
KORMÁNYZÁS

FEHÉR ZOLTÁN

A kormányzás háttérintézményei

*A Miniszterelnöki Hivatal 1990–2003 – II. rész**

ALAPVETÉS: TÖRTÉNELMI ELŐKÉPEK ÉS ELEMZÉSI SZEMPONTOK

Miután az előző részben megvizsgáltuk a végrehajtó hatalom fejét szolgáló háttérszervezetek, a kormányzati koordinációt elősegítő hivatalok tanulmányunk szempontjából legfontosabb külföldi példáit, elérkeztünk a magyar Miniszterelnöki Hivatal (MeH) közelebbi bemutatásához.¹

A Miniszterelnöki Hivatal, amely a magyar kormányzati rendszer csúcán a kormány és a miniszterelnök munkaszerveként működik, nem új keletű struktúra a magyar közjogban. Gyökerei a XII. századba nyúlnak vissza, amikor III. Béla király létrehozta a királyság központi adminisztrációját végző *kancelláriát*. Az elkövetkező évszázadokban a magyar kultúra és politika legkiválóbb alakjai (tk. Anonymus, Vitéz János, Werbőczy) voltak a kancellária tisztségviselői. A török, majd Habsburg-uralom vérzivataros századaiban azonban ez a közjogi hagyomány is, mint oly sok más, háttérbe szorult.

A központi végrehajtó szerv melletti háttérapparátus hagyományai akkor éledtek fel újra, amikor elődeink 1848-ban az ország függetlenségéért szálltak harcba. A kancellária elnevezés

* Jelen közlés a szerző *A kormányzás háttérintézményei/A Miniszterelnöki Hivatal* című tanulmányának második részét, s benne a magyar Miniszterelnöki Hivatal kialakulásának és 1990-től napjainkig tartó fejlődésének részletes vizsgálatát, valamint az összefoglalást tartalmazza. A tanulmány első felét előző számunkban (2002/3–4.) közzöltük; abban kapott helyet az általános bevezetés és a nemzetközi összehasonlító elemzés.

ekkorra már meghaladottá vált, de Batthyány, Szemere vagy Kossuth hivatalai őrizték a közjogi hagyományt. A szabadságharc leverése után az 1867-es kiegyezés tette lehetővé, hogy ez az intézmény újra megjelenjen a kormányzati szervezetrendszer csúcsain. A kormány üléseivel összefüggő adminisztratív feladatokat, a tárcák koordinálását, a kormányzati sajtó- és propagandaügyeket ettől kezdve a *Miniszterelnökség* látta el. A királyság 1944-es végleges megszűnéséig – a forradalmak, ellenforradalmak rövid időszakaitól eltekintve – ez az intézmény szinte változatlan formában működött.

Az 1949-es népköztársasági alkotmány „az államigazgatás legfelsőbb szervévé a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsát tette” (Kormányzás... 2000: 30). A mai Miniszterelnöki Hivatal szocialista elődszervezete a *Minisztertanács titkársága* volt, amely a MeH-nél jóval kisebb szervezetként, jóval kevesebb feladatot ellátva működött. Ennek oka elsősorban a Minisztertanácsnak (kormányznak) a korábbi rendszerben betöltött szerepében keresendő, hiszen a Minisztertanács súlya – bár az alkotmány által deklaráltan az államigazgatás csúcsán ez állt – a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) általános irányító szerepéhez képest eltörpült. Valójában a mai MeH-re inkább az MSZMP Központi Bizottságának apparátusa hasonlított: ez lényegében megkettőzte a minisztériumi struktúrákat, jelentős szakértői bázissal. Mindezek ellenére a Minisztertanács titkársága több olyan feladatot végzett, ami jelenleg is a MeH hatáskörébe tartozik: „gondoskodott a kormányzati titkárságról, a Magyar Közlöny szerkesztéséről és kiadásáról, illetve a tájékoztatásról” (Kormányzás... 2000: 30).

1988-ban kezdődött az a folyamat, amely a Minisztertanács (kormány) szerepének, súlyának növekedésében, s ezzel összefüggésben hivatali-szakértői apparátusának és feladatkörének bővülésében jelentkezett. E folyamat mögött egyrészt az állt, hogy amíg a kormány vezetését Lázár Györgytől 12 év után az akkor fiatalnak és reformernek számító *Grósz Károly* veszi át 1987 nyarán, a pártvezetésben a változások lassabban következnek be (*Grósz* csak 1988 májusában lesz az MSZMP főtitkára). Másrészt pedig az egyre mélyülő gazdasági válság kezelésének súlypontja már az 1980-as évek közepétől fokozatosan a pártközponttól a Minisztertanácshoz került át, amelyben – az MSZMP vezetésével ellentétben – már *Grósz* kormányfővé választása előtt is több pragmatikus-reformista politikus kapott szerepet. A *Grósz*-kormány idején, 1988. április 1-jén nevezik át a Minisztertanács titkárságát a *Minisztertanács Hivatalává*, amely a szervezet jelentőségének növekedését jelzi (MeH évkönyv 1995: 4).

Az 1988. november 24-én miniszterelnökké választott *Németh Miklós* kormányai, de különösen az 1989 nyarától működő második *Németh*-kormány alatt tovább bővültek a kormányznak és

ezzel együtt a Minisztertanács Hivatalának szerepe és lehetőségei. Az állampárt csökkenő szerepe mellett a – számos pragmatikus-reformszocialista politikust magába foglaló – Németh-kormány átvette az állami élet irányításának, a közélet tematizálásának, a folyamatok mederben tartásának feladatát, szerepkörét.² A Németh-kormány a Minisztertanács Hivatalát adminisztrációs testületből a kormánypolitika *szakmai háttér-intézményévé* igyekezett átformálni. Felállította a Minisztertanács tanácsadó testületét, világgazdasági tanácsadó testületét, szakmai kollégiumait, valamint a deregulációs és privatizációs kormánybiztosságokat, amelyek működtetésére a kormányfő ismert, reformistának számító értelmiségieket kért fel.³ Ezen intézmények szervezeti keretét a hivatal szolgált. A kormány és a miniszterelnök munkaszervének ilyen irányú változása az 1990-es első szabad választások után folytatódott, amelynek tizenhárom éves folyamata alább kerül bemutatásra.

A jelenlegi magyar Miniszterelnöki Hivatal (MeH) számos adminisztrációs, kommunikációs és koordinációs teendőt hivatott ellátni annak érdekében, hogy a magyar kormány tevékenységének minél teljesebb összhangjához, a végrehajtó hatalom minél hatékonyabb működéséhez hozzájáruljon. Az alábbiakban arra keressük a választ, hogy mindezt hogyan, milyen struktúrában és működési elvek mentén, továbbá milyen eredményességgel tudta megvalósítani a hivatal a fiatal magyar demokrácia eddigi kormányzati ciklusai alatt.

Az egyes kormányokhoz kapcsolódó fejezetekben először a MeH intézményi fejlődését elemezzük az adott ciklus idején. Milyen struktúrában működött a MeH? Milyen szervezeti változtatások történtek a kormány megalakulását követően, illetve a ciklus közben? Kik és milyen tisztségben vezették a MeH egyes fontos részlegeit? Mekkora volt a MeH apparátusa, és ez hogyan változott? E kérdésekre válaszolunk tehát az intézményi analízis során.

A strukturális feltételek ismeretében ezután megvizsgáljuk, hogy miben ragadható meg a MeH-nek a kormányzatban betöltött szerepe s így politikai relevanciája az adott kabinet működése során. Fő kérdéseink: Hogyan segítette elő a hivatal a kormány munkájának koordinációját? Miben ragadható meg az intézmény szerepe a kormányzati döntéshozatalban? Ám ahhoz, hogy ezekre a kérdésekre válaszokat adjunk, számos kisebb kérdésre is meg kell a feleletet találni. Ki vezette a hivatalt és milyen tisztségben? Mennyiben volt a vezető személyének hatása a MeH-ben folyó munka jellegére? Milyen viszonyban volt a hivatal vezetője a kormányfővel? Volt-e szerepe a MeH-nek a gazdaságpolitika koordinációjában? Mi volt a hivatal szerepe a kormányzati kommunikációban és az országpropagandában? Tiszta profillal rendelkezett-e a MeH?

Természetesen a fenti témák elemzésénél nem feledkezünk el a nemzetközi összehasonlításban alkalmazott értelmezési keretünk, a kabinetkormányzás – miniszterelnöki kormányzás – prezidencializálódás modell magyar implikációiról sem. E modell kifejtésében Körösi András *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás?* című tanulmányára (Századvég, 2001. tavasz) támaszkodtunk elsősorban az első részben, és erre hagyatkozunk a továbbiakban is. Körösi kifejezetten a magyar kormányzati rendszer működésében az elmúlt évtizedben, s különösen az utolsó néhány évben bekövetkezett változások értelmezése során találta meg ezt a modellt. Mivel azonban ennek részleteit már korábban ismertettük, s mivel e fejezet célja a hivatal struktúrájában, működésében és politikai szerepében lezajlott fejlődés bemutatása, a Körösi-tanulmány MeH-et érintő részeire a többi fontos elemző munka mellett utalunk a megfelelő helyeken. Összefoglalásunkban azonban újra alkalmazzuk a modell „makroelméleti” következtetéseit is.

Végül elemzésünk egy másik fontos zsinórmértékéről. A magyar közigazgatás-tudomány talán legnagyobb alakja, *Magyary Zoltán* írta 1938-ban: „Amire a végrehajtó hatalom felelős vezetője korábban maga vállalkozhatott, annak elvégzésére ma szakértői segítségre van szüksége. Ezért jönnek létre a különböző segédszervei, amelyek a vezérkar szerepére vannak hol kisebb, hol nagyobb hatáskörben hivatva” (Magyary 1988: 301). *Magyary* szavai ma, 65 évvel később talán még aktuálisabbak, mint valaha. A kormányzat megnövekedett közpolitikai feladatai a harmadik évezred elejének Magyarországon megsokszorozzák a miniszterelnök által irányított központi közigazgatás terheit és felelősségét. „A közigazgatási vezérkar nélkülözhetetlen, ha magas igényeink vannak a kormányzás eredményesége (efficiency) tekintetében. A miniszterelnök, ha az *one best way*-t keresi, nem mondhat le a vezérkar segítségéről” (Magyary 1988: 309). *Magyary* saját korán túlmutató gondolatai szolgálhatnak akár a mai Miniszterelnöki Hivatal mércéjéül is.

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL FEJLŐDÉSE 1990-TŐL NAPJAINKIG

1. A Miniszterelnöki Hivatal az Antall- és a Boross-kormány alatt

A) A HIVATAL INTÉZMÉNYI FEJLŐDÉSE 1990 ÉS 1994 KÖZÖTT

A Miniszterelnöki Hivatalat *Antall József* kormánya állította fel az egykori Minisztertanács Hivatalára építve 1990 nyarán. A Minisztertanács Hivatalát az új kabinet 1990. július 5-én *Miniszterelnöki Hivatalnak* nevezte át, mivel az új közjogi termi-

nológiában a végrehajtó hatalom irányító szerve immár nem a szocialista (ál)kollektív döntéshozatalt tükröző Minisztertanács, hanem a *kormány*, amelyet erős és felelős *miniszterelnök* vezet (MeH évkönyv 1995: 4). „A rendszerváltást és az 1990-es kormányalakítást követően a miniszterelnökség szerepe alapvetően megváltozott. Az alkotmány teljes revíziója alapján a központi közigazgatás is jogállami kereteket öltött, amelyben a Miniszterelnöki Hivatal feladat- és hatásköre megnőtt” (Kormányzás... 2000: 30).

Az Antall-kormány a *Miniszterelnöki Hivatal szervezetét és irányítási rendszerét* is az új közjogi berendezkedésnek megfelelően szabályozta. A MeH működésének alapvetően *három fő funkcióját* jelölte ki: (I) a miniszterelnök munkaszerve, kabinetirodája; (II) a kormány munkaszerveként a kormány testületi működésével, a kormányzati és közigazgatási koordinációval kapcsolatos feladatokat lát el; (III) a minisztériumok alá be nem sorolt, a miniszterelnök közvetlen felügyelete alá tartozó államtitkárok, országos hatáskörű szervek, illetve a tárca nélküli miniszterek „befogadó” intézménye.

Az Antall-kormány a MeH élére *közigazgatási államtitkár* állított, szervezetét pedig minisztériumi mintára és méretben hozta létre. A közigazgatási államtitkár a teljes apparátus vezetője, beleértve a címzetes államtitkárok, tanácsadók titkárságait is. A kabinetiroda azonban – mint a minisztériumokban – a MeH-ben is viszonylagos önállósággal működik. A *miniszterelnöki kabinetiroda* vezetője a címzetes államtitkári rangú kabinetfőnök. A MeH-ben az Antall-kormánytól kezdve minden azt követő kormány alatt több *politikai államtitkár* tevékenykedett; egyikük általában általános politikai államtitkárként, míg a többi egy-egy konkrét feladattal volt megbízva. Az Antall-Boross-kormányok négy éve alatt hasonló módon *címzetes államtitkárok* is tevékenykedtek a hivatalban (Szilvássy 1994: 455–477).

Az első szabadon választott kormány a *kisebbségi ügyek és a határon túli magyarok ügyének* kiemelt kezelését úgy kívánta kifejezésre juttatni, hogy a kabinet e területekkel összefüggő feladatait nem sorolta tárcák alá, hanem a MeH keretében, a kormányfő (közvetett) irányítása alatt látta el. A kormány 1990 augusztusában állította fel a *nemzeti és etnikai kisebbségi hivatalt* (NEKH) a magyarországi kisebbségi csoportok ügyeinek kormányzati vitelére országos hatáskörű, önálló államigazgatási szervként. Felügyeletével a MeH illetékes politikai államtitkárát bízta meg, élére a kormányfő által kinevezett elnököt és az államtitkár által kinevezett elnökhelyettesít állított. A kormány 1992-ben – a NEKH létrehozásához hasonlóan – elnök által vezetett, önálló költségvetésű, országos hatáskörű szervként hozta létre a *határon túli magyarok hivatalát* (HTMH), amely szervezetileg a MeH keretében működik.

Mint a nyugati kormányfői-államfői háttérszervezetek bemutatásánál láttuk, a végrehajtó hatalom vezetője gyakran rendelkezik *személyes tanácsadókkal*, illetve *tanácsadó testületekkel*. Antall József miniszterelnök tanácsadóit először *testületekbe* szervezte, később azonban a testületek szétszéledésével az *egyéni tanácsadók* rendszere került bevezetésre. „Eleinte kétféle tanácsadó testület létezett. Az egyiket inkább a külföldről Magyarországra került olyan személyek alkották, akiknek a véleményében – valami oknál fogva – a miniszterelnök maximálisan megbízott. A másik tanácsadó testület – Kodolányi Gyula vezetésével – már sokkal tarkább képződménynek volt tekinthető. Mind a két tanácsadói kör idővel szerepét veszítette, s szép lassan leépült” (Kéri 1994: 86). Ezt követően Antall több tanácsadójával személyesen tartotta a kapcsolatot, mások pedig már korábban a Miniszterelnöki Hivatalban kaptak státust. Kodolányi a továbbiakban a kormányfő külpolitikai főtanácsadójaként tevékenykedett, címzetes államtitkári rangban.

A fentiekhez kapcsolódik, hogy az Antall-kormány nagyrészt felszámolta az 1990 előtt felállított tanácsadó testületek, kollégiumok rendszerét. A Minisztertanács mellett működő tanácsadó testületet és a világgazdasági tanácsadó testületet még maga a létrehozó Németh-kormány szüntette meg 1990 tavaszán. A NEKH létrehozásával pedig az Antall-kormány 1990 augusztusában megszüntette a nemzetiségi kollégiumot, végül hatályon kívül helyezte a Minisztertanács tájékoztatáspolitikai kollégiumáról szóló 1989-es határozatot is. A korábbi struktúrából megmaradt azonban a *tudománypolitikai kollégium*, amelynek elnökévé Antall 1990 júniusában a privatizációs minisztert, a tudománypolitikában igencsak járatos Mádl Ferenc professzort nevezte ki. Az egyéni tanácsadói rendszer megszilárdulása ellenére a MeH keretében a kormány 1990–1994 között több *szakértői bizottságot* állított fel, amelyekről alább szözlünk.

Az Antall- és Boross-kormányok időszakában számos kormányzati feladat gazdája dolgozott *tárca nélküli miniszterként*, *politikai* vagy *címzetes államtitkárként* a MeH-ben, akik gyakran egy-egy *kormánybizottságnak*, *országos hatáskörű szervnek*, *tanácsnak* voltak egyben a vezetői. Egyikük Mádl Ferenc, aki a kormány megalakulásától 1993 februárjáig volt a privatizációt felügyelő tárca nélküli miniszter, 1990 júniusától a kormányváltásig a tudománypolitikai kollégium elnöke, 1990–91-ben a szintén a MeH felügyelete alá tartozó Állami Vagyonügynökség igazgatótanácsának elnöke. A hivatalban működött az említett kollégium adminisztrációját ellátó *tudománypolitikai titkárság*. Mádltól a privatizáció felügyeletét 1992-ben Szabó Tamás vette át. Matolcsy György a kormány megalakulásakor a MeH gazdaságpolitikáért felelős *politikai államtitkára* lett, a hivatal *gazdaságpolitikai titkárságának* vezetője, 1990 júliusáig a *privatizációs kormánybizottság* elnöke. Matolcsy – alább

tárgyalandó okok miatt – 1990 decemberében lemondott minden posztjáról. Ennek nyomán megszüntették a MeH gazdasági ügyekért felelős államtitkári posztját és a gazdaságpolitikai titkárságot (Szilvásy 1994: 462, 476).

Hasonló struktúrában működtek a MeH keretében a *kutatás-fejlesztés és atomenergia, a világkiállítás, a médiapolitika, az egyházi kapcsolatok és az ifjúságpolitika* ügyei is. Pungor Ernő akadémikus 1990 augusztusától *címzetes államtitkárként*, az év decemberétől pedig *tárca nélküli miniszterként* töltötte be az országos műszaki fejlesztési bizottság és az országos atomenergia-bizottság elnöki tisztségeit. Az 1995-re, majd 1996-ra tervezett *budapesti világkiállítás* előkészítésére az Antall-kormány a MeH keretén belül működő *kormánybiztosságot, világkiállítási tanácsot és programirodát* hozott létre, Barsiné Pataki Etelka kormánybiztos irányításával.

