

ÁTALAKÍTÁS ALATT ZAVARTALANUL?

A MÁSODIK ORBÁN-KORMÁNY SZERKEZETE¹

(Gallai Sándor – Molnár Balázs)

A 2006-os választás után a 2010-es is egy precedenssel vonult be a rendszerváltás utáni magyar kormányzás politikatörténetébe: míg az előbbi évszámhoz az első újraválasztott miniszterelnök, az utóbbihoz az első visszatérő kormányfő fűződik. A kiinduló helyzetben meghatározó jelentőségű volt a 2006-os kormányzati struktúraváltás és közigazgatási reform sikertelensége, valamint a kormányalakító pártok alapvetően megváltozott konstellációja. A baloldali kormánykoalíciók is erősen különböző pártokból álltak, de 1990-ben és 1998-ban a jobboldali kormányok is meglehetősen heterogének voltak. Ehhez képest 2010-ben a Fidesz és a KDNP közös listával, viszonylag homogén pártszövetségként indult a választásokon, és jutott kormányra kétharmados parlamenti többséggel (ami ebben a tekintetben szintén példátlan). A korábbi kormányzatok és közigazgatási struktúrák nehézkes működéséből levont tanulságok okot adtak, az alkotmányozó többség pedig eszközt biztosított a kormányzati szerkezet teljes megújításához.

Az átalakításokat „tetőtől talpig”, a kormányzás irányításának és koordinálásának központjától a végrehajtás legalsó (várhatóan járási) szintjéig hajtották-hajtják végre. A szerkezeti átalakítások mögött korábban is rendre tetten érhető szándék volt a kormányzati mozgástér tágítása, a politikai akarat minél teljesebb érvényesítése a döntéshozatal és a végrehajtás során, illetve az ezekhez szükséges politikai térfoglalás. Az új kormánynak 2010-ben nem csak ehhez adatott meg az elődeinél több lehetőség, hanem ahhoz is megnyílt az út, hogy szétválassza államigazgatás és önkormányzás, valamint jogi-törvényességi felügyelet és kormányzati koordináció korábban elegyített funkcióit és intézményeit. A közigazgatási átalakítás igyekszik élesebben elválasztani egymástól az önkormányzáshoz tartozó, a közigazgatási és a politikai funkciókat. Az önkormányzatokról leválnak az államigazgatási feladatok, a közigazgatás alsóbb szintjei pedig nem hoznak, hanem végrehajtanak politikai döntéseket. Utóbbi okán az átalakítással az ágazati lobbik és a szakmai, valamint a települési-területi érdekérvényesítés csatornáit nagyobb részt átterelődnek a politikai szereplők felé. Ezzel egyidejűleg a területi közigazgatás szerveinél a szakmai-bürokratikus működés mellett nyíltan megjelenik a központi kormányzati akarat képviselőjének és érvényre juttatásának igénye kormánypárti politikusok kinevezése útján. A közigazgatás és a politika formális elválasztását célozza a kormány megbízottak és a kormányhivatalok szakmai vezetését ellátó főigazgatók – miniszter-közigazgatási államtitkár mintára történő (Sárközy 2012, 410) – megkülönböztetése. A másik oldalról viszont ugyanezt a szétválasztást nehezíti a közigazgatási reformra menet közben rákapcsolódott átszervezési folyamat, az egyes közszolgáltatások állami kézbe vétele.

Az átalakításokról ma még elsősorban leíró és összefoglaló jellegű elemzés készíthető. A teljesen új minisztériumi szerkezet és a hozzá kapcsolódó feladatelosztás, a miniszterelnök-helyettesi tisztség létrehozása és kiemelése, az integrált minisztériumok megteremtése, az államtitkári rendszer és a háttérintézmények átalakítása, a területi közigazgatás reformja és a kormánytisztviselői tisztség megjelenése egyaránt bemutatható, ám részletes elemzésük, valamint kormányzati működésre gyakorolt hatásuk teljes körű leírása az átszervezések befejezését követően válik lehetségessé. Noha az átalakítás hátterét az Alaptörvény és a hozzá tartozó sarkalatos törvények újraszabályozták, ezekkel jelen írásunkban csak érintőlegesen tudunk foglalkozni.

¹ Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program Hatékony állam, szakérti közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért alprojektjében, az Állam és polgárai műhelyben készült az MTA PTI „Trendek” című kötet szerkesztőinek felkérése alapján, a kiadványba kért kézirat első változataként.

A kormányzati rendszer bemutatását nehezíti, hogy nemcsak jogi és politikai tartalma, hanem gazdasági és nemzetközi környezete is változásban van. A 2008 óta több hullámban megélt világgazdasági krízis, és az ennek nyomán kipattant adósságválság gyors cselekvést kívánt a közigazgatási és a politikai vezetéstől. Az átalakításokat végrehajtó vezetésnek folyamatosan változó külvilág felé kellett megteremtenie és megőriznie a stabilitást. A gyors kormányzati döntéshozatalt a viszonylag homogén pártszövetség politikai irányítása és a parlamenti jogalkotói eszközök intenzív használata tette lehetővé, a stabilitást pedig a kormány első másfél évben változatlan összetétele, a kormánypárti frakciók szinte teljes egysége és a minimális változásokkal működő államtitkári kar biztosította. Bár a politikai irányítást fokozó „prezidencializálódás” (Körösi 2001) betetőzéseként is értelmezhető miniszterelnök és miniszterelnök-helyettes közötti munkamegosztás bizonyos elemeiben emlékeztet a francia félelnöki rendszerre (Knapp–Wright 2006, 110–119; Sárközy 2012, 401), a változtatással nem módosult a kormányforma, hiszen az Alaptörvény is továbbviszi a német kancellárdemokrácia korábban átvett alapelveit.² Ráadásul, a közjogi különbségeken túl a francia rendszerrel való összehasonlításkor érdemes azt is megjegyezni, hogy ez a párhuzam a két rendszer közti eltérések miatt nem terjed ki a politikai társbérlet, a *cohabitation* (Knapp–Wright 121–127) jelenségére.

Kormányalakítás

A Fidesz kormányzati átalakítással kapcsolatos elképzeléseinek főbb elemei nem a párt választási programjából, hanem a terület felelőseként kijelölt politikus, Navracsics Tibor nyilatkozataiból váltak ismertté a választások előtt.³ A politikus felvetette 7-8 csúcsmisztérium kialakításának lehetőségét, integrált megyei ügyfélszolgálati irodák létrehozásának igényét, és hosszú távú, konszenzuson alapuló, közigazgatási (szakmai) életpálya-modell megteremtésének szükségességét. A 2010-es országgyűlési választásokat (április 11. és 25.) követően rekord gyorsasággal állt fel az új kormány: a parlament május 14-én tartotta alakuló ülését, a kormány tagjai május 29-én tették le esküjüket, majd – az átadás-átvételt követően – június 1-jén megtartották első ülésüket. Egy nappal később került sor az államtitkárok kinevezésére, a helyettes államtitkárok pedig június 6-án vették át megbízatásukat.

A kormány szerkezete

A választásokat megelőzően Navracsics Tibor mellett a Fidesz miniszterelnök-jelöltje, Orbán Viktor is világossá tette, hogy „jóval kevesebb” minisztériumot, s ezáltal „összpontosítottabb” kormányzati szerkezetet szeretnének.⁴ A kijelölt kormányfő 2011. május 3-án mutatta be új kormányát. Ekkor vált biztossá, hogy az új kabinet valóban a rendszerváltás óta legkevesebb, mindössze nyolc minisztériummal kezdi meg munkáját (1.

² Különbség, hogy a német alaptörvény a miniszteri reszortelvet is kiemeli. Magyarországon ez az alaptörvényben nem jelenik meg, s az elmúlt húsz év gyakorlatában is csak mérsékelt érvényesült. Az erős párháttérű miniszterelnökökhöz képest kivételes volt Medgyessy Péter kormánya; nem véletlen, hogy a reszortelv is abban érvényesült legerősebben. A reszortelv egyébként Németországban sem korlátok nélküli: jelenleg a liberális FDP miniszterek tényleges önállóságát politikailag behatárolja a párt választási küszöb alatti támogatottsága. Ráadásul a fontos ügyekben a döntés joga hagyományosan a kancelláré (ld pl.: http://www.focus.de/politik/deutschland/bundesregierung-die-richtlinienkompetenz-der-bundeskanzlerin_aid_518089.html).

³ Navracsics Tibor a közigazgatás átalakításáról. Heti Válasz 2010.02.14. (<http://hetivalasz.hu/itthon/navracsics-tibor-a-kozigazgas-atalakitasarol-27157>)

⁴ Egyúttal azt is leszögezte, hogy „[A] közigazgatás erősítése érdekében visszahozzuk a közigazgatási államtitkári posztot.” (http://orbanviktor.hu/cikk/_nincs_lefutott_merkozes_)

táblázat). A leendő kormányfő következetesen minisztériumokról, nem pedig csúcsmisztériumokról beszélt.⁵ Szintén május elejétől lehetett hivatalosan tudni, hogy Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszterként a közigazgatás (és az igazságszolgáltatás) megújításáért, miniszterelnök-helyettesként pedig a kormányzati koordinációért is felelni fog. Ezekkel együtt jelentették be azt is, hogy az 1990-től államtitkár, 1998-tól miniszter által vezetett Miniszterelnöki Hivatal (MeH) megszűnik, feladatainak döntő részét a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), kisebb körét pedig a Miniszterelnökség veszi át.

1. táblázat: A minisztériumok száma a rendszerváltás utáni kormányokban

Kormány neve	Tárcák száma
Antall-kormány	13
Boross-kormány	13
Horn-kormány	12
Orbán-kormány*	14
Medgyessy-kormány*	15
I. Gyurcsány-kormány*	15
II. Gyurcsány-kormány*	12 (13**)
Bajnai-kormány*	13
II. Orbán-kormány	8

* A miniszteri irányítás alatt álló Miniszterelnöki Hivatalt is beleértve.

** 2008. május 1-től 2009. április 14-ig

Forrás: Gallai-Láncai (2006)

A Fideszre támaszkodó második kabinet a kormányfő alatt két miniszterelnök-helyetessel és a rendszerváltás óta a legkevesebb (nyolc) tárcavezetővel alakult meg. Mivel a második Orbán-kormány nem koalícióra lépő pártok részvételével, hanem homogén pártszövetség parlamenti támogatásával alakult meg, 2010-ben a koalíciós tényező helyett elsősorban a kormányzati filozófia (pl. Nemzeti Erőforrás Minisztérium), az első Orbán-kormány struktúrája (vidékfejlesztés és mezőgazdaság összevonása, erős gazdasági tárca), valamint a 2006-2010 között működő két kabinet működésének szerkezeti tanulságai (pl. a Belügyminisztérium hiányából eredő problémák, a Pénzügyminisztérium túlzott befolyása) hatottak a kormányzati felépítményre. Noha a tárcák számának visszavágása a bürokráciacsökkentés és az olcsóbb állam melletti kormányzati elkötelezettséget szimbolizáló intézkedés is volt, érdemes megjegyezni, hogy a kevesebb minisztérium nem járt együtt a vezetői létszám csökkenésével, bár az államtitkárok száma még így is elmaradt a 2002-es és 2004-es kormányokétól (2. táblázat).

