

POLITIZÁCIÓ VAGY PROFESSZIONALIZÁCIÓ?*

A politikai kormányzás jogi, intézményi és személyi feltételei 2006, 2010

VÁNYI ÉVA

(Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Intézet)

ÖSSZEFOGLALÓ

Politikai kormányzás. Sokszor citált jelzős szerkezet, amelyet politikusok és szakmai elemzők is gyakran használnak a 2010 utáni kormányzati munkára vonatkozóan, bár a fogalom a második Gyurcsány-kormány hivatalba lépésével került a közbeszédbe, 2006-ban. A tanulmány arra a kérdésre keresi a választ két kiválasztott kormányzati periódus esetében, hogy kik valósítják meg a politikai kormányzást, azaz hogyan tükrözi vissza a kormány összetétele az új kormányzati szerepfelfogást, valamint ezzel összefüggésben mit mutat a miniszterek és államtitkárok rekrutációja a politika és szakértelem viszonya kapcsán. Hogyan határozzák meg a jogi és intézményi keretek a kormányzat személyi összetételét, és a szakértő kormánytagok mellett a politikusok is rendelkeznek-e a politikai pályájuk során megszerzett szakértelemmel? Az eredmények azt mutatják, hogy a miniszterek és államtitkárok kiválasztódása nem azonos mintázatot követ, és a szakpolitikai tapasztalat a politikai kormányzás kontextusában sem elhanyagolható tényező.

Kulcsszavak: politikai kormányzás ■ kormány ■ személyi összetétel ■ miniszter
■ államtitkár ■ rekrutáció ■ politika ■ szakma ■ specialista ■ generalista
■ kormány szerkezet változás

Politikai kormányzás. Sokszor használt jelzős szerkezet, amellyel politikusok és szakmai elemzők (Franczel, 2015; Müller, 2014; Sárközy, 2012, 2013, 2014; Pesti–Farkas–Franczel, 2015) is gyakran jellemzik a 2010 utáni kormányzati munkát. A kifejezés gyakori használata több kérdést is felvet, amelyek megválaszolásra érdemesek. Egyrészt szinte politikatudományi alaptétel, hogy a kormányzás alapvetően politikai tevékenység, és a (döntően) nem politikusokból álló szakértő kormányokat tekintjük kivételes állapotnak (McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2014). A többpárti demokráciákban a kormányzati munkát politikusok végzik, akik pártok politikai elképzeléseit, programját valósítják meg munkájuk során, és akiket alapvetően befolyásol a politikai alrendszer kormány/ellenzék bináris kódja. Mindez nem jelenti azt, hogy a kormányzati munkának nincs szakmai aspektusa. A modern demokráciákban a politikai döntéshozatal és a döntések végrehajtása egyre inkább megköveteli a politikusoktól is a szakértelmet, egy-egy közpolitikai terület mélyebb ismeretét

(Blondel, 1991; Dowding–Dumont, 2009). A kormányzati pozíciót betöltőknek egyszerre kell jó politikusnak, jó szakembernek és jó menedzsernek lenniük.

Adódik tehát a kérdés, hogy ha a kormányzás *eo ipso* politikai tevékenység, akkor mi indokolja a politikai kormányzás nyelvtani szerkezet hangsúlyos használatát a közbeszédben. Jelen tanulmányban a politikai kormányzás mint új kormányzati munkastílus jogi és intézményi feltételeit kívánom bemutatni, valamint ezzel összefüggésben megvizsgálni a második Gyurcsány-kormány és a második Orbán-kormány személyi összetételét, hogyan tükrözik vissza az új kormányzati szerepfelfogást. Az elemzés elsődleges célja, hogy közelebb vigyen a politikai kormányzás megértéséhez: hogyan szolgálta az új típusú kormányzati döntéshozatali felfogást a jogi és intézményi keretek megváltozása, és mindez hogyan mutatkozik meg a kormány személyi összetételében. Azaz, kik és milyen feltételek között csinálták a politikai kormányzást, illetve van-e szakmai dimenziója is a politikai kormányzásnak?

A politikai kormányzás már 2006-ban napirendre került a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását újrendező státustörvény (2006. évi LVII. törvény) kapcsán, az állami vezetői szintek meghatározásakor. Az akkoriban sok politikai és szakmai vitát (Pesti, 2006; Sárközy, 2007) kiváltó szabályozás ugyanis a kormányzást alapvetően politikai cselekvésként értelmezve, megszüntette a minisztériumok korábbi kettős, politikai és szakmai vezetői szintjeit és a minisztériumok összes vezető pozícióját egységesen politikai jellegűként értelmezte. A törvény általános indoklása alapján az állami vezetők feladata alapvetően politikai jellegű és megbízatásuk a kormányzati ciklushoz kötött (T/62-es számú törvényjavaslat, 2006).

A második Gyurcsány-kormány megalakulása utáni sajtónyilatkozatok is egy új kormányzati munkastílusként deklarálták a politikai kormányzást. Hiller István, a kormány megalakulása utáni nyilatkozatában kijelentette, hogy „...A miniszterelnökkel az élén *deklaráltan politikai kormányzás* következik, *ez a szerkezet erre vonatkozik.*”¹ Szilvásy György, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter pedig a tartalmi aspektusát emelte ki a politikai kormányzásnak: „*Politikai kormányzás zajlik, azaz alapvetően a kormányprogramból kell kiindulni* akkor, amikor a kormány-előterjesztéseket elkészítjük, amikor a kormány munkatervét és egyéb feladattervét készítjük, amikor a konkrét előterjesztéseket megfogalmazzuk és leírjuk.”² A kormányzati munka politikai aspektusának hangsúlyozása tehát nem 2010-ben kezdődött, ezért is érdemes az elemzéseket a 2006-os kormányzati ciklussal kezdeni.

A második Orbán-kormány hivatalba lépésével ugyan egy időre háttérbe szorult a politikai kormányzás hangsúlyozása, ez azonban nem jelentette azt, hogy a döntéshozatalban ne lett volna fontos a politikai szempontok fokozott érvényesítése. A jogi és intézményi változások ezt egyértelműen bizonyítják. Lázár János miniszterelnökségi államtitkári kinevezésével 2012-ben került

ismét előtérbe a kormányzati döntéshozatal politikai elemének felerősödése, párhuzamosan a Miniszterelnöki Hivatal szerepének átpozícionálásával.³ Lázár János nyilatkozataiban a politikai kormányzást a választóknak tett ígéretek teljesítéseként definiálta.⁴ Ez a kormányzati szerepfelfogás szükségszerűen igényli az erőteljesebb központi koordinációt, a politikai elem előtérbe kerülését a döntéshozatal folyamatában. Ez az értelmezés a kezdetektől összefonódott a politikai döntéseknek a bürokratikus rendszeren történő átvitelének nehézségével. A politikai döntéshozók szemszögéből a közigazgatási apparátus időnként inkább gátolja, mint segíti a politikai célok végrehajtásának folyamatát. Ebben az értelemben a politikai kormányzás a kormányzati döntéshozatal közigazgatás-szakmai logikájával szemben értelmeződik.

Fentebb történt már utalás a kormányzati munka kettős, politikai és szakmai jellegére. A kormányzás egyrészt politikusok által végzett programmegvalósítás, de egyben olyan politikai cselekvés is, amely a komplex társadalmi és gazdasági problémák megoldásához nem nélkülözhet bizonyos szakértelmet az egyes közpolitikai területeken. A nemzetközi politikatudományban növekvő érdeklődés mutatkozik a kormányok nem politikus tagjai és a kormányzati szakértelmek kapcsán (Blondel, 1985; Verzichelli, 2010; Verzichelli–Cotta, 2012), a magyar politikatudomány is foglalkozott kérdéskörrel (Ilonszki, 2011; Ványi, 2011; Ványi, 2015). Jelen tanulmány a politikai kormányzás, a kormányzati munka és szakértelmek közötti összefüggések elemzésével részben folytatása annak a vizsgálatnak, amit Ilonszki Gabriellával közösen végeztünk el 2011-ben (Ilonszki–Ványi, 2011). Ebben külön figyelmet szenteltünk a nem politikus miniszterek kormányzati pályafutásának, valamint speciális, a politika szféráján kívülről hozott szaktudásuknak. Jelen tanulmányba a minisztereken túl a politikai vezető funkciót betöltő államtitkárok adatai is elemzésre kerültek a két vizsgált kormányzati periódusban.