A médiaháború kellős közepén, 1992. június 19-én Antall a kormányon belül addig lényegében gazdátlan *sajtó- és tájékoztatáspolitikai* irányítására *politikai államtitkári* posztot hozott létre a MeH-en belül, amely funkciót Katona Tamás történész töltötte be. Katona lett egyúttal az 1991-ben felállított *politikai államtitkári értekezlet* vezetője is, így a MeH általános politikai államtitkárának tekinthető.⁴ A kormány kommunikációs politikáját segítette még a miniszterelnöki kabinetirodán belül működő több egység. A kommunikációs titkárságból létrejött a *miniszterelnöki sajtóiroda*, amely a kormány szóvivői irodával együtt végül a MeH tartós struktúrájának bizonyult. Az országpropaganda teendőit volt hivatott ellátni a kabinetiroda részeként 1993 végétől működő *nemzeti tájékoztatási iroda* Varga Domokos György vezetésével. A többnyire a kormányzás koalíciós jellege miatt létrehozott posztokon politikai államtitkárok irányították a kormány *egyházi kapcsolatait és az egyházi tulajdonrendezést* (Lukács Miklós, Pálos Miklós), valamint az *ifjúsági ügyeket* (Bárdos Balázs). Az ő munkájukat segítette a MeH-ben az *egyházi kapcsolatok titkársága és az ifjúsági koordinációs titkárság* (Kéri 1994: 84; Szilvásy 1994: 458–461, 476).

Az Antall-kormány által a MeH-be telepített feladatok közül a *polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter* posztja és hivatala tartós megoldásnak bizonyult, hiszen az elmúlt tizenhárom évben ez a feladatkör lényegében ugyanolyan struktúrában, a MeH keretében működik. Az MDF-kormányok nemzetbiztonsági minisztere Boross Péter, Gálszécsy András, majd Füzessy Tibor volt.

A hivatal egyik alapfeladatává tett kormányzati koordináció szakmai háttérapparátusát az Antall-kormány megpróbálta kiépíteni. A miniszterelnöki kabinetiroda keretein belül felállítottak egy ún. *referatúrarendszert*. Egyenként 3–5 fős referatúrák működtek 8 kormányzati területen (külpolitika; közigazgatás,

jogi ügyek, környezetvédelem; biztonságpolitika, rendészet; belpolitika, egyházak, parlament; gazdaságpolitika; szociálpolitika, érdekvédelem; oktatás, kultúra, kisebbségek; tájékoztatáspolitikai). A referatúrák felelősek voltak a szaktárcákkal, társadalmi szervezetekkel, parlamenti bizottságokkal való kapcsolattartásért; a miniszterelnök kéréseinek kormányzati szervek felé való továbbításáért; a kormányfő nemzetközi kapcsolatainak építéséért, nyilvános szereplései szervezéséért, a hozzá címzett állampolgári levelek ügyintézéséért (Szilvássy 1994: 461). A feladatok mennyisége, szerteágazó természetűe, továbbá a referatúrák kis létszáma miatt e rendszer nem válhatott a kormányzati koordináció hatékony eszközévé, s elsősorban a kormányfő informálásában volt szerepe.

Antall József miniszterelnök hosszan tartó súlyos betegség után 1993. december 12-én elhunyt. Halálát követően kormányának belügyminisztere, a miniszterelnök helyettese, *Boross Péter* először ügyvezető miniszterelnökként folytatta Antall munkáját, majd december 21-én az Országgyűlés döntésének megfelelően megalakult a Boross-kormány. Az új kormányfő mind a kormány személyi összetétele, mind pedig a kormányzati struktúra tekintetében lényegében elődje útján haladt, de a komolyabb változtatásokat nem tette lehetővé az sem, hogy a következő év tavaszán tartották az országgyűlési képviselő-választásokat. A MeH működésében, szervezetében sem történt érdemi változás Boross miniszterelnöksége alatt.

Az Antall- és Boross-kormányok időszakában működő Miniszterelnöki Hivatal szocialista elődszervezeteihez és több európai kormányfői hivatalhoz képest is tekintélyes méretű kormányzati szerv. A MeH teljes létszáma – a tárca nélküli miniszterek hivatalaival együtt – 1990-ben 509 fő, 1991-ben 524 fő, 1992-ben 504 fő, 1993-ban 496 fő, 1994-ben pedig kb. 520 fő volt (Szilvássy 1994: 477). A teljes létszámból elemzők szerint „érdemi szakértői feladatokra 231 fős apparátust mondhat magának” a kormányfő, melyből – a hagyományos hivatali feladatokat ellátókat levonva – „80–90 szakértő közvetlenül a miniszterelnök rendelkezésére áll” (Pokol 1994: 75–76).

B) A MEH SZEREPE AZ ANTALL- ÉS A BOROSS-KORMÁNY POLITIKÁJÁBAN

A Miniszterelnöki Hivatal tehát tekintélyes munkatársi létszámmal rendelkezett 1990 és 1994 között. Ez a minisztériumi méretű kormányfői hivatal elvben hozzájárulhatott volna ahhoz, hogy – például az Antall József által preferált német kormányzati modellt követve – a miniszterelnök és környezete érdemben kontrollálja és koordinálja a kormányprogram végrehajtását az egyes tárcáknál. „E stáb méretei... elvileg lehetővé teszik a kormányfő kontrolljogainak stabilizálását az egyes minisztériumokban futó törvény-előkészítési folyamatok fölött. A

gyakorlatban azonban ez... nem igazán realizálódott a 90-es évek elején” – írja Pokol Béla (1994: 76).

Az Antall- és Boross-kormányok alatt működő MeH-et elemezve ennek a kudarcnak a magyarázatára számtalan – többnyire az átmenet nehézségeivel összefüggő – okot találunk. Több fontos ok a hivatal belső szerkezetében és működésében keresendő. Az egyik ilyen a hivatal belső szervezeti viszonyrendszerének kialakulatlansága. „1990 nyara óta a Miniszterelnöki Hivatal belső szervezeti rendje úgyszólván állandó mozgásban van... A mozgás irányában mindvégig érzékelhető, ahogy a szervezeti racionalitás mindenképpen igyekszik utat törni magának a személyes és szubjektív politikai ötletek, rögtönzések rovására... [A] belső szervezeti változások egyszerre mutatják fel a hagyományos döntés-előkészítési mechanizmusok továbbélési törekvéseit, az új – azaz a miniszterelnökre épülő – struktúrák dominanciavágyát, illetőleg ezek permanens küzdelmét” – írta Kéri László 1994-ben (1994: 80).

A másik szervezeti ok a MeH *profiljának tisztázatlansága*, amely azonban az 1990-es évek összes kormányára jellemző volt valamilyen mértékben. A hivatal már az első ciklus idején is „a központi költségvetés tekintetében egyre inkább »gyűjtőzsák«-ká, a máshova nem sorolható szervek, ügyek kényszerű gazdájává vált” (Szilvássy 1994: 465). Az összkormányzati és koordinációs feladatokon kívül a MeH alá soroltak be számos olyan kormányzati területet, amely vagy nem fért bele valamely tárca feladatkörébe, vagy valamely más oknál fogva a MeH-hez rendelték. Antall és Boross kormányai idején ilyen terület volt tk. az ifjúságpolitika, az egyházi ügyek, a tudománypolitika, a világhiállítás, a médiapolitika, a kisebb-segélyek ügyei, a privatizáció stb. Számos feladat (pl. egyházi ügyek) azért került a kormányfő hivatalába, mert valamely kisebb koalíciós párt képviselőjét a terület felelőseként tárca nélküli miniszterré nevezték ki. Más területeknek (pl. privatizáció) a MeH keretén belül való irányítása viszont abból fakadt, hogy a miniszterelnök és környezete ezt kulcsterületként kezelte. A többi „reszli” feladatot pedig egyszerűen nem tudták elhelyezni az akkori miniszteriális struktúrában.⁵ Mindez természetesen fellazította a MeH fő feladataira való koncentrációt és bojnyolultabbá tette az irányítást.

A hivatalt 1990–1994 között *Kajdi József* irányította *közigazgatási államtitkárként*. A MeH vezetőjének kiemelt szerepét mutatja, hogy a kormányzat legfőbb döntés-előkészítési fórumát, a közigazgatási államtitkári értekezletet is a hivatal vezetője irányítja, szinte a „kormány közigazgatási államtitkáráként”. Kajdi nem politikus, hanem vérbeli közigazgatási szakember, technokrata: a rendszerváltás kezdetén az Igazságügyi Minisztérium fősztályvezetője, ott találjuk az 1989-es Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon a kormány oldalán. Valószínűleg in-

nen datálható Antall és Kajdi ismeretsége is. A kormányfő és a MeH-vezető nem voltak barátok, de bizalmi viszony alakult ki közöttük. Politikai bizalmi funkciónak minősíti Kajdi szerepét Szente Zoltán is (Szente 1999). Megemlítendő még, hogy Antall és Boross miniszterelnökök címzetes államtitkári rangú kabinetfőnöke, *Marinovich Endre* is jelentős szerepet játszott a hivatal irányításában, mivel az ő vezetése alatt működtek a referatúrák, a miniszterelnöki titkárság, a kormányzóvivői és a sajtóiroda, továbbá más részlegek is.

Mindazonáltal – a rendelkezésre álló információk szerint – sem Antall, sem Kajdi, sem Marinovich nem rendelkezett a készségekkel és a tapasztalattal egy miniszteriális jellegű szervezet irányításához, ezért a hivatal irányítása az első 4 évben rendkívüli egyenetlenséget mutat. A MeH gyakran olyan működési zavarba került, hogy számos miniszterelnökségi feladatot a Belügyminisztérium szakmai vezetésének kellett ellátnia, mivel Boross Péter belügyminiszter Antall barátja és miniszterelnök-helyettes is volt, s Antall megbízott a BM vezetésében. Ez egyre gyakrabban fordult elő Antall kormányfő betegségének előrehaladtával. Ezek a működési hiányosságok tehát szintén a MeH korai problémái egyik eredőjének számítanak. Ezek következménye az is, hogy a hivatalnak – amely tehát számos alapfeladat ellátásával küszködött – nem volt lehetősége proaktívvá válni, nem szolgált a kormányfő *think-tank*jaként. Kajdi szerepének értékelésénél ennek ellenére látni kell, hogy az államtitkár szakmai – és nem politikai – szemlélete nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a MeH szervezete és működése a négy év alatt stabilizálódott, s fokozatosan kivívta helyét a kormányzati szervezetrendszerben. Ehhez hozzájárult két helyettes államtitkárának, Müller Györgynek és Szilvássy Györgynek a kiváló szakmai felkészültsége is.

Az Antall-kormány kommunikációja és médiapolitikája valószínűleg tevékenységének a legtöbb és legszenvedélyesebb vitákat kavarázó területei voltak (elég, ha a médiaháborúra gondolunk). A kormányzati kommunikáció és a médiapolitika pedig nagymértékben kötődik a Miniszterelnöki Hivatalhoz. Három elemet kell ehelyütt kiemelnünk. Az egyik, hogy már az Antall-kormány idején is érzékelhető volt a *kormányzóvivő* személyével kapcsolatos kormányzati bizonytalanság, kapkodás, ami majd a Horn-kormányt is jellemzi. Mindez igaz a kormányzati kommunikáció egészére is. László Balázs után a kormányzóvivői posztot Juhász Judit töltötte be, de Katona Tamás politikai államtitkári kinevezését követően számos szóvivői feladatot ő látott el (ld. az általa meghirdetett „mosolygós kormány” jelző).

A második elem: Katonát mint egyik bizalmasát azért bízta meg Antall a tájékoztatáspolitikáért a *mediaháború* kelletős közepén, mert az ő fellépésétől remélte a viharos közéleti ál-

lapotok lecsillapodását. Ez a reménye nem bizonyult megalapozottnak, s a MeH-államtitkár maga is a „harcok” sűrűjébe keveredett. A médiaháború része volt az is, amikor a kormány a Magyar Televízió és a Magyar Rádió költségvetéseit a Miniszterelnökség költségvetési fejezete alá sorolta (Farkas 1994b: 320–345). Végül harmadik elemként fontos megemlíteni, hogy számos bírálatot váltott ki a *nemzeti tájékoztatási iroda*, amely „a nemzeti tájékoztatási feladatok és országpropaganda koordinálására” volt hivatott (Szilvásy 1994: 460–461). A szervezetet támadták „burkolt kormánypropaganda” kifejtése miatt, illetve vezetője, Varga Domokos György ellentmondásos politikai tevékenysége nyomán is.

Elérkeztünk végül a MeH-nek a kormányzat egészében betöltött politikai-koordinációs, döntés-előkészítési szerepének értékeléséhez. Az antalli MeH referatúrái nem a kormányon belüli koordinációt kapták fő feladatuknak, és felépítésük sem volt alkalmas erre. Az egyetlen olyan kísérlet, amellyel Antall valóban egy miniszteriális terület MeH-en belüli megkettőzését kívánta elérni (a terület feletti közvetlen befolyás elérése érdekében) a *Matolcsy-eset* volt. Matolcsy György a MeH gazdaságpolitikáért felelős politikai államtitkára volt, irányításával működött a gazdaságpolitikai titkárság, amely szakmai javaslatok kidolgozását volt hivatott végezni. A kormány így eleinte két gazdaságpolitikai központtal rendelkezett: a Rabár Ferenc vezette Pénzügyminisztériummal és Matolcsy titkárságával. Rivalizálásuk eredményeképpen 1990 októberében lemondott Rabár, Antall pedig ezzel szinte egy időben lemondatta Matolcsyt, majd megszüntette a gazdaságpolitikai titkárságot is. Ezzel kikerült a MeH-ből a gazdaságpolitika koordinálása, amelyet Antall ettől kezdve pénzügyminisztereinek cserélgetésével tartott kézben (Farkas 1994a: 161; Pokol 1994: 77). A gazdaságpolitikai titkárság megszüntetése után annak szakértői gárdája mindazonáltal „nem széledt szét, ők alkották a miniszterelnöki kabinetbe integráltan létrehozott referensi részleg magját” (Pesti 2001: 245), de erre a kormányfő már csak korlátozottan támaszkodhatott. Szilvásy szerint a gazdaságpolitikai koordináció MeH-en belüli megszüntetése „utólag rossz kompromisszumnak bizonyult, mivel a miniszterelnök megfelelő háttérapparátus hiányában kényszerült ellátni a gazdasági tárca és szervek egymás közötti, továbbá a gazdasági és nem gazdasági kormányzati szféra viszonyában felmerülő koordinációs, konfliktusfeloldó feladatokat” (1994: 462).

A MeH kormányzati döntés-előkészítési súlyának alapvető indikátora a jogszabályalkotásban betöltött szerepe. Bár ebben a hivatal fontos szerepet tölt be azáltal, hogy a kormány ügyrendje alapján „a tárcaegyeztetés során minden kormányzati előterjesztést megküldenek a minisztériumok a MeH számára”, a hivatal befolyása az első ciklus idején „alapvetően a jogi-

kodifikációs szempontokra korlátozódott, tehát az előterjesztések tartalmi-szakmai értékelésébe nem mentek bele” (Pesti 2001: 245). Ezt a referatúrák korábban kifejtett korlátozott cselekvési lehetőségei is magyarázzák. „A részleg... nem forrt ki igazán, általában megkapta a kormányzati előterjesztéseket, érdemi befolyást azonban nem gyakorolt rájuk” (Pesti 2001: 245). Fontos azonban kiemelni, hogy 1990-től a MeH közigazgatási államtitkára vezette a közigazgatási államtitkári értekezletet, amely a kormányzati jogszabály-alkotás legfontosabb szakmai-közigazgatási fóruma, s már csak a politikai egyeztetés fázisai követik. A politikai egyeztetés legjelentősebb fóruma pedig a kormányülés, amelyen a MeH közigazgatási államtitkára szintén mindig jelen volt. Ennek következtében tehát Kajdi József MeH-vezetőnek, s így a hivatalnak jelentős befolyása volt a jogszabály-alkotásra, ha annak szakmai előkészítésében a MeH nem is tudott komoly súllyal részt venni.

A hivatal tevékenységében a kormányzati koordináció előmozdítása azért is haladt nehézkesen, mert annak szervezeti és működési háttere nem állt rendelkezésre az első szabad választások után. A kifejezetten a kormányzat működésének összehangolásával foglalkozó részlegek még nem léteztek, sőt a MeH e funkciója sem volt teljesen egyértelmű. A kormányfő és a MeH vezetői ezeket fokozatosan igyekeztek kiépíteni. „A funkciónak és a feladatkörnek a választásokat követő időszakban történő folyamatos módosulását, bővülését a kormány működésével kapcsolatos koordinációs szerep növekedése is jelzi. A... koordinációs funkció előtérbe kerülése inkább 1991–92-től, a miniszterelnök munkastílusának és a kormány működési rendjének stabilizálódását követően figyelhető meg” (Szilvássy 1994: 459).

A kormányzati koordináció működési és szervezeti feltételei közül tehát az évek során számos elem megvalósítása elindult, sőt néhány esetben le is zárult. Antall miniszterelnök és munkatársai számos, a MeH megerősítésére, a kormányzati centralizációra és koordinációra irányuló kezdeti próbálkozásukat azonban már kormányzásuk elején feladták, hogy az újabb politikai frontok megnyitását elkerüljék. Így a politikai rendszer működésének kialakulatlansága, az MDF-kormányzás alatt mindvégig komoly belpolitikai feszültségek, a kormányzaton belüli konfliktusok, a kapacitásbeli korlátok, Antall kormányfő halála és más faktorok következtében az első demokratikus kormány a MeH koordinációs funkcióját csak csekély mértékben tudta kiépíteni. Térjünk itt vissza Pokol Béla elemzésünk kezdetén idézett 1993 végi gondolatának folytatásához. Szerinte „a viszonylag tekintélyes miniszterelnöki apparátus csírájában magában hordja, hogy a jövőben az állami politika széles spektrumában érvényesülni fog a miniszterelnöki »politikai irányelvadási« kompetencia a minisztériumok irányában, ma

azonban ez még nem realitás” (Pokol 1994: 76).

