

# A IV. ORBÁN-KORMÁNY STRUKTÚRÁJA A VÉGREHAJTÓ HATALOM PREZIDENCIALIZÁCIÓJA ÉS A KORMÁNYZATI STABILITÁS TÜKRÉBEN

TÓTH LÁSZLÓ<sup>1</sup>



## Abstract

2018 áprilisában immáron egymás után harmadjára szerzett kétharmados felhatalmazást a Fidesz-KDNP pártszövetség, aminek következtében Orbán Viktor negyedik kormányát alakíthatta meg. Orbán 2010 óta tartó kormányzásában egyértelműen megfigyelhető volt a prezidencializáció tendenciája, azaz a kvázi elnöki hatalomgyakorlás irányába való elmozdulás.

A tanulmány a 2018 májusában alakult IV. Orbán-kormány struktúráját elemzi, annak tekintetében miként folytatódott a prezidencializálódási tendencia. A dolgozat megvizsgálja a kormányzati központ átalakulását az előző kormányok viszonyaihoz képest, áttekinti milyen változások történtek a miniszteri és államtitkári struktúrákban. Mivel Orbán Viktor kormányaiban fontos szerep jut a pozíciót betöltő személyeknek, ezért a kormányzat személyzeti állományának összetételét és annak változásait is görcső alá veszi.

## The Structure of the Fourth Orbán Cabinet Regarding the Presidentialization of Executive Power and Government Stability

In April 2018 the Fidesz-KDNP alliance won the Hungarian legislative election with a two-thirds supermajority for the third time in a row. Through this result Viktor Orbán could form his fourth cabinet. In Orbán's cabinets since 2010 there is an observable tendency of presidentialization, the prime minister has quasi-presidential power.

This paper analyses the structure of the Fourth Orbán Cabinet formed in May 2018 in point of the tendency of presidentialization. It examines the changes in the centrum of the government, and surveys the changes in the ministerial and secretarial portfolios. Since in Orbán's cabinets has a major role of the personalities, this paper also analyses the changes in the human composition of this cabinet.

A 2018. évi általános magyar országgyűlési választás emellett, hogy a korábban is kormányzó erők (magyarán) győzelmet hozta, és ezzel értelemszerűen a kontinuitást demonstrálta, cezúrát is jelentett a kormányzati munkában. Nemcsak a magyarországi szabályozásból következő alaphelyzet – mely szerint a ciklusok határán formailag mindenképpen új kormány alakul – vagy a kormánypolitikusok nyilatkozatai miatt,<sup>2</sup> hanem azért is, mert az új kormányzati szerkezet is a kormányzás céljainak, módszereinek részleges megváltozását, átalakulását mutatja. Alábbi elemzés bemutatja a kormányzati szerkezet – korábbi ciklus(ok)hoz képest

történt – változásai kapcsán, milyen kormányzati filozófia körvonalazódik a IV. Orbán-kormányban.

Magyarországon már a rendszerváltozás óta megfigyelhető a kormányfői pozíció kiemelt volta, ennek következtében a kormányzás prezidencializálódott, elnöki működése. Ennek a jogi alapok mellett a politikai gyakorlat is – függően az aktuális kormánypárt és kormányfő hozzáállásától – egyértelmű megalapozója volt. Ebbe a trendbe illeszkedik bele a IV. Orbán-kormány is, amely, ha lehet mondani, még a korábbiakhoz képest is egyszemélyi, kvázi-elnöki kormányzást valósít meg. A tanulmány sorra veszi a prezidencializáció szempontjait, azok közül itt kiemelten az intézményrendszerrel, valamint a személyi összetétellel foglalkozik. A politikai feltételek bemutatását követően a kormányzati koordinációért felelős szervezetek változása, majd a miniszteri, illetve az államtitkári struktúra változásainak ismertetése kerül sorra. Ezt követően szükséges mindenképpen kitérni a személyi kérdésekre, mivel a struktúrák mellett a pozícióval bíró sze-

<sup>1</sup> PhD hallgató, Eötvös Loránd tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola. Kutatási területe emellett a kormányzati szerkezetek összehasonlító elemzése, a pártrendszerek és változásaik Európa parlamentáris demokráciáiban, valamint a politikai személyiségek szerepe, a politika perszonalizációja.

<sup>2</sup> Lásd Rogán Antal régi-új kabinetminiszter választások utáni interjúját az Origo hírportálon. (Origo.hu, 2018. április 13.)

replók háttéré és befolyása tekinthető meghatározónak a kormányzati rendszer működése tekintetében.

Természetesen egy-egy ciklus kezdetén nem lehet a jövőre vonatkozó következtetéseket levonni, azonban a korábbi ciklusok – és az általános magyar politikai helyzet – tanulságaiból levonható egy-két meglátás arra vonatkozóan is, hogy a kormányzati szerkezet miként segíti, vagy gyengíti a Magyarországon mindig is kiemelt figyelmet kapó, nemzetközi összehasonlításban pedig felértékelődő kormányzati stabilitást.

### 1. A prezidencializáció jelensége

A prezidencializáció fogalmát a politikatudomány jórészt a *Thomas Poguntke* és *Paul Webb* által megalkotott keretrendszer kapcsán ismeri. A prezidencializálódás jelenségére a következő definíciót alkották: „a parlamenti rendszerek működési logikájukban az elnöki rendszerekre kezdenek hasonlítani, az alkotmányos berendezkedés, a kormányforma megváltozása nélkül”.<sup>3</sup>

A fogalom a végrehajtó hatalom első emberének kiemelését jelenti, ő kerül a kvázi-elnöki pozícióba. *Poguntke* és *Webb* a prezidencializálódás három dimenzióját különíti el: Az intézményes szférát, a párton/pártokon belüli szférát, valamint a választási arénát. Jelen tanulmány főként az első kategóriára koncentrálna, a következő bevezető részben kitérve a 2018-as választás kapcsán kialakult szituációra, amely az utóbbi két változókört befolyásolja. A régi-új kormányfő kormányzati gyakorlatának bemutatása kapcsán már születettek releváns elemzések<sup>4</sup>, ehelyütt így csak az új fejleményekre – főként az intézményes viszonyokra és a személyi változásokra – szükséges kitérni.

### 2. A magyar szituáció (párt)politikai háttére

A 2018-as, a megelőző négy éves ciklus letelte miatt április 8-ára kiírt általános országgyűlési választásnak az volt a tétje, hogy immáron háromszor is egymás után felhatalmazást adnak-e a kormányzásra a választópolgárok egyazon pártjának és vezetőjének. A választás eredménye alapvetően határozta meg a kormánypárt és a kormányfő mozgásterét, a győzelem mértéke pedig a felálló új kormány mögött álló legitimitást befolyásolta.

A választás eredményét értékelve megállapítható, hogy a Fidesz-KDNP (formailag pártszövetség) jelentős, nagyarányú győzelmet aratott, komoly felhatalmazást kapva a választóktól. Ez nem csak a minősített, kétharmados többség megszerzése következtében alakult így (hiszen négy évvel korábban is ugyanezt a parlamenti mandátumarányt érték el), hanem a magyar viszonylatban rendkívül magas részvételi arány mellett, többszáz ezer új szavazó sikeres bevonásával széles társadalmi támogatottság meglétét mutatja a régi-új kormánypárt, és a régi-új kormányfő számára.

A választási kampány dinamikáját vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a kormánypárt kampánya (ismételten) a kormányfő személyére volt kihegyezve, ezt az utolsó hetek leegyszerűsített kampányüzenete („a választás Orbán Viktor és Soros György jelöltjei között dől el”)<sup>5</sup> is demonstrálta. A nagy arányú, új szavazók mozgósításával elért győzelem ennek következtében a pártelnök-kormányfő személyes tekintélyét is megerősítette, párton belüli vezető szerepe megkérdőjelezhetetlennek tekinthető. Utóbbi informális szerep természet-szerűleg hatással van a kormányzati struktúra alakulására. A kormánypárti frakciók tehát lényegében minden kérdésben a miniszterelnök döntésének és akaratának végrehajtói. Az az előző két, politológiai szempontból egypártinak tekinthető Orbán-kormány vizsgálata alapján is látható, hogy a kormányzati struktúrát a kormányfő személye köré, egy erős miniszterelnöki hatalmat megteremtve építik ki.

