

## MITCHELL A. ORENSTEIN

# GLOBÁLIS NYUGDÍJPOLITIKA\*

A tanulmány áttekinti a globális nyugdíjpolitikát és bemutatja, hogy a globális politika szereplői egyre jobban befolyásolják az országok reformdöntéseit. A globális nyugdíjpolitika hatásának felismerését ösztönözte az új nyugdíjreformok bevezetéséért a Világbank vezetésével 1994 óta folytatott nemzetközi kampány. E kampány sikerének eredményeként a Világbank kiszorította a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet a globális nyugdíjpolitika domináns alakítójának pozíciójából. Az esettanulmányok azt bizonyítják, hogy a globális politikai szereplők Világbank vezette szövetsége világszerte több mint harminc országban segítette új nyugdíjreformok kezdeményezését és bevezetését.

### Bevezetés

Ha valaki kísérletképpen megkérdezi osztálytársát, barátját, családtagját vagy kollégáját, milyen szervezetek és intézmények alakítják országukban a nyugdíjpolitikát, valószínűleg olyan válaszokat fog kapni, hogy a parlament, a kormány miniszterei, a hazai érdekcsoportok, köztük a nyugdíjasok érdekképviseleti szervezetei, a szakszervezetek és a nagy munkáltatók. Nem valószínű, hogy a megkérdezettek válaszaik között szerepelnek majd nemzetközi szervezetek vagy más globális politikai szereplők. Ez azzal magyarázható, hogy a közfelfogás szerint a nyugdíjpolitika lényegét tekintve nemzeti politikaterület, amelyet alapvetően országban belüli szempontok és szereplők befolyásolnak. Ennek ellenére az elmúlt időszakban világszerte sok országban egyre fontosabb szerepet játszottak a nyugdíjpolitika alakításában globális politikai szereplők, köztük nemzetközi szervezetek, független politikai vállalkozók, bilaterális segélyekkel foglalkozó szervezetek és más hasonló intézmények.

A tanulmány ismerteti a globális nyugdíjpolitikát és bemutatja, hogy az egész világon egyre meghatározóbb szerepet játszik az egyes országokon belüli döntéshozatali folyamatokban. Alig néhány évvel ezelőtt még pusztán fantáziajátéknak minősítették volna a szociálpolitika kutatói a globális nyugdíjpolitikát, mára viszont valósággá vált. A Világbank (World Bank – WB) vezetésével 1994 óta folytatott nemzetközi kampány – az új nyugdíjreformok bevezetéséért – ösztönözte

\* Mitchell A. Orenstein: Global pensions policy. In Nicola Yeates (ed.): *Understanding Global Social Policy*, The Policy Press, Bristol 2008, 207-229.

a globális nyugdíjpolitika hatásának felismerését. E kampány eredményeként a Világbank kiszorította a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet (ILO) a globális nyugdíjpolitika domináns alakítójának pozíciójából, melyet az a 2. világháború óta viselt (Charlton and McKinnon, 2002: 1178; Deacon, 1997). A kampány sikere jelzi a nyugdíjakkal kapcsolatos transznacionális szociálpolitikai folyamat alakulását, amely erősíti a globális kormányzással kapcsolatos *kozmpolita* szemléletet. A tanulmány bemutatja az ILO globális nyugdíjpolitikájának történelmi hátterét és az új nyugdíjreformok melletti transznacionális kampány kialakulását. Ezen kívül ismerteti, hogy a nyugdíjreformra vonatkozó elképzelések milyen mértékben „utazták” be a világot és terjedtek el nemzetközileg. Bemutatja továbbá, hogy a globális politikai szereplők a világ összes régiójában jelentősen befolyásolták az országok nyugdíjpolitikáját és ennek szemléltetésére több országtanulmányt ismertet. A szerző végül a várható jövőbeli fejleményekkel, az új nyugdíjreformokat eredményező trend nyomán kialakuló vitákkal foglalkozik, és leírja, hogy a különböző problémák és kritikák ellenére miért e trend fogja valószínűleg meghatározni a nyugdíjpolitikát az elkövetkező 10-20 évben.

## Az új nyugdíjreform jelensége

Az új nyugdíjreformok bevezetéséért a Világbank vezetésével folytatott nemzetközi kampány drámai kialakulása elősegítette a globális nyugdíjpolitika hatásának tudatosulását. E kampány 1994-ben indult egy átfogó világbanki jelentés (*Averting the Old Age Crisis – Az időskori válság elkerülése*. WB, 1994) publikálásával. A jelentés a népesség elöregedése következtében a fejlett világban – és hamarosan a fejlődő országokban is – kialakuló demográfiai „válság” leküzdésére javasolta világszerte az új nyugdíjreformok végrehajtását (lásd még James, 1998; James and Brooks, 2001). Az ezt a tanulmányt is tartalmazó könyv 11. fejezete\*\* tárgyalja azt a kérdést, hogy miként válnak globális szociális problémává a népesedés terén zajló változások. Itt most csak a folyamatnak azzal az aspektusával foglalkozunk, hogy a Világbank hogyan használta ezt nagy hatású 1994-es jelentésében. A felosztó-kirovó, azaz szociális biztonsági típusú nyugdíjrendszerek kedvezőbb demográfiai viszonyok közepette vezették be, a gazdasági fejlődés, a javuló egészségügyi szolgáltatások és a csökkenő születési ráta azonban sok országban, különösen Európában, csökkentették a nyugdíjkiadásokat finanszírozó járulékfizető dolgozók arányát. Sok fejlődő ország is, közöttük az „egy gyermek politikát” követő Kína, szembesül ezzel a problémával az elkövetkező években. A világ legtöbb országában működő felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek a jelenlegi dolgozók befizetéseiből finanszírozzák a jelenlegi nyugdíjasok ellátásait. Ahogy az emberek hosszabb ideig élnek és kevesebb gyereket vállalnak, a felosztó-kirovó rendszerek egyre erősebb pénzügyi nyomásnak lesznek kitéve. A Világbank jelen-

\*\* Sarah Sexton, Larry Lohmann and Nicholas Hilyard: Global population policy (*a ford.*)

tése szerint – a nyugdíjasként egyre hosszabb ideig élő és egyre nagyobb létszámú idős ember támogatásához – vagy a járulékszintet és/vagy a nyugdíjkorhatárt kell emelni, vagy a nyugdíjszinteket kell csökkenteni. A jelentésben bemutatott negyedik lehetőség szerint a felosztó-kirovó rendszert teljesen vagy részlegesen magán, egyéni nyugdíj-megtakarítási számlákkal kell helyettesíteni. Az előzetes finanszírozás azzal enyhíti a felosztó-kirovó rendszerek költségvetési válságát, hogy az egyénekhez kötött saját és kötelező (valamint gyakran állam által szubvencionált, vagy adókedvezményekkel ösztönzött) számlákból finanszírozza a nyugdíjakat. Az új nyugdíjreformok vitatottak, mivel forradalmian átalakítják a nyugdíjrendszerek szerkezetét.