Mindezen korlátok és hiányosságok ellenére az Antall József, majd Boross Péter által vezetett jobbközép kabinetek alakították ki mind a kormány, mind a miniszterelnök, mind pedig a Miniszterelnöki Hivatal számára azt a szervezeti karaktert és alapvető jogszabályi háttérrel, amelyek meghatározták ezen intézményeknek az új magyar köztársaság államszervezetében elfoglalt helyét. Az általuk létrehozott strukturális és működési alapokra építve alakította tovább ezen intézményeket később a Horn- és az Orbán-kormány is. Azokkal a lehetőségekkel, amelyeket az Antall- és a Boross-kormány nyitott meg a MeH továbbfejlesztésére, Antall József vagy Boross Péter még nem, de Horn Gyula, Orbán Viktor és Medgyessy Péter már tudtak (és akartak is) élni.

2. A Miniszterelnöki Hivatal szerepe és fejlődése a Horn-kormány időszakában

A) A HIVATAL INTÉZMÉNYI FEJLŐDÉSE 1994 ÉS 1998 KÖZÖTT

Horn Gyula kormánya gyökeresen új politikát hirdetett az MDF vezette kormányokkal szemben, de beiktatását követően nem végzett gyökeres átalakítást a közigazgatási szervezetrendszerben. A Miniszterelnöki Hivatal szervezetét sem alakította jelentősen át, annak alappillérei változatlanok maradtak. Számos szakterület került ki a MeH keretéből, illetve felügyelete alól, de számos területtel gazdagodott is a hivatal.

A MeH szervezete tehát alapvonalait tekintve nem változott. Továbbra is *közigazgatási államtitkár* irányította, akinek kormányzati koordinációs feladatai tovább nőttek. Az első ciklushoz hasonlóan *több politikai államtitkár* is helyet kapott a MeH keretében, akik között megtaláljuk a miniszterelnök kabinetfőnökét és a kisebbségi ügyek kormányzati felelősét is. Számos területet *címzetes államtitkár* vagy *kormánybiztos* felügyelt; ez utóbbiaknál számos változás történt a Horn-kormány négy éve alatt. Az Antall-kormányhoz hasonlóan változatlanul a MeH-en belül működött a *miniszterelnöki kabinetiroda*, a *miniszterelnöki tanácsadók titkársága*, valamint a *tárca nélküli miniszterek* apparátusa. Új elemként még a Boross-kormány egy határozata alapján itt kapott elhelyezést Boross Péter *korábbi miniszterelnök titkársága*.

A hivatal keretében irányított, más tárcához nem tartozó területek sokat változtak az MDF-kormányok idejéhez képest, de a Horn-kormány fennállása alatt is. A szocialista-liberális kormány 1994-ben először áthelyezte az egyház-, ifjúság- és tudománypolitika koordinálását a MeH-től a Művelődési és Közoktatási Minisztériumhoz. A kormány 1994 végétől fokozatosan az

ifjúságpolitikát, majd 1996-ban mindkét másik területet visszaintegrálta a hivatalba. A Horn-kormány 1994-ben ide telepítette a Balatonnal kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolását, majd e szerv kapta meg a Dunával és a bósi vízlépcsővel kapcsolatos teendők elvégzését is. Rövidebb ideig – általában a kitűzött feladat teljesítéséig vagy megszűnéséig – alkották a MeH részét a privatizációs törvény előkészítésével, a világkiállítási programiroda irányításával, a bankprivatizációval, a borsodi acélipar újjászervezésével vagy a nemzeti kataszteri program vezetésével megbízott tisztségviselők. 1995-től újra a MeH alá tartozott a privatizációs tárca nélküli miniszter titkársága. Az Antall-kormányhoz hasonlóan tárca nélküli miniszter felügyelte a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat a MeH keretében.

A Horn-kormány a MeH új arcát a 125/1994. számú kormányrendelettel alakította ki. Ez a rendelet átfogó és általános módon szabályozta a hivatal szervezetét, a miniszterelnök munkaszervezeteként végzendő, a kormány testületi működésével kapcsolatos, illetve az Országgyűlés munkájával összefüggő feladatait. Meghatározta a közigazgatási államtitkár szerepét, az ő hatáskörébe utalva a kormány képviselőjét is az Országgyűlés házbizottságában. Felsorolta a MeH szervezeti keretei között önálló feladatkörrel működő szervezeteket. A MeH profiljának változtatása keretében kimondta az egyházi kapcsolatok titkárságának, a tudománypolitikai titkárságnak és az ifjúsági koordinációs titkárságnak a megszüntetését, feladat- és hatáskörüket a kultuszminisztérium irányítása alá telepítve.

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek és a határon túli magyarok ügyeit elődeihez hasonlóan a Horn-kormány is azon feladatcsoportok közé sorolta, amelyeknek kiemelt helyet kell biztosítani a MeH-ben. A nemzeti és etnikai kisebbségi hivatal és a határon túli magyarok hivatala működését továbbra is szükségesnek tartotta, és a két hivatal felügyeletét a MeH illetékes politikai államtitkára alá rendelte. A Horn-kormány ugyanis kifejezetten e területek irányítására és kormányzati koordinációjára hozta létre a kisebbségi és a határon túli magyarok ügyeiben illetékes politikai államtitkár posztját a MeH-ben, e tisztséget a ciklus alatt végig Tabajdi Csaba (MSZP) töltötte be (MeH évkönyv 1995, 1996, 1997).

Mint jeleztük, az ifjúságpolitika nagy utat járt be a kormányzati struktúrában belül. A kormány idézett rendelete először megszüntette az Antall-kormány által létrehozott ifjúsági koordinációs titkárságot, és a MeH-hez tartozó ifjúságpolitikai feladatokat áthelyezte az SZDSZ vezette kultusztárcahoz. 1994 decemberében viszont a kormány létrehozta a gyermek- és ifjúsági koordinációs tanácsot és a tanács titkári feladatait ellátó címzetes államtitkár posztját. A tanács működésével kapcsolatos feladatokat a MeH-re bízta, az államtitkár apparátusát is itt helyezte

el. A két új intézmény azonban valódi tartalmat csak 1996-ban kapott, amikor kiépítették a MeH-en belül a gyermek- és ifjúsáspolitikai teljes intézményrendszerét (gyermek és ifjúsági érdekegyeztető tanács, gyermek- és ifjúsági alapprogram, Mobilitás Ifjúsági Szolgálat).

Hasonló utat jártak be az *egyházpolitika* és a *tudománypolitika* területei is. A kormány 1994 szeptemberében megszüntette a MeH-ben működő egyházi kapcsolatok titkárságát, és a téma kormányzati felelőssévé szintén a kultusztárcát (MKM) tette. Horn kormányfő azonban 1996-ban ennek a területnek a MeH-be való visszacsoportosítása mellett döntött, amelyben szerepet játszott az előkészítésre váró vatikáni szerződés ügyének fontossága és az, hogy a kulturális tárcát az SZDSZ vezette. A kabinet 1996-ban az egyházakkal kapcsolatos kormányzati feladatok felelőssévé ismét a MeH-et tette. Ezt a koordinációt a *MeH egyházi ügyekért felelős címzetes államtitkára* látta el, aki saját titkárságán kívül az 1996 szeptemberében felállított *egyházi referatúrát* és az *egyházi tulajdonrendezési irodát* is apparátusában tudhatta. A tudománypolitikai koordinációs szervek sorsa is lényegében ugyanez volt. A kormány 1994. szeptember 15-i hatállyal megszüntette a MeH tudománypolitikai titkárságát, és feladatait átadta az MKM-nek. 1996. november 1-jétől azonban ismét működött a hivatal keretében a *tudománypolitikai kollégium* és annak *titkársága*.

A Horn-kormány alatt szinte „burjánzottak” a MeH-ben a *kormánybiztosok*. Bartha Ferenc, a Magyar Nemzeti Bank korábbi elnöke az *egységes privatizációs törvényt előkészítő kormánybiztos* posztját töltötte be 1994. július és 1995. január között. Az MSZP–SZDSZ-kormány úgy döntött, leállítja az 1996-ra tervezett budapesti világhiállítás előkészületeit, ezek lezárására pedig felállították a *világhiállítási programiroda irányítását ellátó kormánybiztos* intézményét, amely 1994. augusztustól 1995 végéig működött. A *közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa* posztját Verebélyi Imre töltötte be 1994-től 1998-ig. A *borsodi acélipar reorganizációjáért felelős kormánybiztos* intézménye 1995. júniustól 1997. februárig létezett. Három kormánybiztos viszont a MeH-en kívül végezte munkáját: a bankprivatizáció (PM), a nemzeti kataszteri program (FM) és a Nemzeti Színház kormánybiztosa (MKM).

*Politikai államtitkára*ra bízta a Horn-kormány 1995-ben a *Balatonnal kapcsolatos kormányzati feladatok* koordinációját, betöltője Nemcsók János (MSZP) volt az 1998-as kormányváltásig. Nagy viták keretében került az államtitkár az után, hogy a Balaton ügyei mellett 1997 októberétől Nemcsókra bízta a kormány a *Dunával kapcsolatos teendőket* is, beleértve a komoly bel- és külpolitikai feszültségeket kiváltó *bósi vízierőmű* ügyét. Ekkor jött létre az államtitkár irányításával működő *dunai programiroda* és *balatoni programiroda*. Az államtitkár és ap-

parátusa a MeH keretén belül fejtette ki tevékenységét.

Jelentős változást jelentett a hivatal működésében, hogy 1996 végén a hivatal gazdasági-logisztikai háttérintézményeiből önálló költségvetési szervként létrehozták a *Miniszterelnökség közbeszerzési és gazdasági igazgatóságát*. A kormány rendelete kimondta, hogy az igazgatóság a MeH gazdálkodási és közbeszerzési feladatainak ellátása mellett „gondoskodik a kormány és szervei működéséhez szükséges gazdasági és műszaki feltételek biztosításáról, szervezi a kormány tagjai és az államtitkárok bel- és külföldi üdülését”, valamint „ellátja az időügyi tanács működésével kapcsolatos feladatokat” is. Az új intézmény létrehozásának fontos célja volt, hogy az új struktúrában a MeH apparátusa jobban tudjon koncentrálni az érdemi kormányzati feladatokra.

Már 1990 óta a Miniszterelnöki Hivatal alapvető funkciói között találhatóak a *jogszabályok előkészítésével és kihirdetésével* kapcsolatos feladatok, amelyek szabályait módosította a kormány 1997-ben. A kabinet egyrészt a hivatalnak a Belügy-minisztériummal közösen végzendő feladatává tette az Önkormányzatok Közlönyének szerkesztését. Másrészt pedig a hivatalos közlönyök kiadására és terjesztésére – amelyet addig a MeH végzett – létrehozta a Magyar Hivatalos Közlönykiadót, amely a hivatal közvetlen irányítása alatt áll.

1997-ben a kormány újabb feladatot telepített a MeH-be: november 30-tól a MeH közigazgatási államtitkára „irányította és koordinálta a Magyarországra irányuló EU- és OECD-segélyek felhasználását”. A hivatalon belül az új feladat ellátására létrehozták a *nemzetközi segélyprogramok nemzeti koordinátorának titkárságát* helyettes államtitkár vezetésével. Egyidejűleg megszüntették a Külügyminisztériumnak a feladatot korábban ellátó egységét. Az 1998-as választások előtt végül a Horn-kormány a hivatalt újabb koordinációs feladattal bízta meg, eszerint a MeH „ellátja a *kábítószerügyi koordinációs bizottság* működésével összefüggő feladatokat”. Így a MeH által végzett *kormányzati koordinációs feladatok* újabb területtel gyarapodtak.

Antall és Boross miniszterelnökökhöz hasonlóan Horn Gyula is alkalmazott tanácsadókat. Horn a hivatalba lépését követően a technokrata-szocialista Medgyessy Péter vezetésével tanácsadó testületet hozott létre ismert baloldali és szociálliberális értelmiségiek, egykori reformer szakértők részvételével. A többek között Bródy Andrásból, Lengyel Lászlóból és Petschnig Mária Zitából álló miniszterelnöki tanácsadó testület korai felbomlása után a kormányfő a MeH-en belül létrehozott *miniszterelnöki személyes tanácsadók titkárságán* keresztül tartotta a kapcsolatot tanácsadóival. Az 1996. februárig, ORTT-elnökké választásáig Révész T. Mihály által vezetett titkárság végül 1996 végén megszűnt (MeH évkönyv 1995: 8, 1996: 9). Ezt követően Horn már csak néhány tanácsadójával (pl. Popper Pé-

terrel) tartotta a kapcsolatot. A második ciklusban így lényegében ugyanaz történt a kormányfői tanácsadók kapcsán, mint Antall József miniszterelnöksége idején.

A Miniszterelnöki Hivatal létszáma a Horn-kormány idején jelentősen nem változott. 1995-ben a teljes létszám 472 fő volt, ebből költségvetési igazgatási létszám 266 fő, az ellátószolgálat pedig 206 fő. 1996-ban a teljes létszám 458 főre csökkent, ebből az igazgatási létszám 270 fő volt, míg az ellátószolgálat mérete 188 főre csökkent. A Miniszterelnökség közbeszerzési és gazdasági igazgatósága 1997. január 1-jétől működik, az ezt követő adatok már nem tartalmazták az – így önálló intézmény keretében dolgozó – ellátószolgálat létszámát. 1997-ben a MeH munkatársainak létszáma 316 fő volt (MeH évkönyv 1995, 1996, 1997).⁶

B) A KÖZIGAZGATÁSI REFORMKONCEPCIÓ ÉS A MEH-VITA

A MeH Horn-kormány alatti politikai szerepének elemzése előtt még két fontos, egymással is összefüggő kérdéstről kell szót ejtenünk. Az egyik a Horn-kormány megbízásából 1996-ban elkészült közigazgatási reformkoncepció és ennek sorsa, a másik pedig az ehhez kapcsolódó 1997-es törvény a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

A *közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa* intézményt a Horn-kormány a 112/1994. számú rendeletével hozta létre 1994. augusztus 6-án. A kormánybiztosi feladattal *Verebélyi Imre* közigazgatási jogászt, egyetemi tanárt bízták meg, aki a Németh-kormányban 1989 májusától a Belügyminisztérium közigazgatási miniszterhelyettese volt, az Antall- és Boross-kormányok idején pedig a tárca közigazgatási államtitkára. Az új kormánybiztos feladata volt egy olyan közigazgatási reform koncepciójának kidolgozása, amely hatékonyabbá, korszerűbbé teheti a központi, dekoncentrált és helyi közigazgatási szervek működését.

A kormánybiztos a közigazgatási reformkoncepció munkanyagának elkészülte után széles körű egyeztetést kezdett a kormányzaton belül és a parlamenti pártokkal is. A kormány elé került anyag ennek ellenére néhány ponton vitát gerjesztett a kabinetttagok között. A legfontosabb ilyen kérdés volt a kormánybiztos addig lényegében mindenki által elfogadott javaslata a MeH vezetőjének miniszteri rangra való emeléséről. Kuncze Gábor belügyminiszter, koalíciós miniszterelnök-helyettes (SZDSZ) lényegében vétót jelentett be a MeH-miniszter létrehozásáról szóló javaslat ellen. A szabaddemokraták állítólag azért elleneztek a felvetést, mert félték attól, hogy általa a kormányzás koalíciós és testületi jellege csorbulhat, továbbá egy újabb szocialista – ráadásul a kormányfő bizalmasának számitó – miniszter kinevezése csökkentheti az SZDSZ súlyát a ka-

binetben. Hivatalos indokuk viszont az volt, hogy a MeH vezetőjének posztját szakmai feladatnak tekintették. Az MSZP részben engedett a koalíciós partner álláspontjának, s kompromisszum született (Babus 1996: 117).

1996. október 2-án fogadta el végül a Horn-kabinet a *közigazgatás reformjáról* szóló, 1100/1996-os számú kormányhatározatot. A kormány a határozat feladatokat, határidőket és felelősöket meghatározó normaszövegében olyan formulával élt a MeH-miniszter intézményét illetően, amely a kérdést gyakorlatilag továbbra is nyitva hagyta: „A Miniszterelnöki Hivatal... tárca nélküli miniszter által történő vezetésének a lehetőségét alapul véve kormány-előterjesztést kell készíteni.” A határozat mellékletét képező, *A közigazgatás reformjának fő irányai* címet viselő dokumentum viszont ennél határozottabban fogalmaz: „A Miniszterelnöki Hivaltal tárca nélküli miniszter vezesse.” E dokumentum azonban nem bírt kötelező erővel, a kormánybiztos által kidolgozott ajánlásnak tekinthető.

A melléklet ajánlásai más javaslatokat is tartalmaztak mind a MeH, mind pedig a többi közigazgatási szerv korszerűsítésére. „Szervezeti összevonásokkal, valamint más módokon egyszerűsítendő a Miniszterelnöki Hivatal belső struktúrája, és továbbfejlesztendő a kormány, valamint a miniszterelnök tevékenységéhez kapcsolódó előkészítő-végrehajtó szerepe.” A koncepció ezen felül javasolta, hogy erősítsék meg a kormány testületi jellegét, egyúttal a kormányfő kapjon eljárási többséjt jogosítványokat a kormányülés eredményessége érdekében. A kormánybizottságok, kormánybiztosok, kormány megbízottak számát korlátozni kell. A miniszter képviselje jobban a kormányzat egészének szempontjait munkája során, a minisztériumokban pedig váljon el élesebben a politikai és a szakmai vezetők tevékenységi köre. A tárcáknál és a kormányzati döntéshozatalban a politikai vezetést, illetve annak befolyását erősítsék meg. Az ajánlás szükségesnek tartotta megszüntetni azt a helyzetet, hogy bizonyos országos hatáskörű szervek felett az egyes tárca-vezetők csak felügyeleti, s nem irányítási jogkört gyakorolnak.

