

**Izmini Richárd**

*Politikatudományi Intézet*

*Témavezető: Bihari Mihály*

## **KIHÍVÁSOK A KORMÁNYZATI RENDSZER DEMOKRATIKUS LEGITIMÁCIÓJÁBAN**

A parlamentáris kormányzati rendszerek közé tartozó rendszerváltozás utáni magyar struktúrának a pillérei 1989-90-ben lettek lefektetve. Az alkotmányjogi alapja az azóta is alig módosult politikai berendezkedésnek és intézményeinek, mint magának a kormánzatnak is, három nagyobb elemből állt össze. Először az 1989 őszi legfontosabb alkotmánymódosító törvényekkel (elsősorban a XXXI. tv.) határozták meg a struktúra főbb vonalát, amelyekkel egy teljesen új alkotmányt hoztak létre. Ezt követte az ún. négy igenes népszavazás eredménye, amely áttételesen az államfői intézmény politikai szerepén változtatott. Majd az ún. Antall-Tölgyessy paktum eredményeképp ment végbe az alkotmánymódosítás harmadik nagyobb hulláma, amelynek sikeredett végül az egész rendszer működését stabilizálni. Ennek hatására egy erős kancellári típusú kormányzás valósulhatott meg.

A jelenlegi magyar kormányzati rendszer is a korábban felvázolt tipologizálás szerint a pártok uralta parlamentáris rendszerek közé tartozik. Amint a parlamentáris kormányzati rendszerekre, úgy a magyarra is általában jellemző, hogy a kormányzás súlya a legfontosabb központi állami szerveken, az Országgyűlésen és a kormányon van. A két szerv esetében pedig alapvetően az utóbbi a dominánsabb, a magyar és a külföldi példák jelentős része ráadásul azt mutatja, hogy a kormányzat aktív kezdeményező, befolyásoló szerepe trendszerűen egyre növekszik.

A végrehajtás tehát nem lett kétféjű és eltekintve a rendkívüli állapotra vonatkozó elnöki jogköröktől – amik szintén inkább a neutrális szerepét erősítik – a '90-es évek elején az államfő hatalmáról szóló viták az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezésével lezárultak.<sup>1</sup> Mindez véglegesítette a kormány dominanciáját a végrehajtásban, a jelenlegi kormányzati rendszer alkotmányjogi alapjai közül ezt nevezhetjük a 3+1-dik elemnek.

Habár az államfő a kormány mellett egyaránt a végrehajtó hatalom részeként funkcionál, mégis a kettő közül csak az utóbbi végez jelentékeny kormányzati te-

---

<sup>1</sup> Az államfő szerepe ennél sokkal kisebb, inkább semleges közvetítő jellegű hatalmi ág, reprezentatív és ún. tartalék jogosítványokkal rendelkezik, amelyek inkább csak pótlólagos jelleggel vehetők igénybe elsősorban az egész kormányzati rendszerben keletkező esetleges zavarok esetében. PETRÉTEI József – TILK Péter – VERESS Emőd: A kormányzati rendszerekről. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Timea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 24-25. o.

vékenységet. A magyar köztársasági elnöknek éppen ezzel szemben elsősorban a hatalmi ágak közötti egyensúly biztosításában van meghatározó szerepe. Ennek a biztosíték jellegű szerepnek a mutatója a választásokat követő kormányalakításban való részvétele, mivel – habár szűk mozgástérrel a háttérben – mégis maga jelöli ki a miniszterelnököt. Ő nevezi ki és menti fel a minisztereket is, maga a kormány is csak a miniszterek kinevezésével alakul meg.<sup>2</sup> Rendkívüli állapot idején szerepe megnőhet (elsősorban az Alkotmány 19/B és 19/C pontja alapján), mégis az igazi – behatárolt politikai keretek közötti – politikai súlyát sokkal inkább a fontosabb állami vezetők kinevezési jogköreit illető gyakorlatban megvalósuló politikai szerepfelfogása határozza meg. Ezen a területen 2005 óta az államfői hatalomgyakorlás növekedése tapasztalható.<sup>3</sup>

A magyar kormányzati rendszer esetében is az Országgyűlés és a kormány között szoros kötelék húzódik, hiszen a parlamentáris kormányzati rendszereknél a törvényhozásban többségben lévő párt(ok) alakít(anak) kormányt. Közben egyre inkább az a tendencia érvényesül, hogy a parlament és a kormány kapcsolatában az utóbbinak folyton növekvő szerep jut. A miniszterelnöki elv pedig változó intenzitással, de elsősorban 1998 óta folyamatosan erősödik a különböző miniszterelnökök kormányai alatt. A miniszterelnöki elv erőteljesebb érvényesítését elősegítő első látványos jogi lépés 1997-ben történt,<sup>4</sup> amikortól lehetőség nyílt elméletben a Miniszterelnöki Hivatal élére miniszteri rangú vezető kinevezésére.

Az egész rendszerváltozást követő egy-másfél évtizedes időszak is mintha kicsiben újra végigjárna a korábbi történelmi korszakokat. Miután a rendszerváltozás alkotmányos folyamata is a XIX. századi politikai átmenetekhez hasonlóan zajlott a jogfolytonosság tekintetében,<sup>5</sup> az első szabad választásokat követően az Országgyűlés és a kormány közötti erőviszonyban az előbbi szerepe a későbbiekhez képest jelentősebb volt. Az újraszerveződő plurális politikai berendezkedés és pártrendszer, ha modern köntösben is, de párhuzamot mutatott a XIX. század klasszikus liberális parlamentarizmusával.<sup>6</sup> Az Országgyűlés munkája is sokkal jobban

<sup>2</sup> FÜLÖP Gyula – CSERNY Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002, 9-10. o.

<sup>3</sup> Ombudsman, Legfőbb Ügyész stb., kinevezése

<sup>4</sup> Az 1997. évi LXXIX. tv. előzménye a Verebélyi Imre közigazgatási jogász, a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa által vezetett munka eredményeképpen létrejött közigazgatási reform koncepció. Az 1100/1996-os számú kormányhatározat ugyanis már szintén lebegtetette korábban a kérdést. (FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990-2003 – II. rész. In: Politikatudományi Szemle, XII. évf. 2003. 1. sz., 121-122. o.)