2. táblázat: Az államtitkárok* száma a rendszerváltás utáni kormányokban

Kormányalakítás éve	Politikai államtitkárok	Közigazgatási és helyettes államtitkárok	Összes államtitkár
1990	18	50	68
1993	17	70	87
1994	13	66	79
1998	19	73	92
2002	24	86	110
2004	29	94	123
2006	15	48	63
2009	20	59	79
2010	34	72	106

* Az összehasonlíthatóság kedvéért a politikai államtitkárok számába 2010-től a parlamenti és az ágazati államtitkárokat, a közigazgatási és helyettes államtitkárokéba a címzetes államtitkárokat, 2006-2010 között pedig a szakállamtitkárokat is besoroltuk.

Forrás: Sajtóadatbank, Metropol (2010.06.02). 2010-ben a júliusi adatokat vettük figyelembe.

A miniszterelnök

⁵ A politikai sajtóban meghonosodott, ám alkotmányjogilag értelmezhetetlen „csúcsmisztérium” elnevezéssel szemben mi kifejezőbbnek véljük az összevont területekért felelő tárcákra az „integrált minisztérium” kifejezést.

2010-ben az úgynevezett státustörvényben⁶ megerősítést nyert a kormányfő hatás- és feladatkörének 2006-os kiteljesítése. Törvényi szinten deklarálták, hogy a miniszterelnök a kormánypolitika általános irányának meghatározója, s ugyanitt biztosították részére a feladatmeghatározás lehetőségét a miniszterek és a kormány irányítása alatt álló szervek vezetői vonatkozásban. A kormányfői feladattűzés lehetősége orvosolta a 2006-ban kodifikált normatív utasítási jog Alkotmánybíróság által 2009-ben megállapított alkotmányellenességét,⁷ s egyúttal – a német kancellárdemokrácián túlmutatva – elmozdulást jelentett a félelnöki rendszerek irányában. Mivel 1990 óta a kormányokra egyre erősödő mértékben volt jellemző, hogy a miniszterelnök nemcsak „első az egyenlők között”, hanem mind hierarchikusan, mind felelősségét tekintve a miniszterek felett áll, a státustörvény reá vonatkozó paragrafusaival a tényleges gyakorlat nyert jogi alátámasztást (Körösenyi–Tóth–Török 2006, 106-107; Müller 2008, 164-201). A kormányfő kiemelésének folyamata az új alkotmánnyal teljesedett be, midőn az Alaptörvénybe is bekerült a kormánypolitika általános irányának meghatározására vonatkozó miniszterelnöki jog,⁸ és a szövegben a kormányt több helyütt felváltotta a kormányfő. Ráadásul a következő kormányalakítástól fogva már nem lesz kötelező kormányprogramot előterjeszteni, illetve a kormányfő-jelölről e dokumentummal együtt szavazni.⁹ A kormányprogramnak eddig sem volt jogi kötőereje (Jakab 2011, 255), de ezzel együtt sem zárható ki, hogy a jövőben is lesznek olyan miniszterelnök-jelöltek, akik programot ismertetve mutatkoznak be az Országgyűlésnek, és az is előfordulhat, hogy egyes képviselők ez alapján döntenek majd a bizalom megszavazásáról, azonban mindez már a jog látókörén kívül fog esni. Bizalmi szavazás indítványozására, illetve valamely előterjesztés feletti parlamenti döntés bizalmi szavazássá tételére a jövőben formálisan (jogilag) is a miniszterelnöknek lesz lehetősége.¹⁰ Ezzel, és az irányvonal meghatározásának jogával, a jogalkotók a magyar miniszterelnök alkotmányjogi kiemelését tovább közelítették a német kancellári tisztség szabályozásához és a rendszerváltás utáni magyar alkotmányos valóságához (Jakab 2011, 257). Az Alaptörvényben szintén kodifikálták azt a gyakorlatot, hogy a miniszterek nem csak az Országgyűlésnek, hanem a miniszterelnöknek is felelősek.¹¹ Ezzel az alkotmányozó hatalom a miniszterek kormányfő irányában eddig is érvényesülő politikai lojalitását alkotmányjogilag is megalapozottá tette. Az eltörlésére vonatkozó javaslatok ellenére része marad az Alaptörvénynek a konstruktív bizalmatlansági indítvány 1990-ben bevezetett intézménye.

Az első ciklussal ellentétben a második Orbán-kormány alatt nem választották szét a kormányfői és a pártelnöki posztokat. Ez a megoldás visszatérést jelent az 1990-es évekhez, hiszen a XXI. század első évtizedében a két pozíció szétválasztása volt a bevett megoldás (3. táblázat). Meg kell azonban jegyeznünk, hogy Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc akkor is komoly befolyással rendelkezett pártjában, amikor formálisan nem vezette azt. Ezzel szemben Medgyessy Péter és Bajnai Gordon párton belüli támogatottsága korlátozott volt, ami annak

⁶ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 18.§(1)-(2).

⁷ A jogalkotó a normatív utasítás helyett a vonatkozó alkotmánybírói határozat által használt és ajánlott terminológiát vette át: „A kormánypolitika meghatározása szükségszerűen feladat-meghatározást is jelent.” (122/2009 (XII.17.) ABH).

⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 18. cikk (1)

⁹ Érdekes, hogy a kormányprogram jogintézményének eltörlését korábbi igazságügyi minisztériumi vezetők és szakértők is támogatták (lásd: Gáli–Sepsi–Tordai 2011, 62. pont)

¹⁰ A korábbi Alkotmány 39./A§ (3)-(4) bekezdései értelmében ezt addig formálisan a Kormány tehetette meg a miniszterelnök útján, de mint 2006 októberében láthattuk, a döntést valójában már akkor is a kormányfő hozta meg.

¹¹ A korábbi Alkotmány ezt így szabályozta: „A Kormány tagjai a Kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek...” (39.§(2) bekezdés). Az új Alaptörvény értelmében „[A] Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek.” (18. cikk (4) bekezdés).

fényében nem meglepő, hogy ők párton kívülként vállalták és látták el a miniszterelnöki megbízatást.

3. táblázat: Miniszterelnöki és pártelnöki tisztségek betöltői a rendszerváltás óta

Miniszterelnökök, hivatali idő	Ciklus alatti pártelnökök (párt), tisztségviselés ideje
Antall József, 1990.05.23. – 1993.12.12.	Antall József (MDF), 1989.10.21. – 1993.12.12.
Boross Péter, 1993.12.21. – 1994.07.15.	Für Lajos (MDF), 1994.02.19. – 1996.03.02.
Horn Gyula, 1994.07.15. – 1998. 07.06.	Horn Gyula (MSZP), 1990.05.27. – 1998.09.05.
Orbán Viktor, 1998.07.06. – 2002.05.27.	Orbán Viktor (Fidesz-MPP), 1993.04.18. – 2000.01.29. Kövér László (Fidesz-MPP), 2000.01.29. – 2001.05.06. Pokorni Zoltán (Fidesz-MPP), 2001.05.06. – 2002.07.03.
Medgyessy Péter, 2002.05.27. – 2004. 09. 29.	Kovács László (MSZP), 1998.09.05. – 2004.10.16.
Gyurcsány Ferenc, 2004.09.29. – 2009.04.14.	Hiller István (MSZP), 2004.10.16. – 2007.02.24. Gyurcsány Ferenc (MSZP), 2007.02.24. – 2009.04.05. Lendvai Ildikó (MSZP), 2009.04.05. – 2010.07.10.
Bajnai Gordon, 2009.04.14. – 2010.05.29.	Lendvai Ildikó (MSZP), 2009.04.05. – 2010.07.10.
Orbán Viktor, 2010.05.29. –	Orbán Viktor (Fidesz-MPSZ), 2003.05.17. –

A miniszterelnök-helyettes

Az új parlamenti többség első lépései között szerepelt a miniszterelnök-helyettesi tisztség intézményesítése az Alkotmány módosításával. Addig az alkotmány értelmében a miniszterelnök eseti jelleggel és korlátozott jogkörökkel jelölt ki miniszterelnököt helyettesítő minisztert. A rendszerváltás óta minden kormányban szükség volt a kormányfő helyettesítésére, távolléte esetére ideiglenes helyettes kijelölésére (vö. Müller 2008). A rendszerváltás utáni politikatörténetben két alkalommal, 1993-ban, az első miniszterelnök súlyos betegsége, majd halála, illetve 2004-ben, a Medgyessy–Gyurcsány váltás kapcsán kapott kiemelt figyelmet a miniszterelnök helyettesítése.

Tartósan betöltött miniszterelnöki tisztség esetén a helyettes kiválasztása több szempont alapján lehetséges. Ezek közé elsősorban a koalíciós szempont (a kisebbik koalíciós párt vezetőjének kijelölése), valamint az adott személy kormánypárton belüli befolyása, kivételesen a kormányfő adott politikussal való szövetségesi, bizalmi viszonya sorolható.¹² Az elsőre volt példa a szocialista Horn-kormányban a liberális Kuncze Gábor „koalíciós miniszterelnök-helyettesi” pozíciója, a másodikra az MSZP-s Kiss Péter Gyurcsány-kormányokban viselt hasonló tisztsége, a harmadikra pedig a fideszes Kövér László posztja az első Orbán-kormányban. 2009-ben, a Bajnai-kormány megalakításakor, két miniszterelnököt helyettesítő minisztert jelöltek ki: egy általános (értsd: politikai) helyettest és egy Miniszterelnöki Hivatal vezető (értsd: közigazgatási) helyettest.¹³ Mindezen megbízatások a kormányfő opcionális döntése alapján születtek, és főként politikai tartalommal bírtak. A kötelezően és tartósan kinevezett miniszterelnök-helyettes intézményesítése a 2010-es választások után kapott alkotmányjogi megalapozást. Az alkotmány megváltoztatott szövege szerint „[A] miniszterelnök a miniszterek közül miniszterelnök-helyettest jelöl ki”.¹⁴ A parlamenti vitában az indoklásokban is elhangzott, hogy a miniszterelnök-helyettes az új kormányzati struktúrában állandó és fontos szereplője lesz a kabinet munkájának. A státustörvény lehetőséget adott a miniszterelnöknek rendelet útján akár több miniszterelnök-

¹² Külföldön széles a példák tárháza. Csak felvillantásul: a koalíciós elvre a szlovák vagy román többpárti kormányok többsége mellett akár a mostani brit és osztrák kabinet is említhető, de a legismertebb példa Németország alkanclárja, aki hagyományosan – ám nem kötelező szabályként – a külügyminiszteri posztot is be szokta tölteni. A kormánypárton belüli befolyásra többek közt a spanyol kormányban 2010-2011-ben Alfredo Perez Rubalcaba, a politikai szövetségre Ludwig Erhard Adenauer-kormányokban betöltött helyettesi funkciója hozható példaként.

¹³ Mindketten a kisebbségben kormányzó Magyar Szocialista Pártból jöttek: a 4/2009 (IV.28.) M.E. rendelet értelmében előbbi a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter Kiss Péter, utóbbi a MeH élén álló Molnár Csaba lett.

