

DR. SCHLETT ANDRÁS PHD

EGYETEMI DOCENS

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM JOG ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR

HELLER FARKAS KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI INTÉZET



Közpénzügyi szemléletváltás – Elmozdulási irányok a gazdaságpolitika nagy elosztórendszerében 2010 után

Bevezetés

2010 után jelentősen megváltoztak a magyar állampénzügyi rendszer főbb prioritásai. A stratégiai irányváltásnak szerves részét képezte a nagy elosztórendszerek átalakítása. Bár ezek szükségességéről még az eltérő nézeteket valló közgazdászok körében is egyetértés alakult ki, lehetséges módjaikról, szempontjaikról komoly viták zajlottak. 2010 után az új paradigma kidolgozásában és megvalósításában jelentős súlyt képviselt a nagy elosztórendszerek átalakítása. Figyelemre méltó, hogy az elmúlt évek kedvező makrogazdasági folyamatai a korábbiakhoz hasonló centralizáció (47-48%), illetve újraelosztási arány (52-53%) mellett jöttek létre. Ennek hátterében pedig nem csak a sokat citált adóátrendezés, vagy a gazdaság kifehéritéséből származó többletbevételek állnak, hanem a gazdaságpolitika nagyrendszerek átalakítása is.

Mára lezajlott a koncepció gyakorlatba való átültetése, a gazdasági-pénzügyi válságból való kilábalást megalapozó közpénzügyi reformlépések nagy része lezárult. A tanulmány áttekintést ad a nagy elosztórendszerekben lezajlott változásokról, bemutatva azok lényegi elemeit, kiemelve céljukat, valamint a mögöttük meghúzódó érveket és értékeket.

Központi és a helyi szint közti munkamegosztás átalakulása

A helyi önkormányzatok és az állam közötti feladatmegosztás a közérdeklődés középpontjában volt az elmúlt évek során. Ez nem meglepő, hiszen az önkormányzati reform jelentős hatással van a lakosság mindennapjaira. Az 1990-es szabályozási keret, a helyi önkormányzatokról szóló törvény alapvető reformjának igénye már az 1990-es évek elején felmerült, azonban a minősített többség hiánya, valamint a minősített többséggel rendelkező koalíciós partnerek közötti koncepcionális viták miatt az új helyi önkormányzatok-

ról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényig (a továbbiakban: Mótv.) nem került sor jelentős átalakításra.¹

Mi indokolta az önkormányzati reformot? A korábbi önkormányzati rendszer hiányosságai több tényezőben ragadhatóak meg. Az önkormányzati modellben az önkormányzati jogok településekhez kapcsolása szükségszerű elaprózottságot eredményezett a feladatellátásban.² Az elaprózott településszerkezetben a majd 3200 helyhatóság 12 800 költségvetési szervet tartott fenn. A községgé nyilvánítás feltételeként meghatározott 300 fős lakosság szám következtében számos olyan község jött létre, amely önállóan nem volt képes a közszolgáltatások biztosítására.

Az elaprózott, egyenetlen községi szervezet kialakítása mellett az egyes települések feladat- és hatásköreit rendkívül széles körben állapították meg, ráadásul nem alakult ki kötelező társulási rendszer sem. A szabad társuláshoz való jogot önkormányzati alapjogként határozta meg az Alkotmány. A kezdeti időszakban így a társulásos együttműködés iránti hajlandóság csekély volt, amely csak a pénzügyi ösztönzők (többlettámogatások) megjelenésével erősödött. Az elaprózottságból fakadó gondokat próbálta csökkenteni a 2004. évi törvény után létrejött többcélú társulásokra vonatkozó ösztönzés.³

A rendszerváltást követő húsz évben folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgásterét, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt. Ehhez az ellátórendszerek elmaradt reformja is hozzájárult. A hatáskörök telepítését az ágazati törvények végezték, a feladatok ellátásához szükséges források biztosítása gyakran elmaradt.

¹ GYERGYÁK FERENC: *A múlt a jövőnek tükröje*. In: ZONGOR GÁBOR (szerk.): *A magyar önkormányzatok 25 éve: Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből*. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest 2015. 341–346.

² SIVÁK JÓZSEF: *Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben*. Pénzügyi Szemle, LIX. évf., 2014/3. 324–336.

³ GYERGYÁK FERENC: *Kilenc szerző a magyar decentralizáció kudarca nyomában*. COMITATUS Önkormányzati Szemle 222. 2017. 100–106.

Az önkormányzati rendszer működésében egyre súlyosabb problémákat okozott, hogy az a 2000-es években – de különösen 2006 után – ún. „*konfliktuskonténerként*” működött. A szakpolitikai területek feladatainak önkormányzati szintre történő leadása, valójában problémaáthárítást jelentett, melyet alapvetően a politikai racionalitás motivált. Így az állami szerepvállalás visszafogása nem nyíltan, hanem a lényegét elkendőzve ment végbe, hiszen a feladatok növekedése mellett, az azokhoz történő állami hozzájárulások súlya és reálértéke folyamatosan csökkent. A 2008-as válság idejére a konfliktus decentralizációban rejlő rövid távú politikai előny szerzés lehetőségei kifulladásra kimerültek.⁴

A modell további sajátossága a tulajdonosi jogok erőssége volt. A rendszerváltást követően az önkormányzatok jelentős vagyonhoz jutottak, a finanszírozási rendszer viszont sem forrást, sem ösztönzést nem teremtett a törzsvagyon állagának megővésére. A normatív állami támogatások a kötelező feladatok folyó költségeinek bizonyos hányadára nyújtottak fedezetet, az eszközpótlásra nem. Jóllehet e vagyon túlnyomó része a kötelező feladatok ellátását szolgálta.

A modellből adódó kockázatokat növelte az önkormányzatok forrásszerkezete. A saját bevételeken belül a legnagyobb részt a helyi adók képviselték, melynek 85%-a a helyi iparüzési adóból származott. Az iparüzési adó alapvető hátránya, hogy túlságosan konjunktúra érzékeny: egy vállalati kitelepülés végletesen felboríthatja az érintett település költségvetését. Az adó nem hátránya továbbá, hogy a nagy hálózattal rendelkező vállalatok befizetései a vállalati központnak helyet adó települést illetik.

A forrásrendszerből adódó kockázatok másik része a forrászabályozás változékonyságából és áttekinthetlenségéből származott. Az állami hozzájárulások rendszere – az ágazati minisztériumok nyomására – egyre elaprózottabbá vált. A rendszer működését mindinkább szétfeszítette az alkotmányos önállóság és a központi (kézi vezérelt) forrászabályozástól való növekvő függés ellentmondása.

További jelentős kockázati forrást jelentettek az önkormányzatok beruházási tevékenységével kapcsolatos intézményes gyengeségek. A beruházások fontos forrásának számító állami támogatások allokációs mechanizmusa a pályázati rendszer. A központilag kiírt pályázatok sokszor nem feleltek meg a lokális igényeknek. A helyi politikusok sikereinek azonban fontos fokmérője, hogy mennyi ilyen támogatást sikerült megszerezni a település számára. Ezért ugyanott egyszerre valósult meg a pazarlás és a hiány, hiszen fölösleges és sokszor finanszírozhatatlan kapacitások létesültek, miközben szükséges fejlesztések nem valósultak meg. Ugyanez sokszor igaz az uniós támogatásokra is, amelyeket csak nagyon kötött célokra lehet elkölteni, és e pénzek felhasználóinak is ki kell egészíteniük az elnyert összeget saját önrészükkel. Viszont egy-egy rosszul kiválasztott projekt, forrásokat von el más értelmes fejlesztésektől. Arról nem is beszélve, hogy az így létrejövő beruházásoknál hosszú távú működési költségek is jelentkeznek.⁵

⁴ DOMOKOS LÁSZLÓ: *Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál*. Állami Számvevőszék, Budapest 2012. <http://www.asz.hu/publikaciok/2012/>

⁵ VIGVÁRI ANDRÁS: *Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon*. Közgazdasági Szemle, VI. évf., 2009. július–augusztus 709–730.

Az önkormányzatok eladósodása és az adósságtólvállalás

A helyi önkormányzatok 2011 végéig 1200 milliárd forint adósságot halmoztak fel. A tartozások 2005 és 2008 között ugrottak meg jelentősen, amikor azok összege – 400 milliárdról – közel megháromszorozódott. Az 1200 milliárdos adósságban nagyságrendileg fele-fele arányt képviseltek a bankkölcsönök és a kötvénykibocsátások. A látványos eladósodás mögött több tényező állt. Egyrészt a magyar önkormányzati rendszer létrejötte óta – amint láttuk – „*konfliktuskonténerként*” működött. Ennek lényege a feladatok leadása helyi szintre, célja pedig a „*konfliktus decentralizáció*” volt. A 2000-es évek közepétől a megszorítások keretében egyre több feladatot utaltak a települési önkormányzatok hatáskörébe, miközben az önkormányzati támogatások keretszámai változatlanok maradtak. A másik ok, miszerint ezzel új beruházások jöhettek létre anélkül, hogy ehhez költségvetési forrásokat biztosítottak volna. Hitelek nélkül az önkormányzatok nem tudtak volna fejleszteni. Az önkormányzatok is hittek abban, hogy az elkövetkező évek gyors növekedéséből kitermelhetik a törlesztő részleteket. Hozzá kell tenni, hogy az önkormányzatok a kölcsönökből sokszor olyan látványos beruházásokat finanszíroztak, amelyek nem sokat lendítettek a települések életén. Mivel jórészt devizában adósdottak el, a svájci frank árfolyamának a szárnyalása 2008-tól, de különösen 2010-től tovább súlyosbította a helyzetüket. A vállalt kötelezettségeket néhány év alatt 70 százalékkal növelte az árfolyamváltozás.⁶

Az önkormányzatok a hiteleket sokszor nem olyan fejlesztésekre fordították, amelyek segítették volna a törlesztéshez szükséges források előteremtését. Bár azt sem szabad elfelejteni, hogy számos önkormányzati fejlesztés eleve nem mérhető gazdasági szempontok szerint: soha nem térül meg egy szociális épület, de még a díszburkolat sem. Mégis fontos részét képezik a helyiek jó közérzetének, ráadásul uniós támogatást is lehetett erre kapni. Ám sokszor előfordult az is, hogy az uniós által támogatott fejlesztések önrészához felvett hiteleket „*számviteli büvészkedéssel*” a működési kiadások fedezésére fordították.⁷

A nagymértékű eladósodottság, a feladat- és finanszírozási rendszer hibáiból eredt. A rendszerszintű eladósodás az ország önkormányzatainak kétharmadát, vagyis több milliós ember lakóhelyét érintette.

