

Fazekas János

A TISZTÁNLÁTÁS FELÉ A rendszerváltás utáni kormányok közelről

Müller György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

Minden társadalomnak szüksége van mítoszokra. Ezek olyan régóta létező, túlélésre berendezkedett hiedelmek, beidegződések, amelyek alapvetően befolyásolják a közgondolkodást. Ez önmagában még nem baj, sőt természetes: éles helyzetekben igyekszünk minden szempontot figyelembe venni, de azért általában mégiscsak neveltetésünk, ízlésünk és érzelmeink határozzák meg döntéseinket, szóval csupa előre nehezen kalkulálható vagy nehezen megmagyarázható tényező. Ilyen a mítosz is. A világról alkotott képünk is gyakran efféle forrásokból táplálkozik, hiszen rengeteg a befogadásra váró információ – valahogyan muszáj szelektálni. Az ember tehát alapjában véve irracionális lény, hát még akkor, ha nagy tömegben vizsgáljuk.

Ennél a pontnál kezd érdekessé válni a kérdés: az emberrel illetve az emberek sokaságaival foglalkozó társadalomtudományok hogyan viszonyuljanak a mítoszokhoz? Nyilván figyelembe kell venniük őket, hiszen vizsgálati tárgyuk (tárgyaik) viselkedését alapvetően befolyásolják. De mit tegyen a társadalomtudós akkor, ha azt látja, hogy kutatási területét már annyira elborítják az ellenőrizetlen vagy éppen teljesen alaptalan mítoszok, hogy a valós tények már ki sem látszanak alóluk? Ilyenkor sajnos neki kell gyűrőközni, és rendet kell vágni a zűrzavarban, bármennyire is idegenkedik az ember a felvilágosult népnevelő szerepétől.

Az utóbbi években mintha egyre többen vállalkoznának erre a feladatra, különösen a történettudományban, lásd például a Romsics Ignác szerkesztésében és az Osiris Kiadó gondozásában 2005-ben megjelent *Mítoszok, legendák, tévhitek a 20. századi magyar történelemről* című kötetet. A jogtudományban, illetve a közigazgatással foglalkozó tudományok körében is megjelentek már olyan munkák, amelyek szívós aprómunkával próbálnak hosszú évek alatt megkerült alapkérdéseket tisztázni. Ilyen Müller György könyve is.

A szerző 1990 és 2006 között a Miniszterelnöki Hivatal jogi helyettes államtitkáraként a kormányzati döntés-előkészítés egyik kulcsfigurája volt. Tegyük hozzá: szakmai, nem politikai értelemben, hiszen a helyettes államtitkár nem politikai, hanem szakmai vezető tisztség volt. A teljes képhez azonban az is hozzátartozik, amire egyébként Müller is újra és újra felhívja a figyelmet: a kormányzati működés és döntéshozatal szakmai és a politikai elemét gyakorlatilag lehetetlen szétválasztani. Épp ezért a MeH jogi helyettes államtitkárának nyilvánvalóan politikai szempontokat is figyelembe kellett vennie a munkája során, hiszen ő vezette azt a szervezeti egységet (a Kormányirodát), amely a kormány üléseit előkészítette. Ott ült továbbá minden kormányülésen, szervezte a kor-

mánydöntések végrehajtását, a közigazgatási államtitkári értekezlet egyik vezetője volt stb. Ez a kitüntetett pozíció a későbbi elemzés számára is kivételes nyersanyagot nyújt, hiszen a szerző részese volt azoknak a folyamatoknak, amelyeket bemutat.

Könyve óriási lépés a tisztánlátás felé, hiszen a magyar kormányzati berendezkedés elmúlt 20 évének változásait mutatja be annak a közigazgatási felsővezetőnek a szemével, aki több mint 20 éven keresztül maga is alakító részese volt a tárgyalt folyamatoknak. A kötet ezért valóságos kincsesbánya azok számára, akik kíváncsiak arra – legyenek jogászok vagy épp politológusok –, hogy a rendszerváltozás utáni kormányok, illetve az általuk irányított központi szervek hogyan épültek fel és hogyan működtek. Ezt így, rendszerezett és összefoglalt formában, ráadásul tudományos igénnyel még senki sem írta meg. Senki sem vállalkozott arra a sziszifuszi munkára, amely a különféle véglegesnek szánt, valamint átmeneti szabályozások, módosítások, visszamódosítások és újraszabályozások, valamint hatályon kívül helyezések áttekintéséhez és összerendezéséhez szükséges.