<sup>5</sup> Az átmenetek közötti hasonlóságokra jellemző, hogy az amúgy a képviselői visszahívás jogintézményét is ismerő utolsó szocialista országgyűlés megnevezésére is használatos az „utolsó rendi országgyűlés” (KUKORELLI István: Az alkotmányozás évtizede, Budapest, Korona Kiadó, 1995, 13. o.) kifejezése. Mindkét történelmi helyzetben az ancien regime törvényhozása fektette le az új politikai rendszer struktúrájának alapköveit.

<sup>6</sup> KÖRÖSÉNYI András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: KÖRÖSÉNYI András: Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005, 219. o.

hasonlított a dualizmus honorációr pártjait összegyűjtő parlamentjeihez, amely egyben a legfontosabb politikai kérdések valós vita- és döntéshozatali fórumához hasonlított.<sup>7</sup>

A mediatizált pártok kiemelkedése a nyugat-európai democráciákban már egybeesett a hazai rendszerváltozás folyamatával. Ez együtt járt a politika perszonalizációjával is. Az ezredforduló környékén már Magyarországon is – párhuzamosan a nyugat-európai politikai rendszerekben megfigyelhető tendenciákkal – egyértelműen erősödni látszódott egy másik folyamat, ami a törvényhozás általános „gyengülését” jelzi, legalábbis a végrehajtás feletti ellenőrzés területén.<sup>8</sup>

A demokratikus rendszerek ezen újabb korszakát több szerző más-más oldaláról is megközelítve eltérő elnevezéssel illeti. A pártelvű demokráciát felváltó új korszakot mediatizált, perszonalizált vagy éppen populista demokráciának is szokták nevezni.<sup>9</sup> A hazai szakirodalomban az ezredforduló környékén Max Webernek Körösenyi András által újragondolt vezérdemokrácia kifejezése vált a legelterjedtebbé. Tartalmilag nézve pedig fogalmazhatunk úgy is, hogy azóta a „kormányzás prezidencializálódása”<sup>10</sup> zajlik.

A kormányzás elnöki jellegűvé válásával a kormányfő szerepe, politikai súlya szociológiai szemszögből a '90-es évek végétől egyértelműen erősödött, jogi szempontból jelentékeny változások elsősorban mégis csak a 2006-os választásokat követően mentek végbe. A 2006. évi LVII. tv. (a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról) nem csak egyszerűen igazította a magyar kormányzati rendszer működésének alapjain, hanem annak egész lényegét, a politikai hatalomgyakorlás alapját, mindenekelőtt pedig a miniszterelnök politikai szerepét alakította át gyökeresen. A 2006 nyarán felálló II. Gyurcsány-kormány kormányzati filozófiáját tükröző jogszabály primer hozadéka a rendszerváltozás óta ellentmondásosan működő elválasztás megszüntetése a minisztériumi felsővezetésen belül a politikai és a szakmai kinevezettek között. A kormány egészének működése és a kormányfő szerepének szemszögből a kormányzat, a minisztériumi felsővezetés irányítási elvei módosításainak közvetlen következményein túl annak szekunder jellegű hatásai még jelentősebbnek tűnnek.

---

7 Az első kormányzati ciklus alatt az 1990-es évek elején a koalíciós konfliktusok legfontosabb politikai terének még az Országgyűlés számított. De amint például 1994-et követően a koalíciós „kapcsolattartás” is elkerült a nyílt parlamenti politizálás plénumától, úgy erősödött általában maga a végrehajtás szerepe és súlya is a törvényhozással szemben. Amint a honorációr pártokat a szervezett tömegpártok váltották fel, úgy alakultak át – nem csak Magyarországon – a politikai berendezkedések is a liberális parlamentarizmusból pártelvű demokráciákká. A releváns politikai döntések pedig egyre inkább a tényleges parlamenti politizáláson kívül dőltek el, hasonlóan, mint a két világháború közötti időszakban is. A döntéshozatal folyamata tekintetében egyre inkább a párton belüli erőviszonyok, illetve az informális elemek szerepe növekedett.

8 Ezzel összefüggésben jelentős változás volt 1998-at követően a háromhetes üléselési rendre való áttérés, illetve a vitaparlament vs. munkaparlamentről szóló vita kibontakozása

<sup>9</sup> KÖRÖSENYI András: i.m. 220. o.

<sup>10</sup> KÖRÖSENYI András: i.m. 219. o.

A politikai kinevezettek körének bővítése ugyanis több szempontból is a miniszterelnök hatalmát növelte. A korábbi rendszerrel szemben az államtitkárok és a szakállamtitkárok egyaránt közvetlen miniszterelnöki, vagy kormányfőhöz közvetlenül kötődő kormánybiztosok kinevezése, a különböző állami vezetők juttatásainak, illetményeinek meghatározása, vagy éppen a miniszterek, illetve a kormányhivatalok vezetőinek közvetlen utasíthatóságának jogi garanciája mind-mind a miniszterelnöki hatalom jelentékeny bővülését eredményezték.

Nem csak egyszerűen meghatározta a kormányfő politikai befolyását, hanem kiterjesztette szakpolitikai és egyéb tematikák mentén is a Miniszterelnöki Hivatal további megerősítése. Az 1998 óta amúgy is zászlóshajóként működő és a referatúra rendszert megerősítő Kancellária 2006 után több területen is tovább erősödött, kezdve azzal, hogy a három – később részletesebben tárgyalandó – a Hivatal keretei között megszervezett kormánybiztossággal fontos döntési területek el lettek véve az adott ágazati politikákat felügyelő miniszterektől. A miniszterelnök közvetlen befolyása az egész kormányzati munka alakulására nem csak a Miniszterelnöki Hivatal megerősítésével, az oda köthető, mégis a miniszterelnök közvetlen kapcsolatához tartozó kormánybiztosok beiktatásával, hanem magával a szakminiszterek közvetlen politikaformáló képességének gyengítésével is növekedett.

