

Ványi Éva

A magyar kormányzati elit 1990 és 2010 között

A kormányzati karrierút vizsgálata

Politikatudományi Intézet

Témavezető: Ilonszki Gabriella, az MTA doktora

© Ványi Éva

Budapesti Corvinus Egyetem
Politikatudományi Doktori Iskola

A magyar kormányzati elit 1990 és 2010 között
A kormányzati karrierút vizsgálata

Ph.D. értekezés

Ványi Éva

Budapest, 2013

TARTALOMJEGYZÉK

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	6
BEVEZETÉS	7
1. A kutatás tárgya, kérdései	7
2. A kormányzati elit elemző bemutatása	8
3. A pártállami folytonosság vizsgálata	9
4. A kormányzati elit politikai beágyazottsága	11
5. A kormányzati elit fluktuációja.....	13
6. A kormányzati elit posztkarrier útjai.....	13
7. A disszertáció szerkezete	13
A KORMÁNYZATI ELITKUTÁS ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI ALAPJAI..	16
A KUTATÁS SORÁN HASZNÁLT ELITFOGALOM DEFINIÁLÁSA.....	28
1. A kormányzati elit körülhatárolása	28
2. A kutatás során használt kormány fogalom meghatározása	31
A KUTATÁS MÓDSZERTANA	32
1. Az empirikus adatokat tartalmazó adatbázis.....	32
A KORMÁNYSZERKEZET VÁLTOZÁSAI A RENDSZERVÁLTÁST	
KÖVETŐEN	34
1. A kormány helye a politikai intézményrendszerben a rendszerváltás előtti években	34
2. A kormány helye a politikai intézményrendszerben a rendszerváltás után (1990-2010)	39
3. A kormánytagok és az államtitkárok jogállásának szabályozása a rendszerváltást követően	46
4. A minisztériumi struktúra változásai 1990 és 2010 között	63
4.1. Antall-és Boross-kormány időszaka (1990. május 23. – 1994. július 15.).....	63
4.2. A Horn-kormány időszaka (1994. július 15. – 1998. július 8.)	68
4.3. Az első Orbán-kormány időszaka (1998. július 8. - 2002. május 27.)	72
4.4. A Medgyessy-kormány időszaka (2002. május 27. – 2004. október 4.)	78
4.5. Az első Gyurcsány-kormány időszaka (2004. október 4.- 2006. június 9.)	81
4.6. A második Gyurcsány-kormány időszaka (2006. június 9. – 2008. április 30.)	84
4.7. A harmadik Gyurcsány-kormány időszaka (2008. május 1. – 2009. április 16.)	93
4.8. A Bajnai-kormány időszaka (2009. április 16. – 2010. május 29.)	96
4.9. A második Orbán-kormány szerkezeti változásai (2010. május 29-).....	98
A KORMÁNYZATI ELIT TAGJAINAK SZOCIO-DEMOGRÁFIAI JELLEMZŐI 1990 ÉS 2010 KÖZÖTT	104
1. Kor	113
2. Nemek szerinti összetétel	117
3. Iskolai végzettség	121
A KORMÁNYZATI ELIT EREDETE, A PÁRTÁLLAMI FOLYTONOSSÁG VIZSGÁLATA	127
1. A nómenklatúra rendszer értelmezése és működése.....	127
2. Elméleti háttér	130
3. Az adatelemzés módszere	133
4. A kormányzati elit nómenklatúra múltjának elemzése	135
POLITIKAI POZÍCIÓK? POLITIKA VS. SZAKMA	147
1. A kategorizálás szempontrendszere	149

2. A politikai vezetők pártháttere	150
3. A közigazgatási államtitkárok szakmai háttere	156
4. A kormányzati elit rekrutációs bázisa	159
A KORMÁNYZATI ELIT FLUKTUÁCIÓJA. A MAGYAR KORMÁNYZATI KARRIER JELLEMZŐI	166
1. A kormányzati elittagok fluktuációja	166
2. A kormányzati elittagok hivatalban töltött ideje	171
HOVÁ TARTANAK...? A KORMÁNYZATI ELIT POSZTKARRIER ÚTJÁNAK ELEMZÉSE	176
1. Az elittagok közvetlen kilépő pozíciói	177
2. Hosszú távú kariervizsgálatok	182
ÖSSZEFOGLALÁS	189
IRODALOM	196
DOKUMENTUMOK, CIKKEK	207
TÖRVÉNYJAVASLATOK	209
JOGSZABÁLYOK	209
RENDELETEK	213
INTERNETES ADATFORRÁSOK	214

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: Miniszteri és államtitkári pozíciók 1990-2010	49
2. táblázat: A minisztériumi struktúra átalakulása a rendszerváltás idején (1987 -1994. július 15.) ..	63
3. táblázat: A minisztériumi struktúra 1990.május 23.-1998. július 8. között	71
4. táblázat: A minisztériumi struktúra 1994. július 15.-2002. május 27. között	74
5. táblázat: A minisztériumi struktúra 1998. július 5.-2004. október 4. között	79
6. táblázat: A minisztériumi struktúra 2002. május 27. - 2006. június 9. között	83
7. táblázat: A minisztériumi struktúra 2004. október 4. - 2008. április 30. között	85
8. táblázat: A minisztériumi struktúra 2008.május 1. - 2009. április 16. között	95
9. táblázat: A minisztériumi struktúra 2008.május 15. - 2013.február	101
10. táblázat: A kormányzati elit összetétele 1990. május – 2010. május	105
11. táblázat: A kormányzati elit kor szerinti összetétele 1990. május – 2010. május*	115
12. táblázat: A kormányzati elit nemek szerinti összetétele 1990. május – 2010. május	118
13. táblázat: A miniszteriális elit iskolai végzettsége 1990. május – 2010. május*	124
14. táblázat: A kormányzati elit nómenklatúra pozíciót betöltött tagjai 1990 május-2010 május* ...	137
15. táblázat: A politikai vezetők pártköötődése 1990. május – 2010. május	151
16. táblázat: A közigazgatási államtitkárok szakmai tapasztalata 1990. május – 2006. május	158
17. táblázat: A miniszteriális elit rekrutációs bázisa 1990. május – 2010. május	160
18. táblázat: Az egy kormányon belül több kormányzati pozíciót betöltők száma 1990. május – 2010. május	166
19. táblázat: A több kormányban szolgáló, de egy kormányon belül több kormányzati pozíciót betöltők száma 1990. május – 2010. május	168
20. táblázat: A több kormányban szolgáló, több kormányzati pozíciót betöltők száma 1990. május – 2010. május	168
21. táblázat: A kormányzati elit tagjainak hivatalban eltöltött ideje 1990. május – 2010. május* ...	173
22. táblázat: A miniszteriális elit posztkarrier pozíciói: közvetlen kilépő pozíció 1990. május – 2010. május	178
23. táblázat: A miniszterek hosszú távú posztkarrier pozíciói 1990. május – 2010. május	183
24. táblázat: A politikai államtitkárok hosszú távú posztkarrier pozíciói 1990. május – 2010. május	185
25. táblázat: A közigazgatási államtitkárok hosszú távú posztkarrier pozíciói 1990. május – 2010. május	187

Köszönetnyilvánítás

Sokaknak tartozom köszönettel, akik segítették a jelen munka elkészítését szakmailag, emberileg, vagy egyszerűen csak bíztattak, amikor arra volt szükség. Mindenekelőtt köszönettel tartozom a témavezetőmnek, Ilonszki Gabriellának, aki a figyelmembe ajánlotta a kormányzati elit kutatását, és aki mellett sokat tanultam a társadalomtudományi kutatás módszertanáról, az elméletek jelentőségéről, az írásról; és aki nem hagyta, hogy a befektetett energiák eredmény nélkül kárba vesszenek.

Köszönettel tartozom azoknak az egykori kormányzati szakembereknek és politikusoknak, akikkel volt alkalmam a magyar kormányzati rendszerről beszélgetni, és az ő személyes tapasztalataikon keresztül jobban megérteni a kormány gyakorlati működését.

Folyamatos köszönet illeti a családomat: a férjemet, aki doktori tanulmányaim alatt végig a támogatott, bíztatott; és köszönet a gyermekeimnek is, akik néha nélkülöztek, néha csak egyszerűen elviseltek, de legtöbbször szeretetükkel rengeteg energiát adtak.

Köszönöm baráti támogatását Lángi Andrásnak.

Külön köszönetemet fejezem ki az értekezés utolsó hajrájában nyújtott segítségéért és támogatásáért Hutkai Zsuzsannának, Darabont Dezsőnek és Várnagy Rékának.

BEVEZETÉS¹

1. A kutatás tárgya, kérdései

A politikai intézményrendszer meghatározó tényezője a politikai döntések, törvények, rendeletek végrehajtásáért felelős kormány. A nemzetközi és a hazai politikatudomány egyaránt sokat foglalkozott a kormány, mint testület és döntéshozó szerv működésével, a kormányzati döntéshozatal folyamatával, a kormány változó helyével és szerepével a politikai intézményrendszerben. Mondhatni a politikatudomány intézményesülése óta jelen van ez a téma a politikatudományi szakirodalomban.

Annak a vizsgálata azonban, hogy kik gyakorolják a kormányzati döntéshozatalt, hogy kik a kormány tagjai, honnan jönnek és hová tartanak, csak az 1970-es években jelent meg a politikatudományban. A magyar kormányzati elitkutatás jelenleg is „fiatal” még: a rendszerváltás óta több jogi és politikatudományi írás is foglalkozott és foglalkozik a kormánnyal, mint intézménnyel (Müller [1991, 2008], Sárközy [2012]), alkotmányos-közjogi helyzetének változásával (Sári [2005]), intézményrendszerének ki-és átalakulásával (Sárközy [1996, 1999, 2002, 2005, 2007], Szilvász [1994, 1998, 2007], a kormányzati döntéshozatallal (Pesti [2000, 2006]) és egyéb kormányzati témákkal. Ezenkívül az utóbbi években megjelentek a magyar kormányzás gyakorlatát történelmi távlatból feldolgozó munkák is (Cieger [1999]), köztük olyanok is, amelyek már reflektálnak a rendszerváltás utáni évek kormányzati gyakorlatára is (Müller [2008, 2011], Sárközy [2012])².

Kevésbé feltárt terület még, hogy kik alkotják a kormányt, hogyan kerültek kormányzati pozícióba. Meg kell említeni, hogy a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézetén belül Ilonszki Gabriella vezetésével működő Elitkutató

¹ A disszertáció megírását a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP programja támogatta.

² Jelen felsorolás csak néhány példa kiragadása a megjelent publikációkból a teljesség igénye nélkül. A dolgozat egy későbbi részében részletesebben is kifejtésre kerülnek azok az elméleti alapok, amelyre a kutatás épült.

Központban több kolléga is foglalkozik a kormányzattal, a jelen kutatás is az intézményben folyó munka eredményeként született. Elsődleges célja, hogy egy általános képet adjon a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elitről, kik kerültek az elmúlt két évtized alatt kormányzati pozícióba, milyen szocio-demográfiai háttérrel rendelkeznek a kormányzati elit tagjai, milyen politikai és/vagy szakmai karrierutat jártak be a kormányzati pozícióba kerülésük előtt, és hová tartottak az onnan való kikerülés után.

2. A kormányzati elit elemző bemutatása

A kormányzati elit leíró elemzésének célja, hogy egy hosszabb periódusban, húsz év adatsorainak elemzése alapján empirikus adatok segítségével bemutassa az elitváltás és az elitreprodukció folyamatát. Az önálló adatbázison alapuló kutatás a kormányzati elit tagjaira leszűkítve reflektálni kíván az 1990-es évek elején Szelényi Iván által vezetett, több posztkommunista közép-kelet-európai országra kiterjedő vizsgálatra, az ezekben az államokban végbemenő *elitcirkuláció és elitreprodukció* kapcsán (Szelényi [1994], Szelényi-Szelényi [1995]). Az elméletek alapkérdése, hogy mi történik a rendszerváltás folyamatában a régi elit tagjaival, illetve milyen lesz, lett az új elit: egy *elitcirkulációs* folyamatban a régi elit nagyobb része kikerül a hatalomból, az elit egésze nagymértékben kicserélődik, vagy egy *elitreprodukció* megy végbe és a régi elit átmenti befolyásolási potenciálját az új rendszerbe. A látszat szerint több országban a régi nomenklatura tagjai közül sokan nagyobb zökkenők nélkül mentették át hatalmukat, illetve befolyásoló képességüket az új, demokratikus rendszerbe. Bár politikai mozgásterük csökkent, egykori politikai tőkéjüket gazdasági tőkére és pozícióra váltva befolyásukat megőrizték. Szelényi Iván és munkatársai 1993-1994-ben empirikus adatokon alapuló kutatást végeztek a kérdés vizsgálatára a kelet-közép-európai új demokráciákban. A hat országban végzett felmérés³ Magyarország tekintetében azt az eredményt hozta, hogy a rendszerváltás idején egy nagyarányú elitcsere ment végbe a politikai elitben. Az első évek folyamatait Szelényi „*diszfunkcionálisan gyors elitcsereként*” jellemzi (Szelényi [1994] p. 43.), amely szerint a politikai élet új irányítói az új rendszert

³Oroszország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Bulgária

megpróbálták tiszta lappal indítani, és a fontosnak tekintett pozíciókba olyanokat igyekeztek kinevezni, akiknek meghatározó pártállami múltjuk nem volt. Sok esetben ez azonban a szakszerűség, szakértelem kárára ment, így az új közigazgatási, gazdasági, kulturális szférák nem tudtak elég hatékonyan működni. Feltételezése szerint ez a gyors elitcsere is oka volt az 1994-es választások során megindult új cirkulációs folyamatnak.

Választ keresek tehát arra, hogy a rendszerváltás utáni években publikált nagyarányú elitcsere jellemző-e a kormányzati elit esetében is, másrészt megvizsgálom, hogy mutat-e ciklikusságot az elittagok kiválasztódása: az elitcsereket követik-e visszatérések, és mi a jelentősége a politikai rendszerre vetítve ezeknek a folyamatoknak.

3. A pártállami folytonosság vizsgálata

A rendszerváltás utáni kormányzati elit leírásánál azonban, többre is vállalkozik a kutatás: a kormányzati elit tagjai nómenklatúra múltjának vizsgálatára. Szinte közhelyszerű az az állítás, hogy a rendszerváltás után Magyarországon a politikai elit nem tudta megfelelően rendezni a pártállami funkcionáriusokhoz való viszonyát. Ennek lenyomata napjainkban is jelen van, ismét feléledt a közéleti vita többek között a lusztrációs törvény beterjesztésének igénye kapcsán. A politikatudomány azonban eddig még nem dolgozta fel teljeskörűen ezt a témát. Az 1990-es években elindult ugyan egy vita Körösenyi András és Gázsó Ferenc között a nómenklatúra rendszer politikai törésvonallá válásáról (Körösenyi [1996, 1997], Gázsó [1996, 1997]), de a pártállami múlt politikatudományi értékelése nem történt meg.⁴

⁴ Körösenyi András definíciója alapján (Körösenyi [1997] p. 67.) a nómenklatúra nem csak a szűkebb értelemben vett hatalmi pozíciók listáját jelenti, hanem egyben egy társadalmi képződmény is, és mint ilyen, az ehhez való viszony a rendszerváltás után a politikai tagolódást alakító meghatározó törésvonallá is vált. Nézete szerint az egykori nómenklatúrába való tartozás a rendszerváltás után szocializációs mintáin, kapcsolati tőkéin keresztül hat egykori tagjaira, így meghatározza politikai cselekedeteiket is. Ez az egykori nómenklatúra kör többségében egyértelműen az MSZP-hez köthető, és befolyásolja a politikához való hozzáállását, szavazói magatartását. Gázsó Ferenc tanulmányaiban (Gázsó [1996, 1997]) cáfolja a nómenklatúra törésvonal politikai relevanciáját, elsősorban azon érv mentén, hogy a nómenklatúra rendszerben az 1980-as években egy nagyarányú átrendeződés ment végbe, amely során megújult a hatalmi elit: a pártbürokraták helyét fokozatosan átvették a mérsékelt reformerek és az új technokraták. Ez az újonnan kialakult elitcsoport közel sem mutatott olyan homogenitást, mint a korábbi években, így esetükben nem is lehetett annyira

A káderhatásköri listák (Szakadát [1992], T. Varga-Szakadát [1992]) és a téma történettudományi feldolgozása is elindult (Huszár [2005], Kiss [2005]). Nem sokat tudunk viszont a politikai elit és szűkebben a kormányzati elit folytonosságáról vagy cserélődéséről a rendszerváltás utáni években. Az 1990-es évek elején a már említett, Szelényi Iván által vezetett vizsgálaton túl nem született szisztematikus felmérés arról, hogy a régi elit tagjai milyen mértékben kerültek be új elitpozíciókba. Mivel azonban a téma ma is aktuális és fontos, mindenképpen érdemes megkezdeni a feldolgozását a rendszerváltás utáni kormányzati elit szegmensében. Az empirikus adatokon nyugvó kutatás által egy árnyaltabb képet kaphatunk a politikai közbeszédben többnyire megjelenő „átmentették a hatalmukat” típusú megnyilatkozásoknál. A kutatás célja a fellelhető adatok alapján egy ennél világosabb kép felrajzolása, valamint annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a régi elit megjelenése az új rendszer vezető pozícióiban stabilizálja vagy destabilizálja a politikai rendszert, azon belül is a kormány helyzetét.

A nómenklátúra múlt vizsgálata alkalmas arra is, hogy az egyes kormányzati ciklusokat összehasonlítva kövesse végig az eliticirkuláció, elitreprodukció folyamatát a kormányzati szegmensben. Medgyessy Péter miniszterelnökké választásával 2002-ben, majd 2004 szeptemberében, Gyurcsány Ferenc első miniszterelnöki jelölése és kinevezése kapcsán került ismét középpontba az egykori pártállami elit tagjainak rendszerváltás utáni politikai szerepvállalása, illetve ennek súlya a politikai döntéshozatalban. Ez is indikálta azt a kutatási kérdést, hogy a rendszerváltás utáni kormányzati elitben milyen arányban képviseltetik magukat azok, akik politikai pályájukat a pártállami tömegszervezetekben, a Magyar Szocialista Munkáspártban, és/vagy a Kommunista Ifjúsági Szövetségben kezdték, tehát korábbi politikai pályájuk során meghatározó nómenklátúra pozíciókat töltöttek be. A fentiek kapcsán felvetődik az a kérdés, hogy az elitreprodukciós elméletek a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elit kapcsán kiegészíthetők-e a *kései elitreprodukció* fogalmával; azaz empirikus adatokkal alátámasztható-e az, hogy habár a pártállami elit tagjai közvetlenül a rendszerváltás után nem kerültek be nagy

meghatározó a közös szocializációs tényező sem. Gazsó másik érve a nómenklátúra rendszer egységes továbbélése ellen annak felbomlása 1988-tól; egykori tagjai nem képviseltek egységes politikai álláspontot, sőt kiterjedt kapcsolati hálójával rendelkeztek a párton kívüli reformer értelmiséghez, valamint az ellenzékhez is. (Gazsó [1996] p. 8.)

számban a politikai-, és szűkebben a kormányzati elitbe, de egy kisebb konszolidációs időszak után meghatározó döntéshozatali pozíciókban meghatározó befolyással bírtak a politikai döntéshozatalra.

4. A kormányzati elit politikai beágyazottsága

Másik kutatási terület a miniszterek és államtitkárok politikai beágyazottságának vizsgálata, és ezzel kapcsolatban a szakemberek, szakértők kormányban való megjelenésének magyarázata. A kormányzati döntéshozatal alapvetően politikai cselekvés, és ebből következően azok, akik egy-egy kormányba kinevezést kapnak, munkájukat a kormányzati döntéshozatal legfelsőbb szintjein végzik, szintén a politikai mezőben mozognak. A szakirodalom arra is felhívja azonban a figyelmet, hogy a kormányzati munka jellegéből adódóan a kormánytagoktól nem csak politikusi, hanem szakpolitikai ismereteket is megkíván (Dowding-Dumont [2009] p. 5.), a minisztereknek a tárcák élén egy személyben kell egy-egy szakterület speciálistájának, jó menedzsernek és egyben jó politikusnak is lenniük (Blondel [1991] p. 7.)

A rendszerváltás utáni kormánytagok listáját áttekintve is látható, hogy nem kizárólag politikusok kerültek az elmúlt húsz év során kormányzati pozícióba. Kisebb-nagyobb számban minden kormányban voltak olyan miniszterek, akik pozíciójukat elsősorban nem politikában betöltött szerepük, hanem a civil szférában elért szakmai életútjuk alapján nyerték el. Ez a tendencia nyilvánvalóan nem egyedi magyar sajátosság, a kezdeti kutatásoktól jelen van a szakértelem és a szakértői kinevezések kérdésének vizsgálata a kormányzati elitkutatásban (Blondel [1985], Blondel-Thiébaud [1991], Dowding-Dumont [2009]). Kutatásommal fel kívánom tárni az elmúlt húsz év nem politikus minisztereinek és államtitkárainak fluktuációját és funkcióját a kormányzatban, mi indokolta a kormányba való behívásukat, mit adhattak hozzá a kormányzati munka minőségéhez, és nem utolsósorban milyen politikai intézményrendszerbeli okai és következményei lehettek és lehetnek a szakértők bevonásának döntéshozatalba. Ezen kívül felvetődik a kérdés, hogy meg lehet-e különböztetni a kormányzati elit tagjai között egy-egy markánsan elkülönülő politikusi és szakmai csoportot, és ha igen, milyen kritériumok mentén.

A szakma és politika kérdéskör vizsgálata mentén vetődik fel az általam a kormányzati elit tagjai közé sorolt szakmai vezetők, a közigazgatási államtitkárok átpolitizáltságának kérdésköre, bár fordított értelemben, mint a politikus miniszterek és államtitkárok esetében. A magyar jogi szabályozás alapján 2006-ig, majd 2010-től ismét a közigazgatási államtitkárok a minisztériumok szakmai vezetői, a törvény értelmében, illetve a rendszerváltás idején megfogalmazott elvárásoknak megfelelően nem politikus, hanem közigazgatási szakemberként vezetik a minisztériumi apparátust. Az elvekkel ellentétben azonban a közigazgatási államtitkárok kormányzati szerepe a gyakorlatban nem választható el élesen a politikától. Kormányzati döntéshozatalban betöltött szerepük, az hogy a 2006 és 2010 közötti időszakot kivéve gyakorlatilag a Közigazgatási Államtitkári Értekezleteken dőlt el a kormányülések tematikája, egy sajátos helyzetbe hozta a közigazgatási államtitkárokat. A törvény szerint semleges közigazgatási szakemberek, döntési pozíciójukat tekintve viszont nem tudják kikerülni a politikai döntésekben való részvételt. A közigazgatási államtitkárok kettős funkciója rányomta a bélyegét az őket érintő kinevezési gyakorlatra is: a kormányváltásoktól független, a szakmai folytonosságot biztosítani hivatott pozícióba az egyes kormányok mindig új és új szakmai vezetőket neveztek ki. Látszólag a rendszer átpolitizálódott (Lőrincz [1997], [2000 a,b], Meyer-Sahling [2008], Sente [1999]). Kutatásom során megvizsgáltam ezt a jelenséget is, elsősorban a közigazgatási államtitkárok, mint szakmai vezetők oldaláról. A közigazgatási államtitkárok életrajzának feldolgozása ugyanis azt mutatja, hogy a pozíciót betöltők nagyobb hányada rendelkezik közigazgatási szakmai múlttal, tehát nem teljesen kívülállóként érkezik az apparátus élére. Emellett viszont az is tény, hogy a kormányváltások során nagy arányban lecserélődtek ezek a vezetők, tehát valóban bekerültek a politikai játéktérbe. Azonban ez az átpolitizálódás fogalom első asszociációjával ellentétben nem feltétlenül azt jelenti, hogy az egyes politikai irányzatokhoz, pártokhoz lojális, de a közigazgatásban járatlan szakemberek kerülnének a szakmai vezető posztjára.

5. A kormányzati elit fluktuációja

A miniszteriális elit karrierútjának feltárásához elengedhetetlen annak vizsgálata, miként mozogtak az egyes pozíciók és kormányok között az elittagok. Ennek feltárása rámutat arra mennyire zárt vagy nyitott ez az elitszegmens, beszélhetünk-e a politikai eliten belül egy elkülöníthető kormányzati elitcsoportról, és ha igen, milyen jellemzőkkel bír ez a csoport. Ahhoz, hogy erre a kérdésre válaszolni tudjunk, meg kell határozni a kormányzati tisztségviselők fluktuációjának természetét: az egy kormányon belüli, vagy inkább a kormányok közötti mozgás jellemző-e inkább. Meg kell határozni az elittagok pozícióbetöltésének arányát: kik, hány kormányban, milyen pozíciókban, milyen egyéb jellemzők alapján töltötték be a kormányzati posztokat, és ennek alapján beszélhetünk-e sajátos magyar kormányzati karrierről.

6. A kormányzati elit posztkarrier útjai

A miniszteri karrier szerves részét képezi az elittagok posztkarrier útjának elemzése, amely megmutatja, hogy a betöltött kormányzati pozíció milyen társadalmi szférába való továbblépésre inspirál inkább. Potenciális lehetőségként adódik a politikai pálya folytatása, vagy a kormányzatba a magánszférából érkezők esetében az elkezdése. A posztkarrier út feltárásához elemzésre kerül a kormányzati posztot betöltők közvetlen kilépő pozíciója, valamint hosszabb távú karrierállomásai. Az adatok így lehetővé teszik, hogy ne csak a közvetlen pályakövetés, hanem a hosszú távú életpálya útjai tapasztalatai alapján is vizsgáljuk a sajátos kormányzati karrier lehetőségét.

7. A disszertáció szerkezete

A vázolt főbb témák mentén a dolgozatban arra vállalkozom, hogy képet adjak a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elit összetételéről, karrierútjairól, és lehetőségeiről. Felvetődik a kérdés, hogy a vizsgált húsz év kinevezési gyakorlata, kormányzati rekrutációja kapcsán beszélhetünk-e már trendről, kialakult-e már

valamilyen jellemző mintázata a magyar kormányzati karriernek, karriereknek. A kormányzati pozíciókba vezető út, utak szabályai kevésbé formalizáltak, a gyakorlatban inkább különböző íratlan szabályok és akár váratlan lehetőségek alakítják mint tudatos karriertervezés (Dogan [1989] p.8.), mégis korábbi kutatásokból alapján megállapítható, hogy országonként hosszú idő elteltével az írott szabályok mellett az íratlan szabályok is intézményesülhetnek. Tudjuk például, hogy az angol rendszerben a miniszteri pozíció előszobája a „junior minister” poszt betöltése (Searing [1989]), vagy hogy Olaszországban meghatározott idejű parlamenti képviselőség után válhat valaki csak miniszter aspiránssá (Dogan [1989] p. 9.). A magyar esetben, ha trendről talán még nem is, de kormányzati típusokhoz kötődő mintákról már beszélhetünk. Dolgozatom végén igyekszem a feltárt adatok alapján választ adni erre a kérdésre.

Természetesen a jelen kutatás sem épülhetett fel megfelelő elméleti és módszertani alapok nélkül. A dolgozat első részében kerülnek bemutatásra azok a releváns nemzetközi és hazai elméleti munkák, amelyekre támaszkodva megfogalmazódtak a kutatási kérdések, és amelyek alapján meghatározásra került a konkrét kutatás módszertana.

Ezek után a kormány és a kormánytagok működési terepe, a kormány és a kormányrendszer átalakulásainak bemutatása következik 1990-től a 2013 márciusáig⁵, magában foglalva a második Orbán-kormány új kormányrendszerét és új szabályozását a kormánytagok és az államtitkárok jogállását illetően. A dolgozat tudatos időbeli határkijelölés mentén ezen a két ponton emeli csak be az elemzésekbe a 2010 májusában hivatalba lépett második Orbán-kormány kormányzati munkát érintő reformjait. Értékelésükre, mint ahogyan a jelenleg regnáló kormány összetételének, karrierútjának vizsgálatára azonban nem vállalkoztam. A kutatás során előzetesen meghatározásra került az, hogy csak lezárt kormányciklusokat vizsgál, ezért a tudatos időkeret kijelölés, az 1990 és 2010 májusa közötti időszak. A vizsgálatok eredményeként tett megállapítások kézzelfoghatóbbak, adatokkal megfelelően alátámaszthatóbbak egy-egy statikus állapotot tükröző lezárt ciklus

⁵ A kézirat lezárásának időpontja 2013. március 8., így az eddig az időpontig releváns kormányrendszeri változások kerültek elemzésre az említett fejezettrészben.

esetén, mint a folytonosan változásban lévő éppen regnáló kormányzat működése közben.

A kormány és a kormánytagok helyzetének részletesebb vizsgálatát a működési keretek ismeretének szükségessége indokolja. A kormánytagok státuszának megértéséhez mindenképpen tisztában kell lennünk az egyes kormányok szerkezeti változásaival, valamint a jogszabályokkal, amelyek munkájukat befolyásolják. Ezért bemutatásra kerül a kormányrendszer változásai mellett a kormány helyének és szerepének változása, valamint a kormánytagok jogállására vonatkozó törvények változása egyaránt. Indokoltnak tartottam egy rövid kitekintést adni a rendszerváltást megelőző évekre is, hogy kirajzolódjon a megfelelő kontraszt a kormány feladatainak megváltozása, és az ezzel együtt járó politikai súlya és felelőssége⁶ kapcsán a két egymást követő időszakban.

A dolgozatban a vizsgált kérdésekkel összefüggően a továbbiakban bemutatásra kerül a kormányzati elittagok összetétele és szocio-demográfiai jellemzői, majd a nómenklatúra múlt összefüggései, végül pedig az elittagok kiválasztódásának és karrier útjának elemzése, a szakma és politika összefüggéseinek feltárása, az elittagok mozgása és a kormányból való kilépés utáni karrierminták.

⁶ Kajdi József, az Antall-kormány Miniszterelnöki Hivatal vezető közgazdász államtitkára mondta el egy vele készített személyes interjúban, hogy még a korábban az államigazgatásban rutint szerző hivatalnokoknak is milyen megterhelést jelentett a kormány új feladatainak megszervezése és ellátása, és kellett legalább egy fél év, mire ki tudták alakítani az új kihívásoknak megfelelő munkarendet.

A KORMÁNYZATI ELITKUTÁS ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI ALAPJAI

A politikai szféra, a politikus szakma elkülönülésének igénye a modern bürokratikus állam létrejöttével egyidős. A XIX. század második felében a gazdasági fejlődéssel párhuzamosan keletkező társadalomszervezési igények az államokra egyre nagyobb feladatokat róttak. A hatékonyan leginkább központi szervezéssel megoldható feladatok (infrastruktúrafejlesztés, közegészségügy, oktatás) hívták életre a modern bürokráciát, az egyes államok döntéshozóinak háttérszervezetét, a döntések végrehajtását levezényelő hivatalnokréteget. A gazdaság modernizálódásával a XX. század folyamán fokozatosan nőttek a központi feladatok is, amelynek következményeként a központi bürokrácia nagysága a század folyamán fokozatosan nőtt. A bürokratikus államszervezet megszilárdulásával együtt megjelent az igény a változó politikai-és államélet háttérében működő hivatalnokszervezet állandóságára. A XX. század fordulójától jellemző trend ennek megfelelően a végrehajtó hatalom politikai és közigazgatási szférájának elkülönülése, összekapcsolódva a modern pártfejlődéssel, amelynek során a politikai-, és pártéletet egyre professzionizáltabb politikusok alakítják. Max Weber a politika mint hivatás gyakorlásáról 1919-ben elhangzott előadásában (Weber [1989]) megfogalmazza az állam átalakulásával együtt járó modern politika, politikus és a hivatalnokréteg egymástól való elválasztásának igényét. A modern államban a politika egy érdeküzem, amelyet a kifejezetten a hatalom, uralom birtoklásáért versenybe szálló pártemberek, politikusok irányítanak. Ennek megfelelően a weberi értelemben az államéletet meghatározó döntésekért a felelősséget a politikusnak kell vállalnia, a hivatalnokréteg feladata a társadalmi munkamegosztásban a pártatlan igazgatás.

A szisztematikus elitkutatások jellemzően a második világháború után indultak meg. Ebben az időszakban alakultak ki azok az alapvető kérdésstruktúrák, amelyek mentén az elitstúdiumok megfogalmazzák kutatási irányait. Harold D. Lasswell az elsők között hívta fel a figyelmet munkáiban (Lasswell-Lerner [1965]) a társadalom vezető rétegének megismerésére: ki irányítja a társadalmi folyamatokat, milyen jellemzőkkel bír ez a réteg. Értelmezésében az elit elhatárolásának kritériuma a

befolyásolási és döntési lehetőségek birtoklása. Legegyszerűbb megfogalmazásban az elit befolyásos (Lasswell-Lerner [1965] p. 4.).

Robert Putnam *The Comparative Study of Political Elites* című munkájában már kifejezetten csak a politikai elit vizsgálatára koncentrált, és számos tényezőre felhívja a figyelmet a politikai elit kutatása kapcsán. Összehasonlító tanulmányai kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a politikai elit egy viszonylag egységes, homogénnek tekinthető réteg, amelyben túltreprezentáltak a közép- és felsőosztálybeliek, a magas beosztásúak és magasan iskolázottak (Putnam [1976] pp. 21-29.). Putnam munkája a politikai elitkutatások során megkerülhetetlen, mivel szisztematikusan végigveszi mindazokat az aspektusokat, amelyek meghatározzák egy adott politikai vezetőréteg milyenségét: a bekerülési csatornákat, a kiválasztási szempontokat, a kiválasztó személyét, a társadalmi és politikai környezetet, az egyéni kompetenciákat, a fluktuációt.

A politikatudományban az 1970-es években jelent meg markáns kutatási irányként a miniszteriális elit kutatása. Jean Blondel 1985-ben publikált összehasonlító művének megírását éppen a kormányzati elitre vonatkozó tudás hiánya, valamint a miniszteri munkát övező titokzatosság, feltételezett csillogás inspirálta (Blondel [1985] p. vii). A korai felfutás után éppen napjainkban éli ismét virágkorát a téma kutatása, kihasználva az internet adta lehetőségeket is: adatbázisok, kutatási eredmények közzétételével, a téma iránt érdeklődő kutatók kapcsolattartásának lehetőségével.⁷

Sokszor elhangzik, hogy a miniszteri pozíció a politikai karrier csúcsa, de tényleges tartalmába nem feltétlenül gondolunk bele. Ha mégis, azonnal adódik a kérdés, mit tudunk a miniszteri karrieréről, vagy hogy mit tudunk egyáltalán a miniszterekről. Ez a két kérdés az alapja a miniszteriális elitre vonatkozó kutatásoknak is. Fent említett összehasonlító művében Blondel leszögezi, hogy a II. világháború után a miniszteri szakma is egyre inkább professzionalizálódott, viszont ezzel párhuzamosan kormánytagokról való tudásunk számottevően nem nőtt. Blondel megfogalmazza azokat az alapállításokat és kérdéseket, amelynek mentén a kormányzati döntéshozókra vonatkozó tudásunkat rendszerezni tudjuk. Egyrészt

⁷ SEDEPE adatbázis <http://sedepe.net/>, ParlGov adatbázis <http://dev.parlgov.org/>

megállapítja, hogy bár a politikai befolyása ennek a rétegnek kifejezetten nagy, viszont ehhez képest a mérete meglehetősen kicsi: saját vizsgálatában Blondel a nyugati világ, a kommunista diktatórikus berendezkedésű országok, valamint a Harmadik Világ adatait összegyűjtve összesen 3000 miniszter adatait dolgozta fel (Blondel [1985] p. 4.). Kutatása során arra az eredményre jutott, hogy a kormányzati karrierutak megismerése fontos részét képezi az adott politikai rendszerről alkotott ismereteknek, mivel a politikusi rekrutációs minták egyrészt politikai rendszerenként különböznek, másrészt magukon viselnek ettől teljesen független sajátosságokat is.

A miniszteri karrierek vizsgálata, és ennek alapján általános megállapítások megfogalmazása azonban nem mindig egyszerű feladat. Ha el is fogadjuk azt az állítást, hogy minden politikus karrierálma a kormányzati pozíció elnyerése, tudjuk, hogy a gyakorlatban ezt a kitűzött célt egyrészt viszonylag kisszámú politikus tudja csak elérni, másrészt a politikusi életutat nem feltétlenül lehet az egyéb civil szakmákhoz hasonlóan tudatosan tervezni. A politikában állandóan számba kell venni a véletlen, a szerencse lehetőségét is (Blondel [1985] p. 11., Dogan [1989] p. 2.). De nem csak a politikusok esetében játszhat szerepet a véletlen a miniszteri pozíció elnyerésében: szintén Blondel hívja fel a figyelmet arra, hogy a szakminiszterekről sem mondható el, hogy szakmai karrierjüket annak biztos tudatában építették volna, hogy egyszer majd kormánytag lesz belőlük (Blondel [1991] p. 13.)⁸.

Robert Putnam hívja fel rá a figyelmünket, hogy az adminisztratív, közszolgálati elitcsoportok társadalmi háttere mennyire hasonlít a politikai elitéhez (Putnam [1976] p. 24.). A két csoport, az adminisztratív elit és a politikai elit a kormányzati döntéshozatalban együtt tevékenykedik, a döntések végrehajtását, bár különböző felelősséggel, de együtt végzik. Ezen közös felelősség, valamint a több aspektusban hasonlító háttér is azt erősíti meg, hogy érdemes bevonni a kormányzati elitvizsgálatba legfelső szintű közigazgatási vezetőket is.

⁸ Mindkét véletlenre találhatunk példát magyar miniszterek kinevezésére vonatkozóan is: Gyenesei István független parlamenti képviselőként vélhetően nem lett volna önkormányzati miniszter Gyurcsány Ferenc kormányában, ha 2008 március végén az SZDSZ nem lép ki a kormánykoalícióból. Réthelyi Miklós pedig egy interjúban elmondta, hogy „...*Soha nem is gondoltam ilyen szerepre, nem lobbiztam a feladatért, nem is ismertem közelebbről a miniszterelnök urat, annyit tudtam róla, mint egy újságolvasó, rádióhallgató. Igazán váratlanul ért ez a megtisztelő felkérés...*”⁸ (Réthelyi Miklós még most sem tudja, hová tűnt 30 ezer jelentkező).

Az elittagok társadalmi háttérének, iskolázottságának, kor- és nemi összetételének feltárását az elitstúdiumok kiindulási alapnak tekintik. A miniszteri karrierút vizsgálatoknak fontos részét képezi, és bizonyos meghatározottságokat feltételez ezeknek az alapadatoknak a rögzítése. Egyrészt ezekből kiderül, hogy a kormányzati elit társadalmi háttérét tekintve nem különbözik markánsan a politikai elit más szegmenseitől sem világszerte, sem a magyar esetet tekintve. Másrészt az egyéni karrierállomások elemzésével információkat nyerhetünk a miniszteriális elit jellegéről, politikai vagy szakmai profiljáról, a pozíciót megelőző utakról. Ennek során tárulnak fel azok a kompetenciák, amellyel az elittagok rendelkeznek, illetve azok a csatornák, amelyeken ezeket megszerezték. A karrierutak vizsgálata kapcsán tehát nem elhanyagolható annak a feltárása, hogy a kormányzati pozíciót betöltők mely társadalmi szférákban mozogtak kinevezésük előtt. A trendek, típusok meghatározásához elengedhetetlenek ezek az információk. A klasszikus politikai utat bejáró kormányzati elittagok leggyakoribb kiválasztódási terepe a parlament, a politikai pártok, vagy a helyi politika. Miniszterek azonban nem csak a politika szférájából érkehetnek a pozíciójukba: a közszolgálat vagy a gazdasági, tudományos, kulturális szféra is releváns kiválasztódási terepe a kormányzati elittagoknak (Putnam [1976] pp. 47-52.; Blondel [1985] pp. 14-15., Dogan [1989] p. 9.).

A kormányzati szereplők előzetes karrierútja meghatározza a kormányban betöltött szerepüket is. Blondel megkülönbözteti egymástól a generalistákat és a specialistákat: a döntően szakmai pályát befutott kormánytagok várhatóan vagy a kormányzás valamely speciális területére kapnak kinevezést, vagy kifejezetten szakmai sikereik és kompetenciáik miatt egy, a szaktudásuknak megfelelő kormányzati terület felügyeletére kapnak megbízást. Ennek megfelelően helyzetük a kormányban kötött. Velük szemben a jellemzően inkább politikai pályát befutó generalisták a kormányzat több szintjén is alkalmazhatók, tudásuk nem kötődik egy speciális területhez. Politikai pályafutásuk kapcsán feltételezhetően jól tudnak mozogni a kormányzaton belül is (Blondel [1985] p. 23., Blondel [1991] pp.13-14.) A generalista politikus jellemző példája Kiss Péter, aki kormányzati pályafutása során összesen nyolcszor töltött be miniszteri pozíciót különböző posztokon: volt

munkaügyi miniszter, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter és végül tárca nélküli miniszter.

Az elitvizsgálatok arra is felhívják a figyelmet, hogy a modern kor megnövekedett állami igazgatási feladatainak ellátása politikusok részéről is feltételez bizonyos fokú szakmai ismereteket. A blondeli generalista megjelölés inkább a politikus többretű „használhatóságára” utal, nem pedig kizárólagos, csak a politikára koncentrálódó kompetenciáira. Mivel a modern minisztereknek egy személyben kell jó menedzsereknek és az érdekérvényesítést kijáró jó politikusnak lenniük, munkájuk, akár politikusként, akár szakemberként töltik be pozíciójukat, egyaránt megkíván bizonyos, tárcájukhoz kapcsolódó szakmai ismereteket (Blondel [1991] p. 7., Dowding-Dumont [2009] p. 5.). A politikusok szakmai kompetenciájukat megszerezhetik a parlamenti, bizottsági munkájuk során, vagy a helyi politikában, de rendelkezhetnek releváns szakmai ismeretekkel a politikai pályájuk előtt betöltött pozíciójuk alapján is. Ugyanez az állítás a kompetenciák tekintetében fordítva igaz a nem politikus miniszterekre is: bizonyos fokú politikai érzékkel nekik is kell rendelkezniük ahhoz, hogy a tárcájuk, szakterületük érdekeit a politika világában megfelelő hatékonysággal tudják érvényesíteni (Blondel [1991] p. 15.). A modernizálódó világ és a kormányzati munka új kihívásai új képességek meglétét kívánják meg a leendő kormánytagoktól, ezt mutatja a politikusok specializációjának trendje és a szakminiszterek Európa szerte jellemző megjelenése a kormányokban (Verzichelli [2010]). A karriervizsgálatok kapcsán egy megfelelően dokumentált életrajzból választ kaphatunk a politikusság vagy a szakma elsődlegességének kérdésére a kormányzati pozíciók esetében.

Az utóbbi évek kormányzati elitstúdiumaiban egyre gyakrabban reflektálnak a nem politikus miniszterek megjelenésére a kormányokban, valamint ennek kapcsán a szelekció és a de-szelekció témakörére. Az alapvető vizsgálati keretet a kormányzati elittagok kinevezésének és elbocsátásának intézményi és egyéni motivációi adják. Dowding és Dumont alapján mind a kiválasztásnak, mind az elbocsátásnak megvannak a maga alkotmányos, pártpolitikai-és stratégiai kényszerei. Az alkotmányos kényszerek foglalják magukba azokat az írott szabályokat, amelyek alapján a kormány feláll, a miniszterelnök és a miniszterek kiválasztásának, kinevezésének jogi szabályait, a bizalmi szavazás, az államfő szerepét a kormány

megalakításában, illetve lemondásában. A parlamenti demokráciák többségében különböző pártpolitikai kényszerek is befolyásolják a kormánytagok kiválasztását: az egypárti vagy koalíciós kormányzás különböző egyeztetési kényszereket ró a leendő miniszterelnökre a miniszterek kinevezése és elbocsátása kapcsán egyaránt. A stratégiai kényszereket a miniszterelnök politikai súlya és kormányon belüli helyzete alakíthatja. Ennek erősítésére vagy más erős emberek semlegesítésére különböző eszközök állnak a rendelkezésére, ahogy a rendszerváltás idején a magyar esetben is láthattuk például tárca nélküli miniszterek kinevezésével, vagy a potenciális ellenfél bevonásával a kormányba. A lemondás kapcsán szintén felmerülhetnek stratégiai okok: kormányátalakítás, a kormányzati politika irányváltása, vagy kezelhetetlen politikai nézeteltérés egyaránt oka lehet egy-egy miniszter lemondásának (Dowding-Dumont [2009] pp.1-5.). Ezeket a tényezőket figyelembe véve tartom szükségesnek a rendszerváltás utáni magyar kormány helyzetének és szerepének, valamint a kormánytagok jogállására vonatkozó szabályozásoknak az ismertetését.

A miniszterek kormányból való távozása kapcsán a különböző munkák felhívják a figyelmet a posztkarrierutak vizsgálatának fontosságára. *„A miniszteri profilokat csak akkor írhatjuk le és érthetjük meg teljesen, ha megnézzük azt is, mit csinálnak, miután elhagyják a miniszteri hivatalt. A miniszteri posztot követő tevékenységei megmutatják, hogy mekkora miniszteri pozíció befolyása a miniszterek életére az abból való távozásuk után”* (Blondel [1991] p.15. saját fordítás). A miniszterek tipológiájának megalkotásakor tehát fontos tényező lehet, hogy melyik társadalmi szférában folytatják tovább pályafutásukat. Blondel alapján a politikában maradás várható az esetek többségében, de itt is különbséget kell tenni politikus és nem politikus miniszterek között. Nincs eleve elrendelt út a kilépő pozíciókat illetően, a magyar miniszterek között is tudunk példákat hozni arra, hogy a gazdaság világából érkező miniszter(ek) később politikussá váltak (Kóka János), vagy éppen hosszú politikai pálya után a civil szférában folytatatták további pályájukat (Magyar Bálint, Rockenbauer Zoltán). Nyilvánvalóan a kilépési pozíció megválasztását is számtalan kényszer motiválhatja, amelyeket számításba kell venni azok értékelésénél.

A miniszteriális elit fontos vizsgálati szempontja a miniszterek és államtitkárok mozgásának és a szolgálati idejük hosszának elemzése. Általánosan elmondható,

hogy nem tesz jót a kormányzati hatékonyságnak és a kormányok megítélésének sem, ha tagjai túl sűrűn váltják egymást. Szintén Blondel hívja rá fel a figyelmet, hogy ennek ellenére a miniszteri karrier fogalma egy meglehetősen rövid időszakot foglal magába. Saját összehasonlító kutatásában az átlag hivatalban töltött idő mindössze 3 év volt, ami arra utal, hogy a legtöbb miniszter nem töltötte ki potenciális hivatali idejét. Blondel ennek okán felveti annak a kérdését, hogy lehet-e ilyen rövid szolgálati időtartammal egyáltalán miniszteri szakmáról, miniszteri karrierről beszélni, vagy a miniszterként eltöltött időt helyesebb lenne inkább az „állapot” (ministerial condition) kifejezéssel jellemezni. Az idő rövidségének problémája ugyanis abban áll, hogy gyakorlatilag egyetlen miniszternek sincs lehetősége a saját területére hosszútávú hatást gyakorolni (Blondel [1985] p. 17.). Ez viszont felvethet nem csak kormányzati, hanem politikai rendszerbeli problémákat is: stabilizálódhat-e úgy egy politikai rendszer, hogy a benne folyó politika iránya potenciálisan négyévente változik. Saját kutatásomban ilyen távlatok elemzésére nem vállalkozom, arra keresem a választ, hogy a miniszterek mozgása milyen tendenciákat mutat a magyar esetben. A miniszterek hivatalban töltött ideje kapcsán azonban mindenképpen figyelembe kell vennünk azt a tényt is, hogy a parlamenti demokráciákban átlagban négy évesek lehetnek az egyes kormányzati ciklusok, tehát politikai váltógazdálkodást feltételezve, eleve nem beszélhetünk egy hosszú karrier lehetőségéről.

A kormányzati elittagok hivatali idejét intézményi, politikai és személyes hatások, körülmények egyaránt befolyásolhatják (Fischer-Dowding-Dumont [2012]). Összességében az egy-egy kormány számára biztosított potenciális hivatali időt intézményi szinten meghatározzák az egyes országok választási rendszerei, a kormányforma és a politikai rendszer típusa egyaránt. A politikai tényezők között számba kell venni a kormányzat típusát, hogy egypárti vagy koalíciós kormányban vizsgáljuk-e a hivatalban eltöltött időt; milyen kényszerek motiválják a kormányzati szereplőket, többségi, vagy kisebbségi kormányról van-e szó. Nemzetközi kutatások tanulsága szerint koalíciós kormányokban a miniszteri pozíció stabilabb, több kényszer befolyásolja ugyanis a partnereket egy miniszter leváltásakor és egy új delegálásakor. Ezek a kényszerek akár többkörös egyeztetési folyamatot is eredményezhetnek a partnerek között, ezért nem kevésbé fontos tényező a

pártpolitika, a pártok egymáshoz való viszonya, valamint a pártok belső viszonyainak ismerete: kinek a kezében van a kormánytagok delegálásának a joga, a pártvezető tagja legyen-e a kabinetnek, milyen hatással lehet a kormányzati munka a párt újraválasztási esélyeire.

A kormánytagok hivatalban töltött idejét a betöltött pozíció minősége is befolyásolja: stratégiaileg fontos tárcáknál az eddigi tapasztalatok szerint általában nagyobb a fluktuáció. Ezek a tárcák a koalíció alkotás szempontjából is meghatározók lehetnek: egy kisebb koalíciós partner megfelelő zsarolási potenciál birtokában el tudja nyerni valamelyik meghatározó tárca vezetési jogát. Ezen kívül a reformok megvalósításában szerepet játszó minisztériumokban nagyobb lehet a cserélődés. A pártok szempontjából fontos szempont az egyes minisztériumok által nyújtott megjelenési lehetőség, akár pozitív, akár negatív értelemben.

A politikai befolyásoló tényezők között kell megemlíteni a miniszterelnök szerepét a kormányalkotásban. Van-e befolyása, kinevezési jogosultsága a kormány tagjait illetően, ha igen, mi alapján választja ki a tagokat: politikai vagy szakmai tapasztalatok alapján? Melyik tárcát melyik párt kapja: a népszerű tárcát a többségi, a népszerűtlent a kisebbségi? Milyen teret enged a kormány összeállításában a koalíciós partnernek? Ezek az elemek mind meghatározó erővel bírnak a hivatalban töltött időre, ahogyan nem elhanyagolható tényező a kormány és az egyes miniszterek teljesítménye és népszerűsége sem.

A kormánytagok hivatalban eltöltött idejére nem csak intézményes, hanem személyes karakterjegyek is hatást gyakorolnak: az elittagok neme, életkora, iskolázottsági szintje tükrözi a társadalom elvárását az elittel szemben. Befolyásoló tényezőnek tekinthetjük a korábbi karrierutat, valamint a személyes, magánéleti eseményeket, akár a botrányokat is.

A politikusok és szakértők viszonyát az egyes kormányokban kétféle aspektusból is érdemes szemügyre vennünk. Az egyik a politika szintjén, döntően a minisztériumok élén megjelenő nem politikus (non-political, expert minister) miniszterek kormányzati pozícióba kerülésének magyarázata; a másik nézőpont pedig a magyar törvényekben is megjelenő politikai és szakmai, közigazgatási vezetési szintek szétválasztása a kormányzati döntéshozatalban.

A politikus mellett a szakértő miniszterek megjelenését már a korai kormányzati irodalom is leírja (Putnam [1976], Blondel [1985]), az újabb kutatások a témában pedig arra hívják fel a figyelmet, hogy az utóbbi húsz évben a szakértő miniszterek egyre nagyobb számban jelennek meg a kormányokban. Ez nem hagyja érintetlenül ennek az elitcsoportnak a szerkezetét, és hatással van a kormányzati munka minőségére is (Verzicelli-Cotta [2012]). Verzicelli egy tanulmányában arra is figyelmeztet, hogy az új jelenség kapcsán érdemes felülvizsgálni a korábban erre a kérdéskörre alkalmazott fogalmainkat, újraoperacionalizálni azok jelentéstartalmát (Verzicelli [2010]).

A vizsgálatok választ keresnek azokra a kérdésekre, hogy miért kerülnek be a nem politikus miniszterek a kormányokba, mi a szerepük a kormányzati döntéshozatalban, illetve kiválasztódásuk kapcsán hogyan változik meg miniszteri karrierút. A szakértő miniszterek nagyobb arányú kormányba kerülésének több oka lehetséges: egyrészt a modern világ, a modern technikai fejlődés és ebből következő komplex jelenségértelmezés teheti szükségessé speciális kompetenciákkal bírók kinevezését bizonyos szakterületekre. Ezen kívül a pártokba vetett bizalom csökkenése, a prezidenciálódó parlamenti rendszerekben megnövekvő miniszterelnöki hatalom nagyobb teret enged a kormányfőnek a pártokkal szemben a kormány tagjainak kiválasztásában, valamint az utóbbi időben a gazdasági válságkezelés időről-időre visszatérő feladatai is indokolhatják a szakminiszterek kinevezését a kormányba. Kétségtelen tény, és ezt látható a magyar esetben is, hogy egy politikailag kevésbé beágyazott miniszter, akinek cselekedeteit kevésbé mozgatja az újraválasztása, nehezebb terepen is bevethető, a társadalmilag nem támogatott átalakításokat jobban rá lehet bízni, az ő politikai tőkéje kevésbé erodálódik. Ezek a szempontok és a belőlük következő lépések nem maradnak hatástalanul a politikai rendszer egészére nézve, hiszen a korábban ismert és bejáratott kiválasztódási csatornák a politikai-, szűkebb értelemben vett kormányzati elitpozíciókba megváltoznak, már nem csak a hagyományos politikai karrier predesztinálhat a kormányzati poszt elnyerésére (Verzicelli [2012]).

A másik aspektusa a politika és szakértelem viszonyának a kormányzat közigazgatási szférával való kapcsolatára, a politikai és szakmai vezetők egymásra hatására koncentrál. A fő kérdés, amely a magyar viszonyok között is releváns, a

politizálódás, átpolitizálódás jelensége. Joel D. Aberbach és munkatársai az 1980-as évek elején történelmi dimenzióban vizsgálták a politikusok és a vezető köztisztviselők közötti viszonyrendszert hat nyugat-európai országban⁹ és az Amerikai Egyesült Államokban, amely alapján négy modellt vázoltak fel a politika és adminisztráció közötti lehetséges munkamegosztásra (Aberbach-Putnam-Rockman [1981] pp. 4-24.). A megközelítés érdekessége, hogy a szerzők a folyamatban közreműködőket mint a döntéshozatal két főszereplőjét vizsgálták (Aberbach-Putnam-Rockman [1981] p. 3.), akinek munkájuk tárgya ugyanaz, de a megközelítésük helyzetükből adódóan szükségképpen más (bureaucrats and politicians as policymakers).

Az első modell azt feltételezi, hogy a két szereplő viszonya egymástól teljesen elkülöníthető, a politikus csinálja a politikát, meghozza a szükséges döntéseket, az adminisztráció, a közigazgatás pedig végrehajtja azokat. A politikai és szakmai vezetőket illetően 2006-ig a magyar törvények is ezt a szemléletet tükrözték. Ez a felállás azonban a politikus és köztisztviselő ideáltipikus viszonya egymáshoz, a szerzők maguk is megjegyzik, -még Max Weberre is visszautalva-, hogy a gyakorlatban általában nem működik (Aberbach-Putnam-Rockman [1981] p. 5.).

A második jellemző viszonyrendszerben a politikusok és a közigazgatási szakemberek egyaránt részt vesznek a döntéshozatalban, de más-más szerepkörben. A politikusokat az érdekek és értékek mozgatják, míg a köztisztviselőket a tények és az általuk hordozott speciális tudás, neutrális szakértelem. A szereplőknek különböző motivációik vannak: a politikusokat a politikai racionalitás (political rationality), a köztisztviselőket az igazgatási racionalitás (administrative rationality) vezérli a döntéshozatali folyamatokban.

A harmadik modell alapján a politikus és a köztisztviselő egyaránt elkötelezett a politikai döntéshozatalban, azaz ebben a relációban már a közigazgatási szakember szerepe sem semleges a döntésekben. Tényleges tevékenységeik azonban különböznek: a politikusok a nagyobb, diffúz, nem feltétlen szervezett csoportok érdekeit próbálják becsatornázni a döntéshozatalba, innovatív megoldásokat keresve a problémákra, ideológiai és pártbeli meggyőződéseik alapján. A közhivatalnokok

⁹ Nagy-Britannia, Franciaország, az NSZK, Olaszország, Hollandia, Svédország

cselekedetei pedig elsősorban a szervezett érdekcsoportokra irányulnak, gyakorlati és pragmatikus megfontolások alapján menedzselve az ügyeket, törekedve a politikai egyensúly megtartására. Leegyszerűsítve azt is mondhatnánk, hogy a politikusok a nagyívű problémamegoldást adják feladatként az azt részletekre lebontó és megoldási terveket kidolgozó közigazgatás számára.

A negyedik modell hibrid, azaz a politikusi és köztisztviselői képességeket egyaránt felmutató vezetőké. A két szféra a minisztériumi munka folyamán átszővi egymást, különösen a magasabb rangú köztisztviselők szintjén. Példaként hozzák fel a szerzők erre a modellre azokat az országokat, ahol az átjárás természetes és lehetséges a politikai és a közigazgatási szféra között (pl. Franciaország vagy Japán). Hugh Heclo-ra utalva a szerzők ezt a fázist a politika bürokratizálódásának és a bürokrácia átpolitizálódásának folyamatával írják le (Aberbach-Putnam-Rockman [1981] p. 19.).

Ezeknek a modelleknek leírása és ismerete rámutat a politikai és a szakmai vezetői szint közötti kapcsolatrendszer bonyolultságára, és segít megéretni azokat a gyakorlatban nálunk is tapasztalható lépéseket, amelyek a közigazgatási államtitkári kar helyzetét jellemezték a vizsgált húsz évben.

A magyar kormányzati elit több mint húsz éves formálódását, benne a pártállami folytonosságot is vizsgálva érdemes tanulmányozni a dél-európai és közép-kelet-európai régió rendszerváltásainak hatását az elitre nézve (Tavares de Almeida et al [2003]). Olaszország a II. világháború után, Dél-Európa országai pedig az 1970-es években számolták fel diktatórikus rendszereiket és váltak demokratikus berendezkedésű államokká. A folyamatnak, éppúgy ahogy nálunk is része volt az elitcsere is. Érdekes tapasztalat az, hogy a dél-európai átmenetek során jellemzően kicserélődött a vezető kormányzati elit, az egyes országokban alig egy-két százalékban szolgáltak olyanok a rendszerváltás után, akik az előző rendszerben is a hatalmi elit részei voltak. Maga a kötet is reflektál rá, hogy a közép-európai régió átmenetei során ilyen mértékű elitcsere nem volt jellemző (Bermeo [2003] p. 208). Ez egyben azt is jelenti, hogy a kelet-közép-európai térségben a posztkommunista utódpartok jellemzően a későbbiekben is a politikai élet formálói maradtak (vö Raciborski [2007]), még ha jellemzően kisebb arányban is mint a korábbi időszakban. Ez egyben viszont felveti azt a kérdést, hogy lehet-e

rendszerjellemezőként tekinteni a rendszerváltás utáni egykori nómenklatúra elitre, illetve mit tudunk meg a nómenklatúra vizsgálatok kapcsán a magyar esetről ebben a tekintetben. Az átmenetek kapcsán megszületett esettanulmányok és az egyéb összehasonlító országtanulmányok (Blondel-Thiébaud [1991], Blondel-Müller-Rommel [1997], Blondel-Müller-Rommel [2001], Fettelschoss-Nikolényi [2009], Dowding-Dumont [2009]), segítenek a magyar miniszteriális elitről megszerzett tudást nemzetközi aspektusba helyezni, és megfigyelni, hogyan illeszkedik a térségbeli vagy az európai trendekbe a magyar kormányzati elit fejlődése.

A politikai elit rekrutációja és leírása kapcsán a magyar politikatudomány eddig inkább a parlamenti elitre koncentrált (Gazsó [1993], Ilonszki [2003, 2005, 2006, 2008, 2009]; Ilonszki-Kurtán [1999]). Emellett nyilvánvalóan nem a tudományos feldolgozás igényével jelentek meg az egyes politikusok életútjáról, karrierjéről szóló önálló kötetek (Debreczeni [1998, 2003, 2006], Szőnyi, [2004]).

Kifejezetten a magyar kormányzati elit vizsgálatára helyezi azonban a hangsúlyt Budapesti Corvinus Egyetem Elitkutató Központjának első kutatási eredményeit összefoglaló *Szakértők és pártemberek* című kötet (Ilonszki [2011]), amelyben az első felelős magyar kormány, az 1848-ban hivatalba lépett Batthyány-kormány működésétől kezdve történeti korszakonként kerülnek elemzésre a magyar miniszteriális elit jellemzői, köztük 2006-ig bezárólag a rendszerváltás utáni kormányok elittagjainak leírása is (Ványi [2011a]).

