009) mutat rá. Továbbá, bár szintén kapcsolódik a hosszú távú pénzügyi fenntarthatósághoz, lényegesen szűkebb szakmai horizontja miatt elkülönülő frame-ként kell tekintenünk az *implicit államadóságra*. A szakpolitikai közösség egy része számára ugyancsak fontos, a politikai pártok többsége számára pedig kiemelt értelmezési keretet jelenthet az *időskori szegénység* (akár a jelenben, akár a jövőbe tekintve). Ezzel kapcsolatos – meglehetősen gyakran csupán látens frame lehet – a „*nyugdíjas szavazók*” köre. Végül feltételezzük, hogy nem elsősorban a

szakpolitikusok vagy a szavazatérzékeny politikai pártok, hanem inkább bizonyos állampolgárok, illetve például az online média részéről megjelenik majd a nyugdíjasokkal szembeni előítéletesség, a „nyuggerezés” is.

Mindezek nyomán előzetesen az alábbi diskurzusok kikristályosodását feltételezzük. Egyrészt vélhetően az időszak egészében meghatározó a *makroökgazdász szakértői diskurzus*, amelyhez időnként kötődik – és a makropénzügyi argumentációt esetenként opponálja – a *szociálpolitikai beszédmód*. E két beszédmód összekapcsolódására példa Augusztinovics Mária meghatározó, a foglalkoztatáspolitikai nyugdíjrendszeri következményeinek hatására is rámutató tanulmánya 2005-ből, miközben inkább a két beszédmód közötti oppozíció jól argumentált megjelenéseinek tekinthetjük többek között Ferge Zsuzsa írásait (Ferge 1994 és Ferge 2000). Ettől alapvetően eltér az *időskori szavazatokra érzékeny pártpolitikai diskurzus*, valamint a jóval ritkábban előforduló, a *generációk közötti konfliktust tételező* politikai diskurzus. Végül eklektikus formában mindez egy lazán körvonalazódó elnagyolt diskurzusban is összemosódhat, amely az állami újraelosztás nagyságára, területeire vonatkozik.<sup>32</sup>

Mint az eddigiekből is kitűnik, jelentőségéhez képest viszonylag kevés a magyar nyugdíjrendszer sorsáról szóló döntéseket vizsgáló par-excellence politikatudományi elemzés. (A nyugdíjrendszerről szóló hazai tudományos irodalom jórészt szakmai jellegű közgazdasági, kisebb részben szociológiai-szociálpolitikai irodalom, amely a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát, finanszírozhatóságát, szolgáltatásainak hatékonyságát, elosztási mechanizmusainak hatásait vizsgálja.) Ezért a továbbiakban először azt nézzük meg, milyen politikatudományi tanulságok következnek a nyugdíjszakértő közgazdászok megnyilvánulásaiából. Ezt követően a kifejezetten hatalmpolitikai fókuszú irodalom alapján vázoljuk, melyek a „nagy változások” (szakpolitikai reformok) kialakulásának politikai feltételei, illetve mi határozza meg a változások végigvihetőségét. E tanulságokat egybevetjük a magyar nyugdíjrendszer változásaiból kihámozható tapasztalatokkal,

---

<sup>32</sup> Természetesen nem triviális, hogy valóban a fenti aktorok (a jelzett értelmezési keretekben, illetve beszédmódokban) nyilvánulnak meg a nyugdíjrendszer körüli politikai vitákban – mint jeleztük, kutatásunk pillanatnyi, induló fázisában ezek csupán munkahipotézisek, amelyek empirikus elemzésére később kerül sor.

majd mindezek nyomán néhány teoretikus jellegű politikatudományi következtetést is teszünk – általánosabban a demokratikus berendezés természetéről.

### *A nyugdíjszakértő közgazdászok meglátásai a politikai viselkedés természetéről a nyugdíjrendszer változásai kapcsán*

A magyarországi nyugdíjrendszerrel foglalkozó szaktudományos irodalomban erősen felülreprezentáltak a makroközgazdászok, illetve a specializálódott nyugdíjközgazdászok. Az idesorolható szerzők jellemzően elkötelezettek a jóléti állam ideája mellett, és elsősorban a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát, finanszírozhatóságát, szolgáltatásainak hatékonyságát, elosztási mechanizmusainak hatásait, társadalmi igazságosságát vizsgálják. Ennélfogva tipikusan kerülnek a politikai megnyilvánulásokat, de egy-egy mondatban, megállapításban a politikatudomány számára releváns megállapításokat tesznek.

Ebben a megközelítésben a nyugdíjrendszer változtatásainak, a nyugdíjreformoknak az az alapvető célja, hogy a gazdaság mindenkori fejlettségéhez alkalmazkodó, az időskori szociális biztonság követelményét hatékonyan kiszolgáló, kiszámítható és átlátható, vagyis egyszerre igazságos, értéktartó és stabil nyugdíjrendszer működjön (Réti 1995). Másik fontos elvárás a szakirodalom művelői szerint, ahogy azt többek között a Botos-szerzőpáros (2011) is kívánalomként megfogalmazta, hogy a nyugdíjrendszert érintő jelentősebb változások kifutásának kellő időt kell biztosítani. Másként fogalmazva: kitüntetett annak az ideája, hogy miként lehet elszigetelni a nyugdíjrendszert a rövid távú politikai döntésektől (Gál 2007), és a szakpolitikai kritériumok alapján miként lehet megteremteni a pénzügyileg hosszú távon fenntartható és egyben társadalmilag is igazságos nyugdíjrendszert.

Ezekhez az elvárásokhoz képest időnként elkeseredett megjegyzéseket olvashatunk a politikai aktorokról. Figyelemre méltó, hogy a magyar nyugdíjközgazdászok szakmai megnyilvánulásaiban a (hatalom)politikai befolyás szinte kizárólag negatív értékelésekkel párosul. Az általuk említett legfontosabb jelenségcsoportok:

1. A nyugdíjrendszer belső logikájától független politikai célok szerepe a nyugdíjrendszert érintő politikai döntéshozatalban;
2. Politikai konszenzus hiánya stratégiai kérdésekben;
3. Populista politikai kultúra és szeszélyesség a politikai döntéshozatalban;
4. A rövid távú politikai előnyök miatt a hosszabb távú következmények figyelembe nem vétele;
5. A politikai döntések céljából a választók (állampolgárok) manipulációja;
6. A szakértői vélemények figyelmen kívül hagyása/szelektív kezelése;
7. Politikai lobbicsoportok és partikuláris egyéni érdekek meghatározó befolyása a döntéshozatalban a közjával szemben.

#### 1. A NYUGDÍJRENDSZER BELSŐ LOGIKÁJÁTÓL FÜGGETLEN POLITIKAI CÉLOK SZEREPE

##### A NYUGDÍJRENDSZERT ÉRINTŐ POLITIKAI DÖNTÉSHOZATALBAN

Gál Róbert Iván (2007) tanulmányában rámutat, hogy a nyugdíjrendszer kiadásairól szóló döntések iránya egybeesik a politikai ciklusokkal: a választások utáni első és második évben a nyugdíjellátások növekedési üteme visszaesik, a választást közvetlenül megelőző és a választási években viszont rendre szignifikánsan nőnek az állami nyugdíjkiadások. Emiatt fontos következtetése, egyben hivatkozott írásának címe is politikatudományi szempontból normatív: a közjó érdekében szükséges *„a nyugdíjrendszer elszigetelése a rövid távú politikai döntésektől.”* A nyugdíjrendszer sorsa kiszolgáltatott a politika döntéshozók rövid távú érdekeinek; különösen a nyugdíjak emelése a politikai manipuláció tárgya. Tartalmában hasonló Simonovits kritikája is: „a politikusok gyakran elfeledkeznek arról, hogy a kötelező tb-rendszerben fizetett nyugdíjat elvileg a mindenkori dolgozók járulékbefizetései fedezik” (Simonovits 2006, 144). Ennek következménye látványos – és negatív: az 1997-ben még egyensúlyban levő és hosszú távra 8+23% járulékkulcspárra tervezett nyugdíjrendszer kiadásait, amely hosszú távon egyensúlyi helyzetet biztosított volna, az első Orbán- és a Medgyessy-kormányok gazdaságélénkítőnek, illetve jólétinek nevezett intézkedései teljesen

aláaknázták, és a kétezres évek közepén a nyugdíjkiadásokat már 30%-ban az állami költségvetés egyéb tételeiből kellett finanszírozni. Mészáros (2005, 284) a politikai célok mentén történő felelőtlen intézkedések miatti morális rosszállásának is hangot ad. Véleménye szerint a politikai elit ilyen viselkedése az állampolgárok felé azt közvetíti, hogy a *nyugdíjak mértéke nem a befizetésektől, hanem a politikai elit akaratától függ*, amely gyakran fedezetlen nyugdíjigérvényeket jelent be a választások megnyerése érdekében. Mészáros érvelése szerint ráadásul ez már rövid távon is csökkenti a járulékfizetési hajlandóságot, hosszabb távon pedig lehetetlenné teszi az érdemi reformokat, valamint csökkenti a termékenységet is – e két folyamat pedig alapjaiban ássa alá a rendszer fenntarthatóságát.

