

A Fidesz – Magyar Polgári Párt és a Független Kisgazdapárt koalíciós megállapodása 1998-ban

A FIDESZ MOZGÁSTERE A VÁLASZTÁSOK ELŐTT

Az 1998. májusi választásokat a Fidesz – Magyar Polgári Párt nyerte meg. Szinte a választások hivatalos végeredményének kihirdetéséig sokak számára a lehetetlennel volt egyenértékű, hogy egy valamikor kicsi – és továbbra is kicsiként kezelt – ellenzéki párt meg tudja verni a mindenki által abszolút favoritnak kikiáltott Magyar Szocialista Pártot. A Fidesz vezetése 1996 közepe óta reális lehetőségként kezelte a kormányváltást. Ennek jegyében kezdte meg a választásokra történő felkészülést, aminek során számba kellett venni azokat a lehetőségeket, amelyek a párt mint potenciális választási győztes előtt álltak.

Egyik kilátásként a polgári pártokkal, illetve csoportokkal való közös kormányzati szerepvállalás jelentkezett. Az 1998 tavaszán a Fidesz előtt álló belpolitikai helyzet és a párt számára nyitva álló lehetőségek értelmezéséhez vissza kell kanyarodnunk az ekkor véget ért ciklus egyik fontos mozzanatához. Az 1994–98 közötti időszak egyik leglátványosabb belpolitikai fejleményét a parlament akkori ellenzéki oldalán helyet foglaló jobbközép pártok közötti integrálódási folyamat jelentette. Az 1994-es országgyűlési választások után megindult közeledés először az őszi önkormányzati választásokon vált kézzelfogható és sikeres együttműködéssé, hogy aztán a Polgári Szövetség gondolatának megszületésével a pártok közötti országos szintű összefogás is napirendre kerüljön.

A közeledési folyamat végeredményben a magyar ideológiai tér jobbközép mezőjének, a kereszténydemokrata párttól a konzervatív beállítottságú MDF-en át a konzervatív liberalizmus, szabadelvűség kategóriájával jellemezhető Fideszig terjedő politikai irányzatok többé-kevésbé szerves összefogásában öltött testet. Ennek eredményeként a választásokat megelőző fél évben egyre természetesebbé vált, hogy az integrációban szerepet vállaló pártok, politikai csoportok együtt indulnak a választásokon. A Fidesz elsődleges választási célként mindenekelőtt azt tűzte ki, hogy az MDF-fel és a Kereszténydemokrata Néppártból kivált tagokkal – tehát a Magyar Kereszténydemokrata Szövetséggel – megszerezze a parlamenti mandátumok legalább 51%-os többségét.

Annak a célnak a meghirdetése, hogy a Fidesz a polgári erővel összefogva szerezzen parlamenti többséget, nem pusztán retorikai-taktikai fogás volt. A Fidesz vezetésének helyzetértékelése szerint 1998 tavaszán komoly esélye volt annak, hogy a párt az MDF-fel és az MKDSZ-szel együtt kormányalakításhoz elégséges pozíciót biztosítson magának. A parlamenti választási eredmények úgy is olvashatók, hogy ezek utólag is igazolják ennek a politikai célkitűzésnek a realitását és így politikai helyességét. E kijelentés igazolására főleg a két forduló között lezajlott tömeglélektani változásokra utalhatunk. Az első forduló eredményeit vizsgálva azt lehet elmondani, hogy az MSZP-nek, illetve az előző koalíciónak egyetlenegy várakozása teljesült. Az ő kampányuk ugyanis arra épült, hogy megpróbálták a változtathatatlanság, az

alternatívánélküliség állapotát sugallva érdektelenségbe taszítani a választásokat, alacsonyra szorítani a részvételt. Választott taktikájuk mögött az a hipotézis húzódott meg, hogy az alacsony részvétel az ő tudatos és elkötelezett bázisukat értékeli fel, aminek következtében győzelmük szinte kézenfekvő. Amikor azonban az első fordulóban kiderült, hogy értelmes dolog a Fideszre, mint az MSZP elleni létező alternatívára szavazni, mert igenis lehetséges a változás, akkor a második fordulóban a részvétel még Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében és Hajdú-Biharban is megemelkedett. Az első forduló eredménye nem csupán mozgósítólag hatott az ellenzékkel szimpatizáló közvéleményre, de tovább erősítette azt a koncentrációs folyamatot is, amelynek eredményeképpen a jobbközép pártok szavazói egyre inkább a szocialisták legyőzésére egyedül képesnek tűnő Fidesz irányában mozdultak. Ha ez a lélektani fordulat nem az első forduló után ment volna végbe, hanem – mint ahogyan a Fideszben sokan remélték – a választások első fordulója előtt, akkor a Fidesznek komoly esélye lett volna arra, hogy a Független Kisgazdapárt nélkül is megszerezze a parlamenti többséget. A kizárólag a polgári erők összefogásán alapuló kormányalakítási terv megítélésem szerint tehát nem volt irreális célkitűzés.

A jobbközép pártok közötti együttműködés kialakulása és intézményesülése ilyenformán nemcsak az egyik legfontosabb előfeltétele volt a polgári erők 1998-as választási győzelmének, de egyben meg is határozta a választási kampány alatti, illetve az azt követő időszak számunkra nyitva álló mozgásterét. A természetesnek tekinthető szövetségekkel való koalíció mellett azonban számításba kellett venni egy másik körülményt is. Fel kellett készülni arra az eshetőségre is, hogy esetleg a polgári erők nem tudják megszerezni a parlamenti többséget, és a stabil kormányzás feltételeinek megteremtése érdekében más pártot is fel kell kérni a koalícióban való részvételre.

