

*Pesti Sándor*

## A KORMÁNYZATI REFORM

A választási kampány során nagy hangon beharangozott, fiókban lapuló (?) reformtervezetek közül ez idáig egyedül a kormányzat működési és szervezeti rendjének valóban jelentős változásokat hozó reformja látott napvilágot, és realizálódott különböző jogszabályok formájában. Talán nem számít nagyképűségnek, ha kifejezésre juttatom meglepődésemet és bizonyos fokú örömet azzal kapcsolatban, hogy az eddig elfogadott reformintézkedések mind a fő csapásirányokat, mind az egyes konkrét intézkedéseket illetően jelentős részben megegyeznek az általam készített, és az idei Politikai Évkönyvben megjelentetett kormányzati reformtervezettel. Az pedig különösen pikáns, hogy a reform gerincét jelentő jogállási törvény parlamenti vitájában a szocialisták vezérszónoka, Wiener György deklarálta is: „A jelenlegi változtatás azt fejezi ki, hogy határozott, erőteljesebb *politikai* kormányzásra van szükség.” Amely megközelítésmód jóval közelebb áll az általam kidolgozott koncepcióhoz, aki a Polgári Kormányzás 2006 vonatkozó munkacsoportjának vezetője voltam, mint Sárközy Tamás elgondolásához, aki folyamatosan a kormányzati tevékenység depolitizálását, deprezidencializálását és a szakmai jelleg erősítését hangsúlyozza.

A kormányzati reform ez idáig elsősorban a következő jogszabályokban és egyéb jogi normákban öltött testet: 2006. évi LIV. Törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; 2006. évi LVII. Törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról; 1073/2006. (VII.26.) kormányhatározat a Kormány ügyrendjének módosításáról; 1068/2006. (VII.13.) kormányhatározat a Kormány kabinetjeiről; 1069/2006. (VII.13.) kormányhatározat a kormányzati (köz)alapítványok felülvizsgálatáról; 160/2006. (VII.28.) kormányrendelet a Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről; 130/2006. (VI.15.) kormányrendelet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről; 1062/2006. (VI.15.) kormányhatározat a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól, illetve ennek módosítása az 1072/2006. (VII.24.) kormányhatározat által; 3/2006. (VI.22.) miniszterelnöki rendelet a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos szervezetirányító jogköréről, illetve ennek módosítása a 6/2006.(VII.25.) miniszterelnöki rendelet által; 1064/2006. (VI.29.) kormányhatározat a Nemzeti Fejlesztési Tanács

létrehozásáról; 1065/2006. (VI.29.) kormányhatározat a fejlesztéspolitika megvalósításával összefüggő egyes szervezeti kérdésekről; 1061/2006. (VI.15.) kormányhatározat az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről; 2/2006. (VI.22.) miniszterelnöki rendelet az államreform előkészítő munkáinak operatív irányításáért felelős kormánybiztos szervezetirányító jogköréről; 2118/2006. (VI.30.) kormányhatározat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről; 2131/2006. (VII.26.) kormányhatározat az igazgatási és igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról.

A reform fő célkitűzései *a kormányzati szervezetrendszer hatékonyabbá, olcsóbbá, centralizáltabbá, az összkormányzati szempontokat jobban érvényesítővé tétele, a miniszterelnök hatalmának további növelésével és – mint láttuk – a kormányzás politikai aspektusának erősítésével.*

\*

A legfontosabb, legátfogóbb változtatásokat tartalmazó jogszabály a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló, teljesen új törvény, ami az 1997-es jogállási törvényt váltotta fel. Maga Wiener György fogalmaz így: „Noha látszólag csak egy egyszerű, az államigazgatás központi szervezetével foglalkozó törvényjavaslat fekszik előttünk, valójában átfogó szabályozási anyaggal foglalkozunk, olyan törvényjavaslattal, amely meghatározó jelentőségű lesz a következő évek, netán évtizedek számára is.” Éppen ezért nevezhető példátlanul a magyar parlamentarizmus elmúlt 16 éves történelmében, hogy egy ilyen súlyú, 81 szakaszból álló, és az egész kormányzati szervezetrendszert átfogóan szabályozó novellát – vagy ahogy a törvényjavaslat indoklása nevezi, kódexet – érdemi vita nélkül fogadjon el az országgyűlés. A törvényjavaslat végső változatát mindössze néhány órával a plenáris tárgyalás előtt kapták meg a képviselők, így legtöbbször úgy szavazott róla, hogy el sem olvasta, és a téma ellenzéki felelőseinek is csak a felületes átfutásra volt ideje, így módosító indítványok kidolgozása és benyújtása fel sem merülhetett.