A kormányfő hatalmi centralizációjának kiteljesedését mégis az előbbieken kívül mindenekelőtt a tényleges – alkotmányos értelemben bevett – kormányzati struktúrán túl egy alternatív döntéshozói kör megerősödése segítette. Több miniszter politikai súlyának gyengülése mellett egy, nem a kormányzati pozícióik fajsúlyából eredő hatalommal bíró, hanem a miniszterelnökhöz egyéb nexus alapján kötődő politikai befolyásolóképeséggel rendelkező szűkebb hatalmi kör jött létre. Ez a belső avagy „bizalmi kabinet”,<sup>11</sup> egy latens „informális hatalmi központot”<sup>12</sup> hozott létre.

Mindezek a centralizációs törekvések komoly legitimációs kérdéseket vetnek fel. A korábbi időszakokból átöröklődő elitista hatalomgyakorlási mód következtében olyan szűkebb – sokszor informális – döntési fórumokon dőltek el a legfontosabb politikai kérdések, amelyek komoly demokratikus deficitet okozhatnak. A tényleges legitimációval bíró alkotmányos testületek mellett, azokon túl szűkebb bizalmi csoportok dönthetnek a kormányfő mellett. Mindez a felelős kormányzás elvét és a hatalommegosztás értékeit is gyengíti.

A hatalommegosztás értékének érvényesülése más szempontból viszont erősödött a rendszerváltozás óta. Annak ellenére, hogy az alkotmány explicit nem foglalkozik a hatalommegosztással, mégis az elmúlt két évtizedben egyre szélesebb körben épül ki,<sup>13</sup> hasonlóan a kormányzati rendszer egyre tágabb értelmezési

<sup>11</sup> GALLAI Sándor – LÁNCZI Tamás: Hatalom vagy kormányzás? A „politikai kormányzás” mítosza és valósága. In: Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve, Századvég Kiadó, Budapest, 2008, 49. o.

<sup>12</sup> GALLAI Sándor – LÁNCZI Tamás: i.m. 50. o.

<sup>13</sup> POKOL Béla egyenesen kijelenti, hogy a rendszerváltozás utáni magyar alkotmányos struktúra alapelemei közé nem került be a hatalommegosztás mint államszervezeti elv, hasonlóan sok más

szintjeihez, kiindulva hatalmi ágak intézményi struktúrájától az egész – alkotmányjogi értelemben vett – politikai rendszeren át akár az azon kívüli területekig. Mindez párhuzamosan zajlott a politikai legitimitációval, demokratikus felhatalmazással bíró kormányzati szervek mellett az elsősorban technokrata legitimitációval bíró intézmények szerepének növekedésével, illetve újabb, hasonló intézmények megjelenésével. Gondoljunk az Alkotmánybíróság nemzetközi viszonylatban is rendkívüli széles jogkörére, illetve ítélezési gyakorlatára a rendszerváltozást követő években. Jelentős lépés volt a közmédia kormányzattól való közvetlen függésének felszámolása, a tömegtájékoztatási eszközök teljes függetlenségének megteremtésével a '90-es évek közepén.

Itt említhető meg továbbá ehhez az időszakhoz kötődően az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása egyaránt, amely még jobban függetlenítette – elsősorban a többi államhatalmi szereplő működésétől – a harmadik hatalmi ágat, mint egészet, vagy hasonló jelenség a különböző, illetve később újabb típusú országgyűlési biztosi intézmények<sup>14</sup> alkotmányos struktúrába történő beemelése is. Eközben pedig ezekkel a tendenciákkal szemben még a független Ügyészség kormány alá történő rendelése sem valósult meg az utóbbi két évtizedben, pedig több kormányzati ciklus alatt is foglalkoztak a kérdéssel.

Mindazonáltal a jegybank igen erőteljes függetlensége<sup>15</sup> is a hatalommegosztás kiterjesztett értelmezését mutatja. Amíg a monetáris politika területén a Nemzeti Bank hivatott a politikai helyett akár az azon túli, szakmai döntéseket meghozni, hasonlóan a fiskális politika területén történő politikai befolyás kontrollálásának céljával hozták létre 2009-ben a Költségvetési Tanácsot (valós döntési jogkörök

---

európai országhoz, valamint azok jelenkori és az utóbbi évszázadokban megvalósított politikai berendezkedéseihez. Az európai országok alkotmányos berendezkedései jobbra az angol parlamentarizmus hagyományára támaszkodva alakultak ki, amely éppen szemben állt az Amerikai Egyesült államokbeli politikai rendszerrel, az utóbbi ugyanis teljes mértékben a hatalmi ágak elválasztására épült. A Szigetország esetében viszont a hatalom egységére épülő rendszer alakult ki azzal, hogy a monarchikus államforma fennmaradt, habár a monarchia államfői jogai teljesen kiüresedtek. A hatalommegosztás enyhített formái is csupán a két világháború között kialakult totalitárius diktatúráinak kialakulását követő tapasztalatok nyújtották Európa számára. Például a náci diktatúra is teljesen törvényes keretek között számolta fel a demokratikus, plurális politikai berendezkedést, hiszen korábban hatalmi ellensúlyok nélkül működött a weimari parlamentarizmus. A magyar alkotmány 19. §-a hatalommegosztással szemben éppen az Országgyűlés szuverenitását, a többi állami szerv feletti főhatalmát hangsúlyozza ki. A hatalommegosztás kifejezést, vagy ahogyan POKOL fogalmaz, annak „minősítettebb formát jelentő” hatalmi ágak elválasztását először az AB-nek egy 1990. decemberi (31/1990) határozata karolta csupán fel. (POKOL Béla: *Bírói hatalom, Századvég Kiadó, Budapest, 2003, 103-114. o.*)

<sup>14</sup> Amíg még Észak- és Nyugat Európában is az Ombudsmanok elsősorban kisebb igazgatási ügyekben járnak el, addig Magyarországon a hatalmi ágak felett, az alapjogok kvázi őreként működnek. (POKOL Béla: *Bírói hatalom, Századvég Kiadó, Budapest, 2003, 116. o.*)

<sup>15</sup> Az 1991-es jegybanktörvény a német Bundesbank mintájára Európa egyik legfüggetlenebb nemzeti pénzügyintézetét hozta létre. (POKOL Béla: i.m. 116. o.)

nélkül). Mindez a hatalommegosztás egyre szélesebb értelmű kiterjesztését mutatja a gyakorlatban, ami pedig akár a kormányzat szuverenitásának csökkenéséhez vezethet.