Nem lehet nem kitérni a választások kapcsán a kétharmados törvényhozási többség<sup>6</sup> egyenes következményére, az alkotmány lényegében korlátok nélküli módosításának lehetőségére. Az egész kormányzati munkáról, ha úgy tetszik, a kormányzati filozófiáról is egyfajta képet mutat, hogy kétharmados többsége birtokában a kormányzat, illetve a kormánypárt előszeretettel nyúl a „legerősebb” jogi eszközhöz, nevezetesen a kérdések alaptörvényi szintű rendezéséhez.<sup>7</sup> Jóllehet, az alkotmánymódosítás, valamint a sarkalatos törvények változtatása formailag nem a kormány, illetve a kormányzás része, de az eddigi kétharmados felhatalmazással bíró Fidesz-KDNP kormányok gyakorlata alapján belátható, hogy ezen lehetőség kihasználása is a kormányzás eszköztárába tartozhat.

### 3. A kormányfő szerepe a kormányon belül, a kormányzati koordináció intézményei

Már az úgynevezett „*Antall-Tölgyessy paktum*” óta a magyar intézményrendszerben létezik a lehetőség egy erős kormányfőt feltételező, kancellári típusú kormányzat működtetésére. Ezt az Alaptörvény elfogadása tovább erősítette.<sup>8</sup> Egyértelmű tehát, hogy a jogszabályok szerint mind a kormány parlamenttel szembeni dominanciája, mind pedig a miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedő szerepe a magyar politikai

<sup>5</sup> Lásd a kormányfő mondatait a választás megelőző rádióinterjúból (Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában, 2018. március 2.), valamint a kormánypárti szórólapok tartalmát.

<sup>6</sup> A kétharmados, minősített többség magyar kormányzati rendszerben betöltött kiemelkedő szerepével kapcsolatban lásd: Tóth, 2015.

<sup>7</sup> Ez megmutatkozott a ciklus első, összességében a hetedik Alaptörvény-módosítás esetében, amikor is belevették a legfontosabb jogszabályba a közterületen való életvitelszerű tartózkodás tilalmát (amelyet az ellenzéki sajtó előszeretettel aposztrofál a „hajléktalanság betiltásaként”). Azt, hogy a kormánypárt vezetésén belül is érzékelik, aránytalan eszköz a folyamatos alkotmánymódosítással operáló kormányzás, az mutatja, hogy immáron legfelsőbb szintről is megfogalmazódott az igény az Alaptörvény revíziójára. Ez a kodifikálásokról „gránitszilárdságúnak” szánt, mégis később szinte napi politikai érdekeknek megfelelően módosított Alaptörvény revízió utáni szövegének tartósabbá válásához, egyszersmind a tekintélyének visszaállításához lehet szükséges.

<sup>8</sup> STUMPF, 2015, 11., TÓTH, 2017., 57–58.

<sup>3</sup> POGUNTKE-WEBB, 2005, 5.

<sup>4</sup> Lásd például STUMPF, 2015, STUMPF, 2017., vagy Tóth, 2017.

intézményrendszer alapvető jellemzője. 2010 óta mindebben a rendszerben a kormányfői posztot olyan személy tölti be, akinek párton belüli tekintélye megkérdőjelezhetetlen, így a kormányzati struktúrát is a miniszterelnöki dominancia további erősítése érdekében alakították ki. Az elmúlt két ciklus tanulságaként tekinthetjük, hogy ezen dominancia intézményes alapjainak kiépítése nem feltétlenül eredményezett stabil, meggyökeresedett kormányzati struktúrát. Sőt, kifejezetten azt láthatjuk, hogy a legtöbb átszervezés pontosan a kormányzati központban, a kormányzati koordinációt végző szervezetek (és személyek) körében volt.<sup>9</sup> Mindazonáltal egyértelmű, hogy a nyolc éves kormányzás során – különböző formában, de folyamatosan – kulcsszerepet töltöttek be a kormányzati koordinációért felelős minisztériumok, és/vagy más kormányzati intézmények.<sup>10</sup>

A kormányzati koordináció kapcsán szerepet kapó intézmények vizsgálatakor nem tekinthetünk el attól, hogy immáron nyolc éves gyakorlat mutatja, hogy Orbán Viktor alapvetően nem az intézményekbe keres személyeket, hanem a személyiségek szerepéhez kapcsolódva alakítja az intézményes környezetet.<sup>11</sup> (A kormányzás során szerepet kapó személyeket lásd lentebb.) Orbán Viktor retorikailag is újrafogalmazta kormányzási filozófiáját – immáron nem irányítani, hanem vezetni is kívánja a kormányt,<sup>12</sup> ehhez pedig szervezetileg is átalakította a kormányzat koordinációjáért felelős intézményeket. A kormány tagjainak feladat-, és hatásköréről szóló kormányrendelet<sup>13</sup> szövegében közvetlenül a Miniszterelnököt követően az összefoglaló néven Kormányzati Központ nevet viselő intézmények tárgyalása következik. E Kormányzati Központba három intézmény tartozik, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a Miniszterelnöki Kabinetiroda, valamint a Miniszterelnökség. Az előző két Orbán-kormányhoz képest a jelenlegi esetében is ezen területeken tapasztalható komolyabb változás.

Létrejött a Miniszterelnöki Kormányiroda, amely közigazgatási szempontból koordinálja a minisztériumok munkáját. Ezt a kormányfő személyesen irányítja, vezetője pedig közigazgatási (tehát nem politikai logika alapján kinevezett) államtitkár. A koordináció mellett fő szabályként<sup>14</sup> itt kap helyet a tárca nélküli miniszterek – és munkájukat segítő államtitkárok – hivatala is, azonban egyelőre a három ilyen miniszter közül csak egy kapott ezen intézményen belül helyet, a másik kettő a Miniszterelnökségen maradt. A Kormányiroda státútumának<sup>15</sup> tanulsága szerint a nemzeti vagyoneért felelős

tárca nélküli miniszter – és az irányítása alá tartozó államtitkárok-államtitkárságok – kvázi minisztériumként épülnek fel a Kormányirodán belül.<sup>16</sup> Ez a szervezeti megoldás jelzi, hogy az állami vagyon, illetve a vagyonekezelési portfólióba tartozó többi ágazat (pl. szerencsejáték, posta) olyannyira stratégiai szerepet kapnak a 2018-at követő kormányzásban, hogy közvetlenül a kormányfő munkaszervébe telepítik őket. Ez más tényezőkhöz hasonlóan szintén a kormányfő szerepének további erősödését demonstrálja.

A Kormányiroda koordinációs és tárca nélküli miniszter segítő funkcióján kívül kapott stratégiai, szakpolitikai feladatokat a Nemzeti Információs Hivatal felügyelő államtitkárság intézményében. Utóbbi közvetlenül a kormányfőhöz kapcsolódó titkosszolgálati csúciszerv,<sup>17</sup> melynek létrehozása szintén a magyar kormányzati rendszer további prezidencia-lizálódását demonstrálja.

A ciklus első pár hónapjának tanulságai alapján nem teljesen világos, hogy a kormányzást közigazgatási szempontból eddig koordináló Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kormányiroda között mi lesz a pontos feladat-megoszlás, ezt a gyakorlati működés fogja majd egyértelműen megmutatni. *Orbán Balázs*, a tárca parlamenti, illetve stratégiai államtitkára szerint a kormányzati stratégia összeállítása lesz a Miniszterelnökség összkormányzati szempontú fő feladata.<sup>18</sup>

Megmaradtak a Miniszterelnöki Kabinetiroda korábbi funkciói is, kiegészülve a korábban a nemzeti gazdasági tárcához tartozó (és *Sárközy Tamás* szerint ott némiképp idegen testként működő)<sup>19</sup> turizmussal.<sup>20</sup> Államtitkárságainak száma azonban csökkent, „szakmai” államtitkárként a kormányfő személyes programját szervező szereplő maradt a rendszerben. A kommunikáció annak ellenére ezúttal nem kapott önálló államtitkárt, hogy továbbra is kiemelt fontosságot szán nekik a kormánypártban, hiszen a nagyarányú választási győzelem egyik kovácsként tekintenek erre.<sup>21</sup>

Stratégiai (és egyelőre nem teljesen világos koordinációs) szerepe mellett a Miniszterelnökség leginkább „közigazgatási, településfejlesztési és Európa-ügyi szakminisztériumként”<sup>22</sup> funkcionál. Stratégiai szerepére utal a tárca parlamenti államtitkárának (Orbán Balázs) személye, aki a korábban is a kormánypárt szakmai háttérintézményeként, agytrösztjeként szereplő Századvég, valamint a hozzá kapcsolódó Migrációkutató Intézet vezetőjeként dolgozott.<sup>23</sup>

A Miniszterelnökségen helyet kapó államtitkárságok alapján a korábbi „szuperkancellária” a következő ciklusban leginkább a területi államigazgatásért, az Európai Unióval kapcsolatos ügyek menedzseléséért (ami immáron 2014 ősz óta a Külügyminisztériumtól elválasztva szerepel), valamint

<sup>9</sup> FRANCZEL, 2016., TÓTH, 2017., 58–59.