A rendszerváltás utáni magyar miniszterek kinevezési gyakorlatát, fluktuációját vizsgálja egy tanulmány (Ilonszki-Ványi [2011]), a rendszerváltás óta eltelt húsz év politikai intézményrendszeri váltoásaival összefüggésben. Az elemzés középpontjában az a kérdés áll, hogy miként befolyásolták a mindenkor kormányok és miniszterek helyzetét a politikai rendszer változásai, a politika professzionalizálódása hogyan hatott a miniszterek szelekciójára és deszelekciójára, valamint megkülönböztethetünk-e egymástól speciálisan politikus, illetve szakértő minisztereket.

A KUTATÁS SORÁN HASZNÁLT ELITFOGALOM DEFINIÁLÁSA

1. A kormányzati elit körülhatárolása

Az elitelméleti irodalomban használt számtalan definíció közül nehéz kiválasztani egy-egy kutatáshoz a legalkalmasabbat. A kormányzati elit fogalma a politikai elit részeként, annak definitív meghatározásából vezethető le. A politikai elit fogalmának megalkotásakor annak hatalmi és szervezeti aspektusát tartom meghatározónak, azaz a mindenkori a politikai elit a hatalom birtokosa, amely által arra felhatalmazott, hogy döntsön az országot érintő legfontosabb kérdésekben. A politikai elit lehatárolásában fontos szempont annak döntési és befolyásolási potenciálja.

Az elitelméleti szakirodalom alapján arra vonatkozóan, hogy ki tartozik bele az elitbe, nincs egységes, definitív meghatározás. Az elit fogalma az adott vizsgálat tárgyának, az adott tanulmány céljainak megfelelően változtatható (Putnam [1976] p. 14.). Ennek alapján értelmezésem szerint a politikai elitbe a politikai hivatalnokok, a törvényhozó és képviselői testületek tagjai, valamint a kormányzati tisztségviselők, akik hatalmukat választás vagy kinevezés útján gyakorolják, egyaránt beletartoznak. Ők azok, akik meghatározó befolyással rendelkeznek egy adott állam politikai döntéseire.

A kormányzati eliten a legtöbb esetben a miniszterelnököt és a minisztereket értik, elismerve azonban annak a lehetőségét, hogy nem csak ők kerülhetnek a vizsgálatok fókuszába. A miniszterek és a kormány tagjai kifejezések nem feltétlenül fedik le egymást, az utóbbi fogalom szélesebb értelemben magába foglalja a kormányzat miniszterek alatti vezető szintjeit is (Blondel [1985] p. 8.): az államtitkárokat, valamint azt a csapatot, akinek segítségével mindennapi munkáját a miniszterek végzik (Dogan [1989] p. 4.).

A magyar alkotmányos szabályozás alapján a kormánytag fogalom egyértelműen a miniszterelnökre és a miniszterekre terjed ki, a kutatásomban használt kormányzati elit fogalmát mégis kitágítottam a kormányzati döntéshozatalban jelentős szerepet betöltő politikai és közigazgatási államtitkárokra is. A magyar kormányzati elit tagjainak lehatárolásakor a vizsgált időszakban a

hatályos jogszabályokra, az Alkotmányra és az Alaptörvényre, valamint a kormánytagokra és az államtitkárokra vonatkozó törvényekre hagyatkozhatunk. A 2011. december 31-ig hatályos Alkotmányban és a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvényben a kormány tagjaiként egyaránt a miniszterelnök és a miniszterek kerülnek megnevezésre. A gyakorlati működést tekintve azonban vitathatatlanul a kormány részét képezik az államtitkárok is. Ezt támasztja alá, hogy a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásának és felelősségének törvényi szabályozását már az Alkotmány 1972-es módosítása is tartalmazta (az eredeti 1949-es sztálini alkotmány csak a minisztertanács elnökének és tagjainak felelősségéről szólt), és a rendszerváltás alkotmánymódosításai az Alkotmány ezen részét nem érintették.¹⁰ Az új alkotmány a kormány tagjainak meghatározásával összhangban már nem említi az államtitkárok jogállásának törvényi szabályozását, ezt azonban inkább a normaszöveg letisztításának tekinthetjük, és nem az államtitkárok kormányban betöltött szerepe leértékelésének. A jelenleg hatályos, 2010-ben elfogadott törvény¹¹ együtt szabályozza a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását.

A jogszabályok alapján a 2006-os kormányzati szerkezetátalakítási törvény bevezetéséig a mindenkori miniszterelnökök, miniszterek, politikai államtitkárok, közigazgatási államtitkárok és helyettes államtitkárok, illetve a 2006 és 2010 közötti ciklusban a kormányzati reform következtében kialakuló új struktúrában a kormánytagok mellett az államtitkárok és a szakállamtitkárok körét érdemes elemzés alá venni. A *Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről* szóló 1997. évi LXXIX. törvény¹², valamint a központi államigazgatási szervekről, valamint a *Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról* szóló 2006. évi LVII. törvény¹³ alapján a fenti pozíciók betöltői alkotják a legfelsőbb kormányzati döntéshozói kört.

¹⁰ Az 1949. évi XX. törvény 39. §-a szerint, a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, javadalmazását egy törvényben szabályozza az országgyűlés. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=94900020.TV (2011. június 30-ai letöltés) Mivel a disszertáció-tervezet írásának időpontjában (2011. nyár-ősz) a hatályos alaptörvény az 1949. évi XX. törvény, a szöveg további részében az Alkotmány kifejezés alatt ezt a törvényt értem. Amennyiben a 2010-ben elfogadott új alkotmány kerül említésre, azt következetesen új alkotmányként fogom megnevezni.

¹¹ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról. <http://www.nhh.hu/dokumentum.php?cid=9239>

¹² http://www.complex.hu/kzldat/t9700079.htm/t9700079_5.htm

¹³ <http://www.complex.hu/kzldat/t0600057.htm/t0600057.htm>

A konkrét kutatás azonban nem terjedt ki a helyettes államtitkárokra és 2006 után a szakállamtitkárokra az ebben a körben tapasztalható adathiány okán.

Az 1997-es törvény éles határvonalat húzott a politikai, illetve szakmai pozíciók között. A törvény II. Fejezete szól a politikai vezetőkről, a miniszterelnökről, a miniszterekről és a politikai államtitkárokról; III. Fejezete a Szakmai vezetőkről, a közigazgatási-, és helyettes államtitkárokról. A rendszerváltás idején elhatározott elveknek megfelelően a döntéshozó politikusok és a szakmai igazgatásért felelős vezetők feladat-és hatásköre jogszabályban meghatározott módon különült el egymástól. A politikai pozíciókat betöltő személyek képviselték egy-egy minisztériumban a politikai akaratot, valamint vállalták a döntések politikai következményeit. Ezen vezetők törvényileg elkülönített hatásköre mentesítette a szakmai vezetőket a politikai felelősségtől, azaz a mindenkori közigazgatási-, és helyettes államtitkárok munkája a szűken vett szakigazgatási munkára koncentrált. Ennek értelmében ideáltipikusan a szakmai vezetők kiválasztódásának egyenes útja a közigazgatási hierarchia lépcsőin való haladás lehetett. Az idő előrehaladtával azonban kormányváltások alkalmával a politikai szint egyre mélyebben hatolt be az igazgatási szférába; klasszikusan szakigazgatási pozíciónak tekinthető állásokat betöltő személyek cserélődtek, vélhetően politikai megbízhatósági alapon.

A 2006-os kormányzati reform értelmében az állami vezetők a miniszterelnök, a miniszterek, államtitkárok és szakállamtitkárok lettek. A változásnak köszönhetően a minisztériumokban megszűnt a kettős államtitkári vezetés: a korábbi politikai és közigazgatási államtitkári pozíció helyett egy államtitkár látta el a minisztert helyettesítő feladatokat, a korábbi közigazgatási szakmai vezetői szint megszűnt, a szakállamtitkári pozíció váltotta fel a korábbi helyettes államtitkárokat. Ebben az esetben a feladat-és hatáskör nagyjából megegyezett a korábbi pozícióéval.

A törvényi meghatározások alapján tehát a magyar rendszer a politikai és közigazgatási államtitkárokat a kormányzat részének tekinti, ezért mindenképpen indokolt volt ezen pozíciók és az ezeket betöltő személyek bevonása a vizsgálatba; és bár a közigazgatási államtitkárok definitíve szakmai vezetők, a kormányzati döntéshozatalban betöltött szerepük, valamint a fentebb vázolt átpolitizálódás

jelensége személyüket illetően szintén megerősítette karrierútjuk elemzésének fontosságát.

2. A kutatás során használt kormány fogalom meghatározása

A magyar alkotmányos szabályozás alapján a kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg, megbízatása az új választásokig vagy a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséig tart¹⁴. A kormányzatra vonatkozó politikatudományi kutatásokban nemzetközileg elfogadott sztenderdek alapján ettől némileg eltérő a kormány hivatali idejének meghatározása, a kormányzati ciklusok ennek alapján kerültek meghatározásra a saját kutatásomban is. Politikatudományi értelemben új kormányról beszélünk (Müller-Strom [2000] p. 12.; Woldendorp et al. [2000] p. 10.)

- új választások után felálló kormány esetében;
- ha megváltozik a miniszterelnök személye;
- ha megváltozik a kormány pártösszetétele.

A miniszteriális elit adatait tartalmazó adatbázisba ennek megfelelően a rendszerváltás utáni időszakra vonatkozóan a kilenc kormány tagjainak adatai kerültek felvételre. Antall József 1993-ban bekövetkezett halála után került a miniszterelnöki pozícióba Boross Péter; a 2002-2006 közötti parlamenti ciklusban pedig politikai okok vezettek a miniszterelnök-váltáshoz, Medgyessy Péter 2004 nyarán bekövetkezett lemondásához és Gyurcsány Ferenc miniszterelnökké való kinevezéséhez, ami magával hozta a kormány átalakítását is. A 2006-2010 közötti parlamenti ciklusban három kormányzat regnált: Gyurcsány Ferenc két kormányt, egy többségit és egy kisebbségit vezetett, miniszterelnöki pozíciójáról való lemondása után Bajnai Gordon töltötte be 2009. április 14-től 2010 májusáig a kormányfői posztot.

¹⁴1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 33. § (5) és 33/A §; Magyarország Alaptörvénye 16. cikk (8) és 20 cikk (1).

A KUTATÁS MÓDSZERTANA

1. Az empirikus adatokat tartalmazó adatbázis

A Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet Elitkutató Központja keretén belül folytatott kutatások során készült el az az adatbázis, amely a magyar kormányzati elit tagjainak eddigi legteljesebb adatfelvételén alapul egy hosszú történelmi időtávlatban, a XIX. század közepétől a napjainkig. Az adatbázis lehetővé teszi a mindenkori miniszteriális elitek történelmi leírását, viszonyainak részletes elemzését. (*Magyar Miniszteri Adatbázis*)

A kormányzati elit adatainak felvétele során rögzítésre kerültek történelmi, szociológiai, politikatudományi szempontból egyaránt relevánsnak tekinthető adatok:

- nem
- kor
- iskolai végzettség jellege, iránya;
- családi adatok (apa foglalkozása, család politikai múltja);
- betöltött pozíció;
- kinevezés helye;
- adott pozícióban eltöltött idő;
- kinevezés előtti foglalkozása;
- pártkötődés;
- politikai múlt;
- politikán kívüli tevékenység.

Az adatok egy SPSS adatbázisban kerültek rögzítésre, amelynek segítségével lehetővé vált a több száz adat kezelése, és különböző szempontú elemzése. Az Elitkutató Központ keretein belül elkészült adatbázisban a mindenkori kormányzati elit tagjaiként a miniszterelnökök, miniszterek, valamint a politikai-és közigazgatási államtitkárok adatai kerültek rögzítésre.

A rendszerváltás utáni miniszteriális elitre vonatkozóan magam is elkészítettem egy szintén SPSS alapú adatbázist, amely a fentiekhez képest tartalmaz kiegészítő adatokat is. Ebben egyrészt 2006-ig szerepelnek a helyettes államtitkárok fellelhető adatai is, másrészt az adatbázisban részletesen rögzítésre került az elittagok kinevezés előtti szakmai múltja, valamint a pártállamban betöltött nómenklátúra pozíciója, és ahol fellelhető volt, az egykori MSZMP és KISZ tagság is. Az elemzések során mindkét adatbázis felhasználásra került.

Az elkészült adatbázisokban közös, hogy jelen állapotukban a 2010 májusában lezáródó kilenc kormányzati periódus elittagjainak adatait tartalmazzák azok publikus, nyomtatásban megjelent, illetve az Interneten fellelhető életrajzaik alapján. A modern, rendszerváltás utáni kormányzati elittagokra vonatkozóan a nagyobb terjedelmű adatbázis (*Kiegészítő Miniszteri Adatbázis*) összesen 634 adatsort tartalmaz 2010 tavaszáig bezárólag.

Az adatbázisban rögzített életrajzi-és karrieradatok forrása az 1990 és 2006 között regnáló kormányok esetében alapvetően a tisztségviselői almanachok voltak (Dr. Kajdi-Dr. Marinovich- Dr. Müller [1994], Dr. Kiss-Tóth-Dr. Müller- Dr. Lóránt [1998], Ughy [2006], Dr. Kovács [é.n.]). Azokról a rendszerváltás utáni kormányokról, amelyekről nem állt rendelkezésünkre tisztségviselői almanach, az adatokat a Magyarország kormányai 1848-2004 című kötet (Bölöny-Hubai [2004]) miniszteri életrajzai, valamint az interneten publikált, nyilvánosan elérhető életrajzok alapján dolgoztuk fel. Az empirikus adatokat tartalmazó adatbázis lehetővé teszi az adatok széleskörű elemzését. Az egyes kormányok külön-külön is elemezhetők, de lehetőség van a közös lekérdezésre is, ezáltal összehasonlító megállapítások megfogalmazására.

A KORMÁNYSZERKEZET VÁLTOZÁSAI A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN

Ahhoz, hogy teljesebb képet tudjunk alkotni a rendszerváltás után formálódó kormányzati elitről, érdemes megvizsgálni azt a szerkezeti keretet, amelyben a kormánytagok tevékenységüket végezték, végzik. A mindenkor kormány szerkezet ugyanis alapvetően befolyásolja a kormányzati munkát, meghatározza az egyes tagok működési, döntési jogkörét, lehetőségeit, és nem utolsósorban hatással van a kormánytagok kiválasztásának folyamatára is. Ahogyan lentebb bemutatásra kerül, a kormányzati filozófia megváltozásával létrejövő új kormányzati alapszerkezet nyomán más-más típusú „személyzet” kapott helyet az egyes kormányokban 1990 és 2010 tavasza között.

1. A kormány helye a politikai intézményrendszerben a rendszerváltás előtti években

A rendszerváltáskor kialakult kormányzati alapszerkezet megértéséhez érdemes egy rövid áttekintést adni az államszocialista rendszer kormányzati viszonyairól és a rendszerváltás átmeneti időszakában végbemenő fokozatos átalakulásáról. Elfogadva Müller György álláspontját (Müller [1991]), 1987 volt az az utolsó év, amelyben a „klasszikus” egypárti rendszernek megfelelő állam-és kormányzati struktúrában működött a végrehajtó hatalom és a magyar államigazgatás. Az ezt követő reform-és átmeneti időszak viszont számtalan olyan változást hozott, amelyekre a rendszerváltás utáni kormányok is alapozni tudtak a kormányzati szerkezet kialakításakor (Szilvásy [1998]).

Az egypárti irányítású politikai berendezkedéssel bíró kelet-közép-európai országokban a nyugati polgári demokráciákhoz viszonyítva egy sajátos kettős irányítási struktúra érvényesült. A népi demokráciák látszólag demokratikus legitimációs alapját a törvényhozó testületek által elfogadott alkotmányok adták, amelyek tényleges tartalmukban megfogalmazták ugyan a hatalommegosztás elvét,

a rendszer korlátaival illeszkedő szabadságjogokat is biztosítottak¹⁵, a mindennapi gyakorlati működés során azonban messze álltak ezen elvek tényleges megvalósításától. A rendszerváltást megelőzően az 1972. évi I. törvénnyel módosított Alkotmány¹⁶ szabályozása alapján épült fel a magyar államberendezkedés. Az alaptörvény deklarálta Magyarország népköztársasági államformáját, szocialista államiségét, valamint az egypárti hatalomgyakorlást: „A munkáosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje.” (1972. évi I. törvény, 3. §) Ez az egy párt központi irányítás határozta meg a kormány helyzetét is a népköztársaság hatalmi ágainak rendszerében. A kormány, hivatalos nevén Minisztertanács mint testület, a hatalommegosztás klasszikus elveinek megfelelően az országgyűlésnek tartozott felelősséggel, munkájáról a törvényhozás felé beszámolási kötelezettsége volt. A testületi felelősség mellett kormánytagok egyenként is felelősek voltak az Országgyűlésnek, azaz tevékenységükről kettős beszámolási kötelezettségük volt.¹⁷

A kormány tagjaiként az Alkotmány a Minisztertanács elnökét, az elnökhelyetteseket, az államminisztereket, a minisztériumokat vezető minisztereket és az Országos Tervhivatal elnökét, valamint 1983-tól a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökét nevesítette. A tagokat az Elnöki Tanács javaslatára az Országgyűlés választotta meg és mentette fel. A politikai rendszeren belül az Alkotmány 35. paragrafusa (1972. évi I. törvény) alapján a Minisztertanács elsődleges feladatköre a végrehajtási funkció gyakorlása (a törvények és törvényerejű rendeletek végrehajtása) volt: a társadalmi rend és az állampolgárok jogainak védelme, a minisztériumok és állami szervek irányítása, a népgazdasági terv kidolgozása, valamint ezen kívül tudományos és kulturális fejlesztések irányának

¹⁵Szemléletes példája ennek, hogyan a magyar 1972-es alkotmányszöveg az alapvető szabadságjogokat illetően fogalmaz: **64. §** A Magyar Népköztársaság a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően [kiemelés tőlem_VÉ] biztosítja a szólásszabadságot, a sajtószabadságot és a gyülekezési szabadságot.

¹⁶1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről.

¹⁷Némileg előre haladva a felelősség kérdéskörénél érdemes megjegyezni, hogy bár az alkotmányos szabályozás alapján az államtitkárok nem voltak tagjai a kormánynak, hasonlóan a kormánytagokhoz, Minisztertanács és az Országgyűlés felé irányuló felelősségük az alaptörvény 39. § (2) szakaszában rögzítésre került. „A Minisztertanács tagjai és az államtitkárok a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek felelősek: tevékenységükről kötelesek a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek beszámolni.” Id: 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről.

meghatározása, a szociális-és egészségügyi ellátási rendszer biztosítása, nemzetközi szerződések megkötése. Ezen tevékenységi körei gyakorlása során a Minisztertanács, annak elnöke, tagjai valamint az országos szerv vezetésével megbízott államtitkárok is, rendeletalkotási joggal rendelkeztek a jogszabályi hierarchiának megfelelően.¹⁸ A korszak jogalkotási viszonyait tekintve¹⁹ a kormány és a kormánytagok ilyen széles körének jogalkotási jogosítványa egy meglehetősen erős pozíciót biztosított a kormánytagok számára a mindennapi élet, illetve tevékenységek szabályozására 1987-ig, a jogalkotási törvény (1987. évi XI. törvény) megalkotásáig. Ebben a törvényben ugyanis taxatív felsorolásra kerültek azok a tárgykörök, amelyeket törvénnyel kell szabályozni, így az Elnöki Tanács és a Minisztertanács jogalkotási jogköre leszűkült az e törvény által behatárolt területekre. A relatíve erős jogalkotási szabadságot ezt megelőzően is lényegesen erősebben korlátozta az egypártrendszer működési logikájából eredő pártirányítás. A mindenkor kormányok a gyakorlatban a szó eredeti értelmében végrehajtó szerepet töltöttek be az államszocialista politikai rendszerben, hiszen a tényleges döntési jogköröket a Magyar Szocialista Munkáspárt birtokolta, az ország működéséhez szükséges legfőbb döntések a párt vezető testületeiben születtek meg, az egyéb állami szervek csupán ezen döntések végrehajtásában játszottak szerepet. A Minisztertanács esetében fokozottan érvényesült a pártirányítás, hiszen három kulcsfontosságú tárca, a belügy, a külügy és a honvédelem területe is közvetlenül az MSZMP irányítása alatt állt. Az egyéb ágazati minisztériumok esetében is érvényesült az az elv és eljárás, hogy az egyes tárcák tulajdonképpen az MSZMP megfelelő fórumain megszületett döntéseket öntötték rendeleti formába (Müller [1991] p. 1066., Sári [2005.] p. 321.). Jól érzékelteti a kormány és az állampárt összefonódását az a tény is, hogy a

¹⁸ A jogszabályi hierarchiának való megfelelés értelmében a Minisztertanács rendelete nem lehetett ellentétes a törvénnyel és az Elnöki Tanács által alkotott törvényerejű rendelettel, a Minisztertanács elnökének rendelete nem lehetett ellentétes a fent jelzett magasabb rendű jogszabályokkal és a Minisztertanács rendeletével, a miniszter rendelete nem lehetett ellentétes a Minisztertanács elnökének rendeletével és a törvénnyel és a törvényerejű rendelettel, és hasonlóan az előzőekhez, az államtitkárok rendelete sem lehetett ellentétes a miniszteri rendelettel és a felette álló jogszabályokkal.

¹⁹ Jelen írásnak nem feladata elemezni az államszocialista korszak törvényhozási aktivitását, de mindenképpen jelezni kell, hogy a korszakban a társadalmi viszonyok szabályozása elsősorban nem az Országgyűlés alkotta törvények által történt. A döntések az állampárt központi szerveiben születtek és ezen döntések kerültek kisebb mértékben törvényekben, nagyobb arányban pedig az Elnöki Tanács által kiadott törvényerejű rendeletekben, valamint a kormány tagjainak rendeleteiben megfogalmazásra.

Minisztertanács mindenkori elnöke tagja volt az MSZMP legfőbb döntéshozó testületének, a Politikai Bizottságnak.

Az államszocialista rendszer kormányai testületi szervként értelmezhetők: a kormánytagok közti viszony hierarchikus és a kormány működését a polgári demokráciákban elsődleges felelősség-felelősségre vonhatóság helyett, - mivel a tényleges döntési kompetenciák hiányában az alkotmányban rögzített felelősség csak névlegesen működhet -, a testületiség értéke, a döntések megszületésének testületi jellege alapozza meg. A döntések megszületésében a tagokat egyenlő szavazat illette meg, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata döntött (Sári [2005] p. 327.). A kormányfőt ez a döntő szavazat, valamint a testületvezető szerepe emelte ki a miniszterek közül, ennyiben „első az egyenlők között”, egyéb megkülönböztetett jogállást közjogilag nem élvezett.

A rendszerváltás előtti kormánystruktúrát illetően két általános jellemzőt érdemes még megemlíteni: az egyik az, hogy a minisztériumi szervezetrendszer, az uralkodó ideológiához illeszkedően a klasszikus tárcákon túl (belügy, külügy, honvédelem, igazságügy, pénzügy) a termelési ágazatokhoz igazodva került kialakításra²⁰. A másik, szintén az államszocialista rendszer működési logikájából következő jellemző pedig az, hogy a kormányok nem kötődtek szorosan a parlamenti választásokhoz. A kormány, mint végrehajtó hatalmi ág és intézmény személyi összetételében is elsősorban a párttól függött, a Minisztertanács tagjainak rekrutációja és miniszteri karrierje az MSZMP szándékainak, aktuális belső hatalmi viszonyainak megfelelően alakult. A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény alapján a tagok megbízatása alapesetben az új Minisztertanács megválasztásáig tartott, de az egyes kormánytagok megbízatása lemondás, felmentés és visszahívás útján is megszűnhetett egészen 1989-ig, amikor egy törvénymódosítással (1989. évi VIII. törvény) a megszűnés esetei kiegészültek a

²⁰ Az 1987. évi VII. törvény a Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolásáról a következő minisztériumokat nevesíti: Belügyminisztérium, Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Ipari Minisztérium, Kereskedelmi Minisztérium, Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium, Közlekedési Minisztérium, Külügyminisztérium, Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium, Művelődési Minisztérium, Országos Tervhivatal, Pénzügyminisztérium, Szociális- és Egészségügyi Minisztérium.

bizalom megvonással, köszönhetően a demokratikus átmenet során kialakult parlamenti felelősség felértékelődésének. Ezt megelőzően a mindenkori kormány és annak tagjai hivatali idejére az MSZMP-n belüli politikai kurzusváltások nyomták rá bélyegüket (Sári [2005] p. 321.).

Ezen az alapszerkezeten az MSZMP Központi Bizottságának 1988. november 22-ei határozata változtatott érdemben, amelyben kijelentették, hogy az MSZMP elismeri az Országgyűlés kizárólagos törvényhozó szerepét és a Minisztertanács önállóságát a kormányzati munkában. Szintén ebben a határozatban fogalmazták meg a korábban már említett minisztériumok közvetlen párirányításának megszüntetését, valamint a párt-és állami testületek párhuzamosságának felszámolását is (idézi Wiener [é.n.]). A párthatározat utat nyitott a független kormányzati munkának. A továbbiakban a rendszerváltás átmenetének folyamatában megszületett törvények fokozatosan megerősítették a kormány szerepét, helyzetét az újonnan formálódó politikai rendszerben, hiszen az átmenet levezényléséhez és az ezzel járó megnövekedett feladatok teljesítéséhez szükség is volt egy megerősített jogosítványokkal bíró, szerkezetében és döntési jogosítványaiban is megreformált végrehajtó hatalmi szervre. Bár az eredeti cél 1988-ban még nem ez volt, de 1990-re a háttérben zajló tárgyalásos átmenet következtében elinduló reformfolyamatok eredményeként egy többé-kevésbé letisztult, átlátható, független struktúra keretében zajlott a kormányzati munka.

A kormány szerkezeti felépítésében már 1987-88-tól megfigyelhetők változtatások. A hatékonyabb kormányzati munkavégzés céljával már a Grósz-kormány, de különösen a Németh-kormány²¹ időszakában olyan átalakítások kerültek bevezetésre, amelyek legfeltűnőbb eredménye a kormányzati széttagoltság megszüntetése, a miniszterelnök-helyettesek és kormánybizottságok számának és önálló hatásköreinek csökkentése, majd idővel megszüntetése lett (Müller [1991] p. 1067.). A kormány által meghatározott feladatokra létrehozott kormánybizottságok, és az ezeket vezető miniszterelnök-helyettesek az 1980-as évek végéig ún. „kis kormányokat” alkottak a Minisztertanácson belül; a kormánytagok rendeletalkotási lehetősége, illetve az egyes kormánybizottságok saját területükre vonatkozó

²¹ Grósz-kormány hivatali ideje: 1987. június 25. - 1988. november 24.; a Németh-kormány hivatali ideje: 1988. november 24. - 1990. május 23.

hatásköri jogosultságai megteremtették annak a lehetőségét, hogy egyes szakterületekre vonatkozóan a testületi kormányzást kikerülő szabályozások lépjenek életbe. A politikai átmenet során a kormány államszervezetben és a politikai döntéshozatalban megváltozott helyzete megkövetelte ezen kis, önálló hatalmi centrumok felszámolását, a kormány egységes döntéshozatali eljárása feltételeinek biztosítását. Az 1989. október 23-án kihirdetésre került alkotmánymódosítás (1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról) a Minisztertanács tagjaiként már csak a Minisztertanács elnökét, az államminisztereket és a minisztereket nevezte meg.

A rendszerváltás után 1990-ben megválasztott országgyűlés egyik első döntése volt a kormányzati struktúra további egyszerűsítése, melynek alapján a Minisztertanács (kormány) - megváltozott elnevezéssel-, miniszterelnökből és miniszterekből áll²², valamint az Alkotmány lehetőséget ad tárca nélküli miniszterek kinevezésére is (1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról).²³

2. A kormány helye a politikai intézményrendszerben a rendszerváltás után (1990-2010)

A kormány helye a politikai intézményrendszerben a demokratikus átmenet folyamatában a korábbiakhoz képest alapvetően megváltozott. Az új demokratikus rendszerben a döntéshozatal centruma a Parlamentbe helyeződött át, és a „tudatlanság fátyla” alatt tárgyaló politikai csoportok vélt vagy valós félelemből úgy készítették elő a demokratikus átmenetet, hogy a nyugat-európai mintákhoz képest a végrehajtó hatalmi ág, a kormány jogosítványait a törvényhozással szemben meglehetősen szűkre szabták²⁴. (Körösi [1998, 2006]) Ezzel együtt is azonban a pártállami időszakhoz képest, - tulajdonképpen már az 1980-as évek végétől-, a

²² Ezen a kormányösszetételén csak az Országgyűlés által 2010. május 20-án elfogadott alkotmánymódosítás változtatott (Az Alkotmány 2010. május 25-ei módosításáról). Erről bővebben a későbbiekben lesz szó.

²³ A törvényt az Országgyűlés 1990. május 9-én fogadta el és 1990. május 16-án került kihirdetésre.

²⁴ Alkotmányos rendszerünk a kormányt korlátozó fékjei: széles jogalkotási tárgykör biztosítása az országgyűlésnek, erős Alkotmánybírósági jogkörök, a kétharmados döntést igénylő törvények nagy száma, meghatározott hivatalok és testületek tagjainak megválasztásához az Országgyűlés kétharmados támogatása, a kormánynak nincs joga a Parlament feloszlására.

kormány politikai pozíciói megerősödtek. Az új rendszerben a kormány már nem csak a felsőbb utasítások, párthatározatok szimpla végrehajtója, hanem a demokratikus politikai berendezkedés működési logikájának megfelelően, a politika aktív alakítója. A rendszerváltás tárgyalásos folyamatában résztvevő ellenzéki csoportok a politikai rendszer átalakítása során minél egyértelműbben el akartak távolodni a pártállam politikai berendezkedésétől, ami a kormány tekintetében egy átlátható, kevésbé hierarchizált, felesleges hatásköri párhuzamosságok nélkül létrejövő testületet jelentett, de a leginkább preferált nyugat-német kancellári minta alapján, a miniszterelnök kiemelkedő kormányfői, vezető szerepével.

A parlamentáris berendezkedésnek megfelelően a kormány az országgyűlésnek felelős. A fentebb már idézett 1989. évi VIII. törvény, amely lehetőséget adott a parlament tagjainak a kormány mint testület, illetve annak egyes tagjai ellen is a bizalmatlansági indítvány benyújtására, tulajdonképpen egy köztes út volt az intézményrendszer átalakításában a normál, az egyes miniszterekre kiterjedő bizalmatlanság és a konstruktív bizalmatlanság intézménye között: a törvény alapján ugyanis *„A képviselők legalább egyötöde a Minisztertanáccsal vagy valamely tagjával szemben írásban bizalmatlansági indítványt nyújthat be. A Minisztertanács elnökével szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Minisztertanáccsal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni.”* (1989. évi VIII. törvény, 1. §) Ennek alapján az országgyűlés által felelősségre vonhatók az egyes miniszterek és a kormányfő is, de a kormányfőtől megvont bizalom egyben a kormány mint testület megbízatásának is a végét jelenti.

Ezt a helyzetet az Alkotmány 1990. júniusi módosítása (1990. évi XL. törvény) változtatta meg a konstruktív bizalmatlanság egyetlen bizalmatlansági intézményeként történő meghagyásával. Ennek alapján a miniszterektől egyenként a törvényhozás a bizalmat nem vonhatja meg, a képviselők egyötöde csak a miniszterelnökkel szemben nyújthat be bizalmatlansági indítványt, amelyben egyben megjelöli az új miniszterelnököt is. Ezzel a megoldással a kormányfő és a kormánytagok kormányzati karrierje végképp összefonódik, hiszen a miniszterelnök parlament általi elmozdítása egyben kormányának végét is jelenti. Más tekintetben viszont az egyes kormánytagok kikerülése a parlamenti bizalmatlansági körből erősíti is a mindenkori kormányfő helyzetét a kormánytagokkal szemben, hiszen a

miniszterek pozíciójukat a miniszterelnök bizalma alapján nyerik el, azaz külső hatalmi tényező, egy másik politikai intézmény a kormány összetételét nem tudja a kormányfő hatáskörén kívülről befolyásolni. Az Alkotmány ilyen irányú módosítása is jelezte a kormány és a miniszterelnök megváltozott státuszát a politikai rendszerben.

A konstruktív bizalmatlanság elvének bevezetése mellett a kormány tagjainak megválasztása is a végrehajtó testület és a német mintának megfelelően a miniszterelnök megerősített státuszát igazolja a közjogi rendszeren belül. Az 1990 májusától és 2010 májusáig tartó húsz éves idő intervallumban a kormány tagjait illetően nagyobb horderejű alkotmányos változtatásra csak a második Orbán-kormány megalakulása előtt került sor a miniszterelnök-helyettesek kinevezésének Alkotmányba iktatásával. (Az Alkotmány 2010. május 25-ei módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.)

Az 1990. évi XXIX. törvény szabályozta az Alkotmányban a kormánytagok megválasztásának módját: ennek alapján a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja egyszerű többséggel, a miniszterelnök megválasztásával egy időben dönteni kell a kormányprogramról is. Ezen aktus után kerül sor a miniszterek kiválasztására, akiket a kormányfő javaslata alapján a köztársasági elnök nevez ki és ment fel. A miniszterek felmentésének módja is jól szemlélteti a miniszterelnök és az egyes kormánytagok közötti hangsúlyos alkotmányos különbséget: a miniszterek hivatali pozíciója egyértelműen kötődik a miniszterelnök személyéhez. Egyrészt a kormányfő lemondása, halála, az ellene benyújtott sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvány automatikusan magukkal vonják a miniszterek hivatali idejének végét is, másrészt pedig egy-egy miniszter felmentésére minden esetben a miniszterelnöknek kell javaslatot tennie a köztársasági elnöknek, még akkor is, ha a miniszter saját maga kérte a pozíciójából történő felmentést. Lényegében tehát a miniszterelnök pozíciója –a konstruktív bizalmatlanság intézményét is beszámítva-, alkotmányosan stabilan beágyazott, miniszterei sorsa, politikai pályája viszont a kormányfőhöz kötött.

Ez az alkotmányos helyzet nem teremtett hierarchikus viszonyt a kormánytagok között, mivel az Alkotmány 33. §-a alapján a Kormány a miniszterelnökből és miniszterekből áll. Ezen a viszonyrendszeren a 2010 májusában elfogadott

alkotmánymódosítás (Az Alkotmány 2010. május 25-ei módosításáról) változtatott a miniszterelnök-helyettes pozíciójának megnevezésével, alkotmányos szintre emelve a miniszterelnök-helyettes státuszát. Az alkotmányszövegbe nem lehetőségként, hanem szabályként került bele a miniszterelnök-helyettes kijelölése a miniszterek közül. Az eddigi gyakorlathoz és szabályozáshoz képest, - amely ugyancsak az Alkotmány alapján a miniszterelnök helyettesítési jogköröket egy, a kormányfő által kijelölt miniszterre bízta-, a kormány szerkezetébe a miniszterelnök és a miniszterek közé bekerült egy közbülső szint, amely alkotmányos alapon kiemelt egy-egy minisztert vagy minisztereket a kormány tagjai közül, hierarchikus viszonyt teremtve ezzel a mindenkori miniszterek között. A miniszterelnök-helyettes kiemelkedése azonban tényleges szervezeti-irányítási szinteket nem keletkeztetett a miniszterek között, az alkotmánymódosítással ilyen jellegű feladatok nem kerültek a miniszter-helyettesi pozícióhoz meghatározásra, ezért a miniszterek 1990 óta deklarált egyenrangúsága alkotmányos szinten nem változott meg 2010-ben sem (Müller [2010]).

A miniszterek egyenjogúságának kérdése tekintetében érdemes megvizsgálni a tárca nélküli miniszterek helyzetét is a kormányban. A magyar kormányzat történetben nem új keletű ez a pozíció, a dualizmus idején 1868-1917 között a horvát-szlavón-dalmát ügyek intézésére neveztek ki tárca nélküli minisztereket a kormányba, majd 1917 után változatos feladatkörökre növekedő számban kerültek kinevezésre tárca nélküli miniszterek. Átmenetileg 1947-ig a II. világháború után is neveztek ki meghatározott feladatokra tárca nélküli minisztereket (Müller [2008] p. 132., Wiener [é.n.]). A pártállam idején némileg hasonló funkciót töltöttek be a kormányokban az államminiszterek, amennyiben nem konkrét tárcák élére, hanem meghatározott feladatok ellátására kaptak megbízást, de ezek kiemelt alkotmányos helyzete²⁵ nem hasonlítható a rendszerváltás utáni tárca nélküli miniszterek közjogi helyzetéhez (Müller [2008] pp. 115-118).

A rendszerváltás után az 1990. májusi alkotmánymódosítás tette indirekt módon lehetővé ismét a tárca nélküli miniszterek kinevezését. Az 1990. évi XXIX. számú

²⁵ Az 1980-as években hatályos Alkotmány felsorolása alapján az államminiszteri tisztség megelőzi a minisztereket, ahogyan az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmányszövegben is. Ráadásul az államminiszternek Alkotmányban is megfogalmazott miniszterelnök helyettesítési jogköre is volt. 1989. évi XXI. törvény: „A Minisztertanács elnökét az általa kijelölt államminiszter helyettesíti.”

törvény alkotmánymódosítása alapján az Alkotmány 33. §-ban a tárca nélküli miniszterek nem kerülnek a kormány tagjaiként külön soron felsorolásra. Megnevezésük a miniszterek feladatának leírásánál, a 37. §. (2) szakaszában kerül elő: *„A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. A tárca nélküli miniszterek ellátják a Kormány által meghatározott feladataikat.”* (1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya). A tárca nélküli miniszterek nem rendelkeznek egy konkrét tárca fölött, kinevezésük többnyire egy konkrét feladat ellátására, vagy kormányzati szervek feletti felügyelet gyakorlására történt, történik. A tárca nélküli miniszterek helyzete a kormányban az egy-egy tárca élére kinevezett miniszterekkel egyenrangú, az Alkotmány vertikális hierarchiát nem állapít meg közöttük. A különbség tulajdonképpen az államigazgatási ágazat, szerv, illetve a hozzá tartozó apparátusok vezetésében rejlik. A tárca nélküli minisztereknek alapesetben nincs saját hivatali szervezetük, munkájukat a 2010-es átalakításig a Miniszterelnöki Hivatal szervezetrendszerén belül kialakított kis létszámú hivatalnokcsoport segítette.²⁶ A második Orbán-kormány új típusú kormányzati szervezetrendszerében Semjén Zsolt, nemzetpolitikaért felelős miniszterelnök-helyettes, tárca nélküli miniszter és titkársága a Miniszterelnökséghez lett szervezetiileg besorolva, a Semjén Zsolt által felügyelt Nemzetpolitikaért Felelős Államtitkárság viszont szervezetiileg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium alá tartozik.

A tárca nélküli miniszterek közjogi státusza a miniszterelnök stratégiai, kormány szervezési, átalakítási mozgástere szempontjából mutat eltérést a saját portfólióval rendelkező miniszterekhez képest. Az Alkotmány értelmében ugyanis a mindenkor minisztériumi struktúrát külön törvényben kell szabályozni, tehát azt az országgyűlésnek jóvá kell hagynia. Bár a gyakorlati működés eddig azt mutatta, hogy a kormányzó pártok alkotta parlamenti többség ezt eddig mindig elfogadta, ez nem változtat azon a tényen, hogy a kormány működési struktúrájához parlamenti

²⁶ Kivételt képez ez alól az első Orbán-kormány idején a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter (Kövér László majd Demeter Ervin) háttérszervezete, hiszen ebben az időszakban ennek a területnek saját politikai államtitkára (Demeter Ervin majd Simicskó István) is volt. Egy rövid időszakra tehát ez a terület megindult az önálló minisztériummá való fejlődés útján, bár a kormányzati ciklus végére sem lett azzá.

jóváhagyás szükséges. Amennyiben ezen egy adott kormányzati cikluson belül bármilyen változtatást kíván tenni a kormányfő, azt törvénymódosítás formájában szintén jóvá kell hagynia a parlamentnek. A tárca nélküli miniszterek számának, feladatkörének meghatározása viszont nem esik ilyen kötelezettség alá, erről a miniszterelnök a 2006-os kormányzati reformig saját jogán és hatáskörén belül dönthetett. A státustörvény ugyanis maximálta az egy kormányba kinevezhető tárca nélküli miniszterek számát (2006. évi LIV. törvény 29.§) oly módon, hogy az nem haladhatja meg a tárcát vezető miniszterek számának egyötödét. A törvénnyel tehát némileg szűkült a kormányfő mozgástere a tárca nélküli miniszteri pozíciókat illetően, - azzal a megjegyzéssel, hogy a szabályozás szerint a tárcát vezető miniszterek számának növekedése magával hozza a kinevezhető tárca nélküli miniszterek számának növekedését is. [Müller [2008] pp. 292-293.) Az 1994 óta kialakult gyakorlat azonban inkább azt mutatta, hogy ezzel az eszközzel a mindenkor miniszterelnökök nem élnek vissza, a tárca nélküli miniszterek száma nem növekedett jellemzően egyik kormányzati ciklusban sem, nem vált a „gondoskodó partonázás” (Körösi [1996] p. 42.) részévé.

Az Antall-kormány megalakulása óta két esetben a parlament átmenetileg magához vonta a tárca nélküli miniszter kinevezésének jogkörét, és meghatározott feladatra kötelezővé tette kinevezését. Az első ilyen időszak 1990-1995 között volt, amikor a Duna-gate ügy²⁷ kapcsán módosításra került az állambiztonságról szóló korábbi törvényerejű rendelet, és az 1990. évi LI. törvény előírta a titkosszolgálatok tárca nélküli miniszter általi felügyeletét. Később ezt az előírást a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995-ben elfogadott törvény megszüntette, a gyakorlatban azonban egy rövid időszaktól eltekintve Medgyessy Péter kormányzása idején, ezt a feladatkört tárca nélküli miniszterek látták el. Ezen kívül 1995-ben politikai, taktikai okokból került még egyszer sor törvényi szabályozásra a tárca nélküli minisztereket illetően: a Horn-kormányban Suchmann Tamás ipari és kereskedelmi miniszterként a tervek szerint megtartotta volna a privatizációt felügyelő tárca nélküli posztot is. Az állami vagyon szabályozásával foglalkozó törvény (1995. évi XXXIX. törvény) azonban e területért felelős miniszterként egyértelműen a tárca nélküli minisztert

²⁷ 1990. január 5-én Budapesten az SZDSZ és a Fidesz bejelentette, hogy a Belügyminisztérium állambiztonsági szervezete annak ellenére gyűjt még mindig információkat az ellenzéki pártokról, hogy azt az 1989. október 23-i alkotmánymódosítás megtiltotta.

nevesíti. A helyzet feloldására az Országgyűlés 1996-ban egy törvényt fogadott el (1990. évi LXXIV. törvény), amely alapján tárcát vezető miniszter is betöltheti a privatizációért felelős tárca nélküli miniszteri posztot²⁸.

Az elmúlt húsz év kormányzati gyakorlata azt mutatta, hogy a tárca nélküli miniszteri kinevezéseknek amellet, hogy speciális helyzetükből fakadóan növelik a kormányfő mozgásterét, kialakult egy meghatározott iránya is: egyre inkább konkrét, a minisztériumi struktúrából hiányzó feladatok ellátására történik kinevezésük. A kialakult kormányzati struktúrában ez az erőbben érvényesülő szempont és kevésbé a koalíciós vagy stratégiai, taktikai megfontolás. (Müller [2008] pp. 132-141.)

A 2011 áprilisában elfogadott új alkotmány (Magyarország Alaptörvénye, 2011. április 25.) a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest némileg átalakította a Kormányra vonatkozó szabályokat. A rendszerváltás alkotmányozási folyamatában kialakított keretek a kormányra vonatkozóan inkább általános jellegű megállapításokat fogalmaztak meg. Az Alkotmány rögzítette a kormány megalakulására, megszűnésére, tagjaira vonatkozó legalapvetőbb szabályokat, valamint részletezte a kormány feladatait (1949. évi XX. törvény 33-40. §). Az új Alaptörvény a kormány feladatait nem fogalmazza meg pontosan, csak a jellegét határozza meg: „A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.” (Magyarország Alaptörvénye, 15. cikk (1)).

Az új Alaptörvény a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest a kormány összetételén nem változtat, a kormány tagjaiként a miniszterelnököt és a minisztereket nevezi meg. A 2010-ben elfogadott alkotmánymódosítással összhangban a miniszterelnök a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki. A miniszterelnök-helyettesi pozíció tekintetében az Alaptörvényben sem került megfogalmazásra a pozíció jogköre, így a miniszterek között irányítási szint alkotmányjogi értelemben nem keletkezett (Müller [2011a] p. 29.).

²⁸ A törvény alkalmazására végül nem került sor, mert a posztokat betöltő Suchmann Tamás lemondott kormánytagságáról a Tocsik-ügy miatti politikai felelősségvállalás okán.

Megváltozott azonban a miniszterelnök jogi státusára vonatkozó alkotmányos szabályozás. Egyrészt kikerült az Alaptörvényből az a passzus, amelynek alapján 2010-ig az országgyűlés a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg megszavazta a kormányprogramot is (16. cikk (3)-(4)).

Hangsúlyosan megváltozott a miniszterelnök pozíciójának és a miniszterek feladatkörének megfogalmazása a korábbi Alkotmányhoz képest. Az eddig törvényi szinten megjelent szabályozás, -a 2006-os és a 2010-es, a Kormány tagjai jogállásáról szóló törvényekben (2006. évi LVII. törvény és a 2010. évi XLIII. törvény) -, alkotmányos szintre került, ténylegesen kiemelve a miniszterelnök vezető szerepét a kormányban. Az Alaptörvény 18. cikk (1) és (2) bekezdése alapján a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját, a miniszter pedig ezen belül irányítja a hatáskörébe tartozó államigazgatási területet. A kormánypolitika egyértelmű meghatározójává ennek megfelelően a mindenkori kormányfő válik, a korábban kormányon belül megjelenő miniszteri-és tárcaérdekek alárendelődnek a kormány általános politikájának. A miniszterek kormányon belüli helyzete ezzel még egy ponton a miniszterelnökhöz kötődik. Ahogy említettük, ez a helyzet tulajdonképpen nem új, a 2006-os státustörvénnyel már bekerült a jogrendbe, és 2010-ben is megerősítést nyert törvényi szinten a miniszterelnök kiemelt szerepe a kormánypolitika meghatározásában és végrehajtásában, az Alaptörvénnyel azonban a legmagasabb jogszabályi szinten is megerősítést nyert a miniszterelnök pozíciójának megerősítése a kormányprogram végrehajtásának tekintetében (Müller [2011a] pp. 29-30.). Ezzel egy újabb szegmessel bővült a magyar rendszerre 1990 óta jellemző erős miniszterelnöki pozíció.

3. A kormánytagok és az államtitkárok jogállásának szabályozása a rendszerváltást követően

A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény értelmében egyaránt a kormánytagok és az államtitkárok jogállását külön törvényben kell szabályozni. Az első szabályozást ezen a téren még az Antall-kormány megalakulása előtt 1990. május 15-én fogadta el az országgyűlés (Az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról szóló 1990.

évi XXXIII. törvény), amely bár átmenetinek szánták, 1997-ig hatályban maradt. Ahogyan a neve is mutatja, az 1990-es szabályozás nem terjedt ki a kormány tagjaira, csak az államtitkárok jogállását szabályozta. Lényegében az Alkotmány mellett ez a törvény rakta le 1990-ben a minisztériumok új felső vezetői struktúrájának alapjait, megnevezve a Miniszterelnöki Hivatalban és a minisztériumokban a kormánytagok alatti vezetési szinteket: politikai államtitkárok, közigazgatási államtitkárok, címzetes államtitkárok és helyettes államtitkárok; valamint részletezi az egyes államtitkárok feladatkörét is. Habár még nem explicit módon, de a „törvény szelleme alapján” már ekkor is elválasztható volt egymástól a minisztériumok vezetésében a politikai és a szakmai szint, a politikai államtitkári és a közigazgatási államtitkári pozíció feladatkörének világos elválasztásával. A politikai államtitkár feladata elsődlegesen politikai természetű, a miniszter országgyűlési képviselőnek elősegítése, szükség szerint az országgyűlésben teljes jogkörű helyettesítése (3. § (1) bekezdés). Ezen kívül tanácskozási joggal részt vehet a kormány ülésein. Hasonlóan politikai jellegű funkciót lát el a meghatározott feladatokra kinevezhető címzetes államtitkár, akinek hivatali ideje a törvény alapján megegyezik a kormány hivatali idejével. Egyértelműen közigazgatási vezetői feladatkört és határozatlan idejű, tehát a kormányciklustól független kinevezést határoz meg a törvény a közigazgatási és helyettes államtitkároknak: a közigazgatási államtitkár *„a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti a minisztérium hivatali apparátusát”* (7. § (1) bekezdés); a helyettes államtitkár pedig a közigazgatási államtitkár irányítása alatt lát el szakmai munkát.

A fenti átmeneti szabályozás csak az 1997. július 1-én elfogadott, *a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről* szóló 1997. évi LXXIX. törvény elfogadásával veszítette hatályát. Az immár az Alkotmány rendelkezésének megfelelő, a kormány tagjait és az államtitkárokat egyaránt magában foglaló törvény részletesen szabályozta a minisztériumi vezetők jogállására vonatkozó kérdésköröket. A jogszabály a miniszterelnököt, a minisztereket és a politikai, közigazgatási valamint helyettes államtitkárokat együtt állami vezetőként nevezi meg, és tulajdonképpen még a rendszerváltás folyamatában megfogalmazódott elveknek megfelelően elválasztja egymástól az állami vezetőkön belül a politikai és

szakmai vezetők szintjét és feladatköreit. A törvény II. Fejezete politikai vezetőként nevezi meg a miniszterelnököt, a minisztereket és a politikai államtitkárokat; III. Fejezete szól a szakmai vezetőkről: a közigazgatási és helyettes államtitkárokról. Az 1997-es szabályozás a címzetes államtitkári pozíciót megszüntetette, helyette lehetőséget adott meghatározott feladatkörű politikai államtitkár kinevezésére (18. § (2) bekezdés). A címzetes államtitkári pozíciót 2002-ben a Medgyessy-kormány állította vissza és a 2006-ban elfogadott státustörvény ismét megszüntette. (Müller [2008] pp. 243-244.). Az időlegesen visszaállított címzetes államtitkári pozíció a korábbi szabályozással ellentétben nem politikai, hanem szakmai pozícióként definiálódik. Az államtitkárok jogállásáról szóló törvény 2002 tavaszi módosítása (2002. évi XVII. törvény) címzetes államtitkárt a törvény szakmai vezetőkről szóló fejezetébe illesztette be: meghatározott közigazgatási feladatok ellátására, határozatlan időre szóló kinevezéssel. Jogi státuszát, felelősségét tekintve a besorolása a közigazgatási államtitkárokéval lett egyenlő. A törvényjavaslat és indoklása²⁹ alapján az új címzetes államtitkárok egy-egy meghatározott hivatal vezetésére is kinevezhetők³⁰: a törvény indoklása külön is megemlíti a tárca nélküli miniszterek hivatalának, valamint a Miniszterelnöki Kabinetiroda címzetes államtitkár általi vezetését. A korábbiakhoz képest a Medgyessy-kormánynak ez a gyakorlata új, jellemzően politikai vezető pozíciók kapnak egy rövid időre szakmai vezetői besorolást.

²⁹ T/65. számú törvényjavaslat a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény módosításáról. Előadó: dr. Bárándy Péter igazságügy-miniszter. Benyújtva: 2002. május 31.

http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=37&p_izon=65

³⁰ A 2002 után kinevezett címzetes államtitkárok természetesen nem csak egy-egy meghatározott hivatal vezetését látták el, meghatározott egyéb szakmai feladatokat ellátó címzetes államtitkárok is töltötték be pozíciót az egyes minisztériumokban a Medgyessy-kormányban.

1. táblázat: Miniszteri és államtitkári pozíciók 1990-2010

	1990	1997	2002	2006	2010
Politikai vezetők	miniszterelnök	miniszterelnök	miniszterelnök	miniszterelnök	miniszterelnök
					miniszterelnök-helyettes
	miniszter (tárca nélküli miniszter)	miniszter (tárca nélküli miniszter)	miniszter (tárca nélküli miniszter)	miniszter (tárca nélküli miniszter)	miniszter (tárca nélküli miniszter)
	politikai államtitkár	politikai államtitkár	politikai államtitkár	államtitkár	államtitkár
	címzetes államtitkár			szakállamtitkár	
Szakmai vezetők	közigazgatási államtitkár	közigazgatási államtitkár	közigazgatási államtitkár	-	közigazgatási államtitkár
	helyettes államtitkár	helyettes államtitkár	helyettes államtitkár	-	helyettes államtitkár
			címzetes államtitkár		

Forrás: a vonatkozó jogszabályok alapján saját gyűjtés³¹

A politikai és szakmai vezetők kinevezési szabályai eltérnek egymástól. A politikai vezetők megválaszthatóságának és kinevezésének feltételeként a törvény a magyar állampolgárságot, büntetlen előéletet, nagykorúságot és a választójogot írja elő, a szakmai vezetőkénél ezt kiegészíti a felsőfokú végzettség és a közigazgatási szakvizsga követelménye. Ezzel a szabályozással a törvény a politikai vezetőket tekintve összhangban van a választott vezetőket érintő demokratikus normákkal, amelynek lényege, hogy a hatalmat választás, illetve a képviseleti szerv felhatalmazása útján elnyerő állampolgár elé nem állít nemre, társadalmi státuszra, iskolai végzettségre vonatkozó korlátokat, azaz a politikai vezetésben való részvételt a politikai közösség legtágabb körének, a választójoggal rendelkezők teljességének biztosítja. Az Alkotmánnyal összhangban a jogállási törvény sem tiltja és tartja összeférhetetlennek az országgyűlési képviselők részvételét a kormányzat politikai posztjain³². A jogszabályokban a politikai és szakmai vezetőkre vonatkozóan

³¹ A vonatkozó jogszabályok: 1949. évi XX. törvény; 1990. évi XXXIII. törvény; 1997. évi LXXIX. törvény; 2002. évi XVII. törvény; 2006. évi LVII. törvény; Az Alkotmány 2010. május 25-ei módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; 2010. évi XLII. törvény

³² Az Alkotmány 20. §. (5) bekezdése az országgyűlési képviselői tisztséggel összeférhetetlen hivatalok felsorolásakor a közigazgatási szerveket illetően kivételt tesz a kormány politikai vezetőit illetően. „A képviselő nem lehet köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke és számvevője, bíró, ügyész, közigazgatási szerv alkalmazottja - a Kormány tagja és az államtitkár [Korábban politikai államtitkár. Az idézett paragrafus a 2010 augusztusában hatályos alkotmányszövegből lett kiemelve.] kivételével -, továbbá a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja. Törvény az összeférhetetlenség egyéb eseteit is megállapíthatja.”

egyaránt a gazdasági összeférhetetlenség követelménye fogalmazódik meg. (Sári [1999] p. 312.)

A tisztség jellegénél fogva a szakmai vezetőknek a politikai vezetőktől eltérő kinevezési és összeférhetetlenségi szempontoknak kell megfelelniük. A már említett iskolai végzettségi követelményen túl a közigazgatási és helyettes államtitkárok esetében érvényesülnie kell a semleges közzolgálat szakmai követelményének is, így esetükben párt, érdekszervezeti, önkormányzati tisztségviselési és érdekérvényesítési összeférhetetlenségi szabályok megfogalmazására is sor került. A pártok és szakszervezetek tekintetében a szabályozás a tagságot tehát nem, csak a tisztségviselést, illetve az ennek következtében fennálló érdekérvényesítési lehetőséget tiltja a szakmai vezetők számára. A közigazgatási és a helyettes államtitkár nem folytathat tehát olyan tevékenységet, amely a pártatlan, befolyástól mentes hivatali munkáját veszélyeztetné. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a kormányzat szakmai vezetői teljes mértékben függetlenek lennének a kormány politikai döntéseitől. A közigazgatási tisztségviselők politikai semlegessége ugyanis nem jelentheti a politikától való függetlenségüket. A semleges közzolgálat a politikai döntések semleges, azaz mindenfajta értékeléstől mentes végrehajtását jelenti (Körösényi [1996] pp. 39-41.). Tulajdonképpen ezt az elvet fogalmazza meg a miniszterek és államtitkárok jogállását szabályozó 1997-es törvény is a szakmai vezetők feladatkörének szabályozása tekintetében: a közigazgatási államtitkár a miniszter irányítása alatt vezeti a minisztériumok közigazgatási apparátusát (25. §. (1) bekezdés).

A politikai és közigazgatási, szakmai vezetői pozíciók elválasztása a demokratikusan működő politika működési logikájának megfelelően eltérő felmentési szabályozást is von maga után. A politikai pozíciókat betöltő miniszterelnök, miniszterek és politikai államtitkárok megbízatása az egyes kormányciklusokhoz kötött, azaz maximálisan és ideális esetben a kormány megalakulásától³³ az új országgyűlés megalakulásáig tart, a köztes időszakban, az új országgyűlés megalakulásától az új kormány beiktatásáig az előző kormány ügyvezető kormányként látja el az alapvető igazgatási feladatokat. Ez természetesen nem jelenti azt, és a gyakorlat sem azt mutatja, hogy minden kormánytag és politikai

³³ Az Alkotmány 33. §. (5) bekezdése alapján „A Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg.”

államtitkár automatikusan kitölti az adott kormányciklust. Az egy-egy pozícióban eltöltött időt befolyásolja egyrészt a konstruktív bizalmatlanság intézménye, amely a mindenkor kormányzati politikai vezetők hivatali idejét egyértelműen a miniszterelnökhöz köti. Másrészt a kormány, a kormányfő szempontjából befolyásolja a kormányzás koalíciós jellege, a kormányzó pártok közötti viszony és pozíció megosztás, a kormány politikai tisztségviselőinek lojalitása és viszonya a miniszterelnökhöz, mivel az Alkotmány és a törvény alapján a miniszterek és a politikai államtitkárok kinevezésére a köztársasági elnöknek a kormányfő tesz javaslatot. Nem utolsósorban meghatározó a politikai vezetők hivatalban töltött ideje szempontjából a kormányprogram és ennek végrehajtásával összefüggésben a miniszterelnök kormányátalakítási szándéka. Mindemellett az egyes pozíciókat betöltők saját döntésük alapján, lemondással³⁴ is elhagyhatják hivatalukat³⁵, és előre nem látható események, haláleset, munkaképtelenség is befolyásolhatja egy-egy miniszteriális karrier időtartamát (Dowding-Dumont [2009]). Ezen kívül természetesen az objektív, a fentebb már részletezett, a kinevezéséhez szükséges feltételekben bekövetkezett változás, vagy egy megszüntethetetlen összeférhetetlenségi helyzet is automatikusan magával vonja a politikai vezetői megbízatás megszűnését.

A szakmai vezetők kinevezése, a törvény által biztosítani kívánt politikailag semleges közszolgálat megvalósítása és folytonossága érdekében, határozatlan időre szól. A törvény mind a közigazgatási, mind a helyettes államtitkár esetében lehetővé teszi a posztjáról történő önkéntes távozást, a politikai vezetőkhez képest azonban felmentésüket a közszolgálati szabályokkal is körülbástyázták: új, képzettségüknek, végzettségüknek megfelelő vezető beosztás felajánlásának kötelezettségével, ha ezt nem fogadják el, akkor egy hosszabb, hat hónapos felmentési idő mellett nagyvonalú, három évet meg nem haladó hivatalban eltöltött

³⁴ A miniszterek és államtitkárok jogállásáról szóló törvénybe egy alkotmányjogilag ellentmondásos passzus is bekerült a politikai vezetők lemondásával kapcsolatosan. A törvény ugyanis a miniszterek és politikai államtitkárok mellett a miniszterelnök esetében is 30 napos lemondási időt állapított meg, nem számolva ennek gyakorlati politikai következményeivel, amelyek leglátványosabban 2004-ben, Medgyessy Péter leváltása kapcsán mutatkoztak meg. A törvény alapján ugyanis az új miniszterelnök csak a lemondási határidő lejártával tudott hivatalba lépni.

³⁵ A teljesség igénye nélkül, az elmúlt húsz év során volt már példa magánéleti hivatkozásra (Gál. J. Zoltán, 2008), szakmai feladat elvégzésére (Draskovics Tibor, 2009), büntetőügyben született elmarasztaló ítéletre (Várhegyi Attila, 2001).

idő esetében hathavi, három évet meghaladóan pedig tizenkét havi juttatásuknak megfelelő végkielégítés kifizetésével. A szakmai vezetőkre is vonatkozik a kinevezéséhez szükséges feltételekben beálló változás esetére és az összeférhetetlenségre vonatkozó felmentés.

A miniszterek és államtitkárok jogállását rendező törvény túllépve az 1990-es szabályozáson, a kialakult gyakorlathoz igazította a politikai államtitkárok feladatkörét: a miniszter országgyűlési képviselőtén, illetve annak erősítésén túl a politikai államtitkár feladata kibővül a miniszter helyettesítésének teljes körű funkciójával, ha ezzel ellentétes törvényi, kormány, miniszterelnöki vagy miniszteri rendelkezés nem született. Ezen kívül a törvény lehetőséget ad a miniszterelnöknek és a minisztereknek egyes konkrét feladatokat a politikai államtitkárok hatáskörébe utalni. Ez a kitétel, valamint az a már említett szabályozás, mely szerint politikai államtitkár egy meghatározott feladatra is kinevezhető, teremtette meg a lehetőségét annak, hogy a későbbiekben a Miniszterelnöki Hivatalon kívül egy-egy szakminisztériumban is párhuzamosan több politikai államtitkár töltsön be pozíciót.