A törvényjavaslatot egyébként formailag Gyurcsány Ferenc, Lendvai Ildikó és Kuncze Gábor nyújtotta be, képviselői önálló indítványként. A miniszterelnök mondta el az expozét 45 perces időkeretben, de a felszólalás szinte egyáltalán nem érintette magát a törvényjavaslatot, abból a néhány mondatból pedig, amit próbált mondani róla, az derült ki, hogy még nagy vonalakban sem ismerte annak tartalmát.

A törvény legfontosabb elemei a következők:

1. Részletezi és pontosítja a miniszterelnök közjogi státusával kapcsolatos egyes kérdéseket.

Először deklarálta törvényi szinten, hogy „a miniszterelnök a Kormány programjának keretei között meghatározza a Kormány politikájának általános irányát”. (Az indoklás pedig ehhez hozzáteszi, hogy a kormányprogram az Alkotmány 33.(3) szakasza alapján a miniszterelnök személyéhez kötődik.)

A 2004. augusztusi rossz tapasztalatokon okulva, és az Alkotmánybíróság 55/2004. (XII.13.) határozatát alapul véve az új törvény pontosítja a miniszterelnök lemondásának körülményeit. Egyértelműen rögzíti, hogy a miniszterelnök megbízatása a lemondás benyújtásával szűnik meg, a lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges. Egyértelművé teszi továbbá, hogy ha a miniszterelnök ellen bizalmatlansági indítványt nyújtanak be, ő az indítvány feletti szavazás lezárultáig nem mondhat le (ezáltal a parlamenti többség bizalmát már nem élvező miniszterelnök nem hosszabbíthatja meg a hatalmát ügyvezető miniszterelnökként). Rögzíti továbbá a törvény az ügyvezető miniszterelnöki megbízatás megszűnésének okait, valamint helyettesítésének kérdését.

Ebbe a részbe azonban belekerült egy vitatható, alkotmányosan aggályos bekezdés is. A törvény szerint ugyanis: „A miniszterelnökkel szemben bizalmatlansági indítvány benyújtását bármely országgyűlési képviselő kezdeményezheti. A kezdeményezést az Országgyűlés elnökének be kell jelenteni.” Az Alkotmány 39/A. szakasz 1. bekezdésében pedig ez áll: „A képviselők legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be.” A két bekezdés ugyan nem ugyanarra az aktusra vonatkozik (az első csupán az aláírásgyűjtés megkezdésére), de félreértésekre adhat okot, hogy az egyik aktus csak a jogállási törvényben, míg a másik csupán az Alkotmányban szerepel. Ráadásul én semmi értelmét nem látom az új szabályozásnak, az indoklásból sem világos számomra, hogy miért kell a kezdeményezést a házelnöknek bejelenteni.

2. Mint az 1997-es jogállási törvényhez képest kibővített cím is mutatja, a jogszabály 16 évvel a rendszerváltás után végre törvényi szinten szabályozza a kormányzati szervezetrendszer legfontosabb intézményeit (minisztériumok, Miniszterelnöki Hivatal, kabinetek, kormánybizottságok, kormányhivatalok, központi hivatalok).

3. Több területen fontos terminológiai tisztázást hajt végre. Ezek közül a legfontosabbak:

– Megalkotja a központi államigazgatási szervek zárt tipológiáját. Ennek keretében az eddigi 13 országos hatáskörű szervet 4-re csökkenti – kormányhivatal elnevezéssel –, a többi tárcafelelősségi körbe sorolja (központi hivatalok).

– Részletesen definiálja, és egymástól pontosan elhatárolja az irányítás és a felügyelet fogalmát.

4. A törvény talán legnagyobb vitákat kiváltó eleme a minisztériumok vezetői struktúrájának átalakítása. Ennek lényege, hogy megszűnik az eddigi politikai államtitkár – közigazgatási államtitkár dichotómia, és a miniszter teljes jogkörű helyettesévé a jelző nélküli államtitkár válik, akiből ezentúl minden minisztériumban csak egy lehet (a Miniszterelnöki Hivatal kivéve, ahol maximum négy). Az eddigi jogszabályokban a közigazgatási államtitkárok számára megállapított feladat- és hatásköröket a miniszterhez telepíti (és nem az államtitkárhoz). Az eddigi helyettes államtitkárokat az új törvény szakállamtitkárnak nevezi, és minisztériumonként maximum öt működését engedélyezi. Fontos változás, hogy ezentúl a szakállamtitkárok megbízása a többi állami vezetőhöz hasonlóan a kormány megbízásához kötődik, jogállását, megbízásának keletkezését és megszűnését a törvény az államtitkárral analóg módon szabályozza. Ezzel tehát a jogszabály azt deklarálja, hogy az államtitkárok és a szakállamtitkárok egyaránt politikai kinevezettek, a patronázspozíciók részei.

