

Franczel Richárd

A kormányzati struktúra reformja

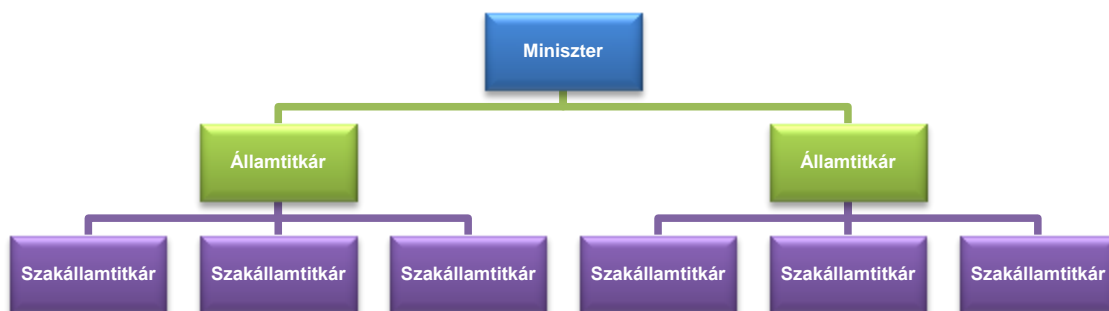
A kormányzati struktúra tervezett reformja jelentősen át fogja szabni a felelősségi viszonyokat. A több részterületet átfogó miniszterek hatalma és egyben felelőssége is nagyobb lesz. A miniszterelnök-helyettes intézményének alkotmányban is rögzített behozatala növeli a kormány és a kormányfő közötti távolságot, utóbbi ezáltal a kormányzat napi működése és egyben felelőssége tekintetében is tehermentesítve lehet.

A minisztériumok működési reformjának első, sikertelen kísérlete

A kormányzati rendszer mintegy tizenhat éves működése után a 2006-ban hatalmon maradt második Gyurcsány-kormány elérkezettnek látta az időt arra, hogy – elismerve a rendszer működésének ellentmondásait – a gyakorlathoz igazítsa a törvényi szabályozást. A 2006-os jogállási törvényben ennek megfelelően megszüntette a minisztériumok rendszerváltozáskor létrejött vezetési metódusát (politikai és közigazgatási államtitkár dichotómia), és az állami vezetők körében a miniszterelnök és miniszter mellett a (jelző nélküli) államtitkár, illetve a szakállamtitkár pozícióját rögzítette. A reform értelmében a miniszterelnök valamennyi állami vezetőre nézve kinevezési jogkört kapott, így mindkét tisztség betöltője politikai kinevezetté vált.

Az intézkedés megosztotta a szakértőket, voltak akik inkább azt tartották volna szerencsésebbnek, ha a gyakorlatot igazítják a törvényi szabályozáshoz, mások szerint viszont ennek naiv kívánalma volt álságos, és a reform által legalább végre világossá és egyértelművé tették a felelősségi viszonyokat, illetve jogilag is realizálták a meglévő gyakorlatot. A szakma vitáját csak tovább fokozta, hogy a

jelzett változtatások összefüggtek a kormányfői hatalom addiginál jelentősebb mértékű, a jogállási törvényben is formalizált erősödésével.



A minisztériumok vezetésének (egyik lehetséges)
szervezeti felépítése 2006-2010 között

A 2006-os reform révén a minisztériumokban kezdetben egy államtitkár, illetve öt szakállamtitkár működhetett, kivéve a Miniszterelnöki Hivatalt, ahol négy államtitkár is kinevezhető volt. A jogállási törvény később módosult a ciklus során, ami a további felduzzasztás irányába hatott, hiszen a jelenlegi szabályozás szerint egy helyett két államtitkár is lehet egy minisztériumban, a MeH-ben pedig négy helyett tíz. Az eredetileg tárcánként öt főben limitált szakállamtitkárok számát illetően sajátos változás történt, ugyanis a MeH-ben és a minisztériumokban összesen legfeljebb a kormánytagok száma ötszörösének megfelelő számú szakállamtitkár működhet. A minisztériumok vezetési struktúrájának 2006-os átalakításáról tehát már a ciklus közben kiderült, hogy nem megfelelő, és módosításra szorul.

A miniszteriális struktúra eddigi működése

Az 1990 óta megalakult hét kormányban a miniszteriális struktúra alapjait tekintve nem ment keresztül jelentősebb módosuláson. Az Antall-, illetve Boross-kormányban összesen tizenhárom minisztérium működött, előbbiben kilenc, utóbbiban pedig négy tárca nélküli miniszterrel. A Horn-kormányban tizenkét minisztérium és két tárca

nélküli miniszter volt. Az első Orbán-, a Medgyessy-, illetve az első és második Gyurcsány-kormány létszáma megegyezett, egyaránt tizenöt minisztérium és két (a második Gyurcsány-kormányban már három) tárca nélküli miniszter működött ekkor. A most leköszönő Bajnai-kormányban pedig tizenhárom tárcavezető és két tárca nélküli miniszter teljesített szolgálatot. Összesítve tehát megállapítható, hogy tizenkettő-tizenöt között mozgott a tárcák száma az elmúlt húsz esztendőben.