Ebből a szempontból az akkori kormánykoalíció két pártja eleve kiszorult a Fidesz számára létező választási lehetőségek közül. Az MSZP-től nemcsak politikai elképzeléseink különbözősége, illetve a Fidesz tiszteztendő létezésének fundamentuma, az antikommunizmus, de a világképünk és értékrendünk között húzódó szakadék is elválasztott. Az alapvető különbségek-ből adódott, hogy amikor az MSZP-től 1994-ben informálisan, de félre nem érthetően felkérés érkezett a koalícióban való részvételre, ez már akkor is egyértelműen és világosan elutasításban részesült, mivel összeegyeztethetetlen volt a Fidesz-tagság politikai nézeteivel és stratégiájával – nem utolsósorban pedig legmélyebb érzelmeivel. Az MSZP és az SZDSZ által 1994-ben létrehozott koalíció működése nem csupán az MSZP-vel szembeni fenntartásokat erősítette meg, hanem az SZDSZ irányában is lezárta az utakat. Az SZDSZ 1994-es koalíciós döntése egyértelművé tette – amit aztán a következő négy esztendő politikai vitái még nyomatékosítottak is –, hogy a Fidesz 1998 és 2002 közötti időszakra vonatkozó terveiben semmiképpen sem szerepelhet az SZDSZ-szel való kormányzati együttműködés.

Miként kizártuk az MSZP-vel, illetve az SZDSZ-szel létrehozandó koalíciót, úgy nem számoltunk előre az FKGP-vel való közös kormányzással sem. A Fidesz valóban nem taktikai megfontolásból mondta mindig, hogy a jobbközép polgári erők összefogásával törekszik a parlamenti többség megszerzésére. Komolyan reméltük, hogy a jobbközép pártok és csoportok képesek lesznek olyan választási eredményt elérni, amely lehetővé teszi, hogy az FKGP nélkül, csak a polgári erők alakíthassanak kormányt. Ennek több oka volt. Egyrészt a Fidesz vezetése ezt tartotta kívánatosnak, elkerülendő a későbbiek során esetlegesen számos problémát jelentő kompromisszumot, amely a Független Kisgazdapárt és a Fidesz között addig fennálló viszonyból fakadóan okozott volna nehézségeket. Evidens feltételezés volt, hogy a pártprogramok közötti eltérések, a politikai stílus és a politikai ideológia közötti különbségek, illetve a két párt között 1990 óta folyamatosan fennálló feszültség komoly gondokat okozhatnak egy koalíció együttműködésben.

Másrészt pedig mert az előző két ciklus példája is világossá tette, hogy a kormány stabilitása és hatékonysága szempontjából a koalícióban szerepet vállaló pártok által összeadott mandátu-

mok számára fogható jelentőségű tényező a koalíció politikai homogenitása. A sokpárti koalíció valószínűsíti, hogy egymástól viszonylag távol álló pártok kényszerülnek együttműködésre. Minél nagyobb ezek között az elvi, politikai vagy akár személyi véleménykülönbség és ütközés, annál törekenyebb lehet a koalíció, annál kevésbé tudja hatékonyan végrehajtani saját programját. Amennyiben tehát csak ezt a szempontot vesszük figyelembe, akkor egyértelműen azt válaszolhatjuk, hogy a Fidesz a Független Kisgazdapárttal, amennyiben nélküle is eléri a minimálisan elegendő többséget és így szabad választása alapján mérlegelhet, nem kötött volna koalíciót.

Természetesen fölvethető a kérdés, hogy mit jelentett volna a létrejövő kormány számára egy „kétoldali” ellenzék. Ez a megoldás ugyanis a gyakorlatban azt jelentette volna, hogy egy, az FKGP nélkül létrejövő Fidesz-vezette koalíció erős közvélemény-befolyásolási pozíciókkal rendelkező, nem különösebben gátlásos baloldali ellenzékét kiegészítette volna az addigi stílusát tekintve markáns megjelenésű Független Kisgazdapárt is. Tehát az új kormánynak mind jobb-, mind pedig baloldaltól – nemcsak retorikájában, hanem politizálási módjában is – meglehetősen radikális ellenzéke lett volna. Ennek megakadályozása a minimális győztes koalíció esetében is fölvetette volna azt a megoldást, hogy a Fidesz akkor is koalíciós ajánlatot tegyen a Független Kisgazdapártnak, ha az általa vezetett koalíció enélkül is többséggel rendelkezik a parlamentben. Annál is inkább tehette volna ezt, mert – dacára minden konfliktusnak és véleménykülönbségnek – a Független Kisgazdapárt és a Fidesz bázisa, tagsága között 1990 óta mindig is megvoltak azok a személyi kapcsolódások, amelyek a közös kormányzásnak valamiféle minimális pszichikai alapját megteremthették volna.

Az FKGP idős, tradicionális bázisa – a tényleges, valamikori kisgazdák – a két párt folyamatosnak mondható politikai ütközései ellenére sem voltak ellenségesek a Fidesszel, a Fidesz tagságával szemben és viszont. Szemben a Fidesz és az MSZP közötti különbségekkel, a Független Kisgazdapárt és a Fidesz alapértékei között sem volt olyan kiegyenlíthetetlen különbség, ami megakadályozhatta volna a szorosabb együttműködést a két párt között. Ezzel szemben volt egy igen fontos – mondhatni az aktualitás erejével bíró – azonosság is: a posztkommunista-liberális koalíció tevékenységének megítélése és leváltásának következetes képviselője.

A Fidesz és az FKGP közötti szövetségnek tehát – az országos politikában tapasztalt ellentétek ellenére is – volt alapja. Ezzel együtt a választások utáni időszakban folytatandó együttműködésre vonatkozóan nem voltak konkrét tárgyalások, sőt még informális üzenetváltások sem nagyon folytak az első forduló előtt. Mindkét párt vezetése tisztában volt enélkül is azzal, hogy nemcsak ő maga, de a másik párt vezetése sem engedheti meg magának – a politikai, morális megsemmisülés kockázata nélkül –, hogy majdan ne az addigi ellenzéki pártok közül válasszon magának koalíciós partnert.

