

Sikerek és kudarcok

**A szerkezeti reformok politikai gazdaságtana a magyarországi poszt-szocialista
átalakulás során**

Készítette: Ádám Zoltán



Kopint-Tárki
Konjunktúrakutató Intézet Zrt
H-1112 Budapest Budaörsi út 45.

ISSN-10: 963-7260
ISBN-13: 978-963-7260

Sikerek és kudarcok

A szerkezeti reformok politikai gazdaságtana a magyarországi poszt-szocialista átalakulás során¹

Készítette: Ádám Zoltán²

2015. október

¹ A tanulmány a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskolájában 2015. szeptemberében megvédett, „Miért éppen Magyarország? A magyarországi poszt-szocialista átmenet politikai-gazdaságtani értékelése” című doktori értekezés egy fejezetén alapul. A tanulmány illetve az alapját képező fejezet megírása során nagymértékben támaszkodtam Benczes István, Bartha Attila, Csaba László és Szanyi Miklós tanácsaira, észrevételeire. A tanulmány hiányosságaiért természetesen csak én tartozom felelősséggel.

² Ádám Zoltán a Kopint-Tárki Zrt. ügyvezető igazgatója.

Tartalomjegyzék

Absztrakt	7
1. Bevezetés.....	8
2. Irodalmi áttekintés.....	9
3. A szerkezeti reformok politikai-gazdaságtana Magyarországon	14
3.1. A puha vállalati költségvetési korlát megkeményedése (1990-1998).....	16
3.2. A nyugdíjrendszer reformja (1997-2011)	20
3.3. A liberális egészségügyi reform (2006-2008).....	25
4. Összegzés: A reformkudarc anatómiája	31
Hivatkozások.....	35

Absztrakt

A magyarországi poszt-szocialista átalakulás egyik jellegzetessége a gyors és átfogó gazdaságszerkezeti reformok bevezetése volt – jellemzően korábban és mélyrehatóbban, mint a térség legtöbb országában. Az átalakulás kezdete után negyed századdal érdemes megvizsgálni, hogy hogyan értékelhető a magyar reformfolyamat a nemzetközi irodalom tükrében, és hogy melyek voltak a magyar reform-sikerek és reform-kudarok legfontosabb okai. A tanulmány ezeket három magyar reformtörténet – a vállalati szektor kilencvenes évekbeli reformja, az 1997-ben elindított nyugdíjreform és a második Gyurcsány-kormány által bevezetni próbált egészségügyi reform – vizsgálatával igyekszik azonosítani.

JEL kód: H10, H11, H31, H32, H41, H51, H55

1. Bevezetés

Az eladósodás és a stabilizáció költségvetés-politikai ciklusainak megtörése érdekében a rendszerváltás utáni húsz év kormányai a gazdaság szerkezetét és a társadalom viselkedési mintázatait átalakító reformokat igyekeztek végrehajtani. Ezek célja a gazdaságilag és társadalmilag fenntartható államháztartási és külgazdasági egyensúly megteremtése és a gazdasági növekedés feltételeinek javítása volt. Technikai értelemben a reformok a gazdasági szereplők viselkedési mintázatainak tartós megváltoztatására irányultak, ami közgazdaságilag a rendszerváltás utáni két évtized domináns szakpolitikai konszenzusának megfelelően az állami újraelosztás visszaszorításával, az állam gazdaság szabályozó és tulajdonosi szerepének csökkentésével, a külkereskedelem és a nemzetközi tőke tranzakciók liberalizálásával és a közszolgáltatások részleges privatizálásával járt együtt. Mindez összhangban állt a korszak meghatározó nemzetközi gazdaságpolitikai paradigmáival, a piaci mechanizmusok érvényesülését célzó liberalizációval (Williamson 1994) és az állami szabályozás és a redisztribúció révén megvalósuló, esélykiegyenlítő célú gazdaságpolitikai beavatkozások elméletével (Giddens 2000, 2005).

Akár bal- akár jobboldali irányultságú kormányok kezdeményezték őket, a gazdasági reformok a poszt-szocialista átalakulás kontextusában az állami gazdasági szerepvállalás visszaszorítását célozták. A piacgazdasági átalakulás elképzelhetetlen volt e nélkül, ugyanakkor az átalakulást magát nem irányíthatták mások, mint állami szereplők. A reformkormányzatok feladata így paradox módon saját gazdaság-ellenőrzési kompetenciáik – beavatkozási lehetőségeik és erőforrás-újraelosztó képességeik – leépítése volt, miközben igyekeztek elérni, hogy a szerepüket átvevő piaci mechanizmusok minél jobban megközelítsék a gazdaságilag és társadalmilag hatékonynak tartott optimumot. Az átalakuló Kelet-Közép-Európában Magyarország sokáig élenjárta a szerkezeti reformok bevezetése és megvalósítása terén, ezek gazdasági és társadalmi eredményei azonban nem mindig a politikaformáló szándékai szerint alakultak.

A tanulmány ennek az összetett folyamatnak a bemutatásához és a reformkudarcok okainak feltárásához szeretne hozzájárulni. A következő fejezet vázlatos áttekintést ad a rendkívül szerteágazó magyar és nemzetközi reformirodalomról. Ezt három magyar szerkezeti reform – a vállalati szektor kilencvenes évekbeli reformja, az 1997-ben elindított nyugdíjreform és a második Gyurcsány-kormány által bevezetni próbált egészségügyi reform – bemutatása

követi. A zárófejezet a magyar reformok nemzetközi kontextusba helyezésével arra keresi a választ, hogy mi vezetett a magyar szerkezeti reformpolitikák ismétlődő vereségeihez.

2. Irodalmi áttekintés

A poszt-szocialista átalakulás egyik fő nehézségét Aghion et al. (2010a) szerint az jelenti, hogy az állam ellenőrzési kompetenciáit egy alacsony bizalmi szinttel jellemzett társadalmi környezetben kell leépíteni. Az alacsony bizalomszinttel rendelkező társadalmak tipikusan nem kevesebb, hanem több állami beavatkozást igényelnek annak érdekében, hogy az általuk igazságtalannak vagy nem kellően hatékonynak vélt gazdasági mechanizmusokat korigálni tudják. Ennek az az oka, hogy a kiterjedtebb állami szabályozással rendelkező országokban tipikusan kisebb a társadalmi tőkébe való befektetés, ami azután alacsonyabb fokú társadalmi bizalmat és így az állami beavatkozás iránti nagyobb társadalmi igényt okoz. A viszonylag fejletlenebb társadalmakra jellemző, nagyfokú állami dominanciával jellemzett intézményi berendezkedés így az általa kiváltott társadalmi reakción keresztül stabilizálódik.

Aghion et al. (2010a) eredményei azt mutatják, hogy az állami gazdaságirányítási szerep visszametszése a kibocsátás visszaesésével és a korrupció növekedésével járt az átalakulás során, ami az alacsony bizalommal jellemzett társadalmak általános viselkedési mintázatának megfelelően növelte az állami beavatkozás iránti igényt, a társadalom jelentős részét szembeállítva a piaci reformokkal. Ez nyilván megkönnyítette a reformellenes politikai erők helyzetét, és segített számukra stabilizálni az állam domináns gazdasági szerepét. Ebbe az irányba mutatnak Alesina–Angeletos (2005) eredményei is, amelyek szerint a nagyobb arányú redistribúció nagyobb korrupciót eredményez, ami viszont megint csak az állami újraelosztás iránti igényt erősíti. Ez elsősorban a fejlődő országokban járulhat hozzá a közpénzek rosszminőségű, nem hatékony felhasználásához és fejlődési csapdák kialakulásához, de a fejlett országokban is olyan egyensúlyi helyzetek stabilizálásához vezethet, amelyekben a korrupció a társadalmilag szükségesnek tekintett állami beavatkozások költségeként értelmeződik.

Az átalakulás kezdeti szakaszában a megelőző évtizedekben felhalmozódott társadalmi tőke gyors és radikális leépülése aláássa a társadalmi elégedettséget (Guriev–Zhuravskaya 2009), a

kibocsátás visszaesése, a növekvő társadalmi egyenlőtlenségek percepciója és a kormányzás minőségével szembeni elégedetlenség pedig csökkenti a gazdasági átalakulás társadalmi támogatottságát (Rovelli–Zaiceva 2013). Ugyanakkor a gazdasági növekedés és a politikai intézményekbe vetett bizalom erősödése a gazdasági átalakulás támogatottságának emelkedését eredményezte Rovelli és Zaiceva szerint, ami elsősorban a balti országokban és az egykori Szovjetunió más utódállamaiban volt megfigyelhető az 1990-es évek végétől kezdődően.

Rodrik (1993, 1996) azt a kézenfekvő, de mégis ritkán felmerülő kérdést teszi fel, hogy ha a gazdasági reformok a többség érdekeit szolgálják, miért váltanak ki jelentős társadalmi ellenállást; olyannyira, hogy az gyakran a megvalósításukat is megakadályozza. Elsősorban azért, válaszolja, mert a reformok hatásaira vonatkozó információk részben bizonytalanok, részben aszimmetrikusak. A megvalósítást megelőzően gyakran nem tudható biztosan, hogy ki tartozik majd a nyertesek és ki a vesztesek közé, és a bizonytalanság és alulinformáltság miatt a potenciális nyertesek is hajlamosak lehetnek a reformok elutasítására.

Ez magyarázza az autoriter kormányok esetenkénti hosszú távú reformsikereit, amire Pinochet Chiléjének reformjai jelentik az egyik legismertebb példát. A gazdasági fellendülés nyomán társadalmilag is sikeresnek érzékelt reformok a demokratizálás után is érvényben maradtak, mivel a pozitív társadalmi tapasztalat többségi támogatást biztosított nekik. Ugyanakkor arra is van példa, hogy az információs aszimmetria miatt azok is támogatják a reformokat, akik később a veszteseiknek bizonyulnak. Valószínűleg ez történt például az 1997-es magyar nyugdíjreform esetében, amikor azok jelentős része is belépett a magánnyugdíj-pénztári rendszerbe, akik számára életkoruk miatt ez ésszerűtlen volt, és akiket eredetileg nem is akartak bevonni a reformba (Simonovits 2008).

Rodrik (1993) azt a kérdést is felteszi, hogy miért alakul ki a fejlődő országok egy részében – főleg Latin-Amerikában – egyfajta reform-ciklikusság, ami előbb a reformok megvalósításával való késlekedést, majd a makrogazdasági stabilizációhoz szükségesnél radikálisabb reformokat eredményezett. Az utóbbiak azután jelentős társadalmi ellenállásba ütköznek, és politikailag jó eséllyel vereséget szenvednek, hogy azután ismét a halogatás és a makrogazdasági destabilizáció időszaka következzen.