Szemben sokak véleményével, én az új struktúrát becsületesebbnek és korrektebbnek tartom, mint az eddigi álszent szabályozást, amely köszönő viszonyban sem volt az empirikus valósággal. Tetszetősen hangzik persze, hogy nem a jogszabályokat kellett volna a gyakorlathoz igazítani, hanem éppen fordítva, csakhogy meggyőződésem szerint ez merő illúzió.

A Századvégben megjelent, patronázsról szóló tanulmányomban Németország, Franciaország és Anglia példáján részletesen, jogszabályokkal és a politikai gyakorlat empirikus adataival alátámasztva mutattam be, hogy a nyugati demokráciákra általánosan jellemző, hogy a vezető kormányzati pozíciókban a politikai lojalitás legalább olyan fontos, mint a szakmai rátermettség (a két szempont egyáltalán nem zárja ki egymást), és a minisztériumok vezető tisztségviselői döntően politikai kinevezettek, akik a kormányváltást követően nagy részben kicserélődnek. És ezek a tendenciák, a politikai patronázspozíciók köre inkább erősödik, semmint gyengülne.<sup>1</sup>

Tegyük mindehhez hozzá, hogy azért a törvény több pontja is hangsúlyozza a szakállamtitkári pozíciónak a többi állami vezetőhöz viszonyított szakmaibb jellegét. Így – a miniszterrel és az államtitkárral szemben – nem lehet országgyűlési képviselő, kötelező előfeltétel a (jogi, közgazdasági vagy szakirányú) egyetemi végzettség, és csak adott szakterületek irányítására nevezhető ki, funkcionális (gazdálkodási, üzemeltetési, humánpolitikai) tevékenységre nem.

<sup>1</sup> PESTI Sándor: *Politikusok és köztisztviselők viszonya, politikai patronázs a nyugat-európai demokráciákban*, Századvég 2004/2., 107–145.

Végül jegyezzük meg, hogy eddig is indoklás nélkül lehetett felmenteni a helyettes államtitkárokat (sőt még a főosztályvezetőket is!), és a közigazgatási személyzet direkt politikai befolyásoltságát a zárt–nyílt közszolgálat dichotómiájában vizsgálva a szabályozás általában is alapvetően nyílt rendszerű volt, amely a zárt rendszernek inkább csak a szimbólumait vette át. Tehát az új szabályozás nem is jelent olyan diametrális változást, mint ahogy egyesek beállítják.<sup>2</sup>

5. A törvény célul tűzi ki a minisztériumok szervezeti és működési rendjének egyszerűbbé, hatékonyabbá és olcsóbbá tételét. E körben talán a legfontosabb, hogy a törvény egyértelműen kimondja: „A minisztérium a miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra, a főosztály osztályokra tagozódik.” Az összes többi – jogszabályokban eddig sem szereplő – szervezeti forma (főcsoportfőnökség, főigazgatóság, hivatal, iroda stb.) megszűnik. A titkárság elnevezést is kizárólag az állami vezetők tevékenységének ellátását segítő, adminisztratív egységek viselhetik, és megszűnnek az önálló osztályok is. Ezeknek a rendelkezéseknek azért van nagy jelentőségük, mert az elmúlt években rendkívül heterogénné, szinte átláthatatlanná váltak a minisztériumokban a szervezeti szintek és elnevezések. Ez igen komoly zavarokat okozott a minisztériumok közötti együttműködésben, sokszor nem tudták az egyes minisztériumokban, hogy a társmisztériumban ki van velük egy szinten, kinek ki a partnere.

Kiiktatja az új jogszabály az 1997-es jogállási törvény azon passzusát, mely szerint: „A Kormány az államigazgatási szervnél kormányzati feladatokat ellátó személynek államtitkári, a miniszterelnök pedig helyettes államtitkári illetményt, illetőleg juttatásokat biztosíthat.” Ez tette lehetővé, hogy a kormányzati szervezetrendszeren belül a ténylegesen államtitkári, helyettes államtitkári pozíciót betöltők sokszorososa részesült az állami vezetőket megillető juttatásokban. A jelenlegi törvény csak a négy kormányhivatal vezetőjének biztosít államtitkári illetményt és juttatásokat, illetve a helyetteseik számára szakállamtitkári illetményt, és az összes eddigi, kormányrendeletben, kormányhatározatban, valamint miniszterelnöki rendeletben biztosított jogosultságot megszünteti.

