

A MAGYAR NYUGDÍJRENDSZER VÁLTOZÁSAI POLITIKATUDOMÁNYI PERSPEKTÍVÁBÓL

Bartha Attila

(MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Politikatudományi Intézet)

Tóth András

(MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Politikatudományi Intézet)

ÖSSZEFOGLALÓ

Az európai társadalmak, így Magyarország számára is a jóléti rendszerek, kiemelten a nyugdíjrendszer reformja az egyik legkényesebb politikai kérdés. A társadalmak demográfiai öregedésére, az ezzel összefüggő makropénzügyi kényszerekre sokféleképpen reagálhat az elit – az adható szakpolitikai válaszok politikai szabadságfoka nagy. Tanulmányunkban azokat a politikai motívumokat, mechanizmusokat tárgyaljuk, amelyek a nyugdíjreformokat alakítják. Áttekintjük a politikatudományi irodalom fő megállapításait a jóléti reformokról, az intézményi ellenállás, a kilátáselmélet, a vétőpontok, illetve a felelősség áthárításának tézisei nyomán. Röviden vázoljuk a magyar nyugdíjrendszer változásainak elmúlt két évtizedbeli történetét, majd a reformok és ellenreformok szokatlanul erős hazai hullámzásának specifikus okait és mechanizmusait kíséreljük meg feltárni.

Kulcsszavak: nyugdíjreform ■ magyar nyugdíjrendszer ■ kilátáselmélet ■ intézményi ellenállás ■ vétőpontok ■ felelősség áthárítása ■ polarizáció

BEVEZETÉS¹

Tanulmányunk a kortárs európai társadalmak egyik legkényesebb politikai kérdésével, a nyugdíjrendszer működésével foglalkozik. Bár Magyarország nem minden szempontból mutatja az érett demokráciák tipikus jellemvonásait, a demográfiai folyamatokat tekintve vitathatatlanul az előregedő nyugati társadalmak közé tartozik. A magyarországi helyzetet ráadásul a nagyon alacsony foglalkoztatottság tovább súlyosbítja. Mindez óhatatlanul feszültségekkel jár a jóléti rendszerek működésében; felerősödnek a makropénzügyi kényszerek, legfőképp a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerekre. Távrolról sem magától értetődő viszont, hogy a politikai elit miképpen reagál ezekre a kényszerekre; másként fogalmazva, *a hasonló demográfiai problémákra adható szakpolitikai válaszok politikai szabadságfoka nagy*. A hazai társadalomtudomá-

nyos recepció ugyanakkor féloldalasnak tűnik: miközben a nyugdíjrendszer működéséről és a nyugdíjreformokról számtalan szakpolitikai tanulmány született az elmúlt két évtizedben, e döntések politikai motivációinak szisztematikus számba vétele tudásunk szerint elmaradt. Dolgozatunk így részben hiánypótló céllal íródott: az elmúlt két évtizedben a magyar nyugdíjrendszert érintő legfontosabb döntések motívumait politikatudományi perspektívából kíséreljük meg értelmezni.

A modern társadalombiztosítási nyugdíjrendszer közel 125 évvel ezelőtt született meg, amikor 1889-ben Bismarck német kancellár bevezette az öregségi nyugdíj intézményét a Német Birodalomban (Börsch-Supan–Wilke, 2004). Kétségtelen, hogy ebben szerepe lehetett a közjó motívumának is – a felemelkedő Németország vezető politikusának, Bismarcknak meggyőződése volt, hogy a politikai közösségnek segítenie kell a vagyontalanokat. Döntésének azonban evidensen hatalmpolitikai céljai is voltak. A konzervatív vaskancellárnak már számolnia kellett a demokratikusan választott népképviseléssel és a szociáldemokrata eszmék növekvő befolyásával – a viszonylagos öregkori jövedelembiztonság garantálása tehát egyszersmind a konzervatív választórétegek növelését is célozta (Lerman, 2008).

A jóléti alrendszerekkel kapcsolatos döntések (hatalom)politikai² jelentősége nyilvánvaló – nemcsak történetileg, hanem a jelenben is. A nyugdíjrendszert érintő döntések is a politikai folyamatok belső logikájából fakadóan születnek meg, par excellence politikai célok érdekében (is) – miközben reflektálnak az aktuális szakpolitikai dilemmákra. A rendszerváltás utáni magyar nyugdíjrendszerrel foglalkozó tanulmányok viszont alapvetően szakpolitikai ihletettségű írások. Ezekből sok mindent megtudhatunk a nyugdíjrendszer hosszú távú makropénzügyi fenntarthatóságáról, a nyugdíjszabályoknak a munkakínálatra, illetve a jövedelemeltitkolásra gyakorolt negatív, illetve pozitív ösztönző hatásairól, vagy éppen a lehetségesnek és kívánatosnak vélt nyugdíjreformokról (lásd például Kornai, 1996; Simonovits, 1998; Barabás et al., 2006). Közös ugyanakkor ezekben a művekben, hogy a hatalmpolitikai kontextust vagy ignorálják, vagy egyfajta zavaró, nehezen megragadható tényezőként tekintik; tipikusan „a nyugdíjrendszer társadalmilag helyes irányú reformja előtt álló politikai akadályok” (Barabás et al., 2006: 30.) miatt keseregnek, illetve bosszankodnak. Ennek tükrében kevésbé meglepő, hogy a politikai motivációk számba vétele még a 2005-ös nagy nyugdíjvitából is kimaradt – holott abban többek között a foglalkoztatás, a népesedés és a szolidaritás, illetve az időskori jövedelembiztonság szempontjai is hangsúlyosan megjelentek (erről lásd Szabó, 2005 összegzését).

Diszciplináris értelemben persze joggal lehetünk önkritikusak. Amint arra Boda és Scheiring (2010) is rámutattak, a hazai politikatudomány jellemzően keveset foglalkozott a közösségi finanszírozású rendszerek, illetve szolgáltatások problémáival, és ez a jóléti alrendszerek reformjaira is érvényes. Áten-

gedte ezt a terepet a közgazdászoknak, akik a hosszú távú pénzügyi fenntarthatóság, illetve a társadalmi igazságosság perspektívájából vizsgálják a jóléti reformokat (Csontos et al., 1996; Pete, 2001). Ennek minden bizonnyal jelentős szerepe van abban, hogy a „jóléti reform” kifejezést a magyar tudományos, illetve intellektuális közélet tipikusan olyan szakpolitikai változásokra használja, amelyek valamely alrendszer működésében a korábbi állapothoz képest javítják a hosszú távú makropénzügyi fenntarthatóság esélyét. Tegyük ehhez hozzá, hogy a magyar tradícióban valószínűleg nemcsak diszciplináris, hanem történelmi okokból (vö. „reformkor”) is hajlamosak vagyunk a „reform” kifejezéshez pozitív konnotációt társítani. A nemzetközi politikatudomány szóhasználatára viszont kevésbé normatív – a reform megnevezést jellemzően az eredeti latin terminológiát követve, az átalakulás szinonimájaként használják; a makropénzügyi fenntarthatóságot elősegítő jóléti kiadáscsökkentést az angolszász irodalomban a *retrenchment* (Pierson, 1994) fogalma írja le.

A nyugdíjrendszer esetében nem kérdéses, hogy a „paradigmatikus, a rendszer logikáját, szereplőinek motivációját érdemben átformáló” (Antal, 2008: 6.) reformok politikatudományi perspektívából is relevánsak. Guardiancich (2013) érvelése szerint a politikai aktorok számára a paradigmaticus, rendszerszintűként (*systemic*) is emlegetett változások alapvetően fontosabbak a parametrikusaknál, függetlenül attól, hogy milyen szakpolitikai (azaz jóléti, illetve makropénzügyi) következményekkel járnak. Ennek oka, hogy a paradigmaticus változások praktikusán mindig „sokdimenziósak” (Guardiancich, 2013: 14.), mivel a politikai aktorok széles körét involválják. Lehet azonban politikai relevanciája számos nem paradigmaticus reformnak is. A szakpolitikai változás irodalmának egyik meghatározó tanulmányában Hall (1993: 278.) másodrendűeknek nevezi az olyan változásokat, amelyek esetében nem csupán a szabályozás mértékei, hanem a szakpolitikai instrumentumok is módosulnak.³ Míg az elsőrendű változások rutinszerű szakpolitikai alkalmazkodások, amelyek tipikusan az igazgatás szakértői berkein belül, a politikai aktorok bevonódása nélkül történnek, a másodrendű változások politikatudományi relevanciáját éppen az adja, hogy esetükben a politikai aktorok is érdemi szereplők. Természetesen az elvben igen ritka, szakpolitikai diszkontinuitást jelentő harmadrendű változások (Hall, 1993: 279.) is fontosak számunkra – ezek praktikusán egy az egyben megfelelnek a fentebb paradigmaticusként aposztrofált reformoknak. Tanulmányunkban alapvetően a Hall-féle másod- és harmadrendű változásokat tárgyaljuk, szem előtt tartva ugyanakkor, hogy a jóléti reformok jellemzően nem egymástól izolált módon, hanem inkább egy fokozatosan kikristályosodó reformpálya (*reform trajectory*) mentén alakulnak, és a különböző rendű változások sokszor egymással párhuzamosan történnek (Palier, 2010: 31.).