A közigazgatási reform végrehajtásának része volt az is, hogy a koalíció törvényben kívánta szabályozni a miniszterek és az államtitkárok jogállását. 1990-ben ugyan született már egy törvény a témában, de az csak az államtitkárok jogállását szabályozta ideiglenes jelleggel. Az Országgyűlés végül megalkotta az 1997. évi LXXIX. törvényt a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról. A MeH-et a törvény három fontos helyen is érintette. Egyrészt egységesítette a tárcáknál és a MeH-nél működő, politikai feladattal megbízott államtitkárok státusát. Ettől kezdve csak politikai államtitkárok léteztek, így megszűnt az egyes időszakokban burjánzó címzetes államtitkár státus. E posztokra a kormánynak politikai államtitkárt kellett kinevezni vagy a tisztség jellegét megváltoztatni. A törvény másik, még

ennél is fontosabb, MeH-et érintő rendelkezése az, hogy a hivatal vezetője lehet közigazgatási államtitkár vagy miniszter, s ezt a kormányfő joga meghatározni. A sajátos szabályozás magyarázata az, hogy a koalíciós „MeH-vita” a törvény előkészítése során is folytatódott, s az SZDSZ továbbra is ellenezte a MeH miniszter általi vezetését. A törvénynek az összes tárcát – benne a MeH-et is – érintő fontos szabálya volt még, hogy a kormány határozza meg, hogy hány helyettes államtitkári poszt létezik az egyes tárcáknál (Szente 1999; 1997. évi LXXIX. tv.).

A közigazgatási reformkoncepció végrehajtása végül nem a tervek szerint ment végbe. Pesti Sándor szerint „a gyakorlatban a javaslat szinte egyetlen eleme sem realizálódott” (2001: 262). Ezzel az állítással azonban részben vitakoznunk kell. Először is: a Bokros-csomagként ismertté vált gazdasági megszorító intézkedések nyomán a reform elindítása kétségtelenül éveket csúszott, mivel a „csomag” jelentős összegeket vont ki a közszférából. A ciklus második felétől kezdve azonban egészen napjainkig folyamatosan valósultak meg a reform egyes elemei – természetesen gyakran az eredeti koncepciótól eltérő módon. A Horn-kormány alatt létrejött a fent bemutatott 1997-es törvény, amely diszpozitív szabályozással ugyan, de lehetővé tette a MeH miniszter általi irányítását. Ezzel a lehetőséggel a Horn-kormány nem, de az Orbán-kormány 1998-ban már élt. A törvény a címzetes államtitkári tisztség megszüntetésével és a politikai államtitkári tisztség egységesítésével a reformkoncepció azon javaslatának megvalósítását segítette elő, miszerint a tárcáknál váljon el élesebben a politikai és a szakmai vezetés, illetve a politikai vezetést erősítsék meg. A reformjavaslatból létrejött a kormánynak alárendelt területi közigazgatási hivatalok és az okmányirodák rendszere is. Az Orbán-kormány pedig létrehozta a szintén a kormánybiztos által szükségesnek tartott kiemelt főtisztviselői kart – igaz, más tartalommal és módon, sok-sok bírálatot váltva ki ezáltal (Szente 1999; Babus 2001).

Az 1996-ban elfogadott közigazgatási reformjavaslatról elmondható tehát, hogy ilyen horderejű és szakmai kidolgozottságú, kormányhatározati-ajánlási szintre emelt fejlesztési koncepció sem korábban, sem azóta nem született a területre, s a társadalomtudományok világában is gyakran hivatkoznak rá. A Horn-kormánynak azonban sem ideje, sem elég szilárd politikai eltökéltsége, sem elegendő gazdasági ereje nem volt ahhoz, hogy teljes mértékben végigvigye a reform megvalósítását. Az 1998-ban hivatalba lépő Orbán-kormány kormányzati reformja ugyan saját (Fidesz–Századvég) koncepción alapult, de átvette az 1996-os ajánlásnak számos elemét, illetve élt az 1997-es törvény adta azon lehetőséggel, hogy a MeH-et miniszter is irányíthatja. A közigazgatási reform megvalósulása mindazonáltal a mai napig várát magára.

C) A MEH SZEREPE A HORN-KORMÁNY POLITIKÁJÁBAN

A Miniszterelnöki Hivatal érdemi szakmai apparátusa a Horn-kormány idején fokozatosan nőtt. Az igazgatási létszám 1995-ben még 266 fő volt, 1996-ban 270 fő, 1997-ben már 316 fő. Ezt a növekedést főleg az magyarázza, hogy a hivatalon belül irányított feladatok száma is lényegesen nőtt az évek során. A MeH profiljának kialakítását, az igazgatott vagy befogadott területek kiválasztását azonban nagy részben a kiérlelt koncepció hiánya jellemezte. 1994–1998 között a MeH-ben az alábbi kormányzati területek „fordultak meg” hosszabb vagy rövidebb időre: tudománypolitika, egyházi kapcsolatok, világkiállítás, közigazgatás-fejlesztés, kábítószerügy, ifjúságpolitika, EU- és OECD-segélyek, Balaton, Duna, Nemzeti Színház, acélipar-reorganizáció, privatizáció, bankprivatizáció, nemzeti kataszteri program, határon túli magyarok, magyarországi kisebbségek, európai integráció (integrációs stratégiai munkacsoport), vatikáni szerződés.

Számos területet a kormány annak kiemelt fontosságára tekintettel helyezett a MeH-be (pl. privatizáció, vatikáni szerződés), míg más területeket nem kívántak a koalíciós partner irányítására bízni (pl. ifjúságpolitika, egyházi ügyek). Számtalan terület azonban egyszerűen azért került a MeH keretei közé, mert nem tudták integrálni egyik minisztérium feladatai közé sem. Az csak fokozta a bizonytalanságot, hogy több terület először kikerült a MeH-ből, majd ugyanide helyezték vissza.

A MeH-et továbbra is közigazgatási államtitkár vezette, Kiss Elemér személyében. Kiss jogász végzettségű, pályája nagy részében kormányzati hivatalnokként dolgozott, bár kifejezetten politikaközelen. Kinevezésekor tehát még nem politikus, de a politikához közel álló igazgatási szakember. Kiss fiatalon az Építésügyi Minisztérium törvény-előkészítő részlegén dolgozott. 1973-tól a MeH korai elődjének, a Minisztertanács titkárságának munkatársa volt, utóbb osztályvezetőként, majd 9 évig az egészségügyi tárcánál főosztályvezető. Ezt követően 1988-tól a MeH közvetlen elődjének, a Minisztertanács Hivatalának második embere, majd 1989–1990-ben elnöke. Az Antall-kormány a Környezetvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkárának nevezte ki, ahonnan 10 hónap után távozott. Ügyvédi irodát alapított, amely sikeresnek bizonyult (ide tért vissza az 1998-as választások után is). A MeH-be Horn Gyula hívta, akit még a szocialista rendszer apparátusából ismert (Portré: Kiss Elemér..., HVG 1995).

Kiss Elemér igazgatási múltja és látásmódja ellenére a Horn-kormányban töltött évek alatt főhivatalnokból már-már politikussá vált. „Néhány olyan eset is előfordult azután, amikor a vezető köztisztviselő csak a későbbiekben váltott politikai pályára.... A Horn-kormányban néhány... államtitkár látványos visz-

szatérése említhető itt, bár egy részük kétségtelenül meglévő szakmai és igazgatási felkészültsége megkérdőjelezheti kinevezésük politikai jellegét” – írja Sente Zoltán, az utóbbiak közé számítva Kiss István. Az államtitkár szerepe egyébként akkortól politizálódott át teljesen, amikor többszörre megüresedett a kormányzóvivői poszt, s Horn nem kívánt újabb személyekkel kísérletezni, így e teendőket is Kiss Elemérre bízta. Sente szerint a MeH-vezető szakmai tisztségétől idegen volt „az Antall- és a Horn-kormány Miniszterelnöki Hivatalát vezető közigazgatási államtitkárok politikai bizalmi funkciója, vagy ezen túl is Kiss Elemér folyamatos kormányzóvivői megbízatása, illetve az a törekvés, hogy miniszteri rangot kapjon”. Ez utóbbi egyébként már a ciklus kezdetétől Horn tervei között szerepelt (Sente 1999; Portré: Kiss..., HVG 1995).

Az államtitkár nem volt Horn miniszterelnök személyes jó barátja, de mindenképpen egyik legfőbb bizalmasának számított a kormányzás során. Kiss rendkívüli munkabírású hivatalnoknak bizonyult, aki a politikai feladatokat is jó érzékkel látta el. Irányítása alatt többnyire kiegyensúlyozott szakmai működésről beszélhetünk a hivatalban – a sok felhalmozódott profil-idegen terület ellenére is. Köszönhető ez azonban annak is, hogy a Kajdi József vezette MeH 1994-re stabilizálta a működést és a szervezetet, Hornék egy kiegyensúlyozott intézményt vettek át. A hivatal közigazgatási államtitkára 1994–98 között továbbra is a közigazgatási államtitkári értekezlet vezetője volt, részt vett a kormány ülésein, s ő képviselte a kormányt az Országgyűlés házbizottságában (Pesti 2001).

A MeH irányításával is összefüggő koalíciós vitát gerjesztett a vatikáni szerződés előkészítésének a hivatal keretei közé helyezése. „Kisebbfajta koalíciós konfliktust eredményezett, hogy a... vatikáni megállapodást a kormány részéről Tóth András politikai államtitkár, a miniszterelnök kabinetfőnöke készítette elő. Hack Péter... ennek kapcsán meg is jegyezte, hogy már senki sem tudja megmondani, ki vezeti a Miniszterelnöki Hivatalt (MEH), egy közigazgatási vagy egy politikai államtitkár” (Államtitkári..., HVG 2001: 105).

A MeH-nek volt szerepe ugyan a Horn-kormány gazdaságpolitikájának koordinálásában, de megfelelő szakmai háttérrel nélkül nem válhatott ennek stratégiai centrumává. Nem is volt szükség rá, hiszen Horn Gyula Antall kormányfőhöz hasonlóan a gazdasági tárcák vezetőinek cserélgetésével és koalíciós egyensúlyozással tartotta kezében a gazdaságpolitika, sőt az egész kormánypolitika irányítását. Ez magyarázza tehát, hogy miért volt a MeH gazdaságpolitikai stábjában olyan karcsú. Mindazonáltal Horn miniszterelnöksége alatt működött gazdaságpolitikai helyettes államtitkár, gazdaságpolitikai főosztály (1996-ban), valamint gazdasági koordinációs titkárság is a hivatalban. Azt sem szabad elfelejteni, hogy az ekkor a gazdaságirányítás

egyik kulcsterületének számító privatizáció több felelőse is itt kap helyet: a privatizációt felügyelő miniszter, a bankprivatizációt és a privatizációs törvényt előkészítő kormánybiztosok. Itt találjuk továbbá az acélipar reorganizációjával foglalkozó kormánybiztosot, és a rövid életű, főleg közgazdászokból álló kormányfői tanácsadó testületet is. Mindezen intézmények azonban mégsem tudtak valódi gazdaságpolitikai koordinációs feladatot ellátni, de erre Horn nem is tartott igényt (MeH évkönyv 1995, 1996, 1997).

A kormányzati kommunikáció nem vált a Horn-kormány sikerágazatává sem. Ebben a ciklusban jutott mélypontjára a már az Antall-kormány idején kezdődött kormányzóvivői „válság”. Több személyi kísérlet (Csák Elemér, Forró Evelyn) kudarca után Horn a sztárriporter Havas Henriket bízta meg a kormányzóvivői feladat ellátásával. A politikai államtitkárrá kinevezett Havas az egyik munkatársával kapcsolatos botrány hatására hamarosan lemondott. Ezt követően a kormányfő először ideiglenesen, később véglegesen – az ehhez meglehetősen szürkének tekintett – Kiss Elemért bízta meg a kormányzóvivői feladatokkal, amely az államtitkár számára többletfeladatot és politikai funkciót is jelentett, ez utóbbi számos kritikát váltva ki (Szente 1999).

A Horn-kormány az országpropaganda ügyében nem követte elődje példáját, annak kudarcaiból tanulni kívánt, nem tartott igényt a Nemzeti Tájékoztatási Irodára sem. A kormány „hivatalba lépését követően azonnal megszüntette az NTI-t, és a külügyi tárcaára testálta az országpropagandával kapcsolatos színtet valamennyi feladatot.” A MeH ennek ellenére teljesen továbbra sem maradt ki az ország- (és kormány-)kép formálásából. „1997-ben például 15 milliót fordított a MEH a Magyarország 2000 tanácskozás megszervezésére, amelynek nem titkolt célja az volt, hogy a kormányfő rávegye a meghívott mintegy 150 'nagy nevet', terjesszék az ország jó hírét a nagyvilágban” (Dobszay 1999).

A MeH kormányzati döntés-előkészítési súlyának alapvető indikátora a Hivatal jogszabályalkotásban betöltött szerepe. Erről a Horn-kabinet kapcsán is elmondható, hogy bár a Hivatal ebben fontos szerepet tölt be azáltal, hogy „a tárcaegyeztetés során minden kormányzati előterjesztést megküldenek a minisztériumok a MeH számára”, a Hivatal befolyása elődjéhez hasonlóan továbbra is „alapvetően a jogi-kodifikációs szempontokra korlátozódott, tehát az előterjesztések tartalmi-szakmai értékelésébe nem mentek bele” (Pesti 2001: 245). Ezt a feladatot a Horn-kormány idején is a MeH Jogi és Közigazgatási Titkársága látta el, továbbra is Müller György jogi és közigazgatási helyettes államtitkár irányításával. Az előterjesztések szakmai véleményezéséhez még a korábbi ciklushoz képest is korlátozottak voltak a MeH erőforrásai, mivel a referatúráknak a

„Horn-kormány alatt... teljesen megszűnt ilyen irányú tevékenysége (noha névleg ekkor is létezett referatúra)” (Pesti 2001: 245).

Ki kell mindazonáltal kiemelni, hogy a Horn-kormány alatt is a MeH vezetője irányította a Közigazgatási Államtitkári Értekezletet (KÁT), amely megmaradt a kormányzati jogszabályalkotás legfontosabb *szakmai-közigazgatási* fórumának. Egy fontos különbség volt csupán a korábbi ciklushoz képest. Azokról az előterjesztésekről ugyanis, amelyeken a KÁT-on az államtitkároknak nem sikerült megegyezniük, gyakran tartanak még egy szűk körű egyeztetést a vitában álló tárcák államtitkárai között. Amíg „ezt a legeslegutolsó közigazgatási egyeztetést az Antall-kormány alatt többnyire a MeH tartotta, a Horn-kormány alatt azonban részt sem vett rajta, rábízta azt a perlekedő minisztériumok közigazgatási államtitkáraitra” (Pesti 2001: 249–250). A *politikai* egyeztetés legjelentősebb fóruma továbbra is a kormányülés, amelyen a MeH közigazgatási államtitkára mindig jelen volt. Mindezek alapján elmondható, hogy a Hivatal befolyása a kormányzati döntéshozatalra a Horn-kormány alatt is a MeH vezetőjén keresztül érvényesült elsősorban. Mivel pedig Kiss Elemérnek elődjéhez képest nagyobb volt a közigazgatási és politikai súlya, a MeH befolyása nőtt a jogszabályalkotásra, döntéshozatalra. A Hivatal jelentős szakmai döntéselőkészítő szerepe azonban továbbra sem valósult meg, mivel annak strukturális, személyi és jogszabályi háttere ekkor sem került kialakításra.

Összességében elmondható, hogy a Horn-kormány elképzelése a Miniszterelnöki Hivatal szerepéről és súlyáról a négyéves kormányzás alatt is változott. Az 1994-es kormányváltást követően nem egységes és tartós koncepció alapján került sor a változtatásokra, és számos akkori döntését a kormány 2–3 év elteltével módosította. A számtalan strukturális változtatás ellenére a MeH alapvető karaktere ebben a ciklusban nem módosult. A Horn-kabinet számos olyan terület kormányzati koordinációját helyezte a MeH szervezetébe, amelyet a kormányfő vagy a vezető kormánypárt rendkívüli súlyúnak ítélt. A MeH-ben újonnan elhelyezett területek többsége azonban nem a kormányzati munka magasabb szintű összehangolását segítette elő, hanem a koordinációt ellátni hivatott intézmény (a MeH) energiáit kötötte le operatív feladatok sokaságával. Bővült nem csak a feladatok köre, de a Hivatal apparátusa is; a kormányzati működés gazdasági-műszaki hátterét megteremtő szervezeti egységek pedig önálló intézménybe szerveződtek. A MeH sem a gazdaságban, sem más területen nem vált a kormányfő valódi think-tankjává. Koncepcionálisan gondolkodott ugyanakkor az MSZP–SZDSZ-kormány abban a tekintetben, hogy a közigazgatási szervezetrendszer elkerülhetetlen közép- és hosszú távú reformját egységes stratégia alapján kell megvalósítani – a teljes

megvalósításra azonban már sem elegendő ideje, sem politikai és gazdasági ereje nem maradt. A MeH vezetőjének a kormányzati döntések közigazgatási és politikai előkészítésében betöltött központi szerepe révén a kormányfő apparátusának befolyása, koordinációs szerepe – a megfelelő szakmai háttér kiépülése nélkül is – jelentős mértékben nőtt 1994 és 1998 között. A Horn-kormány alatt ugyan nem valósult meg a német mintájú kormányzati koordináció a MeH-ben, mindazonáltal a Hivatal ereje, súlya érzékelhetően megnövekedett.

3. Az Orbán-kormány „Kancelláriája”

A, TÖBB, MINT KORMÁNYVÁLTÁS: A HIVATAL INTÉZMÉNYI FEJLŐDÉSE 1998 ÉS 2002 KÖZÖTT

Az 1998-as parlamenti választásokat követően a Fidesz – Magyar Polgári Párt vezetője, *Orbán Viktor* alakított koalíciós kormányt. A rendszerváltás utáni időszakban elsőként a Fidesz–MPP készült mindenre kiterjedő politikai koncepcióval és cselekvési programmal a kormányváltásra. A választási kampányban meg is hirdették a „több, mint kormányváltás; kevesebb, mint rendszerváltás” jelszavát. A Fidesz évekkel a választások előtt a *Stumpf István* politológus vezette *Századvég Politikai Kutatások Központjával* megegyezett, hogy a *think-tank* jellegű szervezet tudományos alapú tervekkel, programokkal segíti a pártot a választási kampányban és kormányra kerülése esetén. Ennek eredményeként a kész cselekvési terv birtokában a Fidesz által vezetett kormány beiktatását követően azonnal hozzáfogott a munkához, jelentős átalakításokat végezve a kormányzati szervek struktúráján, működési rendszerén. Ezen átalakítások között központi helyet foglalt el a Miniszterelnöki Hivatal reformja, amelynek irányát az is jelzi, hogy a kormányzásra készülő erők következetesen „Kancelláriának” aposztrofálták.