<sup>10</sup> STUMPF, 2017., 99–103.

<sup>11</sup> Orbán Viktor általában is nagyobb szerepet tulajdonít a személyiségeknek, mint az intézményes viszonyoknak. Ezt a 2012-es ún. „tusványosi beszédében” lényegében nyíltan ki is jelentette. (Forrás: Orbán Viktor beszéde a XXIII. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban, Tusnádfürdőn, 2012. július 28.)

<sup>12</sup> Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában, 2018. május 4.

<sup>13</sup> 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről; In.: Magyar Közlöny, 2018. évi 70. szám, 3574–3623. old. (a továbbiakban: Kormány státútuma).

<sup>14</sup> Lásd 2018. évi V. törvény, 33/F. § (8)-(9) bek.

<sup>15</sup> 3/2018. (VI. 11.) ME utasítás a Miniszterelnöki Kormányiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról, a továbbiakban a Kormányiroda státútuma.

<sup>16</sup> A Kormányiroda státútuma, 52–90. §

<sup>17</sup> Forrás: A Kormány státútuma, 5. §

<sup>18</sup> Az InfoRádió Arénájának 2018. július 10-én elhangzott műsora alapján. (Orbán Balázs az InfoRádió Aréna című műsorában, 2018. július 10.)

<sup>19</sup> SÁRKÖZY, 2014, 185.

<sup>20</sup> A Kormány státútuma, 11. §, HVG, 2018. május 31., 13.

<sup>21</sup> Lásd 168 óra Online, 2018. május 22.

<sup>22</sup> Jelen sorok szerzőjének megfogalmazása, a minisztérium tényleges szakpolitikai feladatkerete alapján.

<sup>23</sup> Forrás: Orbán Balázs életrajza, Kormányzati portál

a településfejlesztésért. Ezen hatáskörökben tehát alapvetően szakminisztériumi jellege van a Miniszterelnökségnek.

Megmaradt, sőt erősödött a szerepe a 2016 nyarán létrehozott kabineti rendszernek. A korábbi két – stratégiai, nemzetgazdasági – kabinet mellett immáron a nemzetstratégiai, és a nemzetbiztonsági kabinet is a kormányzati döntés-előkészítés és koordináció szervévé lépett elő.<sup>24</sup> A nemzetbiztonság pozíciójának kormányon belüli hangsúlyosabbá válása nyilvánvalóan összefügg a kormányzati stratégiában való előtérbe kerülésével. Utóbbi a migrációs válság kitörése óta a kormányzati politikának és retorikának középponti eleme.

A kormány statútuma egyértelműen rögzíti, hogy az új – azaz az általános miniszterelnök-helyettesen túli – kormányfő-helyettesek tárcavezetői pozíciójuknál fogva miniszterelnök-helyettesek, azaz itt nem a személytől függ a pozíció betöltése, hanem a betöltött tárcavezetői poszttól. Hasonlóképp rendelkezik a statútum a kabinetvezetőkről, a nemzetbiztonsági, valamint a gazdasági kabinet vezetője belügi, valamint pénzügyminiszteri pozíciójuknál – és miniszterelnök-helyettesi posztjuktól – fogva vezetik a két kabinetet. A nemzetpolitikai kabinet esetében hasonlóan rögzítésre került, hogy azt a miniszterelnök általános helyettese vezeti. Utóbbi – amellett, hogy a rendelet számára is megállapít kifejezetten szakpolitikai jellegű portfóliót (egyházpolitika, nemzetiségek, határon túli szervezetek, kitüntetések) – külön kiemelve helyettese fő szabályként a mindenkori miniszterelnöknek. Bár nincs ilyen konkrétan megfogalmazva, a statútum ezen szabályozása feltételezi tehát egy folyamatosan működő, szűkebb portfólióval bíró tárca nélküli miniszteri pozíció létezését, az általános kormányfő-helyettesi feladatok betöltésére.

A kabinetek vezetői közül egyedül a stratégiai kabinetet vezető, Miniszterelnökséget vezető miniszter nem kap a struktúrából fakadóan miniszterelnök-helyettesi pozíciót. Ez – a ciklus elején – jelentheti a kormányzati központ súlyának áthelyeződését a kormányirodába, de ugyanúgy lehet a pénzügyi és belügi tárcák – illetve vezetőik – súlynövekedésének indikátora is. A kabinetrendszer reformja azt is jelenti, hogy a négy kabinet – megkönnyítendő a kormányzati szintű döntés-előkészítést és végrehajtást – lényegében lefedi a teljes kormányzati spektrumot, ezzel potenciálisan tehermentesítve a kormányfőt, illetve a kormányzati koordinációért felelős szerveket. Mindazonáltal, a négy kabinet közül három rendelkezik-rendelkezhet tényleg komoly, a napi szintű kormányzati munkát koordináló funkcióval, a nemzetpolitikai kabinet inkább szimbolikus jellegű feladat-, és hatáskörökkel rendelkezik. Ez egyfajta önellentmondást is tesz a kormányzati struktúrába, hiszen egyik oldalról az ezt vezető személy a kormány általános miniszterelnök-helyettese, másik oldalról gyakorlati politikai és vezetői befolyása kisebb lesz, mint a két másik miniszterelnök-helyettesé, vagy az ilyen címmel nem is bíró Kabinetfőnöké, vagy a Miniszterelnökséget vezető miniszteré.

A kormányzati koordinációért felelős területek áttekinthetőségéből megállapítható, hogy a felelősségi körök több központba telepítése, az egyes feladatok felosztása, valamint a

kormányzaton belül egy politikai<sup>25</sup> középszint (a miniszterelnök és az egyes miniszterek között, a kormányfő-helyettesek, valamint a két koordinációs miniszter által alkotott) létrejötte a centralizált, hierarchikus kormányzati működésre utal. Nem kizárt az sem, hogy az itt fontos szerepet kapó személyek egyfajta versenyztetése fog lezajlani a kormányon belül. Ez Orbán Viktor kedvelt munkagyakorlata, mindazonáltal személyes, megkérdőjelezhetetlen hatalmának biztosító eszközeként is használhatja.

#### 4. Tárcafelosztás

Jóllehet a szakirodalom jelentős része szerint a kormányfői hatalom növekedését általában minél több minisztérium és miniszter meglétéhez kötik<sup>26</sup> (ahogyan ez egyébként ténylegesen így működött a koalíciós I. Orbán-kormányban),<sup>27</sup> az elmúlt nyolc év folyamán a kevés taggal felálló kormányok is erős kormányfői pozíció mellett működtek.

A negyedik Orbán-kormány pontosan ugyanannyi tárcával és kormánytaggal állt föl, mint leköszönő elődje, azonban jelentős feladat-átcsoportosítások történtek a tárcák között.

Visszatért a kormányba nyolc év szünet után a pénzügyminiszter, amely fejleményt a kormányzati koordináció szerveinek átalakítása mellett a leginkább meghatározónak tekinthetünk az új felállásban. A korábbi nemzetgazdasági „csúcstárca”<sup>28</sup> (Nemzetgazdasági Minisztérium – NGM) redukálódása a klasszikus pénzügyi területre együtt járt a másik nagy gazdasági minisztérium még nagyobbra növekedésével. A pénzügyminisztérium a klasszikusnak tekinthető pénzügyi területeken kívül a foglalkoztatáspolitikát és munkaügyet foglalja magába (egész pontosan tartotta meg a nemzetgazdasági tárcából). Orbán Viktor mind a négy kormányának jellemzője, hogy a munkaügyet alapvetően nem

<sup>25</sup> Ez a szint nem jelenik meg a kormányon belüli igazgatási szintként, politikai relevanciája azonban nyilvánvaló. A statútum szerkezete – a miniszterelnököt a Kormányzati Központnak nevezett három szervezet (a Kormányiroda, a Kabinetiroda, és a Miniszterelnökség) követi, majd az általános miniszterelnök-helyettes, majd a két tárca is vezető miniszterelnök-helyettes minisztériuma, és csak ezt követően a többi minisztérium, illetve tárca nélküli miniszter – ezen szereplők, illetve intézmények kiemelt, központi helyére utalnak.

<sup>26</sup> PERSSON–HERMANSSON, 2013.

<sup>27</sup> Lásd KÖRÖSÉNYI, 2001.

