

A KORMÁNY KÖZELRŐL

Ványi Éva

(történész-politológus, a BCE Politikatudományi Doktori Iskola doktorjelöltje)

(Müller György: *Magyar kormányzati viszonyok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 143 oldal)

Müller György, aki maga is több mint húsz éven át részese volt a kormányzati döntéshozatalnak, ismét közreadott egy, a magyar kormányzati rendszer működését vizsgáló és közérthető módon elemző kötetet. Korábbi könyve* a rendszerváltás utáni egyes kormányok működésre fókuszálva elemzi a kormány és a mindenkori miniszterelnökök helyzetének változását, a kormánytagok helyzetét és lehetőségeit a kormányzati döntéshozatal befolyásolására, benne sok értékes személyes tapasztalattal, amelyet a szerző a kormányzati közigazgatásban eltöltött sok év alatt szerzett.

Az új kötet, a *Magyar kormányzati viszonyok* egy átfogó képet ad – némi tekintettel a rendszerváltást közvetlenül megelőző évekre –, a rendszerváltás utáni magyar kormányzati rendszerről. Jogszabályok és a kormány tevékenységét meghatározó egyéb dokumentumok alapján ad összefoglalást a ma ismert kormányzati működés kialakulásáról és fejlődéséről.

A kötet bár alapvetően jogi, közigazgatás jogi megközelítésű, több tudományterület – politikatudomány, jogtudomány –, szakemberei és érdeklődői számára is hasznosan forgatható. A rendszerváltás óta eltelt két évtizedben talán nem is jelent még meg hasonló megközelítésű, összefoglalás a kormány politikai rendszerben és a közigazgatás rendszerében betöltött szerepéről, helyzetéről, működéséről. Müller György kutatása során alaposan feltárta a kormány működési kereteit meghatározó jogszabályi háttérrel: az Alkotmányon és az Alaptörvényen, valamint a kormány működésére és tagjaira vonatkozó törvényeken túl elemzésre kerültek a szélesebb nyilvánosság előtt kevésbé ismert kormányhatározatok, kormányrendeletek, kormányügyrendek, amelyek sok apró részlettel egészítik ki a rendszerváltás utáni kormányokról alkotott eddigi tudásunkat.

A könyvben felvonultatott irodalomjegyzék, valamint a hivatkozott jogi források a téma iránt mélyebben érdeklődőknek egy nagyon hasznos adatbázis-

* Müller György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

ként is szolgálhatnak, amelyeknek egy helyen való fellelhetősége sok munkát megspórol a témában akár egyéb aspektusokat érintő kutatást végzőknek.

A kötet egy világos szerkezetet követ, a rendszerváltás utáni új kormányzati szerkezet kialakulása és fejlődésének bemutatása után részletesen tárgyalja a kormány felépítését, belső viszonyait, a miniszterelnök helyzetét, illetve annak változásait a rendszerváltás óta eltelt években. Külön fejezetet kapott a kormány testületi működésének leírása, az államtitkárok kormányon belüli helyzetének értékelése, valamint a kormányzati koordináció központi szervének, a Miniszterelnöki Hivatalnak a kormányzati munkában betöltött szerepének, illetve annak változásai elemzése.

Ahogy a felsorolásból is látszik, a könyv szerteágazóan és alaposan bemutatja a magyar kormányzati viszonyok jellemzőit, amelynek csak a pusztán leírása is meghaladná egy recenzió átlagos terjedelmét. Ennek okán írásomban inkább arra helyezem a hangsúlyt, miben nyújt ez a kötet mást az eddig a magyar kormányzati rendszerről megjelent írásokhoz képest. Az elemzési szempontokat kétségtávol befolyásolta, hogy magam a politikatudomány területén végzek a kormányhoz kapcsolódó kutatásokat, a kötetből kiemelt részek tehát leginkább ezt az érdeklődést tükrözik vissza.