A Világbank reformjavaslata egy „többpilléres” nyugdíjszerkezetet tartalmaz, amelyen belül van *a*) egy redisztributív állami nyugdíjpillér, amely vagy egyösszegű, vagy rászorultsági alapú minimumnyugdíjat, vagy egy csökkentett felosztó-kirovó ellátást ad, *b*) egy piaci vállalkozások által működtetett, nyugdíj-megtakarítási számlákon alapuló, fedezeti jellegű második pillér, és *c*) a vállalati nyugdíjak alkotta, önkéntes harmadik pillér. Ebben a modellben a nyugdíjrendszereknek két célja van: a legtöbb idősnek biztonsági háló nyújtása, illetve az életszínvonal nyugdíjas korban történő megőrzéséhez jövedelemarányos ellátás garantálása. A világbankos jelentés szerint a magán megtakarítási számlák jobb megoldást jelentenek a jövedelemarányos ellátások nyújtására, mivel a magánszektor vállalkozói az állami társadalombiztosítási adminisztrációnál magasabb megtérülési arányt érnek el a beruházások után. Az egyéni számlákkal azonban nem érhető el az állami felosztó-kirovó rendszerekben gyakran alkalmazott redisztribúció, ezért valami más módszerrel kell társítani őket, amely védelmet nyújt az alacsony keresetűeknek, illetve a rövid és gyakran félbeszakadó munkakarrierrel rendelkezőknek. Ezenkívül a jelentés szerint a magán nyugdíjalapok a feltörekvő piacgazdaságokban fontos beruházási forrásként szolgálnak. Az ilyen alapok létrehozásával felgyorsítható a gazdasági növekedés és növelhető az általános életszínvonal. Az új nyugdíjreform melletti további érv volt, hogy a nyugdíjalapok igazgatásának a magánvállalatok kezébe adásával a nyugdíjasoknak nem kell az alacsony hatékonyságú és gyakran korrupcióra hagyatkoznuk. A legtöbb fejlett országban jól működtek a felosztó-kirovó nyugdíjrendszereket, néhány fejlődő országban azonban komoly problémák voltak az állami irányítású rendszerek adminisztrálásában.

A kritikusok könnyűszerrel kérdőjelezték meg az új reform szószólóinak legtöbb állítását. Először is, szerintük a nyugdíjalapok nem teremtenek új beruházási forrásokat, mivel az egyéni nyugdíjalapokban képződő megtakarításokat valószínűleg ellensúlyozza az állami és más területeken létrejövő magánmegtakarítások csökkenése. Így az egyéni magánszámlák létrehozása egyszerűen csak átcsoportosítja a megtakarításokat (Barr and Diamond, 2006: 30). Másodsor, a kritikusok kifogásolták az egyéni nyugdíj-megtakarítási számlák után fizetendő magas adminisztrációs költségeket, rámutatva, hogy ezek jelentősen csökkentik a beruházások hozamát. Így ezek a programok a magán-beruházásitársaságok és nem

a kis beruházók érdekeit szolgálják (Minns, 2001; Gill et al., 2005). Harmadszor, a kritikusok kimutatták, hogy a felosztó-kirovó rendszerek megreformálása hatékonyabb eszköz a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos legfontosabb célok eléréséhez (Barr, 2005). E kritikák többnyire a korábbi felosztó-kirovó nyugdíjmodell mögötti szociáldemokrata gondolkodásban gyökereznek.

A viták ráirányították a figyelmet ezeknek az új reformoknak a gyökereire is. A reformjavaslatokat egy finoman összehangolt kampány – ezt nevezi Tarrow (2005) „kampánykoalíciónak” – részeként a globális politikai szereplők transznacionális szövetsége is terjesztette. Az új nyugdíjreformok Latin-Amerikában, Közép- és Kelet-Európában és másutt történt bevezetését vizsgáló kutatók jobban megismerhették a globális politikai szervezetek szociálpolitikai szerepét. Müller (2003) szerint a globális politikai szereplők nagyobb befolyással rendelkeznek a globális politikai javaslatoknak jobban kiszolgáltatót, súlyosan eladósodott országokban. Madrid (2003) kimutatta, hogy a Világbank tanácsadó küldöttségének jelenléte átlagosan 20 százalékkal növeli a nyugdíjreform bevezetésének valószínűségét az adott országban. Weyland (2004) kutatócsoportot szervezett annak elemzésére, hogy a globális politikai szervezetek milyen szerepet játszanak a nyugdíj- és egészségpolitika alakításában Latin-Amerikában. A kutatócsoport több következtetést fogalmazott meg (Brooks, 2004; Demarco, 2004; Nelson, 2004; Pinheiro, 2004). Brooks kevés kvantitatív bizonyítékot talált a nyugdíjpolitikák nemzetközi befolyásolására, de véleménye szerint a kvalitatív kutatás megfelelőbb módszer lehet a Világbank hatásának felderítésére. Valóban az a helyzet, hogy sok országtanulmány kimutatta a globális politikai szereplőknek a – különösen az 1990 utáni nyugdíjreformokban gyakorolt – befolyását. Brazíliában a globális szereplők névleges járulékfüggő nyugdíjrendszert vezettek be, amely egyéni számlákat hozott létre a felosztó-kirovó rendszeren belül (Pinheiro, 2004). Közép- és Kelet-Európában gyakran a globális politikai szereplők tették központi politikai kérdéssé a nyugdíjreformot, és éveket szántak az új programok megvalósításának támogatására (Orenstein, 2000). Így tehát gazdag szakirodalom született arra vonatkozóan, hogy a globális politikai szervezetek világszerte jelentős szerepet játszanak a nyugdíjpolitikában, elsősorban a közepes jövedelmű fejlődő országokban.

## Történelmi háttér: az ILO és a 2. világháború utáni globális nyugdíjpolitika

Bár az utóbbi időben megnőtt a globális nyugdíjpolitika iránti érdeklődés, maga a jelenség nem új (Orenstein, 2003). A globális nyugdíjpolitika kialakítását célzó törekvések a 2. világháború vége felé kezdődtek, mikor a szövetséges hatalmak vezetői azon munkálkodtak, hogy egy újabb háború kitörésének megelőzése érdekében jobban szabályozzák a világgazdaság működését. A politikai vezetők,

például az amerikai Franklin Delano Roosevelt, meg voltak győződve arról, hogy a világgazdasági válság, az infláció és a szegénység hozzájárultak a németországi nácizmus és más szélsőséges politikai mozgalmak térhódításához. A szövetségesek egy újabb háború kitörésének megakadályozása érdekében több nemzetközi pénzügyi intézetet alapítottak a világgazdaság hatékonyabb szabályozására. Egy 1943-ban tartott magas szintű konferencia az ILO-t bízta meg a 2. világháború utáni szociálpolitikai rend kidolgozásával. Ez az új szociálpolitika az összes országot arra ösztönözte, hogy a társadalmi béke fenntartására állami irányítású nyugdíjrendszert, munkanélküli biztosítási rendszert, közegészségügyi rendszert és szociális segélyezési rendszert működtessen. Az ILO Philadelphiai Nyilatkozata fogalmazta meg az új globális szociálpolitikai rend programját. Az ILO az egyes országoknak a szociálpolitikai fejlesztésekben nyújtott tanácsadással, magas szintű regionális konferenciák szervezésével és az – állami működtetésű felosztó-kirovó nyugdíjrendszert is tartalmazó – új szociálpolitikai koncepció népszerűsítésével az egész világon energikusan terjesztette a programot. Az európai, észak-amerikai és latin-amerikai országokban már a 2. világháború előtt is voltak nyugdíjrendszerek. Ezeket most az ILO-modellnek megfelelően átalakították. A világháború után világszerte az állami működtetésű felosztó-kirovó rendszerek váltak gyorsan általános gyakorlattá. Az ILO globális nyugdíjpolitikán belüli dominanciája a fejlett nyugati országok szakszervezeteinek térvesztése és a neoliberais gazdaságpolitika 1980-as évekbeli térnyerése következtében meggyengült, de még évek teltek el, amíg komoly kihívás érte az ILO nyugdíjkoncepcióját.