¹⁴ Alkotmány, 33.§(2) bekezdés

helyettes kijelölésére is azzal a megkötéssel, hogy ilyen esetben közöttük helyettesítési sorrend felállítása szükséges.

A második Orbán-kormány megalakításakor szintén két miniszterelnök-helyettes kijelölésére került sor. Orbán Viktor két helyettese – a pártszövetség és frakciószövetség ellenzéki évek alatt kialakított munkamegosztását követve – a két korábbi frakcióvezető, a fideszes Navracsics Tibor és a kereszténydemokrata Semjén Zsolt lett.¹⁵ A miniszterelnök helyettesítésére első helyen a KDNP-elnök jogosult; ő a miniszterek feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet¹⁶ értelmében az ügynevezett általános helyettes, s egyben a Kormány nemzetpolitikáért felelős tagja is. A másik miniszterelnök-helyettes – a közigazgatási és igazságügyi tárca vezetése mellett – a kormányzati tevékenység összehangolásáért felel. Mivel a miniszterelnök-helyettesek miniszterelnök általi kötelező kijelölése az új alaptörvénybe is bekerült, így ezzel ellentétes politikai szándék és azt támogató kétharmados többség hiányában a következő ciklusra/ciklusokra is a magyar kormánystruktúra állandó eleme marad.

A minisztériumok

A kormánystruktúra kialakításához a jogszabályi felhatalmazást a 2010. évi XLII. törvény teremtette meg. A jogszabály, melynek megalkotására az Alkotmány kötelezi a mindenkori magyar kormányerőket, nem egyszerű felsorolás, hanem egyben a minisztériumok közötti feladatrendezés, -átcsoportosítás és -tisztázás is. A 2010-es jogszabályt megkülönböztette a korábbi hasonló szabályozásoktól az átadás-átvételi, a korábbi minisztériumi vezetések és a helyükbe lépő új tárcavezetők közötti jogutódlási folyamat pontos, garanciákhoz kötött rendezése. A miniszterek feladat- és hatáskörét a korábbi 14 kormányrendelet helyett egységes keretben rögzítette a Statútum (212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet), melyet július 1-jén adtak ki, míg a minisztériumok engedélyezett létszámát meghatározó kormányhatározat (1166/2010 (VIII.4.) Korm. hat.) augusztus 4-én lépett hatályba. Az új kormánystruktúra (4. táblázat) feladatkörök összevonásában is megmutatkozó legfőbb újítása az integrált minisztériumok felállítása volt. Sárközy Tamás már Gyurcsány Ferenc második kormányának tárcáit is integrált minisztériumnak nevezte (Sárközy 2007). Az államszervezeti centralizáció a központi államigazgatási szervek szintjén általában erőteljesebb tagoláshoz vezet (Sári 2005, 368.), 2010-ben azonban ezzel éppen ellentétes folyamat figyelhető meg.

4. táblázat: Minisztériumok, jogutódlás és feladatkörök 2010-ben

Az Orbán-kormány (jogutód) minisztériumai	A Bajnai-kormány (jogelőd) minisztériumai	Főbb feladatkörök
Belügyminisztérium	Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	bűn-megelőzés, büntetés-végrehajtás, rendészet, közbiztonság
	Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium	építésügy, területrendezés, település-fejlesztés, település-rendezés
	Önkormányzati Minisztérium „titokminiszter”	helyi önkormányzatok, katasztrófák elleni védekezés a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium	honvédség, honvédelem, katonai igazgatás, védelempolitika
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	állampolgársági ügyek, igazságügy, közigazgatás-fejlesztés
	Miniszterelnöki Hivatal	kormányzati koordináció, közigazgatás, kommunikáció
	Oktatási és Kulturális Minisztérium	egyházügyek
	Szociális és Munkaügyi Minisztérium	esélyegyenlőség, romaintegráció, társadalmi és civil kapcsolatok, társadalompolitika
	„titokminiszter” Önkormányzati Minisztérium	a minősített adatok védelmének szakmai felügyelete területi közigazgatás, választások

¹⁵ 2/2010 (VI.1.) M.E. rendelet

¹⁶ 212/2010 (VII.1.) Kormányrendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről

Külgügyminisztérium	Külgügyminisztérium	EU-ügyek, biztonságpolitika, két- és többoldalú nemzetközi kapcsolatok
	„titokminiszter”	polgári hírszerzési tevékenység irányítása
Nemzetgazdasági Minisztérium	Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium	gazdaságpolitika, iparügyek, kereskedelem, külgazdaság, kutatás-fejlesztés
	Önkormányzati Minisztérium	idegenforgalom, lakáspolitikák
	Pénzügyminisztérium	államháztartás, adópolitika, pénzügyi szabályozás, járulékok
	Szociális és Munkaügyi Minisztérium	foglalkoztatáspolitikák, szak- és felnőttképzés, fogyasztóvédelem
Nemzeti Erőforrás Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium	egészségfejlesztés, egészségügyi intézmények, gyógyszerügy
	Oktatási és Kulturális Minisztérium	közoktatás, felsőoktatás, tudománypolitika, kultúra
	Önkormányzati Minisztérium	sportpolitika
	Szociális és Munkaügyi Minisztérium	szociális és nyugdíjpolitika, családpolitika, ifjúsáspolitikák
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium	közlekedés, energiapolitika, bányászat, hírközlés
	Miniszterelnöki Hivatal	audiovizuális politika, informatika
	Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium	fejlesztéspolitika, területfejlesztés
	Pénzügyminisztérium	állami vagyongazdálkodás
Vidékfejlesztési Minisztérium	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	mezőgazdaság, agrárigazgatás, élelmiszer-biztonság, vidékfejlesztés
	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	vízgazdálkodás, környezetvédelem

A politikatudomány öt kormányzati területet sorol a klasszikus tárcák közé: a belügyet, a külügyet, a hadügyet, a pénzügyet és az igazságügyet (Gallai–Török 2003, 279). Ezek közül 2010-ben három tárca klasszikus, nem integrált minisztériumként kezdte meg, illetve folytatta tevékenységét. Az ide tartozó Honvédelmi Minisztérium (HM) gyakorlatilag változatlan, a Külgügyminisztérium (KüM) a polgári hírszerzés irányításának átvétele okán bővített feladatkörrel (s az Európai Unió soros elnökségének betöltése idején extrém terheléssel) működött tovább. Az előző ciklus után önállóságában helyreállított Belügyminisztérium (BM) feladatkörét – a hagyományos belügyminisztériumi területeken (rendészetben és helyi önkormányzatokon) felül – a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletére is kiterjesztették. Ezekhez képest a pénzügyi és az igazságügyi terület nem kapott önálló minisztériumot, hanem más területekkel integrálódtak. A második Orbán-kormányban a három klasszikus mellett így további öt integrált minisztérium jött létre. A magyar közjogban nem létező fogalom alatt a korábban két vagy több tárcahoz tartozó, egymástól elkülönült szervezeti keretek között intézett, de valamilyen kiemelt kormányzati szempont miatt egy miniszter felügyelete alá összevont ágazati tevékenységeket kezelő intézményeket értjük. Az integrációtól a kormány főként a bürokráciacsökkentést és a hatékonyság fokozását remélte,¹⁷ de fontos cél volt a különböző területek összevonásával az ágazati érdekek kormány alatti szintű ütköztetése, a hagyományos lobbierdekek kordában tartása, és a kabinet, de mindenekelőtt a kormányfő tehermentesítése.¹⁸ Az integrált minisztériumok vezetése természeténél fogva ellát egyfajta szűrőszerepet a döntéselőkészítésben, valamint a költségvetési források részterületekre osztásában. Miközben a hatékonyság fokozásához nehéz mutatókat párosítani, a bürokráciacsökkentés kapcsán a létszám alakulását többé-kevésbé használható indikátornak találjuk. A Magyar Közlönyben és a Határozatok Tárában megjelent adatok alapján a 2010. januári 5743-hoz képest 2010 augusztusában még több (5764), 2012 januárjára viszont kevesebb (5544) volt a minisztériumokban foglalkoztatott összes kormánytisztviselő száma.

Az integrált minisztériumok közül mérete – és vitatottsága – okán kiemelkedik a Nemzeti Erőforrás Minisztérium (NEFMI). A humán ügyeket integráló tárca (Stumpf 2006, 92.) öt nagyobb területet foglal magában: az oktatáspolitikát, a kultúrát, az egészségügyet, a szociális ügyeket és a sportot. Mindegyik területért külön (ágazati) szakállamtitkár felel, közülük (oktatáspolitikai, egészségügyi, szociális) hármat a kereszténydemokraták jelöltek.

¹⁷ <http://tv2.hu/tenyek/cikk/lesz-miniszterelnok-helyettes-es-alkotmanymodositas>

¹⁸ <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=362750#null>

Valószínűleg ezzel is összefügg, hogy a kormány eddigi működése során ez a tárca állt a legerősebb parlamenti felügyelet alatt (elég csak a bizottsági elnökök aktivitására vagy az ágazati kódexek parlamenti módosításaira utalni). A remények csak részben válhattak be, hiszen a tárca jövőjével kapcsolatban már az első év után felvetődtek dezintegrációs elképzelések, illetve az is felmerült, hogy a minisztérium a jövőben egy erőskezü és befolyású pártpolitikus-miniszter irányítása alá kerülhet.¹⁹

A Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) mint integrált tárca nem előzmények nélküli: 1998 és 2002 között, az első Orbán-kormányban – a koalíciós partner FKGP kérésének megfelelően – egy minisztériumban működött a mezőgazdaság és a vele szorosan összefüggő, ám szűk értelemben vett (agrár-)vidékfejlesztés. Az uniós csatlakozásból eredő szakpolitikai feladatok miatt 2006-ban is hasonló elképzelések mentén szerveződött újjá a tárca. Érthető hát, hogy 2010 májusától az egyébként is a vidékre alapvető politikai bázisként tekintő Fidesz kitarított az integrált tárca mellett; olyannyira, hogy a VM az agrárterület mellett az addigi környezetvédelmi és vízügyi minisztériumok általános jogutódja is lett.

Ugyancsak több területet integrálva jött létre a két gazdasági tárca, a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM). Az NGM az állami vagyongazdálkodáson, illetve annak felügyeletén kívül a korábban a Pénzügyminisztériumhoz tartozó összes területért felelős lett. Az integrált gazdaságpolitikai tárcába beolvadtak pénzügyi, gazdasági, munkaügyi reszortok, illetve számos olyan terület, amelyért a megelőző ciklusokban esetenként önálló tárca nélküli miniszter (kutatás-fejlesztés), államtitkár (szakképzés) vagy kormánybiztos (lakásügy) felelt. Az NGM felállításával megszűnt az önálló Pénzügyminisztérium, mely 1867 és 2010 között folyamatosan működött. Az integráció másik pillére, a szűkebb értelemben vett gazdasági tárca megerősödése az első Orbán-kormány alatt kezdődött (Stumpf, 2006, 89).²⁰ 1998-tól működött először elkülönült Gazdasági Minisztérium, ami a rákövetkező szocialista kormányzás alatt előbb Gazdasági és Közlekedési Minisztériumként, majd 2008 és 2010 között Nemzeti Fejlesztési- és Gazdasági Minisztériumként²¹ kapott egyre bővebb hatásköröket.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) neve csak részben utal a hatáskörére. A szűkebb értelemben vett területfejlesztési, illetve általános fejlesztési területek mellett ugyanis e tárca portfóliójába tartozik a vagyongazdálkodás, a közlekedés, az energiapolitika és általában az infrastrukturális ügyek, tehát az informatika és az audiovizuális, valamint a hírközlési szakpolitika irányítása is. A tárca ezáltal egységes kormányzati keretet ad a fejlesztésekhez és a fejlesztendő területek többségéhez, amihez a vagyonpolitika és az uniós források feletti kiemelt befolyása révén erős anyagi bázissal rendelkezik. Az integrált fejlesztési ágazat négy korábbi minisztérium feladatkörei tekintetében lett „különös jogutód”: a tárca a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium, valamint a Miniszterelnöki Hivatal bizonyos feladatköreit viszi tovább.