ELŐZETES FOGALMI ÉS MÓDSZERTANI MEGJEGYZÉSEK

(Politikai kormányzás) A magyar politikai rendszer elmúlt 25 évéről szóló tanulmánykötetben a szerzők a politikai kormányzást a kormánypártok politikai akarátának és céljainak következetes érvényesítéseként definiálják, amely „együtt jár a közigazgatási apparátus átpolitizálásával, befolyásának és autonómiájának jelentős korlátozásával” (Pesti–Farkas–Franczel, 2015: 109.). Az elemzés szempontjából jelenleg az első aspektus a fontosabb két okból, amelyek szoros összefüggésben vannak egymással. A tanulmányban a személyi összetétel vizsgálatát a politikai kormányzással összefüggésben kifejezetten az egyes kormányok de jure politikai vezetői szintjein kívánom elvégezni, arra fókuszálva, hogy a politikai kormányzás egyet jelent-e a kizárólag politikusok általi kormányzással, valamint arra, hogy ebben a keretrendszerben hogyan

alakul a politika és szakértelem viszonya. Ezzel együtt nem vitatom a közigazgatási apparátus átpolitizáltságának tényét, de mivel ez a jelenség egyértelműen nem 2006-ban kezdődött a központi közigazgatásban (Gajduschek, 2005; Vass, 2010; Meyer-Sahling-Veen, 2012; Ványi, 2015), és a szakállamtitkárok és helyettes államtitkárok elemzése túlmutat a jelenlegi tanulmány célján és keretein, ezért ezzel az aspektussal nem kívánok foglalkozni.⁵

A politikai kormányzást tehát az elemzés során egy olyan keretrendszerként értelmezem, amelyben a kormányzati döntéshozatal elsődleges célja a kormányok politikai ígéreteinek minél teljesebb körű, tényleges megvalósítása, és ennek a célnak alárendelve kerültek ki- és átalakításra a politikai döntéshozatal jogi- és intézményi keretei. Ebben az értelemben a kormányzás alkotmányos dimenziói közül a fő hangsúly a kormányzás, a politikai programmegvalósítás aspektusára irányul. Ebben a keretrendszerben értelmeződnek a jogi és intézményi átalakulás lépcsői, valamint a kormány tagjainak rekrutációs kérdései.

(Politikai vezetők) A magyar alkotmányos szabályozás alapján a kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. A politikai kormányzás és a kormány összetételének vizsgálata kapcsán azonban érdemes az elemzésbe bevonni a politikai vezetők mindkét szintjét, így a miniszterek mellett az államtitkárokat is. Ezt mindkét időszakban alátámasztja a kormányzati szerkezetátalakítás is: 2006-ban a státustörvényben rögzített, átalakított állami vezetői státus kapcsán kerültek új helyzetbe a (politikai) államtitkárok. A közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetésével a korábbi szimplán politikai feladataik összetettebbé váltak, a politikai képviselői feladatok mellett közigazgatási vezetői feladatokat is el kellett látniuk.⁶ A második Orbán-kormányban a több szakpolitikai területet magába olvasztó csúcsmisztériumi formában nem egy vagy két (politikai) államtitkár vett részt a tárcák vezetésében, hanem a szakterületek számától függően kerültek kinevezésre az államtitkárok, akiket – a kormánystruktúra átalakításából adódó döntéshozatali helyzetüknél fogva – érdemes és szükséges bevonni a kutatásba.

(Politika és szakértelem) A politikai kormányzás keretrendszerén belül, annak jobb megértése céljával kerül vizsgálatra a modern kormányzáshoz nélkülözhetetlen szakmai, szakpolitikai tudás. A fő kérdés az, hogy a vizsgált kormányokban a politikai vezetők inkább *generalistának* vagy *specialistának* tekinthetők, és mindez hogyan értelmezhető a politikai kormányzás kontextusában. Blondel alapján (1985, 1991) generalista politikusnak tekinthető az, aki nem specializálódott egy meghatározott szakpolitikai területre, politikusi pályafutása alatt megszerzett tudása alapján a kormányzati munka több területén is alkalmazható. A specialista ezzel szemben inkább egy szakpolitikai területre fókuszál, és ezen szaktudása alapján politikai pozícióit jellemzően az adott

közpolitikai területekhez kapcsolódóan nyeri el. Ezt a speciális politikai szak tudást az országgyűlési bizottsági munka során, vagy a helyi politikában szerzik meg a specialista politikusok, a vizsgált két kormányzati ciklus esetében is ezek kerültek elemzésre. Emellett a generalista és specialista politikusok elkülönítése kapcsán elemzésre került a politikus kormányzati vezetők pártkarrierje és a két dimenzió összefüggései.

(Az adatok forrása) Az elemzéshez szükséges adatok egy általam több éve szisztematikusan épített, a kormányzati elit tagjainak életrajzi adatait tartalmazó adatbázisból származnak. A tanulmányban a magyar alkotmányos szabályozástól eltérően második Gyurcsány-kormánynak a Gyurcsány Ferenc vezette 2006–2008 közötti koalíciós kormányt tekintem a nemzetközi politikatudományi sztenderdek alapján (vö: Woldendorp et al., 2000: 10.). Politikatudományi értelemben új kormányról beszélünk akkor is, ha megváltozik a kormány pártösszetétele, ezért értelmeződik a jelen kutatásban is külön kormányként Gyurcsány Ferenc kisebbségi kormánya. Ennek megfelelően az alábbiakban a második Gyurcsány-kormányra vonatkozó adatok a 2006 júniusa és 2008 áprilisa között hivatalban levők adataira vonatkozik.

A POLITIKAI KORMÁNYZÁS JOGI KERETEI

Mindkét kiválasztott kormányzati periódusban a hivatalba lépő kormányok egy-egy új jogállási törvény alapján kezdték meg munkájukat. A 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló jogszabály határozta meg a kormány működési kereteit 2006–2010 között, és a jelenleg is hatályos, ugyanazt a címet viselő 2010. évi XLIII. törvény 2010–2014 között. A kormány alapvető feladatainak meghatározásában, valamint a kormány tagjainak egymáshoz való viszonya tekintetében a két jogszabály ugyanazokat fogalmazza meg. A 2010-ben elfogadott törvény, bár új jogszabályként és nem módosításként került elfogadásra, lényegében a 2006-os törvény vonatkozó részein alapvetően nem változtatott. Ezek a közös elemek a rendszerváltás óta először határozzák meg egyértelmű jogi keretek között a kormány és tagjai feladatkörét, és ezek a politikai kormányzás szempontjából is alapvető fontossággal bírnak.

A második Gyurcsány-kormány hivatalba lépése előtt elfogadott jogállási törvény a korábbi szabályozáshoz képest egy erőteljes szemléletváltást jelez a kormány politikai intézményrendszerbeli és hatalmi centrumpozícióit illetően. Ezt már a törvény neve is jelzi: a kormány tagjai jogállásának újraszabályozása mellett az alkotmánynál részletesebben szabályozta a kormány és a minisztériumok mint központi közigazgatási szervek helyét az állami-politikai intézményrendszerben. Nem csak az intézmények tekintetében történt azonban

fordulat. A korábbi jogállási törvényekhez képest a 2006-os státustörvény átrendezte a miniszterelnök és miniszterek kormányon belüli viszonyrendszerét is. Politikai intézményi tekintetben a jogszabály a kormányt a közigazgatás általános hatáskörű központi szerveként nevezi meg, amelynek hatásköre kiterjed „mindarra, amit *jogszabály nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe*” (13. §). A kormány törvényi definíciója ezzel jelentősen kitérítja az alkotmányban eredetileg megfogalmazott szakpolitikai jellegű feladatmeghatározásokat. Ezen kívül a státustörvény a kormány hatáskörét lényegesen kibővíti a más szervek hatáskörébe nem utalt ügyek kormányhatáskörbe vonhatóságának lehetőségével. Ez a törvényileg biztosított mozgástér-növelés a politikai kormányzás része, hiszen lehetőséget ad a kormánynak politikailag fontos és/vagy szimbolikus ügyek kormányzati, tisztán politikai hatáskörbe vonására.

A kormányzás politikai aspektusának erősödését mutatja a miniszterelnök szerepének kiemelése a kormányzati munka szempontjából. A törvény alapján „*A miniszterelnök a Kormány programjának keretei között meghatározza a Kormány politikájának általános irányát*” (14. §), azaz a kormányzati politika, a közpolitikai programok meghatározásában a miniszterelnöknek döntő szerepet biztosít. A kormányfő a miniszterek számára normatív utasítást adhat (14. §. (2)). Ezzel ugyan nem írja felül a kormánytagok egyenrangúságát a kormányzati munkában (Müller, 2008), de politikai értelemben egyértelműen kiemeli a miniszterelnök szerepét a kormánypolitika alakításában, valamint a miniszterelnök–miniszterek viszonyrendszerben. Ebbe a logikai sorba illeszkedik bele a miniszterek feladatkörének meghatározása is: a miniszterek a kormány általános politikájának keretei között vezetik a minisztériumokat, azaz a tárca-érdekek helyett az összkormányzati érdekek és politikai célok által kijelölt mozgástérben irányítják az adott szakpolitikai területet. Mindezek alapján jogszabályi szinten is jól érzékelhető egy hangsúlyeltolódás a politikai, hatalmi szempontokat előtérbe helyező kormányzati döntéshozatali struktúra kialakítására, már 2006-ban.

