

MINISZTERI FLUKTUÁCIÓ ÉS INTÉZMÉNYI VÁLTOZÁSOK MAGYARORSZÁGON, 1990–2010¹

Ilonszki Gabriella

(politológus, egyetemi tanár, BCE Politikatudományi Intézet)

Ványi Éva

(doktorjelölt, BCE Politikatudományi Doktori Iskola)

Összefoglaló

A rendszerváltozás utáni első kormánytól (Antall-kormány) a Bajnai-kormányig vizsgálja az írás a 139 fő miniszter kinevezésének és elbocsátásának, illetve a 204 pozíció betöltésének dinamikáját. A politikai rendszer jellemzői, intézményi változásai eltérő miniszteri típusokat kívánnak, és e típusok elkülönülnek a kormányon belüli helyzetük, többek között fluktuációjuk szempontjából is.

Az írás bemutatja, hogy a változó intézményi kontextus nyomán, a 20 év során eltérő arányban találunk politikus és szakértő minisztereket, és változatos kinevezésük és elbocsátásuk, lemondásuk mintázata is.

A magyar kormányok az elmúlt húsz évben alapvetően politikai kormányok voltak, de ezzel együtt bizonyos speciális területeken (gazdaságirányítás, pénzügyek) nyitottak voltak a szakmai racionalitás felé. A posztkommunista demokráciákhoz képest különösen erős magyar miniszterelnöki pozíció tette lehetővé a szakminiszterek beemelését a kormányba. Az idővel egyre erősödő kormányfői pozíció egyértelműen lehetőséget teremt arra, hogy a miniszterelnök a kinevezéseken keresztül fokozott ellenőrzést tudjon gyakorolni egy-egy számára politikailag fontos terület felett.

Ezzel ellentmondásban azonban mégis egyre kevésbé van szükség ebben a struktúrában a szakértő miniszterekre. Részben a politikai rendszer általános irányváltása a többségi fordulat okán, részben azonban a politikai folyamatok miatt. Korábban a miniszterelnököknek saját mozgásterük növeléséhez volt szükségük a szakértő miniszterekre. Amennyiben a párt mint szervezeti erő irreleváns, mert túlcentralizált és nem jeleníti meg, és nem is aggregálja a képviseleti tartalmakat, a miniszterelnöknek nincs szüksége a szakértelmre, politikai kormányzást folytat.

Kulcsszavak: miniszteri fluktuáció ■ szakértő miniszterek ■ politikus miniszterek ■ intézményi átalakulás ■ politikai kormányzás

BEVEZETÉS²

Írásunk címének megfelelően a rendszerváltozás utáni két évtized miniszterreinek „mozgását”, kinevezésük és távozásuk gyakorlatát kívánjuk bemutatni. A miniszterek kinevezésének és elbocsátásának a vizsgálatával az a célunk,

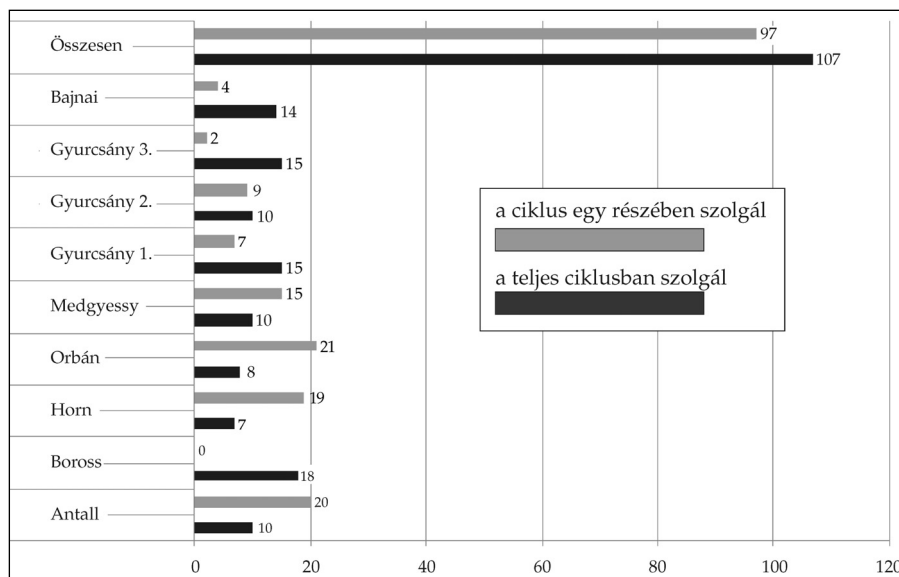
hogy *integráljuk* e fontos szereplőket a politikai rendszer intézményi-szerkezeti folyamataiba, ugyanakkor – ezzel látszólagos ellentmondásban – *elválasszuk* őket a kormánytól *saját karrieridentitásuk* feltárásával.

Összesen 139 személy szolgált miniszteri rangban a magyarországi kormányokban a 20 év során (1990–2010 között), volt közöttük olyan, aki csak néhány hónapig,³ mások többször is visszatértek, és hosszan ültek a miniszteri bársonyszékben.⁴ Kik szolgálnak hosszabban és kik rövidebben? Felfedezhető-e valamiféle rend kinevezésük és elbocsátásuk/lemondásuk gyakorlatában? Eligazítanak-e a válaszban bizonyos politikai intézményi összefüggések? Válaszunk egyértelmű igen.

Egyebek mellett a párt(ok), a kormány belső szerkezeti elemei valamint külső körülmények befolyásolják a miniszterek kinevezését, működését, elbocsátását, és közvetve a kormányzási folyamatot. A miniszteri karrier, szelekció és deszelekció a politikai rendszer immanens attribútumai. A miniszteri karriereket tehát szélesebb összefüggésben, a politikai rendszer fénytörésében is vizsgálni kell.

Bár a kormány és minisztere, illetve a miniszter és kormánya összetartoznak, el is különülnek egymástól. Témánk szempontjából ez egyértelműen tükröződik az időbeli dimenzióban: a kormányperiódusok és a miniszteri szolgálati idő sokszor nem esnek egybe. Nemzetközi adatok szerint a miniszteri karrierek kb. 1/3-a a kormányzási ciklus hosszától függetlenül alakul. Természetesen jelentősek az országok közötti eltérések: Írországban 11%, míg Ausztriában 62% azon miniszterek aránya, akiknek kinevezése és/vagy elbocsátása nem kapcsolódik a kormányzati ciklus kezdetéhez vagy végéhez (Huber–Martinez-Gallardo, 2008: 171.). Magyarországon ez az arány összesítve 52,4%, de kormányonként eltérő képet mutat. Az önmagában is érdekes nemzetközi összehasonlítás mellett egyetlen eset feltárása is adalékokkal szolgálhat a politikai rendszer főszereplőinek e folyamatban játszott szerepéről, a politikai rendszer általános vonásairól. A kormányok tartósságáról szóló általános tudásunkat is módosítják a miniszteri szolgálati adatok. Például, bár az egypárti többségi kormányok a legstabilabbak, de éppen ezekben a kormányokban kiemelkedően magas a miniszteri fluktuáció (Huber–Martinez-Gallardo, 2008). Az 1. ábra részletesen mutatja a miniszterek és a kormányok szolgálati idejének egymáshoz való viszonyát Magyarországon. A rendszerváltás utáni első kormánytól (Antall-kormány) a Bajnai-kormányig összesítve jelenik meg, hogy hány miniszter szolgált végig a teljes kormányzati ciklust, és hányan annak csak egy bizonyos szakaszát. Az oszlopok mellett látszik a kategóriában megjelenő miniszterek száma. Ahogy előbb már jeleztük, 139 fő szolgált miniszterként a húsz év során, ők 204 pozíciót töltöttek be: volt olyan személy, aki több kormányban is szolgált.⁵

1. ábra. A miniszterek „szolgálati ideje” a kormányperiódushoz képest (fő)



Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis⁶

Az ábra jól mutatja a kormányok közötti eltéréseket mind a miniszterek számát mind a miniszterek szolgálati idejének hosszát illetően. Például legnagyobb számban „részes szolgálat” az első Orbán-kormányban, legnagyobb számú (sőt kizárólagos) „teljes idős” szolgálat a Boross-kormányban fordult elő, ez utóbbi könnyen belátható okból (rövid kormányzati szakasz, Antall József halála miatt). A kormányok csekély többségében a „részes szolgálat” dominál (Antall-, Horn-, 1. Orbán-, és a Medgyessy-kormányok), a többiben (a Boross-, az 1., 2. és 3. Gyurcsány-, illetve a Bajnai-kormány) viszont a ciklust végig kitöltő miniszterek vannak többségben. Figyelemre méltó, hogy (a Boross-kormányt kihagyva) a minisztereknek a kormányokhoz viszonyított szolgálati ideje két szakaszra osztható az 1990–2010 közötti időszakot: az elsőben nagyobb mértékű miniszteri fluktuáció volt tapasztalható.

A miniszteri fluktuáció sokfélesége tehát már első ránézésre feltárul. Elemzésünket azonban egy másik szemponttal is kiegészítjük. Előzetes vizsgálódásunk szerint lehetséges olyan miniszteri *típusokat* találni, amelyek eltérő fluktuációt, eltérő karrierpályát jelenítenek meg a kormányokon belül. A miniszterek *politikai* beágyazottsága, illetve *szakmai* háttere alkotják a tipológia alapját. Bár a miniszteri poszt egyszerre politikai és szakmai, e kettősség meghatározásával visszatérően foglalkozik a politikatudomány (Blondel, 1985; Bakema–Secker, 1988; Blondel–Thiebault, 1991; Back és mtsai, 2011). A miniszteri pozíció alapvetően politikai. Senki nem lesz véletlenül miniszter, a kine-

vezés alapját politikai kapcsolatok és valamilyen szintű politikai beágyazottság jelentik. Mégis úgy gondoljuk, hogy a politikai, illetve a szakmai háttér eltérő súlya az egyes karrierekben indokolja ezt a felosztást.

Milyen intézményi és politikai körülmények befolyásolják azt, hogy az egyes kormányokban szakminiszterek vagy politikai miniszterek vannak-e nagyobb számban, és milyen eltérés van e két csoport miniszteri karrierútjában, fluktuációjában? Kérdésfeltevésünket bevallottan az is motiválta, hogy az egymást követő kormányoktól gyakran hallhattuk: szakértői kormányzásra készülnek. Mit jelent ez a kinevezések szempontjából?

Vizsgálódásunk nem érinti azt a kérdést, hogy mekkora a miniszterek autonómiája, és hogy a politikai vagy a szakértői miniszterek kormányzati hatása nagyobb-e. A (valószínűleg változó mértékű) miniszteri autonómia feltételezése nélkül is releváns a felvetés, hogy a politikai rendszer jellemzői, intézményi változásai eltérő miniszteri típusokat kívánnak, és feltehetően e típusok elkülönülnek a kormányon belüli helyzetük, többek között fluktuációjuk szempontjából is. *Feltételezésünk szerint a változó intézményi kontextus nyomán eltérő arányban találunk majd politikai és szakértői minisztereket, és változatos lesz kinevezésük és elbocsátásuk, lemondásuk mintázata is.* Elsődleges célunk annak feltárása, hogy az intézményi körülmények milyen miniszteri típus többségi megjelenésének kedveznek. Feltételezésünk szerint az egyre inkább politizálódó intézményi környezetben nehezebb helyzetben vannak a szakértői miniszterek, vagyis nagy valószínűséggel csökkenő arányban találkozunk velük a két évtized áttekintése során, és lemondásuk, elmozdításuk is gyakoribb lesz, mint a politikai minisztereknél.

