

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

Szinay Ildikó

A MAGYAR MINISZTERELNÖK
SZERVEZETI HÁTTERE (1989-2018)

A MINISZTER, AKI MÁSODIK AZ EGYENLŐK KÖZÖTT?

Doktori (PhD) értekezés

Témavezetők:

Dr. Csizmadia Ervin
tudományos főmunkatárs

Dr. habil. Takács Albert
egyetemi tanár

Győr, 2024

„A kormányzás nemcsak szervezet és feladatmegoldás, hanem stílus is.”

Lőrincz Lajos

„A közigazgatási vezérkar nélkülözhetetlen, ha magas igényeink vannak a kormányzás eredményessége (efficiency) tekintetében. A miniszterelnök, ha az one best way-t keresi, nem mondhat le a vezérkar segítségéről.”

Magyary Zoltán

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK.....	3
KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS.....	6
ELŐSZÓ.....	8
1. BEVEZETÉS: A KUTATÁS KERETE.....	10
1.1.Bevezető gondolatok.....	10
1.2.A témaválasztás indoklása.....	11
1.3.A kutatás problémája.....	13
1.4.A kutatás kérdései, hipotézisei, felépítése.....	14
1.5.A kutatás módszere.....	17
1.6.A kutatás célja és aktualitása.....	19
2. VÁLTOZÓ RENDSZEREK EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON	
1989-től.....	21
2.1.Bevezetés.....	21
2.2.A végrehajtó hatalom vizsgálata.....	22
2.2.1 A kormány fogalma és helye a hatalommegosztásban.....	22
2.2.2 Kormányformák.....	23
2.2.3 Kormánytípusok.....	25
2.2.4 A végrehajtó hatalom prezidencializálódása a nemzetközi térben.....	27
2.2.5 Nemzetközi minták a kormányfői háttérintézmény vezetésére.....	29
2.3.A magyar végrehajtó hatalom vizsgálata 1989 után.....	31
2.3.1 A magyar kormány felépítése, belső viszonyrendszere és a kormányzati döntéshozatal.....	32
2.3.2 A magyar politikai rendszer 1989 után.....	34
2.3.3 A magyar végrehajtó hatalom prezidencializálódásának kezdete.....	35
2.3.4 A kormányfői hivatal vezetése a rendszerváltás után.....	37
2.3.4.1 A Miniszterelnöki Hivatal vezetése 1990 és 1994 között.....	38
2.3.4.2 A Miniszterelnöki Hivatal vezetése 1994 és 1998 között.....	47
2.4.Összegzés: A politika prezidencializációjának „másodlagos” hatása nemzetközi és hazai szinten.....	54
3. A MINISZTERELNÖKI HIVATAL VEZETÉSE 1998 ÉS 2002	
KÖZÖTT.....	61

3.1. Konceptióváltás a Miniszterelnöki Hivatal vezetésének kialakításában.....	61
3.2. A „zászlóshajó” vezető.....	68
3.2.1. Hatáskör változásai, feladattöbblete.....	69
3.2.2. Szervezeti irányítása.....	72
3.2.3. Miniszterkép a közvéleményben.....	74
3.2.4. A miniszter és az Országgyűlés.....	77
3.3. Összegzés: a kiemelt kancelláriaminiszteri pozíció letéteményese.....	79
4. A MINISZTERELNÖKI HIVATAL VEZETÉSE 2002 ÉS 2010 KÖZÖTT.....	87
4.1. A politikai környezet változása.....	88
4.2. A Medgyessy- és az I. Gyurcsány-kormány idején működő hivatal vezetése.....	89
4.2.1. A visszatérő hivatalvezető.....	91
4.2.2. A hivatalban maradó vezető.....	99
4.2.3. Miniszterkép a közvéleményben.....	103
4.2.4. A miniszterek és az Országgyűlés 2002 és 2006 között.....	104
4.2.5. Összegzés.....	109
4.3. A II. Gyurcsány- és Bajnai-kormány idején működő hivatal vezetése.....	116
4.3.1. A stratégiai irányító.....	118
4.3.2. A régi-új vezető.....	124
4.3.3. A válságkezelő központ vezetője.....	128
4.3.4. Miniszteri népszerűség 2006 és 2009 között.....	132
4.3.5. A miniszterek az Országgyűlés munkájával összefüggő tevékenysége 2006 és 2010 között.....	133
4.3.6. Összegzés.....	138
4.4. Konklúzió: a kancelláriaminiszter pozíciójának további erősítése.....	145
5. A MINISZTERELNÖKSÉG VEZETÉSE 2010 ÉS 2018 KÖZÖTT.....	147
5.1. A politikai környezet újabb változása 2010-ben.....	147
5.2. A II. Orbán-kormány idején működő hivatal vezetése.....	149
5.2.1. A Miniszterelnökség és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium vezetése 2010 és 2012 között.....	150
5.2.2. A Miniszterelnökség és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium vezetése 2012 és 2014 között.....	156

5.2.3. A háttérintézményvezetők országgyűlési munkájával összefüggő tevékenysége 2010 és 2014 között.....	163
5.2.4. Összegzés.....	165
5.3. A III. Orbán-kormány idején működő hivatal vezetése.....	167
5.3.1. A politikai menedzser.....	168
5.3.2. Változás a kormányfői háttérintézményben.....	181
5.3.3. A miniszterek az Országgyűlés munkájával összefüggő tevékenysége 2014 és 2018 között.....	186
5.3.2. Összegzés.....	189
5.4. Konklúzió: A kancelláriaminiszteri csúcspozíció és a politikai menedzserizmus kiépítése.....	195
6. ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK.....	198
7. FORRÁSOK.....	207
7.1. Bibliográfia.....	207
7.2. Sajtóforrások.....	214
7.3. Jogforrások.....	216
7.4. Országgyűlési napló.....	221
7.5. Internetes irodalom.....	223
7.6. Interjúk, interjúkérdések.....	223
SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE.....	224
ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE.....	224

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Munkám során megannyi támogatást és bátorítást kaptam családtagoktól, barátoktól és közeli ismerősöktől. Mégis elsősorban a köszönetet a Nemzeti Közszerológati Egyetem oktatói, kollégái érdemlik. Általuk vált lehetőség arra, hogy befejezhessem a kutatási tevékenységemet, disszertációm elkészülhessen. Ezen belül is külön köszönet illeti konzulenseim szakmai tevékenységét és hozzájárulását a kutatás sikerességéhez.

Kisfiaim türelme és megértése szintén elengedhetetlen volt ahhoz, hogy a szabadidőmet a feladatra összpontosíthassam. Az aktívabb kutatási időszakokban ösztönösen és ráérzéssel hagytak kibontakozni, empátiával és higgadtsággal viseltettek, bepótolva a feltöltődésre szánt szabadnapokat, amellyel alkalmam nyílt a témával kapcsolatos elmélkedésre, összefüggések felismerésére.

A kutatás szinte minden fázisába bekapcsolódott barátnőm, aki a Nemzeti Közszerológati Egyetem egykori hallgatója, kollégiumi szobatárs és nem melleleg kollégám volt az Országgyűlésben (jelenleg is ott dolgozik, ami nagyban támogatta a bibliográfiában megtalálható anyagok beszerzését). Az anyagfeldolgozás során számtalanszor segített könyvekkel, amely kizárólag az Országgyűlési Könyvtárban fellelhető, jogszabályok felkutatásával.

Az empirikus kutatás során hálás köszönettel tartozom az interjúalanyoknak, akik időt szenteltek rám és értékes gondolataik megosztásával valódi tényfeltáró elemzéssé válhatott disszertációm. A releváns interjúkérdések szakmai áttekintésében volt főosztályvezetőm vett részt, aki tanácsaival járult hozzá a korrekt és célravezető interjúkérdések összeállításában.

Egyes technikai-informatikai részek megvalósításához egy nagyon közeli barátom közreműködését szeretném megköszönni, aki energiáját és idejét nem sajnálva tette elérhetővé számomra a CD-ken, illetve DVD-ken található anyagokat.

A kutatásom kezdetén, illetve a disszertáció felépítésének technikai kivitelezésében nagy támogatást nyújtott barátom, volt kollégám a Belügyminisztériumból és NKE PhD hallgató, aki már befejezte doktori tanulmányait. Továbbá hálás vagyok a volt NKE-s doktori évfolyamom hallgatóinak, akikhez bátran fordulhattam kérdéseimmel és véleményezték ötleteimet, a témával kapcsolatos egyes gondolataimat.

A költségvetési fejezetek sikeressége az Államszámvevőszékkel (ÁSZ) együttműködésben valósult meg. Dr. Pulay Gyula, ÁSZ közgazdász szakmai tudása biztosította a helyes számadatok közlését. A szervezettel való kapcsolatteremtésben köszönöm Horváth Bálint, NKE doktorandusz hallgató, volt Államszámvevőszék munkatárs bekapcsolódását.

Külön köszönet illeti a győrszentiváni fiókkönyvtár könyvtárosának, Dénes Zsuzsannának minden erőfeszítését a szükséges források felkutatásában és sokszor szállításában. A 2022-es és 2023-as kulturális közintézmények bezárása idején is a szűkös lehetőségekhez mérten segítette a munkámat.

A jelenlegi munkatársaim megértéséért és elfogadásáért köszönettel adózom.

Végül, de nem utolsósorban hálás vagyok néhai szüleim felém közvetített hallgatólagos utolsó kívánságáért, a doktori tanulmányaim befejezéséért. Továbbá gyermekeim apjának, hogy döntésével közelebb vitt saját vágyaim megismeréséhez és azok beteljesítéséhez, ezzel együtt a doktori fokozat elnyeréséhez.

ELŐSZÓ

A vatikáni egyházszerkezet egy komplex, az évek során strukturáltan, szabályozottan és nem utolsósorban hierarchikusan felépített szuperintézménnyé fejlődött. Élén a mindenkori pápa, akit az ún. konklávé választ meg. Ezt a testületet a pápaválasztó bíborosok alkotják, akik ugyanazon jogokkal rendelkeznek, egyenrangúak a testületben, szavazatuk pedig ugyanolyan súllyal bír a döntéshozatalban. A pápa szabadon nevezheti ki őket, akiknek a személyével kapcsolatban lehetnek ajánlások. Feladatuk a pápai teendők segítése tanácsadás révén és az egyház kormányzása a pápai szék megüresedésekor az új vezető megválasztásáig.

II. János Pál (1978-2005) a pápaság történelmének egyik legnépszerűbb és legnagyobb alakja. 1993-ban bíborosának választotta Joseph Ratzingert, a későbbi XVI. Benedek pápát, aki a bíborosi kollégium dékánja lett, illetve más egyéb címmel is kitüntette (Hittani Kongregáció prefektusává nevezte ki).

II. János Pál pápa és Ratzinger először az 1978-as első konklávé alkalmával találkoztak személyesen, de már a 1960-as évek óta tudtak egymásról. Kölcsönös szimpátia és bizalmi viszony alakult ki közöttük az évek folyamán. 1974-től publikált műveik, írásaik egy-egy példányát is megosztották egymással. Gondolkodásmódjuk, felfogásuk és egyházképük nagyon közel állt egymáshoz. Az évtizedek során pedig közvetlen és szoros baráti kapcsolatot alakítottak ki. Ez oda vezetett, hogy Ratzinger minden más bíborosnál közelebb állt II. János Pál pápához, a pápa szócsöve volt sok esetben. 2005 év elején már a pápa utódjaként emlegetik, dékáni hivatal miatt pedig II. János Pál pápa halála után ő volt a Vatikán egyik legmagasabb rangú tagja. (Az már csak mellékes folytatása a bíboros életútjának, hogy az által megnyitott pápaválasztó konklávé őt javasolta utódnak. A tekintetben mégis jelentős, hogy pályafutásában mégis valószínűsíthető a pápával való bizalmi, szoros köteléke.)

Kettejük kapcsolata kiváló példája annak, hogy egy kiemelkedő és befolyásos szerep kiindulási pontja vélelmezhetően lehet a bizalmi kapcsolat, illetve a formális/informális közvetlen környezetben való tevékenység.

Az esettanulmány eltér kutatási területemtől, mégis hozzájárul a könnyebb feldolgozáshoz és megértéhez. Az analógia, visszatükrözve a gyakorlati életet, segít párhuzamot vonni a két szervezet között. Az érseki rendszer és a kormányzati rendszer

struktúrája között van hasonlóság Az érseki rendszer és a kormányzati rendszer struktúrájában ugyanis (a vezető alatti) hierarchia állítható fel az egyenrangúként elismert tagok között.

Bár a rangsorolás informális, nem deklarált szervezeti szabályzatban, mégis számos területen felfedezhető a vezető mögötti „jobbkez”, aki hatással van a szervezetre. Számos esetben pedig intézményesedhet is a súlyozott pozíció, például vezetőhelyettesi szerepkörben.

1. A KUTATÁS KERETE

1.1 BEVEZETŐ GONDOLATOK

Szakmai elmélyüléseim középpontjában mindig a kormányfői hatalomvizsgálat állt. Ennek kapcsán is leginkább a kormányfőt támogató háttérbázis, hátország megismerése, a kormányfőt körülvevő és segítő formális és informális tér, amelynek kutatása még közelebb vitt egy doktori disszertáció megírásához.

Az elmúlt három évtizedben európai szintű politikai változások történtek, amelyet az ezzel foglalkozó tudomány a politika prezidencializációjának nevez. Nem vitatható, a folyamat sokat kutatott elismert tény a szakemberek között. A politika ilyen szintű átalakulása igazolt és bizonyított jelenség Thomas Poguntke és Paul Webb, német-angol politológus szerzőpáros 2005-ös kutatásai óta¹, Magyarországon pedig Körösenyi András, politológus 2001-es vitaindító cikke óta.² Ezen keretek között, a parlamentáris demokráciában a kutatások számos része vizsgálta már a végrehajtó hatalom szintjén bekövetkező változásokat, annak is a központi szereplőjének, a kormányfőnek a mozgásterét és szervezeti hátterét. Ekkor nyert bizonyítást, hogy a gyakorlatban elnökbé váló rendszerben a kormányfő jogköre gyarapodott, szerepe és befolyása jelentősen nőtt, az őt kiszolgáló háttérintézményének (a központi közigazgatásban betöltött) jelentőségével együtt. A hazai kutatások nagyjából eddig tartanak. Ezért arra vállalkoztam, hogy a prezidencializálódott térben feltérképezzem azt a témát, ahol a kutatások egy mondattal véget érnek: a kormányfő közvetlen környezete is jelentős megváltozott, erősödött Magyarországon. Bár a téma itthon kevésbé vizsgált kérdés, nemzetközileg nagyon is frekventált.

A szakirodalmi anyagokban a hivatali keretek vizsgálatával a tudományos kutatások kielégítőek lehetnek elvi szinten, azonban a hivatalvezető szerepének, befolyásának vizsgálata ugyanilyen fontos lehet, a gyakorlatban is.

¹ Thomas Poguntke – Paul Webb (szerk.): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2005

² Körösenyi András: „Parlamentáris vagy elnöki kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból” *Századvég*, 2001/20. 3-38.

Ahogy a kormány kapcsán a mindenkori miniszterelnök kerül górcső alá az „első az egyenlők között” elv alapján, úgy a miniszterelnöki hivatal vonatkozásában a mindenkori hivatalvezető pozíciójának változását érdemes figyelni. Ez ugyanis leképezi a szélesedő miniszterelnöki mozgástér hatását és még inkább elkülönülő hierarchiát, rangsort állít a kormányban. Ennek elméleti és gyakorlati összefüggéseire vállalkozik a kutatás.

Ezek után jogosan tehetjük fel a következő kérdést: Bővültek-e a kormányfői hivatal vezetőjének jogkörei a prezidencializáció hatására Magyarországon? Az erre adott válaszem: igen. Ez szolgált alapul kutatási témám vizsgálódásának. A további lényeges kérdés, hogy a folyamat mit eredményez a hivatal élén és a mindenkori kormányban.

Erre utal a főcím: „A magyar miniszterelnök szervezeti háttere (1989-2018)”, amely egyrészt utal a tágran értelmezett téma tárgyára és a vizsgálati időszakokra. A hosszabb időintervallum ad lehetőséget, hogy az állandóság mellett a változások is kidomboríthatóak legyenek a dolgozatban. Ez segíti a miniszterelnök mögött álló szervezetrendszer alakulásának megfigyelését az elmúlt évtizedekben.

Az alcím egy figyelemfelhívó és a témát lehatároló kérdéssel indít: „A miniszter, aki második az egyenlők között?” Ez összecseng azzal az elvvel, amelyet a szakirodalom úgy nevez „Az első az egyenlők között” elv (primus inter pares). A jelenség a késői Kádár-korszak, azon belül is Lázár György főtitkárhelyettesi idején volt meghatározó és utalást jelentett a kormányon belüli egyenrangú jogállásra. A hierarchia nélküli felépítésben tehát egyenlők voltak tagok. Ez az idő előrehaladtával, a politikai környezet alakulásával és a kormányfő többletjogainak deklarálásával megváltozott. A miniszterelnök pozíciója a kormánytagok fölé helyezkedett, akik között maradt az egyenrangúság elve. Jogállásuk tekintetében azonban lehetnek-e még egyenlőbbek az egyes miniszterek? Ha igen, ki(k) a meghatározó tag(ok) vagy állandó lehet-e ez a pozíció a hierarchia csúcsán? Általánosan meghatározható-e a második legfontosabb pozíció a kormányban?

Ha ezt a fő kérdést vizsgáljuk, eljutunk egy olyan vizsgálati megállapításhoz, amely egy új fogalmat vezet be: a politikai menedzserizmus és az azt képviselő személy megnevezése, a politikai menedzser.

A disszertáció újszerű, valamint hiánypótló jellege a folyamat felvázolásában és az összehasonlítás módjában mutatkozik meg, illetve a multidiszciplináris megközelítő

jellegében. A kutatásom kontextusa és alapja a magyar miniszterelnök szervezeti háttérének, azon belül is a hivatalvezető kormányban betöltött szerepének vizsgálata. Ehhez a politikatudományi válaszokon kívül, történeti és vezetéselméleti eszközöket is használok magyarázatként, amely alátámasztja a jelenség természetszerűségét és alkalmazkodását a megváltozott politikai helyzethez.

Kihívásnak tartom, hogy a hivatalvezető szintjén végbemenő folyamatok pragmatikus relevanciáját is feltárjam az elméleti megalapozáson túl. A téma érzékenységet adja ugyanis, hogy a kormányzati belső viszonyokról általában kevés információval rendelkezünk, az informális elemekkel átszőtt, amelyekhez nehézkes a hozzáférés.

Mielőtt elkezdeném a folyamat bemutatását, ismerjük meg a kutatás tágabb keretét, amely közelebb visz az értelmezéshez és a megértéshez.

1.2 A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKLÁSA

Felsőfokú tanulmányaim és szakmai munkám során is meghatározó szerepet töltött be a politikatudomány, azon belül is a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő intézményközpontú vizsgálat és azok változásainak testközeli nyomon követése. Ennél már csak egy dolog ragadta meg jobban figyelmem irányát, a kormányzati rendszer működésének, dinamikájának emberközpontú megismerése. Ez azt jelenti, hogy hitvallásom szerint a vezető személye, karizmája határozza meg az adott pozíció jelentőségét, súlyát egy nagyobb szervezetrendszeren belül. Ennek ténye alapján az elmúlt több mint 20 évben számos mű látott napvilágot a kormányfő pozíciójával kapcsolatban. Sőt, a politikai vezetők karrierútjainak vizsgálata is hangsúlyossá vált. A kormányfői hivatalvezető pozíciójának alakulásáról azonban kevés a hazai mélyanalitikus tudományos kutatás. A hivatal strukturális működésének összehasonlítását az általam nagyrabecsült szakértők (kutatók) már megtették, amely hasznos részegységet képez dolgozatomban, azonban ebben a feldolgozásban a hivatalvezetőre helyeződik a fókusz.

A politika távoli elemzői megközelítését nem tartottam elegendőnek a gyakorlati megismeréshez. Ezért már az NKE egyetemi hallgatójaként, 2012-től ösztöndíjas pozícióban tevékenykedtem a központi közigazgatásban. A jelenségek tapasztalati úton való megismerését tartom fontosnak, ezért a Miniszterelnöki Hivatal (akkor

Miniszterelnökség) működését közvetlen közelről is megfigyelhettem operatív szerepkörben. Igaz, csak egészén rövid ideig álltam köztisztviselőként alkalmazásban a hivatal szervezetrendszerében 2014-ben, mégis azt gondolom, hogy a legeseménydúsabb időszak volt ez a MeH történetében. Ezen alakulások aktív időbeli megélése hozzájárult a témaválasztásomhoz.

Mivel alapvetően nehézkesnek vélem az objektív rálátást egy szervezet alkalmazottjaként, úgy döntöttem, „egy lépéssel távolabbról” – megmaradva köztisztvelői munkakörben, de – más minisztériumok kötelékében folytatom a hivatallal kapcsolatos megfigyelést. A Belügyminisztérium parlamenti titkári szerepköre és a ME operatív munkaköre után 2018-ig még a Földművelésügyi Minisztérium Parlamenti Államtitkárságán és az Emberi Erőforrások Minisztériuma Család- és Ifjúságügyi Államtitkárságán titkárságvezetőként gyűjtöttem muníciót és kellő szakmai rálátást a kormányzat működésére, különösen a Miniszterelnöki Hivatal szerepvállalásával kapcsolatban.

A végrehajtó hatalom szintjén a kormányfő pozíciója és helyzete megváltozott a politikai és intézményi térben, amely számos további vizsgálatra okot adó témát felvet. Egy állandóan változó közegben pedig az elemek is folyamatosan változnak, amelynek időszakos értelmezése szükségszerű, nemcsak intézményi szinten. A hatásműködés kapcsán az vitathatatlan tény, hogy a kormányfő „elnökiesedése” olyan öngerjesztő folyamatot generál, amely rendszerszintű változásokat eredményez. A kormányfői háttérintézmény vizsgálata nem lehet teljeskörű az élen álló miniszter szerepének elemzése nélkül. Sőt, azt állítom, hogy ez a legjelentősebb viszonyítási pont. Bár a kutatás során szükséges az hivatali bemutatás, a súlypontot mégis a vezető pozíciójára helyezem. Ahogyan a prezidencializáció jelenségét vezető személyeken keresztül is vizsgáljuk, úgy az azt generáló hatás kulcstényezője is a „leader”-hez kapcsolódik.

Összességében kihívásként tekintek a vázolt kutatásra, amelynek egyes kritikus pontjait és megkérdőjelezhetőségét fogalmazom meg a továbbiakban.

1.3 A KUTATÁS PROBLÉMÁJA

A társadalomtudományi kutatások egyik neuralgikus pontja a bizonyítás módja, az eszköztár használata. Bár a mérés és az értelmezés tevékenysége itt is alapvető,

részterületének, a politikatudománynak mégis sok esetben komoly kihívást okoz az objektív mérés és az adatelemzés fázisa.³ A politikai elemzések sajátossága ugyanis az értéksemlegesség hiánya, a nézőpontok és az ezzel együtt járó kommunikáció befolyása, illetve sok esetben az információk titkosítása, elrejtése vagy különböző értelmezése.

Mivel a nemzetközi szakirodalom az 1960-as évektől vizsgálja a vezetők hatalomkoncentrációját, az egyes politikai vezetők pozíciójának megerősödését, a 2005-ös Poguntke és Webb könyvben tudományos kutatással is alátámasztott, ezért ennek tényét alapul veszem és annak a hazai hatását kívánom feltárni. Céлом, hogy az objektivitás jegyében ehhez a háttérinformációt széleskörű szakirodalom biztosítsa, továbbá intézményesített keretben adatelemzések, számszerűsíthető módszerek álljanak rendelkezésre.

A fenti kutatási akadályok leküzdésére szükségesnek tartom a megfigyelést egy olyan nagyobb időbeli intervallumba ágyazni, amely politikai ideológiákon keresztül folyamatot kísér végig. Magyarországon ugyanis érvényesült a politikai pártok rotációja a megjelölt két évtized során, amely a történeti megalapozás után lehetőséget biztosít a magyar bal és jobb oldali pártok vezetése alatt történő változások bemutatására. A kijelölt időintervallum részben közeli, részben pedig ideális az események objektív feldolgozása szempontjából.

1.4 A KUTATÁS KÉRDÉSEI, HIPOTÉZISEI, FELÉPÍTÉSE

A disszertációm célja, hogy feltárja a magyar Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének szerepét és erősödését az általa vezetett hivatalon belül, illetve azon kívül, a kormányban elfoglalt helyét, viszonyulását a kormány többi tagjaihoz.

A bevezetésben már tettem arra utalást, hogy a vizsgálódás okát egy nemzetközi tényező alapozta meg, a prezidencializáció folyamata, amely tényként is kezeli a kormányfő közvetlen környezetének jelentőségének növekedését. A változások tehát létjogosultságot adnak a mikrokörnyezetének részletes kutatására, nem csupán hivatali működésének vizsgálatára. A vezető személy ugyanilyen módon a megfigyelés tárgya lehet, amelyből számos következtetés vonható le. Továbbá egy saját fogalmi

³ Lánczi András: A politikatudomány helyzetéről és állapotáról, Századvég 2000. (5. évf.) 18. sz., 141-162.

meghatározásra teszek kísérletet, amely a 2014 és 2018 közötti hivatalvezetői tevékenységből eredeztethető **(politikai menedzserizmus)** és meghatározza a kormányfő környezetében kulcsszerepet betöltő személy pozícióját **(politikai menedzser)**.

A fenti gondolatmenet okán az értekezésem első hipotéziseként **(H1)** állítom, hogy a kormányfői jogköröknek bővülése folytán, amely értelmezhető a politikai elnökösiesedés keretrendszerén belül, bővült a Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének a jogköre, vagyis formálisan is megnyilvánult a:

- a feladat- és hatásköreinek szélesedése,
- a szervezeti háttérének növekedése (állományban és költségvetésben),
- kormányzati koordinációs szerepének megváltozásában.

Ennek a folyamatnak tágabban értelmezett hatása is van, amelyet doktori dolgozatom második állításával **(H2)** hozok összefüggésbe. Az első hipotézisem elemzése ugyanis a következő kérdéskört is feszegeti: A megváltozott jogkör alapján a kormányban helyet foglaló tárcavezetők közötti egyenrangú helyzet nem érvényes. Informálisan hierarchizált tárcavezetői struktúra alkotja a kormány egészét. A hivatalt vezető miniszter a kormányzati központ kulcsemberevé válik, a kormányból is kiemelkedik és – a kormányfő után – a második számú vezetővé válik. Ezzel összefüggésben vizsgálom:

- kormányfővel való bizalmi viszonyát
- kormányzati döntéselőkészítési mechanizmusokban való szerepvállalását,
- az Országgyűléssel kapcsolatos tevékenységét (önálló indítványok benyújtása), illetve aktivitását,
- a választói véleményt: népszerűségét, ismertségét, miniszteri alkalmasságát (a többi tárcavezetőhöz képest).

Állításaim a kormányfői háttérintézmény vezetőjét helyezi előtérbe, amelyben az első hipotézis a jogkörére vonatkozik, a második pedig a miniszter szerepét, befolyását hivatott vizsgálni kormányzati szinten.

A történeti megalapozást követően, amely a rendszerváltás utáni nyolc évet, két parlamenti ciklust mutat be, hangsúlyosan három nagyobb időszakot veszek górcső alá. Az intenzív időszak 2002-től kezdődik meg a szervezet történetében, így lényegében 16 év eseményét dolgozom fel részletesen a tanulmányban. Ezen terminusok során lehetőség van strukturálisan végigkísérni az eseményeket a különféle ideológiájú kormánypártokban és elemezni a két nagyobb pólusú politikai pártok stratégiai lépéseit, miközben a kormányfő szintjén végbemenő prezidencializálódási változásokat is nyomon követem.

A kutatás során még számos kapcsolódó kérdés felmerült:

- Milyen státuszú vezető kerüljön a hivatal élére: államtitkár vagy miniszter?
- Mennyire van összhangban a kormányfő és a(z) – általa kinevezett – hivatalvezető növekvő szerepe?
- A kormányban egy széles kormányfői jogkörökkel rendelkező miniszterelnök mellett erős hivatalvezető minisztert találunk? Hatással van-e egymásra a két folyamat?
- Milyen jogkörök és mely szakterületek irányítása jelent nagy befolyást a kormányzatra?
- A hivatal vezetője végrehajtó, irányító, vezető vagy döntéshozó szerepkörrel is rendelkezik?
- Mik lehetnek a kormányzati súlypontok, mely tárcavezető(k) szerepe lehet meghatározó egy kormányban?

E viták és dilemmák elemzése és megválaszolása közelebb visz a hipotéziseim magyarázatához.

A Miniszterelnöki Hivatal a miniszterelnök oldaláról a legfontosabb háttérként működik, Kancelláriaként értelmezhető. A tárcavezetők szempontjából a hivatal sok esetben „kormány a kormányban”. Kérdés, hogy a hivatalvezető állhat-e felettük, erősödhet-e szerepe, befolyása a többi miniszterrel szemben?

Az értekezés 5 részre tagolódik. Az első részben a kutatásom keretrendszerét tárom fel. A legelején egy esettanulmánnyal szeretnék még közelebb kerülni az értekezésem pragmatikus értelmezéshez. Ezt követően az első fejezetben a kutatási tevékenység főbb aspektusait bontom ki, mint témaválasztás, hipotézis, módszertan és aktualitás. A második részben tisztázom a megértéshez, illetve az állításaim igazolásához szükséges elméleti fogalmakat, a szükséges háttérinformációkat. Továbbá ebben a részben kezdem az események történeti feldolgozását. A harmadik részben az első Orbán-kormány alatti hivatali vezetést vizsgálom. Ezt követően kronologikusan haladva, a 2002 és 2010 közötti Medgyessy-, I. és II. Gyurcsány-, Bajnai-kormányok idején a hivatalvezetői pozíciót tanulmányozom. Az utolsó részben a második és a harmadik Orbán-kormányban megvalósuló irányítást elemzem. Zárásként összegzem a felhalmozott információkat, azokból nyert következtetések.

Részleteiben az értekezés az alábbiak szerint épül fel.

Az első bevezető részben felvázoltam a kutatás keretét, a téma fontosabb ismertető jegyeit. Az ehhez szükséges fogalomtár részletes kifejtésében górcső alá veszem a végrehajtó hatalommal kapcsolatos általános definíciókat. A magyar végrehajtói hatalom vizsgálatában történeti alapozásként bemutatásra kerül még a rendszerváltás utáni kormányfői háttérintézmény kiépülése, a hivatalvezető pozíciójának alakulása. A hipotéziseimet pedig a fejezetben taglalt prezidencizációs folyamatok hatásainak magyarázata hivatott alátámasztani.

A következő részben az 1998 és 2002 közötti időszak kapja az első nagyobb szerepet. 1998-tól a MeH miniszter nemcsak tárcát vezet, hanem kormánytaggá is válik. Megtörténnek a hivatalvezetői pozíció körüli érdemi változások, ezért innen datálhatjuk jogköreinek szélesedését, ekkortól kap hangsúlyos szerepet működése a kormányzati működésben.

A középső blokkban a baloldali kormányzópárt alatti felszabdalt, mozgalmas időszakot dolgozom fel 2002 és 2010 között. Négy kormányzati működésben, négy miniszter vezetői és kormányzati súlyát tárom fel.

A konklúzió előtti utolsó vizsgálati rész szintén egy mozgalmas időszakot ölel fel a hivatali változtatások okán. 2010 és 2018 között régi és új szerepkörben figyelhető meg a hivatalvezető, akinek ez alapján változik a kormányzati mozgástere, súlya.

Az utolsó fejezetben áttekintem a kutatási időkeretet felölelő 18 évet és annak mérföldköveit. Továbbá a hipotéziseimet megerősítem, a kapcsolódó kérdésekre magyarázatot adok.

A fejezetek végén található egy összegzés, amelyben a kutatási téma végkövetkeztetései találhatók.

1.5 A KUTATÁSA MÓDSZERE

Kutatásom témája a társadalomtudományokon belül közigazgatás-tudományi és politikatudományi határterületén helyezkedik el, amelyet leíró, magyarázó, valamint elemző megközelítés együttes alkalmazásával, illetve empirikus módszertannal kívánok megalapozni.

Értekezésem tárgya meghatározza a vizsgálat során alkalmazható módszerek körét. A disszertációban vegyülnek az institucionalista, a behaviorista és a komparatív-összehasonlító módszerek, amelyet történeti szemlélettel egészítek ki.

A dolgozat módszertanát egyrészt irodalom-elemzés (kisebb mértékben külföldi, nagyobb mértékben hazai szakirodalom adja), másrészt interjúbeszélgetések adják. Utóbbi egy jelentős hozzáadott értéke a disszertációnak, hiszen minden kormányzati ciklus a téma szempontjából „főhősének” vagy meghatározó személyének mondható szereplőivel interjút tudtam készíteni. Ennek köszönhetően részben vagy egészben közelebb kerülhettem az informális információkhoz, a válaszok pedig megerősítették a hipotézisemet. Ezek a kutatás során gyűjtött empirikus adatok beépülnek a dolgozatba, miután szisztematikusan feldolgoztam és értékeltem azokat. Továbbá a megértést és értelmezést táblázatok és ábrák segítik, hogy a változások bemutatása nyomon követhető legyen.

A történeti részben, a prezidencializáció kapcsán támaszkodom nemzetközi szakirodalomra, valamint a hazai legjelentősebb kutatásokra. Ezt követően a különböző ciklusokban hivatalvezetői szerepet betöltő miniszter vagy államtitkár jogállását, kormányzati súlyát 3 területen vizsgálom:

- a saját munkakörnyezetében,
- kormányzati tevékenységében,

- az Országgyűlés működésével összefüggő tevékenységében és
- a választói vélemények tükrében.

A szakirodalmi anyagokon túl segítségemre voltak a széleskörűen felhasznált jogforrások és az éves mérések eredményeit reprezentáló közvélemény-kutatások.

Az általam felállított kormányzati időszakokat összevető vizsgálaton túl hat mélyinterjú beszélgetést is lefolytattam a téma szereplőivel, érintettjeivel, nevezetesen: Kiss Elemér, volt közigazgatási államtitkárral és miniszterrel (1994-1998, 2002-2003), Kajdi József, volt közigazgatási államtitkárral (1990-1994), Stumpf István, volt kancelláriaminiszterrel (1998-2002), Szekeres Imrével, ideiglenesen kinevezett hivatalvezetővel (2003), Navracsics Tibor, volt közigazgatási és igazságügyi miniszterrel (2010-2014) és Lázár János, volt államtitkárral és miniszterrel (2012-2014, 2014-2018). Közülük Kiss Elemér, aki a Minisztertanács Hivatalának elnöke volt 1989 és 1990 között, majd a háttérintézmény közigazgatási államtitkára a Horn-kormányban, később minisztere a Medgyessy-kormányban. Kajdi József, közigazgatási államtitkári pozícióban vezette az első demokratikus kormány által kialakított Miniszterelnöki Hivatalt az Antall-kormányban. Stumpf István a kutatási témám első nagy vizsgálati időszakához, az első Orbán-kormány kancelláriaminiszteri pozíciójával kapcsolatos releváns tényezők megismeréséhez nyújtott segítséget. Szekeres Imre, aki 2002-től a MeH koalíciós egyeztetésekért felelős parlamenti államtitkáráként a legszorosabb munkakapcsolatban volt az akkori hivatalvezetővel, majd ideiglenes kancelláriaminiszteri szerepet is betöltött, később pedig stabil tagjaként a kormánynak honvédelmi miniszterként dolgozott 2006 és 2010 között. Nem mellesleg a kormányzó párt, az MSZP meghatározó tagja volt. Mindezek okán kellő rálátással bír a 2002 és 2010 közötti kormányzati működéshez és annak megítéléséhez. Navracsics Tibor, aki 1998 és 2002 között a hivatal kommunikációs vezetője volt, majd 2010 és 2014 között a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium minisztere és miniszterelnök-helyettes. 2006 és 2014 között országgyűlési képviselő, 2006 és 2010 között a Fidesz-MPSZ frakcióvezetője. Őt váltotta Lázár János a frakcióvezetői székben (2010 és 2012 között), aki államtitkárként (2012-2014) és miniszterként (2014-2018) is vezette a Miniszterelnökséget.

Az interjúalanyokat egy témára fókuszáló, gondosan összeállított 8-11 pontos kérdéssor megválaszolására kértem fel. A kérdések mindegyike a MeH miniszteri/államtitkári pozíciójára, szerepük személyes meghatározására vonatkozott, illetve az akkori

kormányzati viszonyrendszerre, helyzetértékelésre. A saját személyes megéléseiken keresztül hozzásegítik az olvasót ahhoz, hogy a téma érzékenysége is választ kapjunk, a kormányzás informális kereteibe betekintést nyerjünk. Az interjúkérdések egyrészt az alany betöltött kormányzati szerepére és saját feladatkörére, másrészt a többi miniszteri szereplővel való viszonyulásaikra irányultak.

Úgy gondolom, a megkérdezett államtitkárok és miniszterek szakmai megéléseik átbeszélésével körvonalazhatóak az akkori kormányzati (informális) működési keretek. A kronologikus feldolgozás során az interjúk tapasztalatait és kiértékeléseit menet közben a vonatkozó részekbe beépítettem.

1.6 A KUTATÁS CÉLJA ÉS AKTUALITÁSA

Általánosan a stratégiai lépések kialakításánál példákat keresünk, megvizsgáljuk a múltbeli alapokat és/vagy tudományos szintre emelve szakértői segítséget kérünk. Ezért tartom fontosnak bármilyen területen a nagyobb korszakok mélyanalitikus vizsgálatát, amely által értelmet nyerhetnek egyes döntések vagy mechanizmusok kialakulása. Mindezek okán hiszek a disszertációm létjogosultságában, hogy a témáról átfogó vizsgálatot érdemes készíteni, feltérképezni a mögöttes folyamatokat.

Bízom benne, hogy a felvetett gondolatok további kutatási célterületeket, aspektusokat jelölhetnek ki, diskurzus tárgyát képezhetik és megteremtik a lehetőségét az ezirányú kutatások folytatásának a későbbi években.

A rendszerváltástól 2018-ig eltelt szűk három évtizedének vizsgálata hozzásegít ahhoz, hogy a következő kormányzati ciklusokban történő mechanizmusokat is megértsük. Hiszen a kutatási időszak alatt bekövetkezett döntő fordulatok megalapozzák azt a bizonyos tapasztalati bázist, amelynek mentén a további kormányzati irányokat megszabják. Természetesen 2018 után is történtek jelentős átszervezések a kormányfői háttérintézmény tekintetében, amelynek hátterét az 1998-2002 közötti és nagyobb mértékben a 2010-től 2018-ig felgyülemlett szervezeti és működési tapasztalatok adták a regnáló kormányoldal számára. 2018-ban és 2022-ben is megváltozott ugyan a kormányzati logika a sokszereplős, miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozó szervezeti egységekkel, a mérföldkövet és a viszonyítási pontot mégis a 2014-2018-as

kormányzati ciklusban bekövetkezett események adják a szervezet és a szervezet vezetőjének szempontjából.

Célom, hogy szemléltessek egy jelentős folyamatot a kancelláriaminiszter pozíciójában, bebizonyítsam a jelentős hivatalvezetői szerepkör tényét és értelmezzem az erős jogkörökkel rendelkező miniszterség mibenlétét. Ráírányítom a figyelmet a prezidencializáció kormányfői erősödésén kívüli, egyéb hatások következményeire, amelyek időlegesen vagy hosszabb távon befolyásolhatják a végrehajtó hatalom szintjén kialakuló folyamatokat.

A legérdekesebb vizsgálódások reflektorfénye többnyire a frontvonalra helyeződik, az első számú politikai vezetőkre vetül, azonban szükségesnek tartom a hátszágok megfigyelését, főleg, ha miniszteri szerepet kapnak az élmezőnyben, azaz a kormányban.

A kutatás mindenkori aktualitását szolgálja, hogy választ ad arra a kérdésre, hogyan válhat egy vezető kiemelkedően fontossá egy formálisan egyenrangú pozícióból. Témámra ez a következőképpen fordítható le, hogyan gyakorolhat egy karizmatikus miniszter döntő befolyást a kormányzatra, illetve hogyan alakíthat ki egy hierarchikus működést abban. Ha pedig ezen továbbhaladunk, ezen információk hogyan képesek hatni a következő ciklus szervezetalakítási metodikájára.

Álláspontom szerint a kancelláriaminiszteri tisztség mindenkor magában foglalhatja annak lehetőségét, hogy – amennyiben a később felvázolt objektív és szubjektív tényezők együttesen megjelennek – a kormány második legmeghatározóbb és legerősebb tagjává váljon. Ez azonban a kormányfői döntések nyomán időről-időre megkérdőjeleződhet a jövőben és újabb vizsgálódást tehet szükségesség a miniszterelnök-hivatalvezető és a hivatalvezető-kormány viszonyrendszerében.

2. VÁLTOZÓ RENDSZEREK EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON 1989-től

2.1 BEVEZETÉS

A fogalmi keretrendszer tisztázása után ez a fejezet a háttérfolyamatokat hivatott kutatni, amelyekkel hatással voltak a végkövetkeztetésre. Továbbá bemutatja azon alapokat, amelyek a magyar kormányfői háttérintézmény vezetőjének pozícióváltozását szolgálta.

Elsősorban a politikai prezidencializációjának európai szintű folyamatai gyakoroltak közvetve hatást a magyar kormányfő környezetére. Tehát kiindulási pont, hogy a végrehajtó hatalom szintjén erőteljesen megjelenő prezidencializáció eredményezte a doktori értekezésem középpontjában álló kormányfői hivatalvezető szerepének változását. Ehhez szükséges kitekinteni országokon átívelő okfejtésekre, hatásmechanizmusokra és egy nagyobb térben elhelyezni a disszertáció témáját. Korábbi kutatásaim fókuszában leginkább Nagy-Britannia állt, amely e tárgykörnek zászlóvivője is egyben.

Másodsorban a magyar történeti megalapozás is fontos szerepet játszik abban, hogy az időben elhatárolt, három nagy vizsgálati blokkot (1998-2002, 2002-2010, 2010-2018) megértsük. Ennek történeti áttekintése a rendszerváltástól eltelt nyolc évet ölel fel, amely minden szempontból irányjelölő volt a magyar politikai életben. Megalapozója annak a fejlődési ívnek, amely a kezdeteknél egy korai, kezdetleges működést jelent. Azt követően pedig láthatjuk, hogy a „fiatal” szervezeti intézményből mi alakul ki, mivé fejlődik. A vizsgálati időszak végére ugyanis már egy megváltozott szerepkörrel és súlyponttal jelenik meg a kormányfő környezetében és a kormányzatban.

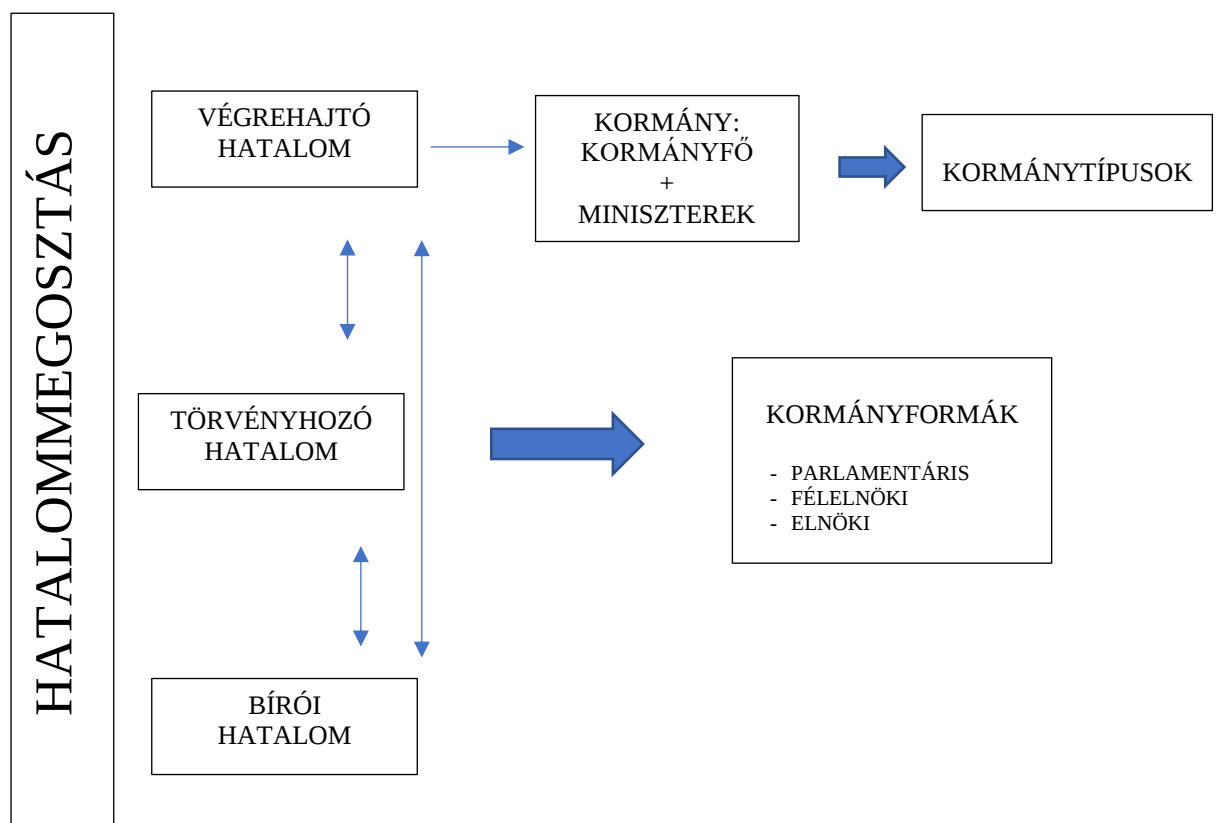
2.2 A VÉGREHAJTÓ HATALOM VIZSGÁLATA

Kezdeti lépésként olyan állam- és politikatudományi fogalmakat szükséges tisztázni, mint a hatalommegosztás elve, illetve a kormány és ezzel együtt a végrehajtó hatalom általános és széleskörű megismerése, a kormányzati rendszerben a kormányfő szerepének részletezése.

Azon egyszerű kérdés, hogy mitől végrehajtó hatalom ez a hatalmi ág, arra a következtetésre jutunk, hogy maga a cselekvő hatalom. Waldo a közigazgatásnak tulajdonítja azon racionális cselekvéseket, amelyeket bizonyos célok eléréséért helyesen mérlegelt cselekvésként hajtunk végre.⁴ A cselekvőképesség mellett nem elhanyagolható a döntésképeség is vizsgálata elméleti téren. A kormányzóképeség kérdésköre a nyugati politikatudomány központi témájává vált. Carl Schmitt szerint az a politikai erő tud kormányozni, amely „képes az államot újra szuverénné, azaz döntésképesé tenni és képes biztos kézzel bánni a politikai monopóliumával.”⁵

A disszertáció központi szereplője a magyar kormányfői hivatal vezetője, aki – egy meghatározott ideig miniszteri rangjában – hivatalosan is a kormány tagjai között szerepelt. Ez, illetve a rendszerszintű prezidencializáció is megalapozza a végrehajtó hatalom részletes bemutatását.

1. ábra: Fogalom-térkép az elméleti keretrendszerhez



⁴ Dwight Waldo: Mi a közigazgatás, In: Richard J. Stillman (szerk.): Közigazgatás, Osiris-Századvég, Budapest, 1994, 25.

⁵ Cs. Kiss Lajos: Egy keresztény epimétheusz, In: Carl Schmitt: A politikai fogalma, Osiris-Pallas Stúdió-Attraktor, Budapest, 2002, 277.

Forrás: saját szerkesztés

2.2.1 A kormány fogalma és helye a hatalommegosztásban

Az európai államok a hatalommegosztást⁶ az abszolutista államokkal szembeni ellenszerként használták. Így különítették el és tették intézményileg ellenőrizhető először Locke elméletében ismertté vált hatalmi szereplőket: törvényhozó, végrehajtó és föderatív hatalmat, majd a Montesquieu által ismertté vált klasszikus hármass besorolást: törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmat. Ebben a felosztásban pedig azt tapasztaljuk, hogy Európában és leginkább a parlamenti rendszerekben nem „vegytisztán” különült el a törvényhozó és a végrehajtó funkció (mint ahogy Amerikában a „fékek és ellensúlyok” elve alapján).⁷

A szoros összefonódás mellett azt is megállapíthatjuk, hogy a törvényhozó hatalom, azaz a parlament kevésbé változott az idők folyamán. Működése és funkciója a XIX. századra meghatározható volt mindenhol. Ezzel szemben a végrehajtó hatalom, azaz a kormány szintjén dinamikus változások történtek az évszázadok során a társadalmi feladatainak megsokasodása okán.

Ha szűkebb keretben vizsgálódunk és magát a kormány intézményét vesszük górcső alá, akkor ismét specifikálnunk kell a fogalmat. Európai értelmezésben egy közös jellemzővel bír: többszereplős testületet alkot. Ezt egyes országokban kabinetnek vagy minisztertanácsnak hívják, amely Magyarországon a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. Máshol a kormány egy szerteágazóbb testület, ahol még az államtitkárok és helyetteseik is részesei.⁸

Az Alaptörvény meghatározása szerint a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten

⁶ Giovanni Sartori szerint fontos különbség a hatalommegosztás, amely a parlamentáris rendszerek alapját képezik, szemben az elnöki rendszerben ismert hatalmi ágak szétválasztásával. (Összehasonlító alkotmányművelés, 127.)

⁷ Izmini Richárd: A magyar kormányzati rendszer (1848-2018), Dialóg Campus, Budapest, 2020, 22-30.

⁸ Szalai András: A kormányforma kérdései és dilemmái, In: Bende Zsófia- Halász Iván (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, NKE, Budapest, 2014, 77-78

nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős, tagjai a miniszterelnök és a miniszterek.

2.2.2 Kormányformák

A kormányformát az alapján definiálhatjuk, hogy az államhatalom gyakorlását végző szervek, nevezetesen a végrehajtó hatalom, a törvényhozás és az igazságszolgáltatás együttesének⁹ működése és viszonya milyen kapcsolatban van. Ennek kategorizálásában azonban nincs konszenzus a szakértők között. Fred Riggs tanulmánya¹⁰ szerint a parlamentáris és az elnöki mérvadó, Maurice Duverger¹¹ kiegészítette ezt a félelnökivel. Ennél jóval több elkülönítés létezik a nemzetközi szakirodalomban, azonban Magyarországon ez utóbbi az általánosan elfogadott osztályozása¹² a kormányformáknak.

A brit gyökerű parlamentáris rendszerek sokszínűségét Duverger határolja el leginkább a klasszikus és orléans-i típussal. Előzőben az államfő szerepe szimbolikus, ahogy Magyarországon, utóbbiban egyértelműen meghatározó. Mivel ennél a kormányformánál a törvényhozási és a végrehajtói hatalom függ egymástól, harmadik típusként, a kiegyensúlyozatlan parlamentáris rendszerben, az egyik szereplő túlsúlya mindig jobban érvényesül.¹³ A végrehajtói hatalmat a kormány gyakorolja, amelynek politikai felelőssége van a parlament felé (bizalmi szavazás formájában).¹⁴ A miniszterelnök áll a kormány élén, a testületiség elve alapján pedig a miniszterek kollektíven felelősek a kormány döntéseiért, illetve egyénileg is felelnek saját munkaszervezetükért a parlament előtt. Ezáltal a miniszterek felelőssége kétirányba hat: a végrehajtó és a törvényhozó hatalom felé.

⁹ Sári János: A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája, Budapest, Osiris Kiadó, 1995

¹⁰ Fred W. Riggs: The survival of presidentialism in America: para-constitutional practice, International Political Science Review 9/4 252.

¹¹ Maurice Duverger: A new political system model: semi-residential government European Journal of Political Research 1980/8. 165-187.

¹² Prof. Dr. Halász Iván: Összehasonlító kormányzástan, NKE, 2016, 24-34.

¹³ Maurice Duverger: Állam és kormányzat, In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 426-428.

¹⁴ Sári János: Kormányzás – Kormányzati rendszerek – Kormányformák, In: ... : Alkotmánytan I., 216

A klasszikus modellben a végrehajtó hatalom kettéágazik, és elkülönül egymástól a kormányfő és az államfő. A legtöbb esetben a szimbolikus státuszú államfő nevezi ki a kormányfőt, akinek feladat- és jogkörei eltérőek lehetnek.

Az európai kontinensről távolabb azonban másfajta rendszer vert gyökeret különböző jellemzőkkel. Az Amerikai Egyesült Államok prezidenciális rendszerében az eredeti montesquieu-i hatalommegosztás elve működik a három hatalmi ág között mind személyi, mind szervezeti elkülönültségében is.¹⁵ Az erős elnöki jogosítványokkal rendelkező rendszer Latin-Amerikában, Ázsia egyes részein, Afrikában és a posztsovjeti utódállamokban is meghatározóak, ezzel együtt pedig jóval elterjedtebbek, mint a parlamentáris modell (vagy a félelnöki).¹⁶ A közvetlenül választott elnök nem tartozik felelősséggel a törvényhozó hatalomnak, egyszemélyben államfő és kormányfő, irányítja a kormányt, nincs bizalmi felelőssége, azaz nem bukatható meg a parlament által.

A két kormányformához képest időben új számító, félprezidenciális modellt Maurice Duverger kutatásaihoz¹⁷ és a francia rendszer működéséhez kötik. A lényege, hogy a közvetlenül választott elnöknek erős a pozíciója a végrehajtó hatalomban a kormány mellett, amelynek pedig bírnia a parlamenti többség bizalmát.¹⁸ A törvényhozó hatalom így megbuktathatja a kormányt, a miniszterelnök beleegyezésével az államfő pedig feloszlatja a parlamentet.

Összetett és egyedülálló a kollegiális kormányforma, amelyben néhány „elnöki” jegy megtalálható. Ezzel együtt is inkább neveznénk egy alapjaiban más működésnek, mint vegyített elemű kormányformának. Ezért is csak Svájcban találkozni ezzel a rendszerrel.

2.2.3 Kormánytípusok

Fontosnak tartom a – kormányforma fogalmától elkülönülő – kormánytípus meghatározását, amelyet sok esetben helytelenül összekevernek vagy egyáltalán nem választanak élesen külön a fogalmi tisztázásnál. A témám szempontjából azonban meghatározó a kormánytípus kifejezés használata, ezáltal az értelmezése. Ez vezet el

¹⁵ Arendt Lijphart (szerk.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Pressz, Oxford, 1992, 66.

¹⁶ Halász Iván (2016): 32-34.

¹⁷ Maurice Duverger: *A new political system model – semi-presidential government*, *European Journal of Political Research*, 1980/8., 165-187.

¹⁸ Giovanni Sartori: *Összehasonlító alkotmányművelés, A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003., 161

ugyanis a kutatásom alapját képező egyik kiváltó tényezőhöz, a prezidencializációhoz. (és egyben annak központi szereplőjéhez is, akinek a jogköreinek a mértékéhez kötik a tipizálást).

Giovanni Sartori nem fogalmi elhatárolás céljából (és nem is a kormánytípus részeként), hanem a parlamentáris rendszerek vizsgálatánál határozta meg a kormányfő viszonyulását a kormánya tagjaihoz. Elmélete szerint, amely szakirodalmi hivatkozások alapját adja és kutatásom szempontjából is megkerülhetetlen vizsgálat, a miniszterelnök lehet első az egyenlőtlenek fölött, első az egyenlőtlenek között, első az egyenlők között.¹⁹ Könyvében bemutatja még a miniszterelnöki rendszerek égisze alatt a brit és a német kormányzati rendszert, de az egyes típusokat nem folyamatként vizsgálja. Ez összefügghet azzal a ténnyel, hogy vizsgálódásának alapját a kormányfő kormánytagjaihoz való viszonyulása adja és nem a kormányfő jogi eszközeinek felülvizsgálata, azok változásának szemléltetése. Ezzel szemben lehetőség van egy fejlődési ív megfigyelésére, amely már túlmutat a Sartori-modell értelmezésén.

Szalai András elméletét alkalmazom és értek egyet azzal az alapfelvetésével, hogy a kormánytípusokat szükséges önálló dimenzióban vizsgálni. Azt állítja ugyanis, hogy a kormányforma a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti kapcsolatot, míg a kormánytípus a kormányfő kormányon belüli hatalmát hivatott vizsgálni. Ezt a fogalmi különválasztást azzal is indokolja, hogy azonos kormányformájú országok esetén beszélhetünk más kormánytípusról.²⁰ A fogalmi elhatárolás létjogosultságát az is alátámasztja, hogy egy ország alkotmányos berendezkedésének változása nélkül a kormánytípusa eltolódhat. A brit parlamentáris rendszerben a kabinetkormányzást a miniszterelnöki kormányzás követte Margaret Thatcher kormányzásáig, ezt követően inkább prezidenciális kormányzást figyelhetünk meg. Azaz a kormányforma egy alkotmányosan rögzített, statikus besorolása az országok működésének. Ezzel szemben a kormánytípus egy dinamikusan változó kategória, amelyen belül az átjárást a politikai rendszer változása befolyásolja.

Magyarországon ez a fejlődési ív is levezethető: a rendszerváltásig fennálló minisztertanácsi kormánytípust a demokratikus jogok felállításával egy kancellári jellegű

¹⁹ Giovanni Sartori: 127.

²⁰ Szalai András: Kormánytípus Magyarországon avagy a Sartori-modell felülvizsgálata, Kodifikátor, 2014. 11. sz., 42.

kormányzás követett. Majd az európai tendencia Magyarországon is „beérik”. Körösényi az első Orbán-kormánytól, 1998-tól kezdve datálja a prezidencializálódott kormányzati stílusjegyeket²¹, Szalai a második Orbán-kormánytól, 2010-től hivatkozik perszonalizált miniszterelnöki kategóriára.²² Ettől a folyamatmeghatározástól azonban némileg eltér a nemzetközi szakirodalom általánosnak mondható besorolása, amely a brit kormányzásból²³ származik.

A prezidencializáció, mint modernkori jelenség kialakulása visz el minket egy következő állomáshoz, amely az eredetét, a lényegét és a hatását hivatott feltárni.

2.2.4 A végrehajtó hatalom prezidencializálódása a nemzetközi térben

A politika prezidencializációját modernkori kihívásként emlegetjük, gyökerei mégis a közelmúltban keresendők, méghozzá a nyugat-európai demokráciák második világháború utáni politikai változásainak köszönhetően. Ekkor ugyanis a pártkormányzás virágkorát élte ezen országok, ahol a pártok vezetői hozták a legfontosabb végrehajtói döntéseket. Jellemzője ennek az időszaknak, hogy a miniszterelnök kiválasztása is a pártok közötti egyeztetésen zajlott, azonban ez a választópolgároknak már egyre személytelenebb volt és kevésbé tudta beazonosíthatóvá tenni az adott pártot. Miközben rövid idő alatt a kibontakozó és megsokszorozódó állami intézményekkel a megoldandó feladatok is megsokszorozódtak, amely állam szintű növekedést és szerteágazó működést is generált. Ebben a politikai közegben felértékelődött a politikai vezető szerepe, meghatározóvá vált személyisége, tudása, képessége (különösen választások idején).²⁴

1960-ban Albert Mabileau, francia politológus már foglalkozik a prezidencializáció és a leaderizáció kérdéskörével²⁵, az 1980-as években az ilyen irányú kutatások még hangsúlyosabbá válnak. 2005-ben pedig Poguntke és Webb²⁶ olyan nyomot hagy a témakörben, amely a nemzetközi szakirodalom iránytűje, ugyanis az általános

²¹ Körösényi András: Mozgékony patthelyzet, In: Gombár Csaba (szerk.): Túlerhelt demokrácia, Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk, Századvég Kiadó, Budapest, 2006, 26-30.

²² Szalai: 43-45.

²³ Nagy-Britanniának nem kellett újradefiniálnia magát, nem volt szükséges kiépített rendszerváltozást eszközölni, mintát vennie. A demokratikus berendezkedés kontinuitása lehetőséget biztosított arra, hogy a fejlődési pálya egy kialakult folyamat legyen és nem kialakított, ahogy Magyarország esetében. Hazánkban a rendszerváltozással ugyanis egy mintaadó modellt követtek, a kancellári típusú kormányzást.

²⁴ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja, Doktori értekezés, Budapest, 2014, 38-40.

²⁵ Albert Mabileau: La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques, Revue Française de Science Politique, 1960/1. 39-65.

²⁶ Poguntke-Webb:

keretrendszer bemutatása után egy átfogó országtanulmányt készítettek könyvükben. A hazai „alapkötetét” Körösényi nevéhez fűződik 2001-ben megjelent cikke nyomán²⁷.

Poguntke és Webb általánosságban kijelölte azon szintereket, ahol találkoztunk a jelenséggel: végrehajtói szinten (the executive face), pártok szintjén (the party face) és választói szinten (the electoral face).²⁸ Ezzel szemben a hazai téma egyik kutatója, Mandák Fanni szerint a folyamat csak a végrehajtó hatalom színterén van jelen, a másik területen inkább a perszonalizáció jelenik meg, a pártok szintje még kiegészül még a leaderizáció kombinációjával²⁹. Kutatásában megfogalmazza, hogy az „elnökiesedés” a vezető személy által betöltött pozíció szempontjából releváns, tehát nem magához a személyhez kötődik a folyamat. Azt viszont megállapítja, hogy a politikai vezető személyisége felerősítheti, illetve tompíthatja a prezidencializációs folyamatokat.³⁰

A szakirodalom úgy általánosítja a jelenséget, mint európai tendencia, ugyanis leginkább a parlamentáris demokráciákban figyelhető meg. Ha jobban árnyaljuk a képet, akkor azt is mondhatnánk, hogy ezen esetekben szembetűnő, a kutatások ugyanis kiterjednek a másik két kormányformában való megjelenésére is. Poguntke és Webb alábbi ábrája is ezt hivatott alátámasztani, amely hozzásegít a folyamat adott kormányformákban való beazonosításában.

A szerzőpáros a kutatás részeként ábrázolták az egyes kormányformákban előforduló kormánytípus „mértékét”. Az ábra horizontális szintjén az alkotmányos, jogi 3 kormányformát jelölték meg, amelyben nincs átjárhatóság, nem mértéket jelöl, hanem kategóriát. Ezzel szemben az ábra vertikális része egy skála, amely rugalmas, azt mutatja meg, hogy egyes kormányformákon belül milyen a kormánytípus a kormányfői hatalomvizsgálat szempontjából. Azaz egy parlamentáris rendszer lehet kevésbé és erősen prezidencializálódott.³¹ Végsősoron ez két fontos ismertetést bizonyít, egyrészt a folyamat nem kizárólagosan a parlamenti rendszerek sajátossága, másrészt az

²⁷ Körösényi András: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából, in Századvég, Új folyam, 2001/20. szám, 3-38. o.

²⁸ Poguntke-Webb: 8-11.

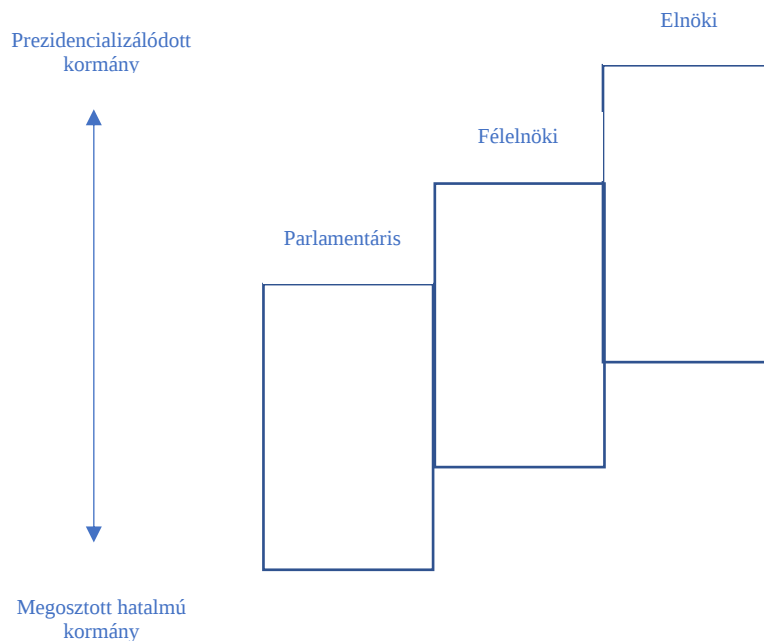
²⁹ Elhatárolt fogalmak a perszonalizáció és a leaderizáció. Előbbi egy adott személy meghatározó szerepét jelenti, utóbbi a személyt jellemző tulajdonságokat, képességeket, erőforrásokat veszi számba.

³⁰ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja, 35-40.

³¹ Poguntke-Webb: 5-7.

alkotmányos berendezkedés, az intézményi berendezkedés formálisan nem változhat meg.

2. ábra: Prezidencializáció az egyes kormányformákban



Forrás: Poguntke-Webb, 9., saját fordítás

A szakirodalom meghatároz „de facto” és „de jure” prezidencializációt. Előbbi azt mutatja meg, hogy a politikai vezető miként képes minden szintén (párton és végrehajtó hatalmon belül) növelni jog- és hatásköreit, miként képes a leadership folyamatot felerősíteni és perszonalizálni választások során, illetve miként képesek növelni erőforrásaikat és függetlenségüket. A „de jure” prezidencializációban a vezető számára alkotmányosan rögzített parlamenttől való függetlenséggel nagyobb végrehajtói hatalmat biztosít. Lényege tehát, hogy az elnök nem felelős a parlamentnek.³²

2.2.5 Nemzetközi minták a kormányfői háttérintézmény vezetésére

A prezidencializálódott európai politikai környezetben a kiemelt és nagyobb jogkörökkel felruházott kormányfő országonként eltérően működő, de megerősített „háttországra” támaszkodik.

³² Mandák Fanni: A politika prezidencializációja: 36-37.

Általánosan a kormányfői hivatalok szervezeti feladatkör szempontjából két kategória alapján csoportosíthatók. A szakirodalom egyrésztől meghatározza a szervezet funkcióját, amely alapján létezik ún. titkársági és kancellária típusú modell. Előbbi a kormányfő hagyományos titkársági teendőit látja el adminisztratív szerepkörben egy felettes köztisztviselő (szakmai államtitkár) vezetésével. Utóbbi szervesen kapcsolódik a döntéshozatalhoz, stratégiaalkotáshoz, tervezéshez, összkormányzati koordinációhoz, élén egy politikai vezetővel (miniszteri, államtitkári rangban). A másik kategóriája a háttérintézményi megosztottságban nyer értelmet. Ez meghatározza, hogy hány hivatal képes ellátni a szakmai és politikai koordinációt. A monisztikus szerkezetű háttérapparátusban egy hivatal végzi a feladatokat, miközben a duális jellegűnél intézményi szinten kettéválk a koordinációs és a politikai feladatkör.³³ Magyarországon a Miniszterelnöki Hivatal felépítésére mindkét csoportosítás mindkettő kategóriáját kipróbálták. 2010-2014 között és 2015-2018 között duális struktúrában működött, profilja tekintetében betöltött titkársági és kancellári típusú modellre jellemző szerepet.

A miniszterelnöki intézmények hazai kutatója, Franczel Richárd, aki a témával kapcsolatban átfogóan vizsgálta többek között a miniszterelnöki háttérapparátusok európai modelljeit. Németországban egy vezető kezében összpontosul az összes feladat, aki a névadó kancellári típusú modellben a szuperminisztériummá avanzsálódott hivatal vezetője, a Szövetségi Kancellária feje.³⁴ Az ún. különleges feladatokért is felelős szövetségi miniszter, jelenleg Wolfgang Schmidt³⁵, akire úgy tekintenek, mint Berlin legbefolyásos tisztviselőjére, a kancellár döntéseire és politikájára nagy hatást gyakorló személyre, legfőbb bizalmasára, valamint néhány nem hozzá tartozó területeknek megkerülhetetlen kulcsszereplőjére (pl. külpolitika).³⁶

Franciaországban más keretek között, de szintén nagy apparátus tartozik a kormányfő alá. Itt két szervezet, a Kormány Főtitkársága (Secrétariat général du Gouvernement, SGG), élén a főtitkárral és a Miniszterelnöki Kabinetiroda (Cabinet du Premier ministre), az igazgató vezetésével között oszlanak meg a feladatok. A félpreszidenciaális kormányzati rendszerben azonban kisebb jelentősége van a végrehajtó hatalomnak, és a megosztott

³³ Franczel Richárd: Nyugati mintaországok miniszterelnöki intézményei, Pro Publico Bono, 2015, 1. sz., 77.

³⁴ Franczel Richárd: Németország kormányfői intézménye, Pro Publico Bono, 2014, 2. sz., 108-114.

³⁵ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt>

³⁶ <https://www.politico.eu/article/germany-olaf-scholz-wolfgang-schmidt-foreign-minister/>

hatalom ellenére is a közvetlenül választott államfő szerepe dominál, akinek a jogosítványai erősödtek az elmúlt évek során.³⁷

A szintén duális szerkezetű brit intézményrendszerben a miniszterelnöki hivatal (Prime Minister's Office, PMO) és a koordinációs feladatokat ellátó Kabinetiroda (Cabinet Office, CO) működik. A Kabinetiroda egy nagy létszámú szervezet, számos vezetővel az élen, míg a miniszterelnök hivatalában három meghatározó vezetői tisztség említhető. A hivatal vezetőjének számító vezető (Principal Private Secretary to the Prime Minister), a kabinet főtitkára (Cabinet Secretary) és a kabinetfőnök (Chief of Staff). Ezek közül az egyik legfontosabb nem miniszteriális pozíciójaként írtak 2012-ben az akkori kabinetfőnök, Sir Jeremy Heywood pozíciójáról.³⁸

Mandák Fanni az olasz végrehajtó hatalom központi intézményét, a Minisztertanács Elnökségét és annak vezetőjének erősödését vette górcső alá. Megállapította, hogy 2014-re alapvetően az olasz kormány és miniszterelnök pozíciójának változásai nem hasonlítanak a magyar intézményekhez és annak fejlődéséhez. Kevésbé jelentős a szerepük Olaszországban, míg a magyar politikai rendszerben erőközpontot képeznek. Az olasz politika prezidencializáció pedig kevésbé gyakorolt akkora hatást a folyamatokra, mint Magyarországon. Ennek megfelelően az olasz háttérapparátus nem emelkedett ki nagy mértékben, az arra irányuló reformtörekvések inkább a szabályozások hiányát oldották meg.³⁹ A gyenge pozíciójú kormány és kormányfő okán nem igazán tölt be jelentős szerepet a háttérapparátus vezetője a politikai rendszerben.⁴⁰

A kitekintő nemzetközi vizsgálódások is azt bizonyítják, hogy a miniszterelnököt közvetlenül segítő hivatal egy állandóan változó térben működik és ezek szoros összefüggésbe hozhatóak a prezidencializáció szerepével az adott országban. Az biztos, hogy az egyes kormányfők a strukturális hivatali változtatásokat a leghatékonyabb működés jegyében teszik. Erre azonban minden országnak ajánlható recept nem létezik

³⁷ Franczel Richárd: Franciaország miniszterelnöki intézménye, Pro Publico Bono, 2014, 1. sz., 69-91.

³⁸ Franczel Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye, Pro Publico Bono, 2013, 4. sz., 61-64.

³⁹ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja, 171-202.

⁴⁰ Takács-Mandák Fanni-Nuber István: Az olasz képviseleti demokrácia, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017, 103-104.

az eltérő körülmények és politikai viszonyok miatt, ezért a kísérletezés és a megoldáskeresés ilyenfajta eszköze marad a kormányfők kezében.⁴¹

Erre utal Edward S. Corwin, amerikai jogtudós is az 1900-as évek második felében, aki az elnök vezető szerepét és hatalmának gyakorlását vizsgálja és az elnöki hivatal szerepét domborítja ki az Amerikai Egyesült Államok politikai rendszerében. Mindez azért érdekes, mert bár Corwin hangsúlyozza az elnöki hivatal alkotmányos alapjait és a hatalom intézményesített jellegét, utalást tesz rá, hogy az ott működő rendszerben az elnök személyes tulajdonságai és ambíciói befolyásolják az elnöki adminisztráció alakulását és politikai irányait. Ennek megfelelően az első számú politikai vezető személyisége, politikai prioritásai, illetve ambíciói alakíthatják a kormányzati apparátust. Azt is vizsgálja, hogy miként változik, illetve milyen tényezők befolyásolják az elnök kormányzati apparátusának kialakítását, valamint annak működését. Ezek között találjuk azon politikai preferenciákat és prioritásokat, amelyeket az elnök saját szempontrendszer szerint alakít ki, mint például, hogy kiket nevez kormányzati pozícióba, valamint milyen politikai irányvonalak mentén kormányozzanak.⁴² Ez tükröződik a jelenlegi magyar rendszerben is, amelyben a miniszterelnök politikai preferenciái és annak változásai megjelennek a kormányzati rendszer intézményein és személyzetén. A magyar miniszterelnök ilyen hangsúlyos csapásirányai között találjuk a családpolitikát, a külpolitikát és a honvédelmet. A családpolitikát 2010-től a határozott célként kitűzött népesedési elv befolyásolja, külpolitikában a hagyományos diplomácia kapcsolatokat és reprezentációs feladatokat felváltotta a keleti nyitás stratégiája, a honvédelemben a haderőfejlesztés kapott nagyobb szerepet.