A továbbiakban áttekintjük a jóléti rendszerek, mindenekelőtt a nyugdíjrendszerek reformjai kapcsán a nemzetközi politikatudományi irodalomban

megfogalmazott fő tanulságokat. Ezt követően röviden vázoljuk a magyar nyugdíjrendszer fő változásainak elmúlt két évtizedbeli történetét. Végül a magyar nyugdíjreformok hullámvázának specifikus okait és mechanizmusait kíséreljük meg politikatudományi keretben értelmezni.

A JÓLÉTI REFORMOK POLITIKAI MAGYARÁZATA ÉS MECHANIZMUSAI

Összhangban a makrogazdasági perspektívával, az elmúlt két évtized nemzetközi politikatudományi reformirodalma is evidens kiindulópontként tekinti, hogy az európai társadalmak elöregedése miatt a jóléti reformok elkerülhetetlenek. Ha ez igaz a közelmúltra és a jelenre, még inkább érvényes a jövőre nézve: az Európai Bizottság *Jelentés az öregezésről, 2012* címmel közzétett prognózisa szerint „az Európai Unió népességének életkori összetétele a következő fél évszázad folyamán drámaian megváltozik”⁴ (EC 2012: 26.). Nem triviális viszont, hogy szakpolitikai tartalmukat tekintve milyenek legyenek a társadalmak elöregedésére reagáló, elkerülhetetlennek ítélt reformok. A kilencvenes években, illetve a kétezres évek elején az angolszász, neoliberális ihlettségű minimalista állam ideológiája dominált, amelyben a reformok alapvetően a jóléti kiadások visszavágására való törekvést jelentették (Pierson, 1994). A kétezres évek közepétől viszont felértékelődött az univerzális jóléti szolgáltatásokat nyújtó, aktivista, a társadalmi beruházásokra (*social investment*) fókuszú észak-európai jóléti rezsimek (Esping-Andersen, 1990) mintaadó szerepe (Szamuely, 2004; Sapir, 2006; Abrahamson, 2010). Nem szándékozunk azonban itt komparatív szakpolitikai értékelést adni a különböző irányultságú jóléti reformokról. Már csak azért sem, mert politikatudományi szempontból nem a reformok tartalma, hanem politikai intézményi környezetük, a reformok aktorai, illetve mechanizmusai érdekesek elsősorban.

Politikai motívumok a jóléti reformokkal szemben: az intézményi ellenállás tézise

A nemzetközi politikatudományban a jóléti reformokról a Paul Pierson munkásságában kiteljesedő intézményi ellenállás tézise (Pierson, 1994, 1996 és 1998) a kilencvenes évek közepe óta meghatározó szerepet játszik. Az elmúlt két évtizedben tanulmányok sora született arról, hogyan állnak ellen a jóléti állam intézményei a makropénzügyi kényszerekből és/vagy liberális ideológiai elkötelezettségből indított reformkísérleteknek. A reformokkal szembeni ellenállás sikerének két fő okát nevesíthetjük: egyrészt a lakosság jóléti államot támogató attitűdjét (Ferrera, 1997), amely kiterjed az egyenlőség-eszme és a biztonság utáni vágy mély beágyazottságára; másrészt a jóléti komplexum aktorainak kitartó politikai ellenállását (Van Kersbergen, 2000). Pierson (1996) az utóbbinak két szintjét különbözteti meg: az általános politikai ellenállást, illetve a jóléti aktorok pragmatikus ellenállását. Az általános politikai ellenál-

lást megalapozza a jóléti status quo percepciója: „annak a politikusnak, aki nekilát a jóléti állam visszavágásának, a választók büntetésével kell szembenéznie” (Pierson, 1996: 178. – kiemelés jelen tanulmány szerzőitől). Különösen igaz ez a nyugdíjrendszer kifizetéseire, amelyek a lakosság széles rétegeit (a jelenben vagy a jövőben praktikusán minden állampolgárt) érintik, és amelyekre hajlamos mindenki szerzett jogként tekinteni. Ami a pragmatikus ellenállást illeti, a jóléti állam szolgáltatásainak visszavágását különösen megnehezítik a jóléti komplexum aktorainak hálózatai, amelyek még a politikai pártok közötti esetleges „nagy kompromisszum” esetén is blokkolhatják a változásokat (Immergut, 1990; Pierson, 1996).

Miközben tehát a makropénzügyi kényszerek miatt a legtöbb európai államban a jóléti reformok egyre sürgetőbbé váltak, az intézményi ellenállás miatt politikatudományi perspektívából valójában nem a reformok halogatása, lassúsága és kudarcai, hanem sokkal inkább a reformok megtörténte, sikere, illetve tartós fennmaradása szorul magyarázatra. Vis és Van Kersbergen sarkos megfogalmazása szerint így a releváns kérdés: miért történnek egyáltalán jóléti reformok, ha azok választási kockázata kiugró, a reformokkal szembeni intézményi ellenállás pedig makacs és eredményes (Vis–Van Kersbergen, 2007: 155.).

A jóléti reformok szükséges feltétele: a vesztes helyzet percepciója

Az időnként mégis bekövetkező jóléti reformok motívumainak megértéséhez a kilátásmélet (*prospect theory*)⁵ viselkedési axiómái (Kahneman–Tversky, 1979) kínálnak támpontot. A kilátásmélet különleges szerepét az aktorok viselkedésének értelmezésében annak köszönheti, hogy érzékeny a viselkedési anomáliákra (Hámori, 2003: 787.), a látszólagos irracionalitás ellenére olykor mégis megtörténő eseményekre; márpedig a jóléti reformkísérletekre – a várható szavazatvesztés és a jóléti komplexum aktorainak ellenállása miatt – pontosan ez érvényes. Vis és Van Kersbergen meggyőzően érvelnek amellett, hogy a kilátásmélet eredetileg egyéni szinten értelmezett fő mechanizmusai (a keretezési, a negativitási, a bizonyossági és a tükrözési hatások)⁶ a politikai aktorok csoportszintű viselkedésének megértésében is relevánsak (Vis–Van Kersbergen, 2007: 159.). Figyelemre méltó, hogy miközben a keretezési hatás evidencia a politikatudományban (vö. Iyengar, 1990; Entman, 1993), a másik három mechanizmus kevésbé vált a közös tudás részévé. Bővebb tárgyalásukat itt terjedelmi okokból mellőzzük – témánk szempontjából fontos empirikus implikációjuk ugyanakkor, hogy alapvetően más a releváns aktorok fogékonysága a jóléti reformok iránt attól függően, hogy inkább nyertes vagy inkább vesztes pozícióban érzékelik kilátásaikat a reformok elmaradása esetén. Eszerint a reformok bekövetkezésének szükséges feltétele a *vesztes helyzet percepciója*; praktikusán az, hogy reformok hiányában a hatalmon levő erők valószínű választási vereség elé nézzenek. Pierson (1996: 176.) szerint ennek alterna-

tív magyarázata lehet a fölényes választói támogatottság – ekkor a kormányzó erők még a jóléti reformok miatt várható jelentős szavazatvesztéséget is el tudják viselni választási vereség nélkül. A vesztes helyzet percepciójával mindenestre nemcsak a jóléti reformokra vállalkozó politikai elit viselkedése, hanem a reformok atipikus támogatottsága is értelmezhető a választók, illetve a jóléti alrendszer aktorainak részéről. A bizonytalan kimenetelű jóléti reformkísérleteknek az állampolgárok, illetve a jóléti komplexum érintettjei általában akkor nem állnak ellen, ha kilátásaikat „a reformok nélkül szinte biztosan romlik a helyzetünk” percepciója jellemzi (Vis–Van Kersbergen, 2007: 162.).

A reformok fennmaradásának záloga: a meghatározó politikai erők közötti kompromisszum

A jóléti reformok túlélési esélyéről megfogalmazott tézis bármilyen reformra érvényes: *azok lehetnek tartósan sikeres reformok, amelyek a meghatározó politikai erők közötti kompromisszum nyomán jöttek létre.* Praktikusán ez a feltétele annak, hogy valamely reformot ne ellentétes irányú változások kövessenek a hatalmi pozíciókat jelentősen módosító választások után (Pierson, 1998; Myles–Pierson, 2001). A konszenzust elfogadó attitűd persze nem tipikus ellenzéki pozícióban; különösen akkor nem, ha a kérdéses reform korábban megszerzett jogosultságok (*droits acquis*) csökkentésével jár, illetve könnyen így tematizálható (Casamatta–Pestieau, 1999). Nincs népszerűbb, mint „igazságtalan megszorítások” ellen fellépni, még ha az ellenzékben levő párt sem cselekedne másképpen, ha kormányon lenne (Kitschelt, 2001). Érett demokráciákban mindenestre a konszenzus elérését segíti, hogy általában az ellenzéki pártok is igyekeznek egyensúlyt tartani rövidebb távú választási, valamint hosszabb távú, stratégiai közpolitikai céljaik között. A reformokkal szembeni kérelmelhetetlen ellenállás ugyanis sokba kerülhet később: bár elvezethet a választási győzelemhez, kormányra kerülve szinte megoldhatatlan feladványt jelenthet a fennálló reformkényszer, az ellenálló szerep után (Schludi, 2005).