Az eltérő feltételek nem csupán különböző döntéshozatali modelleket generálnak (Laver–Shepsle, 1994: 5.), de azt gondoljuk, hogy az eltérő intézményi feltételek más-más miniszteri típusokban öltenek testet. Vizsgálatunk alkalmazkodik a Közép-Kelet-Európában mára szükségessé vált akadémiai irányváltáshoz: kérdéseink nem arra irányulnak, hogy milyen intézményeket kell létrehozni, hanem arra, hogy ezeknek az intézményeknek mi a hatása, vagyis az intézmények nem függő, hanem független változók (Zubek és Goetz, 2010). Korábban az állt az érdeklődés fókuszában, hogy milyen intézmények szükségesek a demokratizálási folyamatban? Most azt kérdezzük: miként számitanak az intézmények, hogyan befolyásolják az intézmények (és intézményi átalakulások) a szakértelem és a politika értelmezését és miniszteri szintű megjelenését a központi kormányban?

A válaszhoz először röviden áttekintjük a változó intézményi feltételrendszernek azokat a dimenzióit, amelyek feltételezhetően befolyásolják a miniszteri szelekciót, majd empirikus kutatásunk eredményeit mutatjuk be, és végül igyekszünk összefoglalni a szakértői és politikusi miniszteri profilt meghatározó okokat, valamint hatásukat a miniszteri karrierutakra.

VÁLTOZÓ KONTEXTUS

Ebben a részben áttekintjük azokat az intézményi változásokat, amelyek az elmúlt húsz évben befolyásolták a kormányzati munkát, a miniszterek kiválasztását, benne a szakértői, illetve politikusi szerepeket. Nézetünk szerint az intézményesülés, a többségi fordulat, a miniszterelnök szerepének változása, a politizáció, a szakma és a politika elválasztásának igénye a kormányzat szintjén, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozásunk azok a tényezők, amelyek leginkább hatással voltak a kormányzatra, és alakították azt.

Intézményesülés

Az intézményesülés a rendszerváltás után létrejött politikai rendszer szinte valamennyi aspektusát érinti. Ezek közül a pártok fejlődése, a parlament és a végrehajtó hatalom kialakuló intézményi rendje gyakorolt kiemelkedő hatást a miniszteri pozícióra.

A pártok identitása, a pártprogramok és policy-pozíciók egyértelműbbé váltak a konszolidáció folyamatában. Ennek alapján feltételezhetjük, hogy a pártok fokozódó mértékben akarták irányítani minisztereiket, hiszen a pártok (szak)politikai programjukat akkor tudják megvalósítani, ha kormányzati szinten is láthatóvá teszik azt. A pártok kormányzati arculatához hozzátartozik a kormánytagok kiválasztása (Müller, 1994: 23.). A pártintézményesülés hatása azonban kérdéses: a szakminiszterek-e a jobb jelöltek arra, hogy a pártprogramokat világosabbá és könnyebben eladhatóvá tegyék, vagy az erős pártpolitikusoknak vannak inkább eszközeik, hogy támogatást szerezzenek egy adott szakpolitikai területen?

A parlament és a kormány kapcsolata is alapvető változásokon ment keresztül az intézményesülés során, a végrehajtó hatalom súlya megnövekedett, bár a törvényalkotási napirend kialakítása szempontjából – legalábbis 2010-ig – nem vált kizárólagossá (Ilonszki–Jáger, 2011). A kormányzati döntéshozatal folyamata egyre inkább kialakult, bár a kormányzati struktúra a minisztériumok szintjén az idő előrehaladtával sem vált átláthatóbbá és stabilabbá. Ahogyan azt alább látni fogjuk, kormányzati szinten a politikai és szakmai tartalom értelmezése és szabályozása többször változott. Ez a változás háttérbe tolt-e vajon a párt/parlamenti politikusokat vagy éppen erősítette a pártok törekvését, hogy a kormányban legrangosabb párteberekkel legyenek jelen.

Az intézményesülés kapcsán megemlítendő a stabilitás kérdése is. A rendszerváltás utáni első évtizedben Magyarország stabil kormányzati viszonyival kiemelkedett a közép-kelet-európai országok közül (Nikolényi, 2004; Conrad–Golder, 2010). A második évtizedben viszont, még akkor is, ha nem került sor előrehozott választásokra, megjelentek a kormányválságok. Úgy tűnik, a határozottabb, világosabb közpolitikai álláspontok kevésbé stabil koalíciókhoz

vezetnek. Ezen kívül a koalícióalkotás intézményesülése – az, hogy nem voltak átjárások az egyes politikai táborok között – valószínűleg a politikus miniszterek növekvő túlsúlyát vetíti előre.

Többségi fordulat

Magyarországon világosan megfigyelhető a többségi rendszer irányába történő elmozdulás. A változás egyik jele a pártrendszer és általában a politika bipolarizációja. A pártok effektív száma az 1990-es 6,71-ről 2010-re 2,82-re csökkent. 1998 és 2010 között tulajdonképpen két nagy párt dominált a választási küzdelmekben, illetve a parlamenti munkában; 2006-ban a szavazatok 85%-át két nagy párt kapta.

Ezzel összefüggésben a politikai blokkosodás is jellemzővé vált. A koalíciókötések nem voltak rugalmasak, vagy bal-, vagy jobboldali kormányok alakultak, még akkor is, ha közpolitikai értelemben alternatív megoldások is szóba jöhettek volna. A többségi politikai rendszerekről általában azt feltételezik, hogy inkább politikus kormányaik vannak, míg a konszenzusos rendszerekre inkább az adminisztratív-bürokratikus kormányok jellemzőek mind a miniszterek karrier-háttere, mind a kormányzás jellege szempontjából (Blondel-Thiebault, 1991). A többségi rendszer irányába mutató fejlődés alapján joggal gondoljuk, hogy a szakértelem és a szakértő miniszterek szerepe csökkent az elmúlt húsz évben.

Miniszterelnöki fordulat

A rendszerváltáskor az új alkotmányos rendszer két szempontból is megerősítette a mindenkori miniszterelnök pozícióját. Egyrészt a konstruktív bizalmatlansági indítvány stabilizálta a miniszterelnök helyzetét, mivel pozíciójából elmozdítani csak a megfelelő parlamenti támogatás birtokában, az új miniszterelnök megnevezésével lehet, másrészt az is a kormányfő pozícióját erősíti, hogy a miniszterek nem a parlamentnek felelősek, hanem a miniszterelnöknek, és a miniszterelnök egy személyben felelős a kormány munkájáért a parlamentnek. Ez egyben azt is jelenti, hogy a miniszterelnöknek meglehetősen nagy az autonómiája minisztereinek kiválasztásában és elbocsátásában. Az 1998-as választások után a miniszterelnök döntéshozatali pozíciójának további megerősítésével, a Miniszterelnöki Hivatal tényleges minisztériummá szervezésével kirajzolódtak a kancellárdemokrácia keretei, ami tovább erősítette a kormányfő központi szerepét.

A vezérdemokrácia fogalmának Magyarországra alkalmazásával (Körösényi, 2005) elismerést nyert, hogy a pártvezető-miniszterelnök egyaránt uralja a formális és a nem formális politikát. Ez megerősíti azt a megfigyelést, miszerint a magyar miniszterelnökök a számukra biztosított mozgástér szempontjából különböznek a közép-kelet-európai országoktól (Goetz és Margetts, 1999; Müller-Rommel, 2008). Zubek és Goetz (2010: 8.) kifejezetten megjegyzi, hogy

„a centralizált miniszterelnöki kormány igen kivételes” Közép-Kelet-Európában. Magyarország ebből a szempontból határozottan kivételesnek számít.

Hogyan befolyásolja mindez a miniszterek szakmai vagy politikai arculatát? Mi lehet a szerepe egy miniszternek az erős(ödő) miniszterelnök alatt? Feltevésünk paradox: a miniszterelnökök éppen azért nevezhetnek ki szakminisztereket, hogy általuk kiterjesszék fennhatóságukat a politikán túli területekre is, illetve megszabaduljanak a politikai feltételektől. A szakminiszterek viszont ezáltal bizonyos tekintetben ellentmondásos helyzetben vannak, hiszen olyan szakemberként kerülnek kinevezésre, akik távol(abb) állnak a politikától, mivel azonban pozíciójukat a miniszterelnöknek köszönhetik, mégiscsak politikai kontextusba kerülnek. Az empirikus elemzés során kitérünk erre a feltételezésre.

A szakma és a politika elválasztása a miniszteri szinteken

A rendszerváltás idején a formálódó új politikai elit alapvető igénye volt az új társadalmi és gazdasági rendszer politikamentesítése, a politikai döntések visszahelyezése a saját szintjükre és területükre. Ez az elképzelés alakította az 1990-es években a kormányzati szférában is a politikai és a szakmai döntéshozatali szintek és kompetenciák elválasztására irányuló szabályozásokat.

Az államtitkárok jogállását szabályozó átmeneti törvény (1990. évi XXXIII. törvény)⁷ után 1997-ben született meg az átfogó szabályozás, a kormány tagjaira és az államtitkárokra vonatkozóan egységesen (1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról⁸). A két törvény egyértelműen megfogalmazza a politikai és szakmai kormányzati tisztségviselők elválasztásának igényét: politikai vezetőként a miniszterelnököt, a minisztereket és a politikai államtitkárokat nevesíti, míg szakmai vezetőként definiálja a közigazgatási vezetőket, a minisztériumok közigazgatási apparátusát vezető közigazgatási államtitkárt, és a helyettes államtitkárokat.

A korábbi minisztériumi vezetési elvekhez képest szemléletváltást jelentett a kormánytagok és az államtitkárok jogállását szabályozó, 2006 májusában elfogadott törvény (2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról⁹). Az új törvény új kormányzati filozófiát tükrözött, amely szerint a kormányzati munka alapvetően politikai természetű, és ennek megfelelően a kormánytagság, illetve az egyes minisztériumok vezető tisztségei is elsődlegesen a politika által meghatározottak, szorosan kötődnek az egyes kormányciklusokhoz. A törvény megszüntette a kormányzati tisztségviselők politikai és szakmai alapú elválasztását: az állami vezetők (miniszterelnök, miniszterek, államtitkárok és szakállamtitkárok) egységesen politikai jellegű feladatokat látnak el munkájuk során, a miniszterek a kormány általános politikáját szem előtt tartva vezetik a minisztériumokat. A törvény a közigazgatási államtitkári pozíció meg-

szüntetésével a politikai és szakmai vezetést is a miniszter, illetve helyettesítési jogkörében az államtitkár hatáskörébe utalta.

Bár a 2010 utáni időszakkal nem foglalkozunk, meg kell említeni, hogy a második Orbán-kormány hivatalba lépése előtt 2010 tavaszán az országgyűlés új szabályozást fogadott el, amelyben visszaállították a vezető kormányzati tisztségviselők politikai és szakmai elválasztását. Eszerint a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok¹⁰ politikai vezetőként, a közigazgatási és helyettes államtitkárok szakmai vezetőként látják el feladataikat. Látható, hogy a törvényalkotó szinte folyamatosan küzdött a politikai és intézményi realitásokkal. De mit jelentenek ezek a változások a miniszterek tényleges karierpozícióit tekintve? Több lett-e a politikus miniszter?

