



Reformok felé

2011.01.04.

Vezetői összefoglaló

A közigazgatási reform első fázisa már megvalósult, a közösségi közlekedés reformjáról még csak „beszélnek” – ez a mérlege a kormány eddigi reformintézkedéseinek. 2011 a kormány tervei szerint Magyarország megújításának éve lesz, ezért a Nézőpont Intézet az év elején összegyűjtötte: mit tett kormány a miniszterelnök által megjelölt öt területen eddig, a várható reformfolyamatok milyen stádiumban tartanak és mi várható az elkövetkezendőkben.

Orbán Viktor miniszterelnök a költségvetési vita tavalyi nyitányán hangsúlyozta, hogy már „megkezdődött a nyugdíjreform, oktatási reform, közigazgatási reform, az egészségügyi reform és a közösségi közlekedési reform részleteiről szóló szakmai vitasorozat”. Ígérete szerint 2011 erről az öt reformról fog szólni. Ahhoz azonban, hogy az eddigi reformintézkedéseket számba lehessen venni, mindenekelőtt meg kell határozni a reform fogalmát.

Látható, hogy a kormány az előző ciklus varázsszavát félve használja (az egészségügyi kormányzat például egyáltalán nem), de egyelőre nem talált ki saját helyettesítő fogalmat. Maga a kormányfő is „szerkezeti reformokról” beszélt idézett expozéjában, később elhangzott „Magyarország megújítása” hivatkozás és a „Magyar Növekedési és Stabilitási Program” elnevezés is.

Elemzésünkhöz kísérletet tettünk a „reform” fogalmának értelmezésére, tudván, hogy erre több lehetőség is létezik. Reform alatt a Nézőpont Intézet az olyan szerkezeti átalakításokat érti, amelyek alapjaiban formálják át és teszik hatékonyabbá az adott intézményrendszer működését és finanszírozását. Ennek megfelelően sem a válságkezelő, sem az értékrend szerinti, sem pedig a rendszerszintű stratégiai döntéseket nem azonosítjuk a reformokkal. A korábbi baloldali-liberális kormányzatokkal szemben fontos különbség azonban, hogy az Orbán-kormány kilátásba helyezett reformjai nem azonosak a piacosítással és a liberalizációval, s várhatóan törekednek majd a társadalmi támogatás megszerzésére és megőrzésére.

De a sikeres reformoknak más feltételei is vannak. Azokat mindig hosszú döntési láncolat előzi meg, amelyben elkülöníthető a (1) kormány szintű bejelentés, (2) a vitairat megjelentése, vagy a dilemmák, alternatívák megjelölése, (3) egy végeleges koncepció, majd törvényjavaslat bemutatása, (4) döntéshozatal, (5) végrehajtás, (6) kiértékelés, visszajelzés. Ezek a lépések nem nélkülözhetetlenek a sikeres reformokhoz, egy-egy állomás kihagyható a döntés és a végrehajtás előtt.

A kormányzati reformtervek sikerét elősegítheti, hogy mély ideológiai törésekre utaló jelek egyelőre nem láthatóak a kormánypárti frakción belül, inkább hangsúlykülönbségek és részérdek-ellentétek. Noha nemzeti konzultációkra az utóbbi hónapokban nem került sor, a szakmai nyilvánosságban intenzív egyeztetések folytak. Végül szintén kedvező a kabinet

majdani reformjai szempontjából a kormányzó pártszövetség lényegében változatlan népszerűsége, a társadalmi támogatás és legitimitás megléte.

Közigazgatási reform

A közigazgatás strukturális átalakítását a Fidesz már a választások előtt az egyik fő prioritásként tartotta számon.¹ A gyors beavatkozásra azonban nem csak az olyan „reformkövetelmények” miatt volt szükség, mint bürokráciacsökkentés, az egyablakos ügyintézés kiválasztása vagy az új, integrált minisztériumi rendszerre történő áttérés. Hanem azért is, mert az akkor még regionális közigazgatási hivatalok 2008 vége óta alkotmányellenesen működtek: az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet nem látta el egyetlen szerv sem.² A reformfaktor mellett tehát ez utóbbi, *válságkezelést* igénylő helyzet is hatékony megoldásért kiáltott.