## 2. POLITIKAI KONSZENZUS HIÁNYA STRATÉGIAI KÉRDÉSEKBEN

A nyugdíjrendszer cikcakkjaihoz hozzájárult, hogy nem sikerült kialakítani konszenzust a meghatározó politikai erők között a nyugdíjrendszer stratégiai kérdéseiről. A legfontosabb paradigmaticus változásról, *a vegyes nyugdíjrendszer bevezetéséről nem született pártközi kompromisszum az akkori ellenzék és a kormánypártok között*. Ennek a kompromisszumnak a hiánya szemléletesen kifejeződött a törvényjavaslat parlamenti vitájában. A vegyes rendszert bevezető törvényhez benyújtott ellenzéki módosító javaslatokat lényegében nem vette figyelembe a kormánykoalíció. Ugyanakkor végszavazásakor a legnagyobb ellenzéki párt, a Fidesz frakciója nem is vett részt a szavazáson, hanem tiltakozásként kivonult az ülésteremből (Gallai 1999). Ennélfogva aligha meglepő, hogy az 1998–99-es változtatások egyik kulcseleme a vegyes rendszer gyengítése volt az 1998-ban hatalomra jutott Fidesz részéről. Az újabb politikai hatalomváltást követően a 2002–2003-as intézkedések viszont ellenkező irányúak voltak, és visszaállították a második pillér univerzális kötelező jellegét az újonnan munkába lépők számára. Végül a 2010-es, hatodik változási hullám kulcseleme a második pillér praktikus megszüntetése és az első pillér szinte teljes dominanciájának visszaállítása lett.

Bod Péter Ákos (2002) is a vegyes rendszert bevezető kormány szemére hányta, hogy nem fordított elég figyelmet a szakmai és politikai konszenzus elérésére, emiatt lett szerinte jellemző a „permanens nyugdíjreform” Magyarországra. Hamar (2006) az érem másik oldalára hívja fel a figyelmet a konszenzusképtelenség kapcsán. Annak, hogy nem sikerült elérni széles szakmai konszenzust a vegyes rendszer mellett, az lett a következménye, hogy a nyugdíjrendszerrel kapcsolatban nőtt a szakpolitikától független hatalmi politikai döntéshozatal szabadságfoka, ami eleve tág teret adott a szakmai álláspontok szelektív figyelembevételének. De nem csak a nagy paradigmaticus reform kapcsán tapasztalható a nyugdíjrendszernek a politikai konszenzus hiánya miatti rángatása. Érvényes ez a választási ciklusokhoz igazodó parametrikus döntésekre, és ezt láthatjuk a nyugdíjszabályok finomra hangolásában is (Simonovits 2006).

Nem véletlen, hogy az OECD nemzetközi összehasonlító értékelése szerint már 2002-ben Magyarországon érvényesült legerősebben annak a hatása, hogy a szabályozás a politikai ciklusokhoz igazodik, és nincs ciklusokon átnyúló stabilitás (Barr 2003; idézi Kutasi 2008, 38). Czúcz (2000) szintén jelezte, hogy a négyévente bekövetkező politikai irányváltások a nyugdíjreform kiteljesedése ellen hatnak. Simonovits (2008) a nyugdíjrendszer stratégiai problémájának ugyancsak a gyakori nyugdíj-politikai irányváltásokat látja. Példaként felhossa, hogy bár az 1998-as kormányváltáskor az új kormány már (még) nem vonta vissza a vegyes rendszert, ugyanakkor minden lépésével közömbösítette azt.

Fontos látnunk, hogy a nyugdíjrendszer ilyen mértékű politikai kitétsége nem szükségszerű, és még a kelet-közép-európai új demokráciákban sem tekinthető tipikusnak. Fultz és Ruck (2001) Magyarországgal szemben pozitív kivételként említik Lengyelországot, mert ott a gyakori kormányváltások ellenére is a korábban megkezdett úton folytatódott a nyugdíjreform. Augusztinovics és Johnson (1997) ugyanakkor már eleve valószínűtlennek tartották, hogy a vegyes rendszert szentesítő jogszabályok egyértelműen jeleznék (jelezték volna) az utat egy végleges struktúrájú nyugdíjrendszer felé. Valójában arra mutattak rá, hogy a nyugdíjrendszer alapvetően rászorul a mindenkorai politikai elit döntéseire, szabályozása folyamatos igazodás a folyton változó

körülményekhez és kívánalmakhoz. Eközben persze megoldatlan probléma maradhat, hogy miképpen lehet fenntartani a stabilitást és a rendszer működésébe vetett bizalmat, illetve elkerülni a szeszélyes károkozást a különböző csoportoknak és korosztályoknak.

### 3. POPULISTA POLITIKAI KULTÚRA ÉS SZESZÉLYESSÉG A POLITIKAI DÖNTÉSHOZATALBAN

A nyugdíjrendszer változási hullámai szorosan összekapcsolódnak azzal a jelenséggel, amit a politikatudomány *populista politikai stílusként, magatartásként* jellemez (Jansen 2011; Pappas 2012). Simonovits András a KTI honlapján a nyugdíjrendszerről folyó internetes vitában – blogbejegyzéshez illő kötetlenebb stílusban – úgy értékelte, hogy a nyugdíjszabályok radikális változásai „csak olyan országban lehetségesek és szükségesek, amelyben a politikusok szabadon etethetik a választókat 13. és 14. havi nyugdíjak ígéretével, csökkentett tb-járulékkal és kedvezményes nyugdíjazással” (MTA KTI Blog 2011). Ebben a megjegyzésben egyszerre van benne a politikai populizmus, a rövid távú politikai előnyökért tett felelőtlen ígéretések elítélése és a magyar választópolgárok ignoranciája, mondhatnánk fiskális illúziója (Csontos et. al. 1996) miatti kesergés. Ennél megengedőbb Augusztinovics és Johnson (1997), akik inkább szeszélyességként jellemzik a magyar nyugdíjrendszert illető politikai döntéshozatalt, amely folyamatosan saját hatalmi kívánalmaihoz (és időnként a külső pénzügyi nyomáshoz) igazítja a nyugdíjrendszer szabályozását, és jellemzően nem törekszik hosszú távon is fenntartható stabil rendszerre. Tegyük mindehhez hozzá: a magyar nyugdíjrendszerrel kapcsolatos politikai döntések különösen jól példázzák, hogy a kelet-közép-európai új demokráciákban a jóléti politika kapcsán termékeny táptalaja van a populizmusnak (Vanhuysse 2009; Cerami–Vanhuysse 2009).

### 4. A RÖVID TÁVÚ POLITIKAI ELŐNYÖK MIATT A HOSSZABB TÁVÚ KÖVETKEZMÉNYEK

#### FIGYELEMBE NEM VÉTELE

A rövid távú politikai szempontoknak megfelelő, a politikai szeszélynek alárendelt döntések tipikus következménye a hosszú távú hatások figyelmen kívül hagyása. Erre a jelenségre jó példa a

magánnyugdíjpénztárak tagságának alakulása. Annak idején a vegyes rendszert előkészítő szakértők jóval kisebb arányú átlépésre számítottak, hiszen az idősebb munkavállalók csak veszthettek az átlépéssel (Ámon et al. 2002). *A vegyes rendszerre való áttérést legitimálni akaró politikai kampány ugyanakkor szelektíven, csak pozitív információkat közölt a magánnyugdíjpénztárakról.* Ennek hatására többen léptek át a vegyes rendszerbe, mint az racionálisan várható lett volna. A túlzott átlépési hullám azonban az egész nyugdíjrendszer fenntarthatóságára nézve járt nem várt következménnyel. A tervezettnél nagyobb arányú magánnyugdíjpénztári befizetések következtében szignifikánsan nagyobb lett a költségvetési hiány, mint az eredetileg prognosztizálták, és jelentősen megnőtt az állam eladósodottsága is (Kun 2009). A vegyes rendszer túl nagy terhe az állami költségvetésre később alapvető érv volt ahhoz a döntéshez, amely a vegyes rendszer praktikus felszámolását jelentette 2010-ben.<sup>33</sup>

## 5. A POLITIKAI DÖNTÉSEK CÉLJÁBÓL A VÁLASZTÓK (ÁLLAMPOLGÁROK) MANIPULÁCIÓJA

Simonovits (2008, 95) rámutat, hogy a politikai csata része volt a közvélemény meggyőzése arról, hogy helyes lépés a kettős rendszer kialakítása. Ennek részeként *extenzív kormányzati kampány folyt, amely jellemzően a legkedvezőbb forgatókönyveket mutatta be, nem kellően differenciáltan* arra biztatva az állampolgárokat, hogy lépjenek be a vegyes rendszerbe. A szakpolitikai, racionális állampolgári viselkedést tételező előrejelzések az önkéntes csatlakozást azért becsülték alacsonyabb szinten, mert a vegyes rendszer a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez képest valójában magasabb kockázatot jelentett. A társadalombiztosítási nyugdíj egynegyedének elvesztésével járt a vegyes rendszerbe való átlépés, amit a magánnyugdíjpénztárak bizonytalan hozamával kellett a résztvevőknek kiegészíteniük (Ámon et al. 2002).

Müller (1999) is a vegyes rendszer létrehozása mögötti politikai manipulációról írt. Szerinte a nyugdíjrendszer részleges privatizációjának inkább politikai, mint gazdasági okai voltak. A politikai

---

<sup>33</sup> Mint ismeretes, miután az Európai Bizottság megtagadta, hogy a költségvetési hiányba ne számítson be a magánnyugdíjrendszer fennállása miatti tb-bevétel-kiesés (amit később Lengyelországnak engedélyezett), a kormány a második pillér ellehetetlenítése mellett döntött.



vezetők azt gondolták, hogy a nyilvánosságot, *a választópolgárokat kevésbé ingerelheti a vegyes nyugdíjrendszer bevezetése, mint a tiszta felosztó-kirovó rendszer átfogó reformja*. Ennek kapcsán Augusztinovics (2002) is megjegyzi, hogy bár az 1997-es nyugdíjreform deklarált célja paradigmaticus, azaz a kötelező magánnyugdíjpillér bevezetése volt, ezt, cseppet sem mellesleg, a járulékkulcsok átrendezése is kísérte.