Politizáció

A miniszteri pozíciók megítélése szempontjából külön említendő a bürokrácia politizációja. Általánosnak tekinthető az a vélekedés, amely szerint a magyar minisztériumokhoz kötődő közigazgatás egyre növekvő mértékben átpolitizált (Lőrincz, 1997; Szente, 1999; Meyer-Sahling, 2008). Jan-Hinrik Meyer-Sahling egyenesen úgy fogalmaz, hogy a minisztériumi közigazgatás fluktuációja olyannyira átpolitizálódott, hogy a korlátozott politizációtól a nyílt politizáción át eljutott a pártalapú politizációig, amelyben a hivatali cseréket és kinevezéseket egyértelműen pártpolitikai célok határozzák meg.

Ez a folyamat új megvilágításba helyezi a mi kérdésfeltevésünket is a miniszterek helyzetéről: hogyan tudja például a szakértő miniszter az átpolitizált hivatalnokréteggel feladatát ellátni, és hogyan tudja az átpolitizált tisztviselői kar szakmailag támogatni a politikus miniszterek munkáját? Az átpolitizált bürokrácia milyen minisztereket preferál?

Europaizáció

A változó intézményi hatások identifikációjánál utolsó szempontunk, hogy Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz hatással volt-e a kormány szakmai, illetve politikai összetételére. Goetz és Meyer-Sahling (2008) arra figyelmeztet, hogy az „EU-hatás” értékelése meglehetősen ellentmondásos: néhanán a bürokrácia szerepének növekedését diagnosztizálják, azt, hogy a hazai bürokraták uralják az EU által generált szakpolitikai programokat, mások viszont ezzel ellentétben azt állítják, hogy a politika szerepe erősödik, a hazai kormánypolitikusok tartják kontroll alatt az EU-s politikai folyamatokat. Az is vitatott, hogy az EU-nak egyáltalán kormányzati centralizációs vagy ellenkezőleg decentralizációs hatása van-e (Goetz és Meyer-Sahling, 2008: 5.).

Hasonlóképpen problematikus, hogy miközben a hazai kormányzati politikusok elsődlegesen a nemzeti politikai folyamatok és intézmények hatása alatt állnak, ugyanakkor az EU megerősíti a kormányfői pozíciót.

Ennek fényében nem könnyű a válasz arra, hogy tapasztalható volt-e el-

mozdulás a miniszterek szakmai és politikai profiljában a csatlakozás okán. Az EU-hatást ennél sokkal szélesebben és általánosabban szokták meghatározni: a) a politikai feltételekben, b) a kormányzati kapacitás javulásában és c) a konkrét közpolitikákban (lásd Sedelmeier, 2006 és 2011). Mi nem tudunk ilyen szélesre tekinteni, kérdésünk és feltevésünk egyszerűbb: joggal gondoljuk-e, hogy a csatlakozás nagyobb szakszerűségekre való törekvést hozott és ez a csatlakozás környezetében több szakminiszteri kinevezésben öltött testet?

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az itt felsorolt hat intézményi tényező nem független egymástól, mintegy hálóként összefonódva gyakorolnak hatást a kormányzásra és a miniszteri karrierutakra. Az is megállapítható, hogy a különböző tényezők nem feltétlenül hatnak egy irányba. Például a pártok konszolidációja és a pártrendszer bipolarizációja, valamint a többségi fordulat a politikai kiválasztási szempontokat erősíti, a miniszterelnöki fordulat és az europaizáció viszont a szakértő miniszterek jelölésének kedvezhet. Ennek a folyamatnak a dinamikáját kívánjuk a konkrét kutatási tapasztalatok alapján az alábbiakban bemutatni.

KUTATÁSI EREDMÉNYEK

Politikus miniszterek és szakértő miniszterek

Ahogy az előzőekben már szóba került, a miniszteri szaktudás meghatározása nem egyszerű feladat. Egy miniszter soha nem teljesen amatőr, bár esetünkben, különösen az első és a második kormányzati ciklusban (az Antall- és a Boross-kormányok idején, 1990 és 1994 között) viszonylag nagy számban kerültek a kormányba olyanok, akiknek korábban semmiféle politikai és/vagy kormányzati tapasztalata nem volt. A rendszerváltás új feltételeket teremtett a politizáláshoz, viszont az új politikai elit tagjai nem rendelkeztek a korábbi időszakból mérvadó politikai tapasztalattal.

Ugyanakkor a miniszterek szaktudása magában foglal politikai készségeket és szakmai kompetenciát is, így nem könnyű az egyes típusok egymástól való elválasztása. A miniszterek általában korábbi politikai karrierjük alapján kerülnek kinevezésre, azonban a pártban végzett munkájuk, vagy a parlamenti szakbizottsági tagságuk (Blondel, 1991: 11.), vagy helyi politikai pozíciójuk során nem csak politikai, hanem szakpolitikai, szakmai tapasztalatokat is szerezhettek. Ezeket figyelembe véve, elismerve a miniszterség „kombinált” természetét, kísérletet teszünk két ideáltípus – a professzionális politikus miniszterek és a szakminiszterek definiálására.

Az elkülönítés nehézsége ellenére a politikatudományi szakirodalomban is megtalálható a különbségtétel – bár leginkább a politikai rendszerek szintjén. Eszerint a nem demokratikus rendszerek inkább hajlanak a szakminisz-

terek kinevezésére, mint a demokráciák, mivel nem kell tekintettel lenniük a politikai (akár választási, akár pártszempontok alapján megvalósuló) reprezentativitásra (Blondel, 1985). A demokratikus rendszerek keretei között pedig a képviselőt versus adminisztráció eltérő kormányzati súlyára (Blondel–Thiebault, 1991), valamint a kormányzat reprezentatív, illetve adminisztratív arculatának eltéréseire hívják fel a figyelmet (Cotta, 2000: 88–92.). Eszerint egyes országokban a (párt)képviselet és kormányzat kiemelt politikai szerepe jelenti a kormány (és a kormányzás) racionalitását, míg máshol a kormánytól leginkább az ügyek vitelét várják el. E két kormányzási logika érthetően eltérő miniszteri típusokat is feltételez.

A különbségek kimutathatók a magyar miniszteriális elit esetében is, bár a változatos szakmai életutak miatt a miniszterek besorolása különböző kategóriákba nem volt mindig egyszerű. A két típus elválasztásának alapját a miniszteri pozíció előtti karrierút, valamint az abból való kikerülés utáni karrierállomások elemzése képezte. Ennek alapján *politikus miniszter* kategóriába soroltuk be mindazokat, akik:

- bármely politikai párt tagjai,
- a politikai tevékenységet hivatásszerűen gyakorolták miniszteri kinevezésük előtt, pontosabban:
 - huzamosabb ideig önkormányzati és/vagy országgyűlési képviselőként tevékenykedtek,
 - helyi vezető politikai pozíciót töltöttek be,
 - szakmai/politikai pályájuk során voltak már korábban politikai jellegű kormányzati pozícióban
 - miniszterelnökként, politikai államtitkárként,¹¹
 - miniszteri pozíciót töltöttek be különböző tárca élén, akár több kormányban
- a miniszteri pozícióból való kikerülésük után huzamosabb ideig politikai (párt vagy képviselői) pozícióban folytatták munkájukat.

Abban az esetben, ha valaki egy jellemzően inkább szakmai karrier után *ugyanazt* a miniszteri posztot töltötte be több kormányban is, szakminiszteri besorolást kapott (ld. pl. Persányi Mikós, Petrétai József). Abban az esetben viszont, ha valakit az először szakmai alapon betöltött miniszteri pozíciója után *másik* tárca élére neveztek ki, ezt és esetleges további kinevezéseit politikainak tekintjük, és besorolását is ennek megfelelően változtatjuk (pl. Göncz Kinga a Medgyessy-, és az első Gyurcsány-kormányban szakminiszteri pozíciót töltött be, de 2006-tól külügyminiszterként politikus miniszterként szolgált; változtattunk Draskovics Tibor besorolásán is: a Medgyessy-, és az első Gyurcsány-kormányban betöltött pénzügyminiszteri pozíciójában szakminiszternek tekintettük, a második és harmadik Gyurcsány-kormányban tárca nélküli, majd igazságügyi miniszteri pozícióját azonban már politikai miniszter-

ségként értékeltük.). Ez megfelel az általánosan használt szakirodalmi álláspontnak is: a különböző tárca viselése önmagában politikusi (és nem szakértő) sajátosság (Blondel–Thiebault, 1991).

A hivatásszerű politikai tevékenység gyakorlása kapcsán a korábban betöltött politikai pozíciónál figyelembe vettük a pártállam idején betöltött politikai pozíciókat: MSZMP KB, PB tagságot, különböző pártszervezeti szinteken betöltött párttitkári funkciót, KISZ vezetői pozíciót, szakszervezeti vezetői posztokat. Akikre a fenti jellegzetességek közül akár egy is ráillett, a politikus miniszter kategóriába került.

A szakmai miniszter kategóriát az alábbi szempontok alapján határoztuk meg:

- politikai pártnak nem tagjai,
- nem töltöttek be huzamosabb időn át meghatározó politikai pozíciókat (pártvezető, országgyűlési és/vagy helyi képviselő, politikai vezető)
- miniszteri tisztségük előtt egy adott szakterületen meghatározó szakmai pályát futottak be,
- a miniszteri pozícióból való kikerülésük után visszatértek eredeti szakmájukhoz, illetve a politikai szférán kívül helyezkedtek el.

A szakminiszteri besorolásnál nem volt *kizáró ok* a parlamenti képviselőség, ugyanis volt néhány miniszter, aki minisztersége alatt tagja volt a parlamentnek, de nem volt párttag, soha nem töltött be politikai pozíciót, és kinevezése előtt és után is jellemzően szakmai karriert futott.

Két miniszterelnökünk profilja is érdekes a tipológia szempontjából. Bár a parlamentáris rendszerek működési logikája mindig politikai, mert a politikai alapú képviseletre épít, így a miniszterelnöki poszt önmagában véve politikai, Medgyessy Péter és Bajnai Gordon karrierje azonban jól demonstrálja a besorolás nehézségét a gyakorlatban. Egyrésztől egyszerű a besorolásuk, mert miniszterelnöki pozíciójuk előtt mindketten betöltöttek már politikai, miniszteri pozíciót: Medgyessy Péter először a pártállam idején, 1987–1988-ban, majd a Horn-kormány idején, 1996 és 1998 között volt pénzügyminiszter; Bajnai Gordon pedig Gyurcsány Ferenc második és harmadik kormányában töltött be miniszteri posztot. Közgazdász-szakértő háttérük ezeknél a politikai jellemvonásoknál azonban határozottabb. Medgyessy Péter a rendszerváltás után nem lépett be a Magyar Szocialista Pártba; Bajnai Gordon kormányzati pályafutását pedig 2006 júniusában az Európai Unióból érkező források kezeléséért, valamint a nemzeti fejlesztési koncepció megvalósításáért felelős kormánybiztosként kezdte, majd innen került 2008-ban Gyurcsány Ferenc kisebbségi kormányában az újonnan megszervezett Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium élére. Így korábbi (Medgyessy Péter esetében jellemzően a rendszerváltás utáni) szakmai háttérük alapján a két miniszterelnök közelebb áll ugyan a szakértő miniszteri besoroláshoz, de a miniszterelnöki pozíció jellege

miatt mégis mindkettőjüket politikusnak tekinthetjük.¹² A miniszterelnökök, a tipizálásnak megfelelően politikusok.