Az adósságtólvállalás keretében először a megyék konszolidálására került sor. Ezek zöme 2010 tavaszára a pénzügyi csőd szélére jutott. Egyharmaduk lényegében működésképtelen volt, egyharmaduk éppen csak vegetált. A nehézségeket főképp az okozta, hogy a rosszul működő normatív finanszírozás miatt nem tudták működtetni az intézményeket. A kritikus helyzet drasztikus változásokhoz vezetett: megszűnt a megyei önkormányzatok intézményfenntartói feladata, így 2014 után területfejlesztési feladatokra tudtak koncentrálni. A 2014-ben kezdődő uniós költségvetési ciklusban minden, a megyéket érintő forrást ők készítettek elő.

⁶ LENTNER CSABA: *A magyar önkormányzatok adósságtólvállalása*. Pénzügyi Szemle, 2014. 3. sz. 330–344.

⁷ LENTNER CSABA: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest 2013. 162–163.

A helyi önkormányzatok nagy részének 2010-ben komoly működési hiánya volt, amit kiegészítő kormányzati támogatásokkal sikerült kezelni, majd nekiláttak a teljes rendszer átalakításának. Mint láttuk 2013-tól több önkormányzati feladat is átkerült az államhoz, így az iskolák és a szakrendelők működtetése. Az önkormányzati feladatok egy részének állami átvétele miatt, mintegy 40%-kal csökkent a települések állami támogatása. Az átvett feladatok után korábban kapott normatívákra már nem számíthatnak a települések. Ezen túl 2013-tól az állam részt kér a gépjárműadó-bevételekből, és kevesebb lett a visszajuttatott szja mértéke is. A feladat és finanszírozási rendszer átalakítása is indokolta az önkormányzati adósságok átvételét.

Az állami adósságtólvállalás eleinte részleges volt. Azoknál a településeknél például, ahol az egy főre jutó helyi adóbevétele elérte, vagy meghaladta az országos átlag 100%-át, csupán 40%-os átvállalást teljesített az állam. Ha a bevételek az országos átlagnak 75%-ára rúgtak, az állami hiteltólvállalás 50%-ra nőtt. 50%-os bevételnél a támogatás 60%, ennél is kisebb bevétel esetén pedig 70%-ra nőtt.

A kormány a 2013 év végi döntése értelmében az önkormányzatok maradék 420 milliárd forintnyi adósságát is átvállalta. Az adósságtólvállalás 2014 elejére technikailag is lezárult, így a 2014-es költségvetési évet minden magyar önkormányzat adósságmentesen kezdhette meg. Az átvállalt hitelekért cserébe a kormány azt várta a településektől, hogy szervezőként kapcsolódjanak be a helyi gazdaság élénkítésébe. Gazdaságfejlesztési és növekedési tervet kellett készíteniük, amely tartalmazza a települési önkormányzatok szervező és támogató szerepét a helyi kis- és közepes vállalkozások helyzetbe hozása érdekében.

A törvényi szabályozás gondoskodott arról is, hogy az önkormányzatok még egyszer ne adósohassanak el. Nem engedi, hogy működési hiányt tervezzenek be a költségvetésbe, így minden önkormányzat csak annyit költhet, amennyi pénze van. A fejlesztési hitelekhez pedig tízmillió forint fellett, kormányzati engedélyt kell kérni.⁸

Átalakult feladatellátás

Az Möt. értelmében az olyan helyi közügyek, amelyek kizárólag helyben oldhatóak meg gazdaságosan, továbbra is tisztán önkormányzati hatáskörben maradtak.

Ide sorolhatóak:

- településüzemeltetés (közvilágítás, ivóvízellátás, köztemető, közutak, parkolás, közparkok fenntartása stb.),
- településrendezés (közterek, parkok, utak kialakítása – elnevezése, övezeti besorolások meghatározása stb.),
- településfejlesztés,
- helyi adó ügyek – helyi gazdaság szervezés,
- helyi szociális ügyek,

- helyi sport és kulturális ügyek,
- közfoglalkoztatás.

Az oktatással kapcsolatos és egészségügyi ellátással kapcsolatos feladatok

Az oktatási és egészségügyi reformok később, külön alfejezetben kerülnek kifejtésre. Itt most csak utalunk rá, hogy az egységes színvonalú közoktatás érdekében a pedagógusok bérét az állami szervek finanszírozzák. Ennek célja, hogy a források hiánya ne akadályozza a megfelelő szakképzettségű és számú pedagógus foglalkoztatását. 2013 januárjától életbe lépett változások szerint a közoktatási intézmények a pedagógusok és az iskolákban dolgozók bérét az államtól (központi költségvetésből) kapják meg. Ezzel a forrás orientált (normatív) támogatásoktól, a feladat orientált támogatások irányába történt jelentős elmozdulás.

Az egészségügyi ellátással kapcsolatos feladatok közül az egészségügyi alapellátások, illetve a járóbeteg-ellátás (amennyiben nem kórházzal integrált) önkormányzati fenntartásban maradt, míg a fekvőbeteg-ellátás kifejezetten az állam kötelezettsége.

Szociális ellátások

A társadalombiztosítást működtető európai országokban a rászorultsági szociálpolitika egyfajta végső menedék azok számára, akik a társadalombiztosítás széles körű ellátórendszerében semmilyen szolgáltatásra nem szereztek jogosultságot.

A szociális ellátások átalakításának legfőbb törekvése a különböző jogcímek és juttatások között korábban meglévő átfedések kiküszöbölése volt. Fontos cél volt az átláthatóság növelése, valamint hogy kellő távolság legyen a szociális támogatás és a munkával szerezhető jövedelem között. A feltételekhez kötött támogatás elvét erősítette, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatás (korábban bérpótló juttatás) jogosultsági feltételeként a lakóköznyezet rendben tartását határozták meg. Az önkormányzat rendeletben előírhatja, hogy a juttatásban részesülő környezetét miként tartsa rendben. A természetben nyújtott ellátások szerepe is növekedett. Így a rendszeres szociális segély egy részét utalványban adják, a rendszeres gyermekvédelmi támogatásnál pedig kötelezővé tették az utalvány használatát, mellyel tudatosan korlátozták a támogatott választási lehetőségeit.⁹

A szociális ellátások központi vagy decentralizált (önkormányzati) szervezése és finanszírozása komoly dilemmát jelent, mert mindkét megoldás mellett szólnak érvek. A központi szabályozás, finanszírozás és szolgáltatás előnye az egységes ellátási szint megvalósulása – az egyének, családok által igénybe vehető ellátás nem függ az önkormányzat pénzügyi helyzetétől. Ugyanakkor az egyéni helyzet ismerete és az ahhoz kapcsolódó támogatás biztosítása csak települési szinten lehetséges. A két szempont összeegyeztetése a

⁸ LENTNER CSABA: Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszközrendszere: 26. fejezet, In: LENTNER CSABA (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II.* NKE Szolgáltató Kft., Budapest 2015. 637–656.

⁹ GYÖRGY LÁSZLÓ – VERESS JÓZSEF: *2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell.* Pénzügyi Szemle, 2016/3, 378.

központi és a helyi hatalom közötti feladatmegosztás révén valósul meg.

Az alanyi jogú ellátások forrásait általában a központi költségvetés tartalmazza, így a teherviselő egyedül a központi állam.

A rászorultsági típusú ellátásoknál a pénzügyi tehervállás megoszlik a központi állami és a helyi önkormányzatok között. A szükséges forrásokat az önkormányzati költségvetésben tervezik, amelyhez az állami költségvetés támogatást nyújt. Az ellátások igénylése és folyósítása települési szinten valósul meg.

2015-ben jelentősen átalakult a szociális támogatási rendszer. Éles választóvonal került az állam által központilag nyújtott ellátások, illetőleg a települési önkormányzat szabadabb mérlegelésén alapuló ellátások közé. A változtatásokkal több segélyezési forma megszűnt, átalakult, új elnevezést kapott, vagy máshonnan igényelhető, mint korábban. Ettől kezdve szociális támogatásokat két helyről kérhetnek az érintettek: egyrészt a járásoktól, másrészt a helyi önkormányzatoktól. A jövedelemkompenzáló támogatások a járásoktól, míg a kiadáskompenzáló támogatások a helyi önkormányzatoktól igényelhetők.

A jövedelemkompenzáló támogatásokat állami költségvetési forrásból fizetik. A támogatások megállapításába az önkormányzatoknak nincs beleszólása, egyetlen település sem kötheti speciális feltételekhez a kifizetését.

Egyes támogatási-, segélyezési formák:

- a korábbi szociális segély, foglalkoztatást helyettesítő támogatássá alakult (fht), ami azoknak jár, akik nem tudnak részt venni a közfoglalkoztatásban; (a közfoglalkoztatásban dolgozók nem kapnak fht-t, de amint kikerülnek onnan, a támogatást újra folyósítják);
- egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás;
- időskorúak járadéka;
- ápolási díj;
- alanyi közgyógyellátás.

2015. március 1-jével valamennyi korábbi önkormányzati támogatási és segélyezési forma (lakásfenntartási támogatás, adósságkezelési támogatás, méltányossági ápolási díj, méltányossági közgyógyellátás, helyi segély) megszűnt és egységes elnevezést kapott: települési támogatásnak hívják. Az önkormányzatok szabadon dönthetnek arról, milyen élethelyzetekre adnak települési támogatást, és kötelesek krízissegély lehetőségét biztosítani, rendkívüli települési támogatás elnevezéssel. A legtöbb (mintegy 3 ezer) településen az állam forrást biztosít, így az önkormányzatok nem hivatkozhatnak arra, hogy nincs pénzük a segélyezésre. A legnagyobb helyi adóbevételű beszedő 261 településnek (köztük az összes budapesti kerületnek) viszont saját forrásból kell megoldania a segélyezést.

Államigazgatási ügyek

A feladatátrendezés fontos részét képezte az államigazgatási hatósági ügyek döntő részének állami szervekhez (megyei kormányhivatalok, járási hivatalok) történő telepítése. Ezt a feladatokhoz kapcsolódó jelentős technikai háttér, és a szak-

mai felkészültség igénye indokolta. A területi közigazgatás ilyen irányú újjászervezésének egyik alap gondolata az egyszerűsítés és az átláthatóság erősítése, azaz az államigazgatás járási szintű szerveinek az integrálása volt. A járási hivatalok jelentős teendőket vállaltak át a településektől. Elsősorban az okmányirodai feladatokat, gyermekvédelmi és gyámügyeket, valamint egyes szociális, környezetvédelmi, természetvédelmi igazgatási ügyek intézését. A helyi szabályozókhöz kapcsolódó ügyek a jegyzőnél maradtak, ahol viszont az állam átvette a feladatot, ott a járási hivatal intézkedik. Vidéken 175 járást hoztak létre, ami kiegészül a fővárosban 23 kerülettel, azaz összesen 198 járás jött létre. Ebben a struktúrában a járásszékhely és a legtávolabbi település közötti távolság legfeljebb 30 km lehet. Ezek államigazgatási egységek, legfontosabb feladatuk a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása. A járások nem rendelkeznek önkormányzatisággal.

