

Franczel Richárd,
főosztályvezető-helyettes
Miniszterelnökség

A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között¹

A miniszterelnök mögötti háttérapparátus szervezetének 2014 nyarától megfigyelhető monisztikus jellege alig több mint egy évig tartott, hiszen 2015 októberétől ismét duálisá vált a struktúra. Létrejött ugyanis egy, a miniszterelnöki feladatokhoz közvetlenül kapcsolódó új minisztérium, amelynek révén módosult a harmadik Orbán-kormány megalakulásától egy szervezetbe integrált, egy tárcavezető által összefogott kormányzati koordináció és kommunikáció. Ez az elrendezés bizonyos tekintetben visszatérést jelent a miniszterelnöki munkaszervezet 2010 utáni, leginkább 2012-2014 között megfigyelhető kettéosztottságához. Az akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) közigazgatási-szakmai koordinációs funkcióját aktuálisan a Miniszterelnökség, a 2012-2014 között működő Miniszterelnökség politikai koordinációs és kommunikációs feladatait pedig ma megosztva a Miniszterelnöki Kabinetiroda és a Miniszterelnökség látja el. A következő időszak egyik érdekes

kérdése, hogy vajon tartós lesz-e ez a kialakítás, vagy folytatódik a miniszterelnök mögötti háttérapparátus permanens, egy-két éven belül megfigyelhető újrendeződése?

1. A háttérapparátus szervezete és működése

A miniszterelnök mögötti háttérapparátus szervezete és működése 2010 óta több alkalommal is változott, amelyek közül egy-egy jelentős mértékű átalakulásnak tekinthető. A 2010 májusában kialakított elrendezés először 2011 őszén, még inkább 2012 nyarán módosult. 2014 nyarán gyökeres átalakulás következett be, ami azonban bő egy évig tartott, 2015 októberében ugyanis újabb érdemi és jelentős átszervezésre került sor. A 2016 nyarától megfigyelhető szervezeti és működési változások ugyan érintetlenül hagyták a miniszterelnök mögötti struktúra alapelrendezését, mégis jelentős változást indukáltak. Az alábbiakban ezen időszakok legfontosabb jellemzőit foglalom össze.

1.1. A háttérapparátus kialakítása 2010-ben

A 2010-es kormányalakítás egyik legfontosabb újdonsága volt, hogy szakított az addigi húsz éves gyakorlattal, s megszüntette a Miniszterelnöki Hivatalt (MeH), illetve az annak részét képező Miniszterelnöki Kabinetirodát. Bár az utóbbi a MeH részét képezte, azon belül autonómiával rendelkezett, így egyfajta kvázi duális működés érvényesült. A 2010-es struktúra szervezetenként tisztán duális volt, hiszen a MeH (részbeni) jogutódjaként létrehozott Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) szervezetenként elkülönült a belőle kiválással létrejövő, bizonyos tekintetben a korábbi Miniszterelnöki Kabinetiroda jogutódjának tekinthető Miniszterelnökségtől. A koordináció szempontjából ez a dualitás ugyanakkor csak korlátozottan érvényesült, hiszen az eredeti koncepció szerint a szakmai-közigazgatási és (bizonyos mértékben) a politikai koordináció letétemé-

¹ Az írás előzményei a Kodifikáció és Közigazgatás, illetve a Közjogi Szemle folyóiratokban közölt, a miniszterelnök munkaszervezetével foglalkozó korábbi tanulmányaim. Az egyik írás: *Franczel Richárd: A Miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között. Kodifikáció és Közigazgatás* 2014. 1. sz. 48–73. o. L. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/11-2014-evi-i-szam?download=69:franzel-richard-a-miniszterelnokseg-szervezete-2010-2014-kozott> (2012.12.31.). Ennek rövidebb változatát l. *Franczel Richárd: A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után. Közjogi Szemle* 2014. 2. sz. 58–65. o. A másik írás: *Franczel Richárd: A Miniszterelnökség átszervezése 2014-ben. Közjogi Szemle* 2015. 2. sz. 56–67. o. Ennek bővebb változatát l. *Franczel Richárd: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik Orbán-kormány idején. In: Változó Európa? Kérdések, kétségek, válaszok.* (szerk. Tuka Ágnes). Idresearch Kft. – Publikon Kiadó, Pécs 2015. 215-243. o. Jelen írás szövegét 2016. október 31-én zártam le. 2016/2.

nyese egyaránt a KIM lett², a Miniszterelnökség alapfunkciója „csak” a miniszterelnök körüli teendők ellátására irányult, s inkább a klasszikus, ún. „titkársági típusú modellhez”³ hasonlított.

1.2. A háttérapparátus változásai 2012-ben

A koordináció tekintetében is megfigyelhető duális elrendezés 2011 őszétől, a kormányzati kommunikáció Miniszterelnökségre összpontosulásával kezdett kibontakozni. 2011 szeptemberében a Miniszterelnökségen új kormányzóvivő (miniszterelnöki biztos) kapott kinevezést, amelynek révén hangsúlyosabbá vált a Miniszterelnökség politikai profilja. Az egyértelmű áttörés a Miniszterelnökség élén 2012 nyarán bekövetkezett személycserétől, a Varga Mihályt váltó Lázár János érkezésétől figyelhető meg, ekkortól a miniszterelnök munkaszervezete fokozatosan a politikai koordinációs hatalom letéteményesévé vált, s elmozdult az ún. „kancelária típusú modell”⁴ irányába. Ennek egyik legfontosabb megnyilvánulása a kormányzati döntéshozatalban egyfajta politikai szűrőszerepet betöltő, a Miniszterelnökséget vezető (ekkor még) államtitkár által vezetett Politikai Államtitkári Értekezlet innentől rendszeressé váló összehívása. Emellett a Miniszterelnökség funkciója számos olyan feladat- és hatáskörrel egészült ki, amelyek összkormányzati szempontból is jelentősek. Ezek között említhető például a fejlesztéspolitika, vagyis az európai uniós források felhasználásáért való felelősség, illetve a polgári

hírszerzés feletti miniszterelnöki irányítás szervezet vezetője útján történő gyakorlása.⁵

A Miniszterelnökség politikai koordinációs és kommunikációs felértékelődése ellenére a KIM szakmai-közigazgatási koordinációs szerepe – például a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) minisztériumi szervezése – egészen a ciklus végéig megmaradt⁶, tehát 2012-2014 között szervezeti elrendezés és koordinációs szempontból is egy tisztán duális struktúra működött.

1.3. A háttérapparátus átalakulása 2014-ben

A harmadik Orbán-kormány megalakulásakor a kormányzati struktúra egyik legfontosabb változása a miniszterelnök mögötti háttérapparátust érintette. Először is megszűnt a KIM, többek között a szakmai-közigazgatási koordinációs feladatait is a Miniszterelnökség vette át. Ezzel megszűnt az addigi szervezeti és koordinációs szinten is megfigyelhető dualitás, a miniszterelnök munkaszervezete mindkét említett szempontból monisztikussá vált. További fajsúlyos változást jelentett, hogy a miniszterelnök mögötti munkaszervezet a rendszerváltás után most először önálló minisztériummá vált.⁷ Ráadásul a Miniszterelnökség – a minisztériumokat felsoroló törvényben – a többi szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumtól eltérő bekezdésben, azok felsorolásától elkülönítve, mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium került nevesítésre.⁸ Bizonyos tekintetben tehát megbontásra került az addig hagyomá-

² A KIM közigazgatási államtitkára alá tartozó két szervezeti egység, a helyettes államtitkár által vezetett Kormányiroda és a Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság töltötte be ekkor a legfontosabb szerepet. Erről bővebben: *Franzel* Richárd: Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között. *Kodifikáció és Közigazgatás* 2015. 1. sz. 11–12. o. L. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/16-2015-evi-i-szam?download=90:franzel-richard-kormanyzati-donteshozatal-2010-2014-kozott> (2016.12.31.)

³ *Fazekas* Marianna – *Füzesi* Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog – Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2005. 149–150. o.

⁴ Uo. 149–150. o.

2016/2.

⁵ *Franzel*: A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után... 62. o.

⁶ *Franzel*: Kormányzati döntéshozatal... 12. o.

⁷ Bár a Miniszterelnöki Hivatal 1998 óta miniszter vezette, a MeH egészen 2014-ig „csak” hivatal volt, nem vált önálló minisztériummá. L. erről: *Franzel*: A Miniszterelnökség átszervezése... 57. o.

⁸ L. a 2014. június 6. és 2015. október 12. között hatályos, Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény 1. §. (1) és (2) bekezdéseit.

nyosan érvényesülő kormánytagok közötti egyensúly elve.⁹

2014 nyarától tehát folytatódott a 2012 nyarán megindult folyamat, amelynek következtében a Miniszterelnökség szerepe még inkább felértékelődött, immáron a teljes kormányzati koordináció felelőse lett, s a kormányzati kommunikáció teljes spektruma is itt összpontosult ekkor.

1.4. A háttérapparátus újabb átalakulása 2015-ben

A 2014 nyarán létrejött struktúra kialakításakor valószínűtlennek tűnt, hogy ez az elrendezés alig egy év elteltével újabb felülvizsgálat alá kerül. 2015 őszén ugyanakkor mégis jelentős átszervezésre került sor, amely újrendezte a miniszterelnök mögötti háttérapparátus struktúráját. Októberben ugyanis létrejött egy új minisztérium, a Miniszterelnöki Kabinetiroda, amellyel ismét duálissá vált a miniszterelnök mögötti háttérapparátus. A változások nyomán felvethető, hogy 2015 októbere után voltaképpen mely szervezet tekinthető a miniszterelnök munkaszervezetének: az új Miniszterelnöki Kabinetiroda, vagy továbbra is a Miniszterelnökség, vagy mindkettő? Ha megnézzük e minisztériumok szervezeti és működési szabályzatait, akkor a tárcavezető miniszterek által kiadott utasítások, vagy az alapító okiratok az adott miniszter munkaszerveként határozzák meg a tárcák jogállását, tehát egyik szerv sem minősíti magát a miniszterelnök munkaszervezeteként.¹⁰ Mindezek

⁹ Müller György ezt a kormányon belüli viszonyok elveként, vagy a miniszterek egyenjogúságának elveként fogalmazza meg. Eszerint a rendszerváltáskor szakítottak a szocializmusban megfigyelhető korábbi gyakorlattal, a miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenrangúak lettek, amellyel kizárták a kormányfő alatti további hierarchikus kapcsolatokat. L. erről: Müller György: Magyar kormányzati viszonyok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2011. 32–34. o., vagy Müller György: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben. *Közjogi Szemle* 2010. 3. sz. 10–11. o.

¹⁰ A Miniszterelnöki Kabinetiroda saját jogállását a miniszter munkaszerveként határozza meg, l. a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás 1. § 2016/2.

alapján mindkét minisztérium a miniszterelnök háttérapparátusának tekinthető.

Az új tárca a Miniszterelnökséghez hasonlóan a többi szakpolitikai feladatot ellátó minisztériumtól elkülönítve kapott említést a minisztériumok felsorolásáról szóló említett törvényben. A Miniszterelnöki Kabinetiroda létrehozása ugyanakkor nem hagyta érintetlenül a Miniszterelnökség törvényben szereplő minisztériumi típusbesorolását sem, amit alig egy évvel korábban, 2014 nyarán iktatott törvénybe a jogalkotó. Ekként 2015 októberétől a minisztériumoknak immáron három típusa különböztethető meg. Az egyik az elsősorban az állam tevékenységének kormányzati, valamint a Kormány társadalmopolitikai tevékenységének összehangolását ellátó minisztérium: a Miniszterelnökség. A másik az elsősorban politikai koordinációt ellátó minisztérium: a Miniszterelnöki Kabinetiroda. A harmadik típus pedig a szakpolitikai feladatokat ellátó minisztérium: ide tartozik a többi nyolc tárca.¹¹

A Kormány tagjainak jogállásával foglalkozó törvény szerint a Miniszterelnöki Kabinetirodát a miniszterelnök kabinetfőnöke, mint miniszter vezeti, aki tárcavezetőként tehát a

(1) bekezdés 12. pontját. A Miniszterelnökség hatályos Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MVM utasítása ezzel szemben tartalmaz a munkaszervezeti besorolásra vonatkozó rendelkezést, azt csak a szervezet Alapító okiratában határozza meg. A Miniszterelnökség korábbi – még miniszterelnök által kiadott – SZMSZ-ei ugyanakkor a miniszterelnök munkaszerveként határozták meg az akkor még államtitkár által vezetett szervezetet, l. például a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2011. (VI. 1.) ME utasítás, vagy az 1/2012. (VIII. 31.) ME utasítás 2. § (1) bekezdését. 2014 nyara után a szervezet jogállási besorolása tekintetében (vagyis, hogy kinek, a miniszterelnöknek vagy a miniszternek a munkaszervezetéről van-e szó) egy ideig ellentmondás volt a Miniszterelnökség Alapító okirata és SZMSZ-e között, de ezt később feloldották, l. Franzel: A Miniszterelnökség átszervezése... 58. o.

¹¹ L. Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény 1. § (1) bekezdésének a), b) és c) pontjait.

Kormány tagjává vált.¹² A szeptembert 22-én benyújtott javaslatban eredetileg az szerepelt, hogy a miniszterelnök munkáját az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban működő miniszterelnöki kabinet segíti, amelyet a szervezési kabinetfőnök vezet.¹³ E koncepció szerint egy kettős kabinetfőnöki felállás jött volna létre: a Miniszterelnöki Kabinetirodát a miniszter, mint „politikai” kabinetfőnök, az azon belül működő miniszterelnöki kabinetet pedig a szervezési kabinetfőnök vezette volna.¹⁴ A Törvényalkotási Bizottság (TAB) – október 8-ai ülésen készült jegyzőkönyv tanúsága szerint éles vita keretében megtárgyalt – összegző módosító javaslata nyomán¹⁵ végül elfogadott, az október 12-ei Magyar Közlönyben kihirdetett törvénymódosítás a minisztériumon belül létrehozandó miniszterelnöki kabinet és az azt vezető szervezési kabinetfőnöki funkció helyett a Miniszterelnöki Programirodát, és az azt vezető államtitkári tisztséget hozta létre. A Miniszterelnöki Programirodát vezető államtitkár ugyanakkor autonómiával rendelkezik a minisztériumon belül, ugyanis tevékenységét nem a miniszter, hanem a miniszterelnök irányítja közvetlenül.¹⁶

¹² A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 34. §. (1a) bekezdés.

¹³ T/6291-es számú iromány. L. az Országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu/irom40/06291/06291.pdf> (2016.12.31.)

¹⁴ Erről a Kormányzati portál is beszámolt: Önálló minisztérium lesz a Miniszterelnöki Kabinetiroda. *Kormányzati portál* 2015. szeptember 22. L. <http://www.kormany.hu/hu/hirek/onallo-minisztrium-lesz-a-miniszterelnoki-kabinetiroda> (2016.12.31.)

¹⁵ A Törvényalkotási Bizottság 2016. október 8-ai ülésének jegyzőkönyvét l. az Országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjvk40/TAB/1510081.pdf> (2016.12.31.), az elfogadott T/6291/6. számú összegző módosító javaslatot l. ugyancsak az Országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu/irom40/06291/06291-0006.pdf> (2016.12.31.)

¹⁶ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CXLVIII. törvény 2016/2.

A Miniszterelnöki Kabinetiroda és a miniszterelnöki kabinetfőnöki tisztség léte és a kormányzati struktúrában belüli szervezeti elhelyezkedése a megelőző kormányzati időszakokban relatíve stabil volt. A kabinetfőnöki tisztség és a hozzá kapcsolódó kabinet(iroda) a rendszerváltás után, formálisan 1991 nyarától egészen 2006 nyaráig mindvégig a mindenkor Miniszterelnöki Hivatalon (MeH) belül létezett, ahol relatív autonómiával bírva „csak” a miniszterelnöknek alárendelve működött. 2006-ban, a második Gyurcsány-kormány megalakulásakor a miniszterelnöki kabinetfőnöki funkció összevonásra került a MeH miniszteri funkcióval, külön kabinetfőnök tehát nem kapott kinevezést, az ebbéli feladatokat a miniszter látta el. Azonban hamar kiderült, hogy a két tevékenység együtt nem látható el hatékonyan, ezért mintegy háromnegyed év után, 2007 tavaszán ismét visszaállították a kabinetfőnöki tisztséget.¹⁷ A 2010-ben megalakuló második Orbán-kormány nem hozott létre külön miniszterelnöki kabinetfőnöki tisztséget, a miniszterelnöknek csak általa közvetlenül irányított személyi titkára volt, aki a szervezetileg a Miniszterelnökséghez tartozó Miniszterelnöki Titkársági Főosztályt vezette. 2014-ben, a harmadik Orbán-kormány visszaállította a miniszterelnöki kabinetet és a miniszterelnök által irányított kabinetfőnöki tisztséget, amely szervezetileg a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős, vagyis a Miniszterelnökséget vezető (immáron) miniszter által vezetett minisztériumban működött tovább.¹⁸ 2015 októberében voltaképpen ebből a miniszterelnöki kabinetből jött létre az új minisztériumhoz tartozó Miniszterelnöki Programiroda és az azt vezető, a miniszterelnök által közvetlenül irányított államtitkári tisztség.

Ami a Miniszterelnöki Kabinetiroda profilját és fő funkcióját illeti, a törvényi

vény. 3-4. §. L. a kihirdetett törvénymódosítást a Magyar Közlöny honlapján: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15147.pdf> (2016.12.31.)

¹⁷ L. erről Müller: Magyar kormányzati... 127-129. o.

¹⁸ L. Franzel: A Miniszterelnökség átszervezése... 58. o.

típusbesorolása világosan kimondja, hogy elsődlegesen a politikai koordinációért felel. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletből (statútum) kiderül, hogy a miniszter – többek között – biztosítja és megszervezi a miniszterelnök Alaptörvényben nevesített általános politikai iránykijelölési, illetve a kormány szervezeti törvényben említett feladattűzési jogainak gyakorlását, továbbá ellátja a miniszterelnök körüli teendőket. A statútum ezen túl rámutat a miniszter másik legfontosabb feladatára, miszerint ő felel a kormányzati kommunikáció megvalósításáért.¹⁹ Ez utóbbi okán az ellenzéki politikusok és sajtó gyakorta „propagandaminisztériumnak” minősíti az új tárcát.²⁰

Az új minisztérium két legfontosabb profílja tehát a politikai koordináció és a kormányzati kommunikáció összefogása. Ehhez képest furcsa munkamegosztást jelent, hogy továbbra is a Miniszterelnökséget vezető miniszter kezében van a kormányzati működés két fontos fórumának vezetése: a politikai koordináció informális „csúcsának” minősíthető Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT), illetve a kormányzati kommunikáció legnagyobb figyelemmel kísért, 2015. március 26-a óta a Miniszterelnökséget vezető miniszter által heti rendszerességgel megtartott sajtótájékoztató, a gyakorta másfél-két óránál is hosszabb ideig tartó Kormányinfó, ahol az újságírók voltaképpen bármiről kérdezhetik a minisztert.

¹⁹ Mindezekről l. a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 19/C. §-át.

²⁰ *Fazekas* Ágnes: Rogán a propagandaminiszter. *Népszava* 2015. szeptember 23. L. <http://nepszava.hu/cikk/1070789-rogan-a-propagandaminiszter> (2016.12.31.). A Törvényalkotási Bizottság 2015. október 8-ai ülésén például Fodor Gábor független országgyűlési képviselő, a Törvényalkotási Bizottság tagja, a Magyar Liberális Párt elnöke is propagandaminisztériumnak bélyegezte az új tárcát, l. a Törvényalkotási Bizottság említett 2016. október 8-ai üléséről készült jegyzőkönyv 12. oldalát: <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjvk40/TAB/1510081.pdf> (2016.12.31.) 2016/2.

Kérdésként merül fel, hogy szükség volt-e önálló tárcát létrehozni a miniszterelnök körüli politikai koordinációs és kommunikációs teendők ellátására? A minisztériumok felsorolását tartalmazó törvény módosításának vitájában a kormánypárti felszólalók egyfelől a Kormány szervezetalkítási szabadságára hivatkoztak. Gulyás Gergely, az Országgyűlés alelnöke, a Törvényalkotási Bizottság elnöke felszólalásában e szabadság helyteleníthető korlátjaként említette, hogy egyáltalán erről a kérdésről az Országgyűlés plénuma előtt beszélni kell, hiszen ez normál esetben nem lenne törvényi tárgykor, s más országok gyakorlatához hasonlóan szervezetalkítási kérdésekben a Kormánynak elegendő lenne rendeletet alkotnia. A kormánypárti érvek másfelől a nemzetközi példákat hangsúlyozták. Gulyás Gergely brit, francia és német példákkal is igyekezett alátámasztani a Kormány ebbéli szabadságát. Az Egyesült Királyságban a Cabinet Office (Kabinetiroda) – Prime Minister’s Office (Miniszterelnöki Hivatal), Franciaországban a Secrétariat général du gouvernement (Kormányhivatal, vagy más elnevezéssel Kormány Főtitkársága) – Cabinet du Premier ministre (Miniszterelnöki Hivatal), Németországban pedig a Bundeskanzleramt (Szövetségi Kancellári Hivatal) – Bundespresseamt (Sajtóhivatal) duális struktúrákat hozta fel nemzetközi példaként.²¹ Ennek kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a strukturális dualitás kétségtelenül megfigyelhető az említett politikai koordinációs és kommunikációs feladatokat is ellátó szerveknél, ugyanakkor e szervek vezetői nem feltétlenül kormánytagi minőségben látják el feladataikat, továbbá az egyes (például angolszász) országokban a közjogi funkciók terminológiai meghatározása és jogi besorolása is számottevően eltér a hazai szabályozástól, ami óvatosságra int a nemzetközi összehasonlításakor.²²

²¹ Gulyás Gergely vezérszónoki felszólalása. Országgyűlési napló, 100. szám. Budapest, 2015. szeptember 29. 16630–16631. o. l. <http://www.parlament.hu/documents/10181/56618/ny150929+napl%C3%B3/20e8c0a5-fe79-4ecc-9801-993a2e362b4d> (2016.12.31.)

²² Például az Egyesült Királyságban egy száznál is több főt számláló, széles értelemben vett kormány is

A brit Cabinet Office vezetője ugyan miniszter (Minister for the Cabinet Office and Paymaster General), ugyanakkor formális értelemben nem tagja a szűk értelemben vett kabinetnek, hanem csak állandó meghívott résztvevője az üléseknek. A brit Prime Minister's Office szervezettel a Cabinet Office részét képezi, miniszteriálisan nem különül el attól, vezetője lényegében a Prime Minister's Principal Private Secretary, amely tisztség betöltője ugyancsak nem kabinettag.²³ Franciaországban az említett Kormányhivatal főtitkár (Secrétaire général du Gouvernement) vezeti, aki szintén nem kormánytag, ráadásul a pozíciót betöltő személy lényegében független a kormányváltásoktól. A francia Miniszterelnöki Kabinet (Cabinet du Premier ministre) a magyar Miniszterelnöki Kabinetirodához hasonlóan a politikai koordináció és informális egyeztetések letéteményese, ugyanakkor e szerv vezetője sem kormánytag, hanem igazgató (directeur du cabinet). A kabinet másik fontos alakja, a kabinetfőnök (chef de cabinet) ugyancsak nem tagja a francia kormánynak.²⁴

létezik, amelyből elkülönül egy szűkebb, húsz-huszonkét fős kabinet. Ez utóbbi jelenti a szűk értelemben vett kormányt (kabinetet). Továbbá az angol-szász rendszerben az államtitkári rang magasabb, mint a miniszteri rang. A kabinetminiszterek többsége Secretary of State, amely a magyar terminológiában a miniszteri szintnek felel meg. A Minister of State a magyar terminológiában az államtitkárnak felel meg. Erről bővebben: *Franczel* Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2013. 4. sz. 51–52. o., l. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-az-egyesult-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf (2016.12.31.)