A reformintézkedésekkel való késlekedés egyik legismertebb modelljét Alesina–Drazen (1991) dolgozta ki, ami két társadalmi szereplőcsoport, a tőke- és a munkajövedelmek

tulajdonosai közti érdekkonfliktus kontextusában írja le a makrogazdasági stabilizációval való késlekedés dinamikáját. A kérdés az, hogy az eltérő szerkezetű stabilizációs és reform-alternatívák közül melyikre essen a választás, azaz ki viselje a stabilizáció és a reformok terheit.

Az Alesina–Drazen modellben az veszít, aki előbb adja be a derekát, és fogadja el jövedelmei csökkenését. Erre akkor kerül sor, amikor a stabilizáció további halogatásának költségei valamelyik szereplő számára meghaladják a stabilizációs intézkedésekből származó tehernövekedés mértékét. Ennek a pontnak az elérése egy hosszan tartó kivárási játék (*war of attrition*) lezárulásának az eredménye, amit az információs aszimmetriák is lassítanak.

Ebből egyfelől az következik, hogy minél arányosabb egy társadalomban a terhek eloszlása, annál gyorsabban kerülhet sor a makrogazdasági stabilizációra. Másfelől az, hogy a stabilizáció és az azt esetlegesen követő reformok gyakran csak olyan szélsőségesen rossz makrogazdasági helyzetben valósulnak meg, amikor rendkívüli módon megemelkednek a további halogatás költségei. Ebben az esetben viszont a küzdelemből győztesen kikerülő érdekek reprezentánsai hosszú távú érdekeik védelme miatt számukra kedvező strukturális reformok bevezetése mellett dönthetnek, kihasználva a rivális érdekek képviselőinek meggyengülését.

A piaci irányultságú reformok leginkább a helyi gazdaság bővülésében érdekelt közép- és felsőközép-osztályi, gazdaságilag aktív csoportok érdekeivel állnak összhangban, akikkel szemben egy fejlődő országban tipikusan egy nagyszámú, az újraelosztásban és a tőkejövedelmek megadóztatásában érdekelt inaktív illetve alacsony keresetű munkavállalói csoport áll. Az ilyen reformok stabilizálásához arra van szükség, hogy a segítségükkel elért gazdasági fejlődés az inaktív vagy a reformok által közvetlenül nem kedvezményezett csoportok számára is elfogadhatóvá tegye a közép- és felsőközép-osztályi érdekek érvényesülését. Ideális esetben a gazdasági fejlődés a bővülő kibocsátás által generált munkakeresleten és a redisztribúcióra fordítható adóbevételek emelkedésén keresztül a szegényebb, szakképzetlen vagy inaktív csoportok mind nagyobb részét is kedvezően érinti. Ha azonban a gazdasági növekedés nem párosul bővülő munkakereslettel, a redisztribúció kiterjedése pedig az államadósság emelkedése miatt fenntarthatatlannak bizonyul, előbb-utóbb megerősödik a reformintézkedések visszafordítására és a tőke növekvő megadóztatására irányuló társadalmi nyomás. Egy ilyen helyzetben, mint azt számos latin-amerikai ország példája mutatja, populista programokkal lehet szavazatokat gyűjteni a

magukat a piaci reformok veszteseinek tartók körében (Dornbusch–Edwards 1989, Sachs 1989).

Alesina–Drazen kétszereplős kivárási játéka egy nagy társadalmi egyenlőtlenségekkel jellemzett, nagyszámú – megadóztatható jövedelemmel nem rendelkező – szegény népséget magában foglaló társadalom esetében háromszereplős játszává alakulhat. Ilyen helyzetre épül Perotti (1992) modellje, amely adóterheket nem viselő szegényekre, középosztályra és tőkejövedelemmel rendelkező kapitalistákra bontja a társadalmat. A tőke hosszú távon mobil, ezért a tőkejövedelemmel rendelkezők hosszú távon mentesíteni tudják magukat a stabilizáció terhei alól. Mivel a szegények nem viselnek adóterheket, fenntarthatatlan állami eladósodás esetén is érdekeltek a költségvetési expanzióban. Ha az expanzió a kapitalisták érdekeivel is egybeesik – például mert keresletet gerjeszt az általuk előállított termékek és szolgáltatások iránt – akkor a szegények és a kapitalisták egymással szövetkezve háttérbe szoríthatják a fenntartható költségvetési gazdálkodáshoz és a piaci alapú fejlődéshez fűződő középosztályi érdekeket.

A reformok politikai gazdaságtanának egyik központi kérdése az, hogy milyen politikai intézményi berendezkedés segíti a leginkább a reformok megvalósítását és politikai stabilizálását. Benczes (2008) szerint a hatékony és eredményes makrogazdasági stabilizáció valamint az egyensúlyi költségvetési politika szempontjából a többségi választási rendszerek és az egypárti kormányok jobb teljesítményt nyújtanak, mint az arányos választási rendszerek és a koalíciós kormányok. Ennek egyik oka az, hogy az arányos választási rendszerekben a szavazatok megszerzéséhez a pártoknak széles körű jóléti kötelezettségeket kell vállalniuk, szemben a többségi rendszerekkel, ahol célzottabb ígéretekkel kampányolhatnak (Persson–Tabellini 2003). Egy másik lehetséges ok a kormányzati hatalom politikai egysége, nagyobb programatikus és szervezeti konzisztenciája a többségi felhatalmazással rendelkező, egypárti kormányok esetében (Roubini–Sachs 1989, Alesina–Perotti 1994). Emellett fontos szerep jut a költségvetéspolitikai-alkotás szabályrendszerének: a normatív követelményrendszert érvényesítő, átlátható és a költségvetési politika megvalósítását a közvetlen politikai befolyástól izoláló intézményi berendezkedés javítja a fiskális egyensúlyi teljesítményt (Alesina–Perotti 1996).

Érdekes módon azonban, mint arra Roland (2002) felhívja a figyelmet, a kelet-közép-európai átalakulás empirikus tapasztalatai szerint az erős és egyértelmű felhatalmazással rendelkező végrehajtó hatalom és az egypárti kormányzás historikusan nem jobb, hanem *rosszabb*

reform-teljesítménnyel járt együtt. A szovjet utódállamok elnöki rendszerei és a rivális pártok által kevésbé korlátozott kormányai sokkal kisebb előrehaladást értek el a reformok terén, mint Kelet-Közép-Európa intézményesen differenciáltabb, többféle érdekreprezentációt lehetővé tevő, tipikusan koalíciós alapú kormányai (EBRD 1999). Roland szerint a paradoxon legvalószínűbb magyarázata az, hogy a reformpolitika sikerének szempontjából nem önmagában az intézményi berendezkedés a döntő tényező. Fontosabbak az átalakulás kiinduló feltételei, amelyek az átalakulás és a reformok iránt nyitottabb országokban a politikai reformok iránti nyitottsággal párosultak. Így a jobb gazdasági reformteljesítmény tipikusan jobb politikai reformteljesítménnyel járt együtt, az utóbbi pedig differenciáltabb politikai intézményrendszer, összetettebb érdekérvényesítési mechanizmusok és fejlettebb pártrendszer kialakulását tette lehetővé.

A Roland által leírt paradoxont más megközelítésben tárgyalja Gelbach–Malesky (2010), a vétőszereplők – a közpolitikák változását megakadályozni képes politikai, gazdasági vagy társadalmi aktorok – szerepét vizsgálva a gazdasági reformok megvalósításakor. A konvencionális felfogással szemben, miszerint nagyszámú vétőszereplő jelenléte megnehezíti a reformfolyamatot, Gelbach és Malesky pozitív szerepet tulajdonítanak nekik, mivel azt találják, hogy megakadályozzák a közérdekkel ellentétes különérdekek érvényesülését. Ennek oka az, hogy nagyszámú vétőszereplő esetén a különérdekek érvényesítésének – a vétőszereplők megvesztegetésének – költségei elrettentően nagyok.

A poszt-szocialista átmenet során a különérdekek érvényesülésének tipikus következménye a reformfolyamat elakadása, ami a reform előtti kiinduló állapotnál kedvezőtlenebb helyzetet eredményezhet. Nagyszámú vétőszereplő esetén mind ennek, mind a reformok visszafordításának kisebb az esélye a különérdekek érvényesítésének magas költségei miatt. Ez összhangban áll Hellman (1998) megfigyelésével, miszerint az erőteljesebb politikai versengésnek kitett, olykor politikailag kifejezetten törékeny kormányok nagyobb arányban folytatnak reformpolitikákat a poszt-szocialista átalakulás körülményei között. Ezzel szemben a stabilabb és politikailag kevésbé kompetitív környezetben működő kormányok gyakran állnak meg a részleges reformoknál. A sikeres reformok megvalósításának feltétele így Hellman szerint a győztesek befolyásának korlátozása, illetve olyan politikai intézményrendszer kialakítása, ami a veszteseket nem szorítja ki teljesen a politikai érdekérvényesítés folyamatából.

3. A szerkezeti reformok politikai-gazdaságtana Magyarországon

Magyarország az államszocializmus idején Lengyelországgal és Jugoszláviával együtt egyike volt a kelet-közép-európai reformországoknak. A nyolcvanas évek elejétől részlegesen engedélyezték magánvállalkozások alapítását, az évtized második felében pedig további, a piacgazdaság intézményi alapjainak lerakása felé mutató változtatásokra került sor: megszületett az új társasági törvény és az állami vállalatok részleges magánkézbe vételét szabályozó átalakulási törvény, a kétszintű bankrendszer és kialakultak egy új adórendszer alapjai. Részben liberalizálták az árakat és közeledtek egymáshoz a hivatalos és a feketepiaci valutaárfolyamok.

Az 1989-es háromoldalú kerekasztal-tárgyalásokon a kormány és az ellenzék megállapodott az alkotmányos berendezkedés átalakításáról és a többpárti demokratikus választások megrendezéséről. Részben már az 1990-es választások előtt létrejött a magántulajdon alkotmányos védelme, majd az új országgyűlés egy sor, a piacgazdasági berendezkedéshez nélkülözhetetlen törvényt alkotott. Ennek keretében kialakultak az állami vállalatok privatizációjának szabályai is.

Magyarországot a poszt-szocialista átalakulás irodalma a gyors reformerek közé sorolja, ahol azonban 1995-ig – szemben Csehszlovákia majd Csehország, illetve Lengyelország esetével – nem alkalmaztak sokkterápiát. Erre elsősorban azért nem volt szükség, mert az árak és az árfolyamok viszonylagos liberalizáltsága miatt az árszabályozás visszaszorítása Magyarországon kisebb mértékű kiigazítási kényszerrel járt, mint az átalakuló országok többségében.