A második Orbán-kormány hivatalba lépése előtt a kormány tagjainak jogállására vonatkozó törvényben (*2010. évi XLIII. törvény*) a politikai kormányzás szempontjából jelentős szabályozások, a kormány, a miniszterelnök és a miniszterek hatáskör- és feladat-meghatározása teljes mértékben megegyezik a 2006-os státustörvényben foglaltakkal. A kormány a közigazgatás általános hatáskörű központi szerve (16. §. (1)), a miniszterelnök határozza meg a kormány politikájának általános irányát és a miniszterek számára feladatokat határozhat meg (18. §. (1)-(2)). A második Orbán-kormány hivatalba lépésekor ez, a kormány tagjaira vonatkozó törvény szabta meg a politikai kormányzás jogi kereteit. A ciklus első felében azonban az új alaptörvényben alkotmányos szintre került a kormány, a miniszterelnök és a miniszterek viszonyrendszerének 2006 óta jellemző szabályozása. A jogállási törvényből átkerült az alaptörvénybe a kormány feladatkörének meghatározása: a kormány a végrehajtó

hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatáskörébe tartozik mindaz, amit az alaptörvény vagy más jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Ezen kívül a kormány, szorosan kapcsolódva a végrehajtó hatalmi tevékenységéhez, a közigazgatás legfőbb szerve (Magyarország Alaptörvénye, 15. cikk). Szintén a legmagasabb alkotmányos szintre emelkedett a miniszterelnök és a miniszterek feladatkörének általános szabályozása, azaz a főszabály szerint a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját és a miniszterek a kormány általános politikájának keretei között irányítják a tárcákat. A korábbi szabályozáshoz képest tehát a legmagasabb, alkotmányos szintre került a kormány és a miniszterelnök politikai, hatalmi szempontú kiemelése a kormányzati döntéshozatalt illetően.

A POLITIKAI KORMÁNYZÁS INTÉZMÉNYI KERETEI

A fentebb már idézett 2006-os nyilatkozatában Hiller István is utalt rá, hogy a kormánystruktúra átalakítása a politikai kormányzást szolgálta. A minisztériumi portfóliók áramvonalasítása azonban már korábban megkezdődött. Az alábbiakban röviden bemutatásra kerülnek sarokpontok, amelyek a politikai kormányzást szolgáló, fokozatosan integrálódó szerkezetű intézményi struktúra kialakulásához vezettek.

A rendszerváltás idején egy, az államszocialista rendszer ágazati minisztériumi struktúráját nagyban leképező intézményi keretben működött a kormány, ami az első Orbán-kormány hivatalba lépésével kezdett átalakulni, ekkor jelentek meg az első törekvések a nem csak ágazati jellegű tárcák kialakítására, bár a minisztériumok száma az első Orbán-kormányban is még 14 volt. Szintén erre az időszakra tehető a Miniszterelnöki Hivatal átalakulása a kormányfő és a kormány politikai és adminisztratív munkáját egyaránt segítő, előkészítő kancelláriává, amely egyrészt megmaradt a miniszterelnök munkaszervezetének, de emellett jelentős feladatköröket kapott a döntés-előkészítésben is az összkormányzati érdekek érvényesítésének kiemelt céljával (Ványi, 2015).

A kisebb mértékű kormányzati szerkezetváltoztatások után a második Gyurcsány-kormány új minisztériumi struktúrája számottevő változásokat hozott a korábbiakhoz képest. Az 1-es számú táblázatból is jól látszik a minisztériumok számának csökkenése (összesen 11) és ezzel párhuzamosan a több közpolitikai területet magába foglaló összevont minisztériumok megjelenése. A 2006-os státustörvény a rendszerváltás óta először szabályozta a Miniszterelnöki Hivatal szerepét és helyzetét a kormányzati struktúrában, bár a Miniszterelnöki Hivatal továbbra sem volt önálló minisztérium, a minisztériumok felsorolását tartalmazó törvény nem tartalmazta. A második Gyurcsány-kormányban egyértelműen a Miniszterelnöki Hivatal lett a kormányzati munka és döntéshozatal központi szerve, a kormányzati munkát irányító stratégiai szerepe a státustör-

1. táblázat. A minisztériumi struktúra változásának sarokpontjai

Minisztériumi struktúra				
	1990–1994	1998–2002	2006–2008	2010–2014
M i n i s z t é r i u m o k	(Miniszterelnöki Hivatal)	(Miniszterelnöki Hivatal)	(Miniszterelnöki Hivatal)	(Miniszterelnökség)
	Belügy	Belügy	Önkormányzati és Területfejlesztési	Belügy
	Igazságügyi	Igazságügyi	Igazságügyi és Rendészeti	Közigazgatási és Igazságügyi
	Pénzügy	Pénzügy	Pénzügy	Nemzetgazdasági
	Ipari és Kereskedelmi	Gazdasági	Gazdasági és Közlekedési	Nemzeti Fejlesztési
	Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok			
	Környezetvédelmi és Területfejlesztési	Környezetvédelmi	Környezetvédelmi és Vízügyi	Vidékfejlesztési
	Földművelésügyi	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési	
	Külügy	Külügy	Külügy	Külügy
	Honvédelmi	Honvédelmi	Honvédelmi	Honvédelmi
	Művelődési és Közoktatási	Nemzeti Kulturális Örökség Oktatási	Oktatási és Kulturális	
	Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi	Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi (2000. 06. 23-ig) utána <i>Közlekedési és Vízügyi</i>	Egészségügyi	Nemzeti Erőforrás (2012. 05. 13-ig) <i>Emberi Erőforrások</i> (2012. 05. 14-től)
	Népjóléti	Egészségügyi Szociális	Szociális és Munkaügyi	
	Munkaügyi	és Családügyi		
		Ifjúsági és Sport (1999. 01. 01-től)		

Forrás: jogszabályok alapján saját összeállítás

vényben is megerősítést nyert. Feladata a kormány működésének biztosítása, a kormányprogram végrehajtásában való közreműködés, *a kormányzati munka stratégiai összhangjának biztosítása, a miniszterelnök döntéseinek érvényesítése* (2006. évi LVII. törvény, 30. §). A korábbi kormányzati gyakorlattól eltérően, és illeszkedve a politikai kormányzás hangsúlyához, a MEH keretén belül működött a Kormányzati Kommunikációs Központ és külön államtitkárság felelt a kormányzati munka stratégiai irányításáért. Ide kerültek azok a kormánybiztosok is, akik szintén politikailag fontos ügyekért voltak felelősek, így a miniszterelnök a politikailag fajsúlyos témák felügyeletét saját hivatalán belül és ellenőrzése alatt tartotta (államreformért és 2007-ig a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos). A 2007-es átalakítás során újraszervezték a Kormánykabinetet, amely a kormányzati döntéshozatal centrumaként működött és legfőbb feladata a kormány számára az átfogó stratégiai kérdéseket érintő javaslattevés, az összkormányzati érdekeknek megfelelő kormányzati álláspont kialakítása volt. A miniszter feladatköre, illeszkedve a politikai kormányzás elvéhez, a kormányzás politikai felügyelete volt, azaz a politikai ígéretek betartása, megvalósítása. A politikai kormányzás erősítésének irányába mutat az is, hogy 2007 decembere-től a kormánypárti frakciók vezetői hivatalosan is meghívott résztvevői lettek a Kormánykabinet üléseinek (1097/2007. (XII. 11.) Korm. határozat).

A második Gyurcsány-kormány hivatalba lépésével jelentősen átalakult a minisztériumi struktúra is. Az új kormányzati politikának és filozófiának megfelelően az egyes minisztériumok feladata nem a tárcaérdekek érvényesítése, hanem a kormány politikájához, stratégiájához illeszkedő ágazati-szakmai stratégiaalkotás és szabályozás lett, ezt a célt szolgálta az új struktúra is. A hagyományos minisztériumok közül a Belügyminisztérium és az önálló Igazságügyi Minisztérium megszűnt. A korábban belügyi igazgatás alá tartozó feladatok az újonnan létrejövő Önkormányzati és Területfejlesztési, valamint Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium között oszlottak meg. A négy gazdasági minisztériumból három maradt és a humán tárcáknál is sor került összevonásokra.

A 2010-ben hivatalba lépett második Orbán-kormány volt a rendszerváltás óta a legkisebb kormány, összesen nyolc minisztériummal és tíz kormánytaggal kezdte meg működését. Bár a kormány hivatalba lépésekor még a politikai kormányzás nem fogalmazódott meg üzenetként, az új kormánystruktúrában egyértelműen elkülönült egymástól a politikai és a végrehajtási munka szervezése. A kormányzati ciklus elején szűk kormányfői stábként felálló Miniszterelnökség koordinálta a miniszterelnök körüli munkát, amely *„Segíti a miniszterelnök tevékenységét és közreműködik a kormányzati politika kialakításában”* (A Miniszterelnökség alapító okirata, 2010). Nem volt minisztérium, államtitkár vezette, és hivatali szervezetében kaptak helyet a döntéshozatalt segítő kormányzati tanácsadók. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium feladatkörébe tartozott a kormányzati munka összehangolása. A kormányzati

munkamegosztásban tehát a Miniszterelnökségen zajlott a politikai tervezés és a KIM felelt a kormányprogram megvalósításának stratégiai irányításáért, a kormányzati munka megszervezéséért, azaz a politikai és az operatív munka kettőssége már a kormányzati ciklus elejétől élesen elkülönült egymástól.