A közpolitikai döntéshozatalnál felfedezhetünk egy újabb területet, illetve megközelítésmódot, a governance-ét,<sup>16</sup> ahol szintén hasonló folyamatok zajlanak. Az ugyanis magát az állammal kapcsolatos bevett elméleteket, a hatalmi ágak klasszikus elválasztását, illetve az egész szuverenitás felfogást kezdi ki.<sup>17</sup>

A governance szemszögéből a közpolitikai kormányzati döntéshozatalnál a magán- és közszféra teljesen összemósodik, nehéz szétválasztani a különböző szereplőket, folyamatokat. A jelenség – még a kevésbé kritikus szerzők<sup>18</sup> szerint is – a demokráciára általában nem, a képviselői demokráciára viszont veszélyt jelenthet. Mindez a hatalommegosztás újabb ágát nyitja meg a policy színterén, azaz egy funkcionális dimenziót. Végeredményben egy újabb területre világíthatunk rá, ahol demokratikus deficit keletkezik, de nem csak egyszerűen a közvetlen demokratikus legitimitás hiánya miatt. Mivel a közpolitikai döntéshozatalban megfigyelhető technokrata legitimitáció erősödésével egy új, nehezen követhető közvetítő döntéshozó réteg fejlődött ki, az egész folyamat egyre jobban veszít a transzperenciájából. Mellette szintén gyengül egy másik elengedhetetlen demokratikus kellék, a nyilvánosság szerepe és nőhet a titkolózás jelensége, sőt, az átláthatatlan csoportok között összességében a felelősség elve is sérül, lehetetlenné téve a felelősségre vonás biztosítékát. Összegzésként Gajdusчек György véleményét érdemes megemlíteni, miszerint kérdéses, hogy mindezek a folyamatok egyáltalán miképp egyeztetők össze a demokrácia működési logikájával?<sup>19</sup>

Az eddig felsoroltakon túl a hatalommegosztás kiterjesztésének számos további területét meg lehetne még említeni, mint például a területi szintű, az igen széles jogkörrel rendelkező települési önkormányzatokat, valamint a '90-es évek közepén a mindössze fél évtizedig működő egyéb funkcionális önkormányzatokat, de magukat a 2/3-os törvényeket,<sup>20</sup> valamint a rendszerváltást követő másfél évtizedben marginalizálódott közvetlen demokrácia intézményeinek szerepnövekedését, amit több, az utóbbi években eredményesen lezáruló népszavazás mutat.

De az utóbbi években nem csak ezeken a területeken fogy a kormányzat szuverenitása, hanem a nemzetközi, szupranacionális szintérbe történő elszivárgása is jelentős, amely az Európai uniós csatlakozás velejáró következménye. Ennek részletesebb értékelésére itt most nincs lehetőség. Annyit viszont mindenképp érdemes

---

<sup>16</sup> A governance kifejezést – hasonlóan a témával részletesebben foglalkozó GAJDUSЧEK Györgyhez – eredeti angol terminológiában, fordítás nélkül használom

<sup>17</sup> GAJDUSЧEK György: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. In: Politikatudományi Szemle, XVIII. évf. 2009. 2. sz. 64. o.

<sup>18</sup> Eva SORENSEN és Jacob TORFING. (Lásd SORENSEN, Eva – TORFING, Jacob: Theories of Democratic Network Governance. New York, Palgrave Macmillan, 2007)

<sup>19</sup> GAJDUSЧEK György: i.m. 70-72. o.

<sup>20</sup> KÖRÖSÉNYI András: Mozgékony patthelyzet. In: Politikatudományi Szemle, XV. évf. 2006. 1. sz. 40. o.

megemlíteni, hogy közösségi szinten is a nemzetállami szinten tapasztalható jelenségek jelennek meg.<sup>21</sup>

### **A hatalommegosztás és a hatalomösszpontosítás főbb jegyeinek összefoglalása a rendszerváltozás utáni magyar kormányzati rendszerben**

Napjaink kormányzati rendszere értékelésének összegzéseként két fontos tendenciát emelhetünk ki. Egyrészt a hatalommegosztás szemszögéből szemlélve a rendszerváltozást követően a hatalommegosztás alapértéke egyre kiterjedtebb értelemben valósult meg. A klasszikus hatalmi ágak elválasztásán túl a rendszerváltozást követően nagy erővel, habár azóta némileg gyengülő intenzitással folyamatosan bővül a hatalommegosztás gyakorlata a politikai rendszer újabb és újabb szinterein. De a hatalomgyakorlás latens „decentralizálása” mellett már a rendszerváltozás hajnalán fő célkitűzésként jelent meg a kormányozhatóság értéke/érdeke is, amit például az Antall-Tölgyessy paktum megkötésének politikai jelentősége is mutatott. 1998-at követően pedig érezhetően fokozódott a politikai igény a kormányzati hatalomkoncentráció maximalizálására.

### **A hatalommegosztás és a hatalomkoncentráció irányába mutató főbb politikai változások a rendszerváltozás kezdetétől napjainkig**

<b>Időszak</b>	<b>A hatalommegosztást erősítő változások</b>	<b>A hatalomkoncentrációt erősítő változások</b>	<b>Időszak</b>
<b>1989</b>	Az új alkotmányos berendezkedés alapjai (1989. XXXI. tv)	A kormányfő dominanciája a végrehajtásban az államfővel szemben (négy igenes népszavazás következménye)	<b>1989</b>
<b>1990 után</b>	Alkotmánybíróság felállítása, aktivista bírászkodás kialakulása	2/3-os törvények körének szűkítése, konstruktív bizalmatlanság intézménye (Antall-Tölgyessy paktum eredménye: 1990. XL. tv.)	<b>1990</b>

<sup>21</sup> A döntéshozatali folyamatok komoly demokratikus deficittel bírnak az EU-ban. Miközben éppen ezen gyenge demokratikus legitimitáció erősítése miatt igyekeznek a legitimitás növelése érdekében például az Európai Parlament szerepét a döntéshozatali folyamatokban egyre növelni, addig továbbra is az intézmények technokrata legitimitációja marad erősebb, miközben így olyan területeken is szuverenitás veszteség éri a nemzetállamokat, ahol azok korábban több legitimitációval bírtak