## Az új nyugdíjreformok kialakulása

A nyugdíjpolitikában az első neoliberális kísérlet Chilében folyt az 1980-as évek elején. Chile Augusto Pinochet tábornok katonai diktatúrája alatt az úgynevezett „chicagói fiúk” – az USA vezető egyetemien tanult fiatal közgazdászok csoportja – vezetésével radikális gazdasági reformokat hajtott végre. Az amerikai egyetemek közül e téren különösen a University of Chicago szerepe volt jelentős, amely az 1950-es években az USA kormányának támogatásával képzési programot indított fiatal chilei közgazdászok számára. A program a neoliberális közgazdászok káderképzőjévé vált, akik a diploma megszerzése után hazamentek dolgozni a Santiagói Katolikus Egyetemre (Valdes, 1995). Pinochet felkérte ezeket a közgazdászokat, hogy vegyenek részt a Chilében bevezetendő különböző reformok kidolgozásában és alkalmazásában. A tervezett reformok között volt a korábbi felosztó-kirovó rendszert az egyéni megtakarítási számlákon alapuló szisztémával felváltó nyugdíjreform. A neoliberális gazdasági körök örömmel fogadták a chilei nyugdíjreform-modellt. Az új chilei nyugdíjmodell jelentős érdeklődést keltett a többi latin-amerikai országban (Brooks, 2004; Weyland, 2004), más országokban azonban – különösen a politikai baloldalon – beárnyékolta hírét a Pinochet rezsimhez fűződő kapcsolata.

Az 1980-as évek gyengélkedése után gyorsan nagyot javult a chilei gazdaság teljesítménye, és a többi latin-amerikai ország kezdte komolyan fontolóra venni a chilei nyugdíjreform követését. Ezzel egy időben nagy nemzetközi szervezetek – például a Világbank, az Amerikai Fejlesztési Bank (De Oliveira, 1994) és az ENSZ Latin-Amerikai Gazdasági Tanácsa – elkezdtek támogatni ezeket a reformokat (Müller, 2003). Csatlakoztak hozzájuk a chilei reformerek és a nyugdíjalapok irányítói, akik nemzetközi konferenciákat szerveztek a chilei reformok reklámozására és tanácsadókként működtek szerte Latin-Amerikában és azon kívüli országokban is (Brooks, 2004). 1994-ben a Világbank publikálta *Az időkori válság elkerülését*, jelezve, hogy teljes egészében támogatja az új nyugdíjreformot, és bemutatott egy új, rugalmasabb reformsablont, amely a nemzeti nyugdíjrendszer részeként tartalmazta a magán nyugdíj-megtakarítási számlás rendszert.

Jelentős kutatási tevékenység és a nemzetközi gazdasági közösség nagyhatalmú tagjai támogatásával *Az időkori válság elkerülése* gyorsan a Világbank javaslatainak alapjává vált, és a jelentés szerzői világszerte a Világbank nyugdíjreformokkal kapcsolatos tanácsadói lettek. A jelentést a Világbank akkori vezető közgazdász, Larry Summers rendelte meg és Nancy Birdsall kutatási igazgató felügyelte az elkészítését. A fő szerző Estelle James közgazdász volt. A Világbanknak más szervezeteket is sikerült megnyernie a vállalkozáshoz. A támogatók közül különösen jelentősek voltak a regionális fejlesztési bankok, például az Amerikai Fejlesztési Bank és az Ázsiai Fejlesztési Bank. Ezen kívül a Világbank szoros kapcsolatokat épített ki az Egyesült Államok bilaterális segélyszervezetével, az USA Nemzetközi Fejlesztési Hivatalával (USAID), amely a közép- és kelet-európai átmeneti országokban alkalmazandó költségvetési reformstratégiája részeként tekintett az új nyugdíjreformra (Snellbecker, 2005). A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) szintén támogatta a tagországaiban – és azokon kívül is – az új nyugdíjreformot elősegítő erőfeszítéseket.

1990 elejétől a világon több mint 30 országban hajtottak végre a chilei modell és a Világbank többpilléres modellje által ösztönzött nyugdíjreformokat. Ezek az országok túlnyomórészt két régióból, Latin-Amerikából és Közép-Kelet-Európából kerültek ki. Afrikában Nigéria volt az első reformer 2004-ben, Dél-Afrika pedig 2007-ben éppen a nyugdíjreform bevezetését fontolgatta (Republic of South Africa National Treasury, 2007). E reformok növekvő ázsiai befolyását jelezte, hogy 2004-ben Tajvan is bevezette az új nyugdíjreformot.

Az 1. táblázat mutatja, hogy az egész világon 2006 végéig mely országok vették be az új nyugdíjreformot.

## 1. táblázat: Új nyugdíjreformok a világban típus szerint

Helyettesítő	Vegyes	Párhuzamos
Chile 1981	Svédország 1994	Egyesült Királyság 1986
Bolívia 1997	Kína 1998	Peru 1993
Maxikó 1997	Magyarország 1998	Argentína 1994
El Salvador 1998	Lengyelország 1999	Kolumbia 1994
Kazahsztán 1998	Costa Rica 2001	Uruguay 1996
Dominikai Köztársaság 2001	Lettország 2001	Észtország 2001
Nicaragua 2001	Bulgária 2002	Litvánia 2002
Koszovó 2001	Horvátország 2002	
Nigéria 2004	Oroszország 2002	
Tajvan 2004	Macedónia 2002	
	Szlovákia 2003	
	Románia 2004	
	Üzbegisztán 2004	

*Források:* Orenstein (2000), Madrid (2003), Müller (2003), Palacios (2003), Fultz (2004), Becker et al. (2005), Holzmann and Hinz (2005), Orifowomo (2006), és WB, IDB és USAID webooldalok.

A táblázat három: helyettesítő, vegyes és párhuzamos típusú csoportba sorolja a benne szereplő országok reformjait. A *helyettesítő reformok* teljesen megszüntetik és egyéni nyugdíj-megtakarítási számlás fedezeti rendszerrel helyettesítik a szociális biztonsági típusú rendszereket. E típusban eltörlik a korábbi felosztó-kirovó nyugdíjrendszert; a munkaerőpiacra újonnan belépő minden dolgozó csak egyéni nyugdíj-megtakarítási számlára fizet járulékot; a régi rendszerben nyugdíj jogosultságot szerzők lehetőséget kapnak arra, hogy a korábban befizetett járulékaik valamilyen beszámításával átlépjenek az új rendszerbe. A nyugdíjkorhatárhoz közel állók jellemzően a fokozatosan felszámolandó régi, felosztó-kirovó rendszerben maradnak. A közép-kelet-európai országokban legjellemzőbb *vegyes reformok* részlegesen helyettesítik a korábbi szociális biztonsági típusú rendszert az egyéni számlás megoldással. A vegyes rendszerben a résztvevők járulékaik megoszlanak a karcsúsított felosztó-kirovó rendszer és az egyéni számláik között, mindkettőbe fizetnek és később majd mindkettőből kapnak nyugdíjat. A *párhuzamos reform* egymás mellett működteti mindkét típusú rendszert és egyéni választásra bízta, hogy melyikben akarnak részt venni. A dolgozók dönthetnek a felosztó-kirovó rendszerben maradás mellett, vagy választhatják azt is, hogy a járulékaik egy bizonyos hányadát átírányítják egy magán megtakarítási számlára. A három közül általában a helyettesítő típusú reform eredményezi a legradikálisabb változást, míg a párhuzamos reformok valószínűleg csak kisebb magánnyugdíj-rendszereket hoznak létre.