A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997-ben elfogadott törvény bevezetett egy, a kormányzati rendszerre a későbbiekben alapvető hatást gyakoroló új szabályozást, amely lehetővé teszi, hogy a Miniszterelnöki Hivatal miniszter vezesse (39. § (1) bekezdés), kifejezve ezzel is a miniszterelnök és hivatali apparátusa egyre erősödő szerepének kívánalmát a kormányzati döntéshozatalban. Érdeemes megjegyezni, hogy a Miniszterelnöki Hivatal vezetői státuszára vonatkozó passzus a törvény Szakmai vezetők című fejezetében kapott helyet. Ezzel kapcsolatban felmerülhet a kérdés, hogy ezt vajon az 1990 utáni gyakorlat indokolja, mely szerint a Miniszterelnöki Hivatalt közigazgatási államtitkár vezeti, és a mivel a törvény e hivatal vezetésében választást tesz lehetővé a kormányfőnek a közigazgatási államtitkár és a miniszter kinevezése között, ezért került ebbe a részbe; vagy pedig a törvényalkotó azon rejtett³⁶ szándékát fejezheti ki

³⁶ A törvény indoklása ebben a tekintetben nem szolgál részletes magyarázattal, a Miniszterelnöki Hivatal vezetőire vonatkozóan mindössze a következő indoklás olvasható: „A 39. §-hoz A Miniszterelnöki Hivatal speciális helyzetére tekintettel a vonatkozó előírásokat külön cím alatt szabályozza a törvény. A Miniszterelnöki Hivatal vezetésére vonatkozóan meghatározza a Hivatalban működő állami vezetőket és a törvény rájuk irányadó rendelkezéseit.” (Az 1997. évi LXXIX. törvény indoklása)

ez a szabályozás, hogy a miniszterelnök hivatalának vezetése hatékony szakmai vezetés legyen. A szabályozás a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterrel kapcsolatban nem fogalmaz meg az egyéb miniszterekétől eltérő követelményeket. Ennek a kérdésnek a megválaszolása azonban a jelen munkának nem feladata. Annyit viszont érdemes megjegyezni, hogy ellentmondana a politikai vezető-szakmai vezető logikának, ha éppen a kormány központi hivatalának tekinthető Miniszterelnöki Hivatal élén állna szigorú értelemben vett szakmai vezető, hiszen részben éppen az hívta életre a miniszteri vezetés igényét, hogy a Miniszterelnöki Hivatal vezető közigazgatási államtitkár szakmai vezetői besorolásával nem fér össze tényleges pozíciója, hiszen a Miniszterelnöki Hivatal vezetése mindenképpen egy bizalmi és feladatkörét tekintve sok tekintetben inkább politikai pozíció (Müller [2008], Sári [1999, 2005], Fehér [2003], Sente [1999], Lőrincz [1997]). Mindezzel összefüggésben viszont azt is meg kell említeni, hogy több írás kritika tárgyává tette a Miniszterelnöki Hivatal politikai vezetését az inkább kíváncsnak tartott szakmai vezetés mellett érvelve (Sárközy, [2002, 2006]).

Az 1997-es törvényi szabályozás a rendszerváltás idején megfogalmazott elveknek megfelelően tehát világosan el kívánta választani egymástól a kormány politikai és szakmai vezetői szintjeit. A törvényalkotói szándékot, mely szerint a szakmai kormányzati vezetők, mint politika-semleges tisztviselők lennének hivatottak a mindenkori politikai változások hátterében a kormányzati igazgatás folytonosságát és stabilitását biztosítani a kormányváltások során bekövetkező személycserék nem támasztották alá. Az idő előrehaladtával a politikai szint egyre mélyebben hatolt be az igazgatási szférába; klasszikusan közigazgatási pozíciónak tekinthető állásokat betöltő személyek cserélődtek, vélhetően politikai megbízhatósági alapon (Ágh [2000], Babus [2000, 2001, 2002], Bod [2002], Kodala [2003] Löffler [2002], Meyer-Sahling [2008]).

A politikai és szakmai vezetés merev elválasztása a gyakorlatban nem működött. Az első Orbán-kormánytól erősödő tendenciaként jelent meg a minisztériumok közigazgatási apparátusa felsővezetői szintjének lecserélése, de tulajdonképpen már az 1994 júliusában hivatalba lépő Horn-kormányban is csak három olyan közigazgatási államtitkár maradt a posztján, akik még az Antall-kormány idején

neveztek ki³⁷. A közigazgatási államtitkárok szakmai vezetői pozíciójuknál fogva, mintegy a politika és a szakma közötti köztes szintként, hivatali munkájuk során valóban nem csak szűken vett szakmai feladatokat láttak el. Elég itt csak a kormányzati döntéshozatal fontos elemét képező közigazgatási államtitkári értekezletekre utalni. A közigazgatási államtitkári értekezlet 2006-ig³⁸ a kormányzati döntés-előkészítés csúcsszerve volt. A Miniszterelnöki Hivatal és az egyes minisztériumok közigazgatási államtitkárainak ülésén véglegesítették a kormányülésekre kerülő napirendi pontokat, javaslatokat, ennek alapján tehát egyfajta előszűrőnek számított a közigazgatási államtitkárok döntése a kormány döntéseit illetően (Szente [1999], Pesti [2000]).

A szakmai vezetői pozíciók átpolitizálódásának (Lőrincz [1997], Meyer-Sahling [2006, 2008], Szente [1999], Szilvász [2007]) legalizálását, és egyben a korábbi minisztériumi vezetési elvekhez képest egy erőteljes szemléletváltást jelentett a kormánytagok és az államtitkárok jogállását újraszabályozó *2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról*. Az új törvény kapcsán az elemzők is egyértelműsítik, hogy a korábbi politikai és közigazgatási államtitkári pozíciók megszüntetésével, valamint az államtitkárokon túl a szakállamtitkárok hivatali idejének is a kormányzati ciklushoz való igazításával deklarálták a szakmai jellegű pozíciók politikához való kötöttségét is (Pesti [2006], Sárközy [2007]).

A törvényből kiolvasható kormányzati szerkezetet érintő alapvető változások Gyurcsány Ferenc politikai kormányzásra vonatkozó kormányzati filozófiáját tükrözték (Müller [2008] p. 258.), amelynek lényege, hogy a kormányzati munka alapvetően politikai természetű tevékenység, és ennek megfelelően a kormánytagság, valamint az egyes minisztériumok vezető funkciói is elsődlegesen a politika által meghatározottak, szorosan kötődnek a mindenkor kormányprogramhoz, az egyes kormányciklusokhoz. Ezen kormányzati filozófia értelmében a kormányzati vezetők,

³⁷ Fluckné Dr.Papácsy Edit 1993. július 1-től 1998. július 10-ig volt az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára; Gyurkovics Sándor 1990. június 1-től 1999. szeptember 30-ig volt a közlekedési tárca közigazgatási államtitkára; Pulay Gyula 1993. május 1-től a Munkaügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára, de közigazgatási államtitkári pályafutása különböző minisztériumokban 2006-ig tartott. (Saját gyűjtés)

³⁸ 2010-ben a közigazgatási államtitkári pozíció visszaállításával a közigazgatási államtitkári értekezletek is visszakerültek a kormányzati döntéshozatali rendszerbe.

legyen a feladatkörük politikai vagy inkább szakmai jellegű akár, egy adott kormányhoz tartoznak, ezzel összefüggésben pedig kinevezésük is egy-egy adott kormányzati periódusra szól.

A 2006-os jogállási törvény, - ahogyan a szakirodalom nevezi „státustörvény”-, az 1997-es jogállási törvélynél részletesebben kitér a kormányzáshoz kapcsolódó szabályokra és szervezetrendszerre. Az egységes minisztériumi vezetési elvnek megfelelően újraszabályozza az állami vezető fogalmát, amely a miniszterelnököt, a minisztereket, államtitkárokat és a szakállamtitkárokat foglalja magába (6. § (1) bekezdés); ezzel is jelezve már a törvény elején a korábbi politikai versus szakmai vezető megosztáshoz képest egységesebb vezetői szerepfelfogást. Ezt az elvet fejezi ki a törvény azon cikkelye is, mely szerint a központi államigazgatási szervek³⁹ egyszemélyi vezetés alatt állnak (5. § (1) bekezdés). Az új, egységesebb szerkezetű, hatékony kormányzást elősegítendő a törvénynek részét képezi a kormány által felügyelt Kormányhivatalok, és minisztériumok által felügyelt Központi Hivatalok szervezetrendszerének szabályozása, valamint ezen kívül a kormány és a miniszterek által kinevezhető kormánybiztosok és miniszteri biztosok feladat és hatáskörének meghatározása. Az emögött meghúzódó politikai, törvényhozói szándék egyértelműen a korábbi években elburjánzott, -Sárközy Tamás szavaival élve-, „szervdzsungel” (Sárközy [2007] p. 155.) megszüntetése, és csak a tényleges feladatokkal bíró kormányzati hivatalok jogszabályi háttérének biztosítása.

A státustörvény fekteti le a jogi alapjait a rendszerváltás idején mintának választott, de ténylegesen inkább csak 1998-tól, az első Orbán-kormány hivatalba lépésétől működő kancellárkormányzásnak, amely a kormányzati politika megvalósításában a mindenkor miniszterelnök kiemelt szerepére épül. (Sárközy [1999, 2007]). A korábbiakban a kormányfő státusára vonatkozóan az Alkotmány szabályozta jelölésének és megválasztásának módját (1949. évi XX. törvény 33. §. (3) bekezdés), és az 1997-es törvény pedig megbízatása megszűnésének körülményeit. A státustörvényben minden eddiginél konkrétabban megfogalmazásra

³⁹ A 2006. évi LVII. törvény alapján központi államigazgatási szervnek minősül a Kormány, a Kormány kabinetjei, a kormánybizottságok, a minisztériumok, az autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a központi hivatalok, a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai.

kerül a miniszterelnök kiemelt feladatköre: a kormánypolitika általános irányának meghatározása, valamint a miniszterek és a kormánysszervek vezetői számára a feladatok meghatározása (2006. évi LVII. törvény 14.§ (1-2) bekezdés). A 2006-os státustörvény kinevezési jogainak bővítésével is erősíti a kormányfő pozícióját. A korábbi jogállási törvénytől eltérően a szakmai jellegű minisztériumi vezetőket nem a miniszter, hanem a kormányfő nevezi ki. Ezzel a kinevezési jogkörmódosítással tulajdonképpen a miniszterelnöknek a kormány összes vezetői szintje fölött befolyása van: a miniszter és az államtitkár személyére javaslatot tesz a köztársasági elnöknek, a szakállamtitkárokat pedig az érintett miniszter javaslatára nevezi ki.

A törvény, kiküszöbölve az 1997-es szabályozás Medgyessy Péter lemondása kapcsán felmerült politikai ellentmondásait, megszünteti a miniszterelnök 30 napos lemondási idejét. Helyette egyértelműen rögzíti, hogy a kormányfő megbízatása lemondásának a köztársasági elnökhöz történő benyújtásával egyidőben megszűnik.

A törvény a rendszerváltás óta első ízben szabályozza a miniszterelnök saját hivatali szervezetének, a Miniszterelnöki Hivatalnak a szerepét és helyzetét a kormányzati struktúrában⁴⁰. A Miniszterelnöki Hivatal a miniszterelnök munkaszerve, munkáját a kormányfő irányítása alatt végzi. Változás a korábbi szabályozáshoz képest, amely választási lehetőséget adott miniszteri és közigazgatási államtitkári vezetés között, hogy a státustörvény alapján a Miniszterelnöki Hivaltalt (MEH) egyértelműen miniszter vezeti. A MEH feladata a kormány működésének biztosítása, a kormányprogram végrehajtásában való közreműködés, a kormányzati munka stratégiai összhangjának biztosítása, a miniszterelnök döntéseinek érvényesítése (2006. évi LVII. törvény 30. § paragrafus).

A kormánytagok és államtitkárok jogállását újraszabályozó 2006-os jogszabály, habár az állami vezetők tekintetében megszüntette a politikai és szakmai vezető megosztást, némileg mégiscsak differenciál szakmai szempontok alapján is a vezetők között. Az egyes állami vezetők kinevezési feltételei ugyanis elválnak egymástól az iskolai végzettség tekintetében. Hasonlóan az 1997-es szabályozáshoz, a miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár esetében a kinevezés feltétele „csak” a büntetlen előélet és a választójog, míg a szakállamtitkárok esetében ezen felül

⁴⁰ A Miniszterelnöki Hivatal a minisztériumok felsorolásáról szóló törvények alapján nem képezi a minisztériumi struktúra részét, a minisztériumok tételes felsorolása között nem szerepel.

szükséges a megfelelő iskolai végzettség, -jogi, közgazdasági vagy szakirányú diploma,- megléte (57. §. (1) bekezdés). Ezen kívül a törvény a szakállamtitkárok esetében egyértelműen összeférhetetlennek tartja az országgyűlési képviselőiséget⁴¹ (8. § (2) bekezdés).⁴²

A miniszterek jogállásának is részletesebb szabályozását adja a státustörvény. A kormányfőhöz hasonlóan egyértelmű megfogalmazást nyer a miniszterek feladata: „A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között vezeti a minisztériumot; e feladatkörében irányítja az államtitkár tevékenységét, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.” (28. § (2) bekezdés). Ez a feladat-meghatározás szintén összhangban van a kancellári típusú kormányzás elveivel és gyakorlatával. A kormányban ennek megfelelően az egyes miniszterek elsődleges feladata az összkormányzati érdek és politika érvényesítése, és nem az egyes tárcaérdekek kijárója, lobbistája a tárcavezető.

Új elem a szabályozásban a tárca nélküli miniszterek feladatkörének és státuszának szabályozása. Ahogyan már fentebb volt róla szó, az Alkotmány (és a 2012-től hatályos Alaptörvény is) lehetőséget ad meghatározott feladatokra tárca nélküli miniszterek kinevezésére. Ezen túlmenően 2006-ig ezen speciális feladatokat ellátó miniszteri kört érintő szabályozás nem született. A státustörvény egyértelműen fogalmaz hatáskörükkel kapcsolatban: tárca nélküli minisztert csak olyan feladatokra lehet kinevezni, amely nem tartozik egyik tárcavezető feladatkörébe sem. Ezt a feladat-és hatáskört kormányrendeletben rögzíteni kell (29. paragrafus).

A státustörvény legtöbb vitát kiváltó rendelkezése a korábbi politikai és szakmai (közigazgatási és helyettes) államtitkári rendszer átalakítása volt. Ennek lényege a közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetése, és a háromszintű államtitkári vezetés kettőre, -az államtitkárra és a szakállamtitkárra-, való csökkentése. A minisztériumok vezetési szintje ezzel leegyszerűsödött, de nagymértékben át is formálódott, alkalmazkodva a politikai kormányzás elveihez. A korábbi politikai

⁴¹ Érdemes ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy a státustörvény az 1997-es törvényhez képest szűkebben szabályozza a szakmai jellegű vezető összeférhetetlenségét, hiszen a közigazgatási és helyettes államtitkárok esetében az összeférhetetlenség részét képezte a párt, szakszervezeti, önkormányzati vezető tisztség egyaránt.

⁴² A törvényjavaslat indoklása is egyértelműen megfogalmazza a szakállamtitkárok szakmai vezetői státusát: „A Javaslat a szakállamtitkárt a többi állami vezetőhöz képest inkább szakmai feladatokat ellátó személyként jelöli meg.” (T/62 számú törvényjavaslat 2006-ban)

államtitkár funkcióját továbbra is politika jellegű vezetőként az államtitkár töltötte be, akinek törvényben nevesített feladatköre a miniszter teljes jogkörű helyettesítése. Ezzel a meghatározással tulajdonképpen részben kikristályosodott a (korábbi politikai) államtitkárok helye a kormányzati rendszerben, egyértelművé téve a miniszterhelyettesítési feladatkört; részben pedig le is egyszerűsödött ahhoz a gyakorlathoz képest, amely az 1997-es törvényi felhatalmazás alapján lehetővé tette a politikai államtitkárok meghatározott feladatra történő kinevezését. Az államtitkárok számát a státustörvény egyértelműen lehatárolja: a szaktárcáknál egy-egy, 2008-tól néhány minisztériumban kettő, a Miniszterelnöki Hivatalban pedig négy, majd egy 2007-es módosítás nyomán 10 államtitkár kerülhetett kinevezésre (Müller [2008] p. 259.). Az államtitkárok miniszter helyettesítési politikai funkciója feloldotta a rendszerváltás óta a politikai államtitkárok helyzetét érintő dilemmát arra vonatkozóan, hogy mi a tényleges szerepük a kormányzati rendszerben (Szilvássy [2007] p. 177.). A kezdeti, csak a parlamentre korlátozódó miniszter helyettesítési jogkör fokozatosan jutott el a tárcavezető tényleges helyettesítéséig, hiszen a 2006-os törvény egyértelmű és kizárólagos feladat-meghatározásával szemben az 1997-es jogállási törvény még lehetőséget adott a miniszternek ezügyben eltérő rendelkezésre is.

A közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetése magával hozta, hogy a minisztériumok vezetői, a miniszterek egy személyben a tárcák politikai és szakmai vezetői is (Müller [2008], Sárközy [2007]). A törvény a miniszter vezetői feladatát nem korlátozza le csak a politikai vezetésre, így a közigazgatási államtitkári pozíció megszűnésével egyértelműen mindkét, korábban egymástól elválasztott funkciót, a politikai és szakmai vezetést is egy személyben a miniszter, illetve helyettesítési jogkörében az államtitkár látja el⁴³.

⁴³ Nem tartozik szorosan az állami vezetők jogállásának elemzéséhez, de érdemes megjegyezni, hogy ideáltipikusan ez a modell akkor tud jól működni, ha a miniszterek és államtitkárok nem csak politikusok, hanem adott területen rendelkeznek némi szakmai jártassággal is (Vö. Müller [2008], Sárközy [2007]). A miniszterekkel kapcsolatban egyébként a nemzetközi politikatudományi szakirodalom is felveti a politikai vs. szakmai jártasság kérdéskörét: egy-egy miniszteri pozíció elnyerésében a politikai karrier vagy egy szakmai teljesítmény játszhat-e inkább szerepet; illetve milyen módon tud, és kell-e egy jelöltnek jó politikusnak lennie ahhoz, hogy jó kormányzati szakemberré váljon kinevezési területén (Blondel [1991], Dowding-Dumont [2009]). Szintén nem tűnik elhanyagolható szempontnak az a Müller György (Müller [2008] p. 265.) által felvetett érv a modell megfelelő működéséhez, hogy ha a miniszter és az államtitkár egy személyben politikai és szakmai vezetője is a minisztériumnak, akkor kiválasztásuknál érdemes lenne, lett volna

A minisztériumok harmadik vezetői szintje a szakállamtitkári szint, amely lényegében a korábbi helyettes államtitkári pozíciónak felel meg. A törvényben nevesített állami vezetők közül ez a pozíció igazodik leginkább közigazgatás-szakmai kritériumokhoz. A szakállamtitkárok számára megfogalmazott feladatkör egyértelműen szakmai jellegű: a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítja a miniszter által meghatározott területen a szakmai munkát (54. § (1) bekezdés). Ezen kívül, bár a szakállamtitkárok kinevezésének időtartama a kormányciklushoz kötött, a pozíció szakmaiságát a már említett országgyűlési képviselői összeférhetetlenségi kritérium és a szükséges iskolai végzettség is nyomatékosítja.

A 2010 májusában a második Orbán-kormány megalakulása előtt néhány nappal elfogadott *2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról* régi-új módon szabályozza az újabb kormányzati filozófiának megfelelően a kormányzati szerkezet alapjait, valamint a kormánytagok jogállását.

Az új törvény alapvető felépítésében követi a 2006-os jogállási törvényt, de a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását illetően visszatér a rendszerváltás idején elhatározott kormányzati vezetési szemlélethez, amely elválasztotta egymástól a minisztériumok politikai és szakmai vezetését. A törvény indoklásában (T/17. számú törvényjavaslat 2010-ben) egyértelműen elhatárolódik a Gyurcsány Ferenc által képviselt szakpolitikai koncepciótól, amely szerint a minisztériumok vezetői szakpolitikusok, egy személyben politikai és szakmai vezetői is a tárcának. Ezzel szemben a törvényalkotói⁴⁴ szándék szerint a hatékony kormányzati munkát a politikai és a szakmai vezetési szintek egymástól való elválasztása jelenti. Ennek megfelelően alakult át az állami vezetők köre, amely a miniszterelnököt, a minisztereket, az államtitkárokat, közigazgatási államtitkárokat és helyettes államtitkárokat foglalja magába. Visszaállt az állami vezetők politikai és szakmai

figyelembe venni az egyéb szakmai, közéleti leterheltségüket is (képviselet, párttagság), hogy a kinevezett vezetők rendelkezzenek kellő idővel, -a közigazgatási államtitkár hiánya miatt-, megnövekedett feladatokkal járó hivatalvezetéshez.

⁴⁴ A törvényjavaslat betervezői Navracsics Tibor és Rétvási Róbert (Fidesz), Rétvári Bence (KDNP) képviselők.

szempontú elválasztása: hasonlóan az 1997-es szabályozáshoz a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok⁴⁵ politikai vezetőként, a közigazgatási és helyettes államtitkárok szakmai vezetőként látják el feladataikat. A két vezetői csoport szolgálati jogviszonyát illetően is a korábbi szabályozási rendet állította vissza az új törvény: a politikai vezetők tevékenységüket állami vezetői szolgálati viszonyban látják el, azaz megbízatásuk maximum a kormányzati ciklus végéig tart, a szakmai vezetők jogviszonya viszont visszaáll a határozatlan idejű közszolgálati, 2012. március 1-től kormányzati szolgálati jogviszonyra (6-7. paragrafus). A felosztásnak megfelelően a politikai vezetők összeférhetetlenségi, felelősségi jogviszonyuk megszűnése esetére járó juttatásainak szabályozása ebben a törvényben, míg a szakmai vezetőkre vonatkozó ezen szabályok a Köztisztviselők jogállásáról szóló, 2012. március 1-től a Közszerződési tisztviselőkről szóló törvényben kerültek meghatározásra.

A két csoport feladatköre nem változott, a politikai vezetők közül a miniszterelnök és a miniszterek alakítják a kormány általános politikáját. A miniszterelnök egyben a kormány irányítója, a miniszterek számára feladatokat szabhat meg (18. §. (2) bekezdés), a miniszterek pedig kormány általános politikájának megfelelően vezetik a minisztériumokat, valamint irányítják az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét (34. §. (1-2) bekezdés). Az államtitkárok elsődleges feladatköre a miniszterek helyettesítése. A kinevezhető államtitkárok száma a törvényben nem került meghatározásra, a kormány szerkezetét ebben a tekintetben az előző ciklustól eltérően a törvény nem korlátozza. Az 1997-es jogállási törvénytől különböző módon a szakmai vezetőkre vonatkozó szabályozás nem egy külön fejezetben, hanem a minisztériumok szervezetét szabályozó részben került meghatározásra. Feladatkörük a minisztériumok hivatali szervezetéhez kötődik: a közigazgatási államtitkár a hivatali apparátus vezetője, a helyettes államtitkár egy meghatározott szakmai területért felelős (61-62. paragrafus).

A politikai és szakmai vezetők kinevezéséhez szükséges feltételekben nem történt változás a korábbi szabályokhoz képest: politikai vezetővé büntetlen előéletű,

⁴⁵ A 2010-es jogállási törvény egyedül a politikai államtitkár elnevezést nem állítja vissza a korábbi modellből, a minisztert helyettesítő politikai vezető tekintetében tovább viszi a 2006-os státustörvény államtitkár megnevezését.

választójoggal rendelkező személyek, szakmai vezetővé pedig ezeken a feltételeken túl megfelelő felsőfokú végzettséggel is rendelkező személyek nevezhetők ki.

Új elem a korábbiakhoz képest a miniszterelnök helyettesítésének szabályozása. A törvénnyel egy napon elfogadott alkotmánymódosítással (Az Alkotmány 2010. május 25-ei módosítása) került be a magyar kormányzati rendszerbe a miniszterelnök-helyettes intézménye. Ennek alapján a miniszterelnök a miniszterek közül egy vagy több helyettest jelöl ki. Az alkotmánymódosítással összhangban a jogállási törvény a miniszterelnökről szóló fejezetrészen is szabályozza a miniszterelnök helyettesítését. A 2010 májusában megalakult Orbán-kormányban két miniszterelnök-helyettesi pozíció van: Semjén Zsolt tárca nélküli miniszter a miniszterelnök általános helyettese, Navracsics Tibor, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium tárcavezetője pedig a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszterelnök-helyettes.

A törvény több ponton jelzi a miniszterelnök és hivatali apparátusa kormányzati státusának megváltozását. A rendszerváltás során átalakult kormányzati szerkezetben a kormányzati politika központja a miniszterelnök körül, illetve annak hivatali szervezetében a Miniszterelnöki Hivatalban összpontosult. Ehhez képest a 2010-es jogállási törvény egy új kormányzati szerkezetet vázol fel. A Miniszterek és Minisztériumok című fejezetben került szabályozásra az újonnan felállítandó Miniszterelnökség mint a miniszterelnök munkaszerve, amely hivatal a törvényben bekerült a Központi államigazgatási szervek⁴⁶ közé. A szabályozás alapján ez a hivatal a korábbi Miniszterelnöki Hivatali struktúrához képest kisebb szervezetrendszerű, ténylegesen a kormányfő hivatali, kormányzati munkáját segítő háttérszervezetként működött. A Miniszterelnökség tevékenységét a miniszterelnök irányítja, hivatali munkáját államtitkár vezetése alatt végzi, a megváltozott szabályoknak megfelelően a miniszterelnök helyettesítésének jogköre nélkül (59. § (4) bekezdés). Ez a megoldás teljesen eltér a korábbi Miniszterelnöki Hivatal vezetésének eddigi szabályozásaitól. Az eddig bemutatott törvények alapján a MEH

⁴⁶ Megjegyzendő, hogy korábban a Miniszterelnöki Hivatal törvényi szinten nem jelent meg a kormányzati szervezetek között, a minisztériumok felsorolását tartalmazó törvényekben nem szerepelt, pedig szervezeti struktúrájában, -1998-tól különösen-, minisztérium jellegű volt: miniszteri, politikai államtitkári, közigazgatási és helyettes államtitkári vezetői szintekkel. A kormányfő munkaszervezete törvényi szinten itt jelenik meg először.

szerepe a kormányzati rendszerben – legalábbis a törvények szerkezete alapján-, elsődlegesen szakmai jellegű, élén először szakmai vezetővel, közigazgatási államtitkárral, majd politikai vezetővel, miniszterrel. A miniszterelnök apparátusának megváltozott helyét és szerepét jelzi az is, hogy bár a törvény alapján e hivatalra a minisztériumokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni (36. §. (1) bekezdés), a minisztériumok szervezetére vonatkozó részben külön szabályozásra kerül a Miniszterelnökség szervezete: a hivatalban közigazgatási államtitkár nem működik, a helyettes államtitkárokat az államtitkár irányítja (69. paragrafus).

Ezzel párhuzamosan egy, a korábbi rendszerben klasszikusan Miniszterelnöki Hivatali feladatkör, a kormányzati tevékenység összehangolása külön minisztériumba, a minisztériumok felsorolásáról szóló törvény alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumba került (2010. évi XLII. törvény 2. § (2)). A kormányzati tevékenységért felelős miniszter a törvény alapján egyéb jogosítványokat is kap a korábbi miniszterelnöki jogkörökből: a kormányhatározat alapján kinevezhető kormánybiztos személyre ő tesz javaslatot; az államtitkárok kinevezéséhez szükséges miniszteri véleményhez észrevételt tehet; az egyes minisztériumok és kormányhivatalok szervezeti-és működési szabályzatait illetően jóváhagyási jogosultsága van.

4. A minisztériumi struktúra változásai 1990 és 2010 között

4.1. Antall-és Boross-kormány időszaka (1990. május 23. – 1994. július 15.)

A magyar politikai rendszerben a minisztériumi struktúrát külön törvény szabályozza, amelynek elfogadását az eddigi gyakorlat szerint a mindenkori kormánytöbbség biztosította. A 2. táblázat bemutatja, hogy az 1990-ben felállított minisztériumi struktúra nem sokban tért el az 1980-as évek végének ágazati minisztériumi szervezetrendszerétől.

2. táblázat: A minisztériumi struktúra átalakulása a rendszerváltás idején (1987 -1994. július 15.)

Minisztériumi struktúra a rendszerváltást megelőzően	Minisztériumi struktúra az Antall-és Boross-kormány időszakában
1987. évi VII. törvény/1988. évi XVI. törvény	1990. évi XXX. törvény/1990. évi LXVIII. törvény
[Minisztertanács Hivatala]	[Miniszterelnöki Hivatal]
Belügyminisztérium (Minisztertanács Tanácsi Hivatalából)	Belügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium
Ipari Minisztérium	Ipari és Kereskedelmi Minisztérium
Kereskedelmi Minisztérium (Belkereskedelmi Minisztériumból és Külkereskedelmi Minisztériumból)	
	Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma
Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium	Környezetvédelmi Minisztérium (1990. 09.14-ig) Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (1990. 09.15-től)
Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (1988. 12.31-ig)	-----
Közeledési Minisztérium (1988. 12.31-ig) Közeledési, Hírközlési és Építésügyi Minisztérium (1989. 01.01-től)	Közeledési és Hírközlési Minisztérium (1990. 09.14-ig) Közeledési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium (1990. 09.15-től)
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium	Földművelésügyi Minisztérium
Művelődési Minisztérium	Művelődési és Közoktatási Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Szociális- és Egészségügyi Minisztérium (Egészségügyi M-ból)	Népjóléti Minisztérium
Országos Tervhivatal	----
	Munkaügyi Minisztérium

Forrás: Müller György (2008) nyomán a jogszabályok alapján saját összeállítás

Az ágazati besorolású minisztériumi struktúra a feladatköröket tekintve azonban alapvető változásokon ment át. A minisztériumok felsorolását tartalmazó *1990. évi XXX. törvény* indoklása alapján a rendszerváltással végbement átalakulás „...mérőköve a kormányzati rendszer korszerűsítése...” (1990. évi XXX. törvény indoklása), a cél egy olyan rendszer kialakítása, amely megfelel az európai normáknak, de épít a magyar közjogi hagyományokra is. A törvény ennek a szellemében fekteti le az új kormányzati struktúra alapjait.

Az egyes minisztériumok feladat-és hatáskörüket illetően az előző rendszer kormányzati struktúrájához képest jelentős változásokon mentek át. Az új közjogi rendszerben a kormányzati munkában kiemelkedő szerep jutott a miniszterelnöknek. Ez az alapvető kormányzati rendszert érintő változás szabta meg az 1990-ben a Minisztertanács Hivatala alapjain felépülő Miniszterelnöki Hivatal szervezetét. Az alkotmányos rendszerben bekövetkezett változásokat követve a Minisztertanács nevének Kormányra változtatásával együtt a Minisztertanács Hivatalának neve 1990. július 5-én Miniszterelnöki Hivatalra változott (Fehér [2003] p. 108.). Az egypártrendszer keretei között az 1988 áprilisában létrehozott Minisztertanács Hivatala a rendszer működési logikájából, a pártközpontú döntési mechanizmusából következően leginkább a kormány testületi működésének jogi, technikai előkészítését, az ezzel járó koordinációs feladatokat látta el. Bár a hivatal létrejöttét a kormány szerepének a politikai döntéshozatalban való megerősödése indokolta, erős politikai, tényleges döntés-előkészítő funkciót még nem töltött be. A Minisztertanács Hivatala a kormány és szervei, valamint a Minisztertanács elnöke és elnökhelyettesei munkaszervezeteként az alábbi feladatokat látta el (Szilvássy [1994]):

- a Minisztertanács üléseinek előkészítése, technikai lebonyolítása
- kapcsolattartás az Országgyűléssel és az Elnöki Tanáccsal
- kormányzati koordinációs feladatok
- állami vezetőkkel kapcsolatos személyzeti feladatok
- a Minisztertanács alá rendelt szervek, szervezetek irányítása
- a Minisztertanács elnöke és elnökhelyettesei számára döntés-előkészítő, ellenőrző feladatok

- tájékoztatási feladatok.

Az 1990 júliusában felálló Miniszterelnöki Hivatal (MEH) szervezete a fenti feladatelosztáshoz képest nagymértékben átalakult: a MEH elsősorban a miniszterelnök munkaszervezete lett és kormányzati koordinációs feladatai tulajdonképpen ebből következtek. A Miniszterelnöki Hivatalról szóló 2/1990 (VII. 5.) Kormányrendelet a hivatal feladatköreit az alábbiak szerint határozta meg (Fehér [2003] p. 109):

- a miniszterelnök munkaszerve, ezen belül működik a miniszterelnök kabinetirodája;
- a kormány munkaszerveként ellátja a kormány testületi működésével, a kormányzati koordinációval kapcsolatos feladatokat;
- a miniszterelnök közvetlen felügyelete alá tartozó tárca nélküli miniszterek, államtitkárok, országos hatáskörű szervek háttérintézménye.

A Miniszterelnöki Hivatalt közigazgatási államtitkár vezette, és az államtitkárok jogállásáról szóló 1990-es törvény szerint a MEH-ben maximum négy politikai államtitkár működhetett (1990. évi XXIII. törvény 10. §. (2) bekezdés). Ezen kívül a MEH-ben kerültek elhelyezésre a meghatározott feladatokra kinevezett tárca nélküli miniszterek és címzetes államtitkárok, politikai tanácsadók titkárságai.

A miniszterelnök kiemelt közjogi státusával munkaszervezetének a politikai döntéshozatalban játszott szerepe is átalakult, a döntések centrumává vált. A kancellári kormányzásnak megfelelően a miniszterelnök a kormányban nem csak „első az egyenlők között”, hanem a kormányprogram koordinálója és kontrollálója is lett, ennek a feladatnak kellett megfelelnie a Miniszterelnöki Hivatalnak is. Az Antall-kormány idején kialakított szervezeti struktúra alapján, - amely lényegében a Boross-kormány alatt sem változott-, a MEH-ben zajlott a politikai, gazdasági elemzés és döntés-előkészítés, a kormányzati döntések koordinációja: a kormány ügyrendje alapján ugyanis a tárcaegyeztetés során minden kormányzati előterjesztést meg kellett küldeni a MEH számára, így a miniszterelnök hivatali szervezetén keresztül közvetlen kontroll alatt tudta tartani a tárca szintű kormányzati döntéshozatalt. Ez a funkció azonban 1998-ig, az első Orbán-kormány hivatalba

lépéséig leginkább jogi-kodifikációs kontrollt jelentett, tartalmi észrevételeket nem (Fehér [2003] pp. 115-116.).

Nagyobb súlyt képviseltek a politikai döntés-előkészítésben a közigazgatási államtitkári, majd később egy rövid ideig a politikai államtitkári értekezletek. A közigazgatási államtitkári értekezlet feladata a kormányülések előkészítése volt, a kormány elé kerülő előterjesztések elsősorban közigazgatási szempontú egyeztetésével. A közigazgatási államtitkári értekezlet a tárcaközi egyeztetés után még fennmaradt véleménykülönbségek megszüntetésének fóruma volt, és csak azok az előterjesztések kerülhettek a kormány elé, amelyeket az értekezlet támogatott, azaz a tárcák képviselőinek sikerült egyezsége jutniuk a javaslatot illetően. A közigazgatási államtitkári értekezlet vezetője a MEH közigazgatási államtitkára volt, tagjai a tárcák közigazgatási államtitkárai. A közigazgatási államtitkári értekezlet mintájára szerveződött meg a politikai véleménykülönbségek tisztázására 1993 júliusában a politikai államtitkári értekezlet a MEH általános politikai államtitkárának vezetésével. A politikai államtitkárok a kormányülések előtt azokat az előterjesztéseket tárgyalták meg, amelyek politikai állásfoglalást igényeltek, és ennek eredményét a kormány elé terjesztették (Pesti [2000], Wiener [én]).

A miniszterelnöki döntéshozatali koordináció erősítésének célját szolgálta a miniszterelnöki kabinetirodán belüli nyolc referatúra felállítása, amely leképezte a főbb kormányzati irányítási területeket.⁴⁷ A 3-5 fős referatúrák feladata elsősorban a tárcákkal való kapcsolattartás, információgyűjtés, valamint ezek alapján a kormányfő tájékoztatása volt. A kis létszámú hivatalok azonban klasszikus koordinációs feladatokat nem tudták hatékonyan ellátni, szerepet inkább a miniszterelnök informálásában játszottak.

Összességében az Antall-és Boross-kormány időszakában kiépült a Miniszterelnöki Hivatal alapvető struktúrája, bár a szorosán vett miniszterelnöki hivatalszervezeten túl még viszonylag sok „mellékfunkcióval”. A Miniszterelnöki Hivatalon belül kapott helyet a miniszterelnök tanácsadó testülete, illetve később személyes tanácsadói, valamint a kormányfő saját gazdaságpolitikai testületeként értelmezhető Matolcsy György vezette gazdaságpolitikai államtitkárság is. Ezen

⁴⁷ Külpolitika; közigazgatás-jogi ügyek, környezetvédelem; biztonságpolitika, rendészet; belpolitika, egyházak, parlament; gazdaságpolitika; szociálpolitika, érdekvédelem; oktatás, kultúra, kisebbségek; tájékoztatáspolitikai.

kívül szintén a MEH keretén belül működött a Nemzeti Etnikai és Kisebbségi Hivatal és a Határon Túli Magyarok Hivatala. Az Antall-és Boross-kormányok idején a Miniszterelnöki Hivatalba több, az egyes tárcákhoz szorosan be nem sorolható szakterület felügyelete is bekerült tárca nélküli miniszteri, vagy politikai- illetve címzetes államtitkári irányítás alatt (privatizáció, kutatásfejlesztés, a Bécs-Budapest világkiállítás koordinációja, egyházi kapcsolatok, ifjúságpolitika). A kormányzati ciklus közepén 1992-ben, Katona Tamás MEH politikai államtitkári kinevezésével került megszervezésre a hivatalon belül a kormányzati kommunikáció szervezete. Az említett területeken kívül természetesen a MEH-en belül került elhelyezésre a tárca nélküli miniszterek hivatali apparátusa is (Fehér [2003] pp. 109-111.).

A rendszerváltást közvetlenül megelőző minisztériumi struktúrához képest a még a kormány megalakulása előtt, 1990. május 9-én elfogadott törvény a minisztériumok felsorolásáról, jelentős változásokat jelzett. A klasszikus tárcákat illetően nem történt változás: a belügyi, külügyi, honvédelmi, igazságügyi és pénzügyi tárca, - bár természetesen átalakuló feladatkörökkel-, megmaradt. A gazdasági rendszerváltással párhuzamosan megszűnt viszont az Országos Tervhivatal. Egy másik megszűnő hivatal, az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal feladatainak ellátására szerveződött meg a Munkaügyi Minisztérium. A korábban két tárca által felügyelt ipari és kereskedelmi szabályozási területeket egy minisztériumba vonták össze (Ipai és Kereskedelmi Minisztérium), és ezzel párhuzamosan egy új tárca szerveződött a külgazdasági kapcsolatok számára, a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma. A kormányzati prioritásokat is jelző átalakult feladatkörökkel szerveződött újjá a Környezetvédelmi Minisztérium a korábbi Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztériumból, a Közlekedési és Hírközlési Minisztérium a Közlekedési Minisztériumból, a Népjelési Minisztérium Szociális- és Egészségügyi Minisztériumból, a Művelődési és Köznevelési Minisztérium a Művelődési Minisztériumból, valamint a Földművelésügyi Minisztérium a Mezőgazdasági és Élelmiszerügyi Minisztériumból.

Az 1990. május 23-án megalakult Antall-kormány a miniszterelnökön kívül 13 miniszterrel, három tárca nélküli miniszterrel összesen 17 taggal alakult meg. A kormánykoalíció tagjai a Magyar Demokrata Fórum, a Független Kisgazdapárt és a

Kereszténydemokrata Néppárt voltak. A kormánypártok koalíciós megállapodást nem kötöttek, a kormányzati pozíciók elosztását illetően többségében a vegyes minisztériumok elvét követték. Tíz minisztérium élére került MDF-es miniszter, 2 tárcát kapott a Kiszgazdapárt és egyet a Kereszténydemokrata Néppárt. Az MDF-es miniszterek mellett öt minisztériumban dolgoztak MDF-es politikai államtitkárok (külügy, honvédelem, művelődésügy és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok területén) és öt minisztériumban a koalíciós partnerek adták a politikai államtitkárokat (négy kiszgazda és egy kereszténydemokrata). Antall József kormányába azonban nem csak pártpolitikusok nyertek kinevezést. Jellemzően tárca nélküli pozíciókba igyekezett a kormányfő tekintélyes szakembereket egy-egy szakterület felügyeletére megnyerni, de a kormány első pénzügyminisztere, Rabár Ferenc sem volt pártpolitikus.

Az Antall-kormány 1993 decemberéig tartó kormányzati ciklusa alatt több személyi átalakuláson ment keresztül. Nem sokkal a kormány megalakulása után a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét tárca nélküli miniszteri szintre emelték, ezzel a kormány tagjainak száma 18-ra emelkedett. Az Antall-kormány a miniszterelnök 1993 decemberében bekövetkezett haláláig két nagyobb átalakításon ment át 1990 decemberében és 1993 februárjában. Ezek nem mindig jelentették kormány tagjainak kicserélődését, több esetben egy-egy kormánytag csak más pozícióba került a kormányon belül.

Az 1993. december 21-én megalakult Boross Péter vezette kormány összetétele egy miniszter személyében tért el az Antall-kormányétól: Boross Péter belügyminiszteri posztját Kónya Imre vette át.

4.2. A Horn-kormány időszaka (1994. július 15. – 1998. július 8.)

Horn Gyula, a Magyar Szocialista Párt miniszterelnök-jelöltje az 1994-es országgyűlési képviselő választások után annak ellenére, hogy pártja megszerezte a kormányalakításhoz szükséges parlamenti mandátumok abszolút többségét (54 %), a Szabad Demokraták Szövetségével közös koalíciós kormány élén kezdte meg a kormányzati munkát 1994 júliusában. A két párt koalícióját a sajátos történelmi,

politikai helyzet indokolta és kényszerítette ki. A rendszerváltás után négy évvel, a második szabad választások alkalmával az egykori MSZMP utódpartja, bár megtehetette volna, mégsem egyedül alakított kormányt, az MSZP legitimitását nagyban megnövelte ugyanis a rendszerváltó párt, az SZDSZ koalíciós szerepvállalása.

A két párt a kormányalakítás előtt koalíciós megállapodást kötött egymással, amelyben részletesen szabályozták a közös kormányzás működési szabályait és biztosítékait, valamint a közös kormányprogram alapjait. A koalíciós megállapodás első felében a partnerek kinyilvánították a közös kormányzásra, közös döntéshozatalra vonatkozó szándékukat és felelősségüket. A megállapodás a korábbi kormányzati ciklushoz képest új elemeket vezetett be a kormányzati döntéshozatalba, parlamenti számarányához képest meglehetősen erős jogosítványokat biztosítva a kisebbik koalíciós partnernek. A kormányzati munkában a miniszterelnök mellett fontos szerep jutott a miniszterelnök szabaddemokrata koalíciós helyettesének⁴⁸ (Kuncze Gábor belügyminiszter), amely pozíció azonban nem azonos a miniszterelnököt akadályoztatása esetén helyettesítő miniszter pozíciójával, amelyre a Horn-kormányban 1996-ig a mindenkori pénzügyminiszter volt kijelölve, és csak Bokros Lajos lemondása után lett a koalíciós helyettes belügyminiszter a kormányfő rendeleti úton kijelölt helyettese is egyben. A két egymástól eltérő funkció ekkor ugyan összeért, de hangsúlyos különbség, hogy a „miniszterelnök koalíciós helyettese” feladatkör a koalíciós politikai döntéseket illetően jelentett kiemelt pozíciót, az akadályoztatás esetére szóló felhatalmazás pedig a kormányzati munka mindenkori folytonosságát biztosító helyettesi funkció, amelyet nem befolyásolt az, hogy melyik koalíciós párt tagja került ebben a szerepkörben kijelölésre.

Szintén új elemként került be a kormányzati döntéshozatal folyamatába a Koalíciós Egyeztető Tanács (KET), amelynek elsődleges feladata a konfliktusmentes kormányzás biztosítása volt, a vitás kérdések ezen a fórumon kerültek tisztázásra. A tanácsot bármelyik fél kezdeményezésére össze kellett hívni. A testület sajátosan nem csak a kormány tagjaiból állt, mivel a miniszterelnökön és annak koalíciós

⁴⁸ A koalíciós megállapodás alapján a kormányfő előzetesen egyeztet koalíciós helyettesével a köztársasági elnöknek tett kinevezési és felmentési javaslatokról, a miniszterelnöki jogkörbe tartozó kinevezési és felmentési javaslatokról, valamint az országgyűlés jogkörébe tartozó személyi döntési javaslatokról.

helyettesén kívül tagjai voltak még a koalíciós pártok frakcióvezetői, valamint az általuk delegált egy-egy politikus. A kormányzati döntéshozatal tehát bizonyos esetekben, a konfliktusok feloldásának céljával kibővült a koalíciós pártok képviselőivel is, így ezekben a sajátos helyzetekben a pártok a korábbinál nagyobb befolyást gyakorolhattak a kormányzati munkára.

A koalíciós megállapodás tartalmazta a kormányzati struktúra módosításának alapelveit is, előirányozva az antalli kormánystruktúra egyszerűsítését: a minisztériumok számának csökkentését és a tárca nélküli miniszterek kinevezését csak különlegesen indokolt esetekre korlátozva. Ezen kívül meghatározta a kormány munkáját segítő kabineteket és azok összetételét is. A koalíciós megállapodás rögzítette a minisztériumi struktúrát és név szerint megjelölte az egyes miniszteri posztokat betöltő politikusokat, az egyes pártok jogosultságát a tárcák politikai államtitkárainak jelölésére. A megállapodás annyiban azonban ellentmondásos, hogy bár 1.9-es pontjában meghatározza, hogy a tárca miniszterét delegáló párt adja a tárca politikai államtitkárát is, de a gyakorlatban a megállapodás melléklete alapján inkább az a kitétel érvényesült, amely szerint ettől a felek közös megegyezéssel eltérhetnek. A 14 tagú kormányban az MSZP 9 minisztérium tárcavezetői pozíciójába és a nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli pozícióba delegált kormánytagot, az SZDSZ háromba. A politikai államtitkárok száma ettől eltérően alakult, az MSZP 7, az SZDSZ 5 politikai államtitkárt delegálhatott a koalíciós megállapodásnak megfelelően (A Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között létrejött koalíciós megállapodás [1995]).

A 3. táblázat mutatja be a minisztériumi struktúra változását 1994-ben, a Horn-kormány hivatalba lépésekor, illetve a kormányzati ciklus közben. Összességében elmondható, hogy a Horn-kormány időszakában a minisztériumi struktúrában lényegi változás nem következett be. A minisztériumok felsorolásáról szóló 1994. évi LVI. törvény alapján a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma megszűnt, a hatáskörei az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumhoz kerültek. Megvalósult a koalíciós megállapodás azon része is, mely szerint a tárca nélküli miniszterek számát csökkenteni kellett. Továbbá a Horn-kormány indulásakor csak egy, a nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős tárca nélküli miniszteri poszt került betöltésre.

3. táblázat: A minisztériumi struktúra 1990.május 23.-1998. július 8. között

Minisztériumi struktúra az Antall-és Boross-kormány időszakában	Minisztériumi struktúra a Horn-kormány időszakában
1990. évi XXX. törvény/1990. évi LXVIII. törvény	1994. évi LVI. törvény/1996. évi LXXIV. törvény
[Miniszterelnöki Hivatal]	[Miniszterelnöki Hivatal]
Belügyminisztérium	Belügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium
Ipari és Kereskedelmi Minisztérium	Ipari és Kereskedelmi Minisztérium (1996. 10.15-ig) Ipari, Kereskedelmi és <i>Idegenforgalmi Minisztérium</i> (1996. 10.16-tól)
Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma	
Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium	Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium
Közeledési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium	Közeledési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Földművelésügyi Minisztérium	Földművelésügyi Minisztérium
Művelődési és Közoktatási Minisztérium	Művelődési és Közoktatási Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Népjóléti Minisztérium	Népjóléti Minisztérium
Munkaügyi Minisztérium	Munkaügyi Minisztérium

Forrás: Müller György (2008) nyomán a jogszabályok alapján saját összeállítás

A Horn-kormány hivatalba lépésével egyszerűsödött némileg a Miniszterelnöki Hivatal struktúrája is, bár az előző ciklusban a máshová nem sorolt feladatokból eredő túlburjánzást nem sikerült maradéktalanul lefaragni. A MEH alapvető feladatai nem változtak, elsődlegesen a miniszterelnök munkaszervezete, valamint ellátja a kormány testületi működésével kapcsolatos teendőket. A Miniszterelnöki Hivatalt továbbra is közigazgatási államtitkár vezette. A koalíciós megállapodásban elhatározott elveknek megfelelően a Horn-kormány megkezdte a MEH „profiltisztítását”, de idővel az egyes szaktárcákhoz kihelyezett területek visszakérültek a MEH-be (egyház- és ifjúságpolitika), illetve a kormányzati munka szervezése során újabb speciális feladatok is integrálódtak a hivatalba (ld. pl. a Balatonnal, majd később a Dunával kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolása), és természetesen voltak olyan feladatkörök is, amelyek változatlanul a Miniszterelnöki Hivatal hatáskörében maradtak (nemzeti

kisebbségek, határon túli magyarokkal kapcsolatos ügyek felügyelete). Az egyszerűsítésre törekvés mellett azonban a Horn-kormány idején nagy számban kerültek kormánybiztosok kinevezésre, szintén a MEH hivatali keretein belül (Fehér [2003] pp. 117-121.).

A Horn-kormány hivatali ideje alatt a kormány szerkezetében két jelentősebb változás történt: 1995 márciusában Horn Gyulának sikerült a koalíción belül elérnie egy, a privatizációért felelős tárca nélküli miniszter kinevezését. 1996-ban (1996. évi LXXIV. törvény) pedig az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium nevét megváltoztatta Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztériumra, amelynek háttérében a turizmusfejlesztés kiemelt kormányzati politikai szintre emelése látható.

4.3. Az első Orbán-kormány időszaka (1998. július 8. - 2002. május 27.)

Az 1998 májusában megtartott országgyűlési képviseléválasztások eredményeképp a köztársasági elnök Orbán Viktort, a Fidesz-Magyar Polgári Párt elnökét és miniszterelnök-jelöltjét kérte fel kormányalakításra. A Fidesznek, bár a parlamentben a legnagyobb frakcióval rendelkezett, nem volt meg a kormányzáshoz szükséges abszolút többsége, így koalíciós tárgyalásokat kezdett a Magyar Demokrata Fórummal és a Független Kisgazdapárttal. A három párt alkotta koalíciós kormány 1998. július 8-án alakult meg. A két kisebbik kormánypárt párt külön-külön kötött koalíciós megállapodást a Fidesz-Magyar Polgári Párttal, amelyben rögzítették a kormányzás alapszerkezetét, a kormányzati pozícióba történő jelölési jogot és a követendő kormányzás alapelveit. Ennek megfelelően a megalakulásakor 17 fős kormányba miniszterelnökön kívül 10 tárcavezető minisztert és egy tárca nélküli minisztert a Fidesz, 3 tárcavezető minisztert és egy tárca nélküli minisztert az FKGP, és egy tárcavezető minisztert az MDF delegált. A koalíciós megállapodás értelmében az első Orbán-kormány minisztériumai ún. „tisztá minisztériumok” voltak, azaz az egyes tárcák élére minisztert jelölő párt joga volt a tárca politikai államtitkárának jelölése is.

Az első Orbán-kormányba megalakulásakor két tárca nélküli miniszter került kinevezésre. Az egyik a már hagyományosan tárca nélküli miniszteri pozíciónak

tekinthető a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását felügyelő pozíció (Fidesz), a másik pedig a PHARE-program kormányzati koordinációjának ellátására, illetve felügyeletére létrehozott tárca nélküli miniszteri poszt (FKGP).

Az előző ciklustól eltérően a koalíciós partnerek a kormányzati döntések egyeztetésére külön testületet nem hoztak létre. A koalíciós megállapodásban deklarálták, hogy a kormányt tartják az egyeztetés legfontosabb intézményének. Ennek megfelelően a koalíciós partnerek legfőbb egyeztetési fóruma a Kormánykabinet lett, amelynek a miniszterelnökön kívül tagja volt a két kisebb koalíciós párt legfőbb politikai képviselője (Torgyán József és Dávid Ibolya⁴⁹), valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, a belügyminiszter, a külügyminiszter, a pénzügyminiszter és a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter. A Kormánykabinet a kormányülések előtt másfél órával ült össze, és a felmerülő stratégiai és koalíciós kérdésekben egyeztetett (Stumpf [1999]).

A Horn-kormány működéséhez képest, illetve tulajdonképpen a rendszerváltáskor kialakított kormányzati struktúrához képest az első Orbán-kormány megalakulásával a minisztériumi struktúra alapvető átalakuláson ment keresztül (4. táblázat). A minisztériumok felsorolásáról szóló 1998. évi XXXVI. törvény alapján látható, hogy a hagyományos minisztériumokat illetően (belügy, külügy, honvédelem, igazságügy, pénzügy) nem történt változás. A kormányprogramban meghirdetett új kormányzati politikának megfelelően jelentősen átalakult a Miniszterelnöki Hivatal feladatköre, valamint a humán és a gazdasági tárcák szerkezete és feladatköre.

⁴⁹ 1999. január 30-tól Dávid Ibolya pártelnökké választásától 2001. február 15-ig, Torgyán József miniszteri lemondásáig tulajdonképpen a koalíciós pártok elnökei vettek tehát részt a kormányzati szintű koalíciós egyeztetéseken.

4. táblázat: A minisztériumi struktúra 1994. július 15.-2002. május 27. között

Minisztériumi struktúra a Horn-kormány időszakában	Minisztériumi struktúra az első Orbán-kormány időszakában
1994. évi LVI. törvény/1996. évi LXXIV. törvény	1998. évi XXXVI. törvény/1998. évi LXXXVI. törvény/2000. évi LXXXIX. törvény
[Miniszterelnöki Hivatal]	[Miniszterelnöki Hivatal]
Belügyminisztérium	Belügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium
Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium	Gazdasági Minisztérium
Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium	Környezetvédelmi Minisztérium
	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Földművelésügyi Minisztérium	
Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium	Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium (2000. 06.22-ig) <u>Közlekedési és Vízügyi Minisztérium</u> (2000. 06. 23-tól)
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Művelődési és Közoktatási Minisztérium	Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma
	Oktatási Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Népjóléti Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium
Munkaügyi Minisztérium	Szociális és Családügyi Minisztérium,
	Ifjúsági és Sportminisztérium (1999. 01.01-től)

Forrás: Müller György (2008) nyomán a jogszabályok alapján saját összeállítás

Ahogy Sárközy Tamás is említi, az 1990-ben kormányzati mintának választott kancellári típusú kormányzásnak legelőször az első Orbán-kormány által kialakított és működtetett kormányzati struktúra felelt meg (Sárközy [1999]). Az új kormányzati elveknek megfelelően a tárcaérdekek alárendelődtek az összkormányzati érdekeknek és ez visszatükröződött a minisztériumi szerkezetváltásban is. Az ezen felfogás mentén szerveződő kormányzati munka megvalósításában kulcsszerep jutott a Miniszterelnöki Hivatalnak. Az első Orbán-kormányban került először az 1997-es jogállási törvény adta lehetőség alapján miniszter a MEH élére, kiemelve ezzel a Miniszterelnöki Hivatalt a szűken vett

szakmai háttérhivatali szerepből, és megerősítve annak politikaformáló centrum jellegét⁵⁰.

Az új alapokon szerveződő Miniszterelnöki Hivatal megmaradt a miniszterelnök munkaszervezetének, de emellett jelentős feladatköröket kapott a döntéselőkészítésben az összkormányzati érdekek érvényesítésének kiemelt céljával, valamint a rövid-és hosszútávú kormányzati stratégia kidolgozásában és megvalósításában. Ezen feladatkörök mentén került kialakításra a MEH-en belül a kormányzati referatúrák rendszere, valamint a Kormányzati Stratégiai Elemző Központ. Az újjászervezett referatúra rendszer tovább lépett az Antall-kormány idején működő referatúrák közigazgatás szakmai véleményezésén. Az 1998-ban felállított referatúrák ún. tükörreferatúráként lényegében leképezték a minisztériumi struktúra alapvető elemeit: a számukra előírt feladatok alapján kapcsolatot tartottak a minisztériumokkal, az általuk tett javaslatokat véleményezték közigazgatási szakmai szempontból és politikai tartalmát tekintve egyaránt. Ezen a hatáskörön belül érvényesült az összkormányzati politika előtérbe kerülése a tárcaérdekekkel szemben, mivel a referatúráknak a tárcák javaslatait illetően értékelniük kellett azt is, hogy az egyes javaslatok mennyire illeszkednek az összkormányzati stratégiába. Ezen hatáskörük kapcsán a referatúráknak alternatív javaslattételi jogkörük is volt. A referatúrák fontos szerepet játszottak az egyes javaslatok nyomon követésében, így a döntéshozatalt megkönnyítendő, már a minisztériumi egyeztető szakaszban érvényesíteni tudták a kormányzati szempontokat (Fehér [2003], Pesti [2000], Stumpf [1999]).

Az új Miniszterelnöki Hivatali struktúra és a fenti döntéshozatali mechanizmus nem iktatta ki a kormányzati döntéshozatal folyamatából a közigazgatási államtitkári értekezletet, bár a korábbiakhoz képest szerepe ennek is átalakult. A közigazgatási államtitkári értekezletet továbbra is a MEH közigazgatási államtitkára vezette, de feladatköre az átalakítások folyamányaként leszűkült a valódi szakmai egyeztetésre, a politikai jellegű véleménykülönbségek a referatúrákon és a kabineteken belül kerültek kiküszöbölésre. A közigazgatási államtitkári értekezlet eredeti funkciójának megfelelően a kormányülések előtti szakmai, igazgatási egyeztető fórumként

⁵⁰ Stumpf István szavaival a Miniszterelnöki Hivatal lett a kormányzati munka „zászlóshajója” (Stumpf [1999]).

működött, a kormányülésre javasolt előterjesztéseket illetően a döntések ténylegesen a kormányülésen, illetve a kormány kabinetjeiben, vagy a kormányfő és miniszterei közötti megbeszéléseken (Körösenyi [2006] p. 47.) születtek meg.

A Miniszterelnöki Hivatal kormányzati szerepének megerősítésével ismét együtt járt egy profiltisztítási folyamat is. A szorosan az összkormányzati döntéshozatalhoz nem köthető hatásköröket áthelyezték egy-egy, a profilnak legjobban megfelelő minisztériumba: a Határon Túli Magyarok Hivatalát a Külügyminisztériumba, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatalát az Igazságügyi Minisztériumba, az ifjúsági ügyeket 1999-től az Ifjúsági és Sportminisztériumba. Ezzel párhuzamosan politikai államtitkári felügyelettel viszont újabb feladatkörök, illetve a kormánypolitika szempontjából fontos felügyeleti-és hatáskörök viszont bekerültek a MEH-be: nemzetbiztonsági és védelmi koordináció, társadalombiztosítási alapok felügyelete, közigazgatási és területpolitikai fejlesztések, kormányzati kommunikáció, informatikai, hírközlési fejlesztések (Fehér [2003], Pesti [2000], Stumpf [1999]).

A rendszerváltás óta kialakult gyakorlatnak megfelelően a Miniszterelnöki Hivatalon belül kaptak helyet a tárca nélküli miniszterek hivatali apparátusai. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete a korábbiakhoz képest változást mutat annyiban, hogy a területet már nem csak a tárca nélküli miniszter felügyelte, hanem annak politikai államtitkára is. Ez egy sajátos megoldás, hiszen ezzel ez a terület a „minisztériumosodás” jeleit mutatta a kettős politikai irányítással. A koalíciós megállapodásnak megfelelően került kialakításra a második tárca nélküli miniszteri poszt a PHARE-támogatások kormányzati koordinációjára. A korábban külön tárca nélküli miniszteri hatáskörbe tartozó állami privatizáció és a kincstári vagyon kezelésének felügyelete az első Orbán-kormányban is megmaradt a Miniszterelnöki Hivatal keretein belül, de átkerült a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter hatáskörébe.

A Miniszterelnöki Hivatalon kívül a gazdasági minisztériumok területén is jelentős szerkezeti változtatást hajtott végre az első Orbán-kormány. A hagyományos minisztériumok mellett a gazdaságpolitikáért felelős csúcsmisztériumként hozták létre az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium feladatköreinek átrendezésével a Gazdasági Minisztériumot. Ezzel párhuzamosan a pénzügyi tárca

feladatköre is átalakult, a költségvetési feladatok szervezésére és koordinációjára szűkült le.