²³ A Cabinet Office vezetője (Minister for the Cabinet Office) jelenleg Ben Gummer, aki egyúttal a pénzügyminiszter második helyettese (Paymaster General) is, l. erről a brit kormányzati portált: <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office> (2016.12.31.). A brit Prime Minister's Office vezetője (Principal Private Secretary, General Director) jelenleg Simon Case, l. erről: <https://www.gov.uk/government/people/simon-case> (2016.12.31.). A brit miniszterelnöki háttérapparátusról l. *Franczel*: Az Egyesült Királyság... 61–63. o.

²⁴ A Kormányhivatal vezetője Marc Guillaume főtitkár, a hivatalról l. <http://www.gouvernement.fr/secretariat-general-du-gouvernement-sgg> (2016.12.31.). A Miniszterelnöki 2016/2.

A német Bundeskanzleramt vezetője²⁵ az ún. különleges feladatokért felelős szövetségi miniszter (Bundesminister für besondere Aufgaben), tehát a kormány tagja. E tárca nélküli miniszteri tisztséget hagyományosan a kancelláriaminiszter tölti be Németországban. A sajtóügyekkel foglalkozó Bundespresseamt vezetője ugyanakkor már „csak” államtitkár (Staatssekretär), tehát nem kormánytag.²⁶

Kabinet (Cabinet du Premier ministre) vezetője 2014 áprilisa óta Véronique Bédague-Hamilius igazgató, a kabinetről l. <http://www.gouvernement.fr/cabinet-du-premier-ministre> (2016.12.31.). A francia háttérapparátusról l. *Franczel* Richárd: Franciaország miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2014. 1. sz. 72., illetve 87–89. o., l. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franciaorszag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf (2016.12.31.)

²⁵ Szabó András, Vs.hu portálon megjelent írásában azt írja, hogy a magyar miniszterelnök a háttérapparátus új felállítását „állítólag” német mintából merítette, ahol a cikk állítása szerint a kancelláriát két miniszter vezeti: egyikük a közigazgatásért felel, a másik Angela Merkelnek a kancellári posztból adódó ügyeit intézi. Az írás szerint ehhez hasonló konstrukció Baden-Württemberg és Bajorország tartományokban is működik. L. *Szabó* András: Ez lesz Rogán Antal feladata miniszterként. *Vs.hu* 2015. szeptember 24. L. <http://vs.hu/kozelet/osszes/ez-lesz-rogan-antal-feladata-miniszterkent-0924#s0> (2016.10. 31.). A cikk nem jelöli meg állítása forrását, s nem részletezi, hogy pontosan mire gondol e nemzetközi példával való hasonlóság kapcsán, de egyértelműen megállapítható, hogy – miképpen alább is olvasható – a német kancellária vezetése tekintetében nincs több, a német kormányban is helyet foglaló miniszter. Az említett tartományokban ugyancsak nem látható, hogy két, a magyarhoz hasonló portfólióval rendelkező külön miniszter és minisztérium lenne az adott tartományi kormányban.

²⁶ A Bundeskanzleramt vezetője (Chef des Bundeskanzleramtes) Peter Altmeier, l. https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskanzleramt/_node.html (2016.12.31.). A Bundespresseamt (teljes nevén Das Presse und Informationsamt der Bundesregierung) vezetője Steffen Seibert államtitkár, l. https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundespresseamt/_node.html (2016.12.31.). A német miniszterelnöki háttérapparátusról l. *Franczel* Richárd: Németország kormányfői intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2014. 2. sz. 113. o., l. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-

Mindezek alapján megállapítható, hogy a nyugat-európai nemzetközi példák kétségtelesen igazolják, hogy a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szervezetileg meglehetősen diverzifikált, ugyanakkor a strukturális dualitások ellenére az egyes szervek vezetői közül többnyire csak egy vezető (német), vagy egy sem (francia) tagja az adott ország kormányának, vagy annak ülésén nem tagi minőségben vesz részt (brit). E tekintetben a magyar miniszterelnök mögötti háttérapparátust alkotó mindkét szervezeti egység vezetőjének kormánytagi minősége rendhagyónak számít.

Az új minisztérium létrehozásának kritikájaként vehető fel, hogy a minisztériumok számának növelése, vagyis a jogalkotó által 2014-ben és 2015-ben létrehozott egy-egy új minisztérium nem illeszkedik a 2010-ben kidolgozott integrált („csúcs”) minisztériumi modellhez, voltaképpen annak fokozatos felhígulásaként is értelmezhető. A Miniszterelnökség miniszter általi vezetése és minisztériummá válása 2014-ben még nem írta felül az integrált minisztériumi modellt, hiszen az államtitkár által vezetett Miniszterelnökség 2010-2014 között is kvázi minisztériumként működött, 2010-es alapításáról is a minisztériumokat felsoroló törvény rendelkezett, a kormány szervezeti törvény szerint pedig mögöttes szabályként eleve a minisztériumra vonatkozó szabályok vonatkoztak rá.²⁷ A

nemetszag-kormanyfoi-intezmenye.original.pdf (2016.12.31.)

²⁷ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény második Orbán-kormány idején (2014. június 5-ig) hatályos verziójának 36. § (1) bekezdése szerint: „A Miniszterelnökség a miniszterelnök munkaszerve. A Miniszterelnökségre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a minisztériumra vonatkozó szabályokat megfelelően kell alkalmazni.” A szervezet korábban hatályos SZMSZ-e (a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (I. 22.) ME utasítás 1. §. 6. pontja) is megerősítette, hogy a Miniszterelnökség alapításáról a minisztériumok felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény rendelkezett (l. a már hatályban nem lévő törvény 2. § (2) bekezdését). Továbbá l. erről: *Franczel: A Miniszterelnökség szervezte...* 50. o. 2016/2.

2015-ben létrejött újabb minisztérium viszont már felveti e modell újragondolását.

Mindemellett az ellenzék és az ellenzéki sajtó részéről érkező kritikai érvek többek között azt rótták fel a Kormánynak, hogy az új minisztérium létrehozása pusztán egy politikai-hatalmi játszma része, és voltaképpen a Lázár János és Rogán Antal közötti feszült viszony²⁸ feloldásának meglehetősen drága eszköze, amely ráadásul szembemegy a Kormány által célul kitűzött bürokráciacsökkentéssel is. Az ellenzéki sajtó értesülései szerint a Rogán Antal által vezetett Miniszterelnöki Kabinetiroda az eredeti elképzelés szerint ugyanis szervezetileg a Miniszterelnökséghez tartozott volna, de a kabinetfőnök közvetlenül a miniszterelnöknek felelt volna, a Miniszterelnökséget vezető miniszter a felelősségi viszonyok világos elhatárolása érdekében azonban „kiharcolta” a miniszterelnöknél, hogy Rogán Antal önálló tárcát²⁹ kapjon és szervezetileg semmiképpen ne a Miniszterelnökséghez tartozzon.³⁰ Ennek elérése ellenére az új miniszteri funkció létre-

²⁸ Az ellenzéki sajtó rendszeresen cikkezik a két miniszter Lázár János és Rogán Antal közötti feszült viszonyról, ugyanakkor az érintettek nyilvános kommunikációjukban rendre cáfolják ezt az értesülést. Az új minisztérium létrehozásakor gyakorta jelentek meg írások a témában, például: *Szántó Péter: Lázár és Rogán nem fér meg egy csárdában? Népszava* 2015. augusztus 23. L. <http://nepszava.hu/cikk/1067430-lazar-es-rogan-nem-fer-meg-egy-csardaban> (2016.12.31.).

²⁹ Szabó András fentebb említett írása szerint a Miniszterelnökséget vezető miniszter tárca nélküli poszton „látta volna szívesen” riválisát, a miniszterelnök viszont a megfelelő szervezeti háttér miatt inkább a „hagyományos” miniszteri pozíciót preferálta. L. *Szabó: i. m.*

³⁰ Erről számolt be például: *Spirk József: Önálló minisztériumot kap Rogán Antal. Index* 2015. szeptember 22., l. http://index.hu/belfold/2015/09/22/onallo_miniszt_eriomot_kap_rogan_antal/ (2016.12.31.). Egyes sajtóértesülések szerint a miniszteriális felelősségi viszonyok végül megvalósult elhatárolásának esetleges elmaradása esetén a Miniszterelnökséget vezető miniszter saját távozását is kilátásba helyezte, l. erről: *Baka F. Zoltán – Brückner Gergely: Lázár kiszáll a politikából? Figyelő* 2015. 34. sz. 2015. augusztus 19. 8-11. o. L. <http://figyelo.hu/cikkek/422616-lazar-kiszall-a-politikabol> (2016.12.31.).

jöttét a Miniszterelnökséget vezető miniszter 2014 nyarán kialakított, meglehetősen széles kormányzati hatalmának egyfajta „fékjeként” értelmezték, amellyel a miniszterelnök ellen-súlyozni kívánta a miniszter politikai-hatalmi befolyását.³¹

A két vezető és minisztérium közötti feladatmegosztás világos elrendezését, a Miniszterelnöki Kabinetiroda politikai-kommunikációs, illetve a Miniszterelnökség kormányzati-közigazgatási koordinációs mechanizmusainak pontos elhatárolását, s az ehhez kapcsolódó felelősségi viszonyok tisztázását a Miniszterelnökséget vezető miniszter maga is szorgalmazta.³² A szervezeti elhatárolás igényét a politikai vezetők szempontjából az elmúlt huszonöt év működési mechanizmusainak tapasztalatai is indokolták. A monisztikus miniszterelnöki háttérapparátus 1990-2010 között megfigyelhető „belső dualitása” helyett célravezetőbbnek tűnik a 2010-2014 közötti „külső dualitás” ugyancsak nem feltétlenül szerencsés, de az előbbinél vélhetően kevesebb feszültséget eredményező megoldása. A rendszerváltástól egészen 2010-ig a MeH-en belüli, főként a vezetők (kancelláriaminiszter, további koordinációs hatalommal is rendelkező tárca nélküli miniszter, miniszterelnöki kabinetfőnök, stb.) közötti viszonyok nem egyértelmű elhatárolásából eredő belső súrlódások, feszültségek ugyanis gyakorta diszfunkcionálissá tették a korábbi háttérapparátus működést. Noha 2010 után, az egymástól szervezetileg és a felelősségi viszonyok tekintetében is elkülönülő KIM és Miniszterelnökség között egyre hűvösebbé váló viszony rávilágított

arra, hogy a szervezeti elkülönülés („külső dualitás”) önmagában nem oldja meg a problémákat, mégis, a politikai vezetők számára ez az elrendezés kevesebb kockázatot hordoz a korábbi időszak belső, sokszor még felszínre se kerülő, lappangó konfliktusokkal terhelt működéséhez képest.

1.5. A háttérapparátus változásai 2016-ban

A 2015 októberében létrejött struktúra 2016-ban – szervezeti elrendezését tekintve – nem módosult, ugyanakkor 2016 nyarán a kormányzati döntéshozatalban olyan jelentős változás következett be, amely alapvető mértékben érintette a miniszterelnök mögötti háttérapparátus funkcióját is. A Kormány 2016. július 22-ei hatállyal ugyanis létrehozott két új, ún. kormány szervet, a Stratégiai Kabinetet, illetve a Gazdasági Kabinetet. A 2010-es kormányváltás után az egyes miniszterek részvételével működő kormány szervek nem játszottak jelentős és átfogó szerepet a kormányzati döntéshozatalban. 2010 után egészen 2016 nyaráig mindössze két ilyen kormány munkáját segítő, meghatározott miniszterek részvételével működő szervezet hozott létre a Kormány: a 2011 szeptemberében létrejött Nemzetbiztonsági Kabinetet³³, illetve a 2012 júliusában létrehozott Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságot.³⁴ Ezen túl ugyan létrejött egy-egy, ún. egyéb javaslattevő, véleményező, vagy tanácsadói tevékenységet végző, ugyancsak kormány szervnek minősülő testület – úgymint az Államreform Bizottság³⁵, vagy a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság³⁶ –, ezekben viszont csak részben, vagy csak közvetve vesznek részt miniszterek.

³¹ Kálmán Attila: Orbán már a mondatait se bízná Lázárra. *Hvg.hu* 2015. november 4. L. http://hvg.hu/itthon/20151103_rogan_miniszterium_lazar_orban (2016.12.31.). Jóó Hajnalka: Orbánnak most lett elege Lázárból. *Vs.hu* 2015. október 28. L. <http://vs.hu/kozelet/osszes/orbannak-most-lett-elege-lazarbol1-1028> (2016.12.31.)

³² Erről a kormányzati portál is beszámolt: Önálló minisztérium lesz a Miniszterelnöki Kabinetiroda. *Kormányzati portál* 2015. szeptember 22. L. <http://www.kormany.hu/hu/hirek/onallo-miniszterium-lesz-a-miniszterelnoki-kabinetiroda> (2016.12.31.) 2016/2.

³³ L. a Nemzetbiztonsági Kabinetéről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozatot.

³⁴ L. a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról szóló 140/2012. (VII. 2.) Korm. rendeletet.

³⁵ L. az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat 3. pontját.

³⁶ L. a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságról szóló 1013/2016. (I. 20.) Korm. határozat 1. pontját.

A két új kabinet tagjai csak miniszterek, ráadásul mindkettő kabinetben ugyanaz a három, a Miniszterelnökséget vezető, a nemzetgazdasági és az igazságügyi miniszter vesz részt tagként. A Stratégiai Kabinetet a Miniszterelnökséget vezető, a Gazdasági Kabinetet a nemzetgazdasági miniszter elnöklí.³⁷

Az új kabinetek beiktatásával a kormányon belül voltaképpen két „kis kormány” jött létre. E testületek a kormányzás új motorjai lettek, amit a jogszabályban kimondott, eredeti rendeltetésükhöz képest hangsúlyosabb jogkörök is alátámaszt. A 2010-es kormány-szervezeti (jogállási) törvény szerint ugyanis kabinetet a Kormány kiemelt fontosságú társadalmpolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben, a Kormány ülései előtti állásfoglalásra hozhat létre. A törvény értelmében a kormánysszervek (így a kabinetek, a kormánybizottságok, illetve az ún. egyéb javaslattevő, véleményező és tanácsadó szervek) főszabály szerint nem rendelkeznek ügydöntő jogkörrel, kivéve, ha erre – a kabinet és a kormánybizottság esetében – törvény, vagy kormányrendelet felhatalmazást ad.³⁸ Ekként a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet (statútum) vonatkozó módosítása a két új kabinetet meghatározott tárgykörökbe tartozó, ügydöntő jogkörrel ruházta fel.³⁹ Lázár János a Figyelőnek adott interjújában erre maga is felhívta a figyelmet: „*A két kabinet nemcsak döntéseket készít majd elő, de bizonyos határozatokat maga hozhat meg a kormány helyett, hogy ezáltal annak döntési és stratégiai vezetési képessége erősödjön.*”⁴⁰ Mindezek révén a két

kabinetben tagként résztvevő tárcavezetők, főként a testületek elnök miniszterei egyértelműen kiemelkednek a Kormány tagjai közül, még inkább visszaszorítva a kormánytagok egyenjogúságának elvét.

A kabinetek létrehozásának céljaira, indokaira ugyancsak jól rávilágít a miniszter imént idézett interjújában: „*Az új struktúra célja az, hogy a különböző tárcák és a kormány munkája közé bekerüljön egy olyan fórum, a két kormánykabinet, ahol a vitás kérdések rendezhetőek, az érvek és ellenérvek ütközhetnek. ... A kabineteknek három fontos szempontot kell mérlegelniük: a fenntarthatóságot, a sebességet és az irányt. A gazdasági kabinet megvizsgálja a döntések költségvetésre gyakorolt hatását, a stratégiai pedig azt nézi, hogy a javaslat a kormány alapvető társadalmi célkitűzéseivel szinkronban van-e.*”⁴¹ A kabinetek létrehozatalának tehát kettős célja van: szakmai szempontból a kormányzati munka hatékonyabb előkészítése, politikai szempontból a kormány(fő) és a kormányülések tehermentesítése a kormányzati döntéshozatalban.

A Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét meghatározó kormányrendelet, a statútum mindkét kabinet esetében rögzíti, hogy a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott tárgykörökbe tartozó ügyekben a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szervéről van szó. A rendelet ennek meghatározását követően felsorolja, hogy különösen melyek ezek a tárgykörök (lásd az 1. számú táblázatot). A „különösen” kifejezés arra utal, hogy ez a felsorolás nem taxatív, hanem inkább exemplifikatív, vagyis példalázó jellegű.

1. táblázat: Minisztériumi tárgykörök, amelyekben a Stratégiai Kabinet és Gazdasági Kabinet a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szervének minősül⁴²

14-20. 10. o. L. <http://figyelo.hu/cikkek/435509-olykor-kulonvelemenem-van---a-teljes-lazar-interju> (2016.12.31.)

⁴¹ Brückner: i. m. 10. o.

⁴² L. erről a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (statútum) 126/B. és 126/C. szakaszait.

³⁷ L. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/C pont (1)-(2) bekezdés, illetve 90/E pont (1)-(2) bekezdés.

³⁸ L. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 28. § (1), továbbá 30/A. § (2) bekezdését.

³⁹ L. erről a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (statútum) módosításáról szóló 215/2016. (VII. 21.) Korm. rendelet 1. §-át, illetve az ennek nyomán módosított statútum III/B fejezetét, azon belül a 126/B. és 126/C. paragrafusokat.

⁴⁰ Brückner Gergely: Olykor különvéleményem van. Interjú Lázár Jánossal. *Figyelő* 2016. 28. sz. 2016. július 2016/2.

Érintett miniszter/tárca	Tárgykörök	
	Stratégiai Kabinet	Gazdasági Kabinet
Miniszterelnökséget vezető miniszter	közigazgatás-fejlesztés	közbeszerzések
	közigazgatás-szervezés	
	európai uniós források felhasználása	
	agrár-vidékfejlesztés	
	társadalompolitika összehangolása	
	tudománypolitika koordinációja	
Belügyminiszter	kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolása	vízgazdálkodás
	állampolgársági ügyek	
	e-közigazgatás	
	helyi önkormányzatok	
	idegenrendészet és menekültügy	
	közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosítása	
Emberi erőforrások minisztere	köziratok kezelésének szakmai irányítása	szociál- és nyugdíjpolitika
	családpolitika	
	egészségügy	
	egyházakkal való kapcsolattartás koordinációja	
	kultúra	
	oktatás	
Földművelésügyi miniszter	társadalmi felzárkózás	élelmiszeripar
	agrárpolitika	
	környezetvédelem	
Igazságügyi miniszter	természetvédelem	–
	igazságügy	
Külgazdasági és külügyminiszter	külpolitika	külgazdasági ügyek
Nemzetgazdasági miniszter	társadalmi párbeszéd	adópolitika
		államháztartás
		belgazdaság
		építésgazdaság
		foglalkoztatáspolitikai
	területfejlesztés stratégiai tervezése	gazdaságpolitika
		iparügyek
		kereskedelem
		lakásgazdálkodás és lakáspolitikai
		pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozása
Nemzeti fejlesztési miniszter	állami infrastruktúra-beruházások	állami vagyon felügyelete
	elektronikus hírközlés	állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozása
	energiapolitika	bányászati ügyek
	fogyasztóvédelem	informatika
	hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és szolgáltatási díj megállapítása	nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikai
	közlekedés	víziközmű-szolgáltatás
	területfejlesztés	turizmus
		vendéglátás
Egyéb tárgykörök	az Egyesült Királyság Európai Unióból történő kilépésével összefüggő kormányzati álláspont kialakítása	állami beruházásokkal összefüggő döntések
	bürokráciacsökkentés	gazdasági növekedés ösztönzése
	a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával összefüggő beruházás	adósságcsökkentés

Miként az 1. táblázatban is látható, a Stratégiai Kabinet esetében tízzel több, összesen 36, a Gazdasági Kabinet esetében 26 tárgykört nevesít a rendelet. A kabinetek – értelemszerűen – az azokat elnöklő miniszterek tárcáinak tárgykörei mellett megosztják maguk között a többi minisztérium tárgyköreit. A Stratégiai Kabinet elsősorban a Miniszterelnökség, a Belügyminisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Gazdasági Kabinet pedig a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium tárgykörei esetében illetékes.

A működésüket 2016 augusztusától megkezdő két kabinet szükség szerint, általában heti rendszerességgel, keddenként, egymást követően ülésezik. Kedd délelőtt a Stratégiai Kabinet az Országházban, azt követően a Gazdasági Kabinet a Nemzetgazdasági Minisztériumban ül össze. Ami a működést illeti, a kabinet három tagja végig jelen van az ülésen, az előterjesztő miniszter csak az őt érintő napirendi pontoknál van jelen, azok megtárgyalásának végétével távozik az ülésről, és érkezik a soron következő miniszter.

A kabinetek napirendjére egy előterjesztés, vagy jelentés főszabály szerint akkor kerülhet fel, ha a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) – vagy a Stratégiai Kabinet esetében a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság – megtárgyalta és napirendre tűzését javasolta. A kabinetülések napirendjének javaslatát e fórumok állásfoglalásának figyelembevételével, a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárának javaslatára a kabinetet elnöklő miniszter hagyja jóvá, a végleges napirendről a kabinet dönt. A Kormány ügyrendje szerint a kabinet ülésén jelenlévők tanácskozást folytatnak a kabinet napirendjén szereplő előterjesztésekről, amelyet követően a kabinet elnöke összefoglalja a tanácskozást és kimondja a kabinet döntését.⁴³

A kabinetek döntései tekintetében többféle lehetőség áll rendelkezésre. A kabinetek egyfelől javaslatot tehetnek arra, hogy az általuk

megtárgyalt tervezetek egy része – a Kormány ügyrendjének 77. pontjában⁴⁴ foglaltak szerint – a Kormány két ülése között kerüljön kiadásra. Ebben az esetben a miniszterelnök a Kormány két ülése között maga adja ki a kabinet által elfogadott rendeleteket, vagy határozatokat. Az így elfogadott jogszabályokról, vagy közjogi szervezetszabályozó eszközökről a soron következő kormányülésen jelentés formájában számolnak be a kabinetet elnöklő miniszterek, amelyet a Kormány utólag hagy jóvá. A kabinetek másfelől azt is javasolhatják, hogy az általuk megtárgyalt előterjesztésről vagy jelentésről a Kormány döntsön. Ez esetben az adott előterjesztés felkerül a kormányülés napirendjére. A kabinetek továbbá dönthetnek úgy is, hogy az adott előterjesztés további közigazgatási egyeztetésre szorul. Amennyiben a kabinet az érintett előterjesztést érdemben megváltoztatta, akkor az elnöklő miniszterek által kijelölt állami vezető koordinálásával utóegyeztetésre is sor kerülhet.⁴⁵

A kabinetek döntéseit ugyan az elnöklő miniszterek mondják ki, de a végleges szöveget – felterjesztésük⁴⁶ után – a miniszterelnök írja alá, aki, ha nem ért egyet az aláírásra fel-

⁴⁴ Az ügyrend 77. pontja a következő: „A miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitiűntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki. Az így hozott rendeletekről és határozatokról szóló jelentést utólagos jóváhagyásra a Miniszterelnökséget vezető miniszter nyújtja be a Kormányhoz.”