Szigorú keretek közé szorítja a törvény a kormánybiztosok és a miniszteri biztosok kinevezését és működését. Az állami vezetőkön túl maximum három, díjazásban részesülő kormánybiztos tevékenykedhet egyszerre a kormányban, legfeljebb két évig. Miniszteri biztos pedig csak a minisztérium állományába tartozó személy lehet (egyszerre maximum kettő, legfeljebb hat hónapra), aki azonban tevékenységéért külön díjazásban nem részesül.

<sup>2</sup> Lásd erről részletesen GAJDUSCHEK György: *Szakértelem és/vagy politika. A magyar közszolgálat jogi és empirikus elemzése*, Politikatudományi Szemle 2005/2., 111–135.

Az összes többi, mondvacsinált kormány megbízotti, kormány meghatalmazotti stb. pozíció végleg megszűnik. Persze azt azért lehetővé teszi a törvény, hogy a miniszterelnök „diplomáciai, személyes tanácsadói feladatok vagy egyéb eseti jellegű feladat ellátására megbízást adjon”, és e téren semmilyen megkötést nem tartalmaz, sőt az indoklás külön kiemeli, hogy „a juttatási-javadalmazási problémákra a politikai tanácsadói vagy főtanácsadói kinevezés adhat megoldást”. Ha ehhez hozzátesszük, hogy a kormány deklarált célja a miniszteri kabinetek megerősítése, összességében a költségcsökkentés egyáltalán nem garantált. (Sárközy Tamás szakmai koncepciójában egyébként a minisztériumi apparátusok 2%-ában javasolta maximalni a politikai tanácsadók és főtanácsadók létszámát, ez azonban nem került bele a törvénybe.)

A kormányzati struktúrát egyszerűbbé, hatékonyabbá és olcsóbbá tévő intézkedések közé tartozik még a tárca nélküli miniszterek számának limitálása (maximum a minisztériumot vezető miniszterek egyötöde), a minisztériumi háttérintézmények számának radikális csökkentése (részben összevonás, részben megszüntetés révén), a kormány által létrehozott közalapítványok létjogosultságának és tevékenységének felülvizsgálata, valamint a területi közigazgatási (dekoncentrált) szervek redukálása (összevonással, illetve a megyei szint regionálisra emelésével).

6. A törvény több intézkedése tükrözi a miniszterelnök súlyának további növelésére, a kormányzati centralizációra, az összkormányzati szempontok erősítésére irányuló kormányzati szándékot. A már idézett törvényi szakasz a miniszterelnök kormányzati politikát meghatározó iránykijelölési jogáról teremti meg ezen törekvések elvi alapját. Ezzel összefüggésben törlik az 1997-es jogállási törvény azon passzusát, mely szerint: „A miniszter a jogszabályban előírt feladat- és hatáskörében önállóan jár el és ezért felelősséggel tartozik.” A helyébe a következő megfogalmazás lép: „A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között vezeti a minisztériumot.” Ezzel tehát lényegében a jogalkotó a miniszteri felelősség elvének megszüntetését deklarálja, miközben az Alkotmány vonatkozó passzusát – 39(2) – érintetlenül hagyja.

A jogszabály külön alfejezetben tárgyalja a Miniszterelnöki Hivatal feladat- és hatásköreit. Kimondja, hogy a hivatal a miniszterelnök munkaszerve, tevékenységét a miniszterelnök irányítja, és az SZMSZ-ét is ő adja ki. Fő funkciói: közreműködik a kormány társadalmi-gazdasági stratégiájának kialakításában; a kormány és a miniszterelnök döntéseinek, valamint a kormányprogram célkitűzéseinek megfelelően gondoskodik a kormányzati tevékenység stratégiai irányításáról és összhangjának biztosításáról, a döntés-előkészítésben az összkormányzati érdekek érvényesítéséről.