A kormányalakítás előtt kevés előzmény utalt az igazságügyi tárca megújult portfóliójára. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) hatásköre leginkább a Miniszterelnöki Hivatal és a vele bizonyos területeken (pl. jogalkotás irányítása) korábban is átfedésben (Müller 2008, 162) – s egyébként fizikailag egy helyen – működő igazságügyi

¹⁹ Az előbbihez lásd például Harrach Péter véleményét a Magyar Narancsban (2011. 09.01.) (<http://www.mancs.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=24435>), az utóbbihoz pedig az [origo] fejtegetéseit (<http://www.origo.hu/itthon/20110812-hatalmi-harcok-a-nemzeti-eroforras-miniszterium-korul.html>).

²⁰ Előtte Horn Gyula is tervezett szorosabb gazdaságpolitikai koordinációt, de elképzelése elsősorban jelöltje (Nagy Sándor, MSZOSZ) és a koalíciós partner (SZDSZ) ellenállása miatt meghiúsult (<http://beszelo.c3.hu/00/06/10bauer.htm>).

²¹ Voltak, akik már ezt a tárcát is csúcsmisztériumnak tekintették, például Bayer József (<http://nol.hu/archivum/archiv-490182>).

tárca összevonásaként mutatható be azzal a szűkítéssel, hogy az előbbi intézmény feladatköreinek egyes meghatározó részei nem a KIM-be, hanem a Miniszterelnökséghez és az NFM-hez kerültek. A KIM mint integrált tárca létrejöttében meglátásunk szerint három említésre méltó elem játszott közre: 1. A MeH kiemelkedése, kormányzati irányításban és koordinációban betöltött szerepe (Stumpf 2006, 90-91); 2. a miniszterelnök és szervezete tehermentesítése a kormányzati koordinációért felelős miniszterelnök-helyettesi poszt létrehozásával; 3. a közigazgatási szektor átfogó és időben elnyúló átalakításának terve, s ezzel összefüggésben e terület minisztériumi szintre erősödése. A KIM így az igazságügy mellett hangsúlyos területként viszi a közigazgatás reformját, s egyben az informatika kivételével minden olyan kiemelt tárcaközi (pl. Kormányiroda, stratégia és koordinációs, kommunikáció és személyügy), illetve tárcákhoz nem rendelt, önálló (pl. nemzetpolitika, felzárkóztatás, egyházpolitika) feladatkört is megkapott a MeH-től, amelyek nem közvetlenül a miniszterelnököt, hanem a kormányzást segítik.

A Miniszterelnökség

Az integrált minisztériumi rendszer mellett a kormányzati struktúra másik nagy újítása az egyre nagyobb hatalmú, 1998 óta minisztériumként működő MeH megszüntetése és feladatköreinek szétszórása. A miniszterelnök politikai akaratának közvetítésében, valamint a minisztériumok munkájának összehangolásában és ellenőrzésében döntő szerepet játszó intézmény húsz év utáni felszámolását kritikák is érték.²² A Miniszterelnöki Hivatal működésének utolsó éveiben már nehezen volt képes összefogni a tárcák működését (Sárközy 2010). A MeH általános jogutódja a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium lett, a Miniszterelnökség pedig központi államigazgatási szervként a KIM-ből való kiválással jött létre. Ezzel tehát szervezetiileg kettévált – a miniszterelnök megfogalmazásával élve – „a kormány agyközpontja”.²³

A Miniszterelnökség a tevékenységét irányító kormányfő munkaszerve. Az államtitkár által vezetett szerv a miniszterelnök tevékenységének segítése mellett közreműködik a kormányzati politika alakításában. Politikai kapcsolattartási feladatain felül a Miniszterelnökség segíti a miniszterelnöki biztosok (így a miniszterelnöki kormányzóvivő) és a főtanácsadók munkáját is. A Miniszterelnökséget vezető államtitkár elsősorban a kormányfő munkáját szervezi, kapcsolatot tart, döntés-előkészítő és ellenőrző szerepet lát el. A Miniszterelnökség létszáma a kormányzás elmúlt másfél évében emelkedett: míg 2010 júniusában „körülbelül ötvenen”, augusztusban 94-en, 2011 októberében 134-en dolgoztak a szervezetben.²⁴ A megnövekedett létszám a feladatok bővülését is jelezte; így 2011 szeptemberében ide került a kormányzóvivőség és a kormányzati humánpolitika a hozzájuk tartozó stábbal.

5. táblázat: Államtitkárok száma 2009-ig a MeH-ben, illetve 2010-től a KiM-ben és a Miniszterelnökségen*

Kormányalakítás éve**	Politikai és szakterületekért felelős államtitkárok száma	Közigazgatási és helyettes államtitkárok száma	Összes államtitkár száma
1990	4 (7)	3 (5)	7 (12)
1994	1 (3)	5 (11)	6 (14)
1998	7 (16)	4 (5)	11 (21)
2002	10	6 (15)	16 (25)
2004	10 (10)	8 (8)	18 (18)

²² Lásd például Müller (2010a) írását, mely szerint a MeH feladatainak KIM és Miniszterelnökség közötti megosztása „... nyilván magában hordozza a veszélyt, hogy a két kormányzati központ (külön érdekességként az egyikben a kormány-, a másikban a miniszterelnöki szóvivővel) nemcsak párhuzamosságokkal működik, amely megnehezíti a tárcák dolgát, hanem egymással verseng is.”

²³ Lásd az erről szóló miniszterelnöki bejelentés videóját (<http://www.origo.hu/itthon/20100429-orban-viktor-fidesz-kormanyvevsor.html>).

²⁴ <http://www.origo.hu/itthon/20111012-a-miniszterelnokseg-letszama.html>

2006	9 (13)	5 (10)	14 (23)
2009	6	8 (10)	14 (16)
2010	5	11 (14)	16 (19)

* Az első adatok a kormányalakítás utáni, a zárójelben szereplők pedig az adott ciklus egészére vonatkozó számok.

** A Boross-kormányt az elődjével mutatott nagyfokú kontinuitás miatt nem mutatuk be külön.

Forrás: Sajtóadatbank, Metropol (2010.06.02). 2010-ben a júliusi adatokat vettük figyelembe.

A minisztériumok vezetése

A második Orbán-kormány személyi összetételét vizsgálva azt láthatjuk, hogy tagjai között többségben vannak a párttagok és a parlamenti képviselők. E tekintetben mégsem éles a kontraszt az előző, Bajnai miniszterelnök által következetesen szakértőinek nevezett kormányhoz képest, hiszen abban a kabinetben a kormánytagok fele szintén rendelkezett (szocialista) párttagkönyvvvel. A sajtóban az új kormányt mégis többen hasonlították Orbán Viktor első kormányához, és a szakértők jelenlétével írták le.²⁵ Tény, hogy pártelnök-miniszterelnök mellett csak a két miniszterelnök-helyettes, a KDNP-elnök Semjén Zsolt és a Fidesz frakcióját az előző ciklusban vezető Navracsics Tibor számít fajsúlyos pártpolitikusnak.

6. táblázat: Kormánytagok háttere a rendszerváltás utáni kormányokban

Kormányok	Kormánytagok száma	Párttagok száma	Parlamenti képviselők száma
Antall-kormány	18	14	12
Boross-kormány	18	15	11
Horn-kormány	14	12	14
I. Orbán-kormány	17	9	9
Medgyessy-kormány	16	10	11
I. Gyurcsány-kormány	18	13	11
II. Gyurcsány-kormány	15	9	8
Bajnai-kormány	16	8	6
II. Orbán-kormány	10	7	6
Összesen:	142	97 (68,3%)	88 (62%)

Forrás: Körösényi–Török–Tóth (2007, 112), illetve saját gyűjtés.

A kormány további hét miniszter tagja többféle szempont szerint csoportosítható. Három, a pártpolitikában kevésbé aktív miniszter (Martonyi János, Matolcsy György, Pintér Sándor) már az első Orbán-kormányban is tárcavezető volt. Szakemberként e sorhoz csatlakoztatható tárcavezető a SOTE volt dékánja, Réthelyi Miklós is. A szakmájában ugyancsak elismert Fazekas Sándor volt karcagi polgármesterként erősen köthető a város országgyűlési képviselőjéhez, a Fidesz-alelnök Varga Mihályhoz, aki a Miniszterelnökség államtitkáráként miniszterekkel összemérhető befolyással rendelkezik. A kormányban a miniszterelnök bizalmi embereként lehet tekinteni a párton kívüli üzletember Fellegi Tamásra és a polgári körök szervezésében kulcsszerepet játszó Hende Csabára. A tíz kormánytagból hét már szerzett különböző szintű kormányzati tapasztalatot az első Orbán- és/vagy az Antall-kormányban.

Az államtitkári kar

Az államtitkárok státuszával kapcsolatos 2006-os átfogó átalakításokat (Gallai–Lánczi 2006) 2010-ben újabbak követték. A 2010. évi XLIII. törvény államtitkárookra vonatkozó kitételeit részben a minisztériumi struktúraváltás, részben a korábbi változtatások visszarendezése jegyében kodifikálták. A 2006-os kitérő után visszaállt politikai vezetők (kormánytagok, parlamenti és szakterületekért felelős, „jelző nélküli” államtitkárok) és közigazgatási vezetők (közigazgatási és helyettes államtitkárok) kettőssége, szétválasztása. Csakúgy, mint az 1990–2006 közötti időszakban, a politikai vezetők megbízatása az adott

²⁵ <http://index.hu/belfold/2010/valasztas/bejelentes/>

kormányéhoz kötött, a közigazgatási vezetőké pedig jogilag elválik az őket tisztségükkel megbízó kormány mandátumától. Utóbbiak szabályozása a kormánytisztviselőkről szóló törvény alá került, s kinevezésük határozatlan időre szól. Az államtitkárok kinevezése továbbra is a miniszterelnöktől függ; a parlamenti, a szakterületekért felelős és a közigazgatási államtitkárok esetében az érintett minisztereknek véleményezési, a miniszterelnöknek javaslattevési, az államfőnek pedig kinevezési jogosultsága van. A helyettes államtitkárok kinevezése a miniszterelnök joga; a miniszterek csak javaslatot tehetnek, s vita esetén nehezen elképzelhető, hogy ne a miniszterelnöké lenne a döntő szó. A miniszterek tehát nem kapták vissza a helyettes államtitkárokra vonatkozó, 2006 előtt meglévő kinevezési jogukat. Ez a kinevezési szabályozás összhangban áll ugyan a miniszterelnök kiemelésén alapuló politikai gyakorlattal, de kormányváltás esetére előre vetíti a közigazgatási vezetői kar választások után megszokott (Müller 2010b), széleskörű lecserélését.