Ahogy a típusok megalkotásánál már említettük, egy első kinevezésekor szakértőnek tekinthető miniszter idővel politikai pályára léphet – beleértve ebbe a különböző kormányzati pozíciók betöltését, vagy egyéb politikai pozíciók megszerzését. Ezek azonban viszonylag ritka példák, az esetek többségében az jellemző, hogy a miniszterek jellemzően vagy politikai, vagy szakmai karriert futnak be. Azok a miniszterek, akik egy adott kormányba szakminiszterként kerültek be és pozíciójukat változatlanul megtartották akár több kormányban is, jellemzően szakértő miniszterként szolgáltak végig. Elvileg – és a típusok relevanciája szempontjából – felmerülhet, hogy politikus miniszterek válhatnak-e szakminiszterré oly módon, hogy többször ugyanannak a tárcaának a vezetésére kapnak megbízást, az adott terület „szakemberei” lesznek. Ilyen váltást végülis egyik miniszternél sem érvényesítettünk, mivel a területen megszerzett és bizonyított kompetencia ellenére meghatározó maradt az adott miniszter politikusi arculata. Ilyen miniszter volt például Magyar Bálint az oktatási tárca élén, Hiller István a kulturális tárca élén, vagy Kovács László külügyminiszterként.

A fenti tipológiával összhangban a politikus, illetve a szakminiszterek számát és arányát demonstrálja az 1. táblázat a rendszerváltás utáni 20 évben.

1. táblázat. A politikus és szakminiszterek száma és aránya az egyes kormányciklusokban (1990–2010)

	Antall	Boross	Horn	Orbán	Medgyessy	Gyurcsány 1.	Gyurcsány 2.	Gyurcsány 3.	Bajnai	Összes
Politikus miniszter	20 66,6 %	14 77,7 %	22 84,8%	18 62,1%	15 60%	14 63,6%	13 68,4%	13 76,4%	11 61,1%	140 68,6%
Szakminiszter	10 33,4%	4 22,3%	4 19,2%	11 37,9%	10 40%	8 36,4%	6 31,6%	4 23,6%	7 38,9%	64 31,4%
Összes	30	18	26	29	25	22	19	17	18	204

A táblázatban a miniszterelnök és a miniszterek egy adatsorban szerepelnek.

Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

Az összes kinevezés (204) tekintetében a miniszterek közel 1/3-a szakminiszter, de ha csak az első kinevezéseket tekintjük, a 139 miniszter közel 40%-a (54 fő) volt szakminiszter. Az eltérés a miniszteri szakmai karrier politizálódását takarja: többszöri kinevezést és portfólióváltást. A szigorú besorolási kritériumok ismeretében ez az arány igencsak magas, figyelembe véve a végrehajtó hatalom átpolitizáltságát.¹³ A folyamat dinamikáját az egyes kormányok politikus-, és szakminiszteri kinevezéseinek aránya mutatja meg.

Az első kormányba 1/3 arányban kerültek kinevezésre szakminiszterek. A magas arány oka egyrészt az, hogy a rendszerváltó elit a korábbi pártállami korszakban nem tudott politikai pozíciókat betölteni, másrészt pedig az új vezetés törekedett arra, hogy ne kerülhessenek felelős politikai pozíciókba az előző rendszerben politikai posztot betöltők. A politikus miniszterek között sokan aktív szerepet vállaltak a rendszerváltás átmeneti időszakában, ekkor szerezték első politikai tapasztalataikat, az átmenet idején váltak valóban politikussá. A szakértő miniszterek között ebben az időszakban olyan szakembereket találunk, akiknek a speciális szakmai tudására a miniszterelnök számított az átalakulás során, illetve tárca nélküli minisztereket, akiket Antall József a saját mozgásterét megnövelendő emelt be a kormányba egy-egy speciális szakterületre (Müller, 2008: 292–293.). A szakminiszterek és politikus miniszterek közötti különbségtétel az első kormányzati ciklusban a legnehezebb. Ahogy azt már másutt bemutattuk (Ványi, 2011) az 1990 és 1994 közötti időszak markánsan különbözött a következő évektől: az új politikai osztály, benne a kormányzati elit, éppen csak formálódóban volt. Sok szakember csatlakozott az új pártokhoz, és bár politikai pályafutásuk csak ideiglenes volt, de mivel résztvettek az átmenetben, a politikus miniszterekhez soroltuk őket. Az Antall-kormány (1990–93) 30 miniszteréből 22 volt párttag, a Boross-kormány (1993–1994) 18 tagjából pedig 14. Ezzel együtt igen nagy azoknak a száma, akiknek mind az 1989 előtti, mind az 1994 utáni karrierje világosan szakmai jellegű.

Az elmúlt húsz év során a rendszerváltás utáni első szocialista kormány (Horn, 1994–1998) idején töltöttek be a legnagyobb arányban miniszteri posztot politikusok. Ez egyrészt a szocialista utódpárt öröksége, de a koalíciós párt, a Szabad Demokraták Szövetsége is megerősítette ezt a törekvést. Ez a kormány működött leginkább a koalíciót alkotó pártok befolyása alatt. Bár a kormány koalíciós megállapodásra épült, az egyezség alapját inkább politikai és nem közpolitikai szempontok jelentették.

Az 1998-ban hivatalba lépő első Orbán-kormány, és különösen annak vezető ereje, a Fidesz-Magyar Polgári Párt a korábbiakhoz képest új politikai felfogást képviselt, amely nyomot hagyott a kormányzati politikán is. A kormányzati döntéshozatal centralizáltabbá vált, és ebben a miniszterelnök kiemelt szerepet kapott. A változás alapját egyrészt a legnagyobb kormányzópárt szervezeti jellemzői, másrészt a koalíciós partnerekkel való kapcsolatok jelentették. A Fidesz erősen központosított, és vezetőorientált párt. Esetükben a kormánynak volt pártja és nem a pártnak kormánya. Ezen felül a koalíción belüli viszonyok is konfliktusosabbak voltak, a kormányzati ciklus végére a parlamenti többség is elfogyott. Így a miniszterelnök érdekét szolgálta az, ha egy-egy pozícióba tisztán szakmai háttérrel rendelkező minisztereket nevez ki. Ezáltal politikailag különösen fontos területeken (gazdaság, költségvetési ügyek, kultúra) tudta megnövelni saját mozgásterét, mert itt nem volt szükség kompro-

misszumos megállapodásra a koalíciós partnerekkel. Szintén a miniszterelnököt erősítendő, ezzel párhuzamosan a Miniszterelnöki Hivatal lett a kormányzati munka központi szerve (Stumpf, 1999).

Hasonló szándék feltételezhető a következő miniszterelnök, Medgyessy Péter esetében is, aki fontos szaktárcák élére szintén nem politikus minisztereket nevezett ki. A párton kívüli miniszterelnöknek (még ha az MSZP jelöltje volt is), nem volt megfelelő háttérháza sem az MSZP-ben, sem a koalíciós partner SZDSZ-ben, a fontos területekre kinevezett szakminiszterek által kívánt szolid kormányzati háttérrel biztosítani magának. A szakértő támogatás kiépítése azonban nem volt sikeres, a hiányzó párttámogatás erodálta a miniszterelnök pozícióját. Ennek köszönhetően a rendszerváltás óta először a parlamenti ciklus közben mondott le a kormányfő.

A Medgyessy-kormányt követő szocialista kormányokban viszont már a politikus miniszterek növekvő jelenlétét láthatjuk. Ez összefüggésben áll a Gyurcsány Ferenc által 2006-ban meghirdetett új kormányzati filozófiával, amely a kormányzati munkát illetően még a miniszteri szint alatt is a politikai logika működését kívánta erősíteni, így szakminiszterek csak kis számban kerültek kinevezésre, és a ciklus kezdetén nem is a legerősebb kormányzati pozíciókba (igazságügy, környezetvédelem). Végül 2009-ben a politikai és gazdasági válság idején a miniszterelnöki székbe került Bajnai Gordon – bár mint miniszterelnök nem kapott mindenben szabad kezét az MSZP-től a válság kezelésére –, a korábbiánál nagyobb arányban nevezett ki szakminisztereket.

Kinevezések és lemondások

Elemzésünknek fontos részét képezi a politikus-, és szakminiszterek kiválasztásának és kormányból való távozásának összehasonlítása. Tisztában vagyunk azzal, hogy a miniszteri kinevezések és felmentések minden összefüggését nem tudjuk feltárni. Feltárhatóak a formális politikai és akár még a személyes indokok a kinevezéseket illetően, de az informális vagy véletlenszerű tényezők gyakran láthatatlanok maradnak. Egyáltalán, milyen minisztereket keresnek a kormányfők? A brit esetről írják, a miniszterelnökök intelligenciát, politikai éleslátást, munkabírást, a kormányzó párt általi elfogadottságot, jó médiamegjelenést, és a parlamenti munkában való minimális jártasságot, valamint személyes lojalitást várnak el minisztereiktől (King, 1994: 204.). A felsorolás általában is, de akár a magyar esetre is igaz lehet, de mi hozzátesszük a szakértő kompetenciát is a kinevezési szempontok közé.

A miniszterek kiválasztásának és a kormányból való távozásának vizsgálatakor figyelembe kell venni a miniszterelnök kiemelt szerepét a magyar alkotmányos rendszerben – benne a konstruktív bizalmatlanság intézményét, valamint azt, hogy a miniszterek nem a parlamentnek, hanem a kormányfőnek felelősek. Tudunk azonban hozni példákat arra is, amikor a miniszterelnök kinevezési autonómiája valamely külső ok miatt csorbult. Mindenekelőtt

a koalíciós megállapodások a Horn-, az első Orbán-, a Medgyessy-, és Gyurcsány Ferenc első két kormánya esetében egyértelműen meghatározták, melyik párt melyik tárca élére jelölhet minisztert. Amikor a miniszterelnök megpróbálta figyelmen kívül hagyni a koalíciós megállapodást, az két esetben is kormányválsághoz vezetett: Medgyessy Péter akkor bukott meg, amikor megpróbálta a koalíciós partnere által jelölt gazdasági szakminisztert eltávolítani posztjáról; és Gyurcsány Ferenc második kormánya szintén annak esett áldozatul, hogy a kormányfő egyeztetés nélkül kívánta elmozdítani posztjáról az SZDSZ által jelölt, az egészségügyi tárcat vivő, szintén szakértő minisztert. Ezek a példák nem csak azért érdekesek, mert demonstrálják, milyen korlátok között működnek a miniszterelnökök, hanem azért is, mert rávilágítanak a koalíciós partnerek közti konfliktusok jelentőségére, illetve arra, hogy a miniszterek milyen komplex szakpolitikai és politikai erőteben tevékenykednek.

Bár a koalíciók Magyarországon soha nem irányultak kifejezetten szakpolitikai programra, a politikai, hivatali versus szakpolitikai célrendszer (office seeking versus policy seeking) aránya nem volt stabil, és a két szempont aránya kormányonként, de akár egy-egy kormányzati cikluson belül is változott. Általánosságban elfogadott az az álláspont, hogy „...az adott tárca elfoglalása nyújtja a párt számára a legjobb esélyt a terület kormányzati teljesítményének befolyásolására” (Müller, 1994: 32). Példaként említhető a Kisgazdapárt, amely azokban a kormányokban, amelyekben részt vett (Antall-, 1990–1993, Orbán-, 1998–2002) magának igényelte a földművelésügyi tárcat; nem szakminisztert, hanem a pártvezetőt nevesítette a posztra – aki destabilizálta a kormány működését mind szakpolitikai mind politikai értelemben. A másik oldalon a bal-közép kormányokban az SZDSZ elsősorban a kulturális, a környezetvédelmi, illetve legutóbb az egészségügyi tárcat foglalta el, és a tárcák élére javarészt világos szakpolitikai célokkal és elképzelésekkel rendelkező minisztereket javasolt. Az egészségügyi reform és annak kudarca volt az utolsó csepp a pohárban, amely miatt felbomlott az MSZP–SZDSZ koalíció 2008-ban.