Az új kormány a kormányzás jellegét a német kancellári modellhez kívánta közelíteni, jelentősen szélesítve a miniszterelnök hatalmát, befolyását. *Stumpf Istvánt*, a kormányzati szerkezetátalakítás atyját Orbán Viktor kormányfő a Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének, az új terminológia szerint „kancelláriaminiszternek” jelölte. Az új kormány ugyanis élni kívánt azzal a lehetőséggel, amelyet a Horn-kormány alatt elfogadott 1997. évi LXXIX. törvény kínált fel, vagyis hogy nem csak közigazgatási államtitkár, hanem miniszter is vezetheti a MeH-et. A *miniszteri irányítás* a Hivatal súlyát volt hivatott növelni a kormányzati koordináció ellátásában, de emellett biztosítani kívánták a korábbiaknál komolyabb politikai és szakértői háttérbizist is a kormányfő számára.

A MeH szervezeti átalakítását a kormány a 137/1998-as és a 168/1998-as számú kormányrendeletek megalkotásával, valamint a MeH Szervezeti és Működési Szabályzatának a kancelláriaminiszter általi átfogó módosításával kivitelezte 1998 nyarán. Legfontosabb változásként az Orbán-kormány két új szervezeti egységet hozott létre a Hivatalban. Az általános politikai államtitkár felügyelete alatt működő *Kormányzati Stratégiai Elemző Központ* olyan elemző, stratégiai tervező és véleményező munkát volt hivatott végezni, amely a kormány gazdasági-társadalmi stratégiájának kialakításához szolgált háttérként. A helyettes államtitkár vezetése és a közigazgatási államtitkár felügyelete alatt működő *Kormányzati Referatúrák* létrehozása tulajdonképpen a korábban bemutatott német kancellári hivatal modelljét igyekezett követni: a kormányfő ezáltal olyan szakértői stábbal rendelkezett, amely a kormány munkájának összehangolásához és a kormányprogram végrehajtásának nyomon követéséhez számára nélkülözhetetlen szakmai háttérrel nyújthatott (MeH évkönyv 1999, 2000).

A *Kormányzati Stratégiai Elemző Központ* (STRATEK) további alegységekre bomlott, részei: Gazdasági-társadalmi Elemző Főosztály, Európai Integrációs Főosztály, Politikai Elemző Főosztály és Civil Kapcsolatok Főosztálya. A *Kormányzati Referatúrák* a kormányprogram tárcák általi végrehajtását, a kormányzati munka jobb koordinációját, hatékonyabb összkormányzati döntés-előkészítést voltak hivatottak elősegíteni. Ezek a tükörreferatúrák a miniszteriális struktúrát képezik le úgy, hogy a rokon igazgatási területek egy referatúrához tartoznak: létrejött így a Gazdasági és Pénzügyi Referatúra, a Külügyi és Honvédelmi Referatúra, a Belügyi és Igazságügyi Referatúra, a Társadalompolitikai Referatúra, valamint az Agrárágazatok, Környezetvédelmi és Infrastruktúra Referatúra (MeH évkönyv 1999, 2000).

A Hivatal átszervezése az új egységek létrehozása mellett a *MeH profiltisztításával* is járt, mivel a MeH új koncepciójába a kormányzati koordináció mellett már nem fért bele számos olyan terület, amelyet a korábbi kormányok nem soroltak egyik tárca hatáskörébe sem, s ezért a MeH alá vonták. A Hivatal szervezetéből így a *gyermek- és ifjúságpolitika* területe átkerült az újonnan létrehozott Ifjúsági és Sportminisztériumba (ISM). Wootsch Péter 1998-ban a MeH politikai államtitkáráként szervezte meg az 1999. január 1-jén indult új tárcát, miközben felügyelte az ifjúságpolitikai háttérintézményeket, amelyeket ezután az ISM-be integráltak. Az ISM-be került át a MeH-ből a *kábítószerügyi koordináció* is.

Kikerült a MeH keretei közül továbbá az *egyházpolitika*, amely a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumában kapott helyet; illetve a tudománypolitika, amelyet az Oktatási Minisztériumból irányítottak. Meg kell azért jegyeznünk, hogy az egy-

házipolitikának időközben újra létrejött intézménye a MeH-ben is: itt működött a történelmi egyházak testülete Balog Zoltán református lelkésznek, a kormányfő egyházpolitikai főtanácsadójának koordinálásával. A *Balatonnal kapcsolatos* koordináció a környezetvédelmi tárca feladata lett; a *Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal* az Igazságügyi Minisztérium, a *Határon Túli Magyarok Hivatalát* pedig a Külügyminisztérium felügyelete alá helyezték. A *privatizáció* felügyelete megmaradt a MeH keretében, de megszűnt a korábbi tárca nélküli miniszteri pozíció, így annak jogköreit a kancelláriaminiszter gyakorolta (MeH évkönyv 1999).

Voltak azonban olyan területek is, amelyek a profiltisztítást követően is a *MeH keretében*, irányítása, illetve felügyelete alatt *maradtak*. Strukturális okokból (mivel a MeH látja el a tárca nélküli miniszterek titkárságainak működtetését) továbbra is itt működött az 1990 óta a Hivatalhoz tartozó *titkosszolgálati tárca nélküli miniszter* hivatala. A MeH önálló szervezeti egysége lett a titkosszolgálati miniszter irányítása alatt működő *Nemzeti Biztonsági Felügyelet*, amely felelős a NATO/NYEU minősített információk belföldi védelméért (MeH évkönyv 2000: 68). A *Phare-ügyek* (mint a nemzetközi segélyprogramok részének) koordinációja a Horn-kormány alatt átkerült a Külügyminisztériumból a MeH-hez. 1998-tól a *Phare-támogatásokkal kapcsolatos* feladatokat – elsősorban mivel *tárca nélküli miniszter* gondoskodott ezekről – továbbra is a Hivatal keretei között találtuk.

A Hivatalhoz „hűsészes” területnek bizonyult a hazai *élővizekkel kapcsolatos kormányzati feladatok koordinációja*. Az Orbán-kormányban Székely László személyében 1998-tól *dunai kormánybiztos* működött (továbbra is a bőszi ügyekre koncentrálni), de a 2000. eleji tiszai ciánszennyezéssel kapcsolatos feladatok összehangolására a kormány 2000. február 15-én *tiszai kormánybiztost* nevezett ki Gönczy János személyében (MeH évkönyv 2000: 71–74).

Az Orbán-kormány szerkezetátalakítása jelentős volt ugyan, de a Hivatal „hagyományos”, a korábbi alapműködéshez és egyéb feladatok ellátásához szükséges struktúráit nagy részben érintetlenül hagyta. A korábbi kormányokhoz hasonlóan a Fidesz-kormány idején is *több politikai államtitkár* tartozott a MeH-hez; itt kaptak ekkor is helyet a már említett *tárca nélküli miniszterek hivatalai*, illetve a *korábbi miniszterelnök titkársága*. A *Miniszterelnöki Kabinet* mellett létrejött a *Miniszteri Kabinet* is, illetve egy *önálló kommunikációs részleg*. A már tárgyalt *kormánybiztosokon* kívül az új MeH-ben működött *kormány meghatalmazott* (a központi kormányhivatalok elhelyezésével megbízva) és *kormány megbízott* is (a kamarákkal kapcsolatos feladatokra). Orbán Viktor elődeihez hasonlóan számos *személyes tanácsadót* alkalmazott (Balog Zoltán, Bod Péter

Ákos, Boross Péter, Elek István, Király Béla, Kolosi Tamás, Schmidt Mária, Somodi Imre, Tóth Gy. László és mások), velük tartotta a kapcsolatot a *Személyes Tanácsadók Titkársága*; míg az *ad hoc tanácsadó testületek* szolgálatában is állt kisebb apparátus a kormányfői kabinetben belül (MeH évkönyv 1999, 2000).

A MeH-ben tehát az Orbán-kormány hivatalba lépése után is több *politikai államtitkár* dolgozott, és – bár a Hivatal átszervezése egy kiforrott koncepció mentén zajlott – e téren meglehetősen következetlenséget mutatott végig a Fidesz-kabinet. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ha az 1998-ban felállt struktúra egyébként szilárd elképzelések alapján jött is (volna) létre, az ezt követően bekövetkezett különböző események (Lockheed-botrány, Gyuricza Béla halála, TB-alapok körüli viták, személycserék, stb.) mindenképpen szétzilálták volna a MeH politikai államtitkári struktúráját valamilyen mértékben. 1998–2001 között a Hivatalban politikai államtitkári tisztséget töltött be hosszabb-rövidebb ideig: Selmeczi Gabriella (TB-alapok), Gyuricza Béla (biztonságpolitika), Balsay István (területfejlesztés), Rockenbauer Zoltán (külkapcsolatok), Frajna Imre (TB-alapok) és Fónagy János (infrastruktúra). A ciklus második felében a MeH-ben politikai államtitkári tisztséget hét személy töltött be. A MeH *általános politikai államtitkára* Bogár László volt, aki a STRATEK tevékenységét is felügyelte. A *kormányzóvivő*, Borókai Gábor 1999 októberétől egyben a MeH *kommunikációért felelős* politikai államtitkáraként is tevékenykedett. Ő felügyelte a *Sajtó és Információs Főosztály*, valamint az *Országimázs Központ* munkáját is. A *kül- és biztonságpolitika államtitkára* Szemerkenyi Réka volt, a *közigazgatás- és területpolitika* Mikes Évához, a *társadalompolitika* Óry Csabához, a *gazdaságpolitika* Mádi Lászlóhoz tartozott. A *nemzetbiztonsági* tárca nélküli miniszter *politikai államtitkára* (2000. tavaszig Demeter Ervin, azt követően pedig Simicskó István) szintén a MeH keretében fejtette ki tevékenységét (MeH évkönyv 1999, 2000).

A kormány alapvetően kitartott az 1998-ban kialakított MeH-struktúra mellett, és változtatásokat általában nem koncepcionális, hanem politikai vagy személyi okokból hajtott végre. A legfontosabb kivétel ez alól az *informatika és hírközlés* kormányzati koordinációjának az áthelyezése a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumból (KHVM) a Miniszterelnöki Hivatalba. A MeH keretében már az Orbán-kormány első éveiben is megjelentek az informatika egyes területeinek kormányzati összehangolásával megbízott struktúrák: az *informatikai ügyekben illetékes helyettes államtitkár* és az *évszámkezelési kormánybiztos* intézménye. A KHVM átalakításakor 2000. májusban azonban a kormány *informatikai kormánybiztosság* felállításáról döntött a MeH keretében. A KHVM átalakításával és

a kormánybiztosság felállításával kapcsolatos kormányzati vita jól tükrözte a MeH és vezetője kormányon belüli súlyát, illetve a kabinet által az új struktúrában látott távlati lehetőségeket. Az egyik hetilap akkori tudósítása szerint Orbán Viktor nem az átszervezést ellenző Katona Kálmán KHVM-miniszter, hanem a Stumpf István által vezetett MeH álláspontját támogatta, „amely szerint az informatikai fejlesztések összehangolt, tárcákon felüli koordinálást igényelnek. E gondolatmenet szerint az átcsoportosítással megteremtődik egy önálló informatikai minisztérium felállításának majdani lehetősége is” (Mink 2000: 129). Az önálló informatikai tárcát azonban már a következő, szocialista-liberális kormány állította fel.

A Hivatal munkatársainak létszáma jelentősen nőtt az Orbán-kormány időszakában. A MeH létszáma 1999-ben 470 fő volt. 2000. december 31-én már 516 fő volt az állományi létszám, viszont a 2000. évi megengedett létszám 540 fő volt. A 2001-ben elfogadott új köztisztviselői törvény rendelkezett a 300 főből álló főtisztviselői kar felállításáról is, amely 2002-re tovább növelte ezt a létszámot (MeH évkönyv 1999, 2000; Babus 2001).

C) A MEH SZEREPE AZ ORBÁN-KORMÁNY POLITIKÁJÁBAN

Idézzük fel ismét *Pokol Béla* korábban már citált 1993-as gondolatát: „...a viszonylag tekintélyes miniszterelnöki apparátus csírájában magában hordja, hogy a jövőben az állami politika széles spektrumában érvényesülni fog a miniszterelnöki «politikai irányelvadási» kompetencia a minisztériumok irányában” (Pokol 1994: 76). Az Orbán-kormánynak a Miniszterelnöki Hivatal átalakításával legfontosabb célja ténylegesen a fenti koncepció megvalósítása volt.

Megerősíti a fentieket az *Orbán-kormány programjának* idevonatkozó része is: “A kormány az eredményes kormányzás kiinduló feltételeként fogalmazza meg a központi kezdeményező és összehangoló munka megerősítését és minőségének javítását. Ezt szolgálja a Miniszterelnök munkáját segítő háttér, a Miniszterelnöki Hivatal funkcionális és szervezeti átalakítása. A Miniszterelnöki Hivatal a kormányzati tevékenység stratégiai irányítója és központi koordinátora. Ennek érdekében a kormány szükségesnek látja kiépíteni a Miniszterelnöki Hivatal és a minisztériumok szerves kapcsolatát, az összehangolt kormányzati működést segítő tárcareferenci rendszert. Ugyancsak a Hivatal készíti az átfogó kormányzati stratégiai tervet, mellyel figyelemmel kíséri a kormány működését és a kormányprogram végrehajtását, helyzetét” (Kormányzás... 2000: 31).

A MeH létszáma az Orbán-kormány idején jelentősen nőtt, működésének hatékonysága javult, *szervezeti profilja* sokat tisztult. Mint láttuk, a MeH reformjának részét képezte a profilisztítás is, mivel a MeH új koncepciójába a kormányzati koor-

dináció mellett már nem fért bele számos olyan terület, amelyet a korábbi kormányok nem soroltak egyik tárca alá sem, s ezért a MeH alá vonták. Ennek ellenére e ciklusban is bekerült vagy benn maradt néhány olyan terület, amely nem szorosan kötődik a MeH koordinációs-adminisztrációs alapfunkcióihoz. A kormányzás koalíciós jellege közrejátszott több ilyen területnek a MeH-be való integrálásában: a Phare-miniszteri tisztséget kifejezetten a Kiszgazdapárt igényelte; a kényes kérdésnek számító bósi tárgyalások koordinációját és a tisztai ciánszennyezés ügyét a Fidesz nem kívánta a kiszgazda vezetésű környezetvédelmi tárcára bízni. Az egyetlen „profilidegen” terület, amelynek a MeH feladatkörébe való beillesztése hosszú távú koncepció alapult, az informatika és hírközlés területe volt. Bár az Orbán-kormány is beleesett elődjei hibájába és a kezdeti koncepcionális szervezetépítést fellazította néhány területen, mindazonáltal a MeH-ben létrehozott új részlegek többsége a kormányzati koordináció szolgálatában jött létre.

Az Orbán-kormánynak elődeitől eltérően hosszú ideig nem problematikus területe, hanem kifejezetten sikerágazata volt a *kormányzati kommunikáció*. Ezt az ellenzéki pártok képviselői, illetve a kritikus sajtóorgánumok is elismerték; bár szerintük a kormány mást sem csinált, csak nem létező sikereket, eredményeket kommunikált profi módon. Körösényi szerint viszont a Fidesz vezette kormány kommunikációs újításai a brit kormányzati kommunikáció fejlődésével állíthatók párhuzamba. „Az Orbán-kabinet az első, amely a mediatisztált választási verseny tanulságait a kormánypolitikában is érvényesíteni próbálja. A MeH szervezeti reformjában kiemelt szerepet kapott a sajtó- és kommunikációs részlegek felállítása, illetve megerősítése... Ezt a kormányzati kommunikáció jelentős mértékű centralizálása követte, ha ez nem is érte el a brit mértéket. A centralizáció a kommunikációs eszközök és stílus megváltozásával, a politikai marketing előtérbe kerülésével jár együtt mind a Blair-, mind az Orbán-kormány esetében” (Körösényi 2001: 32). Kétségtelen, hogy a Borókai Gábor kormányzóvivő által felügyelt részlegek, különösen a Sajtó- és Információs Főosztály tevékenysége révén a kormányfő kommunikációja rendkívül hatékony volt. Ebben persze valószínűleg nagy szerepe lehetett Wermer Andrásnak, a miniszterelnök médiatanácsadójának is. A hosszú ideig sikeresnek tűnő kormányzati kommunikáció azonban a ciklus végére kifulladásra jutott.

Az *Országimázs Központ* (OIK) tevékenysége azonban már az elejétől fogva sem a sikeres kormányzati kommunikáció révén, hanem számos botrány és vita kapcsán került a figyelem középpontjába, így illeszkedik a korábbi kormányok országpropaganda-kísérleteinek sorába. Az OIK legtöbbször azért került az ellenzék és a kritikus média kardéjére, mert az ország nemzetközi népszerűsítésében és az állami ünnepek szervezésében

rendszeresen a legnagyobb kormányzó párthoz közel álló cégeket bízott meg a különböző feladatokkal (Dobszay 1999: 111-112). Ezzel összefüggő gyakori bírálattal volt az is, hogy az OIK valójában nem Magyarországot, hanem az Orbán-kormányt népszerűsítette.

A Miniszterelnöki Hivatal 1998 és 2002 között *Stumpf István miniszter* vezette. Stumpf volt az Orbán-kabinet kormányzati reformjának atyja. Jogász-politológus, ott találjuk a Fidesz születésénél: a párt bölcsőjének tekintett Bibó Szakkollégium igazgatója. Jelen van az MDF alapításánál, a reformszocialista ifjúsági ernyőszervezet, a MISZOT elnöke lesz, a Soros Alapítvány kurátoraként és Göncz Árpád köztársasági elnök tanácsadójaként is tevékenykedik. 1991-től a *Századvég* politikai iskola és think-tank igazgatója. E minőségében vezette a Fidesz választási programjának kidolgozását, megtervezte a kormányzat átalakítását. Stumpf miniszterként egyértelműen politikus alkatát mutatta, s sokáig a miniszterelnök közeli bizalmasa volt. Kövér László titkosszolgálati miniszternek, a kormányfő helyettesének posztjáról való lemondása után Stumpf volt a miniszterelnök rendszeresen megbízott helyettese, majd Orbán állandó helyettesévé nevezte ki 2001 késő őszen (Portré: Stumpf István..., HVG 1998). A MeH Stumpf révén fontos szerepet töltött be a politikai innovációban is, hiszen ő maga, illetve kabinete számos újítást kezdeményezett (pl. elektronikus aláírás, kormányzati portál).