#### 6. A SZAKÉRTŐI VÉLEMÉNYEK FIGYELMEN KÍVÜL HAGYÁSA/SZELEKTÍV KEZELÉSE

A szakértői megfontolások gyenge politikai hatását regisztrálja Simonovits (2006), aki szerint az egymást követő kormányok nem szívesen hallanak azokról a bonyolult összefüggésrendszerekről, amelyek befolyásolják a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát. A szakértői véleményeket szelektíven kezeli a politika: *azokra a véleményekre figyelnek elsősorban, amelyek alátámasztják az adott kormány politikai szándékát*. Jegyezzük meg persze, hogy politikatudományi szempontból ez voltaképpen triviális.

A szelektív információkezelésre hoz fel példát Németh (1998). Szerinte a vegyes rendszer bevezetésekor a kormány azzal a pozitív hozammal számolt, amit a magánnyugdíjpénztárak az elméleti tervezés alapján elérhettek volna, azonban egyáltalán nem kalkulált egy esetleges gazdasági recesszió hatásával. Németh néhány évvel későbbi tanulmányában még keményebben fogalmazott a politikai döntéshozatal módjáról. Szerinte az 1997-es nyugdíjreform mellett felsorakoztatott valamennyi kormányzati érv hamis volt a közgazdasági ismeretek elégtelensége miatt (Németh 2004, 69). Ennek az oka pedig az, hogy a politikai döntéshozók, miután valami mellett bármely okból letették a voksukat, szelektíven csak a pozitív oldalra koncentráltak, teljesen negligálva a reálisan létező negatív scenáriókat. Politikatudományi szempontból is figyelemre méltó ennek kapcsán Kun János esete, aki annak idején, már 2006-ban javasolta egy belső feljegyzésben a második pillér megszüntetését annak érdekében, hogy a kormány ezzel mérsékelje az államháztartási hiányt a megszorító intézkedések helyett. Amikor 2009-ben mindezt a Miniszterelnöki Hivatal

munkatársaként a Népszabadságban is megírta (Kun 2009), nemcsak hogy nem vették figyelembe érveit, de rögvest el is bocsátották a Miniszterelnöki Hivatalból.<sup>34</sup>

## 7. POLITIKAI LOBBICSOPORTOK ÉS PARTIKULÁRIS EGYÉNI ÉRDEKEK MEGHATÁROZÓ BEFOLYÁSA A DÖNTÉSHOZATALBAN A KÖZJÓVAL SZEMBEN

A szakpolitikai cikkekben időnként előfordulnak negatív utalások arra is, hogy milyen szerepet játszhattak a politikai és pénzügyi lobbicsoportok, illetve személyes érdekek egyes döntések meghozatalában. Urbán (1998) tanulmányában utal arra, hogy *az 1998-as reformot meghatározták a pénzügyi szektor érdekei*. Említést érdemel a Kun János és Vértes András között lezajlott éles sajtópolémia is a magánnyugdíjpénztárak ellehetetlenítése kapcsán.<sup>35</sup> Simonovits (2006) szintén úgy véli, hogy a hazai makropénzügyi szakpolitikusok egy része azért (is) támogatta a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszert, mert az érdeemben kibővülő személyes karrierlehetőségeket nyitott meg számukra.

*A „nagy változások” kialakulásának politikai feltételei.*

*Mi határozza meg a reformok végigvihetőségét?<sup>36</sup>*

Mint Boda és Scheiring (2010) megállapították, a közszolgáltatások, a nagy jóléti rendszerek reformjának problémájával a hazai politikatudomány igen keveset foglalkozott; átengedte ezt a terepet a közgazdászoknak, akik elsősorban szakpolitikai szempontok alapján, a fenntarthatóság és hasznosság szempontjából vizsgálják a reform kérdéseit. A közszolgáltatások, a jóléti állam

---

<sup>34</sup> Ring Magazin 2010. Megírta véleményét – Bajnaiék kirúgták. 2010. december 13. [http://www.ringmagazin.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8801:megirta-velemenyet-bajnaiek-kirugtak&catid=116:itthon&Itemid=338](http://www.ringmagazin.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=8801:megirta-velemenyet-bajnaiek-kirugtak&catid=116:itthon&Itemid=338)

<sup>35</sup> Kun azzal vádolta Vértest, hogy azért érvelt a magánnyugdíjpénztárak megszüntetése ellen, mert maga is igazgatósági tag egy magánnyugdíjpénztárban, így közvetlen anyagi érdeke fűződik a rendszer fennmaradásához (Kun 2010).

<sup>36</sup> Ebben a fejezetben, ellentétben az eddigiekkel, következetesen a „reformok” kifejezést használjuk, vállaltan normatív tartalommal. Ezt itt a normatív politikatudományi nézőpont indokolja.

reformjának kérdéseit tárgyaló politikatudományi nézőpont ezért szinte csak külföldi szerzők írásaiból rekonstruálható. A nyugdíjreformokkal foglalkozó nemzetközi politikatudományi szakirodalom fő kérdése az, hogy melyek a „nagy reformok” létrejöttének politikai feltételei, illetve mi határozza meg e reformok végigvihetőségét. Másként fogalmazva: miként lehet hatékonyan elindítani a reformokat, valamint hogyan lehet olyan kompromisszumokat kötni, amelyek biztosítják mind a reformlépések társadalmi igazságosságát, mind hosszabb távú fenntarthatóságát.

A nyugdíjreformok kapcsán szinte egyhangú a következtetés: *azok lehetnek sikeres reformok, amelyek a fő politikai erők közötti kompromisszummal jöttek létre.* Ez a feltétele annak, hogy a reform ne szenvedjen el ellenreformot az első jelentősebb politikai változással járó választás után (Pierson 1998; Myles–Pierson 2001). A konszenzuselfogadó politika persze gyakran nem áll az ellenzék érdekében, hiszen egy megszorításokkal járó reform elutasítása esetén könnyen szerezhetnek népszerűséget (Scharpf 2000). Nincs népszerűbb, mint „igazságtalan megszorítások” ellen fellépni, még ha egyébként az ellenzékben levő párt sem cselekedne másképpen, ha kormányon lenne (Kitschelt 2001). Ugyanakkor az ellenzéki pártoknak is mérlegelniük kell, hogy egyensúlyt tartsanak választási és szakpolitikai céljaik között. A kérlelhetetlen ellenállás ugyan elvezethet választási győzelemhez, de azután kormányra kerülve totálisan elveszhet az ellenálló szerepben szerzett népszerűség (Schludi 2005). Éppen ezért az érdemi kérdés az: melyek a feltételei a nagy kompromisszum megkötésének, amely elvezethet egy stabil és tartós, ugyanakkor legitimnek elfogadott és fenntartható (nyugdíj)reformhoz.

Ami a jóléti reformok sikerességét illeti, Pierson (1994) arra hívja fel a figyelmet, hogy *különlegesen nehéz minden olyan reform, ami a jóléti állam méretének és szolgáltatásainak visszavágására irányul.* A jóléti államot ugyanis védi a status quo és mindaz, amit ez maga után von: a megszokás és a jól megágyazott érdekeltségek szövevényes hálója. Ezért bármilyen reform csak akkor lehet sikeres, ha megszerzi a rendszerben szerepet játszó kulcsaktorok együttműködését. Ráadásul a választók körében jellemzően nagyon elfogadott jóléti állam szolgáltatásainak visszavágása komoly veszélyt jelent a végrehajtó kormány újraválasztási esélyeire. *A reformok*

*elfogadhatósága, legitimitása* azért alapvető, mert csak ez adhat esélyt az újraválasztásra, ami viszont feltétele annak, hogy az alapvetően újraválasztásban érdekelt politikusok vállalják a reformot.

A kilencvenes évek óta a politikatudományi reformirodalom kiemelt témája az *intézményi ellenállás*. Tanulmányok sora született arról, hogyan álltak ellen a jóléti állam intézményei a neoliberais piacpárti elkötelezettségből és/vagy kényszerű pénzügyi okokból végrehajtott reformtörekvéseknek. Az intézményi ellenállás sikerének két fő okát nevesíthetjük: 1) a lakosság jóléti államot támogató attitűdjét (Ferrera 1997), amely kiterjed az egyenlőségeszme (Roller 1995) és a biztonság utáni vágy mély beágyazottságára (Pettersen 1995) is, valamint 2) a jóléti komplexum intézményeinek és aktorainak erőteljes, kitartó politikai ellenállását (Kersbergen 2000).