A Chiléből induló új nyugdíjreformok először Latin-Amerikában terjedtek el, utána pedig a Világbank és az USAID vezette globális politikai szereplők erőteljes támogatásával megjelentek Közép-Kelet-Európában is, először 1998-ban Bulgáriában. Britannia és Svédország komolyabb külső tanácsadás nélkül hajtotta végre a nyugdíjreformját. Sok ázsiai, afrikai és közel-keleti ország komolyan fontolgatni kezdte a változtatást, az 1990-es évek végén és a 2000-es években sokan hozzá is láttak a nyugdíjreform megvalósításához. Ezt a Világbank Intézet hathatósan támogatta azzal, hogy számos szemináriumot szervezett ezekben a régiókban a nyugdíjreform népszerűsítésére (interjú Gustavo Demarcoval, World Bank Institute, 2004). Bár kezdetben csak Latin-Amerikát és Közép-Kelet-Európát érintő regionális fejleménynek tekintették az új nyugdíjreformot, az utóbbi időben nyilvánvalóvá vált, hogy az egész világra kiterjedő és globális következményekkel járó trendről van szó.

## A politika terjesztésének módszerei

Hogyan segítették a globális politikai szereplők az új nyugdíjreform terjesztését és a világon több mint 30 országban történt bevezetését? A globális politikai szereplőknek jelentős kihívást jelent az állami nyugdíjpolitikák befolyásolása, mivel nincs semmilyen, az országok belpolitikai döntéseivel kapcsolatos formális vétőjoguk (Tsebelis, 2002). Ezért a globális politikai szereplők közvetetebb befolyásolási módszereket kénytelenek használni. Ezek a módszerek jellemzően két nagyobb kategóriába, a kényszerítésbe és meggyőzésbe sorolhatók. A kényszerítő módszerekbe tartoznak a kölcsönökkel és szervezeti tagságokkal kapcsolatos *előfeltételek*, amelyek révén a globális politikai szereplők olyan körülményeket teremthetnek, amelyek között egy ország hozzájuthat, vagy nem juthat hozzá bizonyos forrásokhoz vagy lehetőségekhez. Például a nemzetközi pénzüintézetek gyakran kötik feltételekhez az általuk nyújtott kölcsönt a belpolitika, benne a nyugdíjpolitika befolyásolására. A meggyőzési módszerek közé tartozik az értelmezési vagy normatív befolyásolás, például a nyugdíjrendszer válságára vonatkozó új probléma-értelmezésekkel és megközelítésekkel, új megoldási javaslatokkal, illetve ezzel összefüggésben igyekeznek rávenni az országon belüli politikai döntéshozókat arra, hogy új módon kell szemlélni a dolgokat (Barnett and Finnemore, 2004). A meggyőzés különösen hatásos lehet akkor, ha a globális politikai szereplők hasonló módon gondolkodó partnerekre találnak az országon belül (Chwieroth, 2007).

Bár a kutatók között vita folyik a kényszerítés és meggyőzés befolyásoló szerepének relatív fontosságáról (Kelley, 2004), gyakran együttesen használják a két módszert (Johnson, 2008) és sokszor úgy, hogy nem könnyű elkülöníteni egymástól a két szálát (Epstein, 2008). Mindez különösen relevánssá teszi Jacobynak (2004) a globális politikai szereplők *befolyásolási mechanizmusait* feltérképező tipológiáját (lásd még Tarrow, 2005). Jacoby szerint a globális politikai szereplők



négy különböző befolyásolási mechanizmust használnak. Az első az „inspirálás”, mikor a globális politikai szereplők új reformötletek kialakításával és terjesztésével keresik az állami testületek befolyásolásának lehetőségeit. A második az „anyag támogatás”, ekkor a globális politikai szereplők a reform elfogadásához kötött támogatást kínálnak fel. A harmadik a „partnerség”, mikor a globális politikai szereplők az országon belüli politikai szövetségeseiket támogatják. A negyedik a „helyettesítés”, mikor a globális politikai szereplők az országon belüli szereplők együttműködése nélkül próbálják meg kikényszeríteni az általuk támogatott megoldás elfogadását. A globális politikai szereplők általánosan használták az inspirálást, anyagi támogatást és helyettesítést az új nyugdíjreformok elfogadtatására.

A globális nyugdíjpolitika hívei általában több módszert használnak a saját nyugdíjreform-elképzeléseik terjesztésére. Először, nyugdíjpolitikai koncepciót, metrikát, problémaértelmezést és megoldásokat alakítanak ki. Másodsor, publikációk, konferenciák és szemináriumok révén terjesztik ezeket az új elgondolásokat. Harmadsor, helyi partnereket keresnek, akikkel együttműködhetnek, és forrásokat biztosítanak számukra álláspontjuk pozíciójának erősítésére. Negyedszer, finanszírozzák az új nyugdíjreformot tervező kormánycsapat munkáját. Ötödször, technikai segítséget nyújtanak a reformot előkészítő csapatnak. Hatodszor, tartós támogatást adnak a reform bevezetéséhez. Az alábbiakban esettanulmányokkal mutatjuk be e mechanizmusok működését.

## Országpéldák

Kazahsztán példázza azt az esetet, mikor a Világbank és az USAID a kormány vezetőinek meggyőzésével elérték a nyugdíjreform politikai döntéshozatalba való becsatornázását, feltételekhez kötött kölcsönöket használtak a reform napirenden tartásához és később tartós segítséget nyújtottak a reform alkalmazásához. Kazahsztán 1996-ban kezdett gondolkodni az új nyugdíjreformról, miután a Központi Bank elnöke, Grigori Marchenko részt vett egy Világbank által finanszírozott szemináriumon, ahol meghallgatta José Piñerának, a korábbi chilei munkaügyi miniszternek és a chilei reformok atyjának az előadását. Marchenko az Almatiba való visszatértét követően leállította a korábban általa elindított reformmunkálatokat és előkészületeket tett az új reformelképzelések Kazahsztánban való alkalmazására (interjú a szerzővel, 1998 július). Rávette az ország elnökét a reform tervezésével megbízott reformtestület felállítására, amely 1997-ben fejezte be munkáját. Kazahsztán a USAID és a Világbank segítségével elkészítette a reformtörvény-javaslatot és országos reklámkampányt folytatott annak érdekében, hogy a privatizálással és beruházási társaságokkal szemben szkeptikus lakossággal elfogadtassa a reformot. A kazah parlament annak fenyegetésében fogadta el a reformtörvényt, hogy ellenkező esetben az elnök feloszlatja az országgyűlést. A Világbank végül 300 millió dolláros kölcsönt nyújtott az országnak az új rend-

szerre való átállás finanszírozására, a USAID pedig jelentős technikai segítséget adott ahhoz, hogy nyolc év alatt befejezzék a teljes átállást (lásd Orenstein, 2000).