A Független Kisgazdapárt koalíciós szerepvállalásának feltétele volt a Földművelésügyi Minisztérium Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériummá való átalakítása, amely magában foglalta a területfejlesztést is⁵¹. Ezen kívül a minisztérium hatáskörébe tartozott a hagyományos mezőgazdasági irányítás, a mezőgazdasághoz kapcsolódó vízgazdálkodás és az építésügy is.

Önálló minisztériumként megmaradt a Környezetvédelmi Minisztérium és a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium. Ez utóbbi szervezet –és hatásköre azonban 2000 nyarán átalakult, mivel a 2000. évi LXXXIX. törvény alapján a minisztérium hatásköréből a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladatkörébe kerültek a hírközlési feladatok; ezzel együtt a minisztérium neve Közlekedési és Vízügyi Minisztériumra változott.

Az első Orbán-kormány programjában kiemelt helyen szerepelt az oktatás, a család-és ifjúságügy valamint a kultúra irányításának átalakítása. Ezen prioritásoknak megfelelően alakult át a humán minisztériumok struktúrája. A Művelődési és Közoktatási Minisztérium kettévált a kulturális igazgatást ellátó Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumra és az oktatási ügyekért felelős Oktatási Minisztériumra. A korábbi Népjóléti Minisztérium feladatkörei két minisztérium között oszlottak meg: az egészségügyi ágazat feladatainak szervezésére, felügyeletére külön Egészségügyi Minisztérium szerveződött, és az egyéb szociális jellegű ágazati feladatok a Szociális és Családügyi Minisztériumhoz kerültek a Horn-kormány idején önálló tárcaként működő munkaügyi területtel együtt. A kormányzati ciklus közben, 1999. január 1-én kezdte meg működését az Ifjúsági és Sportminisztérium, amely az Országos Testnevelési és Sporthivatal jogutódjaként jött létre, és alapfeladata az ifjúság-és sportpolitika koordinálása volt⁵². Deutsch Tamás az Ifjúsági és Sportminisztérium élére történő kinevezésével a kormány 18 tagúra bővült.

⁵¹ A Fidesz tervei között egy Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium létrehozása szerepelt, az FKGP azonban ragaszkodott a területfejlesztéshez, így koalíciós kényszerből az FVM-hez került a területfejlesztés területe (Stumpf [1999]).

⁵² Az Ifjúsági és Sportminisztérium szerepel a koalíciós megállapodásokban is, 1998 júliusában, közvetlen a kormány megalakulásakor még nem állt fel a minisztérium. A minisztérium élére jelölt Deutsch Tamás diplomájának megszerzése után foglalhatta el csak a minisztériumi széket.

A kormányzati politika és ezzel együtt a kormányzati struktúra változása és következetes végigvitele, a miniszterelnök központi szerepe a kormányzati döntéshozatalban, ezzel együtt a Miniszterelnöki Hivatal kiemelkedése a minisztériumok rendszerében, valamint a csúcsminisztériumok és a politikán kívülről érkező szakminiszterek megjelenése a kormányban politikatudományi értelemben beleilleszkedett egy új trendbe, a Körösi András által a miniszterelnöki hatalom és pozíció prezidencializálódásával jellemzett folyamatba (Körösi [2001, 2006]).

4.4. A Medgyessy-kormány időszaka (2002. május 27. – 2004. október 4.)

A 2002. évi országgyűlési képviselőválasztásokon a parlamenti mandátumok többségét a Magyar Szocialista Párt szerezte meg, de mivel az abszolút többséget nem érte el, ismét koalícióra lépett a Szabad Demokraták Szövetségével, a kormányfői posztot Medgyessy Péter töltötte be. A két párt a kormányzáshoz szükséges többség biztosítása érdekében ismét egy koalíciós megállapodás keretében fektette le a kormányzás alapelveit. Az 1994-es megállapodáshoz képest azonban 2002-ben a kormányzati döntéshozatalt kevésbé kordában tartó megállapodás született, amely mellékleteiben tartalmazta a részletes kormányprogramot és az egyes tárcák miniszteri és államtitkári pozíciókba történő delegálási jogának megoszlását a partnerek között. Ezen kívül megfogalmazta közös kormányzás általános elveit és céljait, a közös kormányzati felelősséget és a parlamenti frakciók együttműködését a döntésekhez szükséges többség biztosítása érdekében. Nem került sor a miniszterelnök koalíciós helyettesének kijelölésére és koalíciós egyeztető testület felállítására sem. A két párt közötti koalíciós kapcsolattartásért, egyeztetésért a Miniszterelnöki Hivatalba kinevezett politikai államtitkár volt felelős (Horn Gábor).

A minisztériumok felsorolását tartalmazó 2002. évi XI. törvény alapján 16 tagú kormány kezdte meg működését 2002 júniusában, amelybe az MSZP 11, az SZDSZ 4 minisztert delegált. A minisztériumok egy kivételével tiszta minisztériumok voltak, a tárcavezetőt delegáló párt adta a politikai államtitkárt is. Az Oktatási Minisztérium lett az egyetlen vegyes minisztérium, ahová a minisztert az SZDSZ, a politikai államtitkárt viszont az MSZP jelölte. A Medgyessy-kormányba indulásakor nem került kinevezésre tárca nélküli miniszter, a korábban minden kormányban ebben a

tisztségben ellátott polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter hatáskörbe került. A kormány megalakulása után egy évvel történt kormányátalakítás során azonban két tárca nélküli miniszter is kinevezést kapott: Juhász Endre az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszteri kinevezésével ez a kormányzati munka a Külügyminisztériumból kiemelkedve egységes irányítás alá került a Miniszterelnöki Hivatalon belül⁵³. Hasonlóan kiemelt kormányzati politikai státuszt kapott az esélyegyenlőségi politika a tárca nélküli miniszteri szintre való emelkedésével. A két tárca nélküli miniszter kinevezésével a kormány 18 tagúra bővült, majd 2004. május1-től Juhász Endre pozíciójának megszűnésével 17 tagú lett.

5. táblázat: A minisztériumi struktúra 1998. július 5.-2004. október 4. között

Minisztériumi struktúra az első Orbán-kormány időszakában	Minisztériumi struktúra a Medgyessy-kormány időszakában
1998. évi XXXVI. törvény/1998. évi LXXXVI. törvény/2000. évi LXXXIX. törvény	2002. évi XI. törvény
[Miniszterelnöki Hivatal]	[Miniszterelnöki Hivatal]
Belügyminisztérium	Belügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium
Gazdasági Minisztérium	Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium
Közlekedési és Vízügyi Minisztérium	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
Környezetvédelmi Minisztérium	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma
Oktatási Minisztérium	Oktatási Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Egészségügyi Minisztérium	Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium
Szociális és Családügyi Minisztérium	
Ifjúsági és Sportminisztérium	Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium
	Informatikai és Hírközlési Minisztérium

Forrás: Müller György (2008) nyomán a jogszabályok alapján saját összeállítás

⁵³ Ez a poszt 2004. április 30-án az Európai Unióhoz való csatlakozásunk előtti napon megszűnt.

A Miniszterelnöki Hivatal a kormányzati munkamegosztás szempontjából megerősített szerepén a Medgyessy-kormány nem változtatott, bár átalakítások történtek a MEH feladatkörében. A Miniszterelnöki Hivatal elsődleges feladatkörében megmaradt a miniszterelnök munkaszervezetének és a kormányzati munka koordináló hivatali szervezetének. Emellett azonban további feladatkörök ellátása is be-, illetve visszakerült a MEH-be. A legszembetűnőbb változás a nemzeti kisebbségek és a határon túli magyarokkal kapcsolatos ügyek felügyelete, valamint az egyházpolitika visszakerülése a Miniszterelnöki Hivatalba. Az előző kormánytól örökölt feladatok közül megmaradt a MEH keretein belül a kormányzati informatika felügyelete és az Európai Unió fejlesztési támogatások kezelése, a kormányzati szintű stratégiai tervezés, a kormányzati kommunikáció, és bár megváltozott elnevezéssel (főosztályok), megmaradt a referatúra rendszer is. Ezeken kívül új feladatként került be a már említett polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete mellett, - amelyet a hivatalt vezető miniszter politikai államtitkár útján látott el (Tóth András)-, az EU csatlakozással kapcsolatos feladatok összehangolása 2003-ig politikai államtitkári szinten (Baráth Etele), utána a már említett tárca nélküli miniszter felügyelete alatt. Fontos kormányzati feladatvállalásként fogalmazódott meg a kormányzat civil kapcsolatainak fejlesztése, a romák társadalmi integrációjával kapcsolatos feladatok ellátása, amelynek hivatali kereteit a Miniszterelnöki Hivatal biztosította. Itt került elhelyezésre az MSZP választási kampányában nagy hangsúlyt kapott Keller László vezette közpénzügyi államtitkárság is, amely az első Orbán-kormány közpénzekkel való visszaéléseinek kormányzati vizsgálatát tűzte ki céljául. (Fehér [2003] pp. 137-141.)

A Medgyessy-kormány minisztériumi struktúrája némi átrendeződést mutat az előző kormányciklushoz képest. A hagyományos minisztériumok rendje, szervezete (belügy, külügy, honvédelem, igazságügy, pénzügy), és a humán tárcák oktatási és kulturális szakterületi elhatárolása nem változott. A gazdasági tárcáknál viszont jelentős hatáskör átrendezésre került sor: a korábbi Közlekedési és Vízügyi Minisztérium feladatköre megoszlott a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium és a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium között. Újonnan jött létre a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium összefogva a

foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos hatásköröket az Oktatási Minisztériumból, a korábbi Szociális és Családügyi Minisztériumból és a Gazdasági Minisztériumból. Új csúcsminisztériumként, a korábbi két tárca összevonásával állt fel az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, és a korábbiakhoz képest új feladatkörrel bővült a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium. Teljesen új minisztériumként szerveződött meg az Informatikai és Hírközlési Minisztérium, amely az előző kormány idején a Miniszterelnöki Hivatalba integrált hírközlési és informatikai kormánybiztossági feladatköröket vette át.

4.5. Az első Gyurcsány-kormány időszaka (2004. október 4.- 2006. június 9.)

A rendszerváltás utáni magyar politikatörténetben Medgyessy Péter volt az első miniszterelnök, aki a nem töltötte ki a parlamenti választásokhoz igazodó négy éves kormányzati ciklust. Medgyessy Péter bukását 2004 nyarán a kormányátalakítási tervei körül kialakult koalíciós bizalmi válság okozta, amely végül a miniszterelnök lemondásával végződött. Miniszterelnökségének végét természetesen nem önmagában a kormány átalakítása okozta; a bizalomvesztés mögött a kormányzati teljesítmény csökkenése és az ezzel együtt járó politikai népszerűségvesztés állt, amely jól érzékelhetővé vált az MSZP választási eredményeiben a 2004-es Európai Parlamenti választáson. Medgyessy Péter mint párton kívüli miniszterelnök-jelölt, majd kormányfő egyaránt megpróbált távolságot tartani az MSZP és az SZDSZ politikai vezetésétől, technokrata vezetőként kormányát inkább a szakértelem mint a politika irányába tolni (a „nemzeti közép kormánya”). A kormányzati teljesítmény céljait és tetteit azonban nem igazolta vissza, 2004 nyarára politikai mozgástere leszűkült. A koalíciós megállapodás értelmében a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium élére az SZDSZ-nek volt joga tárcavezetőt jelölni, így a párt Csillag István eltávolításának terve kapcsán megvonta a bizalmat a kormányfőtől. A kialakult politikai helyzetben az MSZP sem állt a párton kívüli Medgyessy Péter mögé, így 2004. augusztus 19-én döntés született a konstruktív bizalmatlansági indítvány útján történő miniszterelnök cseréről. Az MSZP-ben megindult a folyamat az új miniszterelnök személyének jelölésére, melynek során a 2004. augusztus 25-re összehívott rendkívüli pártkongresszuson két jelölt, Kiss Péter és Gyurcsány Ferenc

közül a kongresszus Gyurcsány Ferencet választotta miniszterelnök-jelöltnek. A kongresszus napján Medgyessy Péter megelőzve a konstruktív bizalmatlansági indítványi procedúrát, benyújtotta lemondását a köztársasági elnöknek. Ez az aktus a miniszterelnök 30 napos lemondási idejének figyelembevétele miatt némileg meghosszabbította az új kormány alakítását, mivel Medgyessy Péternek lemondási ideje alatt ügyvezető miniszterelnökként el kellett látnia kormányfői feladatait. Gyurcsány Ferencet végül 2004. szeptember 29-én választotta meg az Országgyűlés miniszterelnökké, kormánya október 4-én alakult meg.

Az első Gyurcsány-kormány megalakulása előtt a koalíciós pártok megerősítették a 2002-ben megkötött koalíciós megállapodásukat, amely tulajdonképpen szó szerinti megismétlése, továbbvitele volt az előző megállapodásnak. Ennek megfelelően a kormányba 4 minisztert delegált az SZDSZ és 11 minisztert az MSZP, az egyes tárcák az Oktatási Minisztérium kivételével tiszta minisztériumok voltak, a politikai államtitkárokat a tárcavezetőt is adó párt delegálta.

A 18 taggal felállt első Gyurcsány-kormány a parlamenti ciklusból hátra lévő nagyjából másfél évben az örökölt kormányzati struktúrán csak kis mértékben változtatott. A minisztériumok felsorolásáról az Országgyűlés új törvényt nem alkotott, a 2004. évi XCV. törvény a 2002. évi XI. törvény módosítása. Ennek alapján két minisztérium, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium és a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium alakult át, valamint módosult a Miniszterelnöki Hivatal feladatköre is. (6. táblázat)

6. táblázat: A minisztériumi struktúra 2002. május 27. - 2006. június 9. között

Minisztériumi struktúra a Medgyessy-kormány időszakában	Minisztériumi struktúra az első Gyurcsány-kormány időszakában
2002. évi XI. törvény	2004. évi XCV. törvény
[Miniszterelnöki Hivatal]	[Miniszterelnöki Hivatal]
Belügyminisztérium	Belügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium
Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium	Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma
Oktatási Minisztérium	Oktatási Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium
Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium	
	Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium
Informatikai és Hírközlési Minisztérium	Informatikai és Hírközlési Minisztérium

Forrás: Müller György (2008) nyomán a jogszabályok alapján saját összeállítás

A minisztériumi struktúra átalakítása során a Miniszterelnöki Hivatalból ismét kikerült Nemzeti Etnikai és Kisebbségi Hivatal felügyelete átkerült az Esélyegyenlőségi Minisztériumhoz, a Határon Túli Magyarok Hivatala a Külügyminisztériumhoz, az egyházpolitikai igazgatás a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumához. Megszűnt a közpénzügyi államtitkárság, és a Teleki László felügyelte roma integrációs államtitkárság az esélyegyenlőségi minisztériumhoz került. A kormányba két tárca nélküli miniszter került kinevezésre: az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszteri posztot Baráth Etele töltötte be, a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszteri posztot Kolber István kapta meg.

A minisztériumi struktúrát két ponton alakította át az első Gyurcsány-kormány. A korábbi Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumból az Orbán-kormányhoz hasonlóan önálló feladatkörű Egészségügyi Minisztérium felállítására került sor. A minisztérium szociális és családügyi feladatkörei pedig összevonásra

kerültek Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztériummal, így az esélyegyenlőségi feladatkörökkel kiegészülve létrejött egy újabb csúcsminisztérium az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium.

4.6. A második Gyurcsány-kormány időszaka (2006. június 9. – 2008. április 30.)

A 2006. évi országgyűlési képviselőválasztásokon először kapta meg a lehetőséget ugyanaz a párt, illetve mivel az MSZP ismét nem rendelkezett abszolút parlamenti többséggel, ugyanaz a koalíció a kormányzati munka folytatására. A miniszterelnöki megbízatást ismét Gyurcsány Ferenc, a Magyar Szocialista Párt korábbi kormányfője, miniszterelnök-jelöltje nyerte el. A 2006. június 9-én megalakult második Gyurcsány-kormányba a koalíciós megállapodásnak megfelelően a kisebbik kormányzópárt, az SZDSZ három minisztériumba jelölhetett minisztert és államtitkárt, valamint ezen kívül a Miniszterelnöki Hivatalba delegálhatott egy, a koalíciós koordinációért felelős államtitkárt. A tárcák vezetésében a tiszta minisztériumok elve érvényesült, a minisztert delegáló párt adta a minisztert helyettesítő államtitkárt is.

A 2006-ban nyarán hivatalba lépő kormány jelentős változtatásokat hajtott végre a kormány szerkezetében. Még a Medgyessy-kormány idején, de Gyurcsány Ferenc első miniszterelnöksége idején is folytatva a munkát jött létre Sárközy Tamás kormánybiztos vezetésével egy munkacsoport a kormányzati rendszer átalakítási tervének kidolgozására. A munkacsoport az átfogó kormányzati reformelképzeléseket tartalmazó javaslatcsomagját 2005 telén be is mutatta a miniszterelnöknek. A 2006-os fentebb már említett változtatások a kormány tagjaira és az államtitkárok jogállására vonatkozóan, valamint a minisztériumi struktúra átalakítása, egyszerűsítése is ennek jegyében történtek. A minisztériumok felsorolását tartalmazó 2006. évi LV. törvény indoklásában (T/61 törvényjavaslat, 2006) a minisztériumi struktúra átalakításának okaként annak egyszerűsítését, a minisztériumok számának csökkentését jelölte meg.

7. táblázat: A minisztériumi struktúra 2004. október 4. - 2008. április 30. között

Minisztériumi struktúra az első Gyurcsány-kormány időszakában	Minisztériumi struktúra a második Gyurcsány-kormány időszakában (koalíciós kormányzás)
2002. évi XI. törvény/ 2004. évi XCV. törvény	2006. évi LV. törvény
[Miniszterelnöki Hivatal]	[Miniszterelnöki Hivatal]
Belügyminisztérium	Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
Informatikai és Hírközlési Minisztérium	
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	Oktatási és Kulturális Minisztérium
Oktatási Minisztérium	
Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium
Egészségügyi Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium
Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium	Szociális és Munkaügyi Minisztérium
Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium	

Forrás: Müller György (2008) nyomán a jogszabályok alapján saját összeállítás

A kormányzat szerkezetének átalakítása a kormányprogramban meghirdetett átfogó államreform egyik, illetve első lépése volt. A Sárközy Tamás vezette munkacsoport 2005-ben javaslatait törvényjavaslatok formájában is letette a kormány asztalára, így 2006-ban a választások után az új parlament minden addiginál rövidebb idő alatt tudta elfogadni a kormány megalakulásához szükséges jogszabályokat, az új jogállási törvényt, a minisztériumok felsorolását tartalmazó törvényt, valamint ezt megelőzően az új kormányzati struktúra bevezetéséhez szükséges alkotmánymódosítást. Az Alkotmány módosításával (2006. évi LIV. törvény) két, a kormányzati szervezetrendszer szempontjából jelentős változás jelent meg jogrendünkben. Az egyik azon a kormánypárti és ellenzéki konszenzuson alapul, amely szerint a mindenkor ellenzéki pártok elismerik a kormánypártok jogát

a kormánystruktúra meghatározására⁵⁴, és ennek eredményeként ezt a jogosultságot Alkotmányba foglalják. Ez a módosítás tulajdonképpen szentesítette a rendszerváltás óta kialakult gyakorlatot, amely szerint a mindenkor kormánytöbbség ellenzéki akadályok nélkül szavazza meg a minisztériumokról felsorolásáról szóló törvényt.

A módosítás ezen kívül azonban tartalmaz egy olyan tételt is, amely a második Gyurcsány-kormány minisztériumi struktúrájának elfogadásához elengedhetetlen alkotmánymódosítás volt. Az Alkotmány 1990. augusztus 2-ai módosításával, - amely alapvetően a helyi önkormányzatokról szóló IX. fejezetet illesztette be a tanácsrendszer helyett az alaptörvénybe-, a Kormányról szóló fejezetbe bekerült az a kitétel, hogy a [Kormány] „a belügyminiszter közreműködésével, a köztársasági megbízottak útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését”. Ezzel a mondattal a minisztériumok közül egyedülként a Belügyminisztérium léte alkotmányos szinten is megfogalmazásra került, így a 2006-ban tervezett minisztériumi struktúra megváltoztatásához, amelynek részét képezte a Belügyminisztérium megszüntetése is, az Alkotmány módosítására is szükség volt. A módosítás eredményeként a szövegből kikerült a „belügyminiszter közreműködésével”⁵⁵ szövegrész.

A 7. táblázat mutatja be a minisztériumi struktúra átalakítását a második Gyurcsány-kormány hivatalba lépésekor: a kormányprogramnak megfelelően a Miniszterelnöki Hivatal mellett 11 minisztériummal összesen 13 taggal kezdte meg működését. A ciklus elején tárca nélküli miniszter kinevezésére nem került sor.

A kormányzati szerkezetátalakítás keretében a minisztériumok és a Miniszterelnöki Hivatal tekintetében is jelentős átalakulások mentek végbe. A Miniszterelnöki Hivatalt érintő változások alapvetően a miniszterelnök pozíciójának és a kormányzati döntéshozatalban betöltött szerepének megerősítése irányába mutattak. A 2006-os jogállási törvény rögzítette, hogy a Miniszterelnöki Hivatal a miniszterelnök munkaszerve, és tevékenységét maga a miniszterelnök irányítja, de a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter vezeti. Ez a jogszabály az 1997-es jogállási

⁵⁴ Az alkotmánymódosítás megszavazása előtti parlamenti vitában Navracsics Tibor, a Fidesz vezérszónoka is utalt az alkotmánymódosításhoz szükséges kompromisszum lényegére: „...hagyjuk, hogy a kormánytöbbség kormányozzon, kormányozzon a jogállamiság és a demokrácia keretein belül.” (Idézi: Müller [2008] p. 122.)

⁵⁵ A köztársasági megbízottakra vonatkozó szövegrész már a Horn-kormány idején kikerült a szövegből a köztársasági megbízotti intézmény felszámolásával.

törvényen tehát túllép annyiban, hogy a MEH vezetését egyértelműen miniszteri szintre emeli, valamint meghatározza, hogy működésére a minisztériumokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, bár a MEH nem továbbra sem került tételesen említésre a minisztériumok felsorolását tartalmazó törvényben. A második Gyurcsány-kormányban egyértelműen a Miniszterelnöki Hivatal lett a kormányzati munka és döntéshozatal központi szervezete. A 2006-os jogállási törvény alapján „A Miniszterelnöki Hivatal közreműködik a Kormány társadalmi-gazdasági stratégiájának kialakításában; a Kormány és a miniszterelnök döntéseinek, valamint a kormányprogram célkitűzéseinek megfelelően gondoskodik a kormányzati tevékenység stratégiai irányításáról és összhangjának biztosításáról, a döntéselőkészítésben az összkormányzati érdekek érvényesítéséről. A Hivatal ellátja a Kormány testületi működésével kapcsolatos feladatokat.” (2006. évi LVII. törvény 30. §.) A törvény által megfogalmazott feladatkörön belül a minisztériumi struktúra átalakításával az induláskor a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter a korábbiaknál több funkciót látott el egy személyben: 2006-ban az új struktúrában egy rövid időre megszűnt a miniszterelnöki kabinet, feladatait a MEH-et vezető miniszter látta el. Ugyancsak hozzá tartozott a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete, de azt a Medgyessy-kormánytól eltérően nem államtitkár útján, hanem saját hatáskörében látta el (1059/2006. (VI. 9.) Korm. határozat). Ezen kívül a felügyelete alá tartozott még a nemzet-és kisebbségpolitika, a közigazgatás-fejlesztés és a kormányzati személyzeti politika, a közigazgatási informatika és az audiovizuális politika. A 2006-os státustörvény rendelkezése alapján a Miniszterelnöki Hivatalba kinevezhető államtitkárok és szakálltitkárok száma is maximalizálva volt. A kinevezhető négy államtitkár és az öt szakálltitkár a MEH-re háruló feladatokat nem tudta maradéktalanul lefedni, így a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterre maradt néhány funkcionális főosztály közvetlen vezetése is (Költségvetési Főosztály, Pénzügyi Számviteli Főosztály) (Müller [2008] pp. 62-64.). A Miniszterelnöki Hivatal keretén belül megerősödött a kormányzati kommunikációért felelős Kormányzati Kommunikációs Központ, amely már nem csak a miniszterelnök, hanem a kormány egészének kommunikációjáért volt felelős: gondoskodott a kormány kommunikációs stratégiájának kidolgozásáról, szervezte a kormány döntéseinek kommunikációját, összehangolta az egyes minisztériumok

tájékoztatási szerveinek tevékenységét. Külön államtitkárság keretében működött a kormányzati munka stratégiai irányítása, amely elsősorban a kormányzati döntések előkészítését foglalta magában.

Az új rendszerben a korábbi közigazgatási államtitkári értekezlet döntés-előkészítésben játszott szerepét az államtitkári értekezlet vette át. Ez fórum az államtitkári pozíció jellegénél fogva, amely feltételezi betöltőjének politikai és szakmai orientációját egyaránt, politikai és szakmai egyeztetéseknek egyaránt helyt adott. A kormányzati döntéshozatal folyamatába 2006-ban új elemként került be a szakmapolitikai egyeztetés a jogszabálytervezeteket illetően. Ez tulajdonképpen eredeti szándéka szerint egy szakmai szűrő, azzal a céllal, hogy az államigazgatási egyeztetésre kerülő jogszabályok megfeleljenek bizonyos minimális szakmai kritériumoknak, mielőtt a nyilvánosság elé kerülnek⁵⁶. A szakmapolitikai egyeztetés során a tervezeteket a MEH, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium valamint a Pénzügyminisztérium szakmai stábjá vizsgálta meg alkotmányossági, jogi és költségvetési szempontból. (Sárközy [2009]). A szakmai egyeztetés azonban a gyakorlatban egyben a jogszabálytervezetek politikai előszűrését is jelentette, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladatkörébe tartozott az egyeztetésen a tervezetek vizsgálata az összkormányzati érdek szempontjából (Gallai-Lánczi [2006]).

Hagyományosan a Miniszterelnöki Hivatalon belül működött a 2006-ban három, - Nemzetbiztonsági, Gazdasági és Társadalompolitikai -, majd 2007-től öt, - az előzőeken kívül még a Kormány és a Fejlesztéspolitikai Kabinet. A kabinetek mellett a második Gyurcsány-kormányban kiemelkedő szerepet játszottak a meghatározott feladatra kinevezett kormánybiztosok. A kormányprogramban megfogalmazott céloknak megfelelően két nagyobb terület, az államszervezet átalakítása és a fejlesztéspolitika kapott kormányzati szinten külön prioritást egy-egy kormánybiztos vezetésével felálló külön testületben. Mivel a jogállási törvény alapján a kormánybiztosok munkáját a miniszterelnök irányította, e két kiemelt területen is a korábbiaknál jobban érvényesült a miniszterelnök politikai befolyása és felelőssége. Az Államreform Bizottság feladata az állami szervezetrendszer átalakításának

⁵⁶ Az elektronikus információszabadságról szóló törvény írta elő a jogszabálytervezetek interneten való elérhetőségét és ez indikálta az előzetes egyeztetési folyamatot.

koordinációja, a tárcák javaslatainak összegyűjtése, véleményezése, javaslattevél, valamint a döntések végrehajtásának ellenőrzése, a társadalmi visszhang felmérése volt. Az Államreform Bizottság elnöki tisztét a miniszterelnök látta el, az operatív irányítást viszont Draskovics Tibor kormánybiztos feladata volt. A Bizottság tagjai az említetteken kívül a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, a pénzügyminiszter, az igazságügyi tárca vezetője, a koalíciós koordinációért felelős államtitkár és a fejlesztéspolitikai kormánybiztos voltak.

A fejlesztéspolitika területén a változásokat elsősorban az Európai Unió források kezelésének feladata generálta. Az e célból a Medgyessy-kormány alatt létrehozott kormányhivatal feladatkörét vette át a Bajnai Gordon fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos által vezetett Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ). Az NFÜ feladatköre elsődlegesen az EU-s források kezelése lett, szervezetrendszerének ennek megfelelően épült ki. A kormányzatban ezen kívül létrejött még egy, az NFÜ számára javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő és koordináló testület a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület, szintén a kormányfő elnökletével. A testület további tagjai a fejlesztéspolitikai kormánybiztos és a miniszterelnök által felkért politikusok voltak, ezen kívül állandó meghívottja volt az államreformért felelős kormánybiztos.

A fent említett feladatkörök a kormánybiztosoknak egy sajátos irányító és szűrő szerepkört is biztosítottak, mivel a minisztériumoktól joguk volt javaslatokat kérni, de egyúttal arról is dönteni, hogy azok alkalmasak-e a kormány elé kerülésre. Ezen kívül a kormánybiztosok által irányított testületek részt vettek a végrehajtási folyamatok ellenőrzésében is. A végrehajtási kontroll lehetősége viszont számukra egy, a minisztériumok és miniszterek feletti irányító jogosultságot biztosított. A bizottságok, illetve a kormánybiztosok ezáltal a kormányzati struktúrában sajátos helyet foglaltak el egyrészt azért, mert tevékenységükért közvetlenül a kormányfőnek tartoztak felelősséggel, és bár meghatározó szerepük volt a kormányzati döntéshozatalban, a parlamenti ellenőrzés számára elérhetetlenek voltak, hiszen a kormánybiztosok nem voltak interpellálhatók. Másrészt viszont különleges jogállásuk és miniszterelnöki irányításuk folytán „köztes kormányzati szintként” voltak a kormány tagjainak munkáját, döntéseit érintő jogosítványaik.

A Miniszterelnöki Hivatal, illetve az azt vezető miniszter túlterheltsége miatt került sor 2007 nyarán a kormányátalakításra, és ennek során a MEH feladatainak átcsoportosítására is. A kormányfői tájékoztató alapján az átalakítások célja a hatékonyabb kormánypolitika elősegítése, a Miniszterelnöki Hivatal elaprózódottságával szemben a döntés-előkészítésben és a döntéshozatalban játszott szerepének megerősítése volt. A Miniszterelnöki Hivatalt érintő átalakítások során az új miniszter Kiss Péter feladatköre alapvetően a kormányzás politikai felügyelete lett. Ezt a célt szolgálta a korábbi kormányzati ciklusokban már létezett Kormánykabinet visszaállítása, amelynek legfőbb feladata a kormány számára az átfogó stratégiai kérdésekben javaslatokat tenni az összkormányzati érdekeknek megfelelő kormányzati álláspont kialakítására. Ez a kabinet tulajdonképpen egy végső politikai döntéshozó testületként értékelhető, ahogyan Gyurcsány Ferenc a sajtótájékoztatóján nevezte „a kormány politikai döntéshozatalának színtere” (Kormányátalakítás...[2007]). A Kormánykabinet vezetője a miniszterelnök, operatív irányítója a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter volt; tagjai a Gazdasági, a Társadalompolitikai és a Nemzetbiztonsági Kabinet vezetői, és a két koalíciós párt vezetője. A Kormánykabinet hetente ülésezett és az egyéb döntéshozó testületekben megszületett javaslatok megvitatásával alakította ki az egyes politikai kérdésekben végleges álláspontját, ami tulajdonképpen kormányzati álláspontként fogható fel.

A Miniszterelnöki Hivatal profiltisztításának részeként két tárca nélküli miniszter került kinevezésre a kormányba: a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét ismét tárca nélküli miniszterre bízták (Szilvásy György), illetve tárca nélküli miniszteri szintre emelkedett Draskovics Tibor korábbi államreformot koordináló munkája. A nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét ellátó tárca nélküli miniszter munkáját, hasonlóan az első Orbán-kormány megoldásához államtitkár is segítette.

A kormány átalakításával kikerült a Miniszterelnöki Hivatalból a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felügyelete, mivel Bajnai Gordon fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos miniszteri kinevezést kapott az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM) élére, és a kormánybiztosi hatáskörében ellátott feladatok áttelepítésre kerültek az ÖTM feladatkörébe. A MEH keretén belül működött viszont továbbra is a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (Kormányátalakítás...[2007],

Müller [2008] pp. 64-66.). A két tárca nélküli miniszter kinevezésével a kormány 15 tagúvá bővült.

A második Gyurcsány-kormány hivatalba lépésével jelentősen átalakult a minisztériumi struktúra is. A kormányprogramban meghirdetett elveknek megfelelően 11 minisztérium szerveződött a korábbi 14 minisztériumból. A rendszerváltás óta először érintette nagymértékben az átalakítás a hagyományos tárcákat is. Az államszervezeti, kormányzati reformokat előkészítő munkacsoport a minisztérium szervezetrendszer átalakítását a kormányzati munka hatékonyabbá tétele céljából javasolta. A rendszerváltás során kialakult és több-kevesebb változás után fennmaradt minisztériumi struktúra a szakértők szerint túlságosan túlméretezett és széttagolt volt, a kormányzati feladatokat túl sok, a minisztériumi struktúrán kívül eső szerv látta el, és ez rontotta a kormányzati munka hatékonyságát. A javaslatok a minisztériumi szervezetrendszer egyszerűsítése és egységesítése irányába mutattak. Az új kormányzati politikának és filozófiának megfelelően az egyes minisztériumok és vezetőik feladata nem a tárcaérdekek érvényesítése, hanem a kormány politikájához, stratégiájához illeszkedő ágazati-szakmai stratégiaalkotás és szabályozás lett, és az új minisztériumi struktúra ezeknek az előzetesen megfogalmazott elveknek megfelelően alakult ki.

A hagyományos minisztériumok közül 2006-ban a Belügyminisztérium és az önálló Igazságügyi Minisztérium megszűnt. A korábban belügyi igazgatás alá tartozó feladatok az újonnan létrejövő Önkormányzati és Területfejlesztési (ÖTM), valamint Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM) között oszlottak meg: az önkormányzatok felügyeletével, közigazgatás-szervezéssel, választásokkal, népszavazásokkal és a közösségi közfeladatok (kommunális ügyek, településüzemeltetés...stb.) ellátásával kapcsolatos ügyek az ÖTM-hez kerültek, a rendészeti feladatok pedig az igazságügyi tárca feladatkörét egészítették ki az IRM-ben. Az ÖTM feladatkörébe kerültek egységesen a fentiekén kívül a területfejlesztési, építésügyi, lakásgazdálkodási, lakáspolitikai és az idegenforgalmi politikai irányítás hatáskörei. Az igazságügy és a rendészet összevonásával a magyar kormányzati szerkezet az európai uniós szerkezethez illeszkedett, amely szakpolitikai szinten együtt kezeli e két területet. Változatlan feladatkörrel működtek tovább a

hagyományos minisztériumok közül azonban a honvédelmi, külügyi és a pénzügyi tárcák.

A négy gazdasági minisztériumból három maradt meg a második Gyurcsány-kormányban. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium és a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium feladatköre nem változott. Megszűnt viszont az Informatikai és Hírközlési Minisztérium, amelynek feladatait a közigazgatási informatikai feladatokat kivéve a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) vette át. A közigazgatási informatikai feladatok felügyelete a Miniszterelnöki Hivatal hatáskörébe került. Az átalakítás eredményeképpen a GKM hatáskörébe került az oktatási tárcától a kutatás-fejlesztési politika felügyelete, ezzel is erősítve a gazdasági tárca szerepét a gazdaságpolitikai folyamatok meghatározásában.

A humán tárcáknál is került sor összevonásokra. A kormánypolitika prioritásainak megfelelően, amelynek hangsúlyos részét képezte az egészségügyi szolgáltató rendszer átalakítása, egyedül az Egészségügyi Minisztérium maradt meg önálló minisztériumnak. A társadalompolitikai hatásköröket felügyelő korábbi Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium azonban összevonásra került a foglalkoztatáspolitikáért felelős tárcával. Az új Szociális és Munkaügyi Minisztérium egységes szerkezetben látta el ennek alapján a foglalkoztatás- és társadalompolitikai ügyeket, ezen kívül hatáskörébe került az oktatási tárcától a szakképzés szabályozásának területe is. A minisztériumi struktúra egységesítésének jegyében összeolvadt a két kulturális tárca Oktatási és Kulturális Minisztérium néven.

A 2006 tavaszán kialakított minisztériumi struktúrán a 2007 nyarán végbement kormányátalakítás a fentebb már jelzett tárca nélküli kinevezésekkel és Bajnai Gordon miniszteri kinevezésével együtt járó feladatkörök átcsoportosításával módosított, az alapvető szerkezetet azonban nem változtatta meg. Szintén csak feladatköri átcsoportosítást jelentett 2008 februárjában Draskovics Tibor igazságügyi és rendészeti miniszterré történő kinevezése, a tárca nélküli miniszterként ellátott feladatkörét, a kormányzati igazgatás összehangolását a Miniszterelnöki Hivaltal vezető miniszter vette át, így a kormány 2008 májusáig 14 taggal működött.

4.7. A harmadik Gyurcsány-kormány időszaka (2008. május 1. – 2009. április 16.)

Gyurcsány Ferenc második kormányzati periódusa félidejében, a rendszerváltás óta először történt meg a kormánykoalíció felbomlása, amelynek közvetlen kiváltója a miniszterelnök 2008. március végi bejelentése volt, mely szerint meneszteni kívánja Horváth Ágnes, a kormány SZDSZ által delegált egészségügyi miniszterét. A menesztés háttérében nem csupán személyi döntés állt, hanem sokkal inkább a 2008. március 9-én megtartott szociális népszavazás kudarca a kormánypártok szemszögéből. A népszavazásra bocsátott három kérdés közül kettő, - a vizitdíj és a kórházi napidíj eltörléséről szóló-, alapjaiban ingatta meg a 2006-ban meghirdetett és vállalt kormányzati politikát. Az egészségügyi tárca vezetése a koalíciós megállapodás értelmében a szabaddemokraták jogosultsága volt, és az egészségügyi politika alakítása, az egészségügyi reform bevezetése a kisebbik koalíciós párt politikai programjának markáns részét képezte, megvalósítása a kormánykoalíció létrejöttének egyik feltétele volt. A népszavazáson a választók 50,51 %-os részvétele mellett mindkét kérdésben elsöprő, 80 % fölötti arányban volt az elutasító válaszok száma. A kormányfő bejelentésével Horváth Ágnes lett a kormányzati kudarc politikai felelőse. A kormányfő az MSZP pártértekezlete elé terjesztett javaslatát előzetesen a koalíciós partner SZDSZ vezetésével nem egyeztetette, csak a bejelentés napjának reggelén tájékoztatta telefonon az érintett Horváth Ágnes, valamint az SZDSZ elnökét Kóka Jánost. Az egészségügyi miniszter menesztésének egyeztetés nélküli bejelentésével Gyurcsány Ferenc tulajdonképpen a kormánypolitika eddigi egészségügyi reformját elutasító üzenetét is megfogalmazta (Gyulai [2009]).

Bár a kormányfő bejelentésekor az új minisztert a koalíciós megállapodásnak megfelelően az SZDSZ-szel közösen kívánta megnevezni, az SZDSZ az egyeztetés nélküli menesztést, és a benne rejlő politikai üzenetet nem tudta elfogadni, így egy hónapos határidővel bejelentette távozását a kormányból. Az SZDSZ-es miniszterek és államtitkárok 2008. április 30-án távoztak posztjukról, így a kormány kisebbségi kormányként folytatta tovább tevékenységét, biztos párttámogatóként csak a 190 tagú MSZP frakciót maga mögött tudva.

A kutatás során használt kormány fogalom értelmében, ha egy kormánykoalíció felbomlása után egy kormány kisebbségi kormányként folytatja munkáját új kormányról beszélünk, hiszen a kormány személyi és pártösszetétele, valamint politikai mozgástere alapvetően megváltozik. A magyar alkotmányos szabályozás alapján azonban a kormánykoalíció felbomlása nem eredményezi a kormány megszűnését⁵⁷, így 2008. május 1-től a második Gyurcsány-kormány tulajdonképpen új összetételben és kisebbségi kormányként folytatta munkáját. A korábbi SZDSZ-es tárcák élére (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Közlekedési és Vízügyi Minisztérium és az Egészségügyi Minisztérium) új miniszterek kerültek kinevezésre, illetve egy új tárca nélküli miniszteri poszt került kialakításra a kutatás-fejlesztés kormányzati összehangolására. A kormány az új tárca nélküli miniszter kinevezésével ismét 15 tagúvá bővült.

A kisebbségi kormány az új helyzetben a kormányzati politika megújításához kívánta igazítani a kormány szerkezetét is, így 2008 májusában az országgyűlés elé terjesztette a minisztériumok felsorolásáról szóló 2006-os törvény módosítását célzó javaslatát. A módosításokat végül az SZDSZ támogatásával sikerült elfogadtatni, így a 2008. évi XX. törvény alapján az alábbi minisztériumi struktúrával működött tovább a kormány. (8. táblázat)

⁵⁷A jelzett időszakban hatályos Alkotmány 33/A. §-a alapján a kormány megbízatása az alábbi esetekben szűnik meg: *a)* az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával, *b)* a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával, *c)* a miniszterelnök halálával, *d)* a miniszterelnök választójogának elvesztésével, *e)* a miniszterelnök összeférhetetlenségének megállapításával, illetőleg *f)* ha a 39/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az Országgyűlés a miniszterelnöktől a bizalmat megvonja és új miniszterelnököt választ.

8. táblázat: A minisztériumi struktúra 2008.május 1. - 2009. április 16. között

Minisztériumi struktúra a második Gyurcsány-kormány időszakában (koalíciós kormány)	Minisztériumi struktúra a harmadik Gyurcsány-kormány időszakában (kisebbségi kormány)
2006. évi LV. törvény	2006. évi LV. törvény/2008. évi XX. törvény
[Miniszterelnöki Hivatal]	[Miniszterelnöki Hivatal]
Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium	Önkormányzati Minisztérium
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Külügyminisztérium	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	Külügyminisztérium
Oktatási és Kulturális Minisztérium	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Pénzügyminisztérium	Oktatási és Kulturális Minisztérium
Egészségügyi Minisztérium	Pénzügyminisztérium
Szociális és Munkaügyi Minisztérium	Egészségügyi Minisztérium
	Szociális és Munkaügyi Minisztérium

Forrás: Müller György (2008) nyomán a jogszabályok alapján saját összeállítás

Az új helyzetben a kormányfő új kormánypolitikát hirdetett⁵⁸, amelynek középpontjába a fejlesztéspolitika került. Az átalakítások eredményeképpen a fejlesztéspolitika, illetve ezzel összefüggésben az európai uniós források kezelése, illetve az ezek felhasználásával megvalósuló fejlesztések feladata, valamint a területfejlesztéssel összefüggő hatáskörök is egységesen az új Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumba kerültek. Az átszervezésekkel a korábbi ÖTM Önkormányzati Minisztérium néven szerveződött újjá, hatáskörében kifejezetten az önkormányzati felügyelethez tartozó feladatokat ellátva. A korábbi gazdasági tárcáról leváltak a gazdasági stratégiai tervezéssel és a fejlesztéspolitikával szorosan nem összefüggő feladatok, és felügyeletükre egy külön tárca, a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium került megszervezésre. A kiemelt fejlesztéspolitikai minisztérium megszervezésével egy időben a Miniszterelnöki Hivatalon belül megszűnt a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület és az ehhez

⁵⁸ A kisebbségi kormány hivatalosan új kormányprogramot nem fogadott el, az új helyzetben a kormányzás irányára vonatkozó elképzelésit 2008. augusztus 29-én a Népszabadság mellékleteként megjelent Megegyezés című írásában foglalta össze a kormányfő. Ez azonban nem emelkedett a hivatalos kormányprogram szintjére, parlamenti szavazás nem volt róla.

kapcsolódó hivatali infrastruktúra. Az átalakítások eredményeként az új minisztériumi struktúra alapján a két tárca nélküli miniszterrel (nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete és kutatás-fejlesztés koordinációjáért felelős) együtt a második Gyurcsány-kormány 16 taggal működött 2009 áprilisáig.

4.8. A Bajnai-kormány időszaka (2009. április 16. – 2010. május 29.)

A 2006 áprilisától 2010 áprilisáig tartó parlamenti ciklus utolsó évében került sor a rendszerváltás óta először kormányváltásra a konstruktív bizalmatlanság intézményének alkalmazásával, bár sajátos módon kormánypárti, sőt miniszterelnöki kezdeményezésre. A konstruktív bizalmatlansági indítvány eredeti szándéka szerint a mindenkor ellenzék fegyvere lehet a miniszterelnök és kormánya megbuktatására akkor, ha a bizalmatlansági indítvány benyújtásával egy időben meg tudja nevezni alternatív miniszterelnök-jelöltjét. A konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történő kormányváltás tehát lényege szerint egy gyors és a kormányzás folyamatát legkevésbé megakasztó politikai cselekvés. Gyurcsány Ferenc azonban némileg az eredeti értelme ellenében 2009. március 21-én, az MSZP kongresszusán a miniszterelnöki pozícióról való lemondásával egy időben javaslatot tett pártjának a kormányváltás konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történő lebonyolítására is. Kétségtelen, hogy az adott politikai helyzetben, amikor az MSZP támogatottsága a sikertelen kormányzás és az országot gazdaságilag legyengült helyzetben elérő világgazdasági válság együttes hatása miatt meglehetősen alacsony volt, ez volt az egyetlen eszköz arra, hogy a párt ki tudja tölteni a 2010 tavaszáig tartó kormányzati ciklust. Gyurcsány Ferenc ezzel a lépéssel tulajdonképpen megpróbált előre menekülni, pártja és saját maga elveszett politikai népszerűségéből legalább valamit visszaszerezni. Sajátos politikai megoldásként tehát 2009 áprilisában a kormányzópárt MSZP saját miniszterelnökével szemben nyújtott be bizalmatlansági indítványt a nemzeti fejlesztési minisztert, Bajnai Gordont javasolva új miniszterelnöknek. Bajnai Gordont az eljárás keretében 2009. április 14-én választotta meg az országgyűlés kormányfővé, kormánya 2009. április 16-án alakult meg.

A kormánystruktúrát illetően a Bajnai-kormány alapvető változtatásokat nem eszközölt, tulajdonképpen alapszerkezetét tekintve a 2008 májusában kialakított minisztériumi struktúrában működött tovább. A minisztériumok felsorolásáról szóló törvényt illető módosítást és új törvényjavaslatot sem terjesztett a kormány az országgyűlés elé. Az alapvetően a válságkezelés feladatára létrejött kormány szerkezetében egy módosítás következett be mindössze a tárca nélküli miniszteri pozíciókat illetően: megszűnt a korábbi kutatás-fejlesztés koordinációját felügyelő tárca nélküli poszt, viszont az új kormányzati prioritásoknak megfelelően létrejött egy új, a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszteri poszt. A pozíciót betöltő Kiss Péter a kormány társadalompolitikájának általános felügyelete és koordinációja mellett kiemelt politikai szerepet kapott a válságkezelő intézkedéseknek a társadalmi szereplőkkel történő egyeztetésében és elfogadtatásában. A gyakorlatban a politikai háttéralkuknak megfelelően Kiss Péter lett a miniszterelnök politikai helyettese⁵⁹, ezzel tulajdonképpen a kormánypárt politikai érdekeinek kormányzati közvetítője (Kiss Péter...[2009]).

Bár nem tartozik szorosan a kormánystruktúra kérdésköréhez egy mondat erejéig érdemes kitérni a Bajnai-kormány szakértői jellegére. Gyurcsány Ferenc lemondása után erős igény merült fel egy, a válságkezelés konkrét feladatával megbízott szakértői kormány felállítására. A szóba jöhető miniszterelnök-jelöltek közül több, a politikában közvetlenül nem érintett közgazdász⁶⁰ neve is felmerült. Végül a kormányfővé választott Bajnai Gordon is többször hangsúlyozta, hogy az általa vezetett kormány elsődleges feladata a válságkezelés, és hogy ő maga sem politikus. A kormányalakításra vonatkozó felkérést is csak azzal a feltétellel vállalta el, hogy a válságkezelésben kulcsszerepet betöltő tárcák élére ő jelölhessen minisztert. Ezt a feltételt a kormányzáshoz a parlamenti többséget biztosító MSZP és SZDSZ el is fogadta. Ennek megfelelően került kinevezésre a Pénzügyminisztérium élére a közgazdász adószakértő Oszkó Péter, a gazdasági tárca élére a Shell magyarországi leányvállalatának éléről Varga István, a közlekedési tárca élére pedig Hónig Péter. Rajtuk kívül azonban a Bajnai-kormányban a miniszterelnökkel együtt 9 olyan

⁵⁹ A miniszterelnök jogszabályban kijelölt másik helyettese a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter Molnár Csaba volt (4/2009. ME rendelet).

⁶⁰ Surányi György, a CIB Bank elnöke, Patai Mihály a Budapesti Értéktőzsde elnöke, Vértess András, a GKI Gazdaságkutató elnöke, Takács János, az Elektrolux Lehel Kft. vezérigazgatója

miniszter szolgált, akik tagjai voltak a megelőző Gyurcsány-kormánynak is. A 16 tagú kormánynak tehát több mint a fele volt politikus, így a válságkezelő szakértői kormány önértelmezés politikatudományi értelemben nem állja meg a helyét.

4.9. A második Orbán-kormány szerkezeti változásai (2010. május 29-)

A 2010. május 29-én hivatalba lépett második Orbán-kormány a rendszerváltás óta először került úgy a végrehajtó hatalomba, hogy mögötte egy nagyon stabil, a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt pártszövetségén alapuló kétharmados parlamenti többség áll. A két párt szövetsége egyaránt vonatkozik a parlamenti és kormányzati munkára, így a második Orbán-kormány önmagát nem koalíciós kormányként értelmezi; a kormányzati együttműködés alapja a pártszövetség. Ennek megfelelően a két párt koalíciós megállapodást sem kötött egymással.

A második Orbán-kormány minisztériumi struktúrája lényegesen eltér az 1990 óta formálódó kormányzati struktúrától (9. táblázat). A minisztériumok felsorolását tartalmazó 2010. évi XLII. törvény alapján ebben a kormányban összesen nyolc minisztérium van. A második Orbán-kormányt tekinthetjük a rendszerváltás óta a legkisebb kormánynak, mindössze 10 taggal kezdte meg működését. Megalakulásakor a kormányba egy tárca nélküli miniszter került kinevezésre, a miniszterelnök általános helyettesének posztját betöltő Semjén Zsolt, a szövetségi partner KDNP elnöke. A második tárca nélküli miniszter egy sajátos feladatkörrel 2011 decemberében került kinevezésre: Fellegi Tamás korábbi fejlesztési miniszteri posztjáról való felmentése után a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való kapcsolattartásért felelt tárca nélküli miniszterként a kormányban 2012 nyaráig. Feladatát Varga Mihály vette át szintén tárca nélküli miniszterként. Varga Mihály 2013 március 1-től gazdasági miniszterként viszi tovább a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való tárgyalások feladatát, az ehhez kapcsolódó tárca nélküli miniszteri poszt megszűnt.

A korábbi gyakorlattól eltérően az új struktúrában elválik egymástól a miniszterelnök munkaszervezete és a kormányzati munka koordinálása. A korábban

a Miniszterelnöki Hivatal által ellátott feladatok kettéváltak: a miniszterelnöki kabinet helyett a Miniszterelnökség államtitkár vezetésével szervezi a kormányfő körüli teendőket, részt vesz a miniszterelnök számára a döntés-előkészítésben, kapcsolatot tart az Országgyűléssel. Ezen a hivatalon belül működik a kormányfő saját kommunikációs stábja, külön miniszterelnöki sajtószóvivővel; ezen kívül itt kerültek elhelyezésre a kormányfő tanácsadói is. Semjén Zsolt, a miniszterelnök általános helyettesének hivatali apparátusa is a Miniszterelnökségen belül kapott helyet⁶¹.

A miniszterelnök másik helyettesének, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) vezetőjének Navracsics Tibornak feladatkörébe tartozik a kormányzati munka összehangolása. A miniszterek feladat-és hatáskörét szabályozó kormányrendelet (212/2010 (VII. 1.) Korm. rendelet) alapján ebben a feladatkörében a miniszterelnök-helyettes felel a kormányprogram megvalósításának stratégiai irányításáért, a kormányzati munka tervezéséért és megszervezéséért, az Országgyűléssel való kapcsolattartásért, koordinálja a közigazgatási egyeztetéseket, véleményt nyilvánít a miniszteri rendelet tervezetekről, előkészíti a kormányüléseket, szervezi, vezeti és lebonyolítja az államtitkári értekezletet, szervezi és összehangolja a döntések végrehajtását. A feladat-és hatáskörök alapján egyértelműen egy új típusú munkamegosztás jellemzi kormányt, amennyiben a kormányzati munka szervezési, adminisztratív feladatait teljes egészében leválasztja a kormányfőről, és annak helyettese hatáskörébe utalja. A KIM vezetőjének feladatköre sok mindent elegyít a 2006-os státustörvényben a miniszterelnöknek biztosított hatáskörökből (minisztériumok SZMSZ-einek véleményezése, közigazgatási vezetői javaslatok véleményezési joga), valamint a szintén a 2006-ban megerősített Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter hatásköréből.

Indulásától a 2012-es átalakításáig a Miniszterelnökség egy államtitkárral és két helyettes államtitkárral működött. Szervezeti kereti között található az átalakítás után is a miniszterelnök általános helyettesének hivatala. Az első időszakban a Miniszterelnökség az eredeti céloknak megfelelően kizárólag a kormányfő szűkebb

⁶¹ Semjén Zsolt helyzete némileg sajátos a második Orbán-kormányban: miniszterelnök-helyettesi pozíciója mellett felelős a nemzetpolitikai és egyházpolitikai ügyekért is. Az ezen feladatkörének ellátásához szükséges hivatali apparátus viszont a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium struktúráján belül működik.

munkastábját foglalta magába, azokat a munkatársakat, akik a miniszterelnök mindennapi kormányzati munkáját segítették, koordinálták. A 2012-es kormányátalakítás során azonban a Miniszterelnökség szervezete is átalakult, a kormányzati munka dinamizálásának céljával több feladattal bővült. A hivatal továbbra is államtitkár vezeti, de mellette az új feladatokhoz igazodva két újabb államtitkár is kinevezésre került: a jogi ügyekért felelős, és a külügyi és a külgazdasági ügyekért felelős államtitkár. Ezzel együtt lényegesen megemelkedett a helyettes államtitkárok száma is, jelenleg⁶² 11 fő tölt be ilyen pozíciót a Miniszterelnökségen⁶³. A Miniszterelnökség szervezetrendszerén belül, a hivatal vezető államtitkár felügyeletével került felállításra a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság, amelyet az Európai Unió források kifizetésének felgyorsítása érdekében állított fel a kormány. Ezen kívül ide kerültek egységesen a korábban a Közigazgatási és Igazságügyi minisztériumhoz tartozó kormányzati kommunikációért felelős szervezeti egységek.

⁶² A kézirat lezárásának időpontjában, 2013. februárban.

⁶³ Helyettes államtitkári pozíciók a Miniszterelnökségen (2013 januári állapot): Jogi és ellenőrzési helyettes államtitkár, Külügyi helyettes államtitkár, Igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár, Parlamenti ügyekért felelős helyettes államtitkár, Koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkár, Nemzetbiztonsági Irodát vezető helyettes államtitkár, Stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár, Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár, Nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár, Kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár, Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkár

9. táblázat: A minisztériumi struktúra 2008.május 15. - 2013.február

Minisztériumi struktúra a harmadik Gyurcsány-kormány időszakában (kisebbségi kormányzás)	Minisztériumi struktúra a második Orbán-kormány időszakában
2006. évi LV. törvény/2008. évi XX. törvény	2010. évi XLII. törvény/2012. évi XLII. törvény
	[Miniszterelnökség]
[Miniszterelnöki Hivatal]	
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	Belügyminisztérium
Önkormányzati Minisztérium	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium	Nemzetgazdasági Minisztérium
Pénzügyminisztérium	
Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	Vidékfejlesztési Minisztérium
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	
Külügyminisztérium	Külügyminisztérium
Honvédelmi Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium
Oktatási és Kulturális Minisztérium	
Egészségügyi Minisztérium	Nemzeti Erőforrás Minisztérium (2012. 05.13-ig)
Szociális és Munkaügyi Minisztérium	<i>Emberi Erőforrások Minisztériuma</i> (2012. 05.14-től)

Forrás: Müller György (2008) nyomán a jogszabályok alapján saját összeállítás

A második Orbán-kormány új minisztériumi struktúrája egy, a magyar közjogi hagyománytól némileg eltérő kormányzati szerkezetet vezet be. A nyolc integrált minisztérium a korábbi minisztériumok és tárca nélküli miniszteri pozíciók összetartozó hatásköreinek egymás mellé rendezésével jött létre. A kisszámú, több közpolitikai területet lefedő minisztériumokban az egyes szakpolitikák felügyeletét államtitkárok látják el, akiknek munkáját helyettes államtitkárok segítik, akik egy-egy konkrét szakterület szakmai munkájáért felelősek. Az egyes meghatározott területeket felügyelő államtitkárok mellett a minisztériumokban külön kinevezésre kerültek ún. parlamenti államtitkárok, akiknek elsődleges feladatuk a miniszter általános helyettesítése, a tárcák társadalmi és parlamenti kapcsolatainak felügyelete, szervezése.

A második Orbán-kormányban újjászerveződött a Belügyminisztérium, amely átvette a korábbi Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium rendészeti feladatai mellett a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét, a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium településfejlesztési és építésügyi hatáskörét, valamint az

Önkormányzati Minisztérium helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladatkörét. A belügyi tárcán kívül változatlan hatáskörrel működik tovább a kormányban a Honvédelmi és a Külügyminisztérium. A korábban már említett Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a kormányzati munka koordinációját illetően a korábbi Miniszterelnöki Hivatal feladatköre mellett az Önkormányzati Minisztérium önkormányzatokat illető törvényességi felügyeletét, a közigazgatás szervezést valamint a választások szervezésével kapcsolatos feladatokat, az IRM-ből az igazságügyi feladatköröket vette át, és ide került a korábban tárca nélküli miniszter által ellátott társadalompolitikai egyeztetés is. A Nemzetgazdasági Minisztérium lett a gazdaságpolitikáért és az egyes gazdasági ágazatok felügyeletéért, valamint a szakképzésért felelős minisztérium, valamint ide került a költségvetés tervezése is. A Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz kerültek a fejlesztéspolitika és a kutatás-fejlesztés koordinálásának feladatai. A korábbi oktatási, egészségügyi és szociális tárcák összevonásából jött létre a Nemzeti Erőforrás Minisztérium; a környezetvédelmi és földművelésügyi tárcából a Vidékfejlesztési Minisztérium. A második Orbán-kormány megalakulása óta a minisztériumi struktúrában két jelentősebb változás történt:⁶⁴ egyrészt a Miniszterelnökség fentebb vázolt átszervezése, valamint ezen kívül a Nemzeti Erőforrás Minisztérium átalakítása és minisztercseréje. Réthelyi Miklóst 2012 májusában mentették fel pozíciójából, helyére Balog Zoltán, a korábbi társadalompolitikai egyeztetésért felelős államtitkár került kinevezésre. A miniszterváltással egy időben a minisztérium elnevezése Emberi Erőforrások Minisztériumára változott, és szervezetrendszerébe a KIM-től átkerült a társadalompolitikai egyeztetés feladata.

Összefoglalóan áttekintve az elmúlt két évtized év kormányzati struktúráját látható, hogy az első kormányzati ciklus kezdeti nehézségei, kialakulatlanságai (tárca nélküli miniszterek sokasága, többszöri kormányátalakítások) után fokozatosan szilárdult meg a kormányzati rendszer alapszerkezete. A nagyobb változások, a Miniszterelnöki Hivatal kiemelkedése 1998-ban, a státustörvény 2006-ban és a korábbi hagyományoktól teljesen eltérő kormányzati struktúraváltás 2010-ben,

⁶⁴ A kézirat lezárásának időpontjáig 2013 március elejéig.

alapvetően a mindenkori kormánypolitika irányának megfelelően a kormányzati munka és a politikai döntéshozatal hatékonyabbá tételének céljával mentek végbe.

A KORMÁNYZATI ELIT TAGJAINAK SZOCIO-DEMOGRÁFIAI JELLEMZŐI 1990 ÉS 2010 KÖZÖTT

Ez a fejezet a rendszerváltás utáni kormányzati elit leíró elemzésére vállalkozik, képet ad az 1990 után vezető kormányzati pozíciókat betöltők alapvető szocio-demográfiai jellemzőiről (kor, nem, iskolai végzettség foka és iránya), mely által behatárolhatóvá válik, hogy a társadalom mely szegmensei számára, és milyen mértékben volt nyitott a kormányzati karrierút. Mivel az elődleges cél a szocio-demográfiai adatok vizsgálatával a kormányzati elit társadalmi beágyazottságának meghatározása volt, ezért csak az ehhez szükséges alapvető adatok kerültek elemzésre.

A korszakban 1990 és 2010 között a Bajnai-kormánnyal bezárólag kilenc kormányban összesen 333 személy⁶⁵ töltött be vezető kormányzati, - miniszterelnöki, miniszteri, politikai államtitkári és 2006-ig közigazgatási államtitkári -, pozíciót. Ez a szám nem egyenlő az egyes kormányok alatt pozíciót betöltők számával, hiszen a vizsgált húsz évben többen is voltak, akik akár egy kormányon belül, akár más kormányzati ciklusokban különböző posztokat töltöttek be. Ennek okán abszolút számokat az egyes kormányokra lebontva sem lehet átfedések nélkül megadni. Az egyes pozíciókba bekerült személyek számát azonban meg lehet határozni: 2010-ig összesen miniszteri posztot 139 fő⁶⁶, politikai államtitkári posztot 150 fő⁶⁷ és közigazgatási államtitkári posztot 92 fő töltött be.

