

6. FEJEZET

A reformdöntések kormányzati előkészítése

Finta István

1. A kormányzati döntés-előkészítés és a kormányzási filozófiák összefüggései

A központi kormányzat reformokban, illetve a reformokat érintő döntési folyamatban játszott szerepét illetően a rendelkezésre álló közvetlen empirikus információk szűkösek. Ez nem azt jelenti, hogy a reformok tárgyát érintő döntésekről nem állnak rendelkezésre megfelelő mennyiségű információk, hanem azt, hogy a módszer, vagyis a döntés és a döntés-előkészítés *hogyanja* a reformidőszakokban, de máskor sem kerültek a figyelem középpontjába. A központi kormányzati döntési mechanizmusra vonatkozóan az alábbi források alapján teszünk megállapításokat:

- a kormányzás megítélése és a kormányzati modellek értékelése a szakirodalomban;
- a jogi szabályozás, ezen belül a kormányzati (belső) döntési mechanizmus, a kormányzat külső döntés-előkészítő, érdekegyeztetési rendszere;
- a döntéshozatali mechanizmushoz kötődő interjúalanyok megállapításai;
- a rendelkezésünkre álló kormányzati döntés-előkészítő dokumentumok.

A kormányzási korszakok értékelése szempontjából célszerű bizonyos vizsgálati szempontok kiválasztása, különösen:

- a kormányzás filozófiájának változása,
- a központi kormányzati döntésekben és döntés-előkészítésben résztvevők köre,
- a résztvevők jogosítványai,
- a szakmai és politikai részvétel és befolyás értékelése,
- az informális és a jogilag szabályozott döntési, döntés-előkészítési mechanizmusok viszonya,
- a nyilvánosság.

Elsőként szükséges leszögezni, hogy a központi kormányzati tevékenység sokkal inkább az egymást követő kormányok ideológiai alapjainak változásaival áll összefüggésben, semmint a meghirdetett különböző közigazgatási reformokkal, reformtörekvésekkel. A kormányzati tevékenység modellje gyakrabban változott, mint ahányszor a közigazgatás, a kormányzás átfogó megújítására kodifikált kísérlet történt volna.

Az adott időszakban érvényesülő kormányzati filozófia közvetlenül befolyásolta a kormányzati tevékenység nyitottságát, a döntésbe bevont szervezetek körét, a döntési, döntés-előkészítési mechanizmus egészét. Közismert, hogy a klasszikus, weberi alapon nyugvó kormányzás más nézőpontból, egészen más eszközökkel kívánta az állami feladatok megoldása során a társadalom szereplőit kezelni, mint az azt követő neoliberais és New Public Management irányzat, és megint más a szemlélete az új weberianus irányzatnak a kormányzat szerepével és a különböző szereplők közötti együttműködéssel kapcsolatban.

Természetesen ezen általános sajátosságok alapján még nem ítéltethető meg, hogy az adott kormányzati döntési, döntés-előkészítési mechanizmus milyen módon határozta meg a különböző szereplők együttműködési, részvételi lehetőségeit. A *jó kormányzás* irányzat sokkal inkább hangsúlyozza a kormányzás általános hatékonysági és demokrácia ismérveit, kitüntetett szerepet tulajdonítva a részvételnek és a decentralizációnak (PÁLNÉ KOVÁCS 2013a) Mások a különböző típusú közfeladatok ellátásának konkrét körülményeiből indulnak ki, és konkrét módszereket, formákat értékelnek (SÁRKÖZY 2012, STUMPF 2006). Nyilvánvaló, hogy az államnak a gazdasággal kapcsolatos feladatai erősebb hangsúlyt igényelnek a piaci szereplőkkel való együttműködésben, bár a kapcsolat formája, tartalma eltérhet a különböző kormányzás filozófiák mentén. Hasonlóképpen az EU kezézési politikájában a partnerség központi szerepet kap, elsősorban a közös fejlesztési célokhoz szükséges források mozgósítása érdekében, nem véletlen például, hogy a korábbi uniós programozási ciklusban az Államreform Operatív Program sok, a partnerséget előmozdító újítást, fejlesztést támogatott. Kétségtelen, hogy a partnerség elvével vissza is lehet élni, elmosódhat a közösségi döntésekért való felelősség, megerősödhet az igény a demokratikus legitimitációra (FRIVALDSZKY 2010).

Amikor a gazdasági válság nyomán költségvetési krízishelyzetek megoldására van szükség, akkor az állam szorosabb felelőssége, és költséghatékonysága kerül a fókuszba (LŐRINCZ 2006). A neoweberi erős állam modelljének hívei kiemelt szerepet tulajdonítanak a formális normativitásnak, a kapcsolatok, a kormányzáshoz kapcsolódó részvétel jogi szabályozásának. Ezeknek a hangsúlyeltolódásoknak jelentős következményei vannak a kormányzati döntések folyamatára és az érdekegyeztetési mechanizmusokra. Ha az erős állam koncepciója csökkenteni kívánja az üzleti szféra, kevésbé formalizált befolyását a kormányzásban, akkor elvileg két lehetőség is kínálkozik, amelyek irányába az új kormányzási gyakorlat elmozdulhat. Az egyik a széles társadalmi szereplőket képviselő szervezetek részvételének biztosítása a kormányzásban, szoros összefüggésben a részvételi kormányzás eszközeivel (FRIVALDSZKY 2010). Létezhet azonban az erős államnak egy másfajta értelmezése is, amikor a hatalom birtokosainak – szűkebb, vagy tágabb – körén kívül senki másnak nem nyílik részvételre lehetősége, az etatizmus jegyében. A 2011-ben elfogadott Magyar program a *jó kormányzás* kategóriája helyett a *jó állam* fogalmát használja, tudatosan demonstrálva az államhatalom gyakorlásának hagyományosan hierarchikus, etatikus elképzelését (KAISER–KIS 2014). Már felvázolódtak olyan nézetek, amelyek finomítják az erős állam filozófiáját és fogalmi megközelítéseit. Frivaldszky például kifejti, hogy a szubsidiaritás és a szolidaritás elvei szerint szerveződő *relacionális állam* jelenthetné középtávon a helyes kormányzati struktúrát (FRIVALDSZKY 2010).

