

PROF. EMERITUS DR. SÁRKÖZY TAMÁS DSc.

EGYETEMI TANÁR

A MAGYAR JOGÁSZ EGYLET ELNÖKE



Magyarország kormányzása 2010–2014¹

1. Bevezetés – politikai alapok

A 2010 nyarán létrejött második Orbán-kormány óriási választási siker után indult, a Fidesz–KDNP pártszövetség kétharmados többséget szerzett az Országgyűlésben („*fülkeforradalom*”). *Kétharmados parlamenti kormányzásra* került tehát sor a 2010–2014 közötti kormányzati ciklusban, amelynek csak igen gyenge, ráadásul jobbról-balról megosztott parlamenti ellenzéke maradt. A korábban kormányzó balliberális tábor katasztrofális vereséget szenvedett, majd belülről is széttöredezett. A kormányzati ciklus alatt tehát az Orbán-kormánynak jelentősebb belpolitikai ellenfele nem volt és annak ellenére, hogy számos érdekcsoporttal szembekeverült, lényegében – újból szinte választási kampány nélkül – könnyen jutott a meghirdetett „*folytatáshoz*”, egy újabb kétharmados választási győzelemhez 2014-ben. Ez eddig példátlan, igen jelentős *politikai siker*. A kormányzást az is megkönnyítette, hogy az önkormányzati választásokon is a magát jobboldalinak minősítő pártszövetség fölényes győzelmeket aratott, azaz a kormányzást a *helyi önkormányzatok* támogatásával valósította meg.

A kétharmados parlamenti többség bázisán a második Orbán-kormány az elmúlt években átfogóan és viharos sebességgel átalakította a magyar államot, az ország gazdasági és társadalmi rendjét. Új alkotmányt fogadott el (Alaptörvény) és az ún. sarkalatos törvények egész sorát alkotta meg. Az ún. *unortodox gazdaságpolitika* jegyében belenyúlt a gazdasági életbe, korrigálta a piacgazdaságot és a javak újraelosztását hajtotta végre. Sok tekintetben eltért a korábbi liberális társadalomszervezési elvektől és alapvető változásokat hajtott végre az ideológiában, a kulturális életben.

2. A kormányzás tartalmi alapjellemezői

A legfőbb ismérvek – összefoglalva és leegyszerűsítve, egymással is összefüggésben – a következők.

a) A „nemzeti ügyek” kormányzása

Nem pejoratív értelemben használva ezt a szót, *nacionalista* kormányzásnak is nevezhetjük (és nevezik is ezt külföldön) az Orbán-kormány tevékenységét. Az általa vélt nemzeti érdeket a kormányzat konfliktusok sorát előidézve igyekszik érvényesíteni a nemzetközi politikában, az Európai Unióban és a szomszédpolitikában egyaránt.

b) Erőteljes állami beavatkozás a gazdasági életbe

A kormányzat a korábbinál jóval erősebb állami beavatkozást hajtott végre a piacgazdaságba, ugyan – szerintem – nem hozott létre orosz módra államkapitalizmust, de nem vitásan közeledett egy sajátos félpiacon-félállami gazdaság felé (aránytalanul magas különadók, visszaállamosítások, piac-újrafelosztások stb.). Ugyanez tapasztalható a társadalmi–kulturális élet számos területén is – közoktatás, egészségügy. A sportot pedig – igen nagymérvű állami költségvetési eszközökkel – kormányzati prioritásként, nemzetstratégiai ágazatként kezelte (stadionépítési kampány stb.). Mindezt *etatizmusnak* is nevezhetjük.

c) Központosítás

A kormányzat erős centralizációt hajtott végre az államigazgatásban és a közintézmények körében, gyakorlatilag de facto prezidenciális kormányzást kiépítve (ún. vezérdemokrácia). A formális kormány mellett Orbán Viktor a parlamenti frakción keresztül is kormányzott (frakciókormányzás), emellett szilárdan uralta az ugyancsak centralizált pártapparátust is. A formális kormánynál végletekig kihasználta az ún. kancellári kormányzásban rejlő előnyöket, integrálta a minisztériumokat az ágazati érdekek összkormányzati érdekek alá vetése jegyében. Ami gyökeresen új: megszüntette a 3200 helyi ön-

* Ez a tanulmány a szerző „*Kétharmados túlzáskormányzás*” című 2014 végén megjelent könyve alapján készült.

kormányzat köztársaságát és kiépítette a területi kormányzás intézményeit (megyei kormányhivatalok – járások). A közintézmények terén is jelentős központosítást hajtott végre, számos középírányító szervet is létrehozva.

d) Politikai kormányzás

Orbán Viktor egyértelműen a kormányzás politikai elemének elsődlegessége mellett foglalt állást (és ezt valósította meg a gyakorlatban is) a közigazgatási, illetve közintézmény-menedzselési elemmel szemben. A „szakértelemnek” a politikát kell szolgálnia, ha a szakmai és a politikai szempont ütközik, a politikának van elsődlegessége. A jogalkotás is csak egy eszköz a politikai célok megvalósításában, a jog nem gátolhatja a politikai hatalomépítést, nem lehet önálló érték, politikai szempontból öncélú (par excellence közpolitikai kormányzás).