A KÉT FORDULÓ KÖZÖTT

Az első forduló eredményeinek ismeretében, a két forduló között az FKGP részéről többször megfogalmazódott az egyértelmű és határozott igény arra, hogy formálisan is tárgyaljon a két párt egymással a második fordulós visszalépésekről. A Fidesz ezek elől következetesen elzárkózott. Részben azért, mert komolyan vette az FKGP elnökének, Torgyán Józsefnek egy korábbi kijelentését és felhívását, amelyben arra szólította fel az akkori ellenzéki pártokat, hogy vállaljanak kötelezettséget arra, hogy a választások második fordulójában automatikusan visszalépnék a legerősebb ellenzéki jelölt javára. Részben pedig azért, mert nem kívánt esetleges engedményekhez is vezető alkuba bocsátkozni azért a támogatásért, amelyet az adott politikai helyzet logikája – és az ellenzéki szavazók többségének elvárása szerint – enélkül is meg kellett, hogy kapjon. A tárgyalási kezdeményezésre válaszul kinyilvánította, hogy a maga részéről egyértel-

műen hajlandó egyoldalú kötelezettséget vállalni arra, hogy visszalépteti azokat a jelöltjeit, akik a második fordulót rosszabb pozícióban várják, mint a kisgazdapárti jelöltek. E kötelezettség-vállalásnak éppen az volt a célja, hogy elkerüljük annak a lehetőségét, hogy az ellenzéki jelöltek egymást gyengítve segítsék mandátumhoz az MSZP–SZDSZ jelöltjeit.

Kétségtelen, ez az időszak egyfajta pszichikai kötélhúzás volt a két párt részéről. Hiszen egyik oldalról nyilvánvalóvá vált, hogy a Független Kisgazdapárt támogatása nélkül csökken annak az esélye, hogy a Fidesz-vezette szövetség, noha ennek esélye kézzelfogható közelségbe került az első forduló eredményei alapján. Másik oldalról pedig a Független Kisgazdapárt szeretett volna valamiféle előzetes megegyezést formába önteni a későbbi koalícióra – mégpedig nemcsak annak létrejöttére, hanem tartalmára – vonatkozóan is. Az FKGP – a saját szempontjából érhetően – nem szeretett volna, ha hozzá képest túlságosan erős koalíciós partnerrel kell majd együtt kormányoznia. Ezért eleve kemény alkura lehetett számítani a visszalépések számát illetően.

A taktikai megfontolások mellett azonban további gondot okozott, hogy voltak a Független Kisgazdapártban olyan jelöltek is, akik nem álltak minden tekintetben a központ ellenőrzése, befolyása alatt, tehát nem volt feltétlenül érvényesíthető velük szemben a visszalépésükre vonatkozó központi elhatározás. A jelöltek visszalépése körül egymásnak feszülő felek álláspontját a közvélemény nyomása billentette ki a holtpontról. Az eredetileg a kisgazdák által kezdeményezett automatikus visszaléptetés ugyanis az első fordulás eredmények ismeretében túlságosan is kézenfekvő megoldássá vált a polgári oldallal szimpatizáló közvélemény számára. Így ennek taktikai okokból való elmulasztása olyan erkölcsi és politikai következményekkel járt volna a Független Kisgazdapárt számára, ami gyakorlatilag a teljes négyévnvi politikálásukat és érvelésüket tette volna hiteltelenné, hiszen azt kockáztatták volna, hogy le lehessen váltani az előző kormányt.

A fentieknek megfelelően a két párt között a második forduló előtt a telefonon – néha személyesen, négyezemközti – folyó informális beszélgetéseken, illetve helyi szintű egyeztetéseken túlmenően formális tárgyalások nem zajlottak. Ennek következtében nem is született semmilyen olyan egyezmény vagy megállapodás, ami számszerűsítve számon kérhető lett volna. Igazából nem volt miről tárgyalni. A végeredmény mindkét párt saját önálló döntése volt. A visszaléptetések mértéke megmutatta, hogy a két párt közötti közeledési folyamat mennyit haladt előre a „békés egymás mellett élés” célkitűzésével jellemezhető korábbi időszakhoz képest.

A MÁSODIK FORDULÓ UTÁN

Az első fordulás eredmények nemcsak azt sejtették, hogy a Fidesznek fel kell készülnie az FKGP-vel való közös kormányzásra, de a két forduló között az is világossá vált, hogy mint elvi alternatíva is elvesztette létjogosultságát a Független Kisgazdapárton kívüli más párttal való együttműködés. Mivel az MSZP-vel mint koalíciós partnerrel a Fidesz eleve nem számolt, az első fordulás eredmények ismeretében (figyelembe véve az SZDSZ rendkívül gyenge szereplését is) a Független Kisgazdapárt maradt az egyetlen választható koalíciós partner. Valójában tehát nem volt választási lehetőség.

A választások második fordulójának éjszakáján – immáron az eredmények ismeretében – Orbán Viktor pártelnök a sajtó nyilvánossága előtt újlag kizárta a Fidesz–MSZP nagykoalíció lehetőségét, elébe menve minden esetleges ilyen irányú nyomásgyakorlási kísérletnek, érkezzék az bel- vagy külföldről, politikai körökből vagy gazdasági csoportok, esetleg „független” értelmiségiek részéről.