A politikai kormányzás 2012-ben Lázár János miniszterelnökségi államtitkári kinevezésével vált hangsúlyossá a kormányzati munkát illetően. Ekkor megerősödött a Miniszterelnökség, azaz a politikai elem szerepe a kormányzati döntéshozatalban, amit jól szemléltet a hivatal szervezetének átalakítása is. Továbbra is államtitkár vezette, de Lázár János mellé az új feladatokhoz igazodva két újabb államtitkár is kinevezésre került: a jogi ügyekért felelős, illetve a külügyi és a külgazdasági ügyekért felelős államtitkár. Mindkét új pozíció a kormányzás hatékonyságát, a kormányzati politikai döntések minél eredményesebb végrehajtását szolgálta. Ezen kívül a kormányzati célok megvalósítása szempontjából fajsúlyos területek kerültek ide. Felállításra került a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság az Európai Unió források kifizetésének felgyorsítása céljával, bekerültek kormányzati kommunikációért felelős szervezeti egységek. Az átszervezések egyértelműen a politikai kormányzást szolgálták: a jogi ügyekért felelős államtitkár feladata a kormányzati döntéshozatal felgyorsítása volt, a kormányzati kommunikáció központosítása a hatékony kormányon belüli és kívüli kommunikációt szolgálta.

A kormányzati döntéshozatal politikai aspektusainak megerősítését szolgálta az új döntés-előkészítő, véleményező fórum, a rendszeres Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT)⁷ életre hívása is. A rendszerváltás óta, a 2006–2010 közötti időszakot kivéve, a kormányülésre kerülő előterjesztések legfontosabb szűrője a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) volt. A közigazgatás államtitkári pozíció visszaállításával a második Orbán-kormány újra intézményesítette a KÁT-ot is, mint a kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületét. A PÁT nem iktatta ki a döntés-elkészítés folyamatából a KÁT-ot, hanem egy új, politikai fórumot hozott létre a kormányzati döntések politikai szempontjainak, politikai jellegű vitás kérdéseinek rendezésére, bár hivatalosan nem intézményesült, hiszen a kormány ügyrendjébe nem került be. A PÁT tagjai a minisztériumok államtitkárai voltak, akik a Miniszterelnökséget vezető államtitkár vezetésével heti ülésrendben a kormányülések előtt politikai szempontból vitatták meg az előterjesztéseket.⁸ A politikai államtitkárok ülésének politikai szűrő szerepe volt, azaz egy-egy döntés politikai kockázatait mérte fel, és jogosítványa volt napirendi pontokat is javasolni a kormányülésre (Franczel, 2015). A 2012-es átalakítás után tehát a Miniszterelnökség a korábbi, miniszterelnöki kabinet jellegű működését a kancellária jellegű, összkormányzati politikai központ jellegű működés váltotta fel.

A második Orbán-kormány minisztériumi struktúrája lényegesen eltért az 1990 óta formálódó kormányzati struktúrától, és az integrált minisztériumok létrehozásában nagyobb lépéseket tett Gyurcsány Ferencnél. A nyolc miniszté-

rium a korábbi minisztériumok és tárca nélküli miniszteri pozíciók összetartozó hatásköreinek egymás mellé rendezésével jött létre. A kisszámú, több közpolitikai területet lefedő minisztériumokban az egyes szakpolitikák felügyeletét államtitkárok látták el, mellettük külön kinevezésre kerültek parlamenti államtitkárok, akiknek elsődleges feladatköre a miniszter általános helyettesítése, a tárcák társadalmi és parlamenti kapcsolatainak felügyelete, szervezése volt.

A második Orbán-kormányban újjászerveződött a Belügyminisztérium. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a klasszikus igazságügyi, kodifikációs munka mellett látta el a kormányzati munka koordinációját, az önkormányzatok törvényességi felügyeletét, a közigazgatás-szervezést valamint a választások szervezésével kapcsolatos feladatokat. A Nemzetgazdasági Minisztérium lett a gazdaságpolitikáért és az egyes gazdasági ágazatok felügyeletéért, valamint a szakképzésért felelős minisztérium, valamint ide került a költségvetés tervezése is. A Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz kerültek a fejlesztéspolitika és a kutatásfejlesztés koordinálásának feladatai. A korábbi oktatási, egészségügyi és szociális tárcák összevonásából jött létre a Nemzeti Erőforrás Minisztérium, a környezetvédelmi és földművelésügyi tárcából a Vidékfejlesztési Minisztérium. A kormányzati struktúrában 2010 és 2014 között két jelentősebb változás történt: egyrészt a Miniszterelnökség fentebb vázolt átszervezése, valamint ezen kívül a Nemzeti Erőforrás Minisztérium átalakítása 2012-ben, amelynek során a minisztérium neve Emberi Erőforrás Minisztériumra változott, és szervezetrendszerébe a KIM-től átkerült a társadalompolitikai egyeztetés feladata.

A fentiek alapján látható, hogy a második Gyurcsány-kormány 2006-ban és a második Orbán-kormány 2010-ben hasonló kormányzati szerkezettel szervezte a kormányzati döntéshozatalt. Az integrált minisztériumok rendszere, a miniszterelnök meghatározó szerepének megerősítése a kormányzati politikát illetően, a miniszterek korábbi ágazati érdekképviseleti autonómiájának csökkentése, a miniszterelnöki apparátusban összpontosuló kormányzati döntéshozatali centrum, és a mindkét kormányban (politikai) államtitkári szinten is megerősített kormányzati döntés-előkészítés (a második Gyurcsány-kormányban a közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetésével, a második Orbán-kormányban pedig a Politikai Államtitkári Értekezlet intézményesítésével) egyértelműen a politikai elem hangsúlyát mutatják a kormányzati döntéshozatalban.

POLITIKAI KORMÁNYZÁS: POLITIKUSOKKAL?

A tanulmány elején azzal az alapvetéssel éltem, hogy a kormányzati döntéshozatal politikai cselekvés, politikusok valósítanak meg politikai programot politikai érdekek mentén. A modern democráciákban az összetett társadalmi problémák megoldását azonban nem lehet, és nem is tudják a kormányok csak politikai

érdekek mentén megoldani. A modern kormányzás egyaránt magába foglalja a politikai döntéshozatalt, a társadalmi problémákra és változásokra reagáló közpolitikai programok megvalósítását és a végrehajtó apparátus, a közigazgatás irányításának feladatát. A kormányzati munka tehát egy komplex folyamat, amely bár politikai cselekvés, nem nélkülözheti a szakmai kompetenciákat sem.

Ennek tükrében érdemes azt megvizsgálni, hogy a kiválasztott kormányok kikkel valósították meg a politikai kormányzást. A politikai vezetők, miniszterek és államtitkárok a szó eredeti értelmében politikusok inkább, akik bármikor, bármilyen poszton bevethetők, vagy megfigyelhető valamilyen szakmai kompetencia alapján történő szelektálódás is, azaz a pozíciókat betöltők kiválasztását a kormányzati döntéshozatal politikai elemének felerősödése befolyásolja-e a kiválasztott időszakban?

A kérdés megválaszolásához a miniszterelnökök, miniszterek és az államtitkárok adatai kerülnek elemzésre. A kormányok politikai vezetői posztján vizsgálom a politika és szakértelem összefüggéseit a politikai kormányzás keretein belül. Elemzésre kerül a politikai vezetők pártkötődése, rekrutációs bázisa, releváns pártpozícióik, valamint a politika és szakértelem viszonya a politikai vezetői posztokon, annak vizsgálata, rendelkeznek-e releváns szakpolitikai tudással területükön vagy nem.

A politikai vezetők pártkötődése

A politikai kormányzás és a kormányok politikai vezetőinek kiválasztódása közötti összefüggés keresése kapcsán kézenfekvő megvizsgálni a miniszterek és államtitkárok pártkötődését, azt hogy szervezeti, tagsági szinten kötődnek-e kormánypártokhoz.

A második táblázat megmutatja, hogy a politikai vezetők a politikai kormányzás ellenére sem kizárólag a kormánypártok tagjai közül kerültek ki. A miniszterelnökök egyben tagjai és vezetői is voltak a nagyobbik kormánypártnak, mindkét periódusban kerültek azonban párton kívüli miniszterek és államtitkárok is pozícióba. Figyelemreméltó adat azonban, hogy a politikai kormányzás üzenetét meghirdető második Gyurcsány-kormányban a miniszterek több mint fele (18-ből 10 fő) nem volt tagja egyik kormánypártnak sem. Az államtitkári pozíció a rendszerváltás óta tendenciaszerűen inkább politikus pozíció (Ványi, 2015), igaz ez a 2006 utáni államtitkárookra is: a legtöbben közülük valamely párt tagjai, bár a második Gyurcsány-kormány politikai kormányzásában közel hasonló arányban vettek részt nem párttag államtitkárok (13 fő, 43%), mint párttagok. Ennek hátterében ott van a közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetése is: a második Gyurcsány-kormányba több olyan államtitkár is kinevezésre került, akik korábban közigazgatási államtitkári posztokat töltöttek be.