Ahogy a fenti példák is mutatják, a párt határozott szakpolitikai preferenciája nem determinálja automatikusan sem a politikusi, sem a szakminiszteri kinevezést, és mint láttuk, mindkét eset politikai és egyben kormányzati válsághoz is vezetett. A szakpolitikai nézeteltérések a koalíción belül, valamint a nagyobbik koalíciós párt támogatásának hiánya jelentette a kudarc hátterét, függetlenül a miniszterek típusától. De miért van az, hogy egyes pártok a közpolitikai céljaikat erős párteberekkel, más pártok erős szakemberekkel igyekeznek elérni a kormányban? Ez valószínűleg függ a párt háttérétől (rendelkezésére áll-e egy szakértői holdudvar) és a pártvezetés szervezeti és politikai elképzeléseitől: mennyire remélnék a portfóliótól láthatóságot és politikai hatalomkiterjesztést? Előfordulhat, hogy valamely közpolitikai terület konfliktusaiban nem akar a párt egyik fontos arca sem megjelenni. Laver és Shepsle (2000) reflektálnak erre a problémára, amikor a pártokat a kormányalakítás

szempontjából a miniszterségre alkalmas (*ministrables*) szereplők száma szerint is csoportosítják: a pártok egy része nem tud kellő számban kompetens minisztert felmutatni – és itt a kompetencia nem feltétlenül konkrét szakértelmet, hanem politikai és esetlegesen szakmai tekintélyt jelent.

Mindezeket a pártpolitikai koalíciós szempontokat nem szem elől tévesztve a kinevezések irányára vonatkozó első megjegyzésünk mégis az, hogy sok szakminiszter a miniszterelnök személyes környezetéből került ki, tanácsadója volt, vagy a közvetlen baráti köréhez tartozott. Az első Orbán-kormánytól Gyurcsány Ferenc harmadik kormányáig a szakminiszterek többsége kinevezése előtt a miniszterelnök közvetlen környezetéhez tartozott. Ez erősíti azt a feltételezésünket, hogy a szakminiszteri háttér a miniszterelnök „politikai függetlenségének” egyik instrumentuma, amivel mozgásterét bővítheti. Alátámasztja-e ezt a vélekedést a két miniszteri típus jelenléte az egyes tárcák élén? Mely tárcák élére neveztek ki jellemzően szakminisztereket? Ezt mutatja a 2. táblázat.

2. táblázat. Szakminiszteri tárcák (1990–2010)

	Antall	Boross	Horn	Orbán	Medgyessy	Gyurcsány 1.	Gyurcsány 2.	Gyurcsány 3.	Bajnai	Összes
MEH	–	–	–	1	1					2
Tárca nélküli miniszterek	3	1			3			1		8
Belügyminisztérium/Önkormányzati Min.				1			1			2
Igazságügy Minisztérium					1	1	2		1	5
Külügyminisztérium				1		1			1	3
Gazdasági tárcák	4	2	3	3	1	1	1	2	2	19
Környezetvédelmi tárcák				2	1	1	1			5
Pénzügyminisztérium	2		1	1	2	1			1	8
Kulturális tárcák	1	1		1	1	1				5
Egészségügyi-Szociális tárcák				1		2	1	1	2	7
Összesen	10	4	4	11	10	8	6	4	7	64

Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

Az összesen 64 szakminiszter közül kiemelkedően sokan szerepeltek a gazdasági tárcák élén, a szakminiszterek 1/3-a töltött be ilyen pozíciót. Szintén nagy létszámban töltötték be szakminiszterek a pénzügyminiszteri posztot, a két területen együttesen a szakminiszterek 42%-a dolgozott. Első ránézésre úgy tűnik, hogy a miniszterelnökök azokon a területeken preferálták a szakminiszterek kinevezését, amelyek a kormányprogram végrehajtása szempontjából különösen fontosak voltak. Viszont, ha részletesebben megnézzük a szakminiszterek helyzetét, azt tapasztaljuk, hogy például a pénzügyminiszterek többnyire korán elhagyták a kormányt, aminek háttérben joggal feltételezhető a politikai nyomás, a kormányzati politikai érdekek és a miniszterek közpolitikai elképzeléseinek konfliktusa – vagyis kimondatlanul a miniszterelnöki szerep dilemmája: a politikai hatalom megtartásának és a közpolitikai feladatok és ígéretek teljesítésének potenciális konfliktusa.

Ezt igazolja az a jelenség, hogy a felmentett pénzügyminiszterek utódja sok esetben politikus miniszter lett, és ugyanez a tendencia figyelhető meg a gazdasági miniszterek esetében is. Példaként említhető a Járai Zsigmond–Varga Mihály pénzügyminiszteri váltás. Úgy tűnik, a választások közeledtével ezek a tárcák a kormányzat politikai érdekei alapján jobb kézben vannak egy-egy politikusnál, aki várhatóan inkább elfogadja a politikai szempontokat a gazdaságpolitika és a költségvetési politika alakításában.

Összességében a szakértő minisztereket nagy számban váltották fel politikus miniszterek. Ezt a folyamatot szemlélteti a 3. táblázat, amely egyúttal kiegészíti az 1. ábra általános képét is.

3. táblázat. A miniszterek fluktuációja (1990–2010)

	szak- vagy politikus miniszterek száma	kitölti a kormány-ciklus egészét	ciklus közben távozik	ciklus közben érkezik, kinevezése után kitölti a kormányciklust	politikus vagy szakember váltja	
Szakminiszter	64	25 (39 %)	23 (36%)	16 (25%)	P: 16	SZ: 6*
Politikus miniszter	140	82 (58 %)	31 (22%)	27 (20%)	P: 21	SZ: 9**

* A Medgyessy-kormányban a Juhász Endre által betöltött, az EU csatlakozás koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszteri poszt 2004. május 1-én megszűnt.

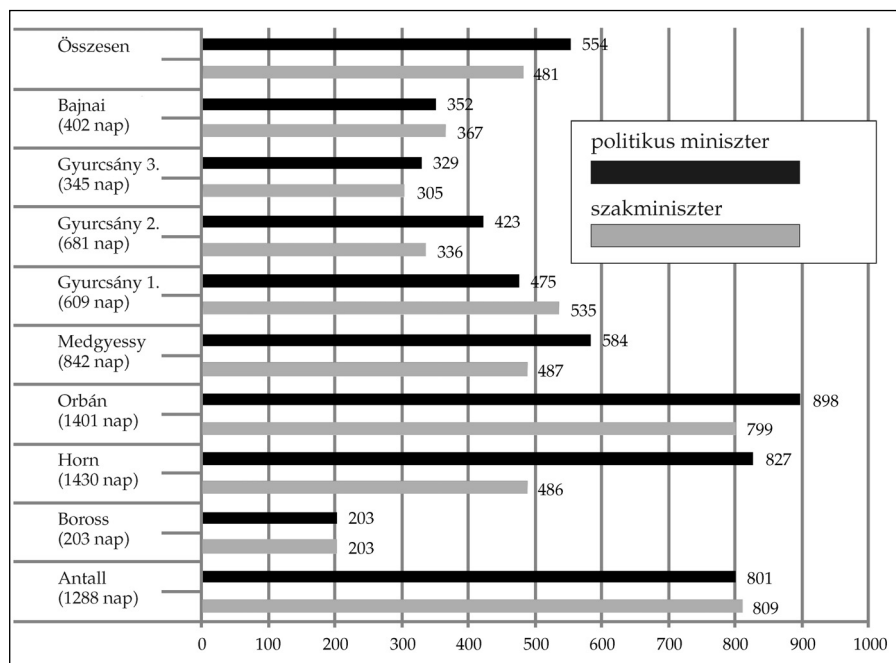
** Az Antall-kormányban Horváth Balázs lemondása után tárca nélküli pozíciója megszűnik
Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

A 3. táblázat szerint a ciklus közben távozó 23 szakminiszter helyére 16 politikus miniszter (70%) és 6 szakminiszter került, de a 31 politikus minisztert csak 9 esetben (30%) váltotta szakminiszter.

Viszonylag nagy számban kerültek tárca nélküli miniszteri pozícióba szakemberek. Ezek a szakértők általában egy speciális szakmai terület felügyeletét látták el, mint például az EU-ügyek, az esélyegyenlőség, a privatizáció, vagy olyan ügyeket felügyeltek, amelyek koalíciós vagy pártalkukat igényeltek. Az eddig említett tárcákon kívül a klasszikus tárcák élére (a pénzügy kivételével), mint a belügy, a külügy és a honvédelmi tárca, inkább politikus miniszterek kerültek kinevezésre. A honvédelmi miniszteri posztot a rendszerváltás óta eddig minden kormányban politikus töltötte be. A gazdasági, és pénzügyminisztereken kívül legnagyobb arányban szakminisztereket olyan területeken találhatunk, amelyeknek az irányítása speciális szaktudást is igényel, mint például az egészségügy, a szociálpolitika vagy a környezetvédelem.

Mindezeken felül a kormányzás oldaláról nézve az egyes miniszter típusok helyzetének, szerepének értékelésekor azok hivatalban eltöltött idejét is érdemes megvizsgálni. A miniszteri pozícióban eltöltött idő, és különösen az, hogy kinevezésük után kitöltötték-e az adott kormányzati periódust, rávilágíthat a kormányzat belső dinamikájára.

2. ábra. A politikus miniszterek és a szakértő miniszterek hivatalban eltöltött ideje kormányonként (nap), valamint az egyes kormányok hossza (nap)

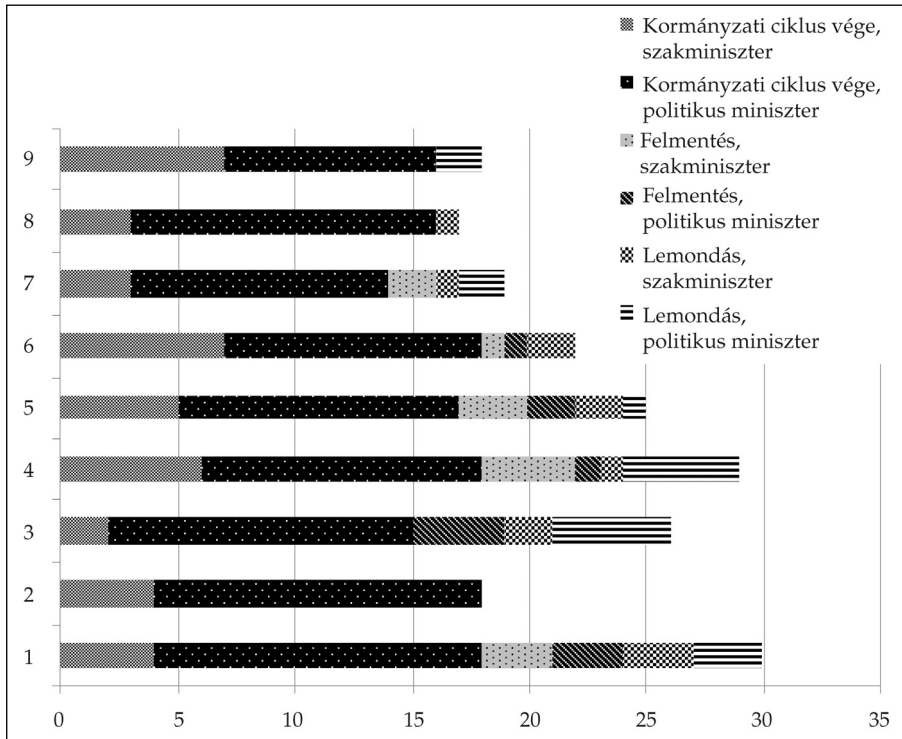


Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

A 2. ábra mutatja, hogy a különböző minisztertipusok kinevezésük után átlagosan hány napot töltöttek pozíciójukban. A szakminiszterek láthatóan kevesebb időt. Az Antall-, az első Gyurcsány-kormány és a Bajnai-kormány kivételével mindegyik kormányban rövidebb ideig szolgáltak a szakminiszterek, a legjelentősebb különbség a Horn-kormány és a második Gyurcsány-kormány, tehát a politikai kinevezéseket leginkább vállaló két kormány esetében volt. Érthető, hogy a két – bár különböző okokból – de legrövidebb ideig szolgáló kormány esetében (Boross Péter és Bajnai Gordon miniszterelnöksége alatt) nincs, illetve jelentéktelen az eltérés a két miniszteri csoport szolgálati idejében.