2. A kormányzati döntési, érdekegyeztetési mechanizmus jogi szabályozása

A gyakorlati kormányzati működés keretét a jogi szabályozás biztosítja. Ezért szükséges áttekinteni, hogy az elmúlt két és fél évtized releváns szabályozási elemei milyen változásokon mentek keresztül, a különböző kormányzati filozófiák milyen mértékben éreztették a hatásukat. Az alábbiakban az érdekegyeztetés általános kereteit ismertetjük, miután az önkormányzati érdekszövetségekkel való együttműködést a következő fejezetben külön tárgyaljuk.

2.1. Az érdekegyeztetés, társadalmi részvétel szabályozása

Hazánkban a társadalmi párbeszédre, a konzultációs mechanizmusok szerepére, működésére vonatkozó egységes törvényi szabályozás nem létezik, azonban vannak, illetve voltak olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek az együttműködést szabályozzák különböző, speciális szempontok szerint.

A rendszerváltozás idején „a szocializmus rossz maradványának minősítették a jogalkotási folyamatban az érdekképviselők véleményezési jogosítványát (rögtön törölték is a jogalkotási törvényből), és a pártok féltékenysége 2010-ig megakadályozta a Gazdasági és Szociális Tanács törvényi megalapozását” (SÁRKÖZY 2006:48). Ugyan a korábbi alkotmány rendelkezett a szakszervezetekről és érdekképviselésekről – bár az együttműködésre vonatkozó kötelezés, illetve jogosultság deklarálása nélkül – az alaptörvény már említést sem tesz olyan nem kormányzati szervekről, amelyeknek joga bekapcsolódni a kormányzásba, így az intézményi keretek vagy eljárási szabályok rögzítése fel sem merül alaptörvényi szinten.

Az 1987. évi jogalkotásról szóló törvényt váltó 2010. évi CXIII. törvény nem tartalmaz rendelkezéseket sem a partneri kör, sem pedig a lehetséges eljárási szabályok vonatkozásában, viszont a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXIII. törvény részletesebben foglalkozik e kérdéssel. E jogszabálynak köszönhetően ma már nem kifogásolható, hogy „hazánkban a társadalmi párbeszédre, a konzultációs mechanizmusok szerepére, működésére vonatkozó egységes törvényi szabályozás nincs” (VADÁL 2011:95). Ez a jogszabály kétféle partneri körre, kétféle eljárásrendet kívánt intézményesíteni. Létezik egyrészt az általános egyeztetés, mely a jogszabálytervezetekre és jogszabály koncepciókra vonatkozik, amelyekre bárki tehet megállapítást, fogalmazhat meg véleményt. A véleménynyilvánítás kizárólagos eszköze az internet. Alapesetben a jogszabály szerint „a véleményezési határidő megegyezik a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel”. Erre a határidőre viszont a törvény nem tartalmaz rendelkezéseket, így legfeljebb a kormány ügyrendjére vonatkozó kormányhatározatra hagyatkozhatunk, amely az előterjesztések kormányzati szervekkel történő egyeztetésére tíz napot határoz meg, ami lehet kevesebb is, de öt napnál nem lehet rövidebb. (Szükséges megjegyezni, hogy a 2011. január 14-én elindult kormány.hu weboldalon szereplő tíz minisztérium közül csupán kettő esetén – Miniszterelnökség, Nemzetgazdasági Minisztérium – érhető el a társadalmi egyeztetés nevű menüpont.)

A törvény által intézményesített másik lehetőség a közvetlen egyeztetés. A törvény értelmében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ún. partnerségi megállapodások keretén belül szoros együttműködést alakíthat ki azon szervezetekkel, amelyek készek

a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek. Stratégiai partnerség alakítható ki különösen a civil szervezetekkel, bevett egyházakkal, szakmai, tudományos szervezetekkel, országos nemzetiségi önkormányzatokkal, érdekképviselői szervezetekkel, köztestületekkel, valamint a felsőoktatási intézmények képviselőivel.

Az együttműködés tartalmára a törvény külön rendelkezést nem tartalmaz – tehát nem rögzít semmiféle garanciális jogosítványt, vagy kötelezettséget a partnerek számára – ennek rendezését a megállapodás tárgykörébe utalja. Azokat a jogosítványokat, amelyek a különböző partnereket megilletik, a szakirodalom az alábbiak szerint csoportosítja:

- információs jog: a döntéstervezetek, előkészítő anyagok megismerésének joga;
- tárgyalási jog: formális és informális tanácskozásokon, megbeszéléseken való részvétel joga;
- javaslattevési jog: meghatározott kérdésekben a saját álláspont kifejtését, valamint döntések kezdeményezését jelenti;
- véleményezési jog: a másik fél döntéstervezetének kritikai észrevételekkel való előlátása, a tervezett döntéshez a saját érdekek becsatlakoztatásának lehetősége jelenik meg általa (VADÁL 2011).