A 2006-ig politikai, utána „jelző nélküli” államtitkár intézménye csökkentett számban, de feladataiban részben továbbél a parlamenti államtitkári tisztség formájában. A második Orbán-kormányban – a minisztériumok számához illeszkedve – nyolc parlamenti államtitkár működik, közülük hét egyúttal országgyűlési képviselő is (öt fideszes, két kereszténydemokrata); feladatuk a miniszterek parlamenti képviselője, helyettesítése. A „jelző nélküli”, a gyakorlatban azonban egy-egy adott szakterületért felelős államtitkárok az integrált minisztériumi rendszer létrejöttének következményei. Ezek a „kvázi” (junior) miniszterek az integrált területeket vezető (e relációban szenior) miniszterek alatt helyezkednek el a hierarchiában. Státuszuk és szerepük leginkább a brit rendszer kabinetén (é. kormánytestületen) kívüli minisztereiéhez (Coxall–Robins 1998, 265) hasonlítható. Számuk minisztériumonként változó: a KIM-ben, a NEFMI-ben és az NFM-ben van a legtöbb (5-5), a HM-ben viszont egyáltalán nincs ilyen államtitkár. Feladatkörük nagysága, szakterületük összkormányzati jelentősége is igen változatos az infokommunikációs területtől az egészségügyig, az oktatástól a foglalkoztatásig. A 25 szakterületért felelős államtitkár közül 16 egyben parlamenti képviselő is (13 fideszes, 3 KDNP-s).²⁶

A választások előtti ígéreteknek megfelelően 2010-ben az új kormány visszaállította a közigazgatási államtitkári tisztséget. A közigazgatási államtitkár a minisztérium szakmai munkájának – a tárcavezető iránymutatásai alapján eljáró – egyszemélyi vezetője. A nyolc minisztérium mindegyike új szakmai irányítót kapott; közülük heten már dolgoztak valamely jobboldali kormány közigazgatási karában.²⁷ Ezért noha kinevezésük határozatlan időre szól, valószínű, hogy kormányváltás esetén mindannyian távozni kényszerülhetnek. A közigazgatási államtitkári tisztség visszaállítása magával hozta az 1990-től 2006-ig létező, elsősorban a kormányülések előkészítésére szolgáló, szűrő és egyeztető szerepet betöltő fórum, a közigazgatási államtitkári értekezlet újraintézményesítését is.

A tárcák vezetése tekintetében bővítette a miniszterelnök mozgásterét (Müller 2010a), hogy jogszabály nem maximálta az államtitkári létszámkeretet, így a kormányfő belátásán múlik, hogy melyik minisztériumba hány és milyen funkciójú államtitkárt nevez, illetve neveztet ki. A kormány a státusztörvényben felhatalmazást kapott ugyan e létszámkeret meghatározására, erre azonban mind ez idáig nem került sor.

A második Orbán-kormány a 2006–2010-es kitérőt követően – a szakpolitikai államtitkári tisztség megszüntetésével egyidejűleg – visszaállította a helyettes államtitkári tisztséget is. Újításként a helyettes államtitkárok kinevezésénél a miniszterelnökhöz felterjesztendő javaslatok szűrőjeként beépítették a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős tárca, a KIM közigazgatási államtitkárát. Így a helyettes államtitkárok személyére vonatkozó javaslatot a miniszterek csak a KIM közigazgatási

²⁶ A ciklus eleji adat az infokommunikációs (szak)államtitkár és parlamenti képviselő Nyitrai Zsolt távozásával 15 főre csökkent.

²⁷ http://hvg.hu/hvgfriss/2010.23/201023_allamtitkarok_regimentje_kiskormanybelepo

államtitkár útján, az ő támogatása esetén terjeszthetik a kormányfő elé.²⁸ Nincs azonban információk arról, hogy a kormányzás elmúlt másfél éve során a koordinációs államtitkár gyakorolta volna ezt a személyzeti vétójogát.

Végül érdemes megjegyezni, hogy az államtitkárok közé tartozik a Miniszterelnökséget vezető államtitkár is, akinek a helyzete azonban nemcsak azért kivételes, mert felette nem miniszter, hanem közvetlenül a kormányfő áll. A poszt betöltője jogosítványai (pl. részvétel a kormányüléseken), valamint a kormányfő mindennapi munkáját közvetlenül segítő tevékenysége, és nem utolsósorban a kormánypártban betöltött alelnöki tisztsége révén az államtitkároknál jóval befolyásosabb kormányzati szereplő.

Összkormányzati elemek

2006-ban a közvetlen politikai irányítás erősítésének fontos újítása volt a tárcák szervezeti és működési szabályzatainak miniszterelnöki jóváhagyáshoz kötése (Gallai–Lánczi 2006). 2010-ben a központosítás egyes vonatkozásokban enyhült ugyan, de a minisztériumi SZMSZ-ek elkészítése továbbra is központi ellenőrzés alatt maradt. Ennek joga a miniszterelnöktől a kormányzati koordinációért felelős miniszterhez került át,²⁹ így a KIM a tárcák és a kormányhivatalok szervezeti és működési szabályainak elkészítéséhez egységes szempontrendszert dolgozott ki és érvényesített. Az SZMSZ-ek feletti kontroll delegálása összhangban állt a kormányfő tehermentesítésének szándékával és a kormányzati koordináció KIM-hez telepítésével.

Az új struktúrában a KIM minisztere felel a minőségpolitikáért és a személyzetpolitikáért. Ennek megfelelően a tárca közigazgatási államtitkára – a helyettes államtitkárokra tett miniszteri javaslatok feletti vétójogon túl is – komoly jogosítványokhoz jutott a kinevezések terén. A KIM közigazgatási államtitkára – a fenti esettől jogtechnikailag eltérő (nem egyetértési, hanem kifogásolási) – vétójogot kapott más tárcák főosztályvezetőinek, főosztályvezető-helyetteseinek, osztályvezetőinek és miniszteri biztosainak kinevezésénél.³⁰ A KIM tárcavezetőjének – a kormányzati tevékenység összehangolásával kapcsolatos, miniszterelnöktől delegált feladat- és hatásköre keretében³¹ – szintén van vétójoga, mely az államtitkáráénál teljesebb, így kifogásolási joga kiterjed a minisztériumok jogi és kodifikációs feladatokért, személyügyért, minisztériumi ellenőrzésért, valamint gazdálkodásáért felelős vezetőinek kinevezésére, felmentésére és áthelyezésére. Ráadásul a miniszternek ugyancsak jogában áll a fentebbi pozíciót betöltő személyek felmentését kezdeményezni.

A kormányzati kommunikáció modelljét, feladatait és irányítását úgyszintén a KIM és a Miniszterelnökség közötti munkamegosztás szellemében alakították ki. 2006-ban a kormány a kommunikáció irányítását és felügyeletét a MeH-ben központosította. Ehhez képest 2010-ben személyében és szervezetében is szétválasztották a kormányzati és a miniszterelnöki kommunikáció irányítását, s létrejött a KIM kommunikációs államtitkárság és a miniszterelnöki szóvivő egymástól elkülönülő szervezete. A miniszterelnöki szóvivő kormánybiztosi beosztásban a Miniszterelnökséghez került. Az egységes kormányzati kommunikációért ugyanakkor a KIM miniszter vált felelőssé. A feladat gyakorlati ellátása elsődlegesen a KIM kommunikációért felelős államtitkárára és a szintén a tárcához rendelt kormányzóvivőre hárult, akik munkájuk részeként összehangolták a minisztériumok sajtófőnökeinek és kommunikációs szervezeti egységeinek tevékenységét is. E területen

²⁸ Az eljárás alól csak a KIM és a Miniszterelnökség kapott mentesítést.

²⁹ 212/2010 Korm. rend. 2.§(7) b.

³⁰ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 67. §

³¹ 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 6-7.§

következett be a kormányzati szerkezet 2010 májusa óta talán legfontosabb változása, amikor 2011 szeptemberében a kormányzóvivői feladatokat és az egységes kormányzati kommunikáció felelősségét egy új kormánybiztos és két helyettes államtitkár vezette stáb vette át. Az átalakítás ugyanis nem csak személyi változásokkal járt, hanem a 186/2010 (IX.12.) és a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet módosításával a belföldre irányuló kommunikációhoz tartozó feladatok meghatározó része a KIM-től a Miniszterelnökséghez került.³²

A kormánytisztviselői kar

A miniszterelnök-helyettesi tisztség létrehozása kapcsán már említettük az Alkotmány 2010. május 25-i módosítását, melynek részeként elfogadták azt az alkotmányos felhatalmazást is, amelyik a minisztériumok, illetve a kormány alá rendelt szervek alkalmazottai jogállásának megállapítására külön törvény elfogadását írta elő, s ezzel előrevetítette a kormánytisztviselők kiemelését a köztisztviselői szabályozási rendszerből. A kormánytisztviselői rendszer bevezetése a minisztériumok és a központi hivatalok állományánál szélesebb kört érintett: a törvény hatálya alá kerültek a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei (a kormányhivatalok), a rendőrség, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtás és a katasztrófavédelem szerveinek kormánytisztviselői és kormányzati ügykezelői is. Ez az új közigazgatási szolgálati kategória a közigazgatási reform személyügyi része, mely a közigazgatási életpályamodell kialakításának talpkövévé vált.

A kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényjavaslatot 2010. május 20-án nyújtották be és június 21-én fogadták el a kormánypártok képviselői. A törvény értelmében a kormánytisztviselői kinevezés feltétele felsőfokú végzettség a központi szerv alaptevékenységi körében és angol/francia/német nyelvű államilag elismert nyelvvizsga.³³ A javaslat általános indoklása is leszögezi, hogy e jogszabály ideiglenes, egy későbbi, átfogóbb közszerkezeti szabályozás elfogadása előtti lépcsőfok. A törvény legtöbb támadást kiváltó pontja az indoklás nélküli elbocsátás lehetőségének megteremtése volt.³⁴ E megoldás révén a kormánytisztviselőt indoklás nélkül, két hónapos felmondási idővel – ám változatlan (0–8 havi) végkielégítés mellett – bocsáthatta el a munkáltató. Az indoklás nélküli elbocsátás intézményesítésének kormányzati-politikai haszna egyértelmű volt: akárcsak időlegesen is, de fellazította a nagyon erős kormánytisztviselői védettséget, s lehetővé tette a kormány számára a korábbinál szabadabb személycserét, amihez leginkább a 2007-ben, a második Gyurcsány-kormány alatt hat évre kinevezett vezetők teremtették meg a politikai igényt.