A 333 személy húsz év alatt nem sok, hiszen rövidebb periódus alatt a régióknbeli országokban közel ennyien töltöttek be csak miniszteri posztot. Romániában 1989 decembere és 2008 decembere között tíz kormány alatt 327 miniszter szolgált (Laurentiu [2009], p. 9.), Lengyelországban 1991-2007 között 399 fő töltött be miniszteri posztot (vö Raciborski [2007]).

⁶⁵ Magyarország népessége 1990-2010 között 10 millió fő körül volt átlagosan. Ezzel az adattal számolva a népesség 0,0033 %-a került be eddig vezető kormányzati pozícióba.
http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html

⁶⁶ A miniszterek közé számolva ebben az esetben a hét miniszterelnököt: Antall József, Boross Péter, Horn Gyula, Orbán Viktor, Medgyessy Péter, Gyurcsány Ferenc és Bajnai Gordon.

⁶⁷ Köztük a 2006-os kormányzati reform után kinevezett politikus államtitkárokkal.

A politikai államtitkári pozíció kapcsán megjegyzendő, hogy a 2006-os, majd 2010-es törvények ugyan már jelző nélkül használják a miniszter helyettesítési jogával rendelkező államtitkárt, az értekezésben azonban többször a politikai jelző az államtitkári pozíció minőségére fog utalni, ezért többnyire megkülönböztető jelleggel a 2006 után államtitkári posztot betöltőkre is ezt a fogalmat használok.

Az egyes kormányokban a vezető kormányzati pozíciók és a kinevezettek számának arányát a 10. táblázat mutatja.

10. táblázat. A kormányzati elit összetétele 1990. május – 2010. május

	Miniszter-elnök	Miniszter (fő)	Politikai államtitkár (fő)	Közigazgatási államtitkár (fő)	Összesen (fő)
		pozíciók száma	pozíciók száma	pozíciók száma	
Antall-kormány (1990. V. 23.-1993. XII. 21.)	1	29	29	27	86
		21 (8 TNM)	20 (7 MEH)	14 (1 MEH)	
Boross-kormány (1993. XII. 21.-1994. VII. 14.)	1	17	17	14	49
		13 (4 TNM)	17 (4 MEH)	14 (1 MEH)	
Horn-kormány (1994. VII. 15.-1998. VII. 5.)	1	25	20	20	66
		14 (2 TNM)	15 (3 MEH)	13 (1 MEH)	
I. Orbán-kormány (1998. VII. 6.-2002. V. 26.)	1	28	37	31	97
		17 (2 TNM)	30 (17 MEH)	15	
Medgyessy-kormány (2002. V. 27.-2004. IX. 29.)	1	24	31	24	80
		17 (2 TNM)	24 (10 MEH)	15	
I. Gyurcsány-kormány (2004. IX. 30.-2006. VI. 8.)	1	21	29	22	73
		17 (2 TNM)	25 (11 MEH)	15	
II. Gyurcsány-kormány (2006. VI. 9.-2008. IV. 30.)	1	18	30*	a pozíció 2006-2010 között megszűnt	49
		14 (2 TNM)	24 (13 MEH)		
III. Gyurcsány-kormány (2008. V. 1.-2009. 04. 14.)	1	16	24*		41
		15 (2 TNM)	20 (8 MEH)		
Bajnai-kormány (2009. 04. 15.-2010. V. 28.)	1	17	22*		40
		15 (2 TNM)	21 (7 MEH)		

Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

*: 2006-tól államtitkárok törvényi megnevezéssel

A táblázat megmutatja, hogy az egyes kormányokban összesen hány fő töltött be pozíciót, azzal a korrekcióval, hogy mivel több esetben a szereplők a kormányzati

posztok között mozogtak, ugyanazon a kormányzati perióduson belül valaki egymás után betölthetett több miniszteri, vagy államtitkári és miniszteri posztot, mozoghatott az államtitkári szintek között is, ezért ezek a számok nem abszolút számok. Ez a kitétel a soron következő táblázatokra is igaz lesz. Mivel a többes pozíciók az egyes kormányok szintjén nem túl magasak⁶⁸, a teljesebb kép ábrázolásának igényével választottam azt az elemzési módszert, hogy minden kormányzati pozíciót betöltő személy reprezentálva legyen minden egyes pozíciójában az adatelemzések során.

Az összesített számadat ezzel együtt alkalmas arra, hogy jelezze azt az arányt, az egyes kormányokban hányan szolgáltak a különböző kormányzati pozíciókban. A legtöbb kormányzati tisztségviselő az első Orbán-kormányban volt, abban az időszakban, amikor a kormányzati munka szervezése a korábbiakhoz képest lényegesen átalakult, és a szerkezeti átalakulás új kormányzati pozíciókat is teremtett. A későbbiekben 2006-ig alapjaiban a kormányzat szervezetrendszere az 1998-ban kialakult struktúrát követte, a posztokat betöltők létszáma azonban csökkent. Ez egyrészt arra utal, hogy stabilizálódott a kormányzati munkamegosztás rendszere, így a posztok közötti fluktuáció kevésbé volt jellemző. Másrészt a 2002-2006 közötti időszakot tekintve nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a négy év alatt két kormány szolgált, és az első Gyurcsány-kormány idején, bár nem nagy arányban, de történtek személycserék. Az összesített létszám adatokban 2006-ban adatolható csökkenés mögött egyértelműen a kormányzati szerkezet változása azonosítható: a 2006-os kormányszerkezeti törvénnyel megszűnő közigazgatási államtitkári pozíció nagyságrendileg a felére csökkenti a korábbiakhoz képest a kormányzati elit tagjainak számát. Ráadásul, ahogy később részletesen is bemutatásra kerül, ebben az időszakban a kormányok között nagyarányú volt a személyi átfedés.

A 10-es számú táblázatból jól látszik, hogy posztok és egyének szintjén egy-egy kormányban az egyes pozíciók számánál a kormányzati cikluson belül többen kerültek kinevezésre, azaz tulajdonképpen az összes kormányban valamennyi vezető kormányzati pozícióban adatolható a fluktuáció. Ezen kívül határozottan magas azon

⁶⁸ A többes pozíciók kiszűrése után az Antall-kormányban összesen 82 fő, a Boross-kormányban 49 fő, a Horn-kormányban 64 fő, az első Orbán-kormányban 93 fő, a Medgyessy-kormányban 77 fő, az első Gyurcsány-kormányban 71 fő, a második Gyurcsány-kormányban 49 fő, a harmadik Gyurcsány-kormányban 41 fő, a Bajnai-kormányban 40 fő töltött be kormányzati pozíciót.

személyek száma, akik a vizsgált húsz év alatt többször is betöltötték valamelyik vezető kormányzati pozíciót: 333 főből 152-en (45,6 %) egynél több kormányzati posztot töltöttek be a két évtized alatt. Ez a szám magában foglalja mindazokat, akik több kormányban töltötték be ugyanazt, vagy más pozíciót, illetve azokat is, akik egy kormányon belül váltottak akár pozíciót, akár tárcát. Az Antall-kormány idején többször jellemző volt például az a folyamat, hogy valaki a tárcát vezető miniszteri pozíciója után tárca nélküli miniszteri pozícióba került (Nagy Ferenc József, Horváth Balázs), de a fordítottja is megtörtént, tárca nélküli miniszteri pozícióból többen kerültek ebben az időszakban szaktárca élére (Boross Péter belügyminiszter 1990-től, Mádl Ferenc művelődési miniszter 1993-tól vagy Kiss Gyula munkaügyi miniszter 1991-től). Emellett természetesen minden kormányban adatolható a hierarchiában való mozgás, illetve az ugyanazon pozícióban történő tárcák közötti mozgás.

A fenti számot némileg árnyalja az Antall-és Boross-kormány közötti váltás, mivel az 1993 decemberében hivatalba lépett Boross-kormány összetételében csak a miniszterelnök és belügyminiszter Kónya Imre személyében tért el az Antall-kormány utolsó összetételétől. Hasonlóan, bár kisebb arányban, a Medgyessy-kormány és Gyurcsány Ferenc első kormánya között is nagy volt az átfedés.

A miniszterek és politikai államtitkárok száma szoros összefüggésben van a mindenkori minisztériumok számával, hiszen egy adott időpontban egy minisztérium élén egy miniszter és egy, időnként két politikai államtitkár állt a vizsgált korszakban. A szaktárcák élén álló miniszterek mellett a magyar kormányzati rendszerben a kormányfőnek lehetősége van saját jogán tárca nélküli miniszterek kinevezésére. Ez a miniszterelnök számára az Alkotmányban és az Alaptörvényben is biztosított jog a kormányserkezet kialakításában olyan mozgásteret adott, amelynek alapján számára fontos területeteket kormányzati szintre tudott emelni anélkül, hogy azt a parlamenttel⁶⁹, illetve a pártokkal előzetesen egyeztetnie kellett volna. Ezzel az eszközzel leginkább Antall József élt, az ő kormányában töltöttek be legtöbben tárca nélküli miniszteri posztot. Az 1993-as kormányváltásig összesen tizenegyen töltötték be hosszabb-rövidebb ideig ezt a posztot, köztük többen olyanok is, akik a kormányon belüli átalakítások során más politikai pozícióból lettek tárca

⁶⁹ A magyar közjogi rendszerben az alapvető kormányzati struktúrát a minisztériumokról szóló törvény elfogadásával az országgyűlés is jóváhagyja.

nélküli miniszterre (Botos Katalin, Szabó Tamás, Horváth Balázs). A rendszerváltás idején még csak kialakulóban levő kormányzati struktúrában Antall József számára a tárca nélküli pozíciókba való kinevezés több célt is szolgált: egyrészt a koalíciós egyensúly fenntartásának egyik eszköze volt, másrészt volt, hogy e pozícióba való kinevezéssel tudott valakit benntartani a kormányban (Horváth Balázs⁷⁰), valamint arra is lehetőséget adott, hogy bevonjon a kormányzati munkába a politikától egyébként távol levő, a kormányfőhöz közel álló tudós, illetve szakembereket (Mádl Ferenc, Pungor Ernő). (Müller [2008] pp. 133-134).

A Boross-kormány időszakától normalizálódott a tárca nélküli miniszterek száma, a poszt stratégiai-politikai eszközből inkább a kormányzati feladatok megszervezésének eszközévé vált, bár az ezáltal kiemelt szakterületek mindig informatívak, jól jelzik az egyes kormányfők, a kormányzati politika által preferált szakpolitikai területeket vagy politikai, taktikai megfontolásokat. Másrészt az egyes szakminisztériumoktól történő hatáskör elvonás nyilván gyengíti is a miniszter döntési kompetenciáját az adott szakterületen, miközben a kormányfő befolyását megerősíti (pl. a Horn-kormányban a privatizáció folyamata, a Medgyessy-kormány időszakában az EU csatlakozás folyamatainak közvetlen miniszterelnöki felügyelete ezáltal, vagy a Bajnai-kormányban a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszteri poszt létrehozása Kiss Péter számára).

Speciális terület a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete, amelyet a vizsgált időszakban jellemzően tárca nélküli miniszterre bízta. A rendszerváltás idején az 1990. évi LI. törvény kifejezetten nevesítette is a nemzetbiztonsági szolgálatok tárca nélküli miniszteri felügyeletét⁷¹. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló újabb, 1995-ös törvény megalkotásáig a mindenkori kormányfőnek törvénybe foglalt kötelessége volt erre a posztra kormányhatározattal valakit kijelölni. Ez volt az egyetlen tárca nélküli pozíció tehát, amely nem a miniszterelnök alkotmányos jogosultságából eredeztethető, és nem az ő hatalmi játszmáinak része. Az 1995-ben

⁷⁰ Horváth Balázs eredetileg az Antall-kormány belügyminisztere volt, de az 1990. októberi taxis blokád kezelésének kudarca után lemondásra kényszerült. Horváth Balázs „patronázs pozícióját” a kormányban jól szemlélteti feladatköreinek sűrű változása: tárca nélküli miniszterként először a határon túli magyarokkal foglalkozott, majd a sportirányításért, végül a kormány és az országgyűlés közötti kapcsolattartásért volt felelős.

⁷¹ „...meghatározott feladatokat a honvédelmi miniszter, illetve a kijelölt tárca nélküli miniszter felügyelete alatt álló nemzetbiztonsági szolgálatok végzik.”

elfogadott nemzetbiztonsági törvény⁷² a szolgálatok felügyeletére vonatkozóan több mozgásteret adott a kormányfőnek, ezt a feladatkört miniszteri irányítás alá helyezte. A katonai titkosszolgálat esetében a honvédelmi minisztérium irányítása alá, a polgári titkosszolgálatok esetében viszont nem határozta meg a konkrét szaktárcát, csak az összeférhetetlenséget. Eszerint a „*polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító kijelölt miniszter nem lehet a belügy-, a honvédelmi és az igazságügyminiszter*” (1995. évi CXXV. törvény 10 § (2)) (Müller, [2008] p. 138). A megengedő szabályozás ellenére a vizsgált időszakban azonban ezt a feladatot az egyes kormányokban a kifejezetten ezzel a reszorttal megbízott tárca nélküli miniszterek látták el⁷³. Kivételt képez ez alól a 2002. május végétől 2007. július elejéig tartó időszak, amikor a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladatkörébe tartozott, akinek a munkáját nemzetbiztonsági államtitkár segítette.

A 10. táblázat alapján jól látszik, hogy a betölthető pozíciók számát minden kormányzati ciklusban meghaladta a kinevezett miniszterek száma. Legtöbb minisztere az Antall-és az első Orbán-kormányoknak volt. Antall József idején a rendszerváltó politikusok még tanulták a kormányzást, a miniszterelnök a változó helyzetekhez alkalmazkodva háromszor is átalakította kormányát. A kormány összetételének megváltoztatását mint stratégiai eszközt azonban minden kormányfő kihasználta politikai céljainak eléréséhez. A kormány átalakításának korlátok nélküli alkotmányos jogosítványa lehetővé teszi a miniszterelnökök számára a politikai hangsúlyok kijelölését vagy változtatását, jó eszköz lehet a koalíciós partnerrel szembeni viták rendezésében, illetve része lehet a személyzeti politikának politikai riválisok vagy szövetségesek kinevezése egy-egy kormányzati posztra. Ezzel együtt azonban azt mondhatjuk, hogy a miniszteri pozíciók stabil pozíciók. Korábban már kimutattuk (Ilonszki-Ványi [2011]), hogy 1990 és 2010 között a miniszterek közel $\frac{3}{4}$ -e csak a kormányzati periódus végén hagyta el hivatalát. Igaz ugyan, hogy ez az arány magában foglalja az egész kormányzati ciklust kitöltő és a ciklus közben érkezett, és csak a kormányváltáskor

⁷² 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

<http://www.complex.hu/kzldat/t9500125.htm/t9500125.htm> 2010. július 13-ai letöltés.

⁷³ A 2010-ben hivatalba lépett második Orbán-kormányban azonban korábbi szabályozásokkal ellentétben a nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete a Belügyminisztérium hatáskörébe került.

leköszönő minisztereket is, a szám mégis jól érzékelteti a miniszterek viszonylag stabil helyzetét az egyes kormányokban. A számok alapján a miniszteri fluktuáció csökkenő tendenciát mutat, de ebben az esetben mindenképpen figyelembe kell venni, hogy 2002 után a Medgyessy-kormány hivatalba lépésétől 2010-ig egyik kormány sem töltötte ki a potenciálisan rendelkezésre álló négy éves ciklust.

A táblázat adatai alapján érdemes kitérni a politikai államtitkárok számának ugrásszerű növekedésére a minisztériumok számához képest a korszak második felétől. Az Orbán-és Medgyessy-kormány időszakában, valamint Gyurcsány Ferenc két kormányában a politikai államtitkárok száma lényegesen meghaladja a tárcák számát. A politikai államtitkárok számának megnövekedését a Miniszterelnöki Hivatal mint önálló minisztérium, kancellária létrejötte is generálta. Az Orbán-kormánytól a MEH-be mint a kormányzati munkát koordináló szervezetbe a korábbi ciklusoknál lényegesen több, hosszabb-rövidebb ideig szolgáló politikai államtitkár került kinevezésre. Az Antall-kormányban egy időben maximum hat politikai államtitkár dolgozott a miniszterelnökség keretein belül, a Horn-kormányban három az egész ciklus ideje alatt. Az Orbán-kormány idején volt a vizsgált időszakban a legnagyobb a MEH politikai államtitkárok száma, összesen a ciklus alatt 17 fő került rövidebb-hosszabb időszakra kinevezésre, közülük ketten töltötték ki ugyanebben a pozícióban a kormány hivatali idejét. A Medgyessy-kormányban 10, az első Gyurcsány-kormányban 11 fő töltötte be ezt a pozíciót, jellemzően kisebb fluktuációval, mint az Orbán-kormány idején. A Medgyessy-kormány 10 miniszterelnökségi politikai államtitkárból öten nem csak ebben a kormányban, hanem az első Gyurcsány-kormányban is végig szolgáltak. Akik kikerültek a MEH-ből, azok két kivétellel (Szekeres Imre és Baráth Etele) új kormányzati pozíciót kaptak, egy-egy szakminisztériumban töltöttek be ugyancsak politikai államtitkári posztot.

A megelőző kormányokhoz képest a második Gyurcsány-kormányban ismét emelkedett a Miniszterelnöki Hivatalba kinevezett államtitkárok száma, összesen 13 fő került kinevezésre. Érdekes viszont az a tendencia, hogy az MSZP-SZDSZ koalíció 2008. áprilisi felbomlása után nem csak a MEH-ben hivatalt kapott két SZDSZ-es államtitkár számával csökkent az államtitkárok létszáma, hanem ennél drasztikusabban: a harmadik Gyurcsány-kormányban nyolcan, majd a Bajnai-

kormányban heten töltötték be ezt a pozíciót. Az egypárti kormányzás együtt járt tehát a Miniszterelnöki Hivatalban az államtitkári pozíciók profiltisztításával is. A folytonosság néhány személy esetében ebben az időszakban is megfigyelhető, négy olyan államtitkár volt, aki végig pozícióban volt a három kormányzati ciklusban (Baja Ferenc, Iváncsik Imre, Tordai Csaba és Csizmár Gábor), valamint hárman szolgáltak Gyurcsány Ferenc két miniszterelnöksége alatt 2006 után (Burány Sándor, Kolber István és Ficsor Ádám⁷⁴).

A Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkárai között speciális helyet foglalt el 2002 és 2008 között a koalíciós egyeztetésért felelős államtitkár, Horn Gábor. Az újabb szocialista-szabaddemokrata koalíciós együttműködés során ugyanis az SZDSZ pártelnöke személyesen nem vett részt a kormányban, a koalíciós megállapodás értelmében a koalíciós egyeztetések lefolytatására a párt egy sajátos feladatkörű államtitkárt delegált a kormányba, akinek a kormányzást érintő koalíciós ügyekben teljeskörű felhatalmazása volt az SZDSZ érdekeinek képviselésére. Szervezetileg a koalíciós egyeztetésért felelős államtitkár és apparátusa a Miniszterelnöki Hivatalon belül kapott elhelyezést, szervezetjogi értelemben, politikai felhatalmazása alapján azonban a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter nem volt, nem lehetett felettese a kormányon belül meglehetősen nagy politikai legitimitációval és függetlenséggel rendelkező Horn Gábornak.

Az Orbán-kormánytól jellemző az a korábban nem alkalmazott kinevezési elv is, hogy néhány minisztériumban egy időben párhuzamosan több politikai államtitkári pozíció került betöltésre, a második államtitkár esetében egy adott szakterületre leszűkült feladatkörrel⁷⁵. Ez a kinevezési politika jelzi a politikai államtitkári pozíció tartalmi változását, amit a kormányprogramokban felvállalt ügyek képviselésével megnövekvő feladatok hoztak magukkal. A valamely szakpolitikai feladat felügyeletére az általános politikai államtitkár mellett kinevezett politikai államtitkárok jellemzően olyan ügyeket vittek, amelyeknek a kormányzati struktúrában nem találták meg stabil helyét a feladatok elosztása során. Az Orbán-

⁷⁴ Ficsor Ádám a Bajnai-kormány tárca nélküli minisztereként folytatta kormányzati pályafutását 2009 szeptemberéig.

⁷⁵ Frajna Imre az Orbán-kormány TB alapokért felelős Pénzügyminisztériumi politikai államtitkára volt Varga Mihállyal párhuzamosan; Teleki László a roma ügyekért felelős politikai államtitkári posztot töltötte be az első Gyurcsány-kormány Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumában Mesterházy Attilával párhuzamosan

kormányban a TB alapok felügyelete először Selmeczi Gabriella politikai államtitkári felügyelete alatt a MEH-ben kapott helyet, majd Frajna Imre kapta meg a feladatot pénzügyminisztériumi államtitkárként, és végül egy újabb átszervezés során ismét visszakerült a MEH-be Frajna Imre áthelyezésével. Hasonló utat jártak be a 2002-2006 közötti időszakban – bár két, de lényegében ugyanazon politikai prioritások mentén haladó kormányban -, a roma ügyek és az esélyegyenlőség kormányzati képviselője. Teleki László a roma ügyekért felelős politikai államtitkári pályafutását a Medgyessy-kormányban a MEH-ben kezdte, és az újonnan felálló Gyurcsány-kormányban is folytatta, de már az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumban. Göncz Kinga képviselte az esélyegyenlőségi ügyeket a Medgyessy-kormányban először mint politikai államtitkár párhuzamosan Kökény Mihállyal, majd tárca nélküli posztton töltötte be ugyanezt a feladatot.

Érdekes az a tendencia, hogy habár a 2006-ban bevezetett új kormány szerkezeti törvény 2006 és 2008 között nem tette lehetővé a második államtitkár kinevezését a tárcákhoz, és korábbiakhoz képest a minisztériumok száma is csökkent, ez nem hozott szignifikáns változást az államtitkárok számában. Ezzel szemben viszont 2008-tól, amikor egy törvénymódosítással ismét lehetőség nyílt az egyes tárcákhoz két államtitkár kinevezésére, amivel élt is a két egymást követő kormányfő, az államtitkárok száma lecsökkent. Ennek magyarázatát az adja, hogy a rövid kormányzati ciklusok alatt kevésbé volt jellemző az államtitkárok fluktuációja.

A politikai államtitkárok számának 1998-tól jellemző növekedését a Miniszterelnöki Hivatal funkcióváltásán túl az ebben a pozícióban megfigyelhető erőteljes fluktuáció is okozta. Az Orbán-kormányban nyolc (a tárcák fele), a Medgyessy-kormányban hat minisztériumban (a tárcák 40 %-a) volt adatolható a politikai államtitkárok váltása. Az első Gyurcsány-kormány a politikai államtitkárokat tekintve azonban viszonylag stabilnak tekinthető, ciklus közben egyedül a Pénzügyminisztérium politikai államtitkára, Katona Tamás távozott idő előtt a posztjáról, más szinten, a Pénzügyminisztérium közigazgatási államtitkáráként folytatva tovább a kormányzati munkát. A második Gyurcsány-kormányban viszont hasonlóan nagy arányban cserélődtek az államtitkárok, mint az Orbán- és a Medgyessy-kormányban: a minisztériumok kicsivel több, mint felében, 11 tárcából hatban nem szolgáltatta végig a hivatali idejét a kinevezett államtitkár.

A közigazgatási államtitkári pozíció, bár nem politikai pozíció, a kormányzati munka szervezése, a döntések végrehajtása szempontjából meghatározó jelentőségű. A vizsgált korszakban 1998-ig a miniszterelnök munkaszervezetét, a Miniszterelnöki Hivatalt is közigazgatási államtitkár vezette. Az államtitkárok jogállását szabályozó törvények alapján a szakmai vezetői feladatokat ellátó közigazgatási államtitkárok pozíciója a kormányban stabil, hiszen a feladatuk éppen a változó kormányok mellett a közigazgatási apparátus állandóságának a biztosítása a döntések gördülékeny végrehajtásának érdekében. A gyakorlat és a számok azonban nem ezt mutatják. A kialakult kinevezési gyakorlat alapján kormányváltások során és a kormányzati ciklusok közben is a közigazgatási államtitkárok éppúgy cserélődtek mint a kormányzati politikusok. A táblázatból jól látható, hogy a közigazgatási államtitkárok minden ciklusban a pozíciójukat meghaladó mértékben kerültek kinevezésre. A legtöbb közigazgatási államtitkár az első Orbán-kormány alatt szolgált, de a kormányváltásokhoz kapcsolódóan a közigazgatási államtitkári kar lecserélése már a Horn-kormány idején elkezdődött.

1. Kor

A kormányzati pozícióit betöltők korösszetételét a 11. táblázat mutatja. A táblázatból látható, hogy a rendszerváltás óta 2010 tavaszáig kilenc kormány alatt a miniszteriális elit tagjainak átlagéletkora 45 és 51 év között szóródott.⁷⁶ Az átlagéletkoruk alapján a kormányzati elit esetében ez a korosztály túlreprezentált, a kormányzati pozíciókba általánosságban a középkorúak közül kerültek ki a kinevezettek. A kormánytagság sok esetben a politikai és szakmai vezetők esetében is karrierjük egyik csúcsa, legmagasabb elérhető szintje. A kinevezés ezekbe a pozíciókba politikai vagy szakmai tapasztalatot feltételez, megfelelő iskolázottságot, amelyeknek megszerzése az életkorral egyenesen arányos. Ennek alapján a 40-50 év közötti korosztály nagyarányú reprezentáltsága ebben az elitszegmensben mondhatni természetes. Érdekes viszont felhívni arra a tendenciára a figyelmet, hogy az első Gyurcsány-kormány időszakától megfigyelhető az elittagok idősödése, a

⁷⁶ A 2012-es KSH adatok alapján Magyarország népességének 12,3 %-a tartozott a 45-54 év közötti korcsoportba. Forrás: http://www.ksh.hu/docs/hun/xtabla/nepmozg/tablnepl1_04.html

kormányzati pozíciókat betöltők jellemzően inkább az ötven fölöttiekből kerültek ki az utolsó három kormányzati periódusban. Ez azt mutatja, hogy a baloldali kormányzó elit a rendszerváltás óta eltelt két évtizedben jellemzően nem fiatalodott meg, - bár a miniszterelnökök 2006 óta egy másik generációt képviseltek, mint 1998-ban-, a meghatározó politikusok közül többségben voltak azok, akik a rendszerváltás óta részt vettek a politikai életben.

11. táblázat. A kormányzati elit kor szerinti összetétele 1990. május – 2010. május*

	Antall-kormány			Boross-kormány			Horn-kormány			Orbán-kormány			Medgyessy-kormány			I. Gyurcsány-kormány			II. Gyurcsány-kormány		III. Gyurcsány-kormány		Bajnai-kormány	
	min	pol. át	k.át	min	pol. át	k.át	min	pol. át	k.át	min	pol. át	k.át	min	pol. át	k.át	min	pol. át	k.át	min	át	min	át	min	át
21-30 év												3		1			1			2		2	1	
31-40 év	3	8	7	2	4	3	3	6	4	7	17	9	2	1	1	2	4		4	8	2	5	2	6
41-50 év	13	9	13	6	5	7	13	13	9	10	14	12	11	17	10	12	14	10	8	6	4	6	4	6
51-60 év	5	9	6	3	5	3	9	1	7	9	5	4	9	11	10	6	9	11	7	14	7	11	9	9
61-70 év	8	3	1	7	3	1	1			3	1	3	2	1	3	2	1	1			4		2	1
71-80 év	1												1											
Átlag-életkor	49,3 év			50,1 év			46,5 év			45,2 év			50,6 év			49,6 év			46,5 év		49,7 év		49,4 év	
	54 év	48 év	46 év	54,2 év	49,1 év	47 év	48,5 év	43 év	48 év	48,6 év	42,8 év	44,2 év	51,4 év	49,1 év	51,3 év	49,9 év	47,5 év	51,5 év	48 év	44,9 év	52,8 év	46,6 év	51,3 év	47,5 év
A miniszterelnök életkora	58 év			65 év			62 év			35 év			60 év			43 év			45 év		47 év		41 év	

Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

* A táblázatban a miniszterelnök, a miniszterek és tárca nélküli miniszterek egy adatsorban szerepelnek

Az egyes kormányokat összevetve az átlagéletkor az első Orbán-kormányban volt a legalacsonyabb, és ez az adat, tekintve a miniszterelnök életkorát is, illetve a rendszerváltó Fidesz prominenseinek életkorát, tulajdonképpen visszaigazolta az előzetes várakozást. Azonban, ha megvizsgáljuk a miniszterekre és az államtitkárokra bontott adatsort is, látható, hogy az átlagéletkort ebben a kormányzati periódusban a miniszterelnök és a politikai államtitkárok többségének fiatal kora adja, hiszen a miniszteri pozíciókban ebben a kormányban is a 41-50 év közötti korosztály a felülreprezentált. Az Orbán-kormány korösszetételét az a Fideszen belüli, Orbán Viktor által képviselt kinevezési politika is meghatározta, melynek alapján a miniszterelnökkel egy generációhoz tartozó, a pártban meghatározó politikai szerepet betöltő prominensek egyéb, a kormányon kívüli, de a döntéshozatal szempontjából meghatározó pozíciókba kerültek: Áder János az országgyűlés elnöki székébe, Szájer József a Fidesz frakcióvezetői posztjára. Emellett a koalíciós partnerek eltérő korosztályi rekrutációs bázisa, valamint a párthoz nem kötődő szakértő miniszterek is inkább az idősebb korosztály tagjai közül kerültek ki. A miniszterek mellett az első Orbán-kormányban voltak a legfiatalabbak a politikai és közigazgatási államtitkárok is, sőt a közigazgatási államtitkárok közül hárman a húszas éveik végén (Bodor András, Medgyesy Balázs és Gál András Levente) kerültek a szakmai vezető pozícióba.

A 11-es táblázatból az is jól látszik, hogy a két „új generációs” miniszterelnök, Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc vezette kormányok mellett a Horn-kormányban volt a legfiatalabb az átlagos korösszetétel. A Horn-kormány esetében a politikai államtitkárok relatív fiatal kora emeli az átlagéletkort. Az első Orbán - és a második Gyurcsány-kormányban pedig azok a politikusok növelik az átlagéletkort, akiknek politikai vagy egyéb szakmai pályafutásuk döntően a rendszerváltás után indult. Kezdve a két kormányfővel, miniszterek és politikai államtitkárok egyaránt vannak körükben (Kövér László, Deutsch Tamás, Rockenbauer Zoltán, Varga Mihály, Németh Zsolt; Hiller István, Kóka János, Arató Gergely, Mesterházy Attila). Kiemelkedő adat, hogy az Orbán-kormányban politikai államtitkároknak csaknem a fele, a minisztereknek a negyede, a közigazgatási államtitkároknak közel 40 %-a tartozott a harmincas korosztályba (a pozíciókat betöltők 37 %-a). Ez is megerősíti, hogy ebben a ciklusban megfigyelhető egy generációs váltás a kormányzati elitben.

A miniszterek korösszetétele az Antall -és a Boross-kormányban volt a legmagasabb. Ebbe a két kormányba a többivel összehasonlítva sokkal nagyobb arányban nyertek el kinevezést a 60 év fölöttiek, és több olyan kormánytag is volt, akinek a politikai pályafutása az 1940-es évek demokratikus intermezzója idején kezdődött, és hosszú kihagyás után csak a rendszerváltás után folytatódott (Nagy Ferenc József, Győriványi Sándor).

A rendszerváltás utáni kormányok korösszetételét illetően megállapítható, hogy a politikai és közigazgatási államtitkárok minden kormányzati ciklusban fiatalabbak voltak, mint a miniszterek. A politikai államtitkári posztokat betöltő fiatalabb politikus generáció politikai karrierjében ez egy jelentős állomás, adott esetben a végrehajtási csúcspozícióba, a miniszteri székbe való kerülés első vagy egyik jelentős lépcsőfoka, még akkor is, ha az elmúlt húsz évben az ilyen irányú pozícióváltás, később bővebben is lesz róla szó, nagy arányban nem volt jellemző. A közigazgatási államtitkári pozíció a közigazgatási ranglétra csúcsa, ez megmutatkozik az azt betöltők életkori eloszlásában is. Többségük a 40-50-es éveiben került vezető pozícióba egy meghatározó szakmai karrier után.

2. Nemek szerinti összetétel

A kormányzati elittagok nemek szerinti megoszlása a politikai elitre jellemző arányokat mutatja. Az össztársadalmi megoszláshoz képest ezen a területen erősen felül reprezentáltak a férfiak.⁷⁷ A 12-es táblázat megmutatja, hogy a kormányzati pozíciókba meglehetősen kis számban kerültek nők kinevezésre, mindössze a tisztséget betöltők 9,1 %-a. Ez az arány szinte teljesen azonos a nők parlamenti képviseleti arányával, amely átlagosan 1990 és 2006 között 9,5 %-os arányt mutatott (B. Kelemen [2008] p. 69.) A miniszterelnöki széket, a legmagasabb kormányzati pozíciót még egy ciklusban sem foglalta el nő, és elmondható, hogy a Medgyessy-kormány kivételével, nagyobb számban inkább a második pozíciót nyerik el, mint a vezető, miniszteri tisztséget. A Boross-és a Bajnai-kormány kivételével 2010 tavaszáig minden kormányban voltak női miniszterek, bár arányuk, - mindössze 16

⁷⁷ A 2011-es népszámlálási adatok alapján Magyarország népességének 52,76 %-a volt nő. Forrás: <http://www.nepszamlalas.hu/index.php?article=1460&langcode=hu>

fő (8,2 %)-, ezzel együtt is alacsony a meghatározó kormányzati döntéshozatali pozíciókban.

12. táblázat. A kormányzati elit nemek szerinti összetétele 1990. május – 2010. május

		Miniszterelnök	Miniszter	Politikai államtitkár	Közigazgatási államtitkár	Összesen	Férfi/nő
Antall-kormány	férfi	1	28	25	26	86 fő	80
	nő	-	1	4	1		6 (6,97 %)
Boross-kormány	férfi	1	17	15	13	49 fő	46
	nő	-	-	2	1		3 (6,12 %)
Horn-kormány	férfi	1	23	17	18	66 fő	59
	nő	-	2	3	2		7 (10,6 %)
Orbán-kormány	férfi	1	27	31	28	97 fő	87
	nő	-	1	6	3		10 (10,3 %)
Medgyessy-kormány	férfi	1	19	29	22	80 fő	71
	nő	-	5	2	2		9 (11,25 %)
I. Gyurcsány-kormány	férfi	1	19	28	20	73 fő	68
	nő	-	2	1	2		5 (6,84 %)
II. Gyurcsány-kormány	férfi	1	15	27	a pozíció 2006-2010 között megszűnt	49 fő	43
	nő	-	3	3			6 (13,95 %)
III. Gyurcsány-kormány	férfi	1	14	21		41 fő	36
	nő	-	2	3			5 (12,19 %)
Bajnai-kormány	férfi	1	17	20		40 fő	38
	nő	-	-	2			2 (5,0 %)
Összesen:		9	179	213	127	581 fő	ebből férfi 528
Nők összesen:		0	16 (8,2 %)	26 (10,83 %)	11 (7,97 %)		nő 53 (9,12 %)

Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

Az utóbbi időkben többször felvetődött már az egyes pártok, de a törvényhozás szintjén is a nők nagyobb arányú részvétele a politikai döntéshozatalban, egyelőre eredménytelenül. A Magyar Bálint és Sándor Klára SZDSZ-es képviselők által jegyzett, 2007. májusában benyújtott esélyegyenlőségi kvóta kötelező bevezetésére irányuló törvényjavaslatot a Parlament nem fogadta el, így a pártok saját hatáskörükben döntenek el a mindenkori női részvétel arányát, illetve annak lehetőségét szervezeteiken, munkacsoportjaikon belül (Bővebben lásd: Ilonszki-Várnagy [2007], Ilonszki [2009]). A mai politikai palettán szereplő pártok közül egyedül a Magyar Szocialista Pártban alkalmaznak a jelöltállításra vonatkozóan 20 %-os kvótát. Az adatok azt támasztják alá, hogy a politika a mai napig inkább a férfiak világa⁷⁸.

⁷⁸ Egy korábbi, általam végzett vizsgálat során, amely kiterjedt a kormányzati elit közigazgatási-és helyettes államtitkári szintjeire is, a kinevezettek körében a nő-férfi arány hasonlóan alakult, viszont a szűkebb értelemben vett szakmai kormányzati elit bekerülése az elemzésbe annyival árnyalja a képet, hogy e szegmensben már nagyobb arányban jelentek meg a női kinevezettek, leginkább a helyettes

Ebben a tekintetben releváns különbség nem mutatkozik bal-és jobboldali kormányok között. A legtöbb női miniszter és politikai államtitkár a második Gyurcsány-kormányban kapott pozíciót (13,95 %), de ettől az aránytól nem sokkal marad el a következő Gyurcsány-kormány, valamint a Medgyessy-kormány női kinevezetteinek száma sem, valamint 10 %-os arányt mutat az első Orbán-kormány is.

Az alábbiakban részletesebben elemzésre kerülnek a kormányzati elit alapvető szocio-demográfiai jellemzői, de előzetesen érdemes megvizsgálni ezeket a női tisztségviselők tekintetében külön is, választ keresve arra a kérdésre, hogy van-e a női kormányzati politikus pályának valamifajta sajátossága, megfigyelhetők-e speciális női pályák a kormányzatban. Az elmúlt húsz évben, ahogy a 12. táblázat adatai is mutatják, mindössze 53 vezető kormányzati pozíciót töltöttek be a női nem képviselői. A legfiatalabb női miniszter kinevezésekor Horváth Ágnes (34 év) volt, és a legfiatalabban politikai államtitkári pozíciót, egyaránt 33 évesen Horváth Ágnes, Selmeczi Gabriella és Vadai Ágnes nyertek el. A legidősebb miniszter kinevezésekor Csehák Judit (62 év) volt, a legidősebb politikai államtitkár Tarján Lászlóné, aki a Környezetvédelmi Minisztérium politikai államtitkára volt 1990 májusától 1994 júliusáig, így az Antall-kormányba történt kinevezése idején 58, a Boross-kormány megalakulásakor pedig 61 éves volt. A női miniszterek átlagéletkora 51 év, a politikai államtitkároké 46,1 év. Ahogyan az fentebb látható, az egyes kormányzati ciklusokban a miniszterek átlagéletkora 48 és 55 év között szór, a politikai államtitkároké 42 és 49 év között. Ehhez viszonyítva tehát a női miniszterek valamivel idősebb korukban kerültek kinevezésre az összkormányzati átlagnál. Bár a legfiatalabb női miniszter a harmincas éveiben került kinevezésre, ez a pozíció mégis inkább a középkorúaké: a kinevezett miniszterek 44 %-a a negyvenes (7 fő), további 37, 5 %-a (6 fő) az ötvenes éveiben került pozíciójába. A női politikai államtitkárok, ahogy az összesített adatok is mutatják, átlagéletkorukat tekintve fiatalabbak, mint a miniszterek. Érdekes viszont az a tény, hogy a politikai államtitkárok között egyaránt 9-9 fő került pozíciójába a harmincas és az ötvenes éveiben, ez a pozíciót betöltők 69 %-a. A politikai államtitkári posztról elmondható, hogy a politikai karrierben

államtitkári pozíciókban. Vö: Ványi Éva (2007): A rendszerváltás utáni kormányzati elit változásának vizsgálata 1990-2006. Kézirat.

egyfajta ugródeszka magasabb politikai pozíciók felé. Ha ebből a szempontból is megvizsgáljuk a női politikai államtitkárokat, szignifikáns különbséget találunk a két korosztály, a harmincasok és az ötvenesek között. A harmincas éveikben politikai kormányzati tisztséget betöltő nők 2/3-a rendelkezett konkrét pártkötődéssel és párttagsággal, az ezt a pozíciót az ötvenes éveikben betöltő nőknek viszont csak kevesebb, mint a fele (9-ből 4-en), és közülük csak Göncz Kinga volt meghatározott feladatra kinevezett politikai államtitkár. A fiatalabb női politikai államtitkárok tehát inkább politikai karrier orientáltak, mint az idősebb korosztály képviselői.

Ez az arány azt is mutatja, hogy a politikai pozíciót (miniszter és politikai államtitkár) betöltő női kormányzati tisztségviselők döntő többsége kötődik a politika világához: a 16 miniszter közül 8 kinevezésekor országgyűlési képviselő volt, illetve 3 esetben (Göncz Kinga két minisztersége és Horváth Ágnes miniszteri kinevezésekor) a miniszteri pozíció előtt közvetlenül kormányzati pozíciót töltöttek be a kinevezettek (a politika világához kötődő együttes aránya 68,7 %). A 26 politikai államtitkári pozícióból 17 fő (65,3 %) kinevezésekor országgyűlési képviselő vagy közvetlenül előtte polgármester volt (T. Asztalos Ildikó). Az adatok azt mutatják tehát, hogy a kormányzati pozíciókba történő kiválasztódás során a jelöltek politika karrierútja, döntően parlamenti képviselősége fontos rekrutációs szempont mindkét nem esetében, de a női miniszteriális elit kevésbé van beágyazva a politikai világba, legalábbis egy időben kevesebbet pozíciót tölt be. Ez megerősíti a női politikai karrierekre vonatkozó általános tudást és tapasztalatot (B. Kelemen, [2008])

Ha megvizsgáljuk a női politikusok mely tárcákhoz nyertek kinevezést, a minisztereknél és politikai államtitkároknál egyaránt látható, hogy kevés kivétellel⁷⁹ a végzettségükhöz, szakmai pályafutásukhoz illeszkedő tárcáknál töltötték be pozíciót. Iskolai végzettségüket tekintve az összes női politikus rendelkezik diplomával, döntő többségük jogi, orvosi és közgazdász végzettségű. Emellett bölcsész és természettudományi végzettséggel rendelkeznek még. Természetesen a kinevezés irányát nem csak a végzettség szakiránya befolyásolja, hiszen az általános

⁷⁹ Az életrajzok alapján pl. Boda Ilona, aki az Orbán-kormányban a Környezetvédelmi Minisztérium politikai államtitkára volt, szakmája jogász, gyakorló bíró, szakterülete a munkajog. A Medgyessy-kormány környezetvédelmi minisztere Kóródi Mária sem e területen tevékenykedett döntően: pályáját a közigazgatásban kezdte, majd ügyvédként dolgozott mielőtt politikai pályára lépett 1990-ben.

jogi diplomák mögött sokféle szakmai karrier, specializáció húzódik meg, jogi és közgazdász végzettségű miniszterek és politikai államtitkárok változatosabb területekre nyertek el kormányzati kinevezéseket. Az orvosi végzettség viszont kivétel nélkül az egészségügyi, illetve szociális szakterületek felé orientál a kormányzatban miniszteri és politikai államtitkári szinten egyaránt.

A női közigazgatási államtitkárokról elmondható, hogy életkorukat tekintve szintén a középkorúakat reprezentálják, fele-fele arányban töltötték be a negyvenes és ötvenes korosztályokból ezt a pozíciót 2006-ig. A közigazgatási államtitkár kinevezésének törvényi feltétele a felsőfokú végzettség, amelynek iránya ebben a csoportban is változatos. A női közigazgatási államtitkárok fele jogász végzettségű, emellett köztük is megtalálható közgazdász, orvos, bölcsész, pedagógus és az orvosi végzettségű. A közigazgatási államtitkárok esetében konkrét politikai kötődésről nem beszélhetünk, hiszen szakmai vezetőként ezt számukra az államtitkárok jogállását szabályozó törvények egyértelműen megtiltják. Ennek megfelelően a női közigazgatási államtitkárok esetében pártkötődésre vagy politikai karrierre utaló adatot nem találhatunk egy eset kivételével. Kovács Miklósné Dr. Molnár Ilona, az első Orbán-kormányban a Szociális és Családügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára volt. Önéletrajza alapján 1991-1994 között megyei tiszti főorvosi munkája mellett Kecskemét város önkormányzati képviselője is volt.

3. Iskolai végzettség

A miniszteriális elit jellemzésének egyik fontos szempontja a tagok iskolai végzettsége. A táblázat adataiból kiolvasható, hogy a rendszerváltás után újra formálódó kormányzati elit tagjai egyértelműen magas iskolai végzettségűek. Összességében az elmúlt két évtizedben kormányzati pozíciót betöltők közül kinevezésük időpontjában mindössze hárman nem rendelkeztek felsőfokú végzettséggel (0,9 %): Görgey Gábor, a Medgyessy-kormány első kulturális minisztere érettségivel bírt, Gál J. Zoltán, az első és második Gyurcsány-kormány politikai államtitkára a hivatalban eltöltött ideje alatt nem fejezte még be felsőfokú tanulmányait, Teleki László a Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormány roma

ügyekért felelős politikai államtitkára pedig 2002-es kinevezésekor szakmunkás végzettséggel rendelkezett, 2004-es kinevezése idején pedig felsőfokú tanulmányokat folytatott.

A miniszterek és államtitkárok kinevezéséről szóló 1997. évi LXXIX. törvény a politikai vezetői pozíciókba való kinevezéshez nem szabta feltételül a felsőfokú iskolai végzettséget⁸⁰, hiszen a politikum, a kormányzati politika képviselte egy adott minisztérium élén nem feltétlenül követeli meg ezt. Ennek ellenére az említett eseteket kivéve magasan kvalifikált, sok esetben több diplomával rendelkezők nyertek el politikai pozíciókat. Ennek hátterében a kormányzati munka és tisztség kettős természete húzódik meg, ami egy adott politika képviselőtén túl magába foglalja a szakmai aspektust is, a döntések végrehajtására vonatkozó kompetenciát, a minisztériumi bürokrácia vezetőivel, szakértőivel való „versenyképes” kapcsolatot. A kormányzati pozíciókba kinevezettek ideális esetben saját szakterületükön politikai és magas szintű szakmai kompetenciával egyaránt bírnak (Dowding-Dumont, [2009] p. 5), ez megköveteli a megfelelő iskolázottsági szintet, sőt bizonyos stratégiai fontosságú, gazdasági és pénzügyi tárcáknál akár lehet ez ki nem mondott alapfeltétel is.

A kormányzati munka azonban nem feltétlenül követeli meg a felsőfokú végzettséget. Jól példázza ezt a felsőfokú végzettséggel nem rendelkező kormánytagok esete is: Görgey Gábor mint a kortárs magyar drámairodalom meghatározó alakja szimbolikus jelölt volt a kulturális miniszteri posztra, Gál J. Zoltán az iskolai végzettségétől függetlenül a kinevezése előtt bejárt politikai pályája alapján foglalta el a Miniszterelnöki Hivatal egyik politikai államtitkári pozícióját, Teleki László pedig a saját szakterületén, a romapolitikában betöltött tisztségei, tevékenysége okán, illetve mint a kisebbséget képviselő politikus nyerte el hivatalát.

A rendszerváltás utáni kormányzati elit magas iskolázottsági szintjét társadalmi elvárások is magyarázhatják. Jól jelzi ezt az elvárást az a negatív média visszhang, amikor egy-egy magas politikai pozíciót betöltő személyről kiderül, hogy nem

⁸⁰ A törvény szövege szerint: A választhatóság és a kinevezés feltételei 2. § Miniszterelnökké megválasztható, illetőleg egyéb állami vezetővé kinevezhető minden büntetlen előéletű, választójoggal rendelkező magyar állampolgár (<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=9498>)

rendelkezik megfelelő szintű felsőfokú iskolai végzettséggel.⁸¹ Azt gondolom, hogy a magyar társadalomra jellemző egyfajta konzervativizmus abban tekintetben, hogy politikai vezetőinek egyéb alkalmassági feltételeken túl rendelkezniük kell a megfelelő iskolázottsági szinttel is, tehát csak az lehet jó vezető, aki kijárta a megfelelő iskolákat is.

⁸¹ Elég itt most a legutóbbi időkből két esetre utalni: Juhász Gábor polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszternek kinevezése idején (2009) életrajzából nem derült ki egyértelműen, hogy főiskolai diplomája mellett egyetemi végzettséggel is rendelkezik-e. Az Országgyűlés honlapján található életrajz szerint végzett egyetemet, azonban a sajtó kiderítette, hogy ténylegesen diplomát nem szerzett. (http://www.nol.hu/belfold/nincs_diplomaja_a_titokminiszternek) Habár mint korábban is jeleztem, a jelenlegi kormány elemzése nem tartozik e dolgozat tárgykörébe, de meg lehet említeni a második Orbán-kormány fejlesztési miniszterét, Németh Lászlónét is, aki nem rendelkezik a felsőfokú végzettséggel, és miniszterré történt jelölése kapcsán ez szintén téma volt a sajtóban. Ld. pl: http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/12/21/dilpoma_nelkul_lehet_miniszter_nemet_laszlone/

13. táblázat. A miniszteriális elit iskolai végzettsége 1990. május – 2010. május*

		Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	Orbán-kormány	Medgyessy-kormány	I. Gyurcsány-kormány	II. Gyurcsány-kormány	III. Gyurcsány-kormány	Bajnai-kormány	Összesen**
		fő									
nincs felsőfokú végzettsége	m:					1					1 (0,5 %)
	p.át/át:					1					1 (0,4 %)
befejezetlen felsőfokú tanulmányok	m:										
	p.át/át:						2	1			3 (1,25 %)
jog	m:	9	7	4	11	6	5	6	2	4	54 (26,5 %)
	p.át/át:	6	5	6	10	2	2	6	6	4	47 (19,7 %)
	k.át:	11	7	9	9	8	10				54 (39,1 %)
katona	m:			1							1 (0,5 %)
	p.át/át:				1						1 (0,4 %)
	k.át:	1									1 (0,7%)
teológia	m:				1						1 (0,5 %)
	p.át/át:										
	k.át:										
orvos, gyógyszerész	m:	1	1	2	2	3	3	4	2	1	19 (9,3 %)
	p.át/át:	2	2	1	3	3	1	3	1	1	17 (7,1 %)
	k.át:	1	1		2						4 (2,9 %)
műszaki, természettud.	m:	6	5	5	4	5	4	3	4	6	42 (20,6 %)
	p.át/át:	6	4	6	4	6	8	10	8	7	59 (24,7 %)
	k.át:	3	1	2	4	4	2				16 (11,6 %)
bölcsész, társ.tud.	m:	5	2	3	2	5	5	1	1	1	25 (12,2 %)
	p.át/át:	6	2	2	7	10	8	3	4	6	48 (20 %)
	k.át:	1		1	4	2					8 (5,8 %)
gazdasági, közgazd, menedzsment	m:	6	2	10	6	5	3	3	5	5	45 (22,3 %)
	p.át/át:	7	3	4	9	7	7	7	4	3	51 (21,3 %)
	k.át:	9	4	8	8	9	9				47 (34 %)
agrár, állatorvosi	m:	3	1	1	3		2	2	3	1	16 (7,8 %)
	p.át/át:	2	1	1	3	2	1		1	1	12 (5 %)
	k.át:	1		1	4	1	1				8 (5,8 %)

Forrás: Magyar Kormányzati Adatbázis

*: A táblázatban a miniszterelnök és a miniszterek egy adatsorban szerepelnek

** : zárójelben az összesen egy adott pozíciót betöltők százalékában

Érdemes összehasonlítani az egyes kormányzati ciklusokban a pozíciót betöltők iskolai végzettségének irányát. A 13-as számú táblázat adatai azt mutatják, hogy a kormányzati pozíciókat betöltők végzettsége kifejezetten sokrétű. Katonai és teológiai végzettségűek kerültek be legkisebb számban az elmúlt húsz évben kormányzati pozícióba, ez az arány azonban túl sok magyarázatot nem szorul: mindkét szakterület egy-egy speciális tudásanyagot hordoz, amely a kormányzati munkában kevésbé kerül előtérbe. Látható, hogy a katonai végzettség egyértelműen a Honvédelmi Minisztériumhoz, illetve a hadügyi igazgatáshoz köthető. Az Antall-kormányban Annus Antal altábornagy volt a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára, a Horn-kormányban Keleti György töltötte be a honvédelmi miniszteri pozíciót, és az első Orbán-kormányban Gyuricza Béla, a Miniszterelnöki Hivatalon belül felállított hadügyi referatúra vezetője rendelkezett katonai végzettséggel. Ezzel együtt az is igaz, hogy az elmúlt húsz évben nem csak katonai végzettségűek töltöttek be a honvédelem területén kormányzati pozíciókat. A katonai végzettségűeken kívül döntően az orvosi és az agrár diplomával rendelkezők is az e szakterületet felölelő egészségügyi, szociális, valamint a földművelésügy, vidékfejlesztési minisztériumokba nyertek el kinevezést.

Az egyetlen teológus végzettségű kormánytag a kereszténydemokrata gyökerű Harrach Péter, az első Orbán-kormány szociális-és családgazdasági minisztere volt, aki életrajza alapján inkább szakmai, politikusi pályája, és kevésbé a végzettsége irányára alapján került miniszteri pozícióba.

A 13-as táblázat azt is jól mutatja, hogy a vezető kormányzati tisztségviselők többsége a több területen is hasznosítható jogi, gazdasági, és műszaki végzettségűek közül került ki a vizsgált időszakban. Elmondható, hogy mindhárom pozícióban, - miniszterek, politikai államtitkárok és közigazgatási államtitkárok -, az ezekkel a végzettségekkel bírók vannak többségben. Ezen belül is az Antall-, Boross-, és az első Orbán-kormányokban jogi végzettségűek vannak túlsúlyban (Antall-kormány 30 %, Boross-kormány 39 %, első Orbán-kormány 31 %). A többi kormány esetében valamely végzettség ilyen arányú túlsúlya nem jellemző, viszont 2006-ig minden kormányban hangsúlyosan jelen voltak a jogász végzettségűek, és nem csak a hivatali, a közigazgatási államtitkári szinten. A második Gyurcsány-kormánytól azonban a műszaki, természettudományos végzettségű kormánytagok kerültek

túlsúlyba. A teljes képhez ebben az esetben hozzátartozik, hogy 2006-tól megszűnt a korábban döntően jogász végzettségűek által betöltött közigazgatási államtitkári pozíció, így a 2006 utáni és előtti kormányok közötti összehasonlítás némileg torzít. Az is árnyalja az összképet, hogy a 2002-2006 között hivatalban lévő kormányok személyi összetétele nagy arányban fedte egymást, így természetesen az iskolai végzettségekre vonatkozó adatok is hasonlóak.

Az egyes vizsgált pozíciók esetében az látható, hogy miniszteri posztra a Horn-kormány kivételével 2006-ig a jogász végzettségűek kerültek többségében kinevezésre (a miniszterek 26 %-a). A Horn-kormányban a legtöbb miniszter gazdasági végzettséggel rendelkezett (a miniszterek 38 %-a). A 2006 utáni két kormányban a műszaki és a gazdasági végzettségű miniszterek voltak túlsúlyban, szintén kb. egyharmadnyi arányban. Az összes minisztert tekintve nagy számban nyertek el kinevezést gazdasági végzettségű személyek is (az összes miniszter 22 %-a).

A politikai államtitkárok végzettségi palettája szórta, a legtöbb politikai államtitkár műszaki, természettudományi végzettségű, de a miniszterekhez hasonlóan sok köztük a jogász és a gazdasági végzettségű (közel azonos, egyötödnyi arányban nyertek el pozíciót.)

A közigazgatási államtitkári pozíciót minden kormányban a legtöbbször jogász végzettséggel rendelkezők töltötték be (összesen a kinevezettek 39,1 %-a), mellettük a közigazgatási végzettségűek aránya emelkedik még ki (34 %). A közigazgatási államtitkárok kapcsán azonban meg kell említeni, hogy több esetben az iskolai végzettség iránya nem mérvadó egy-egy személy szakmai pályafutását illetően, hiszen többen is vannak olyanok, akik ugyan műszaki végzettséggel rendelkeztek, de pályájuk elejétől a minisztériumi vagy egyéb hivatali apparátusban dolgoztak (pl. Kemény Attila, aki 1993-tól 2002-ig különböző minisztériumokban volt közigazgatási államtitkár).

Ez is megerősíti azt, hogy a rendszerváltás utáni kormányzati elittagok iskolai végzettségének iránya nem ad teljes képet az ebbe a körbe tartozó személyek pályaképéről, karrierjéről, hiszen a miniszteriális elitpozíciókat betöltők kormányzati helyzetét, ahogy később még látni fogjuk, több tényező, - szakmai karrierútjuk, politikai beágyazottságuk-, együttesen befolyásolja.

A KORMÁNYZATI ELIT EREDETE, A PÁRTÁLLAMI FOLYTONOSSÁG VIZSGÁLATA

A rendszerváltás nyomán kialakuló modern magyar politikai rendszer máig a politikai közbeszédbe visszatérő rendezetlen adóssága az új politikai elit pártállami szerepvállalásának tisztázása: ki, milyen időszakban, mennyi ideig, milyen pozíciót töltött be a nómenklatúra rendszerben, és az államszocialista rendszer egykori reprezentánsai milyen mértékben tudtak az új elit, szűkebb értelemben a politikai elit részeként a rendszerváltás után is meghatározó döntéshozatali pozíciókat elfoglalni.

A fejezet egyik fő kérdése is ez: húsz év távlatából visszatekintve az 1990-es évek elitcirkulációs és elitreprodukciós elméleteire (Szelényi [1994] és Szelényi-Szelényi [1995]), valamint Kolosi Tamás osztályvezető-helyettesek forradalma tézisére (Kolosi [2000]) megvizsgálni, igazolható-e a nagyarányú elitcsere a kormányzati eliten belül is a rendszerváltás után, vagy egy kései elitreprodukcióról beszélhetünk inkább. További kérdés, hogy az új elit formálódásában milyen szerepet játszottak a korábbi pártállami elit szereplői, a fő döntéshozók, vagy a másodvonal kapott-e lehetőséget a demokratikus politikai rendszeren belül új szerepek betöltésére.

Ezeknek a felvetéseknek a megválaszolására jó eszköznek bizonyul a rendszerváltás utáni miniszteriális elittagok karrierútjának elemzése abból a szempontból, hogy töltöttek-e be releváns nómenklatúra pozíciót 1990 előtt, és milyen arányban képviseltetik magukat az új kormányzati elitben.

1. A nómenklatúra rendszer értelmezése és működése

Bár a nómenklatúra kifejezés, valamint a nómenklatúra rendszer fogalma csak viszonylag későn, az 1980-as években jelent meg és terjedt el a tudományos szóhasználatban (Huszár [2007] pp. 50-52, Voslensky [1980]), az kétségtelen tény, hogy az egykori Szovjetunióban és a közép-kelet-európai országokban egy, a nyugati demokratikus berendezkedéstől markánsan eltérő kinevezési rendszer működött a politikai mellett az egyéb társadalmi szférák hivatalainak betöltésére vonatkozóan is.

A rendszer prototípusa a Szovjetunióban épült ki az 1920-as években, majd a második világháború után ennek mintájára került bevezetésre a közép-kelet-európai országokban, - Magyarországon 1948, a fordulat éve után-, egy új, az átalakult hatalmi viszonyokat visszatükröző elitréteg kialakításának céljával. Az új elit-kiválasztódási struktúra lényegét és működési alapját a demokratikus rendszerekben inkább jellemző választási procedúrákkal ellentétben a hatalmi jogosítványokat egyedül birtokló párt általi kinevezés jelentette. Az új rendszer vezetői pozíciójukat egy sajátos kinevezési rendszer és procedúra eredményeként nyerték el. Ez a struktúra felülírta az 1945 után éppen csak elindult demokratikus elit-kiválasztódási folyamatokat, amelynek alapját a társadalom tagjainak bizalma és a speciális teljesítményen alapuló tudás jelentették volna. Ehelyett a kommunista párt által az 1940-es évek végén bevezetett és egészen a rendszerváltásig működtetett nómenklatúra rendszerben az új elittagok egy központosított rend szerint, felülről meghatározott kinevezési jogosultságok alapján, a párt egy-egy konkrét szervezeti szintjének kinevezési joga, hatásköre alapján kerültek kinevezésre. A kiválasztódás alapja kevésbé a társadalmi teljesítmény, inkább a párthoz és a rendszerhez való lojalitás és a származás lett (Huszár [2007]).

A nómenklatúra rendszer sajátossága azonban nem csak önmagában az elittagok kinevezés útján való kiválasztódásában áll. Az egyes politikai és társadalmi pozíciókba kinevezés útján való bekerülés nem feltétlenül jelenti az érdemeken alapuló elitrekrutációs csatornák felülírását. A nómenklatúra rendszer a demokratikus kiválasztódási lehetőségekhez képest a társadalom egészére vonatkozóan meg kívánta határozni az egyes pozíciókba bekerülők körét. A szisztéma újdonságát totalitása adja: a társadalom minden szegmensére kiterjedő, az állampárt által meghatározott kinevezési jogok gyakorlása. Nem csak a politika, hanem az államosított gazdaság, valamint a társadalmi élet egyéb szegmenseire, testületeire is kiterjedő kinevezési hatásköri jogok érvényesítése volt jellemző (Rigby [1988] p. 524). A pártállam keretei között ez a sajátos kinevezési rendszer elősegítette a felülről irányított döntéshozatali rendszer zökkenőmentes működtetését, a döntések kritika nélküli végrehajtását a rendszer minden szintjén. Ezen kívül ez a szisztéma hatékonyan meg tudta akadályozni a rendszerellenes elemek meghatározó döntéshozatali pozíciókba való bekerülését (Gazsó [1993]).