A pártszerkezeti jellemzők hatása a reformok esélyére

A fenti tézisnek specifikus pártszerkezeti implikációja is van. Tsebelis (1990) szerint valamely reform sikeréről végső soron az dönt, hogy milyen messze van egymástól a szemben álló felek politikai álláspontja. Ha a politikai pártok élesen konfrontálódnak és szinte elképzelhetetlen köztük a kompromisszum, akkor az ellenérdekelt erők jó eséllyel szállhatnak szembe a reformokkal. Másként fogalmazva: *a reform túlélésének az a kulcsa, hogy a középre húzó pártok meg tudnak-e egyezni egymással.* Ennek kapcsán Schludi (2005) rámutat, hogy valamely reformkísérlet kimenetele a politikai szereplők szélesebb értelemben vett konstellációjától is függ. Éppen a nyugdíjreform példáján az általános politikai térképet a következőképpen szemlélteti: a jóléti állam kiterjesztésének hívei általában a baloldali pártok és a szakszervezetek, míg visszafogásának támo-

gatói tipikusan a piacorientált liberális pártok. A status quo-hoz és a medián szavazó preferenciájához legközelebb a szocialista/szociáldemokrata, illetve a kereszténydemokrata/keresztényszocialista pártok állnak, azzal a különbséggel, hogy klasszikus formájában a baloldal inkább jóléti állam párti, míg a jobboldal inkább hajlamos a piacosító reformokra.

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

| erős terjeszkedés | status quo | radikális visszazorítás |
|--------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| <i>medián szavazó</i> | | |
| poszt-kommunista pártok | szociáldemokrata pártok | piaci liberális pártok |
| szakszervezetek | kereszténydemokrata pártok | |

Forrás: Schludi (2005: 69., 3.3. ábra alapján)

Schludi (2005) érvelésének érdekessége, hogy bár a hagyományos downsi megközelítésből (Downs, 1957) indul ki, egy sajátos szempontot is beemel az elemzési keretbe, mégpedig a pártok demográfiai bázisát. Ha a nagy pártok választói egyaránt inkább idősebb/nyugdíjas/középosztályi szavazók, akkor könnyebb egyezsége jutniuk a reformokról. *Roszsabb viszont a reformok esélye, ha szignifikánsan különbözik a nagy pártok szavazóinak demográfiai profilja* (idősebbek versus fiatalabbak), ekkor ugyanis az egyik párt könnyen kijátszhatja a generációs kártyát a másikkal szemben. A főleg középosztályi szavazókra építő nagy pártok között a kompromisszum létrejöttét elősegítheti, hogy a középosztályi szavazók számára az adócsökkentés hasonlóképpen fontos lehet, mint az államilag biztosított jóléti szolgáltatások megszokott köre. Az ideológiai távolság mellett fontos tehát annak vizsgálata is, milyen a pártok szavazótáborának generációs pozicionáltsága. Akkor van érdemi esély a reformok melletti konszenzusra, ha az ideológiából következő szakpolitikai távolság kicsi, a szavazótáborok életkori profilja pedig viszonylag hasonló.

A pártok közötti konszenzus kialakulásának valószínűsége
a nyugdíjreformmal kapcsolatban

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

Megjegyzés: +: valószínű konszenzus, -: nem valószínű konszenzus (a zárójelnek gyengébb hatásokra utalnak)

Forrás: Schludi (2005: 77., 3.1. táblázat alapján)

A pártszerkezeti konfiguráció tehát a jóléti reformok sikerére is hatással van – a hagyományos bal-jobb tengely mentén erről mégsem fogalmazható meg határozott tézis. Egyfelől Hicks (2000) elemzése szerint inkább akkor lehet sikeres a jóléti alrendszerek reformja, ha erős jobboldali párt, pártblokk áll szemben egy gyenge baloldallal. Másfelől Ross (2000), illetve Green-Pedersen (2002) ellenkező következtetésre jutnak: a „csak Nixon tehetette meg, hogy Kínába megy” analógiájával amellet érvelnek, hogy egy baloldali hatalom jobban meg tudja győzni a lakosságot a jóléti állam reformjának elkerülhetetlenségéről. Végül mindennek kapcsán Kitschelt a hagyományos pártpolitikai szereposztás felcserélhetőségére mutat rá: ha mindkét párt vagy pártblokk, azaz mind a jobboldali, mind a baloldali centrista tömörülések hasonló jóléti állam párti politikát folytatnak, akkor baloldali pártok által kezdeményezett reformok esetén éppenséggel a jobboldal lehet a jóléti állam védelmezője (Kitschelt, 2001).

A reformok kulcsszereplői: karizmatikus politikusok, vétőpontok, blokkoló és kezdeményező aktorok

A pártszerkezeti dimenzióval szemben Stiller (2010) szerint a jóléti reformok esetében a kulcstényezőt az új ideákat megformálni képes, *karizmatikus politikusok* jelentik, mivel csupán ők képesek jelentős reformokat elindítani és végrehajtani. Csak az ilyen politikai vezetők lehetnek képesek meggyőzően rámutatni az addig működő rendszer hibáira, legitimizálni az új rendszert meghatározó új alapelveket, majd konszenzust kialakítani a reform mellett, illetve legyőzni a status quo fenntartásában érdekelt, ellenálló aktorokat.⁷

Nyilvánvaló, hogy a jóléti reformok bekövetkezése, sikere és túlélése szempontjából is kulcsszereplők a potenciálisan ellenállásra képes aktorok. Tsebelis nyomán vétőpont-pozíciójú aktoroknak (*veto players*) tekinthetjük „mindazokat az egyéni és kollektív szereplőket, akiknek a beleegyezése szükséges a fennálló állapot megváltoztatásához” (Tsebelis, 1999: 593.). Bármennyire is világos azonban ez a definíció a politikai berendezkedés általános szintjén, a szakpolitikai változásokat vizsgáló empirikus kutatásoknál a releváns vétőpontok meghatározása gyakran problematikus. Ennek kapcsán Ganghof a vétőpontok identifikációját tárgyalva rámutat a formális és az effektív vétőpontok közötti distinkció szükségességére (Ganghof, 2003: 15.). Ebből adódóan az, hogy a jóléti reformoknál mely aktorok lesznek tényleges vétőpontok, végső soron empirikus kérdés.⁸

A jóléti reformoknál azonban nem csupán a *jogi felhatalmazással rendelkező vétőpont-pozíciójú aktorok* (államfő, alkotmánybíróság) blokkoló szerepe releváns. A nyugat-európai elemzések aláhúzzák, hogy a *szakszervezetek*, valamint hozzájuk kapcsolódóan a *neokorporatív alkuk egyéb civil résztvevőinek* szerepe a jóléti állam alakításában, illetve védelmében gyakran meghatározó (Waarden-Lehmbruch, 2003). Az intézményi ellenállás gondolatában Pierson (1994) szintén rámutat, hogy a jóléti alrendszereket a status quo mellett a jól beágyazott

érdekeltségek szövevényes hálója is védi. Alátámasztják ezt Immergut (1990) kutatási eredményei is, aki több évtized francia, svájci és svéd egészségügyi reformjait vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy az érintett szakmai csoportok (kutatásában az egészségügyi dolgozók szervezetei) hatékonyan ellenálltak a változtatási kísérleteknek a reform minden olyan pontján, ahol effektív blokkoló pozícióval rendelkeztek. A jóléti alrendszerek reformját tehát az is nehezíti, hogy az intézményes vétópontok mellett a potenciális blokkoló pozíciójú aktorok száma is nagy. Bár általában igaz, hogy minél több a vétójoggal felruházott intézmény, annál nehezebb és lassabb valamely reform végigvitele, Bonoli (2001) arra a megállapításra jut, hogy hosszabb távon a vétópontok hiánya is kedvezőtlen hatású lehet a reformokra. Ha ugyanis a politikai elitnek nem kell szembenéznie vétójoggal rendelkező intézményekkel, illetve erős blokkoló pozíciójú munkavállalói, civil és szakmai csoportokkal, akkor a reform következményeiért a megvalósító kormány kizárólagos felelősséget visel.

A jóléti reformok sajátossága, hogy a *szupranacionális szervezetek* ezen a területen általában nem védelmező pozícióban, hanem tipikusan a *reformok kezdeményezőiként* lépnek fel. Ilyen szerepet játszik a fejlett országokban az OECD, uniós tagállamoknál az EU-t reprezentáló szervezetek, mindenekelőtt az Európai Bizottság, kevésbé fejlett, feltörekvő országokban pedig a Világbank (Müller, 1999). Pacolet (1996) ennek kapcsán felhívja a figyelmet arra, hogy az Európai Unió mint önálló aktor politikai relevanciája nemcsak abban áll, hogy a versenyképességet és a pénzügyi fenntarthatóságot elősegíteni vélt reformok egyik fő kezdeményezője, hanem abban is, hogy kényelmes hivatkozási alap, ha úgy tetszik, ideális bűnbak is lehet a nemzeti politikai erők számára a reformok végrehajtásakor.