A két miniszteri csoport eltérő kinevezési és szolgálati gyakorlata mellett a kormányból való kikerülésük esetében is találunk különbségeket. „A miniszterelnökök pragmatikusan tekintenek az egyéni miniszteri felelősségre; a minisztereknek akkor kell távozniuk, amikor a megtartásuk politikai költsége már meghaladja lemondásuk költségét” – állapítja meg általánosságban a kutató (Rhodes, 2006: 329.). Egyértelmű, hogy a miniszterek távozása mögött mindig komoly okok húzódnak meg: egyetlen kormányfő (és kormánypárt) sem örül annak, hogy ítélőképessége – a feltételezhetően rossz kiválasztás okán – megkérdőjeleződhet, fel kell mentenie vagy más tárcához kell juttatnia miniszterét. A média is általában jobban érdeklődik egy-egy kormánytag felmentése, mint kinevezése iránt. Milyen okokból, milyen módon távoznak a miniszterek, és ezen belül vannak-e a szakminiszterekre, illetve a politikai miniszterekre inkább jellemző távozási módok. Erre tér ki a 3. ábra, amely – az írás céljához illeszkedően – a miniszterekre vonatkoztatja a távozás okait, de a kutatásnak majd folytatódnia kell a kormány belső tulajdonságaival és működésével való összefüggések mint deszelektációs okok feltárásával. Például Huber és munkatársai (2008) a koalíció formájával és belső viszonyaival, a portfóliók sajátosságaival kötik össze a miniszterek távozását. Maradjunk azonban egyelőre az általánosan használt (Dowding–Dumont, 2009) „személyes okok”-nál. A távozás okai között kézenfekvő a kormányzati periódus vége, ezen kívül a két nagy oksági csoport a felmentés és a lemondás. Ahogy a 3. táblázatban láttuk, a szakminiszterek 39%-a és a politikai miniszterek 58%-a töltötte ki a teljes kormányciklust. Ez jelentős különbség a két csoport között, és jelzi, hogy a szakminiszterek támogatása kevésbé stabil, mint a politikai minisztereké.

3.ábra. A miniszterek távozásának okai kormányonként (1990–2010)



Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

A miniszterek legnagyobb része a ciklus végén hagyta el pozícióját, de a ciklus közben távozóik esetében markáns különbséget fedezhetünk fel a szakminiszterek és a politikai miniszterek között. Ahogyan már korábban is láthattuk, összességében a miniszterek fele töltötte ki a kormányciklus egészét. Ha ehhez az adathoz hozzávesszük az egy adott kormányzati ciklus közben érkezett, és a kormány távozásával leköszönő minisztereket, azt láthatjuk, hogy az elmúlt húsz évben a miniszterek közel $\frac{3}{4}$ -e (73%) pozícióját a kormányzati periódus végén hagyta el. A politikai miniszterek pozíciója összességében és az egyes kormányokon belül is stabilabb, függetlenül attól, hogy mekkora a két típus aránya az adott kormányban. A második legfontosabb oka a szakminiszterek távozásának a felmentés, amelynek háttérében, a magyar rendszer alkotmányos sajátosságait figyelembe véve, a miniszterelnök áll. A miniszterelnök stratégiai megfontolásai adják ennek alapját: a kormány népszerűsége, a koalíciós partnernek, a saját pártnak, sőt a többi miniszternek küldött üzenet lehet a lemondás mögött – az egyes miniszter teljesítményének, az azzal való „stratégiai megelégedettségnek” a kontextusában. Azért használjuk e különös szöveget, mert a miniszteri teljesítmény mérésére sokféle szempont

használható, amelyek között emberi, szakmai és politikai megfontolások keverednek, a döntés (lemondatás) tehát valamiképpen ezek integrálása alapján formálódó stratégiai lépés.

A média gyakran magyarázza egy-egy szakminiszter felmentését annak szakmaiságával, azaz hogy munkája során inkább a szakmai, mint a politikai érveket tartotta szem előtt. Néhány miniszter távozása kapcsán sajtóhírekben vagy interjúkban felbukkant, hogy vállalt feladatukat azért nem tudták megfelelően teljesíteni, mert a politika túlságosan nagy nyomást akart gyakorolni területükre.¹⁴ A politikus miniszterek távozásának oka ezzel szemben leggyakrabban a lemondás volt, leginkább politikai okokból. Nem egy esetben a politikus miniszterek azért mondtak le kormányzati pozíciójukról, mert pártjukban különböző vezetői pozíciót nyertek el (Kövér László, Pokorni Zoltán, Hiller István, Szekeres Imre).

Összességében a miniszteri kinevezések és a távozások okainak elemzése azt mutatja, hogy a magyar kormányok az elmúlt húsz évben alapvetően politikai kormányok voltak, de ezzel együtt bizonyos speciális területeken (gazdaságirányítás, pénzügyek) nyitottak voltak a szakmai racionalitás felé. A miniszterek nagy többsége politikus miniszter volt még közvetlenül a rendszerváltás utáni első kormányokban is. Az első Orbán-kormányban az új kormányzati szerepfelfogásnak megfelelően Orbán Viktor megerősítette a miniszterelnök pozícióját, a Miniszterelnöki Hivatal vált a döntéshozatal központi szervévé, és a korábbiakhoz képest több szakminisztert neveztek ki. Ezt az új struktúrát tovább vitte Medgyessy Péter is (2002–2004), mint párton kívüli miniszterelnök. A két miniszterelnök kinevezési szempontjai azonban alapvetően különböztek egymástól: Orbán Viktor a szakminiszterek kormányba emelésével a koalíciós-, és a pártok közötti konfliktusokat kívánta csökkenteni, Medgyessy Péter viszont a szakértőkkel saját támogatói bázisát kívánta megalapozni. Medgyessy a szakértőkkel politikai gyengeségét kompenzálta, Orbán viszont elég erős volt politikailag, hogy élhessen a szakminiszteri kinevezésekkel. Az első Gyurcsány-kormány alapvetően nem különbözött a Medgyessy-kormánytól, viszont a többi Gyurcsány-kormány ismét új kormányzati filozófiát képviselt, amely szerint a kormány elsősorban politikai tevékenységet végez. Ez a felfogás rányomta a bélyegét a miniszteri kinevezésekre is. Végül a szakminiszterek aránya a Bajnai-kormányban növekedett meg ismét, aminek háttérében egyértelműen a kialakult gazdasági-, és politikai válsághelyzet kezelésének feladata állt.

Miniszteri teljesítmény

Nem az volt a célunk, hogy a miniszterek karrier-háttérét és kormányzati helyzetét egybekapcsoljuk a miniszteri vagy a kormányzati teljesítmény elemzésével – ez egy következő kutatás tárgya lesz. Néhány megjegyzés mégis ide kívánkozik.

Az előzőekben láthattuk, hogy a szakértő miniszterek sebezhetőbbek, mint a politikus miniszterek. Az utóbbiak politikailag beágyazottak, és így védettebbek a pártok/koalíciós partnerek által. Mi lehet a szerepe a miniszterek teljesítményének a feltárt fluktuációs (kinevezési és leváltási) gyakorlatban?

A szakirodalom visszafogott mind a szelekció, mind a deszelekció teljesítménnyel való összefüggését illetően. A miniszteri kormányzás, tehát az egyes miniszterek nagyfokú önállósága általában ritka jelenség korunkban, de az egyes miniszterek mégis megjeleníthetnek eltérő szempontokat ugyanabban a portfólióban. Ezzel együtt is „...nehéz előre jelezni, hogy mi a szakpolitikai hatása egy bizonyos miniszter kinevezésének egy adott tárca élére” (Andeweg–Bakema, 1994: 71.), hiszen a miniszterek munkája az általános kormányzati célok és a konkrét minisztériumi érdekek határterületén zajlik, a pártok, a bürokrácia és az egyéni szándékok összefüggésében, nem is beszélve a hazai és nemzetközi politikai és szakpolitikai környezetről.

Hogyan kapcsolódik a miniszterek szaktudása (például a szakminiszterek kormányban betöltött szerepe és funkciója) a szélesebb értelemben vett kormányzati ügyekhez, hozzáad-e az egyes kormányok teljesítményéhez? Úgy véljük, hogy a kormány teljesítménye több, mint miniszterei teljesítményének egyszerű összege, hiszen a kormány politikai, intézményi és külső körülmények által meghatározott kontextusban működik. Interjúkban, sajtóhírekben felbukkannak utalások, hogy van összefüggés az egyéni miniszteri teljesítmények és a kormány sikerességének vagy kudarcának megítélése között, ennek bizonyítása azonban további kutatásokat igényel. A szakminiszterek nagy aránya egy-egy kormányban nincs feltétlenül egyenes arányban a kormányok harmonikus, szakmai alapokra helyezett működésével. A gyakorlatban vannak – voltak kifejezetten politikus kormányok, amelyek jól teljesítettek, és vannak, voltak olyan kormányok is, amelyekben sok szakértő miniszter dolgozott, mégis elbukott a programjuk. „Igaz, a kormány teljesítményének nincs tökéletes mércéje” (Berlinski és mtsai, 2010: 561.). A kormány teljesítménye a többi miniszternek a teljesítményétől is függ, és viszont: az egyes miniszter értékelése elválaszthatatlan a kormány egészének, így a többi miniszter teljesítményétől (Berlinski és mtsai, 2010).

Kutatásunk jelenlegi szakaszában nem rendelkezünk még pontos mutatókkal a kormányzat sikere és az egyes miniszterek teljesítménye közötti összefüggésről. Néhány egyedi eset alapján azonban azt feltételezhetjük, hogy az összkormányzati teljesítmény és a miniszterek szakmai munkája, sikeres szakpolitikájuk kölcsönösen hatnak egymásra. A közelmúlt szolgáltatott erre éppen jellemző példát: a 2006-ban hivatalba lépő második Gyurcsány-kormány legfontosabb szakpolitikai célkitűzése az egészségügyi reform, az egészségügy és a társadalombiztosítási rendszer átalakítása volt. Ezt a feladatot (és egyben ez egészségügyi tárca) egymás után két szakpolitikus, Molnár Lajos és Horváth Ágnes sem tudta jól menedzselni, és mondhatjuk, hogy bár a koalíciós

partner SZDSZ választási ígérete volt az átalakítások végrehajtása, mégis az egész kormány bukott végül bele a szakpolitikai kudarcba. Ennek következtében az SZDSZ felbontotta a 2006-ban az MSZP-vel megújított koalíciós megállapodását, így Gyurcsány Ferenc harmadik kormánya végül kisebbségi kormányként működött, majd 2009-ben ismét új kormány került hatalomra Bajnai Gordon vezetésével.