⁴⁵ L. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/J., 90/K., illetve 90/L. pontjait.

⁴⁶ A Stratégiai Kabinet és az azt elnöklő miniszter és közigazgatási államtitkárának a kormányzati koordinációban betöltött hangsúlyosabb szerepét mutatja, hogy a kabinetek döntései szövegének véglegesítéséről a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára gondoskodik, s míg a Stratégiai Kabinet esetében csak a Miniszterelnökséget vezető miniszter egymaga, addig a Gazdasági Kabinet esetében a két miniszter együttesen terjeszti fel a végleges döntést aláírásra a miniszterelnöknek. L. erről a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/L. pontjának (2) bekezdését.

⁴³ L. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/G., illetve 90/I. pontját. 2016/2.

terjesztett döntéssel, kérheti a két kabinet általi ismételt, vagy a Kormány általi megtárgyalását.⁴⁷ Vagyis a miniszterelnök vétőjoggal rendelkezik, tehát ha valamivel nem ért egyet, akkor vagy iránymutatásai alapján újratárgyalatja a kabinetekkel, vagy magához vonja a kérdést, és az általa elnökölt Kormány ülésén hozza meg a döntést.

A fentiekből kiderül, hogy a két új kabinet voltaképpen a miniszterelnök tehermentesítését szolgálja, aki az új döntéshozatali mechanizmusoknak köszönhetően inkább a kormányzás „horizontját” figyeli, s így nagyobb lehetősége van a globális és nemzetközi eseményekkel – többek között az Európát ért kihívásokkal – foglalkozni. Ezt erősíti meg Lázár János fentebb már idézett, Figyelőnek adott interjújában is: *„A cél, hogy a miniszterelnöknek legyen ideje felkészülni és foglalkozni olyan ügyekkel, amelyek az emberek életét hosszú évekre befolyásolják. Ma ilyen az a vita, amely Európa jövőjéről folyik. De nem tagadom, fontos az is, hogy a Fidesz fel tudjon készülni a 2018-as választásokra.”*⁴⁸

Az új „kabinetrendszer” ugyanakkor felvet néhány kérdést, kritikai észrevételt. Egyfelől felmerül, hogy miért volt szükség két külön döntéshozatali testület létrehozására, ha azok tagjai megegyeznek? A működés hosszabb távú elemzése fog majd választ adni arra, hogy vajon mennyiben jelent diszfunkciót a két testület funkciójában és működésében megfigyelhető párhuzamosság. Másfelől kérdésként merül fel az is, hogy a kabinetek tehermentesítő szerepe vajon nem üresíti-e ki túlzottan a Kormány működését? Aggályokat vethet fel, ha a két kormányülés közötti döntéshozatal kivételes lehetősége hosszú távon gyakorlattá válik, s a Kormány érdemi döntéseinek többsége úgy születik, hogy arról a Kormány, mint testület formálisan csak egy jelentésben „tájékoztódik”. A miniszteri felelősség elvét is negatívan érintheti, ha a Kormány egyes tagjainak aktív

részvétele nélkül megszületett döntésekért kollektíven viselniük kell a felelősséget.

A miniszterelnök Kormány két ülése közötti, a Kormány nevében történő döntéshozatala nem jelent újdonságot a magyar kormányzati működésben, mert – miképpen Müller György egy 2012-es írásában fogalmaz – a miniszterelnök Kormányt helyettesítő jogkörre voltaképpen valamennyi korábbi Kormány ügyrendjében megtalálható, s az egymást követő miniszterelnökök mindegyike hozott ülésen kívül nemcsak kormányhatározatot, hanem kormányrendeletet is. A különböző korlátokkal megengedett „helyettesítés” szerinte leginkább 1994 után tágult ki, s a miniszterelnökök egyfajta hatalmi eszközként is értékelhető, amely egyfelől kipótolja a miniszterelnök meglehetősen jelentéktelen jogalkotási hatáskörét, másfelől a döntéshozatali eljárás egyszerűsítését, gyorsítását, vagyis a hatékonyabbá tételét is szolgálja. Meglátása szerint a helyettesítési jogkör gyakorlása általában azzal jár, hogy a miniszterelnökre bízott ügygel a Kormány – a felhatalmazáson és a döntés utólagos jóváhagyásán túl – nem foglalkozik. Müller hangsúlyozza, hogy ez a gyakorlat soha nem volt átlátható, mert a miniszterelnök által illetően hozott kormánydöntések sem megjelenésükben, sem megjelölésükben nem különböztethetőek meg a többitől.⁴⁹ Az újdonsá-

⁴⁹ Müller György: A miniszterelnöki kormányról. *Jogelméleti Szemle* 2012. 4. sz. 101. o. L. http://jesz.ajk.elte.hu/2012_4.pdf (2016.12.31.). Müller megemlíti, hogy az első Gyurcsány-kormány elején került be a Kormány ügyrendjébe az a felhatalmazás, amely immáron tényleges jogi felhatalmazást is adott arra a miniszterelnöknek, hogy a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet hozzon. 2004. november 2-án Répássy Róbert „Az állam én vagyok” címmel kérdéssel fordult Petrétei József igazságügyi miniszterhez az ügyrendi felhatalmazás, illetve a miniszterelnök kormányrendelet-alkotási lehetőségének alkotmányosságát, illetve az igazságügyi tárca szerepét firtatva. A miniszter válaszában – többek között – a múltat hivatkozott, s arra utalt, hogy az első Orbán-kormány idején a kormányrendeletek majdnem egyötödét a miniszterelnök adta ki két kormányülés között, ráadásul akkor még ügyrendi felhatalmazás nélkül. Később az MDF is foglalkozott a kérdéssel, sőt, 2005 márciusában az Alkotmánybírósághoz is fordult. Müller hangsúlyozza, hogy a taláros

⁴⁷ L. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/L. pontjának (3) bekezdését.

⁴⁸ *Brückner*: i. m. 10. o.

2016/2.

got tehát nem e jogalkotási technika lehetővé tétele, alkalmazása, vagy az abból fakadó kevésbé átlátható döntéshozatali gyakorlat, hanem e jogalkotási mód esetleges hosszú távú rendszeresítése, gyakorlatban történő állandósítása, „intézményesítése” jelentheti. Vagyis, ha a gyakorlatban a kormányfő kormányhelyettesítő jogalkotása – mint alapvetően inkább kivételes lehetőség – tartósan főszabállyá válna, s lényegében a Kormány „normál” jogalkotása lenne a kivétel. Ennek értékeléséhez ugyanakkor még nem telt el kellő idő, így érdemi konzekvenciák levonására csak a későbbiekben nyílik lehetőség. Ugyanakkor figyelemreméltó a Müller György által hivatkozott – a Medgyessy-Gyurcsány-Bajnai-kormányok Miniszterelnöki Hivatalának prominens munkatársai, Tordai Csaba, Sepsi Tibor és Gáli Csaba által 2011-ben készített – alkotmánytervezet, amelynek vonatkozó indokolása szerint „a kormányzati működés hatékonyságát biztosító alapvető feltétel, hogy a testületi működésből akadó esetleges idővesztéseket indokolt esetben ki lehessen küszöbölni: ezt szolgálja a Kormány két ülése között a miniszterelnök által meghozott döntések húszéves gyakorlatának alkotmány szintű elismerése.”⁵⁰

testület mintegy hét éven keresztül, 2011 végéig – ameddig hatáskörében tehetett – nem hozott döntést az ügyben. L. uo. 101-103. o.

⁵⁰ Gáli Csaba – Sepsi Tibor – Tordai Csaba: Az új Alkotmány egy tervezete. Szerzői kiadás, Budapest 2011. 56-57. o. Online változat: <http://www.tordaiccsaba.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf> (2016.12.31.). L. Müller: A miniszterelnöki... 104. o. A szerzőhármás javasolt alkotmánykonceptiójának 77. § (2) bekezdése szerint: „Sürgős intézkedést igénylő ügyekben vagy a Kormány egyedi felhatalmazása alapján a miniszterelnök a Kormány két ülése között gyakorolja a Kormány hatáskörét.” Tordai Csaba 2003-tól az Igazságügyi Minisztérium munkatársa volt, 2004-től főosztályvezető-helyettes, 2005-től főosztályvezető az Alkotmányjogi Főosztályon. 2007-től a Miniszterelnöki Hivatal előbb jogi és koordinációs szakállamtükára, majd 2007-2010 között jogi és közigazgatási államtitkár volt. Sepsi Tibor és Gáli Csaba ugyancsak a korábbi Igazságügyi Minisztérium Alkotmányjogi Főosztályán dolgozott (Sepsi 2000 augusztusától előbb jogi referens, majd 2003 augusztusától osztályvezető, 2006-tól főosztályvezető-helyettes; Gáli ugyanitt 2004 márciusától jogi fogalmazó, 2006 augusztusától osztályvezető), majd 2007-től ők is a Miniszterelnöki Hivatal munkatársai lettek 2016/2.

Vagyis a korábbi baloldali kormányok miniszterelnöki háttérapparátusainak meghatározó szakemberei nemhogy ellenzik a kormányfő – saját kormányzati időszakukban is rendszeresen alkalmazott – két ülés közötti kormányhelyettesítő jogalkotási gyakorlatát, hanem egyenesen annak alkotmányos szintű rögzítését javasolják. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy e jogalkotási technikának természetesen más a kontextusa a korábbi baloldali kormányok „hagyományos”, s más a harmadik Orbán-kormány „kabinetkormányzása” szempontjából.

Végül érdemes megemlíteni, hogy a két kabinet létrehozásával kialakított új döntéshozatali mechanizmus a miniszterelnök mögötti háttérapparátust alkotó két minisztérium vezetője közötti újabb politikai-hatalmi hangsúlyeltolódásként is értelmezhető. A Miniszterelnökséget vezető miniszter ugyanis mindkét kabinet tagja, az egyiknek vezetője is, a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter viszont „csak” állandó meghívottként vesz részt e testületek munkájában.⁵¹

(mindketten a Kormányirodán dolgoztak: Sepsi 2007 júliusától 2008 februárjáig kormány-főtanácsadó, majd 2008 februárjától 2010 júniusáig a Kormányiroda vezetője, főosztályvezető; Gáli 2007 júliusától 2010 júniusáig a Kormányiroda főosztályvezető-helyettese). L. életrajzokról: <https://blog.atlatszo.hu/tordaiccsaba/> (2016.12.31.), illetve <http://alkotmanyjogasz.wix.com/alkotmanyjogaszok#!rolunk> (2016.12.31.)

⁵¹ L. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/C pont (3) bekezdés, illetve 90/E pont (3) bekezdés.

2. A háttérapparátus állami vezetői, kormány-, miniszterelnöki és miniszteri biztosok, miniszterelnöki megbízottak⁵²

2.1. A háttérapparátus politikai vezetői

A miniszterelnök mögötti háttérapparátus állami vezetőinek számbavételét a politikai vezetőkkel érdemes kezdeni. 2010. június 2-től a Miniszterelnökséghez szervezetenként összesen három politikai vezető, a miniszterelnök (Orbán Viktor), az általános miniszterelnök-helyettes (Semjén Zsolt), illetve a Miniszterelnökséget vezető államtitkár (Varga Mihály) tartozott. Ebben változás 2012. június 2-án következett be, ekkor egyrészt Varga Mihály helyére Lázár János érkezett, másrészt háromról ötre nőtt a politikai vezetők száma, ugyanis kinevezést kapott két új, ún. Miniszterelnökségen működő államtitkár: Győri Tibor jogi ügyekért, illetve Szijjártó Péter, addigi miniszterelnöki szóvivő pedig külügyi és külgazdasági ügyekért felelős

államtitkár lett.⁵³ Ez a felállás a második Orbán-kormány végéig fennmaradt.

A harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusának politikai vezetői vonatkozásában a legfontosabb változást az addigi szervezetet vezető államtitkár miniszteri rangra emelése jelentette: Lázár János 2014. június 6-tól Miniszterelnökséget vezető miniszter lett. Ugyanekkor megszűnt a Miniszterelnökségen működő államtitkár kategóriája és az ekként tevékenykedő két említett államtitkár megbízatása is. A második Orbán-kormány idején a Miniszterelnökségen nem működtek sem szakpolitikai államtitkárok, sem parlamenti államtitkárok.⁵⁴ Ez a harmadik Orbán-kormány megalakulását követően, 2014. június 15-én, a Miniszterelnökség minisztériummá válásával összefüggésben változott meg, ugyanis hét – egy parlamenti és további hat szakpolitikai – államtitkár kapott kinevezést, miképpen ez a 2. számú táblázatból is kiderül.

2. táblázat: A Miniszterelnökség politikai vezetői (2016. 12. 31-ei állapot)⁵⁵

	Politikai vezetői funkció	Politikai vezető	Megbízatás kezdete	Megbízatás vége	Közvetlen irányítást végző vezető
1.	Miniszterelnök	Orbán Viktor	2014. 05. 10. (2010. 05. 29.)	hivatalban (2015. 10. 28.)	–
2.	Miniszterelnök-helyettes, nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter	Semjén Zsolt	2014. 06. 06. (2010. 05. 29.)	hivatalban	Miniszterelnök
3.	Miniszterelnökséget vezető miniszter	Varga Mihály	2010. 06. 02.	2012. 06. 01.	
		Lázár János	2014. 06. 06. (2012. 06. 02.)	hivatalban	
4.	Miniszterelnökségen működő, jogi ügyekért felelős államtitkár	Győri Tibor	2012. 06. 02.	2014. 05. 06.	

⁵² 2010 júniusától 2015 októberéig a Miniszterelnökséget, azt követően a Miniszterelnöki Kabinetirodát is a háttérapparátus részének tekintem. A 2010-2014 között működő, a miniszterelnök mögötti háttérapparátus részének is tekintett Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot – a tárca igazságügyi szakpolitikáért viselt önálló felelősségére és vezetőire tekintettel – nem vontam be az állami vezetők elemzésbe. 2016/2.

⁵³ L. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2012. évi LXXIII. törvény, 6. § (1) bekezdését, továbbá *Franzel: A Miniszterelnökség szervezete...* 56. o.

⁵⁴ A Miniszterelnökséget vezető, illetve az ott működő, további két említett államtitkárt a későbbi összeállításnál ugyanakkor a szakpolitikai államtitkárok körébe soroltam.

⁵⁵ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/allamtitkarok> (2016.12.31.).

5.	Miniszterelnökségen működő, külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár	Szijjártó Péter	2012. 06. 02.	2014. 05. 06.	Miniszterelnök
6.	Nemzetpolitikáért felelős államtitkár	Potápi Árpád János	2014. 06. 15.	hivatalban	Miniszterelnök-helyettes
7.	Parlamenti államtitkár, miniszterhelyettes	L. Simon László	2014. 06. 15.	2015. 10. 07. (áthelyezés)	Miniszterelnökséget vezető miniszter
		Csepreghy Nándor	2015. 10. 08.	hivatalban	
8.	Agrár-vidékfejlesztésért felelős államtitkár	Kis Miklós Zsolt	2014. 06. 15.	hivatalban	
9.	Területi közigazgatásért felelős államtitkár	Kovács Zoltán	2014. 06. 15.	hivatalban	
10.	Kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár	L. Simon László	2015. 10. 08.	2016. 07. 06.	
11.	Nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár	Németh Lászlóné	2014. 06. 15.	2016. 07. 07.	
12.	Stratégiai ügyekért felelős államtitkár	Sonkodi Balázs	2014. 06. 15.	hivatalban	
13.	Európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár	Vitályos Eszter Zsuzsanna	2014. 06. 15.	hivatalban	
14.	Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár	Giró-Szász András	2014. 11. 01.	2015. 10. 22.	
15.	Európai uniós ügyekért felelős államtitkár	Takács Szabolcs Ferenc	2014. 12. 08.	hivatalban	

A harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusa (Miniszterelnöksége) tehát összesen tíz politikai vezetővel – egy miniszterelnök, egy miniszterelnök-helyettes, egy miniszter és hét – egy parlamenti és hat szakpolitikai – államtitkár – kezdte meg működését. A parlamenti államtitkár egyúttal miniszterhelyettesi kijelölést is kapott, hiszen a kormány szervezeti törvény 2014. júniusi módosítása értelmében a miniszter – a többi tárcavezetőhöz hasonlóan – a minisztériumban működő államtitkárok közül a parlamenti államtitkárt általános helyettesítésére miniszterhelyettesnek jelölte ki.⁵⁶ E funkció

akkori betöltője (L. Simon László) szakmai tevékenységével függött össze, hogy a Miniszterelnökség parlamenti államtitkára külön szakpolitikai területért, nevezetesen a kulturális örökségvédelemért is felelősséget viselt.⁵⁷

A következő változás 2014. november-december folyamán következett be, ekkor az addigi tízről tizenkét főre emelkedett a Miniszterelnökség politikai vezetőinek száma. Míképpen a 2. számú táblázatban látható, november 1-től Giró-Szász András kormányzati kommunikációért, december 8-tól pedig Takács Szabolcs Ferenc európai uniós

⁵⁶ A kormány szervezeti törvény (2010. évi XLIII. törvény) 49. §-át erre vonatkozólag (1a) bekezdéssel egészítette ki a 2014. június 6-án hatályba lépett, az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXL törvény 35. §-a. A miniszterhelyettesi funkció nem jelent újdonságot a magyar közjogban, a miniszterhelyettesről szóló, 2016/2.

egészen 1997-ig hatályban lévő 1951. évi 6. törvényerejű rendelet vezette be, amely több miniszterhelyettes kinevezését is lehetővé tette. A rendszerváltásig a gyakorlatban rendszeresen éltek is ezzel a lehetőséggel. L. erről: *Franzel: A Miniszterelnökség átszervezése...* 59, 65. o.

⁵⁷ Uo. 59, 65. o.

ügyekért felelős államtitkár kapott kinevezést.

A három kormánytag mellett ekkor tehát már kilenc – egy parlamenti és nyolc szakpolitikai – államtitkár tevékenykedett a minisztériumban. A második Orbán-kormány megalakulása utáni, 2010. júniusi három főhöz képest ezzel négyszeresére emelkedett a politikai vezetői összlétszáma.

A politikai vezetők tekintetében 2015 őszén került sor újabb változásra. Egyfelől október 7-én L. Simon László addigi miniszterhelyettes kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkárként folytatta tovább munkáját, helyét a 2012. november 5-től fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár, Csepreghy Nándor vette át. Ezzel 2015. október 8-tól tehát újabb egy fővel, tizenháromra növekedett a Miniszterelnökség politikai vezetőinek száma.

Ez az állapot viszont csak rövid ideig, mindössze két hétig tartott, ugyanis október 22-én, a Miniszterelnöki Kabinetiroda létrejöttével távozott a Miniszterelnökségről a kormányzati kommunikációért felelős államtitkár, Giró-Szász András, aki a szakterület új tárcához történő átcsoportosítását követően már nem vállalta az államtitkári megbízatást. Helyét Tuzson Bence, a Miniszterelnöki Kabinetiroda kormányzati kommunikációért felelős államtitkára vette át.

A politikai vezetők tekintetében a Miniszterelnöki Kabinetiroda 2015. októberi létrejöttével összefüggésben további változások is megfigyelhetők. Egyfelől – miképpen az új minisztérium SZMSZ-éből is kiderül⁵⁸ – a miniszterelnök szervezetileg „átkerült” a Miniszterelnökségtől a Miniszterelnöki Kabinetirodához, tehát az a furcsa helyzet állt

elő, hogy a miniszterelnök ekkortól szervezetileg nem az addig hivatalának, munkaszervezetének tekintett Miniszterelnökségen működik. Ha megnézzük a két minisztérium hivatalos angol fordítását, ez még inkább szembetűnik. A Miniszterelnökség az SZMSZ-e szerint „Prime Ministers’s Office”, vagyis miniszterelnöki hivatal, a Miniszterelnöki Kabinetiroda pedig SZMSZ-e szerint „Cabinet Office of the Prime Minister”.⁵⁹ A miniszterelnök tehát nem a saját hivatalához, hanem a kabinetirodájához tartozik. Másfelől – miként a 3. számú táblázatból is kiderül – 2015 októberében értelemszerűen tovább bővült a politikai vezetők száma a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető új miniszterelnöki kabinetfőnök miniszter érkezésével is, aki mellett még további két politikai vezető is kinevezést kapott ekkor. Egyfelől a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt álló, szervezetileg az új tárcához tartozó, Miniszterelnöki Programirodát vezető államtitkár, Nagy János, aki már 2010 előtt, majd 2010-2014 között is Orbán Viktor személyi titkáráként tevékenykedett a Miniszterelnökségen, 2014 nyarától 2015. októberi államtitkári kinevezéséig pedig szervezetileg ugyanitt a miniszterelnök kabinetfőnöke volt. Másfelől ekkor kapott parlamenti államtitkári kinevezést, miniszterhelyettesi kijelölést Dömötör Csaba is, aki megelőzően Giró-Szász András államtitkár közvetlen irányítása alatt a Miniszterelnökség kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkára volt.

3. táblázat: A Miniszterelnöki Kabinetiroda politikai vezetői (2016. 12. 31-ei állapot)⁶⁰

⁵⁹ L. a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás 1. § (1) bekezdés 3. pontját, illetve a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás 1. § (1) bekezdés 3. pontját.

⁶⁰ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/allamtitkarok> (2016.12.31.).

⁵⁸ L. a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás 3. § (1) bekezdés a) pontját. 2016/2.

	Politikai vezetői funkció	Politikai vezető	Megbízatás kezdete	Megbízatás vége	Közvetlen irányítást végző vezető
1.	Miniszterelnök	Orbán Viktor	2015. 10. 29. (2014. 05. 10.) (2010. 05. 29.)	hivatalban	–
2.	Miniszterelnök kabinetfőnöke	Rogán Antal	2015. 10. 21.	hivatalban	Miniszterelnök
3.	Miniszterelnöki Programirodát vezető államtitkár	Nagy János	2015. 10. 21.	hivatalban	
4.	Parlamentari államtitkár, miniszterhelyettes	Dömötör Csaba	2015. 10. 21.	hivatalban	A miniszterelnök kabinetfőnöke
5.	Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár	Tuzson Bence	2015. 10. 21.	hivatalban	

A 2015 őszen bekövetkezett említett változások nyomán a Miniszterelnökségen két távozás (Orbán Viktor, Giró-Szász András) és egy érkezés (Csepreghy Nándor) történt, vagyis a politikai vezetők száma az év elején megfigyelhető állapothoz képest eggyel, tizenkettőről tizenegyre csökkent: egy miniszterelnök-helyettes, egy miniszter, s további kilenc – egy parlamenti és nyolc szakpolitikai – államtitkár tartozott ekkor ide. A Miniszterelnöki Kabinetirodán összesen öt politikai vezető – a miniszterelnök, a miniszter, s három politikai vezető államtitkár: a miniszterhelyettes parlamenti államtitkár és további két „szakpolitikai” államtitkár kezdte meg tevékenységét. A teljes miniszterelnöki háttérapparátusban – vagyis a két minisztériumban együttesen – 2015 őszen összesen tizenhat politikai vezető működött.