A kommunista pártok széleskörű kinevezési, káderhatásköri jogosultságait a párt különböző szintű szervezeteihez kapcsolódó úgynevezett káderhatásköri listákon keresztül gyakorolták. Az első magyar listának a Magyar Dolgozók Pártja 1950-es párthatározatát tekinthetjük; az utolsót 1988 júliusában fogadta el a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága. Ezután nem sokkal azonban az időközben lezajlott politikai változások hatására 1989. május 8-ai határozatában meg is szüntette káderhatásköri jogának gyakorlását az állampárt (T. Varga-Szakadát [1992]). A rendszerváltás óta ebben a témában folytatott kutatások alapján (T. Varga-Szakadát [1992], Szakadát [1992], Huszár [2007], Kiss [2005], Kurtán [2004]) a különböző szintű pártszervezeteknek különböző szintű káderhatásköri jogosultságai voltak. A rendszer működési logikája arra épült, hogy minden felelős döntéshozatali pozícióra a megfelelő szintű pártszervezetnek legyen javaslattételi és/vagy véleményezési joga. A gyakorlati működés során az alacsonyabb szintű pártalapszervezeteknek csak véleményezési joguk volt, a megyei szintű közép-, és a központi szervezetek viszont konkrét kinevezési káderhatáskörrel rendelkeztek. A központi szervek káderhatásköri jogosultsága nem csak az egyes pozíciókba történő kinevezés jogát foglalta magába, hanem kiterjedt az előléptetések, áthelyezések, felmentések, leváltások, visszahívások, alacsonyabb munkakörbe helyezések területére; a minősítések, kitüntetések adományozásának kérdésére; a hivatalos és magánjellegű külföldi utak engedélyezésére, fegyelmi eljárások kezdeményezésére is (Szakadát [1992] pp. 97-98.). A káderhatáskör tehát egy adott pártszervezeti szint teljes uralmi jogosultságát lefedte a hozzá tartozó káderszintek tekintetében.

Témánk szempontjából különösen fontos a kádári nómenklatúra rendszerre jellemző zártság és konzervativizmus. Történeti elitkutatások kimutatták, hogy Kádár János és a Magyar Szocialista Munkáspárt hatalmi konszolidációja után sem ment végbe a nómenklatúra elitben egy nagyobb volumenű elitcsere. Bár 1957-ben a korábbi évekhez képest több új, első nómenklatúra pozícióját betöltő személy került kinevezésre, ez a pozíciók összességéhez mérten mindössze arra utal, hogy csak a Rákosi-rendszerben leginkább kompromittálódott legfelső vezetői réteg cserélődött ki az új vezetés alatt. Helyüket jellemzően az alacsonyabb szintű káderek előléptetése útján töltötték fel (Huszár [2007] pp. 66-77). A történeti elitkutatások életkori, mobilitási, be- és kikerülési csatornák vizsgálati kimutatták, hogy a kádári

nómenklatúra rendszer egy meglehetősen zárt szerkezetben működött, amelyben az új belépők száma viszonylag alacsony volt, sokkal inkább a rendszeren belüli szervezetek közötti, és a hierarchián belüli mozgás jellemezte. Ez a tendencia empirikus adatokkal alátámaszthatóan igazolható az 1980-as évekre vonatkozóan is (Sztárayné Kézdy [2005]).

Az állampárt totális káderhatásköre és a rendszer működtetésének fentebb jelzett időhatárai egyaránt azt mutatják, hogy a nómenklatúra rendszer egyik meghatározó talapzata volt a pártállamnak. A nómenklatúra rendszer értelmezése viszont a kutatások alapján többféle lehet. Egyrészt jelentheti szűkebb jelentéstartalommal a pártszervek káderhatásköri jogosultságát, azaz a káderhatásköri listák összefüggő rendszerét (Szakadát [1992] p. 97). Ebben az értelemben a nómenklatúra rendszer az egyes pártszervezeti szintek kinevezési jogosítványainak terjedelmét, a jogosultsági szinteket, a bevont pozíciók körét és a jogosultságok mögött rejlő legitimációs szintet jelenti: a pártszervek, valamint személyek uralmát a társadalomban működő különféle állami és nem állami szervezetek fölött (T. Varga-Szakadát [1992]).

Más megközelítésben „...a nómenklatúra politikailag rekrutálódott rend, amely politikai és társadalmi uralmat gyakorol a rendszerben...” (Körösényi [1997] p. 67), azaz a káderhatásköri listákon meghatározott pozíciókba kinevezettek által alkotott szociológiai értelemben vett társadalmi képződmény, sajátos működési logikával, belső kohézióval, hierarchiával, kiváltságokkal. Körösényi András értelmezésében a nómenklatúra rendszer olyan meghatározó képződménye volt a pártállamnak, hogy annak mentén alakult ki a rendszerváltás után az egyik meghatározó politikai törésvonal is (Körösényi [1996, 1997]).

2. Elméleti háttér

A pártállami nómenklatúra rendszer körülhatárolásakor a Szakadát István és T. Varga György által publikált egykori MSZMP hatásköri listákra támaszkodtam (T. Varga-Szakadát, [1992]), alapnak a legutolsó, a Magyar Szocialista Munkáspárt

Központi Bizottsága által 1988 júliusában elfogadott hatásköri listát⁸² tekintve. A káderhatásköri lista azon döntéshozatali szintek és pozíciók felsorolása, amelyekre az állampártnak kizárólagos kinevezési jogosultságot biztosított a rendszer. Egy-egy, többnyire vezetői pozíciót betöltő személyre meghatározott szintű pártszervezet tehetett javaslatot, illetve adta a beleegyezését a kinevezéséhez. Ezen kívül a káderhatásköri jog kiterjedt a kitüntetések adományozására, külföldi utazások engedélyezésére, fegyelmi ügyekre, ezek a jogosultságok azonban a téma szempontjából jelenleg irrelevánsak.

A publikált Központi Bizottsági és Politikai Bizottsági hatásköri listák a meghatározó intézmények vezetőire tett kinevezési, illetve állásfoglalási jogot tartalmazzák, azonban a nómenklatúra rendszer nem szűkölt le a legfőbb politikai, kormányzati és gazdasági intézmények vezetőire. Az állampárt központi szervei mellett a középszintű pártszervek is rendelkeztek hatásköri joggal, az alapszervezetek viszont csak véleményezési joggal (Szakadát, [1992] p. 99). A nómenklatúra rendszer működési logikája szerint fontos vagy fontosnak tekintett pozíciókba csak a párt megfelelő szintű szervétől jövő kinevezéssel, illetve annak előzetes állásfoglalása alapján lehetett bekerülni.

Demokratikus rendszerekben az egyes pozíciókat kétfajta módon, választás vagy kinevezés útján lehet elfoglalni. A modern, szakszerű bürokrácia kialakulása során a hatékonyság, valamint a fegyelem biztosítása érdekében inkább a kinevezéses formát követték. A politika szempontjából fontos bürokratikus szervezetekben is (közigazgatási szervek, pártok, állami vállalatok vezetése, kulturális szervezetek...stb.) létezik viszont egy választott szerep, a csúcson levő vezetőé (Szakadát, [1992] p. 105). A nómenklatúra rendszerekben viszont még ezt az egyetlen választott tisztséget is kinevezés útján töltötték be, és a minden hatalmat a maga kezében összpontosító állampárt sajátította ki magának e pozíciók kinevezési jogát is. Kinevezési hatáskörét kiterjesztette az alsóbb szintű hierarchia szintjeire is, ezzel biztosítva magának mindenhol a párt irányvonalát megfelelően képviselő, megbízható káderek tömegét. A káderhatásköri jog lényege, értelme tehát az, hogy általa a hatalom a társadalom olyan szférái fölött is ellenőrzést tudott gyakorolni,

⁸² A Központi Bizottság és a Politikai Bizottság káderhatásköri listája. (Elfogadta a Központi Bizottság 1988. július 13-14-én) Az MSZMP KB káderhatásköri jogosultságát 1989. május 8-ai határozatában szüntette meg.

ahová egyébként nem tudott volna behatolni. A káderhatásköri jog alapján kinevezettek szakmailag és egzisztenciálisan függőségi viszonyba kerültek a kinevezőtől, így általuk a hatalom széles körben kontrollálni tudta az egyéni és közösségi cselekvéseket. Ebből a szempontból nézve a nómenklatúra pozíciók a hatalom eszközei voltak abban, hogy a párt minél hatékonyabban érhesse el és tartsa felügyelete alatt az egyént.

Más megközelítésben a nómenklatúra pozíciókba kinevezettek adták a pártállami rendszer hatalmi elitjét. Körösenyi András fentebb idézett megfogalmazását kibővítve értelmezésemben a nómenklatúra fogalom a pozíciók listáját, a pozíciókat betöltő személyeket és egy szociológiai értelemben vett társadalmi képződményt egyaránt magába foglal. A nómenklatúra rendszer a rendszerváltással felbomlott, azonban szereplői, a kinevezettek tovább éltek a demokratikus rendszer keretei között.

Az elvégzett kutatás célja az elitcirkulációs és elitreprodukciós elméletek empirikus adatokon nyugvó ellenőrzése. Az elméletek arra a kérdésre keresik a választ, hogy mi történik a rendszerváltás folyamatában a régi elit tagjaival, illetve milyen lesz/lett az új elit. Az *elitcirkuláció* tézise szerint az új rendszerben a régi elit nagy része kikerül a hatalomból, az elit egésze nagymértékben kicserélődik; az *elitreprodukció* során viszont a régi elitnek sikerül befolyási potenciálját átmentenie az új rendszerbe, így továbbra is meghatározó része marad a társadalom vezető rétegének.

A rendszerváltás körüli években többen megfogalmaztak a korábban már idézett Szelényi Iván által jegyzett elmélethez hasonló feltételezéseket a magyarországi társadalomtudósok közül is. Előbb Hankiss Elemér (Hankiss [1989]), majd Szalai Erzsébet (Szalai [1994]) vizsgálta a régi elit pozíciószerzésének, egyfajta hatalomátmentésének lehetőségét az új, demokratikus rendszerben. Elméleteikben a régi elit továbbélésének lehetőségét a gazdasági szféra vezető pozícióinak megszerzésében, illetve a gazdasági változásokat átlátni képes tudás mint szimbolikus, társadalmi tőke kamatoztatásában látták.

A különböző elitcsoportokat elemző újabb kutatások azonban árnyalják az elitcseréről, az elitcsoportok mozgásáról kezdetben feltételezett képet. A parlamenti

elitet illetően statisztikai adatokkal igazolható a nagyarányú kicserélődés a rendszerváltás éveiben (Ágh [1994], Ilonszki-Kurtán [1999], Ilonszki [2005, 2009]), a gazdasági elitet illetően viszont már megoszlanak a vélemények. Azok a hipotézisek, amelyek szerint a régi politikai elit zökkenőmentesen át tudta menteni pozícióját a gazdasági szférába, nem igazolódtak maradéktalanul. Kolosi Tamás és Lengyel György egymástól független kutatásai azt igazolják, hogy önmagában a Kádár-rendszerbeli hatalmi pozíció nem predesztinált a politikai elitből való kiszorulás után egy jó gazdasági pozícióra. Meghatározóbb volt ebben a tekintetben az 1989 előtti gazdasági háttér, a vállalatvezetői tapasztalat vagy egy sikeres vállalkozás a második gazdaságban (Kolosi [2000]). Másrészt pedig a gazdasági eliten belül már az 1980-as évek végén, még a rendszerváltás előtt megindult egy eliticirkulációs folyamat, amelynek során a gazdasági elit jelentősen kicserélődött, megfiatalodott. Közvetlenül a rendszerváltás előtt az MSZMP-tagok aránya a gazdasági elitben mintegy 75 %-os volt, bár 1990-re ez a tényező fokozatosan veszített jelentőségéből (Lengyel [2003]).

A rendszerváltás utáni elitcsere elméletek újabb megfogalmazása Kolosi Tamás és kutatótársai „osztályvezető-helyettesek - forradalma” hipotézise. Kiindulási alapja az, hogy a békés átmenetben egyik napról a másikra nem veszíthető el az előző rendszerben elfoglalt kedvező pozíció. Különböző szimbolikus tőkék (kulturális, kapcsolati tőkék) megléte, illetve konvertálása segíti a régi elitet az új viszonyokhoz való alkalmazkodásban, így továbbra is kedvező pozícióban maradhatnak. A kedvező pozícionális tőke azonban -különösen a kezdeti időkben- hátrány is lehetett, így az előző rendszerben első vonalban levők helyét a második vonalban dolgozó, de politikailag kevésbé kompromittált pozíciókat elfoglalók vehették át 1990 után (Kolosi [2000] pp. 67-68.)

3. Az adatelemzés módszere

A nomenklatura múlt elemzésének alapját az elittagok rendszerváltás előtti szakmai pályafutásának áttekintése adja. A Kiegészítő Kormányzati Adatbázisban rögzítésre kerültek az elittagok mindenkori kinevezés előtti pozíciói, illetve a

pártállam idején betöltött nómenklátúra pozíciók is, amelyek a Szakadát István által 1992-ben közreadott káderhatásköri listák alapján kerültek meghatározásra (Szakadát, [1992]). Ezek azonban a legfelsőbb pártvezetés listái, a középszintű listák nincsenek publikálva. A kutatás szempontjából csak a felső vezetés káderhatáskörének ismerete nem volt elegendő, mivel az elemzésből nem maradhattak ki a középszintű káderhatásköri jogba tartozó nómenklátúra pozíciók sem. Az MSZMP KB hatásköri listáján túl ezért az egyes pozíciók elemzéséhez összeállításra került egy bővített lista⁸³, amelynek alapja a Harcsa István által közölt állami vezetők és vezetői munkakörök jegyzéke az 1987. évi besorolás alapján (Harcsa, [1993]). A lista tartalmazza az államigazgatás vezetőit a miniszterektől az osztályvezetőkig, a tanácsi vezetőket, a különböző szintű tanácselnököket és a tanácsok végrehajtó bizottsági titkárait, a vállalati és pénzügyi vezetőket, a szövetkezeti vezetőket, a szakszervezeti vezetőket, kulturális vezetőket, az igazságszolgáltatás vezető pozícióit.

Ez a lista került kiegészítésre a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) és a Kommunista Ifjúsági Szövetség (KISZ) vezető funkcióival, benne Politikai Bizottság (PB) és Központi Bizottsági (KB) tagokkal, a különböző szintű pártszervek titkáraival, és az erőszakos szervezetek csúcspozícióival. Az egyes foglalkozások ezen lista alapján kerültek a későbbiekben kódolásra. Mivel a lista meglehetősen sok vezető pozíciót tartalmaz, ezért célszerűnek látszott összefoglaló csoportokat alkotni, amelyek nagyobb egységekbe fogják össze a foglalkozásokat. Ennek alapján az alábbi kategóriákat különítettem el:

- Csúcsvezetők: a legfőbb állami vezetők → MSZMP, KISZ, egyéb tömegszervezeti funkcionáriusok (SZOT), miniszterek, miniszterhelyettesek, államtitkárok, tanácsi vezetők; országgyűlési képviselők;
- Miniszteriális vezetők: az államigazgatás vezető pozíciói → főosztályvezető(helyettes), osztályvezetők, külképviseleti vezetők; országos hatáskörű szervek vezetői;

⁸³ A lista rendelkezésemre bocsátásáért köszönetet mondok ezúton is Kurtán Sándornak.

- Tudomány, kultúra, sajtó vezetői: felsőoktatási vezetők, kutatóintézeti vezetők, múzeumok, színházak, könyvtárak vezetői, meghatározott sajtótermékek vezetői⁸⁴;
- Gazdasági vezetők: vállalati, pénzügyi, termelőszövetkezeti, állami gazdasági és egyéb szövetkezeti vezetők;
- Egészségügyi vezetők: főigazgató és igazgató főorvosok és helyetteseik.

4. A kormányzati elit nómenklatúra múltjának elemzése

A kormányzati elit tagjai nómenklatúra múltjának feltárásához a legcélszerűbb és legegyszerűbb megoldás az elittagok 1989-ben, illetve a rendszerváltás előtt betöltött szakmai pozíciójának elemzése az általuk hivatalosan publikált életrajzi adataik alapján. Az első kormányzati ciklus tisztségviselői esetében a nómenklatúra pozíciók két irányból lettek meghatározva: egyrészt a közvetlenül a kormányzati elitbe kerülés előtti pozícióból, valamint az 1989 előtti szakmai pálya során bármikor betöltött nómenklatúra pozícióból. A későbbi kormányok esetében a kinevezés előtti pozíció irrelevánssá vált, hiszen többnyire ezekbe a pozíciókba az elittagok már 1990 után kerültek. A nómenklatúra múlt feltárásához az 1989-ben betöltött, a káderhatásköri listán és a már említett vezetői listán szereplő pozíciók mellett a vizsgálatot kiterjesztettem az alacsonyabb szintű MSZMP/KISZ pozíciókra (politikai munkatársak, referensek stb.) is.

A 14. táblázat kormányokra bontva mutatja be a rendszerváltás utáni kormányzati elit tagjainak korábbi nómenklatúra pozícióit. A vizsgált húsz évben összesen 231 olyan személy töltött be kormányzati posztot, aki korábban a pártállamban is vezető, nómenklatúra pozícióban volt, bár ez a szám a jelzett személyi átfedések miatt arányt jelez, de nem értelmezhető abszolút számként.

⁸⁴ Habár a kulturális vezetők, kulturális elit fogalmába általános értelemben a sajtó vezető képviselői nem tartoznak bele, jelen esetben mégis egy kategóriában szerepelnek, mivel a központi káderhatásköri listákon a ezek a területek egy csoportba sorolódnak (Sajtó, tudományos, kulturális terület). (T. Varga-Szakadát, 1992)

Az egyes kormányokat összehasonlítva jól látszik, hogy a jobboldali kormányokba jellemzően kisebb arányban kerültek be olyan tisztségviselők, akik a pártállam idején vezető döntéshozatali pozíciókat töltöttek be. A legkisebb mértékben az első Orbán-kormányban voltak (18,55 %), és a legmagasabb az arányuk a Horn-kormány idején volt (69,69 %). A táblázat jelzi azt a tendenciát is, hogy a rendszerváltástól távolodva a kormányzati elittagok között csökken a nómenklatúra tagok aránya. Ennek hátterében nyilvánvalóan generációs okok is meghúzódnak: 2002 után a szocialista kormányokba is már több olyan tag került be, akik életkoruk alapján már nem is lehettek részesei a nómenklatúra rendszernek. A csökkenő tendenciának másik releváns oka azonban az, hogy 2006 után a közigazgatási államtitkári pozíció megszűnése miatt kiestek a vizsgálatból a minisztériumi hivatalnokok, akik a minisztériumi vezetők kategóriába sorolt egykori vezetők döntő hányadát teszik ki.

14. táblázat: A kormányzati elit nómenklatúra pozíciót betöltött tagjai 1990 május-2010 május*

	Antall-kormány (N=86)		Boross-kormány (N=49)		Horn-kormány (N=66)		I. Orbán-kormány (N=97)		Medgyessy-kormány (N=80)		I. Gyurcsány-kormány (N=73)		II. Gyurcsány-kormány (N=49)		III. Gyurcsány-kormány (N=41)		Bajnai-kormány (N=40)	
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%
<i>csúcsvezetők</i>	6	6,9	1	2,04	25	37,9	5	5,1	23	28,8	18	24,7	9	18,4	13	31,7	8	20
<i>(MSZMP vezető)</i>					3				8		8		3		4		3	
<i>(KISZ vezető)</i>					1				4		4		3		4		2	
<i>(Hazafias Népfront)</i>							2											
<i>(miniszterelnök- helyettes)</i>					1													
<i>(miniszter)</i>					2				2									
<i>(miniszterhelyette s)</i>	4		1		7		2		1		1		1		1			
<i>(államtitkár)</i>	2				4				2		2							
<i>(tanácsai vezető)</i>					5		1		4		1		2		4		3	
<i>(országgyűlési képviselő)</i>					1													
<i>(szakszervezeti vezető)</i>					1				2		2							
<i>minisztériumi vezetők</i>	13	15,1	5	10,2	16	24,2	8	8,2	16	20	9	12,3	3	6,1	2	4,9	2	5
<i>gazdasági vezetők</i>	10	11,6	5	10,2	5	7,6	3	3,1	4	5	5	6,9			1	2,4		
<i>tudomány, kultúra, sajtó vezetői</i>	6	6,9	4	8,2	2	3,03	1	1	2	2,5	1	1,4					1	2,5
<i>egészségügyi vezetők</i>							1	1										
Összesen (231 fő)	35	40,6	15	30,6	46	69,69	18	18,55	45	56,25	33	45,2	12	24,49	16	39	11	27,5

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis

*: A táblázatban a miniszterelnök és a miniszterek egy adatsorban szerepelnek

A hivatkozott Szelényi Iván vezette kutatás közvetlenül a rendszerváltás utáni években a közép-kelet-európai országokban nagyarányú elitcserét jelzett a politikai elitben. Az Antall – és a Boross-kormány adatai első ránézésre azonban nem támasztják ezt alá a kormányzati elit szegmensében: az Antall-kormányban a vizsgált pozíciók 40 %-ba kerültek be egykori elittagok, és a Boross-kormányban is egyharmadnyi az arányuk. Ez azonban csak látszólag mond ellent annak az antalli elvnek, amely alapján az első rendszerváltó kormánynak nem lehetett olyan tagja, aki a pártállamban meghatározó politikai funkciót töltött be. Az adatok jól jelzik, hogy az Antall-és a Boross-kormányban nyert el kinevezést a legkevesebb egykori csúcsvezető, és ők sem politikai pozíciókba kerültek kinevezésre: mindannyian közigazgatási államtitkárok voltak, akik döntően a Németh-kormányban töltötték be vezető kormányzati tisztségeket⁸⁵. Politikai posztokra, miniszteri és politikai államtitkári pozíciókba inkább egykori gazdasági és kulturális vezetők kerültek, bár életrajzi adataik alapján kevésbé ez, inkább hosszabb szakmai pályájuk és a rendszerváltás idején betöltött politikai szerepvállalásuk határozta meg kinevezésüket. A kutatás során felhasznált vezetői lista alapján maga Antall József is nómenklátúra pozícióból került a kormány élére mint a Semmelweis Orvostörténeti Múzeum Könyv-és Levéltár főigazgatója. Utóda Boross Péter pedig mint a Dél-Pesti Vendéglátó Vállalat igazgatója ment nyugdíjba 1989 februárjában. Nyilvánvalóan ez a két pozíció nem a központi káderlistán szereplő poszt volt, de a rendszer működési logikája alapján a közintézmények és az állami vállalatok vezetőinek kinevezése az 1970-es években, amikor a két későbbi miniszterelnök vezető pozícióját elfoglalta, mindenképpen párthatáskörbe tartozott.

A kormányzati elit tagjai közé legnagyobb számban 1990-94 között egykori minisztériumi nómenklátúra pozíciót töltők kerültek be, és ez szintén Antall József elképzeléseinek megfelelően alakult így. A közigazgatás sajátos tudást igénylő hivatal, a közigazgatási államtitkári pozíciókban szükséges a speciális szaktudás a minisztériumi hivatalok működtetéséhez. Ezekre a posztokra Antall József tudatosan

⁸⁵ Miniszterhelyettesek: Auth Henrik, Bogdán Tibor, Manhercz Károly, Martonyi János; államtitkárok: Kiss Elemér, Somogyi Ferenc

nevezett ki korábbi, megfelelő szakmai gyakorlattal és reputációval rendelkező, technokrata típusú hivatalnokokat.

Ezek az adatok a miniszteriális elitre vetítve árnyalják a Szelényi-féle nagyarányú elitcsere tézist: amennyiben csak a politikai pozíciókat vizsgáljuk, az első két kormányzati ciklusban is adatolható a nagyarányú elitcsere: az Antall-kormány 30 minisztere közül, jelen esetben a miniszterek közé számolva a kormányfőt is⁸⁶, 9 fő (30 %) töltött be egykori nómenklátúra pozíciót, de ők kivétel nélkül a gazdaság, a kultúra és az alsóbb szintű, - főosztályvezetői, osztályvezetői-, minisztériumi vezetők közül kerültek ki. A politikai államtitkárok tekintetében még kisebb az egykori nómenklátúra tagok aránya, mindössze 5 fő (17 %), és közülük sem volt senki csúcsvezető. A Boross-kormány idején a miniszteri pozíciót betöltők között az arány csökkent (5 fő, 27 %), új tag ebbe a kormányba ez egykori elitből nem került be. A csökkenő arányt természetesen az is magyarázza, hogy a Boross-kormány egy fő kivételével (Kónya Imre belügyminiszter) változatlan összetételben folytatta munkáját Antall József halála után, így erre a kormányzati periódusra a megelőző három év fluktuációja már nem nyomta rá a bélyegét. Az érintett politikai államtitkárok közül pedig az Antall-kormányból már csak egy fő maradt hivatalában a Boross-kormányban is. Politikai pozícióba ebben a kormányban sem került tehát pártállami csúcsvezető.

Az adatok alapján tehát a nómenklátúra múlt tekintetében a politikai és szakmai pozíciók eltértek egymástól ebben az időszakban. A szigorú értelemben vett antall-elveknek megfelelően egykori pártfunkcionárius nem foglalhatott el magas szintű politikai kormányzati döntéshozatali pozíciót közvetlenül a rendszerváltás után. A nómenklátúra múlttal rendelkező kormányzati tisztségviselők jellemzően az állampárton és a központi káderhatásköri listákon kívüli szférából rekrutálódtak.

⁸⁶ Az elemzés további részében az arányok megállapításakor a miniszterelnököket és a minisztereket együtt számoljuk.

A Horn-kormány időszaka (1994-1998)

Az 1994-ben hivatalba lépő Horn-kormány időszaka a Magyar Szocialista Párt kormányzati pozícióba kerülésével inkább az elitreprodukció irányába mutat. Közel 70 %-os arányban kerültek kinevezésre olyanok, akiknek egy-egy korábbi karrierállomása rövidebb-hosszabb ideig a pártállami nómenklatúrához köthető, köztük több MSZMP vezető. A táblázat Horn-kormányra vonatkozó adatai azt is egyértelműen megmutatják, hogy egykori csúcsvezetők is nagyobb arányban visszatértek a meghatározó döntéshozatali pozíciókba: a miniszterek több mint fele (14 fő, 54 %), a politikai államtitkárok egynegyede (5 fő, 25 %) egykori csúcsvezető volt. A Horn-kormány 1994-es kampányának egyik szlogenje éppen a szakértő kormány üzenetét hordozta, azt a szakértelmet, amellyel vezető politikusai az Antall- és a Boross-kormány amatőr politikusaihoz képest a pártállamban betöltött pozícióik kapcsán rendelkeztek. Horn Gyula miniszterelnök a rendszerváltás előtt több vezető pozíciót is betöltött: tagja volt az MSZMP KB-nak, a Németh-kormány külügyminisztereként kormányzati tapasztalata is volt.

A Horn-kormányban a miniszterek és a közigazgatási államtitkárok, többnyire egykori minisztériumi hivatalnokok adták az egykori nómenklatúra tagok nagyobbik hányadát. A miniszterek között 19 fő, a politikai államtitkárok között 9 fő, a közigazgatási államtitkárok között 18 fő töltött be pártállami vezető pozíciót. A nagyszámú egykori elittagot egy kivétellel a Magyar Szocialista Párt delegálta a kormányba. A Szabad Demokraták Szövetsége által delegált közlekedési miniszter, Lotz Károly az Anyagmozgatási és Csomagolási Intézet gazdasági igazgatóhelyetteseként töltött be az 1980-as évek közepétől vezető, kevésbé befolyásos nómenklatúra pozíciót. A rendszerváltás idején megfogalmazott elvi álláspontjával összhangban az SZDSZ ezt az egy esetet kivéve nem delegált egykori nómenklatúra tagot a Horn-kormányba.

A 14-es táblázat adatai alapján megállapítható, hogy ebbe a kormányba került be a legtöbb egykori nómenklatúra tag, köztük vezető MSZMP tisztségviselők és egykori miniszterek. Ezzel együtt azonban az is látható, hogy döntően ebben a kormányban sem az állampárt vezetői tértek vissza nagy számban a politikai döntéshozatalba. A csúcsvezetők között is, és az alsóbb szintű vezetők között is nagy

arányban találhatunk egykori minisztériumi tisztségviselőket. A közigazgatási államtitkárok között ebben a kormányban is nagy számban találunk korábbi minisztériumi középvezetőket.

Az első Orbán-kormány időszaka (1998-2002)

A rendszerváltás óta az első Orbán-kormányba kerültek be a legkisebb arányban, de nem a legkisebb számban pártállami elittagok. Ennek egyrészt generációs okai vannak, a kormánytagok, leginkább a politikai államtitkárok, de a miniszterek egy része is a rendszerváltás idején kezdte el szakmai pályafutását, többen szinte csak professzionális politikai pályát futottak be, így értelemszerűen esetükben nem jöhetett szóba vezető pozíció betöltése a pártállam idején. Az idősebb korosztály tagjai közül került ki az az öt fő (négy miniszter és egy közigazgatási államtitkár⁸⁷), akik a rendszerváltás előtt csúcsvezetői pozíciókat töltöttek be. Egykori MSZMP funkcionárius a kormánypártok elveivel összhangban nem került kormányzati posztra. A többi kormányhoz hasonlóan, ebben a kormányban is az egykori nomenklatúra tagok döntő hányadát a miniszteriális vezetők teszik ki. A volt elittagok fele (9 fő) a közigazgatási államtitkárok közül került ki.

A nomenklatúra pozíciók alakulása a 2002 utáni kormányokban (2002-2010)

Mivel a Medgyessy-, Gyurcsány-és Bajnai-kormányokban nagyarányú a személyi átfedés⁸⁸, a külön kormányonkénti elemzés torzítana, ezért ezek a kormányok együtt kerülnek elemzésre. A 2002 után regnáló kormányokban a korábbi nomenklatúra tagok száma, összehasonlítva a Horn-kormány adataival csökkenő tendenciát mutat, bár a Medgyessy-kormányban még a tisztségviselők több mint a

⁸⁷ Járai Zsigmond, Martonyi János, Mikola István és Stumpf István miniszterek, Kovácsné dr. Molnár Ilona közigazgatási államtitkár

⁸⁸ 2002 és 2010 között öt kormányban a 424 kormányzati vezető pozíciót (miniszterelnök, miniszterek, politikai államtitkárok, közigazgatási államtitkárok) összesen 135 fő töltötte be, közülük 78 fő (57%) egynél többször kapott kinevezést valamelyik kormány vezető pozíciójába. (Forrás: saját számítások)

fele töltött be vezető pártállami pozíciót; a legkisebb számban és arányban a Bajnai-kormányban kerültek kinevezésre egykori elittagok.

A 2002 és 2010 közötti időszakban szolgáló három miniszterelnökből ketten, Medgyessy Péter és Gyurcsány Ferenc az MSZMP legmagasabb szintű káderhatásköri listáján szereplő pozíciót töltötték be az előző rendszerben: Medgyessy Péter az MSZMP KB tagja, valamint a Németh-kormány pénzügyminisztere volt a rendszerváltás előtt⁸⁹, Gyurcsány Ferenc pedig a KISZ KB titkáráként bár rövid ideig, de a Kádár-rendszer egyik meghatározó ifjúsági vezető pozícióját töltötte be⁹⁰.

A 14-es táblázatból kiolvasható, hogy az MSZP vezette kormányok tisztségviselőik egy részét abból a körből rekrutálják, amely egykor az MSZMP-ben és a KISZ-ben kezdte pályafutását. A koalíciós partner SZDSZ ebben az időszakban is csak egyetlen minisztert delegált a Medgyessy-kormányba: Csillag István a Pénzügyminisztérium osztályvezetőjeként töltött be káderhatásköri pozíciót az 1980-as évek közepén.

Generációs okok is indokolják, hogy 2002 után megnő az egykori KISZ vezetők aránya, bár a táblázat számai inkább csak tendenciát jeleznek, hiszen az elittagok besorolásakor azok legutoljára betöltött nómenklátúra pozíciója került rögzítésre, miközben voltak többen is olyanok, akik akár mindkét szervezetben, az MSZMP-ben és a KISZ-ben is tevékenykedtek a pályájuk során. Figyelemreméltó azonban az az adatsor, hogy a 2002 után hivatalba lépett kormányok nagyobb arányban merítették az MSZMP felső vezetői köréből. A Horn-kormány négy tagjához képest a Medgyessy-és az első Gyurcsány-kormányban 12-12 tag, 2006 és 2009 között 6-8 tag, és még a Bajnai-kormányban is öt olyan tag került kormányzati pozícióba kinevezésre, aki a rendszerváltás előtt legfelsőbb szintű pártfunkciót töltött be. Ez a tendencia jelzi, hogy 1994-ben a hatalomra került MSZP, bár potenciális és tényleges rekrutációs csatornaként tekintett az egykori pártállami funkcionáriusokra,

⁸⁹ Medgyessy Péter sajtóhírek és később saját elmondása alapján is D-209 –es kóddal a Kádár-rendszerben kémelhárító ügynöki feladatokat is ellátott. A tény napvilágra kerülése, majd elismerése megerősíti ugyan Medgyessy Péter pártállami beágyazottságát, de jelen írás témájához érdemben plusz információt nem ad, így ennek a szálnak a feldolgozását nem tekintem feladatomnak.

⁹⁰ Az MSZMP KB 1988-as káderhatásköri listája alapján a Minisztertanács és tagjai az MSZMP KB hatáskörébe tartoztak, a KISZ KB titkára a Politikai Bizottságéba. (ld. T. Varga-Szakadát, 1992: 92-93)

de vélhetően a sajátos történelmi és legitimációs helyzetéből adódóan kevésbé annak legfelső pártvezetési szintjeit nevezte ki az új döntéshozatali pozíciókba. Medgyessy Péter vonta be inkább a kormányzásba a pártvezetőket, kabinetjébe több egykori MSZMP csúcsvezető⁹¹ is kinevezést kapott.

A szocialista párti politikusok életrajzaiban nagy számban kerültek feltüntetésre az egykori MSZMP és KISZ tagságok és betöltött funkciók. Ha ezeket az adatokat is összevetjük, látszik, hogy míg a Horn-kormányban 19 MSZMP tag miniszter közül hárman KISZ tagok is voltak, addig Medgyessy Péter kormányában 11 MSZMP tag és 4 KISZ tag volt a miniszterek között, Gyurcsány Ferenc első kormányának miniszterei között 11 MSZMP tagság mellett 5 KISZ tagsággal rendelkező volt. Az arány Gyurcsány Ferenc második kormányában kiegyenlítődik 5-5 MSZMP és KISZ taggal, a harmadik kormányzati periódusától pedig csökken a KISZ tagok aránya. Kiegészítésként mindenképpen meg kell erősíteni, hogy ebben a vonatkozásban az önéletrajzok a tapasztalatok alapján nem feltétlenül megbízható források, a belőlük kinyerhető adatok inkább egy tendenciát jeleznek⁹².

Összességében a 2002 után hivatalba lépett kormányok esetében az is látható, hogy nem csak a politikai jellegű pártállami elitpozíciók száma, hanem a miniszteriális pozíciókból bekerült kormányzati elittagok száma is csökkenő tendenciát mutat. Ez is összefüggésben van az idővel, ahogyan távolodunk a rendszerváltástól a hivatalnokok egy része, többek között a sajátos átpolitizálódás eredményeként kikerült a rendszerből, másrészt pedig a hivatali szegmensbe is bekerültek a fiatalabb generáció tagjai, releváns pártállami múlt nélkül.

Áttekintve az 1990 és 2010 közötti időszakot a kormányzati tisztségviselők pártállami folytonossága tekintetében, a feltárt adatok is jelzik a nómenklatúra múlthoz való viszonyulás dilemmáját. Láthatjuk, hogy a pártállammal szembeni alternatívaként az 1980-as évek végén a politikába bekapcsolódott csoportok,

⁹¹ A miniszterelnökön kívül az MSZMP KB tagja volt Kovács László; Csehák Judit az MSZMP PB tagja volt, Jánosi György az MSZMP Tolna megyei első titkára volt.

⁹² A kutatásnak még a legelején kiderült, hogy az egykori MSZMP és KISZ tagságokra vonatkozó információk a nyilvánosan publikált életrajzokból csak nagy hiányokkal tárhatók fel a vizsgált húsz év kormányzati szereplőire vonatkozóan. Ha az életrajzokban ez az adat feltüntetésre került, az adatbázisban rögzítésre került. A fenti adatok ennek alapján jeleznek egy tendenciát, amely teljes képpnek semmiképpen sem nevezhető ebben a tekintetben, nem utolsósorban azért mert a jobboldali kormányzati tisztségviselők kapcsán ezt az adatot csak nagyon kevés esetben lehet megtalálni.

későbbi kormánypártok, egyfajta kettős viszonyrendszert alakítottak ki a pártállami funkcionáriusokkal kapcsolatban. Az 1980-as évek végén a legmarkánsabban MSZMP ellenes állásfoglalást hirdető SZDSZ és FIDESZ sem tudta teljes egészében kikerülni a problémát. Politikai, szakpolitikai érvek és érdekek, valamint a rendszerváltás után újra formálódó kapcsolati hálók mentén mindkét párt kormányzati szerepvállalása idején kerültek olyan személyek kormányzati posztokra, akik a rendszerváltás előtt nomenklátúra pozíciót töltöttek be. Kétségtelen tény, hogy számszerűleg ehhez a két párthoz kötődik a legkevesebb ilyen jellegű kinevezés, mégis a rendszerváltás idején megfogalmazott radikális elutasításhoz képest a gyakorlati működésben az egy-egy személy kinevezéséhez fűződő egyéb érdekek, valamint a távolodás a pártállami időktől felülírták az elveket. A rendszerváltás idején az MDF és Antall József által megfogalmazott tételek a pártállami tisztségviselőket illetően némileg árnyaltabbak voltak: teljes elutasítás a leginkább érintett egykori MSZMP funkcionáriusokat illetően a politikai posztokon, és szakmai, gyakorlati szempontok érvényestése az egyéb nomenklátúra pozíciók kapcsán a nem politikai jellegű pozíciókban.

Egy sajátos viszonyt az MSZP esetében is felfedezhetünk az egykori nomenklátúra elithez való viszonyulásban, nyilvánvalóan más okokból, mint az egykori ellenzéki pártoknál. Egyrészt az egykori pártállami tisztségviselők a korábban kialakult kapcsolati hálók okán természetes merítési körként adódtak az MSZP számára. Másrészt azonban a Horn-kormány adatai mutatják, hogy 1994-ben a sajátos történelmi helyzetben, a rendszerváltás utáni második kormány vezető pártjaként az MSZP nem az egykor fajsúlyos pártállami politikusokat hívta vissza, hanem inkább a második vonalat, döntően az 1980-as években kormányzati munkában tapasztalatot szerzett személyeket.

Más lett a helyzet azonban Medgyessy Péter kormányra kerülésével: 2002-re az MSZP stabilizálta a helyét az új politikai és pártrendszerben, valamint a társadalmi diskurzusokban is megváltozott volumennel jelentek már meg pártállamhoz való viszonyulás kérdései. Tulajdonképpen ezt jelzi az is, hogy Medgyessy Péter miniszterelnöki karrierjének a D-209-es ügy nem vetett véget. Az egyéb politikai érdekek a kormánypártok esetében felül tudták írni Medgyessy Péter előző rendszerben betöltött szerepének jelentőségét a demokratikus politikai berendezkedés

keretei között. Medgyessy Péter életkoránál, és az MSZP pártrendszerbe való stabil beágyazottságánál fogva erőteljesebben támaszkodhatott az egykori magas rangú MSZMP funkcionáriusokra. A kinevezések kapcsán már kevésbé játszott szerepet az 1990 előtti pozíció, és a közvélemény sem kérte ezt számon a kormányon.

A Medgyessy Péter, Gyurcsány Ferenc és Bajnai Gordon vezette kormányok, ahogy korábban láthattuk, sok személyi átfedéssel működtek. Ez egyrészt magyarázza is az adatok hasonlóságát mind a Medgyessy-és az első Gyurcsány-kormány, mind az azt követő kormányok tekintetében. Ezekre a kabinetekre jellemző nómenklatúra arányok megmutatják, hogy az MSZP továbbra is épített az egykori pártállamban szocializálódott politikusaira, de az idő előrehaladtával egyre inkább csökkenő mértékben. Ebben nyilvánvalóan nem kis szerepet játszott az időbeli távolság a pártállami időktől, és ezzel az egykor aktív politikusok egy részének a politikából való kimaradása, valamint párhuzamosan az MSZP politikusok, köztük a miniszterelnökök generációváltása. A miniszterelnökök életkora az összes kormány esetében vélhetően hatást gyakorolt a kormányzati pozícióba kinevezettek összetételére a nómenklatúra múlt tekintetében is. Volt már róla szó, az első Orbán-kormány esetében a kinevezettek életkora eleve sok esetben kizárta a pártállamban betöltött funkciót, ahogyan 2002 után sok esetben igaz ez az MSZP vezette kormányokban is.

A rendszerváltás óta formálódó kormányzati elit tekintetében a fentebb bemutatott adatok és tendenciák összességében egy vegyes képet mutatnak. A parlamenti elitben közvetlenül a rendszerváltás után tapasztalható nagyarányú elitcsere a miniszteriális elitnek csak a politikai szegmensében ment végbe az 1990-es évek elején. A tágabb értelemben vett, a kutatás tárgyát képező kormányzati elitet nem lehet leegyszerűsítve csupán az elitcsere vagy az elitreprodukció fogalmával jellemezni. Ennek oka egyrészt a jobb-és baloldali kormányok eltérő kinevezési gyakorlata és merítési háttere, másrészt a politikai és a szakmai vezetői posztok eltérő rekrutációs bázisa. Az egyes kormányzati periódusokra vonatkozóan az adatok jól szemléltetik pártállami nómenklatúrához való viszonyt: ennek alapján az elmúlt húsz év tekintetében a politikai pozíciókat tekintve az látszik, hogy a jobboldali kormányok kevésbé, a baloldali kormányok nagyobb arányban nevezték ki kormányzati tisztségviselőket az egykori nómenklatúra tagok közül. A szakmai

vezetők szintjén viszont minden kormányban nagyobb arányú ugyan a pártállami folytonosság, de ezeknél a kinevezéseknél nómenklatúra pozíció a kinevezések tekintetében nem az elsődleges szempont.

Visszaulva a rendszerváltás után megszületett elitcirkulációs és elitrekrutációs elméletekre, ezek a vizsgálat alapján a kormányzat politikai vezetői szintjén értelmezhetők, a szakmai vezetői szinteken kevésbé. A politikai pozíciók esetében az adatok alapján a rendszerváltás után a jobboldali kormányokra inkább az elitcirkulációs, a baloldali kormányokra egy kései elitreprodukciós folyamat volt jellemző a vizsgált időszakban.

POLITIKAI POZÍCIÓK? POLITIKA VS. SZAKMA

Az 1989-90-es rendszerváltás eredményeképpen az előző rendszerhez képest új szerkezeti alapokon működött a végrehajtó hatalom. Az új rendszer egyszerűbb struktúrát hozott az állampárti minisztériumi vezetési szintekhez képest, hiszen a miniszterek, államminiszterek, miniszterhelyettesek, államtitkárok helyett az új vezető kormányzati tisztségviselők a miniszterelnök, a miniszterek, a politikai-, közigazgatási-és helyettes államtitkárok lettek. Az új közigazgatási rendszer kialakításánál a rendszerváltó elitcsoportok a közigazgatás legfelsőbb szintjén törekedtek a politikai és a szakmai irányítás elválasztására. A kormányzatra vonatkozó elveknek megfelelően a mindenkori politikai akaratot a miniszterelnök, a miniszterek és politikai államtitkárok képviselték; mellettük a szűken vett szakmai irányítás a közigazgatási-és helyettes államtitkárok feladatköre lett.

Ez a rendszerváltás után kialakított rendszer 2006 és 2010 között átalakított formában működött. A második Gyurcsány-kormány hivatalba lépésével a kormányzati hivatali rendszerben a miniszteri szint alatt a korábbi politikai-, közigazgatási-és helyettes államtitkári vezetői szintek helyett a minisztériumokban csak egy, majd két államtitkár⁹³, és mellette legfeljebb öt, -a korábbi helyettes államtitkárokat felváltó, szakmai, jellemzően közigazgatási jellegű pozíciót betöltő szakállamtitkár került kinevezésre. Az új rendszer a politikai kormányzás jegyében került kialakításra, ennek megfelelően az összes minisztériumi felsővezetői szint, a kifejezetten a szakmai feladatokat koordináló szakállamtitkári szint is politikainak minősült, a kinevezések minden pozícióba határozott időre, maximálisan a kormányciklus idejére szóltak. Gyurcsány Ferenc ezzel az átalakítással próbálta kezelni a szakmai államtitkári szintek átpolitizáltságát.

A magyar kormányzati hivatali rendszerben a kezdetektől jelen levő dilemma a kurzushoz kötött politikai vezetés és a közszolgálat viszonya. A politikailag semleges közszolgálat azonban a modern demokratikus rendszerekben nem egyenlő a politikai

⁹³ A 2006. május 30-án elfogadott 2006. évi LXVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról egy minisztériumban egy államtitkár működését tette lehetővé (43. § 2. bekezdés). A törvény az államtitkárok számára vonatkozó paragrafusát a 2008. évi XX. törvény módosította egyről kettőre.

kontroll nélküli független, autonóm közigazgatással: a mindenkori közigazgatási rendszer politikai döntéseket hajt végre, politikai vezetők irányítása alatt. Éppen ezért végrehajtás közszolgálati pozíciói bizonyos szintig politikai, úgynevezett patronázs pozíciók. A patronázs a modern kormányzati rendszerekben elfogadott és használt kinevezési elv, melynek során a közhivatalba történő kinevezés elsősorban nem szaktudáson, hivatali előmenetelen, hanem politikai bizalmon és lojalitáson alapul. Ezen kinevezési elv alapján a vizsgált miniszteri és politikai államtitkári pozíciók kifejezetten politikai, uralmi patronázs pozíciók, amelyekkel a választott politikai vezető befolyásának kiterjesztését és fenntartását kívánja biztosítani (Körösényi, [1996] p. 36), elvben klasszikusan nem patronázs pozíció viszont közigazgatási államtitkári poszt.

A kormányzati elittagok szocio-demográfiai jellemzőinek bemutatásán túl figyelemre érdemes a miniszteriális elit politikai beágyazottságának vizsgálata. Alapvetően a legfőbb kormányzati döntéshozatali pozíciók, a miniszterelnöki és a miniszteri posztok politikai pozíciók, betöltői a politikai közösség tagjaitól kapták közvetve felhatalmazásukat a közös ügyekben történő felelős döntéshozatalra. Ezt a felfogást tükrözik, - ahogyan fentebb már láthattuk-, a magyar jogszabályok is, amelyekben precíz szabályokkal elválasztották egymástól a kormányzat politikai és szakmai vezetői szintjeit. A magyar rendszerben ennek alapján 2006-ig, valamint 2010-től ismét a politikai vezetők a miniszterelnök, a miniszterek és a politikai államtitkárok⁹⁴, a szakmai vezetők pedig a közigazgatási és a helyettes államtitkárok. Ezt a rendszert módosította a 2006-os státustörvény, amely kiiktatta a kormányzati vezetésből a közigazgatási államtitkári szintet, és ezzel együtt a vezető kormányzati pozíciók összességét, köztük az alapvetően a minisztériumok szakmai vezetői feladatait ellátó szakállamtitkárokat is állami, politikai vezetőnek minősítette.

Az utóbbi évek tendenciája itthon és Európában (Blondel- Thiebault [1991]; Back et als [2011]) egyaránt azt mutatja azonban, hogy a politikai jellegű pozíciókba egyre nagyobb arányban kerülnek be „nem politikusok” (non-political, experts), olyan személyek, akik kinevezésük előtt nem a politika világában, hanem a társadalom vagy a gazdaság egyéb szegmenseiben építették szakmai karrierjüket, míg ezzel párhuzamosan a szakmai vezetői posztok viszont átpolitizálódnak. A

⁹⁴ 1990-2006-ig politikai államtitkár, 2006-tól államtitkár a törvényben meghatározott elnevezés.

kialakult gyakorlat szerint az ezekbe a pozíciókba kinevezett személyek szaktudása és tapasztalata mellett kimondatlanul egyre nagyobb szerepet játszik lojalitásuk az aktuális politikai vezetéshez.

Adódik a kérdés, hogy mi a szerepük a politikusoknak és nem politikusoknak a kormányzati szerepkörökben, mely pozícióra preferálják inkább az egyes szereplőket a különböző szinteken, illetve az ezekre a kérdésekre adott válaszokon keresztül hogyan viszonyul egymáshoz szakma és politikai a kormányzati döntéshozatalban.

A kérdések megválaszolásához elemzésre kerül a miniszteriális elit vezetőinek párt és szakmai háttere, pártkötődése és rekrutációs bázisa.

1. A kategorizálás szempontrendszere

A kormányzati elittagok politikus versus szakértő besorolásához szükség volt egy olyan szempontrendszer kialakítására, amelynek kritériumai alapján a pozíciót betöltők többsége nagy biztonsággal bekerülhet egyik vagy másik kategóriába. A kutatás során a politikai és szakmai vezetőket külön kezeltem, mert azt már az előzetes karrierút elemzések is megvilágították, hogy a közigazgatási államtitkárok esetében a politikus-szakember szembeállítás nem releváns, mivel ezt a pozíciót minden kormányzati ciklusban nagyobb arányban inkább releváns közigazgatási tapasztalatokkal rendelkező személyek töltötték be. Ezen kívül a közigazgatási államtitkári pozíció törvényi szabályozása alapján eleve feltételezi a párton, politikán kívüliséget⁹⁵. Éppen ezért ebben a körben ez nem is került vizsgálatra. A közigazgatási államtitkárok esetében az átpolitizálódás jelensége kapcsán a szakmai múlt megléte vagy nem léte; a pozíció betöltésének időszaka bizonyult megfelelő kategorizálási szempontnak.

A politikai vezetők esetében a politikus múlt vizsgálata és a kinevezés előtt közvetlenül betöltött pozíció volt az elválasztás alapja. *Politikus kategóriába* kerültek azok, akik

- bármely politikai párt tagjai,

⁹⁵ A kormány tagjait és az államtitkárok jogállását szabályozó törvények egyértelműen szabályozzák, hogy a közigazgatási államtitkárok pártban tisztséget nem viselhetnek, nyilvános közszereplést párt nevében nem vállalhatnak. Bővebben: 1990. évi XXXIII. törvény 11. § (3); valamint 1997. évi 3. §(4).

- a politikai tevékenységet hivatásszerűen gyakorolták miniszteri kinevezésük előtt:
 - huzamosabb ideig önkormányzati és/vagy országgyűlési képviselőként tevékenykedtek,
 - helyi vezető politikai pozíciót töltöttek be,
 - szakmai/politikai pályájuk során voltak már korábban politikai jellegű kormányzati pozícióban
 - miniszterelnökként, politikai államtitkárként,⁹⁶ és
 - miniszteri pozíciót töltöttek különböző tárcák élén, akár több kormányban.

A *nem politikus kategóriát* az alábbi szempontok alapján határoztam meg:

- politikai pártnak nem tagjai,
- nem töltöttek be huzamosabb időn át meghatározó politikai pozíciókat (pártvezető, országgyűlési és/vagy helyi képviselő, politikai vezető)
- kormányzati pozíciójuk előtt egy adott szakterületen meghatározó szakmai pályát futottak be.

2. A politikai vezetők pártháttere

Az 15. számú táblázat megmutatja, hogy 1990 és 2010 között az egyes kormányzati periódusokban a politikai vezetői posztokra milyen arányban kerültek kinevezésre pártpolitikusok, azaz egy-egy politikai párthoz szervezetileg, tagsági szinten is kötődő személyek.

⁹⁶ Ezen szempont alapján néhány esetben az egyes személyek besorolása változott különböző pozíciói alapján. (Pl. Bajnai Gordon első miniszteri kinevezése során nem a politikából érkezett, a következő kormányok elemzés során viszont a politika szférából érkezettek közé került besorolásra a rekrutációs bázis vizsgálatakor.)

15. táblázat: A politikai vezetők pártkötődése 1990. május – 2010. május

betöltött tisztség	párt	Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	Orbán-kormány	Medgyessy-kormány	I. Gyurcsány-kormány	II. Gyurcsány-kormány	III. Gyurcsány-kormány	Bajnai-kormány
miniszterelnök	nem párttag					1				1
	MDF	1	1							
	FKGP									
	KDNP									
	MSZP			1			1	1	1	
	SZDSZ									
	FIDESZ				1					
miniszter	nem párttag	8	3	4	12	11	9	9	8	7
	MDF	14	9		3					
	FKGP	5	3		4					
	KDNP	2	2							
	MSZP			17		11	10	6	8	9
	SZDSZ			4		2	2	2		
	FIDESZ				8					
pozíciót betöltők száma*		30	18	26	29	25	22	19	17	18
politikai államtitkár	nem párttag	4	1	3	6	3	5	13	3	4
	MDF	20	12		4					
	FKGP	4	3		4					
	KDNP	1	1							
	MSZP			10		23	22	14	21	18
	SZDSZ			7		5	2	3		
	FIDESZ				23					
pozíciót betöltők száma		29	17	20	37	31	29	30	24	22

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis

*: A miniszterelnök és a miniszterek száma együtt

Az elmúlt húsz évben két miniszterelnök, Medgyessy Péter és Bajnai Gordon nem volt tagja az öt miniszterelnöknek jelölő pártnak, az MSZP-nek. A 2002-es országgyűlési képviselőválasztásokat megelőzően az MSZP-n belül kompromisszumos döntés született arról, hogy a párt miniszterelnök-jelöltje nem a pártelnök Kovács László, hanem a párthoz sok szálon kötődő⁹⁷, de annak szervezeti rendszerén kívül álló Medgyessy Péter lesz. Bajnai Gordont pedig 2009-ben Gyurcsány Ferenc konstruktív bizalmatlansági javaslatának bejelentése után mint a gazdasági válságot menedzselni képes személyt jelölte az MSZP miniszterelnöknek. A többi miniszterelnök nem csak tagja volt az öt delegáló pártnak, de annak valamely vezető tisztségét is betöltötte⁹⁸.

A rendszerváltás után közvetlenül a kormánypártok között nem jött létre írásos koalíciós megállapodás, az egyes tárcák élén döntően vegyes pártvezetés érvényesült: a koalíciós partner kisközgazdasági és kereszténydemokrata miniszterek mellé MDF-es politikai államtitkárok kerültek kinevezésre, és a tíz MDF-es tárcából ötben kapott valamelyik koalíciós partner politikai államtitkári pozíciót. A Horn-kormány hivatalba lépésétől 2008 áprilisáig egy-egy új kormányzati ciklus kezdetén koalíciós megállapodások rögzítették a kormányzó pártok közötti tárcavezetők és politikai államtitkárok jelölésének jogát. Ez azonban értelemszerűen nem rótt közvetlen párttag jelölési kötelezettséget az egyes posztokra. A miniszterek esetében látható, hogy az Orbán-kormánytól kezdődően egyre nagyobb mértékben kerültek politikai vezetői pozíciókba pártpolitikai múlttal nem rendelkező, de a koalíció pártjainak holdudvarához tartozó szakemberek. Az Antall-kormány idején ez az arány egyharmadnyi (26 %), a Boross- és a Horn-kormányban 15-16 % körüli volt a párthoz nem kötődő kinevezettek száma. Hozzájuk képest az Orbán-kormányban 41 %-ot tesz ki, és a Medgyessy-, és Gyurcsány - kormányokban is 40 %-ot meghaladó a párton kívüliek aránya (Medgyessy-kormány, 44 %, első Gyurcsány-kormány 40 %, a második és harmadik egyaránt 47 %), és Bajnai-kormányban is megközelíti ezt az arányt (38 %). Megjegyzendő azonban, hogy rendszerváltás utáni első

⁹⁷ Medgyessy Péter szakmai pályafutását az 1960-as években a Pénzügyminisztériumban kezdte, volt pénzügyminiszter-helyettes, majd pénzügyminiszter; a Németh-kormányban miniszterelnök-helyettes. 1996-1998 között a Horn-kormány pénzügyminiszteri posztját töltötte be.

⁹⁸ Antall József, Horn Gyula és Orbán Viktor pártelnök volt; Boross Péter 1993-1995 között az MDF alelnöke volt; Gyurcsány Ferenc 2004 februárja és szeptembere között az MSZP Győr-Moson-Sopron megyei elnöke, majd 2007-2009 között a párt elnöke is volt.

kormányzati ciklus⁹⁹ kinevezési politikáját nem ugyanazok a szempontok vezérelték, mint ami 1998 után volt jellemző a kormányzati szerkezetváltást követően. Az Antall-kormány kinevezési gyakorlatára rányomta a bélyegét a rendszerváltással együtt járó káderváltás, illetve az ezzel járó káderhiány. Az új kormány politikai pozícióiba az előző rendszerben nem kompromittálódott, többnyire a rendszerváltás folyamatában valamilyen formában tevékeny részt vállaló emberek kerültek be, akik viszont nem feltétlenül kötődtek szervezeti szinten is egy-egy párthoz. Több esetben inkább az adott pozíciót betöltő személy szakmai múltja és a Kádár-rendszertől való elhatárolódása volt meghatározó kinevezésénél, mint konkrét pártpolitikai kötődése.¹⁰⁰ Megjegyzendő azonban, hogy voltak olyan politikusok, akik éppen a kormányzati pozíciójuk okán lettek pártpolitikusok: Boross Péter 1992-ben már belügyminiszterként lett tagja az MDF-nek; Kupa Mihály, bár nem lett tagja az MDF-nek, de a párt támogatásával szerzett képviselői mandátumot 1991-ben időközi választáson, és Kádár Béla szintén párttagság nélkül, de az MDF támogatásával került be 1994-ben az országgyűlésbe.

A rendszerváltás óta regnáló kilenc kormány közül kétségtelenül a Horn-kormány volt a legpolitikusabb kormány. Ahogyan az a 15-ös táblázatban is látható, ebben a kormányzati periódusban volt a legkevésbé jellemző a konkrét pártkötődés nélküli kinevezés a miniszteri pozíciókba. Ráadásul például Medgyessy Péter vagy Bokros Lajos esetében a de facto párton kívüliség nem jelentett ténylegesen az MSZP-től, a politikától való távolságtartást. Medgyessy Péter Horn Gyula szűkebb szakmai tanácsadó köréhez tartozott; Bokros Lajos az MSZP területi listájáról 1990-ben bejutott a parlamentbe, 1991-ig MSZP tag is volt. Ha nem is a szűk körhöz, de az MSZP gazdasági, pénzügyi szakemberei közé tartozott.

Az Orbán-kormánytól a miniszterei pozíciókba történő kinevezési gyakorlat megváltozásának magyarázatát a miniszterelnöki jellegű kormányzás megerősödése adja. A rendszerváltás óta a kormányzati vezetés jellege folyamatosan alakulóban van, és a kezdeti kabinetkormányzást az Orbán-kormány időszakától felváltotta a miniszterelnök központú kormányzás, a kormányfő pozíciójának megerősödésével (Körösenyi, [2001]). Ennek a folyamatnak a részét képezi, hogy a miniszterelnök

⁹⁹ Ebben az esetben az 1990-1994 közötti időszakot, tehát az Antall-és Boross-kormány időszakát értem az első kormányzati cikluson.

¹⁰⁰ A teljesség igénye nélkül néhány név: Rabár Ferenc, Mádl Ferenc, Bod Péter Ákos, Kádár Béla.

egyre nagyobb arányban vette magát körül a fontos kormányzati pozíciókban egy adott szakterületen elismert szakemberekkel¹⁰¹, akiknek pártháttere helyett szakértelmük az elsődleges szempont kinevezésükkor, és az adott kormányzati politikai irányvonallal is egyetértének. Ez a kinevezési politika az egyéb eszközök mellett növeli és megerősíti a miniszterelnök mozgásterét a kormányon belül, hiszen a politikai szférán kívülről érkezők a klasszikus értelemben nem rendelkeznek politikai háttérrel, párttámogatással, így pozíciójuk csakis a kormányfőtől függ. A szakértő miniszter és a miniszterelnök függősége azonban kölcsönös: egy-egy szakminiszter pozíciója addig erős a kormányban, amíg a kormányfő pozíciója erős, illetve annak politikai céljai megkívánják a szakember jelenlétét a kormányban. Ezt bizonyítja az is, hogy a szakminiszterek helyére a legtöbb esetben a kormányból való távozásuk után politikus miniszterek kerülnek (Ilonszki-Ványi [2011] p. 23.).

Ahogy a számok is mutatják, 1998 óta egyre erőteljesebben érvényesül ebben az értelemben a szakmaiság a miniszteri pozícióba kinevezettek között. Ha megvizsgáljuk a hagyományos és „erős” tárcák (Miniszterelnöki Hivatal, Belügyminisztérium, Külügyminisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Gazdasági Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Pénzügyminisztérium) élén álló minisztereket, látható, hogy 1998 óta az egyes kormányokban megnő ezeken a posztokon a párton kívülről érkezők aránya. A gazdasági tárcák élére közgazdászok, az igazságügy élére jogászok, a pénzügyminisztérium élére pénzügyekben járatos nem politikus szakemberek kerültek kinevezésre. Az Orbán-és a Medgyessy-kormányban a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszteri pozícióba a kormány megalakulásakor a miniszterelnök bizalmi embere került, aki nyilvánvalóan kötődött valamelyik kormánypárthoz, de nem volt tagja annak.