A hivatali és hivatalvezetői megerősítése is minden országban más mértékben nyilvánul meg. Ennek vizsgálatához a legfontosabb kiindulási pont a kormányzati berendezkedés, a végrehajtó hatalom megismerése. Azon országok, ahol a prezidencializálódás folyamata létjogosultságot kap és erős kormányok, kormányfők kerülnek előtérbe de facto módon, ott a háttérapparátusok vezetői is kiemelkednek, formális és informális befolyásra tehetnek szert.

⁴¹ Franczel Richárd: Nyugati mintaországok miniszterelnöki intézményei, *Pro Publico Bono*, 2015, 1. sz., 76-77.

⁴² Edward S. Corwin: *The President, Office and Powers, 1787-1948, History and Analysis of Practice and Opinion* (3rd ed., rev.), 319-364.

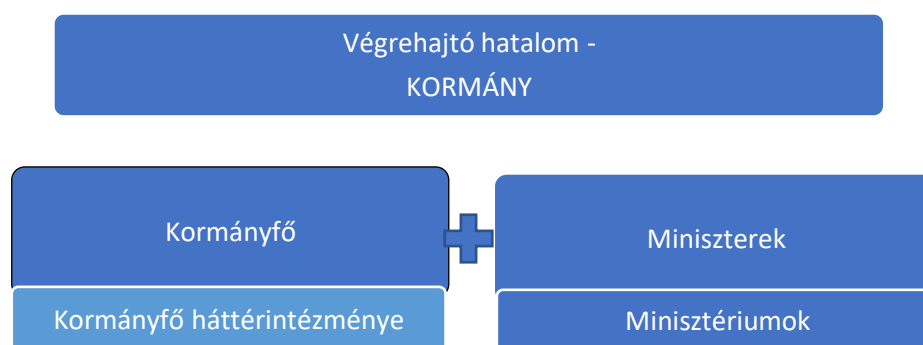
2.3 A MAGYAR VÉGREHAJTÓ HATALOM VIZSGÁLATA 1989 UTÁN

A kutatásban három magyar hivatali működésben való vizsgálódásra irányítom a fókuszot. Bár az összehasonlítás hangsúlyos részét 1998-tól kezdem kidolgozni, az előtte lévő megalapozó időszakot is szükséges megismerni a fejlődési ív szempontjából. Ez magában foglalja a magyar kormányzati felépítést és annak belső viszonyainak, valamint a magyar politikai élet alakulásának feltárását.

2.3.1 A magyar kormány felépítése, belső viszonyrendszere és a kormányzati döntéshozatal

Magyarország Alaptörvénye értelmében a kormány tagjait a miniszterelnök és a miniszterek alkotják. Ebből kifolyólag kormánytagnak nem minősülnek az államtitkárok, akik egyes esetekben fontosabb kormányzati vagy politikai szerepet is betölthetnek. Erre példa a Miniszterelnöki Hivatal vezetője, aki 1997-ig, illetve a második Orbán-kormány ciklusában államtitkári pozícióban nem rendelkezett kormánytagsággal. Ezen időszakok kivételével miniszterként általános jelleggel foglalt helyet a kormányban.

3. ábra: A kormány tagjai és munkaszervei



Forrás: saját szerkesztés

Az összetétel ilyen formán a kormányfő és a miniszterek rangsorán túl tovább nem hierarchizálható és a miniszterek egyenjogúsági elvén alapszik. Szimbolikus kormánytagságként és államtitkári kulcspozícióként jelennek meg a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárai az Antall-, Boross- és Horn-kormányok alatt, illetve a Miniszterelnökség élén álló államtitkár a második Orbán-kormány idejében. Ezért a

valóság más viszonyokat tükröz a jogi értelemben meghatározott miniszteri egyenrangúságtól.⁴³ A ciklusonként eltérő miniszteri hierarchia felállítása tehát nagyon is legitim, gyakorlati tény, valamint változó rangsorolást eredményezhet.

Magyarországon már a dualizmustól a rendszerváltoztatásig hierarchikus kapcsolatrendszert azonosíthatunk a kormánytagok között. A miniszterek közjogilag egyenlőek, egy szavazattal rendelkeznek, ahogy a miniszterelnök is, aki szavazategyenlőség esetén dönthet, formailag első az egyenlők között. A kormánytagok politikai súlya azonban ebben az időszakban is mutatott eltérések, amelyeket több tényező alapján mutathatóak ki. Ilyen meghatározó szempont lehet a kormányfő és a miniszter viszonya, a szakpolitikai tárcák politikai súlya, valamint a de facto helyettesítési jogkör, amely egyértelműen hierarchiát állít a kormányban. 1875 és 1990 között egyértelműen a leghangsúlyosabb tárcának számított a Belügyminisztérium és Pénzügyminisztérium, amely területeket a fontosságuk miatt a kormányfő több esetben a közvetlen irányítása alá is vont. A honvédelmi minisztérium és a király személye körüli hivatal is kiemelkedett. Utóbbiba tartoztak a külügyi feladatok a dualizmus idején, annak felbomlása után pedig a külügy „önállóan” bekerült az ágazati prioritások közé. A rendszerváltoztatást megelőző közvetlen időszak jellemzőjeként nemcsak az Igazságügyi Minisztérium felemelkedését tapasztaljuk, hanem a kormányban megjelenő nagyfokú alá-, fölérendeltségi viszonyt is.⁴⁴

Általánosan az alábbi szempontok⁴⁵ eldönthetik a kormányon belüli erőviszonyokat és felfedhetik a tárcavezetők valós súlyát:

1. a tárca vagy az irányítás alatt álló terület fontossága
2. a tárcavezető politikai háttere, párttiszségek
3. koalíciós szempontok
4. személyes adottságok
5. bizalmi viszony mértéke a miniszterelnökkel, kormányfői helyettes kiválasztása

⁴³ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 32.

⁴⁴ Izmini Richárd: Hierarchikus kapcsolatrendszer a kormánytagok között 1990-ig, Budapesti Metropolitan Egyetem kiadványa, Budapest, 2015, 129-140.

⁴⁵ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 34.

6. kabinettagság.

Müller György azt állítja, hogy a kormány két állandó kulcspozícióját jelenti a pénzügyi/nemzetgazdasági és az igazságügyi tárcavezetés. Mindkét miniszter ugyanis több tárcára, végső soron a kormányzat egészére kiható eszközökkel rendelkezik. Úgy véli, hogy végsősoron a Miniszterelnöki Hivatal vezetője is besorolható a kormánytagok felső kategóriájába. 1998-tól, majd 2010-től a hivatalvezető helyettesítési jogkörére, később 2014-től pedig minisztériumokra kiterjedő személyzeti jogosítványaira hivatkozva állítja ezt.⁴⁶

Némileg ezzel összhangban bizonyításom első lépéseként annak fejlődését szeretném feltárni, ahogyan a MeH pozíció valóban kiemelkedett egy formálisan nem létező rangsorból. Továbbá kiegészíteném a mülleri teóriát, miszerint csak a helyettesítési jogkör járult hozzá a hivatalvezető kiemelkedéséhez 2010-ig, illetve kifejteti az általa hivatkozott személyzeti jogosítványok eszköztárát 2014 és 2018 között. Ezen vizsgálatok összegzése pedig egy új kutatási eredményt is bemutat: a MeH vezető folyamatosan erősödése okán az egyik legfontosabb tagja a kormánynak, illetve a felállított hat szempontrendszeren kívül van egy kibontakozó tényező, amely az erősödést eredményezte, a kormányfő prezidencializálódása.

A MeH az évek alatt megváltozott funkciója kapcsán nemcsak a kormányzati döntéselőkészítés, hanem a döntéshozatal egyik főszereplőjévé is avanszált. Ha e tekintetben nem csupán közigazgatási és kodifikációs oldalról közelítjük meg a kormányzati döntéseket, akkor a MeH a politikai vonalon is szerepet kap. Mindamellett, hogy a döntéseket befolyásoló politikai oldalon ott vannak a bizonyos szakpolitikákat, részterületeket lefedő kabinetek működése és Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT) is.

A kormányzat belső konzultatív szervei között találunk még további konzultatív testületi intézményeket. 1988-tól már nemcsak kormánybizottságok, hanem olyan tanácsadó szervek is segítik a kormányzat munkáját, mint kabinet, kormánybiztos és miniszterelnöki biztos. Szabályozásukat a 2006. évi LVII. törvény, majd az ezt követő 2010. évi XLIII. törvény tartalmazza. A kabinet definiálásában javaslattevő, döntéselőkészítő, véleményező, koordinatív funkciója ismert. Miközben a kormánybizottságok döntéselőkészítő, koordinatív, ellenőrző és meghatározott ügyekben döntéshozó szerv,

⁴⁶ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 34.

amelyeket a kormány meghatározott feladataira hoznak létre. Szerepük azonban sok esetben nehézkessé teszi az elkülönítést bizottságok, tárcaközi bizottságok, kollégiumok, tanácsok és szakértői testületek halmazában, amelyek feladatai között szintén megtalálhatóak a javaslatok, vélemények készítése, érdekegyeztetés, koordináció és döntés-előkészítés.⁴⁷

2.3.2 A magyar politikai rendszer 1989 után

Magyarországon a demokratikus alappillérek letétele előtti nagyjából 150 év elég mozgalmas volt politikai és közjogi szemmel. Demokratikus, megosztott vagy autoriter kormányzások hagytak nyomot a magyar politika történetében.

Időrendi sorrendben és a teljesség igénye nélkül az alábbi, legfontosabb jellemzőkkel határozhatnánk meg az egyes állomásokat: erős parlamentáris alapok, hatalommegosztás elve, erős végrehajtói hatalom, erős államfői jogok, gyenge miniszterelnöki jogok, demokratikus deficit, korlátozott parlamentarizmus, államszocialista kormányzati rendszer.⁴⁸

Az egypártrendszer bukását és a politikai diktatúrát követően megkezdődött a rendszerváltás folyamata, ezzel a demokratikus politikai rendszer kiépítése. 1990-ben határozták meg Magyarország – máig érvényes – alkotmányos jellegét, amely magában foglalta a köztársasági államformát, a parlament által választott, csekély végrehajtó hatalmi jogosítványokkal rendelkező köztársasági elnököt, mint államfőt, a parlamentnek felelős kormányt a végrehajtás élén, az elnöki rendszer néhány elemeit (parlament és kormány viszonyában: parlamentfelosztatás korlátozása, konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye, a miniszterekkel szembeni bizalmatlansági indítvány hiánya).⁴⁹

Körösenyi három nagyobb korszakra tagolta a magyar demokráciát. Az elsőt (1989-1998) átmeneti időszaknak határozza meg, amelyet a plurális sokpártrendszer, politikai-ideológiai és közjogi feszültség jellemez. Ehhez képest a második korszak, a konszolidált demokrácia korszaka (1998-2006), amelyben a közjogi intézmények, pártrendszer és szavazói viselkedés stabilitásával kiépült a demokrácia „nyugvópontja”. A tagolás

⁴⁷ Dr. Vadál Ildikó: A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai, CompLex, Budapest 2011, 63-80.

⁴⁸ Izmini Richárd: 39-45.

⁴⁹ Körösenyi András: Mozgékony patthelyzet, 9-11.

harmadik szakaszát a „válság és a rezsimváltás” jelzővel illeti, amely utal a 2006. évi politikai válságra és a 2010-ben bekövetkező jobboldali kormányváltásra, mint új korszakra.⁵⁰

Magyarország első demokratikus kormánya még kabinetkormányként működött, amely a következő ciklushoz képest kevésbé rövid, bürokratizált ügymenetet jelentett a kormányüléseken.⁵¹ A kancelláriademokrácia irányába mutató kormányforma kiépítése zajlott, miközben megteremtődtek a stabil kormányzás feltételei az első demokratikusan megválasztott miniszterelnök, Antall József (MDF) regnálása alatt. Kormányzási ciklusának végét a pártszínekből érkező Boross Péter töltötte ki, akit már a baloldali MSZP-SZDSZ koalícióból érkező Horn Gyula követ 1994 és 1998 között. A Horn-kormány alatt a jobb oldali FIDESZ meghatározó ellenzéki tényezővé válik a politikai erőfölényben.⁵² Ez pedig elvezet a kormányalakítás lehetőségéhez 1998-ban az első Orbán-kormány megalakulásától, amelyet a magyar prezidencializációs időszak kezdeteként tartanak számon.⁵³

2.3.3 A magyar végrehajtó hatalom prezidencializálódásának kezdete

A prezidencializáció egyik alapvető kutatási eleme a kormány szintjén végbemenő hatalmi átrendeződés.

Ha a hatalmi ágak felosztásában tesszük mérlegre a magyar végrehajtói hatalom súlyát, akkor a parlamenttel szembeni megerősödés tűnik ki. Ennek a rendszerváltás utáni első parlamenti házszabály (1994. évi Házszabály)⁵⁴, valamint a 1997. évi módosítások⁵⁵ a jogi alapját is megteremtették. Többek között erre utalnak a kormányzati javaslatokkal kapcsolatos eljárások egyszerűsítése, felgyorsítása, illetve a kormánypárti többség által választott házelnök pozíciójának megerősítése, amely a parlamenti döntéshozatalban a kormányérdekeket szolgálhatja. A házszabályi reformok kapcsán még megfigyelhetők nem intézményesült eszközök is, amelyek végsősoron a végrehajtó hatalom javára

⁵⁰ Körösenyi András: A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim, In: Körösenyi András (szerk.): A magyar politikai rendszer – negyedszázad után, Osiris Kiadó, Budapest, 2015, 401-408.

⁵¹ Körösenyi András: Mozcékony patthelyzet, 30.

⁵² Török-Tóth-Körösenyi: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 9-20.

⁵³ Körösenyi András: Mozcékony patthelyzet, 31.

⁵⁴ 46/1996. (IX. 30.) OGY határozat

⁵⁵ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat

billentik a hatalomi ágak megosztásának képzeletbeli mérlegét a törvényhozó hatalommal szemben.⁵⁶

Ha csak a szűken vett végrehajtó hatalmat vizsgáljuk, akkor is kitűnik a kormány és a miniszterelnök kiemelkedése. Kezdetben a rendszerváltás előtt a kormányfő még ugyanolyan tagja volt a kormánynak, mint a miniszterek, egyetlen szerepköre az ülések vezetésére terjedt ki. Ezzel az „első az egyenlők között” működéssel azonban szakítanak az 1989-es jogszabályi változtatások, amelyek a kormányfő szerepkörét három ponton változtatta meg: a bizalmatlansági indítvány bevezetése⁵⁷, kormányalakítás feladatköre és a helyettes kiválasztásának joga⁵⁸. 1990-ben az alkotmánymódosítások pedig inkább kiemelik a kormányfőt (immáron miniszterelnököt) a kormányból, annak élére helyezi pozícióját, felszámolja a testületen belüli egyenjogúságot, deklarálja jogait. Ekkor terjedt el a magyar kormányfő hatalomgyakorlásának hasonlítása a német kancellári rendszerhez, amely – politikatudományi besorolás szerint – közepesen erős, a brit kormányfő hatalmához képest pedig gyengébb. 2006-ban a státusztörvény⁵⁹ tovább gyarapította a kormányfő jogait. Müller György kormányzati összehasonlítása alapján olyan erősödő szerepköréről ír, amely a rendszerváltástól eltelt 8 év alatt elérkezünk az „elnöki kormányzásig”. Ezt előzi meg a kabinetkormány típusú Antall- és Boross-kormány, a miniszterelnöki jellegű Horn-kormány, az első Orbán-kormánytól kialakult a prezidencializálódott kormánytípusról beszélhetünk.⁶⁰ Általánosan a magyar miniszterelnök hatalma ciklusról-ciklusra növekedési pályára került, amelyről a gyakorlatban a Horn- és a Medgyessy-kormány tért csak le. Az eddig regnáló miniszterelnökök (Antall József, Orbán Viktor, Gyurcsány Ferenc) azonban nemcsak kiemelt kormányfői szerepet töltöttek be, hanem karizmatikus személyiségjegyeket tükröztek.⁶¹

⁵⁶ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja, 54-82.

⁵⁷ 1989. évi VIII. törvény

⁵⁸ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

⁵⁹ 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

⁶⁰ Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon, Antaltól Gyurcsányig, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 164-171.

⁶¹ Pesti Sándor, Farkas Anikó, Franczel Richárd: A kormány működési és szervezeti rendje (1990-2014), In: Körösi András (szerk.): A magyar politikai rendszer – negyedszázad után, Osiris Kiadó, Budapest, 2015, 129-130

A politikai konszenzus hiánya miatt a magyar kormányzati rendszer jelentősen nem változott a rendszerváltozás óta. A kormány központi szervén belül és a kormányfő munkaintézményében azonban lényegi változások történtek.

2.3.4 A kormányfői hivatal vezetése a rendszerváltás után

A szervezet működésének egyértelműen van hagyománya, amelynek gyökereit a régmúltban kell keresni. A Kancellária ugyanis a magyar közigazgatás legrégebb intézménye, amely az Árpád-házi III. Béla király idején lett önálló intézmény. A névadó „kancellár” szó megelőzte az intézmény elnevezését. (Jelentése az idő múlásával folyamatosan ártértelemeződött, a kezdetben a „Cancellarius” törvényszolga, aki a bíróság és a peres felek közötti rácsnál állt.) Az idők folyamán a magyar jogfejlődést akadályozta a török uralom, az ország három részre szakadása, majd a Habsburg központosítási törekvések. 1867-től datálható a Miniszterelnökség a magyar kormány munkaszervezetének. A központi közigazgatás átstrukturálásának következő mérföldköve az 1949-es alkotmány, amelyben az államigazgatás csúcsává a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa vált. Ekkor a Minisztertanács titkársága töltötte be a kormányzati titkárság szerepét, amelynek feladata a tájékoztatásra és a Magyar Közlöny szerkesztésére, valamint kiadására koncentrált. Ez a szerepkör jelentősen átforgalmazódott a rendszerváltással és az 1990-es kormányalakítással és a létrejövő Miniszterelnöki Hivatal feladat- és hatásköre egyszeriben megsokszorozódott.⁶²

Az 1989-es rendszerváltás után és az 1998-es jobboldali rezsimváltás előtt eltelt évek a kormányfő intézményrendszerében is az útkeresés időszakát jelzik. A kezdetektől stabil helyet tölt be a kormányfő háttérintézménye a kormányzati struktúrában. A magyar demokratikus és intézményesített működésben, a mindenkor i hivatalvezető pozíciója tekintetében mégis keresi a helyét a kormányzatban.

2.3.4.1 A miniszterelnöki hivatal vezetése 1990 és 1994 között

*„A – nemcsak számomra, hanem szinte biztos,
hogy még nagyon sokak számára
– meglepő felkérést viszont megkaptam,
amit egy hét gondolkodási idő után el is fogadtam,*

⁶² A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve 1999, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000, 9-11.

*és ezzel életem egyik legnehezebb,
de egyben legszebb időszaka kezdődött el.”*

(Kajdi József, 2018⁶³)

A Miniszterelnöki Hivatal egyik jogelődje a Minisztertanács Titkársága 1988-ig, amely az akkori „gyenge” kormány révén szűk tevékenységi körrel rendelkezett, így súlytalan szereplő volt a kormányzatban. Ehhez képest 1988-tól, a hivatal folyamatosan szakmai háttérintézménnyé avanzsálódott. A kormány és a kormányfő helyzetének pozicionálásával a másik jogelődek számító, Minisztertanács Hivatala már más szerepkört kapott. Egyrészt nyilvános és rendeleti úton szabályozott⁶⁴ a tevékenysége, másrészt a hivatal élére államtitkár állt.⁶⁵ Kötelezően részt vett valamennyi tárcaközi egyeztetésben. A jogalkotásban, a kormánydöntések véglegesítésében így óriási szerepe és feladata volt (az előzményekhez képest).⁶⁶

Antall József miniszterelnöki kinevezésével 1990-ben megalakult az elnevezésében és szerkezetében is új Miniszterelnöki Hivatal. A tudatos névváltoztatás utalás is volt egyben a miniszterelnök megváltozott közjogi helyzetére. Ezzel tulajdonképpen a hivatal főfeladatát is kitűzte, amely elsősorban a miniszterelnök kiszolgálása, munkájának szervezése volt és másodlagos a kormány munkájának segítése. A hivatal vezetésében az élén lévő közigazgatási államtitkár és négy politikai államtitkár gondoskodott.⁶⁷

1990 áprilisában Antall József az új magyar közigazgatás ismertetésénél, felvázolta azt is, hogy teljesen új vezetési struktúrát képzel el, miszerint elválasztja a politikai (miniszter, politikai államtitkár) és a szakmai szférát. Utóbbiba tartoztak a közigazgatási államtitkárok, valamint a helyettes államtitkárok, akikre eredeti elképzelés szerint Antall stabil személyként tekintett kormányváltás esetén. A valóságban azonban ez kis részben tudott megvalósulni a Horn-kormány érkezésével.⁶⁸

⁶³ Kajdi József: A Miniszterelnöki Hivatal első évei (1990-1993), In: Dévavári Zoltán–Kajdi József: A kormányzás fókuszában, Iratok a magyar állam- és a központi közigazgatás, a Miniszterelnöki Hivatal történetéhez (1990-1993), Magyar Napló, Budapest, 2018, 15.

⁶⁴ Minisztertanács Hivataláról szóló 19/1988. (IV. 1.) MT rendeletet és a Minisztertanács Hivatala, illetve a Kereskedelmi Minisztérium feladatkörének módosításáról szóló 22/1989. (III. 22.) MT rendelete

⁶⁵ Kajdi 15-20.

⁶⁶ Interjú Kiss Elemérrel

⁶⁷ Kajdi: 26-28.

⁶⁸ Interjú Kajdi Józseffel

Az első miniszterelnök a kormányzati struktúra felállításánál a hivatalát is másképp pozícionálta. A jelentős pénzügyi tárca kompenzálására a Miniszterelnöki Hivatal gazdaságpolitikai megerősítéssel képzelte el, amely ötlet hamar szertefoszlott. Ezt követően a szakpolitikai koordinációra fektette a hangsúlyt, amely a kormányzati területek átfogását jelentette (hatékony eredmény és siker nélkül).⁶⁹ A kormányfő nem hozott létre gazdasági minisztériumot, helyette Gazdasági Kabinetben gondolkozott. A Kabinet hamar felállításra is került, amely a szakterületi minisztereket tömörítette, de közülük is első az egyenlők közötti szerepet töltött be a pénzügyminiszter. A pénzügyminiszter túlsúlyát kiküszöbölve, illetve a kormányfő fölé terjeszkedést, Antall a hivatalon belül kialakított egy gazdaságpolitikai csapatot. A mindennapi munkában a csapat azonban azt próbálta elérni, hogy szakmai dominanciát szerezzenek a pénzügyminiszter felett. A hivatali stáb próbálta ellehetetleníteni a tárcavezető helyzetét, amely problémák sorozatához vezetett az Antall-kormányban. Ezáltal a miniszterelnök is kényelmetlen helyzetbe került, így végül a területen személycserékre került sor. Végsősoron a pénzügyminiszter vezető szerepe mindvégig megmaradt.⁷⁰

Korán eldöntötték, hogy a hivatal működésének és a szervezeti struktúrájának kancellár-típusú miniszterelnöki funkciót kell tükröznie.⁷¹ Német mintára felállított nyolc referatúrát hoznak létre a Hivatalban, amely a kiemelkedő szakterületeket közelebb hozta a miniszterelnökhöz. A referatúrák felügyelete azonban a Kabinetiroda vezető irányítása alá került, aki közvetlenül a miniszterelnök alá tartozott és egy szinten állt a hivatal vezető közigazgatási államtitkárral.⁷² Ez tekinthető a hivatali hatalom növelésének, de akkor még kevésbé a hivatalvezető pozíciójának erősítéséhez.

A hivatalvezető kiválasztásának szempontja esetében egy tudatos kormányfői döntés áll a háttérben. Antall elvi kikötése volt (a rendszerváltoztatás tényét bizonyítva), hogy kormánytag nem lehetett olyan személy, aki az MSZMP tagja volt. Ilyen szigorú megkötés az államtitkári körben nem volt, azonban a kormányhivatal vezetőjével szemben élt a kikötéssel. A miniszterelnök öt kritériumot fogalmazott meg a kormányhivatal vezető kiválasztásakor: olyan fiatal férfi legyen, aki jogász (lehetőleg)

⁶⁹ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2011, 122.

⁷⁰ Interjú Kajdi Józseffel

⁷¹ Dévavári Zoltán: A Miniszterelnöki Hivatal és a magyar központi közigazgatás története (1990-1993), In: Dévavári Zoltán – Kajdi József: A kormányzás fókuszában, Iratok a magyar állam- és a központi közigazgatás, a Miniszterelnöki Hivatal történetéhez (1990-1993), Magyar Napló, Budapest, 2018, 91.

⁷² Szilvássy György: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve, In: Soltész István: Magyarország Politikai Évkönyve 1994, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1994, 461.

közjoghoz értő szaktudással, közigazgatási és minimális vezetői tapasztalattal, illetve pártsemleges. Továbbá, a kiválasztott élvezze szakmai bizalmát, amely feltétlenül szükséges a munkakör betöltéséhez.⁷³

Kajdi Józsefet váratlanul érte a hivatal vezetésére való felkérés. A pozíció felajánlásának idején, 1990 áprilisában, a 32. életévét sem töltötte be. Előtte négy évet dolgozott a közigazgatásban, az Igazságügyi Minisztérium törvényelőkészítési főosztályán főosztályvezető-helyettesként és pártonkívüliként. Ebben az időben voltak kodifikációs jogszabályok, amelyek hozzá kötődtek. Részt vett az egyesülési törvény elkészítésében, a gyülekezési törvényt, valamint az Alkotmánybíróságról szóló törvényt már vele együtt szövegezték, ahogyan az 1989-es alkotmánymódosítást is a Nemzeti Kerekasztal tárgyaláson. Ez utóbbi fontos momentum a további előmenetelében. Ugyanis 1989. szeptember 20-án, a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások lezárásán találkozott utoljára Antallal. Előtte 3 hónapig egymással szemben ültek, miközben szoros kollegiális viszony alakult ki közöttük. Majd 1990 áprilisában érkezett hozzá a megkeresés, amely már a hivatal vezetésére való felkérésre irányult. Nem volt alkalma sokat hezitálni, illetve akkor még rálátása sem volt a Miniszterelnök Titkárságának működésére. Hivatali kollégával tartotta a kapcsolatot, akikkel egyeztetett a kormányelőterjesztések kapcsán. Így induláskor a működéssel kapcsolatos információhiánya miatt egyértelműen Antall József elképzelései érvényesültek, akinek határozott és konkrét elképzelése volt arra vonatkozóan, hogy mi legyen a közigazgatás, a parlament, illetve a kormány feladata és ehhez hogyan szükséges idomulnia a hivatalnak. Mindezekről Antall a felkérés előtt tájékoztatta Kajdit.⁷⁴

Az első időszakban próbálta átlátni a szervezeti kultúra működését, valamint közelebbi kapcsolatot kialakítani a kollégákkal (7 beosztott után hirtelen 540 fő tartozott alá). Majd a hivatal tevékenységét kezdte hozzáigazítani az új igényekhez. Kezdetben fagyos légkör lengte be a hivatalt, félelem uralkodott az apparátuson, amely később a kormányfő személyes ráhatása nyomán enyhült. Egy-másfél év múlva, azaz 1991-re alakult ki a hivatal belső szervezete. Kajdi bevallása szerint addig voltak problémák, ezért 1990 késő őszen a hivatal átvilágításáról döntöttek. Az egyik ilyen fajsúlyos problémának bizonyult, hogy a miniszterelnök kettős funkciója, a politikai (pártelnöki) és a kormányvezetői

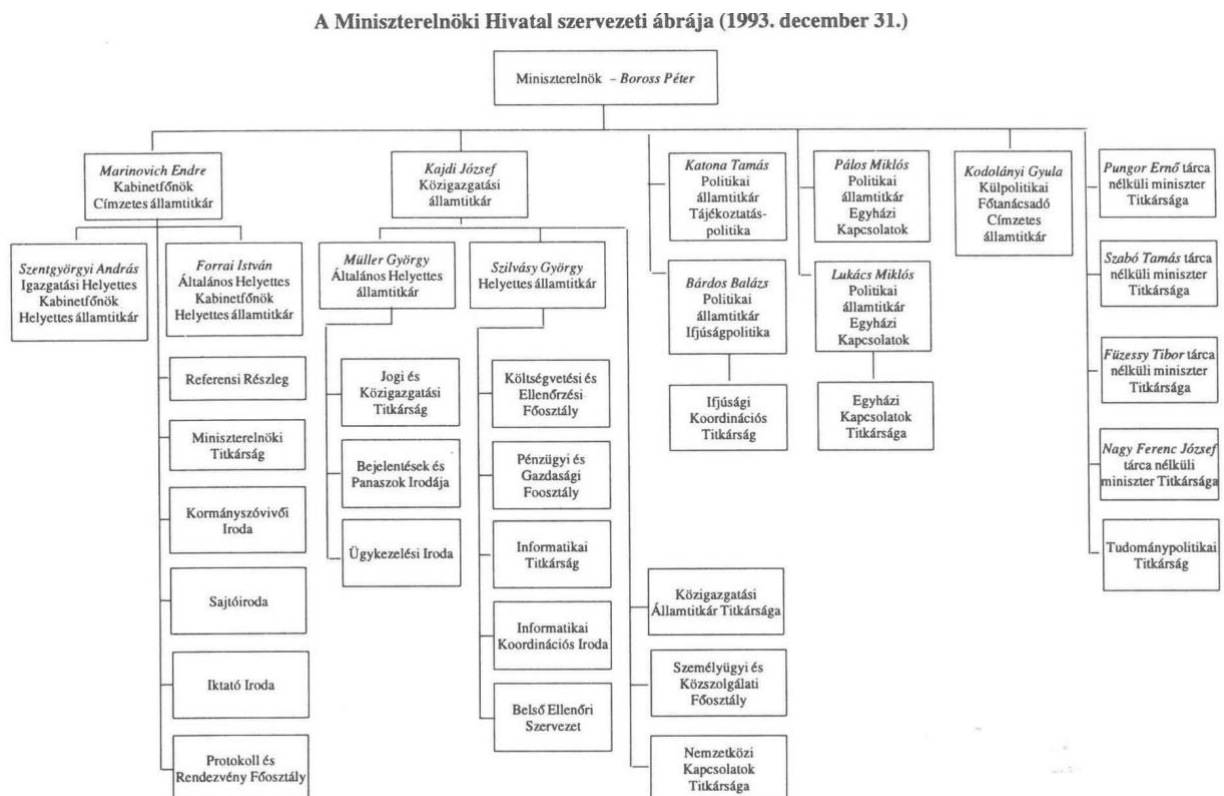
⁷³ Interjú Kajdi Józseffel

⁷⁴ Interjú Kajdi Józseffel

(miniszterelnöki-szakmai) nem különült el egymástól. Ezért hivatalvezetői szerepkörében javaslatot tett a kabinetfőnök kinevezésére. Ez volt a kezdő lökés, hogy a pozíció megjelenjen a szervezetben.⁷⁵

A hivatalvezető szempontjából nem hierarchikus a szervezet, hanem a közigazgatási államtitkár is a hierarchia része, amelynek csúcsán a miniszterelnök áll (ld. 4. ábra). Az alábbi szervezeti ábra azt hivatott bemutatni, hogy a Miniszterelnöki Hivatal kezdeti működésében milyen szerepet töltött be Kajdi József és abban hol helyezkedik el.

4. ábra: A Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének pozíciója a szervezetben a rendszerváltást követő években



Forrás: Szilvássy György: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve, 476.

⁷⁵ Interjú Kajdi Józseffal

Nemcsak a német rendszer összehasonlításaképpen töltött be alacsonyabb pozíciót Kajdi József, hanem a magyar kormányzati rendszer viszonylatában is. A demokratikus struktúrák felállításának időszakában azonban nem ez volt az első felmerülő polémia (és a második sem, ezért maradt meg ez a következő ciklus nagy kérdése továbbra is).

A hivatal felállításánál pozíciójával kapcsolatban úgy fogalmazhatott Kajdi, hogy „mint amikor az ember éppenhogy megtanul úszni és hirtelen el kell indulnia egy úszóversenyen⁷⁶”. Az intézmény első éveit pedig egy gyermek fejlődéséhez hasonlította. 1990-ben még abszolút kezdeti szakaszban az „alkalmazkodás és a tanulás időszaka” volt (brit és német hivatali működést tanulmányoztak az adott országban). A következő évben már valamelyest stabilizálódott a helyzet, kialakult a szervezet működése, 1993-ban a meghirdetett nyugodt kormányzás éve ellenére ismét visszatért a váratlan helyzetekhez való alkalmazkodás időszaka a hivatalban, amely többek között magával hozta a kormányzati kommunikáció előtérbe kerülését is.⁷⁷ Ez azt is jelenti, hogy egy formálódó időszakban a határozott vezetés nemcsak előny, hanem szükségszerű is. A kormányfő ezt felismerve, nem a politikai érából nevezte ki munkaszervezetének vezetőjét. Közigazgatási vezetőt emelt ki Kajdi személyében, aki egy minisztériumi komplexitású és méretű intézmény irányítására vállalkozott. Ehhez azonban az akkori vezetés (beleértve a kormányfőt, MeH vezetőt) képessége, tudása még nem állt rendelkezésre. Ez is hozzájárulhatott ahhoz, hogy érdemben nem tudták ellenőrizni és koordinálni a kormányprogram megvalósítását a minisztériumok szintjén. Ezenkívül az eredetileg alapfeladatába tartozó kormányzati koordinációt sem igazán tudta megvalósítani, a szervezet profilja sem egyértelműen egységes (sok különböző, máshova nem sorolható kormányzati terület került ide). A hivatalvezető szűken értelmezett irányítói jogköre azonban kiterjedt az egész apparátusára, továbbá kiemelt szerepét mutatja a közigazgatási államtitkári értekezletek irányítása, mint a „kormány közigazgatási államtitkára” a döntés-előkészítési folyamatban.⁷⁸ A döntések szakmai előkészítéséért felelt, a politikai jellegűek nem tartoztak a feladatkörébe. Ezért hangsúlyozottan nem politikai pozíciót töltött be az akkori vezető (de kormányváltás esetén mégis távozásra kényszerülne a

⁷⁶ Magyar Hírlap, 1990. május 31., Az államtitkár úszni tanul, Alakulóban a Miniszterelnöki Hivatal

⁷⁷ Kajdi József: A Miniszterelnöki Hivatal első évei (1990-1993), Az Antall-kormány kormányhivatalának működése vezetőjének szemével, In: Dévavári Zoltán – Kajdi József: A kormányzás fókuszában, Iratok a magyar állam- és a központi közigazgatás, a Miniszterelnöki Hivatal történetéhez (1990-1993), Magyar Napló, Budapest, 2018, 54-81.

⁷⁸ Fehér Zoltán: A kormányzás háttérintézményei, A Miniszterelnöki Hivatal 1990-2003, II. rész, Politikatudományi Szemle, XIII. évf., 2003/1., 108-117.

gyakorlatban). A hivatal politikai államtitkáiraival mellérendeltségi viszonyban dolgozott, ugyanis ők helyettesítik a miniszterelnököt a saját területükön.⁷⁹ A szervezeti ábrából is jól kivehető ez a mellérendeltségi viszony, amely azt is jelenti, hogy a közigazgatási államtitkár a hivatalt vezeti, mégis azon belül önálló egységek működnek. Továbbá alacsony közjogi rangját jelzi, hogy a hivatalon belül nemcsak szakterületért felelős államtitkárok dolgoztak, hanem tárca nélküli miniszterek (szintén miniszterelnöki irányítás alatt).

1994 őszén a közigazgatási államtitkárok szakmai úton tanulmányozhatták a nyugat-európai demokráciák a központi közigazgatását és miniszterelnöki hivatalait. A célország Párizs és London volt. Megtapasztalhatták, hogy a civil service és a kormányfői hivatalok politikamentesen képesek ellátni a funkciójukat. Az angol út hozadékául szolgált az a fajta tapasztalás, amely a stabil szakmai közigazgatás meglétét fedi fel. Kajdi József azonban bizalmi pozíciója révén már 1990 őszén egyértelműen tudta, hogy kormányváltáskor leváltásra kerül. A német út hasznaként említhető a közigazgatási államtitkárok rendszeresített egyeztetési fórumok megfigyelése. Innen vették a mintát a kormányülések szakmai előkészítésére. A kormányülések időtartama a rendszeresített Közigazgatási Államtitkári Értekezletek révén lerövidült. Előtte a kormányülések csütörtök délelőttönként 10 órakor kezdődtek és péntek hajnal 2-3 óráig is eltartottak. Ez is egy működéssel kapcsolatos folyamat volt, amely sokak számára új tapasztalásokat és rutinokat alakított ki a rendszerváltoztatás után. A kormányüléseken a miniszterek voltak jelen, de a legelső üléstől fogva Kajdi József is. A kormányfő hivatalvezetőjének bemutatása után ezen rövid gondolatot fogalmazta meg röviden, tömören utalva a köztük lévő szoros bizalmi viszonyra: „Bármilyen problémák vannak, forduljatok hozzá!” Ezért a hivatali feladatokon túl, a miniszterek ügyeivel is foglalkozott a gyakorlati életben. A hivatalvezető fontosságát a kormányfő aképpen is kifejezésre juttatta, hogy a kormányüléseken szimbólikusan mellette foglalt helyet Kajdi (másik oldalán később a kabinetfőnök). A kormánytagok ezért egyenrangú tagként fogadták el a hivatalvezetőt az üléseken, valójában pedig a kormányban is. Erről tanúskodik Kajdi József egyik emlékeztető eseménye, amikor 1994-ben a kormány búcsúvacsoráján a miniszterek szóban is kifejezték, hogy rá a kormány tagjaként, miniszterként tekintettek. Antall József támogatásával ugyanis Kajdi olyan felhatalmazást kapott, amely által a közigazgatási

⁷⁹ Magyar Hírlap, 1990. május 31., Az államtitkár úszni tanul, Alakulóban a Miniszterelnöki Hivatal

államtitkár kérése egyet jelentett a kormányfő utasításával. Ez magában foglalta a közigazgatási és politikai vonalat is. A hivatalvezetőnek pedig sikerült emberi és szakmai viszonyt kialakítani mindenkivel, elfogadták személyileg és a szerepét is. Egy esetben volt szakmai nézetkülönbsége az akkori igazságügyi tárcavezetővel, akinek az előterjesztésével kapcsolatban Kajdi észrevétellel élt. A véleménykülönbség miatt két ellentétes álláspont alakult ki, amelyben Antall hivatalvezetőjének szakmai állásfoglalását fogadta el.⁸⁰

Kajdi saját bevallása szerint is hivatala „első az egyenlők között” (a többi minisztériummal szemben). Bár nem minisztériumi hatáskörben dolgozott, mégis központi szereplőnek tekintette magát, amelyet informálisan az is jelez és erősíti posztját, hogy a kabinet tanácskozásain a miniszterelnök mellett foglalt helyet. Ez a kulcspozíció pedig megköveteli a bizalmi viszonyt a miniszterelnök és hivatalának vezetője között. Kajdi József távozása előtt hangsúlyozza, hogy pozíciója nem tisztán szakmai-közigazgatási, hanem politikai és a következő ciklusban már sokkal inkább politikai személyt kellene kijelölni a feladatra (politikust, akár kormánytagot).⁸¹

Pozíciója kényes bizalmi munkakör, ezért hivatali cselekvését is a hitelesség vezette. A kormányfővel való szoros kapcsolaton elegendő egyetlen hitelvesztés, amely után a bizalmi viszonyt rendezni, visszaállítani igen nehézkes a miniszterelnök és a háttérintézmények vezetője között a politikai életben. 1993-ban maradásának okaként említette, hogy a miniszterelnök bizalmasaként és az addigi munkája okán Boross Péter is igényt tartott a hivatalra abban a formában, ahogy azt Antall József kialakította. Antall kifejezett kérése volt műtétje előtt, hogy Boross ugyanazzal a hivatali stábbal vigye végig a kormányzási időszakot. Erre Boross Péter ígéretet tett és Antallhoz hasonlóan, miniszterelnöksége idején Kajdi József és közte is szoros emberi és munkakapcsolat alakult ki. Boross Péter személye kapcsán a kormányzatban világos volt, hogy ő a kormányfő legbizalmasabb személye a kormányon belül. Ez azonban nem a tárca fontossága miatt alakult így, hanem a kormányfőhöz való személyi kötődés és a köztük lévő barátság miatt. Kajdi megállapítása szerint közigazgatási, szakmai, kormányzati

⁸⁰ Interjú Kajdi Józseffel

⁸¹ Ki álljon a miniszterelnöki hivatal élén? – Kajdi József alaposabb információkat ígér az új kabinetnek – Népszabadság, 1994 május 6.

szempontból ő maga, politikai szempontból Boross Péter állt a legközelebb a kormányfőhöz.⁸²

A hivatalvezető az 1990 és 1994 kialakított szakmai koordinációt sokkal hatékonyabbnak véli a későbbi időszakok működésével egybevetve. Ennek oka, hogy minden politikai döntést először szakmailag kidolgoztak és alátámasztották. Véleménye szerint a hivatalvezető előkészítő szerepének érvényesülése kellően ki tudott bontakozni, nem úgy, mint az azt követő időszakban. Gyengeségnek egyértelműen a hivatal (és a kormányzati) kommunikációt tartotta. Szakmai tartalmat próbálták átadni, az üzenet pedig a médiaközeg miatt nem igazán tudott eljutni az állampolgárokhoz. Az akkori médiaháború idején is Antall legfőbb szakmai támasza Kajdi volt. Az alkotmánybírósági beadványok megírását ő segítette, amellyel jogi érvényt szereztek az egyes sérelmeknek, azonban ez már nem javította a kormány akkori megítélését és kommunikációját.⁸³

Ha a kormányfő hivatalának nagyságát tesszük nagyító alá, nemcsak a szervezet számára meghatározó az az összeg, amelyből éves szinten gazdálkodhat, hanem egy szervezeti (kormányzati) környezetben a vezető jelentőségét is nagy mértékben meghatározza az az összeg, amely felett végsősoron diszponál. Az intézmény szűkülő vagy bővülő lehetőségei meghatározzák az élén álló vezető mozgásterét. Ezért nem megkerülhető az intézményi költségvetés vizsgálata, főleg, hogy az adatokat viszonyítani is tudjuk a teljes állami költségvetéshez. Ezzel együtt a létszámadatok áttekintése is érdemes, hogy a vezető az egyes ciklusok során mekkora méretű szervezet felett lát el munkáltatói jogokat.

⁸² Interjú Kajdi Józseffel

⁸³ Interjú Kajdi Józseffel

1. táblázat: Szilvász György: A Miniszterelnöki Hivatal gazdálkodásának főbb adatai 1990-1994 között (együtt a tárca nélküli miniszterek adataival)

Évek	A Magyar Köztársaság (MK) központi költségvetése kiadási főösszege	A Miniszterelnöki Hivatal (MEH)					A MEH támogatásának növekedése előző év = 100	A MEH támogatása részesedése az MK központi költségvetése kiadási főösszegéből
		kiadási főösszege	béralapja	saját bevétele	költségvetési támogatása	létszáma (fő)		
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
1990.	642 266,0	619,5	181,6	154,3	482,1	509	—	0,07506%
1991.	973 038,0	807,1	246,8	326,3	537,9	524	111,57%	0,05528%
1992.	1 189 637,2	1 705,0	309,5	949,9	777,0	504	144,45%	0,06531%
1993. évi terv	1 275 828,0	960,0	354,1	213,0	747,0	496*	96,14%	0,05855%
1994. évi terv	1 637 695,2	1 135,2	392,4	301,0	834,2	519	111,67%	0,05094%

Forrás: Szilvász György: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve⁸⁴

A táblázat Szilvász György számításai alapján készült, amely tételesen foglalkozik a MeH egyes elszámolásaival és amely alapján azt a megállapítást tette, hogy akkor a MeH létszám és gazdálkodási adataiban lényeges eltérések nem mutatkoztak, a megelőző időszakhoz képest sem.⁸⁵ A saját szempontrendszeremben ez leszűkül a kiadási oldalra, annak is a teljes intézményi kiadási oldalával. A számításaimból adódó eredmények pedig más lényeges konklúziót vonnak maguk után.

Az általam vizsgált főösszegek az évenkénti költségvetési előirányzatot és a költségvetési teljesítést tartalmazzák, amelyek az egyes zárszámadási törvényekben találhatóak meg. Viszonyítási értéként pedig a költségvetési teljesítések összegeit osztottam a teljes központi költségvetési kiadási főösszegéből, amely végeredményben a hivatal részesedése a központi költségvetésből.

A továbbiakban a ciklus évei a következő módon kerülnek feltüntetésre: választási években az elfogadás az előző ciklus Országgyűlése által történt, és a végrehajtás első 5-6 hónapja is a korábbi kormányhoz kötődik. Ezeket az éveket a későbbiekben külön bejelölöm, és nem a ciklus teljesítményeként veszem figyelembe, hanem bázisadatként használok, azaz a ciklus utolsó évében elfogadott költségvetés jó viszonyítási alapjául szolgál a következő ciklus első évének.

⁸⁴ Szilvász György: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve, 477.

⁸⁵ Szilvász György: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve, 463.

2. táblázat: A MeH létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből az Antall- és Boross-kormányok idején

Évek	Létszám	Költségvetési előirányzat (m Ft)	Költségvetési teljesítés (m Ft)	A MeH támogatása részesedése az MK központi költségvetése kiadási főösszegéből
1990	509	13 164	14 045	0,021%
1991	524	27 703,5	12 803,1	0,013%
1992	504	34 678,8	30 087,1	0,025%
1993	496	98 108,9	85 717,1	0,058%
1994	519	92 837,3	82 639,7	0,045%

Forrás: létszámadatok: Szilvásy György: A miniszterelnöki Hivatal négy éve, költségvetési összegek: zárszámadási törvények⁸⁶

1990 és 1994 között létszám esetében valóban nem történtek nagy kilengések számok szintjén, nem úgy, mint a szervezet kiadása esetében. Ez a (tényleges teljesítési) szám majd hatszorosára növekedett és a központi költségvetés kiadásából is megduplázódott a MeH részesedése négy év alatt.

2.3.4.2 A miniszterelnöki hivatal vezetése 1994 és 1998 között

„Némi hezitálás után fogadtam el a miniszterelnök ajánlatát.

Hogy miért gondolkodtam?

Egyrészt az előéletemből következően tudom,

hogy itt milyen teher hárul egy emberre.

Tudom, hogy ebben nincs csillogás, ez egy robotmunka.”

(Kiss Elemér, 1994⁸⁷)

⁸⁶ 1991. évi XLII. tv. A Magyar Köztársaság 1990. évi állami költségvetésének végrehajtásáról, 1992. évi LXII. tv. A Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetésének végrehajtásáról, 1993. évi XCVIII. tv. A Magyar Köztársaság 1992. évi költségvetésének végrehajtásáról, 1994. évi XCVI. tv. A Magyar Köztársaság 1993. évi költségvetésének végrehajtásáról, 1995. évi CIV. tv. A Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetésének végrehajtásáról

⁸⁷ „Nem minden háromezres határozat titkos” / Őszy-Tóth Gábor – Magyar Nemzet, 1994. augusztus 10.

Mind a hivatal vezetőjével, mind a hivatallal kapcsolatos kérdések leginkább a vezető pozíciójával kapcsolatos besorolás volt az előző ciklusban. Ezt a megváltozott politikai viszonyokban a baloldali kormánykoalíció sem igazán tudta megoldani.

Kajdi utódja, Kiss Elemér a rendszerváltásig a Minisztertanács Hivatalának vezetője volt, akit Horn Gyula szakmai előélete alapján választott ki. Kapcsolatuk az Antall-kormány előtti időszakra nyúlik vissza, amikor Kiss a kormányülések állandó résztvevője volt, Horn pedig külügyi államtitkárként vett azokon részt (miniszterének helyettesítő szerepében 1985-től). Felületes ismertségük okán a posztra való kiválasztás nem előre meghatározott kritériumok alapján dőlt el.⁸⁸

Ekkor a hivatal koordinációs szerepe döntő jelentőségű volt, amelyet az antalli időkben létrehozott Közigazgatási Államtitkári Értekezletek alapoztak meg. Kiss Elemér ideje alatt is a döntéselőkészítő testület képes volt megoldani a konfliktusos helyzetek feloldását és megszüntetni az érdekösszeütközéseket. Kiss lényegi feladata eköré épült, de kabinetülést is tartott, ahol olykor vitapartner volt. A hivatal stratégiaalkotó tevékenysége kevésbé volt meghatározó. Nem a MeH tette meg az első lépéseket, hanem érvényesítették a miniszteri felelősséget, így a szakmai kérdéseket a szakmai tárcákban kellett elkészíteni. Kétféle kormányfői háttérintézmény létezik: az egyiknél túlsúlyban van a stratégiaalkotás feladatköre, a másikban a hangsúly a koordinációs szerepkörön van. Kiss utóbbit tartja a követendő megoldásnak, azaz a MeH rendeltetése a kormányzati koordináció megvalósítása.⁸⁹

A kormányüléseken elődjéhez hasonlóan, Kiss Elemér is a kormányfő mellett foglalt helyet, akit vita esetén tanáccsal látott el, de előfordult olyan is helyzet, hogy átkérte a szót az ügy kezeléséhez. Kiss ezért szakmai pályafutása alatt a legnagyobb erényének tartja, hogy a viták megoldása, a kompromisszum megtalálása nem okozott számára problémát. A kormányfő oly mértékben támaszkodott a hivatalra, hogy vitás ügyek esetén a hivatalvezető véleménye megalapozó, egyes esetekben döntő jellegű volt. Utóbbira konkrét példa, amikor az akkori médiatörvény kapcsán a KÁT visszaadta a tárcának az előterjesztését átdolgozásra. Ennek ellenére a tárcafelelős változatlanul bevitte kormányülésre. A kormányfő – a hivatalvezető általi felkészítése során

⁸⁸ Interjú Kiss Elemérrel

⁸⁹ Interjú Kiss Elemérrel

meghallgatva álláspontját – úgy döntött, hogy a Miniszterelnöki Hivatal végezze el a javasolt módosításokat.⁹⁰

Az államtitkár első hivatalban töltött éve után elkezdődött az addigi vita újraélesztése, miszerint a miniszteri vagy államtitkári pozíció alkalmasabb erre a feladatkörre. Többféle forgatókönyv látott napvilágot (pl. tárca nélküli miniszteri vezetés⁹¹), amely azt is jelenti, hogy ez a téma kormány szinten is folyamatosan napirenden volt. Sőt a miniszterelnök kormányátalakítási elképzeléseinek egyik elemét képezte. Ennek fontosságát visszautalásként megemlíti az előző kormány vitás kérdéseként. Müller György, akkori MeH helyettes államtitkár, a pozícióváltást a tárcák közötti együttműködés hatékonyságával és a kormánydöntések végrehajtásának gördülékenyebb ellenőrzésével magyarázza. Szükségszerűnek ítélte meg, hogy a MeH vezetője formálisan is a kormány tagja legyen, ha legfontosabb feladata a tárcák közötti koordináció. Továbbá a közigazgatási államtitkári egyeztetéseket megelőzően előfordultak olyan vitás helyzetek, amikor a hivatalvezető közvetítő szereplőként segítette rendezni két miniszter közti helyzetet. Ilyen esetben egyenrangú félként fordulhatott volna a tárcavezetőkhez. Müller szerint ezzel a kormány szavazati joggal bíró tagja lenne a hivatalvezető, de a hatásköre nem lenne nagyobb (és a hivatala sem kapna nagyobb súlyt, nem bővítenék a létszámát).⁹² A hivatal akkori vezetése érezte, hogy nemcsak feladatkörileg szükséges megerősíteni a hivalt, hogy a kormányfő háttérként megfelelően tudjon funkcionálni, hanem annak vezetőjét is fel kell emelni a feladatához, hogy még inkább támogathassa a kormányfői érdekeket kormányon belül és kívül⁹³. Kiss Elemér szerint is a miniszteri hatáskör biztosította volna a feladatok hatékony elvégzését. (Bár cáfolta az erre való törekvését. Érvelt amellett, hogy egy miniszter felelőssége nagyobb fokú, mint egy államtitkáré, illetve személyes helyzetében munkaviszonya határozatlan idejű volt és jogosult volt végkielégítésre.)⁹⁴

A téma fordulópontját A kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997-es törvényjavaslat⁹⁵ hozta meg, amely miniszterek, államtitkárok jogállását,

⁹⁰ Interjú Kiss Elemérrel

⁹¹ Lesz-e tárcája Kiss Elemérnek? – Új Magyarország, 1995. augusztus 3.

⁹² A cím változna, a munka marad / Csík Rita – Népszava, 1995. szeptember 4.

⁹³ Államtitkárként nem volt interpellálható és nem vett részt a parlament ülésein.

⁹⁴ Bővíteni kellene a kormány hatáskörét / Csík Rita – Népszava, 1996. október 5.

⁹⁵ 1997. évi LXXIX. törvény

a velük kapcsolatos egyéb szabályozást, többek között díjazásuk és juttatásaik kérdését rendezte, többek között pedig a MeH vezető státuszát érinti. Közjogi lehetőséget biztosít a törvény, hogy a hivatal élén miniszter vagy államtitkár álljon. Ez a vagylagos felhatalmazás azonban a törvényjavaslat döntéshozatali szakaszában is nagy port kavart az Országgyűlésben. Egy olyan jogi kiskapu lehetőségét teremtette meg, amelyet a kormánykoalíció „kisebbségi” pártja ellenzett, elhatárolódtak a kormányfő javára biztosított választási lehetőség megadásáról.

Megkettőzött hatáskör veszélyére hivatkoztak, valamint annak felfedésére, hogy a koalíciós egyeztetésen ez nem szerepelt a tervezetben, ahogy az országgyűlési anyagban sem.⁹⁶ Kiss Elemér, MeH hivatalvezető a kormánykoalíció többségi pártját képviselte (MSZP). Így alakulhatott feszültségi ponttá személyének miniszteri rangra emelése, ezáltal kormánytaggá való avanszálása, amely még inkább erősítette volna a kormány „többségi” pártját. Másrészt azért is értékelődhetett fel a MeH hivatalvezető pozíciója körüli vita, ugyanis ezzel a – MeH megerősítésével kapcsolatos – miniszterelnöki stratégiával kibontakozó konfliktus eszköz is volt a SZDSZ tagjai számára, kiugrási lehetőségként a kormánykoalícióból⁹⁷.

A 1997-es törvényjavaslatot elfogadták a hivatalvezető vagylagos pozíciójával, amellyel megteremtették a magasabb rangra történő emelését. Ennek lehetőségével azonban mégsem élt a miniszterelnök 1998-ig. A kormánypártokat nemcsak megosztotta a téma, hanem a pozíció politikai stratégiai kérdéssé vált a kormánykoalícióban. A következő választások közeledtével a választásra esélyesek mindegyike, a FIDESZ és az MSZP is választási ígérvénye közé emelte a MeH további erősítését, illetve a miniszteri kinevezést. Ez pedig már túlmutat a kormányzó párt(ok) stratégia elképzelésén, a kormányzati struktúra kialakításának általános és meghatározó pontja lett.

39. § (1) A Miniszterelnöki Hivatal élén - a miniszterelnök előterjesztésének megfelelően - miniszter vagy közigazgatási államtitkár áll. A Miniszterelnöki Hivatalban abban az esetben is, ha a Hivatal miniszter vezeti, közigazgatási államtitkár, politikai és helyettes államtitkárok működnek.

(2) A politikai államtitkárra egyebekben a 18-24. §-t, a közigazgatási államtitkárra a 25-31. §-t, a helyettes államtitkárra pedig a 32-38. §-t kell megfelelően alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy ha a Hivatal élén közigazgatási államtitkár áll, a minisztert egyébként megillető jogköröket a miniszterelnök gyakorolja.

⁹⁶ Dr. Szigethy István (SZDSZ), 1997. évi tavaszi ülészak / 1997. május 21 (271. szám) / A kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló törvényjavaslat általános vitája

⁹⁷ Kancellárdemokrácia Magyarországon / Mucsányi Marianna – Tüske Erika – Világgazdaság, 1998. április 9.

Ezzel együtt a Horn-kormányban a legtöbb bírálát a hivatalt érte, ugyanis sem a kormányzati döntések megfelelő és érthető közvetítése nem történt meg az állampolgárok felé, sem a maga (változó) helyzetét nem tudta jól kommunikálni. Ennek felelőssévé az akkori hivatalvezetőt tették, aki munkaköre bővülése okán heti rendszerességgel (csütörtökönként) a sajtót informálta a kormányzati döntésekről. Ez azonban nemcsak többletfeladatot rótt rá, hanem szerepkörét is megváltoztatta, politizálódott a közigazgatási államtitkár posztja.⁹⁸ A hivatal akkori sajtóosztálya 4 főből állt, a kormányzóvivők személye azonban folyamatosan cserélődött a kormányfő által szakmai alkalmatlanságra hivatkozva. Ezért Horn úgy döntött, hogy hivatalvezetője vegye át a feladatukat, amely azt is jelentette, hogy ő adott választ minden kormányzati kérdésre, illetve ő számolt be hetente az akkori köztelevízió csatornáján futó Kormányváró c. műsorban. Kiss nem esett ki a szakmai (közigazgatási államtitkári) szerepéből, politikamentesen kommunikált.⁹⁹

3. táblázat: A MeH létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből a Horn-kormány idején

Évek	Létszám	Költségvetési előirányzat (m Ft)	Költségvetési teljesítés (m Ft)	A MeH támogatása részesedése az MK központi költségvetése kiadási főösszegéből
1994	519	92 837,3	82 639,7	0,045%
1995	472	65 685,9	16 364,2	0,008%
1996	458	54 860	23 478,5	0,010%
1997	316	49 363,7	32 967,7	0,012%
1998	n.a.	52 192,2	38 169,2	0,012%

Forrás: Létszám adatok¹⁰⁰ és zárszámadási törvények¹⁰¹

⁹⁸ Kancellárdemokrácia Magyarországon / Mucsányi Marianna – Tüske Erika – Világgazdaság, 1998. április 9.

⁹⁹ Interjú Kiss Elemérrel

¹⁰⁰ 1994: Szilvássy György: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve, 477., A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve, 1995, Közlöny- és Lapkiadó Kft. Lajosmizsei Nyomdája, 15., A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve, 1996, Közlöny- és Lapkiadó Kft. Lajosmizsei Nyomdája, 16., A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve, 1997, Közlöny- és Lapkiadó Kft. Lajosmizsei Nyomdája, 17.

¹⁰¹ 1995. évi CIV. tv. A Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetésének végrehajtásáról, 1996. évi CIX. tv. A Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetésének végrehajtásáról, 1997. évi CXI. tv. A Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetésének végrehajtásáról, 1998. évi XLVIII. tv. A Magyar Köztársaság

A számok tükrében azt látjuk, hogy az 1994-es bázisévhez viszonyítva jelentős visszaesés mutatkozik mind a létszámadatokban, mind a költségvetés terén. A szervezet mozgásterét tehát szűkül, azonban ez csak a ciklus elejére jellemző, az első évben, ez követően ismét növekedni kezd az intézményre fordítandó összeg, amely nagyobb részesedést is eredményez a központi költségvetésből. (Ez nagyságrendileg mégis elmaradt az előző ciklushoz tartozó 1994-es évek adataitól.)

A Horn-kormány alatt az intézményi állománya évről-évre csökkenő hivatali létszámot mutat. Miközben évenként kisebb az a gárda, akit az államtitkár irányít, emellett a költségvetés inverz módon emelkedik. Összességében elmondhatjuk, hogy az Antall-, majd Horn-kormányok alatt az államtitkárok létszáma egyre kisebb hivatalt vezetnek, amelyet a Horn-kormány alatt visszafogottabb gazdálkodással lát el, mint az azt megelőző években.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a vizsgált 8 év bevezetőnek is tekinthető mind a kormányzat működése, mind a Miniszterelnöki Hivatal történetében, nem kevésbé a MeH közigazgatási államtitkár vezetésében.

1990-ben a hivatal elnevezése fontos változást jelölt, funkcióváltás is kifejezett. Erős miniszterelnöki pozíció keletkezett, a hivatal innentől nem a kormány szakmai stábjára, hanem kifejezetten a kormányfő szakmai működésének támogatására irányult. Kajdi József mindamellett politikai döntéshozó fórum tekintett rá. Úgy tekint vissza akkori pozíciójára, hogy nem technikai, kiegészítő pozíció, hanem sokkal több annál, egy adminisztratív, szervező, politikai döntéshozó funkció, amely a kormányüléseken egyértelműen érzékelhető volt.¹⁰²

Bár a rendszerváltás évei alatt körülhatárolták a kormányfő pozícióját és meghatározták hivatalának erős jelenlétét is, a hivatalvezetőjének pozícióját mégsem tudták – külföldi minta ellenére sem – hozzárendelni. Ennek több oka volt és van köztük olyan, amely a hazai politikai viszonyok alakulása miatt történt így (ld. Horn-kormány koalíciós nehézségei). 1990-től 1998-ig közigazgatási államtitkár vezette a Miniszterelnöki Hivatalt úgy, hogy ennek a megváltoztatására való törekvések időről-időre előkerültek. Az azonban elvitathatatlan tény, hogy ezen időszak alatt a kormányfő bizalmasa, támasza

1997. évi költségvetésének végrehajtásáról, 1999. évi CV. tv. A Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetésének végrehajtásáról

¹⁰² Interjú Kajdi Józseffel

lett kezdetben még csak a miniszterelnöknek és majd lassan a kormányzat számára is. A támogatói szerepe nem azonosítható egy rangsor alapján felállítható második szerepkörrel (amelyben az első a kormányfő). Ez utóbbit inkább valamelyik tárcavezető töltötte be a kormányzatban, lévén, hogy a miniszterelnök helyettese is miniszter (a belügyminiszter) volt.

Körösényi úgy tekint az Antall- és Horn-kormány MeH szervezetére, amely méretileg és létszámailag minisztériumi nagyságú. Arról nem is beszélve, hogy feladatkörei tekintetében is tárcaszinten működött. A hozzá tartozó, (szervezeti, személyi vagy politikai okok miatt) „gyámtalan” területek miniszteriális feladatkörök (pl. egyházügy, ifjúságügy, privatizáció) és lényegében gyengítették a kormányzati koordináció fókuszát.¹⁰³

Az alacsonyabb közjogi rang révén nem részesedett a minisztereknek kijáró jogkörökkel való osztozkodásban és egyenragú pozíciót is képtelen volt betölteni a tárcavezetők között, legalábbis formális értelemben. Az mindenképp változást jelentett, hogy a kezdeti közigazgatási szakember pozíciója politikai szereppé avanzsálódott. Ezt tekinthetjük az első lépcsőfoknak pozíciója felértékelődésében, azonban még ezzel is együtt alulreprezentált a szervezeti hierarchiában betöltött szerepe a hivatali erősödéshez képest.

Kajdít bármennyire is erősítették a hivatali vezetése alatt, hogy szakmai pozícióban foglal helyet, a bizalmi pozícióból fakadóan politikai feladatokat is ellátott. Ezért státusza sokkal inkább a miniszteri rangot követeli meg. Antall Józsefnek azonban érték volt, hogy ezt a pozíciót pártonkívüli személy töltse be. Mindez azért, hogy a rendszerváltoztatás után ezt egy pártsemleges pozícióként tudja kifelé felmutatni, illetve, hogy a legfontosabb kormányzati szervezetet egy politikaileg kívülálló személy vezesse.¹⁰⁴

Az informálisan kialakult kormányzat hierarchikus felállás már a kezdetektől jelen volt. Az antalli időkben ennek alakulását nagyban meghatározta a miniszterelnökhöz fűződő bizalmi viszony, illetve az aktuális kormányzati feladatok súlya. A súlyos gazdasági helyzet miatt már akkor a pénzügyi tárca szerepe nagyon fontossá vált.¹⁰⁵

¹⁰³ Körösényi András: Nincs túlhatalom, Magyar Nemzet, 1998. október 10.

¹⁰⁴ Interjú Kajdi Józseffal

¹⁰⁵ Interjú Kajdi Józseffal

Érdemes azt is górcső alá venni, hogy milyen mozgólódások történtek a kormányzatban. Ha ezt vizsgáljuk, akkor mind az Antall-kormányban, mind a Horn-kormányban többszöri minisztercserék voltak egy adott tárca élén is. Mindkét ciklusban, de némileg gyakoribb leváltások voltak a Horn-kormányban. A MeH vezető személye azonban érintetlen maradt, még Boross Péter rövid ügyvezető kormányzása sem törte meg Kajdi József hivatali vezetését.

A későbbiek tekintetében erre az időszakra azt mondhatjuk, hogy nem egy hatalmi erőközpont kiépítéséről szólt. A hivatal központi szerepre tett szert, de közel sem olyanra, amelyre az akkori magyar miniszterelnök, Antall József kormánya kiaknázható volt. A hivatalvezető pedig ebben a keretrendszerben, kevés felhatalmazással ugyan, de támaszt jelentett a kormányfő számára (pl. az ún. médiaháború során).¹⁰⁶

Apparátus tekintetében a hivatalvezető helyzete nem változott a 8 év alatt: némileg fogyatkozó, karcsúsuló intézményt vezet. A költségvetési számok azonban jelentős eltérést mutatnak 1990-ben és 1998-ban, több mint ötszörösére emelkedett a MeH gazdálkodási kerete.

2.4 ÖSSZEGZÉS: A POLITIKA PREZIDENCIALIZÁCIÓJÁNAK „MÁSODLAGOS” HATÁSA NEMZETKÖZI ÉS HAZAI SZINTEN

Általánosan leszögezhető, hogy a nyugati típusú demokráciákban a mérleg súlypontja a törvényhozó hatalomtól a végrehajtás oldalára billent, amellyel összefüggésben az is megállapítható, hogy a kormány és a kormányfő jelentősége megnövekedett.

Ezzel a jelenség pedig még egy nemzetközi trendet előidézett: a kormányfő közvetlen környezetének hatalmi súlyát. Kajdi József, MeH államtitkár maga számolt be arról¹⁰⁷, hogy tanulmányútra mentek Nagy-Britanniába és Németországba, feltérképezni az akkori hivatali működést. Fehér Zoltán erre irányuló kutatása is azt a központi kérdést vetette fel, hogy milyen a közpolitikai jelentősége van ezen szervezetekben egyes országokban. Bár különböző ezen országok történeti fejlődése, alkotmányos struktúrája

¹⁰⁶ Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok, Századvég Kiadó, Budapest, 2014, 173.

¹⁰⁷ Kajdi József: A Miniszterelnöki Hivatal első évei (1990-1993), Az Antall-kormány kormányhivatalának működése vezetőjének szemével, 55.

és politikai működése, mégis a kormányfő munkaszervezetének fejlődése hasonlóságot mutat. Fehér ezt – Magyarországon kívül – három külföldi ország példáján keresztül szemlélteti. A XX. század közepén létrejön Németországban (Szövetségi Kancellári Hivatal) és Nagy-Britanniában (Prime Minister's Office – PMO) is a kormányfő háttérintézménye, ahol a politikai első számú vezetők kiemelkedésével egyenes arányban erősítik az intézményét.¹⁰⁸ Ez végsősoron azt is jelenti, hogy a hivatal főnöke (a német Chef des Bundeskanzleramtes, a brit Chief of Staff vagy a magyar államtitkár/miniszter) szintén tényező lesz az egész kormányzati rendszerben. Ez is változott az évek során, explicit növekedett az intézmény, felelősségteljesebb lett a vezető pozíciója. Olyan általános fejlődési ívet mutat, amelyben meghatározó a kormányfő és a hivatalvezető viszonya, a hivatalvezető karizmája (ahogyan a kormányfő személyisége is).

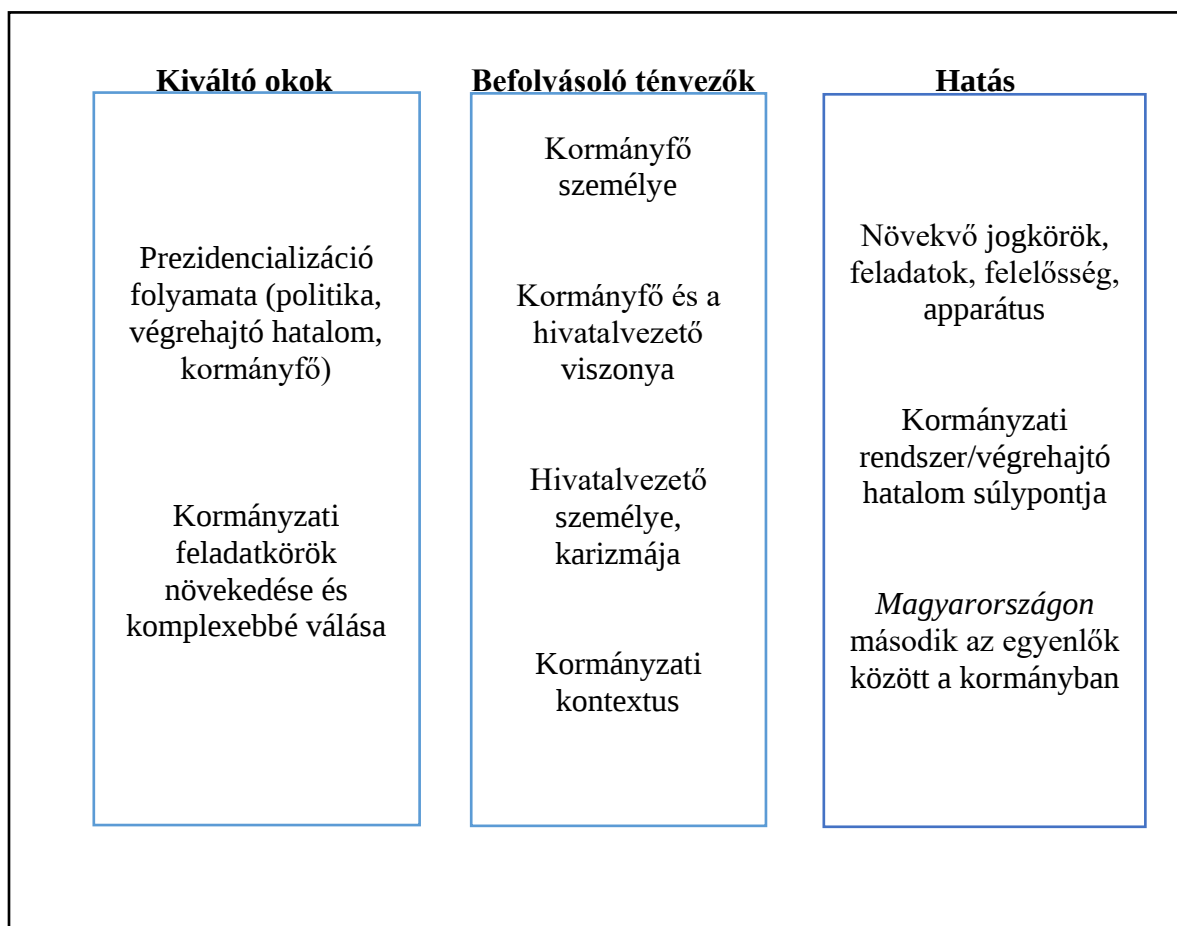
Poguntke-Webb szerzőpáros ábrával¹⁰⁹ segítette a politika prezidencializációjának kiváltó tényezőjének megismerését. Tanulmányuk egy általános keretrendszert mutatott be, amelynek alapján érdemesnek találok elkészíteni egy hasonló analitikát kutatási témámhoz. Ezért a modern democráciákban kialakuló trendet saját kutatásomra lefordítva meghatározom a kormányfői hivatalok vezetőinek erősödésének kiváltó okait, befolyásoló tényezőit és területeit, amelyre további hatással van.

Az egész kormányzati rendszer súlypontja a kormányfő és a környezete felé tolódik el. Magyarországon a kormányfő első az egyenlőtlenek fölött, hivatala – kormányzati koordinációja okán is – kormány a kormányban, hivatalának vezetője pedig képes betölteni a második szerepet a kormánytagok nem deklarált hatalmi pozíciójában (ahogy azt a kutatás kifejti a későbbiekben). Magyar viszonylatban pedig az is megállapítható, hogy nem a MeH fejlődése segítette elő a prezidencializációt, így a kormányfő erősödését, hanem ez a nemzetközi folyamat támogatta a hivatal, ezzel együtt a vezetőjének az erősödését. Tehát az elnökiebb miniszterelnöki pozíciót kiváltó hatásként értékelem a hivatalának, ezzel együtt pedig a MeH vezető erősödését.

¹⁰⁸ Fehér Zoltán: A kormányzás háttérintézményei, Amerikai és európai példák, I. rész, Politikatudományi Szemle, 2002., 3-4, 38-67.

¹⁰⁹ Poguntke-Webb: 16.

5. ábra: A kormányfői hivatalvezetők erősödését kiváltó tényezők



Forrás: saját szerkesztés Poguntke és Webb nyomán, 16.