Végül a miniszterelnöki háttérapparátus politikai vezetőiben bekövetkező legutóbbi változásra 2016. július 6-án, illetve 7-én került sor. Ekkor két államtitkár – a nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár (Németh Lászlóné) nyugdíjazása folytán, illetve a kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár (L. Simon László) a munkájával szembeni miniszteri elégedetlenség miatt távozott a Miniszterelnökségről,

amellyel a tárca államtitkárainak száma kilencről hétre, politikai vezetőinek száma tizenegyről kilencre csökkent. Mivel a Miniszterelnöki Kabinetiroda politikai vezetőinek száma nem változott, így a teljes miniszterelnöki háttérapparátus, vagyis a két minisztérium politikai vezetőinek együttes összlétszáma – a tanulmány 2016. december 31-ei lezárásakor – tizennégy fő: kilenc a Miniszterelnökségen, öt a Miniszterelnöki Kabinetirodán.

A második és harmadik Orbán-kormány megalakulása után, az induló kinevezéseket követően (azokat tehát nem feltüntetve), a politikai vezetők körében bekövetkezett, fentiekben említett változásokat időrendben foglalja össze a 4. táblázat.

4. táblázat: A miniszterelnök mögötti háttérapparátus politikai vezetőinek változása a második és harmadik Orbán-kormány idején 2016. 12. 31-ig (saját szerkesztés)⁶¹

⁶¹ A táblázat szürke átlós kitöltéssel a Miniszterelnöki Kabinetirodán bekövetkezett személyi változásokat jelöli, a többi a Miniszterelnökségen történt.

	Változás idő-pontja	Politikai vezetői funkció	Távozó politikai vezető	Érkező politikai vezető
A második Orbán-kormány megalakulása utáni, 2010. 06. 02-ai kezdő kinevezést követő változások				
1.	2012. 06. 01/02.	Miniszterelnökséget vezető államtitkár	Varga Mihály	Lázár János
2.	2012. 06. 02.	Miniszterelnökségen működő, jogi ügyekért felelős államtitkár	–	Győri Tibor
3.		Miniszterelnökségen működő, külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár	–	Szijjártó Péter
A harmadik Orbán-kormány megalakulása utáni, 2016. 06. 15-ei kezdő kinevezéseket követő változások				
4.	2014. 11. 01.	Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár	–	Giró-Szász András
5.	2014. 12. 08.	Európai uniós ügyekért felelős államtitkár	–	Takács Szabolcs Ferenc
6.	2015. 10. 07/08.	Parlamenti államtitkár, miniszterhelyettes	L. Simon László	Csepreghy Nándor
7.	2015. 10. 08.	Kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár	–	L. Simon László
8.	2015. 10. 21.	Miniszterelnök kabinetfőnöke	–	Rogán Antal
9.		Miniszterelnöki Programirodát vezető államtitkár	–	Nagy János
10.		Parlamenti államtitkár, miniszterhelyettes	–	Dömötör Csaba
11.	2015. 10. 22/21.	Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár	Giró-Szász András	Tuzson Bence
12.	2015. 10. 29.	Miniszterelnök	Orbán Viktor (Miniszterelnökségről)	Orbán Viktor (Miniszterelnöki Kabinetirodára)
13.	2016. 07. 06.	Kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár	L. Simon László	–
14.	2016. 07. 07.	Nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár	Németh Lászlóné	–

A táblázatból kiderül, hogy 2010 óta három személycserére került sor. A második Orbán-kormány idején mindössze egy: 2012 nyarán Lázár János vette át Varga Mihálytól a Miniszterelnökség vezetését. A harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusának politikai vezetői körében az első személycserére 2015 októberében került sor, ekkor L. Simon László helyére Csepreghy Nándor érkezett, L. Simon viszont ekkor még kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkárként folytatta munkáját. Az aktuális ciklus másik, „minisztériumközi” személycseréjére ugyancsak 2015 októberében került sor: a

kormányzati kommunikációért felelős Giró-Szász András Miniszterelnökségen betöltött államtitkári funkciója – akárcsak a miniszterelnöki tisztség – szervezetileg átkerült az újonnan létrejövő Miniszterelnöki Kabinetirodára, ahol Giró-Szászt Tuzson Bence váltotta. A személycserékhez kötődő említett kinevezések mellett 2014-ig kettő (Győri Tibor, Szijjártó Péter), a harmadik Orbán-kormány megalakulását követő, 2016. június 15-ei államtitkári blokk-kinevezést követően pedig hat (Giró-Szász András, Takács Szabolcs Ferenc, L. Simon László, Rogán Antal, Nagy János, Dömötör Csaba) kinevezés történt. Az említett három személycseréből fakadó megbízatás megszűnéseken túl

két politikai vezető (L. Simon László, Németh Lászlóné) esetében „egyoldalú” távozásra került sor, vagyis a megüresedő helyre új vezető nem kapott kinevezést. A kulturális örökségvédelem államtitkársága – államtitkár nélkül – azóta is működik, a nemzeti pénzügyi szolgáltatások és postaügyek szakterületei pedig 2016. július 6-tól külön kormánybiztoshoz, a szervezetenként a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz tartozó Bártfai-Mager Andreához kerültek.

Az 5. számú táblázat a második és harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusa politikai vezetői számának fentiekben bemutatott változásait számszerűsítve szemlélteti.

A táblázatból egyfelől kitűnik, hogy míg a második Orbán-kormány idején a miniszterelnöki háttérapparátusban nem volt kormánytagságot viselő vezető, addig a 2014-2015 folyamán végbement változások

eredményeképpen a miniszterelnöki háttérapparátus immáron két fővel is „képviselteti magát” a kormányban. Másfelől megfigyelhető, hogy 2010 nyarától egészen 2015 októberéig folyamatosan növekedett a háttérapparátus politikai vezetőinek száma, ezt követően viszont enyhe csökkenés figyelhető meg mind a Miniszterelnökség, mind a teljes háttérapparátus politikai vezetőinek vonatkozásában. Kérdésként merül fel, hogy vajon a ciklusból hátralévő időben lesznek-e, s ha igen, milyen arányú változások következnek be a két tárca arányában, illetve összességében?

5. táblázat: Politikai vezetők létszámának változása a második és harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusában 2016. 12. 31-ig (saját szerkesztés)⁶²

Időszak	Kormánytag politikai vezetők			Parlamentari államtitkár			Szakpolitikai államtitkár			Politikai vezetők összesen		
	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ
2010. 06. 02.	2	–	2	–	–	–	1	–	1	3	–	3
2012. 06. 02.	2	–	2	–	–	–	3	–	3	5	–	5
2014. 06. 15.	3	–	3	1	–	1	6	–	6	10	–	10
2015. 01. 01.	3	–	3	1	–	1	8	–	8	12	–	12
2015. 10. 08.	3	–	3	1	–	1	9	–	9	13	–	13
2015. 10. 21.	3	1	4	1	1	2	9	2	11	13	4	17
2015. 10. 22.	3	1	4	1	1	2	8	2	10	12	4	16
2015. 10. 28.	2	2	4	1	1	2	8	2	10	11	5	16
2016. 07. 07.	2	2	4	1	1	2	6	2	8	9	5	14
2016. 12. 31.	2	2	4	1	1	2	6	2	8	9	5	14

⁶² A Miniszterelnökséget 2010-2014 között vezető államtitkárt, illetve a Miniszterelnökségen 2012-2014 között működő két, ún. Miniszterelnökségen működő államtitkárt a táblázat a szakpolitikai államtitkárok közé sorolja.

2.2. A háttérapparátus szakmai vezetői

Bár a határozatlan időre kinevezett szakmai vezetők elvileg a szakmai állandóságot hivatottak képviselni a minisztériumokban, az elmúlt közel hat évben mégis nagyarányú létszámváltozás (növekedés, illetve

fluktuáció) figyelhető meg körükben. A második Orbán-kormány idején épp a miniszterelnök mögötti háttérapparátusban növekedett meg jelentősen létszámuk, miképpen ez a 6. számú táblázatban is látható.

6. táblázat: A Miniszterelnökség szakmai vezetői a második Orbán-kormány idején⁶³

⁶³ L. a Magyar Közlöny vonatkozó számait, illetve a korábbi Kormányzati portált: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/helyettes-allamtitkarok> (2016.12.31.). A táblázat dőlttel és sorszám nélkül jelöli az adott sort, amennyiben az adott változás nem eredményezett szakmai vezetői megbízás keletkezését, vagy megszűnését (vagyis csak áthelyezés, vagy az adott portfólió módosulása történt), továbbá ekként jelöli a második Orbán-kormány idején szakmai vezetői kinevezés nélkül működő szervezeti egységek (helyettes államtitkárságok) munkáját összefogó két vezetőt (Héjj Dávid, Vidoven Árpád) feltüntetett sorokat is.

	Szakmai vezetői funkció	Szakmai vezető	Megbízás kezdete	Megbízás vége	Közvetlen irányítást végző vezető
1.	A miniszterelnök sajtóstábját vezető helyettes államtitkár	Havasi Bertalan	2010. 06. 10.	2012. 09. 01. (hivatalban)	Miniszterelnöki szóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos (miniszterelnöki szóvivő)
2.	Szervezési és koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkár	Fericsán Anita	2010. 06. 10.	2012. 06. 01.	Miniszterelnökséget vezető államtitkár
3.	Stratégiai és tájékoztatási (előtte: Kormányzóvivői tájékoztatást segítő stratégiai) helyettes államtitkár ⁶⁴	Kern Tamás	2012. 09. 01. (2011. 09. 12.)	hivatalban	
4.	Igazgatási ügyekért, majd Kiemelt ügyekért felelős (ezek előtt: Kormányzóvivői tájékoztatást segítő igazgatási) helyettes államtitkár ⁶⁵	Mikecz Péter	2012. 09. 01. (2011. 09. 12.)	2014. 04. 15.	
–	<i>A Koordinációs Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság (stábvezető)</i> ⁶⁶	<i>(Héjj Dávid)</i>	<i>2012. 06. 18.</i>	<i>2014. 09. 01.</i>	
–	<i>A Parlamenti Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság (politikai főtanácsadó)</i> ⁶⁷	<i>(Vidoven Árpád)</i>	<i>2013. 05. 01.</i>	<i>2014. 05. 06.</i>	

⁶⁴ Kern Tamás 2011. szeptember 12-től Kormányzóvivői tájékoztatást segítő stratégiai ügyekért felelős helyettes államtitkárként kezdte meg munkáját Giró-Szász András akkori kormányzóvivő (miniszterelnöki biztos) közvetlen irányítása alatt. A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, 2012. szeptember 1-jén hatályba lépő új, 1/2012. (VIII. 31.) ME utasítás szerint, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alatt, stratégiai és tájékoztatási ügyekért felelős helyettes államtitkárként folytatta munkáját.

⁶⁵ Mikecz Péter 2011. június 6-tól a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) Kormányzati Kommunikációért Felelős Államtitkárságának elnevezésében azonos helyettes államtitkára volt, 2011. szeptember 12-ei hatállyal innen került át a Miniszterelnökségre, ahol kezdetben Giró-Szász András akkori kormányzóvivő (miniszterelnöki biztos) közvetlen irányítása alatt, Kormányzóvivői tájékoztatást segítő igazgatási, majd – a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, 2012. szeptember 1-jén hatályba lépő új, 1/2012. (VIII. 31.) ME utasítás szerint – a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alatt igazgatási, végül – a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, 1/2014. (I. 22.) ME utasítás 2014. január 23-tól hatályos változata szerint – kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkárként tevékenykedett.

⁶⁶ A Miniszterelnökség honlapján 2012. július 19-én közzétett tájékoztatás szerint 2012 nyarán Héjj Dávid is megkezdte munkáját: Több új helyettes államtitkár is munkába állt a Miniszterelnökségen. *Kormányzati portál* 2012. július 19. 1. <http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/tobb-uj-helyettes-allamtitkar-is-munkaba-allt-a-miniszterelnoksegen> (2016.12.31.). A Miniszterelnökség által közzétett adatok szerint Héjj Dávid munkaviszony keretében 2012. június 18-tól koordinációs stábvezető lett, tehát helyettes államtitkári kinevezést nem kapott. L. erről az alábbi dokumentumot a Kormányzati portálon: <http://2010-2014.kormany.hu/download/8/f4/a0000/A%20Minisztereln%C3%B6ks%C3%A9g%20vezet%C5%91inek%20illetm%C3%A9nye.pdf> (2016.12.31.). Minderről l. *Franzel: A Miniszterelnökség szervezete...* 58. o. Héjj 2014. szeptember 1-jétől a miniszterelnök feladatkörébe tartozó ügyekben szükséges társadalmi és kormányzati egyeztetések koordinálásáért felelős miniszterelnöki biztos kinevezést kapott, 2016. április 30-tól pedig egyúttal a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos is lett. L. erről a 13. és 14. számú táblázatot.

⁶⁷ A Miniszterelnökség honlapján 2012. július 19-én közzétett tájékoztatás szerint 2012 nyarán Vidoven Árpád is megkezdte munkáját: Több új helyettes államtitkár is munkába állt a Miniszterelnökségen. *Kormányzati portál* 2012. július 19. 1. <http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/tobb-uj-helyettes-allamtitkar-is-munkaba-allt-a-miniszterelnoksegen> (2016.12.31.). Vidoven 2013. május 1-től a Miniszterelnökség politikai főtanácsadója volt,

5.	Nemzetbiztonsági Irodát vezető helyettes államtitkár	Kádár Andrea Beatrix ⁶⁸	2012. 07. 16.	2014. 06. 30.	
6.	Egyes kormánydöntések végrehajtásának koordinációjáért, majd Gazdálkodásért felelős helyettes államtitkár ⁶⁹	Kandra Lajosné	2013. 02. 01.	hivatalban	
7.	Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkár	Homolya Róbert	2012. 07. 12.	2013. 12. 31.	
	Fejlesztéspolitikáért felelős helyettes államtitkár	Vitályos Eszter Zsuzsanna	2014. 01. 01.	2014. 06. 14.	
8.	Jogi és ellenőrzési helyettes államtitkár	Fömötör Barna ⁷⁰	2012. 07. 15.	2014. 06. 14.	Miniszterelnökségen működő, jogi ügyekért felelős államtitkár
9.	Külgügyi helyettes államtitkár	Magyar Levente	2012. 07. 01.	2014. 06. 30.	Miniszterelnökségen működő, külgügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár
10.	Külgazdaságért felelős helyettes államtitkár	Horváth Zsuzsanna ⁷¹	2013. 03. 19.	2014. 06. 30.	
–	<i>Kormányzóvivői tájékoztatást segítő stratégiai helyettes államtitkár</i>	<i>Kern Tamás</i>	<i>2011. 09. 12.</i>	<i>(2012. 09. 01.) hivatalban</i>	Kormányzóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos (kormányzóvivő)
–	<i>Kormányzóvivői tájékoztatást segítő igazgatási helyettes államtitkár</i>	<i>Mikecz Péter</i>	<i>2011. 09. 12.</i>	<i>(2012. 09. 01.) 2014. 04. 15.</i>	
–	<i>Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár</i>	<i>Havasi Bertalan</i>	<i>2012. 09. 01. (2010. 06. 10.)</i>	<i>hivatalban más tárcánál</i>	
11.	Nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár	Kumin Ferenc	2012. 06. 15.	2014. 07. 14.	
12.	Kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Mányai Zoltán ⁷²	2012. 09. 01.	2013. 06. 30.	
13.	Fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Csepreghy Nándor ⁷³	2013. 07. 31. (2012. 11. 05.)	2015. 10. 07.	

helyettes államtitkári kinevezést nem kapott. Minderről l. Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 58. o. Vidoven 2016. június 15-től a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára lett.

⁶⁸ Kádár Andrea Beatrix 2014. július 1-jei hatállyal a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban az Energiaügyért Felelős Államtitkárság energetikáért felelős helyettes államtitkára lett.

⁶⁹ Kandra Lajosné 2013 februárjában egyes kormánydöntések végrehajtásának koordinációjáért felelős helyettes államtitkárként kezdte meg munkáját, a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (I. 22.) ME utasítás 2014. január 23-ától hatályos változata már a gazdálkodásért felelős helyettes államtitkári funkciót rögzítette.

⁷⁰ Fömötör Barna 2011. december 1-től a Nemzetgazdasági Minisztérium Közigazgatási Államtitkárságán jogi és koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkár volt, ezt követően került 2012. július 15-től a Miniszterelnökségre. Fömötör 2015. november 4-től a Magyar Nemzeti Bank főigazgatója.

⁷¹ Horváth Zsuzsanna helyettes államtitkári megbízásának megszűnését követően Magyarország Állandó ENSZ Képviseletének vezetője, rendkívüli és meghatalmazott nagykövet, állandó ENSZ-képviselő lett.

⁷² Mányai Zoltán felmentését követően a Kormany.hu Szerkesztőség Főosztályának vezetőjeként folytatta munkáját. Jelenleg a Miniszterelnöki Kabinetiroda Kommunikációs Főosztályának vezetője.

⁷³ Csepreghy Nándor 2012. november 5-től a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (kiemelt) fejlesztési programokért felelős helyettes államtitkára, 2013. július 31-ei hatállyal került áthelyezésre a Miniszterelnökségre, 2015. október 8-tól a minisztérium miniszterhelyettese, parlamenti államtitkára.

2010 nyarán még csak két – a szervezetet vezető államtitkár által irányított Fericsán Anita szervezési és koordinációs, valamint a miniszterelnöki szóvivő alá tartozó Havasi Bertalan, a miniszterelnök sajtóstábját vezető – helyettes államtitkár kapott kinevezést a Varga Mihály vezette Miniszterelnökségen. 2011 őszén az újonnan kinevezett kormányzóvivő, Giró-Szász András közvetlen irányítása alatt két újabb – Kern Tamás kormányzóvivői tájékoztatást segítő stratégiai, valamint Mikecz Péter, kormányzóvivői tájékoztatást segítő igazgatási – helyettes államtitkár kezdte meg munkáját. Az előző ciklus legjelentősebb létszám bővülése Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár érkezésével valósult meg. Ekkor a Miniszterelnökség mindhárom államtitkára, illetve a kormányzóvivő közvetlen irányítása alatt is tevékenykedtek helyettes államtitkárok.

Fericsán Anita távozását követően a Miniszterelnökséget vezető új államtitkár közvetlen irányítása alatt hat, majd 2013 februárjától hét helyettes államtitkár(ság) is működött. 2012 nyarán kapott kinevezést Kádár Andrea Beatrix Nemzetbiztonsági Irodát vezető, illetve Homolya Róbert Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkár. Ekkor kezdték meg munkájukat a koordinációs, illetve parlamenti ügyekért felelős helyettes államtitkárságok is, s noha nem kaptak helyettes államtitkári kinevezést, előbbi szervezet tevékenységét Héjj Dávid, utóbbiét Vidoven Árpád fogta össze. A kormányzóvivő tájékoztatási munkáját addig segítő két említett helyettes államtitkár, Kern Tamás és Mikecz Péter – a szervezet SZMSZ-e szerint – 2012 szeptemberétől az államtitkár közvetlen irányítása alatt működtek. Az államtitkár által közvetlenül irányított hetedik helyettes államtitkár Kandra Lajosné lett, aki 2013 februárjában előbb egyes kormánydöntések végrehajtásának koordinációjáért, majd – az SZMSZ 2014. január 23-tól hatályos verziója szerint – gazdálkodásért felelt. A szervezetet vezető államtitkár irányítása alatt működő helyettes államtitkárok vonatkozásában még két változás említhető: egyfelől távozott Homolya Róbert Fejlesztési Irodát vezető helyettes

államtitkár, akinek helyére 2014 januárjától Vitályos Eszter Zsuzsanna fejlesztéspolitikáért felelős helyettes államtitkár érkezett, másfelől néhány héttel a kormányzati ciklus vége előtt, 2014. április 15-ei hatállyal távozott Mikecz Péter igazgatási, majd kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár.

2012 nyarán, a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár, Győri Tibor közvetlen irányítása alatt Fömötör Barna, a külügyi és külgazdasági ügyekért felelős államtitkár, Szijjártó Péter alatt pedig Magyar Levente külügyi helyettes államtitkár kapott kinevezést. Utóbbi irányítása alatt 2013 márciusában egy másik szakmai vezető, Horváth Zsuzsanna külgazdaságért felelős helyettes államtitkár is megbízatást kapott.

A Miniszterelnökségre 2011 szeptemberében miniszterelnöki biztosként kinevezett kormányzóvivő, Giró-Szász András munkáját kezdetben két, fentebb már említett – a tájékoztatási munkáját segítő stratégiai (Kern Tamás) és igazgatási (Mikecz Péter) – helyettes államtitkár támogatta. A Miniszterelnökség 2012-es új SZMSZ-e szerint e két vezető 2012 szeptemberétől a szervezetet vezető államtitkár közvetlen irányítása alá került. Ugyanakkor szervezeten belül ekkor került a kormányzóvivő közvetlen irányítása alá Havasi Bertalan, a Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető, továbbá Kumin Ferenc, a 2012 nyarán kinevezett nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős, valamint Mányai Zoltán, a 2012 szeptemberében kinevezett kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár. Utóbbi 2013 nyarán felmentették. Ugyanekkor került át a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumból a Miniszterelnökségre, a kormányzóvivő irányítása alá Csepreghy Nándor fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár.

A fentiekből látható, hogy a második Orbán-kormány idején a szakmai vezetők létszáma a kezdeti kétfős létszám után megsokszorozódott, a ciklus második felére több mint ötszörösére emelkedett, hiszen 2013 tavaszától 2014 tavaszáig egyszerre tizenegy szakmai

vezető volt hivatalban. Ha ehhez hozzáveszünk a helyettes államtitkári kinevezéssel nem rendelkező vezetők által vezetett két említett helyettes államtitkárságot (Koordinációs Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság, Parlamenti Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság), valamint a Mányai Zoltán helyettes államtitkár 2013 nyári felmentéséig általa vezetett, azt követően egy ideig még e szervezeti formában működő Kormányzati Internetes Kommunikációért Felelős Helyettes Államtitkárságot, akkor a második Orbán-kormány idején összesen

tizennégy helyettes államtitkárság is működött egy időben a Miniszterelnökségen. A ciklus legvégére tíz helyettes államtitkár és tizenkét helyettes államtitkárság maradt. A szakmai vezetők második Orbán-kormány idején megfigyelhető hat kinevezési „hullám”, illetve fluktuációját foglalja össze az 7. számú táblázat.⁷⁴

7. táblázat: Szakmai vezetők kinevezési „hullámai” a második Orbán-kormány idején (saját szerkesztés)

„Hullámok”	Idő	Érkező helyettes államtitkár		Távozó helyettes államtitkár		Összesen
1. hullám	2010 nyár	2	Fericsán Anita; Havasi Bertalan	–	–	2
2. hullám	2011 ősz	2	Mikecz Péter; Kern Tamás	–	–	4
3. hullám	2012 nyár/ősz	6+2	Kumin Ferenc; Magyar Levente; Homolya Róbert; Kádár Andrea Beatrix; Fömötör Barna; Mányai Zoltán + két helyettes államtitkárság (HÁT): vezető: Héjj Dávid, Vidoven Árpád	1	Fericsán Anita	9 (+2 HÁT)
4. hullám	2013 tavasz	2	Kandra Lajosné; Horváth Zsuzsanna	–	–	11 (+2 HÁT)
5. hullám	2013 nyár	1	Csepreghy Nándor	1	Mányai Zoltán	11 (+3 HÁT)
6. hullám	2014 tél/tavaszi	1	Vitályos Eszter Zsuzsanna	2	Homolya Róbert, Mikecz Péter	10 (+2 HÁT)

⁷⁴ L. erről: *Franzel: A Miniszterelnökség szervezete...* 57-61. o.

