

KÓSA ESZTER

A nyugdíjreform nyilvánossága

A társadalmi vita tapasztalatai 1995–1997*

A dolgozat lényegében egy közpolitikai döntéshozatali folyamat elemzése (public policy process analysis). Annyiban különbözik azoktól a vizsgálatoktól, amelyek interjúkkal és esettanulmányokkal dolgozzák fel a döntéshozás folyamatát, hogy ez kizárólag a széles körű nyilvánosságot nyert információkat elemzi. A disszertáció a közpolitikai (ezen belül szociálpolitikai) elemzést a sajtó-tartalomelemzés módszertanával köti össze.

1. Kérdések

Vizsgálódásom középpontjában a kérdés állt, hogy mennyire volt nyilvános az 1997-es nyugdíjtörvényhez vezető reformfolyamat. Azért tartottam fontosnak ezt a kérdést megvizsgálni, mert véleményem szerint a széles társadalmi rétegeket érintő intézkedések akkor demokratikusak, ha létrehozási folyamatuk nyilvános, és a különböző érdekcsoportok megfelelő információk birtokában részt vehetnek benne. Mindez médiakutatási, ezen belül média-tartalomelemzési kutatási projekthez vezetett.

Kutatásom kiindulópontjaként a következő három hipotézist fogalmaztam meg:

1. *A reformot egy szűk szakmai-politikai réteg alakította.*

Tehát nem volt széles körű társadalmi részvétel a reform alakításában; az egyes társadalmi csoportok, szakmai és civil szervezetek nem vettek részt a valós döntéshozatali folyamatban. A társadalmi vita – már ami megvalósult belőle – formális maradt. A vitában közel sem a társadalom, vagy a reformtervezet nyomán az érintettségük szerint körülírható jelentős érdekcsoportok vagy azok képviselői vettek részt, hanem egy ennél sokkal szűkebb csoport: nevezetesen a kormányzat és szakértői köre.

* A cikkben röviden ismertetem azonos című, az ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet és Továbbképző Központhoz 2002-ben benyújtott PhD-disszertációm legfontosabb eredményeit.

2. *Nem kapott kellő nyilvánosságot a reform és főleg a várható társadalmi hatások sora.*

A *kellő nyilvánosság* azt jelenti, hogy megfelelő terjedelemben, tárgyyszerűen és közérthetően kell tájékoztatni a társadalmat egy ilyen horderejű döntési folyamat során. Az állampolgároknak tudatosítani kell, hogy mit jelent mindez számukra konkrétan a gyakorlatban. Második hipotézisem szerint a közemberek többsége nem tudott a reform lényegéről.

3. *Ezek miatt a reform alapjaként nem született társadalmi konszenzus.*

Az első két hipotézisben megfogalmazottakból következik a harmadik: a nyugdíjreform nem széles körű társadalmi megegyezés alapján jött létre. Ellenállás sem bontakozott ki a reformmal kapcsolatban, hiszen az a közérdeklődés és a köztájékoztatottság hiánya mellett jött létre. Holott a demokrácia egyik feltétele, hogy egyfajta íratlan társadalmi szerződést kössenek meg a hasonlóan nagy horderejű reformok esetében.

2. Módszertan

Az 1980-as és 1990-es években az egyre romló színvonalú ellátást nyújtó, és egyre több belső ellentmondással terhelt, felosztó-kirovó rendszerben¹ működtetett nyugdíjrendszer problémái tagadhatatlanná váltak. A nyugdíjrendszer jobbítására vonatkozó elképzelések közötti alapvető különbség abban állt, hogy a problémákat a felosztó-kirovó rendszer lényegi vonásainak tekintették, s a rendszer hibás működtetése és a kedvezőtlen gazdasági-demográfiai körülmények számlájára írták a gondokat. A megjelenő koncepciók és a reform vitájában felhozott érvelések is eszerint váltak ketté: a nyugdíjrendszert kell alapvetően átalakítani, avagy a meglévő struktúrát kell jobbitani. Mindenesetre abban mindenki egyetértett, hogy a nyugdíjrendszer reformra szorul.²

A szoros értelemben vett reformfolyamatot 1995-től (a nyugdíjreform-bizottság³ megalakulásától) 1998-ig, az új törvény életbe lépéséig számítom. Ezen belül részletesen a bizottság megalakulásától a törvénycsomagnak az országgyűlés elé való beterjesztéséig (1997. május 15-ig) terjedő időszakot tekintettem át. Azért ezt a periódust elemeztem részletesen, mert a nyilvánosságnak ebben az időszakban volt kulcsszerepe. A döntéshozatalnak ebben a szakaszában alakíthatták ki álláspontjukat a polgárok arról, hogy miként érinti őket a tervezett

1 A felosztó-kirovó nyugdíjrendszerben az aktuális befizetésekből (járulékokból) finanszírozzák az aktuális kifizetéseket (ellátásokat).