Ezen funkciók hatékonyabb érvényesítése érdekében a kormányügyrend módosítása előírja, hogy az egyes minisztériumokban megszülető előterjesztéseket, jogszabálytervezeteket még a tárcakörözés előtt az előterjesztőnek meg kell küldenie egy, a Miniszterelnöki Hivatalban létrehozott munkacsoporthoz, amely dönt az előterjesztés közigazgatási egyeztetésre bocsátásáról. A munkacsoport vezetője a MeH-Kormányiroda vezetője, tagjai pedig a kancelláriaminiszter, a miniszterelnököt helyettesítő miniszter (jelenleg a szociális és munkaügyi miniszter), az igazságügyi és rendészeti miniszter, valamint a pénzügyminiszter által kijelölt vezetők. A döntés szempontjai: a kormányprogrammal való összhang, az időszerűség, valamint a jogi, szakmai és pénzügyi feltételek megléte.

Szintén az összkormányzati szempontok erősítését, és a miniszterelnök hatalmának növelését szolgálja, hogy az új jogállási törvény értelmében minden minisztériumi SZMSZ-t jóvá kell hagyatni a kormányfővel, benne a minisztériumok – szervezeti egységekre lebontott – létszámkeretét is. Ugyanez a helyzet a kormányhivataloknál. A szakállamtitkárokat ezentúl a miniszterelnök nevezi ki (elődeiket, a helyettes államtitkárokat az illetékes miniszter), és ezt a lehetőséget az Alkotmány módosítása az államtitkárok esetében is megteremti a kormányfő számára (noha a jogállási törvény egyelőre továbbra is a köztársasági elnök kompetenciájában hagyja).

Túllépve immáron a jogállási törvényen, ugyancsak a fentebb említett célokat szolgálja az új kormányügyrend azon rendelkezése, mely szerint a törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító és kapcsolódó módosító javaslatokkal, valamint a képviselői önálló indítványokkal kapcsolatos kormányzati álláspontról a kormány dönt, és nem az illetékes minisztérium, mint eddig. (Csak mellékesen jegyzem meg, hogy itt is becsúszott egy súlyos kodifikációs hiba, a „képviselői önálló indítványok” helyett „képviselői módosító indítványok” szerepel a szövegben.)

Szintén az összkormányzati szempontok erősítése, a kormányzati centralizáció érdekében hozta létre a kormány azokat a testületeket, intézményeket, amelyek életre hívását külön sajtótájékoztató keretében jelentette be a miniszterelnök május 31-én, és azóta is a média érdeklődésének középpontjában állnak.

Ilyen testület az Államreform Bizottság. A létrehozásáról és feladatköréről rendelkező kormányhatározat szerint a testület javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő szervként funkcionál az állam működésében, a közszolgáltatások jelentős területein – mindenekelőtt az önkormányzati rendszerben, a közigazgatásban, az egészségügyben, az oktatásban és a nyugdíjrendszerben – végrehajtandó mélyreható reformokat illetően. A bizottság nem csupán az átfogó stratégiákra tesz javaslatokat, de konkrét előterjesztéseket is generálhat, továbbá a kormányhoz történő benyújtást megelőzően véleményezi az egyes minisztériumok előterjesztéseit, sőt az elfogadott jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése is a feladatkörébe tartozik.

Gondoskodik továbbá az egyes reformlépések és a kormányzati munka egészének összehangjáról, a reformok társadalmi hatásainak felméréséről, valamint azok összehangolt kommunikációjáról. Az egyes előterjesztések, jogszabálytervezetek kodifikációja azonban megmarad az illetékes minisztériumok kompetenciájában. Némi leegyszerűsítéssel tehát az Orbán-kormány alatt működő STRATEK (Stratégiai Elemzőközpont) és a Kormányzati Referatúrák feladatköreit látja el.

Az Államreform Bizottság elnöke a miniszterelnök, alelnöke pedig az államreform előkészítő munkáinak operatív irányítására, a bizottság munkájának szervezésére kinevezett kormánybiztos (Draskovics Tibor). A bizottság további tagjai: a miniszterelnököt helyettesítő miniszter (a szociális és munkaügyi miniszter), a kancelláriaminiszter, a pénzügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, a Miniszterelnöki Hivatal koalíciós koordinációért felelős államtitkára, valamint a miniszterelnök által felkért személyek (számuk nincs korlátozva).

A kormánybiztos politikai súlyát mutatja, hogy a kormányülések állandó meghívottja, meg kell továbbá hívni a Gazdasági Kabinet és a Fejlesztéspolitikai Kabinet ülésére a feladatkörét érintő előterjesztések megtárgyalásakor. (Ez utóbbit aztán a vonatkozó jogszabály Fejlesztéspolitikai Irányító Testületnek hívja, az 1061/2006. [VI.15.] kormányhatározatot azonban elfelejtették ennek megfelelően módosítani.)