Ugyanakkor ez az eset jelzi, hogy mennyire összefonódnak a politikai és a szakpolitikai szempontok mind a kormányok, mind a miniszterek tevékenységében és teljesítményében. Tényszerűen azonban nem tudjuk, hogy különbözőképpen dolgoznak-e a politikai miniszterek, illetve a szakminiszterek. E kérdés másik oldala, hogy a két miniszteri csoportot különbözőképpen kezelik-e a politikai aktorok és más intézményi szereplők. Megfigyeléseink alapján a média – amely egyaránt képes karriereket beindítani és derékba törni – különböző módon kezeli a két csoportot: úgy tűnik a szakminisztereket komolyabban veszik, és ritkábban helyezik bulvár kontextusba őket. Ezt a megfigyelést természetesen árnyalhatja az, hogy egy-egy miniszter mennyire van fókuszban a kormányzati munka szempontjából. Feltehetően, ha valaki a figyelem középpontjában dolgozik, ahol sok a konfliktushelyzet, a média semlegessége, támogatása idővel elpárolog.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az írás végén megállapíthatjuk, hogy eredményesen el tudtuk különíteni a politikai és a szakminiszter profilokat, felfedezhettük a miniszterek sajátos karrieridentitását, és a két csoport kormányon belüli karrierhelyzete igazolja az elkülönítést: a miniszteri fluktuáció összefügg a szak- és politikai miniszteri háttérrel. Ezzel együtt is óvatosan kell kezelni ezt a dualitást. Mindkét csoport komplex és változó körülmények között tevékenykedik. Bizonyos szempontokból a dualitás kifejezettebb, míg más tekintetben nagyon is hasonlóak egymáshoz a két miniszteri csoport tagjai.

Következtetéseinket két dimenzióban összegezzük. Elsőként – visszatérve az írás elején megfogalmazott kontextuális változókhoz – áttekintjük, hogy ezeknek milyen hatása volt az egyes miniszteri típusok megjelenésére, gyakoriságára. Ezt követően a két miniszteri típus jellemzőit foglaljuk össze karrierútjuk és karrierhelyzetük szempontjából.

Az intézményesülés hatását tekintve (ide tartozik a pártok, a kormány és a parlament viszonya, valamint a stabilitás kérdésköre) ellentmondásos következtetésekre jutottunk. A pártok konszolidációja szempontjából a hatás nem egyértelmű. Egyes pártok a pártot megszemélyesítő szereplőket jelöltek inkább miniszteri pozícióba, más pártok inkább a közpolitikai céljaik – választási ígéreteik – megvalósítására alkalmasnak tűnő szakpolitikuskokat nevesítettek. Ezzel közvetve a pártok (olykor egy adott párt tekintetében is változó) *policy-*

seeking, illetve *office-seeking* stratégiájára vonatkozóan is kaptunk információt. A kormány erejének növekedése a parlamenttel szemben ellentmondásos hatású: a koalíció nagy pártjai megengedhetik maguknak, hogy ne pártjuk erős embereit küldjék be a kormányba, míg a kisebb koalíciós partnerek számára a kormánytagság a garancia. Ezt látjuk az MDF és az FKGP esetében az Orbán-kormányban, az SZDSZ esetében a Horn-kormányban, de az SZDSZ már másként viselkedett a 2002 utáni időszakban, vagyis kis-párti szakaszában.

Vagyis az intézményesülés önmagában nem jelent egyértelmű „miniszteri” következményeket. Inkább az intézményesülés iránya meghatározó. Ezek között is különösen érdekes a miniszterelnök hatása. A posztkommunista demokráciákhoz képest különösen erős magyar miniszterelnöki pozíció tette lehetővé a szakminiszterek fokozottabb jelenlétét a kormányba, bár mint láttuk, ez nem mindig ugyanazt a célt szolgálta: volt olyan kormány, ahol a miniszterelnök a szakértő miniszterek által a saját mozgásterét kívánta (és tudta) megnövelni, de volt olyan is, ahol a szakminiszterek biztosították a politikai partnerekkel szemben (vagy éppen helyett) a kormányzati döntéshozatalhoz szükséges támogatást. Az idővel egyre erősödő kormányfői pozíció egyértelműen lehetőséget teremt arra, hogy a miniszterelnök a miniszteri kinevezéseken keresztül fokozott ellenőrzést tudjon gyakorolni egy-egy számára politikailag fontos terület felett, akár szakminiszterek útján is. Az előbbi jelenségek lényegében a politikai rendszer többségi átalakulását jelzik, és összességében a politikai miniszterek kinevezésének kedveznek.

Az adminisztráció politizációja kapcsán közvetlen hatást nem tudunk megállapítani, mert kutatásunk fókuszsa, a fluktuáció erre vonatkozóan nem adott elegendő információt. Etekintetben inkább a kormányzati és miniszteri teljesítmény szempontjából mérlegelendő jelenségegyüttesről van szó. A kormányzati hatékonyság szempontjából vár elsősorban feltárásra a bürokrácia politizációjának hatása – a miniszterek teljesítményével, de az egész kormányzat teljesítményével összefüggésben. Mégis úgy gondoljuk, hogy a politizálódó bürokrácia nem kedvez a nem politikai minisztereknek. Ezt erősítették a kormányzati szerkezeti (törvényi) változások, amelyek fokozatosan, és döntően 2006 után eltértek az eredeti elképzeléstől, vagyis a politikai miniszterek kinevezésének kedveztek.

Az Unió csatlakozás közvetlen környezet a miniszteri feltételrendszert: több szakminisztert jelentett, ami egybeesett Medgyessy Péter miniszterelnöki törekvéseivel is a szakminiszterek kinevezésében. Ez a példa is mutatja, hogy az egyes kontextuális változók felerősíthetik egymást – vagy éppenséggel ellentmondhatnak egymásnak.

Két, a kontextuális változók körében nem vizsgált, de az adatok feltárása nyomán felbukkanó körülmény hatását is meg kell említeni. A kormányzati cikluson belül az idő előrehaladtával csökken a szakminiszterek és növekszik

a politikus miniszterek kinevezésének esélye. A baloldali kormányokban nagyobb a politikus miniszterek kinevezési aránya, különösen a nagy koalíciós partner esetében. Az alábbi összegző táblázatban (4. táblázat) „+” jellel értékeltük, ha a kontextuális feltétel valamelyik miniszteri típus megjelenésének kedvezett, „-” jellel, ha nem, és „+-” jellel, ha ellentmondásos hatást találtunk.

4. táblázat. A kontextuális feltételek hatása

	Szakértő miniszter	Politikus miniszter
Intézményesülés	+-	+-
A miniszterelnök hatása	+	
Többségi fordulat	-	+
EU-hatás	+	
Az adminisztráció politizációja	-	+
Kormány szintű szerkezeti váltások	-	+
<i>Kiegészítő feltételek:</i>		
Baloldali kormány	-	+
Közlegő választás	-	+

A miniszterek karrierútját tekintve azt állapíthatjuk meg, hogy bár minden miniszteri pozíció jellegénél fogva politikai, mégis a kormányokba meghatározott céllal és funkcióval időről időre kineveznek nem politikus minisztereket. A szakminiszterek pozíciója a kormányban különböző célokat szolgálhat. A kormány működése, a döntéshozatali mechanizmusok, a koalíciót alkotó pártok ereje és egymáshoz való viszonya, a megvalósítandó szakpolitikai program befolyásolják a kabinet személyi összetételét. A rendszerváltás óta eltelt húsz év magyar kormányai az e tényezőkhöz való eltérő viszonyulásuk folytán más-más érvrendszer alapján emeltek be szakértőket a kabinetbe. Az eltérő indokok ellenére viszonylag egységes kép rajzolódik ki az elmúlt húsz év két miniszteri típusának kabinethez kötődő karrierjellemzőiről. Ezt foglalja össze az 5. táblázat.

5. táblázat. A miniszteri típusok kormányon belüli helyzete

	Szakértő miniszter	Politikus miniszter
Miniszter és párt kapcsolata	Kevésbé függ a pártoktól	Erőteljesebb pártfüggés
Miniszter és miniszterelnök kapcsolata	Erőteljesebben függ a miniszterelnöktől	Kevésbé függ a miniszterelnöktől
Jellemző tárcák	Gazdasági/Pénzügy/„Új” minisztériumok	Klasszikus tárcák
Szolgálati idő	Átlagosan rövidebb	Átlagosan hosszabb
A pozícióból való távozás legfőbb oka	Felmentés/elbocsátás	Kormányváltás, lemondás

A szakértő miniszterek mivel nem párttagok, kevésbé függenek a kormány-pártoktól, velük szemben inkább a miniszterelnökhöz kötődnek kiválasztásuk és elbocsátásuk tekintetében egyaránt. A szakminiszterek kiválasztásában több tényező is szerepet játszik. Az okok között megtalálhatók az egyedi karrierálmások, mindenekelőtt a jelentős szakmai háttér, de sokaknál megtalálható a miniszterelnökhöz kapcsolódó szakmai (vagy baráti) kapcsolat, pozíció. A tágabb értelemben vett okok között szerepel a miniszterelnök érdeke is abban, hogy legyen a kormányban a pártoktól független embere, aki lojális hozzá. A koalíciós pártok politikai érdekének könnyen áldozatául is eshetnek azonban a szakértők. Ezekben az esetekben az lehet a szakértő miniszterek esélye, hogy egy szakértő talán könnyebben tudja „eladni” az adott politikai elképzelést, mint a politikai konfliktusoknak jobban kitett politikus. Végül a szakértők kinevezésének okai között megemlíthető az a politikai megfontolás is, hogy az igazán fontos tárcák élére, amelyek meghatározzák a kormány lehetőségeinek és kényszereinek körét, a szakértői háttér a kormány teljesítménye szempontjából is fontos lehet.

A politikus és szakértő miniszterek markánsan különböznek egymástól pozíciójuk elhagyásának okait illetően is. Az adatok azt mutatják, hogy a politikus miniszterek helyzete a kormányokban stabilabb, a politikai háttér és a politika működésmódjának ismerete hosszabbtávú kormányzati karrierre ad lehetőséget. A politikus minisztereknek nagyobb befolyásuk van saját kormányzati pályafutásukra, hiszen lényegesen nagyobb arányban volt lehetőségük egy-egy kormányzati ciklust végigszolgálni, mint a szakminisztereknek, és emellett jellemzően inkább saját döntésükből fakadó lemondással vetettek véget kormányzati karrierjüknek. Ezek a tényezők alapvetően befolyásolják az egyes miniszter típusok szolgálati idejét. Nagyobb mozgásteret biztosít a politikus minisztereknek, hogy a szakminiszterek számára jellemzően csak bizonyos, többnyire speciális szaktudást igénylő tárcák nyitottak. Ez azonban nem teremt automatikusan „hátrányos helyzetet” a szakminiszterek számára, hiszen ahogyan láttuk, sok esetben éppen a stratégiai és a kormányprogram megvalósítása szempontjából kiemelten fontos gazdasági és pénzügyi tárcák élére kaptak kinevezést.