e) A jogállamiság-felfogás változása

Az előzőekkel összhangban kényelmesen megváltozott a kormányzat jogállamiság-felfogása. A jogállamiság elve benne maradt az Alaptörvényben, de azt az Orbán-kormány nem úgy érti, ahogy a liberális Római Szerződés alapján az Európai Unióban általában érteni szokták. A magyar kormányzat a népszuverenitás elsődlegességéből kiindulva az Országgyűlés legfőbb állami szerv tézisének vallja, és ezért ugyan (az Alaptörvényben is) elismer a parlamenten és a kormányon kívül más önálló államhatalmi ágakat, de ellenhatalmi jellegű működésüket tagadja, igyekszik az ilyen lehetőségeket korlátozni (lásd az Alkotmánybíróság gazdasági hatáskörei jelentős részének megszüntetését). A jog nem akadályozhatja a kormányzás hatékonyságát, a kormányzó pártok szerint a közjót szolgáló politikai célok gyors, határozott megvalósítását, és ha e célok eléréséhez szükséges, visszaható hatállyal is törvényeket alkotott. A jogbiztonság sem volt abszolút érték a kormányzás számára, nem kívánt kiszámíthatóságot biztosítani a gazdaság szereplői számára. Ebből a felfogásból azonban a négyéves kormányzás alatt állandósultan ütközött a klasszikus jogállamisági elveket valló Európai Unióval, és a ciklus végén a magyar gazdasági érdekcsoportok is egyre jobban felléptek az állandósult rohanás, a szabadságharcos kormányzati mentalitás ellen, nagyobb stabilitást igényelve.

f) A civilekkel partneri kormányzás eszméjének elutasítása

A kormányzat abból indult ki, hogy az ország átalakítása nem engedi meg a civil érdekképviseletek bevonását a kormányzásba. Az egyeztetés, a megegyezés (amely szükségképp kompromisszumokat is rejt magában) e felfogás szerint a gyengeség jele. Nincs idő körületekintő egyeztetésekre, dönteni kell és azt gyorsan, határozottan végrehajtani. Ha szükséges, lehet kérni az érdekképviseletektől véleményt, de mi döntünk. Mi – a populista kormányzás jegyében elsődle-

sen – a néptől, az emberektől kérünk véleményt (az ún. társadalmi konzultációk rendszerének kiépítése).

g) Média-marketing kormányzás

A kormányzásban – és ez szerintem a nemzetközileg is egyre erősödő tendencia némileg túlzott alkalmazása – döntő szerepet kapott a *tömegkommunikáció*, a választói tömegekre való hatás (sokszor valós tartalmi kormányzati termék nélkül). A kormányzat óriási médiafölényre tett szert és ezzel erőteljesen élt is. Az első Orbán-kormány polgári Magyarország jelszava egyre jobban átváltott a kisemberekről gondoskodó állam jelszavává (plebejus kormányzás).

h) Rohamkormányzás – konfliktuskereső stílus – nem elegáns módszerek

A kormányzásra végig hiperaktivitás, harcra törekvés, győzelmi láz volt jellemző. Ennek jelentős megnyilvánulása a törvényalkotási dömping, amely nem csökkent az Alaptörvény, illetve a sarkalatos törvények megalkotása után sem (2013-ban 252 törvény született). Az állandósult cselekvési vágy „gondolatnál is gyorsabb” jogalkotásra vezetett, a technikailag tökéletlen, belső ellentmondások tömegével küzdő jogszabályok viszont állandósult módosítási-változtatási kényszert jelentettek. (A 2013. évi 252 törvénynek mintegy fele a 2010 után alkotott törvények módosítása volt, a módosítási hullám nem kerülte el az Alaptörvényt sem.) A rengeteg *ad hoc* kormányzati döntés természetesen rontotta az állami működés, a kormányzás színvonalát.

A kormányzást meglehetősen durva kormányzati stílus jellemezte. Nagyon erős volt a kormányzati módszerek tekintetében a *neomachiavellizmus* felvállalása: a cél szentesíti az eszközt. Sok volt a felesleges, bántó kiszólás is, pl. hogy „*az uniót úgy vezetik, mint egy vidéki kócerájt*”. Mindez nem éppen az egészséges társadalmi légkör javára szolgált – ellentétben az Alaptörvény záró mondatával, amely békére, és az egyetértésre hivatkozik. A meghirdetett Nemzeti Együttműködés Rendszere lényegében csak a kormánypártokkal egyetértők együttműködését jelentette, a kormányzat nem alkalmazott semmilyen önkorlátozást, rendszeresen élt hatalmi fölényével a maroknyi ellenzékkel, illetve a civil érdekképviseletekkel szemben.

3. A kormányzás szervezetrendszerének általános vonásai

A második Orbán-kormány abból indult ki, hogy az általuk helyesnek tartott többségi konfliktusos demokrácia politikai kormányzásának alapvető eszköze az *erős állam*, amelyben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egymással szimbiózisban működik. Az elmúlt négy évben a kormányfő számos esetben olyan döntéseket, amelyeket csak nehezebben tudott volna „*átvinni*” a saját kormányzati apparátusán, a parlamenti frakción keresztül valósította meg. Főleg az első idő-

szakban a törvényjavaslatok több mint felét parlamenti képviselők nyújtottak be. Ez egyben a gyorsaságot is szolgálta, mert így ki lehetett kerülni a „*hosszadalmas*” egyeztetéseket, mellőzni lehetett az esetleg kellemetlen hatástanulmányokat stb. A miniszterelnökkel szoros együttműködésben tevékenykedő, általa inspirált Fidesz frakcióvezetés nem egyszerűen a kormány politikai háttere volt, hanem sok esetben a kormányapparátus mozgatójának bizonyult. Ezáltal viszont a törvényhozó és végrehajtó hatalom egybecsúszott, lényegében a de facto prezidenciális egyszemélyes vezetés jegyében.

