

Kilenc kormány, tizenkét pénzügyminiszter

Petschnig Mária Zita - Külgazdaság 2006. 1.

A 2005 végén, e tanulmány írásakor, amelyben kilenc kormány fogadalmait, majd lényegi semmittevését mutatom be, a megmutatkozó költségvetési pályacsúszás és annak valószínűsége, hogy ez 2006-ban sem korrigálódik, egyre hangosabb követeléssé tette a szakma részéről a nagy ellátó rendszerek reformját. Annál is inkább, mert a költségvetés kiigazítására irányuló kiadási faragások, maradványzárolások lehetősége egyre korlátozottabbá vált, amint azt a költségvetési szervek működési zavarainak megszorodása is jelezte. A pénzfelhasználások korlátozása időben egyébként is korlátos, hiszen a feladatok változatlansága esetén a visszaszorított kiadások később visszanőnek, és a maradványok sem zárolhatók az idők végezetéig.

A mindenről és mindenkiről gondoskodó állam eszméje az előző, szocialistának nevezett rendszer ideája és működésének egyik vezérelve volt. A rendszerváltás óta eltelt másfél évtized úgy tűnik elégségesnek bizonyult ahhoz, hogy az emlékképek megszépüljenek, hogy ismét általános társadalmi elvárássá válják a mindenről és mindenkiről gondoskodó állam, amely nem szed adót sem, vagy csak minimálist. Az utóbbi évek politikai kormányzása rendre ezt az érzületet erősíti, noha a gazdasági racionalitás, a piacgazdaság fejlődésének követelményei épp az ellenkező irányba mutatnak.

Az előző rendszerben az állam újraelosztó szerepvállalása konzisztens volt a gazdaság egészével. A tulajdonlás zöme a személytelen államhoz kapcsolódott, amely mint tulajdonos igényt tartott a jövedelmekre és a jövedelem-elosztást is maga határozta meg. Mindent elvont, központosított (illetve oda sem adta, amivel megtakarította a begyűjtés költségeit), s aztán újraosztotta a profitokat és a munkaerő újratermeléséhez szükséges ráfordítások béren felüli részét. Ennek a tulajdonosi, újraelosztási elvnek alárendelten épült fel az 1946. augusztus 1-je utáni forintalapú ár- és bérrendszer is (amit a Kommunista Párt dolgozott ki).

A rendszerváltás során megtörtént az állami tulajdon nagyobb részének magánosítása, a bürokratikus centralizmust a piacgazdaság szabályozása váltotta fel, csak az állami elosztó rendszer maradt lényegében a régi. Ezért egyre nagyobb teherterhelést eredményező inkonzisztencia áll fenn a magántulajdonlás és az állami újraelosztás között, amely lecsapódik – időszakosan – az államadósság növekedésében vagy/és új adók bevezetésében, a centralizáció erősödésében, miközben az állami funkciók teljesítésének romló színvonala miatt nő a társadalmi elégedetlenség. Az inkonzisztencia feloldására szolgálna az államháztartás reformja, amely szükségességének felismerése a magyar gazdaságban „történelmi időig” nyúlik vissza.

Ahogy az előző rendszer zsákutcás mivoltának feloldására tett kísérletek a gazdaság számos területén megjelentek, majd épp az újraelosztási lehetőségek szűkülésével egyre turbulensebbé lettek, megkérdőjeleződött a minden szerepet betölteni képes államiság helyénvalósága is.

Az 1968-as gazdasági reform hetvenes évek eleji megtorpanásakor, azt ellensúlyozandó kezdtek el dolgozni a Pénzügyminisztériumban Faluvégi Lajos irányítása mellett az állami pénzügyek közjogi alapokra helyezésén. Ennek terméke lett az 1979. évi állami pénzügyekről szóló törvény. Reformértékű átalakításról azonban csak 1987 szeptemberében döntött a parlament, amikor elfogadta – felrúgva a XIII. kongresszus és a VII. ötéves terv alapjait – a Grósz-kormány munkaprogramját, abban az új adórendszerre való áttérést és a költségvetés további reformjának szükségességét.