Vadál (2011) véleménye szerint nem lehet része az együttműködési mechanizmusnak az egyetértési jog, mert ez már olyan jogosítvány, amely együtt döntést jelent, vagyis egyetértés hiányában a másik fél önállóan nem hozhatja meg a döntést. Az államigazgatási-hatósági eljárás filozófiájának talaján ez a vélekedés akár helyes is lehet, de a kormányzati döntési mechanizmus nem tekinthető kizárólag közigazgatási aktusoknak, hanem a politika része, ahol a kormányzat és a különböző partnerek között tényleges alkudozás, érdekbeszámítás zajlik, és fogalmilag az sem kizárt, hogy a kormányzat aláveti magát a megegyezés kényszerének. A hazai gyakorlat és jogi szabályozás – 2011-ig – ismert egyetlen esetben olyan egyeztetési, együttműködési mechanizmust, amit a közös döntési jogosítványok miatt a szakma egy része hosszabb ideje bíralt (SÓLYOM 2004). Ez a mechanizmus az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) keretében működött. A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló 2011. évi XCIII. törvény, amely – az egyébként más szervezetekkel (pl. egyházak) – felduzzasztott tagsággal már csak javaslattevő, véleményező szerepkört kapott.

Jogos álláspont, amelyik az együttműködés fogalmi köréből kizárja a tájékoztatást is. Az együttműködés legalább kétoldalú kontaktust és információáramlást feltételez. A pusztán tájékoztatásból akkor lesz együttműködés és konzultáció, ha a kormány maga is törekszik a civil szervezetek, a szociális partnerek véleményének megismerésére (VADÁL 2011).

A kormányzati partnerség szabályozásának modellezése szempontjából speciális eset, de akár mintául is szolgálhat az európai uniós közösségi szintű szabályozás a kohéziós politika területén, már csak azért is, mert a szabályozás folyamatosan finomodott a gyakorlati tapasztalatok nyomán. A közösségi szabályozás már a strukturális alapok létrehozása során (1988) figyelmet fordított a partnerség szabályozására, de akkor a partneri körbe csupán az illetékes közhatóságok tartoztak. 1993-tól kibővítették a partnerek körét a gazdasági és szociális szereplőkkel. Az 1999-es szabályozás nyomán a regionális és helyi hatóságok, valamint egyéb hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságok, a gazdasági és szociális partnerek mellett a jogszabály bármely egyéb megfelelő érintett szerv számára lehetővé tette

a célok kialakításában és megvalósításában történő partneri közreműködést. A 2007–2013-as időszakban tovább pontosították az egyéb szervezetek körét, a civil társadalom szereplői között nevesítik a környezetvédelmi partnereket, az esélyegyenlőségért küzdő szervezeteket. A 2014–2020-as programozási időszak újabb mérföldkőnek tekinthető. A partnerekre vonatkozó szabályozás kétszintűvé vált. Legmagasabb szinten a minden fejlesztési alapra vonatkozó átfogó rendelet tartalmaz olyan rendelkezéseket, ahol a partneri kör mellett a tagállamok bevonási kötelezettségének terjedelmét is meghatározza. A szabályozás második szintje az ún. etikai kódex, amely szintén EU rendelet. Erre azért volt szükség, mert korábbi értékelések felismerték, hogy nem minden tagállam rendelkezett olyan politikai kultúrával, amely alapján a partnerségi előírások valóban érvényesülhettek. Ugyanakkor a szabályozás nem betartásának továbbra sincs szankciója. A közösségi szabályozás alapján a monitoring bizottság tekinthető a partnerség formális intézményének, ahol a szabályok folyamatos változása nyomán már a nem kormányzati képviselők többségben vannak.

A magyar területfejlesztésről és területrendezéséről szóló 1996. évi XXI. törvény által létrehozott területfejlesztési tanácsok mindenképpen az uniós partnerségi elvet követő intézménynek tekinthetők, de nem kaptak helyet bennük a civil társadalom képviselői, sőt 1999-ben szűkült a partnerek köre. A törvény 2004. évi módosítása során országos, regionális és kistérségi szinten létrehozták az ún. egyeztető fórumok rendszerét, mely a különböző léptékű civil szervezetek területfejlesztésbe történő bevonását volt hivatott szolgálni, a gyakorlati tapasztalatok azonban nem voltak kedvezőek. A területfejlesztési törvény 2013. évi módosítását követően létrehozott Országos Érdekegyeztető Fórum a kormány, valamint a megyei önkormányzatok, a fővárosi önkormányzat, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületi önkormányzatok közötti konzultációk és tárgyalások érdekegyeztető fóruma lett. Tagjai kizárólag kormányzati (miniszterek) és egyes önkormányzati szervezetek képviselői voltak, míg a korábbi Országos Területfejlesztési Tanács tagjai között független intézmények is helyet kaptak. A fórum működése azonban visszaigazolta, hogy a kormányzat nem tekintette partnereknek még a közjogi felhatalmazású területi szereplőket sem. Területi szinten pedig minden formalizált egyeztető fórumot megszüntettek.

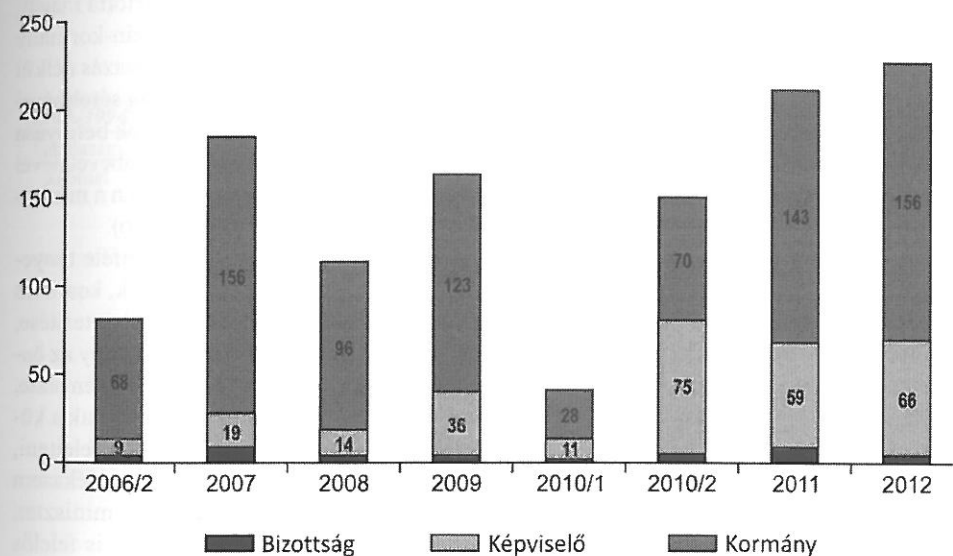
2.2. A belső és külső érdekegyeztetést negligáló jogalkotási lehetőségek