A járásszékhelyek mellett 2013-ban kialakításra kerültek a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálatai, azaz a járási kormányablakok. Az integrált ügyfélszolgálatként működő kormányablakok célja, hogy a lehető legtöbb államigazgatási ügy elintézhető legyen egy helyen.

Átalakult bevételszerkezet

Az önkormányzatiság fogalmához elválaszthatatlanul hozzátartozik a gazdasági önállóság. Ez természetesen nem öncélú, korlátlan szabadság, hanem a feladatok ellátásához, vagyis az önkormányzatok társadalmi rendeltetésének megvalósításához szükséges szabadságfok. A reform során átalakult az önkormányzatok bevételi szerkezete is. A legkisebb módosulás a *saját bevételek csoportjánál történt*. Itt csupán annyi a változtatás, hogy bizonyos bevétel fölött az iparüzési adót területfejlesztésre kell fordítani. Az önkormányzatok kivethetnek vagyoni típusú adókat, ide tartozik az építményadó és a telekadó. A kommunális jellegű adók közé sorolható a magánszemélyek kommunális adója és az idegenforgalmi adó.

A megosztott/átengedett bevételeknél történt a legnagyobb változtatás. A személyi jövedelemadó, melynek átengedett része korábban a helyi önkormányzatok közötti jövedelemkülönbség mérséklését szolgálta, 100%-ban a központi költségvetésnél marad. Mivel a kiegyenlítő rendszer fenntartása továbbra is indokolt, ezt a működési támogatás váltotta fel. Amíg korábban a gépjárműadó 100%-a illette meg az önkormányzatokat, 2013-tól csupán a 40%-a, és a maradék 60% a központi költségvetésben marad.

A kormányzati transzfereknél a normatív finanszírozást a feladatfinanszírozás váltotta fel. Míg korábban az egyes támogatások (normatívák) feladathoz kapcsolódóan, de felhasználási kötöttség nélkül illették meg az önkormányzatokat, az új rendszerben a kapott támogatásokat az adott önkormányzati kötelező feladat ellátására kell fordítani. Ez érvényesül az önkormányzatoknál maradt feladatok zöménél. A feladatfinanszírozás során a szolgáltatások átlagos költségét téríti meg a támogatás az önkormányzatok részére, sok esetben a települések nagysága szerint differenciálva a juttatott forrásokat. A támogatások kötöttebb, jobban a fel-

adatokhoz szabott rendszere az egységesebb szolgáltatási színvonal elérését szolgálja. Másrészt a feladatfinanszírozási rendszerének való áttérés a központi források felhasználásának szigorítását is jelenti, az önkormányzatok ugyanis immár nem mérlegelhetik, hogy a kapott támogatást mely feladat finanszírozására fordítják.

Közös önkormányzati hivatalok

Az MÖtv. szabályai nyomán a 2000 fő alatti kistérségeken – polgármesteri hivatalok helyett – közös önkormányzati hivatalok jöttek létre. A gyakorlati tapasztalatok ugyanis azt mutatták, hogy a legkisebb településeken szükségtelen és gazdaságtalan önálló hivatal fenntartása. Kétezer főnél több lakossal rendelkező település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságának, legalább kétezer főnek kell lennie.

A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról az érintett települések képviselő-testületeinek az általános önkormányzati választásokat követően hatvan napon belül kell megállapodniuk. Ha a határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz csatlakozó településeket.

Ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés. Egyéb esetekben a székhelytelepülést a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg. A törvény kiemeli, hogy az ügyfelfogadást biztosítani kell minden településen. A közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosságuk arányosan biztosítják.^{10 11}

Nyugdíjrendszer

A második Orbán-kormány legnagyobb visszhangot kiváltó lépése kétségtelenül a hárompilléres nyugdíjrendszer megszüntetése. A korábban agyondicsért és a nemzetközi pénzügyi intézmények által a fejlett országok elé is követendő példaként állított rendszer megszüntetésének szerteágazó okai voltak.¹² A magánnyugdíjpénztári rendszer indokoltságát, megalapozottságát és teljesítményét több szerző is elemezte.¹³

¹⁰ LENTNER CSABA: *A helyi önkormányzati rendszer egyes stratégiai kérdései – múlt és jövő.* In: KATONA KLÁRA, KÖRÖSI ISTVÁN (szerk.): *Felzárkózás vagy lemaradás?: A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után.* Pázmány Press, (Heller Farkas Könyvek; 2.) Budapest 2015. 31–48.

¹¹ GYERGYÁK FERENC: *Kerekasztal-beszélgetés a közös önkormányzati hivatalok felállításának, működésének tapasztalatairól.* Új Magyar Közigazgatás 1. 2014. 92–99.

¹² NÉMETH GYÖRGY: *Nyugdíjreform vagy újabb nyugdíjreform?* Nemzeti Érték, 1. évf. 1. sz. 2007. 52.

¹³ NOVOSZÁTH PÉTER: *A társadalombiztosítás pénzügyei.* Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014 (könyvében részletesen ismerteti azokat a folyamatokat, amelyek odáig vezettek, hogy az Or-

Már a 2000-es évek elején aggodalomra adott okot, hogy a nyugdíjpénztárak hozamteljesítménye minden korábbi várakozást alulmúlt. Ráadásul az 1998-ban nyugdíjpénztárba átlépők, döntésükkel lemondtak az addig járulékfizetéssel megszerzett társadalombiztosítási nyugdíjjogosultságaik negyedéről.

A nyugdíjreform melletti érvként gyakran elhangzottak a várható hozamokkal kapcsolatos túlzott elvárások. A magánnyugdíjpénztárak hozamait tekintve viszont bebizonyosodott: önmagában az, hogy valamit piaci alapra helyeznek, még nem jelent feltétlen garanciát a hatékonyabb működésre. A nyugdíjpénztárak piacán erőteljes koncentráció ment végbe. 2010-re a hat legnagyobb pénztár az összes tag több mint nyolcvan százalékának megtakarításait kezelte, ami oligopolisztikus struktúrára mutat. Mivel a pénztári szolgáltatások piacán nem volt verseny, a vagyonkezelési költségek nem csökkentek a vagyon gyarapodásával arányosan. A pénzügyi intézményi háttérű, és a piacot uraló pénztárak a saját pénzügyi csoportba tartozó vagyonkezelőt bízták meg a portfólió kezelésével. A házon belüli vagyonkezelő pedig a piaci árnál magasabb díjakkal dolgozott, és sokszor többéves infláció alatti hozam ellenére is megtarthatta megbízatását.

Mivel a magánnyugdíjpénztári rendszer nem eredményezett versenyt, s így nem működött hatékonyan, az államnak kellett közbeavatkoznia: 2007. január elsejétől korlátozták a pénztárak által elszámolható működési és a hozamra terhelhető költségeket is, ez utóbbi 2008-ban már csak 0,9%, 2009-ben 0,8% lehetett.

2008-ra több ezer magánpénztári tag érte el a nyugdíjkorhatárt, de számlájukon messze nem gyűlt össze annyi pénz, ami fedezetet nyújthatott volna az „elvezített” nyugdíj részre. Ezt a veszteséget volt hivatva orvosolni egy törvénymódosítás, melynek eredményeként 2008-tól 2009 végéig lehetővé tették, hogy az 52 évnél idősebb magánnyugdíjpénztári tagok – összesen 123 ezer állampolgár – visszaléphessen a tisztán állami nyugdíjrendszerbe, illetve módosítsák nyugellátásukat.

A lépés nyugdíjszakmai körökben nagy felzúdulást keltett. Azzal ugyanis, ha minden kockázatot a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerre terhelnek, akkor nemcsak végleg tönkreteszik azt, hanem az embereknek is azt sugallják, akkor cselekszenek ésszerűen, ha a lehető legkevesebb járulékot fizetik be. E logika mentén haladva ugyanis úgy tűnt, az állammal, vagyis az adó- és járulékfizető polgárokkal minden rossz döntés megfizethető, kialakul az „*egyéni profit, közös veszteség*” mérgező kettőse.

A tőkepiac élénkítésére vonatkozó korábbi várakozásokat eleve megkérdőjelezte az államkötvények magas aránya a nyugdíjpénztárak portfóliójában.¹⁴ A kormányzat 2009-től kötelező részvényhányad előírása mellett döntött: a nyugdíjpénztáraknak korcsoportok szerint kockázatosabb vagy biztonságosabb befektetéseket kellett kínálniuk. A részvények arányának a klasszikus portfólióban 10% alatt, a ki-

bán-kormány 2010 végén. A szerző indoklással alátámasztva felsorolja a magánnyugdíjpénztári rendszer hibáit, hiányosságait.)

¹⁴ SCHLETT ANDRÁS: *Mitosz és valóság. A magyar nyugdíjreform tíz éve.* In: VIGVÁRI ANDRÁS (szerk.) *Gördülő lendkerekek.* Állami Számvevőszék, Budapest-Szeged 2008. 245–257.

egyensúlyozottban 10 és 40% között, a növekedésiben 40% felett kellett lennie. A legfeljebb tízszázalékos részvényarányt tartalmazó „klasszikus” portfóliót azoknak ajánlhatták, akik öt éven belül mennek nyugdíjba. Akiknek a nyugdíjazásig tizenöt évnél kevesebb volt hátra, azoknak a 10-40% közötti részvényarányos „kiegyszűlyozott” csomagot, a fiatalabbaké a legdinamikusabb, ott negyven százalék feletti kellett, hogy legyen a részvények aránya.

A válságot megelőző években még kedvezőbb tőkepiaci környezetben alkotott törvény előterjesztői és támogatói azt szerették volna elérni, hogy a magánnyugdíj-pénztárak portfóliójában lévő részvények aránya közelítsen a fejlett országokban tapasztalhatóhoz és nőjön a pénztárak szerepe a részvénypiacon. Az már más kérdés, hogy a váltás időzítése igencsak rosszul sikerült, hiszen épp a gazdasági válság idejére esett, ami jelentős vagyonvesztést eredményezett.