A kormány felépítése az Alaptörvényben változatlanul maradt és hasonló a helyzet a miniszterelnök jogállásával is, amely lényegében azáltal erősödött, hogy a többi önálló hatalmi ág szerepe csökkent. Megmaradt az 1990-ben bevezetett ún. *kancellári kormányzás*: a miniszterelnök jelöli a minisztereit, a miniszterelnöknek van kormánya, minisztereit akár utasíthatja is. Bizalmatlansági indítvány csak a miniszterelnökkel szemben emelhető, mégpedig a kormányt erőteljesen bebetonozva ún. konstruktív bizalmatlansági indítvány formájában. Ebben a kancellári kormányzásban rejlő lehetőségeket Orbán Viktor már első kormányzása alkalmával is igyekezett kihasználni, most a kétharmados parlamenti többség bázisán még rátett erre egy lapáttal, lényegében eljutott a kancellári rendszerben rejlő lehetőségek *maximumáig*. Nem vitás, hogy ha akarta volna, a 2010-es, majd a 2014-es őríási választási győzelem után Orbán átvezethette volna a magyar kormányformát a parlamentarizmusból a francia típusú szimpresidenciális rendszerbe. Ezt azonban nem látta célszerűnek, a vezérdemokrácia enélkül is *működőképese*nk bizonyult.

A 2010-ben alakult kormány alapvető strukturális jellemzője a *Miniszterelnökség* létrehozása, amely eredetileg a kormányzati koordináció szerve volt, de 2012 után egyre inkább kormányzati csúciszervvé vált. Az inkább csapatjátékos Varga Mihály helyére a határozott döntéshozatalra alkalmasabb Lázár János került, akinek a vezetése alatt a Miniszterelnökség hatáskörei a ciklus végéig állandóan bővültek, 2014-re a Miniszterelnökség lényegében a minisztériumok fölé került. Ennek a legitímálása azután csak a harmadik Orbán-kormány alatt következett be: a Miniszterelnökség sajátos minisztériummá, vezetője államtitkárból miniszterré vált és egyes szakértőkben az is felmerült, hogy a Miniszterelnökség vezetője miniszterelnök-helyettes legyen.

Visszatérve a második Orbán-kormányra, 2010-ben tehát a Miniszterelnöki Hivatal megszűnt, a Miniszterelnökség a korábbi miniszterelnöki kabinetiroda helyébe lépett (őríási hatáskör és személyi bővítéssel). A Miniszterelnöki Hivatal legtöbb – főleg adminisztratív – hatáskörét az újonnan létrejött Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium vette át. A ciklus elején még a kormányzati koordinációért a közigazgatási és igazságügyi miniszter felelt, aki kvázi *szakmai miniszterelnök-helyettesként* vezette technikailag a kormányt. Ez a szerep azonban a kormányzati ciklus végére leértékelődött és ténylegesen a kormányzati koordinációt – erősen politikai jelleggel – már a Miniszterelnökség vezetője irányította. A miniszterelnök-helyettesi intézmény helyreállítása is lehetővé tette Orbán számára, hogy saját kormánya fölé kerüljön, sőt, ha politikailag szükségesnek látta – pl. a frakció

álláspontja alapján – felülbírálta saját kormányának döntéseit (ezért beszélhetünk de facto prezidenciális rendszerről).

A kormányzatban már az Alaptörvény előtt visszaállították a *miniszterelnök-helyettesi tisztséget*. Az egyik a már említett közigazgatási és igazságügyi miniszter lett (Navracsics Tibor), a másik pedig a KDNP, mint szövetséges párt elnöke, aki a nemzetpolitikával foglalkozó tárca nélküli miniszterként lett miniszterelnök-helyettes. (Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettesi kinevezésétől függetlenül azonban hangsúlyozásra került, hogy az Orbán-kormány *nem koalíciós kormány*.)

A kormány felépítésére a politikai elem elsődlegessége, az összkormányzati érdekek elsődlegességének biztosítása, az ágazati érdekérvényesítés lehetőségeinek korlátozása, a centralizáció volt a jellemző. Szakmai szempontból jellegzetes az eddig tisztán német modellre épülő minisztériumi felépítés *vegyítése* az angol, illetve a francia kormány szerkezeti modellből származó elemekkel. A közigazgatási centralizáció pl. a francia megoldásra, a politikai szakállamtitkárok mintegy junior miniszterként való beépítése az integrált minisztériumokba az angol megoldásra emlékeztet ugyanis.

A kormány szervezeti–személyi felépítését emellett a ciklus alatt igen nagyfokú *állandóság* jellemezte – 2002–2010 között a szocialista–liberális kormányokban gyakran változtak a minisztériumok, illetve vezetőik. Induláskor a minisztériumi szervezetet – igen jelentős változtatásokkal – Orbán Viktor a 2010. évi XLII. törvénnyel kialakította (ezzel jelentős kockázatot vállalt, mert egy alig felállt apparátussal vágott neki 2011. január 1-jén a soros magyar uniós elnökségnek), majd elfogadtatta a 2010. évi XLIII. törvényt a központi közigazgatásról, illetve a miniszterek és az államtitkárok jogállásáról (ún. státustörvény). Ezt követően a ciklus végig a minisztériumi szervezet – néhány kisebb belső hatásköri változástól eltekintve, és egy-két miniszteri személycserét leszámítva – változatlan maradt.