Mindazonáltal az indoklás nélküli felmentés lehetősége mégsem vezetett tömeges elbocsátásokhoz. A közszerkezeti szakszervezet főtitkára mértékében 2-3%-osra becsülte, és az évi rendes fluktuáció nagyságához hasonlította az elbocsátásokat.³⁵ A KIM a 2010. július 6. és 2011. május 31. között a minisztériumokból indoklás nélkül elbocsátott kormánytisztviselők számát 749 főben, az összes kormánytisztviselő körében pedig öt százalékban jelölte meg.³⁶

³² A KIM kommunikációs államtitkárságán maradt a nemzeti ünnepek és egyéb kiemelt rendezvények, a kormányzati honlapok, az országhép-stratégia és a külföldre irányuló kormányzati kommunikáció iránti felelősség és feladatellátás.

³³ Utóbbi feltétel annak tükrében válik érdekessé, hogy később, a felsőoktatás újraszabályozása során, a kormány lehetővé tette a nyelvvizsgát megszerezni képtelen végzettség igazolt nyelvtudás nélküli diplomához jutását.

³⁴ 2010. évi LVIII. törvény 8.§ b.

³⁵ http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/kiket_rugnak_ki_a_kozszerabol_indoklas_nelkul_itt_a_felmeres.48647_5.html

³⁶ http://nol.hu/lap/gazdasag/20110624-bizalomra_meltatlan_kozszolgak

Az indoklás nélküli elbocsátás lehetőségét az Alkotmánybíróság a 2011. február 15-i határozatában (1068/B/2010 ABH) alkotmányellenesnek mondta ki, de nem a bevezetésre visszamenőleges vagy azonnali hatállyal, hanem 2011. május 31-vel. Eddig adott az Alkotmánybíróság haladékot az Országgyűlésnek az alkotmányellenesség megszüntetésére. A parlament a KIM miniszter javaslata alapján megváltoztatta a szabályozást. A 2011. évi LII. törvény hatályba lépését követően méltatlanság, bizalomvesztés, illetve nem megfelelő munkavégzés esetén fel kell, létszámcsökkentés, megszűnő tevékenység, átszervezés esetén pedig fel lehet menteni a kormánytisztviselőket.³⁷ Az új szabályozás részeként a visszaélések korlátozására külön jogorvoslati fórumot hoztak létre Kormánytisztviselői Döntőbizottság néven.

A racionalizálás és takarékoság jegyében ezt követően is voltak létszámcsökkentések, s folytatódott a kormánytisztviselői jogállás kiterjesztése is. Korábban közalkalmazotti és köztisztviselői státuszban lévők jogviszonyát emelték át a kormánytisztviselői törvény hatálya alá. Közben megkezdődött az új szabályozás előkészítése, melynek eredményként a közigazgatásban a kormánytisztviselői jogviszonyt teszik általánossá. Ezzel párhuzamosan elindult a közigazgatásban dolgozók életpálya-modelljének megalapozása és a kormánytisztviselői kar megalakítása.

Háttérintézmények és egyéb szervezetek

A második Orbán-kormány vállalásaként rögzítette a Magyary-program, hogy áttekinti és hatékonyabbá teszi – a kormányhivatalok mellett – a központi hivatalok és a közalapítványok működését. Ennek végrehajtására az összes minisztérium esetében 2013. december 31-ét szabták meg határidőül. A program a háttérintézmény fogalmát kiterjesztette az állami alapítású közalapítványokra és alapítványokra, valamint a közigazgatási-állami tevékenységet végző, többségi állami tulajdonú gazdasági társaságokra. 2010 szeptemberében a kormány hat kormányzati háttérintézmény központi hivatallá alakításáról döntött,³⁸ melyekhez november végén további négy csatlakozott a közvetlenebb irányítás, a jobb hatékonyság, a szervezeti integráció és az alkalmazotti jogviszony átalakítása jegyében. Így jött létre a Wekerle Sándor Alapkezelő, elindult a roma közalapítványok konszolidációja, és a kormány felszámolt harmincöt állami alapítású alapítványt, melyek feladatait nonprofit gazdasági társaságok, illetve központi költségvetési szervek vették át (1316/2010. (XII.27.) Korm.hat.). A Magyary-program elrendelte a kormány és a minisztériumok által létrehozott alapítványok és közalapítványok számának 68-ról 21-re csökkentését 2010–2011. során.

A második Orbán-kormány eddigi kormányzása alatt háttérbe szorultak a rendszerváltás óta működő, a kormány munkáját segítő-tehermentesítő, miniszterekből álló kabinetek. Egyértelmű, hogy ez összefügg a minisztériumok és miniszteri posztok alacsony számával, hiszen ilyen kis kormánylétszám mellett a szakosított munkát végző kabinetek feladatainak jelentős része összkormányzati szinten is elvégezhető. A kabinetekhez képest meghatározóbb a munkája és a jelentősége a tematikus tárcaközi egyeztetést és együttműködést segítő, a kormányfő tanácsadóinak³⁹ részvételével működő tanácsoknak. A kormány három terület emelt ki egy-egy elkülönült tanács létesítésével: a versenyképességet, a (társadalmi) felzárkózást és a nemzetbiztonságot. Különösen az uniós elnökség féléve alatt kapott döntő szerepet a kormány munkájában, de azóta is aktív az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB), mely a koordinációs feladatok ellátása mellett az integrációs politika legfőbb egyeztetési és döntési testületévé vált. Különleges súlyát és helyzetét jelzi,

³⁷ Mindhárom ellenzéki párt tiltakozott az új változat ellen, és a szabályozás egyes kitételeinek általuk vélt alkotmányellenességét hangoztatta.

³⁸ <http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/hatterintezmenyeket-olvaszt-be-a-kormany-327216>

³⁹ <http://hetivalasz.hu/itthon/szurkeallomany-43197>

hogy az uniós elnökség alatt elkerülhetetlen rendkívüli sürgősségű ügyekben az EKTB akár a közigazgatási értekezlet kikerülésével is betérjeshetett a kormányra előterjesztéseket. Még két kiemelt területen működik állandó tárcaközi egyeztetés, melyek intézménye a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság, illetve a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság.

A kormányhivatalok⁴⁰

A szocialisták által vezetett kormányok a régiók ügyét tették modernizációs tematikájuk egyik alapelemévé. A Fidesz a megyerendszer hívének számított, és ellenezte a regionalizációs terveket. A fideszes álláspontot megszilárdította a megyei önkormányzatok vezetésének elnyerése a 2006-os önkormányzati választásokon. Az MSZP-s kormány főként két területen, a fejlesztési pénzek elosztásában és az államigazgatás területi szintjének kiépítésében kívánt a regionális szintre támaszkodni. Míg az uniós források elosztásában a regionális intézményrendszer kiépítését az ellenzék támogatása nélkül is végre tudta hajtani, a területi államigazgatási szervek, a megyei közigazgatási hivatalok helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi ellenőrzési jogának régiós szintre telepítéséhez kétharmados többségre lett volna szükség. Bár 2006-tól ennek hiányában is megindult a regionális átalakítás, a kormánynak mégsem sikerült végigvinnie az elképzelését a dekoncentrált szervek központosítással szembeni hatékony lobbitevékenysége,⁴¹ valamint a változtatás alkotmányellenességét megállapító alkotmánybírói határozatok miatt. Az évekig törvényességi ellenőrzés nélkül működő helyi önkormányzatok központi kontrolljának helyreállítása érdekében a Fidesz a regionális államigazgatási hivatalok helyett megyei szintű közigazgatási hivatalok működtetését ígérte.

A közigazgatási hivatalok elődszervei, a köztársasági megbízottak 1990-től az államigazgatással szemben nagyobb önállósághoz jutó önkormányzati szektor törvényességi ellenőrzését kapták feladatul. A regionális szinten működő nyolc megbízott államigazgatási jogköröket is kapott és a kormány középszintű területi szerveként járt el. 1994-től az új kormány megyei és fővárosi közigazgatási hivatalokat hozott létre ugyanezen feladatok ellátására. Az ágazati és önkormányzati lobbik hatására a dekoncentrált és decentralizált területi államigazgatási szervek koncentrállására tett központi kísérletek 1991-ben, 1995-ben, 1997-ben és 2007-ben egyaránt sikertelenek maradtak, az integrációs törekvések mindannyiszor kudarcot vallottak. A 2010-es kormányváltás előtt 33 területi államigazgatási szerv működött, amelyek tárgyévben közel 430 milliárd forint működési költséget igényeltek.⁴²

A 2010. évi XLIII. törvény a második Orbán-kormány közigazgatási reformjának első lépéseként 2010. szeptember 1-jétől a regionális államigazgatási hivatalok helyett visszaállította a megyei és fővárosi közigazgatási hivatalokat. A kormány egyúttal szervezeti és irányítási integrációról is döntött; a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat már e törekvés jegyében született. A határozat rögzítette azokat a dekoncentrált területi államigazgatási szerveket, amelyeket a kormány 2011. január 1-jétől az immáron kormányhivataloként működő, általános hatáskörű területi államigazgatási szervekhez rendelt. Később e határozat

⁴⁰ A 2010-ben megyei, majd 2013-tól járási szinten is létrejövő kormányhivatalok nem tévesztendő össze azon nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervekkel, melyeket szintén kormányhivataloknak neveznek. Utóbbiak jogállásukat tekintve a minisztérium és a központi hivatal között elhelyezkedő szervek (pl. KSH).

⁴¹ „Például indítványoztam ugyan az agrárminisztérium dekoncentrált szervei jelentősebb csökkentését, de Gráf József többet megvédett” (Sárközy 2009).

⁴² Az adat forrása: www.oen.hu/diak/old/Dr_Virag_Rudolf.pptx

alapján fogadta el a parlament a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényt, a kormány pedig a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendeletet. E döntések eredményeként 15 területi államigazgatási szervet, s velük együtt több mint 23 ezer kormánytisztviselőt és majdnem 125 milliárd forintnyi költségvetési forrást integráltak a kormányhivatalokba. Az integrációt követően a területi államigazgatási szervek száma 292-ről 93-ra csökkent.

7. táblázat: Szervezeti és működési integrációba bevont dekoncentrált szervek

Szervezeti integráció	Működési integráció
Igazságügyi Hivatalok	Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bányakapitányságai
Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalok	Nemzeti parkok igazgatóságai
Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei	Környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek
Földhivatalok	Környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok
Egészségbiztosítási Pénztárak	Megyei védelmi bizottságok
Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok	Magyar Államkincstár megyei igazgatóságai
Munkaügyi Központok	Budapesti és megyei rendőr-főkapitányságok
Munkaügyi Felügyelőségek	Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal regionális igazgatóságok
Munkavédelmi Felügyelőségek	Központi Statisztikai Hivatal regionális igazgatóságok
Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság	Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regionális igazgatóságok
Kulturális Örökségvédelmi Hivatal	Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságok
Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
Oktatási Hivatal	Hadkiegészítő Parancsnokság
Nemzeti Közlekedési Hatóság	Nemzeti Külgazdasági Hivatal regionális kirendeltségei
Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságai	Nemzeti Földalapkezelő Szervezet területi irodái
	Alkotmányvédelmi Hivatal megyei kirendeltségei
	Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei

A döntéstől a kormány összehangolt feladatteljesítést, irányítási, személyügyi, infrastrukturális, informatikai, eszköz- és vagyongazdálkodási hatékonyságnövelést remélt. Ennek valóra váltásához elengedhetetlen lenne a fizikai egységesítés is, ám ezt egyelőre erős pénzügyi korlátok akadályozzák. Mindazonáltal az első fizikailag is kivitelezendő integrációról, a tatabányai kormányhivatal egy épületbe helyezéséről megszületett a kormány döntése.⁴³ Az integrált szervek elveszítették szervezeti önállóságukat, szakmai autonómiájuk és a szaktárca általi irányításuk azonban továbbra is megmaradt. Az integrált hivatalok szakigazgatási szervekként vesznek részt a kormányhivatalok munkájában. A nem integrált szervek viszonylag nagyobb önállóságot biztosító, ún. működési integrációkban vesznek részt, de tevékenységüket így is a kormány megbízottak koordinálják az ún. Megyei Államigazgatási Kollégiumokon keresztül. A jövőben a mindenkorai kormányok rendelettel bővíthetik az integrált szervek körét.