Másik oldalon a magánnyugdíj-pénztárak portfólió-szabályozásának változása a magyar államadósság-finanszírozást is sokként érte. Ez ugyanis a részvénybefektetések preferálása és az állampapírok diszpreferálása irányába hajtotta az érintett intézményeket. Ezáltal az egyik legstabilabb hazai befektetői bázisát veszítette el az adósságfinanszírozás ebben az igen kritikus nemzetközi finanszírozási környezetben.

A legkomolyabb gondot mégis az jelentette, hogy a többpilléres rendszer kiötlői zöldmezős beruházásként gondoltak a modellre, s nem számoltak azzal, hogy egy működő társadalombiztosítási nyugdíjrendszerrel rendelkező országban az átállás hosszú évtizedeken keresztül hiányt generál és ezáltal növeli az államadósságot. A magánnyugdíj-pénztárakba átirányított pénz miatt a társadalombiztosítási nyugdíjkasszában keletkező hiány pótlása jelentős kiadást jelentett a költségvetés számára, amit hitelekkel pótoltak. Így a pénztárak vagyonának növekedése az államadósság növekedésével járt együtt, ami akadályozta a hiánycél betartását. A probléma kapcsán felvetődött, hogy ha a magánnyugdíj-pénztárakat a statisztika az államháztartás részeként tartaná nyilván, a kép kedvezőbb lenne. Ekkor a pénztárak által megvásárolt és tartott állampapír csökkentené az államadósságot, illetve a költségvetési hiányt az adott évben. Ezért több, a kérdésben érintett ország, azzal a kéréssel fordult az Európai Bizottsághoz, hogy engedélyezze az uniós túlzottdeficit-eljárás és a befektetők, hitelminősítők szempontjából is kulcsfontosságú definíciók módosítását, a visszhang azonban nem volt pozitív. A módosítás engedélyezése Magyarország számára volt a legégetőbb, mivel az érintett országok között hazánk államadóssága volt a legmagasabb, s az ország EU-ba lépésétől kezdve egészen 2013-ig túlzottdeficit-eljárás alatt állt. A kedvezőtlen válasz miatt, a kormány úgy döntött, hogy megszünteti a kötelező nyugdíj-pénztári rendszert. A magánnyugdíj-pénztári rendszerrel kapcsolatos törvényi változások miatt a tagság jelentős hányada átlépett a társadalombiztosítási rendszerbe, így a második pillér mondhatni megszűnt. Ez a lépés, már rövidtávon a költségvetés egyenlegének látványos javulásához vezetett, hiszen addig a teljes magyar költségvetés 2-2,5%-át elvitte a magánnyugdíj-pénztárakba átirányított pénz pótlása.¹⁵

A kormány az intézkedéssel párhuzamosan vizsgálatot indított annak a feltárására, hogy miért olyan magas, közel 5% a magánnyugdíj-pénztárak működési költségsszintje, miközben az állami nyugdíjrendszer, amely a magánnyugdíj-pénztárakkal szemben nyugdíjakat is folyósít, 2%-os működési költségsszel működik. A magánnyugdíj-pénztáraknak emellett éves szinten 22 milliárd forint vagyonkezelési díj elszámolására is lehetőségük volt.¹⁶

Változások a társadalombiztosítási pillérben

A 2000-es évektől folyamatosak voltak a változások az első pillérben, úgy a bevételek, mint a kiadások tekintetében. A bevételi oldalon komoly kiesést jelentett a járulékok folyamatos csökkentése. Az első Orbán-kormány még 1999-ben 2 százalékpontos foglalkoztatói nyugdíjjárulék csökkentést hajtott végre (24%-ról 22%-ra), amit a magán-nyugdíj-pénztári befizetés 6%-on történő befagyasztásával ellensúlyozott (ezt az 1998-as nyugdíjreform menetrendje szerint 2 százalékponttal emelnie kellett volna). Majd 2001-ben és 2002-ben 22%-ról 20, majd 18%-ra csökkent a járulék.

Kiadási oldalon a legjelentősebb változás: a Magyar Szocialista Párt által 2002-ben a választások előtt ígért 13. havi nyugdíj, amelyet a megnyert választás után be is vezetett (négy év alatt fokozatosan). Ezen felül nyugdíjasonként 19 000 forintos egyszeri „kárpótlás” is fizetett az őket korábban ért „veszteségekért”. A kormány ezzel párhuzamosan az Orbán-kormány által 6%-on befagyasztott magánnyugdíj-pénztári befizetéseket is emelte, ami így 2003-ban 7, 2004-ben 8%-ra nőtt, további jelentős forrásokat vonva ki a nyugdíjbiztosítási alpból.¹⁷

A kiadásokat tovább növelte a Gyurcsány-kormány által a 2006-os választások elé időzített „Nyugdíjkorrekciós program”, mely a korábbi szabályozóváltozások által okozott „igazságtalanságok” orvoslását ígérte.

A gazdasági válság kitörése aztán megálljt parancsolt a társadalombiztosítási nyugdíjrendszert érintő, súlyos egyensúlybomlást előidéző politikának. A 2008-as gazdasági válság kitörését követően az IMF többek között a 13. havi nyugdíj megszüntetése, a nyugdíjkorhatár 65 évre emelésének előrehozása (2012-től kezdődően) fejében adott kölcsönt Magyarországnak. A csomag részeként eltörölték a svájci nyugdíjindexálást, és inflációkövető nyugdíjemelést vezettek be. A foglalkoztatói nyugdíjjárulék már 2007-ben 21%-ra, majd 2008-tól 24%-ra emelkedett.

2012. január elsejétől a munkáltatói nyugdíjjárulék szociális hozzájárulási adóvá alakult át, melynek mértéke 27% lett, de szintje 2017-ben 27-ről 22%-ra csökkent, 2018-tól pedig újabb 2%-kal, 20%-ra mérséklődik.

¹⁶ NOVOSZÁTH PÉTER: *A társadalombiztosítás privatizációjának és államosításának fiskális következményei*. Polgári Szemle: gazdasági és társadalmi folyóirat 7:(1) 2011. 23–42.

¹⁷ ORBÁN GÁBOR – PALOTAI DÁNIEL: *A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága*. MNB Tanulmányok (40). Budapest, 2005.

¹⁵ LENTNER CSABA: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest 2013. 162-163. 324–325.

Nyugdíj és munkavállalás

A 2012. évi költségvetésben megkezdődött a nyugdíjbiztosítási alap profiltisztítása, a cél, hogy az alapból a jövőben csak öregségi nyugdíjakat folyósítsanak, és ne kelljen más forrást is igénybe venni.

2012. január 1-jétől megszűntek a korhatár előtti nyugdíjak, a már folyósítottakat pedig nem a társadalombiztosítási kasszából, hanem a költségvetésből fizeti tovább az állam.

Igy 2012. január 1-jétől megszűnt az előrehozott és a csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíj, a karkedvezményes nyugdíj, a bányásznyugdíj, a művésznyugdíj, a polgármesterek, országgyűlési és európai parlamenti képviselők korhatár előtti öregségi nyugdíja, a korengedményes nyugdíj, továbbá megszűnik a fegyveres szervek és a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjainak szolgálati nyugdíja is. A már megállapított ellátásokat korhatár előtti ellátásként, föld alatt végzett bányászati tevékenység esetén átmeneti bányászjáradékként, a fegyvereseknél szolgálati járandóságként folyósítják. A megszüntetés alól kivételt jelent a negyven év szolgálati idővel rendelkező nők nyugdíjkezdvényé.¹⁸

A korhatár előtti nyugdíjak megszüntetését a kormány azzal indokolta, hogy ezek a nyugellátások járulékfizetéssel csak részben megalapozottak, folyósításuk a hiánnyal küzdő nyugdíjbiztosítási alapot terhelik, s azt a központi költségvetés csak az államadósság növelésével tudná biztosítani. Az átalakítás célja, hogy a nyugdíjkiadások ne haladják meg a nyugdíjjárulékból származó bevételeket, nyugellátást csak a nyugdíjkorhatár betöltésével lehessen megállapítani, a nyugdíjat felváltó járandóságokat pedig nem a tb-kassza, hanem a központi költségvetés fizeti.

Fontos újítás volt a nyugdíjrendszerben, nyugdíj melletti munkavégzés korlátozása. 2013-tól a közszféra dolgozói esetében a munkavállalás és a nyugdíj nem egyeztethető össze. Ezt követően nem lehetett a közszférában olyan embert felvenni, aki 62 év feletti, illetve el kellett bocsátani azokat, akik a munkabérük mellett nyugdíjat is felvesznek.

Társadalombiztosítási egyéni számlák

A parlament 2013 áprilisában fogadta el azt a jogszabályt, ami lehetővé teszi, hogy a tb-nyugdíjrendszerben a járulékfizetők egyéni számlákon követhessék befizetéseiket. A rendszer indulásakor csak a 2013. januártól beérkező járulékokat rögzítik, a tervek szerint a későbbiekben a korábbi évek befizetési is bekerülnek majd az adatbázisba. Az egyéni számlák csak virtuális összegeket mutatnak majd, mivel az állami nyugdíj alapelve, hogy a mindenkori adózóktól és járulékfizetőktől levont pénzekből finanszírozza a folyó nyugdíjkiadásokat. A változás arra lesz jó, hogy évről-évre virtuálisan követni és ellenőrizni tudjuk a munkaadóink járulékbefizetéseit.

A számlák egyelőre csak nyilvántartási feladatot fognak ellátni, de a későbbiekben alapul szolgálhatnak egy átfogóbb reformnak, nevezetesen a számla és a tényleges nyugdíjak

közötti szoros kapcsolat megteremtésének. Ezzel létrejöhetne az ún. NDC modell. Ehhez az szükséges, hogy évtizedekre visszamenőleg regisztrálják az összes befizetést. Egy ilyen adatbázis felépítése azonban hosszú évekbe telhet. Bár az egyéni számla és a nyugdíj között közvetlen kapcsolat egyelőre nincs, az is előrelépés, hogy legalább egy olyan szisztéma indul el, ami a járulékfizetők folyó befizetéseit nyilvántartja.

Egészségügy

Az Orbán-kormány egészségügyi programjának az alapdokumentuma, a Semmelweis-terv szerint a magyarországi egészségügyi ellátást 2011-ig területi és szakmai egyenlőtlenségek jellemezték. Ezek eredményeként az ellátórendszerben hatékonysági és igazságossági deficit alakultak ki, melyeket tovább növelt abszolút és relatív forráshiány, valamint az ágazat erőforrás-krízise.¹⁹

A rendszerben különös gondot okoz az egészségügyi biztosítás finanszírozásának és a költségek leszorításának problémája, mely jórészt az ún. „*moral hazard*” (erkölcsi kockázat) jelenségre vezethető vissza.