A kutatás során fontosnak tartottam a kancelláriaminiszterek hivatali és országgyűlési tevékenységét is elemezni, illetve a kancelláriaminiszterek megítélésével kapcsolatos közvéleményt reprezentálni. Mindezen elemek segítenek eljutni a formális és informális kormányzáshoz, kisebb léptékben a formális-informális vezetés fogalmának megértéséhez. Sárközy Tamás különbséget tesz a két technika között. Mindkettőt ugyanolyan fontosnak tartja, sőt párhuzamosan kezeli azokat, egyik a másikat kiegészíti. Alapvetően a kormányzás/vezetés nagyobb részben intézményes keretekben történik. Formális eszközök során vizsgálándó például a törvény- és rendeletalkotási tevékenységet, de ide tartozhatnak a sajtótájékoztatók is. Az informális eszközökre, kapcsolatokat szintén kiemelten kezeli, hiszen ezzel gyakrabban célt érhetnek az egyes kormányzati célok. Így ide sorolja egyrészt a kormányzati személyzeti politika kialakításának kérdését és ezzel kapcsolatban a kormánytagok személyi összetételét, illetve a közvélemény megítélését a miniszterek karakterével kapcsolatban, másrészt a kormánytagok személyiségének, habitusának meghatározását. Továbbá a kormányzás

racionális és emocionális elemeit is befolyásoló tényezőnek tartja.¹¹⁰ Ennek kapcsán azonban az alábbi megoldást tartom irányadónak.

6. ábra: A magyar hivatalvezető erősödését befolyásoló objektív és szubjektív tényezők

Objektív tényezők	Szubjektív tényezők
Hivatalának helye a kormányzati struktúrában	Bizalmi viszony a kormányfővel
Szakmai és koordinációs feladatköreinek megoszlása	Politikai háttér, párttiszség
Hivatalának megosztottsága	Személyes adottságok, attitűd, karizma
Kormányfő-helyettesi jogkör	Szakmai ambíció, motiváció
Kormányzati egyeztetési mechanizmusokban részvétel a) kabinettiszség b) koordinációs értekezletek vezetése	

Forrás: saját szerkesztés

A kormányfői hatalomvizsgálat esetében használt logika¹¹¹ – a tartalmi elemek módosításával – átültethetőek a kutatás keretébe, amely alapján felállítható az objektív és szubjektív tényezők csoportosítása a magyar hivatalvezetői pozíció erősödésének és erősítésének szempontjából. Megállapításom szerint az objektív adottságok (erősödés) kategóriájába négy elem sorolható. Az első a hivatal helyének meghatározása a kormányzati struktúrában. A háttérapparátus működhet központi szereplőként minisztériumi keretek között és ezzel vezetője miniszterként vehet részt a kormányban,

¹¹⁰ Sárközy Tamás: Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban, Politikailag igen sikeres túlhajtott plebejus kormányzás, A harmadik Orbán-kormány, 2014-2018, Park Könyvkiadó, Budapest, 2019, 33-34.

¹¹¹ Franczel Richárd: Kormányfői hatalomvizsgálat, Méltányosság Politikaelemző Központ, Budapest, 1-10.

illetve funkcionálhat államtitkár vezetésével államtitkárságként. A második elem a hivatali (szakmai és koordinációs) feladatkörök megoszlása, amelynek ellátása egy kézben, azaz a hivatalon belül vagy duális szerkezetben két intézmény által teljesül. A harmadik elem a Miniszterelnöki Hivatal vezetésének megosztottságára utal. Ez esetben górcső alá érdemes venni, hogy az intézményben milyen felsővezetői pozíciók vannak és milyen jogkörökkel rendelkeznek (kabinetfőnök, tárca nélküli miniszter). Negyedik elemként a kormányfő-helyettesi jogkör vizsgálata. Végül az utolsó elem a kormányzati döntési/egyeztetési mechanizmusokban való részvétel, amely irányulhat egyrészt a szakmai kabinetekben betöltött tisztségre, valamint koordinációs értekezletek vezetésére. Míg a szubjektív tényezők (erősítés) a következő szempontok alapján határozható meg: 1. a bizalmi viszony mértéke a kormányfővel 2. a hivatalvezető politikai háttere, párttisztsége, 3. a személyes adottságok, karizma és 4. szakmai ambíciói és motivációja posztjával kapcsolatban.

Ha a magyar központi közigazgatás reformkorszakait a rendszerváltástól 2018-ig vesszük alapul, három időszak különíthető el. Az 1989 és 1998 között a kezdeti, első közigazgatási reformhullámban a demokratikus kormányzati berendezkedés alappilléreit fektették le Magyarországon. A második szakaszban a „prezidencializáció” és az „európaizáció” folyamatát jelölik 1998 és 2010 között, amelyben megtörténik a kormányzat és a kormányfő megerősítése, valamint az intézményrendszer európai uniós keretekhez történő felépítése. Végül utolsó állomásként a 2010 és 2015 közötti időszakban jelenik meg az ún. illiberális demokrácia kiépítése (illetve az „orbanizáció”), amelyben a központi államigazgatás teljes egésze megváltozott.¹¹²

A kormányfő háttérintézménye a központi közigazgatás szerves része, magja, a korszakhatárolását mégis más aspektusok alapján eltérő időszakokra bontom. Ez esetben a szempontrendszer a hivatalvezető erősítésének folyamata, amelyben a megelőző időszak 1990 és 1998 között történik. Az Antall-, Boros- és Horn-kormányok idején a Miniszterelnöki Hivatal és azon keresztül az MeH államtitkár nem töltött be központi szerepet, kormányzati felelőssége nem volt, összkoordinációs feladatokat nem látott el. Az alapokat mégis meghatározta ez az időszak és már ekkor többször felmerült a hivatalvezetői szerep és pozíció változtatásának gondolata. Az első, kiemelhető időszakot

¹¹² Kovács Éva-Hajnal György: A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig, In: Jakab András-Gajduscheck György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota, MTA JTI, Budapest, 2016, 528-529.

az 1998 és 2002 között miniszterként megjelenő kancelláriavezetőhöz köthetjük. Ez az erős hivatalvezetői szerep kibontakozásának ideje. Az általam azonosított második korszakban (2002-2010) további új körülmények és lehetőségek megteremtésével a kancelláriaminiszter jogköreinek megszilárdítása és növelése megtörtént. A harmadik időszakban (2010-2018) elérkezünk egy széles jogkörökkel, hatáskörrel és befolyással rendelkező ME miniszteri szerepig.

Az egységes áttekintés miatt az egyes kormányzati ciklusokban a hivatalvezetés élén államtitkári vagy miniszter rangot betöltő személyeket mutatom be. Ebben a pozícióban vannak visszatérő vezetők, akik különböző kormányzati időszakokban, sőt hárman (Kajdi József, Kiss Elemér, Kiss Péter) több kormányfő mellett is dolgozhattak.

4. táblázat: A kormányfői hivatal vezetői 1990 és 2018 között

Kormányzati ciklus	Kormányfői hivatal megnevezése	Hivatalvezető	Vezető státusza
<i>Antall- és Boross- kormányok 1990-1994</i>	<i>Miniszterelnöki Hivatal (MeH)</i>	<i>Kajdi József</i>	<i>államtitkár</i>
<i>Horn-kormány 1994-1998</i>	<i>Miniszterelnöki Hivatal (MeH)</i>	<i>Kiss Elemér</i>	<i>államtitkár</i>
I.Orbán-kormány 1998-2002	Miniszterelnöki Hivatal (MeH)	Stumpf István	miniszter
Medgyessy- és I. Gyurcsány-kormány 2002-2006	Miniszterelnöki Hivatal (MeH)	Kiss Elemér, Kiss Péter	miniszter
II. Gyurcsány- és Bajnai-kormány 2006-2010	Miniszterelnöki Hivatal (MeH)	Szilvásy György, Kiss Péter, Molnár Csaba	miniszter
II. Orbán-kormány 2010-2014	Miniszterelnökség (ME) (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium)	Varga Mihály, Lázár János (Navracsics Tibor)	államtitkár (miniszter)

III. Orbán-kormány 2014-2018	Miniszterelnökség (ME) (Miniszterelnöki Kabinetiroda)	<i>Lázár János</i> <i>(Rogán Antal)</i>	miniszter (miniszter)
---------------------------------	--	--	------------------------------

Forrás: saját szerkesztés

3. A MINISZTERELNÖKI HIVATAL VEZETÉSE 1998 ÉS 2002 KÖZÖTT

*„Az én helyzetemet az könnyíti meg,
hogy egy vadonatúj intézményt vezetek,
amelynek csak a neve maradt a régi.”*

(Stumpf István, MH, 1998. október 10.)

Az Antall- és a Horn-kormány idején számos olyan párton belüli, illetve kívüli esemény történt, sikertelen és népszerűtlen intézkedéseket hoztak, koalíciós nehézségeket éltek meg kormányoldalon, amelynek hatására a pártokban jelentős átrendeződés ment végbe. Az 1998-as országgyűlési választások pedig meglepő fordulatot eredményeztek a politikai küzdőtéren. A rendszerváltás negyedik kormányaként a jobboldali FIDESZ-FKgP-MDF koalíció került ki győztesen, élén Orbán Viktor, miniszterelnök vezetésével. A koalíciós válság azonban ezt a kormányoldalt sem kímélte, 2001-ben a pártmegállapodás gyakorlatilag megszűnt. A kormány legstabilabb pólusát, irányító és markáns pártját egyértelműen a FIDESZ adta mindvégig. Jelentős intézményi reformja közül is kiemelkedik a MeH átszervezése és kiemelése a kormányzati struktúrából.

3.1 KONCEPCIÓVÁLTÁS A MINISZTERELNÖKI HIVATAL VEZETÉSÉNEK KIALAKÍTÁSÁBAN

Az előző kormány jogi kiskapujára, amely a MeH vezetőjét miniszterré avanzsálhatja, a FIDESZ még kormányra kerülésük előtt tudatosan készült. A Horn-kormány koalíciójának ezen kritikus pontja úgy simult el, hogy nem változtattak a status quo-on. Az 1998-as választási kampányban azonban a legtöbb parlamenti párt már érezte ennek a szükségszerűségét, így a MeH további erősítését és a miniszteri vezetést a két legesélyesebb párt (MSZP, FIDESZ) már előre beharangozta.¹¹³

A FIDESZ kormányprogramjában már új Miniszterelnöki Hivatalról ír és ahhoz igazítva a hivatal szerepét is meghatározták: *„A kormány az eredményes kormányzás kiinduló feltételeként fogalmazza meg a központi kezdeményező és összehangoló munka*

¹¹³ Kancellárdemokrácia Magyarországon / Mucsányi Marianna – Tüske Erika – Világgazdaság, 1998. április 9.

megegerősítését és minőségének javítását. Ezt szolgálja a miniszterelnök munkáját segítő háttér, a Miniszterelnöki Hivatal funkcionális és szervezeti átalakítása. A Miniszterelnöki Hivatal a kormányzati tevékenység stratégiai irányítója és központi koordinátora. Ennek érdekében a kormány szükségesnek látja kiépíteni a Miniszterelnöki Hivatal és a minisztériumok szerves kapcsolatát, az összehangolt kormányzati működést segítő tárcareferensi rendszert. Ugyancsak a Hivatal készíti az átfogó kormányzati stratégiai tervet, amellyel figyelemmel kíséri a kormány működését és a kormányprogram végrehajtását, helyzetét.¹¹⁴”

A parlamenti eskütételen pedig a következőképpen mutatta be a kormányfő a MeH miniszteri cím várományosát, Stumpf Istvánt: „Tudjuk, hogy „Az új évezred küszöbén” címmel beterjesztett és önök által is támogatott kormányprogramunk megvalósítása csak közös munkával, mindannyiunk összefogásával lehetséges. Arra van szükség, hogy a rendszerváltoztatás első nemzedéke megtalálja a közös hangot az előttünk járók generációjával. Ezért gondolom úgy, hogy a kormányban nem csupán fontos szervezői, összehangoló szerepkör jut Stumpf Istvánnak, aki a Miniszterelnöki Hivatal vezetője lesz. Stumpf István jelenléte amellet, hogy a jogtudományokban és a társadalomtudományokban szerzett jártassága minden tekintetben alkalmassá teszi a feladatai elvégzésére, más tekintetben is fontos üzenet. Stumpf István miniszter úr a Századvég Politikai Főiskola igazgatója, s egyben annak a Bibó István Szakkollégiumnak az alapító igazgatója, amelyben a polgári koalíció most alakuló kormányának egyik pártja, a FIDESZ, 1988-ban megalakulhatott. Felfogásunk szerint személyén keresztül nemzedékek is kezet nyújtanak egymásnak. Köszöntöm miniszter urat a kormányban.”¹¹⁵

A bemutatás arra enged következtetni, hogy a kormányfő régi bizalmasát csábította az elemzői oldalról a nyilvános politikai életbe (bár pártonkívüli volt).

Stumpf megbízatása kezdetén így nyilatkozott feladatáról: „A kormányzás vezérhajójává kívánom alakítani a Miniszterelnöki Hivatalt. Kell egy olyan központ ugyanis, amely világosan kijelöli a kormányzati célokat, és ellenőrzi azok végrehajtását.”¹¹⁶ Ezzel a saját kezdeményező és végrehajtó szerepét is definiálta a központi kormányzat csúcsán. Másrésről kiolvasható annak a vezetői jogkörnek a tudatosítása, amely az Antall- és a Horn-kormányban hiányzott. A hivatalvezetőnek van hivatala és nem fordítva. Ez

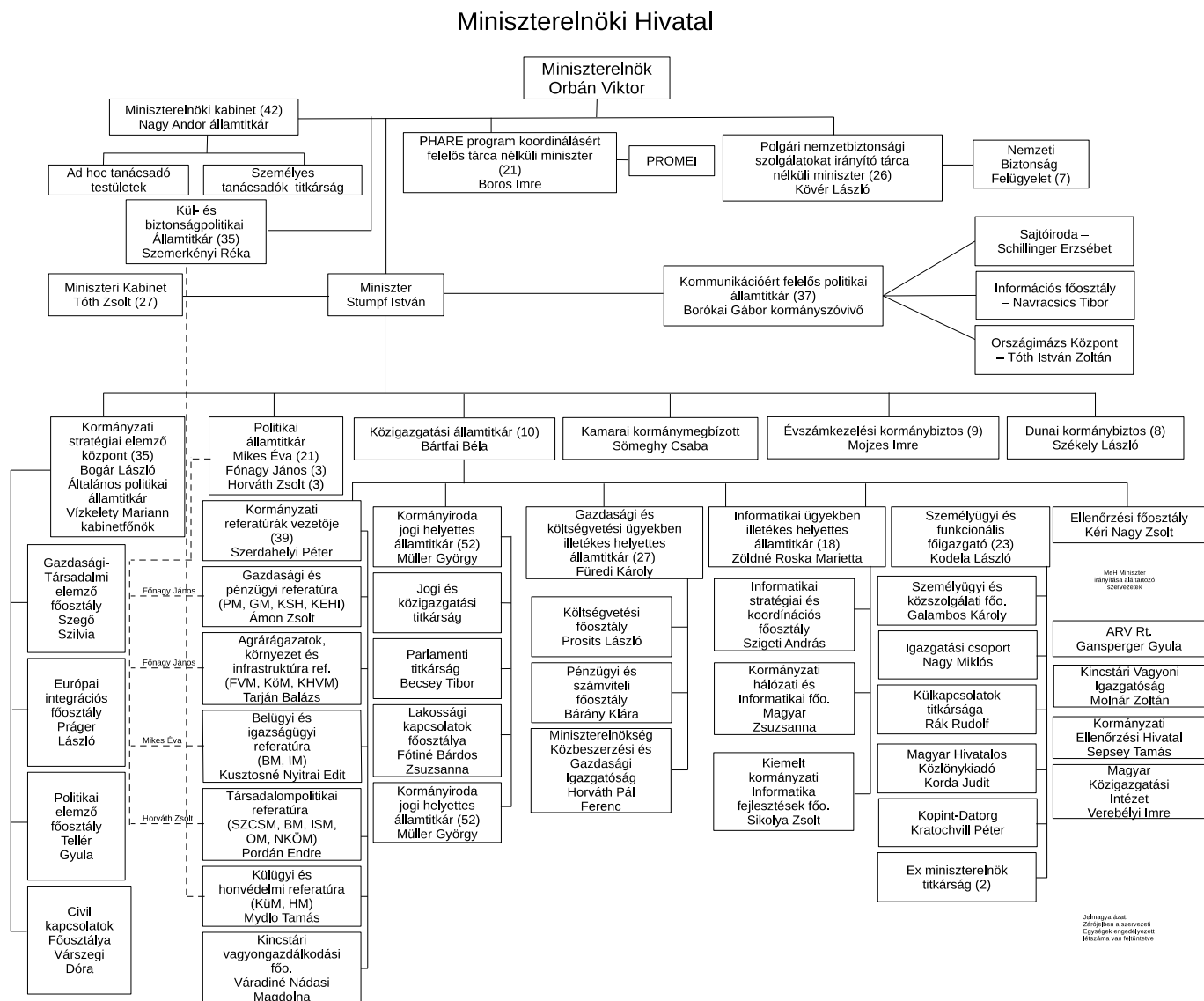
¹¹⁴ A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve 1999, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000, 11.

¹¹⁵ 1998. évi nyári rendkívüli ülészak, A Magyar Köztársaság kormánya minisztereinek eskütétele

¹¹⁶ Az Orbán-kormány idézetekben – Népszabadság, 1998. július 8.

szervezetileg azt is jelenti, hogy a kormányfő rendelkezik egy őt kiszolgáló háttérapparátussal, de annak stratégiai vezetése a minisztere kezében van.

7. ábra: A Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének pozíciója a szervezetben 1999-ben



Forrás: A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve 1999

Érdekes csak összehasonlításként megtekinteni a szervezeti ábrát a vezető szemszögéből. Ebből az látszik, hogy az új felállásban nemcsak a hivatalt fogja össze és képviseli, hanem szinte az összes terület a közvetlen irányítása alá rendelt (kivételet képeznek ez alól a tárca nélküli miniszterek és a kabinetfőnök, akikkel mellérendeltségi

viszonyban állnak és közvetlenül a Miniszterelnök alá tartozik). Ezzel tehát létrejött egy még hierarchikusabb szervezet a hivatalban, amelynek csúcsán a kormányfő áll, őt pedig hivatalvezetője követ. Ez alapján a miniszter szervezeten belüli súlya nőtt.

A hivatalvezetőn kívül két másik miniszter is helyet kap a hierarchiában: a titkosszolgálatokért és a PHARE-program koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter. Továbbá szervezetiileg a kancelláriaminiszter hivatalában helyet foglalt a miniszterelnök kabinetje államtitkári vezetéssel, aki nem tartozott a hivatalvezető irányítása alá.

Az átszervezés jelentős médiafigyelemmel járt, illetve a státútum kihirdetése előtt a koalíciós pártok egyik központi témája volt a feladat- és hatáskörök felosztása. A tárcavezetők ugyanis a döntéshozatal valós szereplői, nemcsak végrehajtói szerettek volna lenni a kormányzatban.¹¹⁷ A 137/1998-as számú kormányrendeletéről, amely létrehozta a hivatal szervezetét, vezetője úgy nyilatkozott, hogy az alkotmányjogilag erős kormányfő pozíciója indokolja az erőkoncentrációt. Kifejtette, hogy a kormányzati politika fő irányainak meghatározása, kézbentartása csak megfelelő háttérrel lehetséges. A hivatal ezért stratégiai elemzőközpontként is szolgált és német mintára tükröreferatúrákat alakítottak ki.¹¹⁸ A folyamatos ellenzéki kritikával illetett Kormányzati Referatúrák intézménye biztosította a MeH számára, hogy a kezdetektől követhesse az egyes előterjesztések alakulását, a munkaterv fázisát felügyelhessek, majd végigkísérhessek a kidolgozási folyamatot, tanácskozási joggal pedig résztvevők lehettek a minisztériumi döntés-előkészítő fórumokon.¹¹⁹ A referatúrarendszer így nemcsak csatornaként szolgált, hanem lehetőségként is a hivatalvezető számára, hogy befolyással bírjon az adott szakterület döntési és annak előkészítési mechanizmusaiban.

A kormányrendelet a miniszter hatáskörébe vonta a stratégia tervezéstől a kormány munkájának összehangolásán át a képviseleti és felügyeleti funkcióig számos feladatot, valamint egységesen a kormány kommunikációs stratégiájának kialakítását. Utóbbi a kormányfő és az Orbán-kormány nemcsak hangsúlyos területe, hanem politikai

¹¹⁷ A kisgazdák a kancellária hatásköréről – Népszabadság, 1998. augusztus 14.

¹¹⁸ Állóháború helyett párbeszédet / Meszleny László-Stumpf István – Magyar Nemzet, 1998. szeptember 5.

¹¹⁹ Pesti Sándor-Farkas Anikó-Franczel Richárd: A kormány működési és szervezeti rendje, In.: Körösnéyi András (szerk.): A magyar politikai rendszer – negyedszázad után, OSIRIS – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, Budapest, 2015, 114.

stratégiájának fő eleme is. A hivatal ugyanis nem lehet a kormányzat „zászlóshajója”, ha nem koordinálja a kormány kommunikációs stratégiáját. Ezért idetartoznak a kormányzóvivői feladatok, illetve a miniszterelnök és a kormány tevékenységéről való tájékoztatás.¹²⁰ Navracsics Tibor elmondása alapján: *„Az új kormány politikusai számára tanulságos tapasztalatot jelentett a Horn-kormány koalíciós partnereinek „szétbeszélése”, illetve a nyilvánosság előtt zajló – erősen népszerűség-romboló hatású – politikai vitái. Éppen ezért a Miniszterelnöki Hivatalban kiépülő kommunikációs alegység egyik elsődleges feladata az összkormányzati kommunikáció összehangoltságának biztosítása lett.”*¹²¹ Ezen okból a kommunikáció munkatársakon kívül a minisztériumokhoz egy-egy munkatársat rendeltek, akik ismerték a hozzá tartozó ágazat sajtóügyeit, ezzel elkerülhető tették a sajtón keresztüli üzengetést.¹²² Másrésről a nemzetközi és hazai leaderazációs folyamat térnyerésének feltétele a tömegkommunikáció fejlődése. Felismerve a trendeket, a jobboldal jól felhasználta és kihasználta a modern tömegkommunikációs lehetőségeket. Nem véletlen, hogy ez a meghatározó terület „szakértő” politológus miniszter hatáskörébe került a kormányzatban, amely egyúttal előrevetíti a hivatal és a hivatalvezető pozicionálását a központi közigazgatásban.

Stumpf István miniszteri teljesítményének egyik nagy innovációjaként értékeli a kommunikációs központ felállítását és a kommunikációs folyamatok ilyen szintű kormányzati kézbe tartását. Észrevették, hogy ennek direkt befolyásolása és közvetlen irányítása nélkül (hogy a kormányról mit kommunikálnak), ki lesznek szolgáltatva a különböző médiumok hírigényének, illetve a politikai közbeszéd tematizálásának.¹²³

Az akkori Miniszterelnöki Hivatal vezetőjeként tevékenysége egy olyan „forgatókorong” szerepnek is megfelelt, amely a politikai logikát megpróbálta összekapcsolni a közigazgatási logikával.¹²⁴

¹²⁰ Dr. Borók György-Fekete Leticia-Horváth Viktor: (szerk.): A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve 2000., Studió Akvárium Kft., Budapest, 2001

¹²¹ Navracsics Tibor: A kormányzati kommunikáció másfél éve, In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): Magyarország Politikai évkönyve 1999-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhazsnú Alapítvány, 2000, 81.

¹²² Kavin Ferenc: Lezárult a Miniszterelnökség átalakítása, Magyar Nemzet, 1998. szeptember 23.

¹²³ Interjú Stumpf Istvánnal (2023.02.09.)

¹²⁴ Interjú Stumpf Istvánnal (2023.02.09.)

Sárközy szerint a EeH egészét tekintve ez a „politikai szakmaiság” előnybe részesítését jelentette a testületi jelleggel működő, jogi vagy közigazgatási (vagy közgazdasági) szakértelemmel rendelkező korábbi kormányok gyakorlatához képest. Ágh Attila pedig ebből kiindulva gondolta (a központi rendszer és ezzel együtt) a MeH túlzott átpolitizáltságát, amely bizonytalanná teszi a folyamatos működést kormányváltás esetén.¹²⁵ Ezzel szemben az előző ciklusok vezetői, mindkét államtitkár, akik közigazgatási szakemberek voltak, úgy vélekedtek gyakorlati tapasztalatuk alapján, hogy a kormányfői intézmény élére politikai személy kinevezése szükséges. Ha akkor kevés volt a vezető szakmai háttere, akkor 1998-tól egy új, feladat- és hatásköreiben kibővült (kormányzati kommunikációs területet is magában foglaló) superminisztérium élére szintén kevés lenne egy politikától független szakember. Továbbá Kajdi egyértelműen utalt rá, hogy esetében pozíciója szintén kötve van a kormányhoz, annak leváltása a távozását jelentené.

Ezzel együtt mondja Körösenyi, hogy ezek a reformok (miniszteri rang, referatúra rendszer) eredetüket tekintve a korábbi kormányok törekvései voltak és az Orbán-kormány azokat új „köntösben” vezeti be. Reformszerű lépésnek számít azonban a „profiltisztítás” (reszortfeladatok vissztelepítése tárcákhoz), amelynek révén hangsúlyosabb kormányzati koordináció; a hivatal politikai rangú, miniszteri irányítása; valamint a tükörrefatúrák felállítása. Továbbá eloszlatja azon kritikákat, amelyek a kormány testületi jellegének csökkenésére és a MeH vezető hatalomkoncentrációjára irányulnak. Magyarozatként egy olyan skálát határozott meg ehhez, amelynek egyik végén egy teljesen szétagolt kormány, a másik végén egy totálisan politikai-cselekvő kormány található. Ezen a skálán a MeH 1998-as reformja „némileg” az utóbbi irányba helyezhető el. Ehhez pedig szükség van a miniszterelnök és a hivatalvezető miniszter hatalmának növekedéséhez és más kormányzati szereplők háttérbe szorításának, azonban ez még nem eredményez miniszterelnöki és/vagy miniszteri túlhatalmat, hatalomkoncentrációt.¹²⁶ Ha túllépünk a hazai vizsgálódáson Körösenyi és Ágh Attila messzemenőbb konzekvenciákat fogalmaz meg a szervezett és a hivatalvezető személyével kapcsolatban. Ágh – az akkori politikai köztudatban is használt – a „kancelláriaminiszter” kifejezést használja, amelynek magyarozataként a német modellt

¹²⁵ Ágh Attila: A fregmentált demokrácia feszültsége. A központi kormányzat reformja az Orbán-kormányban (1998-1999), In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): Magyarország Politikai évkönyve 1999-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2000, 23.

¹²⁶ Körösenyi András: Nincs túlhatalom, Magyar Nemzet, 1998. október 10.

mutatja be. A hazai „szuperminisztériumra” pedig úgy tekint, mint egy német mintán alapuló szervezetre, amely túlnőtte azt, bürokratikusabb, hierarchikusabb és hatáskörileg túlméretezett.¹²⁷ Ehhez képest Körösiényi lép egyet a nemzetközi vizsgálódási térben és nagyobb perspektívába helyezi a hivatalt. Komparatistikájában górcső alá veszi az olasz, a brit és a német szervezetet. Megállapítja, hogy keverik a kancellária és a kancellárrendszer fogalmát, a kancelláriumminiszter titulust pedig helytelenül használják. A magyar miniszterelnök és a német kancellár pozíciója közé nem tehető egyenlőségjel, háttérapparátusuk még kevésbé fedik egymást, ezért a magyarosított kancellária szóhasználat sem helyes a hivatal és annak vezetőjének megnevezése esetében. A külön reszortokkal nem rendelkező Bundeskanzleramt (német kormányfői hivatal) fő feladata a politikai koordináció, az összkormányzati döntés-előkészítés és ellenőrzés. A magyar miniszteri rang pedig arra is utalás, hogy politikai szinten a hivatal a kormányzati koordináció legjelentősebb intézménye legyen.¹²⁸ Az tény, hogy nemcsak a sajtó és a közbeszéd vette át a német szóhasználatot, hanem a ciklus elején bevezetett MeH internetes elérhetőség (www.kancellaria.gov.hu) is ez alapján azonosította szervezetét.

Bizonyos még, hogy a német Szövetségi Kancellári Hivatal szolgált mintául az intézményi és kormányzati reformhoz, erről tanúskodnak a bonni tapasztalatszerző és kapcsolatépítő utazások.¹²⁹

Stumpf nem utasítja vissza a kancelláriumminiszteri megnevezést, de a hivatal „a kormányzás zászlóshajója” kifejezést használja inkább. A kancelláriumminiszterség számára azt jelentette, hogy van egy stratégiai irányító szerv, a kormányzati stratégia letéteményese, a Miniszterelnöki Hivatal, amelynek a felhatalmazása a miniszterelnöktől származik, és lényege, hogy politikai kormányzás zajlik. A kormány politikai stratégiájának rendelődnek alá tehát az egyes minisztériumok. A miniszterek kiválasztásában domináns szerepe mindig a miniszterelnöknek van. 1998-ban a gyakorlatban a kormányfő Stumpf Istvánnal együtt hallgatta meg a potenciális minisztereket, amelynek során lefektették az új kormányzati felállást. A kormánynak volt egy világos politikai irányvonala, a miniszterektől pedig nem lobbista szerepet vártak el a minisztériumuk élén. Ez azt jelentette, hogy nem a minisztériumi apparátus érdekeit

¹²⁷ Ágh Attila: A fregmentált demokrácia feszültsége. A központi kormányzat reformja az Orbán-kormányban (1998-1999), 22.

¹²⁸ Körösiényi András: Nincs túlhatalom, Magyar Nemzet, 1998. október 10.

¹²⁹ A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve, 1999, 11. és 41.

érvényesítették a kormányon belül, hanem a kormány elképzeléseit valósították meg a minisztériumban. A tárcavezetők feladata volt, hogy egységes kormányzati stratégia érvényesítéséről gondoskodjanak, akár az apparátussal szemben. Nem a kormánynak van „feje”, hanem a miniszterelnöknek van kormánya logika érvényesült (amely elv tovább hat a minisztériumi szintre is: a tárcavezetőnek van tárcája).¹³⁰

3.2 A „ZÁSZLÓSHAJÓ” VEZETŐ

Stumpf István nagy feladatokkal szembesült, amikor miniszteri pozícióba került. 1998-ban ugyanis első kísérletként vállalkoztak arra, hogy a kancellári típusú kormányzást intézményesítsék. Eredményként könyveli el ennek megvalósulást, innovációnak értékeli a rendszer kiépítését. A magyar kormányzati működésbe próbálták integrálni azt a tudást, amelyet Európán már felhalmoztak (német tapasztalatok alapján). Ezt támogatta a Századvég által, Fidesz számára készített „Kormányzás 2000” című kutatás. Az anyagban 1996-tól vizsgálták a Horn-kormány működését, átvilágították a minisztériumokat, Stumpf maga pedig mintegy 20 interjút folytatott le az Antall-kormány prominens személyeivel.¹³¹

1998-ban az új kormány felállásával új kormányzati munkamegosztási rendet alakítottak ki, amelynek céljáról és módjáról a miniszter számolt be részletesen. Hivatkozott arra, hogy a ciklus kezdetével csak az alapvető keretek és főbb irányok kijelölésére volt lehetőség és a kormányalakítást követő időszak meghatározó feladata maradt a hatáskörök részletes kibontása.¹³² Ezen összegzése értékelhető összkormányzati feladatoként és tekinthetjük tárcák feletti iránykijelölésnek a központi közigazgatás első számú vezetőjétől.

Az jól érzékelhető, hogy a MeH vezető megváltozott pozíciója, karizmája hozzájárult egy kiemelkedő kormányzati szereplő felépítéséhez, amely lehet egy hosszú távú, nemzetközi trend meghonosítása itthon. A hivatalvezető megerősítésére tett lépések feljogosíthatják összkormányzati, politikai vezetői feladatkörök megragadására. A hivatala pedig ezzel elméletben képessé válhat olyan ellenerőt képezni abban a hazai kormányzati

¹³⁰ Interjú Stumpf Istvánnal (2023. 02. 09.)

¹³¹ Interjú Stumpf Istvánnal (2023. 02. 09.)

¹³² Stumpf István: A miniszterek feladat- és hatáskörének változásával, valamint az Ifjúsági és Sportminisztérium létrehozásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról szóló törvényjavaslat általános vitája, 1998. évi őszi ülés, 1998. november 16. (28. szám)

működésben, amelyben a különböző tárcaérdekek okán széthúzás volt jelen.¹³³ Ez egybecseng az új szervezeti felépítésben a négy reformszándékkal, amelyet vezetője célul tűzött ki. Nevezetesen a referatúra rendszer kiépítése, a parlamenti kapcsolat javítása, az összehangolt kommunikáció és végül a stratégiaalkotás, hogy a kormányzati szervek minden lépése ne ötletszerű döntések végeredménye legyen, hanem egy hosszú távú stratégia elemei.¹³⁴ Így válhatott a korábban adminisztratív kormánytitkársági feladatokat megvalósító és összkormányzati koordinációt megvalósító intézményből stratégiaalkotó, közpolitika-formáló és -elemző központ, vezetőjéből pedig a tárcavezetők között meghatározó döntéshozó szereplő.

A következő részekben tételesen feldolgozásra kerülnek a MeH miniszter négy évének szakmai fordulópontjai, amelyek hozzájárultak szervezetének fejlesztéséhez, fejlődéséhez, valamint azok a sarkalatos pontok, amelyek hipotézisemet alátámasztják mind szakirodalomban, mind empiriában.

3.2.1 Hatáskör változásai

1998-ban két területen bővült érdemlegesen a hivatal hatásköre. Ezek közül az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság (ÁPV Rt.), illetve a Kincstári Vagyon Igazgatóság (KVI) feletti irányítás borzolta leginkább az akkori kedélyeket. A MeH miniszteri felügyelete alatt egy kézben összpontosították a két szervezetet. Stumpf a törvényjavaslat vitájánál¹³⁵ kiemelte, hogy a hatékonyabb gazdálkodás és az egységesebb tulajdonosi szemlélet érvényesülése miatt vonták a hatáskörébe az ÁPV. Rt.-ot és a kincstári vagyonért való felelősséget. Előbbi szervezetet addig a pénzügyminiszter vezette, utóbbit tárca nélküli miniszter látta el. Az ellenzéki reagálásoknál többek között hangot adtak annak a megállapításnak¹³⁶, hogy ezzel a lépéssel a kormány a MeH javára egy másik tárcát gyengít, nevezetesen a pénzügyminisztert. A német kancellária feladatára, a kormányzati működésre és gazdaságra, annak állami irányítására hivatkoztak, amelyben a kancelláriaminiszter kizárólag a széthúzó tartományi

¹³³ Körösenyi András: Nincs túlhatalom, Magyar Nemzet, 1998. október 10.

¹³⁴ Kavin Ferenc: Lezárult a miniszterelnökség átalakítása, Magyar Nemzet, 1998. szeptember 23.

¹³⁵ Stumpf István: A kincstári vagyonért való miniszteri felelősség rendjének megváltoztatásához szükséges törvénymódosításokról szóló törvényjavaslat általános vitája, 1998. évi őszi ülés, 1998. szeptember 14 (9. szám)

¹³⁶ Tardos Márton (SZDSZ): A kincstári vagyonért való miniszteri felelősség rendjének megváltoztatásához szükséges törvénymódosításokról szóló törvényjavaslat általános vitája, 1998. évi őszi ülés, 1998. szeptember 14 (9. szám)

kormányok összefogásával foglalkozik és nem von el más tárcától szakterületet, hanem különleges jogokat biztosíthat pl. a pénzügyi tárca vezetőjének (kormányzati állásfoglalás esetén). A parlamenti tárgyalás során azonban voltak érvek¹³⁷, amelyek a megoldásra kormányzati belügyként tekintettek. A döntéssel még inkább központosíthatja, közelebb hozhatja a kormányhoz, a Miniszterelnöki Hivatalhoz (így végsősoron a miniszterelnökhöz) e feladatkör felelősségét, azonban a kormány joga felosztani a tárcaszintű feladatokat és hatásköröket. Kiegészítve ezt azzal, hogy az állami tulajdonnal kapcsolatosan, a köztulajdonnal kapcsolatosan ez esetben (és talán általánosan is) egy irányítói kézben gyorsabb, célszerűbb és összehangoltabb tevékenységet lehet végezni. Az ÁPV Rt.-hoz hasonlóan később a hivatalvezető felügyelete alá került a Magyar Fejlesztési Bank is.

A másik MeH-be telepített feladatkör, a törvényelőkészítés koordinációja már kormányzati hatással is bír. Stumpf István így indokolta a feladat átvételét: „Szeretnénk megerősíteni a Miniszterelnöki Hivatal szerepét a jogi előkészítésben is. Az első nyolc évet a jogszabályok dömpingje jellemezte. Láttuk, hogy a tömegesen előállított jogszabályok időnként súlyos konfliktusokat okoztak. Az elvarratlan szálakat, alkotmányjogi problémákat előzetesen kell észlelni, a kiskapukat pedig ki sem kell nyitni. Új korszak, a minőségi jogalkotás korszaka kezdődik.”¹³⁸

Az iránykijelölő funkcióról tanúskodik a Hivatalon belül felállított Kormányzati Stratégiai Elemző Központ (STRATEK) létrehozása, amelyen keresztül a miniszter megalapozhatja a kormányzati stratégia kérdéseit. Feladata, hogy segítséget nyújtson a miniszternek a parlamenti cikluson átívelő kormányzati célok kijelölésében (hosszú távú elemzésekkel, előrejelzésekkel gazdasági, társadalmi és politikai kérdésekben), illetve a kormányzati döntések előkészítéséhez (átfogó háttértanulmányokkal).¹³⁹ Ezzel pedig egy tudásbázissá és eszköztárrá alakult át a hivatal, amely egyértelműen felértékeli a kormányzati struktúrában betöltött szerepét.

Az ezredforduló évében a legjelentősebb változás, hogy a hivatalvezető feladatkörébe került a teljes informatikai és távközlési rendszer működtetése, ezzel együtt pedig az

¹³⁷ Kovács Kálmán (SZDSZ): A gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájának folytatása, 1998. évi őszi ülés, 1998. november 23 (33. szám)

¹³⁸ Meszleny László: Állóháború helyett párbeszédet, Magyar Nemzet, 1998. szeptember 5.

¹³⁹ A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve, 1999, 24.

informatikai kormánybiztos szervezeti egységeinek létrehozása.¹⁴⁰ Ennek eredményeképpen 2002-ben egy – a választói tömegek elérése szempontjából mérföldkőnek számító – kormányzati portált (www.ekormanyzat.hu) is üzemképessé tett a MeH, amely elérhető közelségbe hozza a polgárokat a kormánnyal.¹⁴¹

A miniszter pozícióját olyan integratív szerepkörnek jellemezte, amely megkövetelte egyrészt a törekeny koalíciós helyzetben a közvetítői minőséget, másrészt a referatúrarendszerben a széleskörű kormányzati rálátást minden területre. A MeH nem vont el jogot a minisztériumoktól, koordinatív szerepe volt és nem autonómiakorlátozó. A minisztériumok önállósága nem sérült ezáltal.¹⁴²

A gyakorlatban az integrativitás azt is jelentette, hogy a dedikált hatáskörén kívül eső feladatok elvégzése is hárulhatott a hivatalvezetőre. Volt rá példa, hogy egyes miniszterek kérték a MeH közbelépést vagy az ügyek teljes átvételét.¹⁴³

Stumpf szerint még a kormányzati teljesítmény felelőssége is a kancelláriaminiszter vállán nyugodott, amellyel – megítélése szerint – 2002-ben országgyűlési választást nyerhetett volna a Fidesz.¹⁴⁴

Kancellárminiszteri domináns szerepét a miniszterelnöki felhatalmazásra, illetve a strukturális pozícióra alapozza. Az összkormányzati logika érvényesítője volt, amely számos eljárásban megjelent. Informális üléseket szervezett, gazdasági kabinet helyett vagy amellel is. Ő tartotta az éppen aktuális közvélemény-kutatások ismertetését, a kormány megítélésének interpretálását. Továbbá a nagyobb jellegű reformok bevezetésének elővezetésében is a hivatal játszott fontos szerepet, amelynek működését semelyik kormánytag nem kérdőjelezte meg. A döntéselőkészítő folyamat minden pontját kontroll alatt tartotta a hivatal.¹⁴⁵

A kormányzat érdekegyeztetési folyamatának vizsgálata kilép a MeH vezető szervezeten belüli vizsgálódás dimenziójából és egy komplexebb térben helyezi el. Stumpf István hivatalán kívül közjogi rangja megegyezett a tárcavezető miniszterekkel, ő a

¹⁴⁰ A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve, 2000, Lapkiadó, 7.

¹⁴¹ A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve 2001, 7.

¹⁴² Interjú Stumpf Istvánnal (2023.02.09.)

¹⁴³ Interjú Stumpf Istvánnal (2023.02.09.)

¹⁴⁴ Interjú Stumpf Istvánnal (2023.02.09.)

¹⁴⁵ Interjú Stumpf Istvánnal (2023.02.09.)

miniszterelnök helyettese¹⁴⁶ (2000-től), a Kormánykabinet tagja, a politikai jellegű kiskabineti tanácskozások állandó résztvevője (a koalíciós pártok vezetői mellett)¹⁴⁷. Az első Orbán-kormány idején a Kormánykabinet főszereplője szintén a MeH vezető lett, ahol kötött napirendben először beszélték át a következő kormányülés előterjesztéseit. Emellett a – Stumpf István elnevezésével illetett – „hatosfogat” testületi ülésén is részt vett (a legnagyobb kormánypárt elnöke, választmányi elnöke, frakcióvezetője, OGY elnöke, Deutsch Tamás, Fidesz alelnöke mellett), amely informálisan létezett csupán, a politikaformálásnak azonban komoly színtere volt.¹⁴⁸ Ez tehát azt jelenti, hogy egy olyan állandó és megkerülhetetlen személy a miniszter az érdekegyeztetési fórumokon, aki rálát a kormányzati területekre, összefogja azokat, hatással van rájuk és befolyással lehet az egyes tárcák döntési mechanizmusaiban. Ezt tekinthetjük hivatalán kívüli erősödésnek.

A kormánydöntések előkészítésére cizellált mechanizmust alakítottak ki. A kormányülések előtt az egyes témák három szűrőn mielőtt mentek át. Ezek előkészítő ülések voltak. A MeH miniszter pedig a kormányülésre kerülő anyagokat legtöbbször háromszor-négyszer átnézte különböző szempontok szerint. Ő volt az egyedüli miniszter, aki ilyen mértékben rálátott mindenre, illetve aki értett minden témához. Az áttekintés során igyekezett a politikai szempontokat, a Közigazgatási Államtitkári Értekezleteken elhangzottak, valamint a MeH referatúrák által készített szempontokat figyelembe venni. Ez alapján tett javaslatot a miniszterelnök számára, hogy napirendre kerüljön-e a kérdés. Az akkori kormányzás alatt a kormányfő a kancellárminiszter útmutatását megfogadta. A kormányzásnak ezen adminisztratív, nem direkt politikai döntéseit abszolút rábízta a Stumpf Istvánra.¹⁴⁹

3.2.2 Szervezeti irányítása

A négyéves ciklus állományának és költségvetésének vizsgálata nemcsak azért érdekes, mert ekkor volt egy kétéves költségvetési tervezés (2001 és 2002 évre fogadták el), hanem a nagyon magas kiadások miatt is.

¹⁴⁶ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2011, 39.

¹⁴⁷ Stumpf lesz Orbán helyettese? – Népszabadság, 2000. január 18.

¹⁴⁸ Pesti: 118-119.

¹⁴⁹ Interjú Stumpf Istvánnal (2023.02.09.)

5. táblázat: A MeH létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből az első Orbán-kormány idején

Évek	Létszám	Költségvetési előirányzat (m Ft)	Költségvetési teljesítés (m Ft)	A MeH támogatása részesedése az MK központi költségvetése kiadási főösszegéből
1998	397 ¹⁵⁰	52 192,2	38 169,2	0,012%
1999	470	88 493,7	30 981,5	0,008%
2000	540	182 209,9	250 488,8	0,061%
2001	496	306 857,1	169 196,8	0,037%
2002	kb. 700 ¹⁵¹	313 082,2	388 824,0	0,066%

Forrás: létszám adatok¹⁵² és zárszámadási törvények¹⁵³

A hivatal állománya és költségvetése esetében is nagy eltéréseket tapasztalunk a ciklus során. A szervezet létszáma közel kétharmadára duzzadt a négy év során. Költségvetés tekintetében a kezdeti, 1999-es év még visszafogott elosztást mutat, majd az azt követő évek addig soha nem tapasztalt magas kiadási összegeket jeleznek. 2000-ben és 2002-ben a központi költségvetésből olyan részedést ért el az intézmény, amelyet 2018-ig egyetlen évben sem. Indokolható ez a szervezeti mérettel, de leginkább a hivatalhoz kerülő új szakterületek bővülése, háttérintézmények megszorodása okán (Országimázs Központ, ÁPV Rt., MFB). Az ezredfordulón nyolcszorosára, 2002-ben több mint kétszeresére duzzadt a hivatalra fordítható kiadás az azt megelőző évhez képest.

¹⁵⁰ Állami Számvevőszék Jelentés a Miniszterelnökség fejezet működésének ellenőrzéséről, 2002. május, 27.

¹⁵¹ Sárközy Tamás: A nemzeti közép-kormány intézményrendszere, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2002-ről, I. kötet, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2003, 56.

¹⁵² Mandák Fanni: A politika prezidencializációja, 98-99., T/762. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2001. évi végrehajtásáról

¹⁵³ 1999. évi CV. tv. A Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetésének végrehajtásáról, 2000. évi CXVIII. tv. A Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetésének végrehajtásáról, 2001. évi LXXV. tv. A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetésének végrehajtásáról, 2002: XL. tv. A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2001. évi végrehajtásáról, T/762, 2003: XCV. tv. A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2002. évi végrehajtásáról, T/4966, 2004: C. tv. A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/11020, 2005: CXVIII. tv. A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás három éves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról (Zárszámadás), T/17290

Arányaiban a központi költségvetéshez a hivatali költség minden addigi és (2018-ig) utáni legnagyobb ugrása ezzel 2002-ben történt a hivatal történetében.

3.2.3 Miniszterkép a közvéleményben

Kutatásom témája a kormányzaton belüli hierarchiára felépítésére épül, azon belül is a MeH szerepét vizsgálom. Mégis elkerülhetetlen, hogy egy pozíció súlyának az ún. külső környezetét, a választópolgárok oldaláról is görcső alá vegyünk. Egy politikus szerepét ugyanis nagyban meghatározza a lakosság elfogadottsága, megítélése, főleg, ha kormánytaggá válik és miniszteri felelőssége keletkezik. Ez adott esetben hozzá is járulhat pozíciójának erősítéséhez vagy gyengítéséhez a pártpolitika során.

2001-ben a Median Közvélemény- és Piackutató Intézet közzétett egy közvélemény-kutatást, amely 1998-tól vizsgálta a MeH vezető népszerűségi indexét a többi miniszter ismertségéhez és megítéléséhez képest. Ezek szerint Stumpf István akkori elfogadottsága kevésbé érvényesült a kormány többi tagjához képest. A görbe alakulása azonban nagyon is megegyezik a kormányátlaggal. Így Stumpf megválasztásakor és a ciklus vége felé kedvezőbb volt a megítélése, mint az aktív kormányzási időszakban, amikor a nagyobb és hosszú távú reformtörekvések vagy változtatások kiépítése történt. Az 1998-ban meghirdetett reformjai, illetve a médiavisszhanggal járó hatáskörbővülése nem arathattak osztatlan sikereket.

8. ábra: Stumpf István népszerűsége és a Kormányátlag 1998-2001 között



Forrás: A visszahúzó csúcsminiszter, Magyar Hírlap, 2002. február, https://politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=650

Elődjeihez képest politikai szerepkörénél és miniszteri rangjánál fogva nagyobb nyilvánosságot kapott, ezáltal sokkal inkább előtérben, reflektorfényben volt. Ráadásul egy olyan szakembert jelentett Stumpf István a kormányban és a pártban, aki számára a média nem ismeretlen terület, nemcsak kiválóan ismerte a technikákat, hanem annak kialakításában is szerepe volt. Nem elvitatható, hogy a Fidesz népszerűségét a tudatosan használt PR eszközök alkalmazása jelentette.

Miniszteri karrierje elején a kormány kulcsszereplőjeként tekintettek rá és a nyilvánosság előtt alkalmazkodott a koordinátori, szervezői és tárcafelügyelői szerephez, kerülve a

tudós értelmiség karaktert. A ciklus végéhez közeledve egyre inkább került a sajtószerelést.¹⁵⁴

6. táblázat: MeH miniszter népszerűsége 1998 és 2002 között

(átlagpontoszámok 0-100, 0 = nagyon ellenszenves, 100 = nagyon rokonszenves)

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.	XI.	XII.
Stumpf I. (1998 ¹⁵⁵)								54	48	50	46	43
Stumpf I. (1999 ¹⁵⁶)	44	44	44	43	42	41	39	42	41	39	39	42
Stumpf I. (2000 ¹⁵⁷)	41	39	40	39	40	43	41	40	40	38	37	39
Stumpf I. (2001 ¹⁵⁸)	42	44	41	41	40	42	42	40	41	42	41	40
Stumpf I. (2002 ¹⁵⁹)	39	41	40									

Forrás: saját szerkesztés

A Szonda-Ipsos felméréseiből az is kiderül, hogy számszerűleg hogyan változott a miniszter megítélése 1998 és 2002 között. Ellentétben a másik eredménnyel, itt a ciklus végére nem sikerült visszaszerezni a lakosság szimpátiáját. 1999 év végén és 2000 év végén a kritikus pontot is elérte e téren.

A számok tükrében és a kormányátlagtól való elmaradás tekintetében ez azt jelentette, hogy személyét kevésbé preferálta a tömeg. Ehhez a tényhez azonban alacsony ismertsége is hozzájárulhatott, ugyanis neve a legkevésbé volt ismert a ciklus elején.

7. táblázat: MeH miniszter ismertsége 1998 és 2001 között

(százalékos arányok)

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.	XI.	XI.
Stumpf I. (1998 ¹⁶⁰)								24	28	33	35	38

Stumpf I. (1999 ¹⁶¹)	40	41	42	37	41	43	40	39	40	44	41	44
Stumpf I. (2000 ¹⁶²)	43	46	48	46	43	45	46	47	49	43	45	44
Stumpf I. (2001 ¹⁶³)	54	52	48	52	47	49	47	51	53	49	50	55

Forrás: saját szerkesztés

Azon vizsgálatok alapján, ahol nem a hivatalvezető személyére, hanem a posztjukra való alkalmasságát mérték fel, közel az átlagoshoz arányok születtek. A kormánytagok mindegyikét a vizsgálat alá vonták és az alapján 3 évre vonatkozólag átlagot is kalkuláltak, amelyben Stumpf István pozíciójában javarészt elismerték, átlagoshoz közelinek ítélték meg.

8. táblázat: Miniszteri alkalmasság 1998 és 2001 között

(átlagérték 0-100)

	1998. nov. ¹⁶⁴	1999. nov. ¹⁶⁵	2000. dec. ¹⁶⁶	2001. dec. ¹⁶⁷
Stumpf I.	50	41	42	44

¹⁵⁴ A visszahúzó csúcsminiszter, Magyar Hírlap, 2002. február, https://politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=650

¹⁵⁵ Husz Dóra: Politikusok népszerűsége -1998, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1999, 816.

¹⁵⁶ Husz Dóra: Politikusok népszerűsége 1999-ben, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 1999-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2000, 683.

¹⁵⁷ Závecz Tibor: Év végi izgalmak a politikában. A pártok és a politikusok megítélése 2000-ben, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 2000-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2001, 683.

¹⁵⁸ Závecz Tibor: Éles verseny a pártlista első helyéért, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 2001-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2002, 591.

¹⁵⁹ Závecz Tibor: Szoros verseny után MSZP-előny – A pártok és a politikusok megítélése 2002-ben, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2003, 756.

¹⁶⁰ Husz Dóra: ua. (1999), 817.

¹⁶¹ Husz Dóra: ua. (2000), 685.

¹⁶² Závecz Tibor: ua. (2001), 778.

¹⁶³ Závecz Tibor: ua. (2002), 778.

¹⁶⁴ Gyenes Edina: Mérlegesen a kormány 1999-ben, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 1999-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2000, 747.

¹⁶⁵ Gyenes Edina: u. (2000), 747.

¹⁶⁶ Závecz Tibor: ua. (2001), 769.

¹⁶⁷ Gyenes Edina: Mérlegen a kormány 2001-ben, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2003, 595.

Átlagos alkalmasság a kormányban	52,8	42,6	44,5	
----------------------------------	------	------	------	--

Forrás: saját szerkesztés

3.2.4 A miniszter és az Országgyűlés

1998-tól a hivatali vezető miniszter kormánytag, ezáltal tagja az Országgyűlésnek. Ebben a rangban jogosult indítványt beterjeszteni, így érdemes számba venni ezek darabszámát, amely magában foglalja a törvényeket, a határozati javaslatokat, a jelentéseket és a tájékoztatókat. A miniszter előterjesztéseink számának alakulását pedig a kormány által beterjesztett indítványok függvényében tudjuk meghatározni. Céлом, hogy ezzel bizonyítsam, a MeH vezetőnek szerepkörén túl feladatainak száma és hatásköre is növekedett (ciklusról-ciklusra).

Továbbá szükségesnek tartom az Országgyűlés működésével kapcsolatban a felszólalások darabszámát és hosszát is összehasonlítani ciklusonként. Felszólalásaik sokszínűsége az egyes szakterületek feletti irányítói jogkört is jelenti. Mindamelllett ez egy olyan megnyilvánulási forma és kommunikációs platform is egyben, ahol a politikusok szintén reprezentálni tudják befolyásukat, valamint ismertségi és népszerűségi indexüket növelni tudják az állampolgárok körében.

9. táblázat: Önálló indítványok benyújtása az Országgyűlésben 1998 és 2002 között

Év	MeH miniszter által benyújtott indítványok száma	Összesen
1998	3	16
1999	5	
2000	4	
2001	4	
2002	0	

	Benyújtó	Előterjesztések száma
1.	MeH miniszter által benyújtott önálló indítványok	16 db
2.	Kormány által benyújtott önálló indítványok	643 db

Forrás: www.parlament.hu

Az előterjesztések megoszlásából látható, hogy a 1998 és 2002 között a kormány indítványaihoz képest a MeH miniszter kis töredékkel járult hozzá. Egy százalékát sem haladta meg a kormány összes benyújtott indítványainak, amely a 17 fős (beleértve a tárca nélküli minisztereket és a hivatalvezetőt) első Orbán-kormányban 643 darab volt.

9. ábra: Stumpf István miniszter számszerű felszólalásai 1998 és 2002 között az Országgyűlésben

Felszólalások					
Paraméterek:					
Dátum: 1998.06.18 - 2002.02.26					
Felszólaló(k): Dr. Stumpf István					
Összes felszólalás szövege					
1 - 41					
Felszólalások					
Ülésnap	Felsz.	Napirendi pont	Önálló indítvány	Szerep	Videó/Felszólalási idő
2001.12.12. (248)	2	politikai vita lefolytatása	V/5453 Országimázs (Központ)	felszólalás	37:57
2001.05.08. (205)	63	Határozathozatal módosításokról	T/3847 Az elektronikus aláírásról	Előadói válasz	2:27
2001.03.28. (197)	2	Általános vita megkezdése	T/3934 A hírközlésről	Expozé	18:10
2001.03.26. (195)	69	Általános vita lefolytatása	T/3847 Az elektronikus aláírásról	Expozé	11:29
2001.03.06. (191)	131	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/3971 Lejárt a Kormány ideje!	kérdés megválaszolva	1:39
	135	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/3971 Lejárt a Kormány ideje!	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	0:42
2000.12.05. (179)	205	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/3530 Bútorcsere!	kérdés megválaszolva	2:06
	209	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/3530 Bútorcsere!	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	0:36
	305	Interpelláció megtárgyalása	I/3339 Ciprusi kalmárok kezébe kerül a magyar légiközlekedés? Avagy a Légiforgalmi és Repülőtéri Igazgatóságnál végbement beruházási visszásságok a MALEV privatizációjára milyen hatást gyakorolnak?	interpelláció szóban megválaszolva	5:27
	341	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	K/3279 Mi lesz veled csongrádi laktanya?	kérdés megválaszolva	1:46
2000.08.23. (152)	28	Általános vita megkezdése	H/2961 Az úgynevezett olajügyek kivizsgálásával kapcsolatos feladatokról	felszólalás	6:48
1999.05.31. (73)	130	Általános vita lefolytatása	I/26 A Gazdasági Versenyhivatal 1997.évi tevékenységéről és a versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról I/947 Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1998. évi tevékenységéről és a verseny törvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról. H/1205 A Gazdasági Versenyhivatal 1997.évi, valamint 1998.évi tevékenységéről és a versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról szóló beszámoló elfogadásáról	felszólalás	11:00
1999.05.25. (72)	8	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	4:00
1999.05.04. (67)	61	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1228 Ki kit figyelt meg?	kérdés megválaszolva	2:23
	65	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1228 Ki kit figyelt meg?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:14
<< 1 2 3 >>					
Összesen: 41					

Forrás: www.parlament.hu

Ez az 1998-2002-es ciklus alatt a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter számszerűleg 41 felszólalási lehetőséggel élhetett az Országgyűlésben, ez közel 2 óra (1 óra 55 perces) időkeretet jelentett különböző témákban.

3.3 ÖSSZEGZÉS: A KIEMELT KANCELLÁRIAMINISZTERI POZÍCIÓ LETÉTEMÉNYESE

A rendszerváltás utáni 10 évben az egymást követő kormányfők közül Orbán Viktor hagyta a legnagyobb nyomot a magyar politikai törtételemben. Kormányja, karaktere és vezetői stílusa egyaránt alkalmas volt arra, hogy sikeresen koncentrálja a hatalmat és letegye az alapköveit egy nyugati, professzionális politikai vezetési működéshez. Ez magában foglalja a politikai stratégiák, irányok megtervezését és annak közérthető, nyilvános kommunikálását. Nem véletlen, hogy ebben az időszakban szivárog be a hazai tudományos értelmezésbe a politika prezidencializálódásának fogalma.

A folyamat kialakulásának kezdetén a kormányzati hatások is érződtek. Egy olyan kormányzati strukturális átrendeződés történt, amelyben kiemelt szerepet kapott a Miniszterelnöki Hivatal és a kormányfő erősödése által a hivatal vezetője is kiemelkedik a kormányból.¹⁶⁸ Ez a hierarchizált modell pedig a többi tárcavezető alárendeltségét is jelenti, azaz önállóságuk, mozgásterük, szerepük csökkent. Az Orbán-kormány intézményi reformja a kormányon belüli erőviszonyokat tehát megváltoztatták. Megnőtt a kormányfő szerepe és ezzel párhuzamosan volt szükségszerű háttérintézményének megerősödése. A hivatalvezető miniszteri rangra emelése pedig kormánytagságot jelentett, amely az intézmény befolyással a vezető szerepét is felülreprezentálta. Ráadásul a hivatalvezető miniszter személyében egy szintén karakteres vezető lett kijelölve a feladatra.

A kutatás alapján minden jel arra mutat, hogy mind az intézmény, mind a hivatalvezető személyének erősödése kormányzati stratégiai cél volt. Ezért nemcsak a kormányfőhöz lojális vezetőre volt szükség, hanem egy ambiciózus stratégára is, aki nemcsak a hivatalának nimbuszát tudja felemelni, hanem a miniszterelnök szerepét és a kormány egységét erősíteni tudja. Ezzel a MeH vezető olyan intézményi működési alapokat

¹⁶⁸ Fricz Tamás: Kormányváltások vagy „rendszerváltások?! In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 137.

fektetett le, amelyek sok évre előre meghatározták a hivatal pozícióját. A mindenkori kormányzati térképen rangsorolta és pozícionálta szervezetét. A MeH vezető ezen a fejlődési íven kiemelkedő szerepkörhöz jut a kormányban.

1998 és 2002 között hierarchizálható volt a kormánytagság. Döntően számított, hogy egyes minisztereknek milyen formális és informális befolyása van a miniszterelnöki és a kormány döntésekre. Az nagyon fontos, hogy ki az a személy, aki az utolsó szó kimondásában befolyásolni tudja. „Who is the most important gatekeeper?”¹⁶⁹ Az nem volt kérdés, hogy az első Orbán-kormány idején a kancelláriaminiszternek domináns befolyása volt erre a folyamatra.¹⁷⁰

A kancelláriaminiszter kifejezés azonban nem helytálló, főleg, ha 1998-tól datáljuk a prezidencializáció első jegyeit Magyarországon. A német mintavétel tény, viszont a hazai (eltérő alkotmányos) környezetben egészen más kormányfői háttérintézmény alakult ki.

A kormányzati fluktuáció tekintetében a MeH vezető személye változatlan maradt. E téren tehát a tendencia hasonló az azt megelőző évekhez. Az I. Orbán-kormányban voltak minisztercserék, sőt adott területeken többszörös leváltások, a kancelláriaminiszter kitöltötte a négyéves ciklust. Érdekes a korábbi évek összehasonlítását más szempontok alapján is számba venni.

10. ábra: A hivatalvezetők működésének összehasonlítása három kormányzati ciklusban 1990 és 2002 között

Összehasonlítás szempontjai	Antall-kormány	Horn-kormány	I.Orbán-kormány
Hivatalvezető státusza	államtitkár	államtitkár	miniszter
Hivatalának apparátusa	519 fő	397 fő	kb. 700 fő

¹⁶⁹ Mondják az üzleti világban: „Ki az a személy, aki a legfontosabb kapuőr?” Szinte minden iparágban és vállalkozásban találni olyan kapuőröket, akik általában nem vesznek részt közvetlenül a döntésekben, de befolyásuk van a végső döntésekre.

¹⁷⁰ Interjú Stumpf Istvánnal (2023.02.09.)

(a ciklus utolsó évében)			
Hivatalának költségvetése (teljes kiadási főösszeghez képest a ciklus utolsó évében, %-os értékben)	0,045%	0,012%	0,066%
Hivatalvezető feladatkörébe tartozó szakterületek	szervezeti működtetés	szervezeti működtetés	• kormányzati kommunikáció • kormányzati stratégia (STRATEK) • kincstári vagyongazdálkodás • referatúrendszerben az összes jelentős kormányzati szakterület • országimázs
Miniszterelnök helyettesítése és a kiválasztás szempontja¹⁷¹	belügyminiszter bizalmi elv és a tárca súlya alapján	pénzügyminiszter, majd belügyminiszter tárca súlya, majd a koalíciós elv	polgári titkosszolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter, majd a MeH vezető miniszter bizalmi elv és a MeH megerősített szerepe

¹⁷¹ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 39.

Szerep az egyeztetési mechanizmusokban	• a közigazgatási államtitkári értekezletek irányítása • a Kormányülés állandó meghívottja • Humán- és ifjúságpolitikai Kabinet állandó meghívottja¹⁷²	• a közigazgatási államtitkári értekezletek irányítása • a Kormányülés állandó meghívottja • a Kormánykabinet¹⁷³ állandó meghívottja • Gazdasági Kabinet állandó meghívottja¹⁷⁴ • az Európai Integrációs Kabinet állandó meghívottja	• a közigazgatási államtitkári értekezletek vezetése • a Kormányülés résztvevője • a Kormánykabinet főszereplője • a politikai jellegű kiskabineti tanácskozások állandó résztvevője • az informális „hatosfogat” testületi ülésén résztvevő • a Nemzetbiztonsági Kabinet tagja¹⁷⁵
--	---	--	--

Forrás: saját összeállítás

A táblázatban a főbb szempontokat vettem sorra, amelyek a 3 kormányzati időszak 12 évében hangsúlyosak lehetnek a következtetés szempontjából. Az elsőre szembetűnő változás, amely az összehasonlításban jól látható, a hivatalvezető státuszának átminősülése. Az államtitkári rangból miniszteri státuszra történő felemelése jó néhány változást is eredményezett az egyes vizsgálati szempontokban, pl. kormánytagként szereplő lett az egyeztetési mechanizmusokban, a bővülő feladatkör okán nagyobb apparátust tart fenn, amely a költségvetési számokban is meglátszik.

Érdekes annak összehasonlítása is, hogy a három ciklus alatt a hivatalvezető mekkora szervezetet irányít mind létszámában, mind a központi költségvetéséből való elosztásában. Az apparátusi állomány is nagyobb kilengések mutat. A három ciklus alatt a Horn-kormány ideje alatt dolgoztok a legkevesebben a hivatalban. Ez az költségvetési elosztásban is szembetűnik. 1994 és 1998 évek között részesült a hivatal a legkevesebb támogatásban a központi kiadási összegből. A Stumpf István vezette hivatal (nemcsak ebben) az összehasonlításban, a legnagyobb részedéssel működhetett. A szervezeti létszámadat is ekkor egyharmadával több az Antall-kormány ciklusának végén és

¹⁷² 1015/1993.(III. 3.) a Kormány átalakításával összefüggő egyes szervezeti és felügyeleti intézkedésekről

¹⁷³ 1069/1994. (VII. 29.) Korm. határozat A Kormány kabinetjeiről

¹⁷⁴ 1069/1994. (VII. 29.) Korm. határozat A Kormány kabinetjeiről

¹⁷⁵ 1108/1998. (VIII. 13.) Korm. határozat A Kormány kabinetjeiről

kétharmadával nagyobb, mint a Horn-kormány utolsó évében. Az első kancelláriaminiszter idején tehát mind létszámában, mind költségvetésében felülmúlta az azt megelőző méreteket.

Lényegében a szervezeti struktúra átalakítása új vezetői szintek betagozódásával (miniszteri irányítás, meghatározott feladatkörű politikai államtitkárok, referatúrák) és ennél fogva az apparátus megnövekedésével járt.¹⁷⁶

A hivatalvezető egyes feladatköreinek vizsgálata szempont az összehasonlítás során. Bár ezek egyrésztől felaprózzák szakmai tevékenységének fókuszát és leterheltté teszi szervezetét, ezáltal szerteágazó, komplex feladatköre lesz, mégis egyfajta befolyást jelent a kormányzati szakterületek halmazában.

A hivatalvezetőhöz tartozó egyes feladatok elkülönülnek a hivataltól, mint szervezeti feladatoktól. A hivatal égisze alatt tevékenykedtek ugyanis a tárca nélküli miniszterek vagy az Antall- és Horn kormányok idején működő szakterületek, amelynek közvetlen irányítása nem a hivatalvezető alá van becsatornázva. Így azon tevékenységi körök vannak nevesítve ebben a szempontrendszerben, amely közvetlen az intézményvezetőhöz tartoznak. (A hivatal sokszínű feladatot látott el az Antall- és Horn kormányok idején, határákörébe tartozott pl. a kisebbségpolitika, a határon túli magyarság ügye, egyházügy, ifjúságpolitika, reorganizációs, kábítószerügy, gazdaságvédelem.¹⁷⁷ Ezek azonban a szervezeten belül működtek, nem az akkori államtitkárok hatáskörében.) A hivatalvezető feladatainak és felelősségi területének bővülése 1998-tól figyelhető meg. Nemcsak a kormányzati kommunikáció, a kormányzati stratégiaalkotás és a kincstári vagyongazdálkodás tartozik a portfóliójában, hanem ekkor már lényegében (és a gyakorlatban is) minden jelentős kormányzati ágazat megjelenik a közvetett tevékenységében, mint 1. gazdasági és pénzügyi 2. agrárágazatok, környezetvédelmi és infrastruktúra 3. társadalompolitikai 4. belügyi és igazságügyi 5. külügyi és honvédelmi szakterületek. Szakismerete sem meríthető ki a közigazgatási jártasságban. Olyan politikai vezető is kell legyen, aki nemcsak összefogja és irányítja intézményét, hanem célokat jelöl ki, stratégiát alkot, elemmez. Olyan döntést befolyásoló és alakító szakember,

¹⁷⁶ Állami Számvevőszék Jelentés a Miniszterelnökség fejezet működésének ellenőrzéséről, 2002. május, 13., <https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2002/0216j000.pdf?download=true>

¹⁷⁷ A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve, 1999., 11.

aki nem meghívottja az egyes egyeztetési platformokon, hanem tagja és állandó résztvevője. Mindhárom ciklus alatt a hivatalvezető a KÁT vezetője, 1998-tól miniszteri pozíciójánál fogva már a kormányülések résztvevője és a Horn-kormányban bevezetett kormánykabinet kulcsszereplője lesz az első Orbán-kormányban. Emellett még egyéb informális és politikai jellegű tanácskozások főbb tagja.

A kormánykabinet, amely átfogóan foglalkozott politikai feladatokkal, a kormány elnökségének mondható és két tagja nem változott ciklusonként, amely közül az egyik a Miniszterelnöki Hivatal vezetője.¹⁷⁸ Ha a szakkabinetek sorát vesszük figyelembe, akkor a Nemzetbiztonsági Kabinet, amely 1990-től szinte minden ciklus alatt létrejött, a második legjelentősebb (a Gazdasági Kabinet után).¹⁷⁹ Tagjai között állandó jelleggel szerepel a hivatalvezető. A három ciklus alatt azonban ezekben a szakkabinetekben kabinetvezetői tisztséget nem látott el a MeH miniszter.

A miniszterelnöki döntések gyakorlati formálásában a kancellárminiszter részt vett 1998 és 2002 között. A kormány szinte minden szegmensére befolyásoló tényező volt javaslata (kivéve talán a külpolitikai kérdésekben nem). Az esetek 98%-ában a MeH miniszter megkerülhetetlen volt. A kormányzati koordináció során különösebb eszközre sem volt szükség ahhoz, hogy a hivatal által kijelölt prioritások érvényesüljenek. Ezt három tényező szolgáltatta a MeH számára: a KÁT indirekt irányítása, a kommunikáció, illetve a miniszterelnöki autoritás. Már az előkészítés fázisában zökkenőmentes haladtak az egyes stratégiai célok megvalósításával.¹⁸⁰

A miniszterelnök helyettesítésének és a kiválasztás aspektusa szintén mérvadó a kutatás szempontjából. Bár ezekben a kezdetleges időkben (2004-ig) még formailag nem nevesített ez a pozíció, mégis meghatározóvá válhat egy gyakorlati értelemben vett többszintű kormányfelépítésben.

Az Antall-kormányban ez az ideiglenes szerepkörnek nevezhető helyettesi pozíció érdemi és tartó jelentőséggel bírt. Ezt követően a Horn- és első Orbán-kormányok alatt kevésbé volt súlya a feladatkörnek. Minden kormányzás alatt a bizalmi elv egy olyan

¹⁷⁸ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 39-40.

¹⁷⁹ Pesti Sándor, Farkas Anikó, Franczel Richárd: A kormány működési és szervezeti rendje (1990-2014), 117-118.

¹⁸⁰ Interjú Stumpf Istvánnal

tényező, amelynek megléte szükségszerű egy ilyen kapcsolatrendszerben.¹⁸¹ A kiválasztás tehát meghatározza a kormányfő és a helyettes viszonyát és előrevetít egy szorosabb munkakapcsolatot.

A másik szempont, amely alapján Müller György kategorizált, az intézményi vagy a pártpolitikai/koalíciós súlyhoz kötődik.¹⁸² Vizsgálatában mindhárom ciklus során fontos szempont a tárca súlya vagy megerősített szerepe, a Horn-kormányban ez később átfordult a koalíciós szempontra.

2006-ban Stumpf távolabbról értékeli a szervezetet és vezetőjének szerepét. A rendszerváltás óta a hivatal felértékelődése folyamatos az összkormányzati koordináció, a stratégiatervezési és megvalósító szerepe, illetve az egységes kormányzati kommunikálása révén. Ennek okán tulajdonítható a MeH a mindenkori miniszterelnök körüli erőközpontnak, amely a pénzügyi tárcával lehetőséget teremtett egy kettős hatalom kialakulására a kormányzaton belül. Az első Orbán-kormány alatt a hivatal pedig nemcsak szervezetiileg erősödött meg, hanem személyi tekintetében is pozicionálták. Általánosságban Stumpf a kormányzati centrumok szükségszerűségét és létjogosultságát, sőt „munícióinak” további növelését nélkülözhetetlennek tartja ezeken a (pénzügyi, gazdasági, politikai) területeken gyorsan kialakuló krízisek okán. Érdekes a látásmódja az 1998 és 2006 közötti kormányzatban működő hivatali vezető személyével kapcsolatban. Az addigi tapasztalat ugyanis rávilágított arra, hogy egy komoly hatalmi háttérű politikus korlátozhatja a miniszterelnök mozgásterét. Ennek okán veti fel a hivatal államtitkári vezetését, illetve feladatköreinek megnyírbálását a kormányzati koordinációban, a döntés-előkészítésben és a végrehajtás területén.¹⁸³ Mindkét felvetése, a kormányzati erőcentrumok és a hivatalvezető státuszának visszafokozása, jogköreinek csökkenése, azt sugallja és alapjaiban aláátmasztja a felvetést, hogy a kancelláriaminiszter erőfölénybe kerülhet (és került is) a kormányban.

¹⁸¹ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 36-39.

¹⁸² Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 36-39.

¹⁸³ Stumpf István: Új államépítés, Alkotmányos és kormányzati kihívások. In: Gombár Csaba (szerk.): Túlerhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk., 89-91.