Az 1988. január 1-től érvényesülő egységes személyi jövedelemadó, valamint általános forgalmi adó rendszere, első lépésként, a költségvetés bevételi oldalán kívánt rendet teremteni, vagyis a modern piacgazdaságokéra emlékeztető szisztémát működtetni. A kiadási

oldal átalakításának feladatát ekkor ugyanaz a Kupa Mihály kapta meg, aki az új adórendszer létrehozatalában is vezető szerepet játszott. 1988 őszén Villányi Miklós, pénzügyminiszter tájékoztatót adott e munka közbelső eredményeiről a parlamentben, s 1989 végére el is készült egy előterjesztés. Ebben először próbáltak kísérletet tenni annak meghatározására, hogy mi legyen a piacgazdaság körülményei közt az állam feladata. Bár a tervezet megoldásai vitathatók voltak, s meglehetősen kidolgozatlanok, az anyag tanúságot tett a probléma érzékeléséről, a nagy horderejű kérdés súlyosságának ismeretéről. A Németh-kormány számára világos volt, hogy reformértékű átalakítások nélkül az államháztartás csak megengedhetetlenül magas deficitek árán lesz finanszírozható, ami hosszabb távon fenntarthatatlan.

1989 végén azonban a kabinetnek lélegzetvételnél is ideje sem volt arra, hogy a felvetett problémával foglalkozzék. A hitelezők szorongató gyűrűjében minden energiáját a gazdasági összeomlás elkerülésére kellett összpontosítani, s ennek keretében az 1990. évi költségvetés IMF igények szerinti fazonírozására. Németh Miklós kormányfő e tekintetben tudott nemzeti egyetértést kicsikarni az akkor már megformálódó ellenzéki oldal prominens képviselőivel. A december elején létrejött, nem kommunikált megállapodás az akut válság elhárítását célozta meg a konkrét feladatok (támogatás-leépítések, áremelések) megjelölésével, de nem tért ki az államháztartás strukturális átszabására.

Az 1990 után kormányra került pártok programjainak egyikében sem szerepelt az államháztartás átfogó reformjának követelése, csupán a hiány és az adók csökkentésével foglalkoztak. Az utóbbit megoldhatónak vélték a támogatások leépítéséből, a fegyveres erők kiadásainak csökkentéséből, a pazarló állami beruházások leállításából, az állami bürokrácia visszaszorításából nyert források révén. Ám egyidejűleg olyan terveket fogalmaztak meg, amelyek az addig elégtelennek minősülő állami kifizetések növelését célozták meg, az egészségügy, a kultúra, az oktatás és a szociálpolitika magasabb szintű finanszírozását. A finanszírozás szerkezetének átalakítási igényéről valószínűleg fogalmuk sem volt a pálya szélén hirtelen kinőtt, új társadalmi csoportosulásoknak. Csupán az MDF programjában szerepelt a nyugdíj- és az egészségügyi rendszer biztosítási alapra helyezése.

A pártprogramok említett hiátusaival ellentétben az Antall-kormány programjában explicite is szerepelt az államháztartás reformja. Vállalása szerint szétválasztják egymástól a központosítást és helyileg finanszírozandó állami feladatokat abból a célból, hogy csökkenthető legyen a személyi jövedelemadó progresszivitása és a vállalkozások terhelése. A költségvetés bevételi és kiadási oldalának összhangját ily módon 1993-94-re megteremthetőnek vélték. A kormányprogram külön fejezetében, amelyben az „első száz napra” szóló vállalkozásokat foglalták össze, ígéretet tettek arra, hogy 120 napon belül egy kisebb létszámú és költségű, korszerű államigazgatást állítanak fel. Ez utóbbi létrejöttét azóta is várja a hazai közélet, mint ahogy az állami feladatok újradefiniálásának adóssága is permanens, noha a Nemzeti Megújulás Programja 1990-ben azt ígérte, hogy a reform alapfeltételét, az államháztartási törvényt, még abban az évben az országgyűlés elé terjeszti a kormány, 1991 első felében pedig koncepcionális javaslatot mutatnak be a nagy elosztási rendszerek reformjáról.