A fejlesztéspolitika területén számos új testület, intézmény jött létre, melyek pontos kompetenciája, egymáshoz való viszonya a kívülálló számára (és talán nem csak a kívülálló számára) rendkívül nehezen átlátható.

Először is a kormány kétéves időtartamra kinevezett egy kormánybiztost (Bajnai Gordon) az országos szintű fejlesztéssel, fejlesztési tervezéssel és programozással kapcsolatos kormányzati tevékenység irányítására. A kormánybiztos feladatkörében előterjesztéseket készít a kormány részére, előzetesen véleményezi a minisztériumok fejlesztéspolitikai tárgyú előterjesztéseit, valamint összehangolja a minisztériumok és a központi közigazgatási szervek országos szintű fejlesztéssel, fejlesztési tervezéssel és programozással kapcsolatos tevékenységét. Állandó meghívottja a kormányüléseknek és az Államreform Bizottságnak.

Ezen túlmenően a kormány rendeletben létrehozta a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget (NFÜ) a hosszú- és középtávú fejlesztési és tervezési feladatok ellátására, az EU pénzügyi támogatásainak igénybeviteléhez szükséges tervek, operatív programok elkészítésére, valamint e támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszer kialakítására.

Az NFÜ tulajdonképpen a megszüntetett Nemzeti Fejlesztési Hivatal jogutóda, továbbá – az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) kivételével – átveszi az eddig az egyes minisztériumokhoz tartozó, operatív programokat kidolgozó, működtető irányító hatóságok feladatkörét és személyi állományát. Sajátos



megoldás, hogy míg maga az ügynökség a kancelláriaminiszter irányítása alatt működik, addig az ügynökség elnökének tevékenységét a fejlesztéspolitikai kormánybiztos irányítja.

Az NFÜ feladatkörében egyebek mellett elkészíti az ország átfogó fejlesztési tervét és a nemzeti fejlesztési terveket; segíti az országos szintű fejlesztéssel, fejlesztési tervezéssel és programozással kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolását; elkészíti az operatív programokat, szervezi azok végrehajtását és monitoring-rendszerét, koordinálja a feladathoz kapcsolódó uniós és hazai költségvetési források felhasználását.

Egy másik kormányhatározat ugyanakkor a II. Nemzeti Fejlesztési Terv és az operatív programokhoz kapcsolódó tervezési, a végrehajtást nyomon követő és értékelő tevékenység megalapozására, a minisztériumokban történő tervezési tevékenység összehangolására Tervezési Operatív Bizottságot (TOB) hoz létre, melynek elnöke a fejlesztéspolitikai kormánybiztos, tagjai között pedig az NFÜ és az irányító hatóságok vezetőin kívül a minisztériumok ágazati tervezéssel, stratégiaalkotással foglalkozó szakértői is megtalálhatók. Ez a TOB aztán az egyes operatív programok elkészítésére létrehoz egy-egy albizottságot Operatív Program Tervezési Koordinációs Bizottság (OPTKB) néven, melynek vezetője ugyan az NFÜ-höz tartozó irányító hatóság vezetője, tagjai között azonban szintén ott vannak az adott operatív programban érintett ágazatért felelős minisztériumok képviselői, a Pénzügyminisztérium és a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület által delegált személy mellett (utóbbiról is mindjárt lesz szó).

Az egyes operatív programok mellett aztán monitoringbizottságok működnek, melyek elnökei látják el ezek folyamatos szakmai felügyeletét, és ugyanakkor tagjai az ugyanezen kormányhatározat által létrehozott, a fejlesztéspolitika területén hozandó kormányzati döntések megalapozott előkészítését szolgáló, javaslattevő, véleményező, koordináló szervnek, a Fejlesztéspolitikai Irányító Testületnek (FIT). A FIT elnöke is a miniszterelnök, tagja még az előbb említett bizottsági elnökök mellett a fejlesztéspolitikai kormánybiztos, és állandó meghívottként részt vesz a testület ülésein az államreformért felelős kormánybiztos. (Bizottsági elnökké egyébként csupa volt miniszter lett kinevezve: Magyar Bálint, Németh Imre, Kolber István, Baja Ferenc, Burány Sándor.) A FIT többek között megtárgyalja és véleményezi az ország fejlesztéspolitikai stratégiáját, a fejlesztéspolitikai tárgyú kormányzati előterjesztéseket, az Államreform Bizottság fejlesztéspolitikát érintő dokumentumait, az operatív programokat, az azok végrehajtását szolgáló akcióterveket, a kiemelt fejlesztések körét, az operatív programok kiemelt projektjeit, az NFÜ által kialakított pályázati elbírálási szempontokat, pályázati mechanizmusokat stb.