Időszak	A hatalommegosztást erősítő változások	A hatalomkoncentrációt erősítő változások	Időszak
1990	Széles jogkörökkel rendelkező területi önkormányzati rendszer (1990. LXV. tv.)	Kancellári típusú kormányzás kialakítása (pl. Minisztertanács Elnökségéből MEH lesz)	1990
1991	Teljesen független Nemzeti Bank megteremtése a Jegybanktvénnyel (1991. LX. tv.)	Sikertelen népszavazási kísérletek	1990-től
1993	TB-önkormányzatok felállítása <sup>22</sup>	A köztársasági elnök alkotmányos jogköreinek (szűkítő) értelmezése (AB-határozatok)	1991
1994	Kisebbségi önkormányzati rendszer felállítása (1993. LXXVII. tv.)	TB-önkormányzatok megszüntetése	1998
1995	Az első Állampolgári Jogok Biztosának és helyettesének, az Adatvédelmi Biztosnak, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi jogok Biztosának beiktatása <sup>23</sup>	Minőségi fordulat a kormányzásban (MEH kancelláriává történő átalakítása, a kormányzás prezidencializálódása)	1998-től
1996	A médiumok számára kormányzattól erős függetlenséget biztosító Médiatörvény hatályba lépése (1996. I. tv.)	MEH további erősödése (létszámbeli, valamint szervezeti funkcionális szempontból egyaránt)	2002-től
1997	Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása (1997. LXVI. tv.)	Ún. „informális hatalmi központok erősödése”	2004-től
'90-es évek 2. fele	Az Ügyészség kormány alá történő helyezésének sikertelen kísérletei	A szociológia értelemben vett változásokon túl jelentős jogi változások a kormányzás centralizálására (2006. LXVII. tv.)	2006
2004	Szuverenitás csökkenés nemzetközi szinten (Magyarország Európai uniós csatlakozásával)		

<sup>22</sup> 1993-ban még közvetlenül választották, 1997-ben pedig már delegálták a tagokat

<sup>23</sup> Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának intézményét már 1989 őszén életre hívták az új alkotmány megteremtésével egyidejűleg, 1993-ban pedig megszületett az intézményről szóló törvény is, de az első biztosok beiktatására csak 1995-ben kerülhetett sor



Időszak	A hatalommegosztást erősítő változások	A hatalomkoncentrációt erősítő változások	Időszak
2004-től	Közvetlen demokrácia szerepének erősödése <sup>24</sup>		
2005-től	A Köztársasági Elnök kinevezési gyakorlatának átalakulása <sup>25</sup>		
2008	A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának beiktatása <sup>26</sup>		
2009	Költségvetési Tanács felállítása		

A két jelenség kialakulására lehet akár ok-okozati összefüggést is keresni,<sup>27</sup> de sokkal fontosabb lehet a következmények felmérése. A két folyamat együttes je-

<sup>24</sup> „Kórházprivatizációról” és a „kettős állampolgárságról” 2004-ben, illetve a „vizitdíjról”, a „kórházi napidíjról” és a „képzési hozzájárulásról” 2005-ben tartott népszavazások függetlenül az eredményességüktől a korábbi kezdeményezések hosszú sorával szemben a hatalommegosztás érvényesülése tekintetéből már önmagukban is sikeresek voltak.

<sup>25</sup> Az államfő aktív kinevezési gyakorlata (pl. ombudsmanok, legfőbb ügyész, LB elnöke esetében) éppen mutathatná akár a végrehajtói hatalom részeseként a végrehajtás körüli hatalomkoncentrációt is. A valóságban viszont éppen az alkotmánybíróság '90-es évek eleji alkotmányértelmezései alapján egyrészt letisztult az államfő szerepe, miszerint nem a végrehajtás részese. Másrészt éppen a kormányzattal, a törvényhozás feles, illetve kétharmados többségével szemben kíván „ellensúlyt” képezni. A hatalommegosztás kiterjedését mutatja a köztársasági elnök személyes legitimációja is (Nemzeti Konzultáció, Védegylet), ami a „civil” jellegét erősíti.

<sup>26</sup> Az új országgyűlési biztosi tisztséget az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese poszt megszüntetésével párhuzamosan hozták létre.

<sup>27</sup> Körösi András elsősorban a hatalommegosztásnak főként a '90-es évek első felében tapasztalható kiteljesedésére adott válaszként értelmezi a kormányozhatóság szempontjainak preferálását, ami hatalomkoncentrációhoz vezet. A hatalommegosztás radikális gyakorlatára adott gubernamentalista kiigazításokként értelmezi az elsősorban 1998 utáni változásokat, s habár a két folyamat egybefolyik, végeredményben a kormány és a kormányfő „közjogi-politikai” megerősödése zajlik. (KÖRÖSI András: i.m. 39-42. o.) A rendszerváltozástól összegyűjtött, a hatalommegosztás, illetve a hatalomkoncentráció irányába mutató politikai változásokat összefoglalva (lásd táblázat) láthatóvá válik, hogy habár egyértelmű a kormányzati hatalomösszpontosítás erősödésének trendje, nem elhanyagolható empirikus tény, hogy az utóbbi húsz évben mindkét jelenséget erősítő tényezők folyamatosan megjelentek a politikai rendszer működésében. A rendszerváltozás hajnalán a kormányozhatatlansághoz vezető alkotmányos alappillérekre adott válaszként hozott hatalomkoncentrációt növelő változtatások után az első két kormányzati ciklusban inkább a hatalommegosztás kiterjesztett intézményi kereteit erősítették. A hatalomösszpontosítás tendenciája 1998 után erősödött meg és vált permanens jellegű folyamattá a kormányzati rendszerben, hasonlóan az azon belüli átalakítások megállíthatatlannak tűnő folyamatával. A hatalommegosztás radikális értelmezésének egyeduralma a magyar közéletben, mely szerint annak legszélesebb körű értelmezése eredményezhet csak demokráciát, máskülönben antidemok-

lenléte értelmezhető úgyis, mint ami kiegyensúlyozza egymást és ezzel tartja egyensúlyban az egész politikai rendszer működését és nem engedi kilengeni egyik irányba sem. A napjaink politikai tapasztalataira támaszkodva viszont értékelhetjük úgyis a két széttartó jelenséget, mint amelyek kiolthatják egymást, mindezzel pedig gyengítik a kormányzati munka hatékonyságát.