A „*harmadik fél fizet*” finanszírozási modell negatív következménye az ún. „*moral hazard*”, azaz erkölcsi kockázat. Ez abból ered, hogy mivel mind a páciens, mind a szolgáltató védve van a megbetegedéssel járó pénzügyi terhek ellen, ezért nem viselkednek költségtudatosan. A jelenségnek megkülönböztetik *ex ante* és *ex post*, azaz megbetegedés előtti és utáni változatát. Míg az „*ex ante moral hazard*” esetén az egyén kevésbé motivált egészséges életet élni és a betegséget megelőzni, addig a megbetegedés bekövetkezése után („*ex post moral hazard*”) sem a páciens, sem az orvos nincs ösztönözve költséghatékony ellátásra, mivel a kiadások nem a beteg terhelik.²⁰

A fentiek fényében a mindenkori kormányzat rendszerint három irányba indul el:

- hatékonyság növelése, pl. egy napos ambuláns műtéti beavatkozás, több napos kórházi tartózkodás helyett, teljesítmény-volumenkorlát (TVK); betegút-tervezés,
- plusz források bevonása, co-payment sémák, gyógyszer gyártók megadóztatása;
- erőforrások változtatása a rendszeren belül.

A 2000-es évek finanszírozási változásai főképp a szakellátásban működő teljesítményfinanszírozás által is felerősített „*moral hazard*” jelenség hatásainak a csökkentését szolgálták.²¹

Ilyen volt a 2004-ben bevezetett teljesítmény-volumen korlát (TVK), mely alapján egy beavatkozásból vagy diagnosztikából meghatározott számút lehet végezni egy intézményben, meghatározott időszakon belül. A TVK célja a felesleges beavatkozások és vizsgálatok csökkentése volt, a

¹⁹ Újraélesztett egészségügy. Semmelweis-terv az egészségügy megmenntésére. Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Egészségügyért Felelős Államtitkárság, 2011. június 27. <http://www.kormany.hu/>

²⁰ SCHLETT ANDRÁS: Államháztartás és szakpolitikák. Pázmány Press, Budapest 2016. 138–139.

²¹ FÜLÖP RUDOLF: *Teljesítményfinanszírozás, avagy a finanszírozási rendszer feszültségei*. Egészségügyi Gazdasági Szemle, 2003/5.

¹⁸ NOVOSZÁTH PÉTER: *A társadalombiztosítás pénzügyei*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.

költségek visszafogása érdekében. Bár az eszköz rengeteg bírálatot kapott, 2010 után is fennmaradt.

Az ún. „*ex post moral hazard*” visszaszorítását célozták volna a részfinanszírozási sémák (vizitdíj, kórházi napidíj, gyógyszerek utáni dobozdíj), ám ezek – a gyógyszerek utáni dobozdíj kivételével – elbuktak a 2008-as népszavazáson. A 2010 után hivatalba lépő kormányzat hangsúlyozta, hogy továbbra sem kíván egyetemes díjat szedni közvetlenül a polgároktól az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele fejében. Megjegyzendő viszont, hogy a népegészségügyi termékadó (chipsadó) bevezetése az „*ex ante moral hazard*” csökkentésére irányul, hiszen logikája szerint, aki több terhet rak a közös rendszerre, az többet is fizessen. A cafeteria részeként 2012-től adómentesen adható magán egészségbiztosítás is.

Az egészségügyi ellátórendszer átalakítása

A Semmelweis-terv készítői úgy gondolták, hogy a területi különbségek felszámolására, egyszersmind a forráshiány enyhítésére térségi ellátási modellt alkotnak. Az újonnan létrehozott, 1-1,5 millió lakosú térségekben pedig markáns betegút-szervezéssel irányítják a betegeket oda, ahol a leghatékonyabb ellátásban részesülhetnek.²²

2011-től orvosok (szakterületek vezetői), mérnökök, matematikusok, informatikusok és politikusok közötti sokszereplős munka eredményeként alakult át az egészségügyi ellátórendszer Magyarországon. Az új rendszer tervezésekor a szemölcslevéltől az agyműtéig minden beavatkozásnál és minden területen megvizsgálták, hol lehet ezután elvégezni, hogy ott minden szakember, eszköz, diagnosztikai háttér biztosítva legyen. Az átalakítás célja, hogy a „*könnyebb*” betegségeket a lakóhelyhez közel gyógyítsák, a bonyolult, nehéz eseteket viszont nagyobb központokban lássák el, ahol a megfelelő tudás, szakember és eszköz a nap 24 órájában rendelkezésre áll.

A tervezőmunkához kiindulópontként szolgált a betegek kórházválasztási szokásainak az elemzése. Az ellátási körzetek határainak meghúzásánál igyekeztek a betegszokásokat is figyelembe venni. Az országot nyolc egészségügyi térségre osztották, ezeken belül továbbra is szabad marad az orvos- és kórházválasztás. A biztosítottak más térségbe is átvándorolhatnak, ha a sajátjukban 45 percnél többet kellene utazniuk az ellátásért, és az utat így tíz perccel le tudják rövidíteni.

A tervezést minden egyes területen végigvitték, így szakmánként változik az ellátó-hálózatban részt vevő intézmények száma is. Egy-egy beavatkozás elvégzéséhez minimális esetszámot is feltételül szabtak. Emellett azt is figyelembe vették, hogy ne kerüljenek a betegetől túl messzire a kórházak, és a kijelölt intézmények bírják is a terhelést.

A kistérségi kórházak egynapos sebészettel, sürgősségi fogadóhellyel, szakrendelői háttérrel és ápolásra, rehabilitációra szakosodott ágyakkal rendelkeznek. Csúcs traumatológia tíz jött létre az országban.

Az ellátórendszer átalakításával párhuzamosan az államosítások keretében a kórházak több ezer szerződését vette át a kormány. Ezek közül elsőként a korábban vállalkozóknak kiszervezett diagnosztikai vizsgálatok (a radiológia, a laboratórium) és a művesekezelés kerültek a fókuszba már 2011-ben. A megtakarítást szolgálta, hogy központosították az energia-, a gyógyszer- és az eszközbeszerzést is.

Szakemberhiány

Az egészségügyi ágazat rendkívül sok emberi munkát igénylő terület. Ennek ismeretében különösen komoly gondot jelent az utóbbi években ugrásszerűen növekvő szakemberhiány, az alapellátásban és a szakellátásban egyaránt. Az alapellátásban egyre több a betöltetlen háziorvosi, védőnői és fogorvosi praxis. A szakemberhiány főként az amúgy is hátrányos helyzetű kistérségekben jelentkezik. Ezzel párhuzamosan növekszik az ún. „*hiányszakmák*” száma is az egészségügyben.²³

Az elmúlt 5-6 évben az egészségügyi dolgozók közül több mint tízezen kértek hatósági igazolást külföldi munkavállaláshoz. A nyugat-európai országokban a hazai bérek sokszorosát lehet megkeresni, miközben az itthon maradók túlterheltsége folyamatosan növekszik. A tendenciák szerint a fiatalok az alacsony fizetés miatt mennek el, ráadásul a körükben egyre erősödik a kivándorlási szándék. Az idősebbek közül viszont épp azok vállalnak külföldön munkát, akiknek itthon is magasabb a fizetésük, de a tapasztalatuk és a szaktudásuk miatt tárt karokkal várják őket a fejlettebb gazdaságok egészségügyi intézményei.

A kormány egészségügyi reformelképzeléseit összefoglaló Semmelweis Terv leginkább a bérek és pótlékok emelésében, valamint a juttatások növelésében látja az egészségügyben dolgozók itthon tartásának lehetőségét. 2015-től átlagosan havi 130 ezer forinttal emelkedett a praxisok finanszírozása, a hiányszakmákban pedig ösztöndíjprogramokkal igyekeznek enyhíteni a munkaerőhiányt. Az egészségügyben dolgozók migrációjának megállítását célozza a rezidenseknek plusz száz-ezer forintos támogatását biztosító program is, amit később felmenő rendszerben további orvosokra is kiterjesztenének.

Privatizáció és gazdasági verseny kérdése az egészségügyben

A hatékonyság növelése kapcsán időről-időre előtérbe kerül a privatizáció lehetősége az egészségügyben. A magánosítás szempontjából különbséget kell tenni szolgáltató és finanszírozó privatizációja között. Az egészségügyi szolgáltatások privatizációjánál fontos megkülönböztetni az úgynevezett „*funkcionális privatizáció*”-ként emlegetett jelenségszámot és az „*igazi*” privatizációt. Az előbbi az orvosok számára biztosítja annak lehetőségét, hogy közalkalmazotti jogviszony helyett kvázi vállalkozóként folytassák a tevékenységüket. Ez a tulajdon jövedelmet, csak az orvos személyes munkájában

²² NOVOSZÁTH PÉTER: *A társadalombiztosítás pénzügyei*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 226–227.

²³ GIRASEK EDMOND – CSERNUS RÉKA – RAGÁNY KÁROLY – EKE EDIT: *Migráció az egészségügyben*. Magyar Tudomány. 2013. 2. sz.

használt eszközjellegével termel, a jövedelemtermelés az orvos személyes munkájától nem szakadhat el. (Magyarországon háziorvosi praxist 1992-től lehetséges vállalkozási formában működtetni, s a vállalkozó háziorvosnak lehetősége van az Országos Egészségügyi Pénztárral közvetlenül szerződnie.)

Az „igazi” privatizáció esetén viszont a tőke működtetésében a tőke tulajdonosának nem szükséges személyes munkájával részt vennie. A funkcionális és az igazi privatizáció közötti különbség abban áll, hogy az előbbi munkatulajdon, a másik tőketulajdon. A munkatulajdon korlátozott tulajdon: bár eladható, de a vevő csak olyasvalaki lehet, aki e tulajdon működtetésére felhatalmazást szerzett, és e működtetésnek személyes munkájával kell eleget tennie. E tulajdon bére sem adható. A tőketulajdonra mindez nem érvényes: a működtetés elszakadhat a tőke tulajdonosától. A tőketulajdon profitorientált, a munkatulajdon munkajövedelem orientált.

A 2002 után hivatalba lépett kormány megkezdte az egészségügyi intézmények privatizációját, ami komoly felzúdulást váltott ki a társadalom széles rétegeiben. A folyamatban fontos cezúrát jelentett a 2010-es kormányváltás, amikortól a korábban magántulajdonba került fekvőbeteg-ellátó intézmények állami átvételére került sor. Ezek költségvetési intézményként működnek tovább. 2013. január 1-jével a járóbeteg-szakellátó intézmények átvételére is sor került az önkormányzatoktól.