Antall József a taxisblokádnak azt a tanulságot szűrte le, hogy a társadalom semmivel sem terhelhető tovább, mert abból lázadás lesz. Ez meghatározta kormányzásának egészét, amibe bőven belefért, hogy második pénzügyminiszterének, Kupa Mihálynak a programjában is szerepelt az államháztartás reformja, amelyet 1994-ig végigvisznek.

Kupa vállalása hitelesnek tűnt, egyrészt, mert ő tudta miről van szó, hiszen 1988-90 között ő irányította az államháztartás kiadási oldalának átalakításán dolgozó munkacsoportot. Másrészt programjának bemutatásakor nagyon határozottan és elszántan hangoztatta, hogy „...ezt most megcsinálom, ezúttal nem fogok a politika nyomásának engedni”. Ugyanakkor – egyes játékosként – olyan formát adott a reform kidolgozásának, ami alapján biztosra volt vehető annak elszabotálása, s így Antall József politikai koncepciójának érvényre jutása. A

feladatot ugyanis kiadta a kezéből, „decentralizálta”, vagyis az államháztartás egyes alrendszeire, a tárcákra bízta tevékenységük új alapokra helyezésének kidolgozását, ami nyilvánvaló képtelenségnek bizonyult - teljesítetlenül is maradt.

Kupa Mihály programja szerint a reform 1992-vel indult volna, s az ahhoz szükséges törvényeket, szám szerint tizenkettőt, 1991 folyamán fogadta volna el a parlament. Am egyetlen egy sem került az országgyűlés elé, valószínű, mert egyetlen törvénytervezet sem készült el.

Ugyanakkor az Antall-kabinet által 1992-ben felállított Gazdaságstratégiai Munkacsoport (GAM) programjában erős önkritikát gyakoroltak a kormányzó pártok szakértői. A szociális nagyrendszerek elmaradt átalakítását az 1990-92 közötti időszak legsúlyosabb mulasztásának tartották; „...nem mertünk mi sem szembenézni azzal – írták -, hogy e rendszerek átalakítása az egyébként is frusztrált középrétegek számára elviselhetetlen pozícióromlást jelentene, s így nagy valószínűséggel elemi erejű s kezelhetetlen politikai ellenállást váltana ki.”¹

A korabeli ellenzék minden pártja (MSZP, SZDSZ, Fidesz) valamennyi költségvetési vitán emlékeztetett arra, hogy a kiadások ilyen-olyan csökkentése, a bevételek ilyen-olyan toldozgatása helyett átfogó reformra lenne szükség. A Valutaalap is ezt kérte számon 1992 nyaratól. A kormány azonban kizárólag csak az IMF-t akceptálta, és így készültek el azok a tervezetek 1992 őszétől 1993 januárjáig, amelyek azt kívánták bizonyítani, hogy az államháztartás hiánya csak 1996-ra mérsékelhető a Valutaalap által kért szintre. Am e tervezetek egyike sem kapcsolódott össze a költségvetés-készítési munkálatokkal, vagyis csak amolyan, az IMF-nek lejátszott kötelező penzumok maradtak.

1991 koranyarán a Pénzügyminisztérium előterjesztette az államháztartásról szóló törvénytervezetet, amely nem az államháztartás reformját foglalta magában, hanem a költségvetési tervezéssel és pénzfelhasználással kapcsolatos hatásköri és eljárási szabályokat rögzítette. A beterveztett törvényt kilenc hónap után fogadták el.