A harmadik Orbán-kormány idején a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakmai vezetőit tekintve legfontosabb változást a közigazgatási államtitkári funkciónak a Miniszterelnökség minisztériummá válással összefüggő létrehozatala jelentette. A közigazgatási államtitkár Vidoven Árpád lett, aki a második Orbán-kormány idején a Miniszterelnökség politikai főtanácsadója, parlamenti ügyekért felelős vezetője volt. Az előző ciklusban kinevezést kapott helyettes államtitkárok közül 2014 nyaratól mindössze négy tartotta meg pozícióját: Havasi Bertalan, Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár; Kern Tamás stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár; Kandra Ildikó gazdálkodásért és személyügyekért felelős helyettes államtitkár, illetve Csepreghy Nándor fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár. A tanulmány 2016. decemberi lezárásakor a

második Orbán-kormány e négy helyettes államtitkára közül csak ketten, Kern Tamás és Kandra Ildikó tevékenykedik továbbra is helyettes államtitkárként a Miniszterelnökségen. 2015 októberében Csepreghy Nándor ugyanis a Miniszterelnökség miniszterhelyettese, parlamenti államtitkára lett, Havasi Bertalan pedig ugyan – funkcióját megtartva – maradt helyettes államtitkár, de ekkortól a Miniszterelnöki Kabinetiroda kötelékében teljesít szolgálatot. 2014 nyarán, a hivatalban maradt, említett négy „régí” mellett további tizenkilenc, összesen tehát huszonhárom helyettes államtitkár kezdte meg munkáját, miképpen ez a 8. számú táblázatból is kiderül. A közigazgatási államtitkárral együtt ekkor tehát huszonnégy szakmai vezető tevékenykedett a minisztériumban.

8. táblázat: A Miniszterelnökség szakmai vezetői (2016. 12. 31-ei állapot)⁷⁵

	Szakmai vezetői funkció	Szakmai vezető	Megbízás kezdete	Megbízás vége	Közvetlen irányítást végző vezető
1.	Közigazgatási államtitkár	Vidoven Árpád	2014. 06. 15.	hivatalban	Miniszterelnökséget vezető miniszter
2.	Kormányirodát irányító helyettes államtitkár	Bordás Gábor	2014. 06. 25.	hivatalban	Közigazgatási államtitkár
3.	Gazdálkodásért és személyügyekért felelős helyettes államtitkár	Kandra Ildikó	2013. 02. 01.	hivatalban	
4.	Jogi ügyekért felelős helyettes államtitkár	Danku Csaba	2014. 06. 25.	hivatalban	
5.	Kiemelt társadalmi ügyekért felelős helyettes államtitkár	Latorcai Csaba	2014. 06. 25.	hivatalban	
6.	Kabinet ügyek koordinációjáért felelős helyettes államtitkár	Bartal Tamás	2016. 08. hó: áthelyezés (2014. 06. 25.)	hivatalban	
7.	A társasági portfólió kezeléséért felelős helyettes államtitkár	Császár Dániel Gergely	2016. 12. hó: áthelyezés (2014. 06. 25.)	hivatalban	
8.	Európai uniós fejlesztések koordinációjáért felelős helyettes államtitkár	Dányi Gábor	2014. 06. 25.	hivatalban	
9.	Nemzetközi helyettes államtitkár	Perényi Zsigmond	2014. 06. 25.	hivatalban	

⁷⁵ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/helyettes-allamtitkarok> (2016.12.01.)

10.	Fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Csepreghy Nándor	2012. 11. 05. (2013. 07. 31.)	2015. 10. 07.	Európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár
11.	Közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár	Császár Dániel Gergely	2014. 06. 25.	2016. 12. hó: áthelyezés	
		Csányi István	2016. 12. 15.	hivatalban	
12.	Hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár	Belányi Márta	2014. 06. 25.	hivatalban	Területi közigazgatásért felelős államtitkár
13.	Területi közigazgatás irányításáért felelős helyettes államtitkár	Palich Etelka	2014. 06. 25.	hivatalban	
14.	Területi közigazgatás fejlesztéséért felelős helyettes államtitkár	Zöld-Nagy Viktória	2014. 06. 25.	hivatalban	
15.	Kormányablakokért felelős helyettes államtitkár	Baltay Tímea	2014. 06. 25.	hivatalban	
16.	Stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár	Kern Tamás	2011. 09. 12.	hivatalban	Stratégiai ügyekért felelős államtitkár
17.	Építészeti és építésügyi helyettes államtitkár	Fülek Zsolt	2014. 06. 25.	hivatalban	
18.	Infokommunikáció összehangolásáért felelős helyettes államtitkár	Bódi Gábor	2014. 06. 25.	2015. 09. 21.	
19.	Kulturális örökségvédelemért felelős helyettes államtitkár	Puskás Imre	2014. 06. 25.	hivatalban	Kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár
20.	Kiemelt kulturális fejlesztésekért felelős helyettes államtitkár	Sárváry István	2014. 06. 25.	2015. 05. 31.	
21.	Agrár-vidékfejlesztési programokért felelős helyettes államtitkár	Viski József	2014. 06. 25.	2016. 10. 31.	Agrár-vidékfejlesztési államtitkár
22.	Agrár-vidékfejlesztési stratégiai ügyekért felelős helyettes államtitkár	Mezei Dávid Csaba	2014. 06. 25.	hivatalban	
23.	Szabályozásért és kodifikációért felelős helyettes államtitkár	Bartal Tamás	2014. 06. 25.	2016. 08. hó: áthelyezés	Nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár
24.	Vagyonpolitikáért és tulajdonosi képviseletért felelős helyettes államtitkár	Polacsek Csaba	2014. 06. 25.	2015. 12. 31.	
25.	Kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Dömötör Csaba	2014. 07. 01.	2015. 10. 20.	Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár
26.	Európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár	Szalay-Bobrovniczky Vince	2015. 01. 01.	2015. 11. 30.	Európai uniós ügyekért felelős államtitkár
		Molnár Balázs Péter	2016. 07. 01.	hivatalban	
27.	Nemzetpolitikáért felelős helyettes államtitkár	Wetzel Tamás	2014. 06. 25.	2015. 12. 31.	Nemzetpolitikáért felelős államtitkár
		Szilágyi Péter	2016. 01. 01.	hivatalban	
28.	Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár	Havasi Bertalan	2010. 06. 10.	2015. 10. hó: áthelyezés	A miniszterelnök és kabinetfőnöke

A harmadik Orbán-kormány megalakulását követően a Miniszterelnöki Kabinetiroda 2015. októberi létrejöttéig öt változás: a 2015-ös év elejéig két újabb kinevezés, azt követően október közepéig három távozás történt a Miniszterelnökség helyettes államtitkárai körében. A 2014. június 25-ei blokk-kinevezést követően nem sokkal, július 1-jén Dömötör Csaba a kormányzati kommunikációért, 2015. január 1-jétől Szalay-Bobrovniczky Vince pedig az európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkári kinevezést kapott, összefüggésben a szakterületek új államtitkárságainak létrejöttével. E változásokkal a 2015-ös év legelején immáron huszonöt főre bővült a Miniszterelnökség helyettes államtitkárainak létszáma, a közigazgatási államtitkárral együtt összesen tehát huszonhat szakmai vezető tevékenykedett ekkor. Ezt követően október közepéig, vagyis az új minisztérium létrejöttéig három távozás történt a Miniszterelnökségen. 2015. május 31-én megszűnt Sárvány István kiemelt kulturális fejlesztésekért felelős helyettes államtitkár megbízatása, június 1-jétől ugyanis a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ elnökévé nevezték ki (ahonnan 2016. augusztus 15-én távozott). 2015. szeptember 21-én lemondott Bódi Gábor infokommunikáció összehangolásáért felelős helyettes államtitkár. Még az új minisztérium létrejötte előtt, 2015. október 7-én került sor Csepreghy Nándor fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár

megbízatásának megszűnésére, aki – miképpen fentebb említettem – ekkor a Miniszterelnökség miniszterhelyettese, parlamenti államtitkára lett. Ekként 2015. október 7-ére a helyettes államtitkárok száma huszonkét, a szakmai vezetők száma huszonhárom főre csökkent.

A Miniszterelnöki Kabinetiroda 2015. októberi létrejötte több változást is indukált a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakmai vezetői körében. Az új minisztérium közigazgatási államtitkára Biró Marcell lett, aki korábban, 2011. december és 2014 júniusa között a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, majd rövid ideig a Külgazdasági és Külügyminisztérium közigazgatási államtitkára, ezt követően pedig a belügyminiszter kabinetfőnöke volt. A háttérapparátus átalakulása nyomán a Miniszterelnökségről két helyettes államtitkár is távozott. Egyfelől – miképpen fentebb említettem – 2015. október 20-án Dömötör Csaba, a Miniszterelnökség kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkárából a Miniszterelnöki Kabinetiroda miniszterhelyettese, parlamenti államtitkára lett. Másfelől Havasi Bertalan, a Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár – megtartva funkcióját – szervezetileg átkerült az új minisztériumhoz, miképpen a 9. számú táblázatból is kiderül.

9. táblázat: A Miniszterelnöki Kabinetiroda szakmai vezetői (2016. 12. 31-ei állapot)⁷⁶

⁷⁶ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/helyettes-allamtitkarok> (2016.12.31.)

	Szakmai vezetői funkció ⁷⁷	Szakmai vezető	Megbízatus kezdete	Megbízatus vége	Közvetlen irányítást végző vezető
1.	Közigazgatási államtitkár	Biró Marcell ⁷⁸	2015. 10. 21.	hivatalban	A miniszterelnök kabinetfőnöke
2.	Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár	Havasi Bertalan ⁷⁹	2015. 10. hó (2010. 06. 10.)	hivatalban	Miniszterelnöki Programirodát vezető államtitkár
3.	Gazdasági és magánjogi ügyekért felelős helyettes államtitkár ⁸⁰	Csonka Ernő	2015. 12. 01.	2016. 11. 23.	Közigazgatási államtitkár
		Rédey Krisztina	2016. 11. 24.	hivatalban	

A 2015-ös év végén a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakmai vezetői körében még négy változásra került sor: három a Miniszterelnökségen, egy a Miniszterelnöki Kabinetirodán. 2015. november 30-án távozott posztjáról Szalay-Bobrovniczky Vince, a Miniszterelnökség európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkára, aki Magyarország finnországi nagykövete lett.

⁷⁷ Érdemes megemlíteni, hogy a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás helyettes államtitkárokról szóló IV. fejezete (a helyettes államtitkárokra vonatkozó közös szabályok között) 34. § b) pontjában 2016. május 2-ig szerepelt a Miniszterelnöki Külpolitikai Főtanácsadó funkciója is, amely tehát jogállását tekintve egy tekintet alá esett a helyettes államtitkárokkal. A Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás módosításáról szóló 3/2016. (V. 2.) MK utasítás 10. § b) pontja azonban 2016. május 3-val hatályon kívül helyezte ezt a szövegrészt.

⁷⁸ Biró Marcell 2011. december 1-től 2014. június 14-ig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2014. június 15-től október 4-ig a Külgazdasági és Külügyminisztérium közigazgatási államtitkára volt. Ezt követően a belügyminiszter kabinetfőnöke lett a Miniszterelnöki Kabinetiroda közigazgatási államtitkárává történő kinevezéséig.

⁷⁹ Havasi Bertalan 2010. június 10-től a Miniszterelnökség helyettes államtitkára volt, a Miniszterelnöki Kabinetiroda létrejöttékor került át az új minisztériumba.

⁸⁰ 2016. május 2-ig Gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár volt az elnevezés, a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás módosításáról szóló 3/2016. (V. 2.) MK utasítás 9. § c) pontja május 3-tól módosította az elnevezést Gazdasági és magánjogi ügyekért felelős helyettes államtitkárra. 2016/2.

2015. december 1-jén Csonka Ernő gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár kapott kinevezést a Miniszterelnöki Kabinetiroda közigazgatási államtitkárának közvetlen irányítása alatt. Az év utolsó napján, 2015. december 31-én két személy, Polacsek Csaba vagyonszabályozásért és tulajdonosi képviselőért, illetve Wetzsel Tamás nemzetpolitikaért felelős helyettes államtitkár távozott. Utóbbi helyére az újév első napjától Szilágyi Péter Ferenc került. Az említett változások következtében a 2016-os év elején a Miniszterelnökségen tizennyolc helyettes államtitkár maradt, hiszen a 2015-ös év elején megfigyelhető huszonöt személyből nyolc távozott és egy új érkezett, ekként a közigazgatási államtitkárral együtt 2016 év elejére tizenkilenc szakmai vezető maradt a minisztériumban. A Miniszterelnöki Kabinetirodára egy közigazgatási államtitkárt és két helyettes államtitkárt neveztek ki, ehelyett tehát három szakmai vezető kapott megbízást. A két minisztériumban együtt összesen tehát huszonkettő szakmai vezető tevékenykedett a 2016-os év elején.

A 2016-os évben újabb hat változás történt a szakmai vezetők körében: öt – két új kinevezés, két áthelyezés, egy távozás – a Miniszterelnökségen, illetve egy személycsere a Miniszterelnöki Kabinetirodán. Időrendben haladva az elsőre 2016. július 1-jén került sor, ekkor Molnár Balázs Péter európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár kapott kinevezést a sokáig üresen álló miniszterelnökségi pozícióba. 2016 augusztusától, a két új kabinet felállításával összefüggésben Bartal Tamás, a Miniszterelnökség közigazgatási

államtitkáranak közvetlen irányítása alatt, a kabinet ügyek koordinációjáért felelős helyettes államtitkárként folytatta munkáját. Bartal 2014. június 25-től szabályozásért és kodifikációért felelős helyettes államtitkár volt a nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár (Németh Lászlóné) közvetlen irányítása alatt.⁸¹ A következő változásra 2016. október 31-én került sor, ekkor Viski József, a Miniszterelnökség agrár-vidékfejlesztési programokért felelős helyettes államtitkára távozott posztjáról, aki a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal új vezetője lett. Negyedik változásként 2016. november 23-án, a Miniszterelnöki Kabinetirodán távozott posztjáról az alig egy évvel ezelőtt megbízást kapó Csonka Ernő, helyét másnapról Rédey Krisztina vette át. Az ötödik változást 2016. december 15-től Csányi István új közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár miniszterelnökségi kinevezése jelentette, aki Császár Dániel Gergely helyét vette át. Császár ugyanakkor nem távozott a Miniszterelnökségről, hanem – hatodik változásként – új pozíciót létrehozva áthelyezésre került a Miniszterelnökségen belül: a közigazgatási

államtitkár irányítása alatt, a társasági portfolió kezeléséért felelős helyettes államtitkár lett.⁸² A 2016-ban bekövetkező változások (személycserék, távozások, új kinevezések, áthelyezések) ellenére a szakmai vezetők létszáma mindkét minisztériumban változatlan maradt: a Miniszterelnökségen továbbra is tizenkilenc (egy közigazgatási államtitkár, tizennyolc helyettes államtitkár), a Miniszterelnöki Kabinetirodán továbbra is három (egy közigazgatási államtitkár, két helyettes államtitkár), ekként a tanulmány 2016. december 31-ei lezárásakor a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakmai vezetőinek létszáma huszonkét fő maradt.

A második és harmadik Orbán-kormány megalakulása után, az induló kinevezéseket követően (azokat tehát nem feltüntetve), a szakmai vezetők körében bekövetkezett, fentiekben említett változásokat időrendben foglalja össze a 10. számú táblázat.

10. táblázat: A miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakmai vezetőinek változása a második és harmadik Orbán-kormány idején 2016. 12. 31-ig (saját szerkesztés)⁸³

⁸¹ A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás 2016. július 31-től hatályos változatában jelent meg a Kabinet ügyekért felelős helyettes államtitkári funkció, amelybe tehát 2016 augusztusában – áthelyezéssel – Bartal Tamás került.
2016/2.

⁸² A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás 2016. december 15-től hatályos változatában jelent meg a társasági portfolió kezeléséért felelős helyettes államtitkári funkció, amelybe tehát 2016 decemberében – áthelyezéssel – Császár Dániel Gergely került.

⁸³ A szürke átlós kitöltés a Miniszterelnöki Kabinetirodán bekövetkezett személyi változásokat jelöli, a többi a Miniszterelnökségen történt. A táblázat dőlttel jelöli a szakmai vezető nevét, amennyiben az adott változás nem eredményezett szakmai vezetői megbízás keletkezését, vagy megszűnését (vagyis csak áthelyezés, vagy az adott portfolió módosulása történt), továbbá ekként jelöli a második Orbán-kormány idején szakmai vezetői kinevezés nélkül működő szervezeti egységek (helyettes államtitkárságok) munkáját összefogó két vezetőt (Héjj Dávid, Vidoven Árpád) is.

	Változás időpontja	Szakmai vezetői funkció	Távozó szakmai vezető	Érkező szakmai vezető
A második Orbán-kormány megalakulása utáni, 2010. 06. 10-ei kezdő kinevezéseket követő változások				
1.	2011. 09. 12.	Kormányzóvivői tájékoztatást segítő stratégiai helyettes államtitkár	–	Kern Tamás
2.		Kormányzóvivői tájékoztatást segítő igazgatási helyettes államtitkár	–	Mikecz Péter
3.	2012. 06. 01.	Szervezési és koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkár	Fericsán Anita	–
4.	2012. 06. 15.	Nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár	–	Kumin Ferenc
5.	2012. 06. 18.	Koordinációs Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság	–	(<i>Héjj Dávid stábvezető</i>)
6.	2012. nyár (2013. 05. 01.)	Parlamenti Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság	–	(<i>Vidoven Árpád politikai főtanácsadó</i>)
7.	2012. 07. 01.	Külügyi helyettes államtitkár	–	Magyar Levente
8.	2012. 07. 12.	Fejlesztési Irodát vezető helyettes államtitkár	–	Homolya Róbert
9.	2012. 07. 15.	Jogi és ellenőrzési helyettes államtitkár	–	Fömötör Barna
10.	2012. 07. 16.	Nemzetbiztonsági Irodát vezető helyettes államtitkár	–	Kádár Andrea Beatrix
11.	2012. 09. 01.	Kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár	–	Mányai Zoltán
12.		Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár	– (áthelyezés más közvetlen irányítást végző személy alá, illetve a portfólió kisebb módosulása)	<i>Havasi Bertalan</i>
13.		Stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár		<i>Kern Tamás</i>
14.		Igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár		<i>Mikecz Péter</i>
15.	2013. 02. 01.	Egyes kormánydöntések végrehajtásának koordinációjáért felelős helyettes államtitkár	–	Kandra Lajosné
16.	2013. 03. 19.	Külgazdaságért felelős helyettes államtitkár	–	Horváth Zsuzsanna
17.	2013. 06. 30.	Kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Mányai Zoltán	–
18.	2013. 07. 31.	Fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár	–	Csepreghy Nándor
19.	2013. 12. 31. 2014. 01. 01.	Fejlesztési Irodát vezető, majd Fejlesztéspolitikáért felelős helyettes államtitkár	Homolya Róbert	Vitályos Eszter
20.	2014. 01. 23.	Kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár	– (portfólió változása)	<i>Mikecz Péter</i>
21.		Gazdálkodásért felelős helyettes államtitkár	– (portfólió változása)	<i>Kandra Lajosné</i>
22.	2014. 04. 15.	Kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár	Mikecz Péter	–

A harmadik Orbán-kormány megalakulása utáni, 2016. 06. 25-ei kezdő kinevezéseket követő változások				
23.	2015. 05. 31.	Kiemelt kulturális fejlesztésekért felelős helyettes államtitkár	Sárváry István	–
24.	2015. 09. 21.	Infokommunikáció összehangolásáért felelős helyettes államtitkár	Bódi Gábor	–
25.	2015. 10. 07.	Fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Csepreghy Nándor	–
26.	2015. 10. hó	Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár	<i>Havasi Bertalan</i> (<i>Miniszterelnökségről</i>)	<i>Havasi Bertalan</i> (<i>Miniszterelnöki Kabinetirodára</i>)
27.	2015. 10. 20.	Kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkár	Dömötör Csaba	–
28.	2015. 10. 21.	Közigazgatási államtitkár	–	Bíró Marcell
29.	2015. 11. 30.	Európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár	Szalay-Bobrovniczky Vince	(2016. 07. 01.: Molnár Balázs Péter)
30.	2015. 12. 01.	Gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár	–	Csonka Ernő
31.	2015. 12. 31.	Vagyonpolitikáért és tulajdonosi képviselőségért felelős helyettes államtitkár	Polacsek Csaba	–
32.	2015. 12. 31. 2016. 01. 01.	Nemzetpolitikáért felelős helyettes államtitkár	Wetzel Tamás	Szilágyi Péter
33.	2016. 07. 01.	Európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár	(2015. 11. 30.: Szalay-Bobrovniczky Vince)	Molnár Balázs Péter
34.	2016. 08. hó	Szabályozásért és kodifikációért felelős helyettes államtitkár	<i>Bartal Tamás</i>	–
35.		Kabinet ügyek koordinációjáért felelős helyettes államtitkár	–	<i>Bartal Tamás</i>
36.	2016. 10. 31.	Agrár-vidékfejlesztési programokért felelős helyettes államtitkár	Viski József	–
37.	2016. 11. 23/24.	Gazdasági és magánjogi ügyekért felelős helyettes államtitkár	Csonka Ernő	Rédey Krisztina
38.	2016. 12. 15.	Közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár	<i>Császár Dániel Gergely</i>	Csányi István
39.	2016. 12. hó	A társasági portfólió kezeléséért felelős helyettes államtitkár	–	<i>Császár Dániel Gergely</i>

A táblázatból kiderül, hogy a szakmai vezetők körében személycserére a második Orbán-kormány idején mindössze egyszer került sor, ekkor Homolya Róbert helyére Vitályos Eszter érkezett. Ekkor inkább a több hullámban megfigyelhető kinevezések voltak jellemzőek: a Miniszterelnökség létrejöttkor hivatalukat megkezdő két szakmai vezető (Fericán Anita, Havasi Bertalan) mellett a ciklus során összesen tizenkét kinevezésre, illetve további két helyettes államtitkárság

létrehozására került sor (miképpen ez a 6., 7. és 10. számú táblázatból is kiderül). A második Orbán-kormány alatt – Homolya Róbert említett távozása mellett – a ciklus során mindössze három helyettes államtitkár (Fericán Anita, Mányai Zoltán, Mikecz Péter) távozott szakmai vezetői posztjáról.

2014 nyara óta a miniszterelnök mögötti háttérapparátusban továbbra sem jellemzőek a személycserék, gyakoribbak az egyoldalú távozások (lemondás/felmentés), a belső áthelyezések, illetve esetlegesen új portfóliók

létrehozása. A 2014. június 25-ei blokk-kinevezést követően – amelynek eredményeképpen a június 15-én kinevezett közigazgatási államtitkár, illetve a munkájukat ekkor tovább folytató négy helyettes államtitkár mellett tizenkilenc helyettes államtitkár került kinevezésre – a tanulmány 2016. december 31-ei lezárásáig összesen csak két klasszikus személycsere történt, amelyekből fakadóan a háttérapparátusból távozó vezető helyére – közvetlenül a távozás után – új személyt neveztek ki. Egyfelől a Miniszterelnökségen, 2015. december 31-én távozó Wetzl Tamás nemzetpolitikaért felelős helyettes államtitkár helyére 2016. január 1-jén Szilágyi Péter, másfelől a Miniszterelnöki Kabinetirodáról 2016. november 23-án távozó Csonka Ernő gazdasági és magánjogi ügyekért felelős helyettes államtitkár helyére november 24-étől Rédey Krisztina került. Emellett „elnyújtott” személycsereként értékelhető Szalay-Bobrovniczky Vince európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár 2015. november 30-ai távozása, akinek helyére csak több mint hét hónappal később, 2016. július 1-jén érkezett Molnár Balázs Péter. Végül, ebben a körben a Császár Dániel Gergely helyét átvevő Csányi István közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár 2016. december 15-ei kinevezése is említendő, ugyanakkor Császár nem távozott a Miniszterelnökségről, hanem – megtartva helyettes államtitkári tisztségét – új feladatként a társasági portfólió kezeléséért lett felelős.