A megoldás ütemezése azt mutatja, hogy a téma a Fidesz számára nem egyszerűen közigazgatás-politikai, hanem szimbolikus jelentőséggel is bír: az új Országgyűlés által meghozott második (!) törvény szeptember 1-jével visszaállította a megyei közigazgatási hivatalokat, ill. az azok által a helyhatóságok felett gyakorolt törvényességi felügyeletet.³ Az átalakítások második lépcsőfoka a 2011. január 1-től az előbbieken tárgyalt közigazgatási hivatalokat „váltó” kormányhivatalok felállítása volt:⁴ az új, integrált ügyfélszolgálati irodákat is működtető, Nemzeti Államigazgatási Központ által koordinált hivatalokhoz 15 olyan területi közigazgatási szerv tartozik ezentúl, melyek eddig az egyes minisztériumoknak voltak közvetlenül alárendelve.⁵

A reform harmadik, valamint negyedik állomása a várhatóan jövő nyárig kidolgozandó, majd 2013-tól „működő” járási hivatalok rendszere és a mostani ciklus végére felállítani tervezett közigazgatási bíróságok lesznek.⁶ Fentiek tükrében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által levezényelt, ill. levezényelendő átalakítások május óta komoly koncepciózusságot mutatnak.

Nyugdíjreform

Az új kormánynek hivatalba lépését követően hetek alatt újra kellett gondolnia „gazdasági alapadatokra” vonatkozó elképzeléseit. Míg korábban a 2010-es évre 7-7,5%-os GDP-arányos költségvetési hiányt tartottak elképzelhetőnek,⁷ addig a kormányváltást követően – lényegében brüsszeli nyomásra – ez az adat hamar 3,8%-ra módosult. Ezzel a második Orbán-kabinet kényszerpályára került, s a kijelölt hiányok „tartása”, ill. az államadósság leszorítása deklaráltan is elsődleges gazdaságpolitikai célokká váltak. Bár kommunikációs szinten az ún. gazdasági tényfeltáró bizottság jelentése igyekezett a nyilvánosság számára is bemutatni az előző kormányzatok által „félretervezett” költségvetések hibáit,⁸ a háttérben tárgyalások indultak meg az Európai Bizottság és 9 EU-s tagállam között a korábbi nyugdíjreformok „költségeinek” további, az államháztartáson belüli elszámolása érdekében.⁹ Mivel az egyeztetések során nyilvánvalóvá vált, hogy „100%-os” elszámolásra bizonyosan nem lesz mód,¹⁰ a kormány egy többlépcsős intézkedéssorozatra szánta el magát – a „fokozatosság” azonban azt is jelentette, hogy az október közepétől december 23-ig tartó „nyugdíjvédő-akció” kommunikációja sokszor széttartó volt, az ellentmondások és a bejelentésekhez késleltetve csatolt jogszabályi háttér fokozták a bizonytalanságot.¹¹

Az intézkedéssorozat első, valójában *válságkezelésként* definiálható részét a magán-nyugdíjpénztári tagdíjak átutalásának 14 hónapra szóló felfüggesztése és tb-járulékká alakítása jelentette. Ezt követte az inkább *reformértékűnek* tekinthető döntés: az eddig kötelező jellegű magán-nyugdíjpénztári pillérből az államiba történő visszalépés lehetőségének megteremtése. Fenti átalakítások közvetve erőteljesen éreztették hatásukat a közjogi jogalkotás területén is: az Alkotmánybíróság október végén kezdeményezett részleges hatáskör-csökkentése a kormányzat részéről valójában egy preventív akció volt annak érdekében, hogy a pénztárakkal kapcsolatos intézkedéseket ne lehessen megtámadni.