Alapállása következtében tehát a Fidesznek nem volt más lehetősége, mint a kisgazdák bevonása a koalícióba, vagy pedig az ellenzékiiség vállalása. Ugyanakkor világos volt számunk-

ra, hogy az alapértékek hasonlósága ellenére is számos tényező nehézséget jelenthet a kisgazdákkal való koalíció létrehozásában. Az egyik legfontosabb nehézséget a két párt szakértői közötti együttműködés hiánya jelentette. Az MDF és az MKDSZ szakértői, valamint a Fidesz szellemi holdudvara ekkorra már több éve folytatott rendkívül gyümölcsöző, széles körű szakmai együttműködést. Az MDF és a Fidesz, az MKDSZ és a Fidesz szakértői bázisa, értelmisége között az 1994–98-as időszakban olyan szorossá vált az együttműködés, hogy a párthovatartozások nem egy esetben össze is mosódtak, elvesztették jelentőségüket. Ezzel ellentétben az FKGP szakértőivel a Fidesz szellemi holdudvarának nem volt formális kapcsolata. Ez a kapcsolat a kormányprogram megalkotásakor jött létre, amely munkában mindkét párt szakértői – értelem szerűen – a koalíciós szerződés által megnevezett „saját” terület programjának megfogalmazására összpontosítottak elsősorban.

A tárgyalások eredményeként létrejövő koalíciót formálisan kétoldalú megállapodások hozták létre. A Fidesz, mint kormányalakítással megbízott párt koalíciós megállapodást kötött a Független Kisgazdapárttal és ugyanúgy koalíciós megállapodást kötött az MDF-fel is. Az MDF-fel kötött megállapodás időben részben megelőzte az FKGP-vel való egyezséget, részben követte azt. Adódott ez abból, hogy a Fidesz és az MDF az együttes kormányzásról szóló döntésüket, illetve az erre történő felkészülés szándékát már a választási együttműködésről szóló megállapodásukban rögzítették. Ilyen értelemben tehát azt mondhatjuk, hogy a Fidesz–MDF-koalíció tulajdonképpen már a választások második fordulója előtt létrejött.

Bár az MDF-ben nem merül fel annak a lehetősége, hogy ellenezze a kisgazdákkal kötendő koalíciót, de érthető volt, hogy az MDF formálisan is fenn kívánta magának tartani a jogot, hogy hozzájárulását adja a koalíció megkötéséhez.

Abban az értelemben viszont a Független Kisgazdapárt előzte meg az MDF-et, hogy miután az FKGP volt a nagyobb koalíciós partner, a tényleges koalíciós megállapodást a Független Kisgazdapárttal kellett először megkötöni. Nem utolsósorban azért, hogy láthatóvá váljék: milyen mozgástér marad a Fidesz és az MDF számára az egymással kötendő koalíciós megállapodáshoz.

A KOALÍCIÓS MEGÁLLAPODÁS MEGKÖTÉSE

A Független Kisgazdapárt a Szabadi Béla, Túri-Kovács Béla és Bánk Attila alkotta tárgyalódelegációt bízta meg a koalíciós tárgyalások lefolytatására. A másik oldalon pedig Áder János, Deutsch Tamás és Kövér László képviselték a Fidesz álláspontját. A tárgyalások kezdetén tehát két háromtagú delegáció tárgyalt a lehetséges kormányzati együttműködésről, majd a harmadik tárgyalási forduló után a tárgyalások hatékonyabbá tétele érdekében egyik oldalról Szabadi Béla, másik oldalról Kövér László kapott megbízást a konkrét megállapodás tervezetének kidolgozására. Mivel minden ilyen megállapodás alapvető kérdését jelenti a kormányzati területek koalíciós partnerek közötti felosztása, ezen tárgyalások során is ez volt a kulcskérdés. Az erről folyó egyeztetéseket megelőzően azonban sikerült megállapodni néhány nem lényegtelen kérdésben. Kezdettől fogva egyetértés mutatkozott abban, hogy nem kell az előző kormány koalíciós szerződéséhez hasonló, részletesen kidolgozott, lehetőleg minden, elvileg elképzelhető részletre kiterjedő koalíciós megállapodást kötni. Az előző koalíció példája ugyanis bizonyította, hogy egy részletesen szabályozott, kevésbé rugalmas rendszer néha több hátránnyal járt, mint amennyi előnnyel. Gyorsan kialakult az egyetértés abban, hogy a megállapodás egyrészt a közös kormányzás elvi alapjának deklarálását, mintegy a koalíció ideológiai megalapozását szolgálja; másrészt magát a kormányzati struktúrát érintő döntéseket tartalmazza; harmadrészt pedig bizonyos minimális magatartási szabályokat, együttműködési normákat rögzít.

A fentiekben túlmenően megállapodás született abban is, hogy ennek a koalíciós szerződésnek többet nem kell tartalmaznia. E látszólag technikai jellegű kérdésekben történt zökkenőmentes

megállapodás tette lehetővé az érdemi tárgyalások gyors előrehaladtát is. A kormányzásra készülő felek nem kívánták megismételni elődeik hibáit. Az előző négy esztendő kormányzását végigkísérő koalíciós torzalkodások legfőbb okozója maga a koalíciós szerződés volt, amely az egymás iránti bizalmatlanság alig leplezett megnyilvánulásaként túlságosan részletezőre sikeredett, számos létszerűtlen elemet tartalmazott. A túlszabályozottság azt jelentette, hogy az előző kormány koalíciós szerződése gyakorlatilag betarthatatlanná vált, vagyis már önmagában a szabályoknak megfelelő eljárások is újabb konfliktusokat okoztak. Mindez oda vezetett, hogy a ciklus végén az SZDSZ már hiába követelte a koalíciós egyeztető tárgyalások összehívását, az MSZP erre nem volt hajlandó és gyakorlatilag érvényesült a kormányzati döntéshozatalon belül a miniszterelnök túlsúlya.