2 A nyugdíjreform előzményeihez ld.: Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig. In: Körkép reform után. Szerk.: Augusztinovics Mária, Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000.

3 A nyugdíjreform-bizottság Harsányi László népjóléti államtitkár és Mészáros Tamás, a nyugdíjbiztosítási önkormányzat elnökének vezetésével alakult. Feladata a nyugdíjbiztosító közgyűlése által meghatározott elvek alapján a reform kidolgozása volt.

TANULMÁNYOK

reform. Ekkor fejezhették ki véleményüket, ekkor gyakorolhattak nyomást a döntéshozókra, szólhattak bele a társadalmi vitába. A parlamenti vita időszaka alatt a „civileknek” már jóval korlátozottabbak a lehetőségeik a döntés befolyásolására. A vizsgálatot a következő fő lépésekben végeztem:

I. Kronológiai sorrendben áttekintettem az eseményeket az adott időszakban.

II. A döntési folyamatot elemeztem: milyen szempontok domináltak; kik vettek részt a döntéshozatalban; mennyire volt kiegyensúlyozott a vita és annak nyilvánossága; milyen volt a köztájékoztatás és a társadalmi vita szerepe.

III. Összegyűjtöttem a versengő koncepciók nyilvánosság előtt kirajzolódó fő jellemzőit.

A leghangsúlyosabb rész a döntéshozatal nyilvánosságának vizsgálata (II. pont). Elsősorban az érdekelt: mennyire volt demokratikus a törvény megalkotása, hiszen a teljes társadalmat és sok generációt érintő döntésről van szó. Kutakodásomnak mintegy „mellékterméke” a történet kronológiai kirajzolódása (I. pont) és a megjelenő koncepciók ismertetése (III. pont), bár természetesen ezek nélkül a közöttük és róluk folyó vita és tájékoztatás ismertetése sem értelmezhető. Mégis, a fókuszban a társadalmi és politikai vita, a döntés megszületésének nyilvánossága, az abban való széles körű társadalmi részvétel megvalósulásának elemzése áll.

Mivel a kutatás tárgya a nyugdíjreform nyilvánossága, ezért a legszélesebb nyilvánossághoz eljutó, ugyanakkor jól archivált és jól elemezhető sajtóterméket kerestem. Az írott sajtó köréből választottam, egyrészt mert ez jól elérhető (évekre visszamenően archivált és könnyen hozzáférhető); másrészt pedig azért, mert az írott sajtóban az elektronikus médiához képest sokkal nagyobb terjedelemben és részletességgel foglalkoznak egy-egy témával, s több elemzésnek is adnak helyet.

Kiválasztottam az adott időszak legnagyobb példányszámban megjelenő országos napilapját, a *Népszabadságot*. Felmerül, hogy mennyire adhat tárgyilagos képet egy (az 1994–98 közötti szocialista-liberális kormánnyal szemben esetleg pozitívan elfogult) napilap elemzése. 1997 januárjában egy teljes hónapig (a reformtervezet társadalmi vitája idején) a Civil Kezdeményezés a Nyugdíjreform Nyilvánosságáért elnevezésű szervezet minden, országosan elérhető napilapot, hetilapot, magazint és folyóiratot sajtófigyelés alá vont a nyugdíjreformmal kapcsolatos írások elemzéséhez. Ez a hónap (ami a legintenzívebb volt a nyugdíjreformvita teljes kommunikációja alatt) azt mutatta, hogy az egyes sajtótermékek között nincs számottevő különbség abban a tekintetben, hogy kiknek a megszólalásait és mely érvrendszereket hagyja jobban érvényesülni. Az is kitűnt, hogy a *Népszabadságban* jelent meg a legtöbb nyugdíjreformmal kapcsolatos hír, elemzés és szakértői hozzászólás. Tehát a nyilvánosság vizsgálatához

egy napilapot vontam be a nagyon részletes elemzésbe, azt, amelyik országosan a legnagyobb példányszámban jelent meg az adott időszakban és amelyik egyúttal a legtöbbet foglalkozott az adott témával. Ugyanakkor kitértem az *Új Magyarország* (a vizsgált időszakban legnagyobb példányszámú konzervatív napilap) nyugdíjreformcikkeire is. Ezeket azonban nem tekintettem át a teljes reformidőszakra vonatkozóan, csupán az intenzív társadalmi vita idején megjelent (1997. január) írásokat vizsgáltam.