1992-ben Kupa Mihály felkérte az országgyűlést, hogy küldjön ki egy ad hoc bizottságot, amely segíti a kormányt az állami feladatok újrendezésében. A bizottságot azonban több mint egy éves késéssel állították fel, amikorra teljesen nyilvánvaló volt, hogy a kabinet a választásokat megelőzően már semmit nem fog ez ügyben elkövetni, bármilyen kiváló munkát tegyenek is le az asztalra. Mind az államháztartási törvény, mind e bizottság felállítása az Antall-kormány virtuális cselekedete volt, amely a valójában szükséges lépések elfedésének hiányára szolgált.

A Boross-kormány programjában – a választásokra készülő kormány politikai igyekezetének megfelelően – nem esett szó az államháztartás reformjáról. Még csak kísérletet sem tett arra, hogy vázolja az ország eladósodásának megfékezését, ehelyett újabb, hiányt növelő és adósságállományt emelő kötelezettségeket vállalt (adócsökkentés, konszolidáció, agrártámogatások növelése, privatizációs kedvezmények stb.) Közben a helyzet kezdett kritikussá válni, amit a kormány szakértői világosan láttak. A Pénzügyminisztérium, az MNB és a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériumának vezetőiből és munkatársaiból felállított válságstáb 1994 áprilisában a következőket fogalmazta meg: „A kiélezett egyensúlyi helyzet kockázatai tartósan csak strukturális jellegű döntések meghozatalával mérsékelhetők... A belföldi kereslet esetleges elfutásának megakadályozása érdekében az államháztartás minden alrendszere (elsősorban a központi költségvetés) esetében rövid időn belül döntési javaslatokat kell kidolgozni a kormány hatáskörében megoldható kiadásmérséklésekre, zárolásokra... az államigazgatási szakértők viszonylag kis létszámú teamjeivel olyan megfelelő konkrétságú javaslatokat kell kidolgozni, amelyek a választások utáni, viszonylag nagyobb döntési szabadsággal bíró új kormányunk átadhatók lesznek”.² E

¹ GAM elemzése, Bp. 1992. június 1. 6. old.

javaslatokról a kormány májusban foglalt volna állást, amihez a pénzügyminiszternek be kellett volna nyújtania az államháztartási reform rövid tervezetét.

A javaslatok nem készültek el.

A Horn-kormány programjának egyik sarokkérdése volt az államháztartás reformja, s a sok huzakodás ellenére még ez volt az egyetlen kabinet, amely a rendszerváltást követő 15 év alatt keresztül is vitt belőle valamit. A miniszterelnök ugyan eleinte bízott abban, hogy pénzügyminisztere, Békesi László elképzeléseinek megvalósítása nélkül is megúszható a '94 végére kibontakozó pénzügyi krízis, ám a '95 elejére fenyegetővé vált finanszírozási válság elkerülése érdekében kénytelen volt Bokros Lajos feltételeit elfogadni. A Bokros-csomag, amely súlyos kényszerhelyzetben fogant, a prompt sokkhatásokon túlmenően olyan intézkedéseket is kilátásba helyezett, amelyek logikáját követve szélesebb körben is lehetséges lett volna az állam és a háztartások tehervállalásának új alapokra helyezése. Csakhogy a vészhelyzet multával a politikai támogatás is elpárolgott, Bokros Lajos lemondott. Egyedül a nyugdíjreform végigvitele maradt az új pénzügyminiszterre, Medgyessy Péterre. 1993 második felétől a kabinet már a választásokra készült, és a hirtelen megjavuló gazdasági feltételek közt szóba nem jött az elosztási rendszer átszabása. A szocialista többségű kabinet elszalasztotta a magas társadalmi támogatottság nyújtotta lehetőség kihasználását, sőt, még az olcsó kormányzásra vonatkozó ígéretét is elmulasztotta beváltani. A nyugdíjreformon kívül részintézkedések történtek, olyanok, mint az Államkincstár felállítása, egyes elkülönített állami pénzalapok összevonása, a közbeszerzési törvény elfogadása, a minimáladó eltörlése, a társasági adó csökkentése, az átalányadózás bevezetése (majd korlátozása).