Pierson (1996) az intézményi ellenállás két szintjét különbözteti meg: 1) az általános politikai ellenállást és 2) a pragmatikus ellenvetések (gyakorlati) szintjét. Ami az általános politikai ellenállást illeti, Pierson arra hívta fel a figyelmet, hogy *„annak a politikusnak, aki hozzányúl a jóléti államhoz, a választók büntetésével kell szembenéznie”* (Pierson 1996, 178, kiemelés jelen tanulmány szerzőitől). Amíg a jóléti állam kiterjesztése, az adakozás szinte mindig kellemes és politikailag gyümölcsöző feladat, addig a jóléti állam restrikcója tipikusan ezzel ellentétes érzelmeket vált ki. Különösen igaz ez a nyugdíj esetében, amely a lakosság nagy tömegeit (a jelenben vagy a jövőben praktikusán minden állampolgárt) érinti, és amelyre szinte mindenki szerzett jogként tekint. Ami a pragmatikus ellenvetéseket illeti, a jóléti állam szolgáltatásainak visszavágását különösen megnehezítik *a jóléti intézményeket védő szervezetek hálózatai*, amelyek a politikai pártoktól függetlenül léteznek, és *amelyek még a politikai pártok közötti esetleges „nagy kompromisszum” esetén is szívós ellenállást fejthetnek ki* (Pierson 1996). Egy kormány sikere valamilyen nagyobb reform végrehajtásában attól is függ, mennyire tudja blokkolni, semlegesíteni az intézményes ellensúlyokat, illetve a reform ellenzői miként tudják kihasználni az intézményes vétópontokat. *Minél több a vétójoggal felruházott intézmény, annál nehezebb és lassabb végigvinni egy reformkonceptiót*. Ugyanakkor, ha a kormánynak nem kell szembenéznie vétójoggal rendelkező

erős intézményekkel, akkor az lehet veszélyes számára, hogy a reform következményeinek minden felelőssége rá hull (Bonoli 2001).

Green-Pedersen (2002) szerint a jóléti rendszereket, közte a nyugdíjrendszert érintő reformok sikere azon múlik, hogy a kormány és a mögötte álló politikai pártok milyen mértékben tudják elhíttetni a választópolgárokkal, hogy *a változás nemcsak elkerülhetetlen, hanem a rövid távú nehézségek ellenére hosszabb távon inkább kedvező jóléti következményekkel jár*. Amennyiben a kormány és a pártok ebben nem sikeresek, akkor a választók logikusan megbüntetik őket, mert a jóléti állam visszavágására irányuló törekvéseket igazságtalannak és nem legitim (titkos, illetve manipulatív) politikai szándékoknak tekintik. Ezzel szemben Pierson (1994) szerint a jóléti rendszerek reformjának az a kulcsa, hogy *a politikai pártok legalább részben el tudják-e hárítani a felelősséget magukról, másokra, külső vagy belső bűnbakokra terhelve azt*. Natali és Rhodes (2008) elemzése szerint ugyanakkor a hibák kijavítása és a reformok vállalása legalább ilyen sikeres, ha nem sikeresebb stratégia lehet. Overbye (2008) is amellett foglal állást, hogy a reform előnyeinek megfelelő prezentálása sikeresebb lehet, mint a múltkövető, a hagyományos rendszert jobba tevő apró javítgatások.

Ami a vita pártpolitikai komponensét illeti, az elemzések erősen megoszlanak. Hicks (2000) szerint tipikusan akkor lehet sikeres egy jóléti állam visszafogását célzó reform, ha erős jobboldali párt, pártblokk áll szemben egy gyenge baloldallal. Mások viszont éppen ellenkezőleg, azon az állásponton vannak, hogy inkább egy erős baloldali párt tud sikeres jóléti reformot végrehajtani (Green-Pedersen 2002). Green-Pedersen a „Nixon tehette meg csak, hogy Kínába megy” metaforájával érvel amellett, hogy egy baloldali párt jobban meg tudja győzni a lakosságot, hogy tényleg elkerülhetetlen a jóléti állam méretének csökkentése. Ha viszont mindkét párt vagy pártblokk, azaz mind a jobboldali, mind a baloldali centrista tömörülések hagyományosan hasonló jólétiállam-párti politikát folytatnak, akkor a jobboldali pártok is könnyen kihasználhatják a baloldal reformját – ekkor a jobboldal lehet a jóléti állam védelmezője, felcserélve a klasszikus szereposztást (Kitschelt 2001). Tsebelis (1999) amellett érvel, hogy valamely reform sikerének az a kulcskérdése,

hogy milyen messze van egymástól a szemben álló felek politikai álláspontja. Ha a politikai pártok élesen konfrontálódnak és szinte elképzelhetetlen köztük a kompromisszum, akkor a jóléti status quot védő erők jó eséllyel szállhatnak szembe a reformokkal. Másként fogalmazza: *a reform kulcsa, hogy a középre húzó pártok meg tudnak-e egyezni egymással*. Schludi (2005) arra is felhívja a figyelmet, hogy a reform végeredménye a politikai szereplők szélesebb értelemben vett konstellációjától is erősen függ. A nyugdíjreform szempontjából az általános politikai térképet a következőképpen szemlélteti: a jóléti állam kiterjesztésének hívei általában a baloldali pártok és a szakszervezetek, míg visszafogásának támogatói tipikusan a piacorientált liberális pártok. A status quohoz és a medián szavazó preferenciájához legközelebb a szocialista/szociáldemokrata, illetve a kereszténydemokrata/keresztényszocialista pártok vannak, azzal a különbséggel, hogy klasszikus formájában a baloldal inkább jólétiállam-párti, míg a jobboldal inkább hajlamos a piacpárti reformokra.

**A nyugdíjreformmal kapcsolatos politikai pozíciók a költségvetési szigor és az előregedés kontextusában**

erős terjeszkedés	status quo	medián szavazó	radikális visszaszorítás
poszt-kommunista pártok	szociáldemokrata pártok	piaci liberális pártok	
	szakszervezetek	kereszténydemokrata pártok	

*Forrás: Schludi (2005, 3.3. ábra)*

Schludi (2005) egy további szempontot is beemelt az elemzési keretbe, mégpedig a pártok demográfiai bázisát. Ha a nagy pártok választói egyaránt inkább idősebb/nyugdíjas/középosztályi szavazók, akkor könnyebb egyezsége jutniuk a reformokról. *Roszbabb viszont a reformok esélye, ha szignifikánsan különbözik a nagy pártok szavazóinak demográfiai profilja* (idősebbek versus fiatalabbak), ekkor ugyanis egyik párt könnyen kijátszhatja a generációs kártyát a másikkal szemben. A főleg középosztályi szavazókra építő nagy pártok esetén a kompromisszum létrejöttét elősegítheti, hogy a középosztályi szavazók számára az adócsökkentés hasonlóképpen fontos lehet, mint az

államilag biztosított jóléti szolgáltatások megszokott köre. Az ideológiai távolság mellett fontos tehát annak vizsgálata is, milyen a pártok szavazótáborának generációs pozicionáltsága (lásd a következő táblázatot). Akkor van tehát érdemi esély a reformok melletti konszenzusra, ha az ideológiából következő szakpolitikai távolság kicsi, a szavazótáborok életkori profilja pedig viszonylag hasonló.

#### A pártok közötti konszenzus kialakulásának valószínűsége a nyugdíjreformmal kapcsolatban

		Szakpolitikai távolság a kormány és az ellenzék között		
		Nagyon jelentős	Jelentős	Csekély
Pozicionális konfliktus	Erős	-	-	-
	Közepes	-	(+)	+
	Gyenge	(-)	+	+

Megjegyzés: + valószínű konszenzus; – nem valószínű konszenzus

*Forrás: Schludi (2005) alapján*

Ezzel Schludi lényegében a *downsi modell* (Downs, 1957) mentén érvel, *kiegészítve azt a demográfiai dimenzióval*. Eszerint tehát hasonló korosztályi összetételű szavazótáborok és középre húzás esetén jöhet létre olyan politikai kompromisszum, ami lehetővé teszi a jóléti állam folyamatos hozzáigazítását a gazdasági lehetőségekhez/kényszerekhez.

Stiller (2010) ugyanakkor szakít a középre húzó, konszenzuskereső downsi modell reinterpretációjával. Szerinte *a kulcstényezőt az új ideákat felhozó, karizmatikus politikusok jelentik, mivel csupán ők képesek jelentős reformokat elindítani és végrehajtani*. Csak az ilyen politikai vezetők lehetnek képesek meggyőzően rámutatni a régi rendszer hibáira, legitimizálni az új rendszert meghatározó új alapelveket és legyőzni a régi rendszer fenntartásában érdekelt aktorokat, majd végül konszenzust kialakítani a reform mellett.

A nyugat-európai elemzésekben, ahol a szakszervezetek az egyik legfontosabb védelmezői a jóléti államnak, különös figyelmet kapott *a szakszervezetek és a neokorporatív alkuk szerepe* a jóléti állam alakításában, illetve védelmében (Van Waarden – Lehbruch 2003). Pacolet (1996) ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy az Európai Unió (EU) megalakulásával átalakult a nemzeti politikák

mozgástere: megjelent *az EU mint önálló politikai tényező*, amely egyrészt a versenyképességet és a pénzügyi fenntarthatóságot elősegítő reformok egyik fő kezdeményezője, de egyben kényelmes hivatkozási alap, ha úgy tetszik, bűnbak is lehet a nemzeti szintű politikai erők számára a reformok végrehajtása során.