Az egészségügy finanszírozásának privatizációja körüli viták a költségvetési válság időszakában, 2006-tól erősödtek fel. A 2007-ben megjelent „A biztosítási piac megnyitása” című vitairat szerint a nyereségérdekeltektől egészségpénztárak rövid időn belül korszerű informatikai, szigorú ellenőrzési, valamint eszményment rendszereket építenek ki. Érdekeltek lesznek abban, hogy biztosítottjaik jó minőségű ellátást kapjanak, ezért ösztönözni fogják az ezzel kapcsolatos mutatók konstruálását és mérését. A privatizáció kritikussai, a nagyon gyors szegregáció mellett, rámutattak az ún. lefőlözés veszélyeire, nevezetesen arra, hogy a biztosítók abban érdekeltek, hogy hozzájuk az egyes korcsoportokon belül az egészségesebbek kerüljenek, ez ugyanis döntő módon képes befolyásolni az egyes egészségpénztárak pénzügyi eredményességét. Az említett vitairatban többek között ez áll: „*Csak akkor van értelme több biztosítót működtetni, ha ez – belátható időn belül, egy rövid, egy-két éves átmeneti periódus után – együtt jár az egységes biztosítási csomag további differenciálódásával, megbontásával.*”²⁴ További veszélyt jelent a korlátozott piaci verseny. A szabad verseny feltétele, a piacra lépés és a piacról való kilépés akadálytalansága és olcsósága hiányzik. A jelentősen korlátozott piaci versenyben már nem az a fontos, hogy feladataikat kiválóan lássák el, hanem hogy azokat közel azonos színvonalon tegyék, bármilyen is az.

2007 decemberében törvény született az új egészségpénztári rendszer bevezetéséről. Ennek alapján az új egészségpénztárakban a magántőke is részt vett volna, azzal a kitételrel, hogy több mint 50% állami kézben marad. A koalíció felbomlása után, még az új rendszer működésbe lépése

előtt, 2008. május 26-án a parlament visszavonta a törvényt. 2010 után fennmaradt a nemzeti kockázatközösség.

A második Orbán-kormány szigorította a korábban liberalizált patikaalapítás szabályait is. A 2007-ben életbe lépett gyógyszer-gazdaságossági törvény tágas kaput nyitott az alapítás és a tulajdonlás előtt. 2007 és 2010 augusztusa között több mint 600 új patika nyílt, a láncok tovább növekedtek, s a szakmai irányítást is nagybefektetők vették át. A 2010-től életbe lépett szabályozás viszont korlátozza a láncokat s kimondja az új gyógyszertárak nyitásának lakosságszámhoz és egymás közötti távolsághoz kötését is. A patika és a gyógyszerész az egészségügyi rendszer része és nem válhat egy külső tulajdonos érdekeinek a kiszolgálójává. A gyógyszerésznek szakmai és egzisztenciális önállóságot kell adni a patikában, s ezt a célt a gyógyszerészek menedzsmentjogaival és többségi tulajdonlásával kell elérni. A kormány arra hivatkozott, hogy a liberalizáció nem javította érdemben a hozzáférést, mivel főleg városokban, és nem kistelepüléseken jöttek létre új gyógyszertárak. Kedvezőtlen változás volt a tulajdonosi szerkezet átalakulása is: a külföldi érdekeltségek, valamint a kereskedelemben alkalmazott forgalomnövelő technikák terjedése. Jóllehet a gyógyszerek többletfogyasztása nem kívánatos.

A gyógyszerátmozgatásban folytatódott a generikus termékek előtérbe helyezése. A gyógyszertáraknak – ellensúlyozandó a farmák befolyását – „gyártó független gyógyszer-információban” is részt kell venniük. A vényköteles gyógyszereket népszerűsítő orvoslátogatók után 2007-ben bevezetett 5 milliárd forint éves díjat pedig 10 millió forintra emelkedett.

Privát szolgáltatók

A közfinanszírozott egészségügy hiányosságaira válaszul folyamatosan nyerne teret és erősödnek a privát szolgáltatók. Pozícióik főleg ott erősek, amiben a közkórházak, közrendelők gyengék, amiben jó a kórházi, szakrendelői ellátás, ott a magán szektor nem talál piacot. A magán-egészségügyi szolgáltatásnál nem kell órákat várakozni, igekeznek tartani az időpontokat.

A magánegészségügyben a kliens időt, törődést és modern technológiát vásárol. A szektor legnagyobb baja azonban éppen a közfinanszírozott egészségüggyel való fura viszonyból fakad, hiszen nem tisztázott, mi jár és mi nem az állami egészségügyben. A betegek pedig csak annyit vásárolnak magán-szféra felől, amennyit a közfinanszírozott egészségügytől a járulékkukért cserébe nem kapnak meg.

A kérdés vizsgálatánál nem lehet megkerülni a paraszolvencia témakörét. Elemzések, hol a jelenség társadalmi bélyegzettségét, hol a hatékony voltát emelik ki. Egyetértés csupán abban van, hogy a paraszolvencia valamennyi formáját az orvos és a beteg közötti aszimmetrikus viszonyra lehet visszavezetni.

Maga a paraszolvencia meglehetősen heterogén jelenség, és számos megközelítése lehetséges. A tényleges hálapénz, csak utólagos lehet, és mértéke az orvos által nem határozható meg. Ebben az esetben a beteg az orvos hozzáállását, empátiáját, kedvességét hálálja meg. Sokszor viszont a paraszolvenciát

²⁴ ANTAL L. – BAUER T. – BOKROS L. – CSILLAG I. – MIHÁLYI P. – MOLNÁR L. – SURÁNYI Gy.: *A biztosítási piac megnyitása*. Vitairat. 2007.

egyszerűen megszokásból, vagy a lehetséges hátrányok elkerülése érdekében adják a betegek. Amennyiben a paraszolvencia valamilyen előny megszerzését célozza, fontos kérdés, hogy a megszerzett előny más kárára történik-e (pl. előrébb sorolás a várólistán), vagy nem befolyásolja-e érdemben más betegek egészségi állapotát (kórházi plusz-szolgáltatás).²⁵

Magyarországon igen erős a hálapénz társadalmi beágyazottsága. Mivel a problémakör meglehetősen összetett, ezért a lehetséges megoldások is sokrétűek lehetnek. A leggyakrabban felhozott gyógymód a béremelés lenne, bár meg kell jegyezni, hogy az egyes szakterületek jövedelmi viszonyai és paraszolvencia-termelő képessége között nem mutatható ki összefüggés. Nem kétséges ugyanakkor, hogy a más kárára előnyt szerző paraszolvencia, vagy az OEP által finanszírozott ellátás hálapénzhez kötése ellen szigorú jogi eszközökkel kell küzdeni.

A beteg-attitűd megváltoztatásában, megoldást jelenthet a folyamatok tisztázottsága, átláthatósága: számon kérhető, standardizált minőségű ellátások, valamint a tisztázott finanszírozási viszonyok. Lényeges a költségudatosság kialakítása is, hogy a beteg tájékoztatást kapjon az ellátása költségeiről. Ebben a tekintetben előrelépést jelent a már bevezetett betegszámla, melyből a betegek megtudják, hogy milyen szolgáltatást kaptak és az mennyibe került az a társadalombiztosításnak. A kórházi plusz szolgáltatások (pl. hotelszolgáltatás) esetén a magánbiztosítás térnyerése, ezen szolgáltatások legális megvásárolhatósága hozhat eredményt.

Oktatás

A centralizáció-decentralizáció kérdése körüli viták hosszú évtizedekre nyúlnak vissza, aminek a fő oka, hogy a közoktatással szembeni elvárások más-más szinten biztosíthatók sikeresebben. Míg a méltányossági szempontok a központi szint felelősségét húzzák alá, a döntéseket hatékonysági szempontból célszerűbb az alsóbb kormányzati szinteken meghozni, hiszen így a felhasználók szükségletei jobban megismerhetők. A különböző szempontok egyidejű érvényesülése kifinomult együttműködést feltételez a közoktatás szabályozása, finanszírozása és a szolgáltatások nyújtása tekintetében.

A 2012-től létrejövő új feladat-megosztási, irányítási és finanszírozási rendszer, az előző két évtized során kifejlesztett intézményeket és működési gyakorlatokat váltotta fel. A változásokat a korábbi rendszer valós problémái, valamint a 2006-tól kieleződő költségvetési válság hatásai inspirálták. A központosítás fő célja, hogy a leszakadó régiókban működő iskolákban az állam egy erős középszintre emelje fel az infrastrukturális színvonalat, és az integráció szellemében meghatározza az adott intézmény elvárható követelményszintjét.

A rendszerváltás után a közoktatásban kialakult iskola-fenntartási szisztéma arra épült, hogy bár az állam előírta, hogy milyen szolgáltatást kell nyújtani az iskolákban, mennyi bért kell adni a pedagógusoknak, de mindezért az iskolafenntartók – jellemzően az önkormányzatok – voltak

a felelősek. Az önkormányzatok különböző jövedelemtermelő képessége és demográfiai helyzete miatt viszont jelentős különbségek alakultak ki az egy tanulóra jutó oktatási ráfordítások tekintetében. Bár a fejkvóta, bevezetésekor az esélyegyenlőségre való törekvést fejezte ki, a kistélepléseken egyre inkább a válság eszkáliciójához vezetett. A kis létszámú iskolákban ugyanis a fajlagos (egy tanulóra jutó) költségek jóval magasabbak, mint a nagyokban. A felső tagozaton teljes választékban ki kell állítani a szaktanári gárdát, ami óriási fix költséget jelent. A finanszírozás ellehetetlenülése miatt, egyre több önkormányzat döntött úgy, hogy szomszéd községgel közösen tartanak fenn általános iskolát vagy felső tagozatot. A 2006 és 2010 közötti költségvetési válság-időszak pénzelvonásai miatt pedig már sok helyhatóság egyszerűen képtelen volt ellátni az iskola-fenntartási feladatait. Az önkormányzati bevételeket nem csupán az állami támogatás csökkenése apasztotta, hanem gazdasági válság miatt csökkenő helyi adóbevételek is.²⁶

2013-tól a korábbi normatív alapú finanszírozást, a markáns központi szerepvállalás, az ún. feladatfinanszírozás váltotta fel. Az új önkormányzati törvénnyel egyszerre elfogadott köznevelési törvény (2011. évi CXCV. törvény) állami fenntartásba vette az óvodán kívüli összes közoktatási intézményt. Ezzel a lépéssel központi állami alkalmazottá váltak a pedagógusok és az iskola szakdolgozói. A közoktatási intézmények a pedagógusok és az iskolákban dolgozók bérét az államtól (központi költségvetésből) kapják meg. A pedagógusbéreket a nem állami vagy önkormányzati fenntartású iskolák – például az alternatív, alapítványi vagy egyházi iskolák – is megkapják az államtól, további támogatásra azonban csak az oktatásért felelős miniszterrel kötött közoktatási megállapodás alapján jogosultak. A 3000 főnél kisebb településeken az iskola üzemeltetési feladatait is átvette az állam, ami 2500 települést érintett, ami az összes település mintegy 85%-a. Ezen intézmények esetébe a vagyonekezelői jogok is az állami intézményfenntartó központhoz kerültek. A nagyobb települések felelősek az iskolák üzemeltetéséért, de ehhez támogatást már nem kapnak. Így viszont az önkormányzatok egy része nem is vállalta az iskolaépület működtetését, és az üzemeltetést is átadta tankerületi hálózatban létrejövő állami intézményfenntartónak. A központosítással a kulcsszerv a Klebersberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) lett. Az országos központ mellett 198 tankerület jött létre. A tankerületeket járasonként jelölték ki, melyek átlagosan 13 intézményért lettek felelősek.