A Fidesz-vezette kormány programjában egyetlen helyen sem olvasható az államháztartási reform vagy a nagy elosztó rendszerek reformjának kifejezése. Az adóreformot, az adórendszer „hatékony és átfogó átalakítását” és a tébé-járulékok határozott csökkentését vállalta a program, a kiadási oldal átalakítására azonban csak burkoltan vetett fel néhány kérdést. Eminensen a következőket:

- Kisebb létszámú az országgyűlés lesz.
- „Az állam lemond olyan gazdaságszervezési és társadalomszervezési feladatokról, amelyeket a közösségek is el tudnak látni,” amihez még hozzátették: „olyan államra van szükség, amely nem bénítja, hanem felszabadítja a társadalom alkotó erőit”.³ (Ebből a megfogalmazásból, igaz, csak nagy erőlködéssel lehet levezetni a fizessen a fogyasztó is a társadalmi szolgáltatásokért elvet, de talán le lehet.)
- A kormányprogramban a Fidesz a központi közigazgatást a referatúrák kiépítésével vélte megerősíthetőnek, hogy a Miniszterelnöki Hivatal „a kormányzati tevékenység irányítója és központi koordinátora” legyen. A központosítás elve és igénye világosan kivehető volt, a szükséges decentralizációé azonban nem. „A tervezett intézményi reformok (értsd: kormányzati gazdaságirányítás) esetében sem a központosítás, sem a decentralizáció nem válhat uralkodó elvvé.”⁴ A decentralizáció eluralkodásának megakadályozása már a kormányprogramból is kivehető volt, hiszen csak azt vállalta, hogy „a Kormány megfontolja a területi közigazgatás átalakítását és kidolgozza a koncepcióját.”⁵ A városkörnyéki, kistérségi, térségi és regionális közigazgatás átalakításának programját 2001-ig ígérték előterjeszteni.

² A külső egyensúlyt meghatározó gazdasági folyamatok, javaslat a kormányzati magatartásra (tervezet). PM-MNB-NGKM, Budapest, 1994. április

³ Az új évezred küszöbén, Kormányprogram a polgári Magyarorszáért, 56. o.

⁴ Uo. 14. o.

⁵ Uo. 7. o.

- A központi költségvetés kialakításakor „növelni kell a feladatfinanszírozás szerepét és nagyobb teret kell adni a programfinanszírozásnak”.⁶ A feladatfinanszírozáson alapuló költségvetést a kormány először a 2000. évre szóló államháztartási törvény összeállítására ígérte.
- Kétségtelen, hogy az állami újraelosztási rendszer átalakításának egyik fontos lépcsője szerepelt a kormányprogramban, mégpedig a következőképpen: „A Kormány szükségesnek tartja az állam és az önkormányzatok közötti ésszerű feladatmegosztást. Ezért olyan szabályozásra törekszik, amely a helyi közösségek ügyeit elsődlegesen az önkormányzatokra bízva, míg a társadalom jelentős részét érintő feladatokat az államra. ... A Kormány meghatározza a közszolgáltatások és az infrastruktúra elfogadható alapszintjét. Az államilag garantált, kötelezően ellátandó feladatokhoz biztosítani kell a feladatok finanszírozásának feltételeit. ... A Kormány szándéka, hogy az elvégzendő feladatok tükrében felülvizsgálja az önkormányzatok finanszírozási rendszerét. Ehhez mielőbb megalkotja az önkormányzatok átfogó külső pénzügyi, illetve gazdasági ellenőrzéséről szóló törvényt. ... Helyreállítja a feladat- és forrásmegosztás arányait.”⁷