*A reformok végrehajtásának politikai stratégiája:
a felelősség áthárítása és a keretezés*

Végül szólnunk kell azokról a mechanizmusokról is, amelyek a jóléti reformokat végrehajtó politikai elit stratégiáját alakítják. Megkerülhetetlen – az EU kapcsán már említett – tézis a *politikai felelősség áthárításáról (blame avoidance)* (Weaver, 1986). Pierson (1994) kifejti: a jóléti alrendszerek reformjainál a végrehajthatóság kulcsa, hogy a reformot megvalósító politikai pártok legalább részben el tudják-e hárítani magukról a felelősséget, másokra, *külső vagy belső bűnbakokra* terhelve azt. A további tézisek a *keretezés (framing) domináns szerepét* hangsúlyozzák, következtetéseik ugyanakkor megoszlanak arról, hogy ennek mi lehet a vezérfonala. Natali és Rhodes (2008) komparatív vizsgálata az aktuális jóléti kudarcok megfelelő prezentálására mutat rá – elemzésük szerint, ha a reformok a hibák kijavításaként percipiálódnak, akkor vállalásuk politikailag is sikeres lehet. Overbye (2008) viszont inkább a jóléti reformok előnyei- nek megfelelő tárlását emeli ki – ez meglátása szerint sikeresebb stratégia, mint a korábbi rendszer apró javításaira fókuszálás. Végül a jóléti reformok

keretezésének dinamikus interpretációt ad Green-Pedersen (2002): szerinte a jóléti rendszereket, közte a nyugdíjrendszert érintő reformok sikere elsősorban azon múlik, hogy a kormány és a mögötte álló politikai pártok milyen mértékben tudják elhithetni a választópolgárokkal, hogy a változás nemcsak elkerülhetetlen, de a rövidtávú nehézségek ellenére hosszabb távon inkább kedvező jóléti következményekkel jár.

Az előbbieken kilenc fő tézisbe sűrítettük a nemzetközi politikatudomány jóléti reformokkal kapcsolatos megfigyeléseit. Az elmúlt évtizedek meghatározó tézise az intézményi ellenállás (1), amely plauzibilis magyarázatot kínál arra, miért próbálják a kormányzatok tipikusan megúszni, elodázni a makropénzügyi perspektívából elkerülhetetlennek látszó változtatásokat. A kilátáselemélet alapján ugyanakkor rámutattunk: az időnként mégis bekövetkező jóléti reformok jellemzően olyankor történnek, amikor a regnáló elit reformok nélkül biztos vesztes pozícióban látja jövőjét (2). A reformok sikerének, hosszabb távú fennmaradásának fontos feltétele a meghatározó politikai erők közötti kompromisszum (3), amely a politikai mező két fontos jellemzőjén is múlik: egyrészt azon, hogy a középre húzó pártok meg tudnak-e egyezni egymással, de közvetve azon is, hogy milyen a középpártok szavazótáborának demográfiai profilja (4). A tézisek következő csoportja a reformok meghatározó aktorait specifikálta: a karizmatikus politikai vezetőket (5), a vétójoggal rendelkező intézményeket, illetve az erős blokkoló pozíciójú munkavállalói, civil és szakmai csoportokat (6), végül pedig a reformokat gyakran kezdeményező szupranacionális intézményeket (7). Röviden vázoltuk azt is, hogy a reformokat végrehajtó elitek milyen politikai stratégia esetén bizonyulnak nagyobb eséllyel sikeresnek: itt a felelősség áthárításának (8) és a keretezésnek (9) a mechanizmusait tárgyaltuk. A következőkben röviden a magyar nyugdíjrendszer változásainak történetét vázoljuk, majd reflektálunk arra, hogy a fenti tézisek mennyiben lehetnek érvényesek Magyarország esetére, illetve mellettük milyen további, specifikus politikai motívumok alakíthatták még a magyar nyugdíjreform hullámait.

A MAGYAR NYUGDÍJRENDSZER FŐ VÁLTOZÁSAI – TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

Miután korábbi tanulmányunkban (Bartha-Tóth, 2013) részletesen tárgyaltuk a magyar nyugdíjrendszer alakulását, itt – részben terjedelmi korlátok miatt – csupán a legfontosabb, politikatudományi relevanciával bíró változásokra koncentrálnunk.

Az egységes, felosztó-kirovó alapon álló nyugdíjrendszer, amely az öregségi nyugdíjon felül rokkantnyugdíjat és özvegyi ellátást is nyújtott, államszocialista örökség. A magyar nyugdíjrendszer 1990-ben a teljes időskorú népességet lefedte, és ekkor szinte minden idős magyar állampolgár viszonylag el-

fogadható nyugdíjat kapott, országos átlagban az átlagkereset kétharmadát (Simonovits, 1998). A rendszerváltás ugyanakkor sokkszerűen hatott a nyugdíjrendszerre; drasztikusan visszaesett a foglalkoztatás és széleskörű korai nyugdíjazások történtek (Fazekas–Scharle, 2012), a nyugdíjasok foglalkoztatottakhoz képesti aránya pedig ugrásszerűen megnőtt (Palacios–Rocha, 1997). A makropénzügyi kényszerek a nyugdíjrendszer reformjára így már a kilencvenes évek elejétől fennálltak – a reformkísérletek pedig több hullámban zajlottak. A következőkben röviden ezeket tekintjük át.

A változások első hulláma, 1992–1993

1992-ben került sor az örökölt államszocialista nyugdíjrendszer első reformjára. Meghatározódtak azok a paraméterek, amelyek a társadalombiztosítási nyugdíjkiadásokat lényegében máig alakítják (a kezdő nyugdíj megállapítása, a nyugdíjképlet, illetve a nyugdíjak indexálása), létrejött az állami költségvetéstől független, saját igazgatással, költségvetéssel és választott önkormányzattal rendelkező Nyugdíjbiztosítási Alap, valamint 1993-ban megszületett az önkéntes magánnyugdíj intézménye is.

A változások második hulláma, 1995–1997

A kilencvenes évek első felében elmaradt a gazdasági talpraállítás, és drámaian megnőtt a részben vagy egészben a rejtett gazdaságban foglalkoztatottak száma. A befizetett járulékok egyre kevésbé fedezték a kifizetendő nyugdíjjárandóságokat, így a makropénzügyi fenntarthatósági problémák fokozódtak. Szakpolitikai konszenzus jött létre arról, hogy elkerülhetetlen egy nagyszabású nyugdíjreform; a létrejövő új rendszernek pedig erős egyéni ösztönzőkkel érdekeltté kell tennie a munkavállalókat a járulékfizetésben.

Az átfogó nyugdíjreformra végül a Horn-kormány – a Bokros Lajos nevével fémjelzett makrogazdasági stabilizáció keretében – szánta rá magát, azaz *döntően makropénzügyi kényszerek miatt*. A nyugdíjreform irányára meghatározó hatással volt a *Világbank* (Gedeon, 1999; Müller, 1999; Orenstein, 2009; Magyarország Kormánya, 2012), amely a vegyes nyugdíjrendszerre való áttérést tanácsolta az átalakuló országoknak, köztük a kelet-közép-európai új demokráciáknak is – a chilei nyugdíjreform tapasztalatai (pontosabban annak akkori recepciója) nyomán. A kötelező magán-nyugdíjpénztári rendszer bevezetésében emellett perdöntő szerepe volt Bokros Lajos pénzügyminiszternek, illetve a kisebbik kormánypárt, a liberális SZDSZ elkötelezettségének is. A hazai nyugdíj-közgazdászok véleménye ugyanakkor megoszlott abban, hogy szükséges-e egyáltalán a nyugdíjrendszer (részleges) magánosítása; meghatározó szakértők a második pillér létrehozása ellen foglaltak állást (Augusztinovics–Martos, 1997; Simonovits, 1998). A Horn-kormány részben a kétkedőkre is hallgatott: *bár bevezették a kötelező magán-nyugdíjpénztári pillért, megtartották a társadalombiztosítási nyugdíjalap dominanciáját*, és megmaradt az önkéntes nyug-

díjpénztár rendszere is. A reform melletti szelektív, a kockázatokkal szemben a vegyes rendszer előnyeit egyoldalúan hangsúlyozó kampány (vö. Ámon et al., 2002) feltűnően sikeresnek látszott: a választásra lehetőséget kapó többség⁹ köréből két év alatt a munkavállalók több mint fele önként átlépett a vegyes rendszerbe. Megjegyzendő, hogy a makropénzügyi fenntarthatóság felé történő elmozdulást több parametrikus változás legalább annyira segítette, mint a vegyes rendszerre történő áttérés: a nyugdíjreform részeként jelentősen fel-emelték a nyugdíjkorhatárt, az addigi degresszív kezdőnyugdíj fokozatosan lineáriszá, arányosszá vált, és bevezették az 50–50%-ban ár-, illetve bérindexálást kombináló, ún. svájci indexálást.

A változások harmadik hulláma, 1998–2002

Az 1998-ban megválasztott Fidesz-vezetésű kormány, amely ellenzékben a korábbi reformok több elemét is opponálta, már első lépéseivel korrigálni, részben visszafordítani igyekezett a megelőző változásokat – korrekciós törekvéseiben pedig a nyugdíj-szakértők egy része is támogatta. Ennek részeként 1998-ban megszüntették a két társadalombiztosítási pénztár önállóságát, amelyek visszakerültek a kormányzat irányítása alá.¹⁰ Feloldották továbbá a fiatal munkavállalók magánnyugdíjpénztárba lépésének kötelező voltát, miközben eltörölték az állami garanciát a magánnyugdíjalapok bizonyos mértékű veszteségei esetén (Simonovits, 2011a). Végül jelentősen csökkentették a TB-járu-lékkulcsokat, amivel a nyugdíjrendszer befizetései nagymértékben visszaestek, ismételten makropénzügyi problémákat előrevetítve (Gál, 2008).