4. Az integrált minisztériumok

A kormányfelépítés alapvető jellemzője az integrált minisztériumok felállítása. Ez nem egyszerűen már létező szervek összevonását jelentette. A kormányban csak nyolc minisztérium maradt. A kormány a miniszterelnök és a tárca nélküli miniszter miniszterelnök-helyettes mellett nyolc miniszterből állt, tehát összesen 10 tagú volt, és így 1945 óta számítva a legkisebb létszámú kormányról beszélhetünk. (2011-ben az IMF–EU tárgyalásokra létrehozta még egy tárca nélküli miniszteri posztot, de ez csak ideiglenes volt, mintegy másfél évig tartott.) A második Orbán-kormány ezért tipikus *kabinetkormány*nak minősíthető. (A kormányon belül volt egy belső kabinet is, a nemzetbiztonsági, amely számos nem miniszteri taggal rendelkezett, emellett működtek állandó és ad hoc kormánybizottságok is.)

Véleményem szerint az államfeladatok komplexszé válása folytán *helyes* a nagyobb, több ágazatot–alágazatot összefogó integrált minisztériumok működtetése, feltéve, ha ez nemcsak egyszerű összetolás, valamifajta csúcsmisztérium, hanem komplex, feladatra orientált egységek jönnek létre. Ez a tendencia nemzetközileg is terjed, és főleg a koalíciós szem-

pontok, a kormányt képező különböző politikai csoportok vezetőinek tárcához juttatása gátolja alkalmazását. Koalíciós kényszer azonban a második Orbán-kormány esetében nem állt fenn. A kis, ún. reszliminisztériumok ágazati érdekösszeütközések színterévé teszik a kormányt, az integrált minisztériumok viszont az összkormányzati szemléletmódot jobban tudják érvényesíteni. Az erős miniszterelnöki személyes irányítás igénye pedig az Orbán-kormányt az integrált minisztériumok létrehozása felé ösztönözte, amelyeket a politikai szempontok által vezérelt Miniszterelnökség fogott össze.

A nyolc ún. szakminisztérium közül csak kettő maradt hagyományos minisztérium, a külügyi és a honvédelmi tárca. Öt integrált minisztérium jött létre, nevezetesen a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Vidékfejlesztési Minisztérium, mint természeti erőforrás minisztérium, és az Emberi Erőforrások Minisztériuma (eredetileg nem ez volt a neve, nevében szintén tartalmazta a nemzeti szót), mint humán erőforrás minisztérium. A hatodik tárca a Belügyminisztérium határesetnek tekinthető a hagyományos és az új típusú minisztériumok között, hiszen eddig is két nagy részre oszlott, rendészetre és civilre, de mindkét rész a második Orbán-kormányban nagymértékben bővült, illetve átalakult.

Az integrált minisztériumi szervezetben a kormánypártok számára három elvi kérdés jelentkezett:

- a) a korábban meggyengített szétagolt *Belügyminisztérium visszaállítása*. A kormányzat az előző kormányok alatt kialakult anarchisztikus jelenségek miatt meghirdette a rendszerentés programját, ehhez pedig rendőrtábornokok által vezetett felerősített Belügyminisztérium kellett, amely fokozatosan éppen hatékonysága miatt olyan feladatokat is kapott, mint a vízügy irányítása, avagy a közmunkaprogram lebonyolítása;
- b) a Fidesz közigazgatási szakértői régen kifogásolták a Pénzügyminisztérium csúcsmisztériumi szerepét a magyar kormányzásban. Ebből okszerűen következett a kormányra kerülés után egy *egységes gazdaságstratégiai és pénzügyi tárca létrehozása az előző dominálása mellett*, bár ebben a megoldásban – főleg az ország jelentős költségvetési deficitje és az eladósodottság magas szintje miatt – jelentős kockázatok rejtettek (és rejlenek jelenleg is);
- c) a kormánypártok által tervezett nagy országátalakításhoz szükséges volt a *magyar központi államigazgatás jelentős átalakítására*. Ezért jött létre az integrált *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium*, amelynek alapvető feladata volt az ún. Magyar keretterv megvalósítása, az összkormányzati politikai szemlélet kikényszerítése, a területi kormányzás kialakítása.

Nézzük egyébként a főbb, az új típusú kormányzásra jellemző minisztériumokat.

a) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) lényegében három feladatsoporra tagozódott: közigazgatás, jogalkotás, kormányhivatali teendők. A KIM létrehozása a mi-

niszterelnök részéről rendkívül ambiciózus vállalkozás volt, amelyben több vonatkozásban angol tapasztalatok is szerepet játszottak.

Ami az alapfeladatot képező közigazgatást illeti (Navracsics Tibor többször is közigazgatási rekonstrukciónak nevezte ezt), alapja a Stumpf István által megalapozott „jó állam”, „*intelligens állam*”, „*versenyképes állam*” koncepció volt, amelynek részleteit a Magyar programban dolgoztak ki. Ez az ún. keretprogram több részében szinkronban volt az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága közigazgatásra vonatkozó 2007/7. számú ajánlásával. Első lépésként felülvizsgálták a közfeladatokat. A célok: hatékonyság, teljesítőképesség növelése, állampolgárok bevonása, állampolgárbarát, átlátható közigazgatás (a célok között a kormány általános felfogásához igazodóan a jog uralma háttérbe szorult). Megkísérelték kiépíteni a megbízható teljesítményértékelési rendszert, illetve költségelemzést. A KIM egyik alapvető célja az elektronikus közigazgatás fejlesztése volt, és ebben szerintem jelentős eredményeket értek el. Ugyanakkor ez jóval kevésbé mondható el a deregulációra, az adminisztratív terhek csökkentésére, mert a ciklikus csökkentéseket más területeken hektikusan szabályozásnövekedés követett.