Magyarország esete is mutatja a Világbank és a USAID meghatározó szerepét az új nyugdíjreform napirendre kerülésében és a jelentős hazai ellenállással szembeni megvalósításában. Magyarország 1995-ben kezdett el gondolkodni a nyugdíjreformról, mikor Bokros Lajost nevezték ki pénzügyminiszternek, aki megkezdte a liberális gazdasági reformokat tartalmazó „Bokros-csomag” előkészítését. Bokros egy kis munkacsoportot hozott létre a pénzügyminisztériumon belül a nyugdíjreformtervek kidolgozására. A csoport jelentős anyagi és intellektuális támogatást kapott a Világbanktól és a USAID-től. A munkacsoport 1996-ra teljesen kidolgozott tervet készített a nyugdíjreform magyarországi bevezetésére. Mikor az ügy holtpontonra jutott a pénzügyminisztérium és a munkaügyi minisztérium közötti viták következtében, Magyarország egy új pénzügyminiszter kinevezésével úgy döntött, hogy a pénzügyminisztérium új nyugdíjreformjavaslatain alapuló új reformváltozatot valósítja meg. A Világbank és a USAID ehhez az új programhoz is hatalmas technikai és pénzügyi támogatást nyújtott. A Világbank ahhoz a szokatlan lépéshez folyamodott, hogy két vezető nyugdíjszakértőjét küldte a magyarországi nyugdíjreform előkészítését végző minisztériumközi munkacsoportba. Ezek a szakértők az új nyugdíjreform tervezése közben napi kapcsolatban álltak a kormány képviselőivel és közvélemény-kutatásokkal, reklámkampányokkal, a világ vezető szakértőinek csatasorba állításával segítséget nyújtottak a reform magyarországi elfogadtatását célzó átfogó stratégia kidolgozásához, és segítettek a reformjavaslat megszövegezését is. Az országon belüli érdekcsoportokkal folytatott számos konzultáció és tárgyalás után 1998-ban vették be a reformot Magyarországon. A USAID a reform elfogadása után még sok évig folytatta a segítségnyújtást és tanácsokat adott a nyugdíjalapok szabályozására.

Kína újabb példát szolgáltat a globális politikai szereplők értelmezésbeli befolyásának mértékére. Kína 1997-ben a Világbank tanácsadójának közreműködésével megreformálta a nyugdíjrendszerét. Bár a reform végrehajtása problémákba ütközött, mivel egyes tartományi adminisztrációk elégtelen mértékben vagy egyáltalán nem finanszírozták az egyéni számlákat (China Economic Research and Advisory Programme, 2005: 1), Kína készen mutatkozik az új nyugdíjreform végigvitelére. Kína már az 1990-es évek elejétől folyamatosan tervezgette nyugdíjrendszere megreformálását, de a későbbi fejlődést erősen befolyásolta a Ramgopal Agarwala vezetésével 1995-ben készült jelentés (Piggott and Bei, 2007: 15). A Kína számára az *Időskori válság elkerülése* szellemében többpilléres rendszer bevezetését javasoló jelentést megvitatták, majd az 1997/26. számú körlevélben elfogadták a vezető kínai politikusok, amely nyomán létrehoztak egy második, fedezeti elven működő nyugdíjpillért (Piggott and Bei, 2007: 19). Kína több más globális politikai szereplőtől, köztük az ILO-tól is kért tanácsot, de ezek közül a Világbank gyakorolta messze a legnagyobb befolyást. Az Ázsiai Fejlesztési Bank azzal támogatta Kínában a többpilléres nyugdíjmodell meghonosítását,

hogy 2001-ben a fedezeti nyugdíjrendszer működését modellező kísérleti programot finanszírozott Lioningban (Piggott and Bei, 2007: 13). Bár Kína kétségtől magá hozta meg a szociális biztonsági rendszere jövőjére vonatkozó döntéseit, gondolkodását a Világbank alakította. A további reformmunkálatokban és a reform végrehajtásában egy összehangolt kampány részeként több globális politikai szereplő segédkezett.

Latin-Amerikában először Peru követte Chilét az új nyugdíjreform elfogadásában. Peru 1992 decemberében, az *Időskori válság elkerülése* publikálása előtt fogadta el az első reformrendeletét, ezt néha annak bizonyítékaként említik, hogy az új nyugdíjreform-folyamat a globális politikai szereplők részvétele nélkül ment végbe. A chilei gazdasági tanácsadók, különösen a korábbi munkaügyi miniszter, José Piñera, azonban nagy befolyással rendelkeztek Peruban. Piñerát azzal bízták meg, hogy vegye rá a perui elnököt, Alberto Fujimorit az új nyugdíjreform elfogadására (Rofman, 2007: 3). A chilei modell erős befolyása következtében a perui reform nagyon hasonlított a chileihez, bár itt a dolgozók választhatták azt a lehetőséget is, hogy az állami rendszerben maradnak. A perui nyugdíjrendszernek nagyon alacsony a lefedettségi aránya, az összmunkaerőnek csak a 12 százaléka tartozik a rendszerbe. Peruban a Világbank nem vett részt a reform tervezésében, de egy szerkezeti kiigazításokat támogató 1992-es és egy szintén 1992-es, a pénzügyi rendszer korszerűsítését célzó kölcsönnel segítette a nyugdíjrendszer működését. A nyugdíjreform támogatására adott 1996-os kölcsön annak eszközeként szolgált, hogy többek között a monitorozás és auditálás fejlesztése, illetve a dolgozók mindkét rendszerben való egyenlő kezelése érdekében nyugdíjrendszerén belüli fontosabb változtatásokra ösztönözze Perut (Rofman, 2007: 10). A perui példa mutatja, hogy a Világbank még abban a néhány latin-amerikai fejlődő országban is fontos támogató szerepet játszott a reform végrehajtásában és kiigazításában, ahol 1994 előtt döntöttek a reform bevezetéséről.

## A globális nyugdíjpolitika határai

A korábbiakban annak bemutatásával foglalkoztunk, hogy a globális politikai szereplők mekkora szerepet játszottak az új nyugdíjreform több mint 30 országban történt elfogadásában. Ennek a befolyásnak azonban megvannak a határai. Ebben a részben három olyan esetet vizsgálunk meg, amelyek megmutatják a globális politikai szereplők befolyásának határait, illetve a hazai politikai tényezők változatlanul fontos szerepét a nyugdíjrendszerek alakításában.

Néha Brazília példáját használják a globális politikai szereplők nyugdíjreformokra gyakorolt korlátozott mértékű befolyásának szemléltetésére (Weyland, 2005). Bár az országban felmerült az új nyugdíjreform Világbank támogatásával történő bevezetése, Brazília e helyett mégis egy *névleges járulékfüggő* nyugdíjrendszer elfogadása mellett döntött, amely felosztó-kirovó finanszírozású marad, de „névleges” egyéni számlákon írja jóvá a járulékbefizetéseket. Ezt a nyugdíj-

rendszereken belüli újítást először Svédország alkalmazta 1994-ben. Az új szisztémának három funkciója van: *a)* szorosan a járulékokhoz köti a juttatásokat, *b)* átláthatóságot biztosít a haszonélvezőknek, akik nyomon követhetik az egyéni számlájuk alakulását, és *c)* visszatartja a kormányokat a jövőre vonatkozó túlzott ígéretektől. Az egyéni számlák általában az összes járulék és így az átlagbérek átlagos növekedésével összhangban levő kamatrátát nyújtanak. A Világbank és más globális politikai szereplők jelentős nyomást gyakoroltak Brazíliára a többpilléres rendszeren alapuló új nyugdíjreform elfogadására. A Világbank Brazíliában 1997-ben kezdett el dolgozni a nyugdíjreformon. Addigra a kormány részvételével már folyt egy éles vita arról, hogy megváltoztassák-e a brazil alkotmányban rögzített nyugdíjszámítási szabályokat (Pinheiro, 2004: 128). A brazil kormány 1997-ben munkacsoportot hozott létre egy radikálisabb nyugdíjreform vizsgálatára és a Világbank modelljének elemzésére. Az 1997-1998-as nemzetközi pénzügyi válság nyomán problémássá vált az országban egy új nyugdíjrendszerre történő átállás finanszírozása. A kormány arra a következtetésre jutott, hogy a magánszámlák túlzottan megterhelnék az ország pénzügyi rendszerét, és úgy döntött, hogy inkább a névleges járulékfüggő rendszert vezeti be 1999-ben, amely „a Világbank által a brazil technikai szakértőcsoport részvételével szervezett szemináriumokon és tanfolyamokon terjesztett” elképzeléseken alapul (Pinheiro, 2004: 135). A reform elnyerte a Valutaalap, a Világbank és az Amerikai Fejlesztési Bank támogatását (Melo, 2004).