Ez a tendencia azt jelzi, hogy a magyar politikai rendszerben is megfigyelhető kormányzati jelleg a Laver és Shepsle által felállított kategóriák (Laver - Shepsle [1994]) alapján jellemezve, a testületi, kabinet jellegű kormányzás¹⁰² felől a

¹⁰¹ Szintén a teljesség igénye nélkül néhány példa: Orbán-kormány: gazdasági miniszter: Chikán Attila; pénzügyminiszter: Járai Zsigmond; Medgyessy-kormány: igazságügyi miniszter: Bárándy Péter, pénzügyminiszter: László Csaba; első Gyurcsány-kormány: gazdasági miniszter: Kóka János; kulturális miniszter: Bozóki András; második Gyurcsány-kormány: Petrétei József Igazságügyi és rendészeti miniszter, Molnár Lajos egészségügyi miniszter; Bajnai-kormány Oszkó Péter pénzügyminiszter.

¹⁰² A magyar kormányzati döntéshozatali rendszerben a miniszterelnöki kormányzás felé való elmozdulás a vizsgált időszakban azonban Müller György kutatásai alapján nem írta felül a kormány

miniszterelnöki típusú kormányzás felé tendenciaszerűen magával hozta a kormány személyi átalakulását a miniszteri szinteken. Bár különböző politikai-taktikai okokból, de számottevő arányban megjelentek a miniszteri pozíciókban a pártokon kívül álló szakemberek.

A miniszterekkel ellentétben a politikai államtitkárok esetében viszont a párttagság, a párthoz kötöttség meghatározó kinevezési kritériumnak bizonyult, nyilvánvalóan a poszt természete okán is. Alapvetően a politikai államtitkár meghatározó feladata a magyar rendszerben a miniszter helyettesítése a parlamentben, illetve az országgyűléssel való kapcsolattartás. Ez a funkció, habár a törvényi szabályozás alapján nem követeli meg a képviselői státuszt, ahogy később látni fogjuk, a politikai államtitkárok rekrutációs bázisa a politika, nagy számban voltak köztük országgyűlési képviselők. A politika logikájából is az következik, hogy a miniszter országgyűlési helyettesítési feladatát olyan személy lássa el, aki saját jogán is rendelkezik szavazati joggal.

Az 1997-es, az államtitkárok jogállását újrászabályozó törvény lehetővé tette, hogy egy-egy minisztériumba több politikai államtitkár kerüljön kinevezésre, azonban, ahogy a számok mutatják ezek a többes kinevezések érdemben nem befolyásolták a politikai államtitkári poszt pártkötöttségét, a végrehajtás csúcspozícióiban végbement változás érintetlenül hagyta a politikai államtitkári poszt jellegét. Ennek alapján kijelenthető, hogy a kormányzati munka politikai képviselet szegmensében a mindenkori politikai államtitkárok jelentik a stabil politikai képviseletet, a kormány politikai elveinek, célkitűzéseinek megvalósításához szükséges politikai szempontok érvényesülését. Habár a kormányfő mozgásterét a nem politikus tárcavezetők megnövelhetik, az ilyen fajta kinevezések mindig magukban rejtik a miniszter politikai tapasztalatainak hiányában rejlő kockázatot (vö: Dowding-Dumont [2009] p. 7). Egy, a politika világába kívülről bekerülő miniszteren könnyebb az ellenzéknek fogást találni, de ezen kívül számolni kell azzal is, hogy a szigorú szakmai elvek mentén gondolkodó miniszter a hatékonyság, a

testületi jellegét. A döntések továbbra is a kormány testületi ülésein születnek meg; a kormányüléseknek a miniszterelnök a miniszterekkel egyenrangú tagja; a kormányt a miniszterelnök csak törvényben szabályozott különleges esetekben helyettesítheti. (Müller [2011 b] pp. 70-83.)

racionalitás¹⁰³ hívószavai alatt egy-egy szakpolitikai cél megvalósítása közben figyelmen kívül hagyja azokat a politikai szempontokat, amelyeket a politikus munkája során mindig szem előtt tart, újraválasztását, a hatalomban maradását elősegítendő.

3. A közigazgatási államtitkárok szakmai háttere

Ahogy fentebb már utaltam rá, a közigazgatási államtitkárok esetében a szakma és politika kérdéskört az átpolitizálódás jelensége felől közelítettem meg, átpolitizálódás alatt értve azt a folyamatot, amely során a kormányváltások alkalmával a közigazgatási vezetők szisztematikusan, szinte teljes egészében kicserélődtek. A vizsgált húsz éves periódusban a szakmai pozícióként meghatározott közigazgatási államtitkári kinevezések esetében dokumentálhatóan egyre jellemzőbb ez a folyamat. Ez következik egyrészt abból, hogy a szakmai vezetői posztot betöltő közigazgatási államtitkárok a kormányzati döntéshozatalban betöltött meghatározó szerepük folytán egy sajátos metszéspontban helyezkedtek el a politika és a bürokrácia között. Az államtitkárok jogállását szabályozó törvény szelleme szerint a politikai és szakmai munkának egy-egy minisztériumban tisztán elválaszthatónak kellene lennie. A gyakorlat azonban a kezdetektől azt mutatta, ahogyan azt Aberbach és munkatársai is feltételezték korábban (Aberbach - Putnam-Rockman [1981], hogy a modell ilyen tiszta formában nem működik. Egy-egy kormányzati döntés mindig tartalmaz a politikain túl közigazgatási elemeket is a végrehajtás szempontjából, amelyet a szakmai vezetők adnak hozzá a döntésekhez. Ezen kívül a kormányzati politika megvalósításában résztvevő szakmai vezető sem tudja a munkáját vegytisztán csak szakmai szempontok szerint végezni, bizonyos fokig nekik is mérlegelniük kell politikai szempontokat (Müller [2011 b] pp. 88-91.). Ez érhető tetten abban a gyakorlatban, hogy kormányváltások alkalmával jellemzően

¹⁰³ Az utóbbi időkben nálunk is egyre inkább megjelent menedzser szemléletű kormányzati felfogás (Rhodes, 1997), különösen gazdaságirányításban fontos tárcákat illetően. Ennek alapján az állam irányítását hasonlóan kell végezni, mint egy gazdasági szervezet, egy vállalat irányítását, amelyben a szakmai tudásnak, a racionális, megalapozott szakmai háttérű vezetésnek egyre nagyobb szerep jut, juthat.

már nem csak a politikai pozíciókban történnek személycserék, hanem egyre lejjebb hatolnak a közigazgatás alacsonyabb, - akár osztályvezetői szintjéig, így (is) biztosítva maguknak a lojális közigazgatást.

Más szemszögből megközelítve, a legfelső szintű közigazgatási vezetők szisztematikus cseréjének oka a politikai rendszerünkben fokozatosan végbement polarizáció, amelynek következtében a bal-és jobboldali pártok egyaránt igényelték nem csak a szakértő, hanem a hozzájuk lojális szakmai vezetőket is, és ez az igény gyakorlatilag állandósítja a politizálódást a minisztériumok vezetésében (Meyer-Sahling [2008] p. 294.)¹⁰⁴.

A kormányzati rendszer átpolitizáltságát a közigazgatás-tudomány oldaláról vetette fel Lőrincz Lajos írásaiban (Lőrincz [1997], [2000 a,b]). A közszolgálat semlegességének kérdéskörét elemző tanulmányában ő is azt állítja, hogy teljesen független és semleges közszolgálat Magyarországon soha nem alakult ki (Lőrincz [1997] p. 48.). A rendszerváltás után az 1992-ben elfogadott köztisztviselői törvény ugyan deklarálta a pártpolitika semleges köztisztviselői magatartást, de betartásának garanciáit nem biztosította, valamint az ellenkező magatartást sem szankcionálta.

A miniszterek és államtitkárok kinevezési gyakorlatát, és ezáltal a kormányzat összetételének minőségét vizsgálta tanulmányában Szenté Zoltán (Szenté [1999]) is. Szenté a vezető bürokrácia átpolitizálódása kritériumaként értelmezte a vezető tisztségviselők részvételét a politikai döntések meghozatalában, valamint a vezető szakmai tisztségekbe való bekerülés hivatali rendszeren kívülről történő módját is.

A szakmai vezetők átpolitizálódásának jelenségét vizsgálva esetükben a korábbi szakmai tapasztalataik és kinevezéseik időszaka között kerestem összefüggést. A közigazgatási államtitkárok életútjának elemzése alapján látszik, hogy minden kormányzati ciklusban többségében inkább a közigazgatási szakmai múlttal rendelkező személyek nyertek el kinevezést, ugyanakkor az első Orbán-kormány időszakától jelentős mértékben megemelkedett a nem közigazgatási szakemberek kinevezése a szakmai vezetői pozícióba. (16. táblázat)

¹⁰⁴ A közép-kelet-európai országokban nem egyedüli jelenség az ilyen típusú politizáció, erről bővebben ír Jan-Hinrik Meyer-Sahling is idézett tanulmányában, valamint Anna Gwiazda a lengyelországi patronázs rendszert elemző egyik tanulmányában szintén arról ír, hogy a közigazgatás vezetői szintjei Lengyelországban is a politizáció terepét jelentik (Gwiazda [2008]).

16. táblázat: A közigazgatási államtitkárok szakmai tapasztalata 1990. május – 2006. május

		Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	Orbán-kormány	Medgyessy-kormány	I. Gyurcsány-kormány
kinevezése előtt közigazgatási tapasztalattal fő (%)	rendelkezett	16	7	18	18	20	16
	nem rendelkezett	11 (40,7 %)	7 (50 %)	2 (10 %)	13 (41,9 %)	4 (16,6 %)	6 (27,7 %)
pozíciók		27	14	20	31	24	22

Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

Az adatok elemzése során itt is el kell különítenünk egymástól az első, 1990-1994 közötti kormányzati ciklust az azt követőktől. Antall József a rendszerváltás utáni első kormányba minden szintre igyekezett az előző rendszerből legkevésbé részt vállaló személyeket kinevezni. A miniszterek és a politikai államtitkárok szintjén egyértelmű elvárása volt a pártállami múlttal való kompromittálhatatlanság. A közigazgatási államtitkárok szintjén a miniszterelnök legfőbb elvárása azonban a megfelelő szintű szaktudás volt, amely elősegítette a teljesen új kormányzati struktúra kiépítését és működtetését. Ennek eredményeként, bár ebben az időszakban is meghaladta a szakmai múlttal rendelkezők aránya az ezzel nem rendelkezőkét, tény, hogy nagy számban kerültek olyan közigazgatási államtitkárok kinevezésre, akik korábban nem az államigazgatásban tevékenykedtek.

A Horn-kormányra az átpolitizálódás kis mértékben volt jellemző a szakmai háttér szempontjából. Ezzel együtt azonban a közigazgatási államtitkárok politizációjának folyamata ebben az időszakban kezdődött. Bár a törvényi szabályozás alapján a közigazgatási szakembereknek a kormányváltással nem kellene szükségszerűen lecserélődniük, az előző kormányzati periódus közigazgatási államtitkárai közül mindössze négyen szolgáltak tovább a Horn-kormányban is (Pulay Gyula, Gyurkovics Sándor, Fluckné Dr. Papácsy Edit, Kemény Attila). Ez a kinevezési gyakorlat a továbbiakban állandósult, a kormányváltások során az új kormányok a közigazgatási vezetői szinteken is nagyarányú cserét hajtottak végre.

Az első Orbán-kormányban kerültek kinevezésre a legnagyobb arányban releváns közigazgatási tapasztalat nélkül közigazgatási államtitkárok, sőt ebben az időszakban konkrét pártkötődéssel és politikai múlttal rendelkezők is bekerültek erre a posztra, erről később részletesen is lesz szó. A táblázat azt is mutatja, hogy ez a tendencia is állandósult a következő időszakokban, a szakmai vezetői posztokra

viszonylag nagy arányban kerültek be nem közigazgatási szakemberek 2006-ig. A Medgyessy-kormány látszik kivételnek ebből a szempontból, azonban a szakmai vezetői csere ebben a kormányban is megtörtént, de a szakmai tapasztalat szempontjából ez azért nem jelzett nagyobb arányváltozást, mert ebbe a kormányba több olyan államtitkár is bekerült, akik az 1980-as évek végén, vagy a Horn-kormány idején töltöttek be közigazgatási vagy helyettes államtitkári posztokat.

Ez a kinevezési gyakorlat rámutat még egy sajátosságra a közigazgatási államtitkárokat illetően. A bal-és jobboldali kormányok esetében megfigyelhető egyfajta ciklusosság a kinevezettek körében. A 92 közigazgatás államtitkár közül 30 fő töltötte be többször is ezt a posztot, és közülük többen „visszatérők”, azaz felmentésük után egy másik kormányzati periódusban ismét kinevezték őket erre a pozícióra, és jellemzően bal-vagy jobboldali kormányokban kaptak ismét pozíciót. A teljes képhez hozzátartozik, hogy kevesen, de voltak olyanok is, akik több kormányciklust végig szolgáltak: Pulay Gyula 1990-2006 között végig ebben a pozícióban szolgált különböző minisztériumokban, Kemény Attila az Antall-kormányban kezdte pályafutását és a Medgyessy-kormányban szolgált utoljára, Szilvássy György a Horn-kormánytól az első Gyurcsány-kormányig töltött be közigazgatási államtitkári pozíciókat, Gyurcsány Ferenc további kormányaiban pedig miniszter volt.

4.A kormányzati elit rekrutációs bázisa

A fenti képet kiegészíti és némileg árnyalja a miniszteriális elit tagjai rekrutációs bázisának¹⁰⁵ vizsgálata (17-es táblázat).

¹⁰⁵ Politika: országgyűlési képviselő, miniszter, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, pártalkalmazott; Közhivatal: minisztériumi alkalmazott, önkormányzati alkalmazott, országos hatáskörű szerv alkalmazottja, minisztériumi háttérintézmény alkalmazottja, diplomata, egészségügyi alkalmazottak; Gazdaság: vállalati alkalmazott, pénzügyi alkalmazott, termelő-és egyéb szervezetek formák alkalmazottjai; Érdekképviselő: érdekképviselői funkciót betöltők; Oktatás-kultúra: oktatási intézmények oktatói (alap, közép, felsőfok), tudományos intézetek kutatói, kulturális intézmények alkalmazottai (színház, könyvtár, múzeum...); Jog: ügyvédek, jogtanácsosok, ügyészek, AB – jogászok; Fegyveres-és rendfenntartó testületek: hadsereg, rendőrség, határőrség alkalmazottai; Média: írott-és elektronikus médiumok munkatársai; Egyéb: nyugdíjas, civil szervezet munkatársa, külföldi munkavégzés

17. táblázat: A miniszteriális elit rekrutációs bázisa 1990. május – 2010. május

betöltött tisztség	rekrutációs szféra	Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	Orbán-kormány	Medgyessy-kormány	I. Gyurcsány-kormány	II. Gyurcsány-kormány	III. Gyurcsány-kormány	Bajnai-kormány
miniszterelnök	politika		1	1	1		1	1	1	1
	gazdaság					1				
	oktatás-kultúra	1								
	egyéb									
miniszter	politika			18	13	13	14	12	13	10
	közhivatal	4	2	2	2	3	3	5	1	3
	gazdaság	9	4	4	5	3	2		1	3
	érdekképviselő									
	oktatás-kultúra	8	5		6	3	2	1	1	1
	jog	5	5	1	2	2				
	egyéb	3	1							
pozíciót betöltők száma		30	18	26	29	25	22	19	17	18
politikai államtitkár	politika			17	29	25	21	16	23	19
	közhivatal	5	3	1	3	1	4	10	1	2
	gazdaság	9	7	1		2	1	2		
	oktatás-kultúra	11	5	1	3	2	1	1		1
	jog	2	2		1					
	média				1		1			
	érdekszervezet						1	1		
	egyéb	2				1				
pozíciót betöltők száma		29	17	20	37	31	29	30	24	22
közigazgatási államtitkár	politika	1			2			a pozíció 2006-2010 között megszűnt		
	közhivatal	20	10	12	17	16	21			
	gazdaság	2	1	3	5	5				
	oktatás-kultúra	2	2		4					
	jog	1	1	2	2	1	1			
	katona	1		1	1					
	érdekszervezet			1		1				
	egyéb			1	1	1				
pozíciót betöltők száma		27	14	20	31	24	22			

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis

A rekrutációs bázis elemzése során a politikai szféra értelmezése a szorosan vett országos vagy helyi politikai és pártpozíciókat foglalja magába, illetve a korábban betöltött politikai jellegű kormányzati pozíciókat. Az ezekről a posztokról kormányzati pozíciókba kerülők száma nem feltétlenül esik egybe a párttagok számával, hiszen vélhetően egy-egy kormányzati ciklusban több, a kinevezése előtt konkrét politikai pozíciót be nem töltő párttag kerülhet kormányzati pozícióba.

A legfontosabb kormányzati politikai tisztség a miniszterelnöke. Az első kormányzati ciklusban az adott politikai, történeti helyzetnek megfelelően a kormányfő nem a politikai életből került ki; Antall József az Orvostörténeti Múzeum igazgatójaként a kulturális, tudományos életből került a politikába. Boross Péter már politikai pozícióból került a miniszterelnöki székbe, a kormányba történő első kinevezése előtt nyugdíjas volt, nyugdíjazása előtt egy vendéglátóipari vállalat igazgatóhelyetteseként dolgozott. Horn Gyula, Medgyessy Péter és Gyurcsány Ferenc politikai pályája még Kádár-rendszerben kezdődött, de közülük csak Horn Gyula politikai karrierje volt megszakítás nélküli, hiszen ő a rendszerváltás után is politikusként folytatta a pályáját: 1990-től az MSZP elnöke, valamint országgyűlési képviselője is volt. Medgyessy Péter, aki az 1980-as években pénzügyminiszterként, majd miniszterelnök-helyettesként is töltött már be kormányzati pozíciót, a rendszerváltás után elhagyta a politikát, bankvezetőként dolgozott. Egy rövid időre tért csak vissza a politikai életbe, amikor 1996-1998 között Horn Gyula kormányában párton kívüli¹⁰⁶ pénzügyminiszter volt. Ezután ismét elhagyta a politikát, a bankszektorban dolgozott 2002-es miniszterelnök-jelöltségéig. Gyurcsány Ferenc a fiatalabb generáció tagjaként politikai pályafutását az 1980-as évek végén a Kommunista Ifjúsági Szövetségben kezdte, ő volt KISZ KB utolsó elnöke. A rendszerváltás után szintén a gazdasági szférában tevékenykedett, és csak a 2002-es országgyűlési képviselőválasztások során tért vissza a politikai életbe, először háttér munkásként, a miniszterelnök tanácsadójaként, majd sportminiszterként, végül az MSZP alternatív kormányfőjeként. Miniszterelnöki kinevezését így ő is politikusként kapta. Az eddigi miniszterelnökök közül Orbán Viktor a modern értelemben vett professzionális politikus, aki az egyetem elvégzése után szinte rögtön politikusi pályára lépett, és politikusként dolgozik azóta is.

¹⁰⁶ Medgyessy Péter az 1990-ben alakult MSZP-be nem lépett be.

A kormány politikai pozícióiba való bekerülés tekintetében is éles határ figyelhető meg a közvetlen a rendszerváltás utáni kormányok (Antall-és Boross-kormány), és az azt követő kormányzatok között. A Horn-kormány időszakától a miniszteri és politikai államtitkári tisztség betöltői egyre nagyobb számban kerültek ki a politika világából, országgyűlési képviselők, polgármesterek közül. A rendszerváltás első éveiben 1990 és 1994 között ez a kiválasztódási terep eleve nem is jöhetett szóba nagy arányban; a politikából azok érkeztek, akik kormányzati kinevezésük előtt tagjai voltak az 1990-es országgyűlésnek. Ennek megfelelően az első két kormány tagjainak rekrutációs bázisa viszonylag egyenletesen szórt, gazdaságból, kultúra, jog és az egyéb területekről nagyjából egyenlő arányban kerültek ki kormányzati tisztségviselők.

A legnagyobb arányban a Horn-kormányban töltötték be pozíciót konkrét pártkötődéssel kormányzati tisztségviselők, és ennek megfelelően ugyanebben a kormányban a legnagyobb arányaiban a politikából rekrutálódtak száma is. A pártkötődés és a politikai rekrutáció aránya a többi vizsgált kormányban is megfelel egymásnak. A rekrutációs szféra megoszlása is visszajelzi a különbséget a miniszterek és a politikai államtitkárok között. A mindenkori miniszterek rekrutációs bázisa az Orbán-kormány időszakától lényegesen szórtabb, mint a politikai államtitkároké, nyilvánvaló összefüggésben a kormányzati munka jellegének megváltozásával. A nem a politika világából érkező miniszterek a gazdasági és tudományos szférából kerültek ki nagy számban. Mindkét terület olyan hasznosítható tudásbázist feltételez, amely megfelelő területen hozzásegíthet a sikeres és hatékony kormányzati munkához.

Ahogy egy korábbi tanulmány kimutatta, a nem politikus miniszterek legnagyobb arányban a kormányprogramok végrehajtása szempontjából stratégiaileg fontos gazdasági és pénzügyminiszteri posztokat töltötték be. Összességében a szakminiszterek 42 %-a (Ilonszki-Ványi [2011] p. 23) kapott kinevezést ezekre a posztokra.

Ezzel együtt is a számok azt is megerősítik, hogy a miniszteri pozíció egyértelműen politikai pozíció, az összes kormányba, az első időszak kivételével a legtöbb miniszter releváns politikai múlttal került kinevezésre.

A politikai államtitkári tisztségekbe 1994 nyarától az összes kormányzati ciklusban legnagyobb arányban a politika szférájából érkezők kerültek be, tehát az ebbe a pozícióba történő kinevezés során a párttagságon túl a megelőző politikai tapasztalat, pártkarrier, országgyűlési vagy helyi képviselői tapasztalat, polgármesteri múlt egyaránt számított. Úgy vélem, ez az adat is megerősíti azt a fentebb már részletezett álláspontot, hogy bár a politikai államtitkári pozíció elsődleges funkcióját tekintve egy helyettesítő poszt, politikai relevanciája lényegesen nagyobb ennél, így az ezekben a pozíciókba bekerülők politikai tapasztalata egyáltalán nem elhanyagolható tényező.

A két adatsor, a párttagság és a rekrutációs háttér vizsgálatának együttmozgása is jól visszaadja az 1998-as kormányzati szerkezet-és filozófiaváltást. A szó klasszikus értelmében politikus Antall-, Boross-,¹⁰⁷ és Horn-kormány után a miniszterek kiválasztódási terepe kiszélesedett, egyre növekvő mértékben kiterjedt a politikán kívül eső szférákra is. A miniszteri pozíció esetében a pártkarrier mellett a szakmaiság, a szakértelem, valamint a kormányfő iránti lojalitás egyenrangú kiválasztási szemponttá vált. A kormányzati rendszerben elsődlegesen a politikai képviseletet ellátó politikai államtitkári funkciót azonban mindez nem érintette, esetükben arányaiban a párttagsági mutató és a politikai rekrutációs szféra mutatója fedi egymást.

A közigazgatási államtitkárok rekrutációs bázisának vizsgálata is megerősíti a fentebb vázolt összefüggéseket a közigazgatási államtitkárokat illetően. A legtöbben láthatóan a hivatali szférából kerültek és kerülnek ki, az életrajzok alapján sok minisztériumi tisztségviselő került kinevezésre ezekbe a pozíciókba. Emellett az is látható, hogy 1998 után több olyan szférából rekrutálódnak a közigazgatási államtitkárok, amelyek nem feltételezik a közigazgatási tapasztalatot, ebben az értelemben tehát sérülhet a homogén közszolgálat eszméje. Ezeknek a kinevezéseknek politikai, ideológiai okai voltak, az első Orbán-kormány programjának is részét képezte a közszolgálat megújítása, több ilyen jellegű reformot el is indítottak (Senior Civil Corp program). Ez a kormány volt az is, amelynek

¹⁰⁷ Már korábban jeleztük a szövegben, itt csak visszautalunk rá, hogy az 1990-1994 közötti kormányzati periódusban az adott történelmi helyzetnek megfelelően a rekrutációs bázis szórt, kis mértékben kötődik csak a politikához, viszont a párttagságra vonatkozó adatok jól mutatják az első két kormány politikai jellegét.

közigazgatási államtitkári karába konkrét pártpolitikai múlttal rendelkezők is kinevezésre kerültek, ebben az esetben tehát valóban sérült a politikasemleges közigazgatás: Waschler Tamás 1998-ig a FIDESZ országgyűlési képviselője volt, Wootsch Péter pedig a MEH politikai államtitkárából lett az Ifjúsági és Sportminisztérium közigazgatási államtitkára.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling német politológus a magyarországi vezető közigazgatási pozíciókba történő kinevezési gyakorlatot a 2000-es évek elejéig vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy az a rendszerváltás óta meglehetősen átpolitizált (Meyer-Sahling [2006, 2008]). Az egyes kormányváltásokat követően kormányzati pozíciókba, még a szakmai államtitkári pozíciókba is nagy arányban kerültek új emberek kinevezésre, akik pozíciójukat az új kormányzatnak köszönhették. A kormányok közötti folytonosság a kutatások alapján kisebb mértékű, mint a kormányonkénti új kinevezettek aránya. Meyer-Sahling saját kategóriarendszere¹⁰⁸ alapján (Meyer-Sahling [2008] pp. 3-9.) a magyar esetet a pártalapú politizáció kategóriájába sorolja be, mivel az 1990-es évek végén a közigazgatási államtitkári kinevezést nyerhettek el konkrét pártkötődéssel rendelkező személyek is.

A saját vizsgálat is azt mutatta, hogy Meyer-Sahlingnak az átpolitizálódás jelenségének feltárásában igaza van, de a hosszú távú vizsgálat alapján a kép némileg árnyaltabb. Szakmai vezetői pozícióba kifejezetten politikusi kinevezés 2010-ig csak az első Orbán-kormány idején volt megfigyelhető, ezeket a kinevezéseket joggal lehet a pártalapú politizáció körébe sorolni. A közigazgatási államtitkárok kariervizsgálata alapján, amely egyértelműen megmutatta, hogy a közigazgatási államtitkárok többsége rendelkezett releváns szakmai múlttal, és döntően a hivatalnoki szférából kerültek pozíciójukba, a magyar kormányok inkább nyitott

¹⁰⁸ 1. *Weberiánus perspektíva*: a tisztán bürokratikus, szakmai kinevezési politika módszere. A kinevezés egyetlen kritériuma a professzionális szakmai alkalmasság egy-egy pozícióra. 2. *Kötött politizáció*: ez a módozat elfogadja a hivatalnokcsere tényét, de az új kinevezéseknél politikai szempont nem játszik szerepet, az újonnan pozícióba kerülők előléptetéssel kerülnek magasabb hivatali pozícióba. 3. *Nyitott politizáció*: ez a módozat elfogadja is a hivatalnokcsere tényét, de az újonnan kinevezettek nem a bürokratikus rendszer hierarchiájából kerülnek ki, hanem a kinevező által választatnak a kormányzati rendszeren kívülről: akadémiai szférából, érdekcsoportokból, gazdaságból. A kormányzati rendszer ezáltal tehát felülről nyitottá válik, nem csak a bürokratikus rendszerből rekrutálódnak a pozíciókat betöltők. 4. *Pártalapú politizáció*: ez a módozat elfogadja is a hivatalnokcsere tényét, és a jelöltek közül a politikai karrierrel rendelkezőket preferálja.

politizáció útját követték, tehát a közigazgatási vezetők egy része a közigazgatáson kívüli, de döntően nem a politika szférájából került ki.

Az Aberbach és munkatársai (Aberbach et al. [1981]) által felállított modellek közül a vizsgált húsz év vonatkozásában a magyar eset a harmadik modellhez közelít leginkább. A politikusok és közigazgatási vezetők egyaránt részei a politikai döntéshozatalnak, amelyben a szakmai vezetők a politikai akarat leképezésében aktívak, feladatuk a politikai programok lebontása a végrehajtás szakmai megvalósítása tekintetében.

A KORMÁNYZATI ELIT FLUKTUÁCIÓJA. A MAGYAR KORMÁNYZATI KARRIER JELLEMZŐI

1. A kormányzati elittagok fluktuációja

Jean Blondel teszi fel a kérdést egy írásában, hogy a karrier szó általános értelmének megfelelően, - tekintve a miniszterek hivatalban töltött átlagos idejének rövidségét-, beszélhetünk-e egyáltalán miniszteri karierről, vagy a kormányzati pozíció, a miniszterség inkább egy állapot (ministerial condition), egy állomás az elittagok életpályája során (Blondel [1985] p. 17.). Ennek a kérdésnek a vizsgálata releváns a magyar kormányzati elit esetében is, megválaszolásához érdemes megvizsgálni a kormányzati pozíciót betöltők fluktuációja, valamint a hivatalban eltöltött idő közötti összefüggéseket.

A korábban már ismertetett adatok alapján tudjuk, hogy a miniszteriális elit a vizsgált időszakban egy viszonylag szűk csoportot foglalt magába: 1990 és 2010 májusa között összesen 333 fő töltött be kormányzati tisztséget és közülük 152 fő (45,6 %) egynél többször került különböző posztokra kinevezésre, akár ugyanabban, akár egy másik kormányban. A vezető kormányzati tisztségviselők jellemzően inkább több kormányban szolgáltak, a 152 főből 17 fő, mindösszesen az elittagok 11 %-a töltött be csak egy kormányon belül különböző pozíciókat, ahogyan ezt a 18. számú táblázat mutatja.

18. táblázat: Az egy kormányon belül több kormányzati pozíciót betöltők száma 1990. május – 2010. május

miniszterből miniszter (benne a tárcanélküli miniszter is) (fő)	politikai államtitkár több minisztériumban (fő)	politikai államtitkárból miniszter (fő)	közigazgatási államtitkárból miniszter (fő)	közigazgatási államtitkárból politikai államtitkár (fő)	politikai államtitkárból közigazgatási államtitkár (fő)	Összesen (fő)
1	4	8	2	1	1	17

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis

A legtöbben, az egy kormányban pozíciót betöltők közel fele, politikai államtitkárból lett miniszter, ez demokratikus rendszerekben igen gyakori útja a miniszterré válásnak. Ezeknek az eseteknek a többségében a miniszter távozása után a vele együtt dolgozó politikai államtitkár került a miniszteri székbe, de előfordult

tárca nélküli miniszteri kinevezés (Botos Katalin) és olyan eset is, amikor a MEH-ből került politikai államtitkár egy szaktárca élére (Rockenbauer Zoltán).

Az államtitkárok jogállását szabályozó 1997-ben elfogadott törvény tette lehetővé, majd a későbbi szabályozások is megtartották azt, hogy egy minisztériumba több politikai államtitkár is kinevezésre kerüljön. Az első Orbán-kormánytól éltek is ezzel a lehetőséggel. A 18-as és a 19-es számú tábla egyaránt mutatja, hogy volt, aki egy kormányon belül töltött be több politikai államtitkári pozíciót, de a több kabinetben pozíciót betöltők közül is voltak olyanok, akik egy kormányon belül többször töltötték be a politikai államtitkári posztot. Az ilyen jellegű pozícióváltás mindkét esetben az elittagok egyötödét érinti.

Kevésbé tipikus mozgás a kormányzati hierarchiában a politikai és szakmai vezetői szintek közötti váltás. A számok is alátámasztják, hogy nem túl gyakori ez a fajta pozíciócsere a kormányzaton belül (az egy és több kormányon belül mozgók között is 4-4 fő). A Horn-kormányban az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium élére kétszer is a tárca korábbi közigazgatási államtitkára került kinevezésre, először Dunai Imre, majd Fazakas Szabolcs. Hasonlóan kevés esetben fordult elő, hogy valaki közigazgatási államtitkári posztról kerüljön politikai államtitkári pozícióba egy kormányon belül, vagy kormányok között. Az ilyen jellegű váltások nyilvánvalóan politikai akaratot tükröznek, és igazolják azt a már több síkon felvetett dilemmát, hogy a kormányzati szférára vonatkozóan a törvényekben lefektetett politikai és szakmai vezetési szintek közötti határvonalak időnként politikai érdekek mentén elmosódnak.

Néhány esetben fordult az elő, hogy közigazgatási államtitkárból valaki később politikai államtitkár lett, illetve hogy politikai államtitkár kerüljön közigazgatási posztra. A több kormányban is tisztséget betöltők között két esetben ezt a mozgást a 2006-os törvényi környezet megváltozása okozta: Gilyán György és Horváthné Fekszí Márta a 2006-ig közigazgatási államtitkári posztot töltötték be, majd Gyurcsány Ferenc második kormányában államtitkári pozíciót kaptak.

19. táblázat: A több kormányban szolgáló, de egy kormányon belül több kormányzati pozíciót betöltők száma 1990. május – 2010. május

miniszterből miniszter (benne a tárcanélküli miniszter is) (fő)	politikai államtitkár több minisztériumban (fő)	közigazgatási államtitkár (fő)	politikai államtitkárból miniszter (fő)	közigazgatási államtitkárból politikai államtitkár (fő)	Összesen (fő)
10	8	2	10	4	36

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis

A több kormányban is tisztséget viselők adatai is azt mutatják, hogy jellemzőbb az ugyanazon a szinten, politikai vagy szakmai szférában való mozgás a pozíciók között. A legtöbben a kormányok között miniszteri pozíciók, valamint a politikai államtitkári és a miniszteri szintek között mozogtak, vagy azonos pozíciót töltöttek be különböző tárcáknál. A táblázatok (18-as és 19-es tábla) azt is jól illusztrálják, hogy a politikai pozíciók között nagyobb arányú a mozgás, mint a szakmai vezetői szinteken. Ezt a tendenciát erősíti meg a kormányok közötti mozgások vizsgálata is (20. táblázat).

20. táblázat: A több kormányban szolgáló, több kormányzati pozíciót betöltők száma 1990. május – 2010. május

	2 kormányban (fő)	3 kormányban (fő)	4 kormányban (fő)	5 kormányban (fő)	6 kormányban (fő)	Összesen (fő)
miniszter(elnök)	22	4	3		1	30
politikai államtitkár (egy pozíció)	32	12	3	1		48
közigazgatási államtitkár (egy pozíció)	16	5	1	1	1	24
miniszterből politikai államtitkár	1	2	1	1	1	6
politikai államtitkárból miniszter	7	2	4	1		14
politikai államtitkárból közigazgatási államtitkár		1				1
közigazgatási államtitkárból miniszter	2	4		1	1	8
közigazgatási államtitkárból politikai államtitkár	2	2				4
Összesen	82	32	12	5	4	135

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis

A kormányzati pályafutásuk alatt több kormányban szolgálók aránya, 135 fő, lényegesen meghaladja az egy kormányban pozíciót váltók arányát. A legtöbb

kormányban miniszteri pozíciót betöltő kormánytag Kiss Péter volt, aki hat kormányban nyolc miniszteri posztot¹⁰⁹ töltött be. A rendszerváltáskor bevezetett állami vezetői modell ellenére a szakmai vezető közigazgatási államtitkárok közül egyedül Pulay Gyula szolgált a pozíció megszüntetéséig hat kormányban különböző minisztériumokban 1993. május 1-től 2006. júliusig. A politikai államtitkári posztot legtöbb kormányban Iváncsik Imre töltötte be, aki 2002 és 2010 között ezen a poszton folyamatosan szolgált a Medgyessy-kormánytól a Bajnai-kormányig. A pozíciót öt kormányban összesen hatszor töltötte be, mivel a második Gyurcsány-kormányban két tárcánál is kapott államtitkári kinevezést.

Az ilyen hosszú távú kormányzati karrier azonban ritka, a 20-as számú táblázat adatai jól szemléltetik, hogy a legtöbben két (az elittagok 60 %-a), illetve három (23 %) kormányban töltött be kormányzati pozíciót. A két kormányban részt vevők arányát azonban árnyalja, hogy az Antall-kormány utolsó összetétele és a Boross-kormány tagjai között csak a belügyminiszter személyében volt különbség, és 2002 és 2010 között öt kormányban a 424 kormányzati pozíciót (vö: 10. táblázat) összesen 135 fő töltötte be, közülük 78 fő (57%) egynél többször kapott kinevezést valamelyik kormány vezető pozíciójába. Ezek az adatok is jelzik, akárcsak a parlamenti elit esetében (Ilonszki [2006]), az elit beszűkülését.

Ezzel együtt is figyelemre érdemes az, hogy a leghosszabb kormányzati karrierok hat kormányra is kiterjedtek. A már említett Kiss Péteren és Pulay Gyulán kívül még két politikus, Baja Ferenc és Draskovics Tibor szolgált az elmúlt húsz év alatt hat kormányban. Ők ketten azonban különböző pozíciókban: Baja Ferenc kormányzati karrierjét a Horn-kormány környezetvédelmi minisztereként kezdte, majd politikai államtitkári poszton folytatta 2002 és 2010 között.

Draskovics Tibor kormányzati pályafutása ennél változatosabb, ő szakmai vezetőként, közigazgatási államtitkárként szolgált a Horn-kormányban, majd először a miniszterelnök kabinetfőnökeként, később pénzügyminiszterként került ismét kormányzati pozícióba a Medgyessy-kormányban. Gyurcsány Ferenc 2005-ben

¹⁰⁹ Kiss Péter pozíciói: 1. munkaügyi miniszter a Horn-kormányban, 2-3. foglalkoztatáspolitikai miniszter, majd a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter a Medgyessy-kormányban, 4. a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter az első Gyurcsány-kormányban, 5-6. szociális és munkaügyi miniszter, majd a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter a második Gyurcsány-kormányban, 7. a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter a harmadik Gyurcsány-kormányban és 8. a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter a Bajnai-kormányban.

leváltotta, viszont 2006-ban visszahívta a kormányba az Államreform Bizottság elnökének, kormánybiztosi pozícióban. Ezt a feladatot vitte tárca nélküli miniszterként 2007-2008 között, majd 2008 februárjában megkapta az igazságügyi és rendészeti tárca vezetését. Ezt a posztot lemondásáig, 2009 decemberéig, még a Bajnai-kormányban is betöltötte¹¹⁰.

Draskovics Tibor kormányzati pályafutása jól szemlélteti a pozíciók közötti váltás lehetőségét, ami egyben a kutató számára némi nehézség is. A vizsgált húsz év alatt ugyanis több hasonló kormányok közötti és kormányokon belüli mozgás volt, amelyek alapján a 20-as számú táblázatban látható csoportosítás kialakult. A besorolás alapját többes mozgások esetén a legelőször betöltött pozíció adta. Draskovics Tibor bemutatott pályafutása alapján közigazgatási államtitkárból lett miniszter, még akkor is, ha nem közvetlenül időben egymás után, illetve egymást követő kormányokban következett be a váltás.

A 20-as számú táblázat jól szemlélteti, hogy a politikai pozíciók közötti mozgás nagyobb arányú, mint a szakmai jellegű posztok, vagy a politikai és szakmai posztok közötti fluktuáció. A több kormányban is pozícióba kerülők több mint a fele (78 fő, 57 %) vagy miniszterként, miniszterelnökként, vagy politikai államtitkárként töltött be többes kormányzati posztokat. Ha ehhez az adathoz még hozzávesszük a miniszterek és politikai államtitkárok közötti mozgást is, az láthatjuk, hogy az elittagok mintegy 2/3-a (98 fő, 72 %) a különböző kormányokban a politikai pozíciók között mozgott.

A szakmai szinten a közigazgatási államtitkárokra inkább a kormányok között, mint a pozíciók közötti váltás volt a jellemző. A több kormányban is pozíciót betöltő közigazgatási államtitkárok jellemzően ugyanarra a posztra kerültek egy következő kormányba (24 fő). Azok a miniszterek, akik közigazgatási államtitkárként kezdtek kormányzati karrierjüket (8 fő), jellemzően vagy bal, vagy jobboldali kormányokban nyertek ismét kinevezést a politikai posztra. Kivételként említhető László Csaba, aki az Orbán-kormány pénzügyminisztériumi államtitkára volt 1999-ig, majd a

¹¹⁰ Draskovics Tibor kormányzati pályafutása jó példája a különböző típusú, politikai és szakmai vezetői szintek közötti mozgásnak, jól érzékelteti a szférák közötti átjárhatóságot. Ezzel együtt ő magát egy vele általam készített szakmai interjúban következetesen szakértő miniszterként pozícionálta, mivel miniszteri megbízásait mindig szakmai kompetenciái alapján az adott miniszterelnököktől kapta, pártámogatottsága soha nem volt. (Az interjú elkészítésének ideje és helye: Budapest, 2013. február 24. Budapest)

Medgyessy-kormány pénzügyminisztereként került ismét kormányzati pozícióba 2002-ben. Mindenesetre ezek a szakmai és politikai vezetői szintek közötti váltások ismét megerősítik, hogy a gyakorlati határvonal a két szféra között egyáltalán nem átjárhatatlan.

Érdemes még megvizsgálni az elittagok bal-és jobboldali kormányok közötti mozgásának arányát. A rendszerváltás utáni kilenc kormány közül három jobboldali és hat baloldali kormány volt. A kormányzati tisztségviselők bal-és jobboldali kormányok közötti mozgásának aránya igazodik a kormánykoalíciók arányához: a többes pozíciókat betöltők közül 88 fő (57 %) csak baloldali kormányokban, 57 fő (37 %) csak jobboldali kormányokban vállalt pozíciót, és heten voltak olyanok, akik mindkét oldalon megfordultak. Köztük is többségben vannak azok a közigazgatási államtitkárok, akik több kormányon át szolgáltak,¹¹¹ László Csaba mellett ketten szintén közigazgatási államtitkári posztot töltöttek be először az Antall-kormány idején, majd 2002 után miniszterként¹¹² tértek vissza a kormányzatba.

Az adatok tehát azt mutatják, hogy a magyar kormányzati elitre kevésbé a kormányzati pozíciók közötti, mint a kormányok közötti mozgás jellemző, és az elittagok mozgástere politikailag behatárolt, a jobb és baloldali kormányok közötti a politikai pozíciókban az átjárás nem jellemző. A politikai rendszerben tapasztalható kétpólusúvá válás a kormányzati elit fluktuációjában is tetten érhető, ez viszont láthatóan zárttá teszi ezt az elitsoportot.

2. A kormányzati elittagok hivatalban töltött ideje

A kormányzati karrier jellemzésének fontos mutatója a kormányzati elittagok hivatalban töltött idejének hossza. A miniszterek és államtitkárok hivatali ideje összefüggésben áll a kormány stabilitásával és tartósságával, a hatékony kormányzati munkavégzés képességével.

A miniszterek és kormányzati tisztségviselők, - bár a politikatudományi szakirodalom leginkább a miniszterekre koncentrál - , hivatalban töltött idejének

¹¹¹ Fluckné Papácsy Edit, Gyurkovics Sándor, Kemény Attila, Pulay Gyula.

¹¹² Juhász Endre, Kiss Elemér

hosszát egyaránt befolyásolhatják intézményi, politikai és személyes hatások (Fischer-Dowding-Dumont [2012]). Az intézményi hatások Magyarország esetében a vizsgált periódusban stabilak voltak, a politikai rendszer az 1989-1990-ben meghatározott keretek között működött. A miniszteriális karriereket a koalíciós kormányzás kényszerei, az egyes kormányzati ciklusok hossza, a pártok versenye, a miniszterelnöki kormányzás felé történő elmozdulás, valamint a modern korrall együtt járó média politizálás befolyásolták inkább. A rendszerváltás utáni kormányzati elittagok hivatali idejére vonatkozó információkat a 21-es számú táblázat tartalmazza.

21. táblázat: A kormányzati elit tagjainak hivatalban eltöltött ideje 1990. május – 2010. május*

Kormány	Antall-kormány			Boross-kormány			Horn-kormány			Orbán-kormány			Medgyessy-kormány			I. Gyurcsány-kormány			II. Gyurcsány-kormány			III. Gyurcsány-kormány			Bajnai-kormány		
Hivatali idő (nap) ¹¹³	1288			203			1430			1401			842			609			681			345			402		
pozíció	min	pát	kát	min	pát	kát	min	pát	kát	min	pát	kát	min	pát	kát	min	pát	kát	min	pát	kát	min	pát	kát	min	pát	kát
Átlagosan a hivatalban eltöltött idő (nap/év)	675/ 1,8	71 5/ 1,96	597/ 1,63	203/ 0,5	203/ 0,5	203/ 0,5	777/ 2,12	1063/ 2,91	950/ 2,6	861/ 2,35	800/ 2,19	635/ 1,74	551/ 1,5	672/ 1,84	514/ 1,4	498/ 1,36	500/ 1,36	422/ 1,16	405/ 1,1	401/ 1,09	-	326/ 0,89	317/ 0,86	-	356/ 0,97	370/ 1,01	-
A kormányzati ciklus idejéhez viszonyított arány (%)	52	55	46	100	100	100	54	74	66	61	57	45	65	80	61	59	82	69	59	58	-	94	92	-	88	92	-

Forrás: Magyar Kormányzati Adatbázis és Kiegészítő Kormányzati Adatbázis

*: A táblázatban a miniszterelnök és a miniszterek egy adatsorban szerepelnek

¹¹³ A hivatali idő számítás alapja a miniszterelnök kinevezésének napjától a következő kormány hivatalba lépése előtti nap

A rendszerváltás óta hivatalba lépett kilenc kormányból összesen két, a Horn-és az első Orbán-kormány, töltötte csak ki a maximális hivatali idejét, azaz a két, normál rendben következő választások közötti időszakot. Az 1990 és 1994 közötti kormányzati ciklusok ebben a tekintetben egyedinek számítanak, a maximális hivatali időt Antall József 1993-ban bekövetkezett halála törte ketté. Mivel Antall József halála után a Boross-kormány csak az új belügyminiszter személyével bővült, az Antall-és a Boross-kormány időszaka egy egységben értelmezhető a parlamenti és a kormányzati ciklusok összefüggése szempontjából. Egy másik egységet képez a 2002 és 2010 közötti időszak, amelyben a korábban jellemző kormányzati stabilitás megbomlott, a két választási periódusban, bár 2008-ig azonos pártösszetételű koalíciók alkották a kormányt, majd ezután 2010-ig az MSZP egypárti kormányt alkotott, a potenciális hivatali idejét egyik kabinet sem tudta kitölteni.

Ez a cezúra mint értelmezési keret mindenképpen kell az adatok megfelelő interpretálásához: a 21-es táblázat csak a számok szintjén értelmezve azt mutatja, hogy 2002 után mind a miniszterek, mind a politikai és közigazgatási államtitkárok hosszabb időt töltöttek el a hivatalukban. Ha azonban ehhez hozzávesszük a demokratikus berendezkedés menetének megfelelő, maximum potenciálisan hivatalban eltölthető időt (2002 és 2006 között 1451 nap; 2006 és 2010 között 1428 nap), látható, hogy nem ezek a kormányok voltak a legstabilabbak a politikai rendszer szempontjából. Ebben az időszakban a számok inkább azt jelzik, hogy az egyes kormányokban a rövidebb hivatali idő alatt kicsi volt a fluktuáció. Ez természetesen igaz a Boross-kormányra is, amelynek hivatali ideje alatt személycsere egyáltalán nem történt.

Összességében elmondható, hogy a magyar kormányzati elitpozíciók kevésbé tartósak. Az egyes posztokat külön vizsgálva látszik, hogy a kormányok többségében a legstabilabb pozíció a politikai államtitkároké volt. Egyedül az Orbán-kormányban volt, bár nem szignifikánsan magasabb a miniszterek hivatali idejének a nagysága 2002 előtt, az azt követő időszakban pedig csak a harmadik Gyurcsány-kormányban, szintén minimális különbséggel. Általában elmondható, hogy a közigazgatási államtitkári posztban a politikai pozíciókhoz képest nagyobb arányú volt a fluktuáció. Ennek az oka legtöbbször a miniszterek cserélődése, vagy a közigazgatási államtitkár egyéb pozícióba helyezése a közigazgatáson belül (pl. nagyköveti poszt), előfordult

nyugdíjazás is, valamint a közigazgatási karra jellemző átpolitizálódással párhuzamosan a nem szorosan a közigazgatási szférából érkezett államtitkárok többször a kormányzati cikluson belül hagyták el a pozíciójukat.

A pozíciókra és kormányokra lebontott adatsorok mellé érdemes odatenni az összesített adatokat is: a miniszterek átlagos hivatalban töltött ideje 1990 és 2010 között 517 nap, a politikai államtitkároké 560 nap, és a közigazgatási államtitkároké 553 nap. Ez az adatsor ismét megerősíti a politikai államtitkárok stabilitását. A számokat években kifejezve még szembetűnőbb a magyar kormányzati karrier rövideége: a miniszteri karrierok átlagosan 1,41 évet jelentenek, a politikai államtitkároké 1,53 év, a közigazgatási államtitkároké 1,51 év.

Visszaulva a fejezet elején felvetett blondeli dilemmára, a magyar eset valóban azt példázza, hogy a miniszteri, miniszteriális karrier nálunk a vizsgált húsz évben átlagosan igencsak alacsony szinten volt. Blondel idézett tanulmányában (Blondel [1985]), a miniszterek átlagos hivatalban eltöltött idejét három évre teszi. Nálunk ez az arány nem éri el a négy éves parlamenti ciklusok felét. Az egyes kormányok adatai természetesen ennél valamivel magasabbak, de értelemszerűen csak a két, a parlamenti ciklust végig kitöltő kormányban (Horn, Orbán) kormányban közelítik meg a három évet.

A közép-kelet-európai régióban nem vagyunk egyedül ezzel az adattal. Egy, a visegrádi országokban végzett kutatás alapján a cseh miniszterek átlagos hivatalban töltött ideje 1,46 év (536 nap), a szlovákoké 1,65 év (606 nap) és a lengyeleké 0,97 év (356 nap) (Meyer-Sahling [2012]).

HOVÁ TARTANAK...? A KORMÁNYZATI ELIT POSZTKARRIER ÚTJÁNAK ELEMZÉSE

A kormányzati karrier szerves részét képezi az elittagok posztkarrier útjának feltárása. Ahhoz, hogy választ tudjunk adni arra a kérdésre, hogy beszélhetünk-e magyar kormányzati karierről, mindenképpen meg kell vizsgálni ezt a szálát is. Az, hogy az elittagok milyen pozíciókat töltöttek be a kormányból való kikerülésük után tovább árnyalja az eddig a miniszterekről és államtitkárokról megalkotott képet. Egyrészt rámutat az elittagok politikai beágyazottságára, predesztinál-e a politikai vezető pozíció további politikai pályafutásra, valamint a közigazgatási államtitkárokat illető átpolitizálódás témakörében is adhat további támpontokat az utókövetés.

A teljesebb kép megrajzolásához elittagok posztkarrier útjának elemzését két részre bontottam: az adatbázisban egyrészt rögzítésre kerültek a tisztségviselők közvetlen kilépő pozíciói, azok a területek, ahol a szakmai pályájukat a kormányzati pozíció elhagyása folytatatták. Ez az adatsor megmutatja, hogy hatott-e a kormányzati pozíció az elittag további pályafutására, a korábbi politikai, szakmai előéletéhez képest történt-e közvetlenül elmozdulás a pályaképben a betöltött kormányzati pozíció hatására.

Mivel azonban az első kormányzati periódus kezdete óta már eltelt több mint húsz év, megpróbáltam feltárni az elittagok karrierútját hosszabb időtávlatban is. Ezek az információk megmutatják az egykori kormányzati tisztségviselők pályájának dinamikáját, ki az, aki végleg elhagyja a politikai és kormányzati szférát, kik a ciklikusan visszatérők, illetve melyek azok a társadalmi szférák, amelyekben hosszabb távon az elittagok hosszabb távon folytatják a pályájukat a kormányzati tisztség után. Ezek az adatok egy újabb megvilágításba helyezik a politika versus szakma kérdéskört is.

A miniszterek és államtitkárok kormányzati munkájuk utáni karrierjét több tényező is alakíthatja, sokszor egyéni, belső, magánéleti motivációk, vagy olyan politikai alkuk, kényszerek, amelyek nem kerülnek nyilvánosságra, de befolyásolják a továbblépés útjait. Az adatok összegyűjtésénél igyekeztem a lehető legtöbb forrásra támaszkodni, az adatbázis azonban így is tartalmaz egy-két hiányos adatsort. Húsz év

távlatában leginkább az 1990 és 1994 közötti periódus, valamint a 2010-ben leköszönő Bajnai-kormány tisztségviselőivel kapcsolatban ütközött akadályba az adatok összegyűjtése. Ha valamelyik tisztségviselő pályafutását döntően nem a nyilvánosság által elérhető szférában folytatta, az nagymértékben megnehezítette a róla szóló posztkarrier adatok összegyűjtését. Az adatok forrását a posztkarrier vizsgálatok esetében is a nyilvános életrajzok, kormányzati tisztségviselői almanachok (különösen nagy segítség volt ez a visszatérő elittagok esetében) és az írott, és elektronikus sajtó szolgáltatták. A posztkarrier utakat igyekeztem 2010-ig követni az összes elittag esetében, ez azonban a jelzett problémák miatt nem volt minden esetben lehetséges. Amennyiben a betöltött kormányzati karrier után még 5-10 éven belül sikerült feltárni egy-egy elittag pályafutását, addig értékeltem, ezekben az esetekben a hosszú távú elemzésekbe ez az adat került be.

Az adatok rendszerezésekor igyekeztem ugyanazokat a kategóriákat használni mint a belépő rekrutációs szféra vizsgálatánál. Ez a kategóriarendszer a hosszú távú vizsgálatoknál azonban kiegészítésre szorult vegyes kategóriákkal (pl. politika és egyéb, politika és jog), hiszen az egymást követő karrier állomások nem feltétlenül ugyanabban a szférában követték egymást az egyes személyek pályáján (ld. lentebb a 23, 24, 25-ös számú tábla). Az új besorolások az elittagok által betöltött jellemző pozíciók alapján kerültek kialakításra.

1. Az elittagok közvetlen kilépő pozíciói

A 22-es táblázat mutatja az elittagok közvetlen a kormányzati pozíció utáni karrierállomásait. Ahogyan az feltételezhető volt, a politikai pálya, mint lehetséges folytatása a kormányzati karriernek, nagy számban jelent meg a pozíciók között. Az esetek döntő többségében ez országgyűlési képviselői mandátumot jelent, és kisebb számban helyhatósági önkormányzati képviselőséget vagy polgármesteri tisztséget. Összevetve az egyes kormányok esetében a belépő pozíciókat a közvetlenül a kormányzati poszt után betöltött pozícióval jól látható a politikai pálya vonzása. Az Antall-és a Boross-kormányba kevésbé politikai pályáról kerültek a kormányba a miniszterek és a politikai államtitkárok, viszont a kormányzati posztról leköszönve nagy számban folytatták pályájukat politikusként.

22. táblázat: A miniszteriális elit posztkarrier pozíciói: közvetlen kilépő pozíció 1990. május – 2010. május

betöltött tisztség	posztkarrier szféra ¹¹⁴	Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	Orbán-kormány	Medgyessy-kormány	I. Gyurcsány-kormány	II. Gyurcsány-kormány	III. Gyurcsány-kormány	Bajnai-kormány
miniszterelnök	politika		1	1	1	1	1	1	1	
	egyéb									1
	elhunyt	1								
miniszter	politika	23 (76 %)	11 (61 %)	20 (77 %)	14 (48 %)	18 (72 %)	18 (81 %)	12 (63 %)	13 (76 %)	7 (38 %)
	politika és egyéb		1							
	közhivatal	2	1		2		1	1	1	
	gazdaság			5	2	2	1	3	1	2
	oktatás-kultúra	2	2		7	1	1	2	1	3
	jog		1		3	3				
	egyéb	2	1							
	nincs adat									5
pozíciót betöltők száma*		30	18	26	29	25	22	19	17	18
politikai államtitkár	politika	22 (76 %)	9 (52 %)	17 (85 %)	24 (64 %)	30 (96%)	21 (72 %)	22 (73 %)	22 (91 %)	15 (68 %)
	politika és egyéb	1								
	közhivatal	1	1	2	1		3	5	1	1
	gazdaság	1	4	1	1	1	1	2		1
	oktatás-kultúra	1	1		5		3		1	2
	jog				1					1
	média				1					
	érdekszervezet									
	egyéb	1			3					
	nincs adat	2	2		1		1	1		2
pozíciót betöltők száma		29	17	20	37	31	29	30	24	22

¹¹⁴ Politika: országgyűlési képviselő, miniszter, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, pártalkalmazott; Közhivatal: minisztériumi alkalmazott, önkormányzati alkalmazott, országos hatáskörű szerv alkalmazottja, minisztériumi háttérintézmény alkalmazottja, diplomata, egészségügyi alkalmazottak; Gazdaság: vállalati alkalmazott, pénzügyi alkalmazott, termelő-és egyéb szervezetek formák alkalmazottjai; Érdekképviselő: érdekképviselői funkciót betöltők; Okta-tás-kultúra: oktatási intézmények oktatói (alap, közép, felsőfok), tudományos intézetek kutatói, kulturális intézmények alkalmazottai (színház, könyvtár, múzeum...); Jog: ügyvédek, jogtanácsosok, ügyészek, AB – jogászok; Fegyveres-és rendfenntartó testületek: hadsereg, rendőrség, határőrség alkalmazottai

Média: írott-és elektronikus médiumok munkatársai; Egyéb: nyugdíjas, civil szervezet munkatársa, külföldi munkavégzés

betöltött tisztség	posztkarrier szféra	Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	Orbán-kormány	Medgyessy-kormány	I. Gyurcsány-kormány	II. Gyurcsány-kormány	III. Gyurcsány-kormány	Bajnai-kormány
közigazgatási államtitkár	politika		1	2	2	1	4			
	közhivatal	19 (73 %)	7 (50 %)	8 (40 %)	14 (45 %)	18 (75 %)	9 (41 %)			
	közhivatal és egyéb		2				2			
	gazdaság	4	2	6	6	2	4			
	oktatás-kultúra		1	1	3	1	1			
	jog	3	1	2	3					
	katona									
	érdekszervezet									
	egyéb			1	2		2			
	elhunyt	1			1					
	nincs adat					2				
pozíciót betöltők száma		27	14	20	31	24	22			

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis

*: A miniszterelnök és a miniszterek száma együtt

Hasonló tendencia érvényesült a többi kormány esetében is: 2006-ig a leköszönő miniszterek nagyobb számban léptek ki a politika világába mint amennyien onnan érkeztek. A második-és harmadik Gyurcsány-kormányban ez az arány egyenlő, a Bajnai-kormány esetében pedig csökkent a pályafutásukat a politikában folytatató volt miniszterek aránya. Nyilvánvalóan e mögött egyrészt az elveszített országgyűlési képviselő választás, az előző évekhez képest lényegesen kisebb létszámú MSZP frakció áll, másrészt pedig a nem politikus miniszterek visszatérése eredeti szakmájukhoz, többnyire a gazdasági szférába. Ebben az esetben maga a miniszterelnök sem a politikában folytatatta közvetlenül a közéleti karrierjét, 2010-ben az általa létrehozott Haza és Haladás Közpolitikai Közhasznú Alapítvány keretein belül a háttérben foglalkozott közéleti ügyekkel. A politikába 2012 októberében tért vissza az Együtt 2014 Választói Mozgalom frontembereként.

A politikai államtitkárok is nagy számban folytatatták karrierjüket a politikai pályán. Ez a tendencia nem meglepő, korábban már láttuk, hogy a miniszteri és a politikai államtitkári pozíció közül ez utóbbi volt végig inkább politikai. Az egyes kormányokra lebontva az Antall-és a Boross-kormányokban lényegesen megnőtt a belépő pozíciókhoz képest a politikába kilépő politikai államtitkárok aránya, az Orbán-és a Medgyessy-kormányokban kis mértékben nőtt, míg a Horn-és az első Gyurcsány- kormányban stagnált, ugyanannyian mentek, mint jöttek. Egy minimális csökkentést (1 fő) mutat a politikai államtitkároknál Gyurcsány Ferenc harmadik kormánya. Jelentősebben a politikai államtitkárok esetében is a Bajnai-kormány esetében csökkent az arány (19 főről 15 főre).

A politikai pozíciókat betöltők körében, hasonlóan a belépő pozícióhoz, a gazdaság és az oktatás szférája a jelentősebb kilépési szegmens, az egyes kormányokból közel hasonló arányban folytatják pályájukat ezekben a szférákba a tisztségviselők. A közhivatalnokok között több nagykövet, EU diplomata is volt.