Bár az uniós szervek a „nyugdíjkérdés” lezárását továbbra is lebegtetik,¹² eddig megtett lépéseivel a magyar kormány valójában előremenekült, így a nyugdíjreform első, magán-nyugdíjpénztári rendszerrel kapcsolatos lépése lezártnak tekinthető. A következőkről – a rokkantnyugdíjak rendszerének felülvizsgálatáról, az egyes szociális juttatások tb-kasszáról történő leválasztásáról, ill. a minden tb-tagra kiterjedő egyéni nyugdíjszámlák rendszeréről – várhatóan 2011 első negyedévében születik majd döntés.¹³

Egészségügyi reform

Miután az új egészségügyi kormányzat tavaly nyáron gyors, az ágazat szereplőinek tetsző döntéseket hozott az előző vezetés alatt komoly kritikákat kiváltó ügyekben (rezidensrendelet, minimum feltételrendszer, patikaliberalizáció, stb.), jelentős várakozás és bizalom övezte a szakma részéről a folytatást. Az egészségügyben a korábbi tapasztalatokból okulva a konszenzuskészség, a konzultációs szándék, az érdekképviseletek bevonása jellemezte a működést, és ezt a másik fél honorálta is. A sikeres együttműködést jelezte a kórházvezetőkkel az intézmények adósságának feltérképezése. Közben az egészségügy átalakításának kérdése is egyre inkább előtérbe került. A reform szót ugyan kerülve a terület irányítói több ízben utaltak rá, hogy 2011-ben elindul a komolyabb változás, „a tabuk ledöntése” az ágazaton belül. Ennek megalapozásaként az egészségügyi szabályokat több helyen átrendező törvénycsomagot fogadott el a parlament december végén.¹⁴ A módosítás tartalmazta „az ágazat megmentését célzó” Semmelweis Terv vitairat több elemét is. A dokumentum leginkább alapelveket foglal magában és elsősorban a szakmai közvéleménynek szól.¹⁵ Tehát bár van nyilvános, az ágazat különböző területein változtatásokat célzó vitairat, konkrét, átfogó reformra vonatkozó bejelentés nem hangzott el. Egyelőre nem világos, mit és hogyan szeretne reformálni a kormányzat az egészségügyben a kezdeti válságkezelésnek szánt intézkedések után.

Oktatási reform

Az oktatás ügyét a kormány megalakulása óta hangsúlyosan kezeli. Az oktatásban történő átalakításokat két részre szükséges bontani: a közoktatás és a felsőoktatás területén végbemenőekre. Hoffmann Rózsa államtitkár már 2010. május 28-án beterjesztette a közoktatási törvény első – inkább csak szimbolikusan nevezhető – változtatását, melyben visszaállították az alsó tagozatok-

ban a buktatás lehetőségét, illetve a szöveges értékelést.¹⁶ A változás szeptember 1-től lépett hatályba. E mellett néhány további elemét módosították az oktatási rendszernek, de teljes, rendszerszintű átalakításra nem került sor. A Nemzeti Erőforrás Minisztérium december 3-án közzétette a közoktatás átalakításához kapcsolódó vitaanyagot, mely koncepcióhoz december 30-ig várta az államtitkárság az észrevételeket.¹⁷ Szintén december 3-án vált nyilvánossá a pedagógus életpálya-modell kialakításához kapcsolódó törvénykonceptió vitaanyaga.¹⁸ Csak úgy, mint a közoktatás reformjához, ebben az esetben is a december 30-ig várta a tárca a szövegszerű javaslatokat.

Tavaly November 3-án jelentette be Hoffmann Rózsa, hogy elkészült a felsősoktatási törvény módosításához kapcsolódó vitaanyag.¹⁹ A konzultáció során a felsőoktatás szereplőinek széles rétegével folytattak párbeszédet, a hallgatói képviselőkkel, illetve a Magyar Rektori Konferenciával is. A kormányoldal bár továbbra is egységes, és maradéktalanul érvényesül a frakció(szövetség)fegyelem az Országgyűlésben, a Fidesz és a KDNP között az oktatás ügyében megjelentek az első szakpolitikai véleménykülönbségek. Pokorni Zoltán az Országgyűlés oktatási bizottságának fideszes elnöke jelezte, nem tud azonosulni a Hoffmann Rózsa által képviselt irányzattal. Emellett a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK) is számos ponton kritizálta a vitaanyag hallgatói jogokkal kapcsolatos megállapításait.²⁰

A kormány jogalkotási programjában nem szerepel a közoktatás, ellenben a felsőoktatás igen, 2011-ben új felsőoktatási törvényt kívánnak alkotni, a jogalkotási program júniusra teszi a várható elfogadást.

