



*Bartha Attila (MTA TK PTI):*  
**11 tézis a magyar nyugdíjrendszer  
változásainak politikai motívumairól**

*Gáspár Pál emlékére*

„Az öregedés káráról és hasznáról”.  
Társadalomtudományok a demográfiai öregedésről.  
*Az MTA TK konferenciája a Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából*  
Budapest, 2013. november 21.

# A magyar nyugdíjreformok és a politikatudományi perspektíva

- Előregedő társadalmak: fokozódó makropénzügyi nehézségek a jóléti rendszerek menedzselésében → fokozott **reformkényszer** különösen a társadalombiztosítási **nyugdíjrendszereknél**
- Hasonló problémák – erősen különböző válaszok: a nyugdíjrendszer változásainak jelentős **politikai szabadságfoka** van  
→ a nyugdíjreformok pályája nem érthető meg pusztán szakpolitikai perspektívából, a **hatalmi politikai motívumok** is számítanak
- A politikai aktorok számára azok a változások érdekesek, amelyek nem rutinszerű alkalmazkodások az igazgatás szakértői berkein belül: (i) legalább a **szakpolitikai instrumentumok** módosulnak vagy (ii) szakpolitikai **diszkontinuitás** következik be (Hall, 1993: másod- és harmadrendű változások)

# Miért érdekes a magyar nyugdíjreformok pályája?

- 1. tézis: Ahhoz képest, hogy a jóléti reformok elindításának választási kockázata a nemzetközi irodalom szerint kiugró, **a magyar nyugdíjrendszert feltűnően sok jelentős változás** ( $n=6+1$ ) 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.

→ Miért van nálunk feltűnően sok jelentős változás?

# Az extrém választói támogatottság nem atipikus Magyarországon

- 2. tézis: Az átlagnál nagyobb a reformok esélye vagy akkor, ha a kormányzó párt(ok) választói támogatottsága vagy a **biztos vesztes** kilátását mutatja (Kahneman – Tversky, 1979 → Vis – Van Kersbergen 2007) vagy **fölényes támogatottságot** élvez (Pierson, 1996).

→ **Magyarországon mindkét konstelláció többször** előfordult, és jelentős változásokkal járt a nyugdíjrendszerben

- előbbire példa a rendszerváltás utáni első kormány, valamint a 2009-2010-es Bajnai-kormány időszak;
- utóbbira példa, hogy mind a vegyes nyugdíjrendszer bevezetése, mind pedig lényegi megszüntetése idején kétharmados többsége volt az akkori kormányzó erőknél

# Nálunk a nyugat-európaihoz képest politikailag könnyebb (!!)

## reformálni

A politikailag könnyebb reformálhatóság oka:

- 3. tézis: Magyarországon **csekély az intézményi ellenállás** (Pierson 1994), **kevés a vétópont, gyengék** az effektív **blokkoló** pozíciójú aktorok.
- Már az Alkotmánybíróság vétója sem..
- Szervezetlenek a jóléti komplexum aktorai
- Gyengék a szakszervezetek (Tóth, 2001), a civil szerveződések

→ De a politikailag könnyebb reformálhatóság nemcsak egy adott reformkísérletre érvényes, hanem bármely következőre is (ami lehet az előzővel ellentétes irányú)



## A reformok nem kompromisszum nyomán, hanem erőből születnek

A reformok nem a meghatározó politikai erők közti kompromisszum nyomán jönnek létre, mert:

- 4. tézis: Magyarországon nagy, ráadásul a kétezres évtizedben szignifikánsan növekvő a **polarizáltság** (Dalton 2008, Körösényi 2012, Savage 2013).
- 5. tézis: A kompromisszumképtelenséget az is táplálja, hogy szignifikánsan különbözik a meghatározó **pártok szavazótáborának generációs profilja** (Schludi, 2005 nyomán)

# A jóléti expanzió legitimációs funkciója

A világnézet kevésbé, a történeti örökség annál inkább számít:

- 6. tézis: a pártok pozíciója nem a bal- és jobboldali elkötelezettségükön múlnak elsősorban; **útfüggőség** és a **választások politikai ciklusa** (Gál, 2008) magyaráz inkább
- 7. tézis: máig hat a Kádár-rendszer jóléti expanziójának „**krízisciklus**” jellege (Tomka 2012) → a magyar politikai közösség a jóléti populizmus légkörében szocializálódott.. ezt az attitűdöt megerősíti, ha kudarc érzete társul a liberális ihletésű szakpolitikai reformokhoz (Vanhuysse, 2009)

## A magyar nyugdíjreformok procedurális legitimitása gyenge

A magyar nyugdíjreformok észlelt kudarcra jellemzően nem önmagában való szakpolitikai kudarc; oka lehet az általánosan megrendülő politikai legitimitás.

- 8. tézis: a sebezhető országokban tipikusan a makropénzügyi kényszerek **sürgetése** mellett történnek a nyugdíjreformok; ekkor a politikai elit jellemzően a demokrácia azon elemeinek kiiktatására törekszik, amelyek „a reformokat, a hatékony kormányzást lassítják → **aláaknázva a reformok procedurális legitimitását** (Bartha, 2013)

Teszt: a romló gazdasági teljesítmény. Ördögi kör alakulhat a politikai intézményekbe vetett bizalom, a jóléti szakpolitikai eredményesség és a demokratikus eljárások korrektsége között (Boda, 2013)



# A magyar nyugdíjrendszer változásaira erősen hatottak az exogén aktorok

- 9. tézis: A magyar nyugdíjrendszer változásaira az exogén, szupranacionális aktorok több esetben kifejezetten erős, a nyugat-európainál sokkal jelentősebb hatást gyakoroltak.
- Világbank: a vegyes rendszer bevezetésekor (Gedeon, 1999)
- Európai Bizottság: álláspontja 2010-ben a magánnyugdíjpénztárakba történő befizetések államháztartási bevételekként történő el nem számolhatóságáról (Kun 2010).
- Nemzetközi pénzügyi lobbicsoportok a vegyes rendszer bevezetésekor (Urbán, 1998; Naczyk – Palier, 2013)

# Érdemi másodrendű változások a politikai csinnadratta szélárnyékában?

- 10. tézis: A politikai mechanizmusok (2-9. tézisek) bizonytalanná teszik Magyarországon a másod- és harmadrendű változások (paradigmatikus reformok) túlélését, eközben olyan a politikai aktorok által kevésbé tematizált **másodrendű változások** történhetnek, amelyek **segítették a makropénzügyi stabilizációt** → a szakpolitikailag releváns reform és a politikailag releváns reform nem szükségképpen esik egybe
- Így volt ez az 1998-as vegyes rendszer bevezetésekor (Augusztinovics et al., 2002) és 2010-es lényegi megszüntetésekor is (Simonovits, 2011)

# A szakpolitika gyengülő diszkurzív hatása

- 11. tézis: az elmúlt két évtizedben jelentősen módosult a nyugdíjreformról folyó diskurzusban megnyilvánuló aktorok diszkurzív potenciálja. A **szakpolitika diszkurzív ereje gyengült**, de a sokáig meghatározó makroöngazdászok és a befolyásos nyugdíjöngazdászok gyengülését nem a szociálpolitikai beszédmód szorítja háttérbe, hanem mindezt inkább a **par excellence hatalompolitikai megnyilvánulások dominanciája** váltja.
- A 13. havi nyugdíj bevezetése..
- a felelősség áthárítása (blame avoidance, Weaver, 1986) a vegyes rendszer leépítésekor

## Konklúzió?

- Itt most olyan téziseket sorakoztattam fel, amelyek valójában további kutatásaink (és mások kutatásainak) hipotézisei lehetnek
- Magyarország vonatkozásában számos olyan politikai motívumot találtunk, amelyek aláaknázzhatják a szakpolitikailag racionális nyugdíjreformokat, pl. ilyen a procedurális legitimitás végzetes elhanyagolása
- E tézisek közvetve alátámasztják, hogy a magyar nyugdíjreformok tervezésekor a politikai mechanizmusok számba vétele megkerülhetetlen

**KÖSZÖNÖM, KÖSZÖNJÜK A FIGYELMET!**