A 2013 szeptemberében életbe lépett pedagógus életpálya modell értelmében új bértábla került bevezetésre. Noha eddig is egységes bértábla érvényesült, a fizetések igen nagy szórását mutattak. A fenntartótól függött ugyanis, hogyan díjazta – kifizette-e egyáltalán – a túlórákat, biztosított-e béren kívüli juttatást (pl. cafeteriát), s milyen extra juttatásokat tervezett be a költségvetésébe. Korábban a jó anyagi helyzetben lévő településeken havonta 30-40%-kal, kivételes esetben, speciális pótlékokkal akár 70%-kal is több bért fizettek a pedagógusoknak, mint amennyit hasonló munkáért az elma-

²⁵ KINCSES GYULA: *A paraszolvencia kérdéséről*. Lege Artis Medicinae, 14. évf., 3. sz. Budapest, 2004. 212–217.

²⁶ SCHLETT ANDRÁS: *Államháztartás és szakpolitikák*. Pázmány Press, Budapest 2016. 153–154.

radottabb térségekben tanítók kaptak. Az új bértábla célja ennek az aránytalanságnak a kiküszöbölése volt, hiszen a források elosztása nagyobb egységekben, azonos szempontok alapján történik. Fontos eleme a minősítés, amellyel más kategóriába léphet a pedagógus, kiemeltebb fizetéssel. A rendszer célja, hogy racionálisabbá, átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá tegye a pedagógus életpályát. A központosítás elvileg segíthet kiegyenlíteni a rendszerben meglévő különbségeket.

A gazdálkodási, finanszírozási centralizációval párhuzamosan az állam szerepe megerősödött az iskolavezetők kinevezésében, a kerettantervek létrehozásában, a pedagógusok ellenőrzésében, a tartalmi szabályozásban és a tankönyvterjesztésben is. A tankerületek nem csak intézményfenntartó központként működnek, hanem felelősek a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokért is.

Ezzel a helyi közügyek közül kikerült a közoktatás. A helyi önkormányzati felelősség csökkentésével az állam lett a köznevelési alapfeladatok ellátásának fő felelőse. Csak az óvodai nevelés maradt a helyi önkormányzatoknál, illetve az egyházi és magán intézmények az állammal kötött szerződés alapján látják el feladatukat és kapják meg ehhez a finanszírozási forrást.²⁷

2012-ig – az új köznevelési törvény elfogadásáig – Magyarország közoktatási rendszere erősen decentralizált volt. Az államigazgatás szakmai irányítása mellett az intézményrendszer működtetéséért elsősorban az önkormányzatok voltak felelősek. Bár a rendszer korántsem volt tökéletes, a szubszidiaritás elve alapján működve a helyi, sokszor speciális igényekre helyben próbáltak reagálni, a lehető legközelebb az emberekhez. A KLIK, a közoktatás teljes centralizálása után létrehozott állami intézmény, az állam legnagyobb szervezete lett, amelyhez 3000 intézmény került, 1 millió 200 ezer diák oktatásért felel, 120 ezer pedagógus és 30 ezer technikai dolgozó munkáltatója. Míg korábban több mint 200 intézményfenntartó volt, addig az új szisztémában (az egyéb fenntartókat, mint egyházak és alapítványok nem számolva) azt mondhatjuk, hogy egy van: az állam.

Az egységesítés kinyilvánított célja, hogy lehetőleg minden gyermek, minden állami iskolában ugyanolyan színvonalú szolgáltatást kapjon.²⁸ A méltányossági cél megvalósítása viszont azzal a veszéllyel jár, hogy elindít egy lefelé irányuló nivellálási folyamatot. A központi irányítás leszűkíti a helyi, rugalmasabb gazdálkodási megoldások lehetőségét. A döntési jogkörök elvételének az önkormányzati és iskolai felelősség kikapcsolása lett az eredménye. A kialakított új rendszerrel kapcsolatban felmerült legkomolyabb kritika, hogy az ignorálja a helyi igényeket és adottságokat. A központosítás következtében sokkal erőteljesebben jelentkeznek a döntéshozók és felhasználók különbségeiből és főleg távolságából fakadó problémák. A több ezer intézményből álló közoktatási rendszer központi irányítása számos nehézséget szül. Az információ hiánya gyakran vezetett téves döntésekhez, illetve a döntések folyamatos korrekciójához, amely így áttekinthetatlenné, követhetatlenné tette a rendszert. Az in-

formáció hiányát mutatta a tanárok adminisztratív terheinek a növekedése is.

A hatáskörök, erőforrások és felelősségek megoszlása az új rendszerben rendkívüli módon centralizálódott. A miniszter nevezi ki az összes tankerület vezetőjét és az összes iskolaigazgatót. Helyi szinten senkinek semmilyen beleszólása nincsen ezekbe a kulcsfontosságú személyzeti kérdésekbe. Ez azt is jelenti, hogy a kinevezett emberek érvényesülési lehetőségei kizárólag attól függenek, hogy mennyire felelnek meg az iskolafenntartó, tehát a miniszter elvárásainak. Nem kell arra a társadalmi közege figyelniük, amelynek a gyerekeit nevelik az iskolában, hiszen a helyi közösségnek nincs beleszólása az oktatás ügyeibe. Nem az iskolaigazgató gyakorolja a munkáltatói jogokat, ő csak javaslatot tehet a tankerületi vezetőnek. Az iskola gazdálkodásáról sem helyi szinten döntenek, jóllehet rengeteg probléma van, melyeket csak helyben lehetne hatékonyan megoldani. A központi irányítás leszűkítette a rugalmasabb gazdálkodási megoldások lehetőségét is, s mivel a fenntartói és üzemeltetési döntéseket a szolgáltatástól távolabb hozzák meg, ez megnövelte az iskolákra nehezedő dokumentációs, információszolgáltatási terheket is.²⁹

Az információáramlás egy hosszú vertikális döntéshozatali mechanizmuson keresztül futtatva nyilvánvalóan romlik. Az információk áramlása lassabb, s a döntéseket a tényleges feladatot ellátótól távolabb hozzák meg olyanok, akik kevésbé ismerik a helyi viszonyokat és igényeket. Ráadásul a speciális igényeket egy összevont csúciszerv hajlamosabb kollektíven kezelni, míg a decentralizált döntéshozatalnál (már csak a közvetlen kapcsolat, információtöbblet miatt is) jellemzőbb a konkrét problémákra adott reakció.

A finanszírozás centralizációjának a központi célja a pedagógus-bérfinanszírozás egységesítése, egy szintre hozatala volt. A központi pedagógus-bérfinanszírozás bevezetésével azonos szempontok alapján meghatározott bért kapnak a pedagógusok, ám ez azzal járt együtt, hogy az iskolákon belül megszűnt a minőségi differenciálás lehetősége. Míg korábban a pedagógus bértábla csak alulról szabályozta a béreket, a jelen rendszerben immár alulról és felülről is korlátozták a fizetéseket.

A hatékonysági problémákat látva, a kormány 2017. január elsejétől módosításokat hajtott végre a rendszeren. Legfontosabb változás, hogy közép-szinten a korábbi 198 tankerület helyére 59 tankerületi központ lépett. Ezek a tankerületi központok lettek felelősek az iskolák működtetéséért és fenntartásáért. Az iskolákat tehát kevesebb, de nagyobb és több önállóságot élvező irányítási egység, centrum alá szervezték. A tankerületi központ által fenntartott intézmény vezetője költségvetésének keretei között gazdálkodási, továbbá – a kinevezés és felmentés kivételével – munkáltatói jogokat is kapott. A 2017-18-as tanévtől az iskolaigazgatók a teljesítmények alapján differenciált béremelést tudnak végrehajtani, melynek szempontrendszerét az iskolaközösségek alakíthatják ki.

A kiigazítások célja, hogy megpróbálják közelíteni a döntéshozatalt a helyi szolgáltatás igényeihez. Kérdés viszont, hogy az eddigi korrekciók elegendőnek bizonyulnak-e? A kö-

²⁷ PÉTERI GÁBOR: Újra-központosítás a közoktatásban. *Educatio*, 2014. No. 1.

²⁸ Széll Kálmán terv, Összefogás az adósság ellen, 2011. www.kormany.hu

²⁹ PÉTERI GÁBOR: Újra-központosítás a közoktatásban. *Educatio*, 2014. No. 1.

zepső szintnek (tankerületi központok) ugyanis továbbra is a felülről megfogalmazott elvárásoknak kell megfelelni, s helyi szinten lévőknek csekély beleszólása van a folyamatokba. Az oktatásirányítás köztes szintjén lévő tankerületeket a helyi oktatási intézmények valóban felelős irányítójává úgy válhatnak, ha az érintett településeken élő választópolgárok választanak meg. Így a döntéshozók karrierje már a helyi lakosságtól, vagy annak választott képviselőitől függne.

Felsőoktatás

A felsőoktatás alapvető sajátosságai lényegesen eltérnek a közoktatásétól. A felsőoktatásban nem kötelező részt venni (sőt egyetlen korosztály többségének a részvétele sem kívánatos); az egyetemi pályafutás szinte bármikor elkezdhető; nincsenek életkor szerint szigorúan meghatározott korosztályok; lehet egyszerre több főiskolát, egyetemet látogatni; a beléptetek számára nincs kötelező kilépési időpont. E sajátosságok folytán nagymértékű túlkereslet alakulhat ki a felsőfokú oktatás iránt, ami pazarláshoz vezethet: felsőfokú intézményekből több kell, nagyobb infrastruktúra, több oktató. Másrészt, a végzett diákok nagy része nem tud elhelyezkedni abban a szakmában, amire kiképezték. A folyamatra a fejkvóta alapú finanszírozás is ráerősített, hiszen a felsőoktatási intézményeket a hallgatói létszám növelésében teszi érdekeltté, maga hozva létre túlkeresletet.