4. A MINISZTERELNÖKI HIVATAL VEZETÉSE 2002 ÉS 2010 KÖZÖTT

A politikai színtéren 2002 a váratlan történések éve, amely magával hozza a kormányzati struktúrák és intézmények változtatásának igényét. Az azt megelőző évekhez képest nem tapasztalt politikai események rengették meg a regnáló kormányzatot. Válságba került a politikai elit presztízse és a választópolgárok bizalma a politikai vezetőkkel kapcsolatban. Nemcsak a 2002-ben megválasztott miniszterelnök nem tudta kitölteni a ciklus végét 2006-ig, majd a következő ciklusban az őt követő kormányfő 2010-ig, a MeH miniszter személye sem maradt érintetlen a cikluson belül. A rendszerváltás óta először fordult elő, hogy a hivatalvezető nem stabil és állandó vezetője a háttérintézménynek a kormányzati idő végéig. Az instabilitás továbbgyűrűzött, Medgyessy Péter alatt két miniszter, a következő választási ciklusban már három intézményvezető töltötte a hivatali csúcshelyet. Ez összesen 5 kancelláriaminisztert jelentett a nyolc év alatt.

Hol tart a presidentializáció útja Magyarországon 2002 után? Egyes elemzők szerint Medgyessy Péter letért erről az útról, nem hordozta az erős és koncentrált miniszterelnöki kormányzás jegyeit.¹⁸⁴ Az elemzésekben még a kancellári és a testületi kormányzás ütköztetése is vizsgálati alapot kapott és utóbbit a Medgyessy-kormányval azonosították.¹⁸⁵ Gyurcsány Ferenc - ugyanabból a politikai pártból érkezve, mint elődje - egy erős, központosított miniszterelnöki kormányzás megvalósítását tervezte.¹⁸⁶ Stumpf István szerint ekkor a „kancellári” típusú kormányzati modell gyakorlata erősebben bontakozott ki.¹⁸⁷ Körösi szerint mindkét kormányzási időszak hozzájárult a

¹⁸⁴ Fricz Tamás: Kormányváltások vagy „rendszerváltások?! In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 137.

¹⁸⁵ Sárközy Tamás: 2003 – az állami gigantonámia ellentmondásai kiéleződésének és a perleési botránypolitizálás kibontakozásának éve, In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 108.

¹⁸⁶ Giró-Szász András: Alkuk és kényszerek éve – A kormányzat körüli erőtér változása, In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2004-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2005, 140-141.

¹⁸⁷ Stumpf István: Új államépítés, Alkotmányos és kormányzati kihívások., 91.

folyamathoz, ugyanis az első Orbán-kormány és a Medgyessy-kormány is segítette ezt az átalakulási folyamatot, amelyet Gyurcsány Ferenc megerősített.¹⁸⁸

4.1 A POLITIKAI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSA

Az első Orbán-kormány után megtartott negyedik országgyűlési választás a baloldali pártok sikerét hozta el, amelyben az Magyar Szocialista Párt (MSZP) – koalícióban a Szabaddemokrata Szövetséggel (SZDSZ) – lehetőséget kapott a kormányzásra. A Fidesz-KDNP számára ez nem várt bukást eredményezett, de a második legerősebb pártként került be a parlamentbe.

Az MSZP-SZDSZ kormányzás a pártonkívüli Medgyessy Pétert jelölte miniszterelnöknek, aki két évnyi regnálást követően távozni kényszerült a kormány éléről. Miniszterelnöksége alatt a hivatali szék sem melegedhetett meg, leváltásra került sor. Ezt az örökséget aztán az újonnan kinevezett kormányfő, Gyurcsány Ferenc (MSZP-SZDSZ) sem tudta elkerülni. Többszörös minisztercserékre került sor 5 év alatt a Miniszterelnöki Hivatal élén.

Az MSZP-SZDSZ kormányzás első kancelláriaminisztere Kiss Elemér, aki visszatérő vezetőként tölthette be ismét a pozíciót, immáron miniszterként. Így ő az első, akinek mindkét vezetői rangban van tapasztalata. Őt követte Kiss Péter, aki a baloldali kormányzási időszak alatt szintén visszatérőnek számít két egymást követő ciklusban. Kajdi Józsefhez hasonlóan, két kormányfő mellett dolgozhatott egymás után, a Medgyessy-, majd az első Gyurcsány-kormányban, később a második Gyurcsány-kormány is töltött be hivatalvezetői posztot. Ha a miniszterek összesített hivatali idejét nézzük, Kiss Péter (bár nem egybefüggően, de ő) volt a leghosszabb ideig kancelláriaminiszter (2014-ben elhunyt). Bő 1 évnyi hivatalvezetői pozícióba került Szilvásy György a második Gyurcsány-kormány alatt, Molnár Csaba pedig a válságkezelő Bajnai-kormány alatt.

10. táblázat: A MeH miniszterei 2002 és 2010 között

¹⁸⁸ Körösenyi András: Gyurcsány-vezér, A magyar politika „prezidencializálódása”, In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2005-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2006, 141.

Hivatali idő	MeH-t vezető miniszter	Kormányok
2002.05. – 2003.02.	Kiss Elemér	Medgyessy-kormány
2003.02. – 2006.06.	Kiss Péter	Medgyessy-kormány, I. Gyurcsány-kormány
2006.06. – 2007.06.	Szilvász György	II. Gyurcsány-kormány
2007.06. – 2009.04.	Kiss Péter	II. Gyurcsány-kormány
2009.04. – 2010.05.	Molnár Csaba	Bajnai-kormány

Forrás: saját szerkesztés

A fordulat így több szempontból értelmezhető, egyrészt a baloldali pártok térnyerésével, másrészt kutatásom szempontjából, a hivatal stabil személyi vezetésének felborulásával. Továbbá a nemzetközi politikában történő események is újabb vetületet adnak a hazai kormányzati működés struktúrájának, súlypontjának. Az európai prezidencializálódási folyamat mellett egy európai integrációs eljárásba is bekapcsolódik Magyarország, amely általánosan meghatározza a kormányfő, illetve környezetének hatáskörét a későbbiekben.

4.2 A MEDGYESSY- ÉS AZ I. GYURCSÁNY-KORMÁNY IDEJÉN MŰKÖDŐ HIVATAL VEZETÉSE

Medgyessy Péter közgazdászként a banki világból érkezett 2001-ben, akkor tért vissza ismét a politika világába. A választási kampány során stílusa és karaktere újként hatott a miniszterelnöki székért való harcban, ezért a baloldali pártok a menedzseri-technokrata kaliberű szakembert csodafegyverként állítottak az élmezőnybe.¹⁸⁹ Éppen ezért, ha az előző ciklus időszakát politikai kormányzásnak nevezzük, akkor a 2002-es év elejét „szakértői” kormányzásként definiálhatjuk¹⁹⁰, amely később Medgyessy politizálása

¹⁸⁹ Csizmadia Ervin: A Medgyessy-jelenség, A miniszterelnök, a kormány és a baloldal állapota 2003-ban, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 94-103.

¹⁹⁰ Sárközy Tamás: A nemzeti közép-kormány intézményrendszere, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2002-ről, I. kötet, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2003, 21.

során aztán eltolódott inkább politikai média-marketing kormányzás¹⁹¹ felé. Mindenesetre a kormányalakítás kezdetén egyértelműen menedzszerszemlélettel vágott bele feladatába. Ezért érdekes annak a vizsgálata, hogy egy menedzser szemléletű kormányfő milyen vezetőt választ hivatalának élére. Az előző ciklus tapasztalatai alapján azt látjuk, hogy a politikai kormányzást megvalósító kormányfő politikai szakembert választott.

A kormány felállításától a kormányfő személyes tanácsadója volt Gyurcsány Ferenc, aki a Medgyessy-kormány 2003-as átalakításakor kormánytag is lett.¹⁹² 2004-ben pedig a miniszteri széket cserélte a miniszterelnöki lehetőségért. Személyében egy politikában edzett, majd az üzleti világban is próbára tett embert ismerhettünk meg, ugyanis a rendszerváltás környékén politikai tőkét gazdasági célokra cserélte, majd a felhalmozott javakat visszaforgatta a politikai visszatérésébe.¹⁹³ Ezért kormányzási stílusára hybrid megoldásként tekinthetünk, hiszen szakmai tapasztalata által, amely a szakértői és politikai jegyeket is biztosítja, képes volt a kettős megoldásra. Gyurcsány Ferenc egyértelműen szakított elődje menedzseri szemléletével, legfőképp annak kompromisszumos és alkufolyamatokban évdő vezetési stílusával és határozott, erős elképzelésekkel lépett elő első számú vezetővé. Kérdés, hogy ezekkel a vezetői kvalitásokkal kinek teszi lehetővé, a bizalmi viszonyt is feltételező MeH irányítását és milyen egyéb jogosultságot biztosít számára az Orbán-kormány után. Stumpf István, volt miniszter örökségét bővíti vagy szűkíti?

A karakterek kapcsolódása szempontjából azt mondhatjuk, hogy a karizmatikus Orbán Viktor kormányfő 1998 és 2002 között erőskezdő, határozott, tekintélyes minisztert választott első emberének. Az őt követő időszakban Gyurcsány Ferenc hagyott nyomot meghatározó politikusként. Hivatalának személycseréit karakterkeresés okozta-e és a hivatalvezető képes volt-e megőrizni vezető szerepét a kormányban?

Az új kormányok továbbvitték-e a prezidenciális jegyeket? Sárközy a Medgyessy-kormányt úgy határozta meg, hogy jogi értelemben kancellári kormányzású, a

¹⁹¹ Sárközy Tamás: 2003 – az állami gigantonómia ellentmondásai kiéleződésének és a perlési botránypolitizálás kibontakozásának éve, In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 105.

¹⁹² Löffler Tibor: Polgári kormányzás 2003-ban, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 147.

¹⁹³ Csizmadia Ervin: Miniszterelnökök és politikai környezet, Politikai vezetők és politikai környezet II., Politikatudományi Szemle, 2006, 4. sz., 21.

gyakorlatban azonban állandó kompromisszumkeresés és alkukényszer jellemzi a működést.¹⁹⁴

4.2.1 A visszatérő hivatalvezető

*„A Parlament épülete felé ballagva eszembe ötlött,
hogy most, 2002. május 27-én immár negyedik alkalommal
leszek részese a Miniszterelnöki Hivatalban átadás-átvételi ceremóniának.
Ez is a rendszerváltás terméke.
Tizenkét évvel ezelőtt Németh Miklós miniszterelnökkel együtt dolgoztuk ki...”*
(Kiss Elemér, 2003)

A 2002-ben kinevezett hivatalvezető személye nem ismeretlen sem a magyar politikai elit számára, sem a szervezet számára. Medgyessy Péter, miniszterelnök barátját és bizalmasát¹⁹⁵ javasolta intézménye élére, dr. Kiss Elemért, aki a kormányalakítás előtt a kormányprogram kidolgozásában is részt vett.¹⁹⁶ Hasonlóan Medgyessy Péter miniszterelnökhöz, első embere is pártonkívüli minőségében fogadta el a felkérést.

Kiss ismert ajtókon lépett be a hivatalba, hiszen vezette már a Miniszterelnöki Hivatalt 1989 és 1990 között, majd közigazgatási államtitkárként 1994 és 1998 között a Horn-kormányban.

A pozícióra való kiválasztását ez esetben is szakmai előéletével magyarázza. Később megtudta, hogy 2002-ben pozíciójára sokan pályáztak az MSZP részéről. Beszámolója alapján Medgyessy mellett, a második ember volt a kormányban. A miniszterelnököt helyettesítette, eképpen kormányüléseket is vezetett. Úgy vallja, miniszterként bizonyos kérdésekben (szakmai területekre, amelyekkel kibővítették a hivatalt) erőteljesebb befolyása volt a kormány működésére. A Miniszterelnöki Hivatal érdekérvényesítő szerepe erősebb volt, mint a tárcáké. Ez például a költségvetés kidolgozásánál csúcsoncsodott ki.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Sárközy Tamás: 2003 – az állami gigantonámia ellentmondásai kiéleződésének és a perlési botránypolitizálás kibontakozásának éve, In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 109.

¹⁹⁵ Lengyel László: Kétezer-három, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 19.

¹⁹⁶ Huszka Imre: Cincinnavt könyökvédővel, 168 óra, 2002. augusztus 22., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2002_3/?pg=369&layout=s

¹⁹⁷ Interjú Kiss Elemérrel

Kiss Elemér végig őrizte pártonkívüliségét. Visszatérésének háttérében azonban az a elméleti teória is meghúzódhat, amely szerint a Medgyessy-kormány vezetői (az azt követő baloldali kormányok) a személyi átfedések technikáját gyakorta használta. A nómenklátúraarányok azt mutatják, hogy a pártállamban szocializálódott politikusok visszahozatala nem volt újdonság az MSZP politikai stratégiájában.¹⁹⁸ Mindez azért érdekes, mert egy rutinos vezető tapasztalatai elősegíthetik a szervezet működtetését, másrészt gátló tényezője is lehet egy olyan reformszemlélet alkalmazásában, amelyet egy első és/vagy „külső” vezető képes kamatoztatni a szervezet számára. Az azonban kétségtelen, hogy az általa is taposott úton járt Kiss Elemér, hiszen a Horn-kormányban a vezetése alatt tették lehetővé, hogy pozícióját felminősíthessék. Államtitkár posztjáról is úgy nyilatkozott¹⁹⁹, hogy akkor a legmagasabb közigazgatási pozíciót töltötte be 1989-90 és 1994-1998 között. 2002-ben már miniszteri rangban térhetett vissza ugyanabba a szerepkörbe, azaz az új kormány átvette és szükségesnek tartotta az elődje által biztosított titulust.

Kiss olyan formán generalistának tartotta magát, hogy tevékenysége feloldódott a kormány döntéseiben. Pozíciója révén a döntések alakítására volt hatása, észrevételező, irányító szerepkörnek tartotta posztját. Államtitkárként a részletekre kihatóan is hatást tudott gyakorolni, miniszterként a kormány irányára alapkérdésekben volt meghatározó szerepe.²⁰⁰

Bár a Medgyessy-kormány igyekezett megtartani a már felépített kormányzati struktúra alapjait, kérdéses pontja volt a Miniszterelnöki Hivatal működtetése, amelyet nem hagyott érintetlenül. A kormányprogram előkészítése során döntöttek a hivatalvezető pozíciójának megtartásáról és a minisztériumirányító szerepkör megszüntetéséről.²⁰¹ Teljesen más szerepkört szántak a hivatalnak, miközben – Kiss Elemér szerint – az 1987 óta tartó erősödését fenn kell tartani. A MeH megváltozott szerepkörét maga a hivatalvezető sem tartotta ideálisnak a kialakítás során, sőt a megnövekedett irányítómunka révén szerteágazó feladatkört kellett ellátnia, amelyben kevés fókusz helyeződik a törzsfeladatokra. Végző céljának így is egy erős, hatékonyan irányítható,

¹⁹⁸ Ványi Éva: Elitcsere és kései elitreprodukció. Kormányzati szereplők, 1990-2010, Politikatudományi Szemle, 2013., 22. évf. 1. sz., 20.

¹⁹⁹ Huszka Imre: Cincinnavt könyökvédővel, 168 óra, 2002. augusztus 22., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2002_3/?pg=369&layout=s

²⁰⁰ Interjú Kiss Elemérrel

²⁰¹ Sárközy Tamás: ua. (2003), 53.

koordinatív feladatokkal működő háttérintézményt képzeltek el, amely még karcsúnak is mondható.²⁰² A referatúrák kiiktatása hozzájárult egy – az elődjéhez képest – gyengébb hivatal felállításához, a megváltozott funkció okán pedig a „szuperminisztérium” jelző sem használható az intézményre.²⁰³ Ennek ténye azonban kérdésessé válik, hiszen ezen kijelentésekkel egy témakörben tesz említést a szervezet felduzzasztására és a feladatok megsokasodására.

Sárközy megítélése szerint a valódi kormányhivatali kiépítés csak a szakfeladatok eltávolításával valósíthatóak meg, mert ezzel a MeH-t vezető miniszter az intézmény szakmai irányításával és a többi miniszterrel ellentétben nem képes politikai pozíciót betölteni a kormányzatban.²⁰⁴ Kiss Elemér pozícióját mégis elsősorban politikai jellegűnek határozta meg, abból kifolyólag, hogy a kormány tagja.²⁰⁵ A közvélekedés azonban inkább szakemberként tekintett rá. Egy interjú során utalt is rá, hogy a kettő nem zárja ki egymást, politikusként minden tárcavezető a saját területén szakembernek számít. Az ő politikai funkciójának pedig nemcsak azért volt létjogosultsága, mert a miniszterelnök helyettese is.²⁰⁶ Ugyanakkor ez még mindig eldöntendő kérdés, hogy milyen háttérrel rendelkezzen a MeH vezető, pártpolitikus vagy közigazgatási szaktudással. Annak ellenére, hogy a korábbi tisztség betöltőinek eltérő példái elegendő információval szolgálnának a kérdés megválaszolásához.²⁰⁷ Mindenesetre párt- és kormányzati oldalról is stratégiai szempont a hivatalvezető szaktudása és a betöltött szerepe. Ezért ennek a mérlegelése egy tudatosan felépített kormányzati stratégia részét kell képeznie a kormányalakítás előtt. Az biztos, hogy a 2002-es átalakításokkal a hivatalvezető szerepköre gyökeresen megváltozott és a koordináló, stratégia karaktert felváltotta a menedzser típusú kormányzás mintáját követő közigazgatási szakember típusa.

²⁰² Kiss Elemér: Kormányváltás és a Miniszterelnöki Hivatal, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2003, 98-99.

²⁰³ Huszka Imre: Cincinnavt könyökvédővel, 168 óra, 2002. augusztus 22., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2002_3/?pg=369&layout=s

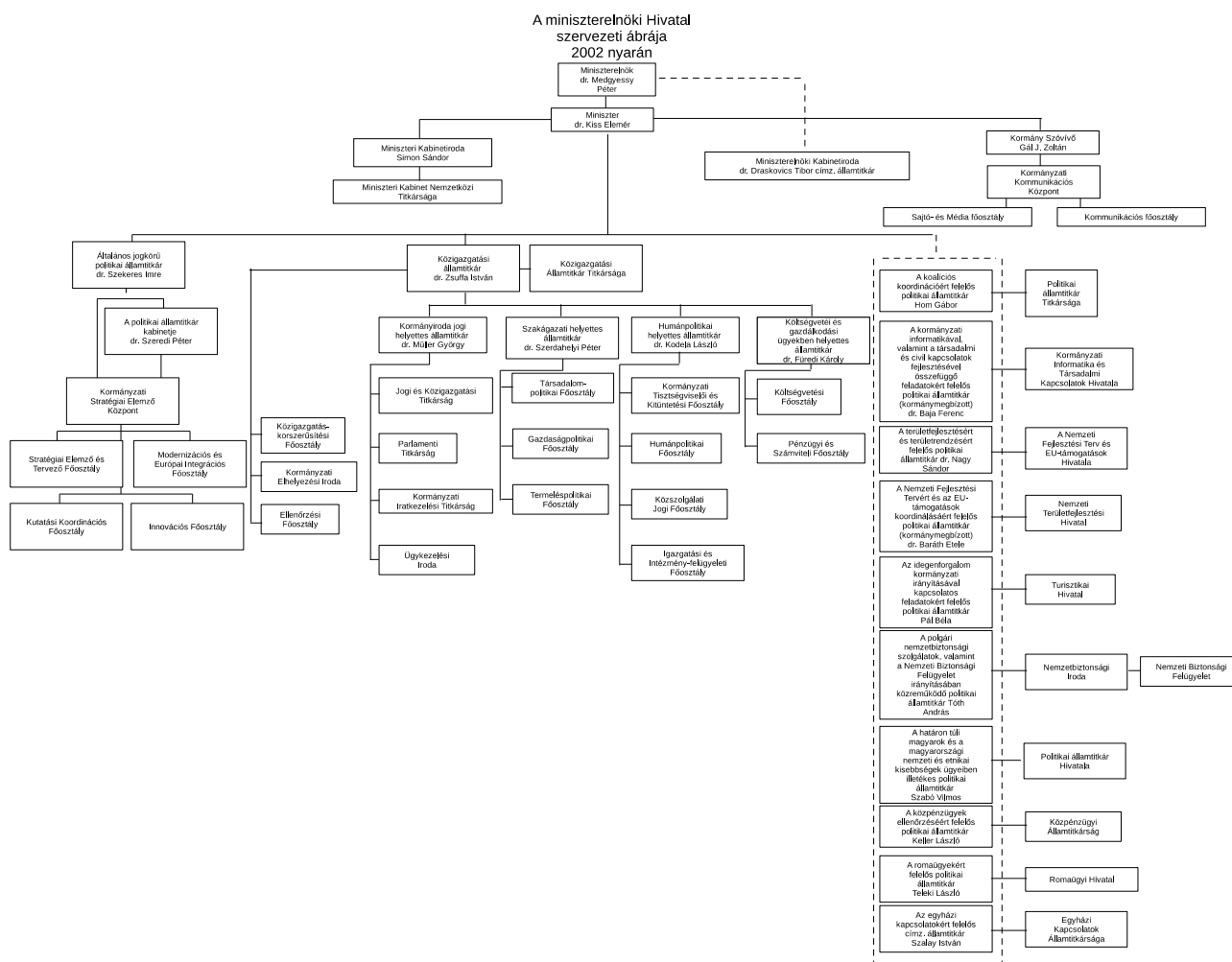
²⁰⁴ Sárközy Tamás: ua. (2003), 56.

²⁰⁵ Huszka Imre: Cincinnavt könyökvédővel, 168 óra, 2002. augusztus 22., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2002_3/?pg=369&layout=s

²⁰⁶ Csík Rita: „Örült rémhírek terjednek a csatlakozásról” Kiss Elemér, a Miniszterelnöki Hivatal vezetője szerint többet kell beszélni az emberekkel az EU-ról (interjú), Magyar Hírlap, 2003. január 27.

²⁰⁷ Szilváss György: A közigazgatás a negyedik ciklus után, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyarország politikai évkönyve, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2003, 86.

11. ábra: A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti ábrája 2002-ben



2002-től a hivatalvezető már nem kincstári vagyonért felelős miniszter (a Kincstári Vagyongazgatóság és az ÁPV. Rt. a pénzügyminiszterhez került), illetve a referatúrarendszer kiiktatásával nincs szoros kapocs az ágazati területekkel, azonban számos új terület kapcsolódott be az irányításába. Új, önálló szakmai feladatkörrel

²⁰⁸ Ágh Attila: A Medgyessy-kormány első éve, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyv 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2003

megbízott politikai államtitkári szinten kezelt terület lett a kormányzati informatika, a nemzeti fejlesztési terv és EU-támogatások koordinálása, területfejlesztés, idegenforgalom, határon túli magyarok és magyarországi nemzeti, etnikai kisebbségek, közpénzügyek ellenőrzése, romaügyek, egyházi kapcsolatok, koalíciós koordináció. Ahogyan az Antall- és Horn-kormányok idején, azon területek visszakerültek a minisztérium ejtőernyője alá, amelyek egyik tárcánál sem ágyazódtak be. Továbbá a tárca nélküli posztok megszűnésével pedig közvetlenül a miniszter felel a polgári titkosszolgálatok irányításáért és a PHARE-ügyekért.²⁰⁹ Elképzelhető, hogy a háttérben zajló koalíciós és szakmai alkuk sorozata okozhatta azt, hogy a korábbi évekhez képest is bonyolultabb lett a MeH felépítése, amely végső soron csak gyengíti a vezető stratégiai koordinációs feladatait és csökkentheti a kormányzat döntés-előkészítési folyamatainak minőségét. Szilvásy György, MSZP politikus és későbbi miniszter ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy a 2002-es kialakítás első jeleiből „a kevesebb több lett volna” tanulság vonható le.²¹⁰

A reszortfeladatok közül nem szabad átsiklani az egyik kiemelt jelentőségű terület mellett. A titkosszolgálatok irányításának fontosságát jelzi, hogy a kormányfőhöz legközelebbi intézménybe helyezték. Kajdi hivatkozott arra, hogy a téma érzékenysége és a kormányfőre nézve az esetleges veszélyforrása miatt azzal a javaslattal éltek az Antall-kormányzás ideje alatt, hogy a kormányfőhöz közvetlenül hozzárendelve tárca nélküli miniszter feleljen a titkosszolgálatok irányításáért. Ezzel a megoldással ugyanis kiküszöbölhető a titkosan, bizalmasan kezelendő információk kiszivárgásával kapcsolatos kormányfői pozíció megrengetése.²¹¹ Az kétséget kizáróan nagy felelősséget és súlyozott befolyást jelent kormányzati szinten, ha ezt a területet a kancelláriaminiszter képviseli, ezért Kiss idején még csak az irányításért felelt.

A hivatalvezető kormányzati tevékenységgel összefüggő stratégiai irányítása elvileg egy ideig még fennmaradt az előző kormányban felállított Stratek keretrendszerében, amelyet az általános jogkörű politikai államtitkára alá rendelték.²¹² Összességében így tizenegy politikai államtitkár tartozik a miniszter alá, ez hárommal több mint a Stumpf által vezetett szervezetben.

²⁰⁹ 148/2002. (VII.1.) korm. rend. 2.§

²¹⁰ Szilvásy György: ua. (2003), 86-87.

²¹¹ Interjú Kajdi Józseffel

²¹² 148/2002. (VII.1.) korm. rend. 2.§

A hivatali méret is eképpen változott, a létszám 540-ről közel 700 főre nőtt.²¹³ A szervezet tehát hatáskörileg és feladatkörileg felduzzadt, ám ez nem jelenti és Kiss Elemér esetében nem is jelentette a hivatalvezető kormányzati befolyásának növekedését. Már csak azért sem, mert ő távozott elsőként a kormányból a 2004-es kormányátalakítás előtt. Az addig stabil és kiszámítható pozíció megingott és a bizalmi pozícióból távozni kényszerült az akkori kormányfő első embere.

Ha a legfőbb döntéshozó és döntés-előkészítő fórumait vizsgáljuk, a MeH vezető továbbra is tagja a kormánykabinetnek, azonban az csak formális szerepet töltött be²¹⁴ a Medgyessy-kormány alatt. Hasonló működés feltételezhető a Politikai Államtitkári Értekezlettel (PÁT) kapcsolatban, amely a miniszter politikai súlyát is meghatározta volna. Kiss Elemér is úgy hivatkozik rá, mint a legfontosabb politikai fórumra, amely miniszteri iránymutatásában hetente ülészik.²¹⁵ A vele folytatott beszélgetés kapcsán azonban ezt helyesbítette, hogy a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet volt a meghatározó testület kormányzati tevékenységében.²¹⁶ Az 1991-ben létrehozott PÁT jó ideig nem tudta a gyakorlatban betölteni funkcióját.²¹⁷

Szekeres Imre, akkor a hivatal koalíciós egyeztetésekért felelős parlamenti államtitkára, nem hivatalos helyettesként is támogatta Kiss Elemér munkáját. Ismertségük és munkakapcsolatuk gyökerei a Horn-kormányig nyúlnak vissza, kollégák voltak Kiss államtitkári, majd későbbi miniszteri hivatalvezetése alatt. Szekeres szerint Kiss Elemér közigazgatási egyeztető és előkészítő szerepkört töltött be a kormányzatban és a hivatal élén. (Megjegyzni, ez a szerep a minisztériumokban is létezett, a közigazgatási államtitkár feladatkörében.) 2002 és 2003 között Kiss segítette a koalíciós konfliktusok rendezését, mind a miniszterelnök politikai koordináló tevékenységét. Legfőbb feladatuként tekintett a kormányzati döntések előkészítésére a közigazgatási államtitkárokkal együttműködésben, azok megfelelő jogszabályi formába való öltésére, amelyre hatékony munkamódszert alkalmazott. Kevésbé érezte komfortosnak a sajtóban való szereplést, inkább közigazgatási szakemberként tekintett magára, aki a megszerzett tapasztalatai, rálátása alapján a kormány munkájának folyamatosságát, előkészítettségét biztosította háttéremberként. Emellett a kormányban meghatározó pozíciót töltött be, leginkább

²¹³ Sárközy Tamás: ua. (2003), 56.

²¹⁴ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 39.

²¹⁵ Kiss Elemér: ua. (2003), 99.

²¹⁶ Interjú Kiss Elemérrel

²¹⁷ Pesti-Farkas-Franczel: ua. (...), 122-123.

koordinációs szerepe miatt. Szekeres szerint ez kizárólagosan koordináló tevékenységet jelentett Kiss esetében, amely egy nagyon erős jogi és közigazgatási kontrollal manifesztálódott. A közigazgatási államtitkárokkal való együttműködésben kormányelőterjesztés sem kerülhetett a kormány elé, ha a Közigazgatási Államtitkár Értekezleten (KÁT) az nem került jóváhagyásra. Szekeres számára – honvédelmi miniszterként – a legintenzívebb felkészülést nem a kormányülés követelte meg, hanem a KÁT-en való tárcaálláspont bemutatása.²¹⁸

Kiss Elemér 2006-ban – Stumpfhoz hasonlóan – értékelte a hivatalvezető szerepét és státusza kapcsán felvázolta a járható megoldást. Összegzően azt is megállapította, hogy a ciklus kezdetén az új kormányok felesleges energiát és időt vesztegetnek a kormányzati struktúra megváltoztatására, ahelyett, hogy a Miniszterelnöki Hivatal szerepét vizsgálnák felül. 1996-ban ugyanis még jó ötletnek gondolta Kiss Elemér a miniszteri jogállású vezető kinevezését, ha ezáltal nagyobb támogatást nyújt a miniszterelnök számára. A kormányfő válláról minisztere leveszi a terhet a kormányzati munka szervezésében, a döntések előkészítésének irányításában, hogy több idője maradjon a politizálásra. Kiss szerint azonban a gyakorlatban ez máshogy alakult 1998 és 2006 között. A miniszteri poszt inkább ártott a hivatalvezető szerepkörének a túlzottan sok és nagymértékű felelősséggel járó feladatok miatt, amelyek nem tartoznak a klasszikus hivatalvezetői teendők közé. Kiss alapfeladatnak tekinti: 1. az összkormányzati érdekek mentén szervezett döntés-előkészítést, 2. a kormány parlamenti feladatainak szervezését, 3. a döntések végrehajtásának nyomonkövetését, 4. a kormányzati közigazgatás fejlesztésének kidolgozását, amelyek ellátására elegendő lenne a közigazgatási államtitkár pozíció is. A miniszteri kitüntetéssel növekedhet, bővíthet a feladatköre. Erre példa az 1998-tól tartó működés, amely a szerteágazó tevékenység elvonta a figyelmet a klasszikus teendők színvonalas ellátásától. Kiss, aki mindkét pozícióban állhatott a szervezet élén úgy ítéli meg, hogy államtitkárként nagyobb befolyást tudott gyakorolni a kormányzati működésre, mint miniszteri tisztségében.²¹⁹

Kiss államtitkárként érezte jól magát a legjobban, leginkább hasznosnak és munkáját a leghatékonyabbnak. 1994-1998 között közigazgatási államtitkárként szakmai posztot töltött be, ezért nem tekintett rá senki riválisként. Az akkori kormányfő, Horn Gyula sem

²¹⁸ Interjú Szekeres Imrével

²¹⁹ Kiss Elemér: A központi közigazgatás a korábbi MeH közigazgatási államtitkár, majd miniszter szemszögéből, Magyar Közigazgatás, 56. évf., 3-4. szám, 2006, 154-155.

érezett féltékenységet, teljeskörű volt bizalma Kiss iránt. Ennek kapcsán megjegyzi, hogy tapasztalata szerint a szakmai munka kialakíthat bizalmat, de pusztán a bizalom nem elegendő ezen a poszton (sem). A helyes prioritásnak pedig azt tartja a vezetők esetében, ha a szakmai tudás van meg először és arra épül a bizalmi elv.²²⁰

Az egykori hivatalvezető szerint nem vitás, hogy a kancelláriaminiszter pozíciója erősödött az évek során. Feladatköréhez a koordináció mellett a szakmai feladatokat is kapott. Ezzel a „vegyes felvágott” technikával pedig már nem lehet érvényesíteni az összkormányzati koordinációt, amely a legfontosabb lenne szerinte. Ennek akkor van előnye, ha az adott kormánynak vannak bizonyos prioritásai és nem lehet elhelyezni a szakterület(ek)et tárcához. Ez esetben sem szabad túlszűfolni a MeH-t. A kancelláriaminiszter posztja általa meghatározott két tényezőtől függ: a személyiségtől és a kormányfővel való bizalmi viszony mértékétől. Ehhez még társul a kormányfő személyisége is. Általánosan kettejük kapcsolatát jellemzi, hogy mindennapos kapcsolatban vannak, minden lényeges dolgot megbeszélnek. Kiss szerint nagy különbség van a kormányfő és a kancelláriaminiszter közötti munkakapcsolatában, hogy az ügyek utasításként hangzanak el vagy megvitatják azokat.²²¹

A Horn-kormány időszakában egyértelműen hierarchizált volt a kormánytagság. Egyrészt a Kormánykabinet, ahol a viták jelentős részét eldöntötték, a kormány egyik testületét jelentette. Az abban helyet foglaló tárcavezetők pedig meghatározó tagokká váltak. Másik vonatkozásban a feladatkör teszi lehetővé a miniszterek rangsorolását. A pénzügyek átfogja a kormány egész területét, a külgazdaságnak is hasonlóan kiemelkedő szerepe lehet, a kormányfővel való szoros kapcsolat okán pedig a hivatalvezető jelentősége is ide sorolható. A pénzügyi tárca jelentősége akkor is meghatározó volt. Kiss szerint sokat sejtető volt, hogy „a pénzügyminiszter lágyabban vagy keményebben tárgyalt egyik minisztériumi partnerrel”. A Miniszterelnöki Hivatal kapcsán a „lágy kommunikáció” volt érvényben a két intézmény között.²²²

²²⁰ Interjú Kiss Elemérrel

²²¹ Interjú Kiss Elemérrel

²²² Interjú Kiss Elemérrel

4.2.2 A hivatalban maradó vezető

*„A kancelláriaminiszteri tisztt legnagyobb kihívása,
hogyan lehet úgy koordinálni a szakmai tevékenységet,
hogy az mindenki számára lehetővé tegye a bekapcsolódást.
És most nemcsak azokra gondolok, akik ránk szavaztak,
hanem mindenkire, aki érdekelt abban,
hogy Magyarországon egy sikeres ország sikeres állampolgára legyen.”*

(Kiss Péter, 2003. március 8., Magyar Hírlap)

„Az irányítás nem azt jelenti, hogy átveszem a vezetést.”

(Kiss Péter, 2006. június 15., 168 óra)

A Medgyessy-kormány alatt – a ciklus derekán szokásos és a kormányfő által tervezett kormányalakítás előtt – Kiss Elemér elsőként távozni kényszerült a kormányzatból, ezzel együtt a hivatal éléről. Nem egész nyolc hónapnyi vezetés után a miniszterelnök Szekeres Imrét, a hivatalon belüli koalíciós egyeztetésekért felelős politikai államtitkárt bízta meg ideiglenesen a tisztséggel.

Szekeres ideiglenes megbízottként különös gonddal figyelt az akkori, rövid időre szóló megbízatására, hogy a kormányzatban ne emelkedjen ki pozíciójával. Azt azonban leszögezi, hogy általánosságban a hazai viszonyok alapján a kancellári kormányzati működésben a MeH miniszter előtérben van mind közigazgatási, mind politikai értelemben. Tényként ismerteti, hogy a kancellári rendszerben döntő szava a miniszterelnöknek volt, ezért a hivatal fő funkciója ezen döntéseknek az alátámasztása. Ennek kapcsán is volt szükséges ideiglenes hivatalvezetése alatt, hogy hetente egy alkalommal négyszemközt egyeztessenek a kormányfővel (személyi vagy politikai ügyekben). Szélesebb körben szintén heti egy alkalommal 4-5 fős tanácskozásban, amelynek változó tagjai volt a pénzügyminiszter, belügyminiszter, állandó képviselő csak a miniszterelnök és a MeH miniszter biztosított.²²³

Végül Kiss Péter, akkori foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter kapta meg a végleges megbízatást a MeH miniszteri székben. Medgyessy ezzel a kormány egyik tagját helyezte át más munkakörbe, aki az MSZP meghatározó embere is volt. Elődjével

²²³ Interjú Szekeres Imrével

ellentétben, Kiss Péter pártonkívüliként tevékenykedett a kormányzatban, hanem a párt régebbi alelnökeként és emellett egy befolyásos tagjaként vette át a vezetést.

Erős szerepét kitűnően jelzi, hogy akkori vezető politikusként ringbe szállt 2004-ben Gyurcsány Ferenc mellett a miniszterelnök jelöltségért a párt kongresszusán. Ezzel kapcsolatban jegyzi meg Sárközy azt a viszonylag ritkán előforduló nemzetközi esetet, amikor egy párt miniszterelnök aspiránsaiból (ez esetben nevezetesen Gyurcsány Ferenc, Kiss Péter, Veres János) egy miniszterelnök, egy MeH miniszter és a harmadik jelölt kabinetfőnök lesz. Ez történt 2004-ben Magyarországon.²²⁴ Kutatásom szempontjából pedig az eset kiválóan mutatja a három legerősebb személy mellett a három akkori legerősebb pozíciót a kormányzati frontvonalban. A három jelöltből a két „kieső” olyan területen foglalhatta el helyét, amelyen lehetőségük nyílt – nemcsak frontvonalban megmutatkozni, hanem – jelen lenni a kormányzati döntéshozatalban, arra hatást gyakorolni. Bár a két poszt szervezete és feladatköre elkülönül egymástól, a (lényegi) közös pont, hogy a miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartoznak, éppen emiatt rivalizálás is kialakulhat köztük. Erre példa a Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormányok működési kereteiben megjelenő belső feszültségek.²²⁵ Ez a vitás helyzet kormányzati szinten nem jelent hatást a hivatalvezető miniszter tevékenységére, azonban egy erős kabinetfőnöki szerep bizonyos mértékig leárnyékol(hat)ja vagy csökkent(het)i a hivatalt vezető miniszter súlyát a tárcán belül.

2003-ban Kiss Elemér távozásának egyik magyarázata volt az éppen akkor megerősödő kabinetfőnöki pozíció és a két eseménnyel kapcsolatos összefüggés vizsgálata.²²⁶ A hatalomátrendeződés a kabinetfőnök térfelén egy olyan külön, politikai feladatokat ellátó szervezet kibontakozásában nyilvánult meg, amely az előző kormány referatúraosztályok munkatársaiból állt.²²⁷ (A szervezeti ábrán is megmutatkozik a 2002-es felálláshoz képest bővülő Kabinetiroda.) Tehát a gyakorlatban szűkíthették a MeH miniszter hatáskörét a kabinetfőnök javára. Ezért vált szükségessé a MeH egyensúlyának visszaállítása és azon belül a vezető pozíciójának erősítése Kiss Péter személyében. Ez a helycserés stratégia is azt mutatja, hogy egy koalíciós kormányzásban a kancelláriavezető

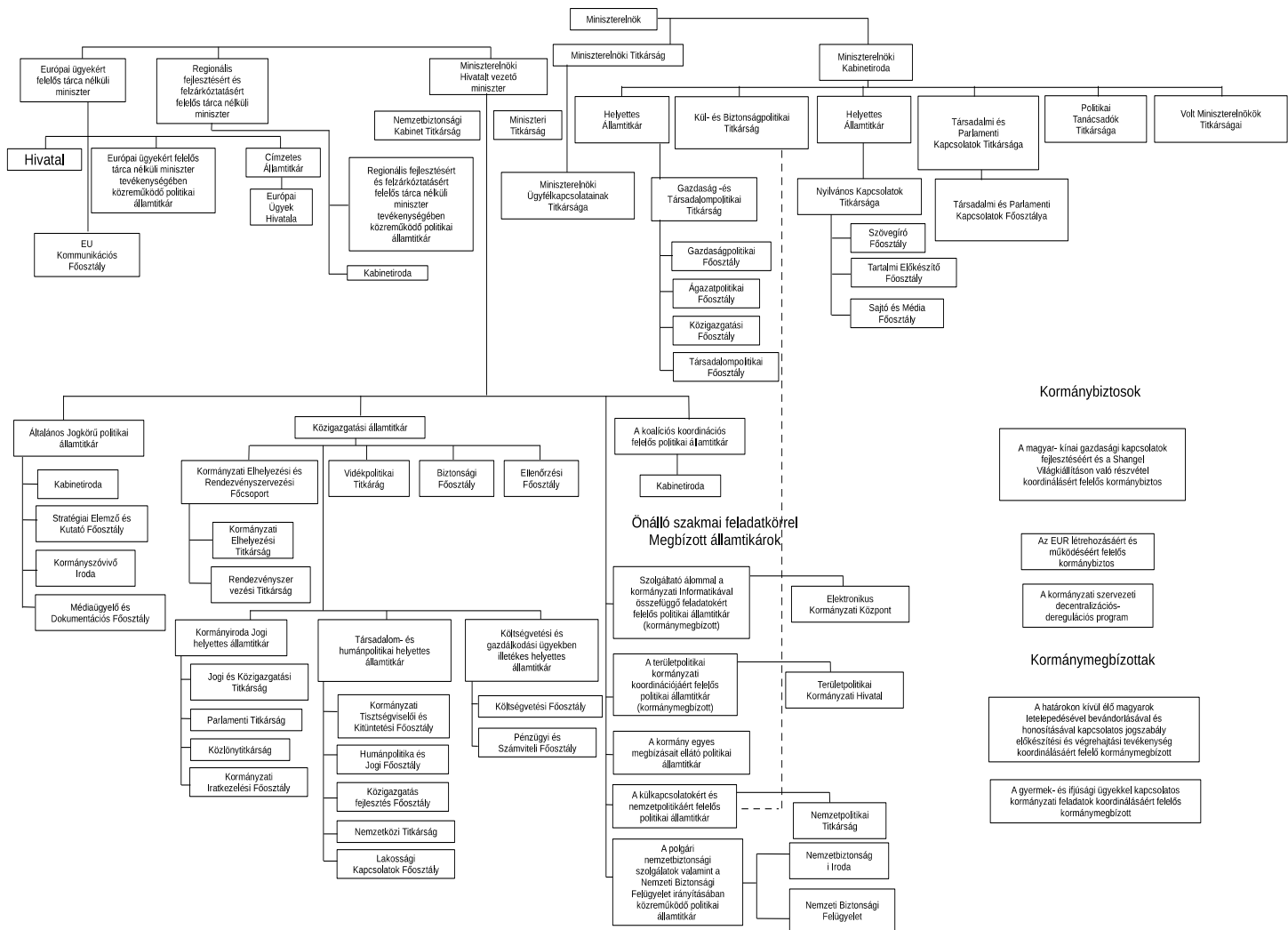
²²⁴ Sárközy Tamás: MSZP-SZDSZ-kormányzás 2002-2006 – a kormányzati technológia oldaláról, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2005-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2006, 128.

²²⁵ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 127.

²²⁶ Buják Attila: Kamarillavarieté, Interjú Kiss Péter, kancelláriminiszterrel, 168 óra, 2003. március 6. https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2003_1/?pg=473&layout=s

²²⁷ Mong Attila: Kabinetkérdés, Figyelő, 2003. február 27.

12. ábra: A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti ábrája 2005-ben



Kiss Péter hivatali reformja azt is jelentette, hogy nem folytatja elődje munkáját, hanem profiltisztítást hajtott végre a minisztériumban. Vezetését egy tiszta kancellári működésben tudta elképzelni, ezzel párhuzamosan pedig egy kis létszámú kormányban, nagy, integrált minisztériumokkal. Elmondása alapján sem az előző kormány politikai-hatalmi

centrumát nem akarta újra életre keltetni, amelyben közvetlenül felelt számos területért (ÁPV Rt., KVI), sem a Medgyessy-kormány felállításánál kialakított működést nem kívánta továbbvinni, amelyben szakmai feladattal megbízott politikai államtitkárok irányítanak. Ezért Kiss egyszerűsítésre, a szakterületi hatáskörök visszanyesésére törekedett (pl. turizmust visszatelepítette a Gazdasági Minisztériumban). Célja, hogy egy olyan sajátos, egységes közigazgatási hivatal élén diszponáljon, amely az összkormányzati szempontokat érvényesíteni tudja.²²⁸ Ebből az is kiderül, hogy a kormányzat a Medgyessy-kormány felállításánál (koalíciós viták rendezése és egyéb tényezők okán) őrizte azt a kompromisszumos megoldást, amelyben a MeH szakterületek gyűjtőhelyévé válhat. Kiss Péter pedig minden szervezeti egység átszervezésére törekedett, amely a politikai egyezkedések és alkuk következtében a saját vezetési fókuszát gyengítették volna.

Kancellárminiszteri pozícióját szakfeladatnak tekintette, kevésbé politikai funkciónak. A leghangsúlyosabb feladatának a szakmai koordinációs tevékenységet említette, amelynek célja a kormányfő politikai fellépésének feltételeinek biztosítása. Másik fontos feladata a kormány testületi és ágazati munkájának szervezése, amelyből az egyes ágazatok szándékainak összehangolását kihívásként értékelte. Ezzel kapcsolatban álláspontja, hogy három szempontnak el kell különülnie: „a politikai megrendelésnek, a szakmai „legyártásnak” és a „döntéshozatalnak”. Ehhez egy erős kontroll szerepet szánt magának a hivatal élén, amellyel képes arra, hogy döntésre alkalmas és szakmailag átgondolt tervezetek kerüljenek ki a hivatalból.²²⁹

Kiss Péter munkaügyi miniszterként vette át a stafétabotot elődjétől, ezért a kormányzati működés nem volt ismeretlen terep számára. Nyilatkozataiban legfőbb erényének nevezte a párbeszédet, valamint a különböző érdekek és álláspontok közös nevezőre hozásának képességét, amelyeket előző tárcavezetői munkája során szerzett.²³⁰

Kiss hivatalban töltött, két kormányzati ciklust alatti vezetési ideje cáfolata annak a kinyilatkoztatásnak, miszerint a hivatalvezető törvényszerűen együtt bukik (vagy adott

²²⁸ Buják Attila: Kamarillavarieté, Interjú Kiss Péter, kancellárminiszterrel, 168 óra, 2003. március 6. https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2003_1/?pg=473&layout=s

²²⁹ Csík Rita: Az eredmény számít, nem a szándék (Interjú Kiss Péterrel), Magyar Hírlap, 2003. március 8.

²³⁰ Csík Rita: Az eredmény számít, nem a szándék (Interjú Kiss Péterrel), Magyar Hírlap, 2003. március 8.

esetben emelkedik fel) a kormányfővel. Kisst Medgyessy Péter, miniszterelnök választotta kancelláriaminiszternek, akit a következő kormányfő, Gyurcsány Ferenc is megtartott a hivatal élén a ciklus végéig. Az eset leginkább az akkori rendkívüli politikai helyzetnek tudható be (kormányfők helycseréje ugyanazon pártháttérből a ciklus közben, az új kormányfő szervezeti status quo stratégiája).

4.2.3 Miniszterkép a közvéleményben

2002-ben a kormány tagjainak többsége, ahogyan Kiss Elemér, MeH miniszter is a középmezőnybe tartozott a népszerűségi listában.²³¹

11. táblázat: MeH miniszter népszerűsége 2002 és 2006 között

(átlagpontszámok 0-100, 0 = nagyon ellenszenves, 100 = nagyon rokonszenves)

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.	XI.	XII.
Stumpf I. (2002 ²³²)	39	41	40									
Kiss E. (2002 ²³³)								54	53	51	51	52
Kiss E. (2003 ²³⁴)	51	51										
Kiss Péter (2003 ²³⁵)			49	49	49	49	48	46	46	46	49	46
Kiss Péter (2004 ²³⁶)	44	43	42	43	46	46	45	42	44	46	47	47

²³¹ Závecz Tibor: ua. (2003) 754-756.

²³² Závecz Tibor: Szoros verseny után MSZP-előny – A pártok és a politikusok megítélése 2002-ben, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2003, 756.

²³³ Závecz Tibor: ua. (2003) 755.

²³⁴ Závecz Tibor: A fordulat éve – átvette a vezetést a Fidesz (A pártok és politikusok megítélése 2003-ban), In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 695.

²³⁵ Závecz Tibor: ua. (2004) 695.

²³⁶ Závecz Tibor: Előnyben a Fidesz-MPSZ – A pártok és a politikusok megítélése 2004-ben, In: Sándor Péter: Magyarország politikai évkönyve 2004-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2005, CD

Kiss Péter (2005 ²³⁷)	45	46	46	45	46	45	46	46	47	46	45	47
Kiss Péter (2006 ²³⁸)	46	47	46	48								

Forrás: saját szerkesztés

Az előd, Stumpf István nemcsak rangjával pozícionálta tisztségét, hanem karakteressé is tette a MeH hivatalvezető szerepét. A kezdeti széleskörű miniszteri nyilvánosságnak köszönhetően arcot is kapott a Miniszterelnöki Hivatal. Bár népszerűsége csökkenő tendenciát mutatott, vezetése elején magasabb elismertsége volt. Utódja Kiss Elemér hasonlóan jó népszerűségi mutatókkal kezdte a ciklust. Az őt követő Kiss Péter néhány százalékos veszített ezen értékekből, azonban összehasonlításban nem süllyedt annyira alá a ciklus végére, mint Stumpf István esetében.

A ciklus politikusi ismertségi mutatóit 2004-ben mérték csak fel, ezért ennek analógiájára Stumpf István vezetésének is a második évét hasonlítjuk össze. Nem meglepő Kiss Péter szélesebb körű ismertsége, ugyanis szakminiszteri pozícióban kezdte a kormány felállításától.

12. táblázat: MeH miniszter ismertsége 1999-ben és 2004-ben

(százalékos arányok)

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.	XI.	XI.
Stumpf I. (1999 ²³⁹)	40	41	42	37	41	43	40	39	40	44	41	44
Kiss Péter (2004 ²⁴⁰)	50	52	53	52	53	56	51	54	67	63	60	59

Forrás: saját szerkesztés

²³⁷ Závecz Tibor: Előbb ellenzéki előny, később Fidesz-MSZP döntetlen – A pártok és a politikusok megítélése 2005-ben, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2005-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2006, DVD

²³⁸ Závecz Tibor: Érzelmek viharában pártok és vezetőik - Pártpreferenciák és politikusok megítélése 2006-ban, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2006-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2007, DVD

²³⁹ Husz Dóra: ua. (2000), 685.

²⁴⁰ Závecz Tibor: Előnyben a Fidesz-MPSZ – A pártok és a politikusok megítélése 2004-ben, CD

Stumpfhoz hasonlóan 2002-ben és 2003-ban Kiss Elemér és Kiss Péter kancellárminiszteri alkalmasságát is elismerték, a többi kormánytaggal szemben átlagosnak minősítették. Választói megítélés alapján tehát karakterük összeegyeztethető a pozícióval, tárcavezetői alkalmasságukat nem értékelték fel a másik javára vagy becsülték alá a másikkal szemben.

13. táblázat: Miniszteri alkalmasság 2002 és 2003 között

(átlagértékek, 0-100, 0 = nagyon alkalmatlan, 100 = nagyon alkalmas)

	2002. ²⁴¹ július	2002. szeptember	2002. december	2003. ²⁴² január	2003. február
Kiss Elemér	62	56	53	54	53
Átlagos alkalmasság	62,1	57,9	55,2	55,4	53,5

Forrás: saját szerkesztés

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.	XI.	XII.
Kiss Péter (2003)			51	52	51	50	51	47	46	48	50	46
Átlag	55,4	53,5	52,9	53,1	52,7	50,1	51,5	48,2	47,7	48	49,4	46,8

Forrás: Kéki Nóra: Mérlegen a kormány 2003-ban, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 677.

2002 és 2003 között az egyes tárcák tevékenységével, teljesítményével kapcsolatos elégedettséget is mérték, amely a Miniszterelnöki Hivatal esetében 2002-ben kiemelkedőbb értékeket tükröz a többi minisztérium átlagához képest. A hivatal munkáját tehát eredményesnek és sikeresnek ítélték meg a ciklus első évében. Majd 2003. augusztusától, akkor már Kiss Péter vezetésével a szervezet munkájával szembeni elégedettség kissé elmarad az átlagtól.

²⁴¹ Gyenes Edina: A 2002 tavaszán megválasztott Medgyessy-kormány tevékenységének lakossági megítélése, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 766.

²⁴² Kéki Nóra: Mérlegen a kormány 2003-ban, 678.

14. táblázat: A minisztériumok tevékenységével való lakossági elégedettség 2002 és 2003 között

(átlagértékek, 0-100, 0 = nagyon elégetlen, 100 = nagyon elégedett)

	2002. július	2002. szeptember	2002. december
Miniszterelnöki Hivatal	57	53	50
Átlagos elégedettség	55,9	51,8	49,1

Forrás: Gyenes Edina: A 2002 tavaszán megválasztott Medgyessy-kormány tevékenységének lakossági megítélése, 767.

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.	XI.	XII.
MeH (2003)	52	51	49	49	50	49	48	44	43	45	45	43
Átlag	50,4	49,3	48,5	48,9	49,1	47,9	47,8	44,7	44,6	45,7	46,3	44,5

Forrás: Kéki Nóra: Mérlegen a kormány 2003-ban, 679.

4.2.4 A miniszterek és az Országgyűlés 2002 és 2006 között

1998 és 2002 között Stumpf István miniszter által benyújtott önálló indítványainak száma 16 darab volt, 2002 és 2006 között a MeH miniszteré 20 darab. Ez a kormány által benyújtott indítványok tekintetében arányaiban megegyezett az azt megelőző időszakokkal. Azaz a 17 fős Medgyessy-, majd Gyurcsány-kormány (beleértve a tárca nélküli minisztereket és a MeH minisztert) összesen 766 kezdeményezéséhez képest a MeH miniszter kis számú indítványt nyújtott be 2002 és 2006 között.

15. táblázat: Önálló indítványok benyújtása az Országgyűlésben 2002 és 2006 között

Év	MeH miniszter által benyújtott indítványok száma	Összesen
2002	3	20
2003	5	
2004	6	
2005	5	
2006	1	

	Benyújtó	Előterjesztések száma
1.	MeH miniszter által benyújtott önálló indítványok	20 db
2.	Kormány által benyújtott önálló indítványok	766 db

Forrás: www.parlament.hu

Kiss Elemér Országgyűlési tevékenysége kancellárminiszterként aktívnak mondható. Nem egész egy évnyi tárcavezetői szerepben 102 alkalommal szólalt fel több mint 4 órási időkeretben (4 óra 20 perc). Ez kétszer több megnyilvánulási lehetőséget és szereplést jelent a Parlamentben, mint Stumpf István négyéves ciklusában.

13. ábra: Kiss Elemér miniszter számszerű felszólalásai az Országgyűlésben 2002 és 2003 között

Közjogi méltóságok és vendégek felszólalásai

Paraméterek:

Datum: 2002.05.15 - 2006.03.08

Felszólaló: Dr. Kiss Elemér

Felszólalások					
Ülésnap	Felsz.	Napirendi pont	Önálló indítvány	Szerep	Videó/Felszólalási idő
2003.02.17. (49)	105	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2307 Ígéretet a múltból?	kérdés megválaszolva	1:38
	109	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2307 Ígéretet a múltból?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	0:28
	214	Összevont általános és részletes vita lefolytatása	H/2273 A közszolgálati műszerszolgáltatók és a nemzeti hírugynökség uniós csatlakozással kapcsolatos tájékoztatási feladatainak költségvetési többlettámogatásáról	Expozé	4:10
	234	Összevont általános és részletes vita lefolytatása	H/2273 A közszolgálati műszerszolgáltatók és a nemzeti hírugynökség uniós csatlakozással kapcsolatos tájékoztatási feladatainak költségvetési többlettámogatásáról	Előadói válasz	4:35
2003.02.11. (47)	53	Interpelláció megtárgyalása	I/778 Tervezik-e az 1996. évi XXI. törvény módosítását?	interpelláció szóban megválaszolva	2:12
	121	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2181 Versenytárs nélkül?	kérdés megválaszolva	2:01
	125	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2181 Versenytárs nélkül?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:03
	155	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2185 Iparművészet tönkremenetele, vagy létezik-e állami segítség?	kérdés megválaszolva	2:24
2003.02.04. (46)	168	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	K/1979 Murphy törvénye a Nemzeti Fejlesztési Tervben?	kérdés megválaszolva	2:33
	205	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2095 Bőrkabátot húzhat-e újra Doszpot Péter?	kérdés megválaszolva	2:16
	209	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2095 Bőrkabátot húzhat-e újra Doszpot Péter?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:15
2002.12.23. (45)	122	Interpelláció megtárgyalása	I/1849 A Hattyúház meseje	interpelláció szóban megválaszolva	2:35
	144	Interpelláció megtárgyalása	I/1847 Mit is mondott a vatikáni nuncius?	interpelláció szóban megválaszolva	2:37

<< 1 2 3 4 5 6 7 >>

Összesen: 102

Forrás: www.parlament.hu

Ezzel szemben Kiss Péter parlamenti felszólalási aktivitása elmarad elődjétől. Bár ugyanannyi alkalommal kapott szót az Országgyűlésben, ezen teljesítményre három év alatt tett szert. Különbség, hogy összesített megnyilvánulása 1 órával hosszabb időkeretben történtek (5 óra 40 perc) és számos alkalommal válaszolt a kormányfő helyett miniszterelnök-helyettesi státuszában.

14. ábra: Kiss Péter miniszter számszerű felszólalásai az Országgyűlésben 2003 és 2006 között

Közjogi méltóságok és vendégek felszólalásai

Paraméterek:

Dátum: 2003.03.03 - 2006.03.08

Felszólaló: Kiss Péter

Felszólalások					
Ülésnap	Felsz.	Napirendi pont	Ónálló indítvány	Szerep	Video/Felszólalási idő
2003.04.07. (63)	172	Határozathozatal módosítókról	T/1817 Az Országos Területrendezési Tervről	Előadói válasz	7:48
2003.03.31. (61)	90	Kérdés/azonnali kérdés megválaszoló	A/3525 Szocialista civilek a pályán	kérdés megválaszoló	2:08
	94	Kérdés/azonnali kérdés megválaszoló	A/3525 Szocialista civilek a pályán	azonnali kérdésre adott miniszteri viszonzás	0:53
2003.03.25. (60)	22	Általános vita lefolytatása	H/2696 Az Állami Számvevőszék 2002. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról I/2545 Az Állami Számvevőszék 2002. évi tevékenységéről	felszólalás	4:49
2003.03.24. (59)	58-60	Interpelláció megválaszoló	I/2677 Tavaszi nagytakarékoskodás a Miniszterelnökségnél	interpelláció szóban megválaszoló	4:25
	66-68	Interpelláció megválaszoló	I/2803 Megfelelő-e a polgárok tájékoztatása a népszavazás előtt?	interpelláció szóban megválaszoló	4:44
2003.03.17. (57)	168	Kérdés/azonnali kérdés megválaszoló	K/2532 Ki az a Ron Werber?	kérdés megválaszoló	1:38
2003.03.11. (56)	135	politikai vita lefolytatása	V/2337 Sodródó kormányzat, bizonytalan jövő ?	Előadói válasz	15:26
2003.03.10. (55)	124	Kérdés/azonnali kérdés megválaszoló	A/2621 Fellegi a fellegekben?	kérdés megválaszoló	1:33
	128	Kérdés/azonnali kérdés megválaszoló	A/2621 Fellegi a fellegekben?	azonnali kérdésre adott miniszteri viszonzás	0:32
	142	Kérdés/azonnali kérdés megválaszoló	A/2618 Mi történik a királyhágói református egyházkerület érdmindszenti projektjével?	kérdés megválaszoló	1:51
	146	Kérdés/azonnali kérdés megválaszoló	A/2618 Mi történik a királyhágói református egyházkerület érdmindszenti projektjével?	azonnali kérdésre adott miniszteri viszonzás	0:50

<< 1 2 3 4 5 6 7 >>

Összesen: 102

Forrás: www.parlament.hu

Ha a teljes ciklust vesszük alapul, akkor 2002 és 2006 között ötször több időt fordított a MeH miniszter parlamenti felszólalásra, mint az 1998-2002-es időszakban. A tárcavezetők ezen országgyűlési tevékenysége egyértelműen nagyobb aktivitást mutat Kiss Elemér és Kiss Péter vezetése alatt, akik a kommunikációs és szereplési lehetőség egyfajta színtereként használták az Országházat.

4.2.5 A két hivatalvezető mérlege

Kiss Elemér hivatalvezetői rutinjából és bizalmi pozíciójából nem igazán tudott előnyt kovácsolni és a kormány meghatározó szereplője lenni. Ehhez hozzájárulhatott a döntésképtelen kormányzás és az erőskezű kormányfő hiánya, amely egyrészt meghatározhatta az ő súlytalan szerepét is a kormányban, másrészt tevékenységének nagy részét szétforgácsolták a hivatalon belül megsokszorozott, szerteágazó feladatok, illetve a szuperminisztériumi jelleg. Bár a Stumpf István vezetése alá tartozó szervezet is hasonló méretűre duzzadt, a nagy eltérés a technikai, operatív kontra stratégiai/politikai kormányzásnak alárendelt vezetésben rejlett. Kiss Elemér szerepe inkább tekinthető előbbinek, azaz közigazgatási, operatív irányítónak a hivatalban és a kormányzatban.

Kiss Péter egészen más vezetői stílussal és szemlélettel követte őt a MeH élén. Célul tűzte ki, hogy egy letisztultabb feladatkörrel gyakorolhassa jogköreit a hivatalon belül. Képes volt pozícionálni a szervezetet és ezzel együtt szerepét a kormányzatban belül. A határozott fellépés azonban a hivatalon túli körökben is megjelent, pártja befolyásos szereplője volt. Kiváló példa arra, hogy a MeH miniszteri pozícióra tekintettel meghatározó tényező lehet a párton belüli beágyazottság vizsgálata és a párton belüli szerepvállalás. Az eddigi hivatalvezetők közül Stumpf István pártonkívüliként erős és meghatározó vezetővé tudott válni a kormányzatban, vele szemben Kiss Elemér szintén párttagság nélkül, de hivatali befolyása nem tűnt elegendőnek a kormányzatban. Kiss Péter informális és formális párton belüli ráhatása meghatározónak mondható. A reformszerű profiltisztítás okán ugyanez a helyzet hivatali vezetésében, 2004-es miniszterelnök-jelöltsége pedig meghatározza kormányzati jelentőségét és előre vetíti további szerepét a kormányban.

Sárközy szerint 2002 és 2005 között egy nagyméretű, „belülről állandóan forrongó” szervezetet vezet a miniszter.²⁴³ Ebben a feszültségekkel teli helyzetben a vezetői stabilitás is törékeny és sérülékeny. Az állandó vezetőcserék pedig akadályozhatja a vizsgálati eredmények megfigyelését, miszerint a hivatalvezetői pozíció erősödött és a kormányzati szerepe megnövekedett. Ezért érdemes a külső tényezőket (hivatali szervezetet, közvélemény-kutatási felméréseket) is szemügyre venni, mert ezek súlya indokolhatja egy erőskezű, dinamikusabb vezető kinevezését.

²⁴³ Sárközy Tamás: A kormányzás átalakítása, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2004-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2005, 114.

Ez a változó környezet azonban összességében nem volt hatással Kiss Elemér és Kiss Péter választói megítélésre a hivatal eredményességével kapcsolatban, népszerűségi és miniszteri alkalmasság tekintetében. Parlamenti munkájuk, felszólalásaik által ismertebb politikai vezetőknek számítottak. Ezen kommunikációs platformot elődjüknél aktívabban használták a teljes ciklus alatt.

2002 és 2005 között a hivatal feladat- és intézményrendszere többször módosult, a felépítését szabályozó kormányrendeletet közel 20 alkalommal módosították. Évente több alkalommal jelöltek ki a hivatalvezető számára újabb feladatköröket, szüntettek meg meglévőket, szervezték át azokat más minisztériumokhoz. Tendenciában látható, hogy 2004-ig bővültek a feladatok, háttérintézmények száma, 2005-re viszont jelentősen csökkent. Egyes szervezetek, mint a Magyar Közigazgatási Intézet, a Kincstári Vagyoni Igazgatóság, a Hírközlési Intézmények más fejezetekhez kerültek, a Határon Túli Magyarok Hivatala, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal és a Nemzeti Sporthivatal pedig a MeH fejezethez soroltak. 2002-ben a hivatalvezető felügyeletéhez öt intézmény tartozott, 2005-ben már csak a MeH cím, az önálló költségvetési intézményként működő Területpolitikai Kormányzati Hivatal, továbbá a fejezeti kezelésű előirányzatok tartoztak a felügyelete alá. A szervezeti átszervezések kockázatait ellensúlyozta a MeH közigazgatási államtitkár irányítása alá tartozó szervezetek stabilitása.²⁴⁴

16. táblázat: A MeH létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből a Medgyessy-, és az első Gyurcsány-kormány idején

Évek	Létszám	Költségvetési előirányzat (m Ft)	Költségvetési teljesítés (m Ft)	A MeH támogatása részesedése az MK központi költségvetése kiadási főösszegéből
2002	kb. 700 ²⁴⁵	313 082,2	388 824,0	0,066%
2003	731	180 983,1	150 194,7	0,026%
2004	541	343 122,7	216 092,5	0,034%
2005	567	134 705,7	67 643,6	0,009%

²⁴⁴ Állami Számvevőszék Jelentés a Miniszterelnökség fejezet működésének ellenőrzéséről, 2006. június, 5-8.,
<https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2006/0612j000.pdf?download=true>

²⁴⁵ Sárközy Tamás: A nemzeti közép-kormány intézményrendszere

2006	566 ²⁴⁶	147 312,7	127 849,3	0,015%
-------------	--------------------	-----------	-----------	--------

Forrás: létszámadatok²⁴⁷ és zárszámadási törvények²⁴⁸

A ciklus során a szervezeti átstrukturálásoknak számszerű hatása is volt. A 2002-es nagy létszámú és költségvetésű hivatal 2006-ra az Antalli kormányzás korabeli állapotokat tükrözte. Kiss Elemér ideje alatt a szervezeti állomány nem apadt, Kiss Péter vezetésével a helyzet azonban megváltozott, a hivatal zsugorodott. A költségvetési támogatás folyamatosan visszaszorult, a hivatal támogatási ráfordítása 2005-ben érte el a mélypontot. Összességében ez a ciklus a szervezet állománya és kiadásai tekintetében messze elmaradtak az 1998-2002-es méretektől.

15. ábra: A miniszterek tevékenységének összehasonlítása három kormányzati ciklusban 1998 és 2006 között

Összehasonlítás szempontjai	I.Orbán-kormány (Stumpf István)	Medgyessy-kormány (Kiss Elemér)	I.Gyurcsány-kormány (Kiss Péter)
Hivatalvezető státusza	miniszter	miniszter	miniszter
Hivatalának apparátusa (a ciklus utolsó évében)	kb. 700 fő	731 fő	566 fő
Hivatalának költségvetése (teljes kiadási főösszeghez képest a ciklus utolsó évében, %-os értékben)	0,066 %	0,026%	0,015%
Hivatalvezető feladatkörébe	kormányzati kommunikáció	kormányzati kommunikáció	- koalíciós koordináció - szolgáltató állammal,

²⁴⁶ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja, 98-99.

²⁴⁷ T/11020. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/17290. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás három éves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról, T/881. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról

²⁴⁸ 2003: XCV. tv. A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2002. évi végrehajtásáról, T/4966, 2004: C. tv. A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/11020, 2005: CXVIII. tv. A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás három éves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról (Zárszámadás), T/17290, 2006: XCIX. tv. A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról, T/881, 2007: CXXVIII. tv. A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/3578

tartozó szakterületek	• kormányzati stratégia (STRATEK) • kincstári vagyongazdálkodás • referatúrarendszerben az összes jelentős kormányzati szakterület • országimázs	• kormányzati stratégia (STRATEK) • koalíciós koordináció • kormányzati informatika, valamint a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztése • Nemzeti Fejlesztési Tervvel és az EU-támogatások koordinálásával kapcsolatos feladatok • területfejlesztés és területrendezés • idegenforgalom • polgári nemzetbiztonsági szolgálat • határon túli magyarok és a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi ügyek • közpénzügyek ellenőrzése • romaügyek • egyházi kapcsolatok	kormányzati informatikával összefüggő feladatok • területpolitika • kormányzati koordinációja • kormány egyes megbízásainak ellátása • külkapcsolatok és nemzetpolitika • polgári nemzetbiztonsági szolgálat
Miniszterelnök helyettesítése és a kiválasztás szempontja ²⁴⁹	polgári titkosszolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter, majd a MeH vezető miniszter bizalmi elv és a MeH megerősített szerepe	MeH vezető miniszter bizalmi elv és a MeH megerősített szerepe	MeH vezető miniszter pártpolitikai súly

²⁴⁹ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 39.

Szerep az egyeztetési mechanizmusokban	• a közigazgatási államtitkári értekezletek vezetése • a Kormányülés résztvevője • a Kormánykabinet főszereplője • a politikai jellegű kiskabineti tanácskozások állandó résztvevője • az informális „hatosfogat” testületi ülésén résztvevő • a Nemzetbiztonsági Kabinet tagja²⁵⁰	• formálisan működő (inkább informális²⁵¹) Kormányülés résztvevője • (formálisan működő) Kormánykabinet tagja • Nemzetbiztonsági Kabinet tagja²⁵² • Integrációs Kabinet tagja²⁵³	• Társadalompolitikai Kabinet vezetője²⁵⁴ • Gazdasági Kabinet tagja²⁵⁵
--	--	--	---

Forrás: saját összeállítás

Stumpf István, Kiss Elemér és Kiss Péter is miniszteri rangban állt a hivatal élén. A hozzájuk tartozó szervezet számos változáson ment át, amely meglátszik létszámában és költségvetésében is. A Medgyessy-kormány alatt a MeH apparátusi némiképp túlszárnyalta az addigi dolgozók számát, míg a költségvetését jelentősen megnyírbálták. Ezt a visszaesést Kiss Péter minisztersége alatt még fokozódott. 2005-ös profiltisztításának eredményeképpen mind a létszámadatok, mind a hivatali költségvetési büdzsé jelentősen mérséklődött, így ebben az összehasonlítási modellben ő rendelkezett a legkisebb szervezeti háttérrel és Stumpf István a legnagyobb apparátussal.

A feladatkörök fókuszja jelentős különbséget mutat a három vezetés alatt. Stumpf hivatala egyrészt a politikai kormányzás megvalósításában vállalt szerepet, amelyhez szükséges a stratégiai és kommunikációs terület megerősítése és kiemelése, másrészt a tárcaközi koordinatív szerepét „járatta csúcsra” a referatúrarendszer

²⁵⁰ 1108/1998. (VIII. 13.) Korm. határozat A Kormány kabinetjeiről

²⁵¹ Sárközy Tamás: 2003 – az állami gigantónómia ellentmondásai kiéleződésének és a perlési botránypolitizálás kibontakozásának éve, In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004, 108.

²⁵² 1107/2002. (VI.18.) Korm. határozata a Kormány kabinetjeiről

²⁵³ 1107/2002. (VI.18.) Korm. határozata a Kormány kabinetjeiről

²⁵⁴ 1113/2004. (X.30.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1107/2002. (VI.18.) Korm. határozat módosításáról

²⁵⁵ 1113/2004. (X.30.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1107/2002. (VI.18.) Korm. határozat módosításáról

kiépítésével. Ennek okán referatúra feladatkörben a miniszter kormányzati súlya is nagyobb. Ezzel szemben Kiss Elemér hivatala szétforgácsolódik a szakterületi teendők sokasága miatt és a referatúrák helyett a koalícióval kapcsolatos koordinációs feladatokat lát el. Ez azonban nem jelent akkora lefedettséget vagy kapcsolatot a kormányzat egészére. Kiss Péter, ha nem is a Stumpf-féle hivatalig csupaszítja a feladatköröket, mindenképp koncentráltabb intézményt vezet, amely egy letisztultabb MeH profilt mutat.

Az mindenképpen fajsúlyos döntésként értelmezhető és a kutatás szempontjából releváns információ, hogy a polgári titkosszolgálatok felügyelete 2002 és 2006 között bekerült közvetlenül a MeH miniszter (államtitkári) irányítása alá került. Addig a területet tárca nélküli miniszterek felügyelték minden kormányzatban. A Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormány ezen változtatott, amely a MeH miniszter erős hatáskörét jelzi.

Mindhárom kormányzat alatt a Miniszterelnöki Hivatal minisztere kiemelkedik a kormányzatból, mert formálisan is ő a második számú vezető azáltal, hogy a kormányfő helyettese. A bizalmi elven kívül a tárca megerősített szerepe volt a kiválasztás elve az Orbán-kormány alatt és a Medgyessy-kormány kezdetén. Kiss Péter kinevezésével azonban pártpolitikai szempontok játszottak közre. A stratégiai lépés jelentősége, hogy Medgyessy Péter egy erős pártpolitikai háttérű személy beemelésével saját pozícióját erősítheti, amely végsősoron a tárca és egyúttal annak vezetőjének a súlyát növeli a kormányzati térben.

Stumpf István, egykori kancelláriaminiszter értékelése alapján a Medgyessy- és a Gyurcsány-kormányokban sűrűsödött a MeH hatásköre, túlságosan átpolitizálódott, a vezetőségéből kifolyólag instabil szervezet volt megterhelően sok hatalmi erőterrel. Mindez oda vezetett, hogy a munkaszervezet a közigazgatási-szakmai kormányzati döntések végrehajtására alkalmatlanná vált. Az Államreform Bizottság létrehozása és működtetése pedig hozzájárult volna, hogy a közigazgatás átalakítását és a fejlesztési forrásokat a kormányzatból kiszervezzék.²⁵⁶

2004-től a Gyurcsány-kormányokban a hivatalvezető helyettesítési funkciója nagyobb mozgásteret kapott. Függetlenedett azáltal, hogy nemcsak a kormányfő távollétében helyettesíthette, hanem általános jelleggel gyakorolta e felhatalmazást.²⁵⁷ A MeH

²⁵⁶ Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok, Századvég Kiadó, Budapest, 2014, 171-175.