1995 januárjától 1997 májusáig (a reformbizottság megalakulásától a parlamenti vitáig) áttekintettem az összes, *Népszabadság*ban megjelent, nyugdíjreformmal, nyugdíjrendszerrel foglalkozó cikket. Az 1995-ös évtől a *Népszabadság*-archívum CD-n, digitálisan is elérhető, a kulcsszavak számítógéppel kereshetők. Kikerestem az adott időszakban minden olyan cikket, amelyben a nyugdíjreform vagy a nyugdíjrendszer kifejezés szerepelt (ez több mint 700 cikk). Kiejtettem ugyanakkor mindazon cikkeket, amelyek nem a magyar helyzettel foglalkoznak, illetve nem azért foglalkoznak egy külföldi (például a chilei) modellel, hogy példaként vagy ellenpéldaként állítsák a magyar reform megalkotói elé. Ugyanígy kiejtettem azokat a cikkeket, amelyekben megjelenik ugyan a fogalom, de csak az említés szintjén: például egy ötoldalas interjúban valaki felsorolja a nyugdíjrendszert a sok egyéb társadalmi intézmény között, de tartalmilag nem fogalmaz meg róla semmit. E szűkítések eredményeképpen végül összesen 186 olyan újságcikket találtam, amit bevontam az elemzésbe.

Ezt követően 6 fő kategóriába soroltam a kiválasztott cikkeket a nyilvánosság és közérthetőség mérését és elemzését célzó vizsgálati szempontok értelmezhetősége és operacionalizálása érdekében:

1. *Külföldi szervezetek.* Jellemzően a Világbank és az IMF véleménye, megszólalása a nyugdíjreform kapcsán. Azért alakítottam külön kategóriát a külföldi szervezetek hozzászólásainak, mert közvetlenül nem kapcsolódtak a politikai vitához, hozzászólásaik a politikai vitán belül nem értelmezhetők. Inkább általános „üzeneteket” – és nem érveket – fogalmaztak meg a nyugdíjreform folyamatának legelején arra vonatkozóan: milyen rendszert látnának szívesen Magyarországon.

2. *Tartalmi tájékoztatás.* Ismertetések egyes koncepciókról, alapfogalmakról, számítási módokról stb. Ezek az írások a tájékoztatást célozták és a vélemények, álláspontok kialakításában segítettek a közembereket.

3. *Hír.* Rövid beszámoló a reformfolyamat egy-egy eseményéről: pl. megalakult egy bizottság, megegyeztek bizonyos felek, elkészült egy koncepció. Ezek a cikkek elsősorban nem a nyilvánosság elemzését, hanem az események, a kronológia megismerését segítették.

4. *Közvélemény.* A nyugdíjreformmal kapcsolatos közvélemény-kutatások eredményei és reflexiók a társadalmi vitára. A közvélemény-kutatások visszajelzést adnak arra vonatkozóan, hogy mennyire volt közérthető a reform körüli vita, s az egyes társadalmi csoportok

mennyiben ismerték fel érdekeiket és mennyire követték figyelemmel a folyamatot.

5. *Szakértői elemzések.* Szakértői esszék; interjúk szakértőkkel; szakértői kerekasztal-beszélgetések.

6. *Politikai vita.* Minden érvelés a reformmal kapcsolatban, kritikák, javaslatok.

Ezt követően az egyes kategóriákat különböző szempontok szerint vizsgáltam, attól függően, melyik szempont melyik kategória esetén értelmezhető. A szempontok a következők voltak:⁴

A. *Kik szólaltak meg?* A *politikai vita* (6. kategória) esetén értelmezhető: i. kormány, ii. TB-önkormányzat, iii. civil szervezet, iv. parlamenti párt. A megszólalók tipizálása után azt is vizsgáltam, hogy egymáshoz mérten mekkora nyilvánossághoz jutottak.

B. *Milyen álláspontot képviseltek?* Az érvelés lényege. Ennek alapján megkülönböztettem makro- és mikroszintű érveket.⁵ Minden megjelent érvt bevtam a vizsgálatba.

C. *Mennyire volt kiegyensúlyozott az egyes álláspontok megjelenése?* Az előző, B. pontban megnevezett álláspontok, illetve érvek nyilvános megjelenését vizsgáltam, terjedelemben és gyakoriságban.

D. *Érvek érvekkel találkoztak-e?* Vizsgáltam azt is, hogy valós párbeszéd zajlott-e, vagy egymás mellett megjelenő, egymásra nem reagáló kampányok folytak. Ezt azért tartottam fontosnak, mert a nyilvánosságához nem elegendő az egymástól különböző érvelések kiegyensúlyozott megjelenítése. Ezeknek egymásra is válaszolniuk kell; vitázniuk kell ahhoz, hogy a közemberek állást tudjanak foglalni egyik vagy másik mellett. Tartalmas diskurzus és argumentáció hiányában egymás mellett elmenő kampányokról beszélhetünk.