<sup>28</sup> A magyarországi sajtóban, némi pejoratív érzéssel is meggyökeresedett a „csúcsmiszteri”, illetve „csúcsmisztériumi” kifejezések használata. Ez félrevezető. Egyrészt, a magyar kormányzati szerkezetben mindössze a háborús időkben működött csúcsmiszter – több tárca, illetve feladatkör koordinálására – másrészt, ezen elnevezések használata azért sem indokolható, mert az összes minisztérium, ahogy az őket vezető miniszterek is egyenrangúak, nem működik alá-fölérendeltség a kormányon belül. (A miniszterelnök-helyettesi pozíció más szempontból emel ki egyes minisztereket, de ezt lásd fentebb.) „Csúcsmisztériumként” a sajtóban, illetve a közbeszédben azok a tárcák kerülnek általában említésre, melyek több, korábban önállóan működő minisztérium feladatköréit fedik le. Ezek a „nagy” minisztériumok: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2010–2014), a Miniszterelnökség (2014 óta), Nemzetgazdasági Minisztérium (2010–2018), Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (2010–2018), majd Innovációs és Technológiai Minisztérium (2018-), Nemzeti Erőforrás Minisztérium/Emberi Erőforrás Minisztérium (2010-), valamint megkötésekkel a környezetügyet is magába foglaló, különböző feladatkörökkel és elnevezésekkel működő agrártárca.

<sup>24</sup> A Kormány statútuma, 189. §

szociális területnek tekinti (mint a korábbi szociálliberális kormányzatok), hanem általában a gazdasági szférába tartozónak, felelőse pedig mindig a kormányzati gazdaságpolitika koordinációjáért felelős legfontosabb kormánytag. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) jelentősége így már a humán-tárcához mérhető, hozzátevé, hogy míg utóbbi a potenciálisan konfliktusgeneráló területeket fogja át, az új innovációs tárca a kormányzat stratégiai céljaiba illeszkedik.

Folytatódik tehát az a 2010 óta tapasztalható jelenség, hogy az egyes minisztériumok nagysága, azaz feladatkörük szélessége<sup>29</sup> meglehetősen egyenetlen.

Klasszikus<sup>30</sup> minisztériumnak tekinthető a belügy, a honvédelem, az igazságügy, valamint a már említett, visszatérő pénzügy. Alapvetően a klasszikus minisztériumok közé sorolható ezeken kívül a külgazdasági profillal kiegészített külügy, valamint a szokatlan elnevezésű<sup>31</sup> agrárminisztérium.

Továbbra is a legnagyobb tárca a humán minisztérium, amelynek feladatköre az egyházi és nemzetiségi ügyek tárca nélküli miniszter alá helyezésével csökkent. Továbbra is ide integrálják a 2010-et megelőző ciklusok tapasztalatai alapján leginkább konfliktusosnak tekinthető területeit (oktatás, egészségügy). Nemcsak a „*problémás*” területek kerültek azonban a tárcához, hiszen az új kormányzati ciklusban a kormányfői szándékok szerint a családpolitika, illetve úgy általában a demográfia lesz a kormányzati politika egyik meghatározó csapásiránya,<sup>32</sup> az pedig szintén ehhez a tárcához tartozik.

A kormány másik nagy minisztériuma, a szintén stratégiai fontosságú területeket felölelő Innovációs és Technológiai Minisztérium. A tárca magvát a korábbi fejlesztési minisztérium (Nemzeti Fejlesztési Minisztérium – NFM) adja, kivonva belőle az állami vagyon kezeléséért felelős részt. Ahhoz, hogy a pénzügyminisztérium – a hírek alapján a régi-új miniszter koncepciójának megfelelően – visszakapja a klasszikus pénzügyi tárca jellegzetességeit, a gazdaságszabályozással kapcsolatos feladatköröket el kellett vonni, amelyek az ITM-be kerültek. Rész-feladatkörként más tárcáktól került ide a foglalkoztatáspolitikai egy része, a fenntarthatóság (leválva a hagyományos, környezetvédelmi megközelítéstől), valamint a felsőoktatás innovációval kapcsolatos része. Az, hogy ezen esetben nem teljes államtitkári portfóliók kerültek egyik minisztériumból a másikba, nemcsak feladatátcsoportosítást jelent, hanem a szemléletmód változását is a kormányon belül.

Amellett, hogy az ITM jelentős részben a korábbi NFM kibővítése, filozófiai változást is tapasztalhatunk. Jóllehet, a – főként kormánykritikus – sajtóban leginkább a tudományos kutatás szabadsága szempontjából került tálalásra az MTA vezetője és az újdonsült miniszter közötti koncepcio-

nális vita,<sup>33</sup> a tudomány területének (függetlenül a felmerült forráselosztási vitától) az új minisztériumhoz rendelése új kormányzati filozófiát is jelent, illetve jelenthet. Még nem tudjuk pontosan, hogy a tudományos kutatás világához szervesen kapcsolódó felsőoktatásért felelős Emberi Erőforrás Minisztérium (EMMI) és az innovációért felelős tárca között pontosan milyen munkamegosztás fog felállni.<sup>34</sup>

A tárcaszerkezeten kívül áll, azonban ágazati jellege miatt, mint fentebb láthattuk, egyfajta átmenetet képez a nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli miniszter és hivatala, amely a Miniszterelnöki Kormányirodában kapott helyet.

Míg – kevés kivétellel – 2010 előtt a minisztériumonkénti egy (politikai) államtitkárság volt jellemző, Orbán Viktor második kormányalakítását követően általánossá vált az egyes minisztériumokon belüli több államtitkárság<sup>35</sup> megléte. A részben a kormányzati munka finomhangolásaként, részben korábban önálló nagyobb területek miniszteri szint alá szorításaként értelmezhető gyakorlat vizsgálata azért is szükséges, mert egyrészt ezáltal feltárható az egyes minisztériumok közötti feladat- és hatáskörelosztás, másrészt ez indikátora annak is, mely részterületek érdemesek a kormány(fő) szemében legalább egy önálló államtitkárság meglétére.

## 5. Államtitkárságok, államtitkárok

A kormányzati szerkezetből, az integrált minisztériumok rendszeréből következik, hogy továbbra is az átlagosnál fontosabb szerepet kapnak az államtitkári szintű vezetők a kormányzásban. Háromféle államtitkárt különböztethetünk meg (plusz az újonnan megjelenő, egyelőre formálódó szerepkörű honvédelmi ügyekért felelős államtitkárt). Ezek közül kettő a korábbi (azaz 2006 előtti) politikai államtitkárok utódainak felelnek meg, rajtuk kívül a klasszikus közigazgatási államtitkár pozíciója létezik. A politikai logika alapján kinevezett államtitkárok között megkülönböztethetjük a miniszter-helyettesnek is nevezett parlamenti államtitkárokat, az egy-egy szakterületért<sup>36</sup> felelős államtitkárokéval.

A parlamenti államtitkárok fő feladata elsősorban a miniszterek parlamenti helyettesítése, ehhez képest azonban nem mindegyikük rendelkezik képviselői mandátummal.

Azt, hogy milyen szakterületek kerülnek államtitkári szintre – a miniszterekhez hasonlóan – a kormányfői akarat dönti el. A tárcafelosztáshoz hasonlóan itt is egyenetlensége-

<sup>29</sup> Értelemszerűen utóbbi tükröződik a hozzájuk tartozó apparátus létszámában is.

<sup>30</sup> Klasszikus minisztériumnak tekinthetjük azokat, amik már a felelős kormányok megjelenése idején is megszokottak voltak, és általában azóta sem változott portfóliójuk: belügy, külügy, honvédelem, igazságügy, pénzügy. A többi minisztérium kapcsán mind magyar, mind nemzetközi szinten gyakoribb változásokat tapasztalhatunk.

<sup>31</sup> Míg 1990 előtt a tárca a „*mezőgazdasági minisztérium*” elnevezést viselte, az Antall-kormány idején kapta vissza a tradicionális, földművelésügyi tárca elnevezést. Ezt a 2010-14 közötti időszak kivételével – amikor vidékfejlesztési „*csúcs*” minisztériumként működött – mostanáig viselte.

<sup>32</sup> Forrás: Orbán Viktor nemzetközi sajtótájékoztatója, 2018. április 10.

<sup>33</sup> A finanszírozási vita kapcsán lásd: Az MTA és az ITM közötti költségvetési vita; Magyar Tudományos Akadémia; illetve Index.hu, 2018. június 14.

<sup>34</sup> Az első sajtóhírek arról szóltak, hogy az oktatás szférája szétválasztásra kerül, és a felsőoktatás teljes egészében az innovációs minisztériumhoz kerül – mintegy „*követve*” a területet korábban államtitkárként felügyelő újdonsült minisztert, ám ezt cáfolták.