²⁵⁷ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 36.

miniszter e titulusában (és később jogkörének nevezhető) pozíciója erősödött, amely elég erős felhatalmazás egy egyenrangú viszonyrendszerben.

Kiss Péter még a kormányzati döntéshozatali szerepkörben is tudta erősíteni miniszteri pozícióját. Az első Gyurcsány-kormány alatt szakkabinet kerül a vezetősége alá, ezzel pedig felhelyezi magát arra a térképre, amelyen csak néhány miniszter szerepel (pl. pénzügyminiszter, nemzetbiztonsági szolgálatokat vezető miniszter). Müller szerint²⁵⁸ ezzel a kabinetvezetők gyakorlatilag csúcsmiszterekké válnak és a miniszter sorából kiemelkednek.

4.4 A II. GYURCSÁNY- ÉS BAJNAI-KORMÁNY IDEJÉN MŰKÖDŐ HIVATAL VEZETÉSE

2006-ban a kisciklusos váltógazdálkodás²⁵⁹ megtört és a rendszerváltozás óta először nem került sor egymást követő ciklusban kormányváltásra. Az országgyűlési választások után ismét az MSZP-SZDSZ pártkoalíció alakított kormányt Gyurcsány Ferenc vezetésével. Kormányzati idejét még karakteres és markáns kormányfői stílusa ellenére sem tudta kitölteni, a ciklus vége előtt megfosztották miniszterelnöki pozíciójától.

Hivatalában sem maradt érintetlenül a vezetői szint, három miniszter váltotta egymást a Miniszterelnöki Hivatal élén. Két vezető esetében azonban rutinos, a hivatal működését jól ismerő személy került a hivatalvezetői székbe.

2006-ban a stratégiai kormányzás jegyében szervezte meg és építette fel struktúráját a második Gyurcsány-kormány, amely fő céljának az összehangolt kormányzati működés jelölték meg. Ez végsősoron hozzájárul a kormányfő és a kormány stratégiai irányító funkciójának megvalósulásához, ezért ennek a kormánynak is kiemelt érdeke volt a Miniszterelnöki Hivatal megerősítése, illetve annak közpolitikai koordinációs szerepének fokozása. Mindez pedig felveti a kancellária típusú kormányzás előtérbehelyezését. Szilvássy szerint ezt a kérdést a miniszterelnök és a miniszterek, valamint a kormánypártok kapcsolata dönti el. Ebben a relációban álláspontja szerint a miniszterekkel szembeni „erős” kormányfői jogok korlátozva vannak a koalíciós

²⁵⁸ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 34.

²⁵⁹ Csizmadia Ervin: Új típusú politikai konfliktusok 2006-ban, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2006-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2007, 61.

kényszer, a tárcavezetők politikai súlya és a koalíciós pártfrakciók által.²⁶⁰ Sárközy is az alkotmányjogi értelemben vett prezidenciális-félprezidenciális kormányzás létjogosultságát cáfolja a második Gyurcsány-kormány idején, amely megkérdőjelezhetetlen tény. A kormányfő ugyanis a kormányzati szervezetrendszerre továbbra sem gyakorol hatalmat, azon belül pedig van mozgástere a felépítés és a vezetés változtatására.²⁶¹

A ciklus legnagyobb reformjaként hagyott nyomot a kormányzati struktúra megreformálására kidolgozott 2006-os státusztörvény²⁶². A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény jogilag erősítette meg a miniszterelnök szerepét. Kormányfői jogosítványként deklarálták az összes állami vezető kinevezésének és felmentésének, a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyásának, illetve a saját irányítása alatt álló kormánybiztosok kinevezésének jogát. Továbbá törvényi felhatalmazással a miniszterek és a kormányhivatalok vezetőit is utasíthatja. Mandák szerint ennek, illetve a kormányzati döntéshozatal változtatásainak eredménye a miniszterelnök formális és informális hatalmának megerősödése és hivatalának kormányzati központtá való alakítása.²⁶³ A kutatás szempontjából a törvény legjelentősebb pontja, hogy az 1997-es szabályozással ellentétben (ami lehetőséget teremtett a miniszteri vagy államtitkár vezetésű pozíció megválasztásának) a 2006-os törvény kötelezővé tette a miniszteri jogállást.

A prezidencializáció végrehajtói hatalomra gyakorolt hatása meglátásom szerint folytatódott, amelynek révén tovább változott a miniszterelnöki jogkör, a MeH erősödött és szerkezetileg módosult, a hivatalvezető miniszter hatásköre pedig bővült.

²⁶⁰ Szilvásy György: A kormányzás és a közigazgatás megújításának első éve, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2006-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2007, 179-181.

²⁶¹ Sárközy Tamás: A kormányzati szervezetrendszer átalakítása, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2006-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2007, 165-166.

²⁶² 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

²⁶³ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja, 91.

4.4.1 A stratégiai irányító

„Az irányítás nem azt jelenti, hogy átveszem a vezetést.”

(Szilvásy György, 2006²⁶⁴)

A második Gyurcsány-kormány felállásakor egy rövid időre megtört Kiss Péter folytatólagos kancelláriaminiszteri regnálása, azonban miniszterelnök-helyettesi feladatkörét nem vesztette el. Az első Orbán-kormány óta fennálló szokást törte a 2006-os változtatás, miszerint a kancelláriaminiszter nem a kormányfő helyettese.

A MeH élére újonnan kinevezett Szilvásy György neve nem csengett ismeretlenül közigazgatási berkekben és minisztersége sem tűnt el nyom nélkül.

Szilvásy pályája során többször tartozott a hivatal vezetői stábjába, legmagasabbra rangra itt 1990 és 1995 között az Antall-kormányban tett szert helyettes államtitkárként, azt megelőzőleg pedig a rendszerváltást közvetlenül megelőző időkben miniszterhelyettes a Minisztertanács Hivatalában. Az intézményen kívül közigazgatási államtitkárként széleskörű szakmai tapasztalatokra tett szert különböző területeken a Horn-, a Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormányok idején. 2005-től pedig a miniszterelnök kabinetfőnöke volt. Az első Orbán-kormány időszakában került távolabb a közigazgatástól, Gyurcsány Ferenc gazdasági cégeiben vállalt vezetői szerepet.²⁶⁵ Az tehát nem kétséges, hogy széles látókörű, bizalmi emberként lett kormánytag 2006-tól, akinek a vezetése alatt a hivatali struktúra is megváltozott egy új ciklus kezdetével.

Állítása szerint politikusi köntöst kabinetfőnöki tisztségének betöltésétől vállalt. Előtte szigorúan bürokrataként tekintett magára, a fordulópontot képviselőjelöltsége hozta el az MSZP országos listáján a tavaszi választásokon, amelyen nem nyert mandátumot. Későbbi kabinetfőnöki posztjának és az azzal járó címzetes, majd politikai államtitkári már teljesen egyértelműen politikai elköteleződést jelentett, később pedig politikai felelősséggel járó miniszteri tisztséget vállalt. A vállalás hátterében a miniszterelnök személye és a párt vezetésének „első és második vonala” állt.²⁶⁶

²⁶⁴ Buják Attila: Hely a tetőn, 168 óra, 2006. június 15.,
https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2006_2/?pg=607&layout=s

²⁶⁵ Miklósi Gábor: A gépmester – Szilvásy György pályaképe, Magyar Narancs, 2006. augusztus 10.

²⁶⁶ Miklósi Gábor: A gépmester – Szilvásy György pályaképe, Magyar Narancs, 2006. augusztus 10.

Kiemelkedő munkabírási technokratának számított, akinek a közigazgatás modernizálása szívére volt, bár a kiterjedt adminisztratív változások társadalmi hatásait, kockázatait nem vette figyelembe vagy mérlegelte.²⁶⁷ A stratégiai kormányzás feltételeit kellett megteremtenie, ezért a hivatalban ismét helyet kapott a Stratégia Államtitkárság, a többi tárcánál pedig stratégiai tervező részlegek. 2007-től pedig az irányításával létrejött a kormány stratégiai háttérintézménye.²⁶⁸ Új feladata meg is követelte a felkészültséget és a dinamikus munkatempót, mert nem kizárólag működtetnie kellett, hanem át is kellett alakítani a rendszert.

Szilvász ezért részt vett az államtitkárok tárcaközi értekezletek elején, hogy tájékoztasson a kormányületekről és a fontosabb aktualításokról, illetve, hogy áthidalja, a kormányzati struktúraátalakításból adódó nehézségeket, mint például az összevont államtitkári funkció.²⁶⁹ A 2006-os státusz törvény egyik legnagyobb változtatása, amely az összes tárcát gyökeresen érintette és még inkább leterheltette a tárcák működését, így a Miniszterelnöki Hivatalét is. Szilvász megnyilvánulásából pedig az is kitűnik, hogy a miniszteri munkáját még összetettebbé tették az egyeztető értekezletek.

Hivatali teendői nemcsak a szerkezetváltoztatások okán sokasodtak meg, hatáskörére pedig számottevő befolyást gyakoroltak. Két jelentős kabinet tagja, a MeH-ben újonnan megalakult Államreform Bizottságban és a Nemzeti Fejlesztési Kabinetben. (Ezek mindegyikének a miniszterelnök az elnöke, amely még inkább erősíti a kormányfői pozíciót. Két olyan szervezet ugyanis, ahol a hatáskör okán jelentős hatalom koncentrálódik. Ezt az is jól jelzi, hogy a miniszterelnökhöz közeli két személy került a vezetéssel megbízott kormánybiztosi beosztásba, Draskovics Tibor, volt miniszterelnöki kabinetfőnök az Államreform Bizottság vezetésével és Bajnai Gordon, a Nemzeti Fejlesztési Kabinet vezetésével magaslott ki a kormányzati szervezetrendszerből. 2007-ben azonban mindkét bizottság megszűnt.)

A miniszterelnök közvetlen kabinetje is megszűnt erre az időre, ezzel pedig a „kétfejű” hivatali állapot, illetve a hivatalban lévő vezetők közötti megosztottság. Így a MeH lett a miniszterelnök nagy kabinetje, Szilvász pedig egyedüli miniszter és vezető hivatalában.

²⁶⁷ Miklósi Gábor: A gépmester – Szilvász György pályaképe, Magyar Narancs, 2006. augusztus 10.

²⁶⁸ Szilvász György: A kormányzás és a közigazgatás megújításának első éve, 179-181.

²⁶⁹ Miklósi Gábor: A gépmester – Szilvász György pályaképe, Magyar Narancs, 2006. augusztus 10.

Egyedülálló módon tárca nélküli miniszterek és kabinetfőnök hiányában a kormányfő legközvetlenebb támasza kizárólagosan a kancelláriaminiszter 2006 és 2007 között.

Sárközy szerint azonban még mindig nem lehetett a szervezetre a kormányfő és a kormány egységes közigazgatási intézményi munkaszerveként tekinteni, azaz kancelláriaként. Szervezeti szinten terebélyes, a tárcánkénti maximum 1 államtitkár helyett 2006-ban kezdetben 4, majd 10 MeH államtitkár dolgozott. Szilvásyra pedig túl sok politikai felelősség, feladat hárult.²⁷⁰ Nagyobb időbeli távlatból is úgy értékelte, hogy a miniszter szakmai munkája ezért akadozott.²⁷¹

16. ábra: A hivatalvezető alá rendelt közvetlen szervezeti egységek 2006-ban

1. számú melléklet	
A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti egységei	
1. A miniszterelnök közvetlen irányításával működik:	8. A Kormányirodát vezető szakállamtitkár közvetlen irányításával működik:
1.1 Miniszterelnöki Titkárság	8.1 Jogi és Közigazgatási Titkárság (főosztály)
1.1.1 Ügyfélkapcsolatok Főosztálya	8.2 Parlamenti Titkárság (főosztály)
1.1.2 Tanácsadók Titkársága	8.3 Kormányzati Iratkezelési Főosztály
1.1.3 Volt miniszterelnökök titkárságai	
2. A miniszter közvetlen irányításával működik:	9. A közszolgálati és közigazgatási minőségfejlesztési szakállamtitkár közvetlen irányításával működik:
2.1 Miniszteri Kabinet	9.1. Közzolgálati Főosztály
2.2 Nemzetbiztonsági Iroda	9.2. Közigazgatási Minőségfejlesztési és Innovációs Főosztály
2.3 Költségvetési Főosztály	9.3. Kormányzati Tisztviselői és Kintutvetési Főosztály
2.4 Pénzügyi és Számviteli Főosztály	
2.5 Ellenőrzési Főosztály	10. A közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos az Elektronikus-kormányzat-központ vezetője útján irányítja:
3. A kormányzati személyügyért felelős államtitkár közvetlen irányításával működik:	10.1. E- Közigazgatási Főosztály
3.1 Munkaügyi, Jogi és Biztonsági Főosztály	10.2. Koordinációs és Monitoring Főosztály
4. A koalíciós koordinációért felelős államtitkár közvetlen irányításával működik:	10.3. Hálózatfejlesztési és Védelemszervezési Főosztály
4.1 Koalíciós Koordinációs Iroda	
5. A külkapcsolatokért és nemzetpolitikáért felelős szakállamtitkár közvetlen irányításával működik:	A Szabályzat 5. § (4) bekezdése, 10. § (3) bekezdése és 16. § (5) bekezdése szerinti vezetői titkárságok a Hivatal szervezeti egységei.
5.1 Kül- és Biztonságpolitikai Főosztály	
6. A kormányzati kommunikációért felelős szakállamtitkár közvetlen irányításával működik:	
6.1 Rendezvényszervezési Főosztály	
6.2 Kormányzati Kutatási Főosztály	
6.3 Médiaelemző és Dokumentációs Főosztály	
7. A stratégiai koordinációért felelős szakállamtitkár közvetlen irányításával működik:	
7.1 Gazdaság- és Társadalompolitikai Főosztály	

Forrás: A miniszterelnök 1/2006. (MK 94.) ME utasítása a Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról, 1. számú melléklet

²⁷⁰ Sárközy Tamás: A kormányzati szervezetrendszer átalakítása, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2006-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2007, 162.

²⁷¹ Sárközy Tamás: A kormányzati szervezet modernizációjának eredményei és balsikerei (2006-2008), In: Sándor (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2008, 423.

Miközben a hivatalvezető ágazati feladatai megszűntek, egy nagyobb, jelentős területet rendeltek közvetlen felügyelete alá, amely komoly befolyást jelent kormányzati szerepében. A titkosszolgálatok vezetése ismét miniszteri feladatkörbe került. Bár 2002-től a területet tárca nélküli miniszter vezetése helyett a MeH felügyelete, azon belül kinevezett államtitkár alá vonták, 2006-tól már közvetlenül miniszteri hatáskör alá rendelt feladatkör (lásd. szervezeti ábra). Ennek okán természetesen a Nemzetbiztonsági Kabinet vezetője lett is a MeH miniszter, amely eddig vagy a belügyminiszter, vagy a honvédelmi tárcavezető kompetenciájába tartozott. A két terület áttelepítése alapvetően egy markáns kinyilatkoztatása a hivatalvezető megerősítésének, illetve a kormányfői jogkörök koncentrációjának.

Szekeres Imre, akkori honvédelmi miniszter úgy ítélte meg, ez jelentős jogkör egy miniszter számára. Problémának és helytelen megoldásnak tartja, hogy a MeH miniszter kapta a ciklus elején a kabinetvezetői feladatot. A kormányzati koordináció ugyanis nemcsak teljes munka, hanem időben összeegyeztethetetlen egyéb kiegészítő vagy nagy leterheltségű feladatkörökkel. A megválasztás háttérében azonban személyes és politikai okokra hivatkozik Szekeres, ami alapján a MeH miniszter jogkörében került a kabinetvezetés. (A kormányfő és az akkori honvédelmi miniszter közötti személyes feszültség, illetve az akkori igazságügyi és rendészeti miniszter hiányzó politikai háttere miatt lett a hivatalvezető kijelölve a feladatra.)²⁷²

A miniszter felügyeleti jogkörében további változtatások történtek. A honvédelmi minisztertől átkerült a kancelláriaminiszterhez a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal, amely a nem polgári célú (pl. titkosszolgálatok, határőrség, pénzügyőrség) frekvenciagazdálkodással kapcsolatos közigazgatási feladatokat látta el.

Szilvássy 2016-tól irányította még az öt nemzetbiztonsági szolgálat mellett a Nemzeti Biztonsági Felügyeletet, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központot, 2017-től a Határon Túli Magyarok Hivatalát, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt.²⁷³ Továbbá irányítási jogköre kiterjedt a kormány nevében a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalra, (a hatósági feladatok szakmai irányításának kivételével) a Központi Adatfeldolgozó és Nyilvántartó Hivatalra, a Távközlési Szolgálatra, (amelynek együttesen jogutódja a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi

²⁷² Interjú Szekeres Imrével

²⁷³ Sárközy Tamás: A kormányzati szervezetrendszer átalakítása, 162.

Hivatal,) valamint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségre és a Központi Szolgáltatási Főigazgatóságra.²⁷⁴ Utóbbi feladata a minisztériumok ingatlanainak üzemeltetése, a beszerzésekről való gondoskodás, gondnokság, szállítás, minisztériumok informatikai és hírközlési eszközparkjainak működtetése. 2007-től pedig a hivatal felügyelete alá tartozott a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, amely lényegében az összes minisztérium humánerőforrás-gazdálkodását (mint kiválasztási, képzési, előmeneteli és teljesítményértékelési rendszer) ellátja.²⁷⁵ Ezen tevékenységek összefogása a hivatal összkormányzati háttérmunkájaként és koordinációjaként értékelhető.

Giró-Szász András a kancelláriaminisztert a miniszterelnököt sorban követő legszélesebb körű jogosítvánnyal bíró tárcavezetőnek nevezte. A miniszter ugyanis nemcsak a központi államigazgatás átalakításáért felelt, hanem az államigazgatás megreformálásáért is. Az erőviszonyokra hatással volt az Államreform Bizottság és a Nemzeti Fejlesztési Tanács felállítása, márcsak a kulcsfontosságú területek ügyköre okán is, amely az uniós összegek elosztásáért, valamint a stratégiai döntések kialakításáért felelnek. A kabinettagság pedig informálisan felértékeli pozíciójukat, esélyt adva egyes kormánytagok háttérbeszorításának.²⁷⁶ Az Államreform Bizottság munkájáért azonban kormánybiztos felelt, amely nem teremtette meg a szélesmértékű hatalmi koncentrációt. Stumpf még a bizottság felállítása előtt utalt rá, hogy a területi államreform kidolgozása és végrehajtása még inkább hatással lehet a miniszter státuszára.²⁷⁷

A miniszter ugyanakkor munkaszervezetére kibővített kabinetként tekintett, nem tartotta az igazgatás „fejének”, bővülő feladatait azonban elismerte.²⁷⁸ Közjogilag nem tartotta helyesnek a kancelláriaminiszteri kifejezést²⁷⁹ és a korleírásból arra lehet következtetni, hogy nem terjeszkedett túl hivatali szerepén, legalábbis a miniszterelnöki relációban. Szükség is volt erre, hiszen a kormányzati kommunikáció egyeduralkodója akkoriban a kormányfő kizárólagos hatásköre volt, a stratégiaitervezés feladatköre pedig kikerült a

²⁷⁴ 160/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről

²⁷⁵ Szilvássy György: A kormányzás és a közigazgatás megújításának első éve, 179-183.

²⁷⁶ Giró-Szász András: Az elvek és a gyakorlat, *Heti Válasz*, 2006. július 13.

²⁷⁷ Stumpf István: Új államépítés, Alkotmányos és kormányzati kihívások. In: Gombár Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk.*, 91.

²⁷⁸ Cseke Hajnalka: Elég a lojalitás (Interjú Szilvássy Györggyel), *Figyelő*, 2006. június 15.

²⁷⁹ Buják Attila: *Hely a tetőn*, 168 óra, 2006. június 15.,

https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2006_2/?pg=607&layout=s

hivatalból.²⁸⁰ Szilvásyról régebbi és akkori kollégái, mint a magyar közigazgatási grémium legjobb szakemberéről nyilatkoztak.²⁸¹

Szilvásy egy 2008-as interjúban reflektált saját pozíciójára is az akkori kormányzaton belül. Úgy nyilatkozott, hogy a 2006-os kormányzati szerkezet és a hivatali struktúrája oly módon vált összetettebbé, amely a miniszterelnök központi, centralizált helyzetét nem volt képes megjeleníteni kellő erősséggel. Összegzése alapján *„2006-ban a következő hármass struktúra lett létrehozva a kormányfő alatti szinten. A miniszterelnök valóságos politikai helyettese nem a MeH-et vezető, hanem az akkori szociális- és munkaügyi miniszter volt, aki tehát nem a Miniszterelnöki Hivatalban tevékenykedett. Kiss Péter rendelkezett mindazokkal a lehetőségekkel, amelyekkel ezt a pozíciót be lehet tölteni, ugyanakkor ezért nem egyértelműen viselte a felelősséget. Noha úgy tűnt, hogy a MeH miniszter a kormányzás második embere, valójában nem kapott teljes felhatalmazást, nem rendelkezett teljeskörűen azokkal az eszközökkel, amelyekkel ezt meg tudta volna oldani. A miniszterelnök alatti szint harmadik szereplőjeként az Államreform Bizottság operatív vezetője, Draskovics Tibor említendő, aki birtokában volt a feladatának ellátásához szükséges jogosítványoknak, de megint csak részben rendelkezett a felelősséggel.”* Véleménye szerint ezek a diszfunkcionalitások eredményezték a kormányfő döntését, hogy a „korábban kint lévő helyettesének”, Kiss Péternek kellene betöltenie a kancelláriaminiszteri tisztséget.²⁸²

2007 derekán a miniszterelnök kormányátalakítása során legfőbb bizalmasát, Szilvásy Györgyöt is leváltotta, aki megtartotta a legerősebb feladatkörét és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete élén tárca nélküli miniszter lett a második Gyurcsány-kormányban végéig. Hivatalvezetői székébe a kormányfő visszaemelte az előző ciklusban tevékenykedő kancelláriaminisztert, Kiss Pétert.

²⁸⁰ Stumpf István: Új államépítés, Alkotmányos és kormányzati kihívások. In: Gombár Csaba (szerk.): Túlerhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk., 91.

²⁸¹ Miklósi Gábor: A gépmester – Szilvásy György pályaképe, Magyar Narancs, 2006. augusztus 10.

²⁸² Franczel Richárd: A Miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között, Kodifikáció és közigazgatás, 5., 2014/1. sz., 50.

4.4.2 A régi-új vezető

*„A mostani átalakítás célja az volt,
hogy egy egységes, erős csapat képét mutassuk fel,
hogy erősítsük a kormányzatot, növeljük a miniszterelnök mozgásterét.”
„Azért vállaltam most új feladatot, hogy együtt legyünk sikeresek.”
(Kiss Péter, 2014²⁸³)*

Kiss Péter a 2006-os kormányfelálláskor a MeH székéből visszatért eredeti feladatköréhez, mint szociális és munkaügyi miniszter. Ez visszalépésnek is tekinthető a miniszterelnökhöz legközelebbi pozícióból, miközben 2007 elején az MSZP tisztújító kongresszusán a párt alelnökévé választották. Gyurcsány Ferenc, akkori miniszterelnök pedig a párt elnöke lett, így Kiss ezúton maradt a kormányfő közvetlen környezetében. Ezt követően 2007 közepén Szilvássy leváltásával ismét Kiss Péter került a hivatal élére. A Medgyessy-kormányban Kiss Elemért váltotta, így a ciklus alatti pozícióváltás és egy másik hivatalvezető által megkezdett munkába sodródás nem ismeretlen helyzet számára. A kormányfő pedig Szilvássy, bizalmasának elvesztése után ismét a közigazgatásban bejáratos, a pártban befolyásos személyt választ háttérintézmények vezetésére és a vele legszorosabb munkakapcsolatú kormánytagnak.

Szilvássy-val ellentétben Kiss Péter politikai karrierje mindvégig botrányoktól mentes maradt, széleskörű politikai és szakmai kapcsolatokkal rendelkezett, társadalmi konszenzus esetén cselekedett. A párton belüli formális és informális hatalma olyannyira meghatározó volt, hogy nehéz lett volna meghatározni Gyurcsány Ferenc és közte melyikük befolyása nagyobb párton belül.²⁸⁴ Ezért ismét stratégia lehetett, hogy a kormányfő a gyenge és megerősített párttámogatottsága miatt Kiss személyével tompítaná a pártellenzéki hangokat. Kiss Péter kulcsszerepe abban is rejlett, hogy a kormányban való felelősségviselés okán csökkentené a párton belüli konfliktusokat (a kormányfő és párt között). Más megközelítésben pedig értékelhetjük a kormányon belüli párt és frakció ellenőrző, befolyásoló szerepkörnek is.

A 2007-es év kevésbé szólt a hivatali átalakításokról, sokkal inkább a napi ügyek menedzselése jelentett kihívást. (A 2006-os kormányalakítástól egy sor kényes politikai

²⁸³ M. László Ferenc: Kiss Péter (1959-2014) politikusi portréja, Magyar Narancs, 2014. július 29.

²⁸⁴ Cseke Hajnalka: Kiss Péter portréja. A csendes szoci., Figyelő, 2007. június 21.

helyzetre, válságra kellett azonnali megoldást, stratégiát találni, amely leginkább a kormányfő erős kommunikációját és jelenlétét követelte meg. Ezáltal vélhetően a hivatali és a hivatalvezetői fókusz is a kommunikációs stábra helyeződött.)

Kiss hivatalba állásakor másik két miniszter kinevezése is megtörtént, akik szervezetileg a MeH-be kerültek. Elődje, Szilvássy György, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter és Draskovics Tibor, újonnan kinevezett kormányzati koordinációért felelős tárca nélküli miniszter osztotta meg a hivatalvezető intézményi hatalmát. Utóbbi megosztotta a MeH működését, ugyanis számos helyzetben átvette a miniszteri funkciókat (pl. Államtitkári Értekezletek vezetésével). A megkettőzött helyzet 2008-ig tartott, amikor a tárca nélküli miniszter más pozíciót kapott.²⁸⁵ Draskovics szerint²⁸⁶ 2007-re kiderült, hogy a MeH ezen működésével képtelen volt mindent önállóan kezelni, ezért vont a kormányfő három miniszter irányítása alá a feladatköröket.

Mindenesetre Kisst a párt legtekintélyesebb politikusának tekintették. Érdekes helyzet alakult ki a státusztörvény alapján a Miniszterelnök Hivatal „irányító” kormányfő és az azt „vezető” miniszter között, amely példanélkülinek is tekinthető az európai modellekben. A hivatalvezető a maga, terjedelmes kabinetje által vezet, a miniszterelnök pedig kabinetfőnökén keresztül erősítette mozgásterét a hivatalban.²⁸⁷ Rövid kihagyás után 2007-ben ismét visszaállították a kabinetirodát és a kabinetfőnök tisztségét.

Egy másfajta kettősség is tapasztalható a hivatalvezető helyzetében. Egyfelől – a miniszterelnök-helyettesítésen kívül is – társ-kormányfői erősségű Kiss szerepe. Ezt támasztja alá, hogy uralja a pártot és hidat képez a kormányfő és a párt között. Másfelől azonban hivatalán belül osztozik a hatalmon szintén a kormányfőhöz közeli, karakteres miniszterekkel.

²⁸⁵ Sárközy Tamás: A kormányzati szervezet modernizációjának eredményei és balsikerei (2006-2008), 424.

²⁸⁶ Nagy József: Jó ez így? (interjú), 168. óra, 2007. július 12., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2007_3/?pg=71&layout=s

²⁸⁷ Sárközy Tamás: A kormányzati szervezet modernizációjának eredményei és balsikerei (2006-2008), 423.

17. ábra: A hivatalvezető alá rendelt közvetlen szervezeti egységek 2008-ban

1. számú függelék

A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti egységei

1. A miniszter irányításával
 - 1.1. Miniszteri Kabinet
 - 1.1.1. Miniszteri Titkárság
 - 1.2. Ellenőrzési Főosztály
2. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter irányításával
 - 2.1. Miniszteri Titkárság
 - 2.2. Nemzetbiztonsági Iroda
 - 2.2.1. Tanácsadó és Információs Osztály
 - 2.2.2. Jogi és Közigazgatási Osztály
 - 2.2.3. Költségvetési, Igazgatási és Informatikai Osztály
 - 2.2.4. Ellenőrzési Osztály
 - 2.3. Nemzeti Biztonsági Felügyelet
 - 2.3.1. Általános Biztonsági Osztály
 - 2.3.2. Nemzetközi Együttműködési Osztály
 - 2.3.3. Nemzeti Titokvédelmi és Iparbiztonsági Osztály
 - 2.3.4. Elektronikus Biztonsági Osztály
3. A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető államtitkár irányításával
 - 3.1. Miniszterelnöki Titkárság
 - 3.1.1. Volt miniszterelnökök titkárságai
 - 3.2. Kabinetfőnök Titkársága
 - 3.2.1. Operatív Működésért Felelős Osztály
 - 3.2.2. Politikai Főtanácsadók Osztálya

- 3.3. Kormányzati Kutatási és Elemzési Főosztály
 - 3.3.1. Kormányzati Kutatási Osztály
 - 3.3.2. Média-Kommunikációs Kutatási Osztály
 - 3.3.3. Politikai Elemzők Osztálya
- 3.4. Miniszterelnöki Programszervezési és Ügyfélszolgálati Főosztály
 - 3.4.1. Miniszterelnöki Felkészítő Osztály
 - 3.4.2. Miniszterelnöki Programszervező Osztály
 - 3.4.3. Ügyfélszolgálatok Osztálya
- 3.5. Politikai és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya
 - 3.5.1. Regionális Kapcsolatok Osztálya
 - 3.5.2. Koordinációs Osztály
 - 3.5.3. Társadalmi Kapcsolatok Osztálya
4. A miniszterelnök kabinetfőnöke helyettesének irányításával
 - 4.1. Szakállamtitkár Titkársága
- 4.2. Szakpolitikai Stratégiai Tervezésért Felelős Főosztály
5. A kormányzati kommunikációért felelős szakállamtitkár irányításával
 - 5.1. Szakállamtitkár Titkársága
 - 5.2. Kormányzati Kommunikációért Felelős Főosztály
 - 5.2.1. Marketing Kommunikációs Osztály
 - 5.2.2. PR Osztály
 - 5.2.3. Rendezvényszervezési Osztály
 - 5.3. Kormányzati Sajtóközpont és Stratégiai Tervező Főosztály
 - 5.3.1. Kormányzati Sajtóközpont és Szóvivői Iroda
 - 5.3.2. Webszerkesztő Osztály
 - 5.3.3. Tárcakapcsolati Osztály
 - 5.3.4. Kormányzati Tervező Osztály
 - 5.3.5. Kormányzati Kommunikációt Figyelő és Archiváló Osztály
 - 5.3.6. Sajtó Osztály
 - 5.3.7. Médiaelemző Osztály
 - 5.3.8. Dokumentációs Osztály
 - 5.3.9. Szöveg-előkészítő Osztály
6. A kül- és biztonságpolitikáért felelős szakállamtitkár irányításával
 - 6.1. Szakállamtitkár Titkársága
 - 6.2. Kül- és Biztonságpolitikai Főosztály
 - 6.2.1. Politikai Osztály
 7. Az általános államtitkár irányításával
 - 7.1. Államtitkár Titkársága
 - 7.1.1. Gyermekesély Iroda

- 7.2. Kormányzati Tisztviselői és Kintetési Főosztály
 - 7.3. Parlamenti Titkárság
8. A szakpolitikai szakállamtitkár irányításával
 - 8.1. Szakállamtitkár Titkársága
 - 8.2. Szakpolitikai Főosztály
 - 8.2.1. Gazdaságpolitikai és Környezetvédelmi Osztály
 - 8.2.2. Társadalompolitikai és Önkormányzati Osztály
 - 8.3. Társadalmi Párbeszéd Koordinációs Iroda
 - 8.3.1. Ügyfélszolgálati Osztály
9. A kisebbség- és nemzetpolitikáért felelős szakállamtitkár irányításával
 - 9.1. Szakállamtitkár Titkársága
 - 9.2. Nemzetpolitikai Ügyek Főosztálya
 - 9.2.1. Támogatáspolitikai Osztály
 - 9.2.2. Koordinációs Osztály
 - 9.2.3. Stratégiai és Fejlesztéspolitikai Osztály
 - 9.3. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Főosztály
 - 9.3.1. Kisebbségi Jogi és Önkormányzati Osztály
 - 9.3.2. Stratégiai, Fejlesztéspolitikai és Támogatási Osztály
 - 9.3.3. Kisebbségpolitikai Osztály
 - 9.4. Program Koordinációs Főosztály
10. Az igazgatási szakállamtitkár irányításával
 - 10.1. Szakállamtitkár Titkársága
 - 10.2. Költségvetési Főosztály
 - 10.2.1. Gazdálkodási Osztály
 - 10.2.2. Felügyeleti Osztály
 - 10.3. Pénzügyi és Számviteli Főosztály
 - 10.3.1. Pénzügyi Osztály
 - 10.3.2. Számviteli Osztály
 - 10.3.3. Illetmény-számfelvetési Osztály
 - 10.4. Személyügyi, Jogi Képviseleti és Biztonsági Főosztály
 - 10.4.1. Munkaügyi Osztály
 - 10.4.2. Jogi Képviseleti Osztály
 - 10.4.3. Vagyonynyilvántartó-nyilvántartó és Ellenőrzési Osztály
 - 10.4.4. Biztonsági Osztály
11. A jogi és közigazgatási államtitkár irányításával
 - 11.1. Államtitkár Titkársága
 - 11.2. Kormányiroda
 - 11.2.1. Jogi Osztály
 - 11.2.2. Koordinációs Osztály

11.3. Kormányzati Iratkezelési Főosztály

12. A kormányzati személyügyi és közszolgálati szakállamtitkár irányításával

- 12.1. Szakállamtitkár Titkársága
- 12.2. Kormányzati Személyügyi Fejlesztési Programok Főosztály
 - 12.2.1. EU Elnökség Képzési és Fejlesztési Osztály
 - 12.2.2. Közigazgatási Személyügyi Reform Fejlesztési Osztály
 - 12.2.3. Közigazgatási Személyügyi Reform Szervezési Osztály
 - 12.2.4. Közigazgatási Személyügyi Reform Támogatáskezelési Osztály
- 12.3. Közszolgálati Főosztály
 - 12.3.1. Közszolgálati Szabályozási Osztály
 - 12.3.2. Közszolgálati Jogalkalmazási és Módszertani Osztály

13. A koalíciós koordinációért felelős államtitkár irányításával

13.1. Koalíciós Koordinációs Iroda

14. A közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos mint a Miniszterelnöki Hivatal államtitkára irányításával

- 14.1. Államtitkár Titkársága
- 14.2. E-közigazgatási Főosztály
 - 14.2.1. Stratégiai és Nemzetközi Osztály
 - 14.2.2. E-ügyintézési Osztály
 - 14.2.3. Készletügyi Szervek Iroda
- 14.3. Hálózati és Rendszerfelügyeleti Főosztály
 - 14.3.1. Közszolgáltatás-fejlesztési Osztály

Forrás: A Miniszterelnök 1/2008. (MK 57.) ME utasítása a Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról

2008-ra Kiss Péter vezetése alatt javult a hivatal kormányt segítő parlamenti munkája, illetve a Társadalmi Párbeszéd Koordinációs Iroda létrehozásával a civil társadalommal való nexus is²⁸⁸. Utóbbi elősegítésében közrejátszhatott Kiss Péter korábbi munkatapasztalata és habitusa.

Összességében Kiss változtatott a hivatali működésen és a munka is hatékony lett, de a – státusztörvény megerősítésével – kivált kabinetiroda funkcionálásával a „kétfejűség” ismét valós probléma volt. A túlméretezett és szervezeten túltagolt bélyegek szintén az intézmény jelzői maradtak.²⁸⁹

2007-ben a szakmai kabinetekben is történtek változások. A Nemzetbiztonsági Kabinet vezetése kikerült a hivatalvezető ressortjából, azt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter kapta meg. A Társadalompolitikai Kabinetet, amelyet szociális és munkaügyi miniszterként Kiss Péter vezetett megtarthatta hivatalvezetőként.²⁹⁰ Így a MeH vezető maradt egy kabinet élén a pénzügyminiszter által vezetett Gazdasági Kabinet és a Nemzetbiztonsági Kabinet mellett.

A második Gyurcsány-kormány alatt egy új kormányzati dinamika és kormányfői erőter alakult ki. A kormányfő erős, kancellári típusú vezetésében a kormány helyett a miniszterelnököt körülbástyázó bizalmi kabinet kapott hangsúlyos szerepet. Stumpf szerint ebben a kialakult helyzetben nem a Miniszterelnöki Hivatal a hatalomkoncentráció legfőbb tartópillére és központja, hanem a miniszterelnök, és ennek egyik forrása régebbi szövetségesének a kancelláriumminiszteri kinevezése. Ez is hozzájárult a megszokott kormányzati szerkezet mellett egy olyan hatalmi felépítéshez, amelyben az informális befolyás vált jelentőssé. Három ilyen centrumot is megjelöl és nevesít: Draskovics Tibor, mint változó területen mozgó aktor, a kormányfői kabinetet

²⁸⁸ Sárközy Tamás: A kormányzati szervezet modernizációjának eredményei és balsikerei (2006-2008), 424.

²⁸⁹ Sárközy Tamás: A kormányzati szervezet modernizációjának eredményei és balsikerei (2006-2008), 424.

²⁹⁰ 1045/2007. (VII.1.) Korm. határozat A Kormány kabinetjeiről szóló 1068/2006. (VII.13.) Korm. határozat módosításáról

vezető Gál J. Zoltán és a kancelláriát vezető Kiss Péter, akik között egyébként a belső harc állandó volt, viszonyukat küzdelem jellemezte.²⁹¹ Az új erőterben megerősödött személyek a kormányban elfoglalt pozíciójukra is hatással vannak. Ha a hagyományos kormányzati működés háttérbe is szorult, abban kiemelkedhetett Kiss Péter kormánytagként.

4.4.3 A válságkezelő

„Azt gondolom, a Miniszterelnöki Hivatal irányítása tulajdonképpen nem más, mint a kormányzás, maga a kormányzás koordinációja, a kormányzásban részt vevő szaktárcák és a tárca nélküli miniszterek tevékenységének egy reményeim szerint jó színvonalú koordinációja.”
(Molnár Csaba, 2009²⁹²)

Az MSZP-SZDSZ koalíció megszűnése után 2009-ben, a ciklus vége előtt 1 évvel, a kormányfő lemondott. Bajnai Gordon, akkori nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter, újonnan kijelölt miniszterelnök a kormányból választott magának hivatalvezetőt. A miniszterelnök nagyrészt megtartotta a kormány tagjait, Kiss Pétertől azonban megvált és egy különleges módját választotta a megtartásának. Kist tárca nélküli miniszterként társ-kormányfő-helyettesi pozícióba emelte.

Molnár Csaba a második Gyurcsány-kormányban rövid ideig tölthetett be miniszteri posztot a közlekedési, hírközlési és energiaügyi tárca élén. Ezt megelőzően is vezetői pozíciót töltött be, 2006-ban a Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács elnöke, majd 2008-ban a Bajnai Gordon által vezetett minisztérium államtitkára volt. Politikai

²⁹¹ Stumpf István: Kormányválságtól a válságkormányzásig, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2009, 476-477.

²⁹² Molnár Csaba, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ülése, 2009. április 14., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz38/bizjkv38/AIB/0904142.htm>

ambíciói azonban még korábbra nyúlnak vissza. 2006-ig Gyurcsány Ferenc kormányfőt helyettesítette, majd váltotta a párt Győr-Moson-Sopron megyei elnökeként lett.²⁹³

Bajnai Gordon felkérésére és az általa hangsúlyozott kormányzati kinyilatkoztatására, Molnár tiszttában volt 1 éves kancelláriaminiszteri küldetésével. Bajnai Gordonnal válságkezelő kormányzást tűzött ki célul, amelynek központjaként a Miniszterelnöki Hivatalt jelölte meg. A tárcavezetők bemutatásakor sejteni lehetett, hogy a hivatali struktúra és a hivatalvezető szerepe nem marad változatlan. Az eddigi döntés-előkészítési, koordinációs és végrehajtás ellenőrzési feladatokat egy „fókuszáltabb” és kisebb hivatalban képzelte el.²⁹⁴ Tehát a kormányfői szándék egyrésről a hivatali működésre és másrésről a hivatalvezetőjének klasszikus szerepére öltött testet, amellyel idomulnia is kell a rendkívüli válságkezelő magatartáshoz.

Végsősoron Molnár Csaba kérése alapján valósult meg egy klasszikus, profiltisztított hivatali működés, amelynek kialakítására ráhatása is volt lehetett, a szervezeti rend kialakításánál jelen volt.²⁹⁵ Úgy gondolta, hogy a MeH vezetése tipikusan politikai feladat, amely megköveteli a minisztériumok, a frakció munkájának, valamint az Országgyűlés működésének ismeretét. Ezenkívül ő vezette az államtitkári értekezleteket, kapcsolatot tartott a frakcióval és a parlamenttel. Speciális koordinációs feladatot emlegetett, amelyet egyrésről indokolhatott a különleges (ügyvezetői kormány) helyzet, másrésről az abból fakadó szoros ütemezés.²⁹⁶

2009-ben sajátos helyzet alakult ki, először osztozott a kormányfői-helyettesítési szerepkörön két miniszter. Első helyen és politikai feladatkörben foglalt helyet Kiss Péter, a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter, igazgatási feladatkörben pedig a kancelláriaminiszter.²⁹⁷ Így Molnár Csaba feladatai jól lehatárolhatóan a következőkre koncentráálódtak: a kormányzati döntés-előkészítésben

²⁹³ Molnár Csaba, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ülése, 2009. április 14., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz38/bizjkv38/AIB/0904142.htm>

²⁹⁴ Bajnai Gordon: A miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság kifejezéséről és az új miniszterelnök megválasztásáról szóló országgyűlési határozati javaslat vitája, 2009. évi tavaszi ülés, 2009. április 14. (202. szám)

²⁹⁵ Molnár Csaba, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ülése, 2009. április 14., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz38/bizjkv38/AIB/0904142.htm>

²⁹⁶ Pugor András: A kancellár bélyege, 168 óra, 2009. április 30., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2009_2/?pg=213&layout=s

²⁹⁷ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 36.

vett részt, kormánykabinetben helyettesített szükség esetén.²⁹⁸ Ez is jelzi, hogy ilyen értelemben a MeH irányító miniszter mellé kiemelték egy politikailag meghatározó minisztert, aki nemcsak a hivatalban működik szervezetileg, hanem a kormányfő helyettesítésében is.

Molnár Csabának határozott elképzelései voltak a hivatal vezetéséről, valamint arról, hogy milyen szerepet szán magának. A koncepciónak a kormányfő teret is adott. Érdekes kérdésként merül fel, amelyet Kiss Elemér is kutatott, hogy a klasszikus feladatkörrel ellátott hivatalvezető miniszteri rangban vezesse-e a tárcát vagy elegendő az államtitkári szint az intézmény csúcsára. Itt ráadásul a karcsú hivatali struktúrának szándéka is megjelenik, amely kevésbé intézményi formában kevésbé von maga után egy csúcsminisztériumi méretet. Ezért érdemes vizsgálni, hogy a hivatalvezető miniszteri státuszban mennyire kap jelentős és kitüntetett szerepet a kormányban.

Molnár Csaba hivatali szervezete tisztult a „szakértő karakterű válságkezelő kormányzásban”. Fő feladataként határozta meg a stratégiai megtervezést, illetve a kormány munkájának stratégiai koordinációját és irányítását. Nyilatkozatában azt hangsúlyozza, hogy a határidők pontos betartását vállalják a minisztériumokkal.²⁹⁹ Ebben rejlik egyfajta egyenrangúság érzetét keltő és a dominanciát kerülő magatartás. Nem a „tárcákfelettség” érzetét sugallja, hanem inkább a szoros együttműködésben rejlő célmegvalósítást.

Az akkori kormányzat egészét tekintve nagy átalakítás ment végbe a Miniszterelnöki Hivatalban. A feladatok egy része jelentősen kibővült a válságkezelés hatására, amely a fő irányvonalat képviselte, más területek azonban kisebb hangsúlyt kaptak vagy teljesen eltűntek.

A szervezeti felépítésből is jól látható, hogy hivatalában két tárca nélküli miniszter kapott helyet, akik közül egyikőjük a feladatánál fogva jelentőséggel bír: a titkosszolgálatokat felügyelő miniszter, a másik: (személyéből fakadóan nem elhanyagolható) a Kiss Péter által vezetett társadalompolitikai terület.

²⁹⁸ Pugor András: A kancellár bélyege, 168 óra, 2009. április 30., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2009_2/?pg=213&layout=s

²⁹⁹ Mit is csinál Molnár Csaba miniszter, HVG, 2009. április 23.

18. ábra: A miniszter alá rendelt közvetlen szervezeti egységek 2009-ben

<i>Melléklet a 2/2009. (IV. 18.) ME utasításhoz</i> „1. számú függelék A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti egységei 1. A miniszter irányításával 1.1. Miniszteri Kabinet 1.1.1. Miniszteri Titkárság 1.2. Ellenőrzési Főosztály 2. A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető államtitkár irányításával 2.1. Kabinetfőnök Titkársága 2.2. Politikai és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya 2.2.1. Regionális Kapcsolatok Főosztálya 2.2.2. Koordinációs Osztály 2.2.3. Társadalmi Kapcsolatok Osztálya 3. A Miniszterelnöki Kabinetiroda operatív működéséért felelős szakállamtitkár irányításával 3.1. Szakállamtitkár Titkársága 3.2. Politikai Főtanácsadók Főosztálya 3.3. Miniszterelnöki Igazgatási és Személyügyi Főosztály 3.3.1. Ügyféלקapcsolatok Osztálya 3.3.2. Volt miniszterelnökök titkárságai 3.4. Kormányzati Kutatási és Elemzési Főosztály 3.4.1. Kormányzati Kutatási Osztály 3.4.2. Média-Kommunikációs Kutatási Osztály 3.4.3. Politikai Elemzők Osztálya 4. A miniszterelnök nyilvános szerepléseitől felelős szakállamtitkár irányításával 4.1. Szakállamtitkár Titkársága 4.2. Miniszterelnöki Felkészítő és Programszervező Főosztály 4.2.1. Miniszterelnöki Felkészítő Osztály 4.2.2. Miniszterelnöki Programszervező Osztály 5. A kül- és biztonságpolitikáért felelős szakállamtitkár irányításával 5.1. Szakállamtitkár Titkársága		
5.2. Kül- és Biztonságpolitikai Főosztály 5.2.1. Politikai Osztály 6. A válságkezelő program végrehajtásának összehangolásáért felelős kormánybiztos mint a Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkára irányításával 6.1. Válságkezelési Koordinációs Főosztály 7. A politikai kapcsolatokról felelős államtitkár irányításával 7.1. Államtitkár Titkársága 7.1.1. Lakossági Kapcsolatok Osztálya 7.2. Kormányzati Tisztviselői és Képzési Főosztály 8. A kormányzati kommunikációért felelős szakállamtitkár irányításával 8.1. Szakállamtitkár Titkársága 8.2. Kormányzati Kommunikációért Felelős Főosztály 8.2.1. Marketing Kommunikációs Osztály 8.2.2. PR Osztály 8.2.3. Rendszervisszervezési Osztály 8.3. Kormányzati Sajtóközpont és Stratégiai Tervező Főosztály 8.3.1. Kormányzati Sajtóközpont és Szóvivői Iroda 8.3.2. Webszerkesztő Osztály 8.3.3. Társadalmi Kapcsolatok Osztály 8.3.4. Kormányzati Tervező Osztály 8.3.5. Kormányzati Kommunikációt Figyelő és Archiváló Osztály 8.3.6. Sajtóosztály 8.3.7. Médiaelemző Osztály 8.3.8. Dokumentációs Osztály 8.3.9. Szöveg-előkészítő Osztály 9. A jogi és közgazdasági államtitkár irányításával 9.1. Államtitkár Titkársága 9.2. Kormányiroda 9.2.1. Jogi Osztály 9.2.2. Koordinációs Osztály 9.3. Parlamenti Titkárság 9.4. Kormányzati Iratkezelési Főosztály 10. Az igazgatási államtitkár irányításával 10.1. Államtitkár Titkársága 10.2. Kötségvetési Főosztály 10.2.1. Gazdálkodási Osztály 10.2.2. Felügyeleti Osztály 10.3. Pénzügyi és Számviteli Főosztály 10.3.1. Pénzügyi Osztály 10.3.2. Számviteli Osztály 10.3.3. Illetmény-számviteli Osztály 10.4. Személyügyi, Jogi Képviseleti és Biztonsági Főosztály		
10.4.1. Személyügyi Osztály 10.4.2. Jogi Képviseleti Osztály 10.4.3. Biztonsági Osztály 11. A kormányzati személyügyi és közszolgálati szakállamtitkár irányításával 11.1. Szakállamtitkár Titkársága 11.2. Kormányzati Személyügyi Fejlesztési Programok Főosztály 11.2.1. EU Elnökség Képzési és Fejlesztési Osztály 11.2.2. Közigazgatási Személyügyi Reform Fejlesztési Osztály 11.3. Köszölgélati Személyzetpolitikai Főosztály 11.3.1. Közigazgatási Személyzet- és Minőségpolitikai Osztály 11.3.2. Köszölgélati Szabályozási, Jogalkalmazási és Módszertani Osztály 12. Az infokommunikációért felelős kormánybiztos mint a Miniszterelnöki Hivatal államtitkára irányításával 12.1. Államtitkár Titkársága 13. Az infokommunikációért és e-közigazgatásért felelős szakállamtitkár irányításával 13.1. Szakállamtitkár Titkársága 13.2. E-közigazgatási Főosztály 13.2.1. Stratégiai és Nemzetközi Osztály 13.2.2. E-ügyintézési Osztály 13.3. Hálózati és Rendszerteljesítési Főosztály 13.3.1. E-szolgáltatásfejlesztési Osztály 13.4. Infokommunikációs Főosztály 13.4.1. Programmenedzsment Osztály 13.4.2. E-gazdaság akadálymentesítése Osztály 13.4.3. Elektronikus Hírközlési Osztály 14. A keleti gazdasági kapcsolatokkal összefüggő kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős kormánybiztos mint a Miniszterelnöki Hivatal államtitkára irányításával 14.1. Államtitkár Titkársága 15. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter irányításával 15.1. Miniszteri Titkárság 15.2. Nemzetbiztonsági Iroda 15.2.1. Tanácsadó és Információs Osztály 15.2.2. Jogi és Közigazgatási Osztály 15.2.3. Kötségvetési, Igazgatási és Informatikai Osztály 15.2.4. Ellenőrzési Osztály 15.3. Nemzeti Biztonsági Felügyelet 15.3.1. Általános Biztonsági Osztály 15.3.2. Nemzetközi Együttműködési Osztály 15.3.3. Nemzeti Titokvédelem és Iparbiztonsági Osztály 15.3.4. Elektronikus Biztonsági Osztály		
16. A társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter irányításával 16.1. Miniszteri Titkárság 17. A társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter tevékenységében közreműködő államtitkár irányításával 17.1. Államtitkár Titkárság 17.1.1. Gyermekesély Iroda 17.2. Társadalmi Párbeszéd Koordinációs Iroda 17.2.1. Igazgatási Monitoring Osztály 18. A társadalompolitikai szakállamtitkár irányításával 18.1. Szakállamtitkár Titkársága 18.2. Társadalompolitikai Főosztály		
18.2.1. Szakpolitikai Osztály 18.2.2. Társadalompolitikai Kabinet Titkársága 19. A kisebbség- és nemzetpolitikáért felelős szakállamtitkár irányításával 19.1. Szakállamtitkár Titkársága 19.2. Nemzetpolitikai Ügyek Főosztálya 19.2.1. Támogatáspolitikai Osztály 19.2.2. Koordinációs Osztály 19.2.3. Stratégiai és Fejlesztéspolitikai Osztály 19.3. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Főosztály 19.3.1. Kisebbségi Jogi és Önkormányzati Osztály 19.3.2. Stratégiai, Fejlesztéspolitikai és Támogatási Osztály 19.3.3. Kisebbségpolitikai Osztály"		

Forrás: A miniszterelnök 2/2009. (IV.18.) ME utasítása a Miniszterelnöki Hivatal szervezeti és működési szabályzatáról szóló 1/2008. (MK 57.) ME utasítás módosításáról

A miniszter a párhuzamosságok megszüntetését is zászlajára tűzte, leginkább a szakmapolitikai egyeztetés és előkészítés, illetve a jogi és közigazgatási államtitkárság kapcsán. A tükörreferatúra-rendszer kiépítését határozottan elutasította, mert szerinte ez csorbítja az önálló miniszteri felelősséget.³⁰⁰

2009-ben három szakmai kabinet állt fel, amelyekben meghívotti tagként vesz részt a MeH miniszter.³⁰¹ Kabinetvezetői szerep nem jutott neki, mert a Nemzetbiztonsági

³⁰⁰ Molnár Csaba, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ülése, 2009. április 14., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz38/bizjvk38/AIB/0904142.htm>

³⁰¹ A Kormány 1047/2009. (IV.13.) Korm. határozata a Kormány kabinetjeiről

Kabinetet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter vezette, a Társadalompolitikai Kabinetet immáron a területért (társadalompolitikai összehangolásért) felelős miniszter Kiss Péter személyében. Ez esetben nemcsak egy jelentős vezetői szereptől esett el, hanem a területek is kikerültek az irányítása alól.

4.4.4 Miniszterkép a közvéleményben 2006 és 2009 között

Szilvász György népszerűségi indexe – elődjéhez képest – alacsony értékekkel indult és romló tendenciát mutatott, amely betudható a vele kapcsolatos akkori média híreknek. A 2006-os augusztus 20-ai tragédia okán ugyanis neve egyre többször szerepelt a médiában, mint a felelős szerv vezetője. Szilvász távozásában nagymértékben közrejátszhatott alacsony népszerűsége és megítélése az események kapcsán.

17. táblázat: MeH miniszter népszerűsége 2006 és 2010 között

(átlagpontoszámok 0-100, 0 = nagyon ellenszenves, 100 = nagyon rokonszenves)

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.	XI.	XII.
Kiss Péter (2006 ³⁰²)	46	47	46	48	47	44						
Szilvász Gy.(2006 ³⁰³)						35	37	36	34	35	35	33
Szilvász Gy.(2007 ³⁰⁴)	32	32	32	32	30	31						
Kiss Péter (2007 ³⁰⁵)							39	37	39	35	35	36

³⁰² Závecz Tibor: Érzelmek viharában pártok és vezetőik - Pártpreferenciák és politikusok megítélése 2006-ban, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2006-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2007, DVD

³⁰³ Závecz Tibor: Érzelmek viharában pártok és vezetőik - Pártpreferenciák és politikusok megítélése 2006-ban, DVD

³⁰⁴ Závecz Tibor: Fölényben az ellenzék, Pártok és politikusok megítélése a közvéleményben, 2007-ben, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2009, DVD

³⁰⁵ Závecz Tibor: Fölényben az ellenzék, Pártok és politikusok megítélése a közvéleményben, 2007-ben, DVD

Kiss Péter (2008 ³⁰⁶)							34	36	35	34	34	33
Kiss Péter (2009 ³⁰⁷)	34	33	30	31								

Forrás: saját szerkesztés

Bár Kiss Péter kancelláriaminiszteri pozíciójában kedveltségi értékei elmaradnak az első Gyurcsány-kormány megítélésétől, az általánosságban megállapítható, hogy a második Gyurcsány-kormány alatt a politikusoknak általános bizalomhiánnyal kellett megküzdniük.

A 2008-as közvélemény-kutatások alapján a kormány legnépszerűbb tagjának a külügyminiszter számított, a sorban a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter következett, aki után Kiss Péter volt a legkedveltebb kormánytag.³⁰⁸

4.4.5 A miniszterek és az országgyűlés 2006 és 2010 között

Az országgyűlési önálló indítványokkal kapcsolatban a második Gyurcsány-kormányban sem történt nagy változás. Ez az időszak is a korábbi évek tendenciáját eredményezte és a MeH miniszterek együttesen 21 alkalommal nyújtottak be indítványt 2006 és 2010 között a parlamentben.

Ha a kormánytagok összes ilyen jellegű kezdeményezése keretében vizsgáljuk, a 18 fős Kormány (beleértve a tárcanélküli minisztereket és a MeH minisztert is) 667 darab önálló jogszabályi kezdeményezést tett az országgyűlésben. Ehhez képest a MeH miniszter indítványai még mindig csekélynek mondhatóak ezen időszak alatt.

³⁰⁶ Závecz Tibor: Magabiztos Fidesz-vezetés – (Pártok és politikusok megítélése a közvéleményben, 2008-ban), In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2009, DVD

³⁰⁷ Závecz Tibor: A Jobbik lett a harmadik legerősebb párt – Pártok és politikusok megítélése a közvéleményben a Medián kutatásainak tükrében, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2009-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2010, DVD

³⁰⁸ Hann Endre-Karácsony Gergely: Politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2009, DVD

18. táblázat: Önálló indítványok benyújtása az Országgyűlésben 2006-2010 között

Év	MeH miniszter által benyújtott indítványok száma	Összesen
2006	2	21
2007	8	
2008	7	
2009	4	
2010	0	

	Benyújtó	Előterjesztések száma
1.	MeH miniszter által benyújtott önálló indítványok	21 db
2.	Kormány által benyújtott önálló indítványok	667 db

Forrás: www.parlament.hu

2006 és 2007 között Szilvássy György 18 alkalommal szólalt fel közel 37 perces időkeretben az Országházban. Kiss Elemér hasonlóan rövid hivatalvezetői szerepében hatszor aktívabb felszólaló mondható és hétszer több megszólalási lehetőséggel élhetett. Szilvássy-nak a parlamentben kevésbé jutott nyilvános szereplés, azon fontos tényező okán is, hogy nem volt ő volt a miniszterelnök helyettese. Ezt a tisztséget megtartotta Kiss Péter, akkori szociális és munkaügyi miniszter.

Kiss Péter közel 2 éve alatt 17 alkalommal 57 percben kapott megnyilvánulási lehetőséget a parlamentben. Kiss az előző ciklusban 3 év alatt több mint 100 felszólalásban közel 5 óra 40 percben kérdezett és válaszolt az országgyűlési „patkóban”. Ez a visszaesés azt is mutatja, hogy a második Gyurcsány-kormányban a kormányfő nagyobb hangsúlyt fektetett a parlamenti kommunikációs csatornára, így a hivatalvezetőnek miniszterelnök-helyettesi funkciója ritkábban került előtérbe az Országházban.

19. ábra: Szilvássy György miniszter számszerű felszólalásai az Országgyűlésben 2006 és 2007 között

Közjogi méltóságok és vendégek felszólalásai

Paraméterek:

Dátum: 2006.06.09 - 2007.06.30

Felszólaló: Dr. Szilvássy György

Felszólalások					
Ülésnap	Felsz.	Napirendi pont	Önálló indítvány	Szerep	Videó/Felszólalási idő
2007.05.21. (73)	157	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/3104 Titkosszolgák és kormánytagok "egy-másért"?	kérdés megválaszolva	2:00
	161	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/3104 Titkosszolgák és kormánytagok "egy-másért"?	azonnali kérdésre adott miniszteri viszonzás	0:50
2007.05.15. (71)	58	Általános vita lefolytatása	T/2909 A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól T/2908 A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény jogharmonizációs célú módosításáról	Expozé	8:38
2007.05.08. (68)	20	Általános vita megkezdése	T/2715 A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény módosításáról	Expozé	4:49
2007.04.23. (65)	156	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2860 Hova tévedtek a titkosszolgák?	kérdés megválaszolva	1:58
	160	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2860 Hova tévedtek a titkosszolgák?	azonnali kérdésre adott miniszteri viszonzás	0:58
2007.03.19. (57)	28	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	5:04
2007.03.05. (53)	138	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2314 Milyen elvi és konkrét célkitűzéseket határozott meg a magyar-magyar kapcsolatok zászlóshajójává vált Szülőföld Alap Regionális Egyeztető Fórumának alakuló ülése?	kérdés megválaszolva	1:59
	142	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2314 Milyen elvi és konkrét célkitűzéseket határozott meg a magyar-magyar kapcsolatok zászlóshajójává vált Szülőföld Alap Regionális Egyeztető Fórumának alakuló ülése?	azonnali kérdésre adott miniszteri viszonzás	0:20
2007.02.12. (47)	100	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2014 Számít-e a magyar államnak 40 millió forint?	kérdés megválaszolva	1:14
	104	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/2014 Számít-e a magyar államnak 40 millió forint?	azonnali kérdésre adott miniszteri viszonzás	1:03
	140	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1590 Újabb előnytelen szerződések!	kérdés megválaszolva	1:58
	144	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1590 Újabb előnytelen szerződések!	azonnali kérdésre adott miniszteri viszonzás	0:46
2006.11.28. (39)	22	Általános vita lefolytatása	T/1301 A Szülőföld Alapról szóló 2005. évi II. törvény módosításáról	Expozé	8:39
2006.11.27. (38)	61	Interpelláció megtárgyalása	I/1420 Veszélyben az emberi jogok VI.	interpelláció szoban megválaszolva	4:01

<< 1 2 >>

Összesen: 18

Forrás: www.parlament.hu

Mindemellett Kiss 2006-2010-es felszólalási összesítésben a 66. legaktívabb megszólaló (a 414 főből), miközben a másik kulcspozíció tárca élén a pénzügyminiszter a 7., a kormányfő a 41. legtöbbször felszólaló az Országgyűlésben.³⁰⁹

³⁰⁹ www.parlament.hu

20. ábra: Kiss Péter miniszter számszerű felszólalásai az Országgyűlésben 2007 és 2009 között

Közjogi méltóságok és vendégek felszólalásai

Paraméterek:

Dátum: 2007.06.30 – 2009.04.20

Felszólaló: Kiss Péter

Felszólalások					
Ülésnap	Felsz.	Napirendi pont	Önálló indítvány	Szerep	Videó/Felszólalási idő
2009.01.29. (187)	85	Interpelláció megtárgyalása	I/8630 Bizhatunk-e a kormányzati informatikai rendszerekben?	interpelláció szóban megválaszolva	4:37
2008.09.22. (157)	80	Interpelláció megtárgyalása	I/6249 Átlagosan mennyi közpénzből tájékoztatnak egy újságíró?	interpelláció szóban megválaszolva	4:12
	255	Zárószavazás önálló indítványról	T/6304 A pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokkal összefüggő egyes törvénymódosításokról	Előadói válasz	0:11
2008.06.09. (154)	193	Általános vita lefolytatása	T/5827 A Magyar Köztársaságnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 2. Cikk 2. bekezdése szerinti kötelezettségvállalásai cigány (romani és beás) nyelvekre történő kiterjesztéséről	Expozé	1:06
2008.05.26. (150)	68	Interpelláció megtárgyalása	I/5802 Kísért a múlt, avagy Keller kudarcos kutakodásai II.	interpelláció szóban megválaszolva	4:34
	92	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/5834 Bársonyos kommunikáció	kérdés megválaszolva	2:11
	96	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/5834 Bársonyos kommunikáció	azonnali kérdésre adott miniszteri viszonzválasz	1:12
2008.05.19. (147)	79	Interpelláció megtárgyalása	I/5755 Kísért a múlt, avagy Keller kudarcos kutakodásai	interpelláció szóban megválaszolva	2:53
	125	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/5775 Információs Társadalom – szétdarabolva	kérdés megválaszolva	2:06
	129	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/5775 Információs Társadalom – szétdarabolva	azonnali kérdésre adott miniszteri viszonzválasz	1:10
2008.05.05. (143)	173	Általános vita lefolytatása	T/5615 A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény módosításáról	Expozé	3:50
2008.04.15. (138)	102	politikai vita lefolytatása	V/5313 Munka - tudás - tulajdon	felszólalás	10:26
2008.03.31. (133)	14	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	3:43
2008.03.03. (127)	14	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	4:10
	198	Általános vita lefolytatása	H/5005 A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumáról	felszólalás	2:10

<< 1 2 >>

Összesen: 17

Forrás: www.parlament.hu

Molnár Csaba nem egész 1 éves kancelláriaminisztersége idején meghatározó tagja volt a parlamenti felszólalásoknak. Huszonkétszer állhatott fel politikájának érvényesítésére 1 óra 35 percben. Ezzel tehát a ciklus három minisztere közül Molnár Csaba használta ki legjobban az országgyűlés kommunikációs lehetőségeit, miközben a kancelláriaminiszter ezen időszak alatt „csak” társormányfő-helyettesi szerepet töltött be.

21. ábra: Molnár Csaba miniszter számszerű felszólalásai az Országgyűlésben 2009 és 2010 között

Közjogi méltóságok és vendégek felszólalásai

Paraméterek:

Dátum: 2009.04.16 - 2010.02.22

Felszólaló: Dr. Molnár Csaba

Felszólalások					
Ülésnap	Felsz.	Napirendi pont	Önálló indítvány	Szerep	Video/Felszólalási idő
2010.02.22. (256)	69	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/11907 Miért hazudott, Miniszter Úr?	kérdés megválaszolva	2:21
	73	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/11907 Miért hazudott, Miniszter Úr?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:18
2010.02.15. (254)	8	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	5:02
	36	Interpelláció megtárgyalása	I/11783 Hova jutott az ország nyolc év alatt?	interpelláció szóban megválaszolva	4:23
	197	Határozathozatal módosítokról	T/11298 A 2010. évi általános mezőgazdasági összeírásról	Előadói válasz	1:05
2009.12.07. (250)	8	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	5:17
	191	Záróvita	T/10105 A 2011. évi népszámlálásról	Előadói válasz	0:28
2009.11.09. (240)	8	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	5:02
	44	Interpelláció megtárgyalása	I/11129 A kormányhivatal hozzájárulása nélkül nem indulhatnak el az új pártrádiók. Mit tesz Ön Miniszterelnök Úr?	interpelláció szóban megválaszolva	4:17
2009.11.02. (238)	8	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	5:16
	90	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/11095 Hazugság vagy trehányság?	kérdés megválaszolva	2:14
	94	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/11095 Hazugság vagy trehányság?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:12
2009.10.26. (235)	4	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	5:10
2009.10.12. (231)	4	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	5:20
2009.09.28. (224)	10	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	5:15

<< 1 2 >>

Összesen: 22

Forrás: www.parlament.hu

Összesítve 2006 és 2010 között a miniszterek felszólalásainak számát, töredékidőben volt lehetőségük szerepelni és kommunikálni az Országház falai között. Kis mértékben haladta meg az 1998 és 2002 közötti időszak számait, közel azonos időtartamban kaptak szót a hivatalvezetők. A 2002 és 2006 évek között volt a legnagyobb megnyilvánulási mozgásterük az Országház falai között. Ha 1998-tól vizsgáljuk az aktivitást, akkor meglepő módon a rövid ideig vezető Kiss Elemért helyezhetjük a dobogó második fokára, Kiss Pétert pedig az első Gyurcsány-kormány alatti időszakból az első helyre.

4.4.6 A három miniszter mérlege

2006-ban Gallai Sándor és Lánczi Tamás a kormányzati átalakítások politikai következményeit analizálták. Először is leszögezték, hogy mind a politika, mind a kormányzás kiindulási pontja a hatalom, amelynek belső szerkezeti változásaira keresték a válaszokat. Az egyik ilyen következtetésük, hogy a 2006-os szabályozásokkal összességében a miniszteri mozgástér, hatáskörök, illetve kompetenciák szűkültek, a mérleg másik végén MeH vezetői pozíciója erősebb lett közjogi és politikai értelemben is, hivatala pedig „valódi erőközpont”. A tisztség kiemelkedését jelzi és jelentős befolyással bír a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a (Külügyminisztériumtól átszervezett) Határon Túli Magyarok Hivatala, valamint az uniós támogatások elosztását kezelő Nemzeti Fejlesztési Ügynökség feletti irányítása jogok. A politikai hatalomgyakorlás fő eszköze a stratégiai tervezés kapcsán is háttérbe szorultak a tárcavezetők, azt a MeH-on belül létrehozott (rövid ideig életben tartott) Államreform Bizottság irányította. További veszteség a miniszterek számlájára és a hivatalvezető javára, a MeH-ben felállított Kormányzati Személyügyi Központ, amely a munkaügyi adminisztrációt, valamint egyéb személyügyi feladatokat központosítani. Ezzel kapcsolatban hozza fel elég érzékeltető példának a szerzőpáros az akkori elképzelést, miszerint a belvárosi tárcák költöztek volna a fővárosi peremkerületekbe, a MeH épülete érintetlen maradt volna a Kossuth téren. A MeH miniszter kiválasztása kapcsán megjegyzi még, hogy a kormánystruktúra kialakításnál (ahogyan Szilvásy, Draskovics, Bajnai esetében is) a miniszterelnöki személyzeti politika játszott közre. A hivatalvezető, valamint a MeH felsővezetői szintje is a kormányfő bizalmi embere vagy olyan a közigazgatásból érkező, jelentősebb pártháttér nélküli politikus szakember. A miniszterelnök a bizalmi kabinetje által pedig képes az egész kormányzati rendszert közeli vagy közvetett ellenőrzése alá vonni.³¹⁰

Szilvásy György teljesen eltérő közegből érkezik, mint elődje és utódja is majd, Kiss Péter. Míg Szilvásy a közigazgatás éllovasának és pártonkívülinek számított, addig Kiss a pártfrontvonal első számú tagjának. A kapcsolatuk is egészen más volt a kormányfővel. Szilvásyt hozzá lojális bizalmasként helyezte a hivatal élére, amibe természetesen

³¹⁰ Gallai Sándor-Lánczi Tamás: Személyre szabott kormányzás. A második Gyurcsány-kormány anatómiája, In: Karácsony Gergely (szerk.): Parlamenti választás 2006, Elemzések és adatok, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 2006, 305-326.

nem fért bele egy túlterjeszkedő magatartás. Ennek okán is éles párhuzam vonható az előző ciklus első kancelláriaminiszterével, Kiss Elemérrel. Karrierívük és a miniszterelnökkel való kapcsolati viszonyuk hasonló. Mindketten a kormányfő bizalmasaként kezdték meg munkájukat a kormány felállítását követően, amely rövid idő után be is fejeződött. Szilvász hatáskörileg azonban a kormányzat egészére vonatkozóan olyan erős felhatalmazásokat és jogosítványokat kapott, amelyre addig még csak az első Orbán-kormány kancelláriaminisztere. Stumpf István nemcsak pozícionálta a hivatalvezető szerepét a kormányzatban, hanem a referatúrendszer kiépítése és a kincstári vagyon feletti jogkörök megszerzése hasonló mérföldköveket jelentettek, mint Szilvász esetében a titkosszolgálatok vezetése, a Nemzeti Biztonsági Felügyelet, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal irányítása.

Ráadásul Szilvász hivatali pozícióját csak erősítette, hogy nem osztozott hatáskörökön tárca nélküli miniszterekkel és kabinetfőnökkel. Nem úgy, ahogy az őt követő Kiss Péter, aki más megközelítésből nevezhető erős vezetőnek. A MeH-be azonban már másik két miniszterrel egy időben került, illetve a kabinetfőnöki pozíciót is újraélesztették hivatalában. A kiválasztása is teljesen más feltételek alapján dőlt el, mint Szilvász esetében. A kormányfő stratégiai szempontokat mérlegelt, amely a párttámogatottságát szolgálta. Ez pedig egyfelől alapvetően meghatározta a miniszterelnök és a hivatalvezető viszonyát, másfelől a MeH hatás- és jogkörének szélesítését. A kormányfő tehát a kormányzó pártból beemelt egy befolyásos személyt a hátszágába, akinek egyeduralmi vezetését korlátozta és hatalmát tárca nélküli miniszterek kinevezésével, valamint a kabinetfőnök és a kabinetiroda visszaállításával megosztotta. (Miközben Kiss Péter 2006 és 2007 között szociális és munkaügyi miniszterként kormánytag is volt.)

Szekeres Imre, a második Gyurcsány-kormány honvédelmi minisztere visszaemlékezései alapján is elmondhatjuk, hogy Szilvász György és Kiss Péter eltérő képességekkel rendelkeztek ugyan, de mindketten meghatározóak voltak a kormányzatban. Utóbbi politikai súlya alapján karakteresebb vezetőnek számított, aki konfliktuskezelésben, politikai egyeztetésben, kompromisszumkeresésben jeleskedett. Szilvász pedig rendkívül hatékony vezető volt, aki közigazgatási ismeretei révén hasonlóan kimagasló szakembernek számított, mint Kiss Elemér.³¹¹

³¹¹ Interjú Szekeres Imrével

Összességében 2007 és 2009 között a kormány mellett megjelenő informális befolyással rendelkező hatalmi centrumokból az egyik szereplő mindenképp a hivatalvezető volt, aki – miniszteri pozíciója okán – így a kormányban elfoglalt helyére is hatással volt.