Brazília példája mutatja, hogy az országok nem mindig alkalmazzák a globális politikai szereplők Világbank által vezetett szövetsége által ajánlott megoldásokat. Láthatjuk azt is, hogy a globális politikai szereplők tekintettel lehetnek az ország sajátos körülményeire, és mikor nem lehetséges az általuk preferált javaslat elfogadtatása, akkor más megoldásokat is megvizsgálunk. A Világbank felfogása szerint a névleges járulékfüggő nyugdíjrendszer egy lépés az egyéni nyugdíj-megtakarítási számlák irányába, mivel megteremti a járulékfizetések egyéni nyilvántartásának információs rendszerét és a rendszer átalakítható fedezeti elven működő nyugdíjbiztosítássá. Két másik eset azonban azt mutatja, hogy az új nyugdíjreform bevezetését támogató, Világbank vezette szövetség legalább két teljes kudarcot volt kénytelen elkönyvelni az országok nyugdíjpolitikájának befolyásolása terén: Szlovéniában és Koreában az erős politikai ellenállásnak sikerült megakadályoznia az ajánlott reformok elfogadását. Hasonló történet zajlott az itt most nem tárgyalt Venezuela esetében is. A globális politikai szereplők mindhárom esetben hatalmas kampányt szerveztek az új nyugdíjreform bevezetéséért, de ezt sikeresen akadályozták meg a javaslatokat elvető hazai politikai vezetők. Mindennek az a tanulsága, hogy az új nyugdíjreform elfogadásához a globális politikai szereplők mellett szükség van az adott országokon belüli együttműködő partnerekre is.

Szlovéniában a Világbank aktívan részt vett a reformmal kapcsolatos vitákban és előkészületekben, de nem tudta elfogadtatni a törvényhozással az egyéni magánmegtakarítási számlákat is tartalmazó javaslatait. Bár a munkaügyi mi-

niszter, Tone Rop kezdetben erősen elköteleződött az új nyugdíjkoncepció mellett (interjú Dusan Kidriccel, szlovén gazdasági minisztérium, 1998 május 11.), a kormány végül feladta az új nyugdíjrendszer megvalósítására vonatkozó terveit (Stanovnik, 2002: 49). E döntés háttérében egyrészt a globális politikai szereplők által adott tanácsok elutasítása, másrészt a hazai munkaerő-mobilizálást akadályozó veszélyek és a szlovén pénzügyminisztérium kritikája álltak (Stanovnik, 2002: 57). A Világbank az 1990-es évek közepén erőteljesen támogatta Tone Ropot az új szlovén nyugdíjreform-rendszert tárgyaló kormányzati Fehér Könyv elkészítésében. A Világbank sokféle módon segítette Szlovéniában az új nyugdíjreform elfogadását. Pénzt adott a reform-előkészületekhez és finanszírozott egy Ljubljanában 1997 októberében a Fehér Könyvről tartott nagy konferenciát (a Fehér Könyvet 1997 novemberében publikálták). Ezen kívül Svájcba és Hollandiába utaztatott szlovén parlamenti képviselőket a magán nyugdíjalapok tanulmányozására. Más globális politikai szereplők elleneztek az új nyugdíjreform szlovéniai bevezetését, közülük különösen fontos volt az EU PHARE programja által támogatott, a nyugdíjrendszerek működésével kapcsolatban a hagyományosabb kontinentális európai megközelítést valló francia tanácsadócsoport ellenvéleménye (Stanovnik, 2002: 42-5). Olasz hivatalos személyek is felhívták a figyelmet az új nyugdíjreform politikai veszélyeire: néhány évvel korábban Olaszországban hatalmas tiltakozást váltott ki a nyugdíjrendszer megreformálására irányuló szándék, ami végül a reformterv visszavonásához vezetett. Vezető szlovén nyugdíjszakértők, a pénzügyminiszter és a reformtervek ellen 1998 elején több demonstrációt szervező Szlovén Szabad Szakszervezetek Szövetsége is elleneztek az új nyugdíjreformot (Stanovnik, 2002: 48-9; interjú Dusan Semoliccal, Szlovén Szabad Szakszervezetek Szövetsége, 1998 május 13.). Végül a reform első számú szlovén támogatója, Tone Rop, az ellenállás hatására feladta az egyéni magánszámlás rendszer bevezetésére irányuló tervet.

Korea újabb példát nyújt arra az esetre, mikor a globális politikai szereplők erőteljes intervenciója ellenére nem vezették be a reformot. Yang (2004: 197-8) leírja, hogy az új reformelképzeléseket 1995-1996-ban a Kim Young Sam kormány idején koreai kormányhivatalnokok terjesztették elő, és a koncepciót 1996-ban Köznyugdíj Fejlesztési Terv címmel publikálták is. A dokumentum kétszintű nyugdíjrendszert vázolt fel: egy, a szegényeknek alacsony szintű ellátást nyújtó alapnyugdíj-rendszert és egy, az Egyesült Királyság modelljén alapuló nagy fedezeti rendszert. A tervet elleneztek az Egészségügyi és Jóléti Minisztérium és az Országos Nyugdíjszövetség hivatalnokai. A kormány megkísérelte, hogy a miniszterelnök vezette Országos Szociális Biztonsági Tanácson keresztül közvetítsen a vitában. A Tanács végül kiállt az eredeti Köznyugdíj Fejlesztési Terv mellett. 1997-ben azonban Korea nagy pénzügyi válságot élt meg és az 1997. decemberi választások nyomán a veterán demokrata disszidens, Kim Dae Jung lett az ország elnöke. Kim Dae Jung ellenezte az új nyugdíjreformot (Yang, 2004: 199). A Világbank kétmilliárd dolláros, szerkezetkiigazításra adott kölcsön nyújtásával interveniált és megpróbálta befolyásolni a koreai nyugdíjreform-vitát. Javasolta

az egész kormányzatot képviselő munkacsoport felállítását, amely kidolgozza az alapnyugdíjból és a keresetarányos ellátást nyújtó, fedezeti elven működő, magánvállalatok által működtetett komponensből álló nyugdíjrendszer tervét tartalmazó Fehér Könyvet (Yang, 2004: 201). A kormány 1998 decemberében létrehozta a nyugdíjreform munkacsoportot, de csak ímmel-ámmal foglalkozott az új nyugdíjreformmal. A koreai eset azért érdekes, mert szemlélteti, hogy a hazai vezetőknek elég hatalmuk van a globális politikai szereplők legszélsőségebb befolyásolási kísérletének az elhárítására is (Yang, 2004: 2002). A nyugdíjreformviták később, 2003 és 2005 között, más résztvevőkkel és más reformjavaslatokkal tovább folytatódtak Koreában. A Világbank és az OECD a fedezeti nyugdíjrendszer bevezetését támogatta, az ILO viszont a meglévő rendszeren belüli változtatásokat javasolta. A kötelező egyéni számlák (azaz a kötelező, elkülönült egyéni számlákon alapuló nyugdíjprogram) továbbra sem játszik komolyabb szerepet a helyi politikai szereplők nyugdíjreformra vonatkozó elképzeléseiben (Chong-Bum, 2005).