A Fidesz-kormány programjának hivatkozott vállalásaiból jószerevével csak a kormányzati irányítást megerősítő centralizációs elképzelés valósult meg. Nem készült el a 2000-re beígért „nagyobb szabású adóreform”, a tébé-járulék ugyan csökkent, de nem a beígért 25 százalékra, az országgyűlés létszáma változatlan maradt. A regionális, kistérségi közigazgatás kialakítása az utódra hárult. Nem lett semmi az állami feladatok megosztásának tervéből, az önkormányzati finanszírozás új alapokra helyezéséből, ami igen nagyhorderejű változás lett volna. S bár tettek ilyen irányú lépéseket, de mégsem sikerült nullbázisú, feladatfinanszírozáson alapuló költségvetést előterjeszteni egyetlen évben sem. A kormány ugyan 1999 elején kiküldött 850 levelet a költségvetési intézményeknek, amelyekben kimutatást kért arról, hogy a címzett milyen feladatot lát el, mekkora összegből és milyen létszámmal. A válaszok alapján vélte meghatározhatónak a kabinet, hogy szükség van-e az adott tevékenység állami finanszírozására vagy sem. Nincs információ arról, hogy válaszok feldolgozását követően bármi is történt volna az államigazgatás bugyraiban. Azon túlmenően, hogy megkezdődtek a „kiszervezések”, miáltal semmivel sem lett jobb az állami szolgáltatás, csak többbe került.

Az önkormányzatok szerepének megerősítése helyett az szja visszahagyott részének csökkentésével szinte jelképeessé silányult az önkormányzatok önállósága, amit tetézt a forrásoldalt szabályozó normatívák szaporodása és az azokhoz kapcsolódó állami ellenőrzés rigorózusabbá válása is.

Az 1998-2002 közötti parlamenti ciklusban, amikor a GDP a korábbi kormányzati periódussal szemben jóval kedvezőbben alakult, a kabinetnek módja lett volna a nagy elosztó rendszerek reformjára. A döntések azonban nem ilyen irányba mutattak, hanem a recentralizáció, a kormánytól való politikai függés jegyei erősödtek meg. A nyugdíjreformban nem előre, hanem hátra léptek a magán-nyugdíjpénztári befizetés csökkentésével. A tébé-önkormányzatok állami gyámság alá helyeződtek, megnőtt a gazdasági és a szigorúan vett gazdaságon kívüli szervezetek (sport, film) politikai függősége. A költségvetésben nőtt a centralizáció – a felette való parlamenti kontroll pedig meggyengült, részben a kétéves költségvetés bevezetésével, részben az alátervezett inflációval nyert többletforrások feletti kormányzati rendelkezés révén.

Az elosztási reformok elindítása tökéletesen ellenkezett nemcsak a Fidesz etatista törekvéseivel, hanem azzal az elképzeléssel is, hogy a populista kormányzás által – amit különösen a finisbe jutva kell felmutatni – megismételhető a választási győzelem.

⁶ Uo. 14. o.

⁷ Uo. 61. o.

Az államháztartási reform vagy annak tartalmát kifejező más megfogalmazás a Medgyessy-kormány programjában sem szerepelt. Ettől függetlenül több helyen is kiolvashatók voltak olyan ígéretet, amelyek megcélozták egyes részreformok elindítását. A kormányprogram tartalmazta magán-nyugdíjpénztári tagdíj 8 százalékra való visszakorrigálását és a rendszer garanciális elemeinek visszaállítását. Elődjéhez hasonlóan a kormány kilátásba helyezte a választójogi törvény módosításával a kisebb létszámú parlamentet. A kormány általában is céljának tekintette az állami bürokrácia csökkentését. A program több helyen is hangoztatta az önkormányzati reform szükségességét. Az „önkormányzati reform ... három részből áll. Az alap a községi és városi, azaz a lakossághoz legközelebb álló önkormányzatok autonómiájának megerősítése, ezt követi az un. <kis térségek> ... kialakítása, végül pedig a regionális közigazgatás létrehozása. Így a kormányzati periódus végére a jelenlegi megyei önkormányzatok helyett kiépíthető a választott regionális önkormányzatok rendszere. A Kormány ezzel összhangban álló önkormányzati finanszírozási reformot dolgoz ki.”⁸ Ennek megfelelően „a Kormány megvalósítja az anyagilag független önkormányzati rendszert, mely az autonóm önkormányzat feltétele.”⁹