Több szempontrendszer alapján informálisan hierarchizálható a kormánytagság 2006 és 2009 közötti időszakban. Az egyik ilyen csoportot alkotják azon kormánytagok, akik a személyi ellehetetlenítést, a karaktergyilkosságot képesek voltak kivédeni, amely aztán vezetésük politikai súlyát is megalapozta. (Például Szekeres Imre, honvédelmi miniszter, Gráf József, földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter.) A másik ilyen csoportba tartoznak azok, akik a kormányfői bizalmi élvezték és szoros kapcsolatban álltak a miniszterelnökkel. Ide tartozott Szilvássy György és némiképp Kiss Péter.³¹²

Szekeres Imre megjegyzi, hogy természetesen semmilyen eltérés nem volt a miniszterek jogai között, létezett azonban egy másik megkülönböztetési forma ate tekintetben, hogy ki érkezett a politika világából és ki az ún. „outsider”, aki más környezetből lépett be a tárcája kapuján és nem politikai pályáról kerültek miniszteri szerepbe.³¹³

2009-ben az ideiglenesen felálló Bajnai-kormány töltötte ki a ciklus utolsó évét, Molnár Csaba kancelláriaminiszter támogatásával. Molnár – Kiss Péterhez hasonlóan – több szempontból is egy megosztott szerepkörre kapott megbízatást. Ez egyrésztől megmutatkozott a hivatal vezetésében, ahol egy jelentős területet (titkosszolgálatok felügyelete) és egy befolyásos személyt (Kiss Pétert, volt hivatalvezetőt) emeltek a MeH-be, tárca nélküli miniszteri pozícióba. Másrésztől 2009 és 2010 között először lett egyidejűleg két helyettese a miniszterelnöknek.

Molnár Csaba helyzete azonban abban is speciális volt, hogy hivatalát ún. válságkezelő központtá alakították. Ennek megfelelően szerepe is inkább válságkezelő menedzserre változott mind a hivatalában, mind a kormányzatban a 2009 és 2010 közötti időszakban.

Amennyiben a Bajnai-kormány alatt nem ügyvezetői kormányról lenne szó, a kancelláriaminiszter hatáskörnövekedése tekintetében szűkülést állapíthatnánk meg. Molnár Csaba klasszikus feladatkörében azonban az összkormányzati koordinációs szerep nagyobb hangsúlyt kapott a kormányzati működésben.

³¹² Interjú Szekeres Imrével

³¹³ Interjú Szekeres Imrével

A Bajnai-kormányban politikai értelemben leginkább a honvédelmi miniszternek és Kiss Péternek volt különleges és kitüntetett szerepe. Szakmai értelemben a pénzügyminiszternek, lévén, hogy válságkezelő kormány működött.³¹⁴

19. táblázat: A MeH létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből a második Gyurcsány, és a Bajnai-kormány idején

Évek	Létszám	Költségvetési előirányzat (m Ft)	Költségvetési teljesítés (m Ft)	A MeH támogatása részesedése az MK központi költségvetése kiadási főösszegéből
2006	566 ³¹⁵	147 312,7	127 849,3	0,015%
2007	627	249 783,8	143 425,7	0,016%
2008	614	378 236,9	182 531,4	0,020%
2009	654	323 281,1	135 842,2	0,014%
2010	995 ³¹⁶		57,5 (következő ciklus adata)	0,00000409% (következő ciklus adata)

Forrás: létszámadatok³¹⁷ és zárszámadási törvények³¹⁸

A hivatal esetében az apparátus létszáma kis mértékben növekedett meg az első Gyurcsány-kormányhoz képest. A kiadási oldal sem ugrott meg jelentősen, némileg növekedett, ahogyan a központi költségvetésből kivett részesedése sem mutat nagy kilengéseket. A második Gyurcsány-kormány költségvetési évei kiegyensúlyozott hivatali működésre utalnak. A Bajnai-kormány időszakának rendkívülisége az apparátus méretében nem mutatkozott meg, sőt a hivatal létszáma megugrott. A Molnár Csaba

³¹⁴ Interjú Szekeres Imrével

³¹⁵ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja, 98-99.

³¹⁶ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja, 99.

³¹⁷ T/6133. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról, T/10380. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról, T/1062. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/3927. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról

³¹⁸ 2007: CXXVIII. tv. A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/3578, 2008: LXXVIII. tv. A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/6133, 2009: CXXIX. tv. A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról, T/10380, 2010: XCVIII. tv. A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/1062, 2011: CXXXIII. tv. A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/3927

kancelláriaminiszter által vezetett hivatal a klasszikus intézményi feladatokkal nem egy lecsupaszított intézményt tükröz, az nem egy kis hivatalt eredményezett

22. ábra: A miniszterek tevékenységének összehasonlítása három kormányzati ciklusban 2004 és 2010 között

Összehasonlítás szempontjai	I.Gyurcsány-kormány (Kiss Péter)	II.Gyurcsány-kormány (Szilvász György/ Kiss Péter)	Bajnai-kormány (Molnár Csaba)
Hivatalvezető státusza	miniszter	miniszter	miniszter
Hivatalának apparátusa (a ciklus utolsó évében)	566 fő	654 fő	995 fő
Hivatalának költségvetése (teljes kiadási főösszeghez képest a ciklus utolsó évében, %-os értékben)	0,015%	0,014 %	0,00000409% (következő ciklus adata)
Hivatalvezető feladatkörébe tartozó szakterületek	• koalíciós koordináció • szolgáltató állammal, kormányzati informatikával összefüggő feladatok • területpolitika kormányzati koordinációja • kormány egyes megbízásainak ellátása • külkapcsolatok és nemzetpolitika • polgári nemzetbiztonsági szolgálat	• koalíciós koordináció • polgári nemzetbiztonsági szolgálat (2008-ig) • külkapcsolatok és nemzetpolitika (2006-2007) / kül- és biztonságpolitika, kisebbség- és nemzetpolitika (2007-) • kormányzati kommunikáció • stratégiai koordináció • közszolgálati és közigazgatási minőségfejlesztés	• kormányzati kommunikáció • kül- és biztonságpolitika, • válságkezelő program végrehajtása • politikai kapcsolatok,

Miniszterelnök helyettesítése és a kiválasztás szempontja ³¹⁹	MeH vezető miniszter pártpolitikai súly	szociális és munkaügyi miniszter, majd a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter pártpolitikai súly	2 helyettes: társadalompolitika összehangolásért felelős tárca nélküli miniszter + a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter pártpolitikai súly és a Miniszterelnöki Hivatal megerősített szerepe
Szerep az egyeztetési mechanizmusokban	• Társadalompolitikai Kabinet vezetője³²⁰ • Gazdasági Kabinet tagja³²¹	• Kormánykabinet helyettese • Gazdasági Kabinet tagja • Nemzetbiztonsági Kabinet vezetője, majd tagja • Társadalompolitikai Kabinet vezetője • Fejlesztéspolitikai Kabinet meghívottja	• Kormánykabinet tagja • Gazdasági Kabinet meghívottja • Nemzetbiztonsági Kabinet meghívottja • Társadalompolitikai Kabinet meghívottja

1998 és 2010 között a hivatalvezető pozíciója nem változott, így az első Gyurcsánytól a Bajnai-kormányig miniszteri kinevezést kaptak az intézményvezetők.

Kiss Péter, Szilvász György és Molnár Csaba vezetése alatt a hivatal személyi állománya nem zsugorodott, sőt folyamatosan emelkedett.

Bár Gyurcsány Ferenc kormányfő legfőbb bizalmasa, Szilvász György volt, akit jelentős hatáskörökkel ruházott fel, Kiss Péter is kulcsembereknek is számított. Ezt bizonyítja, hogy az első Gyurcsány-kormányban megszerzett kormányfő helyettesi jogkörét akkor sem

³¹⁹ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 39.

³²⁰ 1113/2004. (X.30.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1107/2002. (VI.18.) Korm. határozat módosításáról

³²¹ 1113/2004. (X.30.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1107/2002. (VI.18.) Korm. határozat módosításáról

veszítette el, amikor kikerült a hivatalvezetői székből. 2006 és 2007 között Szilvász György a kancelláriaminiszter és Kiss Péter, szociális és munkaügyi miniszterként a kormányfő helyettese. A megválasztása pártpolitikai befolyása alapján dőlt el, amely a Bajnai-kormányban is meghatározó volt. 2009 és 2010 között tárca nélküli miniszterként osztozott a helyettesi jogkörön Molnár Csaba hivatalvezetővel.

Kiss Péter szerepe a döntési mechanizmusok formalizált platformjain is megnyilvánult. 2003-tól 2010-ig diszponált kabinetvezetői tisztsége felett, ami azt mutatja, hogy ezen (társadalompolitikai) terület vezetése inkább személyéhez kötődött, mint hivatalvezetői státuszához. Ahogy a nemzetbiztonsági terület vezetése esetében is, Szilvász György kabinetvezetői szerepben volt először kancelláriaminiszterként, majd tárca nélküli miniszterként. Mindkét esetben jól látható az is, hogy Kiss és Szilvász a kabinetek vezetésének jogát először kancelláriaminiszterként kaphatták meg.

A Nemzetbiztonsági Kabinet esetében azonban külön jelentősége van a terület megszerzésének. Nemcsak kiemelt feladatkörei miatt, amely a nemzetbiztonsági, rendészeti és honvédelmi területeket érintő kormánydöntések előkészítését képezi³²², hanem az addigi vezetése okán is. A szakkabinet ugyanis minden kormányzat alatt működött és annak vezetése mindig – kivéve az Antall-, Boross-kormányt – a belügyminiszter vagy a honvédelmi miniszter hatáskörébe tartozott.

A 2007-ben újjászervezett és felértékelődött kormánykabinetben a MeH miniszter, Kiss Péter ismét kitüntetett szerephez jutott. Miközben a kormánykabinet utoljára az első Orbán-kormányban bírt tényleges jelentőséggel (a Medgyessy-kormány formálisan, az első Gyurcsány-kormány egyáltalán nem működött), akkor a hivatalvezető főszereplője volt az üléseknek, 2007-től már vezetőhelyettesi pozícióban foglalhatott helyet a kormánykabinetben. Nemcsak emiatt meghatározó tényező az új státusz betöltése, hanem a kormánykabinet megváltozott funkciója miatt is. A kormányzás olyan stratégiai és operatív szervévé vált, amely valójában már döntési jogkörrel is rendelkezett.³²³ 2009-ben azonban a MeH miniszter helyettesi státusza megszűnt a kormánykabinetben.

³²² Szilvász György: A kormányzás és a közigazgatás megújításának első éve, 180.

³²³ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 40.

4.5 ÖSSZEGZÉS: A KANCELLÁRIAMINISZTERI POZÍCIÓ TOVÁBBI ERŐSÍTÉSE

A Stumpf István féle „zászlóshajó” markánsan letette a védjegyét a hivatalvezetők sorában és kijelölte a következő miniszterek helyét a kormányban. Innentől az új miniszteri pozíció révén mintaként szolgált a leendő vezetők számára. Kormányzati koordinációs szerepkörében és hatáskörileg is egyértelműen erős kormánytaggá vált. Ez a tendencia pedig tovább folytatódott 2002 és 2010 évek között, kiemelten Kiss Péter és Szilvásy György vezetése alatt.

A két ciklust felölelő baloldali kormányzás alatt a kinevezett hivatalvezetők, Kiss Elemér és Szilvásy György rövid idő után távozni kényszerültek. Azonban mindketten meghatározó feladatkört rendeltek közvetlenül irányításuk alá. A közigazgatást jól ismerő, hasonló tapasztalatokkal rendelkező szakemberek a nemzetbiztonsági területet bekebelezték. Míg Stumpf István esetében ilyen meghatározó hatáskör a kincstári vagyongazdálkodási felügyeleti jogkör volt, addig 2002-ben államtitkár irányításával a MeH felügyeli a polgári titkosszolgálatokat, 2006-ban Szilvásy György pedig közvetlenül irányítja. 2006-ban már a Nemzetbiztonsági Kabinet vezetése is a MeH miniszter feladatkörében került.

Kiss Elemér és Szilvásy György is élvezete az akkori kormányfő bizalmát. Szoros munkakapcsolatuk és ismeretségük korábbra datálódik. Kettőjük között a különbség, amely Szilvásy pozícióját nagyban erősíti, hogy 2006 és 2007 között a hivatalában megosztottság nélkül, kvázi egyeduralkodói szerepet tölthetett be. A MeH-ben ekkor sem a Kabinetiroda, sem a kabinetfőnöki pozíció nem működött, tárca nélküli miniszterek sem foglaltak helyet a hierarchiában. Érdekesség azonban, hogy közülük csak Kiss Elemér töltötte be a miniszterelnök helyettesítési pozíciót. Szilvásy György kancelláriaminisztersége alatt Kiss Péter maradt a kormányfő-helyettes.

Kiss Péter erős pártháttere miatt mindvégig Gyurcsány Ferenc miniszterelnök helyettese volt, a Bajnai-kormány alatt pedig – megerősítve szerepét és etekintetben gyengítve az akkori kancelláriaminiszterét – társkormányfő-helyettes. Nem bizalmi viszony alapján, de politikai súlya miatt kimagasló és megkerülhetetlen vezetővé vált. Kiss elismert, népszerű politikusnak számított. Nemcsak a kormánypárt, hanem a kormány meghatározó és stabil tagja is volt 2002 és 2010 között. Ebből 5 évet töltött a

hivatalvezető székben. Kabinetvezetői feladatkört látott el a Társadalompolitikai Kabinet élén, feladatköréből azonban kikerült a széles hatáskört biztosító polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása.

Mindent egybevetve a Miniszterelnöki Hivatal vezetése és annak kormányzatra gyakorolt hatása szempontjából a 1998-2002 közötti évek után kiemelten fontos a 2003 és 2009 közötti időszak. Az egyre nagyobb mozgástérrel rendelkező kormányfők mellett élesebben jelennek meg a támogató MeH miniszterek, akiknek a pozíciójuk – különböző szempontrendszer alapján – felértékelődik. Nemcsak nélkülözhetetlen személyük a háttérintézményben és az összkormányzati koordinációban, hanem meghatározó és a kormányzat egészére kihatással lévő területeket irányítanak, a kormányfői és a kormányzati döntések alakításában, illetve befolyásolásában pedig informálisan/formálisan részt vesznek.

5. A MINISZTERELNÖKSÉG VEZETÉSE 2010 ÉS 2018 KÖZÖTT

A 2010-es országgyűlési választások is fordulatot hoztak a magyar politikában, azonban kevésbé váratlan módon, mint 2002-ben. A második és a harmadik Orbán-kormány alatt sem maradtak el a gyökeres változások. Újszerű és egészen rendkívüli kormányzati átalakításokat hajtottak végre 2010-ben, amely az összes szakági területre, minisztériumi struktúrára hatással volt. A 2014-es szerkezetátalakítások már kisebb mértékűek voltak ezek, ám a miniszterelnök hivatala ebben a ciklusban is radikális változtatásokon ment keresztül.

2010-ben a Miniszterelnöki Hivatal addigi formájában megszűnt, mind vezetésében, mind feladatkörében megújult, teljesen eltérő alapokra helyezték működését. Funkcióját két intézmény látta el: a lényegében Kabinetiroda feladatokat ellátó, államtitkári vezetésű Miniszterelnökség (ME), illetve a jogelőd funkcióinak jelentős részét átvevő Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) miniszteri vezetéssel.

2014 és 2018 között ismét átszervezték a miniszterelnök háttérintézményét. A 2014-ig államtitkári pozíciót betöltő vezetőjét miniszteri rangra emelték és új típusú csúcsszerveként hozták létre a Miniszterelnökséget. A ciklus során miniszteri kinevezésével a Miniszterelnöki Kabinetiroda vezetője is kormánytaggá vált, amellyel ismét duálissá alakult a kormányfői háttérszervezet.

5.1 A POLITIKAI KÖRNYEZET ÚJABB VÁLTOZÁSA 2010-BEN

2010-ben kormányváltással a második Orbán-kormány kezdhette meg működését, amely példanélkülinek számított tekintetben, hogy koalíciós együttműködés kényszere nélkül kormányozhatott. A FIDESZ-KDNP pártszövetség kétharmados választási sikerei okán pedig 2011-ben új alkotmánya lett Magyarországnak, amely számos ponton újítást hozott végrehajtó hatalmi szinten is.

Az Alaptörvény a miniszterelnöki jogköröket tovább szélesítette, ezzel pedig a kancellári típusú kormányzati modellt erősítette tovább. Ez erőteljesen megnyilvánult a kormány általános politikájának kormányfői meghatározásában, valamint abban a diszkrecionális

jogkörében, hogy a minisztereit kiválaszthatja, leválthatja.³²⁴ A kormányfői pozíció erősödésének térnyerése a kormány szervezeti törvényből is világosan kitűnik, amelyet átfogóan először 2006-ban, majd 2010-ben³²⁵ alkottak meg, majd hozzáigazították az Alaptörvényhez.³²⁶

Magyarország kormányformája nem változott, a jogkörök szélesítése okán azonban a végrehajtó hatalmon belüli súlypontok egyértelműen eltolódtak. A kormány szerkezet is addig ismeretlen módon hozott létre csúcsmisztériumokat, amelyek több szakterületi ágazatot fogtak össze és csoportosítottak egy tárca égisze alá. Ez végső soron a maga nyolc fős létszámával a legkisebb kormányt eredményezte a rendszerváltás óta.

Jelentős változtatás, hogy a kormány 2010-ig deklarálta a kormányfőből és az egyenrangú miniszterekből állt. A bevezetett miniszterelnök-helyettesi cím azonban megbontotta az egyenlő miniszterek elvét. Ennek révén 2010 és 2014 között a KIM miniszter a cím birtokában kiemelkedett a miniszterek sorából.³²⁷

A 2010 és 2014 közötti időszakban a kormányzati döntéshozatal fő eszköze az összkormányzati koordináció, amely a ciklus derekán a politikai szempontok markánsabb előtérbe kerülésével megteremtette és felértékelte a politikai kormányzást.³²⁸

A második Orbán-kormány alatt végbemenő stratégiai és intézményi lépéseket a politikai prezidencializáció egy következő lépcsőfokának tekinthetjük, amely a magyar politikai rendszer több éve zajló folyamatának folytatása.³²⁹ A kormányfői főszerep mellett pedig kitüntetett figyelem koncentrálódik egy „új” központ kialakulására, annak megerősítésére, majd párhuzamosan a Miniszterelnökség újrapozicionálásának kiépítésére.

³²⁴ Stumpf István: A kormány alkotmányos jogállása, Új magyar közigazgatás, 2015, 8. évf., 2. sz., 9-10.

³²⁵ A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. és 2010. évi XLIII. törvény

³²⁶ Müller György: Kormányzati viszonyok a második féldőben (2012-2014), Jogelméleti szemle, 2014, 2. sz., 200.

³²⁷ Mandák Fanni: A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején, In: Verebélyi Imre: Az állam és a jog alapvető értékei a változó világban, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012, 37.

³²⁸ Franczel Richárd: Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között, Kodifikáció és közigazgatás, 2015. év. 16. sz., 5-15.

³²⁹ Mandák Fanni: A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején, In: Verebélyi Imre (szerk.): Az állam és jog alapvető értékei a változó világban. Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2012., 41.

5.2 A II. ORBÁN-KORMÁNY IDEJÉN MŰKÖDŐ HIVATAL VEZETÉSE

Az első Orbán-kormány tette le a Miniszterelnöki Hivatal és a kancelláriaminiszteri pozíció megerősítésének alapjait. Az akkori szemléletváltás és reformok nemcsak irányadóak voltak a következő hivatalvezetők számára, hanem a miniszteri rangra emeléssel, ezzel párhuzamosan pedig az automatikus kormánytagság jogával, úttörő is volt. Ezeket a kereteket az első és a második Gyurcsány-kormányok sem szabták át, a strukturális szerkezetén, a hivatal felállásán nem változtattak. 2010-ig a MeH egy kancellári típusú modellben a szakmai és politikai feladatkörök megosztása nélküli, miniszteri vezetéssel egy erőközpontban összpontosult.

Az addig felhalmozott tapasztalat a hivatal szervezeti felépítésével és vezetésével kapcsolatban az új kormány számára elegendő lehetett, hogy gyökeres változtatásokat hajtsanak végre. Sárközy úgy látja, hogy az első Orbán-kormány tanulságai vezettek el a 2010-es hivatali alapszerkezet megváltoztatásához. Az akkori miniszterek is bíráló tárgyávé tették a MeH csúcsvezetői szerepét, amelyet a végén maga a miniszterelnök is akadállynak láthatott bizonyos esetekben.³³⁰ Franczel Richárd okfejtésében két alapvető problémával adott választ a reformokra. Egyrésztől kialakult a 2010-ig felhalmozott szakterületi feladatokból származó kontraproduktív szervezeti hatékonyság és az ebből fakadó létszámbeli felduzzasztás. Másrésztől a hivatali megkettőzöttség folyamatos problémaköre, amely a MeH miniszter és a miniszterelnöki kabinetfőnök között állt fent. Ezt áthidalva 2006-ban megszüntették a duplikálást a kabinetfőnöki pozíció felszámolásával, amely rövid ideig tudott életképes megoldás maradni az ebből eredő egyszemélyi (kancelláriaminiszteri) leterheltség miatt.³³¹

Így a második Orbán-kormány sem az általa kiépített 1998-2002 közötti hivatali működéshez nem tért vissza, sem a 2002-2010 közötti tapasztalatokból nem merített. A francia és brit modellekben érvényesülő duális rendszert valósították meg egyedülálló és példanélküli módon Magyarországon, amelyben a feladatokat két kormányfői háttérapparátus végezte. A jogelőd hivatalon belül működő Miniszterelnöki Kabinetiroda

³³⁰ Sárközy Tamás: Kétharmados túláskormányzás avagy gólerős csatár a mély talajú pályán, Park Könyvkiadó, 2014, Budapest, 74.

³³¹ Franczel Richárd: A Miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között, 49-50.

feladatait átvette a nevében is megújuló Miniszterelnökség. Vezetőjét, a közvetlen miniszterelnöki hivatalvezetőt pedig rangjában lefokozták, a (kezdetben) kis létszámú szervezetet államtitkár vezette. A ciklus első felében egy feladatkörében titkársági típusú modellhez hasonlító hivatalban foglalt helyet, amelynek funkciója aztán lassan megváltozott a ciklus közepétől.

A Miniszterelnökség a kormányzat első felében szűk jogosítványokkal rendelkezett. Az infrastruktúra, a humán erőforrás és a feladatok nagy része a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban koncentrálódott, élén miniszterrel, aki leginkább betöltötte a kancelláriaminiszeri szerepet. A ciklus második felében, a politikai kormányzás felértékelődésével és a választásokat meghatározó utolsó években a ME vezetésében és hatáskörében változás történt (ezzel együtt a KIM feladat- és hatáskörében is). A személycsere után a hivatal egyre nagyobb szerepet kapott, amely már nagyban meghatározta és előrevetítette a 2014-ben kialakult háttérapparátusi működést.

5.2.1 A Miniszterelnökség és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium vezetése 2010 és 2012 között

*„Idáig senkinek sem volt érdeke
és kellő politikai felhatalmazása, hogy ...
széttörje az ágazati politikára épülő
magyar politikai akaratképzést.”
(Dr. Navracsics Tibor, 2010³³²)*

A szűkre szabott Miniszterelnökség államtitkári vezetését az első Orbán-kormány pénzügyminisztere, Varga Mihály kapta. Különösen fontosnak tartom kihangsúlyozni, hogy Varga Mihály arról a területről érkezett a hivatalvezetői székben, amelyet az eddig is említett egyik legfontosabb feladatkörű tárcaként értékeltek a kormányzati felállásban.

A másik kormányfői háttérapparátusban, ahol valójában komoly kormányzati erő koncentrálódott, a miniszteri titulusában Navracsics Tibort találjuk. Az ő személye sem ismeretlen, 1998 és 2002 között a MeH kommunikációs osztályt, majd sajtó és

³³² Navracsics Tibor: A magyar állam és a közigazgatás reformja, In: Sándor Péter: Magyarország politikai évkönyve 2010-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2011, CD

információs főosztályt vezette. Ennek az időszaknak még egy kulcsszereplője, Lázár János, aki nem a kormányzatból, hanem a párt frakciójának éléről érkezett és 2012-ben átveszi a Miniszterelnökség vezetését.

Személyük fontosságát jelzi, hogy Lázár János, akkor még a kormányzati körön kívülként, a kormányfő körül három erőteret, ún. három kormányt határozott meg. Érti ezalatt a formális kormányt a közigazgatási és igazságügyi miniszter irányításával, a Fidesz-KDNP-frakciót a frakcióvezető (Lázár János) vezetésével, végül a kormányfő pártapparátusi hátterét.³³³ A súlypont tehát személyileg Navracsics Tibor és Lázár János irányába dőlt el, illetve vált meghatározóvá.

A KIM miniszter pozícióját több tényező is erősítette. A második Orbán-kormány két kormányfő-helyettest jelölt ki, akik közül az általános helyettes szerepét, Navracsics Tibor kapta. Bár ezzel még egyenlő szavazati joguk volt a kormánytagoknak a kormányüléseken³³⁴ és a pozíció pusztán politikai megnevezést jelentett, sem fizetésben, sem hatáskörben többletet nem jelentett³³⁵, mégis kiemelte a cím tulajdonosát a miniszterek sorából. Kezdetben olyan koncentrált hatalmi tényezőként tekintettek a helyettesre, aki a kormányfő tehermentesítésével az operatív kormányzást ellátja.³³⁶ Ezzel kapcsolatban a tárcafelelős miniszter úgy nyilatkozott, hogy kevésbé szakmai kihívások voltak munkája során, inkább személyi jellegűek. A miniszterek általában ugyanis őrzik a saját autonómiájukat azzal, ha területük fölött kontroll tarthatnak. Ebből adódóan problémát jelentett, ha a koordinációt beavatkozásként értékelték. Az ő elképzelésükben a koordinációért felelős miniszter fenyegetésként jelent meg az autonómiájukban.³³⁷

A kormányzati struktúra belső szerkezete nagyon megváltozott 2010-ben. Máshol voltak a súlypontok. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot hagyományosan besorolták a kancelláriaminisztériumok sorába, de valójában ennél többről volt szó. A Miniszterelnökség már nem látott el szakpolitika irányító feladatokat, tárcaközi

³³³ Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 1978-2012, A szoft diktatúra kormányzásától az újkapitalista konfliktusos demokrácia kormányzásán át a fülkeforradalom vezérdemokráciájának kormányzásáig, Park Könyvkiadó, 2012, Budapest, 400.

³³⁴ 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozata a Kormány ügyrendjéről, 67. pont

³³⁵ Interjú Navracsics Tiborral

³³⁶ Müller György: Kormányzati viszonyok a második féldőben (2012-2014), 207.

³³⁷ Interjú Navracsics Tiborral

feladatokat.³³⁸ A miniszterjelölti meghallgatáson Navracsics Tibor meghatározta saját maga és a minisztérium szerepét: „*mostanra a Miniszterelnöki Hivatal, ... egyfajta kicsit minisztérium, kicsit nem minisztérium, politikai szerepét is tekintve kicsit vezető, kicsit koordináló, egy kicsit nem. Ebből adódóan úgy gondoltuk, hogy magát a minisztériumot is egy profiltisztításon kell átvezetnünk, amely... talán jobban leírja annak a kormányzati alegységnek a szerepét, amelyre vállalkozunk*”³³⁹.

A minisztérium a valóságban is egy olyan kiterjedt kormányzati alegységként jelent meg, amely egy kisebb kormánynak is megfelelt. A minisztérium berkein belül működött a Kormányiroda, a KIM miniszter szervezetében kaptak helyet olyan nagyobb területek, mint a közigazgatási stratégiaalkotás, az e-közigazgatás, az igazságügy, a területi közigazgatás, az egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatok, a társadalmi kapcsolatok, a kormányzati és a nemzetközi kommunikáció, valamint a kormányzati humánpolitika.³⁴⁰ A felsorolt komplex hatáskörök közül két területet érdemes részletezni. Az erőteljes személyzetpolitikai hatáskört annak jelentősége miatt, a kormányzati kommunikáció területét pedig a ciklus közbeni változásai révén.

A kommunikációra joggal mondhatjuk, hogy realizálta azt a félelmet, amely a két háttérapparátus feladatainak duplikálását prognosztizálta.³⁴¹ Már a kezdeti működés feladatkörök közötti átfedést keletkeztetett. Továbbá ennek a területnek a ME általi bekebelezése az egyik példa arra, hogy a ME államtitkár hogyan tudta szerepét és hatáskörét növelni a kormányzati térben. Miközben a folyamatos kiszervezés tekinthető racionális döntésnek is, amellyel a legfontosabb terület a kormányfőhöz legközelebbi apparátusban foglal helyet. Miközben érthető, hogy miért ahhoz a háttérszervezethez került, amelynek vezetője a korábbi ciklusban a kommunikációért felelt.

2010-ben kezdetén szervezetileg is elkülönült a miniszterelnöki és a kormányzati kommunikáció. A kormányfő retorikájáért miniszterelnöki biztos felelt a Miniszterelnökségen belül, a kormányzati kommunikációról, azon belül is a nemzetközi kommunikációról kormánysszóvivő gondoskodott a Közigazgatási és Igazságügyi

³³⁸ Interjú Navracsics Tiborral

³³⁹ Navracsics Tibor, közigazgatási és igazságügyi miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ülése, 2010. május 27., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjkb39/AIB/1005271.pdf>

³⁴⁰ 17/2010. (VIII. 31.) KIM utasítás a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

³⁴¹ Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 1978-2012, 408.

Minisztériumban (Kormányzati kommunikációért felelős államtitkárság működésével). 2011-ben – akkor még a nemzetközi kommunikációs területet érintetlenül hagyva – kormányzóvivő feladatait átvette a Miniszterelnökség.³⁴²

A másik fontos KIM miniszteri hatáskör, az a kormányzati humánpolitikára gyakorolt hatás, amelyben nem történt változás a ciklus alatt. A miniszter, illetve intézménye az új állami vezetői struktúra kialakításában (politikai és szakmai vezetők szétválasztásával) megkerülhetetlen tényező lett. Valamennyi minisztérium államtitkáraitól, helyettes államtitkáraitól át, a főosztályvezető, valamint osztályvezető szintig a KIM szerepet játszik a kinevezési folyamatban, adott esetben észrevételt tehet, kifogással élhet.

20. táblázat: A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter, illetve az által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárának észrevételezési és kifogásolási jogosultsága 2010 és 2014 között

Kinevezendő személy	Érintett személy	Közreműködés módja	Jogosultság
KIM miniszter (mint a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter)			
Államtitkár (kivéve Miniszterelnökség)	Miniszter	Az érintett miniszter az ő (itt mint a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter) útján terjeszti véleményét a javaslatot tevő miniszterelnök felé.	Észrevételt tehet a miniszter véleményére.
Közigazgatási államtitkár	Miniszter	Az érintett miniszter az ő útján teszi meg kezdeményezését a javaslatot tevő miniszterelnök felé.	Észrevételt tehet a miniszter kezdeményezésére.
Kormányhivatal vezetője	Kormányhivatal felügyelő miniszter	A kormányhivatal vezetőjét a kormányhivatal felügyelő miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A javaslatot az ő útján terjeszti a miniszterelnök elé.	Kifogással élhet a javaslat megküldésétől számított tizenöt napon belül, és a javaslatot visszaküldheti a kormányhivatal felügyelő miniszternek.
A minisztériumok jogi és kodifikációs feladatok ellátásáért, személyügyiért felelős, valamint gazdasági vezetői ³²	-	-	Kifogásolási joggal élhet az érintett személyek kinevezésére, felmentésére, illetve áthelyezésére vonatkozóan, valamint a felmentésüket kezdeményezheti.

Kinevezendő személy	Érintett személy	Közreműködés módja	Jogosultság
A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium (KIM) közigazgatási államtitkára			
Helyettes államtitkár (kivéve a KIM és a Miniszterelnökség)	Miniszter	Az érintett miniszter az ő útján teszi meg javaslatát a kinevező miniszterelnöknek.	Kifogással élhet a javaslat megküldésétől számított 15 napon belül.
Főosztályvezető	Közigazgatási államtitkár	Az érintett közigazgatási államtitkár a javasolt személyről tájékoztatja a KIM közigazgatási államtitkárát. ³³	Kifogással élhet a tájékoztatást követő 15 napon belül.
Főosztályvezető-helyettes			
Osztályvezető			
Kormányhivatal vezetőjének helyettese (kivéve KIM)	Kormányhivatal vezetője	A kormányhivatal vezetőjének helyettesét a kormányhivatal vezetőjének javaslatára a kormányhivatal felügyelő miniszter nevezi ki és menti fel. A javasolt személyről - a kormányhivatal felügyelő miniszternek tett javaslatával egyidejűleg - tájékoztatja a KIM közigazgatási államtitkárát.	Kifogással élhet a javasolt személlyel szemben a javaslat megküldésétől számított tizenöt napon belül.
Központi hivatal vezetője (kivéve KIM)	A központi hivatal irányító miniszter	A központi hivatal vezetőjét a központi hivatal irányító miniszter nevezi ki és menti fel. A javasolt személyről a miniszter tájékoztatja a KIM közigazgatási államtitkárát.	Kifogással élhet a javasolt személlyel szemben a tájékoztatást követő 15 napon belül.
Miniszteri biztos	Kinevező miniszter	A miniszter miniszteri biztost nevezhet ki. A kinevezést megelőzően az érintett miniszter a javasolt személyről tájékoztatja a KIM közigazgatási államtitkárát.	Kifogással élhet a javasolt személlyel szemben a tájékoztatást követő 15 napon belül.

Forrás: Franczel Richárd: Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után (I. rész), Közjogi szemle, 6. évf. 3. sz., 2013, 64-65.

³⁴² Franczel Richárd: Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között, 35.

Egyrészt a KIM miniszter és a KIM közigazgatási államtitkár olyan személyzetpolitikai befolyásra tett szert³⁴³, amely végsősoron az egész központi közigazgatás apparátusát lefedte, humánpolitikáját meghatározta. Másrészt a minisztériumok szervezeti és működési rendjét is alakították azáltal, hogy standardizálták az egyes SZMSZ-okat tartalmi felépítésében és grafikai megjelenésében.³⁴⁴ Ez jogilag azt is jelentette, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter jóváhagyását követően adhatták ki vagy módosíthatták a tárcavezetők minisztériumukra vonatkozó szabályzatukat.³⁴⁵

A döntéshozatali eljárásban a KIM meghatározó és egyedülálló szerepet töltött be. Egy jogszabály-tervezet nulladik fázisában, azaz mielőtt más tárcák között megjelent volna, a KIM ún. előzetes egyeztetés keretében szakpolitikai és kodifikációs szempontok alapján felülvizsgálta. A jóváhagyást követően lehetett „megköröztetni” a minisztériumok között. A tárcák között felmerülő vitákat a KIM rendezte és a kormányülésre az eltérő álláspontok már konszenzusos előterjesztése került.³⁴⁶

A KIM vezető és egy másik miniszter közötti feszült helyzetben a döntés a miniszterelnök kezében volt, aki így egy kvázi fellebbviteli fórumot jelentett. Néhány esetben volt rá precedens, hogy nem a KIM mellett döntött, amely szervezetnek kompromisszumot kellett kötni, de nagyobb többségben a háttérapparátus szakmai érveit támogatta.³⁴⁷

Az előterjesztések érdekegyeztető és döntéselőkészítő formalizált végső platformja ekkor is a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet volt, amely 2010-től hangsúlyos szerepet kapott a kormányzatban. A hagyományos funkciója kiegészült a KÁT államtitkár tájékoztatásával is, amely a kormányülésen elhangzottakról való visszajelzést jelentette.³⁴⁸

A kormányfői hátszág másik oldalán a Miniszterelnökség szakmai és igazgatási feladatkört töltött be Varga Mihály vezetésével, akinek a strukturált munkastílusa illet a lecsupaszított szervezet portfóliójába. A jogelőd Miniszterelnöki Kabinetiroda feladatait

³⁴³ Franczel Richárd: Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után (I. rész)

³⁴⁴ Franczel Richárd: Kormányzati döntéshozatal 2010 és 2014 között, 10.

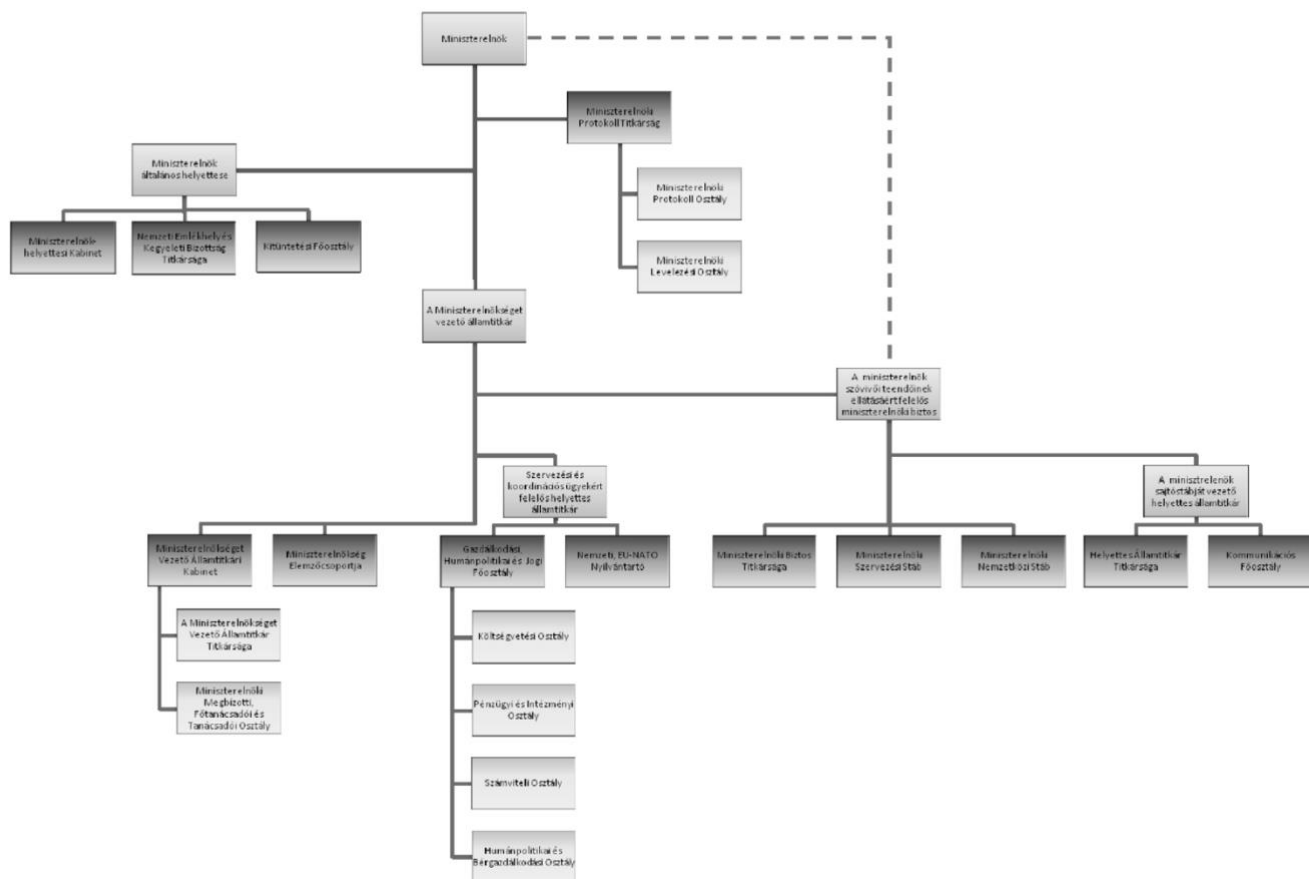
³⁴⁵ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 60 §. (2)

³⁴⁶ Franczel Richárd: Kormányzati döntéshozatal 2010 és 2014 között, 10-11.

³⁴⁷ Interjú Navracsics Tiborral

³⁴⁸ Pesti Sándor-Farkas Anikó-Franczel Richárd: A kormány működési és szervezeti rendje, 117.

23. ábra: A Miniszterelnökség szervezeti ábrája 2011-ben



Ha a két háttérapparátus erőviszonyait tesszük mérlegre, a KIM nemcsak kiemelt szerepre tett szert, hanem erős jogkörei révén kizárólagos hatalmi tényezőnek számított.

157

Kormányzati pozíciójában új központként szintén meghatározó és megkerülhetetlen koordinációs szereplő volt 2010 és 2012 között. A Miniszterelnökség mind vezetésében, mind feladatkörében adminisztrációs funkciót látott el, ehhez igazodva nem hangsúlyos tényezőként jelent meg a kormányzatban.

Ezért ebben a viszonyrendszerben valóban elgondolkoztató gyakorlati kérdés, hogy a széles miniszteri jogkör gyengítheti-e a magyar kormányfőt és stratégiájának megvalósítását egyes eltérő álláspontok ütköztetése kapcsán. Elméleti válasz, hogy hosszú távon nem elképzelhető ezen helyzetnek fennállása.³⁵⁰ A ciklus derekától a kormányfői háttérapparátusban történt átszervezések stratégiai szándék is lehetett a miniszterelnök részéről. Amennyiben a későbbiekben feltárt erősítési lépések tudatos sorozata volt a ME érdekében, az eredményezhetett volna egy egyensúlyi állapotot a két háttérapparátus erőviszonyaiban.

5.2.2 A Miniszterelnökség és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium vezetése 2012 és 2014 között

*„Nem hatalom,
hanem szolgálat lesz a feladatom.”*
(Lázár János, 2012³⁵¹)

2012-ben nemcsak a Miniszterelnökség szervezetében jelentett mérföldkövet a szervezet élén bekövetkezett személycsere, hanem a kormányfő hivatalának működésében is. Ha nagyobb távlatból szemléljük, a kormányzat egészére hatást gyakorolt az új államtitkári kinevezés. A vizsgálódást először a megváltozott funkciójával kell kezdeni, majd az ebből eredő feladat- és hatáskör részletezését és az apparátus méretének, szerkezetét szükséges kidomborítani. Ha a kormányzati hatás oldalról szemléljük a Miniszterelnökséget, a döntéselőkészítési eljárásban való becsatlakozását kell kiemelnünk.

A 2010-ben felépített hivatali működés a klasszikus szakmai-titkársági modellt tükrözte, majd a ciklus közepétől történő változások okán közelebb állt a kancellária típusú modellhez. A funkcióhoz kötődve különféle sajtóorgánumokban felmerült, hogy az államtitkár pozíciója is ennek megfelelően (kancellária)miniszteri rangra emelkedne, de

³⁵⁰ Mandák Fanni: A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején, 40-41.

³⁵¹ <http://archiv.fidesz.hu/index.php?Cikk=181149>

ennek szükségszerűségét a mintaadó ország példája is cáfolta. A Német Szövetségi Köztársaságban időről-időre változott a hivatalvezető rangja.³⁵²

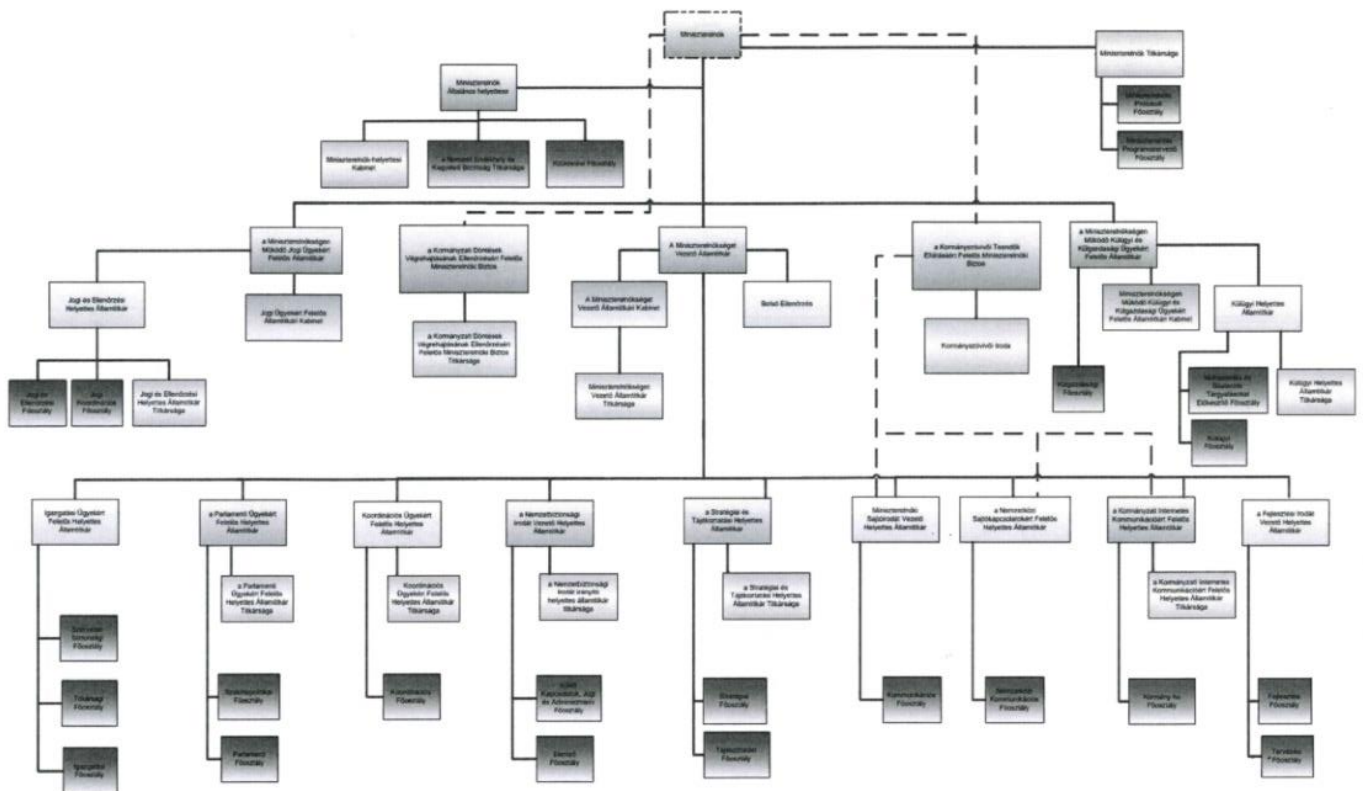
Lázár János szerint a Miniszterelnöki Hivatal és a Miniszterelnökség mindenkori erős szerepe jelen volt/van a kormányzatban, amelynek legfontosabb feladata (operatív tekintetben) a kormányzati operáció biztosítása, a kormányülések összekészítése, illetve tartalomtámogatás. 2012 és 2014 között a kormányzati koordinációban egy élesváltásra volt szükség, tekintettel arra, hogy 2010 és 2012 között jelentős negatív gazdasági változások történtek, majd egy konszolidáció ment végbe. A közvéleménykutatások azt mutatták, hogy a kormánypártok gyengülnek. Ennek következményeként lett feladat, a kormányzaton belüli munka megerősítése. Ehhez jól kellett megszervezni a központi koordinációt, a figyelmet pedig a gazdasági helyreállításra irányítani 2012 és 2014 között. Kérdés volt, hogy a konszolidáció hogyan mehet végbe, hogyan lehet reálbérnövekedést generálni és ennek volt az egyik megalapozása a szervezeti munka a kormányzaton belül. A miniszterelnök munkáját támogató tevékenység volt nem önálló minisztériumi portfólióval, 2012 és 2014 között kezdett felépülni. Lázár János úgy fogalmazott: *„Nagyon jó, gazdasági értelemben sikeres és eredményes kornak egyik feltétele az erős központi koordináció, ami a kormányzást erősíti. Erős kormányzással lehet gazdasági konjunktúrát elérni. Ez az erős kormányzás megteremtése az akkori (ME) államtitkár és az akkori (KIM) miniszternek volt a feladata.”*³⁵³

A politikai kormányzás felértékelődésével járó folyamatban Lázár János feladat és hatásköre lényegesen kibővült a 2010-es hozzárendelt adminisztratív feladatokhoz képest. Ez a szervezet 2010-ben szabályozott vezetői struktúrájára is hatással volt. A létesített területek egy részét a KIM-től vette át, a kommunikáció esetében ezzel például megszűnt a párhuzamos feladatvégzés és a megosztottság. A szervezeti ábrák összehasonlítása lehetővé teszi, hogy a hivatal méreteit és az új feladatköröket meghatározzuk. A Miniszterelnökség portfóliója olyan fontos területekkel egészült ki, mint a nemzetbiztonság, stratégia és tájékoztatás, fejlesztéspolitika, külügyi és külgazdasági feladatok. Ezenkívül helyet kapott a minisztériumokban általánosan működő Parlamenti Ügyekért Felelős és a Koordinációs Ügyekért Felelős állami vezető (mindkettő helyettes államtitkári rangban).

³⁵² Franczel Richárd: A Miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között, 52.

³⁵³ Interjú Lázár Jánossal

24. ábra: A Miniszterelnökség szervezeti ábrája 2014-ben



³⁵⁴ Franczel Richárd: Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között, 34-36.

Lázár szerint a miniszterelnök támogatása két alapvető módon történhet: egy minisztériumban vagy két szervezetben, amikor a miniszterelnököt tartalmilag és formailag segíti. 2012 és 2014 között a formai támogatásért felelős, a kancelláriaminisztérium a KIM volt, amely a kormányzati organizációt elvégezte. Volt a rendszerben egyfajta kettősség. A tartalmi felkészítés a ME államtitkár alapvető feladata volt, illetve a miniszterelnök által kiadott speciális munkákat elvégzéséért felelt, amely a döntések végrehajtását, képviseletét jelentette a kormányzati apparátusban. Ez létrehozott egy párhuzamosságot a KIM és a ME között. Lázár János szerint munkája személyes tanácsadói munka volt, a kormányfő személyes támogatását jelentette. Míg a szervezeti struktúra a közigazgatási minisztériumnál volt és a vezetői szerep is a KIM miniszternél (Lázár János fogalmazásában: „a marsallbot az ő kezében volt”). Napi szoros kapcsolat alakult ki a két szervezet között. Tapasztalhatóak voltak a feladatköri átfedések. Nagyon nehéz ezeket ugyanis strukturáltan és pontosan elhatárolni, ezért alakulhattak ki párhuzamosságok, sűrűlódások, de egymásrautaltság vagy a közös munkára való kényszerítettség is.³⁵⁵

A Miniszterelnökség szervezeti és feladatköri „hízása” a közigazgatási és igazságügyi minisztérium karcsúsodásával magyarázható.

Az állami vezetők fluktuációja kapcsán a KIM-ban volt a legmagasabb létszámvisszaesés és a hivatalban a legmagasabb a létszámemelkedés. Így a két szervezet állami vezetőinek számszerű összehasonlításában a Miniszterelnökség egy szintre került a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal. A Miniszterelnökségen a kezdeti kettő helyett tizenegy helyettes államtitkár, egy helyett három államtitkár kapott megbízást 2012 és 2014 között.³⁵⁶ Bár 2010-ben a kormány szervezeti törvény egyetlen államtitkári titlust nevesített a hivatal irányítójaként, valamint kizárta közigazgatási vagy további államtitkár kinevezését, a 2012 nyarán kihirdetett módosításokkal feloldották ennek akadályát és már csak a közigazgatási államtitkári funkció tilalmát hagyták a jogszabályban.³⁵⁷ A három államtitkár jogilag egyenrangúnak számított, a ME vezető mégis kiemelkedett azáltal, hogy a szervezet élén állt. Ez a helyzet kevésbé hasonlítható

³⁵⁵ Interjú Lázár Jánossal

³⁵⁶ Franczel Richárd: Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után (II. rész), Közjogi Szemle, 6. évf. 4. sz., 2013, 67.

³⁵⁷ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 69. §

az eddigi megosztottsághoz, amelyet a kancelláriaminiszter és a tárca nélküli miniszterek viszonyrendszerében vizsgáltunk. Az 1998 előtti hivatali szervezet felépítésétől is eltér, amelyben szintén több államtitkár foglalhatott helyet egyidejűleg.

21. táblázat: Államtitkárok és helyettes államtitkárok számának alakulása a Miniszterelnökségen és a többi minisztériumban

	<i>parlamenti és közigazgatási</i>	<i>szakpolitikai</i>	<i>változás 2010-hez</i>	<i>helyettes</i>	<i>változás 2010-hez</i>	<i>össze- sen 2014</i>	<i>változás 2010- -hez</i>
Belügyminisztérium	1+1	1	0	4	0	7	0
Emberi Erőforrások Minisztériuma	1+1	8	+3	13	+5	23	+8
Honvédelmi Minisztérium	1+1	nincs	0	2	-1	4	-1
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	1+1	3	-2	12	-2	17	-4
Külügyminisztérium	1+1	1	0	6	+1	9	+1
Nemzetgazdasági Minisztérium	1+1	5	0	13	+4	20	+4
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	1+1	5	0	10	-3	17	-3
Vidékfejlesztési Minisztérium	1+1	5	+1	6	-1	13	0
Miniszterelnökség	1, közigazgatási nincs	2+2 miniszterelnöki biztos	+3	11	+9	16	+12
Összesen	9+8	32	+5	77	+12	126	+17
Változás 2010-hez	0	+5		+12		+17	

Forrás: Müller György: Kormányzati viszonyok a második féldőben (2012-2014), 206.

Háttérintézmények tekintetében Lázár János államtitkár kapta meg a felügyeleti jogköröket a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felett a nemzeti fejlesztési minisztertől, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalt a közigazgatási és igazságügyi minisztertől, illetve a kiemelt és jelentős szervnek számító Információs Hivatalt a Külügyminisztériumtól, amelynek vonatkozásában a miniszterelnök által átruházott hatásköröket gyakorolta. Továbbá ME államtitkári felügyelet és ellenőrzés alá vonták a Nemzeti Külgazdasági Hivatal működését is.³⁵⁸

³⁵⁸ A miniszterelnök 1/2014. (I. 22.) ME utasítása a Miniszterelnökség szervezeti és működési szabályzatáról

22. táblázat: A Miniszterelnökség háttérintézményei 2012 és 2014 között

ME háttérintézmények 2012-2014 között	Kormányzati Információs Központ
	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal
	Információs Hivatal
	Széchenyi Programiroda
	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
	Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság
	Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság
	Nemzeti Külgazdasági Kutatóintézet
	Magyar Nemzeti Digitális Archívum és Filmintézet
	Nemzeti Örökség Intézete
	Magyar Nyelvstratégiai Intézet
	Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum
	Molnár Tamás Kutatóközpont
	VERITAS Történetkutató Intézet

Forrás: saját szerkesztés³⁵⁹

A 2012-es, az átalakítások idején Navracsics Tibor, közigazgatási és igazságügyi miniszter a KIM területvesztéseivel és a ME átalakításával kapcsolat úgy nyilatkozott, hogy nem érte meglepetés. Tudott a régóta formálódó kormányátalakításra vonatkozó tervekről, menet közben a miniszterelnök ismertette vele a részleteket, illetve az ezzel kapcsolatos véleményére is rákérdezett. A 2010-es elképzeléssel kapcsolatban azt hangsúlyozta, hogy a kormánynak két erőközpontot szántak, közigazgatási részről a KIM-ot, valamint egy politikai központot, a Miniszterelnökséget. Szerinte a kormányzás két éve során úgy tűnt a sokszereplős döntéshozatalaiból adódóan, hogy a politikai irányvonalat kell erősíteni, mert nem teljesen egyértelmű, nem jól koordinált és nem kellő intenzitással működik. Ezért számára teljesen elfogadható a miniszterelnök szándéka, hogy a politikai erőcentrumot kellett előtérbe helyezni. Újonnan kinevezett kollégájával, Lázár Jánossal nyíltan vállalt véleménykülönbségekről, egyes esetekben Lázár kritikai megnyilvánulásairól is hallani lehetett (pl. az államigazgatás működtetésével kapcsolatban: *„komoly próbatétel, hogy egy ilyen lusta állami bürokrácián hogyan lehet jó gondolatokat átverni, de optimista vagyok.”*).³⁶⁰

³⁵⁹ Franczel Richárd: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010 és 2016 között, Kodifikációs és közigazgatás, 2016, 5. évf. 2. sz., 69. alapján

³⁶⁰ Csuha Ildikó: Sértődős ember ne menjen politikusnak, Népszabadság, 2012. május 30.

A KIM közigazgatási szakmai koordinációs feladata a ciklus végéig kitartott, ám a Miniszterelnökség koordinációs szerepkörben is felzárkózott a 2012-től újonnan indított, aktív és meghatározó döntés-előkészítő egyeztetési fórummal. A már jóval korábban intézményesített Politikai Államtitkár Értekezlet (PÁT) nemcsak feléledt a ME államtitkár vezetésével, hanem funkcióját is betöltötte.

A parlamenti államtitkárok hetente egyeztettek az előterjesztések politikai vonatkozásában. Kormányülés előtti héten (csütörtökön) a KÁT, majd azt követően héten (hétfőn) a PÁT vizsgálta az előterjesztéseket. Bár a PÁT olyan formalizált módon nem tárgyalta azokat, ahogyan tette azt a KÁT, a 2014-es választásokhoz közeledve nőtt az új egyeztetési platform szerepe.³⁶¹ Végősoron ez megosztotta az „egyeduralkodó” koordináló feladatkört, akként, hogy a PÁT háttérbe szorította a KÁT szerepét, amely még inkább gyengítette a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot a háttérapparátusi relációban.³⁶²

A kormányban dedikáltan volt a nemzeti fejlesztési területért felelős tárcavezető, a területről azonban kerültek elemek a Miniszterelnökség portfóliójába, amely egy elég jelentős feladatkör, az uniós források kiosztása. Ez kiegészült azzal, hogy 2012-ben egy döntés-előkészítő és döntéshozó szervet hozott létre a kormány, a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságot. A bizottság 3 tagja között a Miniszterelnökség is szerepelt, amely a szakmai koordinációs feladatot ellátta.³⁶³

2010-2012 között egészen szoros munkakapcsolat volt a Miniszterelnökség és a KIM között. Ez a ciklus második felében 2012-2014 között megváltozott. Lázár János habitusa eltért, mint a korábbi ME vezetőétől. Lázár sokkal önállóbb hivatalt tűzött ki célul és próbálta ennek a profilját is kialakítani, amely a 2014-es Miniszterelnökség megelőlegezése volt már. Ezért inkább gyengült a két apparátus közötti munkakapcsolat, a ME kevésbé hagyatkozott már a KIM infrastruktúrájára, igyekezett önálló infrastruktúrát kiépíteni.³⁶⁴

³⁶¹ Interjú Navracsics Tiborral

³⁶² Stumpf István: A kormány alkotmányos jogállása, 13.

³⁶³ 1221/2012. (VII. 2.) Korm. határozat a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásáról és a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásával összefüggésben egyes kormányhatározatok módosításáról

³⁶⁴ Interjú Navracsics Tiborral

5.2.3 A miniszterek és az országgyűlés 2010 és 2014 között

A kormány törvényalkotási program kidolgozásáért a közigazgatási és igazságügyi miniszter felelt. 2010 és 2014 között a kormány az addigi legnagyobb intenzitással volt részese az országgyűlési jogalkotó tevékenységnek. A rendszerváltás óta a törvények kétharmadát nyújtotta be a kormány a négyéves ciklus alatt.³⁶⁵

Ebben az időszakban a MeH és a KIM vezető az országgyűlési munkája kapcsán parlamenti aktivitásukat lehet vizsgálat alá vetni. A ME államtitkári pozíció nem teszi lehetővé a benyújtott indítványok összehasonlítását a korábbi ciklusok ilyenfajta tevékenységével.

25. ábra: Navracsics Tibor miniszter, Varga Mihály államtitkár és Lázár János államtitkár számszerű felszólalásai 2010 és 2014 között az Országgyűlésben

Közjogi méltóságok és vendégek felszólalásai

Paraméterek:

Datum: 2010.05.14 - 2014.02.13

Felszólaló: Dr. Navracsics Tibor

Felszólalások					
Ötösnap	Felsz.	Naptrendi pont	Önálló indítvány	Szerep	Video/Felszólalási idő
2013.08.30. (306)	.88	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1251 Elérte-e célját a Büntető Törvénykönyv szigorítása?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:13
	.130	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1253 Betátja-e már, hogy a politikusbűnözést nem törvényesíteni, hanem büntetni kéne?	kérdés megválaszolva	1:43
	.134	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1253 Betátja-e már, hogy a politikusbűnözést nem törvényesíteni, hanem büntetni kéne?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	0:50
	.138	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1252 Botrányos napalem-pályázat - mi folyik az NFÜ-ben?	kérdés megválaszolva	1:54
	.142	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1252 Botrányos napalem-pályázat - mi folyik az NFÜ-ben?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	0:30
2013.08.26. (297)	.70	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1870 A miniszterelnöki ígéretnek megfelelően kapnak-e kártérítést a dunai árvíz által érintett termelők?	kérdés megválaszolva	2:19
	.74	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1870 A miniszterelnöki ígéretnek megfelelően kapnak-e kártérítést a dunai árvíz által érintett termelők?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:04
2013.07.05. (296)	.48	Záróvita	T/10583 Egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról	Előadói válasz	1:33
2013.06.03. (285)	.80	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1409 Vállalja-e végre Magyarország a védhatalmi fellepést az elcsatolt területeken élő magyar közösségek önrendelkezési törekvései, egyéni és közösségi jogai kivása érdekében?	kérdés megválaszolva	2:08
	.84	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1409 Vállalja-e végre Magyarország a védhatalmi fellepést az elcsatolt területeken élő magyar közösségek önrendelkezési törekvései, egyéni és közösségi jogai kivása érdekében?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:08
	.134	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1411 Mi lesz veled Balettintézet?	kérdés megválaszolva	1:52
	.138	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/1411 Mi lesz veled Balettintézet?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	0:34
	.197	Záróvita	T/11111 Egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhatalos hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról	nem érdemi felszólalás	0:01
2013.05.21. (279)	.249	Záróvita	T/11105 Egyes büntető tárgyú törvények módosításáról	nem érdemi felszólalás	0:01
	.108	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/11220 Miért támogatja a Kormány az internetcenzúra bevezetését?	kérdés megválaszolva	2:00

<< 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 >>
Összesen: 254

Forrás: www.parlament.hu

³⁶⁵ Franczel Richárd: Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között, 16.

A KIM miniszter esetében törés nélkül, a teljes ciklus vizsgálható. Navracsics Tibor miniszteri és egyben miniszterelnök-helyettesi pozíciójában kiemelkedően aktívan használta az országgyűlési kommunikációs platformot. A felgyorsult törvénykezési tempó is megkövetelte az erőteljes és tevékeny parlamenti jelenlétet, amely a szereplési lehetőségeit fokozta. 254 alkalommal mintegy 7 órás időkeretben (6:40 perc) kapott szót a parlamentben, amellyel a 39. helyet szerezte meg a legtöbbször megszólaló képviselők között a kormányzati idő alatt.

Közjogi méltóságok és vendégek felszólalásai

Paraméterek:
Dátum: 2010.05.14 - 2012.06.01
Felszólaló: Varga Mihály

Felszólalások					
Ölésnap	Felz.	Napirendi pont	Óráló indítvány	Szerep	Video/Felszólalási idő
2011.05.21.(01)	141-143	Általános vita megkezdése	T/3502 A közbeszerzésekről	felszólalás	10:04
<< 1 >>					
Összesen: 1					

Közjogi méltóságok és vendégek felszólalásai

Paraméterek:
Dátum: 2012.06.01 - 2014.02.13
Felszólaló: Lázár János

Felszólalások					
Ölésnap	Felz.	Napirendi pont	Óráló indítvány	Szerep	Video/Felszólalási idő
2014.02.03. (030)	66	Engedély időkeretben való tárgyalása	T/3525 A Magyarország Kormányja és az Országos Föderáció Kormányja közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetése	felszólalás	2:23
2013.10.21. (03)	53	Interpelláció megválaszása	L/3230 Mi folyt itt az NFÜ-ben az elmúlt három évben?	interpelláció szöveg megválaszása	4:09
2013.10.14. (030)	184	Kérdés/azonnali kérdés megválaszása	K/3268 Csak a szélessávú körzethálózati fejlesztéseknél?	kérdés megválaszása	2:00
2013.10.07. (030)	50	Interpelláció megválaszása	L/3262 Hogyan károsítja meg az Elkos nevű Központ cég számlákkal az adófizetőket? S hogyan nézi ezt tényleg a kormány?	interpelláció szöveg megválaszása	4:00
	56: 60	Interpelláció megválaszása	L/3268 A szociálisnak csak a szája jár, amikor lehetőségük volt rá, a rendelkezésre álló uniós források töredékét hívták le. Mit tesz a kormány az uniós források hatékony és gyors felhasználásáért?	interpelláció szöveg megválaszása	4:31
2013.09.23. (04)	44	Interpelláció megválaszása	L/3221 Mekkora siker a 75 milliárdos bukás?	interpelláció szöveg megválaszása	4:30
2012.10.01. (23)	214	Összevont általános és részletes vita követelés tárgyalása	T/3097 A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról	Exponé	18:32
<< 1 >>					
Összesen: 7					

Forrás: www.parlament.hu

A második Orbán-kormány a korábbiakhoz képest aktívabb törvénykezési időszakot jelentett, amely a kormánytagok parlamenti jelenlétét is fokozta. A két kormányfői háttérapparátus vezetőinek országgyűlési tevékenysége nem hasonlítható össze, lévén, hogy Navracsics Tibor miniszteri, miniszterelnök-helyettesi titulusban, kormánytagként szólalhatott fel. Személye jobban előtérben volt ágazati területek és a kormányzati koordináció összehangolása révén.

Varga Mihály és Lázár János visszafogott országgyűlési megnyilvánulási lehetőségei államtitkári pozíciójukkal és szűk hatásköri tevékenységükkel magyarázható. A

mozgástér növekedését jól mutatja, hogy a ciklus első felében a más típusú, inkább titkársági feladatokra koncentráló ME államtitkár egy alkalommal szólalt fel az Országházban, míg 2012-től a feladatbővülés magával hozta a kommunikációs tér kiszélesedését ebben a pozícióban.

5.2.4 A három miniszter mérlege

2010 és 2014 között a kormányon belüli fókusz tisztán látszott, így két hatalmi központ kiemelkedését figyelhetjük meg eltérő időszakban. A ciklus első felében a KIM egyedüli meghatározó tényezőként állt a kormányzati erőter csúcsán, majd erre csatlakozott rá a ME államtitkár, illetve a hivatal megerősödésével a Miniszterelnökség.

Összességében ezen ciklus alatt a ME államtitkári pozíció nem igazán jelentett irányító szerepet (a többi miniszterhez képest). Érezhető volt egy erősödő tendencia a ME vonatkozásában, amelynek révén aztán átszervezés alá került a Miniszterelnökség. A ciklus végéig államtitkár töltötte be a ME vezető szerepét, aki nem került a miniszterek fölé.³⁶⁶

Bár az egyre erősödő kancelláriaminiszteri fejlődési ív 2010 és 2014 között megtört, a cikluson belüli pozíció változása megfigyelhető. A személycsere okán kialakult feladat- és hatásköri bővülés, hivatali méret felduzzasztása az államtitkári pozíció és a Miniszterelnökség erősítését eredményezte.

A Miniszterelnökség nagyarányú létszámbeli és költségvetési számaint olvashatjuk ki az alábbi adatokból.

23. táblázat: A ME létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből a második Orbán-kormány idején

Évek	Létszám	Költségvetési előirányzat (m Ft) (az ún tartalék- előirányzatokkal korrigálva)	Költségvetési teljesítés (m Ft)	A ME támogatása részesedése az MK központi költségvetése kiadási főösszegéből
2010	93		57,5	0,00000409%

³⁶⁶ Interjú Navracsics Tiborral

2011	111	2 972,8	1 273,3	0,00008509%
2012	218	12 781,4	14 596,6	0,00097174%
2013	278	25 490,7	27 430,3	0,0015%
2014	624	193 016,6 ³⁶⁷	366 947,7	0,020%

Forrás: létszám adatok³⁶⁸ és zárszámadási törvények³⁶⁹

A kezdeti szűk létszámú és költségvetésű Miniszterelnökség 2012-től óriási változásokon ment keresztül. Az apparátusi dolgozók száma szinte a duplájára emelkedett, a gazdálkodása (költségvetési előirányzat és teljesítés) megsokszorozódott 2012-ben. A hivatal részesedése a központi költségvetésből folyamatosan nőtt, a megelőző évekhez képest 2011-re húszszoros, 2012-re tizenegyszeres, 2013-ra másfélszeres támogatásban részesült a ME.

Nem vitás, hogy az egyes kormánytagok körüli erőter kialakulása informálisan hierarchikus viszonyba állítja a tárcavezetőket. Az akkori KIM miniszter úgy véli, hogy ez egy folyamatosan változó, dinamikus hierarchia, amelyben a miniszterek gyengülnek vagy erősödnek. Részben ez attól függ, hogy az adott kormánynak milyen meghatározó témái vannak. Sok múlik azon is, hogy kinek milyen személyes kapcsolata van a miniszterelnökkel, vagy a miniszterek egymással milyen személyes kapcsolatot ápolnak. Aki több tárcavezető szövetségét tudhat a körében, értelemszerűen erősebb pozícióban van.³⁷⁰

³⁶⁷ Módosított törvényi előirányzat, mivel 2014-ben év közben is módosult a költségvetés

³⁶⁸ T/3927. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/8196. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról, T/1143. számú törvényjavaslat a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény végrehajtásáról, T/5954. számú törvényjavaslat a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény végrehajtásáról, T/12284. számú törvényjavaslat a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény végrehajtásáról

³⁶⁹ 2011: CXXXIII. tv. A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/3927, 2012: CLV. tv. A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról, T/8196, 2013: CXCI. tv. A Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény végrehajtásáról, T/12002, 2014: A Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény végrehajtásáról, T/1143, 2015: A Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény végrehajtásáról, T/5954

³⁷⁰ Interjú Navracsics Tiborral

Sárközy szerint a második Orbán-kormány végére három tárca megnövekedett jelentőségét és hatáskörét figyelhetjük meg: Miniszterelnökség, Belügyminisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma. Tárcavezetők közül már árnyaltabb a helyzet, Lázár János, Pintér Sándor és Varga Mihály a kormány meghatározó vezetői. A hatáskörnövekedés a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium kárára történt. Összességében a kormánystruktúrával kapcsolatban úgy ítéli meg, hogy „de facto” egy francia típusú félprezidenciális kormányzás csírái kezdtek kibontakozni. Ha pedig ebben a felállásban a kormányfő, Orbán Viktor az elnök, akkor a MeH vezető, Lázár János lett a miniszterelnök. Tovább vizsgálva a hierarchikus szintet, a kormány két fontos tényezője Varga Mihály a Nemzetgazdasági Minisztériummal és Pintér Sándor a Belügyminisztériummal.³⁷¹

5.3 A III. ORBÁN-KORMÁNY IDEJÉN MŰKÖDŐ HIVATAL VEZETÉSE

A 2014-es választások nem hoztak változást a kormányzó pártszövetség összetételében. A kormánystruktúra is csak kisebb mértékben változott, a kormányfő háttérintézményét azonban jelentős mértékben átszervezték.

A ciklus kezdetével a duális hivatali felépítést megszüntették és már csak a nevében maradt meg az intézmény régi állapotában. A Miniszterelnökség újratervezése más feladatkört, hatáskört és vezetést jelentett. Bár a vezető személye nem változott, Lázár János miniszteri felhatalmazással, ennek révén kormányzati felelősséggel egy megújult politikai minisztérium élére állhatott.

Lázár az előző ciklusban államtitkári pozícióban, egyből utána miniszterként vezethette a hivatalt. Esete nem egyedi, Kiss Elemér két alkalommal államtitkárként (1989-1990, 1994-1998), majd egy kormányzati ciklust követően miniszterként (2002-2003) tölthette be a hivatalvezetői szerepet.

Nagyobb változás az eddigiekhez képest, hogy a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvény a hivatalt minisztériumi szintre emelte. Ezzel elhatárolták a többi minisztériumtól, amelyeket szakpolitikai minisztériummá avanszáltak, miközben a

³⁷¹ Sárközy Tamás: Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban, Politikailag igen sikeres túlhajtott plebejus kormányzás, A harmadik Orbán-kormány, 116-173.

Miniszterelnökség, mint elősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztériumként határozták meg.³⁷² Végsősoron ez volt a törvény egyetlen lényeges újdonsága a kormány szerkezeti struktúrájában, amellyel a ME már nem önálló központi államigazgatási szervtípusként jelent meg. Minisztériumként nevesítették és feladatát is deklarálták a törvényben, miszerint összehangolja a kormányzati tevékenységet a kormány általános politikájának érvényesítése érdekében.³⁷³ 2014-ig tehát csak hivatalként működött, ezt követően a nem klasszikus értelemben vett önálló minisztériumként jelent meg. Ezzel összefüggésben változást jelentett továbbá, hogy a Miniszterelnökség Működési és Szervezeti Szabályzatát így nem a miniszterelnök, hanem a hivatalvezető miniszter alkotja meg és deklarálja. Feladata tekintetében elsődlegesen a kormányzati koordinációért felelt, amellyel kapcsolatban a hivatalvezető miniszter leszögezte, hogy ettől még a minisztériumok egyenrangúak, nem rendelődnek a Miniszterelnökség alá, csupán „vannak speciális jogkörökkel felruházott minisztériumok”.³⁷⁴

Ez a felállás 2015-ben változott meg. A Miniszterelnökség feladatát pontosították, ezzel elősorban az állam tevékenységének kormányzati és a kormány társadalompolitikai teendőinek összehangolását biztosító minisztériummá vált. Továbbá a kormányfői háttérintézmények közé beemelték egy új minisztériumot, a Miniszterelnöki Kabinetirodát, amely elősorban általános politikai koordinációt ellátó minisztérium volt. A Kabinetirodát szintén miniszteri vezetéssel alakították ki, élén a miniszterelnök kabinetfőnöke állt.³⁷⁵ Ezzel ismét megkettőződött a kormányfői háttérintézmény.