Ennek ellenére a transzformációs visszaesés (Kornai 1993a) Magyarországon nem volt enyhébb a szűkebb kelet-közép-európai térségben tipikusnak tekinthetőnél: az 1989-es szintekhez képest Magyarországon három év alatt 18 százalékkal csökkent a bruttó hazai termék és 25 százalékkal az ipari termelés értéke. Összehasonlításként: Bulgáriában 37, Szlovákiában és Romániában 25, Lengyelországban és Szlovéniában 18, Csehországban 15 százalékkal csökkent a GDP a transzformációs visszaesés során a kilencvenes évek első felében. Dél-Kelet-Európa többi poszt-szocialista országában és a volt Szovjetunió

utódállamaiban, a balti államokat is beleértve, ennél tipikusan jóval nagyobb, 40-70 százalékos gazdasági visszaesést mértek.³

Az ipari termelés magyarországi visszaesése sem mondható rendkívülinek: a szűkebb térségen belül 1990-1993 között Szlovákiában 34, Csehországban 32, Szlovéniában pedig 25 százalékkal csökkent az ipar kibocsátása, miközben Lengyelországban 1992-ben már 1 százalékkal meghaladta az 1990-es szintet.⁴

A magyar átalakulás nem a kibocsátás, hanem a foglalkoztatás visszaesésének tekintetében tér el a térség többi országában megfigyelt mintázattól. A gazdaságilag aktív népesség számának 19 százalékos magyarországi csökkenéséhez nyolc évre (1989-1997) volt szükség. Ehhez képest 1990-1997 között Szlovákiában és Szlovéniában 14 százalékos foglalkoztatás-csökkenést mértek, miközben Csehországban 1991-1997 között mindössze 1 százalékkal mérséklődött a foglalkoztatás. Lengyelországban 1997-ben gyakorlatilag ugyanannyi embert foglalkoztattak, mint 1990-ben.⁵

A magyar átalakulásnak ez a jellegzetessége tartósan bizonyult. Az átalakuló kelet-közép-európai országok között (Horvátországot leszámítva) máig Magyarország rendelkezik a legrosszabb foglalkoztatási és aktivitási rátával. A magyar aktivitási ráta (az Eurostat adatai szerint a 15-64 éves korosztályban 2011-ben 62,7 százalék) Horvátország, Málta és Olaszország megfelelő adata után a legalacsonyabb az Európai Unióban. A magyar foglalkoztatási ráta (az Eurostat adatai szerint a 15-64 éves korosztályban 2011-ben 55,8 százalék) a horvát után a legalacsonyabb az EU-ban.

Ennek okai nyilván összetettek, és a munkaerőpiac közvetlen kereslet-kínálati viszonyain túl kiterjednek az oktatás, az egészségügy, a regionális gazdasági különbségek, valamint a földrajzi és társadalmi mobilitás összefüggéseire is. Ezek azonban inkább közvetett módon járultak hozzá a foglalkoztatás tartósan alacsony szintjéhez, tárgyalásuk pedig szétfeszítené ennek a dolgotnak a kereteit. A tartósan alacsony foglalkoztatás legfontosabb oka a szakirodalom szerint egyértelműen a szakképzetlen munkaerő iránti kereslet elégtelensége, ami más országok szakképzetlen munkavállalóihoz képest feltűnően hátrányos helyzetbe

³ Ez alól is van azonban kivétel: a diktatórikus politikai rendszert többé-kevésbé intakt formában átmentő szovjet utódállamokban jellemzően kisebb volt a GDP visszaesése. Belarusz 37, Kazahsztán 39, Üzbegisztán pedig „csak” 17 százalékos visszaesést szenvedett el. (Az adatok forrása: EBRD 1999, p. 63.)

⁴ Az adatok forrása: saját kalkuláció az EBRD (1999) ország-statisztikái alapján.

⁵ Az adatok forrása: saját kalkuláció az EBRD (1999) ország-statisztikái alapján.

hozza a középiskolainál alacsonyabb végzettségű magyar munkaerőt (Köllő 2009, Fazekas-Scharle 2012).

A szakképzetlen munkaerő iránti gyenge kereslet okaként a nemzetközileg versenyképtelen, nem hatékony vállalatok gyors piaci kiszelektálódását azonosíthatjuk. Ezt a jelenséget Kornai (2000) nyomán a puha vállalati költségvetési korlát gyors megkeményedéseként azonosíthatjuk, amire regionális összevetésben rendkívül gyorsan került sor Magyarországon.

3.1. A puha vállalati költségvetési korlát megkeményedése (1990-1998)

Mint azt Kornaitól (1978, 1980, 1993b) tudjuk, az államszocialista gazdasági rend egyik legfontosabb jellegzetessége a puha vállalati költségvetési korlát, vagyis az a jelenség, hogy a tartósan veszteséges vállalatok is életben maradnak, mivel az állam újra és újra a segítségükre siet, az erre irányuló várakozás pedig beépül a vállalati vezetők viselkedésébe. Ennek az állapotnak a megváltoztatása a gazdasági szerkezetváltás egyik legfontosabb feltételeként értelmeződött a magyar gazdaságpolitika reformista formálóinak gondolkodásában – sokkal inkább, mint más országokban.

A puha költségvetési korlát megkeményedésére változó sebességgel és intenzitással került sor a poszt-szocialista átalakulás során. A kelet-közép-európai és a balti országok tipikusan gyorsabb és nagyobb mértékű haladást értek el ebben a folyamatban, mint a volt Szovjetunió többi utódállama (Kornai 2000). Oroszország esetében Kornai a gyenge átalakulási eredmény egyik legfontosabb okaként azonosítja a puha költségvetési korlát fennmaradását, és az EBRD (1997, 1998) adataira támaszkodva azt is bemutatja, hogy a költségvetési korlát megkeményedését illetően Kelet-Közép-Európán belül is jelentős eltérések mutatkoztak. Ennek demonstrálásához olyan változókat használ, mint a kezdeményezett illetve lefolytatott csődeljárások száma, a veszteséges vállalatok aránya, a vállalatoknak nyújtott költségvetési támogatások GDP-arányos értéke, a vállalati adótartozások állományának GDP-arányos értéke és a nem teljesítő banki kölcsönök aránya az összes kölcsön százalékában.

Magyarországra ezek fényében – noha nem minden Kornai által vizsgált dimenzióban – a vállalati költségvetési korlát gyors és széles körű megkeményedése volt jellemző a

kilencvenes évek első felében; sokkal inkább, mint Csehországra vagy Lengyelországra. Különösen szembetűnő a kezdeményezett és lefolytatott csődeljárások sokkal magasabb magyarországi száma 1992-1996 között és a nem teljesítő kölcsönök jóval nagyobb csehországi, lengyelországi és szlovákiai aránya 1994-1997-ben. Ugyanakkor a vállalatoknak juttatott költségvetési támogatások tekintetében 1990-1996 között Magyarország a többi kelet-közép-európai országgal hasonló mintázatot mutat.

Mint Voszka (2003) felhívja rá a figyelmet, a vállalatoknak juttatott költségvetési támogatás egyáltalán nem szűnt meg Magyarországon a rendszerváltással, hanem a társadalom- vagy gazdaságpolitikai szempontból fontosnak ítélt vállalatok esetében kifejezetten folytatódott. Ez azonban döntően állami tulajdonú, még nem privatizált vagy valamilyen okból tartósan nem is privatizálható vállalatok támogatását jelentette, miközben a magánszektorban tipikusan végbement a vállalati költségvetési korlát megkeményedése.

Drahokoupil (2008, p. 42) ugyanakkor arról számol be, hogy Csehországban és Szlovákiában állami szubvenciókkal és az állami tulajdonú bankok által puha feltételek mellett nyújtott hitelekkel támogatták a vagyonjegyes privatizációban résztvevő vállalatok foglalkoztatását. Ettől valószínűleg nem függetlenül nőtt 1995-re 30 illetve 40 százalék fölé a cseh és szlovák nem teljesítő hitelek aránya, ami Albánia, Grúzia, Kirgizisztán, Örményország és Románia mellett az egész poszt-szocialista térség legmagasabb arányát jelentette. Lengyelországban ugyanekkor 21, Bulgáriában és Szlovéniában 13, Magyarországon 10, Észtországban 3 százalék volt a nem teljesítő hitelek aránya. Fontos azonban megjegyezni, hogy azokban az országokban is viszonylag alacsony maradt a nem teljesítő hitelek aránya, ahol a privatizáció hiányában nem zilálódott szét az állam és a vállalati szektor közti hagyományos viszony, így például Fehéroroszországban (12%) és Türkmenisztánban (11%) (EBRD 1998, p. 133).

A magyar eset sajátossága tehát az, hogy a kilencvenes évek elején egyidejűleg került sor a vállalatokat az államtól ténylegesen elszakító, jelentős részben külső – tehát a vállalat szempontjából nem bennfentes – tulajdonosok részvételével zajló privatizációra és a (magán)vállalati költségvetési korlát jogi-intézményi eszközökkel való megkeményítésére. Döntően ettől vált Magyarország a kilencvenes évek közepére a poszt-szocialista átalakulás „éllovasává” (Andor 2010).

A magyar gazdaságpolitika preferenciája nem a munkahelyek megőrzése, hanem a gyors tulajdonosváltás és a piacgazdasági intézményrendszer kiépítése volt; abban a reményben,

hogy a visszaesést követő fellendülés majd felszívja a vállalati alkalmazkodási folyamat során feleslegessé váló munkaerőt. Akinek az esetében erre életkori, szakképzettségbeli vagy földrajzi elhelyezkedésbeli okokból nem lehetett számítani, az az átalakuló poszt-szocialista országok – Kelet-Németországot kivéve – „valószínűleg legnagyobbvonalúbb szociális ellátórendszerének” (Baxandall 2002) köszönhetően tartós inaktív státuszba került.

