

Változások és kontinuitás a harmadik Orbán-kormányban I.

A rendszerváltoztatás óta második alkalommal fordul elő, hogy egy hatalmon levő pártszövetség „újrázhat”, vagyis a soron következő általános országgyűlési választáson ismét bizalmat szavaz neki a választók többsége. A 2002 és 2010 között regnáló MSZP-SZDSZ koalícióval ellentétben a Fidesz-KDNP pártszövetségnek ráadásul mindkét alkalommal (2010, 2014) sikerült minősített, kétharmados többséget szereznie a parlamentben (igaz, a második alkalommal ezt a választási rendszer újraszabásával, a többségi elem hangsúlyosabbá tételével érte el). Sokan találgatták, ha a harmadik Orbán-kormány jövőbeni tevékenységét, annak eredőjét, vezérmotívumát egyetlen szóban kellene összefoglalni, akkor vajon mi lenne az. Erős hipotézisnek tűnt a „konszolidáció”, hiszen az alkotmányos fundamentumok újrarakása, a közjogi rendszer átszabása, az új Munka Törvénykönyvének, Büntető- és Polgári Törvénykönyvnek az elfogadása, az állam stratégiai szerepvállalásának erősítése, a szociálpolitika „munkalapú társadalom” jegyében történő átalakítása, a közigazgatási reform, az önkormányzati adósságvállalás, a fejlesztéspolitikai struktúra centralizált átszervezése mind egy „nyugodtabb” időszakot vetítettek előre, amikor a „gép forog, az alkotó pihen”. Mindez illúzióknak bizonyult, hiszen a frissen megalakult új Országgyűlés – 3 hónappal az önkormányzati választás előtt – elfogadta az önkormányzati választási rendszer módosítását. A másik leginkább konfliktusos belpolitikai téma a reklámadó bevezetése volt, de a harcias retorika és a konfrontatív attitűd szimbolikus kérdésekben is megnyilvánult (megszállási emlékmű, az EP választás előtt a „szabadságharcos” attitűd revitalizálása, a centrális erőter politikai logikájának megfelelő kommunikáció folytatása).

Változás vagy kontinuitás?

A második Orbán-kormány kiépítette a Nemzeti Együttműködés Rendszerét, átfogó közjogi reformot hajtott végre, külső politikai bírálókat közepette végigvitte a féléves uniós soros elnökséget, majd különböző intézkedéseivel (intézményi reformok, személyi politika, választási szisztéma átalakítása, klientúraépítés, stb.) stabilizálta pozícióit. A 2010-es választási ígéreteknak egy részét sikerült beváltania, ráadásul az ország a ciklus második felére mind az IMF-gyámkodás, mind a túlzottdeficit-eljárás alól felszabadult. Ugyanakkor az államadósság-csökkentés, a munkahelyteremtés („tíz év alatt egymillió új munkahely”), a társadalompolitikai célkitűzések (középosztály erősítése, családok anyagi és erkölcsi támogatása, a leszakadó

társadalmi rétegek felkarolása és a társadalmi mobilitás csatornáinak megnyitása, stb.), valamint a közbiztonság erősítése terén csak részleges eredményeket könyvelhet el.