A Stumpf-féle Kancelláriának a kormányzati döntéshozatalban és koordinációban betöltött szerepét a *referatúrák* tevékenysége rendkívüli mértékben befolyásolta. Pesti Sándor szerint a kormányzati döntés-előkészítés folyamatában és jellegében „alapvető változást jelentett 1998-ban a Kormányzati Referatúrák létrehozása.” A referatúrák ugyanis „az előterjesztések véleményezése során immáron nem csupán jogi-szakmai, kodifikációs szempontból értékelik a javaslatot, ... hanem elsősorban annak tartalmáról mondanak véleményt, külön koncentrálna arra, hogy a szaktárca ágazati szempontjai mennyire harmonizálnak az összkormányzati érdekekkel, mennyire ágyazódnak be a globális kormányzati stratégiába.” Ez a referatúrák megjelenésének azonban csak egyik következménye volt. „A másik nagyon fontos változás, hogy a MeH a referenseken keresztül a kezdetektől figyelemmel követheti a kormányzati előterjesztések kiérlelődését”, s így „a MEH már a minisztériumi szakban érvényesíteni tudja a saját, összkormányzati szempontjait” (Pesti 2001: 245-246).

A referatúrák azonban alapvetően szakmai stábok, s ezért gyakran előfordult kezdetben, hogy az általuk koordinált, szakmailag kitűnő javaslat ütközött a kormány vagy a legnagyobb kormánypárt politikai érdekeivel. A kormányfő és a Hivatal vezetése ezért megvizsgálta annak lehetőségét és célszerűségét,

hogy a referatúrák működése felett Szerdahelyi Péter helyettes államtitkár szakmai irányításán túl valamiféle politikai kontrollt is bevezessenek. „1999 decemberében meg is született a döntés, melynek értelmében a MEH kebelén belül 4, a Referatúrákat felügyelő politikai államtitkár került kinevezésre” (Pesti 2001: 256). Itt találjuk meg tehát a 2000 elejétől a MeH-ben történt politikai államtitkári kinevezések részleges magyarázatát.

A politikai irányítás bevezetése a referatúrák működésében betetőzte azt a folyamatot, amely lényegében az Antall-kormány óta zajlott, s lényege a MeH szerepének fokozatos növekedése volt a kormányzat döntés-előkészítési mechanizmusában. „Ezzel a MeH tárca-előterjesztéseket véleményező szerepe eljutott a harmadik fázisba.... 1998 előtt ez a feladat lényegében a *jogi-kodifikációs* szempontú ellenőrzésben merült ki. A Kormányzati Referatúrák felállása ezt kiterjesztette a *tartalmi-szakmai* véleményezésre, majd a politikai államtitkárok kinevezésével egy újabb aspektus, a *politikai* szempontú kontrollálás is előtérbe került. Ezen három megközelítési mód együttesen biztosítja az összkormányzati szempontok MeH általi hatékony érvényesítését a kormányzati döntéshozatal folyamatában” (Pesti 2001: 256-257).

Fontos azonban leszögezni, hogy a referatúrák szerepe számos bírálatot váltott ki az ellenzéki pártok, a sajtó és politikai elemzők részéről. Szakértők részéről fogalmazódott meg az a kritika, miszerint több referatúra is „túl erős az emberekben”, vagyis számos olyan régi közigazgatási vezető dolgozott a referatúrákon, akinek szakmai felkészültsége kiváló volt, komoly ambíciókkal rendelkeztek, s így gyakran saját elképzeléseiket képviselték a tárcaegyeztetéseken. Ennél szélesebb körben jelent meg a referatúrákkal szemben az a kritika, hogy ezzel a struktúrával Orbán és Stumpf a minisztériumi önállóságot csorbítva rendkívüli hatalomkoncentrációt hozott létre a kormányzaton belül. Pesti Sándor, aki részletesen megvizsgálta a referatúrák működését, úgy látta, ez a bírálat megalapozatlan volt. „Szó sincs tehát valamiféle kommisszári, a minisztériumi önállóságot gúzsba kötő szerepről, erre sem jogkörüknél, sem létszámuknál fogva nem alkalmasak, de nincs is ilyen szándékuk. Általában elmondható, hogy... harmonikus a viszony a Referatúra és a szakminisztériumok között” (Pesti 2001: 246).

Nem szorította háttérbe a referatúrák megjelenése a MeH kormányzati döntéshozatali szerepének korábbi egyedüli letéteményesét, a Müller György helyettes államtitkár vezette apparátust sem, amelyet 1998 óta hivatalosan is Kormányirodának neveznek, s amelynek szakmai középpontja a Jogi és Közigazgatási Titkárság. „A közigazgatási egyeztetés során egy cizellált munkamegosztás alakult ki a MeH-en belül a két kompetens részleg, a Referatúra és a Kormányiroda... között.” A

referatúrák ún. szakreferensei a minisztériumi egyeztetés szakaszában az adott terület prioritásai és a kormányprogram vonatkozó irányelvei alapján *szakmailag* véleményezték az előterjesztést, a Kormányiroda munkatársai pedig az államtitkári értekezlet előtt *jogi-kodifikációs* szempontból vizsgálták meg a javaslatot. Ez a munkamegosztás is a Hivatal befolyását erősítette a kormányzati munka egészében, hiszen „mire az adott döntési javaslat az államtitkári értekezlet elé kerül, a MeH részéről már legalább két ember... alaposan áttekintette és véleményezte” (Pesti 2001: 246).

A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) fontos terepe volt a kormányzati munka összehangolásának, koordinációjának. A KÁT működésében az Orbán-kormány alatt még nagyobb súlyra tett szert a Kancellária, amely itt is a kormányprogramnak, a kabinet összehangolt működésének képviselőjeként lépett fel. „A jelenlegi rendszerben tulajdonképpen hárman élnek a KÁT-on a MEH részéről: a vezető közigazgatási államtitkár mellett ott ül a Referatúrák és a Kormányiroda vezetője, és együttesen próbálják meg... érvényesíteni az összkormányzati szempontokat” (Pesti 2001: 249).

Jelen tanulmány nemzetközi összehasonlító fejezetében értelmezési keretként használtuk az ún. *prezidencializálódási modellt*. Itt az ideje, hogy visszatérjünk hozzá, s konklúzióinkat is ebbe a szélesebb kontextusba helyezzük. A kormányfő szerepe 1998 és 2002 között óriási mértékben megnövekedett a kormányon és a politikai rendszer egészén belül, amely köszönhető a kormányzati struktúrán és a vezető kormánypárton belül a javára történt erőeltolódásnak, valamint a politika personalizálódásának és média-központúvá válásának is. A miniszterelnöki hatalom kormányon belüli növekedésének legfontosabb eszköze a MeH fent bemutatott átalakítása volt. „A hivatalosan is a kormánypolitika hatékonyabb koordinációját és a miniszterelnök kiemelt alkotmányos jogállásának megfelelő hivatali apparátus létrehozását célzó szervezeti-irányítási reform jelentős lépés volt, amely hozzájárult a miniszterelnök kormányon belüli pozíciójának erősítéséhez” (Körösi 2001: 22).

Orbán Viktor miniszterelnöksége idején a Miniszterelnöki Hivatalnak mind a mérete, mind a kormányzati döntéshozatalban megjelenő súlya, mind pedig összkormányzati koordinációs ereje rendkívüli mértékben megnövekedett. Bár a Harmadik Köztársaság összes addigi kormányáról és kormányfőjéről elmondható volt, hogy igyekezett saját cselekvési terét, jogkörét szélesíteni, a meglévő strukturális vagy funkcionális korlátokat lebontani, ma már „megállapíthatjuk, hogy e törekvésben a leg sikeresebb Orbán Viktor volt, aki a kilencvenes évek Magyarországnak legnagyobb hatalmat összpontosító kormányfőjévé vált” (Körösi 2001: 3). Ebben pedig a MeH itt bemutatott fejlődésének meghatározó szerepe volt.

Kérdés viszont, hogy mindeközben a Kancelláriának sikerült-e a Magyary Zoltán által felvázolt, olyannyira szükséges *közigazgatási vezérkar* funkcióját betöltenie, azzá válnia. Megállapíthatjuk, hogy ez csak részben sikerült, amely számos tényezőnek köszönhető. A kormányzás során végig rendkívül hangsúlyosak maradtak a pártpolitikai, ideológiai megfontolások olyan kormányzati kérdésekben is, ahol a hatékonysági, törvényességi és szakmai szempontoknak kellett volna dominálniuk (ld. országmázs, személyzeti politika). Nem valósulhatott meg a „vezérkar” politikai innovációs küldetése sem, hiszen a legfontosabb döntések rendkívül szűk körben születtek, a legfelsőbb döntéshozókat szinte lehetetlen volt megkeresni az új ötletekkel. Végül pedig meglehetősen felemásra, ellentmondásosra sikeredett a főtisztviselői kar felállítása, amelynek kiválasztási mechanizmusában számos elemző szerint túlsúlyosak voltak a politikai szempontok és az interperszonális viszonyok. Mindezek szöges ellentétben állnak Magyary szavaival, miszerint „a vezérkarnak ezzel a magas rendeltetésű hivatásával függ össze a magas igény a vezérkar tagjainak kiválogatásában” (Magyary 1988: 310). Összességében tehát elmondható, hogy az Orbán-kormány eltervezte és el is indította a közigazgatás szükséges reformját, de kiteljesíteni nem tudta.

4. A Medgyessy-kormány Miniszterelnöki Hivatala

A 2002. tavaszi választások eredményeképpen megalakult az új MSZP-SZDSZ koalíciós kormány *Medgyessy Péter* vezetésével. Lévén, hogy e tanulmány írása és megjelenése idején a Medgyessy-kormány még egy éve sincs hivatalban, nem lehetséges átfogó elemzés tárgyává tenni a MeH szervezeti fejlődését, működését és politikai szerepét az új kormány alatt. Ehelyütt csak arra vállalkozhatunk, hogy az elmúlt néhány hónapban zajlott események rövid összefoglalását, első olvasatú értelmezését adjuk.

Általános szinten két kérdést szükséges kiemelni. Az egyik, hogy bár sok területen változott a MeH szervezete és működése, mindannak a kritikának a fényében, amelyet a baloldali ellenzék az Orbán-kormány kancelláriájával szemben megfogalmazott, az új kormány nem változtatott olyan radikálisan a hivatalon. Ezt az ellenzéki politikusok úgy fogalmazzák meg, hogy a kormány megszegte ígéretét a MeH gyökeres átalakításával kapcsolatban; míg az elemzők arról beszélnek, hogy a kormányzás gyakorlata felől szemlélve már igazolható és racionális lehet a visszakozás a korábbi változtatási tervektől. A másik általános kérdés pedig az, hogy abban, amiben a hivatal valóban *változott*, ez a MeH legalább annyira hasonlít a Horn-féle intézményre, mint Orbánék kancelláriájára. Nézzük azonban meg a

változókat és az állandókat közelebből.

Az új szocialista-liberális kabinet is koncepcionálisan kívánta megreformálni a hivatalt. Egységes szerkezetben módosították a MeH-ről szóló kormányrendeletet, amely mellékletei révén rendelkezik új területeknek a hivatal feladatai közé integrálásáról és új struktúrák felállításáról is. Ilyen új területek az EU-csatlakozás bizonyos aspektusai, a kormányzat civilkapcsolatainak fejlesztése, az idegenforgalom, a területfejlesztés, valamint a cigányság társadalmi integrációjának feladatai. Ezekhez a feladatokhoz rendelt a kormány új szervezeteket a MeH-en belül, így felállította a nemzeti fejlesztési terv és EUtámogatások hivatalát, a kormányzati informatikai és társadalmi kapcsolatok hivatalát, a turisztikai hivatalt, a nemzeti területfejlesztési hivatalt és a romaügyi hivatalt. E területek és szervezetek felügyeletét, közvetett irányítását politikai államtitkárokra, illetve kormány megbízottként eljáró politikai államtitkárokra bízta; a hivatalokat azonban közvetlenül elnöki rangú köztisztviselők irányítják.

Az egészen új feladatok mellett kerültek szép számban olyan területek is (vissza) a MeH-be, amelyek a Horn-kormány alatt ide tartoztak. Ilyen területek a nemzeti és etnikai kisebbségek ügyei, a határon túli magyarság gondjai és az egyházpolitika. Tegyük gyorsan hozzá, hogy már a korábbi MDF-es és szocialista kormányzás alatt sem volt világos, mi indokolja ezeknek a területeknek a hivatal keretében történő irányítását, bár az Orbán-kormány alatti kezelésük sem volt problémamentes ebben a tekintetben (ld. megkettőzött egyházpolitikai intézményrendszer). Hagyományosan a MeH keretében igazgatott területnek számít a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete, valamint az uniós fejlesztési támogatások kezelése. Míg előbbinél annyi a változás, hogy 2002 óta nincs külön tárca nélküli miniszter erre a feladatra, és így a hivatalt vezető miniszter végzi ezt a feladatot politikai államtitkára útján, addig utóbbi terület komolyabb reformon ment keresztül, amelyre alább visszatérünk.

Medgyessy kormányfő háttérapparátusa egyébként számos konkrét terület révén is mutat folytonosságot az Orbán–Stumpf-féle kancelláriával. A HVG szerint „Medgyessy... főminisztériumának szervezeti felépítését tekintve voltaképpen sok mindent átvett az 1998–2002 között kiépült miniszterelnökségi struktúrából” (Babus 2002: 96). Ilyen egyrészt a *kormányzati informatika*, amelyet a Fidesz-kormány telepített a hivatalba. Az új koalíció ráadásul annak ellenére tartotta ezt itt a kormányváltás után, hogy az előző ciklusban a MeH-ben működő informatikai kormánybiztosságból az új kormány időközben létrehozta az Informatikai és Hírközlési Minisztériumot. Másrészt: mindkét oldal korábbi retorikája ellenére nem változtatnak lényegesen az új vezetők az 1998-as MeH-reform nyomán a hivatalban felállított struktúrákon sem. A *STRATEK* szinte vál-

tozatlan maradt; a kormányzati kommunikációt végző egységek megmaradtak, csak a koordinálásukra létrejött a *kormányzati kommunikációs központ*. Végül pedig a *referatúrák* neve és felülete megváltozott, de a struktúrák – rokon funkcióval – érintetlenek. Babus Endre (HVG) szerint a referatúrák helyébe lépő „főosztályok lényegében hasonló megfontolásból kontrolálják a tárcák szakmai előterjesztéseit, mint a mai kormánypartók által korábban élesen bírált referatúrák” (Babus 2002: 96).

Mindazonáltal a hivatal több területen az 1994–98 közti időszakot is idézi. A Horn-kormány alatti MeH sok-sok strukturális és működési elemének visszatérése valószínűleg szoros összefüggésben állt a hivatalt 1994–1998 között közigazgatási államtitkárként vezető Kiss Elemérnek a visszatérésével a hivatal élére – immár miniszteri rangban. Kiss Elemér pályájának jelentős részét töltötte a MeH-ben, illetve annak elődszervezeteiben, nagyrészt ezek vezetőjeként. Korábbi teljesítménye, kiváló igazgatási érzéke – amelyet politikai ellenfelei is elismertek – valószínűleg meggyőzték a kormányfőt is, hogy ismét ő volt a legalkalmasabb a hivatal vezetésére. A jelenlegi kormánypártok „változtatási retorikájának” gyors alábbhagyását az is jelezte, hogy Kiss Elemért ugyanúgy *kancelláriaminiszternek* aposztrofálták, mint elődjét – pedig a „kancellária” elnevezés heves viták forrása volt az előző ciklusban. Teret ad persze a hivatal valamilyen formában az előző kormánnyal való szembenállás demonstrálásának is: az Orbán-kormány vélt vagy valós korrupciós ügyeit kereső és felderítő MSZP-s Keller László számára létrehozták itt a *közpénzügyi államtitkárságot*.

Fontos feladatokkal bízta meg a kormány a Miniszterelnöki Hivatalt a közelgő EU-csatlakozással összefüggésben. A korábbi EU- és OECD-segélyek irodájából a Fidesz-kormány alatt felállított Phare-miniszteri titkárság helyébe egy nagy, komplex intézmény jött létre 2002 nyarán: a *nemzeti fejlesztési terv és EU-támogatások hivatala*. Vezetője Baráth Etele politikai államtitkár, kormány megbízott. A hivatal legfontosabb konkrét feladata az első évben, hogy elkészítse az ún. nemzeti fejlesztési tervet (NFT). Mivel a terv nem csak egy EU-s tárgyalási dokumentum, hanem az ország belső fejlesztési stratégiája is. A szintén az új MeH-struktúra részeként létrejött, Baja Ferenc politikai államtitkár által irányított *kormányzati informatikai és társadalmi kapcsolatok hivatala* szintén fontos feladatokat kapott az EU-csatlakozással kapcsolatban. Ez végzi a civil társadalom felkészítését a csatlakozásra, valamint jelentős szerepet kapott a kormány új EU-kommunikációs stratégiájának végrehajtásában is.

Szólnunk kell végül a hivatal egészének felépítéséről, méreteiről is, hiszen hatalmas hivatal jött létre, amelynek számos aspektusa merül fel. A már a korábbi kormányok kapcsán is em-

lített „reszli”-effektust, tehát a tárcarendszerből kilógó területek MeH-nél való elhelyezését számos szakértő most is bírálható elemként említi. Arra a kérdésre, hogy mi indokolja az egyes ilyen területek MeH-be történt integrálását, Kiss Elemér így vélekedik: „Minden bizonnyal a hagyomány. Mert az elmúlt négy év kivételével ezek a területek mindig is a MeH-be tartoztak. Ehhez még hozzájárul egy olyan szempont – a miniszterelnöki szempont –, hogy ezeket a területeket kiemelten kell kezelni. A hivatalba mindig úgy kerülnek feladatok, hogy azt a kormány vagy a miniszterelnök valamilyen sajátos szempont miatt ki akarja emelni a tárcák rendszeréből” (Patay-Simon 2002). Közigazgatási szakemberek számos területen elismerik ennek igazolhatóságát, miközben felhívják a figyelmet arra, hogy a sok-sok „kiemelt” terület megjelenése a MeH-ben nem biztos, hogy jobb koordinációt eredményez, sőt akár a hatékonyság rovására is mehet.