E. *Az érvelések konkrét témákról folytak-e vagy ideológiai jellegűek voltak?* Ez a szempont ismét a tárgyszerű vitát kéri számon a nyilvánosság előtt megjelent érveléseken. Természetesen a részletekről, konkrétumokról szóló viták is gyakran ideológiai háttérűek (például az időskori ellátás bizonyos formája járjon állampolgári jogon). Azonban a csak elvi, ideológiai tartalmú érvek – például mindenki gondoskodik magáról – nem segítik a társadalom tagjait abban, hogy a konkrét kérdésekben érdekeiknek megfelelően állást foglaljanak.

F. *Mennyire volt közérthető és nyilvános a diskurzus?* Ez egyrészt a megjelent cikkek elemzésén keresztül állapítható meg; másrészt pedig azok a közvélemény-kutatások adnak pontos visszajelzést erről, amelyek a reformfolyamatot követően készültek és arra keresték a választ: mit tudnak a polgárok a tervezett változtatásokról.

⁴ Az egyes szempontok kvantitatív és kvalitatív módszerek használatát is megkövetelik. A tartalomelemzésben használt mindkét típusú módszertanról és azok helyességéről ld. Ehmann Bea: A szöveg mélyén. A pszichológiai tartalomelemzés. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2002.

⁵ Az érvek makro-, illetve mikroszintű besorolása aszerint történt, hogy lényegi, koncepcionális kérdéssel vagy részletkérdéssel foglalkoznak-e. Azaz elvi (makroszintű), vagy technikai (mikroszintű) érvelést fogalmaznak-e meg.

Az alábbi táblázatban összegzem a vizsgálatban alkalmazott kategóriákat és a szempontokat. A kiemelt mezőkben a később érdemben használható eljárások szerepelnek.

A kategóriák és az alkalmazható vizsgálati szempontok összegzése

Kategória (1–6)	Szempontok (A-F)					
	A. Kik szólaltak meg?	B. Álláspont/ érv lényege	C. Különböző álláspontok megjelenésének kiegyensúlyo- zottsága	D. Érvék és ellenérvék: kampányok folytak, vagy valós diskur- zus volt?	E. Érvék ideológiai- telítettsége	F. Közérthe- tőség
1. Külföldi szervezetek	adott	mikro/makro- szintű	mérhető	elemezhető	elemezhető	elemezhető
2. Tartalmi tájékoztató	nem	nem	nem	nem	nem	elemezhető
3. Hír	értelmezhető	értelmezhető	értelmezhető	értelmezhető	értelmezhető	elemezhető
4. Közvéle- mény	nem	nem	nem	nem	nem	visszajelzés
5. Szakértői elemzések	értelmezhető	értelmezhető	értelmezhető	értelmezhető	értelmezhető	elemezhető
6. Politikai vita	értelmezhető <i>i. Kormány</i> <i>ii. TB</i> <i>iii. Parlament</i> <i>iv. Civil</i>	mikro/makro- szintű	mérhető	elemezhető	elemezhető	elemezhető

3. Eredmények

A kutatás során mindvégig arra törekedtem, hogy ne minősítsem az egyes reformelképzeléseket, véleményeket. Bár van saját meggyőződésemm arról, hogy szakmai szempontból jó reform született-e, a kutatás eredményei között igyekeztem semlegesen bemutatni a különböző érveléseket és csak abban állást foglalni, hogy mindezek mennyire jutottak el a nyilvánossághoz, mennyire voltak közérthetőek, mennyire segítettek az embereket abban, hogy világos képet alkossanak a reformhoz fűződő érdekeikről. Azt vizsgáltam, hogy milyen volt a döntéshozatal folyamata, kik vettek részt benne, és milyen szempontok domináltak.

A legnagyobb terjedelemben és részletességgel a vita hozzászólókban és érvekben mérhető kiegyensúlyozottságával foglalkoztam. Ennek összefoglalásaként a következőket tartom fontosnak hangsúlyozni. A vitában megszólalók között a kormány képviselői voltak többségben, azonban nem aránytalanul; a Társadalombiztosítási Önkormányzat, a civil szervezetek és a parlamenti pártok is teret kaptak ahhoz, hogy véleményüket kifejtseik.

Az elhangzott érvek, a sokat vitatott témák áttekintésekor arra jutottam, hogy a „napirend” meghatározásában, vagyis abban, hogy mi legyen a későbbi, részletes vita tárgya, a külföldi szervezetek (nevezetesen az IMF és a Világbank), valamint a szakértők lényegesen nagyobb súllyal vettek részt, mint a teljes diskurzusban. Makroszinten a fő kérdés az volt: a magánosítás avagy a meglévő rendszer átala-

kítása a helyes út. A magánosítás mellett szóltak a külföldi szervezetek, általában a kormányzat képviselői és néhány szakértő. Ezzel helyezkedett szembe a Társadalombiztosítási Önkormányzat és a szakértők egy része. A civil szervezetek és a pártok kevéssé szóltak hozzá a vita makroszintjéhez. Ezen a szinten túlsúlyban voltak a magánosítást pártoló megszólalások. Ám nem lehet azt állítani, hogy kiszorították volna az ellenvéleményt, mivel az is nyilvánossághoz jutott – igaz, kisebb mértékben.