Egy következtetést viszont biztosan levonhatunk. Mindkét jelenség az Országgyűlés politikai szerepének erőtlenedéséhez vezet. A hatalommegosztás expanzív értelmezésével persze nem csak egyszerűen a törvényhozás mozgásterét szűkíti, hanem ha indirekt módon is, de a kormányzati cselekvőképesség szintén visszaszorul. Viszont a kormány, illetve a kormányfő körüli (jogi és szociológia szempontból egyaránt tapasztalható) hatalmi összpontosulással a parlament szerepe devalválódik. Ez még akkor is igaz, ha bizonyos területeken elszűnt súlycsökkenését látszólag vissza tudta nyerni.<sup>28</sup>

Mindezek mellett pedig mindkét folyamatnak számos olyan összetevőjét figyelhetjük meg, amelyek következtében a politikai rendszer demokratikus legitimitása csökken, végeredményben a két különböző tendencia centrifugális erőként hat az egész politikai struktúra stabilitására.

### **Demokratikus vagy technokrata legitimitáció**

A hatalommegosztást, illetve a hatalomkoncentrációt erősítő – előbbieken felsorolt – változások közül tekintsük át a fontosabb, az utóbbi években született, a gazdaságpolitikával összefüggésben álló intézkedéseket, valamint intézményeket. Nem csak azért érdemes a gazdaság működéséhez köthető változásokat jobban áttekinteni, mivel az amúgy is a politika túlsúlyos alrendszerének számít, hanem mert az utóbbi évek kormányzati átalakításai, illetve a demokratikus vs. technokrata legitimitáció kérdése kifejezetten a gazdasági stratégia kialakítása körül bontakozott ki a leginkább.

Egyrészt több olyan formális konzultatív eljárás, illetve intézményi megoldás született, ami összefüggésben állt azokkal az elképzelésekkel, mely szerint a csak rövidtávú politikai szempontok helyett hosszabb távú stratégiai elképzeléseknek kellene érvényt szerezni. Emiatt sokan – látszólag még a politikai elit több oldala is – kifejezetten a politika kezét kívánták volna megkötni, és valamilyen szakmai kontrollt beépíteni a kormányzati döntéshozatalba. Másrészt a hatalomdecentralizáló tervek mellett számos komoly, a hatalomcentralizálást erősítő döntéselőlétszítő-döntéshozói kör jött létre a miniszterelnök körül, mellett. A hatalommegoszt-

---

ratikus, autoriter jegyek jelennek meg a politikai rendszerben, kezd megdőlni, mégis azt az utóbbi években kisebb fajsúlyú, de újabb területekre terjesztik ki a gyakorlatban.

<sup>28</sup> Habár például az 1999-ben bevezetett háromhetes üléselési rendszert megszüntették 2002-t követően, a politikai életben betöltött szerepét a 1998 előtti állapotokhoz képest többet már nem tudta visszanyerni a magyar parlament.

tás mértékét növelő intézmények esetében például a Költségvetési Tanács létrejöttének körülményeit érdemes röviden áttekinteni, amíg a hatalomösszpontosítást erősítő intézmények esetében elsősorban 2006-ot követően a fejlesztéspolitikával összefüggésben megvalósított intézményi átalakításokat.

### **Költségvetési Tanács**

A Költségvetési Tanács megszületett formája egy sajátos politikai kompromisszum eredménye lett. Az eredeti cél a politika jelentős mértékű önkorlátozása lett volna. Az európai alkotmányos fejlődésben már a kezdetektől fogva a hatalomgyakorlás, illetve a szuverenitás két legfontosabb területe a háborúról és békéről való döntés, illetve az adó megállapításának (kölségvetés) joga volt. Hosszú évszázadokon keresztül az uralkodó és az Országgyűlés az ezen kérdések feletti döntést megsztva gyakorolták. A költségvetésről szóló döntés a politikai döntések talán leglényegesebb eleme, a politika autoritásának kulcsterülete. Az utóbbi kormányzatok sikertelen pénzügypolitikája, általában a rendszerváltozás utáni időszak eredménytelensége, illetve felelőtlennek ítélt politikája,<sup>29</sup> valamint a technokrata politizálásnak a napjainkban még mindig töretlenül továbbélő mítosza egyaránt abba az irányba mutatott, hogy a monetáris politika után a fiskális politika területén is visszaszorítsák a kormányzat cselekvőképességét.

Az eredeti – minden politikai irányból támogatott – széleskörű, tényleges döntési jogkörökkel, illetve vétójoggal bíró testület elképzelésével szemben egy köztes látszatemegoldás született. Valós hatalmi tényező helyett, amely jelentős mértékben csökkenthette volna a mindenkori kormányzat szuverenitását, csak egy szűkebb mozgástérrel rendelkező és elsősorban csak ajánlásokat tevő háromtagú testület állítottak fel. A szervezetet létrehozó törvény is önjáróságot csak a költségvetési számok ellenőrzésében, gazdasági előrejelzések készítésében biztosít, egyéb területeken csupán egyes közjogi intézmények egyedi kérése esetén végezhet tájékoztató munkát.<sup>30</sup> A Tanács gyakorlati súlyának gyengeségét mutatja, hogy csupán negyedévenkénti rendszerességgel írja elő saját maga számára az ülésezési kötele-

---

<sup>29</sup> A politika szerepéről maga Kopits György, a Költségvetési Tanács elnöke így fogalmaz: „Az ország hosszabb távú érdekeit, a gazdaság tartós stabilitását, s a következő generációk jólétét szem előtt tartó, felelősségteljes és átlátható költségvetési politikának hazánkban nincsenek hagyományai. A magyar gazdaságpolitikát szélsőséges költségvetési ciklusok – a jelentős túlköltségek és megszorítások ismétlődései – jellemezték, amelyek, miközben aláásták a gazdálkodás biztonságát, az államadósság fenntarthatatlan növekedéséhez, ezzel pedig egyre súlyosabb állami kamatterhekhez is vezettek.” (<http://www.mkkt.hu/>, letöltés ideje: 2010. 04.16.)