Nemcsak a területek burjánzanak a hivatalban, de ismét nagyszámú politikai, címzetes és helyettes államtitkár, kormány megbízott és kormány meghatalmazott került kinevezésre. A HVG most úgy látja, hogy pártpolitikai okokkal magyarázható, hogy létrejött „végül is egy kádertemetőként is emlegetett részleg” a hivatalban, utalva a vezető MSZP-politikusok államtitkári posztjaira (Babus 2002: 95). Nem szabad azonban elfelejteni azt sem, hogy ezek közül számos terület korábban miniszteri irányítás alatt állt. Végül harmadik aspektusa a MeH „szélesedésének” az összlétszám korábban elképzelhetetlen mértékű növekedése. A MeH létszáma az Orbán-kormány utolsó hónapjaiban még 550 körül mozgott, de az új kabinet ezt már 2002. október végére 680 főre duzzasztotta. Az idei évre tervezett létszám 780 fő, miközben a többi tárca munkatársainak száma sem csökken, sőt átlagban még nő is. Ez természetesen – a választási ígéretekkel szembeesítve – az ellenzék és a sajtó támadásainak célkeresztjébe helyezi a MeH-et, indokolatlan hatalomkoncentrációval és a hatékonyság lerontásával vádolva vezetőit és a kormányfőt. Ugyanakkor „a kormányfő háttérintézménye... állítólag így is hasonló hatásfokkal működik, mint a Stumpf István vezette kancellária”, utalnak mások a kormányzati döntéselőkészítés és döntéshozatal változatlan (relatív) gyorsaságára és eredményességére (Babus 2002: 96).

Végezetül érdemes utalni a kormányzás típusainak kifejtett modelljére, a kormányfő politikai személyiségének és a MeH jellegének összefüggéseire is. Folytatódott-e a prezidencializálódás a magyar miniszterelnöki intézmény és a kormányzati rendszer tekintetében a Medgyessy-kormány hivatalba lépése után? A kormányváltás nem csak a jobboldal politikai építkezésének folyamatát szakította meg, de más megvilágításba helyezte a felismert vagy felismerni vélt trendek addig látszólag egy irányba mutató jeleit, alkotórészeit is. Az új

kormány eddigi tevékenysége – ahogy fent is láttuk – persze nem cáfolta teljes egészében a korábban regisztrált trendek létét, nem szakított a kormányzás minden korábbi elemével, de nem is erősít(h)ette meg a prezidencializálódás folytatódásának feltevését. Medgyessy Péternek mint pártonkívüli kormányfőnek és mint az ún. nemzeti közép kormányzásának ambíciójával fellépő vezetőnek szintén erős miniszterelnöki apparátusra van szüksége, a megosztott belpolitikai helyzetben a minél összefogottabb kormányzást elősegítendő. Mindazonáltal a jelenlegi koalíció kormányzási felfogása valóban egy dekoncentráltabb hatalmi struktúrát tételez, a kormányfő személyisége is merőben eltér elődjétől, s a nagyobbik kormányzópárt belső pluralitása, platformjai is egy rugalmasabb, kevésbé „katonás” közpolitikai struktúrát feltételeznek. Mindezek – az e fejezetben leírtak – azonban csak feltételes módban, kérdőjelekkel ítélnélhetőek meg így: az eltelt idő rövideje nem ad lehetőséget messzemenő következtetések levonására. Az elmondottak tehát ezzel összhangban értelmezendők.

ÖSSZEFOGLALÁS: A MINISZTERELNÖKI HIVATAL

A Miniszterelnöki Hivatal 1990 júliusában jött létre. Az elmúlt közel 13 évben az intézmény egy jelentős módosulási, fejlődési folyamaton ment keresztül. Ennek lépéseit, mérőföldköveit vizsgáltuk meg a fentiekben. Röviden tekintsük át, hogy a magyar kormányzati rendszer e központi szervezete honnan indult s hová érkezett.

A MeH létszáma akkor is jelentős növekményt mutat az elmúlt évtizedben, ha csak távolabbról nézzük. Közelebből megvizsgálva azonban látjuk, hogy a kezdeti 500 fő körüli létszám még tartalmazta a hivatalt ellátó szolgálatok munkatársainak számát is, míg a hamarosan 800 fő fölé kerülő jelenlegi létszám kizárólag a szakmai és politikai feladatot végző részlegek mérete. Ez együtt az apparátus méretének jelentős növekedését mutatja.

Az Antall-kormány és a rövid életű Boross-kormány alatt a hivatal vezetője közigazgatási államtitkár volt, számtalan politikai jellegű feladattal és a kormányfőhöz fűződő bizalmi viszonytal. Horn Gyula tervbe vette a hivatalát irányító és bizalmasának számító közigazgatási államtitkár (Kiss Elemér) miniszterre való kinevezését, de ez a koalíciós partner ellenállásán elbukott. Orbán Viktor már miniszteri megbízatást adott a „kancelária” vezetőjének, aki régi politikai harcostársa és barátja volt. Medgyessy Péter 2002-ben újra Kiss Elemért hívta a hivatal vezetésére, ekkor már miniszteri rangban.

A Miniszterelnöki Hivatal az első demokratikus kormánytól kezdve számos olyan terület „felvevőhelye”, amelyek nem a

MeH alapfunkciójának számító kormányzati koordinációt segítik, hanem profílidegen operatív feladatokkal terhelik és bővítik a hivatal apparátusát. Az Orbán-kormánynak sikerült csak jelentősen lecsökkenteni az ilyen területek jelenlétét a hivatalban, de ebben a kérdésben ők is engedtek a kezdeti koncepcionális megközelítésből. Mindazonáltal az intézmény jelentős részét teszik ki jelenleg – a Medgyessy-kormány alatt – is az olyan *összkormányzati* funkciókat ellátó egységek, mint a kommunikációs részlegek, a szakágazati főosztályok (a korábbi referatúrák) vagy a kormányzati stratégiai elemző központ.

Az első két ciklusban a kormány egyik gyenge pontja volt a szóvivői poszt és általában a kormányzati kommunikáció. Az Orbán-kabinet profi kommunikációt folytatott ugyan, de számtalan kritikát kapott a MeH országpropagandát kifejtetni hivatott részlegével kapcsolatban. A Medgyessy-kormány – tanulva elődei erényeiből és hibáiból – nagy hangsúlyt helyez a kormányzati kommunikációra.

A hivatal szerepe a kormányfő döntéseinek befolyásolásában fokozatosan, lassan növekszik. Míg Antall József a kormány tagjaira, Horn Gyula MeH-államtitkárára és tanácsadóira hallgatott a legfontosabb kérdésekben, Orbán Viktor pedig a legszűkebb politikai vezetéssel cserélt rendszeresen eszmét, addig a jelen és a jövő kormányai remélhetőleg jobban merítenek majd a hivatalban felhalmozható innovatív szellemi tőkéből. A kancelláriaminiszter és a kormányfő tanácsadói mindazonáltal már az 1990-es évek végétől folyamatosan vetnek fel fontos javaslatokat. A MeH így elindult azon az úton, aminek a végén a kormányfő *think-tank* szervezetévé, a politikai innováció motorjává is válhat.

A kormányfő hivatalának beleszólása a kormány döntéseinek előkészítésébe, a jogszabályalkotásba viszont folyamatosan növekedett az elmúlt évtized során. A kormányiroda jogikodifikációs véleményezése a kormányzati referatúrák megjelenésével kiegészült az előterjesztések szakmai szűrésével, majd a referatúrák politikai államtitkári irányításának kiépülésével a MeH már a harmadik (politikai) dimenzióban is értékelhette a tárcák javaslatait, tervezeteit. A jogszabályalkotás utolsó közigazgatási fórumán, a közigazgatási államtitkári értekezleten ma már a MeH több vezetője is jelen van, a legfőbb politikai egyeztetésnek számító kormányülésen pedig már kormánytagként ül a hivatal vezetője, s a testület titkáráként a MeH közigazgatási államtitkára.

A korábbi referatúrák, a mai szakágazati főosztályok döntéselőkészítési szerepe egyben a kormányzati munka koordinációjának egyik fontos eszköze. Az egyes kormányok egyébként a központi jelentőséggel bíró gazdaságpolitika koordinálását különböző módon mozdították elő. Antall miniszterelnök a kérészerű gazdaságpolitikai titkárság megszüntetését követően

pénzügyminiszterei váltogatásával tartotta kezében a területet, s ebben hasonlóan járt el Horn kormányfő is. Orbán Viktor kormánya a többi területhez hasonlóan a gazdaságpolitikát is a működő koordinációs mechanizmusok révén, pl. a referatúrák háttérmunkájával hangolta össze, a Medgyessy-kormány viszont a tárcaautonómiát szélesítette ki, a reszortelvet erősítette.

Az 1990 és 1994 között működő Antall- és Boross-kormányok építették ki a Miniszterelnöki Hivatal mai formájának alapjait. A kormány és a miniszterelnök túlsúlyára épülő politikai rendszerben egy meghatározó szakmai és közigazgatási szervezetet kívántak létrehozni. A demokrácia kialakulatlansága, Antall miniszterelnök halála és más tényezők is hozzájárultak ahhoz, hogy az első demokratikus kormányok a hivatalban benne rejelő számos lehetőséget hagytak kiaknázatlanul.

Az 1994 és 1998 között kormányzó szocialista-liberális koalíció továbbfejlesztette a MeH koordinációs szerepét. A számos profilidegen terület ellátásával megbízott hivatal azonban csak néhány aspektusban tudta ezt a koordinációs szerepet betölteni. Fontos szakmai lépések történtek viszont annak érdekében, hogy a központi közigazgatás szerveinek közép- és hosszú távú fejlesztését kiérlelt koncepciók mentén hajthassák majd végre. Az 1998-ban megválasztott Orbán-kormány kapta meg végül azt a lehetőséget, hogy elődeinek számos tervét a MeH kormányzati koordinációs szervvé való átalakításról megvalósíthassa. A kormányzati tükörreferatúrák német modelljének, a profi kormányzati kommunikációnak és egy kormányzati stratégiai elemző központnak a létrehozásával az Orbán-kormánynak lehetősége volt egységesebb vonalvezetésű kormányzati tevékenység elvégzésére. Mindezekre építve Orbán Viktor lett az évtized legnagyobb hatalmú miniszterelnöke, ami bírálói szerint indokolatlan hatalomkoncentrációt eredményezett.

Körösényi András mindezek alapján – a brit szakirodalomból átemelt terminológiával – Antall és Boross kormányának jellegét a kabinetkormányzás kifejezéssel, a Horn-kormány működését a miniszterelnöki kormányzás kategóriájával írta le, az Orbán-kabinet kapcsán viszont már a kormányzás prezidencializálódását emeli ki. „A hagyományos parlamenti miniszterelnöki szerepet újjáélesztő Antall Józsefhez, továbbá a különböző, pártján belüli és azon kívüli politikai és érdekcsoportok, valamint szervezetek között egyezkedő-lavírozó Horn Gyulához képest Orbán Viktor – a neokorporatív struktúrákat megtörve... »félelnöki« jellegű kormányt alakítva – nagyobb személyes hatalmat volt képes a saját kezében összpontosítani politikai céljai megvalósítására” (Körösényi 2001: 3–4). Ebben a fejlődési folyamatban fontos szerepet töltött és tölt be jelenleg is a kormányfő háttérapparátusának változása, erősödése. Még nyitott kérdés, milyen irányban mennek tovább ezek a folyamatok a Medgyessy-kormány alatt.

A nemzetközi összehasonlításból láthattuk, hogy e fejlődés révén a magyar Miniszterelnöki Hivatal szerkezete, működése és közpolitikai szerepe rokon vonásokat mutat a hasonló funkciójú nyugati intézményekkel. A MeH fokozatosan átvette a német szövetségi kancellári hivatal számos elemét (pl. referatúrák). Hasonlóságot mutat a brit miniszterelnök apparátusával is, különösen a kormányzati kommunikáció fejlődése terén. Mind-ezen intézmények pedig – így a MeH is – évek óta egyre inkább hasonlatossá válnak az amerikai elnök végrehajtó hivatalához.

Magyary Zoltán szerint „a kormány reformja két részből áll. Az ún. erős exekutíva... egyrészt megkívánja az egyéni vezetést, tehát azt, hogy a miniszterelnök *primus inter pares* helyett főnökké legyen, másrészt a közigazgatási vezérkar szervezését, amely lehetővé teszi, hogy a miniszterelnök... képes legyen annak az új feladatának is a betöltésére, hogy ma egyúttal a... nagy közigazgatási apparátusnak a legfőbb vezetője” (Magyary 1988: 311). Az elmúlt tizenhárom év egymást követő kormányai a reform első pillérét már többé-kevésbé megvalósították, de a másodikat – bár annak irányában számos sikeres lépést is tettek – maradéktalanul egyikük sem tudta teljesíteni. A sok szempontból korszerűbbé és méreteiben tiszteletet parancsolóvá fejlesztett Miniszterelnöki Hivatalt így egyelőre nem sikerült a magyar közigazgatás vezérkarává formálni – ez a jövő kormányzatok feladata, lehetősége és felelőssége.



Epilógus. Jelen tanulmány lezárása után néhány nappal, héttel jelentős változások történtek a Medgyessy-kormányban és a Miniszterelnöki Hivatalban. Először 2003. február elején Kiss Elemér miniszter jelentett be fontos átalakításokat tesz a kancellárián. Ezek lényege, hogy a szakágazati főosztályok (a korábbi referatúrák) gazdasági és társadalompolitikai titkárság néven átkerülnek a miniszterelnöki kabinetfőnök, Draskovics Tibor irányítása alá, illetve ugyanitt jön létre a közszereplések titkársága a most kinevezett Braun Róbert helyettes államtitkár vezetésével. Mindez azt is jelenti, hogy ezek a területek kikerülnek a MeH-miniszter vezetése alól, és Draskovics a rendszerváltás óta legnagyobb és legerősebb miniszterelnöki kabinet élén áll mostantól. Ezzel párhuzamosan felmentésre került két, évtizedes tapasztalatokkal rendelkező közigazgatási szakember is: Zsuffa István, a MeH közigazgatási államtitkára és Szerdahelyi Péter, a referatúrákat és utódjaikat 1998 óta vezető helyettes államtitkár. Előbbit Pulay Gyula váltja, aki több mint egy évtizede dolgozik közigazgatási államtitkárként különböző tárcák élén, utóbbi helyébe pedig Katona Tamást, a Központi Statisztikai Hivatal korábbi elnökét nevezték ki. A változások ezzel nem értek véget, hiszen egy – a kormányfő által korrup-

ciógyanúsna nevezett – ügy kirobbanása következtében február 21-én lemondott Kiss Elemér kancelláriaminiszter. Utódja – a szintén esélyesnek tekintett Draskovics helyett – Kiss Péter munkaügyi miniszter, az MSZP egyik vezető politikusa lett, aki további strukturális és személyi változásokat helyezett kilátásba a MeH-ben. Ezzel párhuzamosan a kormányfő bejelentette, hogy az EU-csatlakozás egyes feladatait irányító tárca nélküli miniszteri posztot hoznak létre, amelynek várományosa a párton kívüli Juhász Endre magyar EU-nagykövet, főtárgyaló. A kancelláriaminiszter helyett ezentúl ő fogja felügyelni a MeH-ben működő nemzeti fejlesztési terv és EU-támogatások hivatalát és a nemzeti területfejlesztési hivatal, amelyeket Baráth Etele és Nagy Sándor politikai államtitkárok irányítanak.

Új szakasz kezdődött a Miniszterelnöki Hivatal életében.

JEGYZETEK

- ¹ A Miniszterelnöki Hivatalról összefoglaló tanulmány Magyarországon még nem született. Tanulmányom készítése során ezért a széttagolt és gyakran foghíjas hazai és külföldi szakirodalom mellett segítségemre volt több, a témát ismerő szakember és tudós. Köszönöm Bayer József professzornak, az MTA Politikai Tudományok Intézete igazgatójának, hogy témavezetőként orientálta kutatásaimat és azok eredményeinek összegzését. Munkám során nagyban támaszkodtam a területet közvetlen közelről ismerő két szakértővel folytatott háttérbeszélgetéseimre. Ezúton köszönöm Navracsics Tibor politológusnak, a MeH sajtó- és információs főosztálya korábbi vezetőjének és Verebélyi Imrének, a közigazgatási jog professzorának, hazánk közigazgatási szakkövetének, hogy ismereteikkel, meglátásaikkal segítettek munkámban. Köszönetemet kell tolmácsolnom végül több intézmény felé is, mivel a komparatistikai fejezet elkészítéséhez szükséges kutatómunkát a New York állambeli Bard College-ban végeztem el, ahol a Kellner Alapítvány jóvoltából az ELTE Amerikanisztika Tanszék ösztöndíjasaként töltöttem a 2001/2002-es tanévet.
- ² Bár 1989 tavaszától fogva a közélet tematizálásában komoly riválisra talált az ellenzéki politikai erőkből.
- ³ Kéri László, Lengyel László, Martonyi János, Pokol Béla, Sárközy Tamás és mások.
- ⁴ A politikai államtitkári értekezlet intézménye végül nem vált be s így fokozatosan elhalt.
- ⁵ Az ifjúságpolitika például ilyen módon „bolyongott” az Antall-, Boross- és Horn-kormányok alatt a különböző tárcák és a MeH között.
- ⁶ 1998-ból, a választások évéből nem ismerünk pontos adatot.