Ebből az alaphelyzetből – a leköszönt helyettes államtitkár könyvet ír a rendszerváltás utáni kormányokról – könnyen valami nagyon rossz is kiszülhetett volna. Hiszen a szerző nyilvánvalóan olyan információknak is a birtokában van, amelyek lehetővé tették volna egy szakmai elemekkel színezett, bennfentes politikai sztorikkal teletűzdelt memoár megírását. (A könyv borítója, kissé talán szerencsétlenül, ezt a verziót sugallja, mivel az 1990 utáni hat miniszterelnök portréja található rajta. A könyv témáját persze egy aktákkal és közlönyökkel behavazott íróasztal fényképe jobban kifejezte volna, de az eladhatóság szempontjából ez nyilvánvalóan nem lett volna ilyen jó választás.) Hála Istennek azonban nem ez történt. A szerzőt nyilvánvalóan visszatartotta a felelősségérzet, a jó ízlés, és nem utolsósorban a könyvben időről időre felbukkanó finom távolságtartás és (ön)íronia. Kiváló példa erre az a rész, amely a közigazgatási vezetők politikai természetű feladatok végrehajtásában való közreműködéséről szól, ezen belül is arról, hogy az 1994–1998-as ciklusban az országgyűlés Házbizottságában a kormányt a Miniszterelnöki Hivatal jogi helyettes államtitkára képviselte (78). Mint Pilátus a krédóba – hiszen a Házbizottság a parlamenti frakcióvezetők, tehát politikusok testülete. A könyvben mégsem politikai pletykák, esetleg keserű dörgedelmek olvashatók arról, hogy a politika hogyan erőszakolta meg a szakmaiságot – csupán néhány visszafogott, de azért a szerző véleményét határozottan érzékeltető sor arról, hogy ez az egyébként tagadhatatlanul izgalmas szakmai kihívást jelentő feladat mennyire ellentmondásos helyzetbe kényszerítette a közigazgatási felsővezetőt. Hiszen a kormányoldal értelemszerűen kemény politikai fellépést várt el, amelynek teljes mértékben nem felelhetett meg – az ellenzék pedig még így is a politikai ellenfél képviselőjét látta benne.

Milyen mítoszokkal, mélyen begyökerezett tévképzetekkel kellett akarva-akaratlanul is megküzdenie a szerzőnek? Csak az egyik legfontosabbat előhozva: az „államigazgatás” szónak még ma is rossz csengése van, a legtöbben a Kádár-kor végsőkéig centralizált és az állampártnak alávetett államszervezetére, tehát lényegében a diktatúrára asszociálnak róla. Pedig egy jogállamban is magától értetődő, hogy a közigazgatásnak van egy kormányának alárendelt, hierarchikusan felépített része, amelyet ma is államigazgatásnak

hív a szakmai terminológia, és a jogszabályok is így különböztetik meg az önkormányzati rendszertől. Hiszen azt ezzel szemben – nagyon helyesen – autononómiával ruházza fel az Alkotmány, ezt az autonómiát azonban – nyilván a diktatúra rossz tapasztalataiból kifolyólag is – önmagában vett értéként kezeli a közgondolkodás. Azokat a törekvéseket pedig, amelyek igyekeznek a cselekvőképes kormányzati hatalom közjogi és intézményi háttérét megteremteni (például a kormány szervezetalakítási jogkörének és államigazgatás feletti irányítási jogosítványainak megerősítésével), hajlamos eleve a demokrácia és a jogállamiság elleni támadásként értékelni. Ilyen törekvésekre illetve kritikákra mind az Orbán-, mind a Gyurcsány-kormány alatt akadt és akad példa. A mítoszok nagy túlélők, és nem érdeklik őket a pártpolitikai törésvonalak.

A könyv fő erénye az, hogy a jogi szabályozás változásainak bemutatásával és elemzésével szisztematikusan végigveszi a kormányzati struktúra és működés legfontosabb területeit. Sorra veszi a rendszerváltozás előtti éveket, a Miniszterelnöki Hivatal szerepét, a politika és a közigazgatás viszonyát, a kormány felépítését és működését, a kormánynak és a miniszterelnöknek a kormány szerkezet alakítását szolgáló eszközeit, a kormányfő, a miniszterek, valamint a minisztériumi szint alatti főhatóságok jogállását. Külön foglalkozik két témával: a rendszerváltozás utáni állami vezetői modellekkel és a 2006-os közigazgatási szervezeti törvénnyel.

Ez így leírva meglehetősen száraznak tűnik. A könyv azonban amellett, hogy nagyrészt publikus információkon (azon belül is túlnyomórészt jogszabályokon) alapul, ezeket a mindenki számára rendelkezésre álló adatokat rendszerbe tudja foglalni, és a mélyebb összefüggésekre is rávilágít. Egy példán keresztül: hosszú felsorolást közöl arról, hogy 1990 és 2006 között milyen államtitkárok működtek a MeH-ben (153–155). Ez egyébként a különböző almanachokból, illetve az internetről is összeszedhető. Ahhoz azonban már tudományos elemzésre van szükség, hogy erre (is) támaszkodva a szerző a MeH-nek a kormányzati szervezetrendszerben betöltött összetett szerepét elemezze, és kimutassa például, hogy a formálisan 2002-ben megszüntetett referatúrák milyen elnevezéssel és szerepkörben működtek tovább.