A kormány, mint a végrehajtó hatalom birtokosa, egyben a legfőbb közigazgatási irányító szerv rendszerváltás után formálódó helyzetét könnyebb megéretnünk, ha ismerjük a közvetlenül a rendszerváltás előtt a kormány helyzetének változásában végbement folyamatokat is. Ennek a folyamatnak a megismerése nem csak a kormány politikai rendszerben betöltött szerepének értékeléséhez visz minket közelebb, hanem a rendszerváltás egy fontos időszakának, és általában a politikai intézményrendszer változásának a megértéséhez is fontos támpontokat ad. Müller György könyvében jól nyomon követhető a kormány helyének és szerepének megváltozása az átalakuló politikai intézményrendszerben: hogyan vált egy adminisztratív-végrehajtó testületből politikai aktorrá, illetve az átmenet egyik fontos levezénylőjévé a kormány az 1980-as évek végén. Jól kirajzolódik ugyanakkor az a dilemma is, ahogyan 1989-1990-től a különböző alkotmánymódosításokkal és kormány szerkezeti törvényekkel a politikai szereplők formálták és meghatározták a kormány új helyét a politikai rendszerben és a döntéshozatalban az 1989. októberi, elvetett kormánymodelltől a 2011-ben elfogadott új Alaptörvényig.

Húsz évvel a rendszerváltás után már nem képezik feltétlenül mindennapi tudásunk részét 1989–1990 eseményei. Nagyon szemléletes az a folyamat, ahogyan alig több mint fél év alatt különböző háttér politikai megállapodások alapján a Minisztertanács Kormányra formálódik, miközben a többszintű kormány szerkezet a végletekig leegyszerűsödik: 1990 után az Alkotmány értelmében a kormány tagjai, a miniszterelnök és a miniszterek egyenrangúak, közöttük az Alkotmány, hierarchikus alá- és fölérendeltséget nem tételez. Mindezzel párhuzamosan viszont a miniszterelnök pozíciója különböző joga-

sítványok hozzárendelésével (kormányalakítás, kormányprogram meghatározása, konstruktív bizalmatlanság intézménye) megerősödik.

Általában elmondható a kötetről az egyes fejezetek alapján, hogy a szerző *'mindent tud a kormányról'*, és ezt a tudást igyekszik rendszerezetten és közérthetően az olvasók elé tárni. A jobb megértést segíti az is, hogy a kötet gazdag táblázatokban, amelyek összefoglalóan mutatják az egyes kormányzati ciklusokra jellemző működési kereteket, a struktúrát, a belső viszonyokat. Ezek az összefoglaló táblák tulajdonképpen hiánypótlóak is, és nagyban megkönnyítik az elmúlt több mint két évtized kormányzati működésének megértését. A külön-külön, több forrásból összegereblyézhető információk itt egy helyen állnak kormányonkénti lebontásban, több aspektusból rendelkezésünkre. Különösen hasznos az egyes kormányok kormánykabinetjeinek (41. o.) és kabinetrendszerének (42. o.) ismertetése, mivel a mindenkori kabinetek fontos egyeztető és döntéshozatali terepei a kormányzati munkának, és számuk, témájuk, tagjaik száma, személye, az egyes kormányokat összehasonlító aspektus lehetőségével is, sok információt hordoz a kormányzati döntéshozatalról, a belső erőviszonyokról, a politikai és policy meghatározottságokról.