És még mindig nincs vége. Egy újabb kormányhatározat rendelkezik a Nemzeti Fejlesztési Tanács létrehozásáról. Ennek is a miniszterelnök az elnöke, alelnöke pedig a FIT alelnöke (Magyar Bálint). Tagjai a regionális fejlesztési tanácsok hét képviselője, a Gazdasági és Szociális Tanács által delegált hét személy, valamint a miniszterelnök által felkért öt tekintélyes fejlesztéspolitikai szakember (Detrekői Ákos, Láng István, Chikán Attila, Rechnitzer János, Kemény István). Állandó meghívottak a miniszterek és a FIT tagjai. A tanácsadó testület évente legalább háromszor ülésezik, és értékeli a fejlesztéspolitikai célok megvalósulását, nyomon követi az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióban, valamint a Nemzeti Fejlesztési Tervben rögzített célok teljesülését, javaslatot tehet a kormány részére a fejlesztési tervek módosítására. Némi leegyszerűsítéssel tehát a FIT kontrollálja és véleményezi az NFÜ tevékenységét, míg a Nemzeti Fejlesztési Tanács kontrollálja és véleményezi a FIT tevékenységét. Hát, valahogy így...

Nyilván a gyakorlat fogja kikristályosítani ennek a hallatlanul bonyolult rendszernek a működését, az újonnan létrehozott szervek kompetenciaviszonyait, és a minisztériumokkal történő konkrét együttműködési formáit, hatáskörmegoszlásait.

Ki kell még térni azokra az aggodalmakra, melyek szerint csökkenti a végrehajtott hatalom parlamenti kontrolljának lehetőségét, csorbítja a parlamentnek felelős kormány elvét az a tény, hogy a nagyhatalmú kormánybiztosok nem vonhatók politikai felelősségre, nem interpellálhatók, kinevezésük előtt nem kell őket az illetékes bizottságoknak meghallgatni, és működésük során nem kötelezhetők rendszeres parlamenti beszámolásra.

A kormány ügyelt arra, hogy jogilag támadhatatlan legyen a státusuk. Tevékenységüket a miniszterelnök irányítja (a miniszterekét a kormány!), az Államreform Bizottság és a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület elnöke szintén a kormányfő, és noha személyesen vagy képviselőik útján részt vesznek a kormányzati döntéshozatal összes fontos grémiumában, de csupán tanácskozási jog illeti meg őket, szavazati jog nélkül.

Politológiai értelemben azonban, tehát a kormányzati döntéshozatalban betöltött tényleges súlyukat tekintve valóban jobban megfelelt volna a parlamentáris kormányzás szellemének, ha miniszteri (mondjuk államminiszteri) pozícióban tevékenykednek. Szerencsés lett volna továbbá, ha a kormánytöbbség elfogadja az ellenzék fejlesztéspolitikát ellenőrző parlamenti eseti bizottság megalakítására vonatkozó kezdeményezését. (A legújabb hírek szerint elképzelhető, hogy a kritikák hatására a kormánybiztosok tárca nélküli miniszteri posztot kapnak.)

A május 31-i miniszterelnöki sajtótájékoztató harmadik témája a minisztériumok funkcionális-kiszolgáló tevékenységének centralizálásával foglalkozott. Az ekkor felvázolt koncepció szerint a minisztériumok ezen részelei (pénzügy, számvil-

tel, kontrolling; humánerőforrás, szervezetfejlesztés; informatika, ügyvitel; vagyongazdálkodás, gondnokság) mind megszűnnének, és egy újonnan létrehozott, a Miniszterelnöki Hivatalba integrált szervezet végezné őket (Kormányzati Szolgáltató Központ).

Amikor azonban rá két hónapra Gyurcsány Ferenc egy újabb sajtótájékoztató keretében bemutatta az új intézmény vezetőjét (Szetey Gábor), már az derült ki, hogy a szervezet kompetenciája csupán a személyzeti és a közszolgálati szerkezetátalakító döntésekben való közreműködésre korlátozódik, ennek megfelelően a neve is átalakul Kormányzati Személyügyi Központra. Fő feladatai tehát a versenyszférához hasonlatos teljesítményértékelési rendszer kidolgozása és a központi közigazgatás átalakításában való részvétel (utóbbi, mint említettük, az Államreform Bizottságnak is a feladatkörébe tartozik).