A harmadik Orbán-kormány tevékenységét minden bizonnyal a kontinuitás fogja jellemezni az előző ciklushoz képest, ugyanakkor nem elhanyagolható körülmény, hogy mind a külgazdasági és külpolitikai mozgástér, mind a magyar gazdaság helyzete változott, az Európai Unió politikai plénumán is disszonáns folyamatok zajlanak (elég a Jean-Claude Juncker jelöltsége körüli vitákra gondolni, illetve az ennek háttérében álló politikai intenciókra), tehát ha a konszenzuseresés csak esetenként is, az adaptivitás mindenképp jellemző lesz. Erre szűkebb értelemben vett pártpolitikai érdekek mentén is szükség van, hiszen a centrális erőter hosszú távú fenntartása – mégoly jelentős előny esetén is – komoly taktikai küzdelmekkel, professzionális kommunikációval és minőségi kormányzással (a társadalmi közérzet permanensen pozitív befolyásolásával) tartható fenn. A fiskális fegyelem erősítése – összhangban az EU elvárásaival és a korábban elfogadott konvergencia-programmal – továbbra is szűkebbre szabja a gazdaságpolitika mozgásterét, noha a frissen megalakult kormánynak sikerült meggyőznie Brüsszelt, hogy a hiánycél tartható, nincs szükség további korrekciókra a pénzügyi garanciák megteremtése, a konvergencia-pálya körbebástyázása érdekében. Eközben az uniós tagországok vezetői közül egyre többen „lobbizznak” annak érdekében, hogy az európai válságkezelés során elsősorban a folyó hiányra koncentráljanak a tagállamok kiegyensúlyozott költségvetési politikáját ellenőrző uniós intézmények, s ne tegyenek szigorú kitételeket, illetve ne lépjenek fel a szankcionálás szándékával az államadósság alakulása miatt, hiszen utóbbi mértéke még a nagy európai gazdaságokban is növekszik. Minden bizonnyal a magyar kormánynak is egyre komolyabb erőfeszítéseket kell majd tennie, hogy a nemzetgazdaság versenyképességének és a szociális biztonság megteremtésének egymással konkuráló feltételeit egységes, koherens gazdaságpolitikában békítse össze. Ráadásul az államadósság-csökkentés az egyik olyan célterület, ahol a második Orbán-kormány látványos kudarcot könyvelhet el.

Változások és visszatérő motívumok a kormányzati struktúrában

Elmondható, hogy a harmadik Orbán-kormány struktúráját is az erős kancellária és a csúcsmisztériumi szisztéma jellemzi. A legszembetűnőbb változás a Miniszterelnökség további felértékelődése, jogilag a minisztériumi rangra emelése, illetve a jelentős kompetenciabővülés és a koordinációs szerep erősítése (e vonatkozásban a korábbi Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól vesz át funkciókat. A kancellári típusú kormányzati modellhez ezúttal is adott minden feltétel, az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő erős miniszterelnöki pozíció, valamint a stabil pártháttér. A Miniszterelnökséghez került a fejlesztéspolitika stratégiai