A posztkarrier utak elemzése a közigazgatási államtitkároknál további adalékokkal szolgál az átpolitizálódás jelenségéhez. A szakmai vezetői pozícióból adódóan ők többségében a közhivatali szférában folytatták a karrierjüket a kormányból való kikerülésük után. Feltűnő azonban, hogy a belépő pozíciójukhoz képest csak a Medgyessy-kormányban nőtt a közhivatali szférába kilépők aránya, az összes többi kormányban 2006-ig csökkent, legjelentősebben az első Gyurcsány-

kormány leköszönése után. Ekkor 9 fővel csökkent a pályájukat a közhivatali szférában folytatók száma. A természetes elvándorlás mellett ebben nyilvánvalóan közrejátszott az is, hogy a 2006-os kormánystruktúra-reformok következtében a közigazgatási államtitkári pozíció megszűnt. Tudjuk, két korábbi közigazgatási államtitkár is (Gilyán György és Horváthné Feksz Mária) a második Gyurcsány-kormányba az új törvény alapján politikainak minősített államtitkári pozícióban tért vissza. Alternatív pályának az adatok alapján a gazdasági és egyetemi szféra, valamint a jogi pálya kínálkozott. Több egykori államtitkár ügyvédként praktizált, praktizál. Akik a gazdaság felé nyitottak, szinte kivétel nélkül vezető pozíciókat foglaltak el, kormányzati tapasztalataik és kapcsolatrendszerük, szakmai presztízsük adta meg a lehetőséget ennek.

Az elsődleges kilépő pozíciók között megjelent a politika szférája is mint lehetőség. A közigazgatási vezetők esetében ez ugyan nem tipikus karrierállomás, de ahogyan az adatok mutatják, nem is példa nélküli. A Horn-kormányban két ipari miniszter is a közigazgatási államtitkári pozícióból került a miniszteri székbe, illetve később 2002 után Szilvássy György, több tárcánál betöltött közigazgatási államtitkári poszt után lett miniszter Gyurcsány Ferenc második kormányában. Volt példa ezen kívül közigazgatási államtitkári pozícióból politikai államtitkári kinevezésre egy kormányon belül, bár ez a mozgás nem mondható kifejezetten tipikusnak, összesen két esetben fordult elő: Szilágyiné Szemkeő Judit az első Orbán-kormányban az Oktatási Minisztérium közigazgatási államtitkári posztjáról került a szociális minisztérium politikai államtitkári pozíciójába; Vass Lajos pedig a Medgyessy-kormány kulturális minisztériumában került a közigazgatási államtitkári posztról a politikai államtitkári pozícióba. Ezek az áthelyezések nyilvánvalóan nem elsősorban közigazgatás szakmai alapú, inkább politikai döntésnek minősíthetők, és visszajelzik a törvényben elhatározott elvek, a politikai és szakmai vezetői szint elválasztásának a gyakorlatban időnként eltérő megvalósítását.

Összességében a kormányzati elittagok elsődleges posztkarrier pozíciója kapcsán elmondható, hogy a politikába való belépés hatott a kormányzati tisztségviselőkre. Az általánosan feltételezhető politika felé való elmozdulás az adatok alapján nem csak a korábban is politikai pályát befutottakra volt jellemző,

hanem az egyéb szférákból érkezettek egy része is eltöltött hosszabb-rövidebb időt politikai pályán a kormányzati pozícióból kikerülve.

2. Hosszú távú karriervizsgálatok

Érdemes ezek után megvizsgálni a hosszabb távú pályakép elemzést, milyen hatások figyelhetők meg a vizsgált kormányzati szereplők tekintetében (23, 24, 25-ös tábla).

A hosszú távú karriervizsgálat célja, hogy a közvetlen kilépő pozíciókon túl is megvizsgálja a kormányzati elittagok pályáját, és bemutassa, hogy a kormányzati poszt hatással van-e hosszútávon is a karrierjükre. Több szempontból is bemutatásra került már az elemzések során, hogy a kormányzati tisztségviselők egy viszonylag zárt kört alkotnak, és többen vannak a politikai és szakmai vezetők között is olyanok, akik rövidebb-hosszabb kihagyás után újra visszatérnek egy-egy kormányzati posztra. Ez a tendencia is indokolta a pályakövetést hosszabb időtávlatban. Mennyire maradnak közel azok a politikához és a közigazgatáshoz, akik később újra kormányzati tisztséget vállalnak, egyáltalán szükségszerű-e, hogy ugyanabban a szférában folytassák a köztes pályájukat, amely pozícióból kiléptek a kormányból.

A kormányzati pozíciót betöltők a vizsgált időszakban változatos karrierutat jártak be, a legtöbben nem csak egy meghatározott pályán mozogtak. Többen voltak, akik akár párhuzamosan, akár egymásután különböző szférákban építették tovább szakmai életútjukat, amelyben a politika az egyik lehetséges út volt, de nem kizárólagos.

A hosszú távú karrierkövetés lehetővé tette, annak vizsgálatát, hogy a kormányzati pozícióból való kikerülés után is jellemző-e még a politikai és közigazgatási vezetők közötti különbség, azaz valóban markánsan elkülöníthető-e a politikai és szakmai kormányzati karrier egymástól.

A következő táblákban az adatok a harmadik Gyurcsány-kormányral bezárólag szerepelnek, mivel a Bajnai-kormány tagjait illetően jelenleg még nincsenek hosszú távú karrier adatok.

23. táblázat: A miniszterek hosszú távú posztkarrier pozíciói 1990. május – 2010. május

betöltött tisztség	posztkarrier szféra ¹¹⁵	Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	Orbán-kormány	Medgyessy-kormány	I. Gyurcsány-kormány	II. Gyurcsány-kormány	III. Gyurcsány-kormány
miniszterelnök	politika			1	1		1	1	1
	politika és egyéb		1						
	közhivatal és egyéb					1			
	elhunyt	1							
miniszter	politika	4	3	13	13	12	12	8	12
	politika és jog	1			2				
	politika és gazdaság			4	2	2	2	1	1
	politika és közhivatal			1	1				
	politika és oktatás-kultúra				1				
	politika és egyéb								
	közhivatal			1	1	1	2	2	1
	közhivatal és oktatás-kultúra	2	1		1				
	gazdaság	4	1	3	1	2	1	3	1
	gazdaság és oktatás	2	1						
	oktatás-kultúra	8	3	1	5	3	3	3	1
	jog	2	3	1	1	3			
	egészségügy						1		
	egyéb	3	2			1			
	elhunyt	1	1						
	nincs adat	2	2	1				1	
pozíciót betöltők száma*		30	18	26	29	25	22	19	17

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis

*: A miniszterelnök és a miniszterek száma együtt

¹¹⁵ Fentebb már jeleztük, hogy a hosszútávú utókövetés kapcsán új, vegyes kategóriák kerültek be a táblázatokba, az adatok az összes pozícióra nézve egy táblázatban már nem lettek volna áttekinthetőek

A miniszterek hosszabb távú pályakövetése kapcsán látható, hogy bár csökkenő mértékben, mint a közvetlen kilépő pozíciónál, de meghatározó jelentőségű a politikai pálya. Az arány az első két kormány esetében csökkent a leginkább, amire magyarázatként szolgál a korai amatőr politikusok visszatérése a civil életbe. A táblázat jól szemlélteteti, milyen sokrétű az 1990-1994 közötti időszak minisztereinek későbbi karrierje. Első ránézésre a többi kormány esetében is visszaesett azok száma, akik politikai pályát futottak be hosszabb időn keresztül a kormányzati pozíciójuk után. A Horn-és az első Orbán-kormány tisztségviselői között azonban láthatóan többen voltak olyanok, akik vissza-visszatértek a politikába, akár országgyűlési képviselőként, vagy kormányzati szereplőként. A 23-as táblázat adataiból kiolvasható a politikai beágyazódottság is, hiszen a politikai pályát befutó volt miniszterek belépő pozíciókhoz közeli számban maradtak meg a politikában.

Változatos képet mutatnak viszont a politikán kívüli területek: az Antall-kormány minisztereinek kivételével, akik legnagyobb számban az oktatás és kultúra területén folytatták pályájukat, egyik szféra sem emelkedik ki nagyobb volumennel. Ahogyan a belépő pozícióknál és az elsődleges utókövetésnél is, a gazdaság, az oktatás és kultúra, valamint a jog területére vonultak vissza nagyobb arányban a miniszterek.

24. táblázat: A politikai államtitkárok hosszú távú posztkarrier pozíciói 1990. május – 2010. május

betöltött tisztség	posztkarrier szféra	Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	Orbán-kormány	Medgyessy-kormány	I. Gyurcsány-kormány	II. Gyurcsány-kormány	III. Gyurcsány-kormány
politikai államtitkár	politika	7	6	13	19	25	22	12	19
	politika és egyéb	2							
	politika és gazdaság	3	1	1					
	politika és közhivatal					1			
	politika és oktatás-kultúra	2	2	1	1			1	
	közhivatal	1	1	1		1	1	3	1
	közhivatal és oktatás-kultúra				1				
	gazdaság	3	2	1	2			3	
	gazdaság és közhivatal	2	2			1		1	
	gazdaság és oktatás-kultúra			1	1				
	gazdaság és egyéb				1				
	oktatás-kultúra	4	1		4	2	2	3	1
	jog			1	2			1	1
	média				1		1	1	
	egészségügy							1	
	érdekszervezet						1		
	egyéb	1			4				
	nincs adat	4	2	1	1	1	2	4	2
pozíciót betöltők száma		29	17	20	37	31	29	30	24

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis

A politikai államtitkárok nagy része szintén politikai pályát futott be (24-es tábla). Az első Orbán-kormány politikai államtitkárai kivételével közel annyian léptek be a politikai pályáról a kormányzatba, mint amennyien hosszú távon is politikai karriert építettek. Az első Orbán-kormány esetében azonban 29 politikai pozícióból belépő közül mindössze 19-en maradtak hosszabb ideig a politikában, egy fő pedig közhivatallal váltotta fel a politikai pályáját. Ezt az aránycsökkenést az Orbán-kormány a korábbiakhoz képest megváltozott szerkezete magyarázza: a többes politikai államtitkári pozíciókban nem minden esetben kerültek ki politikai pályáról a kormányzati tisztségviselők. Számszerűen ebben a kormányban volt a legtöbb politikai államtitkár. Közel a fele volt politikailag beágyazott, a többiek nagy részben a korábbi szakmai életútjukhoz tértek vissza.

A 2002 utáni kormányok számadataiban viszont figyelembe kell venni a kormányzati tisztségviselők közötti nagyarányú személyi átfedést, így a politikai pozíció sokuk esetében eleve adott volt 2010-ig, bár sokan közülük országgyűlési képviselők is voltak (vö. 17-es táblázat).

A politikai államtitkárok körében ebben az időszakban emiatt a hosszú távú pályakövetés nyomán kevésbé jellemző egy-egy másik szféra felszívó ereje. A második Gyurcsány-kormány jelent csak kivételt ez alól. Az adatok visszatükrözik a 2010-es országgyűlési képviselő választás adatait, az SZDSZ parlamenti képviselőletének megszűnését.

25. táblázat: A közigazgatási államtitkárok hosszú távú posztkarrier pozíciói 1990. május – 2010. május

betöltött tisztség	posztkarrier szféra	Antall-kormány	Boross-kormány	Horn-kormány	Orbán-kormány	Medgyessy-kormány	I. Gyurcsány-kormány	II. Gyurcsány-kormány	III. Gyurcsány-kormány
közigazgatási államtitkár	politika					1		a pozíció 2006 és 2010 között megszűnt	
	politika és jog	3	2	1					
	politika és gazdaság			3	1				
	közhivatal	2	2	5	7	8	7		
	közhivatal és politika	2					1		
	közhivatal és jog	1	1		2				
	közhivatal és oktatás-kultúra	5	3	1	4		1		
	gazdaság	2	1	1	4	5	5		
	gazdaság és közhivatal	4	2	5	2	2	2		
	oktatás-kultúra	1	1	1	3	3	2		
	jog	4	2	2	3	1	1		
	egészségügy				1				
	egyéb			1	2	1	2		
	elhunyt	2							
	nincs adat	1			2	3	1		
pozíciót betöltők száma		27	14	20	31	24	22		

Forrás: Kiegészítő Kormányzati Adatbázis

A közigazgatási államtitkárok körében (25. táblázat) is kivételt képez az első két kormány: hosszútávon vezető hivatalnokai közül kevesen maradtak csak a közszolgálatban. Ennek okai között a kor tényezőt is figyelembe kell vennünk, az 1990 és 1994 közötti hivatalnokok egy jelentős része időközben nyugdíjba ment, elhagyta a pályát. A belépő és az elsődleges karrierpozíciókhoz képest azonban lényegesen csökkent azok száma, akik közhivatalban maradtak hosszabb ideig a többi kormány esetében is. A hosszabb távú karrier követés alapján a közhivatalból belépők közel fele maradt meg valamilyen pozícióban ezen a pályán. A legnagyobb csökkenés az első Orbán-kormányban adatolható: a közigazgatási államtitkárok több mint a fele (17-ből 10 fő) nem a közszférában folytatta a pályáját. Ez szintén az Orbán-kormányra jellemző sajátos személyzeti politika következménye. A közigazgatási tisztségviselői kar növekvő mértékű átpolitizáltsága, valamint az ebből adódó, a közszférában is megjelenő kétpólusosság hozta magával a kilépő pozíciók változatosságát, illetve a közhivatal és más pályák váltogatását az Orbán-kormány tisztségviselőit illetően. A közigazgatási pozíciókra jellemző hierarchia helyett erre az elitcsoportra a pozíciók váltogatása jellemző, kisebb-nagyobb kiérők után visszatérés a közhivatalba. Jellemzően az azonos oldali kormányokban többször is szolgálnak ugyanazok a tisztségviselők, ezt mutatta a ki az elittagok mozgását vizsgáló elemzés is.

A hosszú távú karriervizsgálatok is megerősítik azt az eredményt, hogy alapvetően a kormányzati pozíció mélyíti a politikai elitbe való beágyazottságot a politikai vezetők szintjén, bár ezek az adatok azt is megmutatják, hogy az eredetileg nem a politikából érkezők nagyobb része nem futott be később jelentős politikai karriert. Ezen kívül az adatok újabb adalékként szolgáltak az elittagok kormányzatokhoz kötöttségére, ezt leginkább a szakmai vezetők szintjén láthattuk.

ÖSSZEFOGLALÁS

A politikai rendszer egyik alapintézménye a végrehajtó hatalmi jogosítványokat gyakorló kormány. Napjainkban a hírek állandó szereplője, a politikai döntéshozatali folyamatok központi aktora. Ez a meghatározó szerepkör indokolja, hogy minél több információ rendelkezésünkre álljon ne csak a kormány működéséről, hanem azokról is, akik a kormányokat alkotják, a kormányzati elit tagjairól. Ez azonban a magyar politikatudományban kevésbé kutatott terület. A doktori értekezés éppen ezért azt a célt tűzte ki maga elé, hogy képet adjon a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elit tagjairól, a miniszterelnökökről, miniszterekről és politikai és szakmai államtitkárokról egy politikatudományi elemzés keretein belül.

Az elittagok alapvető szocio-demográfiai jellemzőinek bemutatása láthatóvá tette ennek a csoportnak a társadalmi beágyazottságát és zártságát. Az nyilvánvaló, hogy az egy-egy politikai rendszerben elérhető kormányzati pozíciók száma korlátozott, az aktuális szám függ a kormányformától, a politikai akarattól, a hatalmi, parlamenti viszonyoktól, a képviselt kormányzati filozófiától és a megvalósítani kívánt kormányzati programtól. Ezek a tényezők alakítják a kormánystruktúrát is, amelynek keretei között az elittagok a munkájukat végzik. A dolgozatban bemutatott jogszabályi és kormánystruktúra változások adják azt a tágabb értelmezési keretet és hátteret, amely szükséges ahhoz, hogy az egyes kormányok összetételét és annak változásait magyarázni tudjuk.

Az értekezés három alapvető kérdés mentén kívánta megrajzolni a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elit profilját és karrierútját: kik az elit tagjai, milyen szocio-demográfiai jellemzőkkel bírnak; honnan jönnek és hová tartanak.

A szocio-demográfiai jellemzők feltárása adott választ a „kik ők” társadalmi beágyazottságot kutató kérdésére, arra, hogy mely társadalmi szféra tagjai számára nyitott leginkább a kormányzati pozíció. A kutatás megmutatta, hogy a kormányzati elit, hasonlóan a parlamenti elithez (Ilonszki [2005, 2006, 2009]) egy viszonylag szűk társadalmi csoportot reprezentál. A kormányzati elit tagjai döntő többségükben középkorú, felsőfokú végzettséggel rendelkező férfiak.

Az elitcsoport zártságának tényét erősíti a kormányzati pozíciót betöltők száma is: kilenc kormányzati periódusban mindössze 333 fő kapott kinevezést a vezető miniszteriális posztokra, közülük közel a fele egynél többször került pozícióba. Az adat jelzi, hogy a politikai eliten belül a kormányzati posztokat betöltőket egy sajátos csoportnak tekinthetjük. A nagyarányú visszatérés az egyes kormányokba azt mutatja, hogy a megszerzett kormányzati kompetenciák és tapasztalatok jó belépőként szolgálnak későbbi kormányzati pozíciók betöltéséhez. Az adatok alapján tehát a politikai elitben az elmúlt húsz év tapasztalatai alapján kirajzolódott egy sajátos kormányzati politikai elitszegmens¹¹⁶.

A „honnan jöttek” kérdéskör a rendszerváltás idején megfogalmazott elitcirkulációs és elitreprodukciós elméletek tesztelésével a kormányzati elitre vonatkozóan, egy tágabb elméleti keretbe is helyeződött. Két dimenzió, az elittagok pártállamban betöltött pozíciója, és a kormányzati pozíció előtt bejárt szakmai életút vizsgálata adta ennek az alapját, arra a kérdésre keresve a választ, hogy milyen jellemzők alapján választódnak ki a kormányzati pozíciót betöltők.

A kormányzati elittagok nómenklatúra múltja feltárásának nem titkolt célja volt, hogy az adatok közlésével hozzájáruljon az államszocialista múlt politikatudományi értékeléséhez legalább a politikai elit egy szűkebb szegmensében. A kutatás eredménye ebben a tekintetben azt mutatta, hogy a parlamenti és a kormányzati elit nem mozgott együtt az elitváltás tekintetében. Közvetlenül a rendszerváltás idején, az első két kormányzati ciklusban a kormány politikai és szakmai pozíciói két külön mintát mutattak: politikai vezetők körében szinte teljes elitváltásról beszélhetünk, a szakmai vezetői posztokra azonban nagy számban kerültek olyanok kinevezésre, akik 1990 előtt valamely nómenklatúra listán szereplő pozíciót töltöttek be. Ebben a szférában tehát a parlamenti elitre és a kormányzati politikai posztokra jellemző elitváltás nem ment végbe. Az első kormányzati ciklus elitváltási és elitcirkulációs stratégiái azonban nem állandósultak, kormányonként változó összetételben kerültek be egykor nómenklatúra pozíciót betöltők később az egyes kormányokba. Tendenciaszerűen az rajzolódott ki, hogy a jobboldali

¹¹⁶ Bár volt nem tárgya a dolgozatnak a második Orbán-kormány részletes elemzése, ennek személyi összetétele is megerősíti a fenti tézist. A miniszteri és az államtitkári karban is nagy számban nyertek el kinevezést olyanok, akik már az előző Orbán-kormányban is betöltöttek hasonló funkciót. (Bővebben ld: Gallai-Molnár [2012])

kormányokban kevesebb egykori nomenklatura tag nyert el kinevezést, és jellemzően ők sem magas szintű pártpozíciókat töltöttek be korábban.

A baloldali kormányok esetében az egykori nomenklatura tagok aránya magasabb, bár nem homogén a kép. Bár a számokat tekintve a Horn-kormányba nyert el kinevezést a legtöbb pártállami pozícióval rendelkező kormányzati tisztségviselő, az ő rekrutációs bázisuk mégis lényegesen szórta mint a későbbi szocialista kormányoké. Az egykori pártvezetők a Horn-kormányba még kisebb arányban kerülhettek be mint 2002 után. Ennek a váltakozásnak egyrészt politikai okai voltak: az 1994-ben miniszterelnökké választott Horn Gyula számára a rendszerváltás utáni második parlamenti ciklusban, koalícióban az SZDSZ-szel nem volt nagy mozgástere ebben a tekintetben, ha el akarta kerülni a visszarendeződés látszatát. Így jellemzően inkább végrehajtó szintekről érkezők kerültek kinevezésre a rendszerváltás utáni kormány pozícióba a korábbi nomenklatura köréből. A 2002 utáni periódusban azonban, bár csökkenő tendenciát mutat a volt pártállami elittagok kinevezése, nagyobb számban megjelentek viszont az egykori MSZMP és KISZ vezetők is a kormányokban. Ekkor a társadalomban már kevésbé volt kiélezett az ehhez kapcsolódó politikai diskurzus. Húsz éves időtávban vizsgálva a pártállami múlt kérdését úgy tűnik az egykori nomenklatura tagok jelenléte a kormányzatban nem vált destabilizáló tényezővé. Bár voltak kilengések, a legkritikusabb pont, Medgyessy Péter ügynökmúltjának feltárása sem okozott akkora zavart a rendszerben, amely rögtön kormányválságot idézett volna elő. Az ebből fakadó konfliktushelyzetet a koalíció pártjai maguk között feloldották, az ellenzék pedig nem volt elég erős ahhoz, hogy ezt az érvet kellően erős társadalmi támogatottsággal a háta mögött ki tudja használni, és az éppen csak megalakult kormány lemondását kikényszerítse. Ez a momentum jelzi, hogy a 2000-es évek elejére a politikai kultúránk részévé vált a tolerancia a pártállam egykori prominenseivel kapcsolatban, és ezt még a nagyobb horderejű morális tartalmú ügyek sem tudták felülírni.

A kormányzati elit nomenklatura múltja vonatkozó adatai kettős képet mutattak: egyrészt a politikai vezetők szintjén a kezdeti elitváltás jellemzően a baloldali kormányok esetében egy kései elitreprodukciós folyamatba ment át. Teljes elitváltást a jobboldali kormányokban sem sikerült végrehajtani, de a régi elittagok aránya az új kormányzati elitben lényegesen kisebb, mint a baloldali kormányok

esetében, és ők is jellemzően a szakmai vezetői posztokra kerültek kinevezésre. Rekrutációs bázisukat leginkább a politikán kívül eső igazgatási és egyéb szférák alkották.

A kormányzati elittagok szakmai életút vizsgálata a kormányok kinevezési gyakorlatában megfigyelhető politikus és szakértő kinevezési gyakorlat hátterét kutatta, magyarázatot keresve a nem politikai pályát befutott miniszterek és politikai államtitkárok kormányzati szerepére. Az első két kormányzati periódust kivéve, amelyben a politikai tapasztalat a rendszerváltást megelőző politikai pálya híján nem lehetett releváns, megjelentek a kormányokban a professzionális politikusok mellett szakértő (non-political, expert) miniszterek, államtitkárok. Felvetődik a kérdés, hogy a politikai küzdőtérbe, az egyik legfontosabb döntéshozatali centrumba miért lépnek be nem politikusok, mi a szerepük a kormányzatban, mi az a hozzáadott érték, amely jelenlétüket igazolja a kormányzati tisztségviselők között a politikai pozíciókban. A nem politikus szakemberek terepe a kormányban egyértelműen a miniszteri poszt. A politikai államtitkárok kormányoktól függetlenül politikailag beágyazott, professzionális politikai pályát befutott személyek voltak. Kormányonként csak néhány kivétel akadt, leginkább 1998-tól kezdődően, amikortól a törvény lehetővé tette, hogy a minisztériumokba egynél több politikai államtitkár is kinevezésre kerülhessen meghatározott feladatra.

A miniszterek között szintén 1998-tól kezdődően a politikai rendszer prezidencializálódásával (Körösenyi [2001]) párhuzamosan jelentek meg növekvő számban a nem politikus miniszterek, bár az egyes kormányokat el soha nem uralták, még a szakértői kormány címkét legtöbbször megkapó Bajnai-kormányban sem. A szakminiszterek tehát nem a kormányok politikai karakterét formálják át, hanem azok szakmai profilját erősítik. A szakminiszterek legjelentősebb számban ugyanis a gazdaságszervezés szempontjából legfontosabb minisztériumok élére, a gazdasági-, és pénzügyi tárcákhoz nyertek el kinevezést kormányoktól függetlenül. Az egy-egy kormány által megvalósítani kívánt gazdasági programok kivitelezésén túl azonban a szakértő miniszterek egyben növelik az őket pozícióba helyező miniszterelnökök kormányon belüli mozgásterét. Az elismert szakember által kidolgozott, szakmai érvekkel alátámasztott programok nagyobb győzelmi eséllyel ütköztethetők a politikai érdekek mentén szerveződő csoportokkal szemben. Ami azonban a

miniszterelnöknek előny, az egy bizonyos ponton a szakminiszter számára lehet hátrány is: a nem politikus minisztereknek csak addig van mozgásterük a kormányban, amíg azt a miniszterelnök és/vagy a kormány és a szélesebb értelemben vett politikai érdekek is így kívánják meg. A szakértő miniszternek nincs politikai háttérbázisa, nem áll mögötte a párt, a frakció, és cselekedeteit nem az újraválasztás, hatalmon lenni, vagy nem lenni logikája működteti. Ez indokolja azt a tendenciát, hogy a szakminiszterek jellemzően nem töltik ki a kormányzati ciklusokat, és távozásuk után politikus miniszterek kerülnek a helyükre (vö. Ilonszki-Ványi [2011]).

A szakmaiság kérdését veti fel egy másik megközelítésben a közigazgatási államtitkári kar átpolitizáltságának kérdésköre. A rendszerváltáskor megvalósítani kívánt elvek ellenére, amelyek később az államtitkárok jogállását szabályozó törvényekbe is bekerültek, a gyakorlatban nem valósult meg a szakmai vezetők folytonosságának biztosítása. Gyakorlatilag 1994 után minden új kormány lecserélte a legfelső szakmai vezetői szintet is. Ennyiben kétségtől átpolitizáltnak tekinthető a közigazgatási államtitkárok szintje. Felmerül azonban a kérdés, hogy a kormányváltásokhoz kötődő hivatalnokcsere jelenti-e egyben a vezetők tényleges politikai alapú kinevezését is. Az elittagok rekrutációs bázisának vizsgálata azt mutatta, hogy a változó összetételű közigazgatási államtitkári kar kiválasztódási terepe döntő részben a közhivatali szféra, és az előzetes karrierjük elemzése is azt bizonyította, hogy többségük releváns közhivatali, döntően minisztériumi tapasztalattal töltötte be a közigazgatási vezetői posztot.

A kormányzati karrierút vizsgálatnak szerves részét képezte az elittagok posztkarrier állomásainak feltérképezése, annak meghatározása, hová, mely társadalmi szférába tartanak a kormányzati tisztségviselők a hivatali munkájuk befejeztével. A két időtávban felvett adatok különböző következtetésekhez vezettek. A kormányzati pozícióból közvetlenül kilépve többen a politika irányába mozdultak el. A belépő és a közvetlenül kilépő pozíciókat összevetve az látszik a politikai, de még néhány szakmai vezetői pozíció tekintetében is, hogy a kormányzati munka után a politikai szféra egy releváns karrierútként jelenik meg. Nyilvánvalóan a közigazgatási államtitkárok esetében ez inkább kivétel, számukra a továbblépés lehetőségét inkább a közhivatali pálya és a gazdasági szféra adta. Az elsődleges

kilépő pozíciók vizsgálata tehát azt mutatta, hogy rövidtávon a politikai jellegű kormányzati pozíció erősítette az azt betöltők politikai beágyazottságát, sokszor még olyanok esetében is, akik eredetileg nem közvetlenül a politika világából érkeztek a kormányba.

A rendszerváltás óta eltelt több mint két évtized lehetővé tette a kormányzati elittagok hosszabb távú karrierkövetését. Ez a vizsgálat tovább finomította a kormányzati karrierről alkotott eddigi képet, ugyanis megmutatta, hogy a politikai szféra szívóhatása több esetben ideiglenes, illetve többek oda-vissza mozognak a politika és az egyéb társadalmi szférák között. Az egyes kormányokban közel egyenlő azoknak az aránya, akik hosszú távon is megmaradnak a politikában, azoknak a számával, akik eredetileg is politikai pozícióból kerültek kormányzati pozícióba. A hosszú távú karrier elemzés során nyert adatok tehát megerősítik ennek az elitszegmensnek a politikai beágyazottságát, és ezáltal sajátos, szociológiailag, politikailag elkülöníthető csoport jellegét. Az adatok egyértelműen bizonyítják, hogy kormányzat politikai szegmensében a potenciális politikai pálya, akár kisebb-nagyobb kitérőkkel vonzó lehetőség.

A szakmai vezetők a hosszú távú karrierutak tekintetében is eltérnek a politikai vezetőktől. Az adatok alapján a pályafutásuk meglehetősen szórt képet mutat, bár számszerűen többen a közhivatali pályán maradtak, az egyéb, leginkább a gazdasági szféra is nyitott volt számukra. A pályaképek ciklikussága tekintetében azonban mutatnak hasonlóságot a politikai pozíciókat betöltőkkel, időnként vissza-visszatértek a közhivatali pályára.

Végül adódik a kérdés, hogy beszélhetünk-e magyar kormányzati karrier mintázatról? A bemutatott adatok alapján úgy gondolom igen, az elmúlt húsz év tapasztalatai alapján vannak már bizonyos jellemzők, amelyek alapján leírható a magyar kormányzati karrierút, benne a két csoport, a politikai és szakmai vezetőkre jellemző néhány eltérő sajátossággal. A kormányzati pozíciót betöltők száma és a kormányok és a kormányzati pozíciók közötti mozgásaik alapján kirajzolódni látszik egy sajátos politikai, kormányzati elitcsoport, amelynek tagjai nagyarányú állandósággal töltötték be az elmúlt két évtizedben a kormányzati posztokat. Az első vonal, a miniszterek fluktuációja nagyobb volumenű, és ez a szegmens kevésbé homogén a nem politikus miniszterek kormányba kerülésének következtében, a

szakértők aránya azonban nem olyan jelentős, hogy az megváltoztatná az egyes kormányok politikai jellegét.

A politikai pozíciók közül a legstabilabbnak a politikai államtitkári poszt tekinthető, mind politikai beágyazottságát, mind az azt betöltők hivatalban töltött idejét tekintve. Érdekes azonban megjegyezni, hogy a politikai államtitkári pozíció stabilitása a magyar politika rendszerben nem predesztinálja betöltőit egy későbbi miniszteri posztra. Az adatok inkább azt mutatják, hogy akár kormányokon átívelően is ugyanazok a személyek töltik be az államtitkári pozíciókat, azaz a magyar politikai államtitkári poszt, az angol „junior minister” státusztól eltérően nem tekinthető a miniszteri pozíció előszobájának.

A szakmai vezetők kapcsán szintén kirajzolódik egy sajátos, a pozíció jellegéhez illeszkedő karrierút: döntően az igazgatási szférából, ennek megfelelő szakmai tapasztalatokkal nyerték el a tisztséget az elittagok. A magyar politikai rendszerben kialakult gyakorlat részeként pozíciójukat ugyan kormányokon átívelően csak kis számban tartották meg, de a bal, vagy jobboldali kormányokhoz kapcsolódva többen visszatértek közigazgatási pozíciójukhoz, akár a magánszférából is.

IRODALOM

1. ABERBACH, JOEL D. – PUTNAM, ROBERT D. – ROCKMAN, BERT A. [1981]: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, London.
2. ÁGH ATTILA [1994]: A kelet közép-európai országok politikai rendszerei: azonosságok és különbségek. *Info-Társadalomtudomány* . No 29. 21-29.
3. B. KELEMEN IDA [2008]: Cherchez la femme! In ILONSZKI, GABRIELLA (szerk.) [2008]: *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II*. Új Mandátum Kiadó, Budapest. 67-94.
4. BÄCK, HANNA-DEBUS, MARC-DUMONT, PATRICK [2011]: Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies. In *European Journal of Political Research*, 4. 441-478.
5. BERMEO, NANCY [2003]: Ministerial Elites in Southern Europe: Continuities, Changes and Comparisons. In TAVARES DE ALMEIDA, PEDRO - BERMEO, NANCY - COSTA PINTO, ANTONIO [2003]: *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. Frank Cass, London-Portland. 205-227.
6. BLONDEL, JEAN [1985]: *Government Ministers in the contemporary world*. Sage, London.
7. BLONDEL, JEAN [1991]: Cabinet Government and Cabinet Ministers. In BLONDEL, JEAN and THIÉBAULT, JEAN-LOUIS (Ed.) [1991] *The Profession of the Government Minister in Western Europe*. Macmillan, London. 5-18.
8. BLONDEL, JEAN-MÜLLER-ROMMEL, FERDINAND [1997]: *Cabinets in Western Europe*. Palgrave Macmillan, London.
9. BLONDEL, JEAN-MÜLLER-ROMMEL, FERDINAND [2001]: *Cabinets in Eastern Europe*. Palgrave Macmillan, London.
10. BOZÓKI ANDRÁS [2003]: Az elitváltás elméleti értelmezései. Kelet-közép-európai megközelítések. *Politikatudományi Szemle*, 3. 5-40.

11. BÖLÖNY JÓZSEF–HUBAI LÁSZLÓ (szerk) [2004]: Magyarország kormányai 1848-2004. Akadémiai Kiadó, Budapest.
12. CIEGER ANDRÁS [1999]: Kormány a mérlegen - a múlt században. A kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875). *Századvég*, 14. 79-107.
13. CSANÁDI MÁRIA [1995]: *Honnan tovább? A pártállam és az átalakulás*. T-Twins Kiadó, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
14. DEBRECZENI JÓZSEF [1998]: *A miniszterelnök: Antall József és a rendszerváltozás*. Osiris, Budapest.
15. DEBRECZENI JÓZSEF [2003]: *Orbán Viktor*. Osiris, Budapest.
16. DEBRECZENI JÓZSEF [2006]: *Az új miniszterelnök*. Osiris, Budapest.
17. DEBRECZENI JÓZSEF [2009]: *Arcmás*. Noran Libran Kiadó, Budapest.
18. DOGAN, MATTEI (Ed.) [1989]: *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*. Westview Press, Boulder, San Francisco, London.
19. DOGAN, MATTEI [1989]: Introduction: Selecting cabinet ministers. In DOGAN, MATTEI (Ed.) [1989]: *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*. Westview Press, Boulder, San Francisco, London. 1-18.
20. DOWDING, KEITH – DUMONT, PATRICK [2009]: Structural and strategic factors the hiring and firing of ministers. In DOWDING, KEITH and DUMONT, PATRICK (Ed.) [2009] *The Selection of Ministers in Europe, Hiring and Firing*. Routledge, London and New York, 1-20.
21. DR. KOVÁCS MÓNICA [én]: *Az első Orbán-kormány tisztségviselői almanachja*. Nyomdai példány. Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó. Budapest.
22. EYAL, GIL-SZELÉNYI, IVÁN-TOWNSLEY, ELEANOR [1998]: *Making Capitalism Without Capitalists*. Verso, London-New York.
23. FEHÉR ZOLTÁN [2003]: A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990-2003. *Politikatudományi Szemle*, 1. szám, 105-154.
24. FETTELSCHOSS, KATJA – NIKOLÉNYI, CSABA [2009]: Learning to rule. Ministerial careers in post-communist democracies. In DOWDING,

- KEITH and DUMONT, PATRICK (Ed.) [2009] *The Selection of Ministers in Europe, Hiring and Firing*. Routledge, London and New York, 204-227.
25. FISCHER, JÖRN - DOWDING, KEITH - DUMONT, PATRICK [2012]: The duration and durability of cabinet ministers. *International Political Science Review*. 33(5) 505-519.
26. GALLAI SÁNDOR – MOLNÁR BALÁZS [2012]: Átalakítás alatt zavartalanul? A második Orbán-kormány szerkezete. In BODA ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (szerk): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012. 184-213.
27. GALLAI SÁNDOR-LÁNCZI TAMÁS [2006]: Személyre szabott kormányzás. A második Gyurcsány-kormány anatómiája. In KARÁCSONY, GERGELY (szerk.) [2006]: *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, Budapest, 293-334.
28. GAZSÓ FERENC [1993]: Elitváltás Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 5. 16-26.
29. GAZSÓ FERENC [1996]: Volt egyszer egy állampárt. *Társadalmi Szemle*, 11. 3-13.
30. GAZSÓ FERENC [1997]: Nómenklatúra és törésvonalak. *Társadalmi Szemle*, 6. 54-63.
31. GUTTSMAN WILHELM L., [1960]: Social Stratification and Political Elite. *British Journal of Sociology*, 11, 137-150.
32. GWIAZDA, ANNA [2008]: Party Patronage in Poland. The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared. *East European Politics and Societies*, Vol. 22. No. 4. November, 802-827.
33. HANKISS ELEMÉR [1989]: *Kelet-európai alternatívák*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest.
34. HARCSA ISTVÁN [1993]: A közelmúlt hatalmi elitjének főbb csoportjai. *Statisztikai Szemle*, 2. 101-117.
35. HIGLEY, JOHN-GUNTHER, RICHARD [1992]: *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

36. HIGLEY, JOHN-PAKULSKI, AND JAN WESOŁOWSKI, WŁODZIMIERZ (ed.) [1998]: *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*. Macmillan Press Ltd. London.
37. HUSZÁR TIBOR [2005]: A Kádár-rendszer intézményesített káderpolitikája és az erőszakszervezetek (1957-1989). In KISS, LÁSZLÓ (szerk.) [2005] *Nómenklatúra Magyarországon (1957-1989)*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest. 5-90.
38. HUSZÁR TIBOR [2007]: *Az elitől a nómenklatúráig. Az intézményesített káderpolitika kialakulása Magyarországon (1945-1989)*. Corvina Kiadó, Budapest.
39. ILONSZKI GABRIELLA – VÁRNAGY RÉKA [2007]: Vegyes választási rendszer és női képviselet. *Politikatudományi Szemle*, 1. 93-109.
40. ILONSZKI GABRIELLA (szerk.) [2005]: *Képviselők Magyarországon I. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.*
41. ILONSZKI GABRIELLA (szerk.) [2008]: *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II. Új Mandátum Kiadó, Budapest.*
42. ILONSZKI GABRIELLA (szerk.) [2011]: *Szakértők és pártemberek. Kormányzati elit Magyarországon 1848-2010*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
43. ILONSZKI GABRIELLA [2003]: Számít-e az elit folytonossága? *Politikatudományi Szemle*, 4. 109-124.
44. ILONSZKI GABRIELLA [2006]: Konszolidáció vagy bezárkózás? A 2006-ban megválasztott parlamenti képviselők jellemzői. In KARÁCSONY GERGELY (szerk.) [2006]: *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, Budapest, 229-254.
45. ILONSZKI GABRIELLA [2009]: *Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és a 20. században*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
46. ILONSZKI GABRIELLA -KURTÁN SÁNDOR [1999]: A magyar parlamenti elitek: demokratizálás és elitválás. *Politikatudományi Szemle*, 4. 49-80.

47. ILONSZKI GABRIELLA -VÁNYI ÉVA [2011]: Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon 1990–2010. *Politikatudományi Szemle*, 3. 7-36.
48. KAJDI JÓZSEF, DR.-MARINOVICH ENDRE, DR. - MÜLLER GYÖRGY DR. (szerk.) [1994]: *Az Antall-és Boross-kormány tisztségviselői almanachja. 1990. május 23-1994. június*. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest.
49. KISS ELEMÉR, DR.-TÓTH, ANDRÁS - MÜLLER GYÖRGY, DR. - LÓRÁNT ZOLTÁN, DR. (szerk.), [1998]: *A Horn-kormány tisztségviselői almanachja. 1994. július 15.-1998. június*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest.
50. KISS LÁSZLÓ (szerk.) [2005]: *Nómenklatúra Magyarországon (1957-1989)*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest.
51. KODELA LÁSZLÓ [2003]: Kormányváltás: személyi változások a központi közigazgatásban. In SÁNDOR PÉTER–VASS LÁSZLÓ (szerk.) [2003] *Magyarország politikai évkönyve 2002-ről*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
52. KOLOSI TAMÁS [2000]: *A terhes babapiskóta. A rendszerváltás társadalomszerkezete*. Osiris, Budapest.
53. KOLOSI, TAMÁS –SÁGI MATILD [1997]: Rendszerváltás-elitváltás. *Századvég*. 1997, 5. 3-21.
54. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS [1996]: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 4. 35–62.
55. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS [1996]: Nómenklatúra és vallás. Törésvonalak és pártrendszer Magyarországon. *Századvég. Új Folyam*, 1. 67-94.
56. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS [1997]: Nómenklatúra és törésvonal. *Társadalmi Szemle*, 2. 63-75.
57. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS [1998]: A kormányzati rendszer 10 éve (1989-1998). Változások a hatalom rendszerében. . In KURTÁN SÁNDOR - SÁNDOR PÉTER - VASS LÁSZLÓ (szerk.) [1998] *Magyarország Évtizedkönyve*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.

58. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS [2001]: Parlamentáris vagy "elnöki" kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. *Századvég*, Új folyam, 20. 3-38.
59. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS [2006]: Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanosság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990-2005. *Politikatudományi Szemle*, 1. 29-67.
60. KURTÁN SÁNDOR [2004]: Elitkontinuitás a magyar parlamentben 1990 után. Kézirat.
61. LASSWELL, HAROLD, D - LERNER, DANIEL [1965]: *World Revolutionary Elites*. The M.I.T. Press, Cambridge, Massachusetts.
62. LAURENTIU, STEFAN [2009]: Pathways to Cabinet: Selecting Ministers in Post-Communist Romania. *SFB580 Heft 032*, Friedrich-Schiller-Universität, Jena.
63. LAVER, MICHAEL – SHEPSLE, KENNETH A. [1994]: Cabinet Ministers and Parliamentary Government. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press, New York.
64. LENGYEL GYÖRGY [2003]: A magyar gazdasági elit cirkulációja a kilencvenes években: lassulás és bezáródás. *Politikatudományi Szemle*, 4. 125-141.
65. LŐRINCZ LAJOS [1997]: A független és semleges közszolgálat lehetősége Magyarországon: eredmények, hiányosságok, perspektívák. *Társadalomkutatás*, 1-2. 45-56.
66. LŐRINCZ LAJOS [2000a]: Kiválasztás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 6. 321-337.
67. LŐRINCZ LAJOS [2000b]: Kiválasztás a közigazgatásban II.. *Magyar Közigazgatás*, 8. 449-456.
68. MEYER-SAHLING, JAN-HINRIK – MORGAN-COLLINS, MONA [2012]: *The Tenure of Ministers in Post-Communist Democracies: The Impact of Professional Skills and Political Experience After a Change of Political Regime*. Paper prepared for the Annual Conference of the British Political Science Association, Belfast, 3 – 5 April 2012.

69. MEYER-SAHLING, JAN-HINRIK [2006]: The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and the Ministerial Bureaucracy in Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22. No. 3. September, 274-297.
70. MEYER-SAHLING, JAN-HINRIK [2008]: The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary. *European Journal of Political Research*. Vol. 47. No.1, January 1-33.
71. MÜLLER GYÖRGY [1991]: A kormányzati struktúra változásai 1987-1991 között. *Magyar Közigazgatás*, 12. 1065-1082.
72. MÜLLER GYÖRGY [2008]: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest.
73. MÜLLER GYÖRGY [2010]: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben. *Közjogi Szemle*, 3. 10-17.
74. MÜLLER GYÖRGY [2011a]: Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról. *Közjogi Szemle*, 2. 28-32.
75. MÜLLER GYÖRGY [2011b]: *Magyar kormányzati viszonyok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
76. MÜLLER, WOLFGANG C. – STROM, KAARE [2000]: Coalition Governance in Western Europe. in: MÜLLER, WOLFGANG C. – STROM, KAARE (eds) [2000]: *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press, Oxford, 1-32.
77. PESTI SÁNDOR [2000]: A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/18/pesti.htm> 2005. június 12-ei letöltés.
78. PESTI, SÁNDOR [2006]: A kormányzati reform. *Kommentár*, 5. 90-101.
79. PUTNAM, ROBERT D. [1976] *The Comparative Study of Political Elites*. Prentice-Hall New Jersey: Englewood Cliffs.
80. RACIBORSKI, JACEK [2007]: Forming government elites in a new democracy: The case of Poland. *Communist and Post-Communist Studies*, 1. 17-40.

81. RÁKOSI FERENC - SÁNDOR PÉTER [2006]: Egy politikai kormány szerkezeti terve. In KARÁCSONY GERGELY (szerk.) [2006]: *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, Budapest, 335-380.
82. RHODES, R. A. W. [1997]: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham-Philadelphia.
83. RIGBY, T. H [1988]: Staffing USSR incorporated: The Origins of the Nomenklatura System. *Soviet Studies*, vol. XL, no. 4. October, 523-537.
84. SÁRI JÁNOS [1999]: A miniszteri és az államtitkári felelősség. Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami kimaradt belőle. *Jogtudományi Közlöny*, 7-8. 304-313.
85. SÁRI JÁNOS [2005]: A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben („pártunk és kormányunk”-tól az Unióig). *Magyar Közigazgatás*, 6. 321-341.
86. SÁRKÖZY TAMÁS [1996]: Kormányzás a „politika” és a „szakma” ütközéspontjában. In KURTÁN SÁNDOR - SÁNDOR PÉTER - VASS LÁSZLÓ (szerk.) [1996] *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
87. SÁRKÖZY TAMÁS [1999]: Az Orbán-kormány szervezeti felépítése (A politikai racionalitás kormányzati struktúrája?). In KURTÁN SÁNDOR - SÁNDOR PÉTER - VASS LÁSZLÓ (szerk.) [1999] *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
88. SÁRKÖZY TAMÁS [2002]: A kormányzati intézményrendszer és a politikai stratégia. (Az Orbán-kormány négy éve: egy dél-európai típusú perszonális és populáris marketing-kormány kiépítésének kísérlete). In SÁNDOR PÉTER–VASS LÁSZLÓ (szerk.) [2002] *Magyarország politikai évkönyve 2001-ről*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.

89. SÁRKÖZY TAMÁS [2005]: A kormányzás átalakítása. In SÁNDOR PÉTER–VASS LÁSZLÓ (szerk.) [2005] *Magyarország politikai évkönyve 2004-ről*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
90. SÁRKÖZY TAMÁS [2006]: MSZP-SZDSZ kormányzás 2002-2006 – a kormányzati technológia oldaláról. In SÁNDOR PÉTER–VASS LÁSZLÓ (szerk.) [2006] *Magyarország politikai évkönyve 2005-ről*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
91. SÁRKÖZY TAMÁS [2007]: A kormányzati szervezetrendszer átalakítása. In SÁNDOR PÉTER–VASS LÁSZLÓ (szerk.) [2007] *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest. 153-174.
92. SÁRKÖZY TAMÁS [2009]: A kormányzati szervezet modernizációjának eredményei és balsikerei (2006-2008). In SÁNDOR PÉTER–VASS LÁSZLÓ (szerk.) [2009] *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
93. SÁRKÖZY TAMÁS [2012]: *Magyarország kormányzása 1978-2012*. Park Kiadó, Budapest.
94. SEARING, DONALD D. [1989]: Junior ministers and ministerial carriers in Britain. In DOGAN, MATTEI (ed.) [1989]: *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*. Westview Press, Boulder, San Francisco, London. 141-168.
95. STUMPF ISTVÁN [1999]: Kormányzástváltás 1998-ban. In KURTÁN SÁNDOR - SÁNDOR PÉTER - VASS LÁSZLÓ (szerk.) [1999] *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
96. SZAKADÁT ISTVÁN [1992]: Káderfo(r)gó. A hatásköri listák elemzése. *Társadalmi Szemle*, 8-9. 97-120.
97. SZALAI ERZSÉBET [1994]: *Útelágazás. Hatalom és értelmiség az államszocializmus után*. Budapest-Szombathely.
98. SZELENYI IVÁN [1994]: Az elit cirkulációja vagy újratermelődése Közép-Kelet-Európában? *Info Társadalomtudomány*, 29. 31-41.

99. SZELENYI, IVÁN –SZELENYI, SZONJA [1995]: Circulation or Reproduction of the Elites during the Post-Communist Transformation of Eastern Europe. *Theory and Society*. Vol24. No 5. 615-638.
100. SZENTE ZOLTÁN [1999]: Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon. 1990-1998. *Századvég* 13. 3-51.
101. SZILVÁSY GYÖRGY [1994]: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve. In KURTÁN SÁNDOR - SÁNDOR PÉTER - VASS LÁSZLÓ (szerk.) [1994] *Magyarország politikai évkönyve 1993-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
102. SZILVÁSY GYÖRGY [1998]: A közigazgatás szakmai vezetése, 1988–1998. In KURTÁN SÁNDOR - SÁNDOR PÉTER - VASS LÁSZLÓ (szerk.) [1998] *Magyarország Évtizedkönyve*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
103. SZILVÁSY GYÖRGY [2007]: A kormányzás és a közigazgatás megújításának első éve. In SÁNDOR PÉTER–VASS LÁSZLÓ (szerk.) [2007] *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest. 175-213.
104. SZÖNYI SZILÁRD [2004]: *Pokorni Zoltán*. Dialóg Campus, Budapest, Pécs.
105. SZTÁRAYNÉ KÉZDY ÉVA [2005]: Az 1963 és 1989 közötti káderekinevezések elemzése. In Kiss László (szerk.): *Nómenklátúra Magyarországon (1957-1989)*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest. 151-198.
106. T. VARGA, GYÖRGY-SZAKADÁT, ISTVÁN [1992]: Íme, a nómenklatúrák! Az MDP és a volt MSZMP hatásköri listái. *Társadalmi Szemle*, 3. 73-95.
107. TAVARES DE ALMEIDA, PEDRO - BERMEJO, NANCY - COSTA PINTO, ANTONIO [2003]: *Who Governs Southern Europe?: Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. Frank Cass, London-Portland.

108. UGHY TIVADAR (szerk) [2006]: *A Medgyessy-kormány és a Gyurcsány-kormány tisztségviselői almanachja*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest.
109. VÁNYI ÉVA [2007]: *A rendszerváltás utáni kormányzati elit változásának vizsgálata 1990-2006*. Kézirat.
110. VÁNYI ÉVA [2011a]: Szakma és politika. Politikai vezetők a kormányzatban 1990-2006. In ILONSZKI, GABRIELLA (szerk.) [2011]: *Szakértők és pártemberek. Kormányzati elit Magyarországon 1848-2010*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 186-224.
111. VÁNYI ÉVA [2011b]: A kormánytagok és államtitkárok változó jogállása, 1990-2010. Jog és politika határán. In *Pro Publico Bono* Támop Speciál, 2011/1. 7-92.
112. VÁNYI ÉVA [2013]: Elitcsere és kései elitreprodukció. Kormányzati szereplők 1990-2010. *Politikatudományi Szemle*, 1. Megjelenés alatt.
113. VERZICHELLI, LUCA – COTTA, MAURIZIO [2012]: *Technicians, technical government and non-partisan ministers. The Italian experience*. Paper presented at XXIIth IPSA Congress. Madrid, 8-12. July 2012.
114. VERZICHELLI, LUCA [2010]: *New political careers in Europe? An exploration of the effects of personalisation on ministerial recruitment and circulation*. Paper presented at PSA Conference Edinburgh, 29 March- 1 April 2010.
115. VOSLENSKY, MICHAEL S. [1980]: *Nomenklatura. Die herrschende Klasse der Sowjetunion*. Verlag Fritz Molden. Wien-München-Zürich-Innsbruck.
116. WEBER, MAX [1989]: *A politika mint hivatás*. Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Medvetánc Füzetek, Budapest.
117. WIENER, GYÖRGY [én]: Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988-1994). <http://www.freeweb.hu/eszmelet/36/wiener36.html> 2010. március 15-ei letöltés.
118. WOLDENDORP, JAAP - KEMAN, HANS - BUDGE, IAN [2000]: *Party Government in 48 Democracies (1945-1998): Composition, Duration, Personnel*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London.

119. ZAPF, WOLFGANG [1965]: *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen*. R. Piper & Co. Verlag München.

DOKUMENTUMOK, CIKKEK

- A Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között létrejött koalíciós megállapodás. [1995] In KURTÁN, SÁNDOR, SÁNDOR PÉTER, VASS LÁSZLÓ (szerk.) [1995] *Magyarország politikai évkönyve 1994-ről*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
- Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között. [2003] In KURTÁN, SÁNDOR, SÁNDOR PÉTER, VASS LÁSZLÓ (szerk.) [2003] *Magyarország politikai évkönyve 2003-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
- Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között. [2004]
http://gss.mssgov.ionlab.net/gss/alpha?do=2&st=1&pg=10&m13_doc=97&m11_act=6&m11_act=5 2010. július 8-ai letöltés.
- Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között. [2006] www.miniszterelnok.hu 2009. december 12-ei letöltés.
- Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között. [2006] www.miniszterelnok.hu 2009. december 12-ei letöltés.
- Megállapodás a Fidesz-Magyar Polgári Párt és a Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt közös kormányzásáról és együttműködéséről. [1999] In KURTÁN, SÁNDOR, SÁNDOR PÉTER, VASS LÁSZLÓ (szerk.) [1999] *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
- Megállapodás a Fidesz-Magyar Polgári Párt és a Magyar Demokrata Fórum közös kormányzásáról és együttműködéséről. [1999] In KURTÁN, SÁNDOR, SÁNDOR PÉTER, VASS LÁSZLÓ (szerk.) [1999] *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. DVD változat. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.

Cikkek

„Horváth Ágnes menesztése a reform érdekében hozott áldozat”.

http://www.hirszerto.hu/cikk.horvath_agnes_menesztese_a_reform_erdekeben_hozott_aldozat.61569.html 2010. augusztus 30-ai letöltés.

ÁGH, ATTILA [2000]: Lopakodó kormányátalakítás. *Magyar Hírlap*, július 15. 7.

BABUS, ENDRE [2000]: Kell több csapat? *HVG*, január 29. 85.

BABUS, ENDRE [2001]: Kormánylapát. *HVG*, január 13. 75.

BABUS, ENDRE [2002]: Párhuzamos történetek. *HVG*, június 8. 8-11.

BOD, PÉTER ÁKOS [2002]: "Amerikanizálódik" a politika. *Magyar Hírlap*, július 22. 14.

Diploma nélkül lehet miniszter Németh Lászlóné. *Index*, 2011. december 21.

http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/12/21/dilpoma_nelkul_lehet_miniszter_nemeth_laszloné/ 2012. december 21-ei letöltés.

GYURCSÁNY, FERENC [2008]: Megegyezés. <http://www.nol.hu/archivum/archiv-504733> 2010. augusztus 30-ai letöltés.

http://gss.mssgov.ionlab.net/gss/alpha?do=2&st=1&pg=10&m13_doc=97&m11_act=6&m11_act=5 2010. július 8-ai letöltés.

Kiss Péter tárca nélküli miniszter lesz a Bajnai-kormányában.

<http://www.origo.hu/itthon/20090411-kiss-peter-tarca-nelkuli-miniszter-lesz-a-bajnaikormanyban.html> 2010. augusztus 24-ei letöltés.

Kormányátalakítás: Draskovics és Szilvásy is miniszter lesz.

http://hvg.hu/itthon/20070615_gyurcsany_draskovics_szilvasy_kormany 2007. június 15. 2010. augusztus 24-ei letöltés.

Lázár bevette a Miniszterelnökséget.

http://hvg.hu/itthon/20120719_lazar_miniszterelnokseg_2012. december 8-ai letöltés.

LÖFFLER, TIBOR [2002]: Szocialista eső a politikai sivatagban. *Magyar Nemzet*, július 2. 6.

Nincs egyetemi diplomája a titokminiszternek. *Népszabadság*, 2009. szeptember 19.

http://www.nol.hu/belfold/nincs_diplomaja_a_titokminiszternek_2011, május 10-ei letöltés.

Réthelyi Miklós még most sem tudja, hová tűnt 30 ezer jelentkező. *Népszabadság*, 2012. május 20. http://nol.hu/belfold/ezert_nem_lazadtam 2012. május 24-ei letöltés.

Törvényjavaslatok

T/65-ös számú törvényjavaslat a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény módosításáról, 2002.

<http://www.parlament.hu/irom37/0065/0065.htm> 2012. január 2-ai letöltés.

T/60-as számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, 2006. <http://www.parlament.hu/irom38/00060/00060.pdf> 2010. július 29-ei letöltés.

T/61-es számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Minisztériumainak felsorolásáról, 2006. <http://www.parlament.hu/irom38/00061/00061.pdf> 2010. augusztus 8-ai letöltés.

T/62-es számú törvényjavaslat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 2006. <http://www.parlament.hu/irom38/00062/00062.pdf> 2010. július 29-ei letöltés.

T/17-es számú törvényjavaslat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 2010. <http://www.parlament.hu/irom39/00017/00017.pdf> 2010. július 29-ei letöltés.

Jogszabályok

Törvények

1949. évi LI. törvény az állam-és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8707> 2010. július 15-ei letöltés.

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=94900020.TV×hift=0 2010. július 7-ei letöltés.

1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis.
<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8487> 2010. július 17-ei letöltés.

1973. évi III. törvény a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8496> 2010. július 17-ei letöltés.

1987. évi VII. törvény a minisztériumok felsorolásáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis.
<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8567> 2010. július 10-ei letöltés.

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8571> 2010. július 10-ei letöltés.

1988. évi XVI. törvény a Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1987. évi VII. törvény módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8588> 2010. július 22-ei letöltés.

1989. évi VIII. törvény az Alkotmány módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis.
<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8606> 2010. július 23-ai letöltés.

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis.
<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8629> 2010. július 23-ai letöltés.

1990. évi LXIII. törvény Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.
<http://www.complex.hu/kzldat/t9000063.htm/t9000063.htm> 2010. július 29-ei letöltés.

1990. évi LXVIII. törvény a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis.
<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8724> 2010. július 22-ei letöltés.

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis.

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8696> 2010. július 11-ei letöltés.

1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis.

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8685> 2010. július 11-ei letöltés.

1990. évi XXX. törvény A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról.

Forrás: CompLex Kiadó Kft. 1000 év törvényei internetes adatbázis.

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8686> 2010. július 22-ei letöltés.

1990. évi XXXIII. törvény az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról.

<http://www.complex.hu/kzldat/t9000033.htm/t9000033.htm> 2010. július 7-ei letöltés.

1994. évi LVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló

1990. évi XXX. törvény módosításáról.

http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=44&jny=hun 2010. július 22-ei letöltés.

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

<http://www.complex.hu/kzldat/t9500125.htm/t9500125.htm> 2010. július 13-ai letöltés.

1995. évi XXXIX. törvény az állam vagyonában lévő vállalkozói tulajdon értékesítéséről. <http://www.complex.hu/kzldat/t9500039.htm/t9500039.htm> 2010. július 15-ei letöltés.

1996. évi LXXIV. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény módosításáról.

http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=45&jny=hun 2010. július 22-ei letöltés.

1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről. <http://www.complex.hu/kzldat/t9700079.htm/t9700079.htm> 2010. július 7-ei letöltés.

1998. évi LXXXVI. törvény a miniszterek feladat-és hatáskörének változásával, valamint az Ifjúsági és Sportminisztérium létrehozásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról.

http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=47&jny=hun 2010. július 22-ei letöltés.

1998. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról.

http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=46&jny=hun 2010. július 22-ei letöltés.

2000. évi LXXXIX. törvény egyes miniszterek feladat-és hatáskörének változásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról.

http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=48&jny=hun 2010. július 22-ei letöltés.

2002. évi XI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról.

http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=49&jny=hun 2010. július 22-ei letöltés.

2002. évi XVII. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény módosításáról.

<http://www.complex.hu/kzldat/t0200017.htm/t0200017.htm> 2010. július 9-ei letöltés.

2004. évi XCV. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvény módosításáról.

http://kormanytortenet.zskf.hu/?page_id=jogsz&mszkod=180402&torvid=51&jny=hun 2010. július 22-ei letöltés.

2006. évi LIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. <http://www.complex.hu/kzldat/t0600054.htm/t0600054.htm> 2010. július 29-ei letöltés.

2006. évi LV. törvény Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról.

<http://www.complex.hu/kzldat/t0600055.htm/t0600055.htm> 2010. július 22-ei letöltés.

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

<http://www.complex.hu/kzldat/t0600057.htm/t0600057.htm> 2010. július 15-ei letöltés.

2008. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény módosításáról.

<http://www.complex.hu/kzldat/t0800020.htm/t0800020.htm> 2010. július 22-ei letöltés.

2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság Minisztériumainak felsorolásáról.

<http://www.complex.hu/kzldat/t1000042.htm/t1000042.htm> 2010. július 6-ai letöltés.

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

<http://www.kozlonykiado.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK10085.pdf> 2010. július 29-ei letöltés.

2012. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény módosításáról.

<http://www.complex.hu/kzldat/t1200042.htm/t1200042.htm> 2012. december 8-ai letöltés.

Az Alkotmány 2010. május 25-ei módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. Magyar Közlöny, 2010. 85. 19722-19723.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/mkpdf/hiteles/mk11043.pdf> 2012. június 3-ai letöltés.

Rendeletek

1059/2006. (VI. 9.) Korm. határozat a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő miniszter kinevezéséről.

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk06070.pdf> 2010. augusztus 30-ai letöltés.

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

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/index.php?menuindex=200&pageindex=kozltart&ev=2010&szam=111> 2010. július 25-ei letöltés.

4/2009 (IV.28.) ME rendelet a miniszterelnök helyettesítéséről.

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/index.php?menuindex=200&pageindex=kozltart&ev=2009&szam=59> 2010. augusztus 15-ei letöltés.

Internetes adatforrások

www.dev.parlgov.org

www.ksh.hu

www.medgyessy.hu

www.parlament.hu

www.sedepe.net

<http://www.hazaeshaladas.hu/>

<http://www.egyutt2014.hu/>