A koalíciós tárgyalások során a vita alapvetően a koalíciós kormányzás feladatainak és területeinek a felosztásáról folyt. Ez már önmagában konfliktusos folyamatot jelentett. Egyfelől nyilvánvaló, hogy minden kormányzásra készülő párt kidolgozott részprogramokkal, s e programok megvalósítására készülő politikuskokkal várja a megmérettetést. A választásokat megelőző időszakban nyilvánvalóan kialakul egyfajta párbeszéd az adott terület választói csoportjaival, szakmai közvéleményével, amelyek érdekeiket láthatják sérülni akkor, ha saját területük nem az általuk támogatott párt, hanem a koalíciós partner felelősségi körébe kerül. A későbbi megállapodást megkönnyítő tényné vált, hogy a kormány összetételének kialakulásakor magától adódott: a mezőgazdaság ügyeit gondozó tárcát csakis a kisgazdapárt kaphatja.

A Fidesz kinyilvánította – bár ez a koalíciós megállapodásban nem szerepel –, hogy nem kíván pártpolitikai kormányt létrehozni. Ez mindenekelőtt azt jelentette, hogy nem akarta minden egyes tárca vezetését kizárólag párttagokkal feltölteni. Demagógiának tartva az előző kormány „szakértői” mítoszát, ugyanakkor arra is törekedett, hogy a tárcák vezetőinek kiválasztásával ne csupán e kormány összetartásához nélkülözhetetlen lojalitást biztosítsa, hanem a kormány elfogadatásához szükséges tapasztalatot és szakmai tekintélyt is.

Tekintettel arra, hogy az FKGP ebben a kérdésben osztotta a Fidesz felfogását, nem alakult ki vita. Az elvi egyetértést ténszerűvé tette az a körülmény, hogy nemcsak a Fidesz jelölt párton kívülieket a végül is a nála maradó tárcák élére – gondoljunk itt Martonyi Jánosra vagy Chikán Attilára, Járai Zsigmondra –, hanem a négy kisgazdapárti miniszter közül Pepó Pál sem volt korábban a kisgazdapárt vezetői között, és Boros Imre is inkább a szakértő tanácsadók körébe tartozott.

A tárgyalások további szakaszában megállapodás jött létre, hogy a tárcák elosztása többé-kevésbé tükrözni fogja a mandátumok arányát, így a földművelésügyi minisztérium mellett az FKGP-nek további három miniszteri poszt jutott. Az is világos volt, hogy mivel a gazdaságpolitika területén kulcsárca a földművelésügyi minisztérium, a Fidesz más gazdasági tárcák átengedésére nem hajlandó. Hasonlóképpen nem tartotta elképzelhetőnek azt a lehetőséget sem, hogy a belügyminisztérium irányítását kiengedje a kezéből. A fenti megfontolások miatt tehát a mozgáster a tárgyalások előrehaladtával fokozatosan szűkült.

A környezetvédelmi tárca vezetése lehetővé tette a kisgazdapárt számára, hogy a területfejlesztés „átcsatolásával” részlegesen megvalósíthassa a vidékfejlesztési „csúcsminisztériumról” szóló elképzeléseit, míg a Honvédelmi Minisztérium és a PHARE-pénzek felhasználásának koordinációjára létrejött tárca nélküli miniszteri pozíció lehetőséget teremtett az FKGP számára, hogy ne csupán a hazai, de a nemzetközi közvélemény előtt is demonstrálhassa kormányzóképesességét.

A koalíciós együttműködés technikai részleteinek tekintetében a megállapodás rögzíti, hogy az alapvető koalíciós egyeztetési fórum a kormányülés. A megállapodásban az is szerepel, hogy a miniszterelnök – nem a Fidesz elnöke szó olvasható – és a Független Kisgazdapárt elnöke egyeztethet a kormány ülésein kívül is, amennyiben szükségesnek tartják. A két vezető ilyen megnevezésének alapvetően az volt az oka, hogy a megállapodást megkötő felek a kialakult

helyzetben adottnak vették a következő négy esztendőre, hogy a miniszterelnököt a Fidesz adja, aki koalíciós ügyekben a kisgazdapárt elnökével egyeztet – függetlenül ez utóbbi kormányon belüli pozíciójától. (A tárgyalásokon egyébként nem merült fel, hogy Torgyán József ne lenne a megalakítandó kormány tagja.)

Némi vitát követően – megint csak jórészt az előző kormány problémáiból okulva – a Független Kisgazdapárt elfogadta a Fidesz javaslatát a „tisztá” (azaz egyértelműen egy párt felelősségi körébe tartozó) minisztériumok kialakítása ügyében. Az előző ciklus tapasztalatai ugyanis azt mutatták, hogy az osztott, az úgynevezett vegyes minisztériumok működése nem szerencsés. Mivel végső soron a mindenkori miniszter határozza meg a politikai államtitkár mozgásterét, hatáskörét, feladatkeretét, abban az esetben, ha a miniszter számára nem adott legközvetlenebb munkatársa kiválasztásának szabadsága, a kettejük közötti munkaviszonyba elkerülhetlenül beépül egyfajta konfliktus. Az előző ciklus ilyen jellegű tanulságait levonva hamar sikerült megállapodni abban, hogy minden tárca esetében világosan azonosítható legyen: mely párt viseli a sikerekért és kudarcokért a felelősséget. A koalíciós megállapodás ugyanakkor nem zárja ki, hogy egy miniszter – saját elhatározásából – más párt soraiból választhasson maga mellé államtitkárt.