A makroszinten kialakult „demarkációs vonal” a részletes vita esetében is megmaradt. Legtöbbször a kormány vitatkozott a nyugdíjbiztosítóval. A legtöbb civil szervezet jellemzően a TB-önkormányzat javaslatait támogatta, a pártok pedig attól függően, hogy a kormányvagy ellenzéki oldalt képviselték, konzekvensen támadták, illetve támogatták a kormány javaslatait. (Hozzá kell tenni, hogy korántsem olyan szakmai tartalommal, mint a civilek vagy a Nyugdíjbiztosító. Erre a parlamenti vita elemzése során külön kitértem.) Mindenesetre a részletes vita, amely *terjedelmében* jelentős nyilvánossághoz jutott, a kormány javaslatáról, azaz a részleges magánosításról szólt. Ezen belül a különböző vélemények megjelenése kiegyensúlyozottnak mondható, sőt, több volt a kormányt érő kritika. A sajtó beszámolóí szerint sok részletkérdésben kompromisszumos megállapodásra jutottak a vitában részt vevő felek.

A kiegyensúlyozottságról szóló kutatást összegezve tehát megállapítható, hogy az összes hozzászólás és a makroszintű érvek tekintetében nagyobb szerepet kapott a kormányzat mint megszólaló, és a magánosítás mint makroszintű érv. Azonban az ellenzők is szóhoz jutottak. A részletek megvitatásában már a nyugdíjbiztosító és a civil szervezetek kormányjavaslatot kritizáló hozzászólásai voltak többségben. Ennek eredményeként több kérdésben közeledtek az álláspontok, megállapodások születtek. Ahogyan Kökény Mihály népjóléti miniszter fogalmazott: „A népjóléti tárca és a Pénzügyminisztérium közös nyugdíjreform-javaslatára munkaanyag, számos ponton van még lehetőség a módosítására. A tervezet alapfilozófiáján azonban – nevezetesen, hogy a jövő nyugdíjrendszere vegyes finanszírozású legyen – nem kíván változtatni a két minisztérium.” (1997. január 8.) Az elemzés is ezt az eljárást bizonyítja.

A nyugdíjreform nyilvánossága vizsgálatának eredményeként a következő megállapításokat tettem:

– *Hozzászólók.* A reformot kísérő nyilvános vita jelentős részét (az általam felállított és értelmezett kategóriák szerint) a politikai vita tette ki. A „politikai” kategória elnevezése azonban félrevezető lehet, mivel itt elsősorban nem a kormány vitatkozott az ellenzéki pártokkal, hanem jellemzően a kormány a Nyugdíjbiztosító Önkormányzattal és a civil szervezetekkel (amelyek között különösen nagy súllyal vettek részt a szakszervezetek, ahol gyakran a hozzászóló a Nyugdíjbiztosítónál is tisztségben volt). Sokkal kisebb mértékben szóltak hozzá a vitához a parlamenti pártok. A politikai vita mellett a vitához

való hozzászólásként értelmezhető a szakértők és a külföldi szervezetek állásfoglalásai.

– *Érvek.* Az érvek esetében külön vizsgáltam a makro- illetve mikro-szintű érveket; azaz a rendszer alapvető struktúrájára vonatkozó, illetve az egy struktúrán belüli részletkérdésekkel foglalkozó érveket. Azt állapítottam meg, hogy makroszinten nagyobb mértékben vettek részt a vitában a külföldi szervezetek (jellemzően a Világbank), a magánosítást szorgalmazva. A makroszintű érveket jellemezte az ideológiai megközelítés mindkét oldalon (öngondoskodás kontra társadalmi szolidaritás). Makroszinten nem zajlott igazi párbeszéd, az érvek nem feleltek egymásnak, és a vitában részt vevők nem törekedtek arra, hogy közelítsék az álláspontjaikat.

Ezzel szemben mikroszinten (vagyis már a vegyes rendszer koncepcióján belül) jól felfejthető, valós viták zajlottak a kérdések jelentős részéről. A részletkérdésekben többször közeledtek az álláspontok, kompromisszumok születtek. Itt már jellemzően nem ideológiák, hanem praktikus megközelítések ütköztek, az érvekben a reform legfontosabb részleteit sorra véve (bár természetesen a részletekről alkotott álláspontok is ideológiai háttérűek lehetnek). Mindenesetre a vitának ezen a szintjén jobban megvalósult a racionalitás feltétele.