Egy táblázat kapcsán azonban némi polémia alakulhat ki az olvasóban, ha megpróbálja összehasonlítani kormányonként az egyes tárcák politikai vezetését összefoglaló táblázat sorait (64. o.), amelyek az egyes kormányokra lebontva tartalmazza a politikai vezetők minisztériumonkénti megoszlását, aszerint, hogy azokat mely párt delegálta a tárcák élére. A második Orbán-kormány esetében merülhet fel a kérdés, hogy mivel a 2010 előtti kormányok és a második Orbán-kormány struktúrája lényegesen eltér egymástól, hogyha arányokat nézünk, akkor a lényegesen kisebb számú minisztériummal, ugyanakkor a korábbiakhoz képest egy fragmentáltabb államtitkári rendszerrel működő második Orbán-kormány számai nem vethetők össze közvetlenül a korábbi kormányok adataival. Amíg a korábbi struktúrában könnyen eldönthető kérdés volt, hogy ki vezeti a minisztériumokat, addig a mostani rendszerben a szakterületek államtitkári vezetésével ez nehézkesebbé vált, nem utolsósorban azért, mert az államtitkárok éppúgy politikai vezetők a 2010-es kormány szerkezeti törvény alapján mint a miniszterek. Ennek kapcsán felvethető az a kérdés is, hogy az államtitkárok mely körét vegyük vizsgálat alá a minisztériumok vezetésének besorolásakor: csak a parlamenti államtitkárokat, vagy a törvény alapján szintén politikai vezetői besorolású szakterületekért felelős államtitkárokat is számoljuk. Értelmezésem szerint bonyolítja még az is a helyzetet, hogy az egyes tárcák élére több esetben nem politikus vezetők kerültek kinevezésre, és mivel a párszövetségen alapuló kormány esetében koalíciós megállapodás, amely meghatározza az minisztériumok vezetőinek eloszlását a pártok között, nem született, nem rendelkezünk megfelelő információval arról, hogy a tárcavezetők és államtitkárok milyen gyakorlat alapján kerültek kinevezésre, volt-e egyáltalán a pártok között ilyen irányú számszerűsített

egyeztetési folyamat ebben a kérdésben. Ezek alapján a második Orbán-kormány esetében a tiszta és vegyes vezetésű minisztériumok besorolásának a kérdése nézetem szerint nem egyértelműen meghatározható.

A kormányzati közigazgatásnak régóta problémája a politikai vezetés és a közigazgatás, a döntések végrehajtásának kapcsolata: el lehet-e mereven választani egymástól a két különböző érdeket, illetve létezhet-e a politikai befolyásoktól teljesen mentes, szakmai közigazgatási apparátus a kormányzati közigazgatásban. Ez a dilemma, illetve az előző rendszer közvetlen pártutasításos irányítási mechanizmusától való elhatárolódás adta az alapját a rendszerváltás idején bevezetett új állami vezetői modellnek, amelyben kormányzati szinten a vezetők politikai és szakmai minőségük és feladatkörük alapján vállnak el egymástól. Ennek alapján a minisztériumok politikai vezetői, a miniszterek és a politikai államtitkárok kinevezésüket egy adott kormányzati ciklusra kapták, és velük szemben a szakmai vezetők, a közigazgatási és helyettes államtitkárok kinevezése határozatlan időre szólt, mivel a modell eszménye alapján a mindenkori közigazgatási vezetők függetlenek az állandóan változó pártpolitikától, és feladatuk éppen az állandóan változó körülmények között a döntések végrehajtása állandóságának biztosítása. Az elmúlt évek megmutatták azonban, hogy a modell a gyakorlatban nem működik. Azt már az 1994-es kormányváltás is megmutatta, hogy az első szakmai, közigazgatási államtitkári vezetői szinten is nagy arányban cserélődtek ki a vezetők az új kormány hivatalba lépésével, később pedig ez a tendencia csak fokozódott.

Könyvében Müller György is megfogalmazza a modellel kapcsolatban kritikáját, a törvényekben megfogalmazott elvek gyakorlati tarthatatlanságát. A szerzőnek kormányzati közigazgatásban eltöltött évek során személyes tapasztalata alakult ki arról, hogy a mindenkori közigazgatási vezetőknek nem elég csak a saját területükön jó szakembernek lenniük, azon kívül azt is elvárják tőlük, hogy a szakterületükön azonosulni tudjanak a kormánypolitikával. A gyakorlati kormányzati döntéshozatal során nem lehet ugyanis mereven elválasztani egymástól a szakmai és politikai elemet, ideális esetben a szakmai a politikusoknak is szem előtt kell tartaniuk döntéseik szakmai szempontjait, ahogyan a közigazgatás szakmai vezetőinek is mérlegelniük kell a végrehajtás során a politikai szempontokat is. A két terület kölcsönhatása elkerülhetetlenül befolyást gyakorol a kormányzati vezetők munkájára, legyenek akár politikai, akár szakmai vezetők.