Egy június végi, a központi költségvetési szervezetrendszer átalakításáról rendelkező kormányhatározat azonban a centralizáció jegyében létrehoz egy újabb szervezetet a Miniszterelnöki Hivatalban a minisztériumok informatikai feladatainak ellátására (Elektronikus Közszolgáltatások Központja), melybe beolvad az eddig különböző minisztériumok alá tartozó Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal, Távközlési Szolgálat, Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal és Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézet is. Ezen kívül a már eddig is létező Központi Szolgáltatási Főigazgatósághoz kerül a minisztériumok ellátási feladatainak nagy része, a rendezvényszervezés-protokoll, az oktatás, és az üdültetés, míg az ingatlanok vagyongazdálkodása és üzemeltetése a KVI-hez, a könyvelés pedig a Magyar Államkincstárhoz tartozik a jövőben.

Szólnunk kell még azokról a – jobbára a módosított kormányügyrendben szereplő – intézkedésekről, amelyek a jogalkotás színvonalasabbá tételét hivatottak szolgálni. Ezek körébe tartozik a már említett munkacsoport létrehozása a Miniszterelnöki Hivatalban. Ezen kívül előírja az új ügyrend, hogy a tárcakörözés során az észrevételezési jogot szakállamtitkári szint alatti személy nem gyakorolhatja, a minisztériumok között fennmaradó nézetkülönbségekről pedig az illetékes minisztereknek – vagy államtitkároknak – az államtitkári értekezletet és/vagy a kormányulást megelőzően kötelességük személyes egyeztetést tartani. (Itt is van egy koherenciazavar, mert míg az ügyrend új 32. pontja csak a kormányülés előtt követeli meg az egyeztetést, az erre hivatkozó 49. pont már az államtitkári értekezlet előtt is.)

Abból következően, hogy megszűnt a közigazgatási államtitkár pozíciója, értelemszerűen megszűnt a közigazgatási egyeztetés eddigi legfontosabb grémiuma, a közigazgatási államtitkári értekezlet is, és helyét az államtitkári értekezlet vette át. Az új testületet a Miniszterelnöki Hivatal kormányzati munka stratégiai irányítását

ellátó államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti. Résztvevői az államtitkárok, a Kormányiroda vezetője, az államreformért felelős és a fejlesztéspolitikai kormánybiztos, valamint állandó meghívottként a MeH kijelölt szakállamtitkára és a KSH elnöke.

Ellentmondás, hogy míg az ügyrend szerint az államtitkári értekezlet kezdeményezheti az általa tárgyalt előterjesztések megvitatását a Gazdasági Kabinet, az Államreform Bizottság, illetve a FIT által, addig az ezen testületek létrehozásáról szóló kormányhatározatok ezt kötelezővé teszik számukra. Egyébként sem tisztázott egyértelműen – legalábbis jogszabályi szinten – az államtitkári értekezlet és a kabinetek viszonya. Az viszont mindenképpen előrelépés, hogy az új jogállási törvény nevesíti a kabinetek és a tárcaközi bizottságok fogalmát (utóbbit kormánybizottság néven), és előírja, hogy azokat csak kormányhatározattal lehet létrehozni – ez a tárcaközi bizottságok esetében eddig teljesen esetleges volt. (Egyébként a kormánybizottság elnevezés nem a legszerencsésebb, mert ez a 80-as évek végén teljesen mást jelentett.) Rögzíti továbbá a törvény, hogy a kabinetek – törvény eltérő rendelkezése hiányában – ügydöntő jogkörrel nem rendelkeznek. Ez tehát azt is jelentheti, hogy nem idegen a kormánytól a kabinetek számára feles törvényben ügydöntő jogkört biztosítani, ami komoly alkotmányos aggályokat vethet fel.

A kormány három kabinetet hozott létre, amelyek – az eddigi gyakorlattal ellentétben – lefedik az összes minisztériumot (noha erre már az Orbán-kormány idején is volt törekvés): Gazdasági Kabinet (vezetője a pénzügyminiszter), Nemzetbiztonsági Kabinet (vezetője a kancelláriaminiszter) és Társadalompolitikai Kabinet (vezetője a szociális és munkaügyi miniszter). Megszűnt viszont a Kormánykabinet.

Végül, csak a mihez tartás végett szögezzük le: nagyon fontosak a szervezeti kérdések, de még sokkal fontosabb, hogy kik irányítják ezen szervezeteket, és milyen célok, értékek szolgálatában teszik ezt.



Nemzetőrök igazoltatás közben  
(ÁBTL 4.3. HV 2/12)



A forradalom oldalán harcoló honvéd, a harckocsi tornyán nemzeti zászló és Kossuth-címer  
(ÁBTL 4.1. A-238)