A koalíciós megállapodás fő szövegének rendelkezéseit mellékletek egészítették ki. A megállapodás *1. számú melléklete*¹ a Független Kisgazdapárt igényére a területfejlesztés átszervezését rögzíti. Emlekezetes, hogy a Független Kisgazdapárt elképzelései között korábban szerepelt egy úgynevezett vidékfejlesztési csúcsminisztérium létrehozása, amely minisztérium egyesítette volna a földművelésügy, a környezetvédelem mellett a tágran értelmezett vidékfejlesztéssel összefüggő hatásköröket (beleértve a hagyományos területfejlesztési feladatokat is). Mivel a Fidesz egy ilyen gigantikus csúcsminisztériumot sem technikai, sem pedig adminisztratív értelemben nem tartott működőképesnek, másrészt az sértette volna más olyan tárcák hatáskörét, amelyeket viszont a Fidesz vezetett, így a tárgyalások kompromisszumokhoz vezettek.

A *2. számú melléklet* alapintézkedéseinek írásba rögzítését is a Független Kisgazdapárt kezdeményezte. A Fidesz – beleértve a főpolgármester-jelölt kérdését is – nem tartott igényt az egyes személyi kérdésekkel kapcsolatos megállapodás rögzítésére a kormányzati együttműködésre vonatkozóan. A személyi kérdések közül a köztársasági elnök jelölésével kapcsolatos kisgazdapárti javaslat már a tárgyalások elején előkerült. Ez azonban akkor pusztán az említés szintjén történt, mert azt mindkét párt delegációja érezte, hogy ez az egyeztetési fórum nem lesz alkalmas arra, hogy ebben a kérdésben állást tudjon foglalni. Ennek következtében a köztársasági elnökkel kapcsolatos javaslatot már a tárgyalások elején kiemelték azon kérdések közül, amelyekben előzetes megállapodások születhetnek, és a két pártelnök közötti találkozó elé utalták, ahol valóban sikerült is eldönteni a később napvilágra került formában. A köztársasági elnök jelölése kapcsán fontos ugyanakkor kihangsúlyozni, hogy soha semmiféle konkrét személyre vonatkozó igény nem hangzott el a Független Kisgazdapárt részéről – csak a jelölés mechanizmusának rögzítését kívánták –, és értelemszerűen nem is tartalmazott ilyen megállapodást sem a melléklet, sem a két párt elnöke közötti szóbeli találkozás.

A közös kormányzást közvetlenül előkészítő szakaszban Orbán Viktor és Torgyán József között csak egy személyes találkozóra volt szükség. A leányfalui találkozó volt az első és utolsó koalíciós tárgyalás a két pártelnök között. Ennek a találkozóknak alapvetően az volt a funkciója, hogy a megállapodás már kész pontjaira „ráüsse a pecsétet”, tehát hogy a két pártelnök jóváhagyásával lehessen előterjeszteni a két párt elnöksége elé a szöveget. Persze meg kell említeni, hogy voltak olyan kérdések – mint például az előbb említett köztársasági elnökséggel kapcsolatos megállapodás –, amelyek ennek a találkozóknak az eredményeképpen kerültek be a koalíciós megállapodásba.

Összességében, ami a kormányzati struktúrát illeti, végül is az elképzeléseink jelentős része megvalósult, illetve a tényleges kormányzati struktúra csekély mértékben módosult a koalíciós

megállapodás következtében ahhoz képest, amit korábban gondoltunk. Valósággá vált az Ifjúsági és Sportminisztérium önálló minisztériumkénti megalakítása, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumának a leválasztása az Oktatásügyi Minisztériumról, továbbá a Miniszterelnöki Hivatal megerősítése és az, hogy most már egy miniszteri rangú vezető irányítja. A másik, szintén megvalósult, jelentős elképzelésünk a Gazdasági Minisztérium stratégiaalkotó minisztériummá alakítása. Ezzel megteremtettük a szervezeti és intézményi feltételeit egy másik elképzelésünk megvalósításának is, nevezetesen elértük azt, hogy a Pénzügyminisztériumot a költségvetés előkészítésével, a költségvetés gondozásával, végrehajtásával foglalkozó minisztériummá lehessen átalakítani.

Voltak azonban meg nem valósult terveink is. Korábban voltak arra nézve elképzelések, hogy szét kellene választani az önkormányzatokkal való törődést a rendvédelmi szervek irányításától, egy rendvédelmi minisztériumot és egy külön közigazgatási, önkormányzati minisztériumot létrehozva. Azonban ezekről is elmondható, hogy nem a koalíciós megállapodás következtében hiúsultak meg, hanem azon a belátáson, hogy egy ilyen elképzelés elméletben ugyan könnyen megvalósítható, míg a gyakorlatban számos olyan problémát okozna, amely rövid távon jelentősen rontaná a kormányzás minőségét.

A koalíciós megállapodásban vannak olyan intézmények is, amelyek a kisgazdapárt elképzeléseit tükrözik és nem szerepeltek korábban a Fidesz tervei között. Ilyen a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium létrejötte, vagyis a Földművelésügyi Minisztérium profiljának a területfejlesztésre vonatkozó hatáskörökkel való kibővítése. Mindez azt jelentette, hogy a tárgyalások eredményeként gyakorlatilag a területfejlesztés teljes egészében átkerült előző felelősétől, a Környezetvédelmi Minisztériumtól a Földművelésügyi Minisztériumba.

A megbeszélések során szóba került a Földművelésügyi és a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium szervezeti összevonása, mint az FKGP által szorgalmazott vidékfejlesztési csúcsmisztérium egyik lehetséges megvalósulási formája. Ez azonban hamar lekerült a napirendről, mert elég könnyen belátható volt, hogy a Környezetvédelmi Minisztériumnak nagyon sok olyan feladattal, területtel, olyan hatáskörrel kell foglalkoznia, amelyeket tekintve adott esetben ellenérdekelhet lehet más tárcákkal, szembekerülhet különböző ágazati minisztériumokkal, többek között a Földművelésügyi Minisztériummal is. Kifejezetten ezen szakmai megfontolásokra tekintettel végül is a Környezetvédelmi Minisztérium önállóságának megszüntetése komoly formában már nem merült fel a koalíciós tárgyalásokon.