<sup>35</sup> 2010 előtt hasonló gyakorlat a Miniszterelnöki Hivatalon belül volt jellemző, amely Sárközy Tamás bírálatát (SÁRKÖZY, 2012., 311–315.) vívta ki, hisz gyengítette az összkormányzati érdek érvényesítését az egyes részterületek elburjánzása a kormányzati koordináció szolgálni hivatott szervezeten belül.

<sup>36</sup> Nem keverendő össze a 2006 és 2010 közötti ún. szakállamtitkár pozíciójával. Ők a helyettes államtitkárokhoz hasonló szerepet kaptak, azonban kinevezésük politikai – azaz ciklushoz kötött – logika alapján történt. Sajnos, a sajtóban gyakran keverik a különféle pozíciókat.

ket tapasztalhatunk. Hiszen, míg mondjuk az eleve kis tárcának számító Igazságügy-minisztériumban két szakterületnek-tekinthető államtitkárság működik, a korábban önálló minisztériummal rendelkező oktatás és egészségügy pedig egy-egy államtitkár vezetése alatt állnak.

Ha a „*politikai*”, azaz a nem-közigazgatási államtitkári pozíciókat vizsgáljuk, akkor elmondhatjuk, hogy még az eddig rekordnak számító 2017-es állapothoz (negyvenhét államtitkár)<sup>37</sup> képest is nőtt az államtitkári kar létszáma, hiszen az államfői kinevezés idején ötvenkettő<sup>38</sup> államtitkár kapott szerepet a IV. Orbán-kormányban. Július 1-jén ötvenöt<sup>39</sup> fő rendelkezik nem-közigazgatási államtitkári pozícióval a kormányzatban.<sup>40</sup>

Az államtitkári pozíciók teljesen érintetlenek a belügyben és az igazságügyben maradtak. A Kabinetirodán megszűnt a korábbi kommunikációs államtitkárság (a tisztséget betöltő Tuzson Bence más pozícióban a kormányzati apparátus része maradt), a Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) a hírszerzéssel egészült ki,<sup>41</sup> az EMMI-ből pedig a Semjén Zsolt tárca nélküli miniszter portfóliójához átcsoportosított államtitkárságok kerültek el.<sup>42</sup> Teljes államtitkárság transzfere másik minisztériumhoz ment végbe egyrészt a Miniszterelnökségből (lényegében a 2014 előtti állapotot rekonstruálva) az Agrárminisztériumba (EU-s agrár-fejlesztések), valamint az innovációs minisztériumba (EU-s fejlesztési pénzekért felelős államtitkárság),<sup>43</sup> illetve a gazdaságyszabályozás a megszűnő NGM-ből az ITM-be.<sup>44</sup>

A portfóliók kapcsán egyértelműnek tekinthető kontinuitás állapítható meg (a fentebb említett belügyön és igazságügyön kívül) a kabinetiroda parlamenti államtitkárságán és a Miniszterelnöki Programirodán (Miniszterelnöki Kabinetiroda), a külügy parlamenti államtitkárságán, a pénzügy államháztartásért, pénzügypolitikáért és az EU források felhasználásáért felelős államtitkárságán (Pénzügyminisztérium), az állami földekért, valamint az élelmiszerfelügyeletért felelős államtitkárságokon (Agrárminisztérium), infokommunikáció (az átalakuló NFM-ből az ITM-be került terület) az EMMI parlamenti, családpolitikai, valamint sportért fe-

<sup>37</sup> Lásd Tóth, 2017, 60.

<sup>38</sup> Ide értve a kinevezését július 1-jei hatállyal kapó Bódis József oktatási államtitkárt, azonban ide nem értve Gyopáros Alpárt, aki Kósa Lajos kvázi utódaként a Modern Városok és Magyar Falvak Programért felel, azonban a sajtóban elterjedő hírekkel szemben (Magyar Idők Online, 2018. május 10., illetve Magyar Idők Online, 2018. május 23.) nem államtitkári, „csak” kormánybiztosi szerepkörben.

<sup>39</sup> Bódis Józsefhez hasonlóan később kapott kinevezést Vargha Tamás, az előző ciklus honvédelmi parlamenti államtitkára, aki a külügyben a hírszerzésért felelős, valamint Sztáray Péter, aki ugyanezen minisztérium biztonságpolitikáért felelős államtitkára.

<sup>40</sup> Július 1. tekinthető a teljes kormányzati vezetés felállása végleges időpontjának, a már említett késleltetett kinevezések miatt. Az ezt követő változások a miniszteri, vagy államtitkári karban már ciklusközbeni változásoknak tekinthetők, így nem tárgyai ezen dolgozatnak. (A kézirat lezárásáig – 2018. szeptember 13. – két államtitkár távozott a kormányból, egyikük az Igazságügyi Minisztériumból, másikuk a Pénzügyminisztériumból – a szerző megjegyzése.)

<sup>41</sup> Kormányzati portál rendelkezésre álló adatai alapján

<sup>42</sup> Kormányzati portál rendelkezésre álló adatai alapján

<sup>43</sup> Kormányzati portál rendelkezésre álló adatai alapján

<sup>44</sup> Kormányzati portál rendelkezésre álló adatai alapján

lelős államtitkárságán (Emberi Erőforrások Minisztériuma). Hasonlóképp őrizte meg államtitkári pozícióját a Miniszterelnökség három, tárca nélküli miniszter munkáját segítő államtitkára is: Potápi Árpád (határon túli magyar ügyek, nemzetpolitika), Aszódi Attila, valamint Becskeházi Attila Csaba (Paks bővítése).

Személyi változással ugyan, de portfólió szempontjából változatlanok maradtak az alábbi államtitkárságok: központi államigazgatás (ma közszolgálatnak nevezik – Miniszterelnökség), biztonságpolitika (Külügyminisztérium), foglalkoztatáspolitikáért (pénzügy), agrárgazdaság, környezetvédelem (mindkettő Agrárminisztérium), közlekedéspolitika, energetika (NFM-től örökölte mindkettőt az ITM), oktatás,<sup>45</sup> kultúra, egészségügy, társadalmi felzárkóztatás, uniós fejlesztések (EMMI).<sup>46</sup>

Új államtitkár felelős a fenntarthatóságért az Innovációs és Technológiai Minisztériumban, illetve szintén ennél a tárcánál jött létre az Európai Unió fejlesztéspolitikáért felelős államtitkárság. Utóbbi átvette az ebben a formában megszűnt fejlesztéspolitikáért felelős államtitkárság feladatait is.

Megszűnt államtitkári pozíció (nem értve ide azokat, ahová egyelőre nem történt kinevezés) a kabinetiroda kommunikációs államtitkársága, a kulturális diplomáciáért felelős poszt (külügy), illetve több esetben az államtitkárságok feladatainak átszervezése történt meg akár minisztériumon belül, akár minisztériumok között.

Így lett kettéosztva a Miniszterelnökség EU ügyekért felelős államtitkársága (egy stratégiai és egy gyakorlati-végrehajtási területre), így lett leválasztva az EMMI önálló nemzetközi ügyekért felelős államtitkársága, így került (vissza) a külügybe önálló államtitkárságként a hírszerzés, valamint így lett ismételt önálló az adóügyi államtitkárság<sup>47</sup> – leválasztva, illetve elválasztva a parlamenti államtitkár személyéről – a Pénzügyminisztériumban.<sup>48</sup>

A további változások az államtitkári karban a tárca nélküli miniszteri pozíciók változásához kötődnek. Az előző ciklus Modern Városok Programot koordináló tárca nélküli miniszterét segítő államtitkárok helyét kormánybiztos veszi át, ahogy megszűnt a tízezer főnél kisebb települések fejlesztéséért felelős külön államtitkárság is. Új államtitkárság azonban a Miniszterelnökségen a kifejezetten Budapestért, illetve az agglomerációért felelős államtitkár pozíciója.<sup>49</sup>

Az új, vagyonpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter munkáját három államtitkár segíti, az Orbán-kormányok mindegyikében pozícióval bír<sup>50</sup> Fónagy János parlamenti

<sup>45</sup> A tudománypolitika fentebb említett korlátozásaival.

<sup>46</sup> Kormányzati portál rendelkezésre álló adatai alapján

<sup>47</sup> Vezetője Izer Norbert; A kormányzati portál rendelkezésre álló adatai alapján.

<sup>48</sup> Továbbá mellettük most már külön államtitkár (dr. Sors László) irányítja a Nemzeti Adó, és Vámhivatalt is. (Forrás: Kormányzati portál, Pénzügyminisztérium)

<sup>49</sup> HVG, 2018. május 31., 12.