<sup>30</sup> A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi. LXXV. tv 7. § (2) e) f) és g) pontja

zetségét.<sup>31</sup> De maga az államfő is úgy nyilatkozott az intézményről, hogy erejét mindössze ugyanaz adja, mint az Ombudsmanokét: a nyilvánosság.

Ezzel szemben az eredeti elképzelés egy olyan Költségvetési Tanács<sup>32</sup> működését vázolta fel, amely tényleges felhatalmazással bírt volna a kormányzat nem megfelelő költségvetési politikájának megtorpedózásához. A kezdeti cél szerint beveték volna az Alkotmányba azt a kitélt, miszerint csak a költségvetés fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül gyakorol-hassa a Törvényhozás és a kormány a saját hatásköreit. Azaz 2/3-os biztosítékkal védtek volna a hosszú távú pénzügyi stabilitást, illetve a fenntartható költségvetést. Végeredményben az Alkotmánybírók dönthetett volna a költségvetésről, az azt módosító jogszabályokról, hogy alkotmányellenesek-e, azaz az államháztartást, a hosszabb távon is fenntartható költségvetést felrúgja-e vagy sem. A független<sup>33</sup> költségvetési grémiumnak a szerepe ebben teljesedett volna ki, hiszen ezeket a kérdéseket az AB nem tudta volna megítélni, így lett volna szükség egy elméletileg teljesen szakmai alapokon nyugvó intézmény döntésére.

Habár a felállított Költségvetési Tanács a kormányzat szuverenitását végül nem csökkentette, mégis a hatalommegosztás mértékét növelte a politikai rendszeren belül és tovább erősítette azt a tendenciát, amely a technokrácia erősödő szerepét jelzi.

### **A fejlesztéspolitikai körül kialakított intézményrendszer 2006 után**

Amíg az uniós források elosztásáért 2006-ig tárca nélküli miniszter felelt a kormányban, addig a tárca nélküli posztok megszüntetésével rangját tekintve jogilag hátrébb sorolódott a terület felügyelete, hiszen kormánybiztos vezetésére alá került. De facto viszont önállóságát és a kormányzás egészére való befolyását tekintve az új intézményi megoldás keretében a terület jelentősége komoly mértékben megugrott. Kérdéses, hogy csak a kormányon belül történt komolyabb átrendeződés, vagy például sérült-e a hatalommegosztás értéke. A három 2006-ban újonnan kinevezett kormánybiztosból (Bajnai Gordon, Draskovics Tibor, Szetey Gábor) ugyanis az első kettő (a fejlesztéspolitikáért és az államreformért felelős) mint a kormányülé-

---

31 A MKKT Szervezeti és Működési Szabályzata (<http://www.mkkt.hu/download/000/020/szmsz.pdf>), letöltés ideje: 2010. 04. 16.

32 A politikai súlyvesztésével párhuzamosan az intézmény elnevezése is változott, hiszen eredetileg az Országgyűlés Költségvetési Hivatalának, majd Törvényhozási Költségvetési Hivatalnak nevezték volna el még 2007-ben

33 Az intézmény eredeti jelentőségét az is mutatja, hogy nem pusztán politikai döntés lett volna például az elnök kiválasztása, hanem már a rekrutálódás során, a személyeket ajánló testület felállításában is a politikum mellett a „szakértőket” (például az MNB és az ÁSZ elnöke) is bevonták volna, sőt azok túlsúlyban lettek volna. Végül pusztán politikai döntés alapján zajlott az eljárás folyamata

sek állandó meghívottai többnek is mutatkoztak, mint egyszerű kormánybiztosnak. Látszólag szinte kvázi kormánytagként is mutatkoztak meg.<sup>34</sup>

A 2007-2013-as uniós költségvetési ciklusban Magyarország rendelkezésére álló kb. nyolcezer milliárd forint felhasználásáról elméletben a kormány rendelkezhetett, viszont 2006-ot követően két testület készítette elő a döntéseket: elsődlegesen a Nemzeti Fejlesztési Tanács (NFT), „alatta”, „mellette” pedig a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (FIT). Mindkettőnek a kormányfő lett az elnöke és Magyar Bálint oktatási miniszter az alelnöke. Az NFT-nek állandó meghívottjai voltak a FIT tagjai. A FIT-et a kormány és az NFT közösen irányította, s a Parlament felügyelte. FIT véleményezte a tárcáktól, illetőleg a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől (NFÜ) érkező fejlesztési javaslatokat, közreműködött a kormányzati döntések előkészítésében.

Az NFT-nek évenkénti háromszori ülésezés volt kötelezően előírva, ezzel a gyakorlatban a FIT tényleges szerepe az NFT-vel szemben a döntéselőkészítésben megnöhetett. A fejlesztéspolitikáért felelős intézmények szövevényességét a közöttük lévő kapcsolat jelzi a leginkább. Amíg ugyanis a FIT kontrollálta és véleményezte az NFÜ tevékenységét, addig az NFT ellenőrizte és véleményezte a FIT tevékenységét.<sup>35</sup>

A szervezeti komplexitás mellett az intézmények személyi összetétele még több problémát vetett fel. Látszólag amíg az NFT a szakértelmet kívánta megtestesíteni, addig a FIT már összetételében is kifejezetten politikai indíttatású intézmény volt. De nem csak egyszerűen az NFT delegáltjai<sup>36</sup> mögött álló technokrata szellemiség vetette fel a demokratikus deficit kérdéskörét, hanem sokkal inkább a többszörös személyi átfedések, illetve a FIT összetétele okoz problémát. A FIT-et nem véletlenül számos kritikus jelzővel is illették, mint bukott miniszterek klubja, árnyék-kormány, kormány a kormányban stb. Mivel a FIT tagjai mind az I. Gyurcsány-kormány miniszterei voltak,<sup>37</sup> de a II. Gyurcsány-kormányban tárcát nem kaptak, ezért sokan vélelmezték, hogy azok nyilván erősebben fognak kötődni saját volt szakpolitikai területükhöz, miközben ráadásul a stratégiai operatív programok kidolgozása velük együtt vándorolt el a szaktárcáktól az új intézményi struktúrába.<sup>38</sup> Mindez szociológia szempontból nemcsak nehezítette a döntési folyamatok átláthatóságát, hanem gyengítették azok legitimitását, mivel nőtt a lehetősége, hogy a testületek volt kormánytagjai kívülről beleszólhatnak egykori szakpolitikai területük irányításába.