2. táblázat. A politikai vezetők pártkötődése⁹

betöltött tisztség	párt	II. Gyurcsány-kormány	II. Orbán-kormány
miniszterelnök	nem párttag		
	MSZP	1	
	SZDSZ		
	KDNP		
	FIDESZ		1
miniszter	nem párttag	10	5
	MSZP	6	
	SZDSZ	2	
	KDNP		1
	FIDESZ		6
<i>pozíciót betöltők száma*</i>		19	13
államtitkár	nem párttag	13	23
	MSZP	14	
	SZDSZ	3	
	KDNP		6
	FIDESZ		24
<i>pozíciót betöltők száma</i>		30	53

* A miniszterelnök és a miniszterek száma együtt

Forrás: saját adatgyűjtés

A második Orbán-kormány a párttagság alapján egyértelműen, de nem tisztán politikus kormány: mind a miniszterek, mind az államtitkárok között döntő többségben kerültek kinevezésre a kormánypártok tagjai. A politikai kormányzás kontextusában ebben az esetben is figyelemre méltó adat azonban, hogy a miniszterek közel fele nem rendelkezett párttagsággal, és arányában hasonlóak az államtitkárok adatai is. Az adatok visszajelzik a kormányzati döntéshozatal struktúrájának megváltozását is: az 53 államtitkár többsége tagja ugyan valamelyik kormánypártnak, de nagy arányban kerültek kinevezésre (23 fő, 43%) nem párttagok is. A miniszterek sem kizárólag politikusok, ötven közülük (38%) nem párttagként nyerték el kinevezésüket.

Összehasonlítva korábbi, a politikai kormányzást nem deklaráló kormányok¹⁰ adataival a két vizsgált kabinetet elmondható, hogy arányait tekintve a politikai kormányzás az államtitkári szintre volt inkább hatással. A miniszterek között 1998 után tendenciaszerűen több, 40% vagy azt meghaladó a párton kívüliek száma, mint a korábbi kormányokban volt (Ványi, 2015: 169–171.). Ebben a tekintetben szignifikáns különbség a politikai kormányzást hirdető kormányok és az azt megelőzőek között nincs, de az adatok jól illusztrálják az 1998-ban meginduló hangsúlyeltolódást a kormányon belül a miniszterelnök irányába. A pártkötődéssel nem rendelkező kormánytagok helyzete erősen

függ a miniszterelnöktől, azaz a kinevezésükkel a kormányfő saját pozícióját is erősíti. A politikai államtitkárok tekintetében azonban egyértelműen látszik egy törésvonal a második Gyurcsány-, és a második Orbán-kormány esetében. A korábbi kormányokban a pártkötődés nélküliek aránya a politikai államtitkárok között 15% körüli volt (Ványi, 2015: 169.), ehhez mérten a politikai kormányzás keretrendszerében 40%-os az adat. A kormányzat szerkezeti átalakítása tehát szignifikáns változást hozott a kormány politikai vezetői szintjein, a „tiszván” politikai pozíciókba kerülő pártonkívüliekkel. Ezek az adatok összefüggésbe hozhatók a kormányzati döntéshozatalban az összkormányzati szempontok érvényesítésének elsődlegességével és a miniszterelnök jogszabályi úton megerősített szerepével. Az új kormányzati szerepfelfogás kapcsán láthatóan több, párháttér nélküli személy került politikai vezető pozícióba.

A politikai vezetők rekrutációs bázisa

A politikai vezetők rekrutációs bázisának vizsgálata adja a következő támpontot annak eldöntéséhez, hogy politikusok csinálják-e a politikai kormányzást. Rekrutációs szféraként a politikai vezetők közvetlen belépőpozíciója került elemzésre, azt vizsgáltam, melyik társadalmi alrendszerből, milyen foglalkozási csoportból érkeztek a miniszterek és államtitkárok a kormányzati pozícióba (3. táblázat).

A politikai szférából kormányzati, politikai vezetői pozícióba lépők száma nagyobb a párttagsági mutatókhoz képest. Ez az adat önmagában nem ellentmondás, egy-egy politikai tisztségbe a pártok nem feltétlenül párttagokat delegálnak. Mindkét kormányban a miniszterek több mint fele politikai pozícióból került kormányzati posztra (második Gyurcsány-kormány 66%, második Orbán-kormány 58%). Az államtitkárok adatai egyértelműen a politikai szféra túlsúlyát jelzik, de ebbe a pozícióba sem kizárólag csak politikusok kerültek. A politikai kormányzás szempontjából a rekrutációs szféra adatai is érdekes képet mutatnak. A politikai kormányzást 2006-ban meghirdető Gyurcsány Ferenc kormányában az államtitkároknak csak 53%-a volt politikus. A második Orbán-kormányban is csak az államtitkárok 62%-a érkezett a politikából. A két adat mögött részben eltérő, részben hasonló okok állnak, összefüggésben az átalakított kormányzati szerkezettel. A második Gyurcsány-kormányban a közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetése és a szakállamtitkárok hivatali idejének kormányzati ciklushoz kötése egyértelműen a politikai kormányzás koncepciójának a része volt. A közigazgatási államtitkárok korábbi, minisztériumi, apparátusi vezetői feladatait a jelző nélküli államtitkárok látták el. Ez illeszkedett abba a politikai kormányzást erősítő koncepcióba, amely alapján a miniszter politikusként vezeti a minisztériumot, azaz a politikumot elsősorban ő képviseli a tárca vezetésében, az államtitkár pedig alapvetően a

tárca portfóliójába tartozó szakpolitikai területeket képviseli, valamint vezeti a minisztérium hivatali apparátusát. Politikai feladatot csak akkor lát el, amikor a minisztert helyettesíti az országgyűlésben. Azaz a koncepció alapján a miniszter inkább (szak)politikus, az államtitkár pedig inkább szakmai, közgazdasági vezető (Sárközy, 2012: 346–347). Ez a koncepció indokolja azt is, hogy az államtitkárok megnevezéséből elmaradt a politikai jelző. Ebben a tekintetben értelmezhető az adatok is, az inkább szakmai vezetői pozíciónak szánt államtitkári posztra nagy számban nyertek el kinevezést a közszférából érkezők is, a politikusok mellett.

3. táblázat. A politikai vezetők rekrutációs bázisa

betöltött tisztség	rekrutációs szféra	II. Gyurcsány-kormány	II. Orbán-kormány
miniszterelnök	politika	1	1
	politika	12	7
	közhivatal	5	
miniszter	gazdaság		3
	érdekképviselő		
	oktatás-kultúra	1	2
	jog egyéb		
<i>pozíciót betöltők száma*</i>		19	13
politikai államtitkár	politika	16	33
	közhivatal	10	12
	gazdaság	2	3
	oktatás-kultúra	1	3
	jog		
	média		1
	érdekszervezet	1	
<i>pozíciót betöltők száma</i>		30	53

* A miniszterelnök és a miniszterek száma együtt

Forrás: saját adatgyűjtés

A második Orbán-kormány adatainak hátterében is az átalakított minisztériumi struktúrával összefüggő új államtitkári rendszer áll. A korábbi, klasszikus politikai államtitkári feladatot, a miniszter helyettesítését az országgyűlésben és a parlamenttel való kapcsolattartást a parlamenti államtitkárok látták el, a többi államtitkár az egyes szakpolitikai területekért volt felelős. A parlamenti államtitkárok a szó klasszikus értelmében vett politikusoknak tekinthetők két kivétellel (Cséfalvay Zoltán, NGM, Doncsev András, EMMI), a parlamenti államtitkárok egyben országgyűlési képviselők is voltak. A szak-

politikai területekért felelős megnövekedett számú államtitkári kar tagjai viszont nagy arányban a politikai szférán kívülről, döntően ebben a kormányban is a közhivatali szférából érkeztek a politikai vezető pozícióba. Ez a politikai kormányzás kontextusában azért is figyelemre méltó, mert a 2010-es jogállási törvény alapján az államtitkári pozíció egyértelműen politikai vezetői státusz a kormányon belül.