A minisztériumok kapcsán számos alkalommal történtek különböző összevonások és szétválások. A két legjelentősebb módosulás közül az egyik 1998-ban következett be, amikor a Miniszterelnöki Hivatal miniszteri rangú vezetést kapott. A másik változás 2006-ban történt, ekkor tizenhat év után megszűnt a Belügyminisztérium. A miniszteriális rendszer működésével kapcsolatban felmerült általános reformigények az évek során elsősorban a tárcák számának csökkentésére és ezáltal a bürokrácia leépítésére, illetve az egyes minisztériumok közötti hatékonyabb koordináció megteremtésére irányultak. Ez utóbbi szorosan összefüggött a Miniszterelnöki Hivatal elmúlt húsz évben történő folyamatos átszervezési és felduzzasztási hullámaival – ez viszont már átvezet a miniszterelnöki hatalom kérdésköréhez.

A kormányfői hatalom eddigi erősödése

A német kormányzati szisztéma 1989-1990-es adoptációjának legjelentősebb elemeként a miniszterelnök a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén a német kancellárhoz hasonlóan kiemelt pozícióba került. Az azóta eltelt húsz esztendőben alkotmányos síkon nem történt érdemi változás, ugyanakkor a miniszterelnöki hatalom más úton – különösen az ezredforduló időszakától – jelentős mértékben növekedett. Az eddigi két legjelentősebb centralizáció Orbán Viktor első, valamint Gyurcsány Ferenc második kormányzati periódusában valósult meg – a mindkét esetben meghatározó személyiségi tényezőkön, illetve a MeH „hagyományos” erősítésén túl – eltérő eszközökkel. Előbbi elsődlegesen a döntéshozatal szabályozási környezetének megváltoztatásával (például a háromhetenkénti

parlamentari ülésezés vagy a kétéves költségvetés bevezetése), utóbbi főként a jogállási törvény jelentős átalakításával (így a valamennyi állami vezetőre kiterjedő kinevezési jogosultság és a miniszterek miniszterelnöki utasíthatósága) növelte hatalmát. A tendenciákból megállapítható, hogy a miniszterelnöki hatalom koncentrációja a jelen kormányzati rendszer keretei között elérte maximumát, további lényeges erősödés a sui generis magyar parlamentáris-kancellári modellben már nem igazán valósítható meg.

A 2010-es kormányzati struktúra átfogó reformja

A rendszerváltást követő öt kormányzati ciklus rövid áttekintése után nézzük meg, a fenti logika mentén haladva a legfontosabb változások és azok hatásai három pontban összegezhetők:

1. A minisztériumok korábbi működési mechanizmusának helyreállítása

Az új vezetés egyértelműen szakítani kíván a minisztériumi struktúra 2006-ban létrehozott szerkezetével, s vissza kíván térni a hagyományos német mintájú államtitkári szisztémához, immáron a miniszter politikai helyetteseként funkcionáló parlamenti, illetve a szakmai vezetésért felelő közigazgatási államtitkári dichotómia felélesztésével. A legfontosabb indokok a közigazgatás és politika markánsabb szétválasztása, a közigazgatási életpálya-modell újbóli megteremtése, illetve a minisztériumokban folyó szakmai munka megerősítése. Azáltal ugyanis, hogy a közigazgatási államtitkári feladatokat a 2006-os reform nyomán nem a szakállamtitkárokhoz, hanem a miniszterhez telepítették, kétségtelenül csorbult a szakmai szempontok érvényesülési hatékonysága, illetve ennek révén a közigazgatási karrier csúcsa főosztályvezetői szinten véget ért.

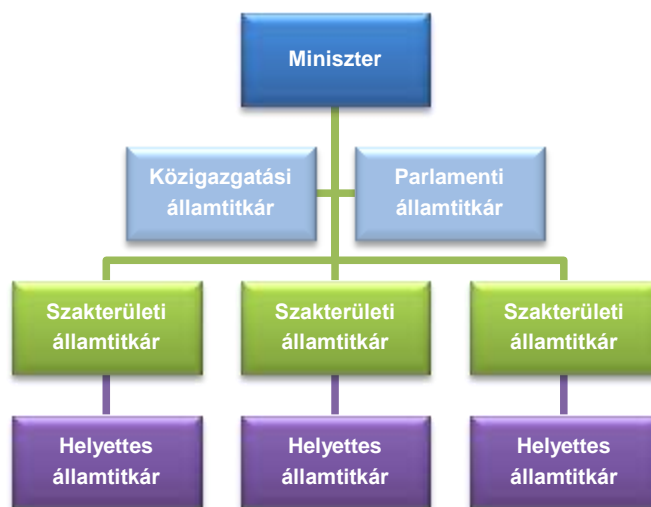
2. A miniszteriális struktúra gyökeres reformja