A Magyar program fontos része a „személyzet”, a közigazgatási mentalitás megváltoztatása, új típusú közszolgálati életpályamodellek alkotása, kormánytisztviselő, köztisztviselő, közalkalmazott differenciálás bevezetése „*az értékkötelezett és öntudatos, tekintéllyel bíró és egységes közigazgatás rendszerének kialakítása*” (Navracsics Tibor). Vitatható viszont a közszolgálati alkalmazottaktól a politikai hűség megkövetelése – a közigazgatás e felfogás szerint nem lehet pártatlan. A közszolgálat személyi állományában óriási változások következtek be, sok volt az indokolatlan és folyamatos csere. Túlzott mértékű volt a fiatalítás, túl sok lett a vezető (főleg a helyettes államtitkároknál), illetve a teljesen kezdő, jórészt kiesett a derékhad, a valódi zongoracipelők „*középrétege*”. Ezért véleményem szerint a helyes célok, stratégiai elképzelések ellenére 2010 – 2014 között a közigazgatás szakmai színvonala – a több részterületen elért eredmények (e-közigazgatás) ellenére – csökkent. (Persze lehetséges, hogy hosszabb távon a fiatalok jó része beérik, hiszen nyelv- és digitális tudásuk megvan, csak életpasztalatuk és közigazgatási rutinjuk hiányzik még.)

A KIM a kormányzati ciklus alatt kialakította a közigazgatás fejlesztésének *háttérbázisát* – Nemzeti Közigazgatási Intézet, Ecostat Kormányzati Hatásvizsgáló Központ, Közpolitikai Kutatások Intézete. Felsőoktatási zászlóshajója is lett a kormányzatnak, amely egyben a köztisztviselő – közalkalmazott továbbképzés bázisa is, nevezetesen a Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

A legnagyobb eredményét szerintem a KIM a *területi egységes kormányzati irányítás* megalapozása terén érte el. 2010-től a korábbi minisztériumi dekoncentrált szervek többségének beolvasztásával (ez mindenképp helyes törekvés, korábbi kormányok is próbálkoztak ezzel, de sikertelenül) létrejöttek a *megyei kormányhivatalok*, 2013-ra pedig – a megyei kormányhivatalokhoz kapcsolva – megalapozásra került a *járásai közigazgatás* rendszere. A kormány politikai jellegének hangsúlyozásaként a megyei kormányhivatalok élére speciális jogállású politikai kormány megbízottak kerültek, az apparátust pedig köztiszt-

viselő főigazgató vezet (nem nehéz ebben a konstrukcióban felfedezni a politikai miniszter–szakember közigazgatási államtitkár kettős konstrukciót). 2010–11-ben még eléggé nagy káosz volt a kormányhivataloknál, de a ciklus végére „belejöttek”. Hasonló folyamat zajlik most a járásoknál is.

Véleményem szerint az ágazati integráció után a területi kormányzati közigazgatás létrehozása – az átmeneti veszteségek ellenére – az egységes kormányzati szemléletmód biztosítása érdekében helyes törekvés volt. De itt is megnyilvánult a kormányzásra általában jellemző túlzás: a helyi önkormányzatok hatáskörének túlzott elvonása (főleg a megyei önkormányzatok szinte teljes kiürítése), a túlzott központosítás és túlpolitizálás.

Mindéhez hozzájárult – összekötve a valóban szükséges önkormányzati adósságrendezzéssel – a kormány magához vonta a *területi önkormányzatok közintézményeinek* többségét (ez a folyamat részlegesen a fővárosra is kiterjedt) – így elsősorban az egészségügyi, szociális, közoktatási, közművelődési intézményeket. Az elvonás túlzott mértéke és ezen intézmények jelentős részének középírányító szervek alá vétele, illetve összevonása szerintem ugyancsak egy helyes koncepció túlzott, deformált végrehajtását jelentette. (Lásd a közoktatásban, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ tevékenységét.)

A közigazgatás átalakításának hatalmas feladata ugyanakkor sajnálatos módon a tárca igazságügyi teendőinek háttérbe szorításával járt. Elvileg a közigazgatási és igazságügyi miniszter miniszterelnök-helyettesi tisztsége nagyobb lehetőségeket adott volna a jogalkotás egységének biztosítására, a túlszabályozás megfékezésére, a tárcajogalkotás fegyelmének biztosítására, más szóval a *minőségi jogalkotásra*. Sajnos ez – főleg a már említett frakciójogalkotás miatt – nem valósult meg, sőt a jogalkotás technikai színvonala szerintem a kormányzati periódusban jelentősen romlott. A miniszter és az igazságügyért felelős államtitkár ezirányú próbálkozásai lepattantak a parlamenti frakcióról. Ilyen tömegű hajrájogalkotás, ad hoc jogalkotás mellett egyszerűen nem volt mód a better regulation szellemében való tevékenységre. Más lapra tartoznak azonban a nagy kódexek, így elsősorban a Polgári Törvénykönyv létrehozása, amely utóbbi igen színvonalas jogalkotás volt (a Polgári Perrendtartás előkészítése is természetesen megindult).

A KIM eredetileg túl sok, nem ide tartozó feladatot kapott. A minisztérium a MeH-től számos adminisztratív feladatot átvett, ide került a Központi Statisztikai Hivatal felügyelete, vagy a külföldi magyar kulturális intézeteket irányító Balassi Intézet irányítása is. Eredetileg a KIM-hez tartoztak az esélyegyenlőségi, a roma, illetve egyházi ügyek is, ezek azután a Rétfalvi–Balog minisztercseréje kapcsán azután oda kerültek, ahová valójában valók, nevezetesen a humán erőforrás minisztériumba.

