

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 „civilieknek” 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

TANULMÁNYOK

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 érvert bevontam 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 szóltak meg?	B. Álláspont/érv lényege	C. Különböző álláspontok megjelenésének kampányok kiegyensúlyozottsága	D. Érvek és ellenérvek: megjelentek, vagy valós diskurzus volt?	E. Érvek ideológiai telítettsége	F. Közérthe-tőség
1. Külföldi szervezetek	adott	mikro/makro-szintű	mérhető	elemezhető	elemezhető	elemezhető
2. Tartalmi tájékoztatás	nem	nem	nem	nem	nem	elemezhető
3. Hír	értelmezhető	értelmezhető	értelmezhető	értelmezhető	értelmezhető	elemezhető
4. Közvélemény	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 meggyőződésesem 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 segítették 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 kevésbé 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 alapfilozófiájában 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

TANULMÁNYOK

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 megtagyargalására (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 ismertetett 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. Véggöveztetések

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.