Feltűnő adat mindkét vizsgált kormány esetében a közhivatalokból érkező politikai államtitkárok nagy aránya (a második Gyurcsány-kormányban 33%, a második Orbán-kormányban 22%). Kérdés, hogy az ő politikai vezetői pozíciójukat hogyan értékelhetjük a politikai kormányzás szempontjából. Egy korábbi kutatás már kimutatta, hogy a kormányzati elit tagjai jól reprezentálják a politikai rendszer kétpólusúságát, a bal- és jobboldali kormányok közötti kontinuitás a politikai és szakmai vezetői szinteken is minimális (Ványi, 2015: 199–200., 219.). A kormányváltások során tapasztalható vezető közhivatalnokok és állami cégvezetők cseréje is a politizáció kiterjedtségére utal. Közelebről megvizsgálva a két kormányba közhivatali pozícióból érkezőket, hasonló tendencia látható: a második Gyurcsány-kormányba tízből 7 fő a 2002 és 2006 közötti kormányzati ciklus idején elnyert államtitkári posztról került politikai vezetői pozícióba, a többiek pedig valamely állami intézmény éléről, ahová kinevezésüket egy kivétellel mind a 2002 utáni időszakban nyerték el.¹¹ A második Orbán-kormányba közhivatalból bekerült államtitkárok közül heten korábban minisztériumi pozíciót töltöttek be, egy fő EU-képviselő mellett dolgozott, és négy fő állami hivatalok vezető beosztásából érkezett a kormányba. Közülük csak Pleschinger Gyula kapta 2010 után a kinevezését.¹² Ezek az adatok szintén a tudatos politikai kormányzás tendenciáját erősítik. Bár a kormányzat politikai vezetői nem kizárólag csak a politikai életből rekrutálódtak, előzetes karrierútjuk alapján többségük kötődik a kormánypártokhoz, mindkét vizsgált kormány esetében.

Az adatokat összevetve a korábbi kormányok adataival, ismét az látható, hogy a miniszterek szintjén közel hasonló adatokat mutat a második Gyurcsány-, és a második Orbán-kormány. A rendszerváltás óta a politikai miniszterek száma a legalacsonyabb ugyan az első Orbán-kormány idején volt (44%), az azt követő kormányokban viszont a második Orbán-kormánnyal bezárólag közel azonos arányban (52–63% között) kerültek kinevezésre politikai miniszterek (Ványi, 2015: 184.). Ebben a tekintetben tehát a politikai kormányzás nem hozott újat. A nagyobb törésvonal ismét az államtitkárok szintjén figyelhető meg: a korábbi kormányzati ciklusok 70%-ával (Ványi, 2015: 184.) szemben a második Gyurcsány-, és a második Orbán-kormányban jelentősen csökkent a kifejezetten politikai államtitkárok száma. A politikai vezetők rekrutációs adatainak elemzése is azt mutatja tehát, hogy a politikai kormányzás hatott a kormány személyi összetételére.

Szakpolitika-szakértelem

A 2006-ban megkezdett államreform részeként megfogalmazódott koncepció alapján a miniszter szakpolitikus, az államtitkár szakmai vezetője a minisztériumnak. A 2010-ben bevezetett új kormányzati struktúrában pedig az államtitkárok egy része kifejezetten szakpolitikai területekért felelős. A kormányok politikai vezetőinek tekintetében tehát egyáltalán nem tűnik elhanyagolható szempontnak az egyes közpolitikai területekhez kapcsolódó speciális szaktudás megléte. A politikai kormányzás fókuszában érdemes megvizsgálni tehát, hogy a politikai szférából kinevezett miniszterek és államtitkárok rendelkeznek-e az ágazatuk irányításához szükséges speciális szakmai ismeretekkel is, vagy a kormány politikai vezető pozíciói inkább a generalista politikusok számára voltak nyitottak.

A kormányzás a modern államokban kettős természetű, nem csak politikai, hanem közigazgatás-szakmai tevékenység is. A modern kormányzás három elem komplex egysége: közpolitikai programok megvalósítása, a központi közigazgatás irányítása, valamint az alapvető közintézmények menedzselése (Sárközy, 2013). A kormányzati munkát döntően pártpolitikusok végzik, akiket a politikai hatalom természetéből következően a pártérdek és a közérdek egyaránt befolyásol. Kormányzati pozícióban az elsődleges érték a közérdek szolgálata, de ezt mindig befolyásolja a politikai érdek is: a sikeres kormányzati munka eredményeként elérhető hatalombirtoklás. Ebből a nézőpontból kerül hangsúly a kormányzás politikai és szakmai elemeire, emiatt fontos és érdemes megvizsgálni a kiválasztott kormányok esetében a politikai vezetők párton belüli, valamint generalista és specialista pozícióit.

Az 4. számú táblázat együtt mutatja a vizsgált kormányok, illetve az 1998 és 2006 közötti kormányzati ciklusok politikai vezetőinek pártkarrier adatait. A számok a két vizsgált kormányban egyértelműen jelzik – a miniszterek és államtitkárok körében egyaránt – a politikus kormánytagok pártbeágyazottságát. Az egyes kormányokba a kormánypártok meghatározó vezetői kerültek kinevezésre. Ennek alapján a kormányzati pozíciók döntő többségében az erős politikusoké, akiknek a párton belüli ereje és befolyása erős háttérrel jelent a kormányzati munkában is. A táblázatból az is jól látszik, hogy az erős pártbeágyazottság jó belépőként szolgál a kormányzati posztra, hiszen a politikai vezetők döntő része vezető pártpozícióból kapott kinevezést és azt a kormányzati munka idején is megtartotta. A második Orbán-kormány a kivétel ebben a tekintetben. A táblázat jól mutatja a miniszterelnök által képviselt *egy ember egy pozíció*-elvet. Erre a kormányra is igaz az erős pártbeágyazottság a kormányzati pozícióba kerülés előtt, az életrajzi adatok alapján viszont a kormányzati periódus alatt a tendencia megfordult: szinte ugyanolyan arányban váltak meg a politikusok pártvezetői pozícióiktól a kormányciklus alatt, amilyen arányban

annak kezdetén rendelkeztek azzal.¹³ A két vizsgált kormány adatait összehasonlítva az is jól látható, hogy 2010 után, bár az arány nem mozdult el jelentősen a pártháttérrel nem rendelkezők javára, nem csak erős pártbeágyazottsággal rendelkező miniszterek kerültek kinevezésre. Ez az adat szintén a miniszterelnök megerősített helyzetét mutatja a kormányon belül: az erős párttámogatottság nélkül a kormányzati poszt betöltése szinte csak a kormányfőtől függ.

4. táblázat. A politikai vezetők pártkarrier-pozíciói

betöltött tisztség	előzetes párton belüli vezetői pozíció	I. Orbán-kormány		I. Medgyessy-kormány		I. Gyurcsány-kormány		II. Gyurcsány-kormány		II. Orbán-kormány	
		kormányzati pozíció	kormányzati pozíció	kormányzati pozíció	kormányzati pozíció	kormányzati pozíció	kormányzati pozíció	kormányzati pozíció	kormányzati pozíció		
miniszter*	van	<i>Előtt</i>	<i>alatt</i>	<i>előtt</i>	<i>alatt</i>	<i>előtt</i>	<i>alatt</i>	<i>előtt</i>	<i>alatt</i>	<i>előtt</i>	<i>alatt</i>
	nincs	14	11	13	11	12	10	7	8	5	4
<i>pozíciót betöltők száma*</i>		29		25		22		9		8	
államtitkár	van	<i>előtt</i>	<i>alatt</i>	<i>előtt</i>	<i>alatt</i>	<i>előtt</i>	<i>alatt</i>	<i>előtt</i>	<i>alatt</i>	<i>előtt</i>	<i>alatt</i>
	nincs	18	15	23	17	18	13	13	12	19	11
<i>pozíciót betöltők száma</i>		37		31		29		17		31	

* A miniszterelnök és a miniszterek száma együtt

Forrás: saját adatgyűjtés

A pártpozíció kapcsán is érdemes összehasonlítani az adatokat a korábbi kormányzati ciklusok adataival. Ebben a tekintetben a 2006-os kormányváltás egy érdekes tendenciát jelez, ennek illusztrálására szolgálnak a megelőző kormányok részletes adatai a 4. táblázatban. A politikai kormányzás deklarálásával a korábbi kormányok pártbeágyazottságot tekintve vegyes összetétele a miniszterek és az államtitkárok tekintetében egyértelműen eltolódott az erős pártpozícióval rendelkező kormánytagok kinevezése irányába. Az adatok alapján a politikai kormányzás egyértelműen hatott a kormány személyi összetételére, annak politikai aspektusának megerősítésével.

A szakpolitika-szakértelem kérdéskört árnyalja a politikai vezetők politikai karrierjük során összegyűjthető szakmai kompetenciáinak elemzése (5. táblázat).