<sup>34</sup> Például jelentős kormányzati portálon (meh.hu) is a két kormánybiztost a kormány tagjaként tüntették fel

<sup>35</sup> PESTI Sándor: A kormányzati reform. In: Kommentár, 2006/5, 99. o.

<sup>36</sup> Tagjai voltak például Chikán Attila, Detrekői Ákos, Kemény István, Láng István, Rechnitzer János

<sup>37</sup> Tagjai: voltak: *Bajnai Gordon* fejlesztéspolitikai kormánybiztos, *Baja Ferenc* korábbi környezetvédelmi miniszter, majd informatikai államtitkár, *Burány Sándor* volt pénzügyi államtitkár, majd munkaügyi miniszter, *Kolber István* volt regionális fejlesztési miniszter és *Németh Imre* volt agrárminiszter

<sup>38</sup> Leszámítva az EU elvárása alapján az FVM-et

A fejlesztéspolitika irányításának talán leggyengébb pontja magának a kormánybiztosi intézménynek a problémája volt. A fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, Bajnai, Gordon csak az Országgyűlés bizottságai előtt volt kötelezően beszámoltatható, annak plénuma előtt viszont nem. A Parlamentben nem interpellálhatták, kérdéseket nem tehettek fel neki, mivel de iure nem volt tagja a kormánynak. A kormánybiztosi kinevezése is amúgy összesen a kormány felhatalmazásával szemben csak két évre szólt. Mindezek túlmutattak a szimbolikus kérdéseken, vagy a kormányzás pragmatikus szempontjain, mert egyértelműen növelték ezen fajsúlyos területen keletkező demokratikus deficitet, illetve gyengítették a kormányzás demokratikus legitimitását.<sup>39</sup>

A kormánybiztosi intézmény később megszűnt, sőt a koalíció felbomlásával azokra az intézményekre sem volt már szükség, mint például a FIT, de a fejlesztéspolitika, az uniós források elosztásának kiemelkedő fontosságát mutatja, hogy miképpen mozgott tárcáról tárcára személyhez kötődően a szakpolitikai terület irányítása. Annyira, hogy a 2009 tavaszán felálló Bajnai-kormány megalakulását megelőző napokban felmerült a fejlesztéspolitika továbbvándorlása az új kormányfővel és MEH-be történő integrálása. Végeredményben a FIT-ről is megállapítható, hogy elsősorban a koalíciós erőviszonyoknak megfelelően működött egy részben kormányon kívüli grémiumként.

### Demokratikus legitimitáció újragondolása

Összességében megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltozás óta eltelt időszakban két ellentétes folyamat zajlott egymás mellett a magyar kormányzati rendszerben, a hatalommegosztás kiterjesztése és a hatalomösszpontosítás fokozása. Mindkét folyamat hatására létrejövő intézményi struktúrák között találhatóak olyanok, amelyek növelik a demokratikus deficitet.

A gazdaságpolitika irányítását illetően korábbi történelmi időszakokban is felmerült a klasszikus államhatalmi ágak, közjogi intézmények döntési jogosultságának szűkítése. A két világháború között például felmerült egy nyugat-európai mintákat alapul vevő gazdaságpolitikai tanács felállítása, amelyet az akkori szociáldemokrata ellenzék hiába támogatott, az elképzelés végül megbukott. A II. világháborút követő koalíciós kormányzás alatt létrejövő Gazdasági Főtanács (a fordulat éve után átalakulva Gazdasági Tanácsá) szintén a kormányzat szuverenitásának csökkentése céljából lett felállítva. Az egyik a hatalommegosztást segítette volna, a másik pedig éppen, hogy a hatalomkoncentrációt növelte. Habár az utóbbi időben történő változások egyelőre jelentős mértékben, illetve maradandó módon nem tudták a kormányzat szuverenitását csökkenteni, mégis a jövő hozhat további kihívásokat a demokratikus legitimitáció területén.

<sup>39</sup> Nem véletlenül követelte a parlamenti ellenzéki is területért felelős személyek tárca nélküli miniszteri kinevezését

Mind a hatalom decentralizálására, a technokrata kormányzásra, mind a hatalomösszpontosításra, a politikai kormányzásra egyre nagyobb igény mutatkozik. A tényleges döntéshozatal hagyományos legitimitását az ehhez hasonló folyamatok kezdik minél jobban kikezdeni. A jövő fogja eldönteni, hogy a klasszikus hatalommegosztásból levezethető demokratikus felhatalmazással mennyire marad írnyítható a kormányzati rendszer, vagy esetleg az teljesen új tartalommal lesz feltöltve.

### FELHASZNÁLT IRODALOM

- FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990-2003 – II. rész. In: Politikatudományi Szemle, XII. évf. 2003. 1. sz.
- FÜLÖP Gyula-CSERNY Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002
- GAJDUSCHEK György: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. In: Politikatudományi Szemle, XVIII. évf. 2009. 2. sz.
- GALLAI Sándor – LÁNCZI Tamás: Hatalom vagy kormányzás? A „politikai kormányzás” mítosza és valósága. In: Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve, Századvég Kiadó, Budapest, 2008
- KÖRÖSÉNYI András: Mozgékony patthelyzet. In: Politikatudományi Szemle, XV. évf. 2006. 1. sz.
- KÖRÖSÉNYI András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: KÖRÖSÉNYI András: Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005
- KUKORELLI István: Az alkotmányozás évtizede, Budapest, Korona Kiadó, 1995
- Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsának honlapja (<http://www.mkkt.hu/>), letöltés ideje: 2010. 04.16.
- Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsának Szervezeti és Működési Szabályzata (<http://www.mkkt.hu/download/000/020/szmsz.pdf>), letöltés ideje: 2010. 04. 16.
- PESTI Sándor: A kormányzati reform. In: Kommentár, 2006/5.
- PETRÉTEI József – TILK Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007
- POKOL Béla: Bírói hatalom, Századvég Kiadó, Budapest, 2003