Az egészségügyben és az oktatásban a Medgyessy-kormány vállalást tett arra, hogy az amortizáció fedezetét fokozatosan beépítik a szolgáltatások finanszírozásába. Az egészségügyi szolgáltatások fejlesztését célzó fejezetekben több helyen is található reformértékű elmozdulást tartalmazó javaslat. Így például:

- „a szolgáltatások biztonságos és fenntartható finanszírozásának változatlanul és döntően a közfinanszírozás az alapja, amelyet adókedvezménnyel¹⁰ is támogatott egészségpénztári bevételekből és egészségcélú megtakarításokból, valamint ... magánforrásokból egészítünk ki...”
- „... anyagilag is támogatjuk, hogy az intézmények közhasznú társasággá, gazdasági társasággá alakuljanak át. A befektetőkre vonatkozó ágazati megkötéseket feloldjuk... A szakrendelők leválását, önállósodását bátorítjuk... felélesztjük a más ágazatokban bevált privatizációs technikákat, így a Munkavállalói Résztulajdonosi Programot (MRP) is. ... lehetőséget teremtünk arra, hogy az orvosok, más magánbefektetők, az egészségpénztárak is részt vehessenek szolgáltatások nyújtásában, az infrastruktúra korszerűsítésében.”¹¹
- „Modellezzük a biztosítási reform lehetséges változatait.”¹²
- „...adókedvezménnyel támogatott előtakarékossági számlákat nyitunk és önkéntes egészségpénztári megtakarítási lehetőségeket ajánlunk és ösztönzünk.”¹³

Ugyanakkor az oktatásban az ingyenesség körének kiterjesztést tartalmazó vállalások visszalépést jelentettek az elosztási rendszerben (ingyenes nyelvvizsga, gépjárművezetői engedély, Európai Számítógép-kezelői Jogosítvány, ingyenes tankönyv, étkezés az óvodákban a rászorultaknak, ingyenes átképzés vagy továbbképzés). Az esélyegyenlőség javítása érdekében tett ígéretet aszimmetrikusak voltak, nem párosultak a nem rászorultak finanszírozásba történő nagyobb bevonásával.

⁸ A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja, 11. o.

⁹ Uo. 78. o.

¹⁰ Uo. 33.o.

¹¹ Uo. 39. o.

¹² Uo. 40. o.

¹³ Uo. 40. o.

A kultúra terén komoly kötelezettséget vállalt a kormányprogram: „...szükséges rögzíteni az állam és az önkormányzatok kötelező kulturális feladatait, és biztosítani az ezek teljesítéséhez rendelt intézményi, szervezeti, finanszírozási és személyi feltételeket, illetve fedezetet is.”¹⁴

A Medgyessy-kormány vállalásai tehát felemásak voltak; az oktatásban konzervatívak, az egészségügyben, kultúrában és a közigazgatásban progresszívek. Gyakorlati megvalósításukat illetően csak a kistérségi társulásokról van értesülésünk. Ám a hozzákapcsolódó önkormányzati reform itt is várat magára.