5. táblázat. A politikai vezetők politikában szerzett előzetes szakmai tapasztalata

előzetes szakmai- politikai tapasztalat	I. Orbán- kormány	Medgyessy- kormány	I. Gyurcsány- kormány	II. Gyurcsány- kormány	II. Orbán- kormány
ogy. bizottsági tagság szakterületen	7	9	9	4	6
ogy. bizottsági tagság nem szakterületen	7	3	3	2	2
helyi politika	1				
nincs	14	13	10	13	5
<i>pozíciót betöltők száma*</i>	29	25	22	19	13
ogy. bizottsági tagság szakterületen	21	17	19	12	21
ogy. bizottsági tagság nem szakterületen	7	9		5	7
helyi politika				1	3
nincs	9	5	10	12 (40%)	20 (37,7%)
egyéb					2
<i>pozíciót betöltők száma</i>	37	31	29	30	53

* A miniszterelnök és a miniszterek száma együtt

Forrás: saját adatgyűjtés

A táblázatból első ránézésre látszik, hogy a politikai vezetők erős pártbeágyazottsága mellett az egy adott szakpolitikai területhez kapcsolódó szaktudás megléte kevésbé hangsúlyos elvárás a posztok betöltéséhez. A miniszterek többsége mindkét vizsgált kormányban inkább generalista, azaz az általános politikusi képességek fontosabbnak bizonyultak a miniszterek esetében, mint a tárcák vezetéséhez szükséges szakpolitikai tudás. A miniszterelnökök egyik esetben sem voltak kinevezésük előtt közvetlenül országgyűlési bizottsági tagok. Gyurcsány Ferenc a kormányfői poszt előtt nem volt országgyűlési képviselő, Orbán Viktor pedig utoljára az 1994–1998 közötti parlamenti ciklusban volt or-

szággyűlési bizottság tagja. Nyilvánvalóan a pártvezetők, miniszterelnök-jelöltek pozíciója inkább a generalista politikusé, az ő politikai tevékenységük lényege a kormányzati szerep megszerzéséig, majd kormányfőként is az általános politikai irányítás, a stratégiaalkotás. Az egyes szakpolitikai területekért felelős miniszterek esetében viszont mindenképpen előnyös, ha az irányításuk alá tartozó területeken rendelkeznek megfelelő szakmai kompetenciával is.

A miniszterekkel szemben a politikai államtitkárok tűnnek szakmailag felkészültebbnek. Az adatok alapján fele-fele arányban töltötték be generalisták és specialisták ezeket a posztokat, és nem csak a junior miniszter rendszerű (Franczel, 2015: 6.) második Orbán-kormányban. A második Gyurcsány-kormány esetében ezek az adatok alátámasztják azt a koncepciót, hogy az új kormányzati irányításban a miniszterek a politikumot képviselik a minisztériumok vezetésében, az államtitkárok pedig a tárcák szakmai vezetőjeként nagyobb arányban rendelkeztek szaktudással. A második Orbán-kormány adatai pedig visszatükrözik az új kormánystruktúra sajátosságait: az államtitkári kar 40%-a eleve nem rendelkezett politikai előélettel, és ez az adat köszön vissza a politikában szerzett szaktudás elemzése kapcsán is. Összehasonlítva a két kormány államtitkári adatait az is látszik viszont, hogy a releváns szakmai kompetenciával rendelkező és nem rendelkező politikai államtitkárok hasonló (közel 40-40%) arányban nyertek el kinevezést. Ez az adat a korábbi kormányok adataival összevetve válik figyelemre méltóvá a politikai kormányzás ke-retrendszerében. Bár alapvetően a miniszterek és az államtitkárok adatai hasonló megoszlást mutatnak 2006 előtt és után, a táblázat azt is jól illusztrálja, hogy számottevően csökkent a szakpolitikus államtitkárok aránya a politikai kormányzást deklaráló kormányokban, azaz a korábbi kormányok specialista politikusaival szemben a politikai kormányzást deklaráló kormányokba inkább generalista politikusok kerültek.

KONKLÚZIÓ

A tanulmányban arra a kérdésre kerestem a választ a két kiválasztott kormányzati periódus esetében, hogy milyen jogi és intézményi feltételei voltak a politikai kormányzásnak, valamint hogy kik valósítják meg a politikai kormányzást, mit mutat a miniszterek és államtitkárok rekrutációja a politika és szakértelem viszonya kapcsán.

A változó intézményi és jogi keretek alátámasztották a politikusi nyilatkozatokat. A kormány tagjainak jogállását újraszabályozó törvények mindkét kormányzati periódusban megerősítették a politikai szereplők, elsősorban a miniszterelnök dominanciáját a kormányzati döntéshozatalban. A kormányfő központi szerepet kapott a kormánypolitika meghatározásában, a miniszterek a tárcaérdekek képviselője helyett a kormány általános politikai irányának

megfelelően vezetik a minisztériumokat. Mind a 2006-os, mind a 2010-es jogállási törvény a korábbi szabályozásoknál erősebb jogokat biztosított a miniszterelnök számára a kormány szakmai vezetőinek kinevezése tekintetében is. A 2006-os szabályozás alapján a minisztériumok vezetői politikai státuszba kerültek a hivatali idejük kormányzati ciklusokhoz való kötésével. Ezt a rendszert ugyan a 2010-ben hivatalba lépő második Orbán-kormány nem vitte tovább, hanem visszaállította a minisztériumok politikai és szakmai vezetői szintjeit. A 2006-os és 2010-es, a kormány tagjainak jogállását szabályozó törvények alapján ugyanis a kormány politikai és szakmai vezető pozícióinak összességére hatása van a miniszterelnöknek: a kormányfő javasolja a miniszterek, államtitkárok és közigazgatási államtitkárok személyét a köztársasági elnöknek, és kinevezi a helyettes államtitkárokat.

A kormány szerkezetet érintő változások is a politikai aspektus megerősödése irányába mutattak mindkét kormányzati ciklus esetében. Az integrált minisztériumi struktúra, a miniszterelnök körüli stratégiai döntéshozatali centrumok erősítése, a kormánypolitika megvalósítása szempontjából kiemelkedő területek – a fejlesztéspolitika mindkét kormány esetében, vagy az államreform a második Gyurcsány-kormányban, a külgazdaság a második Orbán-kormányban – kormányfő alá rendelése ugyancsak a miniszterelnök politikai döntéshozatalban játszott szerepét erősítette.

Ezzel együtt mindkét kiválasztott kormányra igaz, hogy első ránézésre a professzionális politikusok mellett nagy számban kerültek politikai vezető pozícióba nem klasszikus politikus pályát befutott személyek is. A miniszterek és államtitkárok közel fele-fele arányban kerültek ki a politikusok és a politikán kívüli szakemberek világából. Látható tehát, hogy a politikai kormányzást sem csak politikusok csinálják, a leginkább speciális szakértelmet igénylő területeken időről időre megjelennek a szakértő kormánytagok.

Továbbgondolva a szakértelem és a politika viszonyát a politikai kormányzás kontextusában, megvizsgáltam, hogy a professzionális politikusok körében beszélhetünk-e szakpolitikai értelemben szakértő politikusokról, azaz a politikai vezetők generalistaként vagy specialistaként kerülnek inkább kormányzati pozíciókba. A politikai vezetés két szintje több esetben eltérő képet mutatott. A pártbeágyazottságukat tekintve a miniszterek és államtitkárok egyaránt „erős emberek” voltak, többségükben fajsúlyos pártpozíciót viseltek, amely erősítette a kormánytagságra való esélyüket, illetve a kormányzati munkához szükséges párttámogatottságukat. Az előzetes politikai pályafutás alatt megszerzett szakpolitikai tapasztalatok kapcsán viszont elválik egymástól a két csoport: a miniszterek döntő többsége generalista, míg az államtitkárok inkább specialista politikusként kerültek kinevezésre, esetükben tehát a politika és szakértelem összefonódott a munkájuk során, bár megjegyzendő, hogy a politikai kormányzás égisze alatt észrevehetően csökkenő tendenciát mutatott a specialista politikai államtitkárok kinevezése.

Az eredmények alapján arra a kérdésre, hogy kik csinálják a politikai kormányzást a vizsgált időszakban, az egyszerű válasz az, hogy döntő többségében politikusok. Tágabb keretben vizsgálva viszont látszik, hogy a politikai kormányzás sem nélkülözheti a szakértelmet és nem csak a szakértő kormánytagok, hanem a professzionális politikusok esetében sem.