Bemutattuk, hogy a globális politikai szereplők óriási befolyása és tekintélye ellenére az országokon belüli helyi szereplők rendelkeznek a nyugdíjreformmal kapcsolatos vétőhatalommal és bizonyos körülmények között hatékonyan ellen tudnak állni a külső nyomásoknak. Az ilyen esetek – mikor a globális politikai szereplők az általuk folytatott nagyarányú kampány ellenére sem tudták elérni a javaslataik törvénybe iktatását – viszonylag kis száma azonban azt jelzi, hogy nem túl gyakori a befolyásolással szembeni határozott ellenállás.

## A globális nyugdíjpolitikán belül kialakuló viták

Bár a globális politikai szereplők Világbank vezette szövetsége a világon sok országban támogatta az új nyugdíjreformot, hiba lenne, ha egyoldalúan az együttműködésüket hangsúlyoznánk és megfeledeznénk a globális politikai szereplők közötti ellentétekről. A Világbank vezette koalíció különböző nemzetközi és nemzeti fórumokon folyamatos vitában állt az ILO-val. Míg a Világbank az új nyugdíjreform energikus szószólójaként szerepelt, az ILO a legtöbb ország számára továbbra is a felosztó-kirovó rendszeren belüli reformot tartotta megfelelő megoldásnak. Az utóbbi években az ILO annak elfogadására kényszerült, hogy a fedezeti nyugdíjprogram az országos nyugdíjrendszerek legitim része lehet (Gillon et al., 2000). Az ILO azonban a legtöbb konkrét esetben továbbra is kritizálta ezeket a reformokat. 2004-ben az ILO közép-kelet-európai irodája kiadott egy jelentést, amely azt állította, hogy a közép-kelet-európai országokban működő új nyugdíjalapok vagy negatív, vagy az egyszerű bankbetétekénél alacsonyabb hozamot produkálnak (Fultz, 2004).

A Világbankon belül is folytak viták. A bank vezető közgazdásza, Joseph Stiglitz, közismerten ellenezte a Világbank nyugdíjreformra vonatkozó álláspontját és tevékenységét, és 1999-ben konferenciát szervezett a nyugdíjreformokkal

kapcsolatos „tíz mítosszal” foglalkozó tanulmánya megvitatására (Orszag and Stiglitz, 2001). 2005-ben és 2006-ban a Világbank a bank nyugdíjpolitikai tevékenységének egy-egy aspektusával foglalkozó három könyvet adott ki. Gill et al. (2005) bírálták a latin-amerikai nyugdíj-megtakarítási számlás rendszerekben alkalmazott magas biztosítási díjakat, és megkérdőjelezték, hogy az új nyugdíjreformot megfelelően készítették-e elő. Barr (2005) a fedezeti elvű egyéni számlák bevezetése helyett a felosztó-kirovó rendszerek megújítását javasolta. A Világbank Független Értékelő Csoportja (WB, 2006) szintén kiadott egy, a bank nyugdíjpolitikájával szemben kritikus jelentést, azt állítva, hogy a Világbank ráerőltette az új nyugdíjreformot a megfelelő pénzügyi forrásokkal és adminisztratív kapacitással nem rendelkező országokra, ami potenciálisan katasztrofális következményekkel jár.

Láthatjuk, hogy a Világbank és más globális politikai szereplők sem tekinthetők stabil és alternatíva nélküli álláspontot képviselő monolit szervezeteknek. A globális politikai szereplők e helyett inkább különböző versengő álláspontok közötti viták terepei, és gyakran találhatunk a soraikban a szervezet működését kritizáló embereket. Ezek az egymással vitatkozó nézetek megjelenhetnek egy időben, vagy a szervezetek politikája a külső nyomások és a belső viták hatására változhat az idők folyamán. A Világbank új nyugdíjreformmal kapcsolatos véleményét azonban nem változtatták meg lényegesen ezek a belső viták. A reform bankon belüli ellenzői mind ez ideig elveszítették a bank politikájának irányításáért folyó küzdelmet. Holzmann és Hinz (2005) egyszerre cáfolták és fogadták el a Világbank tevékenységére vonatkozó bírálatok egyes elemeit, és egy olyan rugalmasabb stratégiát javasoltak, amely fő vonalaiban tovább viszi a bank korábbi nyugdíjpolitikáját és az új nyugdíjreform melletti erős elkötelezettségét.

## Alulról felfelé (bottom-up) megközelítés

Bár az új nyugdíjreform elterjesztésére irányuló politikai folyamat jórészt felülről lefelé (top-down) jellegű volt, az alulról felfelé megközelítés segíti a globális nyugdíjpolitika alakulásának megértését. A társadalmi mozgalmak, nem kormányzati szervezetek és egyéb társadalmi szereplők széles körűen és aktívan részt vettek az országokon belüli nyugdíjvitákban, a témáról folyó, határokon átívelő diskurzusból azonban feltűnően hiányoztak. Mivel véleményük szerint a nyugdíjreformok hatása országon belüli, a társadalmi szereplők jellemzően az országokon belülre koncentrálták a tevékenységüket. Az egyetlen fontosabb kivételt az egyéni szakértők és az episztemikus közösségek szerepe jelenti. Az új nyugdíjreformra vonatkozó elképzeléseket még a Chilébe és a világ más részeibe való exportálásuk előtt független kutatók és szakértői közösségek dolgozták ki. A független szakértők a későbbiekben lehetőséget kaptak a reformokat alkalmazó országokban folytatott munkára, illetve a vezető globális szereplők – például a Világbank vagy az ILO – nyugdíjpolitikájának formálására. Ez azt mutatja, hogy az alulról felfelé

történő befolyásolás fontos szerepet játszhat a globális politika menetrendjének alakításában (bár a szárazföldi aknák elleni kampány jobb példa lehet erre). De milyen feltételek mellett határozhatják meg a társadalmi mozgalmak a globális szereplők politikáját? E kérdés a komparatív politikai kutatás fontos témáját jelenti. A globális nyugdíjpolitikára vonatkozó tapasztalatok azt mutatják, hogy léteznek ezzel kapcsolatos lehetőségek, de csak kevés szervezetnek vannak megfelelő erőforrásai és hajlandósága globális politikai kampányok folytatására.

## Következtetések

Az e tanulmányt tartalmazó kötet második fejezetében Deacon megjegyzi, hogy a Világbank által meghatározott szociális menetrendet az utóbbi években erősödő támadások érik – amint ő nevezi őket – a radikális jobboldal, a radikális baloldal és a radikális Dél részéről. Bár az elemzők a reformokat bevezető országok tapasztalatai alapján megfogalmazódó erősödő kritikák fényében megkérdőjelezzik az új nyugdíjreform-trend tartósságát, e tanulmány szerzője megkockáztatja azt a jóslatot, hogy az elkövetkező 10–20 évben továbbra is az új nyugdíjreform-trend fogja meghatározni a globális nyugdíjpolitikát. Először is, a belső és külső viták ellenére tovább folyik az új nyugdíjreformok bevezetésére irányuló koalíciós kampány. Másodszor, az elmúlt néhány évben az első afrikai ország (Nigéria) és egy újabb vezető ázsiai gazdaság (Tajvan) is bevezette az új nyugdíjreformot. Mivel a – globális politikai szereplők által is esetleg támogatott – társadalmi tanulás folyamatain keresztül egy ország gyakran tanul a szomszédjaitól, e reformvonalat az elkövetkező években várhatóan tovább terjed Afrikában, a Közel-Keleten és Ázsiában. Harmadszor, a fejlődő országok folytatják az új nyugdíjreform esetleges bevezetésével kapcsolatos vizsgálódásaikat. Negyedszer, bár az új nyugdíjreformot az USA-ban (2005-ben) és sok más fejlett OECD országban is elutasították, a reform a politika napirendjén maradt és nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ha bármelyik fejlett ország elfogadja az új nyugdíjreformot, annak jelentős hatása lesz a világ többi részére.