A politika és a közigazgatás kapcsolatának az összetettsége a legszembetűnőbbben talán az állami vezetői modellek vizsgálatán keresztül mutatható be (nem véletlen, hogy a politológiai irodalomnak is gyakori témája a politikai patronázs). Ez láthatóan Müller számára is kedves téma, szinte az egész könyvön végigvonul, ami nyilvánvalóan a személyes életútból, a 16 éves helyettes államtitkári működésből is fakad. Az állami vezetők jogállásának szabályozásában fordulópontot jelentett a 2006-os közigazgatási szervezeti törvény, hiszen a közigazgatási és a helyettes államtitkári tisztség megszüntetésével, valamint a jogállási szabályok módosításával felszámolta a politikai és a szakmai felsővezetők addigi különállását. A törvény egyik célja az volt, hogy jogszabályba foglalja azt a hosszú évek óta ténylegesen fennálló helyzetet, hogy a különféle állami vezetői, így államtitkári tisztségek betöltéséhez elengedhetetlen a politikai bizalom (így például a törvény szerint az államtitkárok és a szakállamtitkárok megbízása addig tart, amíg a kormány hivatalban van). Müller a személyes tapasztalatokból is kiindulva törvényszerűnek tartja a 2006 előtti modell kudarcát, és a közigazgatási jogászi szakmában szinte egye-

dülálló bizalommal és megértéssel viszonyul az új szabályozáshoz. Még mindig tartja magát ugyanis a közigazgatás szakmaiságának mítosza (lám, még egy!) – vagyis az a fel-fogás, hogy a közigazgatás minden területén, így a kormányzati igazgatásban is pusztán szakmai szempontok alapján kell döntéseket hozni, hiszen a politika csupán valami káros, kiküszöbölendő tényező.

Mi az, ami hiányzik a könyvből? Két dolog. A könnyebbik – és egyben praktikus – végét megfogva a dolognak: egy jó tárgymutató. A nehezebbikre rátérve: a Kádár-kor államigazgatása és a rendszerváltozással kialakult központi közigazgatás egymáshoz való viszonyának elemzése. Persze ez olyan téma, amely talán egy önálló monográfiát is megérne, de néhány vonatkozásban ebben a könyvben is helyet kaphatott volna. A rendszerváltozás korai éveit óta folyamatosan visszatérő és különösen mostanában újult erővel a felszínre törő kérdés, hogy az 1990-ben kialakult demokratikus jogállam, egyáltalán: a magyar társadalom milyen hagyományként tekintsen a Kádár-korszakra. Mi az, ami elvetendő és mi az, ami megtartandó belőle? (Esetleg úgy, ahogy van: elvetendő vagy megtartandó?) Ugyanez a rendszerváltozáskor kialakult kormányzati szervezeten rendszerrel kapcsolatban is felvetődik. Tekinthezünk-e úgy rá, mint ami az állampártnak alárendelt államigazgatás totális tagadásaként jött létre, vagy épp ellenkezőleg: mint ami a korábbi struktúra szerves fejlődésének eredménye?

Azonban nem biztos, hogy a válasz ennyire egyszerű. A múlthoz való viszony felvetését pontosan azért hiányolom egy kissé a könyvből, mivel a szerző a mű elején, amikor a Minisztertanács Hivatalában eltöltött évekről ír (1985–1990), éppen hogy nem a sematikus fekete–fehér látásmódot követi, hanem nagyon is differenciált képet ad a hivatali munkáról és annak politikai vonatkozásairól. Vajon az ott és akkor kialakult szervezeti megoldások, szabályozási modellek és működési mechanizmusok mennyiben determinálják az 1990 utáni, sőt a mai központi államigazgatást? Hiszen a kontinuitás mind a politikusi, mind a köztisztviselői rétegben érzékelhető, és az is nyilvánvaló, hogy a szabályozási megoldásoknak is megvannak a maguk előképei az 1990 előtti jogszabályokban. Olyan kérdés ez, amelynek a megválaszolása komoly hozzájárulás lehet a múltunkhoz való viszonyunk megértéséhez és ezáltal a magyar közéletet terhelő ellentmondások oldásához. Személyes életútjánál fogva talán pont Müller György lehetett volna – vagy lehetne – az, aki ennek a kérdésnek a megválaszolásában segítséget nyújt.