A megállapodás aláírását követően megkezdődhetett az igazi feladat, a valódi kormányzás meglehetősen gyakorlatias időszaka. A Fidesz már a választási győzelem megelőzően tudatosan készült erre a szerepre. A kormányzásra való felkészülés – ami a kormányzás szervezeti kereteit, technikáját illeti – gyakorlatilag az előző ciklus közepétől indult el. A felkészülés szakmai háttérének kidolgozására a Stumpf István által vezetett Századvég Politikai Iskola kapott megbízást. A későbbi Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter kiválasztásában nem elhanyagolható szempont volt, hogy az egész kormányzati struktúrára, működésre vonatkozó elgondolások kidolgozásában személyesen részt vett, beleértve azoknak a tapasztalatoknak az összegyűjtését is, amelyek korábbi kormánypártban dolgozó politikusok, illetve köztisztviselők hagytak örökül.

A KOALÍCIÓS EGYEZTETÉSEK ALAPVETŐ RENDSZERE 1998-BAN

A koalíciós együttműködés intézményi dimenziójának alapvetően öt szintjét különböztethetjük meg. Egyrészt a koalíciós együttműködés egyik jelentős színtere maga a kormányülés. Itt a konkrét kormányzati munka során találkoznak a koalícióban részt vevő pártok vezetői – hiszen most már mindegyikük miniszter –, illetve a pártok által delegált miniszterek.

A másik fórumot a koalíciós pártok frakciói hozták létre. A koalíciós megállapodás megkötése után az országgyűlési képviselőcsoportok szintén kötöttek egy együttműködési megállapodást, melyben rögzítették a „játékszabályokat”⁷². Ezek a kölcsönösen elfogadott szabályok határozzák meg a törvényalkotási munka során érvényesülő viszonyrendszert, illetve az egymással együttműködő frakciók tevékenységének összehangolását. Ugyancsak itt tisztázhatják a frakcióvezetők és a munkacsoportok felelősei a közös fellépéshez szükséges feltételeket.

Az egyeztetések harmadik színterét a koalíció pártjainak frakcióvezetői és a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter közötti, rendszeres időközönként létrejövő találkozók képezik. A kormány és a pártok, a koalíció parlamenti frakciói közötti egyeztetés ezeken a találkozókön zajlik. Itt egyeztetik a két hatalmi ágban – a törvényhozásban és a végrehajtásban – dolgozó kormány- párti politikusok munkáját.

A negyedik fórum az úgynevezett kabinetülés. Ez a testület eredetileg nem koalíciós egyeztetésekre hivatott, mégis a koalíciós pártokat vezető minisztereket is magában foglalja, kifejezetten azért, hogy a koalíció mindhárom tagja képviseltesse magát. A kormányuléseket megelőző kabinetülésen a három pártelnökön és a miniszterelnökön kívül a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, a külügyminiszter, a pénzügyminiszter, a belügyminiszter és a nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter vesz részt. A kabinet a kormányulást előkészítő fórumként kifejezetten a kormány napirendjén szereplő ügyekkel foglalkozik. Ennek keretében a koalíciós partnerek közötti egyeztetésre is mód nyílik. Ugyancsak a kabinetülés a színtere az egyes kiemelt politikai jelentőségű kormányzati döntések előzetes megvitatásának, illetve itt dőlnek el azon jelentősebb súlyú kormányzati ügyek, amelyekben az egyeztetési kísérletek ellenére a tárcák között vitás kérdések maradtak.

Végül az egyeztető fórumok között kell megemlíteni a miniszterelnök és az FKGP elnöke közötti személyes konzultációkat is. A miniszterelnök és a kisgazdapárt elnöke között a koalíciós megállapodásnak megfelelően rendszeres egyeztetés zajlik, főleg olyan kérdésekben, amelyek akár az Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium működését, akár a két koalíciós párt együttműködését illetően külön egyeztetést igényelnek anélkül, hogy abba az adott esetben be kellene vonni más tárcák vezetőit.

A koalíciós egyeztetés kérdésénél meg kell azonban jegyezni, hogy Orbán Viktor, Torgyán József és Dávid Ibolya esetében nem minden ügyben választható külön, hogy álláspontjukat elsősorban a kormányban elfoglalt helyük avagy inkább pártelnöki minőségük határozza-e meg; „csupán” a tárcájukat vagy egyúttal az általuk vezetett koalíciós partnert is képviselik. Az eddigi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy csekély azon vitás kérdések száma, amelyek a tárcaközi egyeztetéseket meghaladóan a koalíciós pártok közötti egyeztetés keretében dőlnek el.

A KOALÍCIÓS SZERZŐDÉS ÉRTÉKELÉSE

Az ötös tagolású koalíciós egyeztetési mechanizmusról fél év tapasztalata után elmondható, hogy jól teljesíti feladatát, bevált. Míg az előző kormány pártjai közötti konfliktusok jelentős része magából a koalíciós megállapodásból, annak túlságosan részletező jellegéből, a kínosan precizen megfogalmazott ügyrend betartásából és betarthatóságából fakadt, az új rendszer rugalmas tudott maradni. Ennek elsősorban az az oka, hogy az együttműködés szabályozása nem túl merev, és az előző kormányéhoz képest egy sokrétűbb rugalmas egyeztetési mechanizmus alakult ki. Ebben minden probléma „megtalálhatja” megoldásának helyét.

Míndez természetesen nem azt jelenti, hogy eleve kiküszöbölhető minden olyan konfliktus, amely nem oldódik meg a koalíció zárt ajtaja mögött, tehát aminek kapcsán nem kerülhető el a nyilvános vita, véleménykülönbség. Ezek felmerülése azonban nem a koalíciós egyeztetési mechanizmusok hiányosságára utal, hanem olyan súlyú véleménykülönbségekre, amelyek ne-

hezen megoldhatóvá, nehezen összeegyeztethetővé teszik ezeket a problémákat, illetve álláspontokat.