– *Kiegyensúlyozottság.* A vita a képviselt álláspontok szempontjából alapvetően kiegyensúlyozottnak mondható. Makroszinten több volt a magánosítást pártoló hozzászólás, ugyanakkor a másik oldal is teret kapott. Mikroszinten kimondottan egyensúlyban voltak az egyes témákban a különböző véleményeket képviselő hozzászólások. A *hozzászólások terén* a kormány, a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat és a szakszervezetek domináltak a reformmal kapcsolatos közbeszédben. Az egyéb civil szervezetek, a szakértők és a pártok képviselői jóval kisebb mértékben szóltak hozzá a vitához, és egyetlen új szempontot sem hoztak fel a kormány kontra Nyugdíjbiztosító vitához képest.

– *A megvalósult társadalmi vita.* A kormány társadalmi vitára bocsátotta a nyugdíjreform koncepcióját 1996 decemberében. A valós és tartalmas társadalmi vita előfeltétele a hatékony tájékoztatás annak érdekében, hogy az egyes érdekcsoportok érvelni tudjanak a koncepció mellett vagy ellen. Bár a sajtóban a terjedelmet tekintve sok cikk jelent meg a reform kapcsán, ezek nem voltak közérthetőek. Az írások túlnyomó része a kormány és a Nyugdíjbiztosító (és a szakszervezetek) felelgetéséről szól, a kívülálló olvasó pedig nem feltétlenül érti a kontextust és a nyelvezetet. Ezen a helyzeten javított valamelyest a tartalmi tájékoztató cikkek megjelenése. A társadalmi vitával – azon kívül, hogy nem volt a társadalom felkészítve és motiválva az abban való részvételre – egyéb problémák is voltak: szűkre szabott idő, változó koncepció, a vitába bevont szervezetek köre, az intézményes csatornák hiánya stb. (A társadalmi vitát és a törvény betervezését követő parlamenti vita a megelőző időszaknál is „unalmasabb” volt, nem hozott új szempontokat és érveket.)

– *Közvélemény.* A reformfolyamat nyilvánosságának értékeléséhez

kézzelfogható adatokat kínálnak a reformot végig követő közvélemény-kutatások. Ezek meglehetősen lehangoló eredménye az volt, hogy a lakosság többsége vagy nem hallott a reformról, vagy nem tudta, hogy mi a lényege. A parlamenti vita időszakában már megfogalmazódott az az igény is, hogy az emberek a reformmal kapcsolatban az őket, családjukat és a mindennapi életüket befolyásoló hatásokról szeretnének többet tudni.

Az első hipotézissel kapcsolatban – miszerint a reform alakításában egy szűk politikai, szakmai elit vett részt – a következőket sikerült bizonyítani:

– A reformmal kapcsolatos tematikát elsősorban a kormány diktálta. Ez persze nem meglepő, hiszen az államháztartási reform részét képező nyugdíjreform megvalósítása a kormányzat feladata. Ugyanakkor a reform időpontjában már létezett és működött a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat. A reformfolyamat során mindvégig nem volt világos, hogy milyen szerepe és kompetenciája lehet ennek a választott testületnek a reform alakításában. Mindenesetre a Nyugdíjbiztosító a kormányzat (és azon belül is a Pénzügyminisztérium) által diktált tematikához szólt hozzá. A napirendet tehát a kormányzat adta, amihez a Világbank is erősítést adott az ideológiai érvek szintjén. Abban, hogy ki diktálja a tematikát, kezdetben még felfedezhető volt a kompetencia-harc – a Nyugdíjbiztosító saját koncepcióval állt elő. A vitának ezen a szintjén (a makroszinten) hamarosan áttértek a részletek meg tárgyalására (a mikroszintre), ahol a Pénzügyminisztérium (és az időközben hozzá csatlakozott Népjóléti Minisztérium) vegyes finanszírozást megfogalmazó elképzelésének kérdéseivel foglalkoztak. A kormány döntött arról, hogy egyáltalán mi képezi a vita tárgyát, és a Nyugdíjbiztosító, valamint a Jóléti Albizottság koncepcióját nem vitatták meg. A kormány egyébként a részleges privatizációhoz ragaszkodott, és ezen a struktúrán belül a részletkérdésekben kompromisszumkésznek mutatkozott.