Az említett két klasszikus és két „rendhagyó” személycsere mellett 2014 nyara óta hat (Sárváry István, Bódi Gábor, Csepreghy Nándor, Dömötör Csaba, Polacsek Csaba, Viski József) helyettes államtitkár távozott a

Miniszterelnökségről, akik távozását követően maga a szakmai vezetői funkció is megszűnt, vagy betöltetlen maradt. E vezetők közül ketten, Csepreghy Nándor és Dömötör Csaba maradtak a miniszterelnöki háttérapparátusban, Csepreghy a Miniszterelnökség, Dömötör a Miniszterelnöki Kabinetiroda miniszterhelyettese, parlamenti államtitkára lett. Végül a harmadik Orbán-kormány megalakulása óta a tanulmány lezárásáig a miniszterelnöki háttérapparátusban három áthelyezésre került sor. Mint ahogyan fentebb már említettem, Bartal Tamás szabályozásért és kodifikációért felelős helyettes államtitkár 2015 októberében, a kabinetrendszer felállításával, a megelőzően megszűnt nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkárságról távozva, a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt, a kabinet ügyek koordinációjáért lett felelős a Miniszterelnökségen. Ugyanekkor Havasi Bertalan – megtartva a Miniszterelnöki Sajtóirodáért felelős helyettes államtitkári funkcióját – a Miniszterelnökségről átkerült a Miniszterelnöki Kabinetirodára. 2016 decemberében pedig Császár Dániel Gergely áthelyezésére került sor, amelynek következtében a közbeszerzések felügyelete helyett a társasági portfólió kezelését látja el.

A 11. számú táblázat a második és harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusa szakmai vezetői számának fentiekben bemutatott változásait számszerűsítve szemlélteti.

11. táblázat: Szakmai vezetők létszámának változása a második és harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusában 2016. 12. 31-ig (saját szerkesztés)

Időszak	Közigazgatási államtitkár			Helyettes államtitkár			Szakmai vezetők összesen		
	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ
2010. 06. 10.	–	–	–	2	–	2	2	–	2
2011. 09. 12.	–	–	–	4	–	4	4	–	4
2012. 09. 01.	–	–	–	9	–	9	9	–	9
2013. 06. 01.	–	–	–	11	–	11	11	–	11
2014. 05. 05.	–	–	–	10	–	10	10	–	10
2014. 06. 25.	1	–	1	23	–	23	24	–	24
2015. 01. 01.	1	–	1	25	–	25	26	–	26
2016. 01. 01.	1	1	2	18	2	20	19	3	22
2016. 12. 31.	1	1	2	18	2	20	19	3	22

Ha a változásokat időrendben elemezzük, a táblázat jól mutatja, hogy 2010 nyarától egészen 2015 elejéig – a második Orbán-kormány végén megfigyelhető minimális csökkenést nem számítva – folyamatosan növekedett a szakmai vezetők száma a miniszterelnök mögötti háttérapparátusban. A 2015 őszi átszervezés következtében a 2016-os év elejére azonban némileg csökkent a létszám. Ha a vizsgált két ciklus egyes időszakait hasonlítjuk össze, akkor egyfelől megállapítható, hogy a második Orbán-kormány végére a ciklus elejéhez (két fő) képest ötszörösére növekedett a létszám (tíz fő). Másfelől a harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusa induláskor – a második Orbán-kormány említett induláskori szakmai vezetői létszámához képest – tizenkétszer több szakmai vezetővel (huszonnégy fő) kezdte meg működését. A 2015-ös év elejére tizenháromszoros lett ez a különbség, 2016 decemberére azonban tizenegyszeresre mérséklődött. Ha a második Orbán-kormány végén megfigyelhető létszámhoz (tíz fő) viszonyítjuk a tanulmány lezárásakor rögzített aktuális létszámot

(huszonnégy fő), akkor több mint kétszeres a növekedés. Ugyanakkor kimutatható, hogy a harmadik Orbán-kormány eddigi időszakában a szakmai vezetők létszáma számottevően nem változott, sőt, a ciklus elejéhez képest (huszonnégy fő) az aktuális létszám két fővel kevesebb (huszonnégy fő).

2.3. A háttérapparátus állami vezetőinek összlétszáma

Végül, az eddigiekben bemutatott létszám- adatok alapján érdemes megvizsgálni az állami vezetők összlétszámának alakulását is. A második Orbán-kormány elején, 2010 nyarán összesen öt (három politikai és két szakmai) vezető működött a Miniszterelnökségen. A ciklus végére, 2014 májusában már ennek háromszorosa, összesen tizenöt (öt politikai és tíz szakmai) vezető tevékenykedett, miképpen ez a 12. számú táblázatban is látható.

12. táblázat: Állami vezetők összlétszámának változása a második és harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusában 2016. 12. 31-ig (saját szerkesztés)

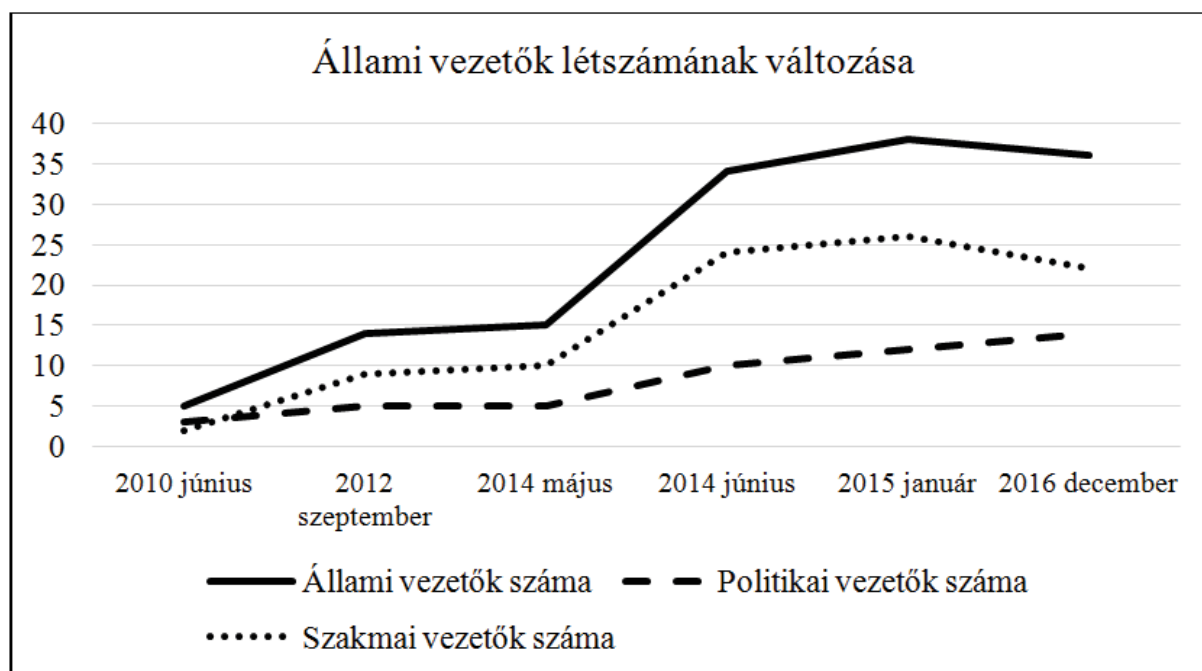
Időszak	Politikai vezetők összesen			Szakmai vezetők összesen			Állami vezetők összesen		
	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ	MES	MK	Σ
2010. 06. 10.	3	–	3	2	–	2	5	–	5
2011. 09. 12.	3	–	3	4	–	4	7	–	7
2012. 09. 01.	5	–	5	9	–	9	14	–	14
2013. 06. 01.	5	–	5	11	–	11	16	–	16
2014. 05. 05.	5	–	5	10	–	10	15	–	15
2014. 06. 25.	10	–	10	24	–	24	34	–	34
2015. 01. 01.	12	–	12	26	–	26	38	–	38
2016. 01. 01.	11	5	16	19	3	22	30	8	38
2016. 12. 31.	9	5	14	19	3	22	28	8	36

A harmadik Orbán-kormány az előzőhöz képest (öt fő) közel hétszer több (harmincnégy fő) állami vezetővel kezdte meg működését. A csúcsot jelentő harmincnégy fős állami vezetői létszámot a 2015-ös év elejére érte el a szervezet, amely – a politikai és szakmai vezetők körében megfigyelhető létszámváltozás ellenére – a 2016-os év elejére is fennmaradt. Az aktuális állami vezetői létszám harminchat fő, amely a 2014 nyarán

megfigyelhető létszámhoz képest minimális növekedést jelent.

Az állami – politikai és szakmai – vezetők létszámának alakulását szemlélteti az 1. számú ábra is.

1. ábra: Állami vezetők létszámának alakulása a miniszterelnök mögötti háttérapparátusban 2010. június és 2016. december között (saját szerkesztés)



Miképpen az ábrán is látható, a legnagyobb ugrás a harmadik Orbán-kormány miniszterelnöki háttérapparátusában figyelhető meg, amelynek legfontosabb oka a Miniszterelnökség nagyarányú feladatbővülése. A minisztériummá válással összefüggésben ugyanis kiterjedt feladat- és hatásköröket kapott a tárca, amelyek megkövetelték a szervezet jelentős átalakítását és vezetői létszámának megnövelését is. A Miniszterelnökség későbbiekben bemutatott, rendkívül széles portfólióbővüléséhez képest a létszámnövekedés nem meglepő, sőt, ebből a szempontból akár még csekélynek is mondható, tekintettel arra, hogy például a harmadik Orbán-kormány megalakulásakor a HVG egyik kritikai elemzése⁸⁴ száznál is több feladatot azonosított csak a Miniszterelnökséget vezető miniszter vonatkozásában. A meglepő sajátosságot tehát nem önmagában az állami vezetői létszám nagysága, hanem inkább annak mögöttes oka, az ide összpontosított feladatok mennyisége jelenti.

2.4. A háttérapparátus kormány-, miniszterelnöki és miniszteri biztosai, miniszterelnöki megbízottai

A miniszterelnök mögötti háttérapparátus állami vezetői mellett szót kell ejteni a kormány(fő) munkáját segítő, szervezetileg (részben) a háttérapparátushoz tartozó személyekről is. Kritikai szempontból e kinevezéseket, megbízásokat az állami vezetői megbízást nem kapó, a kormányhoz közel álló személyek „vigasztaló” jutalmazásaként⁸⁵

is értékeli, ellenben a kormányzati érvek a szervezetalakítási szabadságra hivatkoznak. Kétségtelen, hogy a mindenkori kormánynak, miniszterelnöknek joga van ilyen kinevezésekre, megbízásokra, a kritika tárgya elsősorban ezek mértékével kapcsolatos, vagyis, hogy hol húzható meg a határ a még elfogadható mennyiségű, állami vezetői szintű „egyéb” pozíciók tekintetében, egyáltalán létezik-e, illetve számszerűsíthető-e ilyen határ?

Az áttekintést a miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó, vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására, a kormány által határozatban, főszabály szerint két évre – szükség szerint meghosszabbítható időre – kinevezhető kormánybiztosokkal érdemes kezdeni. A tevékenységük ellátásában segítséget nyújtó titkárság korábban a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős (KIM) miniszter által vezetett minisztériumban működött, a 2012. június 22-től hatályos kormány szervezeti törvény tette át őket szervezetileg a Miniszterelnökséghez. Ugyanakkor nemcsak ennél a tárcánál, hanem más minisztériumnál is működhet ilyen titkárság, ahogyan ezt a 2010-es kormány szervezeti törvény is lehetővé teszi.⁸⁶ A Miniszterelnökség hatályos SZMSZ-e – a 13. számú táblázatban említettek közül – a tanulmány 2016. decemberi lezárásakor három, a Miniszterelnökség szervezetében működő titkárság által segített kormánybiztost nevesít: Aszódi Attila, Grezsa István és Farkas Sándor.⁸⁷

⁸⁴ A HVG 2014. júniusi összesítése szerint a Miniszterelnökséget vezető miniszternek 104 feladatköre van. M. László Ferenc: Orbán pénzeszsákján ül, és kormányfőként irányít Lázár. *Hvg.hu* 2014. június 20. L.

http://hvg.hu/itthon/20140620_igy_ult_ra_Orban_penzeszsakjara_Lazar (2016.12.31.). Továbbá l. erről: Franczel: A Miniszterelnökség átszervezése... 67. o.

⁸⁵ Érdemes megjegyezni, hogy a kormány- és miniszterelnöki biztosok, illetve miniszterelnöki megbízottak államtitkári, a miniszteri biztosok helyettes államtitkári illetménynek megfelelő összegű díjazásra és kormányrendeletben meghatározott juttatásra jogosultak. Amennyiben a kormány- és miniszterelnöki biztos egyúttal állami vezető is, akkor díjazást csak akkor kaphat, ha tevékenysége eredeti feladatkörével 2016/2.

nem függ össze. A törvény szerint a miniszteri biztos díjazását és juttatásait a miniszter a helyettes államtitkári illetménynél alacsonyabb mértékben is megállapíthatja. L. erről a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 31. § (6)-(7), 32. § (2), 33. § (1) és (3), illetve 38. § (6) és (9) bekezdéseit.

⁸⁶ L. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 31. § (8a) bekezdését.

⁸⁷ Az SZMSZ 2014. július 24. és 2015. március 4. között hatályos változata a következő négy kormánybiztost nevesítette: Pálinkás József, Aszódi Attila, Andrew G. Vajna, Fürjes Balázs. 2015. március 5-től csak Aszódi Attila és Andrew G. Vajna nevét tartal-

A kormánybiztosok tevékenységét a kormány szervezeti törvény szerint a miniszterelnök, illetve a Kormány által határozatban kijelölt miniszter irányítja. Az irányító szerepe ugyanakkor a kormánybiztos által ellátandó egyes feladatok tekintetében eltérő lehet.⁸⁸ A második Orbán-kormány idején mintegy huszonöt ilyen kinevezésre került sor, a ciklus végén pedig tíz kormánybiztos tevékenkedett.⁸⁹ Miképpen a 13. számú táblázatban is látható, a harmadik Orbán-kormány megalakulása óta a tanulmány 2016. decemberi lezárásáig összesen tizenkilenc kinevezés történt, ebből – Pálincás József és Tállai András kivételével – tizenhét kormánybiztos továbbra is hivatalban van.⁹⁰ A kormánybiztosok közül négy (Szijjártó

Péter, Andrew G. Vajna, Fürjes Balázs és Szócs Géza) a második Orbán-kormány idején is kapott kormánybiztosi feladatokat. A kormány éles kritikusa a kormány munkáját segítő személyek, így a kormánybiztosi pozíció „vigasztaló” jellegének egyértelmű beigazolásaként értelmezték, hogy például a korábbi köznevelésért felelős államtitkár (Czunyiné dr. Bertalan Judit) 2016. februári menesztése ellenére egyúttal a közoktatás digitális megújításával kapcsolatos kormánybiztosi feladatot kapott.⁹¹

13. táblázat: Kormánybiztosok a harmadik Orbán-kormány idején (2016. 12. 31-ei állapot)⁹²

mazta az utasítás, amely 2016. február 16-tól bővült Grezsa Istvánnal. A 2016. június 9-től hatályos utasítás Andrew G. Vajna helyett (akinek innentől nincs külön titkársága) Farkas Sándort említette. Érdekes változást jelentett a szabályzat 2016. július 31-től hatályos módosítása, amely a Miniszterelnökség szervezetében működő titkárság által segített kormánybiztosként jelölte meg Bártfai-Mager Andreát, aki a Miniszterelnökségen megszűnt államtitkársági feladatot átvéve a postaügyért és a nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért lett felelős. Az SZMSZ 2016. december 15-től hatályos változata ugyanakkor már nem nevesíti a kormánybiztosot, ugyanis szervezetileg átkerült a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumba, miképpen ezt a 2016. október 15-től hatályos 21/2016. (X. 14.) NFM utasítás is tartalmazza. A Miniszterelnökséghez tartozó kormánybiztosokról l. a Miniszterelnökség Szervezetéről és Működéséről szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás 6. függelékét és változásait.

⁸⁸ L. erről a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 31. § (4) bekezdését. Példaként említhetjük a Palkovics Lászlót 2016. december 1-jei hatállyal kormánybiztossá kinevező 1727/2016. (XII. 13.) Korm. határozatot, amely a kormánybiztos irányítása felől a 3. pontban a következőképpen rendelkezik: „A miniszterelnök a kormánybiztos tevékenységét az emberi erőforrások minisztere útján irányítja.”

⁸⁹ A második Orbán-kormány végén hivatalban lévő kormánybiztosokról l. Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 62. o.

⁹⁰ Szócs Géza megbízása 2016. szeptember 30-ig szólt, de a kormányzati portálon továbbra is fel van tüntetve, mint kormánybiztos. Aszódi Attila megbízását az elmúlt félévben háromszor is meghosszabbították, a legutóbbi 2016. december 31-ig szól. 2016/2.

⁹¹ Keszthelyi András: Kegyenckerítő – Orbán Viktor káderpolitikájáról. *Magyar Narancs* 2016. 7. sz. 2016. február 18. 58. o. L. <http://magyarnarancs.hu/publicisztika/kegyenckeringo-98283/?orderdir=novekvo#> (2016.12.31.)

⁹² L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/kormanybiztosok> (2016.12.31.). A táblázat dőlttel jelöli azon kormánybiztosok nevét, akik már a második Orbán-kormány idején is kormánybiztosi szolgálatot teljesítettek.

	Jogviszony keletkezése	Jogviszony megszűnése	Felelősségi terület	Kormánybiztos
1.	2014. 06. 12.	2014. 12. 31.	a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal létrehozásával összefüggő feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Pálinkás József
2.	2014. 06. 06. 2016. 07. 07. 2014. 06. 12. 2016. 06. 13.	hivatalban	a Kínai Népköztársasággal fennálló gazdasági kapcsolatai elősegítésére és egyéb kétoldalú kapcsolatai összehangolásáért felelős kormánybiztos az Oroszországi Föderációval fennálló gazdasági kapcsolatok elősegítéséért és egyéb kétoldalú kapcsolatok összehangolásáért felelős kormánybiztos	Szűjjártó Péter
3.	2014. 07. 01. 2016. 07. 01.	hivatalban	a hazai filmipar és filmkultúra további fejlesztésének és gazdagításának elősegítése, valamint a terület hatékony működtetése érdekében szükséges kormányzati koordináció ellátásáért felelős kormánybiztos	Andrew G. Vajna
4.	2014. 07. 01. 2016. 09. 22. 2016. 11. 01.	hivatalban	a Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartásáért felelős kormánybiztos	Aszódi Attila
5.	2014. 07. 01. 2016. 07. 07.	hivatalban	egy-egy kiemelt jelentőségű budapesti beruházások irányításával kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Fürjes Balázs
6.	2015. 04. 01.	2016. 09. 30.	a 2015. évi Milánói Világkiállításon való magyar részvétellel kapcsolatos összkormányzati feladatok végrehajtása koordinációjának ellátásáért felelős kormánybiztos	Szőcs Géza
7.	2015. 10. 14.	2015. 12. 31.	a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezeti átalakításával összefüggő feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Tállai András
8.	2015. 10. 15.	hivatalban	Budapesten és Balatonfüreden megrendezendő XVII. Úszó-, Vízilabda-, Múgró, Múúzó és Nyíltvízi Világbajnokság megrendezésével kapcsolatos összkormányzati feladatok koordinációjának ellátásáért felelős kormánybiztos	Seszták Miklós
9.	2015. 10. 23.	hivatalban	az 1956-os forradalom és szabadságharc emlékére koordinálásáért felelős kormánybiztos	Schmidt Mária
10.	2015. 12. 13.	hivatalban	a Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Kárpátalja együttműködésének és összehangolt fejlesztési feladatainak kormányzati koordinációjáért felelős kormánybiztos	Grezsza István
11.	2016. 01. 18.	hivatalban	a Mezőhegyesi Állami Ménesbirtok újjászervezésének koordinálásáért felelős kormánybiztos	Farkas Sándor
12.	2016. 02. 15.	hivatalban	a digitális oktatás tartalomfejlesztéssel összefüggő feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Czunyiné dr. Bertalan Judit
13.	2016. 04. 15.	hivatalban	a turizmussal kapcsolatos állami feladatok koordinálásáért felelős kormánybiztos	Bienerth Gusztáv
14.	2016. 04. 30.	hivatalban	a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Héjj Dávid
15.	2016. 06. 11.	hivatalban	a kerékpározás és az aktív kikapcsolódás fejlesztésével és népszerűsítésével összefüggő feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos	Révész Máriusz
16.	2016. 07. 01.	hivatalban	a Magyar Államkincstár átalakításáért felelős kormánybiztos	Mészáros József
17.	2016. 07. 06.	hivatalban	a postaügyért és a nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért felelős kormánybiztos	Bártfai-Mager Andrea
18.	2016. 07. 07.	hivatalban	a közlekedési infrastrukturális fejlesztésekért felelős kormánybiztos	Homolya Róbert
19.	2016. 12. 01.	hivatalban	a vezető nélküli, valamint az elektromos hajtású járművek fejlesztésében és gyártásában való magyar részvétel koordinálásáért, továbbá az ELI Science Park projekt oktatási, kutatási és gazdaságfejlesztési koncepciójának kialakításáért felelős kormánybiztos	Palkovics László

A kormányfő munkáját segítik a feladatkörébe tartozó feladat ellátására, miniszterelnöki utasításban általa kinevezhető miniszterelnöki biztosok is. Munkájukat a miniszterelnök irányítja, megbízatásuk meghatározott időre, de legfeljebb a miniszterelnök megbízatása megszűnéséig tart. Tevékenységüket vagy a Miniszterelnökségen, vagy a Miniszterelnöki Kabinetirodában működő titkárság segíti. Miképpen a 14. számú táblázatból is kiderül, a második Orbán-kormány idején négy ilyen kinevezésre került sor. Ebben a ciklusban mind a miniszterelnök, mind a kormány szóvivője (utóbbi 2011. szeptember 12-től) e jogviszony keretében látta el tevékenységét. A másik két tevékenységi kör (kormányzati konzultáció, kormányzati döntések végrehajtásának ellenőrzése) ugyancsak szorosan

összefüggött a miniszterelnök összkormányzati koordinációban betöltött kiemelkedő szerepével. A harmadik Orbán-kormány eddigi öt miniszterelnöki biztos közül azonban már csak az első, Héjj Dávid portfóliója kötődik szorosan a miniszterelnöki és kormányzati koordinációs feladatkörhöz, a másik négy, ettől lényegesen távolabb eső szakpolitikai feladatot ölel fel. Héjj 2014. április kormánybiztosi kinevezése bizonyítja, hogy nem zárja ki egymást a két biztosi szerepkör, azok adott esetben együttesen is elláthatók.⁹³

14. táblázat: Miniszterelnöki biztosok a második és harmadik Orbán-kormány idején (2016. 12. 31-ei állapot)⁹⁴

	Jogviszony keletkezése	Jogviszony megszűnése	Felelősségi terület	Miniszterelnöki biztos
1.	2010. 06. 04.	2012. 06. 01.	a miniszterelnöki szóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos	Szijjártó Péter
2.	2011. 09. 12.	2014. 05. 06.	a kormányzóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos	Giró-Szász András
3.	2011. 09. 13.	2012. 07. 16.	a kormányzati konzultációkkal összefüggő teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos	Nyitrai Zsolt
4.	2011. 11. 01.	2014. 05. 06.	a kormányzati döntések végrehajtásának ellenőrzéséért felelős miniszterelnöki biztos	Halasi Tibor
5.	2014. 09. 01.	hivatalban	a miniszterelnök feladatkörébe tartozó ügyekben szükséges társadalmi és kormányzati egyeztetések koordinálása	Héjj Dávid
6.	2014. 12. 03.	hivatalban	a kormány és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött Keretmegállapodással kapcsolatos feladatok ellátása	Farkas Flórián
7.	2014. 12. 19.	hivatalban	az Internetről szóló nemzeti konzultáció előkészítése és lebonyolítása	Deutsch Tamás
8.	2015. 06. 18.	hivatalban	az „M4 autópálya Abony–Fegyvernek új Tisza-híddal (kivitelezés)” című projekttel kapcsolatos beruházás lezárásához kapcsolódó kormányzati szándék megvalósítása	Homolya Róbert
9.	2016. 01. 01.	hivatalban	az Etyek, valamint a Szent László- és Váli-völgy területfejlesztése	Tessely Zoltán

⁹³ Kormánybiztosi és miniszterelnöki megbízotti feladatok együttes ellátására az előző és a mostani ciklusban is volt, illetve van példa, Szócs Géza mindkét ciklusban a miniszterelnöki megbízottként ellátott kulturális főtanácsadói tevékenysége mellett a 2015. évi Milánói Világkiállítással kapcsolatos kormánybiztosi feladatot is kapott.