Az elsősorban a nyugat-európai reformok tapasztalatait feldolgozó, konszenzusorientált nemzetközi politikatudományi irodalom természetesen számos tanulsággal szolgálhat a magyar nyugdíjrendszer változásainak elemzéséhez is. Tegyük hozzá, hogy gyakran megjelenik a konszenzus iránti igény a témával foglalkozó magyarországi publicisztikai jellegű politológiai írásokban is. Ugyanakkor a magyar politikai mező tipikus jellemzője nem a konszenzus, hanem a politikai pártok két nagy tábora között kialakult éles ideológiai-politikai szembenállás, a hideg polgárháború, a pártok és szavazók egymástól való távolodása (Körösi 2012a). Ez az éles szembenállás alapvetően megnehezíti a pártok közötti kompromisszumokat és szinte bármilyen tartalmú konszenzus megszületését – többek között a nyugdíjreform ügyében is. Vélhetően ez a fő politikai oka a magyar nyugdíjrendszer rángásának, az ellentétes irányú változások egymást követő hullámainak. *Az extrém politikai polarizáció közegében persze a magyar pártok is folyamatosan törekszenek a vétőpont-pozíciójú intézmények és aktorok maguk oldalára állítására.* Ellenzékben segítségükkel próbálják megakadályozni az éppen kormányon levők reformjait, kormányra kerülve viszont tipikusan ezen intézmények vétőjogának kikapcsolását igyekeznek elérni.

Schludinak a szavazótáborok eltérő generációs profilját is tartalmazó értelmezési modellje persze bizonyos mértékig magyarázatot adhat a magyar bal- és jobboldal közötti kompromisszumképtelenségre a nyugdíjreform ügyében. Magyarországon a két legnagyobb párt generációs bázisa ugyanis az elmúlt másfél évtizedben szignifikánsan különbözött egymástól. Az MSZP inkább az idősebb, a Fidesz viszont inkább a középkorú vagy annál némileg fiatalabb szavazók pártjának volt tekinthető. Ez a generációs különbség gyakran meg is jelent a pártok kommunikációjában, és táptalajt adott annak a vélekedésnek, hogy melyik párt inkább melyik korosztály érdekeit reprezentálja. Tanúi lehetünk ugyanakkor a választói tábor újrapozicionálására



való törekvésnek is; jó ideje már mindkét nagy párt célzottan fordul a másik korábbi tipikus generációjához tartozó választók felé is.<sup>37</sup>

Úgy tűnik, a meghatározó magyarországi pártok megszorító vagy éppen osztogató hajlandósága, a nyugdíjrendszer parametrikus reformjai iránti elkötelezettsége elsősorban a gazdaságpolitikai lehetőségektől/kényszerektől, illetve a válsághelyzetekben fellépő és mentőövet nyújtó nemzetközi politikai és pénzügyi szervezetek nyomásától függ. Nem nagyon tapasztalhatunk szilárd, belső elkötelezettséget valamilyen kifejeződött szakpolitikai irányvonal követésére. Inkább azt látjuk, hogy az extrém válsághelyzeteket leszámítva, mint amilyen 2009 volt, mindkét nagy párt (pártblokk) egyaránt a választások politikai ciklikusságának megfelelően viselkedik a nyugdíjrendszer kapcsán – alapvetően ez alakítja a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos megszorító és lazító ciklusokat (Gál 2007).

## A nyugdíjrendszer változásai. Következtetések a demokrácia természetéről

### *A jó kormányzás, avagy a közösségi választás kérdése*

Az állam növekvő szerepvállalásával, a jóléti állam kiépülésével párhuzamosan egyre több elemzés született a „jó kormányzás” feltételeiről. Ebben az alapvetően normatív megközelítésben a szerzők arra törekszenek, hogy feltárják, miként lehet sikeresen, azaz az állampolgárok jólétét növelve kormányozni. Még az amerikai New Deal időszakában született elemzésében Herring (1940) a jó

---

<sup>37</sup> Az MSZP, a hagyományosan inkább az idősebb szavazók által preferált párt ugyanakkor feltűnően kevésbé volt sikeres saját támogatóinak megőrzésében 2006-2010 között. A 2010-es választásokon addig kormányzó pártként elszenvedett súlyos vereség persze részben magyarázható azzal, hogy a gazdasági válság mélypontja éppen a választások előtti évre esett. Aligha vitatható, hogy ebben a kudarcban a néhány évvel korábban a jóléti rendszerváltás illúziójába ringatott (többek között a 13. havi nyugdíjjal is támogatott) idősebb szavazók tömeges csalódottsága és választói magatartásának (megl lehet, csupán átmeneti) páfördulása is szerepet játszott. Ha nem is a vereség tényében, da annak elsöprő mértékében mindenképp.

kormányzás feltételeként határozta meg, hogy a politikai pártok a közjót, a közérdeket kövessék és ne saját partikuláris érdekeiket. A fejlett nyugati társadalmakban a „jó kormányzás” óhatatlanul összefonódott a demokratikus kormányzás koncepciójával. Pitkin (1967) a demokratikus kormányzást egyenesen a közjó érdekében történő kormányzásként határozza meg. A jó kormányzás normatív elvárása ugyanakkor a hatvanas évektől – elsősorban gazdaságcentrikusan és gyakran erős technokrata hangsúlyokkal – megjelent a fejlődő országoknak előírt fejlesztési receptekben is. *A nyolcvanas évektől általánosan elfogadott közpolitikai céllá, normatív, követendő mintává válik a jó kormányzás.* Ennek fő ismérvei a következők: beszámoltathatóság, átláthatóság, eredményesség és hatékonyság, társadalmi érzékenység, előrelátás, illetve jogállamiság (Ágh 2011).

A nyugdíjrendszerek változását érintő közgazdasági elemzéseket, illetve a jóléti állam reformjának feltételeit tárgyaló politikatudományi írásokat egyaránt meghatározza, hogy szerzőik hisznek a jó kormányzásban. Hisznek abban, hogy az állam a közjót képviselheti, és az állam szerepvállalása a nyugdíjrendszerben fontos korrekciója a piac működésének. A piaci mechanizmusok ugyanis képtelenek arra, hogy garantálják minden állampolgár viszonylagos jólétét és időskori jövedelmi biztonságát (lásd például Simonovits 2011b; Boda–Scheiring 2010). E felfogás számára evidencia, hogy *az állam a közjót nemcsak a piaccal szemben, hanem a felelőtlen, jövedelmi döntéseinek következményeit tekintve tipikusan rövidlátó egyének érdekében is gyakorolja.* Másként fogalmazva: az állam jótékony közreműködése azért is fontos, hogy segítse az önmagáról gondoskodni nem képes/nem akaró állampolgárokat is (Banyár–Mészáros 2004).<sup>38</sup> Különösen a közgazdasági elemzéseket hatja át a vágy, hogy végre legyen „jó kormányzás”, racionális, hosszútávú, a fenntarthatóságot és az igazságosságot figyelembe vevő politikai döntések szülessenek, amelyek mentesek a kicsinyes és rövid távú politikai haszonleséstől, választási megfontolásoktól, üzleti körök befolyásától, partikuláris egyéni érdekektől.

---

<sup>38</sup> Banyár–Mészáros (2004) szerint az egyén nem tud saját érdekében tevékenykedni, erre az államnak kell rászorítania őt. Ez az érv gyakran felbukkan Simonovits írásaiban is (például 2011a), akinek értelmezésében a nyugdíjrendszer működtetésével a rövidlátó állampolgárokat jótékonyan kényszeríti takarékoskodásra az állam.

Ugyanakkor a magyar nyugdíjrendszert érintő politikai döntések hat nagy hulláma felveti, hogy politikatudományi szempontból releváns értelmezési keret-e a jó állam és a közjóra való törekvés normatív feltételezése. Láthattuk, legyen szó akár paradigmaticus, akár parametrikus reformokról, az ezekről született politikai döntések gyakran ellentmondtak a nyugdíjrendszer belső szakpolitikai logikájából fakadó változtatási lépéseknek. A nyugdíjrendszer változásai mögött felsejlő politikai okok valójában azt mutatják, hogy *a közjó követésének normatív értelmezési kerete nem minden szempontból alkalmas a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos politikai döntések motívumainak elemzésére.*<sup>39</sup> Bár a mélyebb teoretikus összefüggések tárgyalására itt nincs módunk, úgy látjuk, hogy az állam mint a közjó letéteményese normatív álláspontját kritikusan szemlélő (az állam holisztikus fekete dobozát felnyitó) közösségi választás elmélete célszerű addicionális értelmezési keretet adhat a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos politikai döntések okainak és természetének megértéséhez.

A közösségi választás elmélete (*public choice theory*, Buchanan–Tullock 1962) talán a legironikusabb címadás a politikai döntések természetét értelmező elméletek között.<sup>40</sup> A közösségi választás teóriája lényegében azt fejt ki, hogyan és miért nem a közösség dönt a számára fontos kérdésekről a demokratikus rendszerben. Valójában a közösség nevében fellépő politikai aktorok döntenek, akik, meglehetősen, a közjóra hivatkoznak, ám praktikusán önös érdekeiket követik a politikai döntéshozatal során. A politikai döntések során tehát nem a közjó érvényesül, hanem a politikai aktorok érdekei dominálnak. Vagyis azok a jelenségek, amelyek a nyugdíjrendszer változásait elemző közgazdászoknál a közjót torzító jelenségekként értelmeződtek, a közösségi döntések perspektívájából normálisak lehetnek. Eszerint tipikusnak tekinthetjük, hogy a politikai elit tagjai a nyugdíjrendszer változtatásaival kapcsolatos döntéseikben is rövid távú politikai céljaikat, illetve

---

<sup>39</sup> Természetesen ezzel nem amellet érvelünk, hogy nem értelmes normatív elvárásokat megfogalmazni a politikai szereplők felé, illetve elvárni tőlük a közjó keresését, követését.