Közösségi közlekedési reform

A közösségi közlekedés területén tervezett átalakításokról hallani a legkevesebbet. Amit tudni lehet, hogy 2011 végére tervezik megalakítani a Nemzeti Közlekedési Holdingot, a MÁV-ot és a Volán-társaságokat egyetlen közös holdingba tömörítve.²¹ Völner Pál infrastruktúráért felelős államtitkár tavaly októberben 2010 végére ígérte a közösségi közlekedés strukturális problémáinak távlatos orvoslására vonatkozó átfogó stratégia elkészülését. Ugyan már nyáron is sor került hasonló bejelentésre, illetve egyes lapértesülések szerint már akkor elindult a három különálló cégben működő MÁV-Start, a gépészet és a vontatás összevonásának előkészítése, és a Volán-társaságok holdinggá alakításának ötlete is felmerült, de a folyamatnak látható jele egyelőre nem mutatkozott. Ám eközben 2010. május óta a forgalomszüneteltetett vonalszakaszokon folyamatosan zajlott az újraindítás. Az Országgyűlés pedig tavaly december végén a kormánypártok, valamint a Jobbik és az LMP támogatásával fogadta el az ágazatot érintő, de leginkább a közlekedési szabályokra vonatkozó változtatásokat.

¹ Navracsics Tibor a közigazgatás átalakításáról. *Heti Válasz*, 2010. február 14.

<http://hetivalasz.hu/itthon/navracsics-tibor-a-kozigazgatas-atalakitasarol-27157>

² Az Alkotmánybíróság a Gyurcsány-kormány közigazgatási hivatalokkal kapcsolatos törvény- ill. rendeletalkotását 2007-ben és 2008-ban is alkotmányellenesnek nyilvánította.

MSZP kontra Alkotmánybíróság. Alkotmányellenesen működő közigazgatási hivatalok c. fejezet. *Nézőpont Intézet*, 2010. november 26. <http://nezopontintezet.hu/aktualis/mszp-kontra-alkotmanybirosag/>

³ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 77.§ (Benyújtva: 2010. május 17.; kihirdetve: 2010. május 25.)

214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról

⁴ A fővárosi és a megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok átalakításával és a területi integrációval összefüggő törvényjavaslatokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (Benyújtva: 2010. október 1.; kihirdetve: 2010. november 19.)

⁵ A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat ill. a *Nemzeti Államigazgatási Központ*ról szóló 330/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet

⁶ Földrengés a közigazgatásban: januártól megyei kormányhivatalok, aztán járásiak. *Népszabadság*, 2010. szeptember 16. <http://nol.hu/belfold/20100916-egy-ablakban-a-kozigazgatas>

2011 nyarán átalakulhat a kormányzat – interjú Navracsics Tiborral. *Magyar Nemzet*, 2010. december 21.

<http://www.magyar nemzet.com/portal/755040>

Az elszámoltatás a nulladik lépés – interjú Rétvári Bencével. *Magyar Nemzet*, 2010. december 31.

<http://mno.hu/portal/756801>

⁷ Egy 7-7,5%-os hiány „nagy valószínűséggel reális lesz”. *Varga Mihály, A szólás szabadsága*, 2010. május 31.

http://premier.mtv.hu/Hirek/2010/05/31/07/Varga_Mihaly_a_Nemzeti_Egyuttmukodes_Programjarol.aspx

⁸ Jelentés az ország állapotáról 2010 nyarán. *Gazdasági Tényfeltáró Bizottság*, 2010. szeptember 8.

<http://fidesz.hu/index.php?Cikk=152761>

⁹ Az államadósság-számítási szabályok módosítását kérte 9 tagállam, Magyarország is. *MTI*, 2010. augusztus 17. <http://eu.mti.hu/Pages/News.aspx?id=495347>

A '90-es évek második felében a kötelező magán-nyugdíjpénztári rendszert bevezető tagállamok már korábban is kezdeményeztek hasonló lépést, azonban „az Eurostat nem fogadta el az érvelést, s a pénztárakat a magánszektorba sorolta. Egy közgazdaságilag értelmetlen kompromisszum született: a magán-nyugdíjpénztárak által generált hiánnyal csak 2009-ig, évente csökkenő mértékben szabad korrigálni a kritériumok teljesítéséhez szükséges hiányt, 2009-ben a nyugdíjpénztárak miatt létrejövő hiány 20 százalékkal”. *Kun János: A tyúk nem tojik aranytojást – gondolatok a magánnyugdíjpénztárakról. Pénzügyi Szemle*, 2010/1. szám, 105.p.