A ciklus végére – mint említettem – a KIM központi kormányzati szerepét fokozatosan átvette a Miniszterelnökség. Mindennek logikus folyománya volt 2014 után a harmadik Orbán-kormányban a KIM megszüntetése, mégpedig úgy, hogy közigazgatási és kormányzati adminisztratív tevékenységét a Miniszterelnökség vette át és ismét önálló tárcát kapott az igazságügy.

b) A három gazdasági minisztérium

Mint már mondtam, a Fidesz alapvető törekvése egy egységes gazdaságpolitikai és pénzügyminisztérium megteremtése volt, amelyben Matolcsy György elméletének megfelelően nem a pusztán fiskális megfontolások dominálnak. (Ezt az első Orbán-kormányban még nem sikerült megcsinálni.) Fenntartható növekedés kell, ezt támassza alá a pénzügyi egyensúly. Ennek érdekében került felállításra a *Nemzetgazdasági Minisztérium* (NGM).

Ugyanakkor kezdettől vitatható volt, hogy egy gazdaságstratégiai és fiskális minisztériumhoz hogyan kerülnek olyan hatalmas reálgazdasági ágak, mint az ipar és a kereskedelem. A turisztika is inkább a Fejlesztési Minisztériumhoz tartozna, hiszen ez a minisztérium foglalkozik a közlekedéssel. Eleve kérdéses volt, hogy hogyan kerül ide a lakásgazdálkodás, amely azután a ciklus felénél átkerült – helyesen – a Belügyminisztériumhoz. E reálgazdasági ágakkal ellentétben szerintem jól sikerült a foglalkoztatás ügy NGM hatáskörébe helyezése.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) meglehetősen vegyes felvágott hatáskörrel jött létre részben infrastrukturális minisztériumként, részben a gazdasági befolyásolás (ide tartozott a Magyar Fejlesztési Bank) és az állami vagyongazdálkodás (ide tartozott a Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.) szerveként. Ez a minisztérium szerintem eleve torzóként indult, hiszen a kutatás–fejlesztés és az innováció, valamint a hírközlés nem került ide. A minisztérium hatásköre a ciklus alatt állandóan tovább szűkült: elkerült innen az energiaügy, továbbá az európai kohéziós pénzek (a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) a Miniszterelnökséghez kerültek, valamint a közigazgatás jelentős része ugyancsak a Miniszterelnökséghez ment át, mégpedig Szijjártó Péter államtitkárhoz (aki azután ezt magával vitte a harmadik Orbán-kormányban a Külügyminisztériumba).

Igazán érdekes megoldás volt a *természeti, illetve humán minisztérium kettősségének* megteremtése. A Vidékfejlesztési (később Földművelési) Minisztérium tekintetében a legtöbb vitát a környezetvédelem beolvasztása váltotta ki, viszont nem került ide a terület-, illetve településfejlesztés, valamint az építésügy, és a ciklus végére elkerült a Vidékfejlesztési Minisztériumtól a vízügy is. (Ezek a területek a Belügyminisztérium hatáskörébe mentek át.) A környezetvédelem betagozódását ebbe a minisztériumba sokan súlyos hibának minősítették, ugyanakkor jelentősebb társadalmi összeütközések a ciklus végén éppen csak elkezdődő paksi bővítésig a ciklus alatt nem voltak. A minisztérium alapfeladata a termőföld-gazdálkodásban a nemzet érdekek, illetve a kis- (családi) gazdaságok preferálása volt, ezt a Nemzeti Földalapon keresztül próbálta – igen ellentmondásosan, számos visszassággal – a minisztérium megoldani.

Ami a *kormányzati gazdaságpolitika eredményességét* illeti, azzal kapcsolatban a vélemények – itthon és külföldön is – meglehetősen megoszlanak. Az unió részéről számos bíráló hangzott el, a liberális közgazdászok élesen kifogásolják a piaci mechanizmusokba való beavatkozásokat („brutális bankadó” és más különadók, multinacionális vállalatok elleni fellépés, ugyanakkor egyes multinacionális vállalatok

kal gazdasági előnyöket biztosító stratégiai megállapodások kötése, valamint durva piacátrendezés, lásd a trafikügyeket a kiskereskedelemben). A gazdaságpolitikai döntések véleményem szerint több esetben túllépték a jogállamiság határát (lásd magánnyugdíj-pénztárak vagyonának elvonását). A Nemzetgazdasági Minisztérium sokáig az MNB monetáris politikájával ütközve volt kénytelen tevékenykedni, az egyébként helyesen egységesített bank-, biztosító és értékpapír felügyelet pedig e ciklusban az önálló szabályozó hatóságként működő Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéhez került. Mindez gyengítette tevékenységét. 2012-ben ez a gazdaságpolitika válságba jutott és a 2010-ben „kipaterolt” (Matolcsy György) IMF-hez kellett újból fordulni. De végül is az ország képes volt IMH-hitel nélkül is finanszíroznia magát és lassan kilábolt a gazdasági–pénzügyi válságból. Megindult a helyreállítási periódus, amely azután 2013–2014-ben, tehát a kormányzati ciklus végére egy szerény gazdasági növekedésig is eljutott. A fiskális és a monetáris irányítás ütközése is megszűnt 2013-ra, amikor is Simor András mandátuma az MNB élén megszűnt és helyére az eddigi pénzügyminiszter, Matolcsy György került, aki – kamatvágások sorozatával és a vállalkozási hitelprogrammal – a gazdasági növekedést kívánta mindenáron (jelentős hosszú távú kockázatokkal) beindítani.