<sup>40</sup> A tudománytörténetben nem egyedi az ilyen típusú ironikus csavar. Schumpeter (1943) „Kapitalizmus, szocializmus, demokrácia” könyve hasonló ironikus vállalkozás, amennyiben ironikusnak lehet nevezni egy többszáz oldalas, hatalmas tudományos ismeretanyagot felsorakoztató és igen nehezen olvasható könyvet. Schumpeter könyvének egyik fő megállapítása szerint ugyan a szocializmus elkerülhetetlen, ám a szerző végig amellet érvel, hogy a szocializmus a lehető legrosszabb megoldás; csak azért győzhet, mert az emberek nem eléggé racionálisak.

partikuláris egyéni érdekeiket követik, és logikus, mondhatni természetes a hatalomhoz kötődő, szűk járadékleső csoportok szerepe, amelynek tagjai a jóléti szektoron keresztül jutnak extra jövedelemhez, befolyáshoz, hatalomhoz, presztízshez. Közöttük lehetnek politikusok, közhivatalnokok, pénzügyi körök reprezentánsai, sőt szakszervezetek, munkáltatói szervezetek vagy éppen civil szervezetek vezetői, de értelmiségi véleményformálók és szakértők is (Kornai 2006).

### *A demokratikus uralom természete*

A közösségi választás megközelítésének alkalmazása a nyugdíjrendszer folyamataira felvet egy általánosabb kérdést is, nevezetesen a demokratikus uralom természetének kérdését. Körösényi Schumpeter-recepciója szerint a demokratikus választások intézménye sajátos – az árucikkek piacától eltérő jellegzetességgel bíró – piac. A demokratikus uralom piacának legfontosabb jellegzetességei (Körösényi 2012b):<sup>41</sup>

1) A demokratikus választások intézménye olyan korlátozott ideig, a következő választásokig tartó uralmi helyzetet hoz létre, ahol a választások győztese szabad felhatalmazást kap a kormányzásra. Vagyis demokráciákban a kormányzati pozícióért folytatott verseny – gazdasági analógiával élve – a monopolista verseny fogalmával ragadható meg. A politikai verseny zéróösszegű játszma: aki nyer, mindent nyer, aki veszít, mindent veszít.

2) A kormányzásra felhatalmazást adó választási program olyan komplex – és pártonként eltérő – ajánlat, hogy „a megbízási kritérium fogalma minden objektív alapját elveszíti, és kicsúszik a kezünkből” (Körösényi 2012b, 18).

3) Megválasztásuk után a politikai vezetők képesek a napirend formálására, melynek során maguk (is) előállítják a népakaratot. Ez a jelenség praktikusán ellehetetlenítheti a megbízás alapjául szolgáló választási program utólagos számonkérését.

---

<sup>41</sup> Körösényi (2012b) ennél több jellemzőt sorol fel, mi azonban itt csupán a témánk szempontjából releváns ismérveket említjük.

Wohlgemuth alapján (2000, 279–280; idézi: Körösényi 2012b, 18) a szerződési fogyatékokból az is következik, hogy a kormányzati pozíció mint természetes monopólium árverésén a megbízó–ügynök viszony és a szerződés fogalma legfeljebb csak metaforaként alkalmazható, és aligha tekinthető jó analógiának a választók és a kormány közötti viszony természetének megragadására. A megbízás lényegében nem delegálást, hanem szabad felhatalmazást jelent a kormányzásra.

4) A pártok közötti monopolista verseny schumpeteri világában a végső soron ilyen korlátként is felfogható alkotmány, alkotmányos szabályok és konvenciók sem jelentenek végső őrt a politikai pártok<sup>42</sup> felett, mert a politika „önszabályozó” jellege lehetővé teszi, hogy maguk a játékosok változtassák meg a játékszabályokat.

5) A közpolitikai folyamatok fölötti állampolgári kontroll csupán fikció.

6) A választások legfeljebb a demokrácia minimalista, Przeworski-féle fogalmának (1999; idézi: Körösényi 2012b, 21) megfelelő felhatalmazást teremtik meg: azt biztosítják, hogy a kormányzati pozícióban levő inkumbens leváltható.

A magyar nyugdíjrendszer átalakulásának története sok tekintetben alátámasztja Körösényinek a demokrácia működésével kapcsolatos schumpeteri recepcióját.<sup>43</sup> A választási programokban megfogalmazott elképzelések a nyugdíjrendszerről alig vannak kapcsolatban a választások után történő kormányzati intézkedésekkel.<sup>44</sup> A pártok kormányra jutva igyekeznek radikálisan átformálni a nyugdíjrendszerről szóló politikai diskurzust.<sup>45</sup> Eközben pedig folyamatosan törekszenek – időnként a procedurális demokrácia és az autoriter kormányzás közötti határvonalát feszegetve – a

---

<sup>42</sup> Körösényi (2012b) politikai vállalkozókról ír. Mi ebben a cikkben az egységes terminológia miatt alkalmaztuk a politikai pártok (a politikai vállalkozóknál bizonyos tekintetben szűkebb, más tekintetben tágabb) fogalmát.

<sup>43</sup> Körösényi cikkét baljós utalással fejezi be, amikor felidézi Schumpeter (1943) könyvének csupán lábjegyzetben megfogalmazott sejtését: „a demokráciában elkerülhetetlenül kifejlődő monopolista verseny végső soron elmoshatja a procedurális demokrácia és az autoriter kormányzat közti vékony választóvonalat” (Körösényi 2012b, 21).

<sup>44</sup> A Fidesz 2010-es választási programja egyetlen konkrét ígéretet tett a nyugdíjrendszerral kapcsolatban: „Nem engedjük, hogy az állami nyugdíjak mellett szolgáltatást biztosító magánnyugdíj-pénztári rendszer megtakarításai veszélybe kerüljenek.” Emellett a program hitet tett a nyugdíjas-társadalom szerzett jogokra épülő nyugellátásának védelmére, a nyugdíjak vásárlóértékének megőrzése mellett. Mindebből aligha olvasható ki az a földrengésszerű fordulat, amely a 2010 utáni politikai döntések nyomán történt a magyar nyugdíjrendszerben.

<sup>45</sup> A politikai diskurzus újraformálásának jelentőségéről lásd Hofer (1992).

vétópont-pozíciójú intézmények és aktorok maguk oldalára állítására (ha pedig ez nem sikerül, akkor kikapcsolására).

## Összegző megjegyzések

A nyugdíjrendszer méreténél fogva az egyik legjelentősebb generációs transzfert allokáló jóléti alrendszer. Tanulmányunk során megkíséreltük felvázolni, milyen politikatudományi értelmezési keretek lehetnek termékenyek a magyar nyugdíjrendszerről szóló politikai döntések természetének, motívumainak megértéséhez.

A tanulmány első fejezetében áttekintettük a magyar nyugdíjrendszer változásainak nagy hullámait. Az 1992–2012 közötti korszakban hat jelentősebb változtatási hullámot azonosíthatunk, vagyis a nyugdíjrendszer jóformán permanensen változott. Ráadásul az egymást követő változások sokszor egymással ellentétes irányúak voltak; emiatt joggal nevezhető „viharosnak” (Cseres-Gergely – Simonovits 2011) a magyar nyugdíjrendszer pályája az elmúlt két évtizedben. Számunkra ugyanakkor elsősorban az volt érdekes, hogy milyen politikatudományi magyarázatai lehetnek a magyar nyugdíjrendszer cikcakkjainak.

E célból három fontosabb megközelítést tekintettünk át. Először, a nyugdíjrendszer témájával legintenzívebben foglalkozó makro- és nyugdíjgazdászok, illetve nyugdíjszakértők értelmezési sémáit tárgyaltuk, akiknek megnyilvánulásai tipikusan negatívak a szakpolitikán kívüli politikai befolyással szemben. E szerzők hét jelentősebb problémakört azonosítottak: (1) a nyugdíjrendszer belső logikájától független politikai célok szerepét a nyugdíjrendszert érintő politikai döntéshozatalban; (2) a politikai konszenzus hiányát stratégiai kérdésekben; (3) a populistának vélelmezett politikai kultúrához kapcsolódó politikai szeszélyességet; (4) a rövid távú politikai előnyök miatti a hosszabb távú következmények negligálását; (5) a választók (állampolgárok) politikai döntések érdekében történő manipulációját; (6) a szakértői vélemények figyelmen kívül

hagyását/szelektív kezelését; (7) és a politikai lobbicsoportok, illetve partikuláris egyéni érdekek dominanciáját a közjával szemben. Valószínű, hogy a szakpolitikai aktorok ilyen típusú megnyilvánulásait több más szakterületen is azonosíthatjuk, azonban az érzékelt negatívumok száma itt kiugrónak tűnik, és megítélésünk szerint elsősorban a mérsékelt politikai erők alapvető konszenzusának hiányára vezethető vissza.

A nyugat-európai reformok tapasztalatait feldolgozó politikatudományi írások ugyanis arra mutatnak rá, hogy a nagy mérsékelt pártok (optimális esetben a szociális partnerek által is támogatott) konszenzusa nélkül igen csekély valószínűséggel lehet olyan jelentősebb változásokat végigvinni, amelyek tartósnak bizonyulnak. A konszenzus iránti vágy, illetve annak hiánya miatti kesergés nemcsak a nyugdíjszakértők munkáiban, hanem a hazai politikai közéleti írásokban is gyakran megjelenik. Ugyanakkor a magyar politikai mező szereplői az elmúlt két évtized folyamán egyre kevésbé lettek hajlamosak a konszenzus keresésére, sokkal inkább a növekvő polarizáció vált jellemzővé.