5.3.1. A politikai menedzser

*„Keresem a megoldásokat,
mert az elmúlt tizenöt évben megtanultam,
hogy sem az emberek nélkül, sem az emberek ellenére
nem lehet egy közösséget kormányozni.
Az utóbbi időben mindenfelől kapom a kritikákat,*

³⁷² 2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról 1.§ (1)

³⁷³ Vejkey Imre: Egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája, 2014. évi tavaszi ülészak, 2014. május 26. (5. szám)

³⁷⁴ Franczel Richárd: A Miniszterelnökség átszervezése 2014-ben, Közjogi Szemle, 2015, 2. sz., 56-58.

³⁷⁵ 2015. évi CXLVIII. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról

*részben alappal, részben nélküle.
Vannak, akiknek túl gyors vagy túl határozott a stílusom,
de meggyőződésem, hogy csak ilyen céltudatos politikával
és rengeteg munkával tudjuk az ország érdekeit szolgálni.”*
(Lázár János, 2014. december 22., Magyar Hírlap)

Lázár János politikai karrierjét helyi szinten alapozta meg, alulról kezdte építeni 1995-ben a hódmezővásárhelyi Polgármesteri Hivatal jogi gyakornokaként. Dr. Rapcsák András, polgármester mellett edződött, aki letette a védjegyet a város vezetésében, meghatározó egyéniségének számított, stílusa, neve országosan is ismert volt. Szoros munkakapcsolatot tudtak kialakítani. Lázár János személyi titkári pozícióban, majd kampányfőnökként tapasztalhatta meg mellette a helyi politikai vezetés gyakorlatát. Rapcsákon keresztül Lázár az országos politika világába is hamar betekintést nyert. Közben belépett a Fideszbe, majd Rapcsák halála átvette helyét először az Országgyűlésben, később a polgármesteri székben. 2006-ben a Fidesz frakcióvezető-helyettese, 2010-ben frakcióvezető. 2012 és 2014 között a Miniszterelnökség államtitkári pozíciója után lett a következő ciklusban a hivatal minisztere.³⁷⁶

Politikai hitvallása alapján „a kormányzati politikát társadalmasítani kell, még azon a szűrőn keresztül is, hogy az ember sokszor hall olyat, ami egyébként az álmaival vagy a valóságérzékelésével politikusként nem feltétlenül van köszönőviszonyban.” Majd a szakmához való hozzáállásáról nyilatkozik így: „Nyilvánvaló, miután nem vagyok hibátlan ember, ezért követhetek el hibákat is. Én mindig csak a sportszerű és fair eljáráshoz ragaszkodom. Sajnos, ma a politikában sokszor fontosabb a személy, a személyeskedés és a személyes megjegyzés vagy a személyes viszonyoknak a pellengérré állítása, mint a képviselt érték vagy az elvégzett teljesítmény.”³⁷⁷

A kormány megalakulásakor a ME minisztere egyértelművé tette, hogy „a magyar miniszterelnök nem a kormány elnöke, nem a kormánynak van elnöke, hanem a kormányfőnek van kormánya, tehát a miniszterelnöknek van kormánya”. Ezzel

³⁷⁶ <https://lazarjanos.hu/cv.php>

³⁷⁷ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Mezőgazdasági bizottságának ülése, 2014. június 4., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/MGB/1406041.pdf>

megalapozta a kancellári intézményrendszer létjogosultságát és annak további megerősítését az új alaptörvény által.³⁷⁸

Orbán Viktor, kormányfő a kormánytagok és feladataik parlamenti bemutatásánál azzal kezdte a Miniszterelnökségre vonatkozó mondandóját, hogy a kormány munkájának, illetve a miniszterek és tárcájuk koordinálási tevékenységének strukturálásra ezidáig nem talált tökéletes megoldást. A nyolc kormányzati évben eltöltött idő azonban kellő tapasztalatot nyújtott ahhoz, hogy négy fontos tényezőt biztosíthassanak ezek alapján: „összhang, koordináció, rendezettség és bátor kezdeményezések”. Hivatalára pedig a kormányzat „idegközpontjaként” tekintett. A ME miniszter eredményes munkájára pedig úgy, hogy azt a kormányt ért támadások sűrűsége és ereje határozza meg. A kormányfő erre mondja azt, hogy Lázár János feladata „nehéz, de szép munka ez, miniszter úr, biztos vagyok abban, hogy egyfelől örömet leli majd benne”.³⁷⁹

Lázár miniszterjelölti meghallgatásán elmondta, hogy miniszterelnöki elvárásnak eleget téve olyan kormány működését és kormányzati felépítését hivatott segíteni, amely Közép-Európa egyik leghatékonyabb szervezete. Ennek motorja pedig a hivatala lesz oly módon, hogy képessé váljon dinamizálni a kormányzati tevékenységet, a kitűzött politikai célok, feladatok végrehajtását. Ezt elősegítve „elsősorban koordinatív, illetve vétő szerepe van a kormányzati döntés-előkészítési folyamatban”. Lázár ekkor célul tűzte ki, hogy szervezete a kormányzat szellemi centrumává, agyközponttá váljon.³⁸⁰ Megerősítette, hogy ebben a ciklusban „a kormányzati koordináció és a politikai kormányzás ilyen értelemben sokkal fontosabb, mint amilyen eddig volt,... Mi a politikai kormányzás alatt azt értjük, hogy a különböző ágazati érdekekkel ellentétben állami, -gazdasági vagy összválasztói érdekeket kell képviselnie a Miniszterelnökségnek, és ezt kell a különböző partikuláris érdekekkel szemben érvényesíteni.”³⁸¹

³⁷⁸ Lázár János: Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvényjavaslat sürgős eljárásban történő általános vitája, 2014. tavaszi ülés, 2014. május 13. (4. szám)

³⁷⁹ Orbán Viktor miniszterelnök felszólalása, 2014. tavaszi ülés, 2014. június 6.

³⁸⁰ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának ülése, 2014. június 4., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/NBB/1406041.pdf>

³⁸¹ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának ülése, 2014. június 4., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/NBB/1406041.pdf>

A hivatal keretein belül maradt a kormányzati stratégia tervezése és végrehajtása, amelynek egyik eleme az 1998-2002 között működő referatúra-rendszertől eltérő, kiemelt ügyek referatúrája volt. A másik elem az európai uniós források felosztásáért felelős fejlesztéspolitikai és a vidékfejlesztési terület hatáskörének elvonása. Ezeknek a Miniszterelnökségen való működését Lázár azzal indokolta, hogy kialakuljon egy egységes pályázati és pénzkezelési rendszer, valamint megfeleljen a kiemelt összkormányzati szándéknak a gazdaságfejlesztési érdekek mentén való folyósítással. Egyrészt ezért emelték a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget a kormányzati struktúrába, a Miniszterelnökségbe, majd az irányító hatóságokat a tárcákhoz. A ME látja el a központi koordinációs feladatot.³⁸²

Az európai uniós ügyek nem a Külgazdasági és külügyminisztériumhoz kerültek, hanem a kormányfő hivatalához. Emiatt, a Miniszterelnökséghez integrált feladatkör esetében váltott ki heves reakciót a parlamenti vita ellenzéki oldalon. Ugyanis az országgyűlésben úgy hivatkoztak erre, mint a hatáskörbővítési sorozat következő lépésére, amely utat biztosít egy prezidenciális rendszer kiépítéséhez.³⁸³ Ez azonban jogi értelemben nem valósult meg.

A vidékfejlesztés esetében az irányítófunkció került a ME-hez. (Ez akkor 6500 milliárd forint, illetve 1019 milliárd forint vidékfejlesztési forrás koordinációját jelenti.)³⁸⁴ A szakmai terület átcsoportosítását azzal magyarázta a ME miniszter, hogy egy vidékfejlesztési programot kellett megalkotni, amely a források nagyobb részében a kis- és középbirtokosokat részesíti előnyben, kisebb részében a nagybirtokosokat.³⁸⁵ A Földművelésügyi Minisztériumtól elvont vidékfejlesztési terület a két minisztérium között szoros munkakapcsolatot követelt meg. A tevékenységi körök lehatárolása már a kezdetekben problémát jelentett, az elvonás pedig csökkentette az agrártárca presztízsét azáltal, hogy az anyagi források szétosztása nem szakmai hatáskörben maradt. A ME

³⁸² Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának ülése, 2014. június 4., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjvk40/NBB/1406041.pdf>

³⁸³ Bárándy Gergely: Az egyes jogállási törvények módosításáról szóló törvényjavaslathoz benyújtott bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitája, 2014. őszi ülés, 2014. december 1. (34. szám)

³⁸⁴ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának ülése, 2014. június 4., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjvk40/NBB/1406041.pdf>

³⁸⁵ Lázár János: A 2014-2020 közötti időszakban Magyarországnak járó uniós források felhasználásáról szóló politikai vita, 2017. évi őszi ülés, 2017. december 4. (264. szám)

miniszter a konfliktusok megoldását, illetve a helyzet áthidalását az együttműködésben látta: „nagyon nehéz elhatárolni a Földművelésügyi Minisztérium és a vidékfejlesztési államtitkárságnak a portfólióját és tevékenységi körét, hiszen munkánk során nekem a Miniszterelnökség vezetésében napi szinten kell egyeztetnem így is a Földművelésügyi Minisztériummal, hiszen rengeteg olyan kérdés van, amelyben közösen kell döntenünk, illetve a kormány-előkészítő munka átfedést jelent. Tehát a kormány-előkészítő munka, amit eddig is végeztem, az napi szintű egyeztetést jelentett. Most, hogy a vidékfejlesztés a Miniszterelnökséghez kerül, szervezeti értelemben a vidékfejlesztési államtitkárságot teljes egészében kivesszük, és áttesszük a Miniszterelnökséghez, a feladatok között, például a tartalomszolgáltatás tekintetében, az agrárfejlesztés kérdéskörében a Földművelésügyi Minisztérium szakmai tudása, szakmai víziója nélkül nehéz lenne boldogulni. Tehát én nem tudok százszázalékos elhatárolási pontot mondani majd, hiszen együtt kell működnie a két szervezeti egységnek, ami lehet, hogy furcsa, de Magyarországon sajnos, még minisztériumok között is van ilyen probléma - tapasztaltam ezt az elmúlt két évben -, hogy két minisztérium egymással szót értsen, kisszerű presztízscsatákat folytatnak. Én úgy gondolom, hogy képes vagyok ezeknek a problémáknak a vezetésbeli vagy személyes áthidalására. Tehát nem lehet teljes egészében szétválasztani a két témát egymástól, nem is akarjuk szétválasztani. Lökést akarunk adni ennek a területnek, hogy a döntések megszülessenek, hogy a végrehajtás kiemelt helyzetbe kerüljön, és kiemelten legyen kezelve. De ez nem azt jelenti, hogy a földművelésüggyel nem működünk együtt.”³⁸⁶

A sokrétű miniszteri feladat- és hatáskör okán Sárközy úgy látja, hogy a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium voltak azon kormányzati szervek, amelyben a kormányfő megbízott. Ezért ide telepítette azokat a területeket, amelyek kevésbé hatékonyan működtek vagy kiemelt jelentőséggel bírnak.³⁸⁷ Továbbá 2014 elején úgy értékelte a kibővített Miniszterelnökség jogkörét, hogy nem mutat semmi meglepetést a „stumpfí” időszakhoz képest. Méreteiben volt ugyan különbség, de 1998-ban a kancelláriaminiszteri poszt hasonlóan lett megalapozva. Megjegyzi még, hogy már elődje, Kiss Elemér is miniszteri funkciót töltött be. A 2014-es kancelláriaminiszteri poszt újraélesztésében eltérését abban látja, hogy Lázár János rendelkezik az uniós

³⁸⁶ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Mezőgazdasági bizottságának ülése, 2014. június 4., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/MGB/1406041.pdf>

³⁸⁷ Sárközy Tamás: Kétharmados túláskormányzás avagy gólerős csatár a mély talajú pályán, 189.

források elosztásának jogával, illetve Navracsics Tibor után „megkapja” a közigazgatási területet. Ezzel „szupererős miniszterelnökség születik”, amely meghaladja az addigi politikai koordinációs funkciókat.³⁸⁸ Stumpf szerint „a felállás nem hagyományos, és a feladat embert próbáló”. Szervezeti és a jogszabályi értelemben is úgy gondolja, hogy minden rendelkezésre áll „a gyors reagálású, hatékony kormányzáshoz”.³⁸⁹ Egy év elteltével már azt állítja, hogy „minden elődjénél erősebb közjogi és politikai-hatalmi pozícióval rendelkezik a Miniszterelnökséget vezető kancelláriaminiszter”.³⁹⁰

A 2012-ben megkezdett hivatali erősítés tehát folytatódott. 2014-ben a Miniszterelnökség szerepe olyannyira meghatározó lett, hogy egy kormányfői hivatalba koncentrálódott a kormányzati koordináció egésze és a kormányzati kommunikáció összes eleme.³⁹¹ 2015 elején a kommunikációt egy új műfaj bevezetésével olyan magas szintre emelték, amellyel a Miniszterelnökséget vezető miniszter gyakorlatilag a kormány hangja lett. Heti rendszerességgel a kormányzati kommunikációért felelős államtitkárral sajtótájékoztatót tartott „Kormányinfó, Mit miért tesz a kormány?” elnevezéssel, ahol a kormány döntéseiről és annak magyarázatáról tájékoztatták a közvéleményt.³⁹² Lényegében súlya lett ennek a megnyilvánulási formának azzal, hogy miniszter és nem (kizárólagosan) államtitkár állt ki, sőt a tényleges főszerep a miniszteré volt a tájékoztatókon. Lázár János oldott, szókimondó és sok esetben humorral fűszerezett kommunikációjába bárki belehallgathatott az online felületeken biztosított lehetőséggel. A műfaj nemcsak nyomot hagyott és hagyományt teremtett a későbbi ciklusban, hanem a Miniszterelnökséget vezető miniszter a heti eseményeken keresztül, kilépve az Országházból (és minisztériumából), közelebb került a választópolgárokhoz, „arca”, szócsöve lett a kormánynak.

A ME miniszter saját bevallása szerint is tevékenysége komplex, sokrétű volt, hivatala pedig leterhelt: „nem lesz egy könnyű minisztérium abból a szempontból, hogy olyan, mint a karácsonyfa, minden van rajta. ... mindenért felelős a Miniszterelnökség.” Mindez azt is jelentette, hogy a minisztérium „kormány a kormányban”, a hivatalnak és annak vezetőjének pedig kiterjesztett felelőssége volt. A Miniszterelnökség a kormány

³⁸⁸ Buják Attila: Lázárizmus, Szijjártósodás, 168. óra, 2014. június 6.

³⁸⁹ Borókai Gábor: Az állam nem Kft, Heti Válasz, 2014. december 4.

³⁹⁰ Stumpf István: A kormány alkotmányos jogállása, 12.

³⁹¹ Franczel Richárd: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között, 28.

³⁹² Elindult a Kormányinfó, 2015. március 26., <https://2015-2019.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/videos/elindult-a-kormanyinfo>

egyetemes felelősségéhez igazodó szervvé vált.³⁹³ Ezért is fogalmazott úgy 2014-ben, hogy nagy felelősségnek érzi a rá bízott feladatokat. Miközben nagy lehetőségeket is rejt. Kommunikációjában ezt a hatékony, egyszerűsített, gyorsabb kormányzati munka és döntéshozatal eszközeként jelenítette meg, amelyben a háttérintézménye „stratégiát alkot, döntést hoz, nem végrehajtó szervezet alapvetően”.³⁹⁴ 2015 év elején pedig már úgy fogalmaz, hogy „bajban vagyok, mert valóban erőmet, képességeimet, tudásomat messze meghaladó mértékű portfóliót szánt nekem a miniszterelnök úr miniszterként, ... Nagyon várom már, hogy leadhassak a portfóliómból és ne újakat kapjak.”³⁹⁵

26. ábra: A Miniszterelnökség szervezeti ábrája 2014-ben

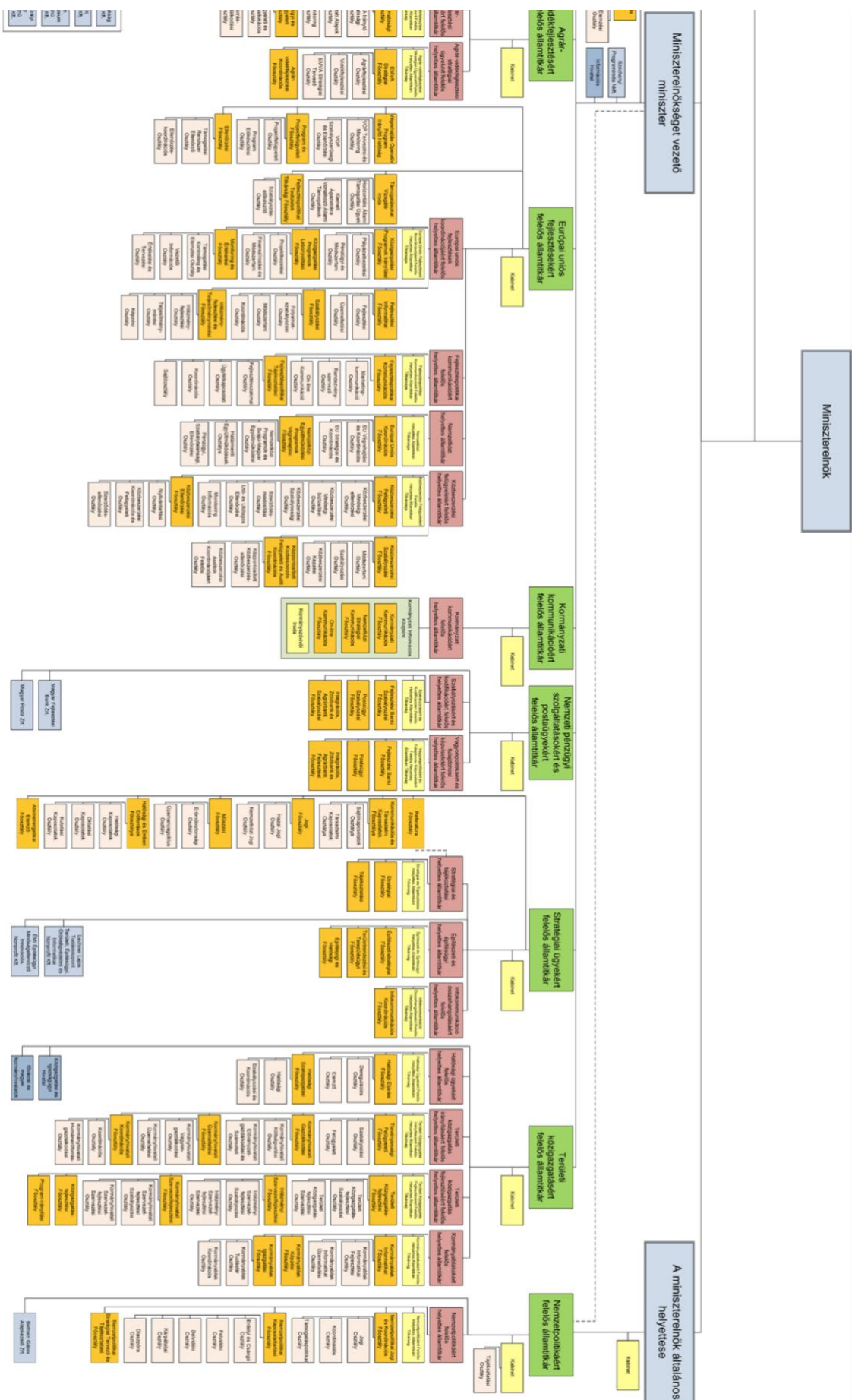
³⁹³ Franczel Richárd: A Miniszterelnökség átszervezése 2014-ben, Közjogi Szemle, 2015, 2. sz., 57.

³⁹⁴ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának ülése, 2014. június 4., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjvk40/NBB/1406041.pdf>

³⁹⁵ Lázár János: A/3342 sz. Azonnali kérdés megválaszolása, Simicska utódjait építi a kormány? címmel, 2015.02.23., https://www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=HY1zGOFs&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fpckl%3D40%26p_ult%3D48%26p_felsz%3D160%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D160

Miniszterelnök





Forrás: 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás a Miniszterelnökség szervezeti és működési Szabályzatáról, 1. függelék

A Miniszterelnökség olyan többfunkciós minisztériummá alakult, amelynek fő tevékenysége három átfogó és elhatárolható feladatkörből állt össze. Egyik lába a kormányzati koordinációra épülő politikai funkció, amelyhez hozzátartozik a Parlamenti Államtitkári Értekezletek (PÁT) és a stratégiai tervezés. Másik lába az újnak számító közigazgatási funkció, amelyet a KIM 2014-es megszűnésével örökölt meg. Ez alatt a közigazgatás működtetését, a kormányzati döntéshozatalban a közigazgatási előkészítést és koordinációt értjük. Végül a hivatal harmadik funkciója a szakpolitikai feladatkörök halmaza, amely a legösszetettebb része és amely révén speciális minisztériumként definiálható.³⁹⁶ A funkciók elemeinek részletes kibontásából láthatjuk azt a széles spektrumú miniszteri hatáskört, amelyet a ME miniszter gyakorolt.

A miniszter politikai funkciója a 2012-2014 közötti időszakhoz képest némileg szélesedett ki. Változatlanul felel a kormányzati kommunikáció kialakításáért, a stratégiai tervezésért és irányításért, valamint a politikai koordinációért, a kormányzati tevékenység összehangolásáért, amelyet továbbra a ME miniszter vezetésével működő PÁT valósít meg (ennek szerepe a kabinetrendszer kialakításával változott). A funkción belüli új elem a kiemelt ügyek referatúrája és a kormányzati döntéselőkészítés, -hozatal a Stratégiai Kabinet létrehozásával.³⁹⁷

A kormányzat döntéshozatali közigazgatási előkészítése és koordinációja a KÁT és a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság (FKB) által, a közigazgatás működtetése, a területi közigazgatás működtetésének irányítása és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete képezik a közigazgatási funkciót.³⁹⁸ Ez a funkció lényegében egy új, áttelepített feladatkörhalmaz, amely a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megszűnésével került a Miniszterelnökség hatáskörébe.

A szerteágazó szakpolitikai hatáskör adja a legszélesebb feladatkört a miniszter számára. Ide tartozik (1) kormányzati ellenőrzés, (2) kormány-, miniszterelnöki- és miniszteri biztosok, miniszterelnöki megbízottak tevékenysége, (3) polgári hírszerzési tevékenység

³⁹⁶ Franczel Richárd: A Miniszterelnökség átszervezése 2014-ben, *Közjogi Szemle*, 2015, 2. sz., 62-63.

³⁹⁷ Franczel Richárd: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között, 71-72.

³⁹⁸ Franczel Richárd: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között, 71-73.

irányítása, (4) közbeszerzés, (5) fejlesztéspolitika, európai uniós források felhasználása és koordinálása, (6) európai uniós ügyek koordinálása, (7) településfejlesztés, településrendezés, (8) társadalompolitika, a kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolása, a tudománypolitika koordinációja, (9) agrár- és vidékfejlesztés, (10) építésügy, kulturális örökségvédelem.

24. táblázat: A ME miniszterhez tartozó vezetők (2015.05.02-ai állapot) és a szervezet háttérintézményei (2015.03.04-ig)

Közvetlen irányítást végző vezető	Szakmai vezetői funkció	Megbízatás kezdete
Miniszterelnökséget vezető miniszter	Közigazgatási államtitkár	2014. 06. 15.
Közigazgatási államtitkár	Kormányirodát irányító helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
	Gazdálkodásért és személyügyekért felelős helyettes államtitkár	2013. 02. 01.
	Jogi ügyekért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
	Kiemelt társadalmi ügyekért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
Európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár	Európai uniós fejlesztések koordinációjáért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
Nemzetközi ügyekért felelős államtitkár	Nemzetközi helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
	Fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár	2012. 11. 05.
	Közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
Területi közigazgatásért felelős államtitkár	Hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
	Területi közigazgatás irányításáért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
	Területi közigazgatás fejlesztéséért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
	Kormányablakokért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
Stratégiai ügyekért felelős államtitkár	Stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár	2011. 09. 12.
	Építészeti és építésügyi helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
	Infokommunikáció összehangolásáért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
Parlamenti államtitkár	Kulturális örökségvédelemért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
	Kiemelt kulturális fejlesztésekért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
Agrár-vidékfejlesztési államtitkár	Agrár-vidékfejlesztési programokért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
	Agrár-vidékfejlesztési stratégiai ügyekért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
Nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár	Szabályozásért és kodifikációért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
	Vagyonpolitikáért és tulajdonosi képviseletért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár	Kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkár	2014. 07. 01.
Európai uniós ügyekért felelős államtitkár	Európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár	2015. 01. 01.
Nemzetpolitikáért felelős államtitkár	Nemzetpolitikáért felelős helyettes államtitkár	2014. 06. 25.
A miniszterelnök és kabinetfőnöke	Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár	2010. 06. 10.

Forrás: Franczel Richárd: A Miniszterelnökség átszervezése 2014-ben, Közjogi Szemle, 2015, 2. sz., 59.

Szakmai irányítás	Eszterháza Kulturális, Kutató- és Fesztiválközpont	Alapítói jogok	The Hungary Initiatives Inc.
	Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központ		Holocaust Dokumentációs Központ és Emlékgyűjtemény Közalapítvány
	fővárosi és megyei kormányhivatalok		Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásért Közalapítvány
	Információs Hivatal		Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány
	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal		Szabadságharcosokért Közalapítvány
	Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal	Gazdasági társaságok	Bay Zoltán Alkalmazott Kutatási Nonprofit Kft.
	Központi Statisztikai Hivatal		Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.
	Nemzeti Innovációs Hivatal		ÉMI Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kft.
	Nemzeti Köszolgáltatási Egyetem		Gödöllői Királyi Kastély Közhasznú Nonprofit Kft.
	Nemzeti Örökség Intézete		Lechner Lajos Tudásközpont Területi, Építésügyi, Örökségvédelmi és Informatikai Nonprofit Kft.
	Nemzetstratégiai Kutatóintézet		Magyar Fejlesztési Bank Zrt.
	Magyar Nyelvstratégiai Intézet		Magyar Posta Zrt.
	Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet		Széchenyi Programiroda Nonprofit Zrt.
	VERITAS Kutatóintézet		Várgondnokság Nonprofit Kft.
			WIPARK Budavár Garázsüzemeltető Kft.
			Helikon Kastélymúzeum Közhasznú Nonprofit Kft.

Forrás: saját szerkesztés³⁹⁹

A szervezeten belül működik a miniszterelnöki kabinet. Vezetője, a kabinetfőnök a miniszterelnök közvetlen irányításával a kormányfői munkát hivatott segíteni a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által vezetett minisztériumban.⁴⁰⁰ A ME miniszter közvetlen irányítása alatt dolgozó vezetők száma megsokszorozódott, 2010-hez képest tizenháromszorosára emelkedett.⁴⁰¹

Lázár nagyobb átfogó kormányzati elgondolásaiban kifejtette, hogy a végrehajtó hatalom stabilitása potenciális előny az ország számára. Egy V4-tagállam példájával állította szembe Magyarországot, ahol kevésbé képes a gazdasági víziók kibontakozni és károsan hat az ország stabil vezetésére.⁴⁰²

Mindezekhez pedig komoly háttérmunkát végzett. A hivatali szerkezet felépítésén számos javaslatot tett, amelyeket külföldi minták alapoztak meg. Megvizsgálta a brit kabinetrendszer, a francia főlelnöki rendszer és a német kancellária működését. Utóbbinál azt tapasztalta, hogy a kormányzati álláspont meghatározása a különféle

³⁹⁹ 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás a Miniszterelnökség szervezeti és működési Szabályzatáról, 4. függelék

⁴⁰⁰ 2014. évi XX. törvény egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról 37. §

⁴⁰¹ Franczel Richárd: A Miniszterelnökség átszervezése 2014-ben, Közjogi Szemle, 2015, 2. sz., 59.

⁴⁰² Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának ülése, 2014. június 4., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/NBB/1406041.pdf>

ágazati érdekekből tevődik össze. Ezen logika mentén az európai ügyek politikája sem a külügyi tárcához került. Lázár érveiben ez a ME-hez tartozó kormányzati kommunikációs és a nemzetpolitikai felelősséggel van összefüggésben. Példaként említette még a német hírszerzést, amely Németországban is a kancellária feladatköre közé tartozik. Erre hivatkozva magyarázza a hasonló működés átvételét „a végrehajtó hatalom egyes számú vezetőjének ma már nemcsak belföldi döntésekkel kell szembesülnie.” Az Információs Hivatal 2012-ig a Külügyminisztériumhoz, előtte pedig a belügyi tárca felügyelete alá tartozott. A szervezet aztán átkerült a Miniszterelnökséghez Lázár János hivatali vezetése alatt, amelyet 2014-től változatlanul a kormányfő/hivatalvezető irányítása alatt hagytak. Lázár politikai meggyőződéseivel érvelt a hivatali maradás mellett. Eszerint elutasítja a titkosszolgálatok egy kézben való összpontosulását, mert a terület kormányban való megosztottsága, több miniszter felügyelete alá vonása demokratikus garanciákat biztosít.⁴⁰³

Lázár felfogásában „a Miniszterelnökség irányítása és a miniszterelnöki munka nem nélkülözheti egy nemzetbiztonsági koordinációs szervezet fölállítását, amely erősebb kell legyen, mint a mostani nemzetbiztonsági kabinet, szélesebb körű kell legyen, mert egyébként összefésülhetetlen az az információmennyiség, amely rendelkezésre áll.... Ha a hírszerzés nem lenne itt, akkor a Miniszterelnökség szakpolitikai referatúrái között kellene nemzetbiztonsági referátumi feladatokat elvégezni, és egy referenst vagy államtitkárt működtetni annak érdekében, hogy ezt a munkát összefogja.”⁴⁰⁴ Ezért az a következtetésre jut, hogy a titkosszolgálatoknak megosztott kormányzati felügyeletnek kell lennie és a hivatalának is foglalkoznia kell a területtel. Ennek kapcsán más szakmai tapasztalatát is kifejti, amely általánosan jellemzi a tárcavezetők egymás közti viszonyát: „a belügyminiszter úr végezte ezt a munkát, de ezt a munkát erősíteni kell, mert a megosztott kormányzati felügyeletnek, miután a magyar kormányzati kultúrából - pártoktól függetlenül - hiányzik az együttműködés kultúrája, miniszterek képtelenek egymással együttműködni, azt hiszem, ezt minden kormányzópart, amely már volt

⁴⁰³ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának ülése, 2014. június 4., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/NBB/1406041.pdf>

⁴⁰⁴ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának ülése, 2014. június 4., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/NBB/1406041.pdf>

kormányzóparti pozícióban pontosan tudja, ezért igenis ki kell kényszeríteni - idézőjelbe téve - az együttműködést.”⁴⁰⁵

Feladatait nem az határozta meg Lázár számára, hogy államtitkári vagy miniszteri minőségben végezte el azokat. Más munkakört, más típusú feladatot jelentett számára. Szerinte a Miniszterelnökség általánosságban egy a minisztériumok közül, első az egyenlők között. A hatékonyságot pedig nem az szabja meg, hogy milyen pozícióban irányít, hanem az a kérdés számára, hogy mi a feladat. 2010 és 2014 között a kormányzási környezet miatt nehezebb volt az irányítói munka. Az alkotmányozási folyamat, az új kormányzati struktúra és az új közigazgatási rendszer kiépítése miatt szellemi alkotómunka zajlott ekkor, illetve sok probléma orvoslásra várt. 2014 és 2018 között egyszerűbb volt a helytállás. Az új gazdasági struktúra már működött, beindult a gazdasági növekedés, nem kiépíteni, hanem üzemeltetni kellett a kormányhivatalokat. A fő tartópillérek esetében kevesebb volt az alkotás, előtérbe tudott kerülni az operatívabb, professzionálisabb menedzsment.⁴⁰⁶

Lázár János is megerősíti a formális és az informális hatalom létjogosultságát a kormánytagok között. Úgy véli, az informálisban nagyon fontos a tapasztalat. Egy tapasztalt, senior miniszter szava máshogy esik latba, mint aki kezdőként lép a pályára. Tapasztalat, tudás, politikában szerzett hírnév, eredmény súlyt ad egy tárcának. Más tekintetben pedig létezik egy hivatali és egy eredmény hierarchia a miniszterek között, ezen kívül a vezető karaktere, személyisége vagy erőssége hierarchizálhatja a minisztereket. Lázár önmagát a tapasztalt miniszterek kategóriájába sorolta 2014 és 2018 között, hiszen előtte megjárta a ranglétrát.⁴⁰⁷

5.3.2 Változás a kormányfőt támogató szervezetben

2015 októberében ismét duálissá vált a miniszterelnöki hivatal egy új minisztérium, a Miniszterelnöki Kabinetiroda (MK) felállításával. A kabinetfőnök, Rogán Antal kormánytagként foglalt helyet a miniszteri székben. Ez ismét visszatérést jelentett a

⁴⁰⁵ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának ülése, 2014. június 4., <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/NBB/1406041.pdf>

⁴⁰⁶ Interjú Lázár Jánossal

⁴⁰⁷ Interjú Lázár Jánossal

2010-2014-es időszak hivatali struktúrájához, amely a Miniszterelnökség törvényi nevesítését, illetve a meglévő feladatköreit is érintette.

2014-ben a Miniszterelnökséget, mint a kormányzati koordinációt ellátó minisztériumot és szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumként deklarálták a minisztériumok felsorolásáról szóló törvényben. A kettős szervezet létesítésével a ME az állam tevékenységének kormányzati és a Kormány társadalompolitikai tevékenységének összehangolásáért felelős minisztérium lett, a Kabinetiroda pedig az általános politikai koordinációt ellátó minisztérium.⁴⁰⁸

Az új miniszterelnöki háttérintézmény felállítását az ezzel kapcsolatos országgyűlési vitában a Miniszterelnökség felől, illetve a külföldi példák felől közelítették meg. Dr. Kovács Zoltán, ME államtitkár szerint: *„Az hangzik el, hogy egyrészt gigatárca a Miniszterelnökség, egyfelől az ellenzéki kritikák tüzeiben, másik oldalról ... miért kell a feladatot megosztani.”*⁴⁰⁹ Érvelése és az ellenzéki kritikákra való válaszából azt is kiolvashatjuk, hogy kormányoldalon is alátámasztják a ME széleskörű hatáskörét. A nemzetközi gyakorlatok összehangjaként említették a bajor miniszterelnöki kancellárián dolgozó két államminiszter rangú vezetőt⁴¹⁰, a francia, a brit és a német modellt is. Franciaországban a miniszterelnököt segítő nagy apparátusban a két központi mag: a politikai koordinációért és az információs egyeztetések felelőseként a miniszterelnöki kabinet, illetve a közigazgatási adminisztráció és a kormányzati munka előkészítés feladatát a kormányhivatal látja el. Nagy-Britanniában az először kialakult kabinetirodát és az azt követően létrejött önálló miniszterelnöki hivatalt említették. A brit kabinetiroda jelentőségét támasztották alá azzal, hogy a minisztere a pénzügyminiszter második helyettese volt és a kormányzati, illetve a civil társadalomért felelős miniszter is a kabinetben dolgozott. Mellékesként még a német példát hangsúlyozták, amelyben bár nincs duális struktúra, 1949-ben a kancellária mellett felállítottak egy nagyobb méretű

⁴⁰⁸ 2014. évi XX. törvény egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról 1. § (1)

⁴⁰⁹ Kovács Zoltán: A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény módosításáról, Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatok általános vitája, 105. felszólalás, 2015. szeptember 29.

⁴¹⁰ Kovács Zoltán: A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény módosításáról, Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatok általános vitája, 48-50. felszólalás, 2015. szeptember 29.

hivatala a szövetségi sajtóhivatala a sajtó- és információs irodával, a belügyi és külügyi részleggel és a személyzeti szervezeti, protokoll és konzuli feladatok ellátásával. Így a kancellár apparátusa a kancelláriából és a sajtóhivatalból állt.⁴¹¹

A média és az ellenzéki visszhang „propagandaminisztériumként” aposztrofálta a minisztériumot. Azonban a minisztérium elnevezésén vagy címkézésén túl fontosabb kérdés, hogy hogyan változtatta meg ez a felállás a kormányfői hivatal addigi egyszemélyi vezetőjének pozícióját. A megkettőzés a kancelláriaminiszteri hatalomra is hatást gyakorolt-e? A válasz a feladatmegosztásban rejlik.

A ME politikai funkciójából került kialakításra a Miniszterelnöki Kabinetiroda, ahova átkerült a politikai koordináció és a kormányzati kommunikáció.⁴¹² Az elvonása azonban nem érintette a területek két fontos elemét, amely kevésbé logikus lépésnek tekinthető. A kormányzati kommunikáción alapuló Kormányinfó és a politikai koordinációt megvalósító Parlamenti Államtitkári Értekezletek a Miniszterelnökséget vezető miniszter hatáskörében maradtak. A kommunikációs háttérintézmény, a Nemzeti Kommunikációs Hivatal azonban a Miniszterelnöki Kabinetiroda irányítása alá került.⁴¹³

Ha tehát azt kérdezzük, befolyásolta-e a ME pozícióját az új szervezet és azzal együtt egy ugyanolyan státuszú miniszter kinevezése, akkor azt kell mérlegelnünk, melyik hivatali funkció a fontosabb. Ez több szempontból értelmezhető.

Megítélésem szerint a közigazgatási funkció a kormányzatra azon keresztül a kormánytagokra gyakorol jelentős hatást. Erre legjobb példa a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet, amely a szakmai koordinálást hivatott végrehajtani. A politikai funkció pedig a miniszterelnökhöz közeli viszonyt is megalapozza, gondoljunk csak a stratégiaeltervezésre, a miniszterelnök kormányülésre való felkészítésére. Ebben relációban, a kabinetfőnök egyes politikai funkciók átvételével leárnyékolta a Miniszterelnökséget vezető miniszter kormányzati befolyását. Részben ez történt, azonban a politikai funkciók elemei esetében is meghatározhatunk fontos és fontosabb

⁴¹¹ Gulyás Gergely: A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény módosításáról, Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatok általános vitája, 52. felszólalás, 2015. szeptember 29.

⁴¹² 1/2015. (X. 27.) MK utasítás a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról

⁴¹³ 1/2015. (X. 27.) MK utasítás a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 4. függelék

feladatköröket. Utóbbi, azaz kiemelt tevékenység a Stratégiai Kabinet vezetése, a Kormányinfók megtartása, a Parlamenti Államtitkári Értekezlet vezetése. Ezek mindegyike maradt a miniszterelnökségi miniszter jogkörében.

Az tényszerű állítás, hogy a Miniszterelnökség és az azt vezető miniszter még így is jelentősen nagy feladat- és hatáskörrel rendelkezett. A politikai funkciójából való veszteség bár a legjelentősebb területét érintette, még így is széleskörű kormányzati befolyással bírt.

Lázár János a kabinetfőnök miniszteri tisztségének keletkeztetésével kapcsolatban nyilvánosan úgy reagált, hogy a kormányfő az eltelt 1 éves kormányzati munka értékelése kapcsán hozta meg a döntését és az ő személyes sorsa mellékes. Abban érdekeltek, hogy ez a kormányt erősítse, ne gyengítse. Hivatkozott arra, hogy a miniszterelnök fogja felosztani a miniszterelnökségi feladatköröket a kormányzás javítása érdekében, a játékszabályok lefektetője, amelyben ő maga (Lázár János) még csak mellékszereplőként sem említhető. Azt még megjegyezte, hogy végsősoron a kormányfő felel minden döntéséért és annak következményeiért a parlament és a választók felé.⁴¹⁴ Bár a döntéssel kapcsolatos szakmai véleménye nem derül ki atekintetben, hogy ez gyengíthette-e a pozícióját a kormányzatban, azt egyértelműen kifejezi, hogy ráhatása nem volt a folyamatra és a végső döntéshozó a miniszterelnök.

Lázár úgy véli, egy személy nem tudja elvégezni a kormányfő körüli munkát. 2010 és 2023 között nem sikerült egyesíteni egy személyben azt a kancelláriaminisztert, aki politikai és operatív irányító is. A kormányzás irányítása egy teljes embert kíván, ez a Miniszterelnökséget vezető miniszter, valamint 2015-től kabinetminiszterként Rogán Antal miniszter politikai ügyeket képviselt, ami ugyanolyan volt, mint 2012 és 2014 közötti felállás. A 2018-as választásokra a politikai irányítás felértékelődött. A kormányfő körében szükséges egy személy, aki a kormányzatot szervezi és egy másik személy, aki a politikai irányvonal tartására figyel. A kancelláriaminiszter szerint ő maga operatív és politikai ügyeket is menedzsel 2015 és 2018 között.⁴¹⁵

Amennyiben a megújított hivatali felállást presztízsveszteségként értékeljük a ME miniszter számára, a ciklus felénél a hivatali átszervezés tovább növelte a veszteséglistát.

⁴¹⁴ Lázár János: Kormányinfó 23., 2015. 09. 17., https://lazarjanos.hu/info_vid.php?num=23

⁴¹⁵ Interjú Lázár Jánossal

A szakpolitikai funkciója szűkült azzal, hogy a ME portfólióból kikerültek olyan fontosabb feladatok, mint kutatás-fejlesztés és technológiai innováció, pénzügyi szolgáltatások, postaügyek, így a Magyar Fejlesztési Bank, a Takarékok, a Magyar Posta, továbbá az Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt..⁴¹⁶

A 2012 és 2014 közötti hatalommegosztás technikája más köntösben jelentkezett az akkori KIM és ME relációjában. A második Orbán-kormány második felében is jelentős feladatátcsoportosításra került sor a ME javára, vezetője mégsem lett kormánytag. Ebben az esetben a Miniszterelnöki Kabinetiroda felállítása ismét eszköz lehetett a szervezeti vezetés politikai-hatalmi hangsúlyeltolódás tompítására, ahogy akkoriban a KIM jogköreinek megnyirbálásánál.

2016-ban a kormányfő azonban ismét egy meghatározó szerepet osztott a Miniszterelnökség vezetőjére. Két kabinet⁴¹⁷ került felállításra, amely a fontosabb kormányzati területeket jelölik és ezáltal a kabinetvezető szerepét is meghatározzák a harmadik Orbán-kormányban. A Gazdasági Kabinet üléseit a nemzetgazdasági miniszter, a Stratégia Kabinetet a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezette. A kabinetvezetői posztok a kormányzaton belüli két kulcspozíciót egyértelműen meghatározzák, ugyanis a két működő szervet „csúcskabinetként” aposztrofálták.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter utalt rá, hogy a kabinetek nemcsak előkészítési munkában vesznek részt, hanem bizonyos esetekben döntési jogköre is van a kormány nevében és helyett. Ügydöntő jogkörükre tekintettel a két kabinet jelentőségét úgy írhatnánk le, hogy két „kis kormány” és a kormányzás olyan motorjai, amelyeknek vezetői jelentős szerepet kaptak a kormányban. Ha pedig a két kabinetet tesszük mérlegre, a kettő között is meghatározó a dominancia azon minisztériumi tárgykörökben, amelyekben a kabinetek a kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szerve. A kancelláriaminiszter által vezetett Stratégia Kabinethez 36 tárgykört, a Gazdasági Kabinethez 26 tárgykört rendeltek. Ez a jogkör, amelyet Franczel Richárd miniszterelnöki erejű jogkörként határoz meg, a háttérintézményi oldalon is hatást gyakorol. A ME miniszter a Stratégiai Kabinetben kabinetvezető, a Gazdasági Kabinetben tag, míg a MK miniszter „csak” állandó meghívott a két testületben.⁴¹⁸ Így a

⁴¹⁶ Franczel Richárd: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között, 73.

⁴¹⁷ 215/2016. (VII. 21.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet módosításáról

⁴¹⁸ Franczel Richárd: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között, 34-38., 73.

duális intézményi szerkezet ellenére is marad a ME miniszter erős hivatali és kormányzati pozíciója.

Lázár János elismerően konstataálta, hogy s Stratégia Kabinet teljes felhatalmazást jelentett számára. Ha nincs valaki, aki a stratégia ügyeket meghatározza, pozícionálja, márpedig az államapparátus hajlamos ennek figyelmen kívül hagyására, akkor „ömlenek felfelé” a különböző ágazati ügyek, amelyek elterelik a fókuszot és a forrásokat. A kabineti struktúra ilyenfajta kitalálását Lázár János saját ötleteként mutatja be, szerinte ugyanis a kabinetek szerepe moderáló hatású, ahol az érdekek összeegyeztetésre kerülnek. A kormányzati siker önmagában azonban nem cél, a választásokon a választók bizalmának megnyerése az eredmény. Ez kétfajta szempontrendszer, amelyet meg kell próbálni egyesíteni vagy érvényesíteni.⁴¹⁹

5.3.3 A miniszterek és az országgyűlés 2014 és 2018 között

25. táblázat: Önálló indítványok benyújtása az Országgyűlésben 2014-2018 között

Év	ME miniszter által benyújtott indítványok száma	Összesen
2014	7	94
2015	25	
2016	30	
2017	22	
2018	10	

	Benyújtó	Előterjesztések száma
1.	MeH miniszter által benyújtott önálló indítványok	94 db
2.	Kormány által benyújtott önálló indítványok	710 db

Forrás: www.parlament.hu

A 2010-2014 ciklusban a hivatalvezető államtitkári minőségében nem volt jogosult az önálló indítványok benyújtására. Ez a szempont azonban értékelhető volt 2014 és 2018 között, amikor 710 db előterjesztést nyújtott be a kormány összesen. Ez a szám

⁴¹⁹ Interjú Lázár Jánossal

viszonyításban megközelíti az előző ciklus törvénykezési tempóját. Ebben a volumenben pedig ezúttal a Miniszterelnökség is központi helyet foglal el.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter által benyújtott önálló indítványok száma a legkiugróbb számot tükrözi 1998 óta. A halmazottan sok szakpolitikai funkció miatt ez a szám 94 előterjesztést jelentett 2014 és 2018 között, amely az eddig átlagosnak vehető 19 előterjesztésnek több mint a négyszerese. Ha a kormány előterjesztéseinek viszonyításaként vizsgáljuk ezt a számot, akkor az összes kormányzati előterjesztések 13%-át terjesztett be a ME miniszter az Országgyűlésbe. Míg a kancelláriaminiszter az ezt megelőző ciklusban nagyjából 2-3%-át fedte le a kormány előterjesztéseinek.

A Miniszterelnöki Kabinetiroda 7 előterjesztésért felelt 2015 és 2018 között az Országgyűlésben.

27. ábra: Lázár János miniszter és Rogán Antal miniszter számszerű felszólalásai 2014 és 2018 között az Országgyűlésben

Közjogi méltóságok és vendégek felszólalásai

Paraméterek:

Dátum: 2014.05.06 – 2018.03.21

Felszólaló: Lázár János

Felszólalások					
Ülésnap	Felsz.	Napirendi pont	Önálló indítvány	Szerep	Videó/Felszólalási idő
2017.12.04. (264)	120	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18693 Mi lesz a Balatonnal?	kérdés megválaszolva	2:00
	124	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18693 Mi lesz a Balatonnal?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	0:56
	162	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18696 Rogán Antal újra lebukott: offshore cégen keresztül intéztette a népszavazási kampányt! Avagy, mi lesz a következménye az ODEX Kft ügyének?	kérdés megválaszolva	2:10
	166	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18696 Rogán Antal újra lebukott: offshore cégen keresztül intéztette a népszavazási kampányt! Avagy, mi lesz a következménye az ODEX Kft ügyének?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	0:59
	170	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18700 Hogyan kívánja megoldani a kormány a munkaerőhiányt?	kérdés megválaszolva	2:11
	174	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18700 Hogyan kívánja megoldani a kormány a munkaerőhiányt?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:31
	208	politikai vita lefolytatása	V/18483 A 2014–2020 közötti időszakban Magyarországnak járó uniós források felhasználásáról	előterjesztő nyitóbeszéde	23:04
2017.11.14. (257)	22	Általános vita lefolytatása	T/18320 A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról	előterjesztő nyitóbeszéde	9:05
2017.11.13. (256)	122	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18348 Miért nem sikerül törvényesen?	kérdés megválaszolva	2:07
	126	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18348 Miért nem sikerül törvényesen?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:07
	134	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18356 Tényleg magánszemélyekre tartozik?	kérdés megválaszolva	2:06
	138	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18356 Tényleg magánszemélyekre tartozik?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	0:36
	148	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18351 Miért nem lép fel a kormány az offshore adóelkerülés ellen?	kérdés megválaszolva	2:12
	152	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18351 Miért nem lép fel a kormány az offshore adóelkerülés ellen?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:08
	174	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18359 "Egyszerű" vállalkozó miniszteri segédlettel.	kérdés megválaszolva	2:02

<< 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 >>

Összesen: 443

Forrás: www.parlament.hu

A ciklus során Lázár János az országgyűlési képviselők nyolcadik legaktívabb felszólalója volt. Több mint 400 alkalommal szólalhatott meg mindösszesen 21 és fél óras időkeretben.⁴²⁰ Ez sokszorosát jelenti az előző kancelláriaminiszterek országgyűléssel kapcsolatos tevékenységének, amely alapvetően a minisztérium széles feladat- és hatáskörével kapcsolatban van összhangban.

⁴²⁰ www.parlament.hu

2015-től a hivatali feladatmegosztás sem jelentett változást a nagyfokú parlamenti jelenlétben. Rogán Antal, a miniszterelnök kabinetfőnök a politikai funkciók révén szerepet kapott az országgyűlésben, de e téren nem összehasonlítható Lázár János szereplésével.

Közjogi méltóságok és vendégek felszólalásai

Paraméterek:

Dátum: 2015.10.17 - 2018.03.21

Felszólaló: Rogán Antal

Felszólalások					
Ülésnap	Felsz.	Napirendi pont	Önálló indítvány	Szerep	Video/Felszólalási idő
2017.12.11. (265)	138	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18689 Letelepdesi kötvények: Ki áll a pénzműsor hálózat mögött?	kérdés megválaszolva	2:23
	142	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/18689 Letelepdesi kötvények: Ki áll a pénzműsor hálózat mögött?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:02
2017.03.13. (206)	180	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/14418 A magyar filmgyártás újabb sikeres időszak	kérdés megválaszolva	2:03
	184	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/14418 A magyar filmgyártás újabb sikeres időszak	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:10
2016.10.24. (177)	172	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/12633 Üzenjük a Fidesznek: 98 % a letelepdesi bizniszre is nemet mondott! - Lemond?	kérdés megválaszolva	2:24
	176	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/12633 Üzenjük a Fidesznek: 98 % a letelepdesi bizniszre is nemet mondott! - Lemond?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:04
2016.10.10. (177A)	90	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/12454 Majd, ha nekem sok pénzem lesz...	kérdés megválaszolva	1:51
	100	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/12446 Ki a parasztyerek?	kérdés megválaszolva	1:01
	104	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/12446 Ki a parasztyerek?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	0:41
	122	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/12455 Támogatják-e az ellenzéki pártok hazánk nemzeti szuverenitásának megvédését?	kérdés megválaszolva	2:04
	126	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/12455 Támogatják-e az ellenzéki pártok hazánk nemzeti szuverenitásának megvédését?	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	0:56
2016.06.06. (159)	160	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/11013 Százmilliárdos kormányzati lenyúlások tipológiája	kérdés megválaszolva	2:07
	164	Kérdés/azonnali kérdés megtárgyalása	A/11013 Százmilliárdos kormányzati lenyúlások tipológiája	azonnali kérdésre adott miniszteri válasz	1:04
2016.05.09. (148)	16	Napirend előtti felszólalások		napirend előttihez hozzászólás	5:11

<< 1 2 3 >>

Összesen: 38

Forrás: www.parlament.hu

A hivatal komplexitását mutatja, hogy 2014 és 2018 között a kancelláriaminiszter országgyűlési tevékenysége a legnagyobb intenzitást mutatja a kutatási időszak alatt. 1998-tól már elődei is politikai szerepet töltöttek be a hivatal élén, azonban a 2014-es időszak alatt csúcsosodott ki ez a kancelláriaminiszteri szerepvállalás.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a kancelláriaminiszteri pozíció tekintetében ez a ciklus sem összehasonlítható bármely kormányzati időszakkal, annak ellenére, hogy a struktúra és az azokhoz kapcsolható hatáskörök lefektetésénél párhuzamot vontak korábbi ciklusok hivatali működése kapcsán.

2014-ben egy más típusú hivatal vezetésében rutint szerzett és a politika világában is jól mozgó személy, Lázár János töltötte be a pozíciót. A kinevezését követően a maga által kitaposott utat járta tekintetben, hogy a 2012 és 2014 között megkezdett hivatali jogkörszélesítés a hivatali ideje alatt történt. Az ezalatt megismert határozott és célorientált fellépésével, könnyed stílusával és jó kommunikációs képességével alkalmassá tették a miniszteri titulusra és ezzel párhuzamosan vélhetően a kormányfői bizalmat is kiépítette a tisztség megszerzésével. Ezért 2014-ben a KIM megszűnésével úgy tűnt, a miniszter széles hatáskörrel felruházva egyeduralkodói hatalmat szerez a kormányfő bizalmi körében.

Mi miatt emelhetjük ki a kancelláriaminiszteri pozíciót 2014-ben? Egyrészt, ha a csoportosított hármas funkciókból indulunk ki, szakmailag három embert szükséges ötvözni a feladat ellátásához: a politikai funkciók révén a politikust, a közigazgatási teendők okán a közigazgatási szakértőt, valamint a szakterületek bevonásával a szakmai vezetőt. Másrészt a hivatala részét képezi minden olyan szakterület, amely forráselosztást hajt végre vagy kiemelt jelentőséggel bír a kormányzatban. Továbbá a kibővített hatáskörökön túl a kancelláriaminiszter nem végrehajtói szerepet tölt be, hanem a stratégiaalkotáson túl döntéseket hoz. Minden adott ahhoz, hogy egy erős közjogi és politikai pozícióban a hivatalvezető gyorsan és hatékonyan tudjon reagálni a kormányzati ügyekre. Ezen kívül nem elhanyagolható az idők során kialakult három nagy hivatali feladatkörnek a jelenléte: koordináció, stratégia és kommunikáció. Ezek mindegyike meghatározó és csúcsra járatott működést mutatnak a harmadik Orbán-kormány háttérintézményében. Az akkori kancelláriaminiszter érezte a súlyát ennek pozíciónak, ennek ugyanis többször is hangot adott. A jogkörszélesítés ugyanis nagyobb felelősséget keletkeztet.

A kulcspozíció megszerzéséhez az igazi nagy áttörés, amely kis miniszterelnöki szereppé formálja tisztségét, később érkezik el a kormány testületi működésével párhuzamosan. A ciklus elején elemzők összehasonlításában a pozíció az 1998-as évvel állítható párhuzamba. Sárközy visszatérésként értelmezte a jelenlegi kiépített miniszteri működést, amelynek bővülése „csak” a megnagyobbodott hivatalán keresztül érhető tetten. Minden ciklus kezdetén a hivatali megalapozás azonban „csak” előfeltétele az erős kancelláriaminiszteri pozíció keletkeztetésének. Ez akkor ér cél, ha társul hozzá még

több időközbeni funkció, illetve a miniszter személyisége (karizmája), motivációi és ambíciói is olyan irányba mutatnak, hogy a lehetőséggel élni tud.

A két kormányzati időszak (1998-2002 és 2014-2018) összehasonlításában és a teljes négy tekintetében az tapasztalható, hogy a kezdeti felállás idején nagy különbségek nincsenek a kancelláriaminiszteri pozícióban. Széles jogkörrel felruházott, miniszteri titulusú, kormányzati koordinációt és szakterületi funkciót betöltő, illetve politikai kormányzást megvalósító politikai vezetőt neveztek ki a posztra. A cikluson belül az idő előrehaladtával eltérések mutatkoztak, amelyek nemcsak a hivatali méretekben mutatkoztak meg, hanem a még nagyobb hatáskör tekintetében is. Az első Orbán-kormány minisztere végrehajtói szerepben a hivatala élére pozícionálta magát megvalósítva az összkormányzati koordinációt. A harmadik Orbán-kormány minisztere döntéshozó szerepben a kormányzat élére került társminiszterelnöki jogkörrel. Alapvetően a szereplésük, a kommunikációjuk gyakorisága is nagyban eltért, ez pedig hatást gyakorolt a láthatóságukra. Stumpf István a Miniszterelnöki Hivatal első embere, Lázár János a kormány arca lett kormányzati ciklusukban. A szervezeti működés és ezzel együtt egyes feladatkörök megosztása más megoldást mutat a két időszakban. Stumpf István mellett nem kapott szerepet még egy hivatalvezető, monisztikus intézményi struktúrában a kormányfő egyedüli kancelláriaminiszteri volt. Lázár János második miniszteri éve alatt a háttérintézmény megkettőződött, a miniszterelnök kabinetfőnöke miniszteri rangban osztotta meg a kancelláriaminiszterrel a politikai hatalmat. Ez a döntés eredményezhette volna a Miniszterelnökség vezetőjének gyengítését, ha később nem ő lesz a Stratégia Kabinet vezetője és a kormányzati kommunikáció valódi megtestesítője a Kormányinfók révén.

26. táblázat: A hivatalvezetők működésének összehasonlítása három kormányzati ciklusban

Összehasonlítás szempontjai	I.Orbán-kormány (Stumpf István)	II. Orbán-kormány (Varga Mihály/Lázár János)	III. Orbán-kormány (Lázár János)
Hivatalvezető státusza	miniszter	államtitkár	miniszter
Hivatalának apparátusa (a ciklus utolsó évében)	kb. 700 fő	624 fő	1557 fő

Hivatalának költségvetése (teljes kiadási főösszeghez képest a ciklus utolsó évében, %-os értékben)	0,066%	0,020%	0,039%
Hivatalvezető feladatkörébe tartozó területek	• kormányzati kommunikáció • kormányzati stratégia (STRATEK) • kincstári vagyongazdálkodás • referatúrarendszerben az összes jelentős kormányzati szakterület • országimázs	• kormányzati kommunikáció (2012-2014) • stratégia és tájékoztatás • politikai koordináció (2012-2014) • kormányzati ellenőrzés • európai uniós fejlesztési források felhasználása, fejlesztéspolitika • kül-, biztonság- és nemzetpolitikai kérdésekkel összefüggő tevékenység ellátása és koordinálása (miniszterelnöki átruházott hatáskörök az Információ Hivatallal kapcsolatban) • koordinálja a Nemzeti Fejlesztési Bizottságot	• kormányzati kommunikáció (2014-2015) • stratégia és tájékoztatás • politikai koordináció • közigazgatási koordináció • kormányzati ellenőrzés • kormány-, miniszterelnöki- és miniszteri biztosok, miniszterelnöki megbízottak tevékenysége • polgári hírszerzési tevékenység irányítása • közbeszerzés • fejlesztéspolitika, európai uniós források felhasználása és koordinálása • európai uniós ügyek koordinálása • településfejlesztés, településrendezés • társadalompolitika, a kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolása, a tudománypolitika koordinációja

			• agrár- és vidékfejlesztés • építésügy, kulturális örökségvédelem
Miniszterelnök helyettesítése és a kiválasztás szempontja ⁴²¹	polgári titkosszolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter, majd a MeH vezető miniszter bizalmi elv és a MeH megerősített szerepe	két helyettes: tárca nélküli miniszter és a KIM miniszter pártszövetségi elv és a kormányzati koordináció megerősítése	tárca nélküli miniszter pártszövetségi elv
Szerep az egyeztetési mechanizmusokban	• Közigazgatási Államtitkári Értekezletek vezetése • Kormányülés résztvevője • Kormánykabinet főszereplője • a politikai jellegű kiskabineti tanácskozások állandó résztvevője • informális „hatosfogat” testületi ülésén résztvevő • Nemzetbiztonsági Kabinet tagja⁴²²	• Politikai Államtitkári Értekezlet vezetése • Kormányülés állandó meghívottja⁴²³ • Nemzetbiztonsági Kabinet tagja⁴²⁴ • Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság képviselője	• Politikai Államtitkári Értekezlet vezetése • Kormányülés résztvevője • Stratégia Kabinet vezetője • Nemzetbiztonsági Kabinet tagja • Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság elnöke

Forrás: saját szerkesztés

A hivatal méreteiben is érzékelhető a változás az előző ciklushoz képest. Az intézményi apparátus közel két és félszeresére nőtt, amely létszáma a legnagyobb hivatal

⁴²¹ Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, 39.

⁴²² 1108/1998. (VIII. 13.) Korm. határozat A Kormány kabinetjeiről

⁴²³ 1144/2010 (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

⁴²⁴ 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Kabinettről

jelentette 1990 és 2018 között. Ehhez igazodott a ME költségvetési támogatásának emelkedése is, amely nem tükröz kiugró részesedést a központi költségvetésből a többi ciklushoz képest.

27. táblázat: A ME létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből a harmadik Orbán-kormány idején

Évek	Létszám	Költségvetési előirányzat (m Ft) az ún tartalék-előirányzatokkal korrigálva	Költségvetési teljesítés (m Ft)	A ME támogatása részesedése az MK központi költségvetése kiadási főösszegéből
2014	624	193 016,6 ⁴²⁵	366 947,7	0,020%
2015	1529	394 021,8	410 006,9	0,021%
2016	1571	473 023,1	446 746,6	0,023%
2017	1557	580 125,4	621 981,2	0,029%
2018	1432	620 513,9	841 748,7	0,039%

Forrás: létszámadatok⁴²⁶ és zárszámadási törvények⁴²⁷

5.4 ÖSSZEGZÉS: A KANCELLÁRIAMINISZTERI CSÚCSPOZÍCIÓ ÉS A POLITIKAI MENEDZSERIZMUS KIÉPÍTÉSE

⁴²⁵ Módosított törvényi előirányzat, mivel 2014-ben év közben is módosult a költségvetés

⁴²⁶ T/12284. számú törvényjavaslat a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény végrehajtásáról, T/17578. számú törvényjavaslat a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásáról, T/1671. számú törvényjavaslat a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény végrehajtásáról, T/7556. számú törvényjavaslat a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény végrehajtásáról, T/13098. számú törvényjavaslat a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény végrehajtásáról

⁴²⁷ 2015: A Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény végrehajtásáról, T/5954, 2016: A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény végrehajtásáról, T/12284, 2017: A Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásáról, T/17578, 2018: A Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény végrehajtásáról, T/1671

Mindkét ciklusban érvényesülő tendencia a Miniszterelnökség folyamatosan erősödő szerepe. A nyolc év során pedig a kormányzat állandó személyi stabilitás mellett működött⁴²⁸, amely azt is jelenti, hogy a Miniszterelnökség vezető személye változatlan volt, Lázár János a következő ciklusban megőrizhette helyét. Pozíciója erősödött 2012-2014, illetve 2014-2018 között.

Franczel Richárd 2015-ben azt a kérdést boncolgatja, hogy a minisztérium mennyire kötődik majd Lázár János személyéhez a ciklus után, ha a szervezet megöröklésére kerül sor egy következő kormányzati időszakban. Továbbá, hogy lenne-e olyan alkalmas jelölt, aki képes egy ennyire összetett és kiterjedt felelősséggel járó minisztérium vezetésére.⁴²⁹ A kérdés valóban releváns volt 2018-ban, amellyel kapcsolatban sejteni lehetett a status quo-tól eltérő forgatókönyvet, a több mint csúcsmisztériumnak számító Miniszterelnökség esetében is. A kormányfő négy szervet alakított ki hivatalából, ezzel megosztotta a vezető jog- és hatásköreit, gyengítve erős pozícióját. Ennek háttérében az is állhatott, hogy a kormányfő kereste a legjobb megoldást a munkaszerve és annak vezetésére számára is, ezért vannak kísérletezési törekvések az átstrukturálásra.

Stumpf István ehhez a miniszterelnök szavait idézte, amelyet nem a nyilvánosság előtt, hanem egy magánbeszélgetés során említett. Visszatekintve az eddigi ME vezetőkre úgy reagált, a kormányfő „átvenné” a kormányzást, ugyanis 1998-2002 között Stumpf István, 2010-2014 között Navracsics Tibor, 2014-2018 között Lázár János vezette a kormányt.⁴³⁰ Ezzel 2018-ban szakítani szeretne. Az azt követő folyamatokból arra lehet következtetni, hogy ezt megtette a hivatal „oszd meg és uralkodj!” stratégia alapján. Stumpf István tudományos műveiben a komolyabb hatalmi háttérű MeH politikus, vezető kormányfői mozgástérre gyakorolt hatásával utalt.

A második Orbán-kormány új alapokra helyezte a kormányzati struktúrát, azzal együtt hivatali szinten is egy teljesen új szervezeti működésben gondolkozott, amelyben a hangsúlyos funkciók egy része a hivatalán kívül integrálódott a ciklus elején. 1998-ban a kiemelt kancelláriaminiszteri pozíció beágyazódása után 2010-ben szakítottak az akkori működéssel, az „egy hivatalból álló” kormányfő szervezeti felépítéssel és a hivatalvezető szerepének pozícionálásával. A Miniszterelnöki Hivatal kancelláriaminiszteri vezetését

⁴²⁸ Sárközy Tamás: Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban, Politikailag igen sikeres túlhajtott plebejus kormányzás, A harmadik Orbán-kormány, 2014-2018, 370.

⁴²⁹ Franczel Richárd: A Miniszterelnökség átszervezése 2014-ben, Közjogi Szemle, 2015, 2. sz., 63.

⁴³⁰ Interjú Stumpf Istvánnal

felváltotta a Miniszterelnökség államtitkári és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium miniszteri vezetése. A harmadik Orbán-kormány kezdetben visszatért a monisztikus hivatali vezetéshez, majd ismét megkettőzte azt. Ez esetben azonban mindkét háttérintézményi vezetőt miniszteri rangra emelte és 2012 és 2018 között fokozatosan erősödő pozíciót foglalnak el a kormányzatban. A harmadik Orbán-kormány végére kormányfői jogkört gyakorol.

A 2010 és 2018 között végbement folyamatok nyomonkövetése arra is alkalmas, hogy a kancelláriaminiszteri pozíció erősségének változásait a kormányfő bizalmi viszonyából eredeztethetően és azt meghatározva figyeljük meg. 2010 és 2014 között a KIM minisztere meghatározó szereplő volt, tárcája lényegében kis kormányként működött. A hatalmi súlypont eltolódás 2012-ben a Miniszterelnökséget vezető államtitkár jogköreit kezdték szélesíteni. 2014-ben a kormány felállásakor a ME miniszter minden addighoz képest a legszélesebb jogkörök kapta, csúcsintézményt vezetett és kontrolljogot gyakorolt a teljes kormányzati struktúrára. Ez a felhatalmazás és azzal együtt a legszorosabb bizalmi viszonyt sejtette vélni a miniszter és a kormányfő között. A 2015-ben létrejött Miniszterelnöki Kabinetirodával és a kabinetfőnök miniszteri szintre emelésével néhány feladatkör átkerült a kabinetfőnökhöz, 2016-ban pedig a ME szakpolitikai funkciók csorbításával arra lehetett következtetni, hogy meginoghatott a szoros kapcsolat a két vezető között. Erre azonban rácsfol a 2016-ban kialakított kabinetrendszer és annak nagyfokú, döntéshozatali jogköre a ME vezető kezében, amely gyakorlatilag kormányfői joggal ruházta fel. Ez azt igazolja, hogy a hivatalvezető pozíciójának erősségét vagy gyengeségét elsődlegesen a kormányfőtől származik. A politikai, kormányzati és közigazgatási hatalomfelruházás és -átruházás ilyen fajta módját a két ciklus alatti kormányfői lépések igazolják.

A két ciklus alatt a kormányfői háttérapparátus szinte minden addig ismert elméleti megoldást és technikát kipróbált a működtetésre. Franczel ezért öt periódusra bontja a hivatal funkcióváltozásainak bemutatását. Az első időszak 2010 és 2012 között a Miniszterelnökség a klasszikus titkársági modellben adminisztratív és programszervezői teendőket lát el, míg a KIM a kormányzati koordináció felelőse. 2012 és 2014 között „félfordulat” a kancellária típusú modell felé címszóval a ME kormányzati (politikai koordinációs szerepet) és jelentős szakterületi feladatokat lát el. 2014 és 2015 között érvényesül kancellári típusú modell és a monisztikus felépítés, amelyben a ME a politikai

és szakmai-közigazgatási koordináció együttesének megalapozója. 2015 és 2016 között kialakul a duális felépítés, amelyben megtörténik a politikai-kommunikáció és kormányzati-közigazgatási koordináció feladatkörök megosztása. 2015 és 2018 között a Stratégiai Kabinet működésével a ME kormányzati döntéshozatali központtá alakul, amelyben a kancelláriaminiszter „miniszterelnöki” funkciót tölt be.⁴³¹ Az egész folyamatot értelmezve a ME vezető szintjén a következők megállapítást tehetjük: 2010 és 2012 között a KIM minisztere erős kancelláriaminiszteri pozícióban széles jogköröket birtokol, amely mellett a ME államtitkár nem jelenik meg kiemelkedő tényezőként a kormányzatban. 2012 és 2014 között informálisan a titkársági és kancellária típusú modellben a ME vezető a kormányzati kommunikáció és a politikai koordináció felelőse, kiemelt szakterületi hatáskörökkel. 2014 és 2015 között a kancelláriaminiszter egyszemélyben valósítja meg a politikai és a közigazgatási koordinációt, a kormányzati kommunikációt, illetve számos szakterületért felelős. 2015-től politikai és közigazgatási koordinációt lát el, kabinetvezetőként döntéshozatalért is felel, ezért kormányfői funkciót tölt be.

Ezen, 2014-től kibontakozó folyamatokat, amely a ME vezető szerepével összekapcsolható, nevezem politikai menedzszerizmusnak. A fogalom egy politikai cselekvési irányzatra utal, amelynek célkeresztjében a hatékonyság, mint eszköz, áll. Ebből a megközelítésből párhuzam vonható a nemzetközileg elterjedt NPM (New Public Managementtel: Új Közmenedzsment) irányzattal, azonban semmiképp sem összekeverendő vele.

Ha általánosságban megkülönböztetjük a közigazgatás és a politika viszonyrendszerét, akkor a politikatudomány is rendelkezhet menedzserei szemlélettel és sajátos jellemzőkkel. A két terület elkülönítésekor egyes nézetek a fő feladatkörök mentén tesznek elválasztóvonalat (a stratégiai és az operatív kormányzás)⁴³², de érvényes az a megközelítés is, amely szerint a politikának nincs körülhatárolt tárgyi területe, az állam

⁴³¹ Franczel Richárd: A Miniszterelnök háttérapparátus változása 2010-2016 között, 68.

⁴³² Kaiser Tamás: A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása, In: Kaiser Tamás (szerk.): A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei, Hazai és nemzetközi dimenziók, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019, 18.

fogalma feltételezi a politika definiálását, így minden állami jelenség politikai megnyilvánulás.⁴³³

Az NPM a közigazgatás sajátja, a közigazgatás forradalmasítása, így elválik a politika világtól. Bár nincs általánosan elfogadott meghatározása, olyan állandóan fejlődő⁴³⁴ mozgalomként deklarálják, amelyben a közigazgatás szervezeti és intézményi kereteinél a magánszektor szervezeti és irányítási módjait veszik alapul⁴³⁵. Az NPM a közigazgatás sajátja, a közigazgatás forradalmasítása, így elválik a politika világtól. Ha általánosságban pedig megkülönböztetjük a közigazgatás és a politika viszonyrendszerét, amely leginkább a stratégiai és az operatív kormányzás különbözőségében ragadható meg⁴³⁶, akkor a politikatudomány is rendelkezhet menedzseri szemlélettel és sajátos jellemzőkkel. Az elhatároláshoz olyan műveket érdemes alapul venni az Új Közmenedzsment oldalon, amelyek a gyakorlati közigazgatás folyamatait vizsgálják. David Osborne és Ted Gaebler pontosan körülhatárolja a közigazgatás szerepét és a megújulás útjait. Olyan mechanizmusként tekintenek a közigazgatásra, mint a közösségi döntések eszközére, amelyben a figyelem a működés mikéntjére vonatkozik. A fő kérdés, hogy hogyan lehet az államot jól megszervezni, nem újabb célok kijelölésével, hanem az alkalmazott eszközök átalakításával.⁴³⁷ Ez a fajta menedzserizmus más keretek között működik a politika szintjén. Ennél a fő szempont, hogy hogyan lehet megszervezni a kormányzatot, a politikát megtestesítő személyeket kiválasztani, aki az adott politikai portfóliót (kormányzati koordinációt) irányítani fogja. A kérdés tehát, hogy ki működteti és szervezi meg a közigazgatási gépezetet. További eltérés, hogy a közigazgatási menedzsment kapcsán az érintettek a közigazgatási szervezet és az állampolgár kettőse, a másokban pedig a politikai vezetők viszonya lesz mérvadó.

⁴³³ Carl Schmitt: Der Begriff des Politischen, Duncker-Humblot, Berlin, 1932, 20-26.

⁴³⁴ Stephen P. Osborn-Kate McLaughlin: The New Public Management in context, In: Kate McLaughlin-Stephen P. Osborn-Ewan Ferlie (szerk.): New Public Management, Current trends and future prospects, Taylor & Francis e-Library, 2005, 7-14.

⁴³⁵ Sandra Dawson-Charlotte Dargie: New Public Management: A discussion with special reference to UK health, In: Kate McLaughlin-Stephen P. Osborn-Ewan Ferlie (szerk.): New Public Management, Current trends and future prospects, Taylor & Francis e-Library, 2005, 35.