<sup>50</sup> Fónagy már a '98 és 2002 közötti ciklus folyamán is folyamatosan államtitkár volt, leszámítva közlekedési és vízügyi miniszterségének másfél éves periódusát. Hasonló karrierutat csak a folyamatosan miniszter Pintér Sándor, az „örökös belügyi államtitkár” Konrád Károly, valamint a hol miniszterként, hol államtitkárként pozícióban levő Varga Mihály tudhat magáénak.

államtitkárként, Czepek Gábor az állami vagyongazdálkodásért felelő államtitkárként, valamint Juhász Edit nemzeti ügyi szolgáltatásokért és közműszolgáltatásokért felelős államtitkár. Utóbbiak értelemszerűen új államtitkári pozícióknak számíthatók.

A sok államtitkársággal működő minisztériumok egyik mellékhatásának tekinthető, hogy bizonyos államtitkárságok élén nem mindig áll kinevezett államtitkár, így őket – a közigazgatási pozícióban levő – helyettes államtitkárok vezetik. Ez a gyakorlat rövidebb ideig már megfigyelhető volt a II. Orbán-kormány idején, az elmúlt négy évben azonban több esetben is tartósan fennmaradt. Július 1-jén, azaz az államtitkári kar teljességének kinevezése idején – a kormányzati információforrás alapján – egyetlen ilyen államtitkárság működött,<sup>51</sup> a rendészeti államtitkárság (Belügyminisztérium).

## 6. Személyi kérdések

Mint fentebb láthattuk, Orbán Viktor politikai és kormányzati gyakorlata kapcsán már korábban is jellemző volt, hogy elsődleges szerepet inkább a pozíciót betöltő személyeknek szán, semmint a hivatali-intézményi struktúráknak. Ahogy az előző két kormány átszervezése esetében is tapasztalható volt, az intézményes változtatások is akkor következtek be, amikor a pártelnök-kormányfő az intézményekben pozíciót betöltő személyeknek szánt más szerepet. Szintén Orbán Viktor megszokott gyakorlatába illeszkedik az, hogy egyetlen miniszter, vagy más fontos pozíciót betöltő szereplő sem erősödhet meg politikai szempontból olyan szinten, hogy a kormányfő számára mint potenciális rivális jelenjen meg. Ez a gyakorlat is folytatódik, hiszen az eskütételkor és kormánya bemutatásakor a kormányfő egyértelművé tette, messze van még a potenciális utódlás, még több ciklusra kíván első számú vezetőként tervezni.<sup>52</sup>

A harmadik Orbán-kormányban többségben voltak a pártpolitikusnak tekinthető miniszterek, és az államtitkári karban is a többség a Fidesz (vagy a KDNP) képviselői közül került ki. Jóllehet elvileg ez erős párt-gyengébb kormányfő felállást feltételezne, ez a Fidesz-KDNP frakciók összeállítási elve alapján<sup>53</sup> nem gyengítette a kormányfő szerepét. A negyedik Orbán-kormányban – némiképp hasonló módon az első, koalíciós Orbán-kormány Fidesz-MPP által delegált tagjai többségéhez – megnövekedett a pártpolitikai (és/vagy képviselői) háttér nélküli miniszterek aránya. Ez önmagában is a kormányfő mint a politika stratégiai irányának kizárólagos meghatározója szerepét mutatja.

<sup>51</sup> Eleinte sajtóinformációk (Népszava Online, 2018. május 15.) arról is szóltak, hogy az ITM-ben önálló tudománypolitikai államtitkárságot is létrehozna, amelyet – egyelőre – személyesen a miniszter vezetett volna. Ilyenről kormányzati források alapján egyelőre információ nincs.

<sup>52</sup> Lásd a kormányfő beiktatási beszédét: „... Az igazat megvallva én mindig is egységes korszaknak láttam a 2010 és 2030 közötti húsz évet. Felfogásom szerint a demokrácia, a szabad választások, a politikai változásgazdálkodás lehetősége nem áll ellentétben, és végképp nem zárja ki a távlatos gondolkodást és a hosszú távú tervezést...” (Orbán Viktor beszéde miniszterelnökké választása után, 2018. május 10.)

<sup>53</sup> TÓTH, 2017., 63., 65.

Hasonló lépések tapasztalhatók az államtitkári karban. Míg főként 2014 és 2018 között az egyes szakterületeket vezető államtitkárok a parlament „backbencherei”<sup>54</sup> közül kerültek ki, az új kormányban e téren is megnövekedett a kívülről, vagy éppen az apparátusból érkező személyek aránya. A huszonhárom, az államtitkári karba újonnan bekerült személy<sup>55</sup> közül csak hárman képviselők.

Nyolc, a kormányzás központjában különféle pozíciókban eltöltött év után távozott a politika első vonalából Lázár János, akit a közvélemény általában a Fidesz Orbán Viktor mögötti második legerősebb emberének tartott. A frakcióvezetői, államtitkári, majd miniszteri pozíciókat követően Lázár 2018 májusától a szó szoros értelmében véve<sup>56</sup> is „a politika hátsó vonalába” húzódott vissza. A kormányzást korábban meghatározó figurák közül megtartotta pozícióját Rogán Antal és Varga Mihály. Utóbbi még erősödött is, annak ellenére, hogy pénzügyminiszterként némiképp szűkült az általa vezetett tárca portfóliója. Varga pozíciójának erősödését mutatja, hogy immáron miniszterelnök-helyettesi pozíciót is visel, a kabinetvezetői tevékenysége mellett, illetve abból következően. Szintén kormányfő-helyettes – és kabinetvezető – lett Orbán Viktor kormányainak immáron örökösnek tekinthető tagja, Pintér Sándor belügyminiszter. Varga és Pintér kormányfő-helyettesi kinevezése azt is jelenti, hogy – hasonlóan a 2010 és 2012 közötti időszakhoz – a miniszterelnök-helyettesi pozíció immáron újra erősebb kormányzati szerepet jelent, szemben az előző ciklussal, amikor ennek elsődlegesen politikai-szimbolikus szerepe volt.

Rogán, Varga, illetve Pintér mellett a kormányzás központi figurája lett immáron Gulyás Gergely is. Az új „kancelláriaminiszter” szerepe akkor is mindenképp erős, ha egyrészt szűkült a Miniszterelnökség korábbi portfóliója (lásd fent), másrészt, kabinetvezetőként egyedül ő nem kapott miniszterelnök-helyettesi stallumot. Gulyás erejét az mutatja, hogy az ő esetében írta felül elsőként Orbán Viktor azt a 2010 óta fennálló informális szabályt, hogy egyszerre miniszter és Fidesz elnökségi tag nem lehet ugyanazon személy, a fiatal politikus pedig miniszteri posztja mellett 2017-ben újraválasztva lett a (nagyobb) kormánypárt alelnöke. Ez egyfajta egyensúlyozást mutat, a poszt, és a posztot betöltő személy súlya között. Utóbbi a korábbi gyakorlatnak megfelelően szintén a pártelnök-kormányfő hatalmának növekedését mutatja.

Egyelőre nem világos, hogy az új struktúrában milyen szerep jut annak a frakciónak, amely főleg a 2010-et követő első időszakban volt fajsúlyos aktora a kormányzásnak. Utóbbi szereptől és súlytól is függ, hogy a parlamentbe visszatérő újdonsült frakcióvezető, Kocsis Máté milyen tényleges pozícióval fog rendelkezni a kormányzati munka vezetésében és koordinálásában. Pozíciójánál fogva mindazonáltal tagja lett a (nagyobb) kormánypárt elnökségének.

A kormány személyi összetételét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy hasonlóan két elődjéhez,<sup>57</sup> a IV. Orbán-kor-

<sup>54</sup> Azaz, az angolszász rendszerből eredő elnevezés szerint, a kormánypárti frakciók különösebb vezető tisztségekkel nem rendelkező tagjai.

<sup>55</sup> A szerző saját számítása, a kormányzati tájékoztató honlap adatai alapján.

<sup>56</sup> A korábbi bársonyszékből a patkó leghátsó sorába kérte székét, mintegy szimbolikusan. (24. hu, 2018. május 4.)