Minderre a korábban tárgyalt társadalmi értékrendszerrel és a korszak domináns gazdaságpolitikai paradigmájának számító washingtoni konszenzussal (Williamson 1990) a háttérben került sor. A puha költségvetési korlát megkeményítésének és a piaci mechanizmusok kiteljesítésének igénye jól illeszkedett a kormány közvetlen gazdasági szerepvállalásának háttérbe szorítását (dereguláció), a piaci kereslet-kínálati viszonyok torzításmentes érvényesülését (liberalizáció) és a magántulajdon térnyerését (privatizáció) hirdető gazdaságpolitikai elképzelésekhez.⁶

Ez a gazdaságpolitikai keret határozta meg az előző fejezetben leírt 1995-ös Bokros-csomagot is, aminek révén sikerült elkerülni a pénzügyi összeomlást, majd fenntartható pályára helyezni a folyó fizetési mérleget és az államháztartást. A Bokros-csomag legfontosabb gazdaságpolitikai tartalmát tekintve a háztartásoktól a vállalatokhoz csoportosított át jelentős mennyiségű jövedelmet, miközben lényegében sikerült elkerülni a kibocsátás visszaesését és a munkanélküliség növekedését. 1994-1996 között 16,4 százalékkal csökkent az egy főre eső reálkereset, 8, százalékkal az egy főre eső reáljövedelem és 9,1 százalékkal az egy főre eső fogyasztás. A negatív jóléti hatásában az 1990-1993 közti transzformációs visszaeséshez mérhető⁷ stabilizáció közgazdaságilag sikeres volt, mivel tartósan csökkentette a termékegységre jutó bérköltséget és javította a hazai termelők versenyképességét, társadalmilag azonban a hatalmas jóléti áldozat miatt elfogadhatatlan maradt.

Bokros egy év alatt politikailag ellehetetlenült, majd távozott a pénzügyminiszteri székből. Retorikailag, a társadalmi értékválasztás ideologikus szintjén a vezető kormánypárt ismét a szociális érzékenységre és a társadalmi szolidaritás iránti elkötelezettségre helyezte a

⁶ A „washingtoni konszenzus” elemei: (1) fegyelmezett költségvetési politika; (2) költségvetési szubvenciók leépítése; (3) az adóalapok kiszélesítését és a marginális adókulcsok csökkentését célzó adóreform; (4) piacilag meghatározott, pozitív de mérsékelt reálkamatok; (5) versenyképes árfolyam; (6) a külkereskedelem liberalizációja, a nem-vám jellegű kereskedelmi korlátok megszüntetése, a vámok alacsony szinten és egységes formában tartása; (7) a külföldi működőtőke-befektetések liberalizációja; (8) az állami vállalatok privatizációja; (9) a piaci belépési korlátot jelentő és a versenyt korlátozó szabályozás leépítése, kivéve a környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi és a pénzügyi szektorral kapcsolatos prudenciális megfontolásokat; (10) a tulajdonjogok védelme (Williamson 1994).

⁷ Az 1990-1993 közti transzformációs visszaesés során az 1989-es szinthez képest 15 százalékkal estek vissza a reálkeresetek, 11,6 százalékkal a reáljövedelmek és 12,4 százalékkal a fogyasztás.

hangsúlyt, miközben a magas infláció, a viszonylag jelentős – 1997-től évi 3-4 százalékos – gazdasági növekedés és a nagyarányú privatizációs bevételek következtében az 1997-től ismét növekvő államháztartási hiány⁸ dacára csökkent az államadósság.

Az egyensúly-orientált gazdaságpolitika közgazdasági sikerének dacára nem vált politikailag legitimé: azzal sem a vezető kormánypárt, sem az ellenzék nem azonosult. A Bokros-csomag a közvélemény jelentős részének szemében az öncélú népnyúzás szinonimájává maradt, amiben szerepet játszott meghirdetőjének misszió-vezérelt, ellentmondást nehezen tűrő politikai attitűdje és népnevelő hajlama is.

Bokros szerkezeti jellegű reformkezdeményezési körül, amelyek a makrogazdasági stabilizációhoz közvetlenül nem szükséges elosztási reformok voltak, mint például a családi pótlék részleges megvonása, minimális társadalmi konszenzus sem jött létre (Csontos et al. 1996). Nem alakult ki társadalmi koalíció az intézkedéseket támogató, megvalósulásukban érdekelt gazdasági, társadalmi és politikai szereplők részvételével, a reformpolitika pedig a társadalmi többséggel szembenálló, magányos gazdaságpolitikai harcok világjobbító harcaként rögzült a közgondolkodásban.

A korszak igazán fontos reformintézkedései ugyanakkor nem ezek voltak, hanem az állami tulajdonú nagyvállalatok és bankok 1995-ben meginduló – az új privatizációs törvényen alapuló – értékesítése és az 1997-es nyugdíjreform. A privatizációban főszerep jutott a külföldi működőtőke-befektetőknek: a piacképes nagyvállalatok és bankok ellenőrző részesedését túlnyomórészt külföldi stratégiai befektetők vásárolhatták meg. Ez a kilencvenes évek közepén még korántsem számított általánosnak az átalakuló Kelet-Közép-Európában: a stratégiai befektetők bevonásával zajló, központosított privatizáció csak az évtized második felében vált általánossá a térségben (Soós 2009).

A külföldi befektetők iránti nyitottság és a bennfentes érdekek érvényesülését korlátozó magyar privatizációs szabályrendszer eredendően nem a bokrosi stabilizáció terméke volt, hanem a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján kialakult intézményi megoldás, aminek keretében az átalakulást irányító kormányzat igyekezett korlátozni a vállalati menedzsmentek tulajdonszerzési lehetőségét és érdemi bevételhez jutni az állami tulajdon értékesítéséből. Fontos azonban, hogy a Bokros pénzügyminisztersége idején megalkotott, 1995-ös privatizációs törvény megerősítette ezt a normát, a nagyvállalati privatizáció esetében

⁸ Az uniós számbavétel szerinti ESA hiány 1997-ben a GDP 6, 1998-ban 8 százaléka volt.

hangsúlyozva a készpénzes privatizáció elsődlegességét az államadósság csökkentése és a stratégiai tulajdonosoktól várható hatékonyságjavulás érdekében.

Az 1994-1998 közötti kormányzati ciklus másik meghatározó jelentőségű szerkezeti változtatása az 1997-ben elfogadott és 1998 januárjában bevezetett nyugdíjreform volt. Az államháztartás hosszú távú egyensúlyának javítása érdekében világbanki ajánlással bevezetett hárompilléres nyugdíjrendszer egyrészt parametrikus módosításokat hajtott végre a felosztó-kirovó jellegű társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben. Másrészt az újonnan a munkaerőpiacra lépők számára kötelező, az aktív munkavállalók számára pedig opcionális magán-nyugdíjpénztári rendszert vezetett be a társadalombiztosítási rendszerbe fizetett nyugdíjjárulék egy részének átirányításával. Harmadrészt fenntartotta az 1993 óta létező önkéntes magán-nyugdíjpénztári pillért, ahová addicionális nyugdíjjárulék-várományért cserébe önkéntes járulékfizetést teljesíthettek a munkavállalók és munkáltatók.

A nyugdíjreform rövidtávon kifejezetten népszerűnek bizonyult: 1999 szeptemberéig, a magán-nyugdíjpénztári rendszerhez való csatlakozás határidejéig több mint két millióan csatlakoztak valamelyik magán-nyugdíjpénztárhoz, ami az aktív munkavállalók több mint felét jelentette. A húszas-harmincas éveikben járó munkavállalóknak a kormányzati várakozásoknak megfelelően több mint 80 százaléka döntött a részvétel mellett. A hárompilléres nyugdíjrendszer teljesítményének megítélése azonban a következő másfél évtizedben erősen megosztotta a szakmai közvéleményt.

3.2. A nyugdíjrendszer reformja (1997-2011)

Az első megvalósult magyarországi közszolgáltatási reform az 1997-ben törvénybe foglalt és 1998 januárjában bevezetett nyugdíjreform volt, ami magában foglalta a felosztó-kirovó rendszerű társadalombiztosítási nyugdíjrendszer parametrikus reformját, a munkaerőpiacra újonnan belépők számára kötelező magánbiztosítási pillért és az 1993 óta létező önkéntes biztosítási rendszer fenntartását. A reform főbb összetevőit Simonovits (2008) és Ádám (2005) alapján ismertetem.

A parametrikus változtatások célja a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának javítása volt. A reform értelmében emelkedett, és egy átmeneti időszak után azonossá vált a nők és férfiak számára az öregségi nyugdíj korhatára. Nőtt a teljes öregségi nyugdíj elnyeréséhez megkövetelt minimális szolgálati idő, és szigorúbbá váltak a korhatár előtti nyugdíjazás szankciói. Megváltozott a nyugdíjak indexálásának rendszere: a bérindexálás helyét a nominális bérek várható növekedése és a várható fogyasztói árindex alapján 50-50 százalékos súllyal számított úgynevezett svájci indexálás vette át.

A reform megteremtette a munkaerőpiacra belépő munkavállalók számára kötelező, a már aktív munkavállalók számára választható magán-nyugdíjpénztári pillért. A magán-nyugdíjpénztárhoz csatlakozók munkavállalói nyugdíjjárulékának nagyobbik része a társadalombiztosítási nyugdíjassza helyett az általuk választott magánpénztárhoz került, ami a magánpénztár által majdan kifizetendő nyugdíjak fedezetéül szolgált. Mivel a magánpénztárak a kifizetendő nyugdíjakat nem a folyó bevételekből, hanem a biztosítottak tőkehozamokkal növelt befizetéseiből finanszírozzák, a magán-nyugdíjpénztári pillérből származó nyugdíjat tőkefedezeti nyugdíjnak nevezzük.

Az eredeti elképzelés szerint a magán-nyugdíjpénztári pillérbe kerülő nyugdíjjárulék összege fokozatosan emelkedett volna 6-ról 8 százalékra a társadalombiztosítási rendszerben maradó nyugdíjjárulék terhére. Az 1998-ban hatalomra került jobbközép kormánykoalíció azonban az 1997-es törvényi előírást megváltoztatva nem növelte a magánpénztárak bevételeit. Emellett megszüntette az újonnan munkaerőpiacra lépők kötelező magánpénztári tagságát, és a már csatlakozottak számára megnyitotta a magán-nyugdíjrendszer elhagyásának lehetőségét. A magánpénztári rendszert azonban nem számolta fel, és a fiatalabb munkavállalók túlnyomó része az idősebb munkavállalói csoportok jelentős részével együtt nem is hagyta el azt.

A 2002-ben hatalomra került balközép koalíció folytatta a magánpénztári rendszer kiépítését, 8 százalékra emelve a magánpénztáraknak folyósított nyugdíjjárulék mértékét. Ugyanakkor nem kompenzálta a folyósítási arány késedelmes megemeléséből származó veszteséget a magánpénztárak számára, ami a tagság túlnyomó részének esetében az eredetileg elképzeltnél kisebb életpálya-befizetéseket eredményezett a magánpénztári számlákon.