[http://www.asz.hu/ASZ/titkarsagi.nsf/0/9D79C8739596C0AFC12576CD004350AB/\\$File/Pu_szemle_10_1.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/titkarsagi.nsf/0/9D79C8739596C0AFC12576CD004350AB/$File/Pu_szemle_10_1.pdf)

¹⁰ Nem kap nagyobb mozgásteret a kormány? - Itt a jelzés Brüsszelből. *Portfolio.hu*, 2010. szeptember 29.

http://www.portfolio.hu/gazdasag/nyugdij/nem_kap_nagyobb_mozgasteret_a_kormany_itt_a_jelzes_brusszelbol.139150.html

¹¹ A nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvény (Benyújtva: 2010. október 22.; kihirdetve: 2010. november 2.)

A magánnyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvény (Benyújtva: 2010. október 16.; kihirdetve: 2010. november 2.)

A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CII. törvény *(Benyújtva: 2010. október 16.; kihirdetve: 2010. november 2.)*

A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLV. törvény *(Benyújtva: 2010. november 26.; kihirdetve: 2010. december 22.)*

A kötelező magánnyugdíj-pénztári tagok védelméről szóló politikai nyilatkozattervezet *(Benyújtva: 2010. december 7.; kihirdetve: 2010. december 22.)*

A nyugdíjreform végrehajtásának koncepcionális irányairól és a szabad nyugdíjpénztár-választással összefüggő feladatokról szóló 1281/2010. (XII. 15.) Korm. határozat *(Kihirdetve: 2010. december 15.)*

¹² Nem engedi bevételként elszámolni az EU a nyugdíjbefizetéseket. *Mfor.hu, 2010. október 22.*

http://www.mfor.hu/cikkek/Jogos_a_kilenc_tagallam_felvetese_megsem_szuletett_erdemi_megoldas.html

Az EU nem fogja büntetni Magyarországot a nyugdíjrendszer megváltoztatása miatt. *MTI, 2010. december 7.*

http://mti.hu/cikk/2010/12/07/az_eu_nem_fogja_buntetni_magyarorszagot_a_nyugdijrendszer_megvaltoztata_sa_miat-518187

Az Ecofin sajtóközleménye szerint a nyugdíjreformok hatásaival az Európai Tanács december 16-17-ei ülésén foglalkozott. *3054th Economic and Financial Affairs Council meeting - Brussels, 7 December 2010*

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/118290.pdf

¹³ Matolcsy György: „Jó a humorérzésem” – interjú. *Hvg.hu, 2010. december 14.*

http://hvg.hu/velemeny/20101214_matolcsy_reform_program#utm_source=hirkereso&utm_medium=listing&utm_campaign=hirkereso_2010_12_14

Megúszni a csődöt – interjú Matolcsy Györggyel. *Heti Válasz, 2010. december 22.*

<http://hetivalasz.hu/uzlet/meguszni-a-csodot-34285/>

¹⁴ Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXIII. törvény *(Benyújtva: 2010. november 12.; kihirdetve: 2010. december 30.)*

¹⁵ <http://www.nefmi.gov.hu/egeszsegugy>

¹⁶ <http://www.parlament.hu/irom39/00096/00096.pdf>

¹⁷ A dokumentum elérhető a <http://www.nefmi.gov.hu/> oldalon

¹⁸ Uo.

¹⁹ <http://www.nefmi.gov.hu/felsooktatas>

²⁰ Országos hallgatói demonstráció lehet március 16-án. *MTI, 2010. december 20.*

http://mti.hu/cikk/2010/12/20/orszagos_hallgatoi_demonstracio_lehet_marcius_16-an-520765

²¹ Jövő karácsonyig várni kell a MÁV-Volán szuperholdingra. *Mfor.hu, 2010. október 19.*

http://www.mfor.hu/cikkek/Jovo_karacsonyig_varni_kell_a_MAV_Volan_szuperholdingra.html