A változások negyedik hulláma, 2002–2004

Makropénzügyi perspektívából klasszikus ellenreform történt a 2002-es választások után. Az ismét hatalomra került MSZP–SZDSZ koalíció egyik legelső intézkedése a *13. havi nyugdíj bevezetése* volt, fokozva a nyugdíjrendszer fenntarthatósági problémáját (Gál, 2008; Simonovits, 2011b). Egyenesen a *nyugdíjexpánzió perverziójának* tekinthetjük, hogy a kormány bevezetett egy új típusú önkéntes nyugdíjpénztári formát is: jelentős állami támogatással jutalmazta, ha valaki megtakarításainak legalább 70%-át tőzsdei részvényekbe fektette.¹¹

A változások elhalt hulláma, 2007–2008

Legkésőbb a 2006-os választásokat követően Magyarországon minden releváns politikai aktor számára nyilvánvaló lett az ország mély közpénzügyi válsága. Az államháztartási folyamatok, közte a főbűnösnek kikiáltott nyugdíjrendszer korrekciója megúsztatatlannak látszott. 2007 elején miniszterelnöki kezdeményezésre létrejött a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal (NYIKA), amely átfogó jelentésében alternatív nyugdíjreform-forgatókönyveket tett közzé (Holtzer, 2009). A második Gyurcsány-kormány azonban az egyre súlyosbodó

makropénzügyi helyzet ellenére sem vállalkozott a NYIKA által javasolt reformlépésekre, még a 13. havi nyugdíjat is megtartotta.

A változások ötödik hulláma, 2009

A 2008 őszen kirobbant világgazdasági válság fájdalmasan nyilvánvalóvá tette a magyar gazdaság sebezhetőségét. A makropénzügyi összeomlás árnyékában a magyar kormány döntési szabadságfoka gazdaságpolitikai és jóléti területen is radikálisan csökkent, a nyugdíjkiadások visszafogása praktikusán elkerülhetetlenné vált. Átfogó, paradigmaticus reformra a magát korlátozott politikai felhatalmazásúnak, szakértői jellegűnek tekintő Bajnai-kormány nem vállalkozott, azonban *drasztikus parametrikus megszorításokat* foganatosított. Megszüntette a 13. havi nyugdíjat, 3% alatti növekedés esetén inflációkövető indexálást vezetett be, és általános korhatáremelést iktatott törvénybe.¹² Ezzel egyszersmind semmissé lett az MSZP 2002-es „jóléti rendszerváltás” programjának nyugdíjasokra vonatkozó része.

A változások hatodik hulláma, 2010–2011

A 2010-es választásokat megnyerő Fidesz kétharmados felhatalmazást kapott a választóktól, amely szabad kezet biztosított számára a nyugdíjrendszer alapvető átalakítására is. 2010 októberében az addigi kötelező magán-nyugdíjpénztári tagok döntő többségét visszaterelték az állami nyugdíjrendszer keretébe.¹³ Ezzel *felszámolták a nyugdíjrendszer 1995–97-es nagy paradigmaticus reformját*, és helyreállították a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer abszolút dominanciáját. Egyidejűleg a Fidesz-kormány számos lépést tett a nyugdíjrendszer makropénzügyi egyensúlyának javítására: megszüntették a rokkantsági nyugdíj intézményét, korlátozták a korai nyugdíj lehetőségét, és szigorították a nyugdíjemelés képletét.

A MAGYAR NYUGDÍJRENDSZER VÁLTOZÁSAINAK POLITIKAI MOTÍVUMAI.
KÖVETKEZTETÉSEK

Megítélésünk szerint a magyar nyugdíjrendszer fenti változásai jól magyarázhatók politikatudományi szempontból, bár erre eddig kevés kísérlet történt. Kivételt legfeljebb a kötelező magánnyugdíjpénztárak bevezetésének periódusa jelent; a Világbanknak, illetve a hazai politikai aktoroknak ebben játszott szerepére több hazai (Gallai, 1999; Gedeon, 1999) és külföldi tanulmány (Müller, 1999; Orenstein, 2009) is reflektált. Tanulmányunk zárásaként a magyar nyugdíjrendszer változásainak, reformjainak és ellenreformjainak kapcsán kiskristályosodó meglátásainkat tizenegy pontban összegezzük. Az itt megfogalmazott állítások ugyanakkor nem ellenőrzött, lekerékített tézisek, hanem in-

kább olyan hipotézisek, amelyek későbbi empirikus kutatásaink (vagy mások későbbi kutatásai) során tesztelendők.

1. Ahhoz képest, hogy a jóléti reformok elindításának választási kockázata a nemzetközi irodalom szerint kiugró, a magyar nyugdíjrendszert feltűnően sok jelentős változás érte az elmúlt két évtizedben. Ezek a változások ráadásul nem követtek koherens pályát: egymáshoz képest gyakran ellentétes irányúak voltak, időnként pedig kifejezett ellenreformokat is tapasztaltunk.

2. A változások nagy számának egyik magyarázata az lehet, hogy a mindenkori magyar kormánypártok választási perspektívájukat viszonylag gyakran láthatták vesztes pozícióban. A kilencvenes évek óta ez legalább három időszakra biztosan érvényes: a rendszerváltás utáni első kormány periódusára, a kilencvenes évek közepén lezajló makrogazdasági stabilizáció, valamint a 2009–2010-es, Bajnai-kormány alatti megszorítások idejére. Megjegyzendő, hogy ezekben az időszakokban a vesztes pozíció nem a bizonytalan távoli jövőben sejtett fel, hanem közvetlen makropénzügyi csődhelyzet fenyegetett, ami kényszerűen megnövelte az aktuális kormányzatok reformhajlandóságát. A fölényes választói támogatottság pozíciójából elviselhető veszteség tézisést illusztrálja viszont, hogy mind a vegyes nyugdíjrendszer bevezetése, mind pedig lényegi megszüntetése idején kétharmados többsége volt az akkori kormányzó erőknek.

3. A reformok, illetve nagymérvű változások gyakoriságának további oka lehet a nyugat-európainál lényegesen csekélyebb intézményi ellenállás, a vétőpontok, illetve az effektív blokkoló pozíciójú aktorok gyengesége. Az Alkotmánybíróság ugyan hosszú ideig el tudta látni ilyen funkcióját, a jóléti komplexum aktorai viszont nálunk sokkal kevésbé szervezettek, és a szakszervezetek érdemi ellenállási képessége is mérsékelt (Tóth, 2001). Ebből adódóan a nyugdíjreformok kezdeményezésekor a hatalmon levőknek kevésbé kellett szembenézniük érdemi ellensúlyokkal – kitartóan ellenálló szakszervezetekkel, civil szerveződésekkel, állampolgári csoportokkal. Ez azonban nemcsak egy adott reformkísérletre érvényes, hanem bármely következőre is, ami szintén növeli a reformok gyakoriságát. Azt is jelenti továbbá, hogy ha valamely jóléti reform következményei rövidtávon negatívak, akkor a magyar kormánypártok nehezen tudják felelősségüket más, belföldi politikai aktorokkal megosztani.

4. A meghatározó politikai erők közötti kompromisszum esélye Magyarországon mérsékelt, mindenekelőtt a magyar politikai elitnek a nyugat-európainál nagyobb, ráadásul az elmúlt két évtizedben jelentősen növekvő polarizáltsága miatt. Ez a nagyfokú polarizáltság a közpolitikai döntéseknél, így a nyugdíjrendszert érintő reformoknál is „csökkenti a közpolitika hatékonyságát, mivel „cikkakkossá” teszi azt” (Körösenyi, 2012: 303.). Ráadásul azt is implicálja, hogy az erősen polarizált politikai mezőben bekövetkező nyugdíj-reformot hatalomváltás esetén nagy eséllyel ellentétes irányú változás követi.¹⁴

Tegyük hozzá: az érett nyugat-európai demokráciáknál szignifikánsan nagyobb polarizációs szint nem magyar specialitás, hanem általában jellemző a kelet-közép-európai új demokráciákra (Dalton, 2008; Savage 2013). Más visegrádi országokkal összevetve magyar sajátosság viszont, hogy a politikai polarizáltság nálunk szignifikánsan nőtt a kétezres években (Dalton, 2008: 907).

5. Schludinak a szavazótáborok eltérő generációs profilját is tartalmazó értelmezési modellje részben magyarázatot adhat a magyar bal- és jobboldal közötti kompromisszumképtelenségre a nyugdíjreform ügyében. A két legnagyobb magyar párt generációs bázisa hosszú ideig szignifikánsan eltért: az MSZP inkább az idősebb, a Fidesz viszont inkább a középkorú vagy annál fiatalabb szavazók pártjának volt tekinthető. Megjegyzendő, hogy jelenleg a két párt választói tábora generációs értelemben lényegesen közelebb áll egymáshoz, mint korábban.

6. A magyarországi pártok reformhajlandósága alapvetően nem függ bal-, illetve jobboldali elkötelezettségüktől. Bár a vegyes nyugdíjrendszerre való áttérés paradigmaticus reformját baloldali kormány kezdeményezte, a makropénzügyi egyensúlyi hatás szempontjából legkritikusabb periódusban, az ellenreformnak számító 2002–2004-es nyugdíjexpansió idején ugyancsak a szociálliberális koalíció volt hatalmon. Valójában az extrém válsághelyzeteket leszámítva mindkét nagy párt (pártblokk) egyaránt a választások politikai ciklusságának megfelelően viselkedett a nyugdíjrendszer kapcsán (Gál, 2008).