Ennél is nagyobb problémát jelentett azonban a magánpénztárak rossz működési hatékonysága. A magas működési költségek – amelyek egyik oka nyilvánvalóan a pénztárak laza szabályozása volt – a reálhozamok jelentős részét felemésztették, aminek következtében

a magánpénztári pillérben realizált tőkenövekmény jóval elmaradt a várakozásoktól. Simonovits (2008) szerint 2005-ig a magánpénztárak átlagosan gyakorlatilag nulla reálhozamot értek el.

A reform egy másik problematikus vonása az államháztartási egyenlegre gyakorolt kedvezőtlen hatás volt. A magánpénztári pillérbe átirányított járulékbefizetésekkel csökkentek a társadalombiztosítási nyugdíjassza bevételei, amit a központi költségvetésnek kellett pótolnia. Ezáltal romlott az államháztartási egyenleg és emelkedett az államadósság, még ha a deficit finanszírozására kibocsátott államkötvények a gyakorlatban a magánpénztárakban elhelyezett tőke számára teremtettek is értékpapír-kínálatot. A kétezres évek közepétől néhány éven át, 2004-2009 között korrigálták is az uniós számbavétel szerinti államháztartási egyenleget a nyugdíjreform hatásaként előálló deficittöbblet egy részével, ez a korrekció azonban az évtized végére megszűnt.

A jobbközép koalíció 2010-ben mindenki számára megnyitotta a magánpénztárak elhagyásának lehetőségét, hogy egyéni megtakarításait a felosztó-kirovó rendszerbe transzferálva teljes körű állami nyugdíjra szerezzen jogosultságot az aktív életpályája során szerzett jövedelmek után. Ez azonban nem volt elegendő a magánpénztárakban felhalmozott vagyon túlnyomó részének államosításához: ahhoz a magánpénztári tagok megfenyegetésére volt szükség, miszerint pénztártagságuk megőrzése esetén elesnek a továbbiakban szerzendő jövedelmük utáni társadalombiztosítási nyugdíjtól. Ennek hatására 2010-2011-ben a pénztártagok 95 százaléka hagyta el a magán-nyugdíjpénztári rendszert, ami gyakorlatilag az 1997-1998-ban elindult nyugdíjreform felszámolásával volt egyenértékű. A kötelező nyugdíjbiztosítás szinte kizárólag ismét felosztó-kirovó jellegűvé vált, az állam pedig mintegy 1 400 milliárd forintnyi – nagyságrendileg a GDP 5 százalékaival egyenértékű – vagyontömeghez jutott.

Az 1998 januárjában indult nyugdíjreformot tehát 2011-ben, két évvel az új magánpénztári nyugdíjak 2013-ra tervezett első kifizetése előtt felszámolta a hivatalban lévő kormány. A reformkudarc okai között egyfelől közgazdasági és politikai, másfelől külső és belső tényezőket különböztethetünk meg.

Közgazdaságilag a nyugdíjreform megterhelte az államháztartást, miközben csekély hozamokat eredményezett a magán-nyugdíjpénztári rendszerben. A magán-megtakarítások emelkedését az államadósság növekedése kísérte, miközben a rendszer alacsony hatékonysága

és a verseny effektív hiánya magas társadalmi költségeket eredményezett. A magánnyugdíjpénztári rendszer változatlan formában való megőrzése ezért irracionális lett volna, és a 2008-2009-es világgazdasági válságot kísérő globális mérlegalkalmazkodási folyamat során ésszerű volt a magánpénztári tagok számára visszatérési lehetőséget biztosítani a teljes társadalombiztosítási nyugdíjhoz.

A magánpénztári rendszer erőszakos, a biztosítási jogviszony keretében szerzett jogosultságok megvonásával fenyegető felszámolását azonban ez nem indokolja. Az a jogbiztonság megingását és a hosszú távú magán-megtakarítások jogi integritásának megkérdőjeleződését okozta, és hozzájárult Magyarország befektetői megítélésének romlásához. Különösen helytelen volt a hosszú távú magán-megtakarításokat rövid távú államháztartási kiadások finanszírozására fordítani, mint ahogyan azt a kormány a magánpénztári vagyon egy részével tette.

Politikai szempontból a magán-megtakarítások felszámolása és a jogbiztonság erodálása a tekintélyelvű, etatista kormányzati magatartási modell irányába mutató lépés, ami hozzájárul az államtól független gazdasági szereplők egzisztenciális helyzetének gyengüléséhez és az állami elosztási döntésektől való függőség erősödéséhez.

A magánnyugdíjpénztári rendszer felszámolásának külső oka a világgazdasági válság volt, ami növelte a kicsi, eladósodott országok kiszolgáltatottságát, megemelte a kockázati felárakat és csökkentette illetve bizonytalanabbá tette a kötelező magán-megtakarítások piaci befektetése esetén elérhető hozamokat. A válság során más kelet-közép-európai országokban – például Lengyelországban és Lettországon – is csökkentették vagy felfüggesztették a magánpénztárakba folyósított befizetéseket. A magánpénztári rendszer felszámolásáról azonban egyetlen más országban sem határoztak, és nem került sor a magán-megtakarítások gyakorlatilag kormányzati fenyegetéssel kicsikart államosítására sem.

A belső okok közül az egyik leglényegesebbnek a magánnyugdíjpénztári rendszert övező társadalmi konszenzus hiánya tűnik (Ádám 2005). A magyar nyugdíjreformot egy kétharmados parlamenti fölényben lévő kormányzati többség hajtotta végre igen rövid idő, gyakorlatilag mintegy két év alatt (1996-1997). Az előkészítés során nem jutott érdemi szerep a parlamenti ellenzéknek, ami ennek következtében nem vált elkötelezetté a reform iránt. Ezzel ellentétben Lengyelországban például egymást váltó bal- és jobboldali kormánytöbbségek együttesen dolgozták ki a nyugdíjreform alapjait. A politikai viták során

különböző társadalmi érdekképviseleti szervezeteknek – gyakran a politikai szereplők által felerősített – megfontolásait is figyelembe vették, aminek következtében a reform társadalmilag beágyazottabbá vált és politikailag hosszabb távon is stabilizálódott (Orenstein 2000).

Egy másik fontos ok a magánpénztárak felemás szabályozása volt. A szocialista kormánytöbbség igyekezett baloldali politikai identitásával összhangban hozni és a vele szövetséges szakszervezetek által ellenőrzött társadalombiztosítási önkormányzatok számára is a lehető leginkább elfogadható formába önteni a reformot. Az adott helyzetben ez a profit-érdekelt pénzügyi szolgáltatók nyílt tulajdonosi szerepvállalásának kizárásával járt, és egy rendkívül elaprózott tulajdonosi szerkezetet eredményezett. A magánpénztárak tulajdonosai a pénztártagok lettek, ami a gyakorlatban a menedzsment felett gyakorolt tulajdonosi kontroll hiányához vezetett. A nagyobb pénzügyi csoportokhoz tartozó pénztárak felett az alapító bankok vagy más pénzügyi szolgáltatók alapítói kontrollt gyakoroltak, de folyamatos tulajdonosi ellenőrzésre nekik sem volt lehetőségük. Ez a helyzet nagyban hozzájárult a magas alapkezelői költségek általánossá válásához és a piaci szelekciós mechanizmusok hiányához (Simonovits 2008).

A szakszervezeti igényeknek való megfelelés szándéka és a pénztártagoknak adott tulajdonosi jogosítványok növelhetők volna – és bizonyos esetekben nyilván növelték is – a nyugdíjreform társadalmi legitimitációját. A tulajdonosi jogok gyakorlása azonban a szélsőségesen elaprózott tulajdonosi szerkezet miatt névleges maradt, az érdemi stratégiai döntéseket a pénztárak menedzsmentjei hozták. Ez pedig hosszabb távon biztosan nem erősítette a magánpénztárak társadalmi elfogadottságát.

A reform kitalálói és kivitelezői azonban nem is a gyakorlatban kevésbé létező tulajdonosi jogoktól várták az új nyugdíjrendszer tartósan erős társadalmi támogatottságát, hanem a reform által generált (várható) jóléti többlettől. Ez a legitimációs forrás sokáig effektívnek bizonyult: a magánpénztárakhoz létrehozásukat követően rövid időn belül mintegy 2 millió tag csatlakozott, és az 1998-as kormányváltást követő reform-ellenes fordulat sem szegte kedvét a magánpénztári tagok többségének. A gazdasági konjunktúraciklus felívelő szakaszában reálisnak tűnt, hogy a tagok pénzét a tőkepiacokon befektető magánpénztárak a magas működési költségek és a névleges tulajdonosi kontroll dacára a felosztó-kirovó rendszer által elértnél magasabb hozamokat fizetnek majd tagjaiknak. A kétezres évek közepére azonban napvilágot láttak a magánpénztárak nulla-közeli átlagos reálhozamáról

szóló hírek. A világgazdasági válság tovább erodálta a magánpénztárak hozamait, amelyek az általuk kezelt vagyon egy részét egy 2008. végi jogszabály-változtatás eredményeképpen éppen 2009-től helyezhették el külföldi kibocsátású értékpapírokban.

Az alacsony magánpénztári reálhozamok és a 13. havi nyugdíj bevezetése a társadalombiztosítási nyugdíj esetében nagymértékben rontották a magánpénztári pillér relatív teljesítményét a TB-nyugdíjhoz képest. A legtöbb magánpénztári tag számára ezért a visszatérés a teljes társadalombiztosítási nyugdíjhoz még a 13. havi nyugdíj megszüntetése után is racionális lépésnek számított. Ez politikailag megkönnyíthette volna a 2010-ben hatalomra került kormány dolgát a magán-nyugdíjpénztári pillér felszámolásakor. A kormány azonban a magánpénztár-tagok meggyőzése helyett a megzsarolásukat választotta, ami nem aratott sikert. Ennek ellenére a legnagyobb magánpénztári megtakarítással rendelkező mintegy 5 százaléknyi pénztártag kivételével a tagok engedtek a kormányzati kényszernek, és feladták a kötelező magán-nyugdíjpénztári rendszerben felhalmozott megtakarításaikat.

3.3. A liberális egészségügyi reform (2006-2008)

A 2006-ban újraválasztott balközép kormánykoalíció nagy erővel látott hozzá a szerkezeti reformok megvalósításának. Ez az újabb négyéves kormányzati mandátum elnyerésének legfontosabb céljaként értelmeződött, és mintegy utólag volt hivatva igazolni a választások megnyerését szolgáló, 2005-2006-ban alkalmazott populista gazdaságpolitikát.