JEGYZETEK

- ¹ Hiller István: Tizenhat év után megváltozik a kormányzati szerkezet. <http://archiv1988-2005.mti.hu/Pages/HirSearch.aspx?Pmd=1>
- ² Szilvásy György 2006. július 19-ei nyilatkozatát idézi: Gallai–Lánczi, 2006: 314.
- ³ Lázár János Miniszterelnökségi államtitkári kinevezését a sajtó egyértelműen a politikai kormányzás erősödésével, a bürokratikus nehézségek leküzdésének szándékával hozta összefüggésbe: *„Az alkotmány szerint Magyarországon miniszterelnöki felelősség van, minden döntésért ő felel. Az elfogadhatatlan, hogy fontos ügyek adminisztratív, bürokratikus viták miatt akadjanak meg. A miniszterelnöknek joga és kötelessége hatékonyabbá tenni a munkát” – mondta egy kormányzati forrásunk, hogy miért ragaszkodik Orbán Lázár kinevezésén és a Miniszterelnökség megerősítésén keresztül a „politikai kormányzás” megerősítéséhez.* http://hog.hu/itthon.parlament/20120604_Miniszterelnokseg_kormany-atalakitas
- ⁴ Lázár János egy 2013-as interjújában a következőképpen összegezte a politikai kormányzás lényegét: *„... A politikai kormányzás azt jelenti, hogy vaskézrel és vasakarattal betartatjuk a Fidesz választási ígéreteit és a kormányprogramot...”* Lázár János a restaurációs kísérletről. <http://szekktas.hu/article/829/Lazar-Janos-a-restauracios-kiserletrol>.
- ⁵ A központi közigazgatás átpolitikáltságára vonatkozó kutatási adatok összegyűjtése és feldolgozása folyamatban van. Az előzetes eredmények alapján egyetértek a tanulmány egyik opponensének azon véleményével, hogy a politikai kormányzás szerepfelfogását valló kormányok esetében éppen a hagyományos politikai vezetők alatti közigazgatási vezetői szinteken (2006: szakállamtitkárok, 2010: helyettes államtitkárok) lenne megfogható a politikai kormányzás szóösszetétel ‘politikai’ fogalmának korábbi kormányoktól eltérő értelmezése, de ennek értelmezése túlságosan szétfeszítené a jelen tanulmány kereteit.
- ⁶ *„...az államtitkári szerepkör a korábbi politikai és közigazgatási államtitkári feladatokat integrálja úgy, hogy [...] háromnegyed részben a közigazgatási államtitkári, negyed részben a politikai államtitkári funkciókat veszi át...”* A minisztériumok státútumai és a kormány ügyrendje. Szilvásy György: 2006. július 19. (MTI) <http://archiv1988-2005.mti.hu/Pages/HirSearch.aspx?Pmd=1>
- ⁷ A politikai államtitkári értekezlet nem előzmény nélküli a rendszerváltás utáni kormányzati döntés-előkészítés történetében: az Antall-kormány idején rövid ideig már működött ilyen fórum, állandó döntés-előkészítő testülettel azonban nem vált. Működésében hasonló volt a 2012-ben bevezetett formához, a politikai államtitkárok azokat a kormány-előterjesztéseket vitatták meg, amelyek a közigazgatási, szakmai egyeztetésen kívül politikai állásfoglalást is igényeltek. (Bővebben lásd: Ványi, 2015)

- ⁸ Franczel Richárd idézi Vidoven Árpád, a Miniszterelnökség parlamenti ügyekért felelős munkatársát, aki szerint „...a PÁT politikai szempontból készítette elő a kormány üléseit” (Franczel, 2015: 20).
- ⁹ A tanulmány elemző részében használt 2. és 3. számú táblázatok a 2015-ben megjelent, *Jelentés a kormányról* című könyvem adatait tartalmazzák.
- ¹⁰ Mivel a kormányzás átalakítási folyamatának első lépései az első Orbán-kormányval kezdődtek, ezért a tanulmány további részében az összehasonlító adatok az 1998–2006 közötti kormányokra fognak vonatkozni.
- ¹¹ A kivétel Kovács Attila, aki a Budaörsi Egészségügyi Központ igazgató főorvosa, később az azt üzemeltető Kft. ügyvezető igazgatója volt 1991 óta. Korábban SZDSZ támogatással a város önkormányzati képviselője volt. Mellette Kincses Gyula 2004-től az Egészségügyi Stratégiai Intézet főigazgatói, és Dióssy Gábor a MÁV Cargo Zrt. igazgatósági elnöki posztjáról került kormányzati politikai vezető pozícióba.
- ¹² Pleschinger Gyula 2010–2011 között volt az Államadósság Kezelő Központ vezérigazgatója. Naszvadi György, 2002–2010 között a Magyar Államkincstár elnöki tanácsadója volt, az első Orbán-kormányban pedig a Pénzügyminisztérium Közigazgatási államtitkári posztját töltötte be. Kármán András 2007–2010 között a Magyar Nemzeti Bank pénzügyi elemzések igazgatója volt, Halasi Tibor 2007-től a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő ellenőrző bizottsági tagja volt.
- ¹³ A második Orbán-kormányban egy-egy esetben az előzetes pártvezetői adatok nem a Fideszhez köthetők. Hende Csaba például politikai pályáját az MDF-ben kezdte. Az adatbázisban ezekben az esetekben is rögzítésre került a az előzetes pártvezetői pozíció, hiszen a politikai tapasztalat szempontjából fontos, a politikusság mint szakma megtanulásának részét képezi.

IRODALOM

- Blondel, Jean (1985): *Government Ministers in the Contemporary World*. London, Sage.
- Blondel, Jean (1991): Cabinet Government and Cabinet Ministers. In: Blondel, Jean and Thiébaud, Jean-Louis (Eds.): *The Profession of the Government Minister in Western Europe*. London, Macmillan. 5–18.
- Dowding, Keith–Dumont, Patrick (2009): Structural and Strategic Factors the Hiring and Firing of Ministers. In: Dowding, Keith and Dumont, Patrick (Eds.): *The Selection of Ministers in Europe, Hiring and Firing*. London and New York, Routledge. 1–20.
- Franczel Richárd (2015): Kormányzati döntéshozatal 2010–2014 között. *Kodifikáció és közigazgatás*. 1. 5–38. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/16-2015-evi-i-szam>
- Gallai Sándor–Lánczi Tamás (2006): Személyre szabott kormányzás. A második Gyurcsány-kormány anatómiája. In: Karácsony, Gergely (szerk.): *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet. 293–334.
- Gajdusчек György (2005): Szakértelem és/vagy politika. In *Politikatudományi Szemle*, XIV. évf., 2. szám, 111–134.
- Ilonszki Gabriella (szerk.) (2011): *Szakértők és pártemberek. Kormányzati elit Magyarországon 1848–2010*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

- Ilonszki Gabriella–Ványi Éva (2011): Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon 1990–2010. *Politikatudományi Szemle*, XX. évf., 3. szám, 7–36.
- McDonnell, Duncan–Marco Valbruzzi (2014): Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments. *European Journal of Political Research*, Vol. 53, No. 4., 654–671..
- Meyer-Sahling, Jan–Hinrik, and Tim Veen (2012): Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, Vol. 28, No. 1. 1–19.
- Müller György (2008): *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- Müller György (2014): A második és a harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságairól. *MTA Law Working Papers*, 62. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_62_Muller.pdf
- Pastorella, Giulia (2014): *Technocratic governments: democracy by other means*. UACES General Conference. Cork, 1-3 September 2014. http://www.uaces.org/documents/papers/1401/pastorella_1.pdf
- Pesti Sándor (2006): A kormányzati reform. *Kommentár*, 5. szám, 90–101.
- Pesti Sándor–Farkas Anikó–Franczel Richárd (2015): A kormány működési és szervezeti rendje (1990–2014). In: Körösényi András (szerk.) (2015): *A magyar politikai rendszer –negyedszázad után*. Budapest, Osiris–MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 109–133.
- Sárközy Tamás (2007): A kormányzati szervezetrendszer átalakítása. In: Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 153–174.
- Sárközy Tamás (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Budapest, Park Kiadó.
- Sárközy Tamás (2013): A „vezérdemokrácia” kormányzásának jellemzői. *Mozgó Világ*, Szeptember. http://epa.oszk.hu/01300/01326/00153/pdf/EPA01326_mozgo_vilag_2013_09_6722.pdf
- Sárközy Tamás (2014): *Kétharmados túlzáskormányzás*. Budapest, Park Kiadó.
- Vass László (2010): Politika és közigazgatás viszonya. *Politikatudományi Szemle*, XIX. évf., 3. szám. 65–80.
- Ványi Éva (2011): Szakma és politika. Politikai vezetők a kormányzatban 1990–2006. In: Ilonszki Gabriella (szerk.) (2011): *Szakértők és pártemberek. Kormányzati elit Magyarországon 1848–2010*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 186–224.
- Ványi Éva (2015): *Jelentés a kormányról. Kormányzati karrierút Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig*. Budapest, Századvég.
- Verzichelli, Luca–Cotta, Maurizio (2012): *Technicians, technical government and non-partisan ministers. The Italian experience*. Paper presented at XXIIth IPSA Congress. Madrid, 8-12. July 2012. http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_15239.pdf
- Verzichelli, Luca (2010): *New political careers in Europe? An exploration of the effects of personalisation on ministerial recruitment and circulation*. Paper presented at PSA Conference Edinburgh, 29 March–1 April 2010.
- Woldendorp, Jaap–Keman, Hans–Budge, Ian (2000): *Party Government in 48 Democracies (1945–1998): Composition, Duration, Personnel*. Dordrecht, Boston, London, Kluwer Academic Publishers.

ALKOTMÁNYOSSÁG

Paksy Máté

A kör hatszögesítése,

avagy a francia konstitucionalizmus útja az alkotmányos dialógusig:
történetek, tanok és érvek