A kormány gazdaságpolitikájának nagy sikere a költségvetési deficit csökkentése – akkor is, ha az ehhez igénybe vett eszközök vitathatók. 2013-ra kikerültünk az unió túlzott deficiteljárása alól. Sikernek minősítem az infláció jelentős csökkentését is. Elvileg helyeselhető szerintem az az adópolitika is, amely a munkateljesítmények megadóztatásának csökkentését és a forgalmi adó emelését tűzte céljává – más kérdés, hogy a személyi jövedelemadónál, az általános forgalmi adónál, és számos különadónál jelentős túlzások is voltak tapasztalhatók.

Az államadósság csökkentése – főleg a hosszú távú kilátásokra is tekintettel (pl. paksi hitelszerződés) – a kormányzati állításokkal szemben szerintem nem sikerült. Ugyanez a helyzet a magánberuházások beindításával is – a kormányzat eddig használt eszközei folytán hiányzik a befektetői bizalom (lásd a takarékszövetkezetek ún. integrálását). A foglalkoztatás terén ugyanakkor a kormány elért néhány részeredményt, bár az adatokba beleszámítják a ciklus alatt nagyságrendekkel megnövekedett külföldi munkavállalást, valamint a közmunkaprogramot is. A közmunka-biztosítás szerintem – ha nem túlozzák el és nem rendszeti akcióként fogják fel – véleményem szerint pozitív, de semmiképp sem egyenértékű közgazdaságilag a vállalkozói szektorban piaci alapon történő munkavégzéssel, inkább szociálpolitikai jelentősége van. Magyarország versenyképessége – különösen a közép-európai államokkal való összehasonlításban – sajnos nem erősödött a kormányzati ciklus alatt.

c) A többi minisztériumról röviden

Az egyik legvitatottabb minisztérium az Emberi Erőforrás Minisztérium volt, amely óriási területet fogott össze: egészségügy, szociálpolitika, család- és ifjúságpolitika, köz- és

felsőoktatás, tudománypolitika, kultúra, művészet, sport. Sokan gondolták, hogy a kormányzati ciklus közepére ez a minisztérium szétesik, és ennek számos jele 2010–2011-ben meg is nyilvánult. 2012-ben azonban ez a mozgás Balog Zoltán miniszteri kinevezése után megszűnt, a minisztérium épphogy nem bomlott ketté, sőt ide kerültek az esélyegyenlőségi, a roma és az egyházi ügyek is. Balog – elődjével, a toleráns idős orvosprofesszortól eltérően – képes volt integrálni a minisztérium különböző területeit, letörve államtitkárai túlzott önállósági törekvéseit. (Ennél a tárcánál történt a legtöbb államtitkár-csere.)

A Belügyminisztériumot (BM) professzionista módon irányította Pintér Sándor és régi „tábornoki stábjá”. Szerintem indokolt volt a rendőrség, a katasztrófavédelem, a két belső polgári titkosszolgálat egységes irányítás alá helyezése (a hírszerzés kimaradt a sorból és – meglehetősen vitathatóan – először a Külügyminisztériumhoz, majd még vitathatóbban a Miniszterelnökséghez került). Az igazságügytől a büntetés-végrehajtás is átment a belügyhöz, ez persze garanciális okokból vitatható (a nyomozó hatóság és a büntető-végrehajtási hatóság felügyelete ugyanott van). Ugyanakkor nem került ide – bár nyomozati hatásköreit helyreállították – a pénzügyőrség és a vámőrség. Talán a bűnügyi statisztika adatai is tanúsíthatják, hogy a kormányzati periódusban a közbiztonság valamelyest javult a bűncselekmények felderítettségével együtt. Ugyanakkor – főleg egyes körzetekben – ez még mindig messzemenően nem elégíti ki a lakosság igényeit, annak ellenére, hogy a BM fel tudta tölteni az 1500 fős körzeti megbízotti hálózatot (persze a tapasztalatlansággal járó tanulópénzt itt is meg kell fizetni). A katasztrófavédelemben pedig 2012-ben igen jelentős szervezeti változás történt az „államosítás” jegyében – az önkormányzati tűzoltóság beleolvadt az állami tűzoltóságba, a rendőri tevékenységet kiegészítő polgárőrség pedig köztisztviselői jogállást kapott.

Már volt róla szó, hogy a ciklus során a BM civil része is igen megerősödött: terület- és településfejlesztés, építésügy, lakásügy, vízügy, közmunkaszervezés. (Ebből a harmadik Orbán-kormányban sokat visszavettek.)

Megítélésem szerint a Külügyminisztérium színvonalas munkát végzett mind az általános diplomáciában (bár Szafarov, a baltás gyilkos tragikomikus kiadatása erősen megtépázta nemzetközi reputációnkat), mind az európai uniós kapcsolatokban, és a hagyományos diplomácia mellett fokozatosan fejlesztette a gazdasági diplomáciát is. E téren azonban a kormányfő többet követelt és ezért a külgazdaság–külkereskedelem a ciklus felétől a Miniszterelnökséghez került a Külgazdasági Hivatal irányításával együtt. Martonyi János képes volt megfelelően együttműködni a nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettessel is. Sok energiáját kötötte le ugyanakkor a magyar kormányzati vezetők belpolitikai indíttatású, de nem a nemzetközi szokásoknak megfelelő már említett kiszólásainak–viselkedésformáinak lehető semlegesítése is.