Összefoglalva az elmúlt húsz év tendenciáit megállapíthatjuk, hogy a szakértő miniszterek aránya és szerepe csökken a kormányzati munkában. Bár írásunk nem foglalkozik a 2010-es választások után kialakult kormányzati struktúrával, annyit azonban mégis érdemes megjegyezni, hogy a kétharmados parlamenti többséggel kormányzó, pártszövetségi alapon felálló kormány még inkább megerősítette ezt a tendenciát. Miért lesz egyre kevésbé szükség ebben a struktúrában a szakértő miniszterekre? Részben a politikai rendszer általános irányváltása, a többségi fordulat okán, részben azonban a politikai folyamatok miatt is. Ahogy láttuk, a miniszterelnöknek saját mozgásterének növeléséhez volt szüksége a szakértő miniszterekre. Amennyiben a párt, mint szerve-

zeti erő irreleváns, mert túlcentralizált és nem jeleníti meg, és nem is aggregálja a képviseleti tartalmakat, a miniszterelnöknek nincs szüksége a szakértelemre, politikai kormányzást folytat.

JEGYZETEK

- ¹ Ezúton köszönjük a TÁMOP- 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 projekt támogatását a cikk megírásában
- ² Az írás egy korábbi változatát az ECPR Joint Sessions of Workshops, St. Gallen, 2011 konferenciáján mutattuk be. Az ott elhangzott értő bírálatokért itt mondunk köszönetet elsősorban Holger Döring, Despina Alexiadou, Kaare Strom, Hanna Back kollégáknak és a workshop többi tagjának.
- ³ Ilyen volt Rabár Ferenc, az Antall-kormány első pénzügyminisztere, Szabó Pál Gyurcsány Ferenc harmadik kormányában, vagy Ficsor Ádám a Bajnai-kormányban.
- ⁴ Ebből a szempontból csúcstartó Kiss Péter, aki összesen nyolcszor volt miniszter különböző kormányokban, különböző tárcák élén.
- ⁵ Az adataink kialakítása során két adatsorral számoltunk: egyrészt 139 fő töltött be miniszteri pozíciót az elmúlt húsz év során, de mivel egy személy akár több kormányban is lehetett miniszter ezért számoltunk a miniszteri pozíciók összességével is (204). A 204 miniszteri pozícióba nem számoltuk többszörösen bele azokat, akik egy-egy kormányban több miniszteri pozíciót töltöttek be.
- ⁶ Az adatok forrása minden esetben a Kiegészítő Miniszteri Adatbázis, amely a BCE Elitkutató Központjában az OTKA támogatásával létrehozott miniszteri adatbázis kiegészített, kizárólag az 1990 utáni időszakra vonatkozó változata. A miniszteri adatok és elemzések eddigi legátfogóbb bemutatására lásd Ilonszki (szerk.) 2011.
- ⁷ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8689>
- ⁸ http://www.complex.hu/kzldat/t9700079.htm/t9700079_5.htm
- ⁹ <http://www.complex.hu/kzldat/t0600057.htm/t0600057.htm>
- ¹⁰ A 2010-es jogállási törvény egyedül a korábbi politikai államtitkár elnevezést nem állítja vissza az 1997-es törvényből, a minisztert helyettesítő politikai vezető tekintetében tovább viszi a 2006-os státustörvény államtitkár megnevezését.
- ¹¹ A politikai államtitkári „előélet” alkalmazása néhány esetben gondot jelentett a besorolásnál: a törvényi szabályozások alapján ugyanis a politikai államtitkári poszt politikai jellegű. Néhány esetben azonban a posztot betöltők előzetes szakmai pályájuk alapján mégis inkább szakembernek, mint politikusnak tekinthetők, így esetükben a miniszteri pozíció előtt betöltött politikai államtitkári funkciót nem tekintettük a politikus miniszter kategóriába való besorolás alapjának. (Ennek alapján Matolcsy György, az első Orbán-kormány gazdasági minisztereként, Göncz Kinga, a Medgyessy-kormány tárca nélküli minisztereként, valamint az első Gyurcsány-kormány szociális minisztereként, és Horváth Ágnes a második Gyurcsány-kormány egészségügyi minisztereként a szakminiszteri besorolást kapta.)
- ¹² A teljes képhez hozzá tartozik az is, hogy Bajnai Gordon interjúi alapján nem tartotta magát

politikusnak. Vö pl.: „*Nem gondolom magam politikusnak. Politikus az, aki hivatóásszerűen azzal foglalkozik, hogy a közhatalmat megszerezze és megtartsa. Én soha nem akartam sem megszerezni, sem megtartani a hatalmat. Nem vagyok párttag. A válságkezelésből fakadó sajátos attitűddel viseltem átmenetileg az ország egyik legfőbb politikai tisztségét.*” http://www.nol.hu/belfold/20100529-az_utoolso_interju

¹³ Ehhez a táblázathoz sajnálatosan nem tudunk összehasonlító eredményeket rendelni, mert a témával foglalkozó szerzők különbözőképpen határozzák meg a szakértelem fogalmát.

¹⁴ Vö: Politikus jogászok IX. A toleráns szakember: Gálszécsy András: <http://epa.niif.hu/01300/01326/00053/13korsos.htm>; Chikán és Hámori távozik miniszteri posztjáról (1999): <http://www.origo.hu/itthon/19991207chikan.html>

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Andeweg, Rudy B.–Wilma Bakema (1994): *The Netherlands: ministers and cabinet policy*. In: Shepsle–Laver (eds.) (1994), 56–72.
- Back, Hanna–Marc Debus–Patrick Dumont (2011): Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 2011 (50), 4: 441–478.
- Bakema, W. E.–Secker, Ineke P. (1988): Ministerial Expertise and the Dutch Case. *European Journal of Political Research*, 1988 (16): 2, 153–170.
- Beckman, Ludvig (2006): The Competent Cabinet? Ministers in Sweden and the Problem of Competence and Democracy. *Scandinavian Political Studies*, 2006 (29): 2, 111–130.
- Berlinski, Samuel–Torun Dewan–Keith Dowding (2010): The Impact of Individual and Collective Performance on Ministerial Turnover. *The Journal of Politics*, 2010 (72), 2: 559–571.
- Blondel, Jean (1985): *Government Ministers in the Contemporary World*. London, Sage.
- Blondel, Jean–Jean-Louis Thiebault (eds.) (1991): *The Profession of Government Minister in Western Europe*. New York, St.Martin’s Press.
- Blondel, Jean (1991): *Cabinet Government and Cabinet Ministers*. In: Jean Blondel–Jean-Louis Thiebault (eds.) (1991), 5–18.
- Conrad, C. R.–Golder, S. N. (2010): Measuring government duration and stability in Central Eastern European democracies. *European Journal of Political Research*, 2010 (49), 1: 119–150.
- Cotta, Maurizio (2000): Defining Party and Government. In: Jean Blondel–Maurizio Cotta (eds.): *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Palgrave, Houndmills, Basingstoke, 56–95.
- Dowding, Keith–Patrick Dumont (eds.) (2009): *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*. London–New York, Routledge.
- Dowding, Keith–Patrick Dumont (2009): Structural and strategic factors the hiring and firing of ministers. In: Keith Dowding–Patrick Dumont (eds.): *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*. London–New York, Routledge, 1–20.
- Fettelschoss Katja–Csaba Nikolényi (2009): Learning to Rule: ministerial careers in post-commu-

- nist democracies. In: Keith Dowding–Patrick Dumont (eds.): *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*. London–New York, Routledge, 204–227.
- Goetz, Klaus H.–Jan–Hinrik Meyer–Sahling (2008): The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives, *Living Review. European Government*, Vol. 3, No. 2. <http://www.livingreviews.org/lreg>.
- Huber, John D.–Cecilia Martinez–Gallardo (2008): Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review* 2008 (102), 2: 169–180.
- Goetz, Klaus H.–Margetts H. (1999): The Solitary Centre: The Core Executive in Central and Eastern Europe. *Governance* 1999 (12): 4, 425–453.
- Ilonszki, Gabriella–Krisztina Jäger (2011): Changing Government Advantages – the Consolidation of a Dominant Executive in Hungary. In: Bjorn Erik Rasch–George Tsebelis (eds.): *Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Routledge, 95–111.
- Ilonszki Gabriella (szerk.) (2011): *Szakértők és pártemberek. Kormányzati elit Magyarországon 1848–2010*. Budapest, Akadémia Kiadó.
- King, Anthony (1994): Ministerial Autonomy in Britain. In: Shepsle, A. Kenneth–Michael Laver (eds.) (1994): *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press, 203–225.
- Körösényi, András (2005): *Political Representation and Leader Democracy. Government and Opposition* 2005 (40): 3, 358–378.
- Laver, Michael–Kenneth A. Shepsle (1994): *Cabinet Ministers and government formation in parliamentary democracies*. In: Shepsle–Laver (eds.) (1994), 3–14.
- Laver, Michael–Kenneth A. Shepsle (2000): Ministrables and Government Formation: Muchkins, Players and Big Beasts of the Jungle. *Journal of Theoretical Politics* 2000, (12), 1: 113–124.
- Lőrincz, Lajos (1997): *A független és semleges közszolgálat lehetősége Magyarországon: eredmények, hiányosságok, perspektívák*. Társadalomkutatás, 1–2. szám, 45–56.
- Meyer–Sahling, Jan–Hinrik (2008): The changing colours of the post–communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary. *European Journal of Political Research*, Vol. 47. No. 1, January, 1–33.
- Müller, C. Wolfgang (1994): Models of Government and the Austrian Cabinet. In: Shepsle, Kenneth–Michael Laver (eds.) (1994): *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press. 15–34.
- Müller, György (2008): *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Antalltól Gyurcsányig. Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó.
- Müller–Rommel, Ferdinand (2008): Prime Ministerial Staff in Post–Communist Central and Eastern Europe: A Role Assessment of Cabinet Ministers. *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 2008 (24): 2, 256–271.
- Nikolenyi, Csaba (2004): Cabinet Stability in Post–Communist Central Europe. In: *Party Politics*, 10, 123–150.
- Rhodes, R. A. W (2006): Executives in Parliamentary Government. In: R. A. Rhodes–Sarah Binder–Bert A. Rockman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Chapter 17, 323–343. Oxford, Oxford University Press.

- Sedelmeier, Ulrich (2006–2011): Europeanisation in new member and candidate states. *Living Reviews in European Governance*, vol. 1, no. 3: <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3>, renewed version 2011, 1.
- Shepsle, Kenneth–Michael Laver (eds) (1994): *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Stumpf, István (1999): Kormányzást váltás 1998-ban. In: Kurtán, Sándor, Sándor Péter, Vass László (eds.) (1999): *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. DVD-változat. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Szente, Zoltán (1999): *Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990–1998*. <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/13/szente.htm>.
- Szilvásy, György (2007): A kormányzás és a közigazgatás megújításának első éve. In: Kurtán, Sándor, Sándor Péter, Vass László (szerk.) (1999): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről*. DVD-változat. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Ványi, Éva (2011): *Szakma és politika. Politikai vezetők a kormányzatban 1990 és 2006 között*. In: Ilonszki Gabriella (szerk.) (2011): 186–224.
- Zubek, Radoslaw–Goetz, Klaus H. (2010): „Performing to Type? How State Institutions Matter in East Central Europe”, *Journal of Public Policy*, 30 (1): 1–22.
- Az utolsó interjú Bajnai Gordonnal*. Népszabadság, 2011. május 29. http://www.nol.hu/belfold/20100529-az_utoolso_interju.
- Politikus jogászok IX. A toleráns szakember: Gálszécsy András*. <http://epa.niif.hu/01300/01326/00053/13korsos.htm> (A Mozgó Világ internetes változata. 2004 július.)
- Chikán és Hámori távozik miniszteri posztjáról*. (1999) <http://www.origo.hu/itthon/19991207chikan.html>.