A megyei és fővárosi kormányhivatalok élére – a közigazgatási hivatalok esetében nem alkalmazott – új típusú vezetőkként, a közigazgatási és igazságügyi miniszter javaslata alapján, a miniszterelnök által kinevezett kormány megbízottak kerültek. Kinevezésükkel egyrészt a területi közigazgatásban is kettéválik szakmai és politikai vezetés (Sárközy 2012, 410), másrészt felvállaltan megjelenik a központi kormányzat akaratát közvetítő politikai irányítás. A kormány megbízottak a központi kormányzatot képviselő politikai vezetők, ennek megfelelően mandátumuk a kormányéhoz kötött. A kinevezettek döntő többsége helyben ismert politikus, 14 közülük kormánypárti parlamenti képviselő. A kormány megbízottak fölötté állnak a szakmai irányítást végző, határozatlan időre kinevezett főigazgatóknak, és személyükben megtestesítik az egyértelmű politikai felelősséget.

A kormányhivatalok létrehozásával együtt a kormány arról is döntött, hogy a megyeszékhelyeken, a megyei jogú városokban, valamint a fővárosban négy és Pest megyében három helyen (Cegléd, Érd, Vác) 2011. január 1-jétől integrált ügyfélszolgálati

⁴³ 1059/2012. (III. 12.) Korm. határozat Integrált Közigazgatási Központ létrehozásáról a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal egységes elhelyezése céljából

irodák, közismert néven kormányablakok jönnek létre. A kormányablakok a kormányzati elképzelések szerint az állampolgárok közvetlen, gyors és szolgáltatásaiban egyre javuló és bővülő ügyintézését segítik. A kormányablakok terén tehát a reform nemcsak minőségi, hanem mennyiségi irányban is halad, így a kormányablakokban intézhető ügykörök száma 2011 végére jelentősen nőtt. A területi közigazgatás átalakításának utolsó (jelentősebb) lépcsője a járások létrehozása, és a hozzájuk telepítendő kormányhivatalok és a járások számát meghaladó, a közigazgatási ügyfeleket kiszolgáló kormányablakok kialakítása lesz. Az újonnan létesítendő, várhatóan 160-180 járás kormányhivatalai több, eddig a települési önkormányzatokhoz tartozó feladatkört vehetnek majd át (pl. általános iskolák működtetését, jegyző által ellátott hatósági feladatokat, egyes szociális és közfoglalkoztatási feladatokat).⁴⁴

Következtetések

A kormányzati szerkezetben végbement változások irányában összességében meghatározóak a centralizáló tendenciák, de – ellentétben Kornai publicisztikájával⁴⁵ – a központosítás mellett beazonosíthatunk dekoncentrációt eredményező lépéseket is. Közben továbbra is kiemelt és meghatározó maradt a miniszterelnök szerepe, a 2006-os struktúrához képest feladatkörei egy része a KIM miniszterhez került, aki miniszterelnök-helyettesi minőségében megkapta a MeH Miniszterelnökségen kívül maradó összkormányzati funkcióinak felügyeletét is. A miniszterelnök-helyettesi tisztség állandósítása valamelyest emlékeztet ugyan a francia V. Köztársaság kormányzati modelljére, ám míg Franciaországban a bevezetések az államfő erősítése, addig Magyarországon a „prezidencializálódott” miniszterelnöki poszt részleges tehermentesítése volt az elsődleges cél. A francia modellre tekintő hazai várakozások azt vizionálták,⁴⁶ hogy a kormányfő főként stratégiai és kiemelt politikai ügyekre koncentrálhat majd, mert a helyettese operatív vezetőként tehermentesíti őt az egyéb kérdésekben. Noha kialakult ilyen jellegű munkamegosztás, és a koordinációs miniszterelnök-helyettes a tárcaközi egyeztetésekben és a Széll Kálmán program végrehajtásában egyaránt kiemelt szerepet visz, a miniszterelnök továbbra is aktívan belefolyik és beavatkozik operatív ügyekbe.⁴⁷

Az új Alaptörvény ugyanakkor egyértelműen megerősítette a miniszterelnök pozícióját azzal, hogy a testületi „kormány” megjelölés helyére több ponton a „kormányfő” került, így a kollektív döntést sugalló jogokból egyéni jogosítványokat (s ezzel együtt egyéni felelősséget) létesített. Jogilag az is egyértelművé vált, hogy a tárcavezetők lojalitása elsősorban a miniszterelnök irányában mutatkozik (parlamentari felelősségük pedig részleges és korlátozott maradt). A miniszterelnök szerepéhez és erejéhez képest értelmezésre szorul az 1998 után jelentős – stratégiai és politikai – erőközponttá váló MeH megszűnése, s feladatai többségének a KIM-hez csoportosítása.

Az újabb és újabb területeket felszívó MeH 2006-tól a mind ez idáig legerősebben centralizált kabinet politikai irányítási központja lett. A MeH felduzzasztása 2007 szeptemberében érte el csúcspontját, amikor 14 államtitkár (9 politikai és 5 szakállamtitkár)

⁴⁴ A közigazgatási minisztériumi szándékok szerint a járási hivatalok vezetői szakmai irányítók, azaz közigazgatási-jogi vezetők lesznek. A Fidesz-frakcióban van ezzel ellentétes vélemény is, mely szerint a járási hivatalokat is politikusoknak kellene vezetniük.

⁴⁵ Kornai János csak a centralizációt észleli a Központosítás és kapitalista piacgazdaság című írásában (Népszabadság 2012.01.29.).

⁴⁶ http://hvg.hu/itthon/20100429_navracsics_miniszterelnok_helyettes;
http://www.magyarhirlap.hu/belfold/hatekonyabba_valhat_az_orzagiranyitas.html

⁴⁷ Ld. például az operaházi vezető kinevezésének ügyét, vagy a tárgyalásokat a HÖÖK elnökével, illetve a rendvédelmi szakszervezetek vezetőivel.

működött a Hivatalon belül. A központosítás az egyszemélyi irányításra építő, azt szolgáló struktúra természetes igénye volt, ám nagyban megnehezítette a tárcavezetők felelősségének és autonómiájának lehatárolását. Ráadásul az is hamar bebizonyosodott, hogy rossz döntés volt 2006-ban a miniszterelnöki kabinet megszüntetése, ezért már 2007 márciusában visszaállították a testületet és a miniszterelnöki kabinetfőnök posztját.

A 2010-es változtatás tehát a profiltisztítás, a felelősségi körök egyértelmű elhatárolása, valamint a kormányfő és miniszterelnök-helyettes közötti munkamegosztás jegyében született. Így jött létre a MeH koordinációs vonalát továbbvivő KIM és a miniszterelnöki kabinet megerősített változatát jelentő Miniszterelnökség. A feladatmegosztás azonban nem mindenben volt egyértelmű, és a két kormányzati központ közötti együttműködés és koordináció sem volt zökkenőmentesen biztosítható. Ennek felismeréseként vett át 2011-ben kommunikációs és személyügyi hatásköröket a Miniszterelnökség a KIM-től.

Ugyancsak csökkent a kormányfő és a kormány leterheltségét az integrált tárcák létrehozása és a közigazgatási államtitkári kar és értekezletének visszaállítása. Az ágazatok egy-egy integrált minisztériumon belüli összevonásával az élükre kinevezett államtitkárok szerepe a junior, a tárcavezetők a szenior miniszterekéhez hasonlítható. A kisebb számú, összevont területekért felelős minisztériumok egyben a hatékonyság javítását, a könnyebb irányíthatóságot, a koncentráltabb személyes felelősséget, az ágazati konfliktusok és lobbikormány szintje alá tolását is célozták. Való igaz, hogy a konfliktusok egy része nem jut fel a kormány szintjéig, a közös kiszolgáló egységek révén pedig az integráció csökkentett a relatív működési költségeken. Ugyanakkor a hatékonyság javítása a minisztériumok apparátusát irányítására képes, magabiztos szakpolitikus vagy erős pártpolitikus tárcavezetőket kívánna, ám ez a feltétel nem mindegyik tárca esetében teljesül.

Az apparátusok mozgatózásában fontos szerep hárul a közigazgatási államtitkárokra, akiknek a helyreállított – főszabályként heti – értekezlete a kormányülések előtti szűrőként működik. Az eddigi tapasztalatok alapján a szűrési lehetőséget és képességet eleinte a közigazgatási államtitkárok értekezletét viszonylag nagy számban kikerülő javaslatok, később pedig – az erőltetett jogalkotási tempó miatt – az extrém magas előterjesztésszám és a lerövidült határidők gyengítették.⁴⁸ 2011 második felében se a tárcák önkorlátozása, se az értekezlet minőségi szűrője nem működött megfelelően: a megterhelő kiemelt jogalkotási feladatok közepette tömegesen érkeztek be kevésbé lényeges és nem sürgős javaslatok, s az idő szorításában szokatlanul sok rosszul előkészített és/vagy hiányos előterjesztés kerülhetett a kormány napirendjére.

A közigazgatás személyügyi vonalán 2010-ben újra sor került a politika és a közigazgatás formálisan szétválasztására. Utóbbin belül a korábbi köztisztviselőihez képest az új kormánytisztviselői szabályozás oldotta a munkavállalók kiemelt védettségét, és erősítette a vezetőkkel és utasításaikkal szemben elvárt lojalitást.⁴⁹ Az elindított reformok eredményeként várhatóan a mainál egységesebb közszolgálati állomány jöhet létre. Ezen belül a kormánytisztviselői jogviszonyt igyekeznek a központi és a területi közigazgatás egészére kiterjeszteni, így a kormánytisztviselők száma e körben tovább fog nőni. Az egyszerűsítés és az egységesítés tendenciái mutatkoznak a létszám-racionalizálásoknál, a deregulációban, a közalapítványok konszolidációjában és a hivatali kar utánpótlásának biztosítására kitalált Közszolgálati Egyetem létrehozásában is. Bár az átalakítások egyik célja a stabil, hivatásában és mindenkor kormányaihoz elkötelezett, vonzó életpályával rendelkező kormánytisztviselői

⁴⁸ Ráadásul sok törvénytervezet egyéni képviselői indítvány útján került az Országgyűlésbe, így ezek nem jártak be a közigazgatási döntés-előkészítés hagyományos útját; míg a korábbi ciklusokban az elfogadott törvények több mint 80%-a a kormány javaslatára született, 2010-2011. során ugyanez az adat 60%-ra esett vissza, ami részben a kormány relatív súlyvesztését, részben a döntéshozatal felgyorsításának szándékát jelezte.