A 2006-os kormányprogram ennek megfelelően számos szerkezeti reformot tartalmazott, magában foglalva a közigazgatás, az önkormányzati feladatellátás és finanszírozás, a nyugdíjrendszer, a rokkantsági ellátások, a köz- és felsőoktatás, az adórendszer, valamint a helyközi tömegközlekedés átalakítását. A leglátványosabb és az államháztartási konszolidációhoz is nagymértékben hozzájáruló, ugyanakkor politikailag legérzékenyebb és legtöbbet vitatott reformterület azonban az egészségügy volt.

Az egészségügyben 2006-2008 között hat szerkezeti változást célzó törvényt fogadott el a parlament. Ezek közül az utolsót, a több-pénztáros egészségbiztosítási rendszer kialakításáról szóló 2008. évi I. törvényt még 2008-ban visszavonta a parlament. Ez volt a

kormánykoalícióban résztvevő és az egészségügyi tárcát irányító szabaddemokraták számára talán legfontosabb reformot, az egészségbiztosítás piaci alapokra helyezését célzó törekvés kompromisszumos eredménye. Ez a kompromisszum – bizonyos mértékig a nyugdíjreform során alkalmazott nem-magántulajdonú kötelező magánpénztárak esetéhez hasonlóan – megmutatta az egészségbiztosítás piacosítására való fogadókészség hiányát, és magában hordozta a reform kudarcát. A folyamat egészének megértéséhez azonban először röviden tekintsük át az egészségügy területén végrehajtott többi reformintézkedést. Ehhez Sinkó (2009) munkájára támaszkodom.

Az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény állította fel 2007-ben az Egészségbiztosítási Felügyeletet (EBF). A szervezet 80 fővel működött, noha a több-biztosítós modellt, aminek keretében a magánbiztosítókat lett volna hivatva felügyelni, végül nem alakították ki. A szervezet főként betegvédelmi feladatokat látott el, amikor büntetéseket szabott ki a szolgáltatókra a jogszabályi előírások be nem tartásért. Emellett kidolgozott egy minőségi mutatószám-rendszert, aminek eredményét közzétette a honlapján. Itt lehetett tájékozódni az egyes szolgáltatók minősítéséről és a várakozási időkről.

Az egyes az egészségügyet érintő törvényeknek az egészségügyi reformmal kapcsolatos módosításáról szóló 2006. évi CXV. törvény újradefiniálta az ellátásra való jogosultság feltételeit és a szolgáltatások igénybevételének körülményeit. Fizetőssé váltak az egészségügyi ellátások azoknak az eltartottnak a számára, akiket addig az eltartó jogán térítésmentesen láttak el az állami egészségügyben. Ez mintegy 50 ezer állampolgárt jogosultságát érintette, akiknek, ha egészségügyi biztosításra tartottak igényt, jogosultságot kellett szerezniük. Rajtuk kívül másik 150-160 ezer emberről derült ki, hogy nincs járulékfizetői jogviszonya, és így nem jogosult az ellátásokra. Nekik ugyancsak jogosultságot kellett szerezniük az ellátások igénybevételéhez. Ez több tízmilliárdos bevételt eredményezett az Egészségbiztosítási Alapnál. Mindezek eredményeképpen több százezerrel nőtt az állami egészségügyben biztosítási jogviszonnal rendelkezők száma. A rendezetlen biztosítási jogviszonyú állampolgárok korábbi 500 ezer és 1 millió közti száma 2008-ban 200 ezerre csökkent.

Ez a törvény vezette be a vizitdíjat és a kórházi napidíjat is, amelyeket a 2008. március 9-i népszavazás nyomán törölt el a parlament. 14 hónapos alkalmazási idejük alatt a szolgáltatók 24 milliárd forintos bevételt szereztek ebből a két tételből. Bevezetésük azonban túlmutatott a

közvetlen bevétel-növelésen: az egészségügyi kormányzat szándékának megfelelően jelentősen befolyásolta a betegek magatartását, nagyarányban csökkentve a betegforgalmat.⁹

Igaz, ez nemcsak a két hozzájárulási forma bevezetésének volt a következménye, hanem az elszámolható teljesítményekre kirótt volumenkorlátnak és a korábban megszokott betegutak részleges szétzilálódásának is. Emellett változott a receptfelírási gyakorlat a háziorvosi praxisban, ami ugyancsak csökkenthette az orvos-beteg találkozások számát. A felmérések szerint a vizitdíj főként az alacsonyabb jövedelműek számára jelentett visszatartó erőt az orvoshoz fordulással szemben. A díjak 2008 áprilisi megszüntetése után némi visszarendeződés volt megfigyelhető mindhárom ellátási szinten (szakrendelők, kórházak, háziorvosok), de az igénybevétel sehol sem tért vissza teljesen a díjak bevezetését megelőző, 2006-os szintre.

Mindezek mellett a 2006. évi CXV. törvény írta elő a várólisták közzétételi kötelezettségét is, amire a volumenkorlát bevezetése miatti sorban állások kialakulása nyomán került sor.

Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény rögzítette a fekvőbeteg-ellátásban a közfinanszírozás keretei közé befogadható ágyak számát. Ez a törvény vezette be a súlyponti és területi kórházak közti megkülönböztetés rendszerét is, radikális átcsoportosítást eredményezve a kórházi szektor államilag finanszírozott kapacitásaiban. Ez az aktív ágyakon 25,4 százalékos kapacitás-csökkentést; a krónikus, rehabilitációs illetve ápolási ágyakon viszont 31 százalékos kapacitás-emelést jelentett.

A leépítések indokoltsága nyilvánvaló volt, a döntéshozatal módja és a megvalósítás azonban nagy feszültségeket keltett a szakmán belül és kívül is. A leépítések módjával szembeni legfontosabb kritika az, hogy nem volt tekintettel az ellátó rendszer biztonságos működtetésére, a bevált betegutakra és orvos-beteg kapcsolatokra. A 173 közfinanszírozott kórházból 6-ban szűntek meg a közfinanszírozott kapacitások. Emellett 12 kórház aktív fekvőbeteg szakellátásának közfinanszírozása és további 33 kórház legalább egy szakmacsoportjának közfinanszírozása szűnt meg.

A sikertelen regionális egyeztetések után 51 önkormányzat támadta meg a bíróságokon a miniszter döntését kórházuk lecsökkentett aktív kapacitása miatt. Végül az Alkotmánybíróság

⁹ A betegforgalom a vizitdíj és a kórházi napidíj bevezetését követően a különböző (nem-krónikus) ellátási formák esetében 15-18 százalékkal csökkent.

alkotmányellenesnek minősítette a kapacitások felosztásának módját, és új szabályozás kialakítására kötelezte a kormányt.

A biztonságos és gazdaságos gyógyszer és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény feladata volt a gyógyszertámogatások emelkedésének megállítása. Az egyszerűbb gyógyszerek árusítására a patikai forgalmon kívül is mód nyílt, nőtt az olcsóbb, generikus gyógyszerek használata, csökkent a támogatott gyógyszerek köre. Emellett forgalomarányos különadót vetettek ki a gyógyszergyártó cégekre, az orvoslátogatókért pedig úgynevezett fejpénzt kellett a gyártóknak fizetni. Mindez gyors és látványos sikert hozott, és 2007-2008-ban 2006-hoz képest mintegy 20 százalékkal csökkentek az Egészségügyi Alap GDP-arányos gyógyszerkiadásai.

Végül az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény gyengítette az egészségügyi kamarák jogállását, megszüntetve a kötelező tagságot. Ez az Orvosi Kamara által ellenségesnek tekintett lépés inkább növelte, mint csökkentette a kamara harci kedvét az egészségügyi kormányzattal szembeni fellépés során.

Ezek után térjünk vissza az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvényhez. Ennek feladata volt a két koalíciós párt, a több-biztosítós egészségbiztosítási reformot követelő SZDSZ és az azzal szembenálló MSZP közti kompromisszum megteremtése. Az eredmény egy öszvérmegoldás volt; pontosabban lett volna, ha megvalósul.

Versengő magánbiztosítók nem jöttek volna létre, és az egészségbiztosítás privatizálására sem került volna sor. A pénztárak nonprofit alapon működtek volna, kötelezően többségi állami tulajdon mellett. Ugyanakkor a biztosítottak választhattak volna a pénztárak között, és átléphetek volna egyik pénztárból a másikba, amelyek így elvben versenyezhetek volna egymással a biztosítottakért.

Hogy több kötelezően többségi állami tulajdonú egészségbiztosítási pénztár mennyiben generált volna fogyasztói hasznokat a biztosítottak számára és olcsóbb, hatékonyabb működést az egészségügyi intézményrendszerben, sosem derült ki. Elméleti alapon nehéz belátni, hogy miért került volna sor minderre: ha az állam egyetlen egészségbiztosítót nem képes hatékony működésre bírni, miért volna erre képes több pénztár esetén? Mivel kötelező magánbiztosítók létrehozására nem lett volna mód, és mivel a pénztártagok egészségügyi

ellátást az állam szavatolta volna pénztárjuk kudarca esetén, kérdéses, hogy a pénztárak közti választás lehetősége bármilyen piaci szelekciós hatással járt-e volna.

Nyilvánvaló, hogy az elfogadott törvény az SZDSZ és az MSZP közti kompromisszum szülte volt, anélkül azonban, hogy tartalmazta volna az egészségbiztosítás piaci alapra helyezésének lehetőségét. Ha pedig nem tartalmazta, kérdés hogy voltaképp bárki jól járt-e vele.

Az SZDSZ számára a törvény minden hiányosságával együtt a kormányzati részvétel igazolását jelentette. Ha a politikailag lehangsúlyosabb liberális reformtörekvésnek számító több-biztosítós modell ebben az intézményesen legyengített változatban sem jön létre, a párt számára nehéz lett volna elmagyarázni, hogy mit keres a kormánykoalícióban. Az egészségügy reformja és azon belül az egészségbiztosítás átalakítása az SZDSZ legfontosabb politikai célja volt ezekben az években, és a több-pénztáros modell lehetséges szakmai és politikai kudarca dacára is kedvezőbb alternatívának tűnhetett a liberálisoknak rövidtávon, mint a reformtörekvés nyílt és egyértelmű veresége.

Az MSZP számára a törvény kettős célt szolgált: az SZDSZ benntartását a kormánykoalícióban a kormányzáshoz szükséges parlamenti többség fenntartása érdekében és az egészségbiztosítás piaci alapokra helyezésének elkerülését. A törvény mindkét célt elérte, ha a 2008 március 9-i népszavazás új helyzetet teremtett is. Ennek megértéséhez azonban vissza kell lépnünk az időben két évet.