(...)

*fordította: Nyilas Mihály*

## Irodalom

- Barnett, M. and Finnemore, M. (2004): *Rules for the World: International Organizations in International Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press
- Barr, N. (ed.) (2005): *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Accession and Beyond*, Washington, DC: World Bank
- Barr, N. and Diamond, P. (2006): The economics of pensions, *Oxford Review of Economic Policy*, vol 22, no 1, 15-39.



- Becker, C.M., Seitenova, A.-G.S. Urzhumova, D.S. (2005): *Pension Reform in Central Asia: An Overview*, PIE Discussion Paper Series, Tokyo: Hitotsubashi University
- Brooks, S.M (2004): International financial institutions and the diffusion of foreign models for social security in Latin America. In K. Weyland (ed.) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center and John Hopkins University Press
- Brooks, S.M. (2005): Interdependent and domestic foundations of policy change: the diffusion of pension privatization around the world, *International Studies Quarterly*, vol 49, no 2, 273-94.
- Charlton, R. and McKinnon, R. (2002): International organizations, pension system reform and alternative agendas: bringing older people back in?, *Journal of International Development*, vol 14, no 8, 1175-86.
- China Economic Research and Advisory Programme (2005): Social security reform in China: issues and options, Unpublished manuscript, [http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr\\_SocialSecurityStudy2005pdf](http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr_SocialSecurityStudy2005pdf), accessed 29 May 2007.
- Chong-Bum, A. (2005): Implications of efforts to reform the national pension system, *Korean Association of Applied Economics*, vol 7, no 2, [www.koreafocus.or.kr](http://www.koreafocus.or.kr)
- Chwioroth, J. (2007): Neoliberal economists and capital account liberalization in emerging markets, *International Organization*, vol 61, no 2, 443-63.
- De Oliveira, F. (ed.) (1994): *Social Security Systems in Latin America*, Washington, DC: Inter-American Development Bank
- Deacon, B. (1997): *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, London: Sage Publications
- Demarco, G. (2004): The Argentine pension system reform and international lessons. In K. Weyland (ed.) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center and John Hopkins University Press
- Epstein, R. (2008): Transnational actors and bank privatization. In M.A. Orenstein, S. Bloom and N. Lindstrom (eds): *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press
- Fultz, E. (2004): Pension reform in the EU accession countries: challenges, achievements, and pitfalls, *International Social Security Review*, vol 57, no 2, 3-24.
- Gill, I.S., Packard, T. and Yermo, J. (2005): *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, DC and Stanford, CA: World Bank and Stanford University Press
- Gillion, c., Turner, J., Bailey, C. and Latulippe, D. (eds) (2000): *Social Security Pensions: Development and Reform*, Geneva: International Labour Office

- Holzmann, R. and Hinz, R. (2005): *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, DC: World Bank
- Jacoby, W. (2004): *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Menu in Central Europe*, Cambridge: Cambridge University Press
- James, E. (1998): The political economy of social security reform: a cross-country review, *Annals of Public and Comparative Economics*, vol 69, no 4, 451-82.
- James, E. and Brooks, S.M. (2001): The political economy of structural pension reform. In R. Holzmann and J.E. Stiglitz (eds) *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, DC: World Bank
- Johnson, J. (2008): Two-track Diffusion and Central Bank Embeddedness: *The Politics of Euro Adoption in Hungary and the Czech Republic*. In M.A. Orenstein, S. Bloom and N. Lindstrom (eds) *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press
- Kelley, J. (2004): *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Madrid, L.R. (2003): *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, CA: Stanford University Press
- Melo, M.A. (2004): Institutional choice and the diffusion of policy paradigms: Brazil and the second wave of pension reform, *International Political Science Review*, vol 25, no 3, 320-41.
- Minns, R. (2001): *The Cold War in Welfare: Stock Markets Versus Pensions*, London: Verso
- Müller, K. (2003): *Privatising Old-age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*, Aldershot, UK: Edward Elgar
- Nelson, J.M. (2004): External models, international influence, and the politics of social sector reforms. In K. Weyland (ed.) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center and John Hopkins University Press
- Orenstein, M.A. (2000): *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*, World Bank Policy Research Working Paper 2310, Washington, DC: World Bank
- Orenstein, M.A. (2003): Mapping the diffusion of pension innovation. In R. Holzmann, M. Orenstein and M. Rutkowski (eds) *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington, DC: World Bank
- Orifowomo, O.A. (2006): A critical appraisal of pension system reforms in Nigeria, *Gonzaga Journal of International Law*, vol 10, no 2, 164-201.
- Orszag, P.R. and Stiglitz, J.E. (2001): Rethinking pension reform: ten myths about social security systems. In R. Holzmann and J.E. Stiglitz (eds) *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, DC: World Bank

- Palacios, R. (2003): *Pension Reform in the Dominican Republic*, Social Protection Discussion Paper 0326, Washington, DC: World Bank
- Piggott, J. and Bei, L. (2007): *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*, Background Paper: China Country Study, Washington, DC: Independent Evaluation Group, World Bank
- Pinheiro, V.C. (2004): The politics of social security reform in Brazil. In K. Weyland (ed.) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center and John Hopkins University Press
- Republic of South Africa National Treasury (2007): *South Security and Retirement Reform: Second Discussion Paper*, Pretoria: Republic of South Africa
- Rofman, R. (2007): *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*, Peru Country Study, Washington, DC: Independent Evaluation Group, World Bank
- Snelbecker, D. (2005): Pension reform in Eastern Europe and Eurasia: experiences and lessons learned, Paper prepared for USAID Workshop for Practitioners on Tax and Pension Reform, Washington, DC, June 27-29.
- Stanovnik, T. (2002): The political economy of pension reform in Slovenia. In Elaine Fultz (ed.) *Pension Reform in Central and Eastern Europe, vol2*, Budapest: International Labour Office, Central and Eastern European Team, 19-73.
- Tarrow, S. (2005): *The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge University Press
- Tsebelis, G. (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, New York, NY and Princeton, NJ: Russell Sage Foundation and Princeton University Press
- Valdes, J.G. (1995): *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, Cambridge: Cambridge University Press
- Weyland, K (2004): Learning from foreign models in Latin American policy reform: an introduction. In K. Weyland (ed.) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center and John Hopkins University Press
- Weyland, K (2005): Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform, *World Politics*, vol 57, no 2, 262-95.
- Woods, N. (2006): *The Globalizers: The IMF, the World Bank and their Borrowers*, Ithaca, NY: Cornell University Press
- WB (World Bank) (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford: Oxford University Press
- WB (World Bank) (2006): *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*, Independent Evaluation Group Report, Washington, DC: World Bank
- Yang, J-j. (2004): Democratic governance and bureaucratic politics: a case of pension reform in Korea, *Policy & Politics*, vol 32, no 2, 193-206.