– A reform alakításában tehát elsősorban a kormányzat vett részt, legfőbb vitapartnere pedig a Nyugdíjbiztosító volt. Hozzászóltak még a külföldi szervezetek (makroszinten), a civil szervezetek (jellemzően a Nyugdíjbiztosító álláspontját osztó és képviselő szakszervezetek), a szakértők (megosztva), és kismértékben a politikai pártok. Az ellenzéki pártok és általában a keresztény-konzervatív erők komoly súllyal nem vettek részt a vitában, a kormány és a Nyugdíjbiztosító részvételéhez képest szinte elhanyagolható szerepet játszottak a reformterv alakításában. A parlamenti vita során sem vetődtek fel az ellenzék részéről olyan új érvek, amelyek ne hangzottak volna el korábban a Nyugdíjbiztosító vagy valamelyik civil szervezet részéről. Ha leegyszerűsítjük a képet, azt mondhatjuk, hogy parázs vita tulajdonképpen a reform idején kormányzó szocialista-liberális koalíció köré tömörülő „politikai családon” belül folyt. Ami a kormány eredeti koncepciójában (amit nevezhetünk neoliberaisnak) változott, azt a Nyugdíjbiz-

tosító és a szakszervezetek (nevezzük szociáldemokratának) érvelései változtatták meg. Kívülről tekintve úgy tűnik, mintha a teljes nyugdíj-vita a bal-liberális oldal belső, magánjellegű családi viszálya lett volna.

– Az első hipotézisem kapcsán el kell még mondani: amikor azt feltételeztem, hogy a vita egy szűk politikai-szakmai rétegen belül folyt, elsősorban arra gondoltam, hogy a kormányzat, mereven ragaszkodva álláspontjához, saját szakértőivel megtámogatva alkotta meg a reformot. Ez a hipotézis ilyen formában nem nyert bizonyítást. A parlamenti vitát megelőzően ugyanis teret kaptak a kormányétől eltérő mikroszintű érvek, és több ponton módosult a javaslat.

A hipotézis azonban bizonyítást nyert abból a szempontból, hogy (1) a kormányzat nem engedett a reform alapelképzeléséből és ragaszkodott a részleges privatizációhoz az alternatív (és az 1990/60-as OGY határozatra épülő) javaslatok mérlegelése nélkül;

(2) a reform alakításában a kormányzathoz közel álló és egyúttal a kormányjavaslatot ellenző egyéb politikai erők vettek részt – ellenzéki passzivitás mellett.

A második hipotézissel kapcsolatban – miszerint a vita nem kapott kellő nyilvánosságot és ezáltal nem mozgósította az érintetteket érdekeik képviselőire – a következőket bizonyította a kutatás:

– A kellő (valós) nyilvánosság feltételeiként határoztam meg a mennyiségi megjelenést, a vita kiegyensúlyozottságát (érvekben és megszólalókban), racionalitását (érvek érvekkel való ütközése és konkrétságok említése) és közérthetőségét. A cikkek mennyiségét tekintve a nyugdíjreform elég nagy nyilvánosságot kapott, és alapvetően kiegyensúlyozottnak mondható. (Egyik eredeti alapfeltevésem szerint a kormány bulldózerként vonult át a nyilvánosságon, kizárólag saját elképzeléseinek teret hagyva. Ez azonban megdőlt.) A vita kevésbé volt racionális, éppen az alapkoncepció meghatározásában jelentős szerepet játszottak az ideológiai érvek. Mikroszinten már konkrétumokról volt szó, az érvek azonban nem mindig találtak ellenérvekre a nyilvánosság előtt, még ha volt is válasz a másik fél elképzelésére. A közérthetőség hiánya volt a disszertációban elemzett publikus vita egyik problematikusabb jellegzetessége, s az ezen enyhíteni szándékozó tartalmi tájékoztató cikkek kevésnek bizonyultak.

– Valószínűleg az első hipotézis kapcsán említett, érvekben, szó-készletben és a hozzászólók körében fellelhető belterjesség (amiért felelősek a kormány, a Nyugdíjbiztosító, a civil szervezetek és a politikai pártok is), valamint a közérthetőség hiánya vezetett az érintettek érdektelenségéhez és tájékoztatatlanságához. Általában a vita a nyugdíj körül nem úgy zajlott, hogy az emberek érintettnek érezzék magukat és felismerjék saját érdekeiket. Terjedelmét és mennyiségét tekintve sok szó esett a reformról, de a vitában részt vevők nem voltak képesek hatékonyan közvetíteni, hogy kiknek az érdekeit képviselik. Ezen belül is a megvalósult társadalmi vita olyan rövid, szakmai jellegű, s a

bevont résztvevők szempontjából oly korlátozott volt, hogy ez sem tette nyilvánossá a reform lényegét és az egyes társadalmi csoportokra gyakorolt hatását. A politikai ellenzék sem mozgósította érveivel szavazótáborát a reformmal kapcsolatos állásfoglalásra. A reform – miközben formálisan természetesen nyilvános volt – nyilvánosságának hiányosságait legkésebben az ismertett közvélemény-kutatási adatok bizonyítják, melyek szerint érdektelenség és ismerethiány jellemzi a lakosságot a reformmal kapcsolatban.