⁹⁴ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/miniszterelnoki-biztosok> (2016.12.31.). Továbbá l. *Franzel: A Miniszterelnökség szervezete...* 61. o.

A 2010-es kormány szervezeti törvény szerint a törvényben nem szereplő – vagyis kormánybiztosi és miniszterelnöki biztosi kinevezéstől eltérő – megbízási kormányzati feladatok teljesítésére nem adható. Ugyanakkor e tilalom nem akadályozza annak, hogy a miniszterelnök diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat miniszterelnöki megbízottként történő ellátására megbízást adjon.⁹⁵ A kormány szervezeti törvény 2015. november 14-étől hatályos módosítása⁹⁶ szerint a miniszterelnök feljogosíthatja a miniszterelnöki megbízottat a miniszterelnöki főtanácsadói megnevezés használatára. A második Orbán-kormány végén legalább tizenegy ilyen megbízással találkozhattunk⁹⁷, akik többsége a harmadik Orbán-kormány idején is újra megbízást kapott.

Miképpen a 15. számú táblázat is mutatja, a tanulmány lezárásáig összesen tizenhét kinevezésre került sor a harmadik Orbán-kormány idején, ebből tizenöt jelenleg is hivatalban van. A miniszterelnök 2014. május 10-ei megválasztását követően még aznap megkezdődött hat miniszterelnöki megbízott jogviszonya, akik közül mindenki ekként tevékenykedett a megelőző kormányzati

ciklusban is. E megbízottak közül csak Granasztói György nincs már hivatalban, 2016. augusztus 9-én bekövetkezett halála miatt. 2014-ben még öt megbízássra került sor, akik közül azóta csak Szemerényi Réka biztonságpolitikai főtanácsadó távozott, aki Magyarország washingtoni nagykövete lett. 2015-ben négy megbízási történt, amelyek közül a leginkább szembetűnő a korábbi szocialista házelnök, Szili Katalin felkérése, aki a határon túli autonómiaügyekkel foglalkozik. Végül, 2016-ban Németh Lászlóné, a Miniszterelnökség korábbi nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkára, illetve Nyitra Zsolt, a második Orbán-kormány korábbi miniszterelnöki biztosa kapott megbízást. Nem Németh Lászlóné az egyetlen, aki a Miniszterelnökségen betöltött államtitkári pozíciójából távozva miniszterelnöki megbízottá vált. A megelőző évben, 2015 novemberében ugyanis korábbi kormányzati kommunikációért felelős államtitkári megbízásának megszűnését követően Giró-Szász András is miniszterelnöki megbízottként folytatta munkáját.

15. táblázat: Miniszterelnöki megbízottak a harmadik Orbán-kormány idején (2016. 12. 31-ei állapot)⁹⁸

⁹⁵ L. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 33. § (2)-(3) bekezdéseit.

⁹⁶ L. erről az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi CLXV. törvény 6. § d) pontját.

⁹⁷ L. *Franczel. A Miniszterelnökség szervezete...* 63-63. o.

2016/2.

⁹⁸ L. a Kormányzati portált:

[http://www.kormany.hu/hu/a-](http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/miniszterelnoki-biztosok)

[miniszterelnok/miniszterelnoki-biztosok](http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/miniszterelnoki-biztosok)

(2016.12.31.). Továbbá l. *Franczel: A Miniszterelnökség szervezete...* 61. o. A táblázat dőlttel jelöli azon miniszterelnöki megbízottak nevét, akik ekként már a második Orbán-kormány idején is szolgálatot teljesítettek.

	Jogviszony keletkezése	Jogviszony megszűnése	Felelősségi terület	Miniszterelnöki megbízott
1.	2014. 05. 10.	hivatalban	a tudatos nemzeti közjogi gondolkodás megalapozása és ehhez kapcsolódva a magyar kulturális értékek megőrzése és fejlesztése ügyével összefüggő feladatok	<i>Kerényi Imre</i>
2.	2014. 05. 10.	2016. 08. 09.	a Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiéről szóló törvény végrehajtásával kapcsolatos, továbbá egyéb, a kultúra és a művelődés szakterületeit érintő eseti feladatok ellátása, a Magyar Corvin-lánc Iroda vezetője	<i>Granasztói György</i>
3.	2014. 05. 10.	hivatalban	szaktanácsadás kulturális kérdéskörök vonatkozásában	<i>Szőcs Géza</i>
4.	2014. 05. 10.	hivatalban	szaktanácsadás a kormánypolitika társadalomelméleti hátterével, valamint a hazai és nemzetközi politikai folyamatok történeti és aktuálpolitikai vetületével kapcsolatos kérdéskörökben	<i>Tellér Gyula</i>
5.	2014. 05. 10.	hivatalban	szaktanácsadás a nyugati magyarság, NGO/jótékonyági szervezetek nemzetközi kapcsolatai és működése, az észak-amerikai kapcsolatok és ezekre vonatkozó média/PR kérdések tárgyában	<i>Félegyházy-Megyessy Jenő József</i>
6.	2014. 05. 10.	hivatalban	szaktanácsadás a társadalmi felzárkóztatás, társadalmi konfliktusok kezelését és megoldását szolgáló jelen és jövőbeli stratégiák kidolgozásával kapcsolatos kérdéskörökben	<i>Hegedűs Zsuzsanna Gabriella</i>
7.	2014. 06. 01.	hivatalban	szaktanácsadás a hazai gazdaság mozgásterének bővítése és versenyképességének erősítése témakörében	<i>Nagy István</i>
8.	2014. 06. 01.	hivatalban	szaktanácsadás sportpolitikai kérdések tekintetében, és közreműködés sportági kormányzati koncepciók kidolgozásában, eseti jelleggel azok megvalósításában	<i>Kárpáti György</i>
9.	2014. 07. 01.	2014. 12. 31.	szaktanácsadás biztonságpolitikai kérdések tekintetében, és közreműködés biztonságpolitikával összefüggő kormányzati koncepciók kidolgozásában, esetenként azok megvitatásában	<i>Szemerékyi Réka</i>
10.	2014. 08. 01.	hivatalban	a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem „MOME Laboratory” Kreatív Innovációs és Tudáspark egyetem campus állami beruházás szakmai programjának – az egyes kiemelt jelentőségű budapesti beruházások kormánybiztosával együttműködésben történő – kidolgozására és a program megvalósulásának nyomon követése	Kopek Gábor
11.	2014. 09. 01.	hivatalban	szaktanácsadás az ukrán helyzettel összefüggő magyar külpolitikai stratégiát érintő kérdéskörben	Kovács Miklós
12.	2015. 03. 01.	hivatalban	személyes közreműködés a határon túli autonómiaügyek egyeztetési eljárásaiban	Szili Katalin
13.	2015. 05. 01.	hivatalban	belbiztonsági kérdésekben történő szaktanácsadás	<i>Bakondi György</i>
14.	2015. 07. 01.	hivatalban	a magyar logisztikai ágazat fejlesztésének elősegítése tekintetében nyújtandó személyes szaktanácsadás	Wáberer György
15.	2015. 11. 04.	hivatalban	belpolitikai események értelmezésének és elemzésének körében szaktanácsadás nyújtása	Giró-Szász András
16.	2016. 07. 07.	hivatalban	a miniszterelnök munkájának személyes tanácsadással történő támogatása pénzügyi, pénz- és tőkepiaci, illetve a pénzügyi közvetítőrendszerrel érintő kérdésekben	Németh Lászlóné
17.	2016. 11. 15.	hivatalban	stratégiai társadalmi kapcsolatok összehangolása érdekében nyújtandó személyes szaktanácsadás	Nyitrai Zsolt

Végül, a miniszterek munkáját segítő, a kormány szervezeti törvény alapján a miniszter feladatkörébe tartozó, kiemelt fontosságú feladat ellátására, a miniszterelnöki háttérapparátus tárcavezetői által is normatív utasítással kinevezhető, általuk irányított miniszteri biztosokkal zárható az áttekintés.⁹⁹ Ilyen megbízás értelemszerűen csak minisztériumban, ekként a miniszterelnök mögötti háttérapparátusban csak 2014 nyarától adható. A lehetőséggel eddig csak a Miniszterelnökség élt, a Miniszterelnöki Kabinetirodán még nem. A 16. számú táblázat mutatja, hogy a harmadik Orbán-kormány eddigi időszaka alatt összesen harmincegy személy kapott miniszteri biztos kinevezést a

Miniszterelnökséget vezető minisztertől, akik közül csak háromnak – Takács Szabolcs Ferenc, Homolya Róbert, L. Simon László – szűnt meg a megbízatása eddig. A tanulmány 2016. december 31-ei lezárásakor huszonhét miniszteri biztos volt hivatalban, a december 30-án közzétett, 31-én hatályba lépett miniszteri utasítás szerint Károlyi József ugyanis 2017. január 1-jétől kapott megbízást a 2021. évi Vadászati világkiállítás megrendezésének előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátására.

16. táblázat: Miniszteri biztosok a harmadik Orbán-kormány idején (2016. 12. 31-ei állapot)¹⁰¹

	Jogviszony keletkezése	Jogviszony megszűnése	Felelősségi terület	Miniszteri biztos
1.	2014. 07. 01.	2016. 12. 31.	a Lakitelek Népfőiskola épületének rekonstrukciójával és fejlesztésével összefüggő ügyek	Kandra Ildikó
2.	2014. 08. 15.	2017. 02. 14.	a határon átnyúló beruházások ellenőrzése	Grezsza István
3.	2014. 08. 21.	2015. 06. 17.	az új közbeszerzési rendszer kialakításának koordinálása ¹⁰⁰	Homolya Róbert
4.	2014. 10. 29.	2016. 06. 07.	a Nemzetközi Holokauszt-emlékezési Szövetség (IHRA) 2015. évi soros elnökségi feladatainak összehangolása	Takács Szabolcs Ferenc
5.	2014. 11. 13.	2017. 05. 12.	a kereskedelempolitika kormányzati összehangolásával kapcsolatos feladatok ellátása	Szatmáry Kristóf
6.	2015. 05. 15.	2017. 05. 14.	a Károlyi-Csekonics Palotaegyüttes átfogó, állagmegóvó felújítása	Katona András
7.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Bács-Kiskun)	Font Sándor
8.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Baranya)	Hargitai János
9.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Békés)	Vantara Gyula
10.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Borsod-Abaúj-Zemplén)	Riz Gábor
11.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Csongrád)	B. Nagy László
12.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Fejér)	Varga Gábor
13.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Győr-Moson-Sopron)	Simon Róbert Balázs
14.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Hajdú-Bihar)	Tiba István

⁹⁹ A vonatkozó szabályokról l. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 38. §-át. 2016/2.

¹⁰⁰ Homolya Róbert 2015. február 21-ei miniszteri biztos kinevezése eredetileg 2015. augusztus 20-ig tartott volna, de a miniszter a megbízatást egy utasításában 2016. június 17-vel visszavonta.

¹⁰¹ L. a Kormányzati portált: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/mini-szteri-biztosok> (2016.12.31.). Továbbá l. *Franczel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik...* 232-233. o.

15.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Heves)	Nyitrai Zsolt
16.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Jász-Nagykun-Szolnok)	Bene Ildikó
17.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Komárom-Esztergom)	Völner Pál
18.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Nógrád)	Balla Mihály
19.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Pest)	Szűcs Lajos
20.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Somogy)	Móring József Attila
21.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Szabolcs-Szatmár-Bereg)	Lipók Sándor
22.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Tolna)	Hirt Ferenc
23.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Vas)	Ágh Péter
24.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Veszprém)	Kovács Zoltán
25.	2015. 06. 01.	2017. 05. 31.	megyei fejlesztési biztos (Zala)	Manninger Jenő
26.	2015. 12. 01.	2017. 05. 31.	„A római birodalom határai – A dunai limes magyarországi szakasza” világörökségi várományos helyszín Világörökség Jegyzékébe történő jelölésével és a Hajógyári-szigeten fekvő helytartói palota bemutatásával összefüggő feladatok koordinációja	Visy Zsolt
27.	2015. 12. 01.	2016. 07. 06.	az egykori Pénzügyminisztérium épületének megújításával és egyes állami intézmények elhelyezésével kapcsolatos feladatok összehangolása ¹⁰²	L. Simon László
28.	2016. 09. 01.	2017. 02. 28.	a Nemzeti Kastélyprogram és a Nemzeti Várprogram végrehajtása	Virág Zsolt
29.	2016. 10. 01.	2017. 03. 31.	a Mura Programért való felelősség: a Mura nemzeti programmal összefüggő feladatokról és azok finanszírozásáról szóló 1362/2016. (VII. 13.) Korm. határozatban foglaltak végrehajtásának koordinációja és felügyelete	Cseresnyés Péter
30.	2016. 11. 15.	2017. 05. 14.	a miniszteri biztos feladata a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény a) 4. § (3) és (3a) bekezdése szerinti honosítási eljárással, b) 5. §-a szerinti visszahonosítási eljárással, valamint c) az állampolgárság-megállapítási eljárással összefüggő feladatok kormányzati koordinálása	Wetzel Tamás
31.	2017. 01. 01.	2017. 06. 30.	a 2021. évi Vadászati vilákiállítás megrendezésének előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátás	Károlyi József

A rekordszámú kinevezés közel kétharmadára egy 2015. június 1-jei blokk-kinevezés keretében került sor, ekkor ugyanis tizenkilenc, ún. megyei fejlesztési miniszteri

biztos¹⁰³ kapott kinevezést. A többi tizenkét miniszteri biztos közül többen is a Miniszterelnökség korábbi, vagy aktuális állami vezetői (államtitkárai, helyettes államtitkárai),

¹⁰² L. Simon László 2016. június 1-jén kezdődő megbízatása eredetileg 2016. november 30-ig tartott volna, de a miniszter a megbízatást egy utasításában 2016. július 6-án visszavonta.

¹⁰³ A Miniszterelnökséget vezető miniszter által irányított megyei fejlesztési biztosok a megyei fejlesztési projektek megvalósításának támogatása céljából a projekt-előkészítési, projektmenedzsment, projektfejlesztési és projektértékelési feladatokat koordinálják. L. a megyei fejlesztési biztosok kinevezéséről szóló első 14/2015. (VI. 8.) MvM utasítást. A megyei fejlesztési biztosok megbízatását 2015. június 6-ától több alkalommal is – újabb fél évekre – meghosszabbította a miniszter.

úgy mint például Wetzler Tamás korábbi, illetve Kandra Ildikó jelenleg is hivatalban lévő helyettes államtitkár, vagy a 2016 nyaráig miniszteri biztosként is tevékenykedő L. Simon László korábbi, illetve Takács Szabolcs Ferenc jelenleg is hivatalban lévő államtitkár. A miniszteri biztosok a kormány-szervezeti törvény szerint meghatározott időre, de legfeljebb hat hónapra kapnak megbízatást, amely ugyanakkor szükség szerint többször meghosszabbítható, s a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a biztosok megbízatását a miniszter fél évente többször, lényegében folyamatosan meghosszabbítja.

3. A háttérapparátus funkciói és háttérintézményei

3.1. A miniszterelnöki háttérapparátus funkcióváltozásai

A miniszterelnök mögötti háttérapparátus funkciói, feladat- és hatáskörei – a szervezet fentiekben bemutatott nagyarányú változásával összhangban – az elmúlt hat évben többször is lényegesen átalakult, kibővült. A 2010 nyara óta megfigyelhető funkcióváltozások tekintetében az alábbi öt periódus különíthető el:

17. táblázat: A miniszterelnöki háttérapparátus funkcióváltozásai 2010-2016 között (saját szerkesztés)

	Időszak	A háttérapparátus jellege, funkciója
1.	2010. június – 2012. június	Klasszikus titkársági modell: a szűk értelemben vett háttérapparátus (Miniszterelnökség) fő funkciója a miniszterelnök körüli adminisztratív és programszervező teendők ellátása. A kormányzati koordináció felelőse a KIM.
2.	2012. június – 2014. június	„Félfordulat” a kancellária típusú modell felé: a miniszterelnök szűk értelemben vett háttérapparátusa (Miniszterelnökség) kormányzati, elsősorban politikai koordinációs szerepet és fontos szakpolitikai feladatokat vállal.
3.	2014. június – 2015. október	Kancellária típusú modell: monisztikus és centralizált miniszterelnöki háttérapparátus, amely önálló és speciális minisztériummá válna a politikai és szakmai-közigazgatási koordináció letéteményese.
4.	2015. október – 2016. augusztus	A miniszterelnöki háttérapparátus dualizálódása: a politikai-kommunikációs és kormányzati-közigazgatási koordinációs mechanizmusok szétválása és két önálló minisztériumból történő menedzselése.
5.	2015. augusztus – jelenleg	A „kabinetkormányzás” kibontakozása: a miniszterelnök mögötti háttérapparátus kormányzati döntéshozatali központtá válása, a Miniszterelnökséget vezető miniszter „miniszterelnöki” funkciója.

A 2010 nyarától 2012 nyaráig tartó (1) első időszakban a Miniszterelnökség a klasszikus titkársági típusú modellhez közel állva még inkább a miniszterelnök körüli adminisztratív és programszervező teendők ellátására fókuszált, a kormányzati koordináció egyértelmű letéteményese a duális háttérapparátus másik eleme, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. A néhány állami vezetővel, kezdetben száznál is kevesebb, de e periódus végéhez közelítve is csak 130-140 fő körüli létszámmal bíró Miniszterelnökség ekkor nem vállalt politikai koordinációs szerepet sem, bár 2011 őszétől, Giró-Szász András miniszterelnöki biztos kormányzóvivő és stábjára érkezésével e politikai funkció kibontakozásnak indult.

A 2012 nyarától 2014 nyaráig tartó (2) második periódusban Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár megjelenésével ugyan megmaradt a miniszterelnöki háttérapparátus duális jellege (KIM és Miniszterelnökség), utóbbi szervezet azonban elhagyta

„titkársági” jellegű szerepkörét, s fordulatot vett a kancellária típusú apparátus irányába. Vagyis ebben a periódusban – a csak államtitkári szintű vezetés ellenére – a miniszterelnök munkaszervezete egyre erőteljesebb politikai és összkormányzati koordinációs szerepet vállalt, főként a 2012 nyarától rendszeresen összehívott, a szervezetet vezető államtitkár által vezetett, a kormányülésekre kerülő előterjesztéseket politikailag megszűrő/értékelő Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT) működtetésével. E változások mind a szervezet méretének korábban részletesen bemutatott megnövekedésében, mind a szakmai portfólió ekkoriban megfigyelhető kibővülésében egyértelműen testet öltöttek. Ebben a periódusban a Miniszterelnökség az alapvető feladatának tekintett kormányzati koordináción túl az alábbi hat főbb tevékenységi kört – a hozzájuk tartozó egyes háttérintézményekkel – ölelte fel:

18. táblázat: A Miniszterelnökség hat főbb tevékenységi köre 2012-2014 között (saját szerkesztés)¹⁰⁴

	Tevékenységi kör	Háttérintézmények
1.	kormányzati kommunikáció	Kormányzati Információs Központ (KIK)
2.	kormányzati ellenőrzés	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)
3.	polgári hírszerzés irányítása	Információs Hivatal (IH)
4.	fejlesztéspolitika	Széchenyi Programiroda (SZPI) Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság (NFK) Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság (FKB)
5.	külföldi és külgazdasági ügyek	Nemzeti Külgazdasági Hivatal (HITA)
6.	nemzeti, történelmi és kulturális örökség védelme és ápolása	Nemzetstratégiai Kutatóintézet (NSKI) Magyar Nemzeti Digitális Archívum és Filmintézet (MaNDA) Nemzeti Örökség Intézete (NÖRI) Magyar Nyelvstratégiai Intézet (MNYI) Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum (RETÖRKI) Molnár Tamás Kutatóközpont (MTKK) VERITAS Történetkutató Intézet (VERITAS)

¹⁰⁴ L. erről: *Franczel: A Miniszterelnökség szervezete...* 65-70. o. Továbbá *Franczel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik...* 234. o.

E tevékenységi körök többsége – az utóbbi kettő ebbéli relevanciája vitatható – összkormányzati szempontból is kiemelt jelentőséggel bírt, ekként indokolható volt a miniszterelnök munkaszervezetéhez történő telepítésük. A KIM és a Miniszterelnökség ebben az időszakban megfigyelhető, egyre feszültebb együttműködésére és a kibontakozó párhuzamosságokra hívja fel a figyelmet Sárközy Tamás is, aki szerint például a Miniszterelnökségen kinevezett, jogi ügyekért felelős államtitkár (Győri Tibor) a KIM jogalkotási tevékenységének ellensúlyozását is szolgálta.¹⁰⁵

A 2014 nyarától 2015 őszéig tartó (3) harmadik periódus a kancellária típusú miniszterelnöki háttérapparátus igazi kibontakozásának időszaka volt, amikor is a monisztikus és centralizált munkaszervezet a rendszerváltás óta először minisztériummá, ráadásul speciális, a többi tárcától törvényi szinten is megkülönböztetett, a kormányzati koordinációért elsődlegesen felelős tárcává vált. Ennek az időszaknak a legfontosabb funkcióváltását az jelentette, hogy a Miniszterelnökség egyszerre lett letéteményese a politikai és szakmai-közigazgatási koordinációnak. Vagyis a politikai egyeztetések mellett a kormányzati döntéshozatal közigazgatási előkészítésének és menedzselésének legfőbb felelőse is lett. Emellett feladat- és hatásköreinek – később ismertetett – nagyarányú felduzzadásával jelentős szakpolitikai funkcióváltáson is keresztülment ekkor a szervezet.