Az egészségügyi reform népszerűtlenségében – és így a népszavazási kudarcban – döntő szerepet játszott, hogy a reformintézkedés elindulásával párhuzamosan jelentősen csökkentek az egészségügyre szánt államháztartási kiadások. A 2006-os Konvergencia Program értelmében az államháztartási megtakarítások jelentős része az egészségügyre hárult. Az Eurostat adatai szerint az egészségügyre fordított magyar GDP-arányos államháztartási kiadások a 2006-os 5,6 százalékról 2008-ra 4,9 százalékra csökkentek. Ennél alacsonyabb mutatóval az EU-ban csak Bulgária (4,5%), Ciprus (3%), Lettország (4,6%), Luxemburg (4,7%) és Románia (3,2%) rendelkezett.

Az OECD adatai szerint 2006-2007-ben 10,3; 2007-2008-ban 2,2; 2008-2009-ben pedig további 5,3 százalékkal csökkent az egészségügyi közkiadások reálértéke. Az összes egészségügyi kiadáson belül a közkiadások aránya a 2006-os 69,8 százalékról 2008-ra 67,1 százalékra csökkent, hogy azután 2010-re 64,8 százalékra mérséklődjön tovább. Ezekhez

hasonlóan alacsony aránnyal az európai OECD-tagok között csak Görögország (2008: 59,9%; 2010: 59,4%), Portugália (2008: 65,3%; 2010: 65,8%) és Szlovákia (2008: 67,8%; 2010: 64,5% rendelkezett).

Nem bizonyítható, de nem is elképzelhetetlen, hogy a reform megtervezői és végrehajtói számára az egészségügyi költségvetés csökkentése – aminek döntő részét persze nem a kórházi ellátórendszerre, hanem a gyógyszer támogatásokra szánt kiadások csökkentése jelentette – inkább előnyösnek, mint hátrányosnak tűnt. A rosszabb anyagi helyzetű intézmények ugyanis kisebb ellenállást tudtak kifejtetni, mivel nőtt a kormánnyal szembeni kiszolgáltatottságuk, miközben erőfeszítéseiket a napi túlélésre kellett összpontosítaniuk. Ez összhangban áll az irodalomnak azzal a megfigyelésével, hogy a stabilizációs kényszerhelyzetekben könnyebb szerkezeti változtatásokat végrehajtani (Rodrik 1996).

Ugyanakkor az állami egészségügyi kiadások csökkenése és az intézményrendszer destabilizációja a közvélemény szemében kompromittálta az egészségügyi reformot, és a több-biztosítós modell körüli – a kormánykoalíción belül is zajló – vitákkal együtt az átgondolatlanság és felelőtlenség képét erősítette. Ráadásul a reformfolyamatot – és azon belül különösen az egészségbiztosítás reformját – teljes szakmai és politikai konszenzushiány övezte. Tiltakoztak ellene az érintett önkormányzatok, kórházak és szakmai érdekképviselők. Az intézményesen gyengíteni szánt orvosi kamara látványos és folyamatos ellenállást fejtett ki. Eközben a 2006 második felében meginduló államháztartási stabilizáció komoly társadalmi áldozatokat követelt: 2007-ben az 1995-öshöz hasonló mértékű reáljövedelem-csökkenésre került sor.

Ebben a helyzetben került sor a 2008. március 9-i népszavazásra, ahol a vizitdíj, a kórházi napidíj és a felsőoktatási tandíj eltörléséről foglalhattak állást a választók. A népszavazás a vártál magasabb, 50,5 százalékos részvétel mellett egyértelműen elutasította mindhárom térítési formát. A kórházi napidíj esetében 84,1; a vizitdíjban 82,2; a tandíjban 82,2 százalék volt az eltörlésre szavazók aránya. Ez 3,3-3,4 millió szavazatot jelent, ami több, mint amennyit az 1990 utáni magyar demokrácia történetében valaha egyetlen párt vagy egy kormánykoalíció pártjai összesen szereztek.

A baloldali-liberális koalíció tehát megrendítő erejű vereséget szenvedett a népszavazáson, ami addigi politikájának gyökeres felülvizsgálatára kényszerítette a kormányfőt. A reformpolitikával való szimbolikus szakítás és a szabaddemokrata egészségügyi miniszter

menesztése után a liberálisok kiléptek a kormánykoalícióból. A több-pénztáros egészségbiztosítási modellt a parlament néhány hónappal később visszavonta. A reform mind szimbolikus, mind praktikus értelemben súlyos politikai vereséget szenvedett tehát, noha az ellátórendszer átalakításának számos eleme fennmaradt. A szakmai érdekképviselői szervezetek számára sokkal elfogadhatóbb, nem-politikus háttérű új egészségügyi miniszter a ciklus hátralévő részében igyekezett kompromisszumos politikát folytatni, és tartózkodott a további szerkezeti változtatásoktól.

4. Összegzés: A reformkudarc anatómiája

A kilencvenes évek átalakulási minta-országának számító Magyarország a kétezres években egyre romló átalakulási teljesítményt nyújtott. Az első poszt-szocialista évtized reformsikereit látványos reformkudarcok követték. Mi volt a kudarcok oka? Elhibáztak voltak a reformok, vagy a bevezetésük és alkalmazásuk volt helytelen? Netán a kezdetben befogadó magyar gazdasági-társadalmi közeg vált idővel elutasítóvá a reformokkal szemben?

A piacgazdaságot megalapozó reformok Magyarországon gyorsabbak és mélyrehatóbbak voltak, mint a környező poszt-szocialista országokban. A bennfentesek tulajdonszerzését korlátozó nagyvállalati privatizációval együtt ez volt a kilencvenes évek kiugró magyar reformteljesítményének alapja. Mindebben meghatározó szerepet játszott a mindenkori kormány és a mögötte álló parlamenti többség autoritása: Magyarország valószínűleg az egyetlen ország a térségben, ahol a kormányzó többség 1990 óta mindig kitöltötte a teljes parlamenti ciklus adta mandátumot. A végrehajtó hatalom túlsúlyával jellemzett, a kormánnyal szembeni intézményes politikai ellensúlyokat nélkülöző politikai szerkezet jól vizsgázott a piaci reformok bevezetése terén, de a kilencvenes évek reformsikerei közepette is megmutatkoztak a magyar átalakulás gyengéi: a foglalkoztatás szintje jóval a regionális átlag alá süllyedt, a közszolgáltatások átalakítása körül pedig minimális politikai konszenzus sem alakult ki.

A privatizáció és a vállalati szektor átalakulása a termelékenység és a versenyképesség mutatói alapján sikeresnek bizonyult, ahogy a nyugdíjreform is elnyerte a biztosítottak túlnyomó többségének támogatását. A reformok társadalmi és politikai fenntarthatósága

mégis kérdéses maradt: a munkapiaci visszailleszkedésre képtelen tömegek preferenciái populista irányba tolták a gazdaságpolitikát (Sachs 1989, Dornbush–Edwards 1989), a nyugdíjreform paramétereit pedig a bevezetését követő kevesebb, mint egy éven belül felülvizsgálta az 1998-ban megválasztott új parlamenti többség (Simonovits 2008).

Mindez visszavezet a kelet-közép-európai összevetésben intézményesen kirívóan erősnek számító többségi kormányzati felhatalmazás problémájához: a kormánnyal szembeni intézményes politikai ellensúlyok hiányában gyengék maradtak azok a visszacsatolási mechanizmusok, amelyek feladata lett volna a tagolt társadalmi érdekek becsatornázása a közpolitika-alkotásba. Az erőforrásokkal rosszul ellátott társadalmi csoportok politikailag inaktívak maradtak, a társadalom jó része a Kádár-rendszerben elsajátított viselkedési mintázatokat reprodukálva csak elszenvedte, de nem befolyásolta aktívan a politikai döntéshozatalt (Greskovits 1998).

A legitimációs deficitet és az abból fakadó politikai destabilizáció-veszélyt a kormányok – megint csak a Kádár-kori beidegződéseknek megfelelően – a gazdaság teljesítőképességét meghaladó jóléti transzferekkel enyhítették. A társadalom gazdaságilag inaktív része a tartós, hosszú távú gazdasági fejlődés helyett a transzferjuttatások rövidtávú növelésében vált érdekeltté. A társadalmilag alulintegrált gazdasági átalakulás így a fejlődő országok – mindenekelőtt Latin-Amerika – történetéből ismert fejlődés-gazdaságtani csapdával: a populizmus veszélyével szembesült (Sachs 1989, Dornbush–Edwards 1989).

A vállalati szektor átalakulásának esetében a problémát a technológia-intenzív növekedési modell alacsony munkaerőigénye és a szakképzetlen munkaerő iránti szerény kereslet jelentette. A vállalati költségvetési korlát gyors megkeményedése nem nyújtott lehetőséget sem a vállalati sem a munkavállalói alkalmazkodásra. Ellentétben a cseh és szlovák példával, ahol a foglalkoztatás fenntartását a privatizáció után is állami támogatások és kedvezményes bankhitelek (Drahokoupil 2008) valamint laza csődszabályok (Kornai 2000) szolgálták, a magyar átalakulás során a foglalkoztatottak mintegy ötöde tartósan kikerült a munkapiacról.

Noha a nyugdíjreform kifejezetten népszerű volt a munkavállalók körében, és néhány éven belül mintegy 2 millióan csatlakoztak a kötelező magánpénztárakhoz, a politikai konszenzus-hiány aláásta a rendszer kiszámíthatóságát és a válsághelyzetekkel szembeni ellenálló-képességét. A reform megalkotásakor, 1996-1997-ben a balközép koalíció kétharmados parlamenti többséggel rendelkezett. Nagy volt a kísértés a nyugdíjrendszer gyors és átfogó

átalakítására, ami élvezte a lakosság jelentős részének egyetértését és megfelelt a Világbank által meghatározott szakmai elvárásoknak. A reform a népszerűtlen Bokros-csomag után alig egy évvel politikailag vonzó, gazdaságpolitikailag pedig a piaci viszonyok kiterjesztésének irányába mutató lépésnek számított. Ugyanakkor a vezető baloldali kormánypárt, valamint szakszervezeti szövetségei és az általuk ellenőrzött társadalombiztosítási önkormányzatok számára fontos volt, hogy az új magán-nyugdíjpénztárak ne profitérdekeltségi alapon, magántulajdonosi formában jöjjenek létre. A formálisan a tagok által birtokolt magánpénztárak menedzsmentje felett viszont a gyakorlatban sokszor senki nem gyakorolt effektív tulajdonosi kontrollt.