7. Ez vélhetően összefügg az államszocializmus sajátos magyar örökségével. Tomka Béla a Kádár-rendszer időszakának szociálpolitikai dinamikáját elemezve rámutatott: a magyarországi jóléti expansziót a rendszerváltásig sajátos „krízisciklus” (Tomka, 2012: 36.) jellemezte – a jóléti ellátások mindig akkor nőttek a legerősebben, amikor az ország mély gazdasági és/vagy politikai válságba került (a második világháború után, az 1956-os forradalmat követően, illetve az 1980-as évek végén). Ha úgy tetszik, a magyar politikai közösség a „jóléti populizmus”¹⁵ légkörében szocializálódott – a jóléti expanszió legitimációs funkciója nemcsak a posztszocialista elit számára vált igazodási ponttá, de egyúttal „fogékonnyá tette a lakosságot a politika felől érkező szociális ígéretekre” (Tomka, 2012: 47.). Tegyük ehhez hozzá, hogy komparatív empirikus vizsgálatok azt is megerősítik, hogy a kelet-közép-európai új demokráciákban a jóléti politika kapcsán általában termékeny táptalaja van a populizmusnak; különösen akkor, ha a kudarc érzete társul a liberális ihletésű szakpolitikai reformokhoz (Vanhuysse, 2009).

8. A magyar nyugdíjrendszer gyakori változásai azonban nem szükségképpen a nyugdíjrendszer működésének szakpolitikai kudarcait tükrözik; esetenként az általános politikai intézményi bizalom, illetve legitimitás megrendüléséből is fakadhatnak (Boda, 2013: 134.). A magyar nyugdíjreformok, ahogy általában a sebezhetőbb országok jóléti reformjai, tipikusan a makropénzügyi kényszerek fokozódó sürgetése mellett történnek; ezek során a politikai elit

gyakran a demokrácia „a reformokat, a hatékony kormányzást lassító” elemeinek kiiktatására törekszik (Bartha, 2013: 7). Mindez aláaknázza a reformok procedurális legitimitását, ami romló gazdasági teljesítmény esetén könnyen vezet ördögi körhöz a politikai intézményekbe vetett bizalom, a jóléti szakpolitikai eredményesség, illetve a demokratikus eljárások korrekt betartása között. Megjegyzendő, hogy ezeknek a mechanizmusoknak a működését kevésbé kiélezetten, de bizonyos mértékig a többi visegrádi országban is megfigyelhetjük (Drahokoupil–Domonkos, 2012).¹⁶

9. A magyar nyugdíjrendszer változásaira az exogén, szupranacionális aktorok több esetben kifejezetten erős, a nyugat-európainál sokkal jelentősebb hatást gyakoroltak. A Világbanktól érkező szakpolitikai transzfer meghatározó volt a vegyes rendszer bevezetésekor, még ha ez a hatás a szövetséges hazai aktorokon, legfőképp a Pénzügyminisztériumon keresztül jutott is érvényre (Gedeon, 1999). Más szempontból lett a magyar nyugdíjrendszer változásait alakító aktor az Európai Bizottság 2010-ben: álláspontja a magánnyugdíjpénztárakba történő befizetések államháztartási bevételekként történő el nem számolhatóságáról számottevően befolyásolhatta az akkori kormányt a vegyes rendszer leépítéséről hozott döntésében.¹⁷ Bizonyos tekintetben exogén szereplők a pénzügyi lobbicsoportok, amelyek a vegyes rendszer bevezetésekor szintén meghatározó aktorok voltak (Urbán, 1998). Ez a jelenség azonban vélhetően nemzetközileg általánosítható (Naczyk–Palier, 2013).

10. Sajátos viszony tapasztalható a hazai nyugdíjreformok politikai és szakpolitikai dimenziói között. Egyrészt a magán-nyugdíjpénztári rendszer kiépülése, illetve praktikus megszüntetése nyilvánvalóan olyan harmadrendű, paradigmaticus változások, amelyek a politikai aktorok széles körét megmozgatták. Másrészt e két egymással szögesen ellentétes irányú változás egyaránt a nyugdíjrendszer paramétereinek szigorodásával járt együtt. Miközben tehát a politikai hullámzások bizonytalanná tették a kiemelt figyelmet kapó paradigmaticus reformok túlélését, e reformok árnyékában olyan másodrendű változások történhettek, amelyek segítették a nyugdíjrendszer pénzügyi stabilitását. Figyelemre méltó, hogy erre a paradoxonra Augusztinovics és szerzőtársai (2002: 515.) már az 1998-as nyugdíjreform rövidtávú hatásainak elemzése során rámutattak.

11. Végül a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos politikai döntések természetesen nem függetlenek az erről folyó diskurzustól. Ebben hosszú időn keresztül meghatározó pozícióban volt a hazai közgazdász szakértői közösség: egyrészt az államháztartás finanszírozhatóságának perspektívájából közelítő makropénzügyi közgazdászok, másrészt a specializálódott nyugdíjgazdászok csoportjai. A makrogazdasági (mellesleg egyáltalán nem homogén) nézőpontot időről időre opponálta az időskori szegénység problémájára különösen érzékeny szociálpolitikai beszédmód (Ferge, 2000). Megjegyzendő, hogy a két megközelítés időnként összekapcsolódott, például Augusztinovics Mária meghatározó, a

foglalkoztatáspolitikai nyugdíjrendszeri következményeinek hatására rámutató 2005-ös tanulmányában.¹⁸ Úgy látjuk ugyanakkor, hogy a magyar nyugdíjrendszerről folyó diskurzus a kétezres évtizedben egyértelműen elmozdult: a jóléti populizmus visszatérével párhuzamosan a szakpolitika diszkurzív ereje gyengült. Felerősödtek viszont a hatalompolitikai megnyilvánulások; jól példázza ezt a kötelező magán-nyugdíjpénztári pillér 2010-es megszüntetésekor a felelősség részleges áthárítása az Európai Bizottságra (EU-ra). Úgy tűnik tehát, hogy mára a magyar politikai közösség számára is nyilvánvalóvá vált: a nyugdíjrendszer reformja nem pusztán szakpolitikai, hanem eminensen politikai kérdés is.

JEGYZETEK

- ¹ A szerzők köszönik az MTA TK PTI kutatóinak, különösen „A társadalmi öregedés politikatudomány. Politikai konfliktusok generációs metszetben” kutatási program résztvevőinek és a Kormányzás és Közpolitika Osztály tagjainak, valamint Gál Róbert Ivánnak, Misetics Bálintnak, Simonovits Andrásnak, Spéder Zsoltnak és Széman Zsuzsának megjegyzéseiket, illetve írásban küldött észrevételeiket. Az ezek után fennmaradó hibák kizárólag a szerzőket terhelik.
- ² Tanulmányunkban, összhangban a magyar politikatudományi szóhasználat tradíciójával, „politikai” motívumok alatt elsősorban hatalompolitikai motívumokat értünk; amennyiben a „politikai” a hatalmi mellett a közpolitikai, szakpolitikai (public policy) motívumokra is vonatkozik, azt explicit módon jelezzük.
- ³ A nyugdíjrendszer esetében másodrendű változás többek között a kezdőnyugdíjak megállapítási szabályának módosítása (például áttérés a korábbi keresetek degresszív beszámításáról lineáris kalkulációra), illetve a nyugdíjfelvétel indexálásának változtatása (például a bérek helyett a fogyasztói árak emelkedése alapján).
- ⁴ E prognózis szerint az időskori demográfiai függőségi ráta, a 65 év felettek aránya a 15-64 éves korú népességhez képest, a mai 26%-ról 2060-ra várhatóan 52,5%-ra nő (EC 2012: 29).
- ⁵ Daniel Kahneman, akit szokás „az irracionalitás mestereként” emlegetni, 2002-ben közgazdasági Nobel-díjat kapott – mindenekelőtt a viselkedési anomáliákról a kilátáselméletben szintetizált (részben Amos Tverskyvel közös) munkásságának köszönhetően. Magyar nyelven részletesebben erről lásd Hámori (2003) írását.
- ⁶ Hámori (2003) többek között ezeket a mechanizmusokat is részletesen tárgyalja.
- ⁷ Látnunk kell, hogy a weberi hagyományhoz visszanyúló karizmatikus politikai vezetés (Weber, 1987 [1921]; Tucker, 1995 [1981]) beemelése a jóléti reformok szükséges feltételei közé nem érvényteleníti az eddig tárgyalt dimenziókat; kiegészítő (és nem pedig helyettesítő) viszonyban áll azokkal.
- ⁸ A potenciális vétópontoknak öt fő típusát különböztethetjük meg (Franzmann, 2011): a konzociációs vétópontokat (pl. koalíciós kormányzás esetén), továbbá a törvényhozói, a nemzetállami szint fölél delegált szupranacionális, a nemzetállami szint alá delegált szubnacionális, valamint a szakértői vétópontokat (pl. alkotmánybíróság vagy monetáris tanács).
- ⁹ A belépés az 1998-tól munkába állók számára kötelező volt.