Összegezeként megállapítható, hogy ez az integrált minisztériumi struktúra – a várakozás ellenére – a ciklus végéig *stabil maradt*, a kezdet zavarok után az apparátusok megszokták, így zavartalanul át tudott menni ez az integrált minisztériumi struktúra a harmadik Orbán-kormányba

is. Nem a minisztériumok diktáltak a kormánynak, hanem a miniszterelnök és a Miniszterelnökség a minisztériumoknak. Az egyes ágazatok–alágazatok érdekkonfliktusai nem tolódtak fel a kormány szintjére, hanem a minisztériumon belül kellett feloldást találniuk. Ugyanakkor a ciklus végéig állandósultan jelentkeztek párhuzamosságok, belső ütközések (pl. a helyi önkormányzati, illetve civil ügyekben), illetve hiányok is. Ez a részleges magyarázat arra, hogy a ciklus alatt

- a) állandósultan növekedtek a minisztériumok központi hivatalai (pl. a harmadik Orbán-kormányban már megszüntetett Tervezési, illetve Munkaügyi Hivatal),
- b) ugyancsak szaporodtak a kormánytól független ún. autonóm szabályozó hatóságok (pl. energiaügyi–közműszolgáltatási hatóság),
- c) jellemzővé vált a minisztériumokból kilógó vagy azon belül jelentősebbé vált feladatokra kormánybiztosok, miniszterelnöki biztosok, miniszteri biztosok kinevezése (szerintem a szükségesnél jóval nagyobb mértékben);
- d) jelentősen szaporodtak az állami feladatokat is átvevő köztestületek, mint vegyes civil– állami hibrid szervezetek. Például a Magyar Olimpiai Bizottság az állami sportfinanszírozás igen jelentős részét átvette (kellő apparátus nélkül);
- e) ismét növekedésnek indultak a korábban megtizedelt kormányzati háttérintézetek. Főleg a kormányzat ideológiai offenzívája, az ún. emlékezetátépítés körében jöttek létre – az MTA-val párhuzamosan – történelem-tudományi–nyelvstratégiai kutatóintézetek a Miniszterelnökséghez kapcsolódva.

Megjegyzendő végül, hogy a kormány megtartotta a 2006-os státustörvényből a *kormányhivatal–minisztériumi központi hivatal* megkülönböztetést. A kettőjük közti arány azonban kismértékben a kormányhivatalok javára változott. Ezek közül is kiemelkedett az egységes megerősített és kibővített hatáskörű központi adó- és vámhivatal, amelynek a szürkegazdaság csökkentése és az adóelkerülés meggátlása volt a fő feladata (mérsékelt sikerrel).

5. Kormányzati vezetők státuszviszonyai

A második Orbán-kormány visszaállította a *minisztériumi vezetés politikai és szakmai oldalának szétválasztását*. Egyik oldalról politikai államtitkárok, másik oldalról közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkárok. Ugyanakkor a politikai államtitkári kar differenciálódott: *parlamenti államtitkárok–szakállamtitkárok* csoportjára. A parlamenti államtitkár

ellátta a miniszter általános helyettesítését is (a miniszterhelyettesi cím csak a harmadik Orbán-kormányban intézményesült). Az integrált minisztériumok egyes ágazatainak élén politikai államtitkárok álltak (pl. sportért felelős államtitkár) és az eredeti elképzelésektől eltérően a helyettes államtitkárok zöme is a közigazgatási államtitkár alól a szakterület vezető politikai államtitkárok alá került.

Mindez a politikai kormányzás koncepciójából következett, továbbá az is, hogy nemcsak a parlamenti államtitkárok, hanem a szakállamtitkárok többsége is egyben országgyűlési képviselő volt (ez a kettősség a miniszterek többségére is igaz volt – Pintér Sándor fehér holló volt a miniszteri karban). A közigazgatási, helyettes államtitkári csapat is erőteljesen átpolitizálódott, ez pedig nem tett jót a közigazgatási szakmai munkának.

A miniszter és a közigazgatási államtitkár alapvető feladata ebben a felépítésben az volt, hogy megakadályozza azt, hogy a szakmai politikai államtitkárok, mint „*kis miniszterek*” (az uniós soros elnökség során államminisztereknek is nevezték őket) alatti területek elszakadjanak egymástól és a minisztérium, mint koordinált egység tudjon működni. Ez egyes minisztériumokban jobban sikerült, másokban kevésbé. Mindenesetre ez a kormányzati ciklus ebből a szempontból tanulóidőszak volt, már azért is, mert az állandóan gyarapodó államtitkári kar rendkívül nagymértékben állt „*új*” emberekből és kellő rutinnal még nem rendelkező fiatal vezetőkből.

6. Összegzés

Szubjektív véleményem szerint a 2010–2014 között működő második Orbán-kormány az általa maga elé tűzött politikai célt zömmel megvalósította. Politikájának sikerét a 2014-es újabb kétharmados választási győzelem igazolta, a viharos országátépítés nem ingatta meg a kormányzást. Ugyanakkor a kormányzás közigazgatási – menedzseri elemében számos hibát lehet megállapítani, a kormányzati technika meglehetősen gyenge színvonalú volt.

Úgy gondolom, hogy – bár a magyar nemzeti kormányzati modellről nem beszélhetünk – ebben a kormányzati ciklusban egészen *más típusú kormányzás* valósult meg, mint a megelőző húsz évben. Ez az új kormányzati rendszer számos előnnyel és hátránnyal járt, és még nem szilárdult meg, építkezés alatt áll. Ezért kérdéses, hogy hosszútávon az ország tényleges érdekei szempontjából mennyire lesz (lehet) eredményes.