Az érdekegyeztetés – függetlenül attól, hogy az a kormányzaton belül, a különböző tárcák között, vagy éppen külső társadalmi, érdekképviseleti szervek között zajlik – időigényes folyamat. A kisebb, vagy nagyobb időigény mellett – ha az egyeztetés nem formális – azal is járhat, hogy az eredeti elképzelések, illetőleg konkrét előterjesztések módosítására kerül sor, figyelembe véve a különböző javaslatokat. Ez viszont azt eredményezheti, hogy az előterjesztő akarata, célja – függetlenül annak erkölcsileg, politikailag, szakmailag értékelhető helyességétől, vagy gazdasági értelemben vett hasznosságától, hatékonyságától – nem az eredeti formában kerül a döntéshozók elé.

Amennyiben viszont az a cél, hogy a különböző egyeztetéssel járó időt jelentősen le rövidítsék, vagy teljesen kiküszöböljék, és emellett akár az állami szakapparátuson kívül kialakított elképzeléseket érdemi szakmai, kormányzati kontroll nélkül a parlament elé terjesszék, erre a jogi szabályozás – az egyéni képviselői indítvány formájában – lehetőséget biztosít.

Az egyéni képviselői indítvány benyújtására, pontosabban törvény kezdeményezésére, elvileg már a rendszerváltás előtti 1987. évi XVII. törvény is lehetőséget biztosított. A rendszerváltozást követően megjelenik a közvetlen betervezés lehetősége is. Az új jogalkotási törvény (2010. évi CXXX. törvény), külön nem tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy kik kezdeményezhetnek törvényt, mert ezt maga az Alaptörvény szabályozza.

Az olyan előterjesztések, amelyeket a kormány terjeszt be, szükségszerűen egy formalizált belső és – adott esetben – külső egyeztetés eredményeként kerülnek a parlament elé. Ilyen formalizált egyeztetési követelményt viszont az egyéni képviselői indítványokkal szemben nem támasztanak, így ezek az előkészítési, egyeztetési szakaszok kiküszöbölhetőek. Ez az intézmény ezért nem élvez szakmai körökben támogatottságot, hiszen a gyakori és emiatt visszaélészerűnek tetsző alkalmazás legális lehetőséget ad a társadalmi – az állami szférán kívül a kormányra előírt bármilyen – egyeztetés célzatos kikerülésére. Még közelebbről: „a törvény-előkészítés ezzel a gyakorlattal nyilván nem javítja a kodifikáció – egyébként nehezen megfogható, sokak szerint folyamatosan romló – minőségét, de nem is rontja okszerűen. Nem műkedvelő kodifikációt jelent, általában nem amatőr vagy kontár módon történik, mert tipikus esetben a bonyolult tartalmú indítványokat nem az azokat jegyző képviselők állítják elő, hanem a megrendeléseket a kormányzati szerveknél, ügyvédi irodákban, polgármesteri hivatalokban, a frakcióknál és országgyűlési bizottságokban alkalmazott szakértők teljesítik” (MÜLLER 2014:4).



1. ábra

Kihirdetett törvények száma benyújtó szerint, évente 2006–2012 (db)

Forrás: CRCB 2014:10 A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák 10. o.

Az elharapódzott gyakorlat másik következménye, hogy „megnő annak veszélye, hogy fontos szakmai szempontok, érdekek nem kerülnek becsatornázásra a döntési folyamatba. Ez megnöveli annak kockázatát is, hogy a törvényhozás nem megfelelő, hibás szabályokat alkot, és akár pusztán ismerethiány, illetve az előre látás hiánya miatt kerülnek elfogadásra a lehetségesnél rosszabb minőségű törvények” (CRCB 2014:9).

Az 1. ábra jól szemlélteti az elmúlt évtized törvényhozási gyakorlatát, amelyben az egyéni képviselői indítványok egyre növekvő szerephez jutottak.

2.3. A kormányzati döntési folyamat keretei

A rendszerváltozást követő kormányzati működés jogi szabályozásának vizsgálata során különösen az alábbi dimenziók fontosak:

- a kormány testületi jellege és működése,
- a releváns belső konzultatív szervek,
- a kormány ügyrendje és annak változásai.

A kormány testületi jellege – legalábbis a jogi szabályozás szerint – a rendszerváltástól napjainkig változatlan, ami azt jelenti, hogy a miniszterelnök szavazata legfeljebb csak szavazategyenlőség esetén lehet döntő. Ugyanakkor a szakirodalom megállapítja azt is, hogy míg a formális szavazás rendjéhez az Antall- és Boross-kormány szigorúan tartotta magát, addig a rend fellazulása már a Horn-kormány alatt megkezdődött, az első Orbán-kormány óta, 1998-tól pedig a kormánydöntések legfeljebb eseti kivételekkel formális szavazás nélkül születnek. Ez magában hordja a lehetőséget, hogy a miniszterelnök a testületiség sérelmével a vita berekesztésével magához vonja a döntést. Megvalósulhat a miniszterelnök befolyása formális szavazáshoz vezető módon is, ha az álláspontok ismeretében és figyelembevételével fogalmazza meg a döntési javaslatot, vagy mondja ki a döntést, amely előtt és után a miniszterek jelezhetik ellenvéleményüket, illetve egyet nem értésüket (MÜLLER 2011b).