- ¹⁰ Tipikus indoklásként a TB-önkormányzatok kialakítása azért bizonyult kudarcnak, mivel mi-
közben rendkívül sok költséggel járt, nem hozott érdemi javulást a hosszútávú fenntartható-
ságban (Botos J.–Botos K., 2011).
- ¹¹ Elgondolkodtató, hogy ennek az „önálló nyugdíjgondoskodási formának” a bevezetésére Szalai-
Berzeviczy Attila (2005), a BÉT akkori elnöke tett javaslatot.
- ¹² 2012–2018 között fokozatosan, 62-ről 65 évre. Simonovits (2010) becslése szerint a három intéz-
kedés együtt, hosszú távon mintegy 30%-kal csökkentette (volna) a nyugdíjkiadásokat.
- ¹³ Szinte visszautasíthatatlan ajánlatot tett a kormány a pénztártagoknak: ha visszalépnek az első
pillérbe, akkor teljes TB-nyugdíjat kapnak, és felvehetik a magánnyugdíjpénztárakban egyéni
számlájukon keletkezett reálhozamot (ennek teljes összege a GDP 1%-ával volt azonos). Viszont
ha valaki úgy döntött, hogy nem hagyja el a második pillért, akkor azzal kellett számolnia, hogy
elveszti jogosultságát a TB-nyugdíjra. A kormány erőteljes, a tulajdonjogok érzékelt biztonsága
szempontjából vélhetően hosszabb távon káros hatású pressziójának következtében praktiku-
san megszűnt a második pillér.
- ¹⁴ A kompromisszumképtelenség látványosan mutatkozott meg a vegyes nyugdíjrendszer beve-
zetésére vonatkozó törvényjavaslat parlamenti vitájában. A törvényhez benyújtott ellenzéki mó-
dosító javaslatokat egyáltalán nem vette figyelembe a kormánykoalíció, cserébe a végszavazás-
kor a legnagyobb ellenzéki párt tiltakozásképpen kivonult az ülésteremből (Gallai, 1999).
- ¹⁵ A jóléti populizmus fogalmát a magyar társadalomtudományos tradíciónak megfelelően hasz-
náljuk – arra a jelenségre tehát, amikor a politikai elitek a jóléti jogosultságokat úgy növelik,
hogy közben a makropénzügyi fenntarthatóság esélyét egyértelműen rontják. Megjegyzen-
dő, hogy bár a nyugati politikatudományi irodalom egy része is ezt a konceptualizálást követi
(pl. Kuhnle, 2000), létezik a jóléti populizmusnak másfajta használata is, amely a bevándorlók-
kal szemben, „a dolgozó tömegek érdekében” egyenlősítő ideológiával fellépő, új nyugat-euró-
pai populisták pártoknak „a potyautas magatartást lehetővé tevő” jóléti állammal szembeni ne-
gatív viszonyulására utal (De Koster et al., 2013: 6).
- ¹⁶ Ezt támasztják alá a tanulmányunk lezárásának napjaiban érkező hírek is a lengyel nyugdíjre-
form új hullámáról, melynek következtében várhatóan az ottani kötelező magán-nyugdíjpénz-
tári rendszer is elsorvad.
- ¹⁷ Közvetve a befolyásoló nemzetközi aktorok között kell számon tartanunk a nemzetközi pénz-
piaci befektetők közösségét is – ők ugyanis az egyes országok megítélésekor (adóssághozadási
prémiumaik meghatározásakor) a magán-nyugdíjpénztárakba történő befizetéseket nem te-
kintik államháztartási bevételeknek, a magán-nyugdíjpénztári reformot nem végrehajtott orszá-
gok „implicit államadósságát” pedig nem tekintik adósságnak – ezáltal pénzügyi ítéleteikben
negatívan viszonyulnak a magán-nyugdíjpénztári reformokhoz (Kun, 2009).
- ¹⁸ Augusztinovics Mária munkássága abban az értelemben is kivételes, hogy a hazai közgazdász
szakértői közösség mértékadó személyiségei közül talán egyetlenként mutat határozott érze-
kenységet a nyugdíjrendszerek reformjainak politikai motívumai iránt. Johnsonnal közösen
készített kutatási jelentésükben (1997) például már eleve valószínűtlennek tartották, hogy a ve-
gyes rendszert szentesítő jogszabályok egyértelműen jeleznék (jelezték volna) az utat egy vég-
leges struktúrájú nyugdíjrendszer felé; rámutattak, hogy a nyugdíjrendszer alapvetően rászorul
a mindenkori politikai elit döntéseire.

IRODALOM

- Abrahamson, Peter (2010): European welfare states beyond neoliberalism: Toward the social investment state. *Development and Society*, Vol. 39., No. 1., 61–95.
- Antal László (2008): Nyugdíjreform-dilemmák – jövedelemelosztási arányok és makropénzügyi egyensúly. *Competitio*, 7. évf., 1. sz., 5–31.
- Augusztinovics Mária (2005): Népeesség, foglalkoztatottság, nyugdíj. *Közgazdasági Szemle*, 52. évf., 5. sz., 429–447.
- Augusztinovics Mária–Gál Róbert Iván–Matits Ágnes–Máté Levente–Simonovits András–Stahl János (2002): A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf., 6. sz., 473–517.
- Augusztinovics, Mária–Johnson, Paul (1997): Concluding Remarks: System and Reform Design. In: Augusztinovics Mária (ed): *Pension Systems and Reforms – Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden. Final Report*. European Commission’s Phare ACE Programme 1995, Research Project, P95–2139-R, 257-270.
- Augusztinovics, Mária–Martos, Béla (1997): Pension reform: calculations and conclusions. *Acta Oeconomica*, Vol. 48., Nos. 1-2., 119–160.
- Ámon Zsolt–Budavári Péter–Hamza Lászlóné–Haraszti Katalin–Márkus Annamária (2002): A nyugdíjreform első négy éve. Modellszámítások és tények. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf., 6. sz., 518-527.
- Barabás Gyula–Bodor András–Erdős Mihály–Fehér Csaba–Hamecz István–Holtzer Péter (2006): *A nyugalom díja*. Tanulmány a Portfolio.hu 2006. október 17-én megrendezett „A magyar nyugdíjreform nemzetközi tükröben” konferenciájára. Letölthető: http://www.portfolio.hu/download/files/a_nyugalom_dija.pdf.
- Bartha, Attila (2013): *Reforms without Trust and Legitimacy? Between Economic Policy Experts and Populist Leaders – the Price of Vulnerability in Southern and Central-Eastern Europe*. Paper presented at the ECPR General Conference, Bordeaux.
- Bartha Attila–Tóth András (2013): A nyugdíjrendszerről és a jóléti államról folyó magyarországi viták. *Working Papers in Political Science*, 2013/2. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. Letölthető: http://www.mtapti.hu/uploaded_files/3389_2013_02_bartha_toth.pdf.
- Boda Zsolt (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés: kollektív cselekvés a politikában*. Budapest, Argumentum–MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.
- Boda Zsolt–Scheiring Gábor (2010): A közszolgáltatások politikai értelmezéséről. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf., 3. sz., 45–64.
- Bonoli, Giuliano (2001): Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation. In: Pierson, Paul (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press, 238-264.
- Botos József–Botos Katalin (2011): A kötelező nyugdíjrendszerreformjának egy lehetséges megoldása: pontrendszer és demográfia. *Pénzügyi Szemle*, 56. évf., 2. sz., 157–166.
- Börsch-Supan, Axel–Wilke, Christina B. (2004): The German Public Pension System: How it Was,

- How it Will Be. *NBER Working Paper Series*, No. 10525, May 2004. Cambridge, National Bureau of Economic Research. Letölthető: <http://www.nber.org/papers/w10525.pdf>.
- Casamatta, Georges–Pestieau, Pierre (1999): Retraites par repartition et droits acquis. *Revue économique*, Vol. 50., No. 3., 479–487.
- Csontos László–Kornai János–Tóth István György (1996): Adótudatosság, fiskális illúziók és a jóléti rendszer reformja: egy empirikus vizsgálat első eredményei. In: Andorka Rudolf–Kolosi Tamás–Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport, 1996*. Budapest, TÁRKI, 238–271.
- Dalton, Russell J. (2008): The quantity and the quality of party systems party system polarization, its measurement, and its consequences. *Comparative Political Studies*, Vol. 41., No. 7., 899–920.
- De Koster, Willem–Achterberg, Peter–van der Waal, Jeroen (2013): The new right and the welfare state: The electoral relevance of welfare chauvinism and welfare populism in the Netherlands. *International Political Science Review*, Vol. 34., No. 1., 3–20.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Row.
- Drahokoupil, Jan–Domonkos, Stefan (2012): Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008. *Global Social Policy*, Vol. 12., No. 3., 283–299.
- Entman, Robert M. (1993): Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, Vol. 43., No. 4., 51–58.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- European Commission (EC) (2012): The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060). *European Economy*, 2012. No. 2. Letölthető: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf.
- Fazekas Károly–Scharle Ágota (szerk.) (2012): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*. Budapest, Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet és MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet.
- Ferge Zsuzsa (2000): A magyar nyugdíjreform édesbús története. In: Király Júlia–Simonovits András–Szász János (szerk.): *Racionalitás és méltányosság*. Tanulmányok Augusztinovics Máriának. Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 102–121.
- Ferrera, Maurizio (1997): The Uncertain Future of the Italian Welfare State. *West European Politics*, Vol. 21., No. 1., 231–241.
- Franzmann, Simon T (2011): Competition, contest, and cooperation: The analytic framework of the issue market. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 23., No. 3., 317–343.
- Gallai Sándor (1999): A nyugdíjreform: kényszerek és kételyek. In: Láncki András (szerk.): *Parlamenti pártok és törvényhozás, 1997–1998*. Budapest, Magyar Politikai Intézet, 162–190.
- Gál Róbert Iván (2008): A nyugdíjrendszer politikai döntésektől való elszigetelése. *Nemzeti Érdek*, 2. évf., 8. sz., 1–21.
- Ganghof, Steffen (2003): Promises and pitfalls of veto player analysis. *Swiss Political Science Review*, Vol. 9., No. 2., 1–25.
- Gedeon Péter (1999): Szociális piacgazdaság vagy mégsem? A Világbank és a magyar nyugdíjreform. *Társadalom és gazdaság Közép- és Kelet-Európában*, 21. évf., 2. sz., 148–168.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002): *The Politics of Justification*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