<sup>57</sup> TÓTH, 2017., 65.

mány sem tekinthető koalíciós kormánynak, politológiai értelemben. A kormányfővel együtt tizennégy fős kabinet tagjai közül hat Fidesz-képviselő, két kereszténydemokrata, és hat pártönkívüli. Az ötvenöt államtitkár közül tizenhét Fidesz-képviselő, két fő pedig a kisebbik kormánypárti frakció tagja. Az államtitkári kar tehát többségében parlamenten kívüli politikusokból áll. Hasonlóan a korábbiakhoz, a pozíciók kiosztása itt is személyekhez kötődik, nem pedig pártpolitikai háttérhez. Utóbbi egyedül a főként szimbolikus kormányfő-helyettesi pozíciót immár nyolc éve viselő kereszténydemokrata pártelnök, Semjén Zsolt posztja kapcsán felezhető fel.

A prezidencializáció indikátora a kormánytagok, illetve államtitkárok fluktuációja. A miniszterek köre egyszerűen mérhető, hiszen a kormány ugyanúgy tizennégy főből áll, mint a III. Orbán-kormány mandátumának lejártakor. A kormányfőt leszámítva hét fő maradt a korábbi kormányból, közülük Varga Mihályt leszámítva – az ő portfólió-változást lásd fentebb – mindenki lényegében pontosan ugyanazt a tárcát vezeti, vagy ugyanaz a feladata (mint Süli János Paks bővítéséért felelős, vagy a szűken kibővített portfóliójú Semjén Zsolt tárca nélküli miniszterek esetében). Hat új tag érkezett a kormányba, és pont ennyien távoztak. A kormánytagok felének kicserélődése már önmagában is a kormányfő személyes akaratának érvényesülését jelenti.<sup>58</sup> A távozók közül mind a hat pártpolitikus (Fidesz, vagy KDNP országgyűlési képviselő), helyükre azonban csak két esetben érkezett politikus miniszter (a már említett Gulyás Gergely, valamint az államtitkárból „előlépő” Nagy István agrárminiszter). A többi esetben pártpolitikán kívüli szférából érkező, korábbi szakmai pályafutásának megfelelő portfóliót kapó szereplőről beszélhetünk. Közttes pozícióban van e téren az újonnan létrehozott ITM feje, aki az agrárminiszterhez hasonlóan államtitkári posztból lépett előre (azaz nyilvánvalóan politikai pozícióból) Palkovics László, aki azonban sem párttag, sem képviselő, akadémikusként pedig inkább a technokrata miniszterek közé sorolható. Szintén a határmezsgyéről került a kormányba a korábban MNB felügyelőbizottsági tagként, majd kormánybiztosként feladatát ellátó Bártfai-Mager Andrea. Teljes mértékben a szakterületéről kormányba kerülő személy Benkő Tibor honvédelmi miniszter, valamint Kásler Miklós humánpolitikai miniszter.

A miniszteri fluktuációt áttekintve azt állapíthatjuk meg a ciklus elején, hogy tovább erősödött Orbán Viktor személyes befolyása a kormány fölött, a korábban komolyabb politikai, és/vagy gazdasági hátszaggal bíró személyek kikerülése (Lázár, valamint Balog Zoltán korábbi emberi erőforrás miniszter, illetve Seszták Miklós leköszönő nemzeti fejlesztési miniszter – mindhárman kormánypárti országgyűlési képviselők is), valamint a szinte kizárólagosan szakterületük fölött befolyást gyakorló személyek bekerülése ezt a folyamatot mutatja. Lényegében a kormány mint testület szintjén Orbán Viktor jelenlegi kormánya immár szigorúan formálisan is kiegészíti a „prezidencializálódott”<sup>59</sup> kormány kritériumait.

Az államtitkári karból két fő került a korábbi nem-párt-politikus pozícióból direkt pártpolitikaiba, a kabinetirodában pozícióval bíró Dömötör Csaba, valamint a (nagyobb) kormánypárt elnökségi tagjának is megválasztott Novák Katalin. Ők az előző ciklusban még parlamenten kívüli politikusként viseltek államtitkári stallumot, pozíciójuk pártpolitikai vonatkozásának felértékelődését mutatja, hogy mindketten „befutó” helyet kaptak a kormánypárti listán. (A harmadik képviselői mandátumot most újonnan elnyerő államtitkár, Szabó Tünde – sportpolitika – Nyíregyházán szerzett egyéni mandátumot.)

Tisztán pártpolitikai-parlamentari szerepből három személy került át a kormányzati szférába, annak államtitkári szegmensébe. Bodó Sándor foglalkoztatáspolitikáért foglalkozó államtitkár (aki a szintén parlamenti tag és másik államtitkárságba kerülő Cseresnyés Pétert váltja e poszton), Farkas Sándor agrárminisztériumi parlamenti államtitkár, valamint a Honvédelmi Minisztériumba bekerülő Németh Szilárd Fidesz-alelnök. Bodó és Farkas tipikus „backbencher” politikus (ilyenek a korábbi ciklusokban is jellemzően rotálódtak államtitkárként), utóbbi ráadásul régi képviselői életúttal a háta mögött. Németh Szilárd honvédelmi államtitkári kinevezése mint vezető kormánypárti tisztségviselő értelmezhető a katonai karrier múlttal rendelkező miniszter személyének ellensúlyozásaként a honvédelmi igazgatásban meglévő polgári elem jelenlétének biztosításaként.<sup>60</sup>

A posztok változása kapcsán megállapítható, hogy a kormányzat politikai logikát követő része részleges átalakuláson ment át, mely egyes területeket (pl. belügy, igazságügy) teljesen intaktan hagyott, más tárcáknál majdnem teljes kicserélődés ment végbe az államtitkári karban.

## Konklúzió

A fentiekből egyértelműen megállapítható, a negyedik Orbán-kormány egy „elnöki” jellegű kormány, parlamentáris rendszerben. Ahogy két elődje, ez is a tiszta parlamentáris rendszerekben elérhető legkomolyabb hatalomkoncentrációt valósítja meg. Mindez megerősíti a Magyarországon amúgy is a térségben kiemelkedőnek tekinthető kormányzati stabilitást. Erős parlamenti háttérrel, politikai tekintéllyel és nagy választói legitimitással bíró kormányfő meglepte mindenképp a kormányzati stabilitást erősítő feltétel.

Mivel a magyar közjogi hagyományoknak is ez, a huszonnyolc éve alkalmazott megoldás felel meg leginkább, ezért annak ellenére, hogy különféle spekulációk látnak időről időre napvilágot, és a kétharmados többséggel az alkotmány módosításának elvi lehetősége is fennáll, feltételezhető, hogy a magyar kormányzati rendszer a közeljövőben sem mozdul el egy tényleges felelnöki, vagy elnöki megoldás irányába. A saját választói táborában komoly legitimitással bíró kormányfő számára a legnagyobb mozgásteret a parlamentáris rendszer miniszterelnöki-kancellári metódus biztosítja. Alapja legfőképpen a stabil parlamenti háttérrel biztosító frakció,

<sup>58</sup> PERSSON–HERMANSSON, 2013.indikátorai alapján, idézi Tóth, 2017., 53.

<sup>59</sup> POGUNTKE-WEBB, 2005., PERSSON-HEMANSSON, 2013. kategóriái alapján.

<sup>60</sup> 1990 óta megfigyelhető jelenség, hogy a Honvédelmi Minisztérium legalább valamely tisztségviselője komoly(abb) pártpolitikai relevanciával is bírjon.



melyre támaszkodva lényegében birtokolja a szervezeti rendszer szabad alakításának lehetőségét is.

Ez a lehetőség azonban szükségszerűen rá kell, hogy világítson a kormányzati rendszer stabilitásának egy másik dimenziójára is, nevezetesen magának a struktúrának a stabilitására.

A megbízható parlamenti többségre való támaszkodás lehetősége az intézményrendszer működése szempontjából éppenséggel az instabilitás fennmaradását hordozza magában. Amíg rendelkezésre áll a (lényegében) korlátlan hatalmat biztosító kétharmados törvényhozási többség, addig szabadon változtatható az – elvileg – statikusabb intézményi struktúra is. A hatalomgyakorlás, illetve hatalommaximálás szempontjából kedvező lehetőség a kormányzati intézményrendszer instabilitásának ágyaz meg. Ez az instabilitás – az elmúlt nyolc év gyakorlatából kikövetkeztetően – a tényleges, kormányzati működésnek legfeljebb az alsóbb szintjein jelent bizonytalanságot, a kormányzat mögött meglévő politikai hatalom szempontjából ez csak korlátozottan érzékelhető. Mindazonáltal, egy immáron nyolc éves, illetve három kormányzati ciklust átívelő összehasonlításból kikövetkeztethető az is, hogy nem fog tudni továbbra sem létrejönni olyanfajta kormányzati intézményes konstrukció, amely valamiféle hagyományt tudna teremteni a magyarországi közigazgatás legfelsőbb szintjén, és amely intézményes stabilitást teremtené. Ennek következtében a magyar kormányzati rendszer úgy tekinthető egy centralizált, kancellári rendszernek lényegében folyamatosan a különféle kormányzati ciklusokban, hogy a legfontosabb intézmények, illetve azok egymáshoz való viszonya állandó változásokkal volt terhelve.