– A társadalmi vita kritikája kapcsán meg kell azonban említeni, hogy önmagában az is eredmény, hogy *volt* társadalmi vita. Sem ezt megelőzően, sem pedig ezt követően nem volt hasonló kormányzati akarat a döntéseket megelőző publikus vita megszervezésére. A nyugdíjreform vitája azonban hiányosságaival és hibáival együtt is első lépés lehet egy jobban működő rendszer megteremtése felé, amelyben nemcsak a kormánynak, hanem a különböző érdekvédelmi csoportoknak, szakértőknek, civil szervezeteknek, politikai pártoknak, intézményeknek is fontos szerepe van.

A harmadik hipotézist, miszerint nem született társadalmi konszenzus a reformmal kapcsolatban, bizonyítottnak látom. Sem széleskörű konszenzus, sem ellenállás nem fogalmazódott meg a nyugdíjreformmal kapcsolatban. Ehhez elsősorban információ és tájékoztatás hiányzott, amiből következően az érdekvédelem is elmaradt. A változással nem köttetett újra egy korábbi társadalmi szerződés, hanem az megváltozott anélkül, hogy az érintettek köre értette volna a változást, vagy egyáltalán tudott volna arról: mennyiben érinti ez az életüket.

4. Végkövetkeztetések

Az 1997-ben született nyugdíjtörvény jelentős elemei megváltoztak 1998–2001 között.⁶ Ez elsősorban a törvényekbe és szerződésekbe vetett bizalom kérdését veti fel, ezzel azonban itt most nem áll módomban foglalkozni.

A magyar nyugdíjtörvény egy, csak részlegesen megvalósult társadalmi vita után alakult ki, és a kormányzat eredeti koncepciója (ha alapelképzelésében nem is) részleteiben több ponton változott. Ezeket a változásokat elsősorban a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat kényszerítette ki a szakszervezetek és a vita más résztvevői mellett. Több eredmény (például az állami garanciavállalás a magánpénztári befizetésekre) széles társadalmi rétegek érdekeit képviselte. Azonban a vita nem volt kellően nyilvános, szűk körben zajlott, az érintettek nem tudtak róla, nem érezték magukénak az egyik vagy a másik álláspontot. A már nyugdíjasokat nem érte el a bérkövető nyugdíjmelés elő-

⁶ Augusztinovics Mária: The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform. 2001. Kézirat

nyének érve, ami azt eredményezné, hogy a gazdasági növekedésben (ami valóban bekövetkezett) ők is részesülnének. Így igazán ellenállást sem váltott ki ennek 1999-es megváltoztatása.

A közös rendszerbe befolyó munkaadói járulékok csökkenése hátrányosan érinti a munkavállalókat. Ám nem volt tudomásuk arról, hogy az 1997-es törvény ezt eredetileg évekre előre magasabb mértékben határozta meg. Hogy ennek mi az oka és célja, az akkor sem vált nyilvánossá, s így a változtatással kapcsolatban sem foglaltak állást. A magánpénztári befizetések 6 százalékon való befagyasztása és az állami garancia felmondása hátrányosan érinti azokat, akik a vegyes rendszert választották, vagy pályakezdőként beléptek. Miután azonban a nyugdíjreformmal létrejött egész rendszer ismeretlen maradt a társadalom számára (hány százalékot vonnak le, az hova kerül, hogyan lesz belőle ellátás stb.), így annak változtatásai is visszhang nélkül maradtak.

Disszertációm során többször említettem a napi politika és a társadalombiztosítás érdekellentéteit. Amennyiben a járulékfizetők nem érzik valóban sajátjuknak a befizetéseikből létrejött alapot, nem értik az alapot működtető eljárásokat és rendszereket, nincs véleményük ezekről, akkor a politika, a kormányzat a pillanatnyi költségvetési érdekeknek rendelheti alá a társadalombiztosítást, önkényesen változtathat a szabályozókon. Különös biztonsággal teheti meg mindezt akkor, ha a nyugdíjalapot már nem felügyeli egy választott, független testület, az önkormányzat.

Ha a nyugdíjreform nem nyilvános és ebből következően nem társadalmi konszenzus eredményeként jön létre, akkor a reformon végzett változtatások, a hosszú távú terveket és számításokat megalapozó szabályok faragása is minden ellenállás nélkül véghezvihető. Véleményem szerint a nyugdíjreform valós nyilvánossága ezért lett volna nagyon fontos, és ennek elmaradásáért a vita minden résztvevője felelős.

A demokrácia tanulása természetesen hosszú folyamat. Az angol példa azt mutatja, hogy a társadalmi vita intézményesülése hívja életre a társadalom igényét a nagy horderejű döntésekben való részvételre. Magyarországon a civil öntudat közel sem olyan erős, mint a nyugat-európai demokráciákban. Éppen ezért fontos a demokráciát, a minél szélesebb társadalmi részvételt erősítő eljárások korrekt véghezvitele, különösen akkor, ha az egész társadalmat befolyásoló reformfolyamatokról van szó.