A miniszterek valódi súlyát és a kormányon belüli erőviszonyokat különféle tényezők – a tárca vagy az irányított terület jelentősége, politikai háttér, párttiszségek, koalíciós szempontok, személyes adottságok, a miniszterelnökhöz fűződő viszony és a helyettesítése, kabinettagság – határozzák meg (MÜLLER 2014). Így tehát korántsem mellékes, hogy az önkormányzatokat érintő reformelképzeléseket mely miniszter képviselte és kezdeményezte, illetve az sem mindegy, hogy az önkormányzatok egyáltalán mely tárcához tartoztak a különböző időszakokban. Ahogy az egyik interjúalany fogalmazott „nem szabad elfelejteni, hogy a kritikus időszakban Boross Péter volt a legerősebb miniszter. Én nem emlékszem hasonló erős belügyminiszterre, arra emlékszem, hogy a Borosshoz járt a többi miniszter, de fordítva nem.” (B. I., volt kormányzati tisztviselő). Az önkormányzatokért is felelős belügyminiszter kormányzati pozíciójának változását mutatja az 1998-as módosítás, amely megszüntette a belügyminiszter egyetértési jogát rendkívüli vagy azonnali intézkedést igénylő olyan esetben, ami nyilvánvalóan összefüggött a miniszterelnökség pozíciójának a megerősödésével.

Az önkormányzati hatáskör 2006-ig a Belügyminisztériumhoz kötődött, 2006-tól megalkotották Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumot, majd 2008-tól Önkormányzati Minisztérium névvel önálló tárca jött létre. 2010-től viszont – az előbbieket megszüntetése

mellett – a hagyományos belügyminisztériumi szerepkör mellett létrejött a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), amely szintén jelentős, önkormányzatokat érintő feladat- és hatáskörrel rendelkezett. 2014-et követően a KIM megszűnt, maradt a Belügyminisztérium, az önkormányzati ügyeket illetően igen szerény apparátus mellett.

A mindenkori kormányok egyik fontos belső konzultatív szerve lehet a kabinet. A kabinet feladata a törvény alapján, hogy a kormány ülését megelőzően egyes kiemelt fontosságú társadalmpolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben állást foglaljon. A kabinet tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek (VADÁL 2011). A különböző időszakokban az egyes kormányok az 5. táblázatban felsorolt kabineteket működtették.

A magyar kormányzás 2011-től a klasszikus kabinet kormány irányába fordult, mely az addig általános testületi elv súlyának csökkenését is jelentette. Erre jogszabályi alapot a 2011. évi CCI. törvény biztosította. Minderre amellettszerűen sor, hogy az eredetileg 10-11 tagjával kivételesen kis létszámú második Orbán-kormányban még csak döntés-előkészítésre hivatott kabinetekre sem volt szüksége. Ebben a szellemben jött létre 2012-ben a miniszterelnök vezetésével és további három tagjával (Miniszterelnökséget vezető államtitkár, 2014-től miniszter, nemzetgazdasági és nemzeti fejlesztési miniszter) a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság, amely a kormány ügydöntő jogkörű – alapvetően az uniós forrásokhoz kötődő – fejlesztéspolitikai kormányzati feladatok összehangolt irányítását végző szerve (MÜLLER 2014).

5. táblázat
Kormánykabinetek

1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2009	2009–2011	2011–
Gazdasági kabinet	Kormány-kabinet	Kormány-kabinet	Kormány-kabinet	Kormány-kabinet	Kormány-kabinet	Nemzetbiztonsági kabinet
	Gazdasági kabinet	Gazdasági kabinet	Gazdasági kabinet	Gazdasági kabinet	Gazdasági kabinet	
	Nemzetbiztonsági kabinet	Nemzetbiztonsági kabinet	Nemzetbiztonsági kabinet	Nemzetbiztonsági kabinet	Nemzetbiztonsági kabinet	
	Európai Integrációs kabinet	Európai Integrációs kabinet	Integrációs kabinet	Társadalompolitikai kabinet	Társadalompolitikai kabinet	
			Ifjúsági és Oktatás-politikai kabinet	Fejlesztés-politikai kabinet		
			Európai ügyek kabinetje			
			Vidékpolitikai kabinet			

Forrás: saját szerkesztés.

A kormány az általa elfogadott ügyrend alapján tevékenykedik, amely az ülések és döntéshozatal rendjének megállapításával nemcsak a testületi működés szabályait foglalja egybe, hanem a minisztériumok és más kormányzati szervek döntés-előkészítési eljárására is kiterjed. Működési szabályainak kialakításakor a kormány meglehetősen szabadon mozgathat, az alaptörvény, vagy más törvények még csak annyit sem rögzítenek, hogy a kormány ügyrend alapján működik (MÜLLER 2011a).

1990-ben ideiglenes ügyrend kialakítására került sor, melyet 1991-ben váltott egy állandónak szánt változattal. Ebben az évben intézményesítették a belső szakmai egyeztetés mai napig egyik legfontosabb rendszerét, a közigazgatási államtitkári értekezletet, ami 1993-ban kiegészült a politikai államtitkári értekezlettel. Az 1991-es ügyrendben szerepel elsőként az a rendelkezés, amely szerint az országos önkormányzati érdekképviseleti szervezetek meg kell küldeni véleményezésre az olyan előterjesztést, ami a helyi önkormányzatok feladat körét érinti. 1994-ben fogadták el azt az ügyrendet, amely egészen 2010-ig hatályos volt. Ezt az ügyrendet 2010-ig 17 alkalommal módosították kisebb-nagyobb mértékben. A belső működés szempontjából fontos elem, hogy 1994-től – egészen a 2006-os LVII. törvény megszületéséig – az ügyrend biztosítja a kormány számára, hogy meghatározott feladatok ellátására kabinetet, kormánybizottságot, kollégiumot, tanácsadó testületet, szakértői bizottságot hozzon létre, kormánybiztost nevezzen ki.