2013-ig a felsőoktatási intézményeknek juttatott állami támogatásokat három változó: a (1) képzési normatíva (fejkvóta), a (2) tudományos normatíva (az intézmény tudományos kapacitása alapján) és a (3) fenntartói normatíva (épületek, infrastruktúra működtetése stb.) határozta meg.

2014-től az állami támogatás 70%-át a hallgatók száma (képzési normatíva), 30%-át pedig a tudományos teljesítmény alapján kapják az intézmények. A támogatott keretszámokat (képzési normatíva) viszont jelentősen lecsökkentették. 2012-ben korszakhatárt jelentő döntést hozott a kormány: a nagyjából mindenki számára elérhető, ingyenes, tömeges felsőoktatást új rendszer váltotta fel, melyben kevesebb diák szigorúbb feltételek mellett tanulhat tovább. Az államilag támogatott férőhelyek száma a 2011-es 53 ezerről, 2012-ben 34 ezerre csökkent. A támogatott helyek csökkenését részben kompenzálta, hogy további 15 500 hallgató részösztöndíjasként kezdhetette meg tanulmányait, vagyis állami ösztöndíj fedezi a képzési költségeinek felét. Az új felsőoktatási törvény értelmében a többi diáknak a képzési költségeknek megfelelő költségtérítést kell fizetnie.

A keretszámok visszanyesése mellett drasztikus változást jelentett azok szakterületek közötti elosztása is. A jogi és a gazdaságtudományi képzéseken az államilag támogatott helyek száma jelképes mennyiségre csökkent, de esett a bölcsész- és társadalomtudományi képzések támogatott férőhelyeinek száma is. Jogásznak, pénzügyesnek szinte kizárólag költségtérítéssel tanulhatnak tovább a fiatalok.

A változtatások indoka részben az általános takarékoskodás volt: a 2012-es büdzsé, a 2011-eshez képest 18%-kal, 37 milliárd forinttal csökkentette a felsőoktatás költségvetési támogatását. Ezen túlmenően a keretszámok meghatározásá-

nál – a kormány indoklása szerint – a nemzetgazdasági és a munkaerő-piaci szempontokat vették figyelembe, így a műszaki és a természettudományos oktatást preferálták a többi területtel szemben. A fejkvóta alapú támogatás csökkentése illetve megvonása melletti érv volt (így a jogi és a közgazdasági terület esetében), hogy azok a leginkább megtérülő életpályák közé tartoznak, ami azt jelenti, hogy a hallgatók az egyetem elvégzése után hamar, jó keresettel tudnak elhelyezkedni.

A kormány szerint a radikális változás főképp azért vált szükségessé, mert az ország versenyképessége szempontjából fontos műszaki és természettudományi diplomát a felsőoktatási hallgatók igen kis százaléka szerzett a megelőző két évtizedben. Jóllehet nemzetközi tapasztalatok alapján azok az országok járnak élen a gazdasági fejlődésben, ahol a felsőoktatásban kiemelt szerepet kapott a műszaki, a természettudományi és az informatikai képzés. Ehhez képest Magyarországon a rendszerváltást követő két évtizedben fele olyan szintre csökkent a műszaki illetve természettudományi diplomások aránya, mint Németországban, Ausztriában vagy akár Csehországban. S feleakkora szintre, mint amennyi hazánkban a rendszerváltás időszakában volt. Míg például Németországban a végzősök 12%-a mérnök és 8%-a matematikus vagy informatikus volt a 2000-es évek elején, nálunk csupán 7, illetve 5% volt ugyanez az arány. Ellenben a jogi vagy közgazdasági diplomával rendelkezők a végzősök 46%-át tették ki, szemben a németországi 31%-kal.³⁰

Felvetődik azonban a kérdés: nem zárul-e be a felemelkedés lehetősége a két legjobb keresetet ígérő pálya oktatásának költségtérítéshez kötésével?³¹

A problémát a kormány a diákhitel kiterjesztésével kívánta orvosolni. A korábban bevezetett, gyakorlatilag bármire felhasználható diákhitel mellett a kabinet bevezette a Diákhitel 2-t. Ennek kamata mindössze 2%, ám azt csupán az oktatással kapcsolatos kiadásokra (vagyis többek között költségtérítésre) lehet fordítani. Ezt a diákhitelt az egyetemeknek utalják át, és komoly állami kamatgarancia van rajta. Emellett mindenki számára megmarad az eddigi, szabadon elkölthető diákhitel is.

A keretszámok további szűkítésére a következő években nem került sor, viszont a kormány a támogatott oktatásra jogosító felvételi ponthatárok meghúzásával próbálta áthidalni a tömegesedés és a finanszírozási lehetőségek közötti ellentmondást. E szerint mindenki jogosulttá válik az állami támogatásra, aki eléri az előírt – olykor igen magas – ponthatárt.

Az állami finanszírozás lehetősége az első képzésben biztosítja a diploma megszerzésének ingyenes lehetőségét. E szabályozás értelmében az első alapképzés befejezése után a második diploma megszerzése során költségtérítést kell fizetni.

A felsőoktatás állami támogatásának a lefaragását a nem normatív, feladattámogatási juttatások („kiválósági támogatás”, „felsőoktatási struktúra-átalakítási támogatás”) növelésé-

³⁰ SCHLETT ANDRÁS: Államháztartás és szakpolitikák. Pázmány Press, Budapest 2016. 163–164.

³¹ POLÓNYSI ISTVÁN: *Felsőoktatás a koncepciók keresztútján*. Köz-Gazdaság, XI. évf. 2. sz. 2016/ július 209–222.

vel igyekszik kompenzálni a kormány. Ezzel párhuzamosan a felsőoktatási kiadások egyre nagyobb hányadát finanszírozza az egyetemek saját intézményi bevétele. Az egyetemek hatékonyabb gazdálkodását kívánja szolgálni, hogy 2015-től az állami intézmények élén kancellár áll, ő dönt a gazdasági és pénzügyi kérdésekben.

Sok vitát kiváltó lépés volt a hallgatói szerződés bevezetése is. Az utóbbi években egyre több diplomás munkavállaló döntött úgy, hogy a megszerzett tudását külföldön kamatoztatja, melynek eredményeként a felmerült állami kiadásokkal szemben nem állnak itthoni bevételek. Ezért a kormány úgy döntött, hogy szerződést köt az állam által finanszírozott hallgatókkal. Ebben a hallgatók vállalják, hogy végzésüket követően az előírt időre Magyarországon vállalnak munkát (ez utóbbi kitétel „röghöz kötésként” terjedt el a köznyelvben). A hallgatói szerződés szerint a finanszírozottként eltöltött időszak dupláját Magyarországon kell tölteni munkavállalóként. Amennyiben a korábban támogatott hallgató külföldre megy, a támogatást vissza kell fizetnie az államnak (adófizetőnek). A lépés lényegében azt az ellentmondást hivatott orvosolni, hogy míg az Európai Unióban a munkaerő szabadon áramlik, addig a képzés finanszírozása nemzetállami szinten történik.³²

Összefoglalás

Az átalakítások a mögöttük meghúzódó értékekből, illetve a jó kormányzással kapcsolatban kialakult elképzelésekből következtek. A változások egyik legfontosabb célkitűzése volt a gazdaságpolitika mozgásterének növelése, ami az elemzett rendszerek esetében is jól megragadható. Ebben jelentős szerepet játszott a magánnyugdíj-pénztárak beolvasztása, amely a költségvetési hiány 3% alá történő szorításának előfeltétele volt. Az alacsony hiány és a kedvező makrogazdasági folyamatok következtében a GDP-arányos államadósság 2011 óta csökken, s 2016 év végére 74,1%-ra mérséklődött.

A közfeladatok szervezésében elmozdulás történt a dekoncentráció irányába, ami a korábban decentralizált feladatok egy részének (közoktatás, szociális ellátások) államigazgatásban való vonását jelenti, amikor is azokat hierarchikus alárendeltségben működő szervekhez (járások, tankerületek) delegálják.

Átláthatóság és kiszámíthatóság növelése felé történő elmozdulást jelentett a szociális jellegű ellátások kiszervezése a nyugdíjbiztosításból, de az egyéni nyugdíjszámlák bevezetése is a nyugdíj várományok előreláthatóságát, a tudatosság és az egyéni felelősség javítását célozta.

Az áttekinthetőséget és a tervezhetőséget szolgálta, hogy egységesítették a közoktatási követelményrendszert, pedagógus életpálya modellt vezettek be. Szociális juttatások terén jellemző elmozdulási irány a kondicionális támogatások és a természetbeni támogatások előtérbe kerülése. A változtatásokkal a kormány célja az volt, hogy a rászorulókat áttekinthetőbb és igazságosabb keretek között juthassanak hozzá az őket megillető támogatási formákhoz.

A kormányzat politikai filozófiájának sarokpontja a „munkaalapú társadalom”, amelyben „alaptétel, hogy annál erősebbek leszünk, minél többen dolgoznak”. A munkaalapú társadalom kialakítását nem csak a munkát terhelő adók csökkentése, vagy a méltányos közteljesítés megvalósítása célozza, de az elosztórendszerek korrekciójában is szintúgy tetten érhető. A munkaalapú társadalom nem csak egy értékorientált megközelítést takar, hanem egy régi közgazdasági alapvetés, mely alkalmas a hatékonyság és a méltányosság között fennálló „trade off” feloldására. Ennek lényege ugyanis az, hogyha a tortát egyenlőbben osztjuk szét, az a torta méretét is csökkenteni fogja. A jövedelem redisztribúció ugyanis számos esetben csökkenti az ösztönzőket, ezáltal pedig a gazdasági teljesítményt. A diszkrimináció és a kirekesztés csökkentése, vagyis a lehetőségek egyenlőtlenségeinek kiegyenlítése egyszerre redukálhatja a gazdasági egyenlőtlenségeket és növelheti a gazdaság hatékonyságát, versenyképességét.³³

³² TEMESI J. – HRUBOS I. – BERÁCS J.: *Magyar Felsőoktatás 2012 Túlélési forgatókönyvek*. Budapesti Corvinus Egyetem. Közgazdaságtudományi Kar Nemzetközi Felsőoktatási Kutatási Központja. NFKK Füzetek, 10. Budapest

³³ LENTNER CSABA: *Rendszerváltás és pénzügypolitika: Tények és tévhitek a neoliberalis piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2016. 336 p.