A nyugdíjszakértők által leírt politikai motivációk és a konszenzusképtelenség elemzésére alkalmas lehet a közösségi választás értelmezési kerete. Ennek alapján célszerű feltételeznünk, hogy a politikai döntések során nem „a közjó” érvényesül, hanem a partikuláris politikai aktorok érdekei. A közösségi választási megközelítésben a politikai szereplők önös érdeke, a hatalomhoz kötődő, szűk járadékleső csoportok szerepe a döntő. A privilegizált csoportok tagjai, akik között lehetnek politikusok, közhivatalnokok, pénzügyi körök, szakszervezeti vezetők, munkáltató vagy civil szervezetek vezetői, értelmiségi véleményvezérek és szakértők egyaránt, gyakran éppen a jóléti redistribúción keresztül jutnak extra jövedelemhez, befolyáshoz, hatalomhoz, presztízshez.

A nyugdíjrendszer alakulásának folyamatait a közösségi választás megközelítéséből vizsgálva a magyarországi demokrácia természetéről is adódnak bizonyos következtetések. Azt találtuk, hogy a pártok választási programjaiban megfogalmazott elképzelések a nyugdíjrendszerről alig mutatnak kapcsolatot a választások után megtett kormányzati intézkedésekkel; kormányra jutva tipikusan új értelmezési keretbe próbálják helyezni a nyugdíjról szóló politikai diskurzust. Áttekintésünk azt

mutatja, hogy a magyar politikai pártok is folyamatosan törekedtek a vétópont-pozíciójú intézmények és aktorok maguk oldalára állítására, ha pedig ez nem sikerült, akkor kikapcsolására.

Tanulmányunk bevezetésében felidéztek az első állami nyugdíjrendszer elindításához vezető motívumokat, rámutatva, hogy Bismarck német kancellárt annak idején az ipari nagyvárosok nyomasztó társadalmi problémáira való válaszkeresés és a politikai hatalom érdekében való manipuláció egyaránt motiválta. A magyar nyugdíjrendszerrel kapcsolatos politikai döntések e tekintetben nem sokban különböznek a történelmi archetípustól: nyomasztó társadalmi problémákra adott válaszok a politikai-hatalmi küzdelmek olykor szakpolitikailag átláthatatlan ködében születnek meg, mély ideológiai elkötelezettségek és rövid távú politikai érdekek mentén. A magyar nyugdíjrendszerrel és nyugdíjpolitikával szembeni normatív elvárások és az ezek érvényesülését elősegíteni hivatott demokratikus intézményrendszer mellett hatalmas tere van a „politizálásnak”, a szakpolitikai megfontolásokat másodlagossá tevő, hatalmi érdekek által vezérelt vagy nyers hatalmi erővel kikényszerített szabályrendszer-változtatásoknak. A kérdés ugyanaz, amivel Platón óta küzdenek a civilizációk: hogyan lehet olyan politikai rendszert kialakítani, amely egyszerre méltányos, reprezentatív, nem él vissza hatalmával, ugyanakkor fenntartható intézményeket alakít ki és működtet.

## HIVATKOZÁSOK

Augusztinovics M. 2005. Népeség, foglalkoztatottság, nyugdíj. In *Közgazdasági Szemle* 2005. május. 429–447.

Augusztinovics M. – Gál R. I. – Matits Á. – Máté L. – Simonovits A. – Stahl J. 2002. A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után. In *Közgazdasági Szemle* 2002. június. 473–517.

Augusztinovics, M. –Johnson, P. 1997. Concluding Remarks: System and Reform Design. In Augusztinovics Mária (ed): *Pension Systems and Reforms – Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden*.



*Final Report*, European Commission's Phare ACE Programme 1995, Research Project P95-2139-R. Budapest.

Augusztinovics, M. – Martos, B. 1997. Pension reform: calculations and conclusions. In *Acta Oeconomica* 1997/1–2. 119–160.

Ágh A. 2011. A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. In *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 31–48.

Ámon Zs. – Budavári P. – Hamza L. – Haraszti K. – Márkus A. 2002. A nyugdíjreform első négy éve. Modellszámítások és tények. In *Közgazdasági Szemle* 2002. június. 518–527.

Banyár J. – Mészáros J. 2004. Egy lehetséges nyugdíjreform és indokai. In *Társadalom és Gazdaság* 2004/2. 113–141.

Barabás Gy. – Bodor A. – Erdős M. – Fehér Cs. – Hamecz I. – Holtzer P. 2006. *A nyugalom díja*. [http://nyugdij.extra.hu/tan\\_a\\_nyugalon\\_dija.pdf](http://nyugdij.extra.hu/tan_a_nyugalon_dija.pdf)

Barr, N. 2003. Myths, Truth and Policy Choices. In *Reforming Public Pension Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries*. OECD, Paris. 99–227.

Bartha A. 2006. Visszajáró svéd kísértet? Egy félreértés fogságában: a svéd modell álma és a kelet-közép-európai realitás. In *Competitio* 2006/1. 59–69.

Beito, D. T. 2000. *From Mutual Aid to Welfare State: Fraternal Societies and Social Services, 1890–1967*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Bod Péter Á. 2002. Permanens nyugdíjreform? In *Közgazdasági Szemle* 2002. június. 461–463.

Boda Zs. – Scheiring G. 2010. A közszolgáltatások politikai értelmezéséről. In *Politikatudományi Szemle* 2010/3. 45–64.

Bokros L. 2005. Bokros további nyugdíjreformot szorgalmaz. In *FigyelőNet* 2005. július 4.

Bonoli, G. 2001. Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation. In Pierson, P. (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 238–264.

Botos J. – Botos K. 2011. A kötelező nyugdíjrendszer reformjának egy lehetséges megoldása: pontrendszer és demográfia. In *Pénzügyi Szemle* 2011/2. 157–166. <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2011/a-kotelezo-nyugdijrendszer-reformjanak-egy-lehetseges-megoldasa-pontrendszer-es-demografia/botos-jozsef-botos-katalin-157-166.pdf>

Buchanan, J. M. – Tullock, G. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Cerami, A. – Vanhuyse, P. (eds.) 2009. *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. London: Palgrave Macmillan.

Czúcz O. 2000. *A nyugdíjak kiszámíthatóságát fenyegető politikai kockázatok*. Körkép reform után: tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány.

Cseres-Gergely Zs. – Simonovits A. 2011. A személyi jövedelemadó reformjának hatása a társadalombiztosítási nyugdíjakra. In *Közgazdasági Szemle* 2011. december. 1029–1044.

Csillag I. 2009. Van-e visszaút? A gazdasági növekedés tényezőit felemésztő koraszülött jóléti állam. In *Közgazdasági Szemle* 2009. július–augusztus. 648–672.

Csontos L. – Kornai J. – Tóth I. Gy. 1996. Adótudatosság, fiskális illúziók és a jóléti rendszer reformja: egy empirikus vizsgálat első eredményei. In Andorka R. – Kolosi T. – Vukovich Gy. (szerk.): *Társadalmi Riport, 1996*. Budapest: TÁRKI. 238–271.

Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

European Federation for Retirement Provision n.d. Debate on pension policy in the EU. <http://www.eupensiondebate.eu/>

Ferge Zs. 1994. Szabadság és biztonság. In *Esély* 1994/5. 3–24.

Ferge Zs. 2000. A magyar nyugdíjreform édesbús története. In Király J. – Simonovits A. – Száz J. (szerk.): *Racionalitás és méltányosság. Tanulmányok Augusztinovics Máriának*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány. 102–121.

Ferrera, M. 1997. „The Uncertain Future of the Italian Welfare State”. In *West European Politics* 1997/1. 231–241.

- Ferguson, N. 2008. *The Ascent of Money*. New York: The Penguin Press.
- Fidesz 2005. *Hajrá Magyarország. A cselekvő nemzet programja*. <http://www.fidesz.hu/-index.php?Cikk=52928&menu=nyomtathato>.
- Fultz, E. 2002. Nyugdíjreform Magyarországon és Lengyelországban. In *Közgazdasági Szemle* 2002. június. 464–472.
- Fultz, E. – Ruck, M. 2001. *Nyugdíjreform Közép- és Kelet-Európában. Helyzetjelentés a nemzeti nyugdíjrendszerek szerkezetátalakításáról egyes kiválasztott országokban*. Budapest: Nemzetközi Munkaügyi Hivatal Közép- és Kelet-Európai Csoport. 1–23.
- Gallai S. 1999. A nyugdíjreform: kényszerek és kételyek. In Láncki A. (szerk.): *Parlamenti pártok és törvényhozás, 1997–1998*. MAPI-füzetek. Budapest: Magyar Politikai Intézet. 162–190.
- Gál R. I. 2007. A nyugdíjrendszer elszigetelése a rövid távú politikai döntésektől. „Nyugdíj és időskor” témájával foglalkozó kerekasztal 2007. április 3-i ülésének anyaga. Budapest. 1–26.
- Gál, R. I. – Tarcali, G. 2008. Pension reform and intergenerational redistribution. In Gál, R. I. – Iwasaki, I. – Széman, Zs. (eds.): *Assessing intergenerational equity*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 139–153.
- Gedeon P. 2009. Gazdasági fejlődés és politikai demokrácia. In *Politikatudományi Szemle* 2009/1. 26–42.
- Green-Pedersen, C. 2002. *The Politics of Justification*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hamar F. 2006. A hazai nyugdíjreform múltja, jelene, jövője. *Külkereskedelmi Füzetek* 2006/16. 11–27.
- Herring, P. 1940. *The politics of democracy: American parties in action*. New York: Norton.
- Hicks, A. 2000. *Social Democracy and Welfare Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hofer T. 1992. Harc a rendszerváltásért szimbolikus mezőben. 1989. március 15-e Budapesten. In *Politikatudományi Szemle* 1992/1. 29–52.
- Holtzer P. (szerk.) 2009. *Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal 2007. március és 2009. november között végzett tevékenységéről*. [http://econ.core.hu/file/download/nyika/jelentes\\_hu.pdf](http://econ.core.hu/file/download/nyika/jelentes_hu.pdf).