Az ügyrend lényegi elemét képező előterjesztési rendszer 2002-ben azzal egészült ki, hogy az előterjesztéseket meg kellett küldeni a koalíciós együttműködésért felelős politikai államtitkárnak is, ami érzékelteti, hogy a kormánydöntések konzultációs mechanizmusait nemcsak az ágazatok, hanem a koalíciós pártok viszonylatában is rendezni szükséges.

2006-tól jelentős módosításokra került sor: a szakmapolitikai egyeztetés, az előterjesztések tartalmi elemeire, az egyeztetésre vonatkozó szabályok további részletezése, közigazgatási államtitkári értekezlet helyett államtitkári értekezlet bevezetése. A 2006 elejétől bevezetett szakmapolitikai egyeztetés és az erre felállított munkacsoport a második Gyurcsány-kormány megalakulása után formalizálódott ügyrendi szabállyal, amely a tervezetek politikai, szakmai, jogi és pénzügyi alkalmasságának vizsgálatát számos szemponttal írta körül: kormányprogrammal való összhang, időszerűség, jogi, szakmai és pénzügyi feltételek megléte, a társadalmi partnerekkel történő egyeztetés menetrendjének megfelelése, jogszabálytervezetek esetében a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terheire gyakorolt hatása. A második Orbán-kormány ügyrendje az előterjesztések egyeztetésre bocsáthatóságának vizsgálati szempontjait nem határozza meg; annyit mond, hogy arról a Kormányirodát irányító helyettes államtitkár véleménye alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára dönt (MÜLLER 2011b).

2007-től a tárca nélküli miniszter pozíciójának erősödése figyelhető meg (az államtitkári értekezletet a tárca nélküli miniszter hívja össze, szervezi és vezeti). A működés tekintetében 2007-ben jelenik egy, az önkormányzati reformokkal összefüggésben álló rendelkezés, mely szerint a kormány a miniszterelnök döntése alapján az államreform és a fejlesztéspolitika aktuális kérdéseiről – államigazgatási döntéshozatal nélkül – esetenként konzultatív üléseket tart.

A kormány működése, a belső egyeztetési mechanizmus szempontjából fontos kérdés, hogy a kormány ülésein kik vesznek, illetve vehetnek részt. Az alapvetően a miniszterelnök döntésétől függ, hogy kik azok a politikai és szakmai státuszú személyek, akik a kormányüléseken a miniszterek mellett tanácskozási joggal állandó meghívottként vesznek részt.

Általában a kormányzati központ – Miniszterelnöki Hivatal, Miniszterelnökség, közigazgatási tárca – egyes államtitkárai vagy más vezetői és a szóvivők, kivételesen kormánybiztosok kerülhetnek ebbe a körbe, amely kormányonként változik. (Például egyik kormány alatt a miniszterelnök igényt tartott külpolitikai főtanácsadójának, a másik kormány alatt a Központi Statisztikai Hivatal elnökének a jelenlétére. A második Orbán-kormány üléseire állandó meghívottak: a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kommunikációs feladatokért felelős államtitkára, és közigazgatási államtitkára, miniszterelnöki biztosként a miniszterelnök szóvivője és a kormányzó szóvivő.) A meghívotti kör csak részben látható át a kormány ügyrendekből, mert a miniszterelnök olyanoknak is biztosíthat rendszeres jellegű részvételt, akiket az ügyrendben nem tüntetnek fel (MÜLLER 2011b).

A kormány működésének értékelése szempontjából külön figyelmet érdemel a kormányülések dokumentálásának szabályozása. Szakirodalmi megállapítások szerint a kormányülések dokumentálásának a rendszerváltás utáni változatos történetét két közérdek összeütközése határozta meg, amelyek harmonizálása nem sikerült. Az egyik a kormány normális és zavartalan működéséhez, voltaképpen zárt üléséhez fűződik, azért, hogy a politikai viták helyszínéül szolgálhasson, és a döntést megelőző érvelések, nézetkülönbségek onnan idő előtt ne kerülhessenek ki. Ezzel áll szemben a másik közérdek – amelynek érvényesíthetősége szempontjából érdemes megkülönböztetni a jelen- és az utókort – az információszabadság, illetve a közérdekű adatok nyilvánossága. Amellett nehezen lehet érvelni, hogy az utókort megfosztható a múltbeli kormányülések történéseinek teljes körű kutathatóságától és megismerésétől. Ezzel szemben, habár nem mindenki fogadja el, a kormány működési érdeke megindokolhatja, hogy a jelenkor a kormányüléseken kifejtett álláspontokról és vitákról ne vagy csak korlátozottan jusson információkhoz (MÜLLER 2011b).

A konkrét szabályozás – minden esetben kormányhatározati formában – lépései az alábbiak szerint alakultak:

- 1990 ideiglenes ügyrend: szó szerinti jegyzőkönyv készül a kormányülésről;
- 1991-től a jegyzőkönyv kiegészül összefoglalóval;
- 1992-től a módosított ügyrendi szabályok szerint csak összefoglaló készül;
- 1994-től a kormány üléséről összefoglaló és hangfelvétel készül;
- 1995-ben a hangfelvétel kikerül az ügyrendből;
- 1996-ban újra visszakerül a hangfelvétel;
- 1998-ban kikerül a hangfelvétel;
- 2002-től a kormány üléséről összefoglaló és az ülés szó szerinti jegyzőkönyvéül szolgáló hangfelvétel készül;
- A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény szerint a kormány üléseiről – melyek egyébként nem nyilvánosak – hangfelvétel készül, mely – a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában – szintén nem nyilvános. A kormányülésen elhangzottakat összefoglalóban kell rögzíteni.
- Ugyanakkor a kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) kormányhatározat 83. pontja arról szól, hogy „a kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül”.