- Guardiancich, Igor (2013): *Pension Reforms in Central, Eastern and Southeastern Europe: From Post-Socialist Transition to the Global Financial Crisis*. London, Routledge.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25., No. 3., 275–296.
- Hámori Balázs (2003): Kísérletek és kilátások – Daniel Kahneman. *Közgazdasági Szemle*, 50. évf., 9. sz., 779–799.
- Hicks, Alexander M. (2000): *Social Democracy and Welfare Capitalism*. Ithaca, Cornell University Press.
- Holtzer Péter (szerk.) (2009): *Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal 2007. március és 2009. november között végzett tevékenységéről*. Letölthető: http://econ.core.hu/file/download/nyika/jelentes_hu.pdf
- Iyengar, Shanto (1990): Framing Responsibility for Political Issues: The Case of Poverty. *Political Behavior*, Vol. 12., No. 1., 19–40.
- Immergut, Ellen M. (1990): Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. *Journal of Public Policy*, Vol. 10., No. 4., 391–416.
- Kahneman, Daniel–Tversky, Amos (1979): Prospect theory: An analysis of decisions under risk. *Econometrica*, Vol. 47., No. 2., 263–291.
- Kitschelt, Herbert (2001): Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When Do Politicians Choose Unpopular Policies? In: Pierson, Paul (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press, 265–302.
- Kornai János (1996): Az állampolgár és az állam. A jóléti rendszer reformja. *Mozgó Világ*, 22. évf., 2. sz., 33–45.
- Körösényi András (2012): A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltathatóságra. Magyar politika, 1990–2010. In: Boda Zsolt–Körösényi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet–Új Mandátum Könyvkiadó, 284–309.
- Kuhnle, Stein (2000): The Scandinavian type of welfare state in the 1990s: Challenged, but viable. *West European Politics*, Vol. 23., No. 2., 209–228.
- Kun János (2009): A tyúk nem tojik aranytojást. Népszabadság on-line, 2009. április 30. letölthető: <http://nol.hu/velemeny/lap-20090430-20090430-35>
- Lerman, Katharine A. (2008): Bismarckian Germany. In: Retallack, James (ed.): *Imperial Germany 1871–1918*. Oxford, Oxford University Press, 18–38.
- Magyarország Kormánya (2012): *2012 J/8218 számú jelentés a magán nyugdíjpénztárak működéséről, jogi háttéréről, gazdálkodásuk jog és célszerűségéről*. Budapest.
- Müller, Katharina (1999): Az „új nyugdíj-ortodoxia” és ami mögötte van – a nyugdíjrendszer átalakítása Közép- és Kelet-Európában. *Külgazdaság*, 48. évf., 8-9. sz., 96–113.
- Myles, John–Pierson, Paul (2001): The Comparative Political Economy of Pension Reform. In: Pierson, Paul (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press, 305–333.
- Naczyk, Marek–Palier, Bruno (2013): *Feed the Beast: Finance Capitalism and the Spread of Pension Privatization in Europe*. Paper presented at the APSA Annual Meeting, Chicago.
- Natali, David–Rhodes, Martin (2008): The ‘new politics’ of pension reforms in Continental Europe.

- In: Arza, Camila-Kohli, Martin. (eds.), *Pension Reform in Europe Politics, policies and outcomes*. New York: Routledge, 25–46.
- Orenstein, Mitchell A. (2009): Transnational Actors in Central and Eastern European Pension Reforms. In: Cerami, Alfio–Vanhuysse, Pieter (eds.) *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. London, Palgrave Macmillan, 129–147.
- Overbye, Einar (2008): How do politicians get away with path-breaking pension reforms? The political psychology of pension reform in democracies. In: Arza, Camila-Kohli, Martin (eds.): *Pension Reform in Europe Politics, policies and outcomes*. New York, Routledge, 70–86.
- Pacolet, Jozef (ed., 1996): *Social Protection and the European Economic and Monetary Union*. Aldershot, Avebury.
- Palacios, Robert J.–Rocha, Roberto Rezende (1997): The Hungarian Pension System in Transition. In: Bokros, Lajos–Dethier, Jean-Jacques (eds.): *Public Finance Reform during the Transition*. The Experience of Hungary. Washington, The World Bank, 175–220.
- Palier, Bruno (2010): Ordering change: Understanding the ‘Bismarckian’ Welfare Reform Trajectory. In: Palier, Bruno (ed.): *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 19–44.
- Pete Péter (2001): Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez. *Közgazdasági Szemle*, 48. évf., 10. sz., 810–823.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press
- Pierson, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, Vol. 48., No. 2., 143–179.
- Pierson, Paul (1998): Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. *Journal of European Public Policy*, Vol. 5., No. 4., 539–560.
- Ross, Fiona (2000): Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare. *Governance*, Vol. 13., No. 2., 155–183.
- Sapir, André (2006): Globalization and the Reform of European Social Models. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44., No. 2., 369–390.
- Savage, Lee (2013): Party System Polarisation and Government Duration in Central and Eastern Europe. *West European Politics*, Vol. 36., No. 5., 1029–1051.
- Schludi, Martin (2005): *The Reform of Bismarckian Pension Systems*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Simonovits András (1998): Az új magyar nyugdírendszer és problémái. *Közgazdasági Szemle*, 45. évf., 7-8. sz., 689–708.
- Simonovits András (2010): Milyen nyugdírendszert? *BUKSZ*, 22. évf., 2. sz., 111–115.
- Simonovits, András (2011a): The mandatory private pension pillar in Hungary: An obituary. *International Social Security Review*, Vol. 64., No. 3., 81–98.
- Simonovits, András (2011b): Impact of the Economic and Financial Crisis on Pension Systems in Central and Eastern Europe: Hungary. *Zeitschrift für Sozialreform*, Vol. 57., No. 3., 289–300.
- Stiller, Sabina (2010): *Ideational Leadership in German Welfare State Reform*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

- Szabó Katalin (2005): „Alfák és béták”. Vita a népesség, a foglalkoztatás és a nyugdíj összefüggéseiről. *Közgazdasági Szemle*, 52. évf., 5. sz., 448–461.
- Szalai-Berzeviczy Attila (2005): Jövőre indulhat a negyedik nyugdíjpillér. *Figyelő*, 2005. április 13.
- Szamuely László (2004): A „haldokló” jóléti állam az 1990-es években. *Közgazdasági Szemle*, 51. évf., 10. sz., 948–969.
- Tomka Béla (2012): Szociálpolitika Magyarországon a Kádár-rendszer időszakában: intézmények, funkciók és szakaszok. *Múltunk*, 57. évf., 2. sz., 27–49.
- Tóth András (2001): The Failure of Social-Democratic Unionism in Hungary. In: Crowley, Stephen–Ost, David (eds.): *Workers after Worker’s States. Labour and Politics in Postcommunist Eastern Europe*. Lanham, Rowman and Littlefield, 37–58.
- Tsebelis, George (1990): *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- Tsebelis, George (1999). Veto players and law production in parliamentary democracies: An empirical analysis. *American Political Science Review*, Vol. 93., No. 3., 591–608.
- Tucker, Robert C. (1995 [1981]): *Politics as Leadership*. Columbia, University of Missouri Press.
- Urbán László (1998): Nyugdíjvita Magyarországon. In: Köllő János–Gács János (szerk): *A túlzott központosítástól az átmenet stratégiájáig*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Van Kersbergen, Kees (2000): The declining resistance of welfare. In: Kuhnle, Stein (ed.): *Survival of the European Welfare State*. London, Routledge, 19–36.
- Vanhuyse, Pieter (2009): Power, Order and the Politics of Social Policy in Central and Eastern Europe. In: Cerami, Alfio–Vanhuyse, Pieter (eds.): *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. London, Palgrave Macmillan, 53–70.
- Vis, Barbara–Van Kersbergen, Kees (2007): Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms? *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 19., No. 2., 153–172.
- Waarden, Frans van–Lehmbruch, Gerhard (eds., 2003): *Renegotiating the Welfare State. Flexible adjustment through corporatist concertation*. London, Routedge.
- Weaver, R. Kent (1986): The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, Vol. 6., No. 4., 371–398.
- Weber, Max (1987 [1921]): *Gazdaság és Társadalom 1. A megértő szociológia alapvonalai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.