⁴³⁶ Kaiser Tamás: A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása, In: Kaiser Tamás (szerk.): A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei, Hazai és nemzetközi dimenziók, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019, 18.

⁴³⁷ David Osborne-Ted Gaebler: Új utak a közigazgatásban, Vállalkozói szellem a közösségi szektorban, Kossuth Könyvkiadó, 1994, 13-19.

Osborne és Gaebler vállalkozó szemléletű közigazgatás felfogásában kifejtik az önkormányzatok szintjén megvalósuló „kormányzási” és „evezési” tevékenységek szétválasztását.⁴³⁸ Ez a megkülönböztetés beemelhető a politikai és közigazgatási menedzserizmus szétválasztásába is. Előbbi a döntésekért, a kormányzásért felel, utóbbi az operatív munkát, az evezést látja el.

A két terület viszonyrendszerének lehatárolása Max Weber A politika mint hivatás című tanulmányában is felsejlik. Weber kifejti a politikai vezérség mibenlétét és az „igazgatási személyzetre”, mint a politika külső formaöltőjeként tekint. Fogalmi szótárában utal a hivatalnoksereg és a „vezető politikus” kettőseire, amely a politika és a közigazgatás elkülönítését is jelzi. Érdekes összefüggésre világít rá a vezető és kíséret kapcsolatában, amikor a hivatalnokok soraiból kiválasztásra kerülő miniszterekről ír, valamint felelősségelvükről, amely nem egyformán érvényesül munkájuk során.⁴³⁹ A téma szempontjából relevánsabb azonban a politikus „igazgatási” feladatkörére való utalása, amely a mai modern keretek között a politikai menedzsmentet írja le.

Weber nézetei azonban nemcsak ehhez nyújtanak alapot, hanem a modern kormányzati koordinációs mechanizmusok leírásában is. A három trend közül - az Új Közmenedzsment és az összkormányzati modell (new public governance) mellett – a weberi (illetve annak továbbgondolása a neoweberi) felfogás a hierarchikusan felépülő koordinációt vallja. Ez az irányzat erősíti az állam és a közigazgatás szerepkörét, a centralizációt és a döntési jogkörök egyesítését részesíti előnyben.⁴⁴⁰

⁴³⁸ David Osborne-Ted Gaebler: Új utak a közigazgatásban, Vállalkozói szellem a közösségi szektorban, Kossuth Könyvkiadó, 1994, 52-55.

⁴³⁹ Max Weber: A politika mint hivatás, Medvetánc Füzetek, ELTE Marx Károly TE, 1989, 9-33.

⁴⁴⁰ Kovács Éva: A kormányzati koordináció típusai, működése a közpolitikai ciklus szakaszaiban, In: Kaiser Tamás (szerk.): A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei, Hazai és nemzetközi dimenziók, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019, 89-91.

6 ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Öt év távlatában, a 2018-tól eltelt idő elegendő volt ahhoz, hogy objektív és érvényes konzekvenciákat állapíthassunk meg a központi kormányzással, azon belül is a kormányfői hivatal vezetőjével kapcsolatban.

A disszertációm elején két állítás fogalmazódott meg: (1) A magyar kormányfő nagyobb térnyerése, prezidencializálódása okán hivatalvezetőjének a jogköre is megváltozott, bővült feladat- és hatásköre. (2) Ez a folyamat azt is eredményezte, hogy a kormányzatban is kialakul rangsor a tárcák szerepköre alapján, az egyenrangú miniszteri pozíció megszűnik és a kormányfői hivatal vezetője második számú vezetővé válik a kormányban. A hipotézisekkel kapcsolatban pedig hat releváns kérdést fogalmaztam meg, amelyek közelebb visznek a válaszokhoz: 1. Milyen státuszban vezessék a háttérintézményt: államtitkári vagy miniszteri?, 2. Mennyire van összhangban a kormányfő és a hivatalvezető növekvő szerepe?, 3. A kormányban a széles kormányfői jogkörök mellett erős hivatalvezető miniszter foglal helyet?, 4. Milyen jogkörök és mely szakterület irányítása eredményez befolyást a kormányzatra?, 5. A hivatal vezetője végrehajtó szerepet tölt be vagy annál több?, 6. Mik lehetnek a kormányzati súlypontok, mely tárcavezető(k) szerepe lehet meghatározó egy kormányban?

A német kormányfői hivatali működésben három meghatározó területet vesznek figyelembe a hivatalvezető feladatkörében: politikai koordináció, összkormányzati döntés-előkészítés, ellenőrzés. Figyelembe véve a magyar sajátosságokat felhalmozott tapasztalataim alapján eltérő keretrendszerben vizsgáltam a fő feladatköröket, amelyek az idő előrehaladtával meghatározóvá váltak. Ezek leginkább a stratégia előkészítése, tervezése, politikai és/vagy közigazgatási koordináció, valamint az összkormányzati kommunikáció köré épülnek.

A miniszterelnöki hivatalvezető kormányzathoz való kiemelkedésének elsődleges feltétele a miniszterelnök erre való szándéka és annak kifejezése szervezetalakítási jogkörében. Amennyiben hivatalvezetőjének pozícióját nem igazítja a kormánytagok státuszához informálisan válhat a kormányzat kiemelkedő szereplőjévé. Ha a kormányfő miniszteri kinevezéssel, megnövekedett jog- és hatáskörrel ruházza fel, a hivatalvezető mozgásterét is kiszélesedik.

A kancellári kormányzati modellben a kormányfő megerősítése akkor biztosítható, ha a Miniszterelnöki Hivatal központi szerepet képes betölteni a kormányzatban, az a miniszterelnök közvetlen irányításával működik, illetve segíti a kormányfő stratégiai irányító, megvalósító és politikai iránykijelölő feladatait. Mindez a kormányzat a közigazgatási szabályrendszerével, valamint a politika mindinkább a médiában való megjelenésével magyarázható.⁴⁴¹

A vizsgálat során további kérdésként merülhet fel, hogy a kancelláriaminiszter jogköreink szélesítése háttérében a kormányfő tehermentesítése a cél és nem kerekedik-e a kormányfő fölé, válik oly módon nagy hatalmi tényezővé a kormányzatban, amely már kontrollálhatatlan. A kérdés boncolgatása közelebb visz a szervezetalakítási koncepciók háttéréhez.

Ha a kancelláriaminiszter a kormányzat egészében való részvételét vizsgáljuk, akkor szerepét nemcsak az előszóban említett pápai-bíborosi analógiához tudjuk hasonlítani, hanem egy vállalati környezet, annak személyzeti működéséhez. Az üzleti világban a cégek tulajdonosi köre elválík a vezérigazgatói funkciótól. Általános a vezérigazgató az az operatív felelős, akin múlik a cég teljesítőképessége, sikere, az egyes területek hatékony működése. Átfogja és nagyobb perspektívákban látja a cég ügyeit, képviseli az egyes érdekeket. Olyan vezető, irányító, aki a szakterületi menedzserek élén áll, felsővezetői menedzsmentet lát el és döntési jogkörrel van felruházva. Amennyiben ezt lefordítjuk a magyar kormányzati működésre, azt mondhatjuk, hogy ez a felsővezetői menedzszerizmus a kormányzat oldalán is jelentkezik. Itt a primer politikai elemek véghezvitele, a politikai víziók menedzselése egy kormányfőhöz közeli kormánytagra vagy vele bizalmi viszonyban lévő személyre (pl. kabinetfőnök, miniszterelnök politikai igazgatója) hárul. Tevékenysége egy olyan politikai menedzseri szerepet jelent, aki a technikai, operatív kormányzati funkciókat összefogja, megszervezi, illetve tematizálhatóvá teszi a kormányfő politikai fogalmait. **Ezt nevezem politikai menedzszerizmusnak, amelynek központi szereplője lehet a kancelláriaminiszter.** Vegytisztán a 2014-2018 közötti időszak miniszterelnöki hivatal működése jelentette a politikai menedzszerizmus megvalósulását a kancelláriaminiszter szintjén.

⁴⁴¹ Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok, 37.

A rendszerváltás utáni időszak nagy és időről-időre megjelenő kérdése lett egy másik hatalmi centrumnak a kiteljesedése. A Pénzügyminisztérium az államháztartás egyenlegének nehézkes balanszírozása és az éves költségvetési feladatok miatt az összkormányzati szerepe és mozgástere jelentősen megnőtt. A tárca vezetője ennek révén képes volt kialakítani egy olyan kormányzati befolyást, amely nem hivatalosan kormányfői rangra emelte. Ezt bizonyította, hogy egy-egy kormányzati ciklusban erre komoly törekvések és ambíciók is megjelentek, különös a rendszerváltás utáni közvetlen időszakban (Kupa Mihály, Békesi László, Bokros Lajos szerepe).⁴⁴² Erre azonban Kajdi József úgy reagál, hogy az antalli időkben ez az ambíció nem a pénzügyminiszteri székhez kötődik. Ezt az ambíciót szerinte egyrészt a tárcavezető személyiség határozza meg, másrészt az a különleges helyzet az Antall-kormányban, hogy a kormányfő halálos betegségének hírére a kormánytagok lehetőséget láttak a pozíció „megöröklésére”, amely kialakíthatott egy természetes ambíciót a kormányfői szék átvételére.⁴⁴³

Stumpf ezért kettős kormányzati centrumról beszél, amely a kormányfő „közelsége” okán a MeH és a PM között jelentkezett. Utóbbi látványos kiemelkedése leginkább a költségvetési időszakban volt számottevő. Stumpf István egyik megállapítása, hogy ezt a dichotómiát az 1998-2002-es időszak alatt azzal két módon kezelték: a kormányzás stratégiai központja lett a MeH, a fiskális szempontokat pedig a politikai kormányzáshoz igazították. A megerősített „kancellária” a kormányzati stratégia érvényesülése által segítette a pénzügyi terület visszaszorítását. Ez ahhoz is vezetett, hogy a kancelláriaminiszter szerepe megnőtt és a stratégiai szerepkör révén kiemelkedett a miniszterek sorából. Stumpf szerint a hivatalvezető „gyakorlatilag az első időszak pénzügyminisztereirehasonlóan potenciális kormányfői szerepre tett szert”. Másik megállapítása, hogy a Medgyessy- és Gyurcsány-kormányokban is megjelenik a két hatalmi tér, a dinamika itt is azt mutatja, hogy a ciklus végére a miniszterelnök legközvetlenebb köre érvényesül a leginkább.⁴⁴⁴ A MeH folyamatos és meghatározó jelenléte, kormányzatra gyakorolt hatása tagadhatatlan, a pénzügyi tárca tekintetében azonban az intézményi átstrukturálások következtében későbbre datálható a PM hatalmi terének visszanyerését. A tárca körüli hatalmat kontrollálta a MeH erősítése, azonban

⁴⁴² Stumpf István: ua. (2014) 37-38., 170-172.

⁴⁴³ Interjú Kajdi Józseffel

⁴⁴⁴ Stumpf István: ua. (2014) 37-38., 170-172.

erre a tényleges lehetőséget csak 2010-től teremtették meg igazán. Az első Orbán-kormánytól egészen a Bajnai-kormányig kormány szerkezeti szinten gondoskodtak egy önálló pénzügyi tárca és emellett egy gazdasági minisztérium létrehozásáról. A második és a harmadik Orbán-kormányban egyesítették a két funkciót és egy tágabb, szélesebb spektrumú hatáskörrel rendelkező létesítettek, a Nemzetgazdasági Minisztériumot.

A Stumpf-féle megközelítés arra enged következtetni egy bizonyos kormányzati ciklusig (2010-ig), hogy ha még kezdetben két hatalmi centrum létjogosultságáról beszélhetünk, a MeH befolyás, szerepe, mozgástere és funkciója révén állandó erőter a kormányzati viszonyrendszerben. Ha továbbtekintünk a 2010 utáni időszakra, ezt a kijelentést még inkább alátámaszthatjuk. Az önálló pénzügyi tárca megszüntetése pedig hozzájárult az egyértelműen beazonosítható monisztikus erőter koncentrálásnak.

Az első Orbán-kormány kancelláriaminiszteri pozíció és annak előzményei

Három kormányzati ciklus, amelyben Kajdi József, Kiss Elemér és Stumpf István töltik be a hivatalvezetői szerepet más-más tisztségben. Kajdi és Kiss közigazgatási államtitkárként fektetik le az alapokat. Mindkettőjük közigazgatási szakember, akik vezetése alatt a közigazgatási koordináció is meghatározó feladatkörre vált, a stratégia kialakításáért nem feleltek, a kormányzati kommunikáció más értelemben volt tényező. Antall Józsefnek kifejezetten fontos volt, hogy párton kívüli személy töltse be a funkciót. Kajdi már a ciklus felé érvelt, hogy a feladat megkívánja a politikai háttérű személy kijelölését. Horn Gyula azonban szintén pártsemleges szakembert választott maga mellé. Kiss idején még az is stratégiai kérdéssé vált, hogy államtitkári vagy miniszteri rangban végezze a munkáját. Mindkét ciklus alatt a többi tárcához képest minisztériumi méreteket öltött a hivatal, azonban érdemi változás nem történt. Annak ellenére, hogy a szervezeten belül is érzékelték annak szükségességét, hogy a hivatalvezető a kormány tagja legyen és szavazati joggal bíró tagja legyen. Miniszteri pozícióban ugyanis több lehetősége van, például a tárcák közötti hatékony együttműködésre és egyenrangú félként helyzetek kezelésére a tárcavezetők között. A két időszakot és államtitkárainak munkáját mindenképp a kancelláriaminiszteri pozíció előzményeinek tekintem.

A kancelláriaminiszter pozíció első számú meghatározó alakja Stumpf István, aki eltérő struktúrát hoz létre a hivatal élén, amely aztán a kormányzatra hatással volt. A ciklus elején csak a főbb irányvonalakat tudták kijelölni, menet közben bontakoztak ki a

hatáskörök. Ezért a kezdeti felállásban „profiltisztított” intézményt vezetett, később pedig meghatározó területekért is felelt, ilyen volt a kincstári vagyoni felügyelet. Szerepét tekintve iránykijelölő és végrehajtást ellenőrző pozíció, hivatalából stratégiai elemzőközpont hozott létre. Tükörreferatúrát épített be a működésbe és elsődleges feladataként értelmezte az összkormányzati kommunikáció összehangolását. A döntéselőkészítési feladatokban teljes mértékben részt vett. Vezetése alatt a stratégia-kommunikáció-koordináció feladatköri hármasa a hivatal szerves részét képezte. Az általa kiépített hivatali reform hozzájárult egy politikailag cselekvő kormány aktivizálásához és az is leszögezhető, hogy a kormányon belüli erőviszonyok emiatt megváltoztak. Továbbá ez az időszak meghatározó a kormányfő és a hivatalvezető egyirányú szerepének növekedésével.

Ez a magyar politikai prezidencializáció és a politikai kormányzás kezdeti időszaka és többnek nevezhető, mint kísérlet az első kancellári típusú kormányzásra. Stumpf a kiemelt kancelláriminiszteri pozíció alappilléreit tette le.

A Medgyessy-, Gyurcsány- és Bajnai-kormányok kancelláriminiszteri pozíció

Medgyess Péter, kormányfő nem rendelkezett olyan erős kormányfői jegyekkel, mint elődje, Orbán Viktor és utódja, Gyurcsány Ferenc. A prezidencializáció folyamatának elősegítésében mégiscsak szerepe volt, amelyet aztán követője tovább erősített. Medgyessy jogi értelemben kancellári kormányzást valósított meg, azonban azt nem a politikai kormányzás jegyében tette. Gyurcsány vezetésében a politikai és szakértői jegyek keveredése dominált. Hivataluk vezetésében folyamatos vezetői-személyi instabilitás volt jelen. Két kormányzati ciklus alatt öt kancelláriminiszter töltötte be a szerepet, akik a hivatali vezetést és a kormányzatban betöltött szerepüket is máshogy képzelték el.

Kiss Elemér irányító vezető volt, nem stratégia, inkább közigazgatási szakember. 2002-ben már politikai pozícióban második emberként határozta meg magát a kormányban. Erős közigazgatási koordinatív szerepet töltött be, a referatúrák kiiktatásával azonban hivatali szinten gyengült a szerepe. A szerteágazó reszortfeladatok felemésztették energiáit, amely végsősoron hozzájárult a stratégiai koordinációs feladataira fókuszálásra és csökkentette a kormány döntés-előkészítő folyamatainak minőségét. Kiss Péter már

egy profiltisztításon átesett hivatali és tisztán kancellári működésben képzelte el a pozícióját. Erős kontroll szerepét helyezte előtérbe ő is, aki nem politikai, hanem szakfeladatként tekintett munkájára, miközben a kormányzópárt élén magasrangú tisztséget töltött be. Kancelláriaminiszeri pozícióját 2003 és 2006 között, valamint 2007 és 2009 között is erősíteni tudta, széles jog- és hatáskörrel rendelkezett. 2006 és 2010 között mindvégig úgy töltött be miniszterelnökhelyettesi pozíciót, hogy a ciklus elején más tárcát vezetett szociális és munkaügyi miniszterként, később MeH miniszterként és a Bajnai-kormányban szintén más feladatkörű miniszterként társhelyettesi pozícióban. Ez pártpolitikai súlyát, háttérét is jól jelzi. Szilvász György, közigazgatási szakember inkább végrehajtói szerepben tűnt fel (bár a stratégiai kormányzás jegyében stratégiai szerepet kellett volna betöltenie). Bővíteni tudta miniszteri hatáskörét a titkosszolgálatok vezetésének közvetlen átvételével, a Nemzetbiztonsági Kabinet vezetésével, őt nemzetbiztonsági szolgálat irányításával. Továbbá hivatali pozíciója is „kötetlennek” számított abban az értelemben, hogy nem osztott hatáskörökön intézményrendszerén belül kabinetfőnökkkel és tárca nélküli miniszterrel. Molnár Csaba válságkezelő funkciója révén kevésbé hatott a folyamatok alakulására, illetve szolgáltatott információt a kutatás releváns részéhez.

2003-2006 között, majd igazán 2006-2009 között a kancelláriaminiszeri pozíció egyértelműen erősödést mutatott közjogi és politikai értelemben is. Ezt nagyban elősegítette a hivatalvezető irányítása alá vont polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, az uniós támogatások elosztását kezelő Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a kormányzati tevékenységét meghatározó Kormányzati Személyügyi Központ hatásköri feladatai.

A második és a harmadik Orbán-kormány kancelláriaminiszeri pozíció

2010 és 2018 között a magyar prezidencializálódási folyamatok következő szintre lép. A kormányfő alaptörvényi és törvényi jogkörei szélesednek, a miniszterek egyenrangúsági elve megszűnik és a kormányfő háttérintézménye is ezekhez a folyamatokhoz igazodva igazi erőközponttá válik. Miközben a miniszterelnöki hivatalok gyökeres változáson mennek keresztül, úgy a hivatalvezető pozíciója, szerepe, feladat- és hatásköre is. A kancelláriaminiszeri kategóriába tartozó közigazgatási és igazságügyi miniszter, Navracsics Tibor széleskörű és kizárólagos felhatalmazást kap a ciklus elején. A háttérintézményi szinten működő KIM a kormányzat alegységeként kisebb kormány a kormányban, komoly hatalmi tényező volt. Minisztere felelt a közigazgatási stratégia-

kommunikáció-koordináció hármas fő feladatok elvégzéséért. Mellette a Varga Mihály egy klasszikus titkársági modellt vezető, miniszterelnökségi államtitkár, akinek súlya és szerepe a ciklus közepén változott meg a politikai irányvonal erősítésével. 2012-ben ugyanis Lázár János államtitkári kinevezésével, valamint karizmájával, személyes ambícióival kancellári típusúhoz hasonló rendszert kezdett kiépíteni a Miniszterelnökségen. Nem támaszkodott a KIM infrastruktúrájára, elkezdte átformálni háttérintézményét egy hibrid megoldásba. A ciklus második felében államtitkársága erős és talán erősebb tényezővé vált, mint a KIM minisztériuma. A ME államtitkárhoz került folyamatos átszívárgással a teljes kormányzati kommunikáció, felélesztette és meghatározó koordinációs szereplővé tette a Parlamenti Államtitkár Értekezleteket, átvette az európai uniós fejlesztések támogatása feletti hatásköröket, a kormányzati ellenőrzés jogát, az Információs Hivatal és a Nemzeti Külgazdasági Hivatal felügyeletét.

2014-ben a kancellári intézményrendszer következő állomását rögzítették azzal, hogy a kormányfőnek lett kormánya és a miniszterelnöknek kormánya. Ebben a helyzetben a ciklus elején az „egyszervezetű” háttérintézményt, a Miniszterelnökséget emelték minisztériumi szintre, vezetője miniszterként kormánytaggá vált. Az addig felhatalmazott feladatok egy intézménybe sűrűsödtek be és három főfeladatú szervként működött. A kancelláriaminiszter felelt innentől a teljes közigazgatási, politikai koordinációért és szerteágazó szakpolitikai feladatokért, mint a fejlesztéspolitika, kormányzati ellenőrzés, polgári hírszerzés, európai uniós ügyek koordinációja. A hivatalában szerepet kapott ismét egy új köntösbe öltözött referatúrarendszer és az uniós fejlesztési források felosztásán kívül a vidékfejlesztési terület is. Ezzel a felhatalmazással, amely egy gyorsan reagáló és könnyedén végrehajtható kormányzást tett lehetővé, 2014-ben még Lázár János egy erős koordinatív és a kormányzati döntéselőkészítési folyamat vétőszerepébe került, amelyet azonosítottak a Stumpf István-féle kancelláriaminiszteri pozícióval. Bár hasonlít a stratégia-koordináció-kommunikáció feladategyüttest tömörítő hármas terület felelősségi köre az 1998-2002-es időszakhoz képest, egyértelműn és tisztán 2014 és 2015 között valósul meg a kancelláriaminiszteri szerepkörben. 2015-ben azonban nemcsak a hivatali szerkezet változott meg, vált háttérintézményileg duálissá, egyes feladatkörök esetében pedig megosztottá a működés, a kancelláriaminiszteri pozíció újszerű döntéshozó szerepköre által erősödni is tudott.

A második és a harmadik Orbán-kormányban olyannyira lett meghatározó a kancelláriaminiszter szerepe, hogy addigi értelmezését, tapasztalatait meg is haladta. A folyamat azonban nem értelmezhető negatív tendenciaként, ahogy a prezidencializáció révén a kormányfő megváltozott szerepe esetében sem. Főleg oly módon, ahogy az a miniszterelnöki kormányzással áll összefüggésben: a hatékony vezetés hatékony kormányzatot eredményezhet.

28. táblázat: A MeH/ME vezető szerepének változásai 1990 és 2018 között

Időszak	A MeH/ME háttérintézmény jellege feladatkör és megosztottság alapján	MeH/ME vezető státusza	A MeH vezető szerepe
1990-1994	Kancellária típusú modell kibontakozása, monisztikus szerkezet	államtitkár	Kormányzati koordináció felelőse
1994-1998	Kancellária típusú modell kibontakozása, monisztikus szerkezet	államtitkár	Kormányzati koordináció felelőse
1998-2002	Kancellária típusú modell, monisztikus szerkezet	miniszter	Összkormányzati kommunikációt megvalósító, stratégiai irányító-elemző, döntéshozó felelős
2002-2006 2004-2006	Kancellária típusú modell, monisztikus szerkezet	miniszter	Közigazgatási koordinációt megvalósító, fontos szakpolitikai feladatokat vállaló felelős, kabinetvezető
2006-2009 2006-2010	Kancellária típusú modell, monisztikus szerkezet	miniszter	Közigazgatási koordinációt megvalósító, fontos szakpolitikai feladatokat vállaló felelős, kabinetvezető
2010-2012 2012-2014	Titkársági típusú modell, duális szerkezet	államtitkár	Adminisztratív, programszervező felelős
		KIM miniszter	Kormányzati koordináció felelős, összkormányzati kommunikáció megvalósítója, közigazgatási stratégia és fontos szakpolitikai feladatokat vállaló felelős
	Titkársági és kancellária típusú modell kombinációja, duális szerkezet	államtitkár	Adminisztratív, programszervező feladatok mellett politikai koordináció felelőse, fontos szakpolitikai feladatok,

			összkormányzati kommunikációt megvalósító felelős
		KIM miniszter	Közigazgatási koordinációt megvalósító, fontos szakpolitikai feladatokat vállaló felelős
2014-2015 2015-2018	Kancellária típusú modell, monisztikus szerkezet	miniszter (+MK miniszter)	Politikai és közigazgatási koordináció, összkormányzati kommunikációt megvalósító felelős = politikai menedzser
	Kancellária típusú modell, duális szerkezet	miniszter (+MK miniszter)	Politikai és közigazgatási koordináció felelőse, kabineti döntéshozó = politikai menedzser

Forrás: saját szerkesztés

7.FORRÁSOK

7.1. BIBLIOGRÁFIA

1. A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve, 1995, Közlöny- és Lapkiadó Kft. Lajosmizsei Nyomdája
2. A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve, 1996, Közlöny- és Lapkiadó Kft. Lajosmizsei Nyomdája
3. A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve, 1997, Közlöny- és Lapkiadó Kft. Lajosmizsei Nyomdája
4. A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve 1999, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000
5. A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve 2000, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2001
6. A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyve 2001, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2002
7. Albert Mabileau: La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques, Revue Francaise de Science Politique, 1960/1.
8. Arendt Lijphart (szerk.): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford University Pressz, Oxford, 1992
9. Ágh Attila: A fregmentált demokrácia feszültsége. A központi kormányzat reformja az Orbán-kormányban (1998-1999) In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): Magyarország Politikai évkönyve 1999-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2000
10. Ágh Attila: A Medgyessy-kormány első éve, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2003
11. Carl Schmitt: Der Begriff des Politischen, Duncker-Humblot, Berlin, 1932
12. Cs. Kiss Lajos: Egy keresztény epimétheusz, In: Carl Schmitt: A politikai fogalma, Osiris-Pallas Stúdió-Attraktor, Budapest, 2002
13. Csizmadia Ervin: A Medgyessy-jelenség, A miniszterelnök, a kormány és a baloldal állapota 2003-ban, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004

14. Csizmadia Ervin: Miniszterelnökök és politikai környezet, Politikai vezetők és politikai környezet II., Politikatudományi Szemle, 2006
15. Csizmadia Ervin: Új típusú politikai konfliktusok 2006-ban, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2006-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2007
16. David Osborne-Ted Gaebler: Új utak a közigazgatásban, Vállalkozói szellem a közösségi szektorban, Kossuth Könyvkiadó, 1994
17. Dévavári Zoltán: A Miniszterelnöki Hivatal és a magyar központi közigazgatás történe (1990-1993), In: Dévavári Zoltán – Kajdi József: A kormányzás fókuszában, Iratok a magyar állam- és a központi közigazgatás, a Miniszterelnöki Hivatal történetéhez (1990-1993), Magyar Napló, Budapest, 2018
18. Dwight Waldo: Mi a közigazgatás, In: Richard J. Stillman (szerk.): Közigazgatás, Osiris-Századvég, Budapest, 1994
19. Edward S. Corwin: The President, Office and Powers, 1787-1948, History and Analysis of Practice and Opinion (3rd ed., rev.)
20. Fehér Zoltán: A kormányzás háttérintézményei, A Miniszterelnöki Hivatal 1990-2003, II. rész, Politikatudományi Szemle, XIII. évf., 2003/1.
21. Fehér Zoltán: A kormányzás háttérintézményei, Amerikai és európai példák, I. rész, Politikatudományi Szemle, 2002, 3-4.
22. Franczel Richárd: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010 és 2016 között, Kodifikációs és közigazgatás, 2016, 5. évf. 2. sz.
23. Franczel Richárd: A Miniszterelnökség átszervezése 2014-ben, Közjogi Szemle, 2015, 2. sz.
24. Franczel Richárd: A Miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között, Kodifikáció és közigazgatás, 5., 2014/1. sz
25. Franczel Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye, Pro Publico Bono, 2013, 4. sz.
26. Franczel Richárd: Franciaország miniszterelnöki intézménye, Pro Publico Bono, 2014, 1. sz.
27. Franczel Richárd: Kormányfői hatalomvizsgálat, Méltányosság Politikaelemző Központ, Budapest, 1-10.
28. Franczel Richárd: Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között, Kodifikáció és közigazgatás, 2015. év. 16. sz.
29. Franczel Richárd: Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után (I. rész), Közjogi szemle, 6. évf. 3. sz., 2013

30. Franczel Richárd: Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után (II. rész), Közjogi Szemle, 6. évf. 4. sz., 2013
31. Franczel Richárd: Németország kormányfői intézménye, Pro Publico Bono, 2014, 2. sz.
32. Franczel Richárd: Nyugati mintaországok miniszterelnöki intézményei, Pro Publico Bono, 2015, 1. sz.
33. Fred W. Riggs: The survival of presidentialism in America: para-constitutional practice, International Political Science Review 9/4 252.
34. Fricz Tamás: Kormányváltások vagy „rendszerátalakítások”? In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004
35. Gallai Sándor-Lánczi Tamás: Személyre szabott kormányzás. A második Gyurcsány-kormány anatómiája, In: Karácsony Gergely (szerk.): Parlamenti választás 2006, Elemzések és adatok, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 2006
36. Giovanni Sartori: Összehasonlító alkotmányművelés, A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003
37. Giró-Szász András: Alkuk és kényszerek éve – A kormányzat körüli erőter változása, In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2004-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2005
38. Gyenes Edina: Mérlegesen a kormány 1999-ben, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 1999-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2000
39. Gyenes Edina: Mérlegen a kormány 2001-ben, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2003
40. Gyenes Edina: A 2002 tavaszán megválasztott Medgyessy-kormány tevékenységének lakossági megítélése, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004
41. Hann Endre-Karácsony Gergely: Politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2009, DVD

42. Husz Dóra: Politikusok népszerűsége -1998, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1999
43. Husz Dóra: Politikusok népszerűsége 1999-ben, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 1999-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2000
44. Izmini Richárd: A magyar kormányzati rendszer (1848-2018), Dialóg Campus, Budapest, 2020
45. Izmini Richárd: Hierarchikus kapcsolatrendszer a kormánytagok között 1990-ig, Budapesti Metropolitan Egyetem kiadványa, Budapest, 2015
46. Kaiser Tamás: A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása, In: Kaiser Tamás (szerk.): A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei, Hazai és nemzetközi dimenziók, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019
47. Kajdi József: A Miniszterelnöki Hivatal első évei (1990-1993), In: Dévavári Zoltán–Kajdi József: A kormányzás fókuszában, Iratok a magyar állam- és a központi közigazgatás, a Miniszterelnöki Hivatal történetéhez (1990-1993), Magyar Napló, Budapest, 2018
48. Kéki Nóra: Mérlegen a kormány 2003-ban, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004
49. Kiss Elemér: A központi közigazgatás a korábbi MeH közigazgatási államtitkár, majd miniszter szemszögéből, Magyar Közigazgatás, 56. évf., 3-4. szám, 2006
50. Kiss Elemér: Kormányváltás és a Miniszterelnöki Hivatal, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2003
51. Kovács Éva: A kormányzati koordináció típusai, működése a közpolitikai ciklus szakaszaiban, In: Kaiser Tamás (szerk.): A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei, Hazai és nemzetközi dimenziók, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019
52. Kovács Éva-Hajnal György: A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig, In: Jakab András-Gajduscheck György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota, MTA JTI, Budapest, 2016
53. Körösi András: Gyurcsány-vezér, A magyar politika „prezidencializálódása”, In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2005-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2006
54. Körösi András: „Parlamentáris vagy elnöki kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból” Századvég, 2001/20.

55. Körösenyi András: A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim, Osiris Kiadó, Budapest, 2015, 401-408., In: Körösenyi András (szerk.): A magyar politikai rendszer – negyedszázad után, OSIRIS, Budapest, 2015
56. Körösenyi András: Mozgékony patthelyzet, In: Gombár Csaba (szerk.): Túlterhelt demokrácia, Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk, Századvég Kiadó, Budapest, 2006
57. Lánczi András: A politikatudomány helyzetéről és állapotáról, Századvég 2000. (5. évf.) 18. sz.
58. Lengyel László: Kétezer-három, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004
59. Löffler Tibor: Polgári kormányzás 2003-ban, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004
60. Mandák Fanni: A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején, In: Verebélyi Imre (szerk.): Az állam és jog alapvető értékei a változó világban. Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2012., 41.
61. Mandák Fanni: A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején, In: Verebélyi Imre: Az állam és a jog alapvető értékei a változó világban, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012
62. Mandák Fanni: A politika prezidencializációja, Doktori értekezés, Budapest, 2014
63. Max Weber: A politika mint hivatás, Medvetánc Füzetek, ELTE Marx Károly TE, 1989
64. Maurice Duverger: A new political system model – semi-presidential government, European Journal of Political Research, 1980/8.
65. Maurice Duverger: A new political system model: semi-residential government European Journal of Political Research 1980/8.
66. Maurice Duverger: Állam és kormányzat, In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003.
67. Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon, Antalltól Gyurcsányig, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008

68. Müller György: Kormányzati viszonyok a második féldőben (2012-2014), Jogelméleti szemle, 2014, 15. évf. 2. sz.
69. Müller György: Magyar kormányzati viszonyok, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2011
70. Navracsics Tibor: A kormányzati kommunikáció másfél éve, In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): Magyarország Politikai évkönyve 1999-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2000
71. Dr. Navracsics Tibor: A magyar állam és a közigazgatás reformja, In: Sándor Péter: Magyarország politikai évkönyve 2010-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2011, CD
72. Pesti Sándor, Farkas Anikó, Franczel Richárd: A kormány működési és szervezeti rendje (1990-2014), In: Körösenyi András: A magyar politikai rendszer – negyedszázad után, OSIRIS, Budapest, 2015
73. Prof. Dr. Halász Iván: Összehasonlító kormányzástan, NKE, 2016
74. Sandra Dawson-Charlotte Dargie: New Public Management: A discussion with special reference to UK health, In: Kate McLaughlin-Stephen P. Osborne-Ewan Ferlie (szerk.): New Public Management, Current trends and future prospects, Taylor & Francis e-Library, 2005
75. Sári János: A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája, Budapest, Osiris Kiadó, 1995
76. Sári János: Kormányzás–Kormányzati rendszerek–Kormányformák, In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan., Osiris, Budapest 1996
77. Sárközy Tamás: 2003 – az állami gigantónómia ellentmondásai kiéleződésének és a perlési botránypolitizálás kibontakozásának éve, In.: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004
78. Sárközy Tamás: A nemzeti középkormány intézményrendszere, In: Kurtán Sándor – Sándor Péter, Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2002-ről, I. kötet, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2003
79. Sárközy Tamás: A kormányzati szervezet modernizációjának eredményei és balsikerei (2006-2008), In: Sándor (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2008
80. Sárközy Tamás: A kormányzati szervezetrendszer átalakítása, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2006-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2007

81. Sárközy Tamás: A kormányzati szervezetirendszer átalakítása, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2006-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2007
82. Sárközy Tamás: A kormányzás átalakítása, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2004-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2005
83. Sárközy Tamás: Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban, Politikailag igen sikeres túlhajtott plebejus kormányzás, A harmadik Orbán-kormány, 2014-2018, Park Könyvkiadó, Budapest, 2019
84. Sárközy Tamás: Kétharmados túlzáskormányzás avagy gólerős csatár a mély talajú pályán, Park Könyvkiadó, 2014, Budapest
85. Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 1978-2012, A szoft diktatúra kormányzásától az újkapitalista konfliktusos demokrácia kormányzásán át a fülkeforradalom vezérdemokráciájának kormányzásáig, Park Könyvkiadó, 2012, Budapest
86. Sárközy Tamás: MSZP-SZDSZ-kormányzás 2002-2006 – a kormányzati technológia oldaláról, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2005-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2006
87. Stephen P.Osborn-Kate McLaughlin: The New Public Management in context, In: Kate McLaughlin-Stephen P. Osborne-Ewan Ferlie (szerk.): New Public Management, Current trends and future prospects, Taylor & Francis e-Library, 2005
88. Dr. Stumpf István: A kormány alkotmányos jogállása, Új magyar közigazgatás, 2015, 8. évf., 2. sz.
89. Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok, Századvég Kiadó, Budapest, 2014
90. Stumpf István: Új államépítés, Alkotmányos és kormányzati kihívások. In: Gombár Csaba (szerk.): Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk, Századvég Kiadó, Budapest, 2006
91. Stumpf István: Kormányválságtól a válságkormányzásig, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2009
92. Szalai András: A kormányforma kérdései és dilemmái, In: Bende Zsófia- Halász Iván (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, NKE, Budapest, 2014
93. Szalai András: Kormánytípus Magyarországon avagy a Sartori-modell felülvizsgálata, Kodifikátor, 2014. 11. sz.

94. Szilvász György: A kormányzás és a közigazgatás megújításának első éve, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2006-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2007
95. Szilvász György: A közigazgatás a negyedik ciklus után, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyarország politikai évkönyve, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2003
96. Szilvász György: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve, In: Soltész István: Magyarország Politikai Évkönyve 1994, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1994
97. Takács-Mandák Fanni-Nuber István: Az olasz képviseleti demokrácia, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017
98. Thomas Poguntke – Paul Webb (szerk.): The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies, Oxford: Oxford University Press, 2005
99. Török-Tóth-Körösényi: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, Budapest, 2005,
100. Dr. Vadál Ildikó: A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai, CompLex, Budapest 2011
101. Ványi Éva: Elitcsere és kései elitreprodukció. Kormányzati szereplők, 1990-2010, Politikatudományi Szemle, 2013., 22. évf. 1. sz
102. Závecz Tibor: A Jobbik lett a harmadik legerősebb párt – Pártok és politikusok megítélése a közvéleményben a Medián kutatásainak tükrében, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2009-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2010, DVD
103. Závecz Tibor: Előbb ellenzéki előny, később Fidesz-MSZP döntetlen – A pártok és a politikusok megítélése 2005-ben, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2005-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2006
104. Závecz Tibor: Előnyben a Fidesz-MPSZ – A pártok és a politikusok megítélése 2004-ben, In: Sándor Péter: Magyarország politikai évkönyve 2004-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2005
105. Závecz Tibor: Éles verseny a pártlista első helyéért, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 2001-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2002
106. Závecz Tibor: Érzelmek viharában pártok és vezetőik - Pártpreferenciák és politikusok megítélése 2006-ban, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2006-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2007

107. Závecz Tibor: Év végi izgalmak a politikában. A pártok és a politikusok megítélése 2000-ben, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 2000-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2001
108. Závecz Tibor: Fölényben az ellenzék, Pártok és politikusok megítélése a közvéleményben, 2007-ben, In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2009, DVD
109. Závecz Tibor: Magabiztos Fidesz-vezetés – (Pártok és politikusok megítélése a közvéleményben, 2008-ban), In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2009, DVD
110. Závecz Tibor: Szoros verseny után MSZP-előny – A pártok és a politikusok megítélése 2002-ben, In: Kurtán Sándor (szerk.): Magyar politikai évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2003
111. Závecz Tibor: A fordulat éve – átvette a vezetést a Fidesz (A pártok és politikusok megítélése 2003-ban), In: Sándor Péter (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2003-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2004

SAJTÓFORRÁSOK

1. Borókai Gábor: Az állam nem Kft, Heti Válasz, 2014. december 4.
2. Buják Attila: Kamarillavarieté, Interjú Kiss Péter, kancelláriaminiszterrel, 168 óra, 2003. március 6., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2003_1/?pg=473&layout=s
3. Buják Attila: Lázárizmus, szíjjártósodás, 168. óra, 2014. június 6.
4. Mong Attila: Kabinetkérdés, Figyelő, 2003. február 27.
5. Csík Rita: Az eredmény számít, nem a szándék (Interjú Kiss Péterrel), Magyar Hírlap, 2003. március 8.
6. M. László Ferenc: Kiss Péter (1959-2014) politikusi portréja, Magyar Narancs, 2014. július 29.)
7. Meszleny László-Stumpf István: Állóháború helyett párbeszédet, Magyar Nemzet, 1998. szeptember 5.
8. A visszahúzó csúcsminiszter, Magyar Hírlap, 2002. február

9. Stumpf lesz Orbán helyettese? – Népszabadság, 2000. január 18.
10. Kavin Ferenc: Lezárult a Miniszterelnökség átalakítása, Magyar Nemzet, 1998. szeptember 23.
11. A kiscgazdák a kancellária hatásköréről – Népszabadság, 1998. augusztus 14.
12. Körösenyi András: Nincs túlhatalom, Magyar Nemzet, 1998. október 10.
13. Magyar Hírlap, 1990. május 31., Az államtitkár úszni tanul, Alakulóban a Miniszterelnöki Hivatal
14. Magyar Hírlap, 1990. május 31., Az államtitkár úszni tanul, Alakulóban a Miniszterelnöki Hivatal
15. Ki álljon a miniszterelnöki hivatal élén? – Kajdi József alaposabb információkat ígér az új kabinetnek – Népszabadság, 1994 május 6.
16. „Nem minden háromezres határozat titkos” / Őszi-Tóth Gábor – Magyar Nemzet, 1994. augusztus 10.
17. Lesz-e tárcája Kiss Elemérnek? – Új Magyarország, 1995. augusztus 3.
18. A cím változna, a munka marad / Csík Rita – Népszava, 1995. szeptember 4.
19. Államtitkárként nem volt interpellálható és nem vett részt a parlament ülésein.
20. Bővíteni kellene a kormány hatáskörét / Csík Rita – Népszava, 1996. október 5.
21. Kancellárdemokrácia Magyarországon / Mucsányi Marianna – Tüske Erika – Világgazdaság, 1998. április 9.
22. Az Orbán-kormány idézetekben – Népszabadság, 1998. július 8.
23. Huszka Imre: Cincinnavt könyökvédővel, 168 óra, 2002. augusztus 22., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2002_3/?pg=369&layout=s
24. Csík Rita: „Őrükt rémhírek terjednek a csatlakozásról” Kiss Elemér, a Miniszterelnöki Hivatal vezetője szerint többet kell beszélni az emberekkel az EU-ról (interjú), Magyar Hírlap, 2003. január 27.
25. Miklósi Gábor: A gépmester – Szilvász György pályaképe, Magyar Narancs, 2006. augusztus 10., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2006_2/?pg=607&layout=s
26. Giró-Szász András: Az elvek és a gyakorlat, Heti Válasz, 2006. július 13.
27. Cseke Hajnalka: Elég a lojalitás (Interjú Szilvász Györggyel), Figyelő, 2006. június 15.

28. Nagy József: Jó ez így? (interjú), 168. óra, 2007. július 12., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2007_3/?pg=71&layout=s
29. Cseke Hajnalka: Kiss Péter portréja. A csendes szoci., Figyelő, 2007. június 21.
30. Szalay Tamás Lajos: „Nincs ennél nagyobb politikai kihívás” (interjú), Népszabadság, 2009. április 24.
31. Pugor András: A kancellár bélyege, 168 óra, 2009. április 30., https://adt.arcanum.com/hu/view/168ora_2009_2/?pg=213&layout=s
32. Mit is csinál Molnár Csaba miniszter, HVG, 2009. április 23.
33. Csuha Ildikó: Sértődős ember ne menjen politikusnak, Népszabadság, 2012. május 30.

7.2. JOGFORRÁSOK

1989. évi VIII. törvény

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1996. évi CIX. törvény a Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetésének végrehajtásáról

1997. évi LXXIX. törvény

1997. évi CXI. törvény a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetésének végrehajtásáról

1998. évi XLVIII. törvény a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetésének végrehajtásáról

1999. évi CV. törvény a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetésének végrehajtásáról

2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

1991. évi XLII. tv. A Magyar Köztársaság 1990. évi állami költségvetésének végrehajtásáról

1992. évi LXII. tv. A Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetésének végrehajtásáról

1993. évi XCVIII. tv. A Magyar Köztársaság 1992. évi költségvetésének végrehajtásáról

1994. évi XCVI. tv. A Magyar Köztársaság 1993. évi költségvetésének végrehajtásáról

1995. évi CIV. tv. A Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetésének végrehajtásáról

1996. évi CIX. tv. A Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetésének végrehajtásáról

1997. évi CXI. tv. A Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetésének végrehajtásáról

1998. évi XLVIII. tv. A Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetésének végrehajtásáról

1999. évi CV. tv. A Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetésének végrehajtásáról

2000. évi CXVIII. tv. A Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetésének végrehajtásáról

2001. évi LXXV. tv. A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetésének végrehajtásáról

2002: XL. tv. A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2001. évi végrehajtásáról, T/762

2003: XCV. tv. A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2002. évi végrehajtásáról, T/4966

2004: C. tv. A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/11020

2005: CXVIII. tv. A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás három éves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról (Zárszámadás), T/17290

2006: XCIX. tv. A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról, T/881

2007: CXXVIII. tv. A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/3578

2008: LXXVIII. tv. A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/6133

2009: CXXIX. tv. A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról, T/10380

2010: XCVIII. tv. A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/1062

2011: CXXXIII. tv. A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról, T/3927

2012: CLV. tv. A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról, T/8196

2013: CXCI. tv. A Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény végrehajtásáról, T/12002

2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról

2015. évi CXLVIII. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról

2014: A Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény végrehajtásáról, T/1143

2015: A Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény végrehajtásáról, T/5954

2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2014. évi XX. törvény egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról

46/1996. (IX. 30.) OGY határozat

71/1997. (VII. 17.) OGY határozat

Minisztertanács Hivataláról szóló 19/1988. (IV. 1.) MT rendeletet és a Minisztertanács Hivatala, illetve a Kereskedelmi Minisztérium feladatkörének módosításáról szóló 22/1989. (III. 22.) MT rendelete

148/2002. (VII.1.) korm. rend.

1069/1994. (VII. 29.) Korm. határozat A Kormány kabinetjeiről

1108/1998. (VIII. 13.) Korm. határozat A Kormány kabinetjeiről

1015/1993.(III. 3.) a Kormány átalakításával összefüggő egyes szervezeti és felügyeleti intézkedésekről

1107/2002. (VI. 18.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről

1113/2004. (X.30.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1107/2002. (VI.18.) Korm. határozat módosításáról

1068/2006. (VII. 13.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről

1044/2007. (VII. 1.) Korm. határozat a Kormánykabinettről

1045/2007. (VII.1.) Korm. határozat A Kormány kabinetjeiről szóló 1068/2006. (VII.13.) Korm. határozat módosításáról

1029/2008. (V. 14.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1068/2006. (VII. 13.) Korm. határozat és a Kormánykabinetéről szóló 1044/2007. (VII. 1.) Korm. határozat módosításáról

A Kormány 1047/2009. (IV.13.) Korm. határozata a Kormány kabinetjeiről

1144/2010. (VII.7.) Korm. határozata a Kormány ügyrendjéről

1221/2012. (VII. 2.) Korm. határozat a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásáról és a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásával összefüggésben egyes kormányhatározatok módosításáról

160/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről

215/2016. (VII. 21.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet módosításáról

T/762. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2001. évi végrehajtásáról

T/6133. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról

T/10380. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról

T/1062. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésnek végrehajtásáról

T/3927. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról

T/8196. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról

T/1143. számú törvényjavaslat a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény végrehajtásáról

T/5954. számú törvényjavaslat a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény végrehajtásáról

T/12284. számú törvényjavaslat a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény végrehajtásáról

T/17578. számú törvényjavaslat a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásáról

T/1671. számú törvényjavaslat a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény végrehajtásáról

T/7556. számú törvényjavaslat a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény végrehajtásáról

T/13098. számú törvényjavaslat a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény végrehajtásáról

2015: A Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény végrehajtásáról, T/5954

2016: A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény végrehajtásáról, T/12284

2017: A Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásáról, T/17578

2018: A Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény végrehajtásáról, T/1671

A miniszterelnök 2/2009. (IV.18.) ME utasítása a Miniszterelnöki Hivatal szervezeti és működési szabályzatáról szóló 1/2008. (MK 57.) ME utasítás módosításáról

A miniszterelnök 1/2006. (MK 94.) ME utasítása a Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról

A Miniszterelnök 1/2008. (MK 57.) ME utasítása a Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról

1/2011. (VI. 2.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról

17/2010. (VIII. 31.) KIM utasítás a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

A miniszterelnök 1/2014. (I. 22.) ME utasítása a Miniszterelnökség szervezeti és működési szabályzatáról

1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás a Miniszterelnökség szervezeti és működési Szabályzatáról

1/2015. (X. 27.) MK utasítás a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról

7.3. ORSZÁGGYŰLÉSI NAPLÓ

Dr. Szigethy István (SZDSZ), 1997. évi tavaszi ülészak / 1997. május 21 (271. szám) / A kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló törvényjavaslat általános vitája

1998. évi nyári rendkívüli ülészak, A Magyar Köztársaság kormánya minisztereinek eskütétele

Dr. Stumpf István: A miniszterek feladat- és hatáskörének változásával, valamint az Ifjúsági és Sportminisztérium létrehozásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról szóló törvényjavaslat általános vitája, 1998. évi őszi ülészak, 1998. november 16. (28. szám)

Dr. Stumpf István: A kincstári vagyonért való miniszteri felelősség rendjének megváltoztatásához szükséges törvénymódosításokról szóló törvényjavaslat általános vitája, 1998. évi őszi ülészak, 1998. szeptember 14 (9. szám)

Tardos Márton (SZDSZ): A kincstári vagyonért való miniszteri felelősség rendjének megváltoztatásához szükséges törvénymódosításokról szóló törvényjavaslat általános vitája, 1998. évi őszi ülészak, 1998. szeptember 14 (9. szám)

Kovács Kálmán (SZDSZ): A gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájának folytatása, 1998. évi őszi ülészak, 1998. november 23 (33. szám)

Bajnai Gordon: A miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság kifejezéséről és az új miniszterelnök megválasztásáról szóló országgyűlési határozati javaslat vitája, 2009. évi tavaszi ülészak, 2009. április 14. (202. szám)

Dr. Molnár Csaba, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ülése, 2009. április 14.,
<https://www.parlament.hu/documents/static/biz38/bizjkv38/AIB/0904142.htm>

Dr. Navracsics Tibor, közigazgatási és igazságügyi miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ülése, 2010. május 27.,
<https://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjkv39/AIB/1005271.pdf>

Dr. Vejkey Imre: Egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája, 2014. évi tavaszi ülészak, 2014. május 26. (5. szám)

Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának ülése, 2014. június 4.,
<https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/NBB/1406041.pdf>

Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása, Országgyűlés Mezőgazdasági bizottságának ülése, 2014. június 4.,
<https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/MGB/1406041.pdf>

Lázár János: Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvényjavaslat sürgős eljárásban történő általános vitája, 2014. tavaszi ülészak, 2014. május 13. (4. szám)

Orbán Viktor miniszterelnök felszólalása, 2014. tavaszi ülés, 2014. június 6.

Lázár János: A/3342 sz. Azonnali kérdés megválaszolása, Simicska utódjait építi a kormány? címmel, 2015.02.23., https://www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=HY1zGOFs&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D40%26p_uln%3D48%26p_felsz%3D160%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D160

Dr. Bárándy Gergely: Az egyes jogállási törvények módosításáról szóló törvényjavaslathoz benyújtott bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitája, 2014. őszi ülés, 2014. december 1. (34. szám)

Lázár János: A 2014-2020 között időszakban Magyarországnak járó uniós források felhasználásáról szóló politikai vita, 2017. évi őszi ülés, 2017. december 4. (264. szám)

Dr. Kovács Zoltán: A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény módosításáról, Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatok általános vitája, 105. felszólalás, 2015. szeptember 29.

Dr. Kovács Zoltán: A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény módosításáról, Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatok általános vitája, 48-50. felszólalás, 2015. szeptember 29.

A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény módosításáról, Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatok általános vitája, 52. felszólalás, 2015. szeptember 29.

7.4. INTERNETES IRODALOM

Állami Számvevőszék Jelentés a Miniszterelnökség fejezet működésének ellenőrzéséről, 2002. május,
<https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2002/0216j000.pdf?download=true>

Állami Számvevőszék Jelentés a Miniszterelnökség fejezet működésének ellenőrzéséről, 2006. június,
<https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2006/0612j000.pdf?download=true>

www.parlament.hu

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundestkanzleramt>

<https://www.politico.eu/article/germany-olaf-scholz-wolfgang-schmidt-foreign-minister/>

<http://archiv.fidesz.hu/index.php?Cikk=181149>

<https://lazarjanos.hu/cv.php>

Elindult a Kormányinfo, 2015. március 26., <https://2015-2019.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/videok/elindult-a-kormanyinfo>

Lázár János: Kormányinfó 23., 2015. 09. 17., https://lazarjanos.hu/info_vid.php?num=23

7.5. INTERJÚK

1. Dr. Kajdi József, 2023. május 12.
2. Dr. Kiss Elemér, 2023. május 24.
3. Prof. Dr. Stumpf István, 2023. február 9.
4. Szekeres Imre, 2023. március 24.
5. Dr. Navracsics Tibor, 2023. március 24.
6. Dr. Lázár János, 2023. július 17.

Interjú Kajdi Józseffel (2023. május 12.)

Interjúkérdések:

1. A rendszerváltás után 1990-ben megalakult az elnevezésében és szerkezetében új Miniszterelnöki Hivatal. Hogyan tekint vissza a hivatal felállításának időszakára? Élt-e javaslattal, azok meghatározták-e a MeH végső kialakítását?
2. Nemzetközi tapasztalatszerzés okán az Egyesült Királyságba és Németországba látogattak feltérképezni a különféle hivatalok tevékenységét. Külföldi tapasztalataik mennyiben határozták meg a kialakított működést?
3. Antall József miniszterelnök a hivatal felállításánál másképp pozicionálta volna eredetileg azt. A jelentős pénzügyi tárca kompenzálására a MeH-t gazdaságpolitikai megerősítéssel képzelte el, ám ez nem ért célta. A hivatal számára egy másik hangsúlyos (szakpolitikai koordinációs) szerepkör megvalósítása sem volt

eredményes. Volt-e kormányfői szándék, hogy a szervezetet informálisan kormányzati szintre emeljék? Ha igen, milyen eszközökkel lehetett ezt megvalósítani? A ciklus alatt kitartott-e a pénzügyi (illetve belügyi) tárca dominanciája?

4. Hogyan határozná meg akkori szerepkörét a MeH élén, illetve hogyan határozná meg viszonyát a kormánytagokkal 1990 és 1994 között?
5. Tevékenysége során melyek voltak azok a szakmai kihívások, amelyekre még ma is úgy tekint vissza, hogy nagy kihívást jelentettek? Ezekből volt-e olyan, amelyeket nem sikerült teljesíteni? Ha igen, mi volt/lehetett ennek az oka? Feladatkörében mely fontosabb sikerekre emlékszik vissza?
6. 1993-ben Antall József tragikus halálát követően, kormányváltás nem történt, a kormányfő személye azonban változott. Ön a Boross-kormányban is változatlanul a szervezet élén állt. A kormányfői hivatal vezetőjének kiválasztása erősen bizalmi viszonyon alapul. Mi befolyásolta maradásának okát?
7. Az idő előrehaladtával a hivatal két meghatározó feladatává vált a koordináció és a kommunikáció. Hogyan vélekedik a MeH akkori koordinációs tevékenységéről (vagy annak hiányáról), illetve a kormány akkori kommunikációjáról?
8. Mit gondol a Miniszterelnöki Hivatal vezető tisztségével kapcsolatban, államtitkári vagy miniszteri pozícióban, kormányzati felelősséggel vagy anélkül tudja a MeH vezetője hatékonyabban támogatni a mindenkori magyar kormányfőt?
9. Ön szerint általánosan érvényes az, hogy az egyes kormánytagok körüli erőter kialakulása informálisan hierarchikus viszonyba állít(hat)ja a tárcavezetőket? Ha igen, mely tényezők befolyásolhatják a hierarchikus viszony kialakulását? Mi az Ön tapasztalata ennek kapcsán az 1990 és 1994 időszakra vonatkozóan?

Interjú Kiss Elemérrel (2023. május 24.)

Interjúkérdések:

1. A Miniszterelnöki Hivatal jogelődje a Minisztertanács Titkársága, ahol 1989 és 1990 között 5 hónapig államtitkári rangban elnökölt, előtte pedig vezetői pozícióban dolgozott. Hogyan tekint vissza a hivatali időszakra azon folyamat tekintetében, hogy adminisztrációs funkcióból szakmai háttérintézménnyé vált? Hogyan alakította ez a szervezet vezetőjének feladat- és hatáskörét?
2. 1994 és 1998 között a Horn-kormány hivatalában közigazgatási államtitkárként töltötte be a hivatalvezetői szerepet. Milyen kormányfői szempontrendszer alapján került sor államtitkári kiválasztására és felkérésére?
3. Általános értelemben a MeH három meghatározó feladata a koordináció, a kommunikáció és a stratégiaalkotás. Hogyan vélekedik a MeH koordinációs tevékenységéről, stratégiaalkotó szerepéről, továbbá akkori kommunikációjáról és annak posztjára gyakorolt hatásáról 1994 és 1998 között?

4. A Medgyessy-kormányban miniszteri rangban kapott megbízást 2002-ben. Milyen tényezők befolyásolták visszatérését a hivatal élére?
5. Az 1991-ben létrehozott Politikai Államtitkári Értekezlet az egyik legfőbb döntéshozó- és előkészítő, politikai fórum. Hatékonyan tudott-e működni 2002 és 2003 között? Segítette-e a MeH minisztert a kormányzaton belüli pozicionálásában 2002 és 2003 között?
Nem érzékelte. Hétfőnként összeültek, közös döntést hoztak és a nem összkormányzati volt, hanem a hivatalon belüli 10 államtitkárral
6. Tevékenysége során melyek voltak azok a szakmai kihívások, amelyekre még ma is úgy tekint vissza, hogy nagy kihívást jelentettek? Ezekből volt-e olyan, amelyeket nem sikerült teljesíteni? Ha igen, mi volt/lehetett ennek az oka? Feladatkörében mely fontosabb sikerekre emlékszik vissza?
7. Államtitkári és miniszteri pozícióban is állhatott a szervezet élén. 2006-ban úgy nyilatkozott, hogy államtitkárként nagyobb befolyást tudott gyakorolni a kormányzati működésre, mint miniszteri tisztségében. Miben nyilvánult ez meg?
8. Hogyan vélekedik a rendszerváltás utáni kancelláriaminiszteri feladat- és hatásköréről általánosan? Ön szerint erősödött-e a pozíciója a ciklusok során (vagy legalábbis 2003-ig)?
9. Ön szerint általánosan érvényes az, hogy az egyes kormánytagok körüli erőter kialakulása informálisan hierarchikus viszonyba állít(hat)ja a tárcavezetőket? Ha igen, mely tényezők befolyásolhatják a hierarchikus viszony kialakulását? Mi az Ön tapasztalata ennek kapcsán az 1994 és 1998, valamint a 2002 és 2003 közötti időszakra vonatkozóan?

Interjú Stumpf Istvánnal (2023. február 9.)

Interjúkérdések:

1. Hogy tekint vissza most akkori, miniszteri pozíciójára a Miniszterelnöki Hivatal élén?
2. Milyen hivatalvezetőnek tartotta magát és hogyan jellemezné most az akkori vezetését?
3. Hogyan emlékszik vissza arra a beszélgetésre, amikor felkérték Önt a hivatalvezetői pozíció betöltésére? Emlékszik esetleg arra, hogy milyen körülmények között történt meg? A felkérés során hangzottak el olyan konkrét feladatok, amelyek teljesítése kifejezetten elvárásként fogalmazódott meg? Ha igen, említene néhányat ezekből?
4. A betöltött tisztsége alatt melyek voltak azok a szakmai kihívások, amelyekre még ma is úgy tekint vissza, hogy nagy kihívást jelentettek? Ezekből volt olyan, amelyeket nem sikerült teljesíteni? Ha igen, mi volt/lehetett ennek az oka?

5. Mely fontosabb sikerekre emlékszik vissza, amelyek az Ön nevéhez köthetőek? Voltak esetleg olyan céljai/tervei, amelyeket nem sikerült teljesíteni vagy megvalósítani? Ha igen, ennek mi volt az oka?
6. A döntéshozatalai során mik voltak azok a (kormányzati) körülmények, amelyek befolyásolták, amelyeket mindig figyelembe vett?
7. Munkája során tapasztalt-e olyat, hogy kormányzati érdekek vagy érdekeltségek közbelépése okán hiúsult meg egy Ön által kitűzött cél vagy feladat?
8. Hogyan határozná meg akkori miniszteri munkakörét a kormányban? Hogyan határozná meg akkori miniszteri szerepét a kormányban?
9. Voltak-e rendszeresen négyszemközti egyetetések Miniszterelnök úrral? Ha igen, mi volt ezek témája?
10. Részt vett-e a miniszterelnöki döntések gyakorlati formálásában, alakításában (nemcsak formálisan)?
11. Milyen gyakorlati eszközökkel rendelkezett a kormányzati koordinációban a MeH által kijelölt prioritások érvényesülésének, a MeH által kijelölt elvek mentén szerveződjenek a munkafolyamatok? Milyen gyakorlati eszközzel rendelkezett, hogy a MeH által kijelölt szisztéma szerint kerüljön sor a döntéshozatalra vagy a munkafolyamatokra?

Interjú Szekeres Imrével (2023. március 24.)

Interjúkérdések:

1. 2002 és 2003 között Államtitkári pozíciójában hogyan jellemezné a Kiss Elemér miniszter által vezetett Miniszterelnöki Hivatal vezetését? Hogyan jelent meg Kiss Elemér miniszter a kormányzatban 2002-2003 között?
2. Hogyan emlékszik vissza arra a beszélgetésre, amikor felkérték Önt a hivatalvezetői pozíció ideiglenes betöltésére? Emlékszik esetleg arra, hogy milyen körülmények között történt meg? A felkérés során hangzottak el olyan konkrét feladatok, amelyek teljesítése kifejezetten elvárásként fogalmazódott meg? Ha igen, említene néhányat ezekből?
3. Hogy tekint vissza most 2003. februári ideiglenes miniszteri pozíciójára a Miniszterelnöki Hivatal élén?
4. A teljes hivatal rövid vezetése alatt volt-e rálátása a miniszterelnöki döntések működésére, azok gyakorlati formálásában részt tudott-e venni?
5. Tapasztalta-e akkori ideiglenes hivatalvezetőként, hogy a kormányzatban belül a MeH vezető kiemelt szerepet tölt be?
6. 2006 és 2010 között kialakulhattak-e tárcavezetői erőviszonyok a kormányzatban? Ha igen, mik voltak a hangsúlyos szerepek? A MeH miniszter kiemelt vezetőnek

számított-e? Ha igen, akkor Szilvásy György, Kiss Péter vagy Molnár Csaba tudott karakteresebb MeH vezető lenni?

7. Hogyan vélekedik arról, hogy a Nemzetbiztonsági Kabinet vezetése 2006-ban a MeH miniszter jogkörébe került?
8. Ön szerint 2006 és 2010 között a kormánytagok között felállítható rangsor abban erőviszonyok, befolyás és jogkörök tekintetében?

Interjú Navracsics Tiborral (2023. március 24.)

Interjúkérdések:

1. 2010-ben a kormányzati struktúra felállításakor a Miniszterelnöki Hivatal profiltisztításon esett át és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) (kiegészülve akkor néhány összkormányzati szempontból fontos területtel) szerepét a „kormányzat (koordinációs) alegységeként” határozták meg. Ennek megfelelően hogyan tekint vissza akkori szerepkörére a KIM élén és hogyan határozná meg miniszteri pozícióját a kormányzatban?
2. A betöltött tisztsége alatt (2010-2014) melyek voltak azok a szakmai kihívások, amelyekre még ma is úgy tekint vissza, hogy nagy kihívást jelentettek kormányzati koordinációs feladatkörében? Ezekből volt olyan, amelyeket nem sikerült teljesíteni? Ha igen, mi volt/lehetett ennek az oka?
3. Kormányzati koordinációs feladatkörében mely fontosabb sikerekre emlékszik vissza, amelyek az Ön nevéhez köthetők 2010-2014 között?
4. Munkája során tapasztalt-e olyat, hogy kormányzati érdekek vagy érdekeltségek közbelépése okán hiúsult meg az Ön által kitűzött cél vagy feladat?
5. Mennyire volt szoros munkakapcsolat a Miniszterelnökség és a KIM között 2010-2012 között, majd 2012-2014 között?
6. Voltak-e rendszeres négyszemközti egyeztetések Miniszterelnök úrral a ciklus első felében és a második felében?
7. 2010 és 2014 között tapasztalta-e tárcavezetőként, hogy a MeH államtitkár kiemelt szerepet tölt be a kormányzaton belül?
8. Ön szerint általánosan érvényes az, hogy az egyes kormánytagok körüli erőter kialakulása informálisan hierarchikus viszonyba állít(hat)ja a tárcavezetőket?

Interjú Lázár Jánossal (2023. július 17.)

Interjúkérdések:

1. 2010-ben a kormányzati struktúra felállításakor a Miniszterelnöki Hivatal profiltisztításon esett át, ennek révén az új típusú Miniszterelnökség élére államtitkárt neveztek ki. Hogyan tekint vissza akkori szerepkörére a ME élén 2012 és 2014 között? Hogyan határozná meg viszonyát a kormánytagokkal ebben az időszakban? (különös tekintettel a közigazgatási és igazságügyi tárca vezetőjével)

2. 2010 és 2014 között tapasztalta-e frakcióvezetőként, majd államtitkárként, hogy a MeH államtitkár kiemelt szerepet tölt be a kormányzaton belül?
3. Mennyire volt szoros a munkakapcsolat a Miniszterelnökség és a KIM között 2012-2014 között?
4. 2012-2014 között államtitkári rangban, ezt követően 2014-2018 között miniszteri rangban vezette a Miniszterelnökséget, mint minisztériumot. Mi a személyes véleménye, mely időszakban tudta hatékonyabban végezni munkáját? Mely időszakban tudta jobban érvényesíteni a kormányfői hivatalnak való megfeleltetést?
5. Mit gondol a Miniszterelnöki Hivatal/Miniszterelnökség vezető tisztségével kapcsolatban, államtitkári vagy miniszteri pozícióban, kormányzati felelősséggel vagy anélkül tudja hatékonyabban támogatni a mindenkor magyar kormányfőt? Van egy ország és egy politikai menedzsment és a politikai menedzsment miatt jött be Rogán Antal miniszter úr 2015-ben.
6. 2014-2018 között betöltött tisztsége alatt, melyek voltak azok a szakmai kihívások, amelyekre még ma is úgy tekint vissza, hogy nagy kihívást jelentettek kormányzati koordinációs feladatkörében? Ezekből volt olyan, amelyeket nem sikerült teljesíteni? Ha igen, mi volt/lehetett ennek az oka?
7. Kormányzati koordinációs feladatkörében mely fontosabb sikerekre emlékszik vissza, amelyek az Ön nevéhez köthetők 2014-2018 között?
8. Munkája során tapasztalt-e olyat, hogy kormányzati érdekek vagy érdekeltségek közbelépése okán hiúsult meg az Ön által kitűzött cél vagy feladat?
9. Ön szerint általánosan érvényes az, hogy az egyes kormánytagok körüli erőter kialakulása informálisan hierarchikus viszonyba állít(hat)ja a tárcavezetőket? Ha igen, mely tényezők befolyásolhatják a hierarchikus viszony kialakulását?

SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

1. The impact of the strengthening of the Hungarian Prime Minister's power on the organizational background (1989-2018), *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2018/no 6 (46)
2. The logic of the Hungarian political development (Ervin Csizmadia), *Central European Papers*, 2018, 6 (2) pp 92-95
3. A Jó Állam-koncepció Magyar Zoltán korában és napjainkban, *Polgári Szemle*, 2012, Budapest, pp 364-374
4. Ferenczy Árpád és az összehasonlító modern államtudomány, *Pro Publico Bono*, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2015/3., pp 217-223

5. Kormányfői felelősségvállalás a brit politikában, David Cameron lemondás, Magyar Jog 2018/7-8. szám (2018. július-augusztus), HVGORAC, pp 455-462
6. Brit hatás a kormányfői hivatal átstrukturálására 2015-ben?, Külgazdasági és Külügyminisztérium, Budapest, 2017, pp 360-372
7. Összehasonlító kormányfői hatalomvizsgálat, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, pp 295-310

ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

Ábrák

1. ábra: Fogalom-térkép az elméleti keretrendszerhez
2. ábra: Prezidencialisizáció az egyes kormányformákban
3. ábra: A kormány tagjai és munkaszervei
4. ábra: A Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének pozíciója a szervezetben a rendszerváltást követő években
5. ábra: A kormányfői hivatalvezetők erősödését kiváltó tényezők
6. ábra: A magyar hivatalvezető erősödését befolyásoló objektív és szubjektív tényezők
7. ábra: A Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének pozíciója a szervezetben 1999-ben
8. ábra: Stumpf István népszerűsége és a Kormányátlag 1998-2001 között
9. ábra: Stumpf István miniszter számszerű felszólalásai 1998 és 2002 között az Országgyűlésben
10. ábra: A hivatalvezetők működésének összehasonlítása három kormányzati ciklusban 1990 és 2002 között
11. ábra: A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti ábrája 2002-ben
12. ábra: A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti ábrája 2005-ben
13. ábra: Kiss Elemér miniszter számszerű felszólalásai az Országgyűlésben 2002 és 2003 között
14. ábra: Kiss Péter miniszter számszerű felszólalásai az Országgyűlésben 2003 és 2006 között
15. ábra: A miniszterek tevékenységének összehasonlítása három kormányzati ciklusban 1998 és 2006 között
16. ábra: A hivatalvezető alá rendelt közvetlen szervezeti egységek 2006-ban
17. ábra: A hivatalvezető alá rendelt közvetlen szervezeti egységek 2008-ban
18. ábra: A miniszter alá rendelt közvetlen szervezeti egységek 2009-ben
19. ábra: Szilváss György miniszter számszerű felszólalásai az Országgyűlésben 2006 és 2007 között
20. ábra: Kiss Péter miniszter számszerű felszólalásai az Országgyűlésben 2007 és 2009 között
21. ábra: Molnár Csaba miniszter számszerű felszólalásai az Országgyűlésben 2009 és 2010 között
22. ábra: A miniszterek tevékenységének összehasonlítása három kormányzati ciklusban 2004 és 2010 között
23. ábra: A Miniszterelnökség szervezeti ábrája 2011-ben
24. ábra: A Miniszterelnökség szervezeti ábrája 2014-ben

25. ábra: Navracsics Tibor miniszter, Varga Mihály államtitkár és Lázár János államtitkár számszerű felszólalásai 2010 és 2014 között az Országgyűlésben
26. ábra: A Miniszterelnökség szervezeti ábrája 2014-ben
27. ábra: Lázár János miniszter és Rogán Antal miniszter számszerű felszólalásai 2014 és 2018 között az Országgyűlésben

Táblázatok

1. táblázat: Szilvássy György: A Miniszterelnöki Hivatal gazdálkodásának főbb adatai 1990-1994 között (együtt a tárca nélküli miniszterek adataival)
2. táblázat: A MeH létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből az Antall- és Boross-kormány idején
3. táblázat: A MeH létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből a Horn-kormányok idején
4. táblázat: A kormányfői hivatal vezetői 1990 és 2018 között
5. táblázat: A MeH létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből az első Orbán-kormány idején
6. táblázat: MeH miniszter népszerűsége 1998 és 2002 között
7. táblázat: MeH miniszter ismertsége 1998 és 2001 között
8. táblázat: Miniszteri alkalmasság 1998 és 2001 között
9. táblázat: Önálló indítványok benyújtása az Országgyűlésben 1998 és 2002 között
10. táblázat: A MeH miniszterei 2002 és 2010 között
11. táblázat: MeH miniszter népszerűsége 2002 és 2006 között
12. táblázat: MeH miniszter ismertsége 1999-ben és 2004-ben
13. táblázat: Miniszteri alkalmasság 2002 és 2003 között
14. táblázat: A minisztériumok tevékenységével való lakossági elégedettség 2002 és 2003 között
15. táblázat: Önálló indítványok benyújtása az Országgyűlésben 2002 és 2006 között
16. táblázat: A MeH létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből a Medgyessy-, és az első Gyurcsány-kormány idején
17. táblázat: MeH miniszter népszerűsége 2006 és 2010 között
18. táblázat: Önálló indítványok benyújtása az Országgyűlésben 2006 és 2010 között
19. táblázat: A MeH létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből a második Gyurcsány, és a Bajnai-kormány idején
20. táblázat: A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter, illetve az által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárának észrevételezési és kifogásolási jogosultsága 2010 és 2014 között
21. táblázat: Államtitkárok és helyettes államtitkárok számának alakulása a Miniszterelnökségen és a többi minisztériumban
22. táblázat: A Miniszterelnökség háttérintézményei 2012 és 2014 között
23. táblázat: A ME létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből a második Orbán-kormány idején
24. táblázat: A ME miniszterhez tartozó vezetők (2015.05.02-ai állapot) és a szervezet háttérintézményei (2015.03.04-ig)
25. táblázat: Önálló indítványok benyújtása az Országgyűlésben 2014 és 2018 között
26. táblázat: A miniszterek tevékenységének összehasonlítása három kormányzati ciklusban

27. táblázat: A ME létszáma és kiadási összegei, illetve részesedése a központi költségvetésből a harmadik Orbán-kormány idején
28. táblázat: A MeH/ME vezető szerepének változásai 1990 és 2018 között