A kormány működésére vonatkozó szabályozás áttekintése alapján megállapítható, hogy a szabályozás segítségével nem lehet érdemi információkhoz jutni az önkormányzati reformok előkészítéséről, a nagyobb reformok döntési mechanizmusa nem speciális, legalábbis a kormánydöntések meghozatala szempontjából. Mint érzékeltük, a meghívottak köre változatos, kabinetek nem szerveződtek ilyen szempontok mentén, és az egyes kormányok az előkészítési mechanizmusok és a partnerség szempontjából is eltérő, meglehetősen ad hoc irányokat követtek. Az is érzékelhető volt, hogy a belügyminiszter, noha az önkormányzatokért volt felelős szinte folyamatosan a rendszerváltás óta, tárcaként nagyon eltérő ambícióval és erősséggel volt képes a területi érdekeket képviselni a kormányon belül.

3. Az önkormányzati reformok kormányzati előkészítésére vonatkozó empirikus vizsgálatok eredményei

Mint a későbbi fejezetekben részletesebben bemutatjuk, empirikus vizsgálatokat folytattunk azon polgármesterek körében, akik országgyűlési képviselői mandátummal is rendelkeztek. Másrészt a különböző szakértőkkel, korábbi és jelenlegi kormányzati tisztségviselőkkel folytatott interjúkra és kormányzati dokumentumokra építve fejtjük ki a kormányzati előkészítési mechanizmus működéséről nyert tapasztalatainkat. Már előzetesen megjegyezzük, hogy a kormányzati döntések megszületési körülményei tekintetében volt a legtöbb gondunk az információgyűjtéssel, miután egyrészt a nyilatkozók ezekről a dimenziókról többnyire csak szószavúan adtak információkat, az írásos dokumentumok segítségével pedig nehéz volt megközelíteni a tényleges egyezkedések, informális elemek szerepét. Ennek ellenére elsősorban az interjúk világítottak rá olyan elemekre, amelyekkel a kormányzat külső és belső egyeztetési mechanizmusait tárgyaló szakirodalomban kevésbé találkozunk. A reformok és a belső kormányzati működés összefüggéseiről érdemi információt az olyan szereplőkkel folytatott interjúk szolgáltattak, akik – többnyire már a rendszerváltás időszakától – közvetlen részesei voltak a belső kormányzati munkának is (B. I., B. J. kormánytisztviselők). Az alábbiakban ezekre az interjúkra támaszkodunk.

3.1. Szakmai előkészítés és érdekegyeztetés

1990 speciális időszak volt, mert az Ötv. előkészítése, kifejezetten szakmai környezetben, a Belügyminisztériumhoz kötődő Közigazgatási Intézet keretein belül indult, illetve elkészült egy olyan koncepció, amire lehetett támaszkodni. 1994-ben a Közigazgatási Intézet szerepe már sokkal kisebb volt, a központi közigazgatásban dolgozók egyre jelentősebb szerepet tölthettek be a változtatások előkészítésében. Mire az új kormány megérkezett, az apparátus egy kész koncepciót tudott a kormány részére biztosítani. Ez a koncepció az első négy év tapasztalataira épült, s már az érdekszövetségektől is érkeztek észrevételek.

1998–2002 időszakban Pintér Sándor miniszter előkészített egy önkormányzati szabályozási koncepciót a minisztérium apparátusára támaszkodva, az érdekszövetségeket, és közvetlenül az önkormányzatokat is bevonva. Az elkészült koncepció nem került a kormány elé, viszont az elkészült anyagot átadták az új miniszternek, Lamperth Mónikának.

Az új vezetés nem a Magyar Közigazgatási Intézetre támaszkodott, hanem létrehozták a meglehetősen informálisan működő IDEA programot.

A 2011-es Möt. előkészítése a BM-ben történt, de eleinte nem a törvény teljes újrágondolása volt a cél. Valamennyi érdekszövetség be lett vonva az előkészítésbe és ezzel párhuzamosan történt egyeztetés a politikai pártokkal is. A törvény meghozatala előtti időszakban az apparátusnak már nem volt közvetlen szerepe.

3.2. A tárcák közötti egyeztetés

A tárcák közötti egyeztetésekre legalább kétszer, de leggyakrabban háromszor, különböző szinteken került sor, alapvetően írásban, a fennmaradó vitás kérdésekben pedig személyes egyeztetés formájában. A kormány elé azok a vitás politikai kérdések kerültek, amelyek esetén az egyeztetés során nem született megállapodás.

Az Ötv. vagy Möt. kapcsán a tárcák csak a feladat-hatáskörükbe tartozó ügyekben nyilvánítottak véleményt, összességében kevés volt az ütközési pont az egyes tárcákkal. Az önkormányzatokat érintő kérdésekben korábban a KIM, jelenleg pedig a Miniszterelnökség fejt ki álláspontját. A kormány elé általában két szakaszban kerülnek a kérdések. Az elvi természetű, főbb tartalmi kérdésekben való döntést követő második szakasz a részleteiben kidolgozott szabályozási és egyéb döntések előkészítésére és meghozatalára irányul.

A tárcák között, különösen a nem jogszabályban meghatározott és leginkább szabályozási kérdésekre vonatkozó egyeztetés nagyon nehéz. A BM-nek nagyon kicsi a mozgástere még a jogszabály-előkészítésben is, de a pénzügyi forrásokra vonatkozóan a befolyásoló képessége különösen csekély. Ennek egyik fő oka, hogy az önkormányzatokhoz kapcsolódó feladat- és hatáskörök nagyon szét vannak szórva a tárcák között. Az általános felelősség a BM-nél, a beavatkozási eszközök viszont az egyes tárcákhoz vannak telepítve. A BM szeretett volna egyetértési jogot az önkormányzatokat érintő ágazati ügyekben, de ezt a kezdeményezést lesöpörték a tárcák (B. J. kormánytisztviselő). Hiányzik a tárcák átfogó gondolkodása, főként a saját ágazati szerveikkel foglalkoznak, az önkormányzatokkal – komplex módon – csak az általános hatáskörű BM törődik. A tárcáknak az önkormányzati szegmenset is magukénak kellene tekinteni és optimális az lenne, ha a BM végezhetné a koordinációt önkormányzati ügyekben a tárcák között, sőt akár az érdekszövetségekkel is. A BM-nek is jó lenne egy egységes érdekszövetségi háttér különösen, amikor támogatásra van szükség az ágazatokkal szemben (B. J. kormánytisztviselő).