Végezetül, érdemes megemlíteni rövid nemzetközi összehasonlításként azt is, hogy ez a fentebb elemzett politikai és közjogi pilléreken nyugvó kormányzati konstrukció immár európai szinten is példátlanul stabilnak tekinthető. A kézirat megírásának idején<sup>61</sup> Orbán Viktor Európa (legalábbis annak nyugati felének) második legrégebbi időpont óta hivatalban lévő első számú vezetője<sup>62</sup> Angela Merkel után. A magyar politikai és kormányzati berendezkedés immáron európai szintű összehasonlításban is rendkívül stabil politikai helyzetet jelent, amely ráadásul éppenséggel ellentétes képet mutat kontinensünk többi országában végbemenő folyamatokhoz képest.

## Felhasznált források

### Könyvek, tanulmányok:

FRANCZEL Richárd (2016): „A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010–2016 között” Kodifikáció és közigazgatás 2016/2. 26–46.

<sup>61</sup> Kézirat lezárva: Budapest 2018. szeptember 13.

<sup>62</sup> Ezt pedig tovább megerősíti, hogy – amellett, hogy Angela Merkel pozíciója is a koalíciós viszonyok miatt bizonytalanná vált – az Orbán Viktorhoz hasonló idő óta vezető pozíciót (ez a legtöbb európai államban a kormányfő, kevés kivétel esetén az államfő) betöltő személy – akár változó összetételű – koalíciós kormány élén áll. Mark Rutte holland kormányfő (akinek egyébiránt az intézményes pozíciója is jóval gyengébb) immáron a harmadik kormány élén áll, és mindhárom eltérő koalíciós összetételű volt.

KÖRÖSÉNYI András (2001): *Parlamentáris, vagy „elnöki” kormányzás? – Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából*; In.: Századvég, Új folyam, 20., 2001.

PERSSON, Thomas – HERMANSSON, Jörgen (2013.): *The „presidentialisation” thesis revisited: Lessons from the Swedish case*; Paper for presentation at the workshop „The importance of Constitutions”, Istanbul, October 23–25.

POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul (eds.) (2005.): *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*; Oxford University Press, 2005.


SÁRKÖZY Tamás (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*; Budapest, Park Könyvkiadó, 2012.

SÁRKÖZY Tamás (2014): *Kétharmados túlzáskormányzás – Avagy gólerős csatár a mély talajú pályán*; Budapest, Park Könyvkiadó, 2014.

STUMPF István (2015): *A kormány alkotmányos jogállása*; In.: Új magyar közigazgatás 2015/2., 8–14. old.

STUMPF István (2017): *Reinventing Government – Constitutional Changes in Hungary*; Budapest, Gondolat Kiadó

TÓTH László (2015): *A politikai hatalom korlátai – Fékek és ellensúlyok a Rendszerváltozás Rendszere Magyarországon*; In: Új Egyenlítő, III./4., 2015/április

TÓTH László (2017): *A végrehajtó hatalom prezidencializálásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében*.  7. 2. sz. 47–68. old.

### Jogszabályok, jogforrások:

2018. évi V. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról; forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800005.TV> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről; In.: Magyar Közlöny, 2018. évi 70. szám, 3574–3623. old.

3/2018. (VI. 11.) ME utasítás a Miniszterelnöki Kormányiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról, forrás: <http://www.kormany.hu/download/e/b/7/61000/ME%20Korm%C3%A1nyiroda%20SZMSZ.PDF> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

### A kormányzati portál hivatkozott adatainak forrásai:

Agrárminisztérium; Kormányzati portál, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Belügyminisztérium; Kormányzati portál, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Emberi Erőforrások Minisztériuma; Kormányzati portál, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Honvédelmi Minisztérium; Kormányzati portál, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Igazságügyi Minisztérium; Kormányzati portál, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium> (letöltve: 2018. július 12.)

Innovációs és Technológiai Minisztérium; Kormányzati portál, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Külgazdasági és Külügyminisztérium; Kormányzati portál, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/kulgzdasagi-es-kulugyminiszterium> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Miniszterelnöki Kabinetiroda; Kormányzati portál, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Miniszterelnökség; Kormányzati portál, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Pénzügyminisztérium; Kormányzati portál, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium> (letöltve: 2018. július 12.)

#### *Konkrét források a kormányzati portárról:*

Orbán Balázs életrajza, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/parlament-allamtitkar/az-allamtitkar> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Pénzügyminisztérium, Nemzeti Adó-, és Vámhivatal Vezető Államtitkárság; Kormányzati portál, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/nemzeti-ado-es-vamhivatal-vezeto-allamtitkarsag> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

#### *Az MTA összefoglalója a költségvetési vitáról:*

Az MTA és az ITM közötti költségvetési vita; Magyar Tudományos Akadémia, forrás: <http://mta.hu/az-mta-es-az-itm-kozotti-koltsegvetesi-vita> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

#### *Újsághírek, újságcikkek:*

Baranyai Gábor: Alapos a kormányátalakítás; Magyar Idők Online, 2018. május 10., forrás: <https://magyaridok.hu/belfold/alapos-a-kormanyatalakitas-3079777> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Baranyai Gábor: Szakemberek az új államtitkári karban; Magyar Idők Online, 2018. május 23., forrás: <https://magyaridok.hu/belfold/szakemberek-az-uj-allamtitkari-karban-3121726/> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Bíró Marianna: Ezer közvélemény-kutatást ki lehet hozni egy nemzeti konzultáció árából, csak a fideszes holdudvar zsebe dagad; 168 óra Online, 2018. május 22., forrás:

<http://168ora.hu/itthon/ezer-kozvelemeny-kutatast-ki-lehet-hozni-egy-nemzeti-konzultacio-arabol-csak-a-fideszes-holdudvar-zsebe-dagad-150244> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Kolozsi Ádám: Elvinné a kormány az MTA kutatóintézeteit, Index.hu, 2018. június 14., forrás: <https://index.hu/tudomany/2018/06/14/az-uj-koltsegvetes-a-tudomany-fuggetlenseget-veszelyeztetel/> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Marnitz István: Néhány meglepő név az innovációs tárcánál; Népszava Online, 2018. május 15., forrás: [http://nepszava.hu/1159843\\_nehany-meglepo-nev-az-innovacios-tarcanal](http://nepszava.hu/1159843_nehany-meglepo-nev-az-innovacios-tarcanal) (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Riba István: Burjánzás; HVG, XXXX. évfolyam (sic!), 22. (2029.) szám, 2018. május 31., 12-14. old.

Lázár János a parlamenti patkó leghátsó sorába kérte magát, a 24. hu híre, 2018. május 4., forrás: <https://24.hu/belfold/2018/05/04/lazar-janos-a-parlament-patko-leghatosoraba-ker-te-magat/> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

#### *Beszédek, interjúk:*

Rogán Antal: Nem folytatásra, új kormányzásra készülünk (Kovács András interjúja Rogán Antallal); Origo.hu, 2018. április 13., forrás: <http://www.origo.hu/itthon/20180412-rogan-antal-interju-valasztasi-gyozelem.html> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Orbán Balázs az InfoRádió Aréna című műsorában, 2018. július 10., forrás: <https://infostart.hu/arena/2018/07/10/orban-balazs-a-miniszterelnokseg-parlament-es-strategiai-allamtitkara> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában, 2018. március 2., forrás: <http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-a-kossuth-radio-180-perc-cimu-musoraban-23/> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában, 2018. május 4., forrás: <http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-a-kossuth-radio-180-perc-cimu-musoraban-26/> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Orbán Viktor beszéde a XXIII. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban, Tusnádfürdőn, 2012. július 28., forrás: [http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszede/a\\_jo\\_romaniai\\_dontes\\_tavolmaradni\\_az\\_urnaktol](http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszede/a_jo_romaniai_dontes_tavolmaradni_az_urnaktol) (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Orbán Viktor beszéde miniszterelnökké választása után, 2018. május 10., forrás: <http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-a-miniszterelnoki-eskutetelet-ko-vetoe/> (letöltve: 2018. szeptember 13.)

Orbán Viktor sajtótájékoztatója, 2018. április 10., forrás: <https://infostart.hu/valasztas-2018/2018/04/10/orban-viktor-jelentos-valtozasok-is-lehetnek-a-kormanyban> (letöltve: 2018. szeptember 13.)