A 2015 ősztől 2016 nyaráig tartó (4) negyedik időszak a miniszterelnöki háttérapparátus ismételt dualizálódásának időszaka. A Miniszterelnöki Kabinetiroda 2015 októberi felállása – legalábbis formális értelemben – a funkciók „megosztását” eredményezte: az új minisztérium az általános politikai koordináció és kommunikáció, a Miniszterelnökség pedig a kormányzati, közigazgatási és társadalompolitikai koordináció letéteményese

lett. A Miniszterelnökség szerepe tehát bizonyos mértékben visszaszorult, ugyanakkor az új „funkciója” nehezen konkretizálható és választható külön az általános politikai koordinációtól, ekként ez az elhatárolás a gyakorlat szintjén nem igazán érvényesül. Különösképpen, hogy – miként a tanulmány elején is említettem – 2015 októberét követően továbbra is a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezeti és menedzseli az egyik legfontosabb politikai egyeztető fórumot, a PÁT-ot, illetve továbbra is Lázár János tartja heti rendszerességgel a kormányzat legfontosabb kommunikációs fórumát, a Kormányinfót. Ettől függetlenül a Miniszterelnöki Kabinetiroda jelentős szerepet tölt be a kormányzati kommunikáció formálásában, de ez nem zárja ki azt, hogy a Miniszterelnökség továbbra is meghatározó szerepet játsszon ebben a tekintetben is.

Végül, a 2016 nyarától jelenleg is tartó (5) ötödik periódus leginkább a „kabinetkormányzás” jelzőjével ragadható meg. A 2016 augusztusában felálló két új kabinet, és az azokban tagi és vezetői minőségében is központi szerepet beöltő Miniszterelnökséget vezető miniszter révén ismét előtérbe került a Miniszterelnökség, illetve annak vezetője. Lázár János a Stratégiai Kabinet vezetőjeként voltaképpen a miniszterelnök mögötti háttérapparátus kormányzati döntéshozatali központjává tette a Miniszterelnökséget, saját szerepe pedig egyfajta operatív, vagy „belpolitikai miniszterelnök”¹⁰⁶ funkciót valósít meg, amely jól megfér Varga Mihály „gazdaságpolitikai miniszterelnök” szerepével. E szerepkör az aktuális miniszterelnök elképzeléseivel is egybevág.

3.2. *A miniszterelnöki háttérapparátus három fő funkciója*

A szervezeti változások, átalakulások eredményeképpen a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szerteágazó feladat- és hatáskö-

¹⁰⁵ Sárközy Tamás: Kétharmados túlzáskormányzás avagy gölerős csatár a mély talajú pályán. Park Könyvkiadó, Budapest 2014. 189-190., 200. o. 2016/2.

¹⁰⁶ Bár a szójáték helyesebben „belpolitikai és európai uniós ügyekért, fejlesztési forrásokért felelős miniszterelnök” lenne...

rei három fő – politikai, közigazgatási és szakpolitikai – funkció köré csoportosíthatók, miképpen ezt a 19. számú táblázat is szemlélteti.¹⁰⁷ Ezek közül a Miniszterelnökség mindháromban közreműködik, a Miniszterelnöki Kabinetiroda pedig csak az első

(politikai) funkció megvalósításában vesz részt.

19. táblázat: A Miniszterelnökség politikai, közigazgatási és szakpolitikai funkcióinak főbb elemei (saját szerkesztés)

Politikai funkció	Közigazgatási funkció	Szakpolitikai funkció
<ul style="list-style-type: none"> • kormányzati döntéselőkészítés és döntéshozatal (kabinetrendszer működtetése) • politikai koordináció, a kormányzati tevékenység összehangolása (PÁT működtetése) • referatúra rendszer működtetése (a kormányzati előterjesztések politikai és szakmai véleményezése, a miniszterelnök kormányülésre történő felkészítése, kiemelt ügyek referatúrája) • stratégiai tervezés, irányítás (átfogó háttérelmények, mélyebb kutatások készítése, közreműködés a kormányzati célok meghatározásában) • kormányzati kommunikáció kialakítása (külső: főként a Kormányinfó tartása, kormányzati portál működtetése; belső: a miniszterelnök kommunikációs felkészítése, kommunikációs eligazító értekezletek szervezése) • 	<ul style="list-style-type: none"> • a kormányzati döntéshozatal közigazgatási előkészítése, koordinációja (KÁT, FKB működtetése) • a közigazgatás működtetése (államreform végrehajtása, bürokráciacsökkentés, közigazgatási minőségpolitika és személyzetpolitika, közigazgatás-fejlesztés, közigazgatás-szervezés) • területi közigazgatás (a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének irányítása) • helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete 	<ul style="list-style-type: none"> • fejlesztéspolitika, európai uniós források felhasználása, koordinálása • közbeszerzés, • településfejlesztés, településrendezés • polgári hírszerzési tevékenység irányítása • kormányzati ellenőrzés • társadalompolitika, a kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolása, a tudománypolitika koordinációja • agrár- és vidékfejlesztés • építésügy, kulturális örökségvédelem • európai uniós ügyek koordinációja • kormány-, miniszterelnöki és miniszteri biztosok, miniszterelnöki megbízottak tevékenysége

¹⁰⁷ E három funkció korábbi kifejtéséről l. *Franczel: A Miniszterelnökség átszerezése...* 62-63. o., illetve *Franczel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik...* 235-237. o. 2016/2.

A kabinetrendszer kialakítását követően (1) a politikai funkció legjelentősebb eleme a kormányzati döntéselőkészítés, még inkább a döntéshozatal. A Miniszterelnökséget vezető miniszter a Stratégiai Kabinet működtetésével ugyanis lényegében a Kormányt „helyettesítheti” jogalkotása során. Noha a kabinetrendszer bevezetésével a PÁT szerepe is módosult, mégis továbbra is jelentősége van a politikai vezető államtitkárok egyeztető fórumának is, amelyet továbbra is Lázár János miniszter vezet. A 2014-es minisztériumi kialakításkor a miniszter – országgyűlési bizottsági meghallgatásain¹⁰⁸ – külön hangsúlyozta, hogy bár a Miniszterelnökség referatúra funkciót is el fog látni, mégis ez inkább egyes kiemelt ügyek referatúrája lesz, s nem fogja leképezni, „tükrözni” a teljes kormányzati struktúrát. Ez valóban így alakult, s noha a harmadik Orbán-kormány megalakulásakor létrejött a Miniszterelnökségen Referatúra Főosztály, e szervezeti egység inkább csak a kormányzati előterjesztésekről „referál” a miniszter(elnök)nek, azokat összefoglalja, illetve politikai és szakmai szempontból véleményezi.

A politikai funkció lényeges elemét képezi a stratégiai tervezés, irányítás is, amely elsősorban a kormányzati irányok meghatározásában segíti a miniszterelnök és a miniszter tevékenységét. A cél egy olyan stratégiai központ létrehozása volt, ahol elmélyülten, széleskörű nemzetközi kitekintéssel, de mégis gyorsan és hatékonyan utána lehet járni az aktuális kormányzati kérdések, dilemmák mögött meghúzódó stratégiai, szakmai és politikai tényezőknek, vitáknak, érveknek. A Miniszterelnökség minisztériummá válását követően fokozódtak a politikai vezetők ezirányú igényei, a Miniszterelnökség stratégiai ügyekkel foglalkozó szervezeti egységei rendszeresen készítének ilyen jellegű átfogó és holisztikus szemléletű elemzéseket.

A politikai funkció elemei között végül a kormányzati kommunikációra kell utalnunk. 2014 nyarától 2015 októberéig ezért a Mi-

niszterelnökség felelt, ezt követően a kommunikáció összefogása elsősorban a Miniszterelnöki Kabinetiroda feladata lett. Rogán Antal miniszterelnöki kabinetfőnök és tárcája kiemelt hangsúlyt helyez a belső kommunikáció összehangolására, amelynek érdekében különböző – például a miniszterhelyettes parlamenti államtitkárok számára – eligazító értekezleteket szervez. A minisztérium természetesen a külső kommunikációért is felelős, ugyanakkor e tekintetben mégis a heti rendszerességgel, csütörtök kora délutánonként megszervezett, Lázár János által tartott Kormányinfó elnevezésű sajtótájékoztató iránt a legnagyobb a közérdeklődés, amelyen gyakorta „kifulladásig” rendelkezésére áll a miniszter az újságíróknak.

A (2) közigazgatási funkció vonatkozásában az egyik legjelentősebb feladatot a kormányzati döntéshozatal közigazgatási-szakmai előkészítése és menedzselése jelenti. Ezt a feladatot 2014 nyara óta végzi a Miniszterelnökség, legfontosabb fóruma a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT), illetve a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság (FKB). Előbbi a döntéselőkészítés legfontosabb közigazgatási szűrője, utóbbi pedig a Kormány fejlesztéspolitikai javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő és koordináló szerve. A másik, meglehetősen lényeges ide tartozó feladatkör a közigazgatás működtetése, szervezése, jövőjének meghatározása, fejlesztése. Ennek érdekében a Kormány 2014 novemberében létrehozta a meghatározott rendszerességgel összeülő Államreform Bizottságot, amelyet a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora, Patyi András elnököl, s amely a Miniszterelnökséget vezető miniszter által felkért tagokból (köztük több miniszterből, közigazgatási és független intézmények vezetőiből) áll. Feladata: az ún. *Államreform II. – A bürokráciacsökkentés programja* elnevezéssel bíró program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozása, véleményezése. A program végrehajtásáért a Miniszterelnökséget vezető miniszter felel.¹⁰⁹ E funkció elemei között em-

¹⁰⁸ L. erről: *Franzel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik...* 235-236. o. 2016/2.

¹⁰⁹ Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat, illetve: *Létrejött*

líthatjuk végül a fővárosi és megyei kormányhivatalok Miniszterelnökséget vezető miniszter által történő szakmai irányítását, illetve a helyi önkormányzatok kormányhivatalok útján megvalósuló törvényességi felügyeletének ellátását is.

Végül, a harmadik (3) szakpolitikai funkció tekintetében a Miniszterelnökséget vezető miniszter számos szakspecifikus feladat ellátásáért visel felelősséget, úgymint építésügy, kulturális örökségvédelem, településfejlesztés és településrendezés, agrár- és vidékfejlesztés, közbeszerzés, társadalom- és tudománypolitika összehangolása, polgári hírszerzési tevékenység irányítása, európai uniós ügyek koordinálása, stb. Ezek közül a legjelentősebb a fejlesztéspolitika, az európai uniós források felhasználása, koordinálása. A miniszterelnöki háttérapparátus 2016 nyarán történő átszervezése következtében a Miniszterelnökséget vezető miniszter portfóliójából kikerült néhány fontos feladat, úgymint a kutatás-fejlesztés és technológiai innováció, pénzügyi szolgáltatások, postaügyek, ekként a Magyar Fejlesztési Bank, a Takarékok, a Magyar Posta, illetve a lakossági gáz-, távhő- és áramszolgáltatást nyújtani kívánó Első Nemzeti Közműszolgáltató ügyei is elkerültek a Miniszterelnökségről, amit a sajtó a miniszter miniszterelnök általi „gyengítéseként” értelmzett.¹¹⁰ Az alig egy hónappal később, a kabinetrendszerből fakadóan, Lázár János már-már miniszterelnöki szintű jogkörökkel történő felruházása viszont

alaposan rácafolt a feltételezett bizalomvesztésre. A szakpolitikai funkció elemei körében végül meg kell említeni a kormány(fő) munkáját segítő különböző biztosok, megbízottak tevékenységét is, amelyek szervezetileg – többnyire – a Miniszterelnökség portfóliójához tartoznak.

3.3. A miniszterelnöki háttérapparátus háttérintézményei

A háttérapparátus háttérintézményei is jelentősen változtak az elmúlt időszakban. Mind az ide tartozó szervezetek, mind a velük szembeni jogviszony (szakmai irányítás, vagy felügyelet), mind pedig a felelős vezető is többször módosult. A Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kabinetiroda háttérintézményeinek megismeréséhez a kormánytagok feladatait meghatározó kormányrendelet (statútum) mellékletét, illetve a tárcák SZMSZ-ének kapcsolódó függelékét hívhatjuk segítségül. Eszerint a tanulmány 2016. decemberi lezárásakor a Miniszterelnökséghez tizenöt, a Miniszterelnöki Kabinetirodához pedig egy, így a miniszterelnöki háttérapparátushoz összesen tehát tizenhat költségvetési szerv, emellett a Miniszterelnökséghez öt (köz)alapítvány, illetve tíz gazdasági társaság, összesen tehát harmincegy háttérintézmény tartozik, miképpen ezt a 20. számú táblázat is tartalmazza.¹¹¹

20. táblázat: A Miniszterelnökség háttérintézményei, szervezetei, társaságai (saját szerkesztés)¹¹²

az Államreform Bizottság. Kormányzati portál, 2014. november 5. L. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/letrejjott-az-allamreform-bizottsag> (2016.12.31.). A bizottság tagjairól 1. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/az-allamreform-bizottsag-tagjainak-nevsora-elarheto-a-kormany-hu-n> (2016.12.31.). Továbbá 1. erről: *Franczel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik...* 236. o.

¹¹⁰ *Jenei* Miklós: Orbán fontos területeket vesz el Lázártól. *Index.hu* 2016. július 6. L.: http://index.hu/gazdasag/2016/07/06/lazar_bartfai/ (2016.12.31.) 2016/2.

¹¹¹ Például a 2015. július 14-ig hatályos SZMSZ tizen-négy költségvetési szervet, öt (köz)alapítványt, illetve tizenkét gazdasági társaságot említett, július 15-től hatályos szabályzat már tizenöt költségvetési szervet, öt (köz)alapítványt és tizenhét gazdasági társaságot sorolt fel. Az utasítás későbbi módosításai több ponton érintették a háttérintézményeket is.

¹¹² L. erről a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet, 1. melléklet A) és AA) pontjait, továbbá a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás, 4. függelékét, illetve a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (X. 27.) MK utasítás, 4. függelékét.

	Típus	Intézmény (szervezet, társaság)	Felelős vezető	Jogviszony
1.	Költségvetési szerv	Nemzetstratégiai Kutatóintézet (NSKI)	A Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára közvetlen irányítása alatt álló, kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár	szakmai felügyelet
2.		Magyar Nyelvstratégiai Intézet (MNYI)		
3.		Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum (RETÖRKI)		
4.		VERITAS Történetkutató Intézet (VERITAS)		
5.		Nemzeti Örökség Intézete (NÖRI) ¹¹³	Miniszterelnökséget vezető miniszter	
6.		Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete		
7.		Központi Statisztikai Hivatal (KSH) ¹¹⁴	A Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára	fenntartói jog
8.		Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFI) ¹¹⁵		
9.		Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE)		
10.		Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)	A Miniszterelnökség kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkára	szakmai irányítás ¹¹⁶
11.		Eszterháza Kulturális, Kutató- és Fesztiválközpont		
12.		Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központ ¹¹⁷		
13.		Információs Hivatal (IH)		
14.		Nemzeti Kommunikációs Hivatal (NKH) ¹¹⁸	A Miniszterelnöki Kabinetiroda kormányzati kommunikációért felelős államtitkára	
15.		Fővárosi és megyei kormányhivatalok	A Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára	
16.		Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal	A Miniszterelnökség területi közigazgatás irányításáért felelős helyettes államtitkár	

¹¹³ A NÖRI esetében a felelős vezető 2015. november 25-ig ugyancsak a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt álló, kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár volt, ezt követően a miniszter látja el a szakmai felügyeletet. L. erről a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás módosításáról szóló 26/2015. (XI. 24.) MvM utasítás 4. függelékét módosító rendelkezéseit.

¹¹⁴ A 2015. július 14-ig hatályos SZMSZ szerint a közigazgatási államtitkár a KSH, illetve az NKFI vonatkozásában szakmai felügyeletet gyakorolt, ezt követően szakmai irányítást rögzít a szabályzat egészen 2015. november 25-ig. Ekkortól ugyanis ismét szakmai felügyeletet gyakorol e két szerv felett a közigazgatási államtitkár.

¹¹⁵ A Nemzeti Innovációs Hivatal (NIH) feladatait 2015. január 1-től a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFI) vette át.

¹¹⁶ A 2015. július 14-ig hatályos SZMSZ az NSKI, az MNYI, a RETÖRKI, a VERITAS és a NÖRI kapcsán is szakmai irányítást rögzített.

¹¹⁷ A Miniszterelnökséget vezető miniszter a Nemzeti Kastélyprogram és a Nemzeti Várprogram megvalósítására és a világörökségi törvényből adódó feladatok ellátására rendelkezésre álló források felhasználása, illetve az ezekkel kapcsolatos fejlesztési felhívások kapcsán illetékes a Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központ szakmai irányításában.

¹¹⁸ A központi hivatalként működő NKH-t a 2014. október 10-én hatályba lépett 247/2014. (X. 1.) Korm. rendelet hozta létre. Tevékenységét 2014. október 29-től kezdte meg, 2015. október 27-ig a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős (vagyis a Miniszterelnökséget vezető), azt követően az általános politikai koordinációért felelős (vagyis a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető) miniszter irányítja. A hivatal a kormányzati kommunikációs beszerzéseket egy központi közbeszerzési rendszerben valósítja meg.

17.	(Köz)alapítvány	The Hungary Initiatives Inc.	közigazgatási államtitkár ¹¹⁹	alapítói jogok
18.		Holocaust Dokumentációs Központ és Emlékgyűjtemény Közalapítvány	közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt álló, kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkár	
19.		Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány		
20.		Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány		
21.		Szabadságharcosokért Közalapítvány		
22.	Gazdasági társaság	EMI Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kft.	stratégiai ügyekért felelős államtitkár	tulajdonosi jogok ¹²⁰
23.		Lechner Lajos Tudásközpont Területi, Építésügyi, Örökségvédelmi és Informatikai Nonprofit Kft.		
24.		MVM Paks II. Atomerőmű fejlesztő Zrt.	Miniszterelnökséget vezető miniszter	
25.	Gazdasági társaság	Mezőhegyesi Ménesbirtok Zrt.	társasági portfolió kezeléséért felelős helyettes államtitkár (tulajdonosi jogok), illetve a Mezőhegyesi Állami Ménesbirtok újjászervezésének koordinálásáért felelős kormánybiztos (szakmai felügyelet a miniszter helyett és nevében eljárva)	tulajdonosi jogok és szakmai felügyelet
26.		Gödöllői Királyi Kastély Közhasznú Nonprofit Kft.	társasági portfolió kezeléséért felelős helyettes államtitkár (tulajdonosi jogok), illetve kulturális örökségvédelemért és kiemelt kulturális beruházásokért felelős államtitkár (szakmai felügyelet)	
27.		Helikon Kastélymúzeum Közhasznú Nonprofit Kft.		
28.		Várgondnokság Nonprofit Kft.	társasági portfolió kezeléséért felelős helyettes államtitkár (tulajdonosi jogok), illetve közigazgatási államtitkár (szakmai felügyelet)	
29.		Széchenyi Programiroda Tanácsadó és Szolgáltató Nonprofit Kft.		
30.		Új Világ Nonprofit Szolgáltató Kft.		
31.	Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.	nemzetpolitikáért felelős államtitkár		

¹¹⁹ A 2015. július 14-ig hatályos SZMSZ a The Hungary Initiatives Inc. esetében is a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt álló, kiemelt ügyekért felelős helyettes államtitkárt jelölte meg felelős vezetőnek, ezt követően viszont közvetlenül a közigazgatási államtitkárt határozza meg felelősként a szabályzat.

¹²⁰ A 2014. július 14-ig hatályos SZMSZ a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelőségi körében említette a Welt2000 Kft. feletti tulajdonosi jogok gyakorlását is.

A legjelentősebb változás a gazdasági társaságok tekintetében történt, ugyanis – miképpen fentebb említettem – a 2016 nyarán megfigyelhető változások eredményeképpen olyan társaságok kerültek ki a háttérapparátus szakmai felügyelete és/vagy tulajdonosi joggyakorlása alól (és kerültek át a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz), mint a Magyar Fejlesztési Bank Zrt., a Magyar Posta Zrt., az Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt. (ENKSZ), a Központi Adatgyűjtő és Feldolgozó Zrt. (KAF).

4. Rövid összegzés

A fentiekben a miniszterelnöki háttérapparátus 2010-2016 közötti időszakát három aspektusból vizsgáltam meg. Egyfelől áttekin tettem a szervezetét és működését érintő legfontosabb változásokat, másfelől részletesen elemeztem az állami vezetői személyi állományát, végül kiemeltem tevékenységének legfontosabb funkcióit, illetve azok átalakulását.

A szervezet és működés tekintetében legfontosabb következtetésem, hogy a miniszterelnök mögötti háttérapparátus folyamatosan változik, mozgásban van, s nemcsak a részletkérdések, hanem szervezetének és működésének jellege, alapvető összetétele, felépítése is permanensen átalakul. Egyelőre tehát nincs olyan „nyugvópont”, amikor relatíve tartós és állandó elrendezés jönne létre.

A struktúra folyamatos és jelentős átalakulása természetesen a miniszterelnöki háttérapparátus állami vezetői, parlamenti, közigazgatási, szakpolitikai és helyettes államtitkárai fluktuációja tekintetében is megnyilvánul. Ebben a vonatkozásban egyfelől az állami vezetői (és a tanulmányban nem elemzett

teljes minisztériumi) állomány jelentős és folyamatos létszámnövekedése figyelhető meg, másfelől a struktúra változásaihoz természetesen folyamatosan hozzá kell igazítani a vezetői állományt is, ekként az elmúlt hat évben gyakoriak voltak a különféle vezetői átrendeződések is.

A miniszterelnöki háttérapparátus tevékenysége tekintetében az említett három fő – politikai, közigazgatási és szakpolitikai – funkció domborodott ki, amelyek egyre erőteljesebb szerepet adnak a miniszterelnököt segítő szervezetnek. A 2016 nyarától megfigyelhető változások a Miniszterelnökséget vezető miniszter számára egyfajta operatív miniszterelnöki funkciót biztosítottak a kormányzati döntéshozatalban, teret biztosítva ezzel a miniszterelnök számára az ország geopolitikai és nemzetközi „horizontból” történő kormányzására.

Folyamatosan felmerülő kérdés, hogy vajon lehet-e hatékonyan működtetni egy ekkora méretű és feladatkörű szervezetet, főként, hogy annak struktúrája, funkciói és vezetői állománya is dinamikus mozgásban van? A 2014 nyarától eddigi eltelt két és fél év nyilvánvalóan még nem ad kellő alapot az értékelésre, az viszont látható, hogy nem véletlenül változik állandóan a miniszterelnök mögötti háttérapparátus. Egyrészt maga a szervezet is folyamatosan keresi az ideális működés feltételeit, másfelől a minisztériumokkal és a kormányzati hatékonysággal elégedetlen miniszterelnök is egyre több kérdést von magához¹²¹, illetve a mögötte dolgozó apparátushoz. Ugyanakkor – miképpen erre az elmúlt hat évből több példát is bemutattam – a miniszterelnök nemcsak centralizációt hajtott végre, hanem időnként saját háttérapparátusában is átrendezte a hatalommegosztás rendszerét.

¹²¹ Sárközy Tamás szerint a miniszterelnök – a Belügyminisztérium mellett – leginkább a Miniszterelnökségben bízik meg, s ha a kormányzati munkában valami nem, vagy csekély hatékonysággal megy, azt ide telepíti. L. Sárközy: i. m. 189., illetve Franczel: A miniszterelnök munkaszervezete a harmadik... 235. o.