⁴⁹ Ennek leképeződése például a jogilag nehezen értelmezhető „bizalomvesztés” intézménye a 2011. évi LII. törvényben.

kar megteremtése, kérdéses, hogy mennyire lehet ezt a jelenlegi forráshiányos költségvetési helyzetben elérni, s mennyire lehet a kormányváltásokkor megszokott személycserék ellenére is biztosítani.

A politika és a közigazgatás formális szétválasztása a területi közigazgatásban is végbement. Korábban a kormányzat csak régiós szinten bírt erős („pénzosztó”) jelenléttel. Most, a kétharmadnak köszönhetően, a kormányzat megteremtette a területi közigazgatás politikai ellenőrzésének és irányításának lehetőségét. A megyei önkormányzatok eladósodása és csődje miatt szükségessé vált a pénzügyi konszolidáció. A megyék működtetésének stabilizálása során a kormány a pénzügyi felelősségvállalás mellé az ellenőrzésnél és az irányításnál is szerepet kér, és a fiskális konszolidáció igényét összekapcsolta a személyzeti, szakmai és politikai konszolidáció ügyével, így a közigazgatás átalakítására rákapcsolódott a közszolgáltatások központosításának folyamata is. Az utóbbi egyrészről jelenti a megyei intézmények (kiemelten a fekvőbetegellátásért felelős egészségügyi intézmények) központi, állami átvételét, de ide sorolható például az oktatási-kulturális feladatok – részleges vagy teljes – átcsoportosítása is a települési önkormányzatoktól a megyei kormányhivatalokhoz.

A kormányhivatalok alatti szervezeti összevonások fokozzák az állam és a kormány megyei (s várhatóan járási) szerepvállalását. A területi közigazgatásban a megyei és járási szintek kialakításával és megerősítésével a kormány a rendszerváltás óta most először tud a települési önkormányzatok felett a teljes közigazgatási vertikumon átívelő hivatalnoki és politikai csatornát létesíteni. Ezt támogatja az önkormányzati reform is, melynek egyik deklarált célja a közigazgatási feladatok leválasztása a klasszikus önkormányzati funkciókról. Az is látszik azonban, hogy az állam – részben anyagi konszolidációs kényszerből – túlterjeszkedik a közigazgatási feladatokon, és a közszolgáltatások terén is újabb feladatokat von magához. Az átalakítások súlya és az állami szerepvállalás kiterjedtsége miatt minden bizonnyal meghatározó politikai szereplőkké válnak a kormány megbízottak. Mivel kinevezésüket a miniszterelnöktől kapják, az országos szinten bizonyos feladatköröket leadó kormányfő komoly befolyásra és felelősségre tesz szert a területi közigazgatásban. A dekoncentrált szervek integrációját támogató Sárközy Tamás bírálta a kormány megbízottak intézményét, mert feleslegesnek tartja egy alapvetően hatósági ügyeket intéző és törvényességi felügyeletet ellátó szerv élére politikus kinevezését. Ma már azonban látszik, hogy a közszolgáltatási felelősség újraosztásával a kormányhivatalok messze túlmutatnak a hatósági feladatokon és a törvényességi felügyeleten. Ráadásul a megyék feladata az uniós támogatások kapcsán is komplexebbé válik, mivel az új pénzügyi keretidőszakban (2014–2020) a fejlesztési pénzek megpályázásához és lehívásához integrált és többcsatornás fejlesztési tervek, a strukturális és az agráralapokat összefogó, központosított tervezésre és a korábbinál erősebb koordinációra lesz szükség.

Összességében tehát megállapítható, hogy az 1998 óta fokozottan érvényesülő trendek, nevezetesen a miniszterelnök és a kormány mozgásterének növelése tovább folytatódott, s az ehhez szükséges szervezeti-szerkezeti átalakítások – a kétharmados többségnek köszönhetően – a területi közigazgatás alsóbb szintjeit és a települési önkormányzatokat is elérték. A mozgástér fokozása a központi szinten – paradox módon – részben a korábbi centralizáció enyhítését hozta, de közben más dimenziókban erősített is a miniszterelnök, illetve a központi kormányzat szerepén, a területi közigazgatásban pedig egyértelműen minden korábbit felülmúló központosítás megy végbe. A kabinet és a központi kormányzás szintjén kísérletet tettek a kormányfő tehermentesítésére, ám ennek hozadéka – részben a hektikussá váló nemzetközi környezet, részben a fokozott gazdasági kockázatok miatt – korlátozott maradt. A központi irányítás kiemelt szerepe összhangban áll az elhúzódó válsághelyzet által még

hangsúlyosabbá váló, a kormányok és kormányfők pozícióját erősítő, a döntéshozatal gyorsaságát és hatékonyságát javítani kívánó nemzetközi trendekkel.⁵⁰

A területi önkormányzatok kapcsán a legtöbb európai országban – az eladósodást akadályozó és a fiskális fegyelmet erősítő szabályozó fékek megjelenése mellett – inkább az állami szerepvállalás visszafogása jellemző.⁵¹ Nálunk ezzel szemben a pénzügyi konszolidációs igényre a centralizáció, s az állami irányítás és feladatvállalás kiterjesztése volt a reakció. A megyei önkormányzatok és a közszolgáltató intézmények centralizációval egybekötött konszolidálása csak az adott alrendszer, alágazat jövőbeni eladósodásának megakadályozásával lenne igazolható. Ennek igényét, a költségvetési korlát keményítésének szükségét – az egészségügy kapcsán – Kornai és kutatótársa is megfogalmazta (Kornai-Eggleston 2004, 194). Ehhez lehet közvetett eszközöket alkalmazni – ilyen például az önkormányzati adósságvétel kormányzati engedélyhez kötése –, de lehet közvetlenül is beavatkozni, ami jelen esetben az irányítás és/vagy a működtetés átvételét jelenti. Az átvétel megteremti ugyan az elvi lehetőséget a hatékonyabb működést célzó szerkezeti és működési módosításokra, de kérdés, hogy ebből a választásokig mi és hogyan valósítható meg. Az átalakítás tétjét fokozza, hogy a forráshiány vagy a diszfunkcionális működés következményei eddig a területi önkormányzatokon csapódtak le, ám ezentúl minden hasonló problémáért az állam, s azon belül is a kormány lesz az elsősorú felelős. Az állam közszolgáltatásokhoz kötődő feladatátvételének szükségességéről és az egyéb ellátási lehetőségekről várhatóan évekig tartó, a szakpolitikai és költségvetési hatásokat elemző szakmai viták, illetve a személyzeti politikára és a hatalomgyakorlásra is kiterjedő politika polémiák fognak folyni.

Az átalakításokkal létrejött kormányzati struktúra erős politikai akaratérvényesítést lehetővé tevő intézményrendszert hoz/hozott létre. Ennek hatékony és funkcionális működését erősen megterhelik az állam által újonnan átvett feladatok. Ahhoz, hogy ez a teher ne vezessen a kormányzat – akár csak részleges – bénultságához, elkerülhetetlenek lesznek a tapasztalatok alapján kivitelezett korrekciók a közszolgáltatások ellátásához kötődő feladatok megszervezésében. Szerkezeti vonatkozásban viszont az új területi közigazgatási rendszer ennél stabilabbnak bizonyulhat. Ennek egyik oka az, hogy egyes újításokat (pl. kormányhivatalok és kormánytisztviselők) – az Alaptörvényben rögzítéssel – megerősített védelem alá helyezték a kormánytöbbség. A másik, általunk fontosabbnak vélt ok pedig az, hogy az eredeti helyzet visszaállítása a mindenkori kormányok önértékelésébe ütközne, mert azzal saját mozgásterüket és politikai befolyásukat csökkentenék.

⁵⁰ Az Egyesült Királyságban a miniszterelnök erősödése, és egy ún. informális kormány működtetése már Thatcher és Blair kormányzása idején is megfigyelhető volt (Gallai 2008).

⁵¹ [http://www.cities-localgovernments.org/upload/doc_publications/9225580315_\(EN\)_uclgcrisis\(eng\).pdf](http://www.cities-localgovernments.org/upload/doc_publications/9225580315_(EN)_uclgcrisis(eng).pdf) 44. oldal

Hivatkozások

- Clift, Ben (2005): Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic in: Paul Webb & Thomas Poguntke (eds.) *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford University Press, 2005) pp. 219-243.
- Coxall, Bill – Lynton Robins (1998): *Contemporary British Politics*. Third edition. Macmillan, Basingstoke and London
- Gáli Csaba – Sepsi Tibor –Tordai Csaba: Száz pont az alkotmánytervezetről. *Élet és Irodalom*, LV. évfolyam 11. szám, 2011. március 18.
(http://www.es.hu/gali_csaba8211;sepsi_tibor8211;tordai_csaba;szaz_pont_az_alkotmanytervezetrol;2011-03-16.html)
- Gallai Sándor – Láncki Tamás (2006): Személyre szabott kormányzás – A második Gyurcsány-kormány anatómiája. In: Karácsony, Gergely (szerk.), *Parlamentari választás 2006*, DKMKA – BCE Politikatudományi Intézet, 293–334. oldal
- Gallai Sándor (2008): Kormányzás és hatalom: a kreativitás tétje. In.: *60 éves a Közgazdaságtudományi Egyetem*, Aula Kiadó, IV. kötet, pp. 275-290
- Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.) (2003): *Politika és politikatudomány*. Aula, Budapest
- Körösényi András (2001): Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? *Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából*. Századvég, Új folyam 22. 3–38. oldal
- Jakab András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC
- Knapp, Andrew – Vincent Wright (2006): *The Government and Politics of France*. Fifth edition. Routledge, Abingdon
- Kornai János-Karen Eggleston (2004): *Egyéni választás és szolidaritás. Az egészségügy intézményi mechanizmusának reformja Kelet-Európában*. Felsőoktatási tankönyv. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest
- Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2006): *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest
- Müller György (2008): *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon (Antalltól–Gyurcsányig)*, Magyar Közlöny- és Lapkiadó Budapest
- Müller György (2010a): *A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben*. *Közjogi Szemle* 2010/3., 10–17. oldal
- Müller György (2010b): „Mindegyik tisztogatott”, *Magyar Narancs* 2010/35. szám
- Sári János (2005): *A kormány* In:Kukorelli István:*Alkotmányjog*, Budapest, Osiris Kiadó
- Sárközy Tamás (2007): *Egy év után*. *Mozgó Világ* 2007. június
- Sárközy Tamás (2009): „Nem szokása ez a politikának”, *Magyar Narancs*, 2009/34. szám
- Sárközy Tamás (2012): *Magyarország kormányzása 1978-2012*. Budapest, Park Könyvkiadó
- Stumpf István (2006): *Új államépítés – Alkotmányos és kormányzati kihívások*. In: Gombár Csaba – Körösényi András – Lengyel László – Stumpf István – Tölgyessy Péter (szerk.): *Túlterhelt demokrácia*, Századvég, 69–108. oldal