A Medgyessy-kabinet kormányra kerülve nem a költségvetés konszolidációját vette célba – amire indokul szolgált volna az Orbán-kormány túlköltekezése és a várt konjunktúra elmaradása -, hanem olyan döntéseket hozott, amelyekkel évekre előre megterhelte az államháztartás kiadási oldalát. A 2003. évi konszolidációs kísérlet (állami beruházások befagyasztása) és a 2004. évi költségvetés-készítés kudarca után a pénzügyminiszteri széket elfoglaló Draskovics Tibor 185 milliárd forintos megszorító csomaggal érkezett, valamint annak ígéretével, hogy 2004 végéig elkészülnek a nagy elosztó rendszerek reformjai.

A Brüsszelnek benyújtott konvergenciaprogramban, amelyben Magyarország 2010-re vállalta csatlakozását a Monetáris Unióhoz, a kormány új költségvetési politikára tett ígéretet. „Az új költségvetési politika a kisebb, de hatékonyabban működő, modern állam politikája, amely úgy csökkenti az állam kiadásait, hogy a régóta halasztott korszerűsítési programok megvalósításával egyben magasabb színvonalú szolgáltatásokat biztosít.”¹⁵ Az anyag „Strukturális reformok” cím alatt mutatta be az elkövetkező években a közszférában várható strukturális reformintézkedéseket, így:

- a közigazgatás regionalizációját,
- a központi költségvetés rendszerének átalakítását,
- a felsőoktatás átfogó, akadémiai, finanszírozási és szerkezeti reformját (elindulása 2005-től),
- a honvédelem reformját.

2004 nyarára ezen kívül törvényjavaslatot ígért arra, hogy az egészségügyben megteremtik a költségvetési forrásokon kívüli források bevonásának lehetőségét. Felvetette a program a szociális ellátás hatékonyságának növelését a rendszer átalakításával, a párhuzamosságok kiszűrésével – „a rendelkezésre álló kereteken belül”.¹⁶ Ígéretet tett továbbá a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjára, a helyi önkormányzatok szolgáltatásainak ésszerűsítésére. A 2004 decemberében felülvizsgált, aktualizált konvergenciaprogram a „Strukturális reformok” címszava alatt részletesen felsorolta azokat a megtett vagy előirányzott kis lépéseket, amelyek a nagy programok elmaradásának bemutatását voltak hivatva elfedni.

Gyurcsány Ferenc 2004 októberében beterjesztett programjában a korábbi kormányokénál világosabban fogalmazódtak meg az államháztartás átalakításának elgondolásai. Így a közigazgatás átszervezéséé, amelyben a regionális együttműködés szerepe erősödik, a párhuzamosságok leépítésével és a szolgáltató, ügyfélbarát közigazgatás létrehozatalával. A kormányprogram ígéretet tett arra, hogy a kormány elkészíti a közigazgatás gyökeres átalakításának középtávú programját. Ugyanakkor utalt arra, hogy „...a szükséges közigazgatási átalakítások ebben a ciklusban már nem valósíthatók meg”.¹⁷

¹⁴ Uo. 60.o.

¹⁵ Magyarország konvergencia programja, Budapest, 2004. május 24. o.

¹⁶ Uo. 36.o.

¹⁷ Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarorszáért 2004-2006. 31.o.

Megerősítette a program, hogy a kormány „...elindítja a felsőoktatás átalakítását”.¹⁸ S határozottan állást foglalt az egészségügy megreformálása mellett is: „Alapvetően át kell alakítani az egészségügy szervezetét és érdekeltségi rendjét. Az átalakítás során az állami szerepet csökkenteni, a szolgáltató verseny lehetőségét növelni kell. A magántőkének – kellő ellenőrzés mellett – nagyobb szerepet kell kapnia az egészségügyben. 2006-ig ugyanakkor nincs lehetőség az egészségügy átfogó modernizációjának befejezésére, de a Köztársaság kormányának felelőssége nem is kormányzati ciklusokhoz, hanem az ország érdekeihez kötődik.”¹⁹

¹⁸ Uo. 34.o.

¹⁹ Uo. 38.o.