Ellenzéki támogatás hiányában a magán-nyugdíjpénztári rendszer politikailag kezdettől fogva instabil volt, a menedzsment feletti tulajdonosi ellenőrzés hiánya pedig hozzájárult a magas működési költségekhez és alacsony reálhozamokhoz. A lengyel nyugdíjreformmal ellentétben a hárompillérű magyar nyugdíjrendszer csak az egyik politikai oldal támogatását élvezte (Orenstein 2000), ami döntő szerepet játszott a reform 2010 utáni visszavonásában.

A hanyatlás a 2002-es választásokat megelőző politikai ígéretversennyel vette kezdetét, ami populista pályára helyezte a gazdaságpolitika-alkotást. Ismét emelkedni kezdett a 2001-ig csökkenő államadósság, és megindult a háztartások eladósodása. Ez gyors ütemben számolta fel a vállalati szektor átfogó reformja és a privatizáció során elért versenyelőnyt, és az évtized közepétől romlani kezdtek Magyarország relatív pozíciói a kelet-közép-európai térségben.

A 2006-ig halogatott költségvetési kiigazítás gazdasági, társadalmi és politikai költségeit nagyszabású reformprogrammal igyekezett ellensúlyozni a kormány. A politikailag kevésbé hangsúlyos reformok – az adóbeszedés hatékonyságának javítása, a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát növelő parametrikus változtatások és a közigazgatás hatékonyságát emelő intézkedések – jelentős része sikeres volt, és segített fenntartható pályára helyezni az államadósságot. A politikailag leghangsúlyosabb reformcsomag, az egészségügyi rendszer átalakítása azonban kudarcba fulladt.

A társadalombiztosításnak a nyugdíjrendszer melletti másik ágát jelentő egészségügy reformját az 1997-1998-as hagyományt követve ismét politikai konszenzus nélkül igyekezett végrehajtani a kormány. A helyzet azonban két szempontból is nehezebb volt az egy évtizeddel korábbinál: egyrészt ezúttal a szakmai szervezetek, érdekképviselők szinte egyöntetűen elutasították a kormány elképzeléseit (Sinkó 2009). Másrészt – ettől nem

függetlenül – a kormánypártok sem értettek egyet az alapkérdések jó részében. A legfontosabb vitapontot a 2006-os kormányprogramban megvizsgálandó kérdésként szereplő biztosítási reform jelentette. A koalíciós pártok közti kompromisszum eredményeképp végül 2008 elején megszületett, kizárólag állami többségű biztosítási intézetekből álló többpénztáros modell kevésbé emlékeztetett az eredeti liberális reformkonceptióra. A reformpolitika feletti népítéletként értelmezett 2008. márciusi népszavazás azonban ezt is levette a napirendről, mivel a koalíció felbomlását követően a parlament visszavonta a biztosítási törvényt.

Milyen tanulságok vonhatóak le a 2006-2008 közötti, költségvetési szempontból eredményes, politikailag azonban a kormány számára súlyos bukást hozó reformfolyamatból? A történetek igazolni látszanak Rodrik (1993, 1996) megfigyelését, miszerint a stabilizáció és a reformok halogatása során felhalmozódó társadalmi, gazdasági és politikai költségeket a végül megvalósuló reformok gyakran nem kompenzálják. Az ilyenkor gyakori „reform-túllövés” olyan intézkedéseket is magában foglal, amelyekre a stabilizációhoz nincs szükség, társadalmi és gazdasági elfogadottságuk azonban alacsony. Az eredmény a politikai konfliktusok kiéleződése és olyan populista politikai reakciók kiváltása, amelyek gyakran elsöprik az egész reformfolyamatot, hogy azután egy későbbi időpontban – többnyire valamilyen intézményi válság következményeként – újrainduljon a halogatás–reformtúllövés–populizmus ciklus.

A reformkudarcc okaként az ellenérdekelt társadalmi szereplők populista mozgósítása (Dornbusch–Edwards 1989, Sachs 1989) és a reformellenes különérdekek felülkerekedése (Gelbach–Malesky 2010) azonosítható. Ameddig a demokratikus politikai viszonyok fennállnak, a társadalmi támogatás kritikus szintjének megteremtése és a különérdekek érvényesülését korlátozó vétőszereplőknek a közpolitika-alkotási folyamatba való becsatornázása javíthatja a reformok esélyeit. A végrehajtó hatalom intézményes erősítése és a befolyásának útjában álló politikai korlátok lebontása a rövidtávú hatékonysági előnyök dacára nem ígér megoldást: nem képes ugyanis kezelni a reformok társadalmi költségeinek méltánytalan eloszlásából, az információs asszimetriákból és a reformok eredményével kapcsolatos bizonytalanságából fakadó nehézségeket.

Hivatkozások

- Ádám, Zoltán 2005. „The Hungarian Pension System”. In: Jan Winiecki ed. *The Reverse Learning. Papers from the First Lancut Economic Forum on ‘New Europe’*. Rzeszow: University of Information Technology (WSliZ), 2005. pp. 145-153.
- Aghion, Philippe – Algan, Yann – Cahuc, Pierre – Shleifer, Andrei 2010. „Regulation and Distrust”. *The Quarterly Journal of Economics*, August 2010.
- Alesina, Alberto – Angeletos, George-Marios 2005. “Corruption, Inequality, and Fairness,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 52, No. 7, pp. 1227–1244.
- Alesina, Alberto – Drazen, Allan 1991. „Why Are Stabilizations Delayed?”. *American Economic Review*, Vol. 81, pp. 1170-88 (December).
- Alesina, Alberto – Perotti, Roberto 1996. „Budget Deficits and Budget Institutions”. NBER Working Paper No. 5556.
- Alesina, Alberto – Perotti, Roberto 1994. „The political economy of budget deficits”. NBER Working Paper Series, No. 4637, február.
- Andor, László 2010. *Eltévedt éllovas. Siker és kudarc a rendszerváltó gazdaságpolitikában*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Baxandall, Phineas 2002. „Hungary: Retrenchment amid Radical Restructuring”. In: Gertrude S. Goldberg – Marguerite G. Rosenthal: *Diminishing Welfare: A Cross-national Study of Social Provision*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group, pp. 271-294.
- Benczes, István 2008. „A költségvetési hiány politikai gazdaságtana”. *Közgazdasági Szemle*, 55. évf, pp. 218-232 (március).
- Csontos, László – Kornai, János – Tóth, István György 1996. „Adótudatosság és fiskális illúziók”. In: Andorka, R. – Kolosi, T. – Vukovich, Gy. (szerk.): *Társadalmi riport 1996*. Budapest: TÁRKI – Századvég, pp. 238-271.
- Dornbusch, Rudiger – Edwards, Sebastian 1989. „Macroeconomic Populism in Latin America”. National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper No. 2986.
- Drahokoupil, Jan 2008. *Globalization and the State in Central and Eastern Europe: The politics of foreign direct investment*. Milton Park and New York: Routledge.
- EBRD 1998. *Transition report 1998*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- EBRD 1997. *Transition report 1997*. London: European Bank for Reconstruction and Development.

- Fazekas, Károly – Scharle, Ágota (szerk) 2012. *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010.* Budapest: Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet és MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet (<http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf>).
- Gelbach, Scott – Malesky, Edmund J. 2010. „The Contribution of Veto Players to Economic Reform”. *The Journal of Politics*, Vol. 72, No 4 (September), pp. 957-975.
- Giddens, Anthony 2000. *The Third Way and Its Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony ed. 2005. *The New Egalitarianism*. Cambridge: Polity Press.
- Greskovits, Béla 1998. *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*. Budapest: Central European University Press.
- Guriev, Sergei – Zhuravskaya, Ekaterina 2009. „(Un)happiness in Transition”. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 23, No. 2, Spring, pp. 143-168.
- Hellman, Joel S. 1998. „Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions”. *World Politics*, Vol. 50, No. 2, pp. 202-234.
- Kornai, János 2000. „A költségvetési korlát megkeményítése a poszt-szocialista országokban”. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 67, pp. 1-22 (január).
- Kornai, János 1993a. „Transzformációs visszaesés. Egy általános jelenség vizsgálata a magyar fejlődés példáján”. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 40, No. 7-8.
- Kornai, János. 1993b. *A szocialista rendszer. Kritikai politikai gazdaságtan*. Budapest: Heti Világgazdaság Kiadó.
- Kornai, János 1980. *A hiány*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Kornai, János 1978. „A hiány újratermelése”. *Közgazdasági Szemle*, No. 9, pp. 1034-1050.
- Köllő, János 2009. *A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt-szocialista gazdaságban*. Budapest: Osiris.
- Orenstein, Mitchell A. 2000. *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*. Washington DC: World Bank Publications.
- Perotti, Roberto 1992. „Increasing Returns to Scale, Politics, and the Timing of Stabilization”. Mimeo, Columbia University (March).
- Persson, Torsten – Tabellini, Guido 2003. *The Economic Effects of Constitutions: What do the Data Say?*. Cambridge: MIT Press.

- Rodrik, Dani. 1996. „Understanding Economic Policy Reform”. *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, March (pp. 9-41).
- Rodrik, Dani 1993. “The positive economics of policy reform”. *American Economic Review*, Vol. 83, No. 2, pp. 356–361.
- Roland, Gerard 2002. „The Political Economy of Transition”. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1 (Winter), pp. 29-50.
- Roubini, Nouriel – Sachs, Jeffrey 1989. „Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”. *European Economic Review*. May, 33:5, pp. 903-33.
- Rovelli, Riccardo – Zaiceva, Anzelika 2013. „Did support for economic and political reforms increase during the post-communist transition, and if so, why?” *Economics of Transition*. Vol. 21, No 2 (April), pp. 193-240.
- Sachs, Jeffrey 1989. "Social Conflict and Populist Policies in Latin America," National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper No. 2897.
- Simonovits, András 2008. “A Magyar nyugdíjrendszer reformja”. *Külgazdaság*, 2008 1-2.
- Sinkó, Eszter 2009. „Az egészségügy – bukott reformkísérlet után”. In: Sándor, Péter – Vass, László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja, pp. 1152-1177.
- Voszka, Éva. 2003. *Versenyteremtés – alkuval*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Williamson, John ed. 1994. *The political economy of policy reform*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Williamson, John 1990. „What Washington Means by Policy Reform”. In: John Williamson (ed): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington DC: Peterson Institute for International Economics.

Kopint-Tárki Konjunktúrakutató Intézet Zrt.

Cím: 1112 Budapest, Budaörsi út 45.
Telefon: 309-2695
Telefax: 309-2647

www.kopint-tarki.hu
info@kopint-tarki.hu