A koalíciós együttműködést gördülékenyebbé tévő további elem, hogy a miniszterelnök rendszeresen ellátogat a koalíciós pártok frakcióüléseire. A miniszterelnök külön hangsúlyt fektet a koalíciós pártokkal való közvetlen kapcsolattartásra és mind az MDF, mind az FKGP frakcióülésén már többször részt vett. Ez a megállapítás általában véve igaz a miniszterekre is, tehát adott esetben meghívásra, vagy éppenséggel a miniszter kezdeményezésére valamely kérdés egyeztetése céljából miniszter jelen lehet a koalíciós pártok frakcióülésein.

A koalíciós megállapodás tartalmazza azt a lehetőséget és jogot a miniszterelnök számára, hogy a közigazgatási államtitkárok kinevezésekor a miniszterek jelölését megtagadhatja. Ennek ellenére Orbán Viktor 1998-ban nem élt ezzel a jogával, egészen pontosan nem kellett élnie egyetlen esetben sem. A rendelkezés indoka az volt, hogy az elmúlt nyolc esztendő politikai gyakorlata a közigazgatási államtitkári pozíciót egyfajta „kettős minőségű” funkcióvá tette. Adódott ez abból, hogy a közigazgatási államtitkár egyfelől köztisztviselő – ilyen értelemben persze érvényesek rá a köztisztviselőkre vonatkozó bizonyos politikai semlegességet előíró szabályok. A másik oldalról viszont szakmai értelemben ő irányítja a miniszter tevékenységének megítélését alapvetően befolyásoló apparátus működtetését. E szerep azt is jelenti, hogy a minisztérium normális működtetéséhez elengedhetetlen a miniszter és a közigazgatási államtitkár közötti bizalom megléte, ami bizonyos értelemben átpolitizálta ezt a pozíciót. Éppen ezért az a fajta garancia, amit a miniszterelnök számára a koalíciós megállapodás rögzít, inkább a szakmai elem minimumát hivatott biztosítani. Amennyiben a miniszterelnök nem látná garantálnak egy minisztérium biztonságos működését amiatt, hogy túlságosan átpolitizálódik a közigazgatási államtitkár pozíciója, abban az esetben a kormány egészének működését biztosítva lehet vétőjogával.

A kormányváltás után új elemként jelent meg a kormányzati struktúrában a Miniszterelnöki Hivatal megváltozott szerepe és feladata. Itt is előfordultak érzékeny reagálások, viták. Természetes módon az érzékenységek ott erősebbek, ahol „elvileg” feltehető, hogy valamiféle pártpolitikai hátsó szándék motiválta a Miniszterelnöki Hivatalban létrehozott szervezeti egységek létrehozását. Egy fideszes vagy a Fidesz által kijelölt miniszter fejében talán kisebb eséllyel fordul meg, hogy a Miniszterelnöki Hivatalban azért jön létre egy referatúra, vagy egy államtitkárság – amely kapcsolódik az adott minisztérium működési területéhez –, hogy a Miniszterelnöki Hivatal ezen keresztül ellenőrizze és befolyásolja ennek a minisztériumnak a munkáját.

A félelmeknek soha nem volt reális alapja. A gyanakvást érthetővé teszi, hogy a Miniszterelnöki Hivatal e formában történő működésének nincsenek korábban hazai előzményei, tapasztalatai. Gyakorlatilag egy elméletben kigondolt és részben más országok működési tapasztalatait hasznosító modellről van szó, ami újszerűségéhez képest megítélés szerint – a kétségkívül fellelhető hiányosságokat is figyelembe véve – gyakorlatilag zökkenőmentesen és konfliktusok nélkül kezdett el működni.

A polgári koalíció pártjai szempontjából 1998 a siker esztendeje volt, ami a posztkommunista ellenzék számára a kellemetlen meglepetések sorozatát jelentette. Még 1998 elején sem hitték el, hogy elveszithetik a választásokat. Nem hitték el, hogy a Fidesz – Magyar Polgári Párt képes győzni, s ennek előfeltételeként a választások második fordulójában képes maga mellé állítani a Független Kisgazdapártot. Nem hitték el, hogy sikerül koalíciós megállapodást kötni, miként azt sem, hogy az intenzív baloldali propaganda-hadjárat ellenére az önkormányzati választásokon sem csökken a koalíció támogatottsága. Újabb és újabb „csodát hozó” dátumok, megpróbáltatások, koalíciós konfliktusok eljövételét remélik, amelyek újra reális közelségbe hozzák számukra a hatalom megragadását, amelynek nélkülözése szinte elviselhetetlen kínokat okoz számukra, s melynek 1990 és 1994 közötti hiányát eleve nem tekintették másnak, mint rövid –

nem is feltétlenül szükségszerű – intermezzónak a történelemtől nyert felhatalmazás alapján fennálló uralmuk végtelenségében.

A jelenlegi kormányzati struktúra és a koalíciós egyeztetési mechanizmus már az eddig eltelt időszakban is bizonyította, hogy képes megfelelni az elvárásoknak. Biztosítja a hatékony kormányzás feltételeit, intézményesíti és kezeli a közös kormányzás során elkerülhetetlenül felmerülő politikai és szakmai vitákat. Eddigi működése reményeink szerint igazolja megalkotóinak elvárásait, hogy szilárd keretet biztosítson négy év sikeres kormányzásához.

Jegyzetek

1. A koalíciós megállapodás teljes szövegét lásd e kötet Dokumentumok című fejezetében.
2. A három frakció megállapodásának szövegét lásd e kötet Dokumentumok című fejezetében.