Jansen, R. S. 2011. Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism. In *Sociological Theory* 2011/2. 75–96.

Kersbergen, K. van 2000. The declining resistance of welfare. In Stein Kuhnle (ed.): *Survival of the European Welfare State*. London – New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science. 19–36.

Kitschelt, H. 2001. Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When Do Politicians Choose Unpopular Policies? In Pierson, P. (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 265–302.

Koós B. – Tóth K. – Virág T. 2011. Az esélyegyenlőségi célcsoportok területi eloszlásának vizsgálata. In Mester D. (szerk.): *Köztár.hu: Közszolgáltatás, esélyegyenlőség, önkéntesség*. Budapest: Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet. 37–74.

Kornai J. 1992. A posztoszocialista átmenet és az állam. Gondolatok fiskális problémákról. In *Közgazdasági Szemle* 1992. június. 489–512.

Kornai J. 1996. Az állampolgár és az állam. A jóléti rendszer reformja. In *Mozgó Világ* 1996/2. 33–45.

Kornai J. 2004. Mit tanulhatnak a posztoszocialista átalakulás útjára lépő országok az átmenet eddigi tapasztalataiból? In *Közgazdasági Szemle* 2004. október. 899–923.

Körösényi A. 2012a. A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltatásra. *Working Papers in Political Science* 2012/1. [http://www.mtapti.hu/pdf/2012\\_1\\_wp.pdf](http://www.mtapti.hu/pdf/2012_1_wp.pdf).

Körösényi A. 2012b. Monopolista verseny, árverés és felhatalmazás. Politikai vezetés és politikai piac, schumpeteri nézőpontból. In *Politikatudományi Szemle* 2012/2. 7–26.

Kun J. 2009. A tyúk nem tojik aranytojást. Népszabadság Online 2009. április 30. <http://nol.hu/velemenylap-20090430-20090430-35>.

Kun J. 2010. Pénztárak az argentin ködben. In *Le MONDE diplomatique magyar online kiadás* 2010. június. <http://magyardiplo.hu/archivum/2010-junius/217-penztarak-az-argentin-koedben>.

Kutasi G. 2008. Az EU 8+2-országok költségvetési teljesítménye az integrációs folyamat során. In *Pénzügyi Szemle* 2008/1. 23–41.

Lerman, K. A. 2008. Bismarckian Germany. In Retallack, J. (ed.): *Imperial Germany 1871-1918*. Oxford: Oxford University Press. 18–38.

Lindblom, A. 2001. Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics? In *Scandinavian Political Studies* 2001/3. 171–193.

Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet 2011. MTA KTI Blog. Németh Gy.: Az implicit államadóságról – egy interjú kapcsán. Hozzászólás: Simonovits A. 2011. november 24. [http://blog.mtakti.hu/blog\\_cikk/?cikk\[cikk\]\[keyvalue\]=138](http://blog.mtakti.hu/blog_cikk/?cikk[cikk][keyvalue]=138).

Magyarország Kormánya 2012. *2012 J/8218 számú jelentés a magán nyugdíjpénztárak működéséről, jogi háttéréről, gazdálkodásuk jog és célszerűségéről*. Budapest.

Matits Á. 2000. Kis magyar nyugdíjpénztár-történelem, 1993–2000. In Augusztinovics M. (szerk.): *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány. 183–203.

Máté L. 2006. Nyugdíjrendszerek (előadás). [http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/M%C3%A1t%C3%A9\\_Nyugd%C3%ADjrendszerek.pdf](http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/M%C3%A1t%C3%A9_Nyugd%C3%ADjrendszerek.pdf).

Mészáros J. 2005. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek mint közjóságok. In *Közgazdasági Szemle* 2005. március. 275–288.

Müller, K. 1999. Az „új nyugdíj-ortodoxia” és ami mögötte van – a nyugdíjrendszer átalakítása Közép- és Kelet-Európában. In *Külgazdaság* 1999. július–augusztus. 96–113.

Myles, J. – Pierson, P. 2001. The Comparative Political Economy of Pension Reform. In Pierson, P. (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 305–333.

Natali, D. – Rhodes, M. 2008. The „new politics” of pension reforms in Continental Europe. In Camila, A. – Camila, K. (eds.): *Pension Reform in Europe Politics, policies and outcomes*. New York: Routledge. 25–46.

Németh Gy. 1998. Megjegyzések Simonovits András „Az új magyar nyugdírendszer és problémái” című tanulmányához. In *Közgazdasági Szemle* 1998. november. 1043–1046.

Németh Gy. 2004. Utószó – de messze nem utolsó szó – a nyugdíjvitához. In *Külgazdaság* 2004. január. 69–79.

Orenstein, M. A. 2009. Transnational Actors in Central and Eastern European Pension Reforms. In Cerami, A. – Vanhuysse, P. (eds.): *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. London: Palgrave Macmillan. 129–147.

Overbye, E. 2008. How do politicians get away with path-breaking pension reforms? The political psychology of pension reform in democracies. In Arza, Camila – Kohli, Camila (eds.): *Pension Reform in Europe Politics, policies and outcomes*. New York: Routledge. 70–86.

Pacolet, J. (ed.) 1996. *Social Protection and the European Economic and Monetary Union*. Avebury: Aldershot.

Palacios, R.– Rocha, R. 1997. *The Hungarian Pension System in Transition*. World Bank.

Pappas, T. S. 2012. Populism Emergent: A Framework for Analyzing its Contexts, Mechanics, and Outcomes. *EUI Working Paper RSCAS 2012/01*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Firenze.

Pettersen, P. A. 1995. „The Welfare State: the Security Dimension”. In O. Borre – E. Scarbrough (eds.): *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press.

Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, P. 1996. The New Politics of the Welfare State. In *World Politics* 1996/2. 143–179.

Pierson, P. 1998. Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. In *Journal of European Public Policy* 1998/4. 539–560.

Pitkin, H. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Przeworski, A. 1999. Minimalist conception of democracy: a defence. In Shapiro, I.– Hacker-Cordón, C. (eds.): *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press. 23–55.

- Réti J. 1995. A nyugdíjreform néhány kiemelt kérdése. In *Közgazdasági Szemle* 1995. október. 926–941.
- Roller, E. 1995. The Welfare State: The Equality Dimension. In Borre, O. – Scarbrough E. (eds.): *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. 2000. Institutions in Comparative Policy Research. In *Comparative Political Studies* 2000/6–7. 762–790.
- Schludi, M. 2005. *The Reform of Bismarckian Pension Systems*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schumpeter, J. 2003. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge.
- Simonovits A. 1998. Az új magyar nyugdíjrendszer és problémái. In *Közgazdasági Szemle* 1998. július–augusztus. 689–708.
- Simonovits A. 2006. *A magyar nyugdíjrendszer. Jelenlegi helyzet, előrejelzés és tennivalók* (kézirat).
- Simonovits A. 2008. A magyar nyugdíjrendszer reformja, 1996–2007. In *Külgazdaság* 2008/1–2. 82–109.
- Simonovits A. 2010. Milyen nyugdíjrendszert? In *Buksz* 2010. 111–115.
- Simonovits, A. 2011a. *The Mandatory Private Pension Pillar in Hungary: An Obituary*. Discussion Papers, MT-DP 2011/12. Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
- Simonovits A. 2011b. Rászorultsági vagy alapnyugdíj? Nyugdíjjóváírás? In *Közgazdasági Szemle* 2011. április. 301–313.
- Stiller, S. 2010. *Ideational Leadership in German Welfare State Reform*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Szalai-Berzeviczy A. 2005. Jövőre indulhat a negyedik nyugdíjpillér. In *Figyelő* 2005. április 13.
- Tsebelis, G. 1990. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.

Urbán L. 1998. Nyugdíjvita Magyarországon. In Köllő J. – Gács J. (szerk): *A túlzott központosítástól az átmenet stratégiáig*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Van Waarden, F. – Lehmbuch, G. (eds.) 2003. *Renegotiating the Welfare State. Flexible adjustment through corporatist concertation*. London – New York: Routledge.

Vanhuyse, P. 2009. Power, Order and the Politics of Social Policy in Central and Eastern Europe. In Cerami, A. – Vanhuyse, P. (eds.): *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. London: Palgrave Macmillan. 53–70.

Világbank 1994. *Averting the Old-Age Crisis*. New York: Oxford University Press.

Világbank 1996. *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth*. Washington D. C.

Wohlgemuth, M. 2000. Political Entrepreneurship and Bidding for Political Monopoly. In *Journal of Evolutionary Economics* 2000/10. 273–295.