A tervezett reformnak a fentiekől sokkal jelentősebb – de azzal összefüggő – eleme a miniszteriális struktúra tekintetében ragadható meg. A két vtizedes gyakorlattal szakítva ugyanis nemcsak a minisztériumok konkrét száma, hanem azok jellege is

gyökeresen módosul. Az új kormányzat – főként az angol kormányzati rendszer mintájára – ún. „csúcsmisztériumokat” kíván létrehozni, s még ha a retorikában kerülnek is ezt a szóhasználatot, a valóságban mindössze nyolc, több területet átfogó, koncentrált tárca jön létre, melyekben az egyes, eddig minisztériumi szinten igazgatott területek „csak” államtitkársági vezetést kapnak.

Az újfajta struktúrában a minisztériumi vezetés is sajátosan alakul, hiszen az imént jelzett parlamenti-közigazgatási államtitkári dichotómia mellett további „szakterületi” államtitkárok (kvázi „alminiszterek”) is bekapcsolódnak a rendszerbe, akik alatt további helyettes államtitkárok is működni fognak. A változtatás a betöltött pozíciók tekintetében nem jelent érdemi csökkenést, csak a vezetési-irányítási metódus változik meg. A tényleges létszámcsökkentés (azaz több eltérő profilú terület egy személy kezében történő összpontosítása) azonban nem is lenne indokolt, hiszen – ha alacsonyabb szinten is, de az egyes szakterületeknek kell, hogy legyen legalább államtitkári rangú felelőse.

Az, hogy adott esetben több önálló területért egy miniszter vállal felelősséget, elvileg kevesebb esélyt ad a kormányzati működés szétforgácsolódására, ugyanakkor kérdésessé teheti a felelősség valódi viselését, és megnehezítheti a miniszterelnök személyzeti politikáját. A nagyobb hatalom nagyobb felelősséggel is jár, s egy részterület kapcsán bekövetkező botrány a többi terület sikeres működtetése ellenére is diszkreditálhatja az adott minisztert. A csúcsmisztériumok élén kényszerűvé váló személycsere pedig nemcsak a közvélemény előtt lehet jelentékeny veszteség, hanem – legfontosabb embereinek esetleges bukásával – a kormányfő számára is nagy kockázatot jelent.



A minisztériumok szervezeti felépítése a 2010-es tervezett reform szerint

3. A kormányfői hatalom lehetséges változása

Ugyan még nem lehet egyértelműen megmondani, hogy miként fog hatni az új kormányzati struktúra a miniszterelnök hatalmára, a tervezett változtatásoknak ugyanakkor van egy szimbolikus félelnöki vonása, amely rendszerspecifikus jellemzőnek tekinthető. Az említett változásokon túl ugyanis a minisztériumi struktúra legjelentősebb újítása, hogy megszűnik a Miniszterelnöki Hivatal, mely feladatainak nagy részét az újonnan létrehozott Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium fogja átvenni, Navracsics Tibor vezetésével, aki – az alkotmány módosításával – egyben miniszterelnök-helyettesi rangba is kerül. Ezen túlmenően a húsz éve – egy rövidebb periódust leszámítva – folyamatosan működő Miniszterelnöki Kabinetiroda is megszűnik, ennek feladatait a Varga Mihály államtitkári rangú vezetésével felálló új intézmény, a Miniszterelnökség veszi át, mely a miniszterelnök mellett működő, az ő személyéhez kötődő politikai központnak tekinthető. Amennyiben Semjén Zsolt is miniszterelnök-helyettesi kinevezést kap, úgy gyakorlatilag három olyan pozíció is megjelenik a miniszterelnök körül (két miniszterelnök-helyettes és egy kiemelt államtitkár), amely a miniszterelnök személyét eloldja a kormánytól, ami az egész parlamentáris-kancellári kormányzati struktúrának újfajta jellegét kölcsönöz. A

kormányfő ugyanis helyettesei révén tehermentesülhet, egyfelől a kormányzat napi működése, másfelől a felelősség tekintetében is, s ez utóbbi révén szimbolikus értelemben is elszakadhat a kormányzat működésétől. Hangsúlyozzuk, hogy a kormányzati struktúra jelzett reformja önmagában nem eredményezi a kormányzati rendszer irányváltást, sőt, a közigazgatási államtitkári rendszer visszaállítása még a kormányfői hatalom relatíve csökkentését is jelenti. Az, hogy az említett szimbolikus vonás a későbbiekben mennyiben válhat potenciális rendszerképző tényezővé, elsődlegesen a kormányzat majdani szándékán, illetve a konstrukció gyakorlati működésén, sikerességén fog múlni.



Az új kormányzati struktúra szervezeti ábrája