Mondhatjuk azt, hogy az államtitkári kar átpolitizálódásának jelensége mögött a politika és a közigazgatás eltérő működési logikája, gondolkodásmódja húzódik meg. A közigazgatási szakember elsősorban végrehajtó, akinek munkáját elsősorban nem az állandóan változó külső politikai körülmények, hanem a döntések jogszabályokba foglalt utasítási határozzák meg. Ezzel szemben a politikai vezetőnek mindig számít, hogy a vele együtt dolgozókkal kölcsönösen meglegyen az egymásba vetett bizalom, és azáltal is segítsék egymás

munkáját, a döntések végrehajtását. Ráadásul a szerző arra is felhívja a figyelmünket, hogy figyelve a kormányzati szereplők mozgását az elmúlt húsz évben, a két szféra között az átjárás egyáltalán nem lehetetlen.

Egy rövid időre 2006 és 2010 között a Gyurcsány Ferenc féle reform állami vezetői modellje megpróbálta a valósághoz igazítani a kormányzati vezetői kinevezéseket azzal, hogy ezeket a pozíciókat, még a közigazgatási feladatokat ellátó szakmai államtitkárok szintjét is politikai pozíciónak minősítette, így a politikai és közigazgatási kormányzati vezetők kinevezésüket egyaránt egy adott kormányzati ciklusra kapták. Ez a modell azonban éppúgy nem váltotta be a hozzá fűzött politikai reményeket, de más szempontok, leginkább a szakmai munkát végző államtitkárok számának drasztikus lecsökkentése, valamint a közigazgatási államtitkárok hiánya miatt. A modell gyakorlati működése során azonban a visszájára fordult az eredeti célkitűzés: a közigazgatási vezetők politikai jellegű kinevezése kapcsán kialakult dilemmának azzal véget vetni, hogy a kormányzati vezetők kinevezésüket határozott időre, maximum a kormány-ciklus végéig kapják. A politikus tárcavezetők, miniszterek és államtitkárok a hivatali apparátus vezetését szakmai kompetenciák és sokszor egyéb politikai elfoglaltságuk miatt nem tudták megfelelően ellátni, így a politikai vezetési eszmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, ráadásul a közigazgatási szakmai feladatokat ellátó szakállamtitkárokat belekényszerítette egy politikai szerepkörbe, amely pozíciójuktól, az általuk ellátott feladatoktól idegen volt.

Az átalakítás kapcsán megmutatkozó kevésbé hatékony hivatali működés is indokolta azt, hogy a második Orbán-kormány hivatalba lépése előtt a kormánystruktúra törvény módosításával ismét visszaállították az eredeti állami vezetői modellt, és ezzel tulajdonképpen az átpolitizálódás jelenségét is. Ahogyan Müller György is elemzi könyvében, a regnáló kormány szakmai vezetői pozícióba kinevezettek nagy arányban „kívülről jöttek vagy visszajöttek” (100. o.), azaz szervezeti értelemben korábbi pályafutásuk során valamilyen szinten már kapcsolódtak a kormányzó pártokhoz, így tehát a politikai-szakmai vezető elválasztás ismét csak az elvek szintjén valósult meg. Láthatóan ezt kívánja meg a kormányzati döntéshozatal logikája.