irányítása, a vidékfejlesztés, a közigazgatási „tárca”, illetve több olyan (rész)terület, melyek felett az előző ciklusban más csúcstárca diszponáltak. A kancellária felértékelődésének, jelentős kompetencia-bővülésének okai a nyilvánvaló hatalompolitikai megfontolások mellett több releváns tényezőre is visszavezethetők. Melyek ezek? 1.) A levezényelt közigazgatási reformmal a kormányzati működés algoritmusa is megváltozott, ráadásul immár nincs szükség arra, hogy a közigazgatás-irányítás kvázi-önálló tárcaként működjön (az előző ciklusban az igazságügyhöz kapcsolták); 2.) a mediatisált tömegdemokrácia politikai feltételrendszere megkívánja a kommunikációs stratégiai irányítás centralizált és integrált működtetését, a politika perszonalizációja pedig a kancellária („a kormányfő személye körüli”) szint megerősítését; 3.) az új idők új kihívásaival együtt járó, növekvő számú kormányzati feladatokat csak egy egységesebb, a döntés-előkészítést, az operatív és szakmai koordinációt, a visszacsatolásokat hatékonyabb módon kezelni képes, optimalizált szervezeti struktúrában lehet jó hatásfokkal elvégezni. Nehezen vitatható ugyanakkor az is, hogy a kormányzati struktúra az előbbi szempontok mellett leképezi a kormányzó erő politikai preferenciáit (prioritást élvező programelemek) és rendelkezésre álló erőforrásait (szakértő politikusok száma, alkalmas tárcavezetők). A korábban említett, a válság óta egyre inkább felértékelődő fiskális fegyelem (illetve az ezzel járó kényszerpálya) a szűkebben vett pénzügyi tárca felállítása helyett továbbra is célszerűbbnek mutatja egy nemzetgazdasági csúcstárca működtetését, mely a gazdaságirányítás átfogó metódusát irányozza elő, s ezáltal a szűkebb értelemben vett fiskális logikán túlmutató, a növekedés feltételeit megteremtő, a humántőkét újratermelő és jobban kiaknázó, végső soron a munkaalapú gazdaság kívánalmainak megfelelő struktúrát feltételez. A szociális kérdések és a társadalompolitikai megfontolások széles palettáját az Emberi Erőforrások Minisztériuma fedi le, mely sokrétű tevékenységi köre okán valóban egy hagyományos értelemben vett „csúcsmisztérium”. Az előző ciklusban a tárca felállítását követően tevékenységi köre (a hozzá tartozó államtitkárságok száma) bővült, a humántőke újratermelésére és fejlesztésére fókuszáló szerepét hangsúlyozandó, elnevezése is módosult (Nemzeti Erőforrások Minisztériumáról Emberi Erőforrások Minisztériumára). A polgárközeliség, a szabályozási területek szerteágazó volta, és ebből következően az egyes reformlépésekkel szembeni társadalmi elégedetlenség, a felelősség érvényesítésének szándéka nagyobb behatást gyakorol erre a csúcstárcára. (Nem véletlen, hogy a különböző tevékenységi körök csúcstárca közötti újraosztása, illetve az egyes területekért felelős személyek körében tapasztalt fluktuáció az átlagosnál jobban érintette ezt a minisztériumot.) A csúcsmisztériumi struktúrában a felelősségi viszonyok még inkább kiéleződnek, a kabinettagok kisebb létszáma felerősíti az irányítási, felügyeleti és koordinációs funkciókat, miközben a személyi konstellációtól függetlenül a központi államigazgatási szint új struktúráját, az államigazgatási bürokrácia és háttérintézmény-rendszer átszervezését vetíti előre. Az önálló Igazságügyi

Minisztérium felállítása több mint indokolt volt. Emlékeztet, hogy 2006-ot követően az igazságügyet a rendészeti területtel vonták össze egy minisztériumba, s mindez látványos kudarchoz, működési diszfunkciókhoz vezetett. A második Orbán-kormányban a közigazgatási tárca vált „kapcsolt területté”, noha megjegyzendő, a közjogi átalakítások mélysége, az államreform (szűkebb értelemben a közigazgatás újraszabása), valamint Navracsics Tibor személye egy működőképes struktúrát teremtett. A külügyi tárca élén bekövetkező személyi változás (Martonyi Jánost Navracsics Tibor váltja), valamint a tárca nevének és funkciójának változása (Külgazdasági és Külügyminisztérium) minden korábbinál hangsúlyosabban utal az ország kettős elköteleződésére: az európai integrációval együtt járó lehetőségek kiaknázására és kötelezettségek teljesítésére, valamint a „keleti nyitás” politikájára, ami legalább annyira diplomáciai feladat, mint amennyire gazdasági szükségszerűség. Mindez egy, a korábbinál pragmatikusabb külpolitikai orientációt és célrendszert feltételez. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium kettéválasztása tulajdonképpen követi az uniós trendet, hiszen az EU is különválasztotta az agrárpolitikát a kohéziós politikától, noha a két terület ezer szállal kötődik egymáshoz. Emellett elmondható az is, hogy egyes minisztériumok vidékre telepítésének szándéka várhatóan tovább növeli a Miniszterelnökség operatív funkcióit és koordinációs szerepét.

E-mail: kovacs.janos@iranytuintezet.hu

Honlap: www.iranytuintezet.hu
Blog: www.iranytuintezet.blog.hu
www.facebook.com/iranytuintezet
Telefon: +36-1-700-0760
Fax: +36-1-700-0770