4. Összegzés

Miközben teljesen egyértelmű, hogy az önkormányzati reformok előkészítésében a kormánynak és a kormánydöntést megelőző szakmai előkészítésnek és érdekegyeztetésnek kitüntetett szerepe van, jelen kutatásunk csak nagyon közvetve tudott evidenciákat találni a döntéshozást formáló szakmai, politikai értékrendek, és az azokat megtestesítő szereplők helyére, hatalmára vonatkozóan. Noha áttekintettük a kormányzati döntéshozáshoz kötődő szabályozási kereteket, és az interjúalanyok is segítettek rávilágítani az önkormányzati világhoz kötődő szereplők gyenge pozícióinak az okaira, még sem sikerült megtalálni azokat

a döntéshozási pontokat, *vétőszereplőket*, amelyek a reformok elmaradását magyaráznák, illetve amelyek hiánya miatt a centralizációs fordulat bekövetkezhetett.

Logikai alapon persze állítható, hogy az önkormányzatok a vakfoltjára esnek a mindenkor központi kormányzatnak, és legtöbb ágazatának, s ennyiben az önkormányzatokra vonatkozó döntéshozás érdemi, konfliktusos szakaszai nem a kormányzaton belül helyezkednek el. Nem igaz ez még logikai alapon sem természetesen a területi reformokra, amelyekben az ágazatok érdekei is erősebben artikulálhatóak. Ami viszont tapasztalati úton is állítható (s majd a következő fejezet további evidenciákkal szolgál erre), hogy az önkormányzatokkal való érdekegyeztetés nem foglal el súlyponti helyet a döntéshozásban. Arról kevésbé sikerült hiteles információkkal gazdagodni, hogy a pártok a kormányzati szakaszban a szokásos koalíciós egyeztetési csatornáknak, vagy már lényegesen korábban vagy később, éppen a parlamentben aktivizálódnak.

A hazai kormányzás folyamatosan formálódó kancellári vagy elnöki, vagy perszonalizált modellje (KÖRÖSÉNYI 2006) szűkíti annak lehetőségét, hogy komplexebb érdekegyeztetés, az egyes ágazatok és a területi kormányzatok közötti érdemi együttműködés talaján szülessenek a területi kormányzatról a kormányzati döntések, leszámítva azt a véletlenszerű szituációt, amikor a miniszterelnök személyesen elkötelezett az önkormányzás és a decentralizáció irányában. Mint ahogy a parlament és a kormány viszonyrendszere sem teszi lehetővé, hogy a törvényhozás parlamenti szakaszában erősödhessen fel a területi érdekeket hordozó szereplők befolyása (erre saját kutatásaink bőségesen adnak evidenciákat). Így arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a kormányzat hatalmát elvileg ellensúlyozni képes döntéshozási szakaszok és szereplők strukturálisan nincsenek abban a helyzetben, hogy a területi szempontok mellé álljanak.

7. FEJEZET

Az önkormányzati szövetségek szerepe a területi érdekérvényesítésben

Zongor Gábor

1. Bevezetés

A fejezet célja, hogy bemutassa a magyar önkormányzati szövetségek kialakulását, rendszerét és működési sajátosságait, elsősorban azért, mert intézményesített szerepük volt a területi reformok formálásában, akár vétőpontként is működhetnének, hogy nem váltak azzá, annak okait a szövetségek alakulásának és működésének történeti áttekintése is igazolja.

2. Az országos önkormányzati szövetségek rendszerének áttekintése

2.1. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ)

Elsőként, 1989. március 10-én, Budapesten másfélszáz tanácselnök aktív részvételével jött létre a Tanácsai Önkormányzatok Országos Szövetsége. Természetesen a szervezők már az alakuláskor tudták, hogy *tanácsai önkormányzatok* nem léteznek, viszont a kezdeményezés célja az újonnan létrejövő önkormányzati szféra érdekérvényesítő képességének megeremtése volt. A névváltoztatásra és a tisztújításra csak 1991 januárjában került sor, ekkor lett a tanácsiból településivé a szövetség. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége megalakulása óta az általános önkormányzati érdekek képviselőjére és az eltérő önkormányzati érdektípusok összehangolására törekedett. Tevékenységében kezdetektől fogva jelentős szerepet játszott a szakmai megalapozó munka, melyet elődlegetesen a főtáitkár vezetett titkárság jelenített meg. A TÖOSZ tagjai informálása céljából 1989 őszétől hírlevelet adott ki, melyből kialakult és 1991. második felétől havonta, jelenleg negyedévente megjelenő az *Önkormányzat* című folyóirat.

A TÖOSZ országos ismertségét elsődlegesen az önkormányzati vagyonért vívott sikeres küzdelmének köszönheti. Tagjai között az alapítástól 2011-ig megtalálható volt a főváros önkormányzata. A jelenlegi tagok között van kerületi önkormányzat éppúgy, mint megyei közgyűlés, megyei jogú, járásszékhely és kisváros, valamint nagy és kisközség egyaránt. Jelenleg a tag önkormányzatok száma mintegy 1600, vagyis a magyar önkormányzatok több mint fele, értelemszerűen a tagság túlnyomó többsége község.