IRODALOMJEGYZÉK

- Agh Attila (2000): A fragmentált demokrácia feszültségei. A központi kormányzat reformja az Orbán-kormányban (1998–1999). In: Magyarország politikai évkönyve 2000. Kurtán S., Sándor P. és Vass L. (szerk.). Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest. 17–28. old.
- Államtitkári kötelhúzás. *Heti Világgazdaság* 2001. március 10. 105. old.
- Babus Endre (1996): Bürokráció? Interjú Verebélyi Imre kormánybiztossal. *Heti Világgazdaság* 1996. október 12. 115–119. old.
- Babus Endre (2001): Szerveződő főtisztviselői és központi tisztikar. Elit gárdák? *Heti Világgazdaság* 2001. október 11.
- Babus Endre (2002): Felduzzasztott Miniszterelnöki Hivatal. Fejnehéz apparátus. *Heti Világgazdaság* 2002. november 30. 95–97. old.
- Beliznay Kinga, Föglein Gizella, Horváth Attila, Mezey Barna és Révész T. Mihály (1995): Magyar alkotmánytörténet. Osiris, Budapest.
- Csizmadia Ervin (1998): Pártok és agytrösztök. Think-tank szervezetek Nyugat-Európában és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1998/4. sz. 5–30. old.
- Dobszay János (1999): Kormányzati nemzetképformálás. Kötőelemek. *Heti Világgazdaság* 1999. december 11. 111–112. old.
- Farkas Zoltán (1994a): Az Antall-kormány politikája a gazdasággal. In: *Kormány a mérlegen 1990–1994*. Gombár Csaba et al. (szerk.). Korridor, Budapest. 158–177. old.
- Farkas Zoltán (1994b): Az Antall-kormány „sikerágazata”: a médiapolitika. In: *Kormány a mérlegen 1990–1994*. Gombár Csaba et al. (szerk.). Korridor, Budapest, 1994. 320–345. old.
- Galamboš Károly (1995): A kormánytagok munkaszervezeteinek belső stratégiája. In: *A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése*. Unió Kiadó, Budapest.
- Gábor Adrienn (2000): Boldog ember hálátlan helyzetben (Interjú Navracsics Tiborral). *Köz-Politika* 2000/7. szám.
- Gereben István (2000): Nemzetkép és kormányimázs. *Heti Világgazdaság* 2000. június 10. 55. old.
- Gombár Csaba, Hankiss Elemér, Lengyel László, Várnai Györgyi (szerk.) (1994): *Kormány a mérlegen 1990–1994*. Korridor, Budapest.
- Kajdi József (1997): Interjú, készítette Stumpf István. In: *Mélyinterjú-sorozat. Századvég Politikai Elemzések Központja*, Budapest.
- Kéri László (1994): A kormányzati döntéshozatal szervezetszociológiai nézőpontból. In: *Kormány a mérlegen 1990–1994*. Gombár Csaba et al. (szerk.). Korridor, Budapest. 78–93. old.
- Körösenyi András (1998a): A kormányzati rendszer tíz éve. In: *Magyarország évtizedkönyve*. Kurtán Sándor et al. (szerk.). Demokrácia Kutatások Magyar Központja Al., Budapest. 418–434. old.
- Körösenyi András (1998b): A magyar politikai rendszer. Osiris, Budapest.
- Körösenyi András (2001): Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? *Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából*. Századvég 2001. tavasz (Új folyam 20. szám) 3–38. old.
- Kukorelli István (szerk.) (1998): *Alkotmánytan*. (Ötödik, átdolgozott kiadás.) Osiris, Budapest.
- Magyar Zoltán (1988): *Közigazgatási vezérkar (1938)*. In: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947*. Lőrincz Lajos (szerk.). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 300–315. old.
- A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 1995. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest (1996).
- A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 1996. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest (1997).

- A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 1997. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest (1998).
- A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 1999. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest (2000).
- A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 2000. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest (2001).
- A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 2001. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest (2002). <http://www.kancellaria.gov.hu/tevekenyseg/kiadvanyok/konyv2001.htm>
- Mink Mária (2000): Katonadolog – Változatok kormányátalakításra. *Heti Világgazdaság* 2000. május 20. 129. old.
- Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987–1991. *Magyar Közigazgatás* 1991/12.
- Navracsics Tibor (2000): A kormányzati kommunikáció másfél éve. In: Magyarország politikai évkönyve 2000. Kurtán S. et al. (szerk.). *Demokrácia Kutatások Magyar Központja Al.*, Budapest. 78–86. old.
- Navracsics Tibor (2001): Személyes interjú. Készítette Fehér Zoltán. 2001. május 15.
- Patay Gábor–Simon Zoltán (2002): Kiss Elemér: Hatékony munkára készül a MeH. *Népszava* 2002. jún. 5.
- Pesti Sándor (2000): A kormányzati agytrösztök szerepe a döntéshozatali eljárásban. *Köz-Politika* 2000/7.
- Pesti Sándor (2001): A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. In: *Közpolitika szöveggyűjtemény*. Pesti Sándor (szerk.). Rejtjel, Budapest. 241–292. old.
- Pokol Béla (1994): *Magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi, Budapest.
- Portré: Kiss Elemér, a miniszterelnökség államtitkára. *Heti Világgazdaság* 1995. szeptember 2.
- Portré: Stumpf István, a kormányfői hivatal kijelölt vezetője. *Heti Világgazdaság* 1998. július 4.
- Sárközy Tamás (1994): Javaslat a piacgazdaságot szolgáló modern kormányzás felépítésére. KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest.
- Sárközy Tamás (1999): Az Orbán-kormány szervezeti felépítése. In: Magyarország politikai évkönyve 1999. Kurtán S. et al. (szerk.). *Demokrácia Kutatások Magyar Központja Al.*, Budapest. 312–323. old.
- Stumpf István (1999): Kormányzástáváltás 1998-ban. In: Magyarország politikai évkönyve 1999. Kurtán S. et al. (szerk.). *Demokrácia Kutatások Magyar Központja Al.*, Budapest. 324–335. old.
- Szente Zoltán (1999): Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990–1998. Századvég 1999. nyár (Új folyam 13. szám) <http://www.szazadvég.hu/kiado/szv/archivum/13/szente.htm>
- Szilvássy György (1994): A Miniszterelnöki Hivatal négy éve. In: Magyarország politikai évkönyve 1994. Kurtán Sándor et al. (szerk.). *Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Al.*, Budapest. 455–477. old.
- Takács Imre (1998a): A magyar alkotmányfejlődés. In: *Alkotmánytan*. Kukorelli István (szerk.). Osiris, Budapest. 27–41. old.
- Verebélyi Imre (1997): A nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek reformja. *Magyar Közigazgatás* 1997/12. szám. 705–712. old.
- Verebélyi Imre (1998): Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és azon következő feladatai. *Magyar Közigazgatás* 1998/6. szám. 321–336. old.
- Verebélyi Imre (2001): Személyes interjú. Készítette Fehér Zoltán. 2001. július 2.

Kormányzás és közigazgatás Magyarországon. (Készült „Az OECD tagországok és a régió nem tagországi kormányzati központja vezetőinek találkozója” című

konferenciára, 2000. okt. 6-7.)<http://www.kancellaria.gov.hu/szolgalatas/dokumentum/kormkozig.doc>

VONATKOZÓ JOGSZABÁLYOK, KORMÁNYHATÁROZATOK

19/1988. (IV. 1.) MT rendelet a Minisztertanács Hivataláról; 22/1989. (III. 12.) MT rend. a Minisztertanács Hivataláról szóló 19/1988. (IV. 1.) MT rend. módosításáról; 1056/1990. (III. 27.) MT határozat a Minisztertanács világgazdasági tanácsadó testületéről szóló 1036/1989. (III. 17.) MT hat. hatályon kívül helyezéséről; 1058/1990. (III. 26.) MT hat. a Minisztertanács tanácsadó testületéről szóló 1035/1989. (III. 17.) MT hat. hatályon kívül helyezéséről; 2/1990. (VII. 5.) Korm. rendelet a MeH-ről; 1006/1990. (VII. 17.) Korm. határozat a kormány ideiglenes ügyrendjéről; 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rend. a nemzeti és etnikai kisebbségi hivatalról; 1038/1990. (X. 12.) Korm. hat. a kormány ideiglenes ügyrendjéről szóló 1006/1990. (VII. 17.) Korm. hat. módosításáról; 1051/1990. (XI. 17.) Korm. hat. a Minisztertanács tájékoztatáspolitikai kollégiumáról szóló 1008/1989. (I. 13.) MT hat. hatályon kívül helyezéséről; 70/1991. (VI. 6.) Korm. rend. 1025/1991. (VI. 15.) Korm. hat. a kormány ügyrendjéről; 1040/1991. (IX. 2.) Korm. hat.; 159/1991. (XII. 14.) Korm. rend.; 1025/1992. (V. 5.) Korm. hat.; 90/1992. (V. 29.) Korm. rend. a határon túli magyarok hivataláról; 1050/1993. (VII. 1.) Korm. hat. a kormány ügyrendjéről szóló 1025/1991. (VI. 15.) Korm. hat. módosításáról; 112/1994. (VIII. 6.) Korm. rend. a közigazgatás-fejlesztési kormánybiztosról; 125/1994. (IX. 15.) Korm. rend. a MeH-ről; 1109/1994. (XII. 2.) Korm. hat. a gyermek-és ifjúsági koordinációs tanácsról; 168/1994. (XII. 14.) Korm. rend. a MeH-ről szóló 125/1994. (IX. 15.) Korm. rend. módosításáról; 62/1995. (VI. 8.) Korm. rend. a Balatonnal kapcsolatos kormányzati feladatok koordinációjáról; 64/1995. (VI. 9.) Korm. rend. a borsodi acélpipar reorganizációjáért felelős kormánybiztos kinevezéséről; 27/1996. (II. 14.) Korm. rend. a MeH-ről szóló 125/1994. (IX. 15.) Korm. rend. módosításáról; 136/1996. (VIII. 28.) Korm. rend. a MeH-ről szóló 125/1994. (IX. 15.) Korm. rend. módosításáról; 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat. a közigazgatás reformjáról; 179/1996. (XII. 6.) Korm. rend. a Miniszterelnökség közbeszerzési és gazdasági igazgatóságáról; 180/1996. (XII. 6.) Korm. rend. a MeH-ről szóló 125/1994. (IX. 15.) Korm. rend. módosításáról; 1997. évi LXXIX. törvény a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról; 138/1997. (VII. 29.) Korm. rend. a MeH-ről szóló 125/1994. (IX. 15.) Korm. rend. módosításáról; 180/1997. (X. 11.) Korm. rend. a MeH-ről szóló 125/1994. (IX. 15.) Korm. rend. módosításáról; 62/1998. (III. 31.) Korm. rend. a MeH-ről szóló 125/1994. (IX. 15.) Korm. rend. kiegészítéséről; 128/1998. (VII. 15.) Korm. rend. a kormány megalakulásával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról; 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rend. a MeH-ről; 164/1998. (IX. 30.) Korm. rend. a PHARE-program koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről; 168/1998. (X. 6.) Korm. rend. a MeH átalakításával összefüggő egyes jogszabályok és kormányhatározatok módosításáról; 174/1998. (X. 30.) Korm. rend. a MeH védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatásköréről; 183/1998. (XI. 11.) Korm. rend. a MeH közigazgatás- és területpolitikai feladat- és hatásköréről; 61/1999. (IV. 21.) Korm. rend. a kormányzati ellenőrzési hivatal felügyeletéről, feladat- és hatásköréről; 1052/1999. (V. 21.) Korm. hat. a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről; 149/1999. (X. 15.) Korm. rend. a MeH kommunikációért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatásköréről; 100/2000. (VI. 23.) Korm. rend. az információs társadalom megvalósításával összefüggő feladatokról, az informatikai kormánybiztos feladat- és hatásköréről;

4/2001. (II. 12.) ME hat. a MeH politikai államtitkárainak feladatköréről; 1057/2001. (VI. 21.) Korm. hat. a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről; 3/2001. (XI. 17.) ME rend. a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről szóló 1/1998. (VII. 10.) ME rend. módosításáról; 148/2002. (VII. 1.) Korm. rend. a MeH-ről.

A MELLÉKELT SZERVEZETI ÁBRÁK FORRÁSAI

A Miniszterelnöki Hivatal az Antall- és Boross-kormányok alatt

Forrás: Szilvássy György: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve. In: Magyarország politikai évkönyve 1994. Kurtán Sándor et al. (szerk.). Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Alapítvány, Budapest, 1994. 477. old.

A Horn-kormány Miniszterelnöki Hivatala

Forrás: Körösekényi András: A magyar politikai rendszer. Osiris, Budapest, 1998. 275. old.

Az Orbán-kormány kancelláriája 1999-ben

Forrás: A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 1999. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2000.

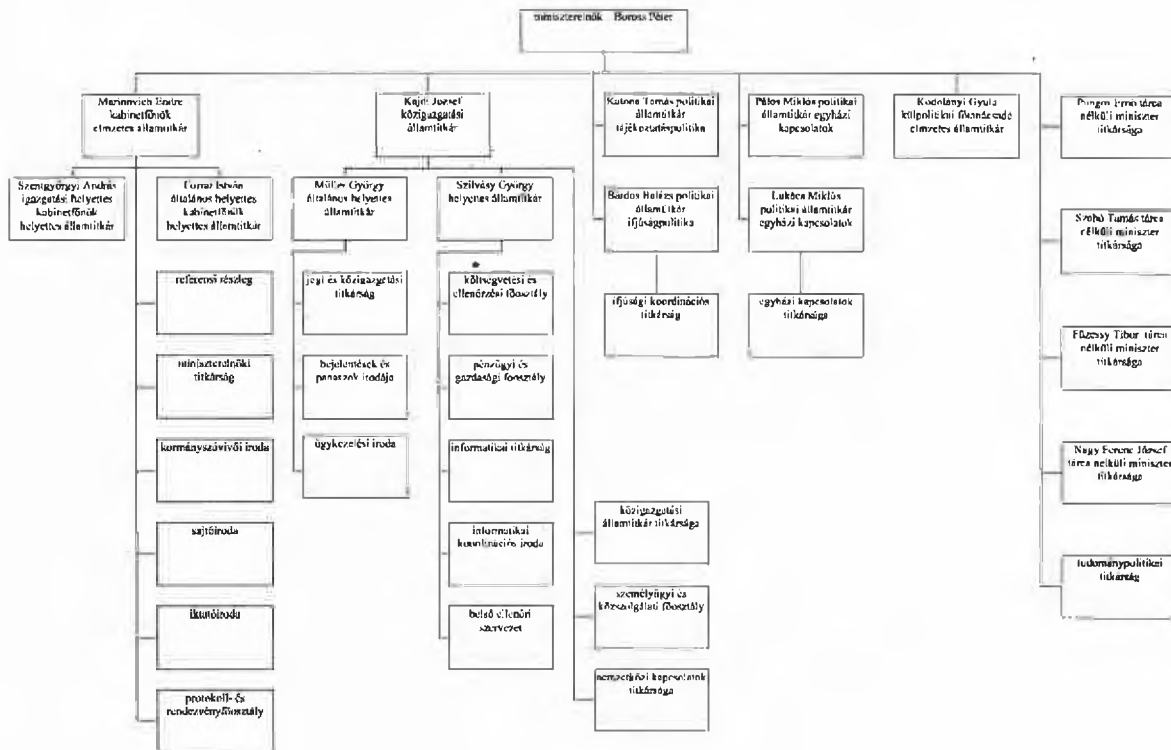
Az Orbán-kormány kancelláriája 2001/2002-ben

Forrás: A Miniszterelnöki Hivatal honlapja. 2001. október
<http://www.kancellaria.gov.hu/hivatal/felepites/>

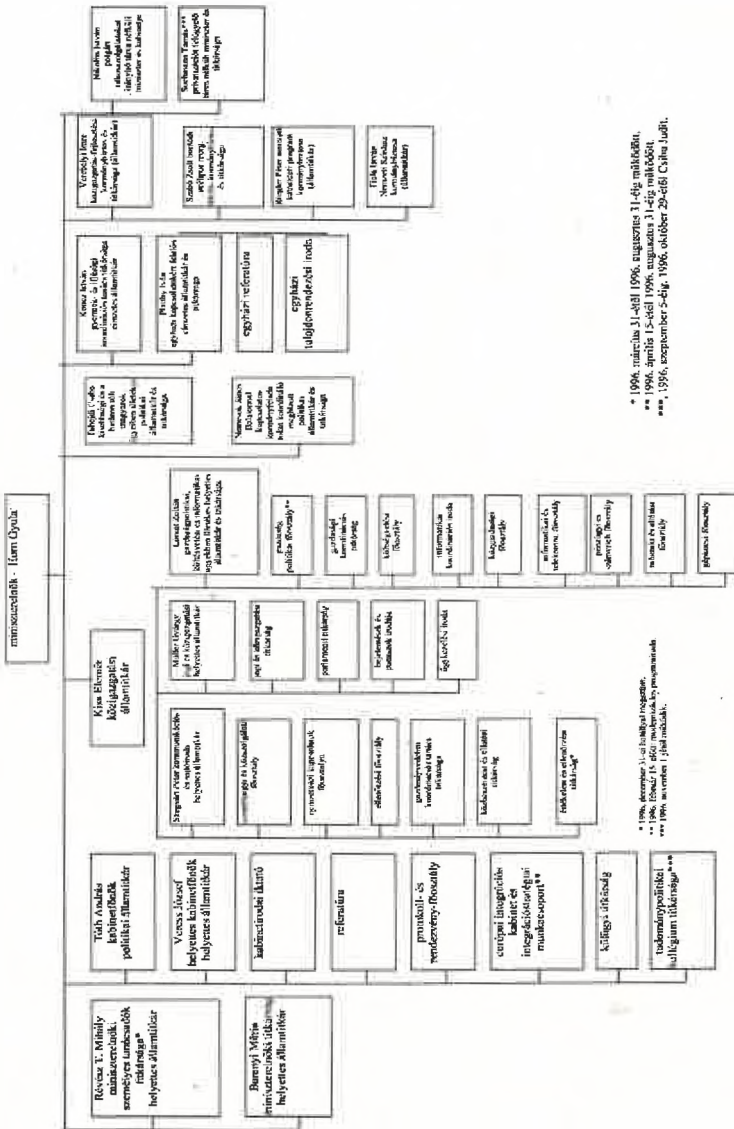
A Medgyessy-kormány Miniszterelnöki Hivatala

Forrás: A Miniszterelnöki Hivatal honlapja. 2003. február
<http://www.kancellaria.gov.hu/hivatal/feladat/MeH-szerv-abra-2002-dec.pdf>

A Miniszterelnöki Hivatal az Antall- és a Boross-kormányok alatt



A Horn-kormány Miniszterelnöki Hivatala (1996)



• 1996. december 31-ig
 ** 1996. szeptember 2-éig
 *** 1996. szeptember 2-éig

• 1996. december 31-ig
 ** 1996. szeptember 2-éig
 *** 1996. szeptember 2-éig

A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti ábrája