A kormány testületi jellegéről és működéséről szóló fejezet valószínűleg nem csak a könyvet szakmai szemmel és szándékkal kézbe vevők számára szolgálhat hasznos információkkal a kormányzati munkáról. Egyrészt azért, mert árnyalja azt a képet, hogy az egyre erősödő, és a magyar rendszerben alkotmányba illesztett szabályokkal körülbástyázott miniszterelnöki hatalom és jogkörök felülírnák a kormány mint testület működési elveit. Ezzel szemben éppen az Alkotmányból és az Alaptörvényből is levezethető miniszteri pozícióegyenlőség, az hogy a kormány tagjai között nincsenek hierarchikus viszonyok, alapozza meg azt, hogy a rendszerváltás utáni magyar kormányok testületként működnek, döntéseiket is testületként hozzák. A kormányfő a magyar politikai rendszerben, bár alkotmányjogi helyzete alapján, valamint

politikai, hatalomtechnikai értelemben is számos aspektusból kiemelkedik a kormányból, de nem emelkedik, nem emelkedhet a kormány fölé. A kormány tagjaihoz képest egyetlen plusz jogosítványa a kormányülések vezetése, egyéb más szempontból a kormánytagokkal, a miniszterekkel egyenrangú a kormányban mint testületben; szavazata is csak szavazategyenlőség esetén bír ügydöntő jelentőséggel a magyar rendszerben (ld. 75. o.). Bár, ahogyan a szerző is fejtegeti, a kormány testületi jellegének egyik meghatározója a közös döntéshozatal, amely formális szavazást feltételez, maga a tényleges szavazás tulajdonképpen elég korán, már az 1990-es évek közepétől, végétől kikopott a kormányzati döntéshozatalból. Ennek a gyakorlati oka a koalíciós kormányzás természetében keresendő: a formális szavazás alap esetben mindig a nagyobb pártnak kedvez, így a gyakorlatban az a megoldás alakult inkább ki, hogy a kormányülésekre bekerült javaslatok támogatása kapcsán a felek már előzetesen megegyezésre jutottak, a viták terepe nem a kormányülés volt. Ezzel együtt járt viszont az is, hogy a formális szavazás a kormányüléseken tulajdonképpen gyakorlati értelmét veszítette.

A döntéshozatalhoz kapcsolódó és szintén szélesebb érdeklődésre számot tartható témája a kötetnek a kormányülések dokumentálásának kérdése. Jogállami keretek között alapvető és méltányolható jog az információk széles körű nyilvánossága, amely azonban egyéb politikai, kormányzati, vagy akár szélesebb értelemben vett állami érdekekkel ütközhet. A kötet ezzel a témával foglalkozó részéből kiolvasható, hogy párhuzamosan a miniszterelnöki hatalom politikai megerősödésével megváltozott a kormányülések szó szerinti, hangfelvételeken rögzített dokumentálásának támogatása, bár az első Orbán-kormány kivételével készültek sok évre titkosított hangfelvételek a kormányületekről. A hangfelvételtől való idegenkedés oka elsősorban sajnálatosan politikai, az idő előtti kikerüléstől való aggodalom, valamint egyfajta félelem a következő kormány, a politikai ellenél, az előd elleni felhasználásától. Ez indokolhatja a jelenlegi kormány sajátos törvényértelmezését is: a kormányületekről nem az ülés közben, hanem azok végén készül egy összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel, mindenképpen azzal a hátránnyal, hogy az utókorra sem hagyományozódik így majd át a döntéshozatal egésze megismérésének lehetősége.

Bár ez a rövid elemzés nem tért ki a kötet minden részletére, csak néhány, kétségtelenül a recenzenst inkább foglalkoztató témákra, problémákra, azt gondolom, ezekből is érzékelhető, hogy Müller György Magyar kormányzati viszonyok című könyve sokkal járul hozzá a kormány munkájának megértéséhez, amely talán a mai változó, alakuló viszonyok között nem nélkülözhető ismerethalmaz. A könyv emellett, hogy több tudományterület számára hasznos tudásanyagot tartalmaz, a laikus érdeklődők számára is élvezhető nyelvezettel van megírva, és az egyes részekhez kapcsolódó példák sokaságával több mint két évtizedre visszamenően segít megérteni a kormányzás keretfeltételeit.