

**Klotz Péter**

*Közigazgatási Jogi Tanszék*

*Témavezető: Ficzere Lajos*

## **SÚLYPONTI VÁLTOZÁSOK A MINISZTERIUMI STRUKTÚRÁBAN 2006-2010 KÖZÖTT**

### **1. A minisztériumi struktúra változásáról**

A központi államigazgatásra vonatkozó szabályok a rendszerváltástól 2006-ig lényegüket tekintve alig változtak. A 2006-ban hatályba lépett, a központi államigazgatási szervekről, a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény azonban korábban nem tapasztalt, radikális átalakítást valósított meg. A politikai kormányzás elvét követve egy új működési modellt valósított meg, amely egyúttal előre nem látott súlypont-eltolódásokat indukált a rendszerben. Jelen tanulmány ezen nem tervezett hatásokat kívánja bemutatni, részletesen kitérve azok gyakorlati következményeire.

### **2. A változások előzményei**

A minisztériumok működésének szervezeti keretei lényegében közvetlenül a rendszer-váltás után alakultak ki. A magyar közjogi hagyományokra épülő új szervezeti felépítésben annyi változás történt, hogy a miniszter általános helyettesítési jogkörével rendelkező helyettesét egy politikai és egy szakmai (közigazgatási) államtitkár váltotta fel. A német minta alapulvételével kialakított működési modellben elvált egymástól a minisztert, a politikai államtitkárt és a közvetlen munkatársaikat magukba foglaló politikai elem és a közigazgatási államtitkár vezetése alatt álló szakmai elem.

Ezt az elvet erősítette a köztisztviselők jogállásáról elfogadott 1992. évi XXIII. törvény, amely a munkáltatói jogok gyakorlását megosztotta a miniszter és a közigazgatási államtitkár között, a politikai felsővezetők részére politikai (választójog), míg a közigazgatási felsővezetők részére szakmai követelményeket támasztott (közigazgatási gyakorlat).

A közigazgatás politikamentességének elve azonban nem minden esetben állta ki a gyakorlat próbáját. A kormányok sok esetben politikai támogatásért cserébe közigazgatási pozíciókat kínáltak és a közigazgatás legfőbb vezetőit igyekeztek politikai befolyásuk alá vonni. A számos kivétel, az egyedi alkuk alapján létrejövő

pozíciók lerontották a rendszer hatékonyságát, csökkentették az átláthatóságot, így valóban szükségessé vált a központi államigazgatásra vonatkozó új szabályozás megalkotása.

### 3. Az átalakításra vonatkozó főbb elképzelések

A központi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó reformelképzeléseket egy szakmai és egy politikai irányzatra bonthatjuk. Közös bennük, hogy mindkettő célul tűzte ki a közigazgatás hatékonyságának növelését, a lényegi különbséget viszont az ehhez vezető út különbözőségében kell keresnünk: a szakmai javaslatok leginkább a közigazgatás és a politika összemosódásának megszüntetésében, a szakmai jelleg további erősítésében látták a kiutat, a másik – leginkább politikusok által képviselt – megoldás a politikai befolyás további növelését, a „politikai kormányzás” megvalósítását tűzte ki célul.

A szakmai javaslatok mintegy összefoglalásaként 2006-ban, még az országgyűlési választások előtt jelent meg Sárközy Tamás könyve „Államszervezetünk potenciázavarai”<sup>1</sup> címmel. A volt decentralizációs és deregulációs kormánybiztos álláspontja szerint a jogállamiság az ehhez szükséges szervek, jogintézmények megteremtésével létrejött, azonban saját hatékony működésre már kevesebb figyelmet fordít az állam. A szükséges modernizáció egyik legfőbb eszköze a túl- és átpolitizált közigazgatás leépítése, a kisebb, olcsóbb, hatékonyabb állam megteremtése, a teljesítményelv hangsúlyosabb megjelenítése, valamint az integrált, informatikai eszközökkel támogatott apparátus létrehozása. A javaslatok között hangsúlyos elemként szerepel a rendteremtés, vagyis az elmúlt másfél évtized során kialakult szervezet- és (háttér)intézményhálózat átalakítása, a feladat- és hatáskörök egyértelművé tétele, a minisztériumi rendszer átalakítása.

A központi államigazgatás átalakításának másik meghatározó, politikai irányzatában a hatékonyabb, kisebb állam koncepciója mellett markánsan jelenik meg a központi közigazgatás radikális átalakításának igénye, a politikai és szakmai elem összevonásának szándéka. Ezt a szemléletet jól tükrözi a Gyurcsány Ferenc későbbi miniszterelnök Balatonőszödön elmondott első beszéde: *„Ami a központi igazgatást illeti, jelentősen átalakul a minisztérium, jelentősen átalakul a minisztériumok belső világa és a kormányzáson, kormányzaton belül elfoglalt helye és szerepe. Lényegében 150-160 éves közjogi hagyománnyal próbálunk meg szakítani, és megkíséreljük azt, hogy fölváltjuk az ágazati irányítást valami mással. Ami a minisztériumok belső világát illeti, kezdjük onnan, hogy minden, ami a minisztériumok alapfunkciójának ellátásához szükséges, támogató, kiegészítő háttérfunkció, ezeket lényegében elveszük a minisztériumoktól, és ezeket a funkciókat standardizáljuk azonos folyamatokba, szervezetekbe, követelményekbe fogjuk őket helyezni*

---

<sup>1</sup> SÁRKÖZY Tamás: Államszervezetünk potenciázavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2006

az informatikától a személyügyig.”<sup>2</sup> Az elképzelések szerint új szerepet kapnak a miniszteri kabinetek: „A miniszteri kabinetek politikai kabinetekké válnak, a miniszteri kabineteknek a fő funkciója mostantól kezdve a szakmapolitikai elemzés, stratégiai tervezés, koncepcióalkotás. ... az igazgatásban már csak a kodifikáció van.”<sup>3</sup> Az elképzelések között markánsan jelenik meg a felsővezetés létszáma csökkentésének igénye: „... a minisztereknek a felelősségét kiterjesztjük. A miniszterek nem egyszerűen felügyelik a minisztériumok munkáját, amelyet egyébként a közigazgatási államtitkár vezetett eddig, hanem a miniszterek vezetik a minisztériumokat, ők a főnökök. Nincsen továbbá két államtitkár a minisztériumokban, nincs egy politikai meg egy közigazgatási államtitkár. Minek is kellene? Eddig is sok volt. Egy darab helyettese van a miniszternek, tartalmilag ez miniszterhelyettes. (...) A miniszterhelyettes a miniszter teljes jogkörű helyettese igazgatási és politikai ügyekben is, természetesen. És miután ezek a miniszter bizalmas helyettesei, mert hogy politikai helyettes is, ezért sem vegyessék a minisztériumok.”

A beszéd alapján körvonalazható a politikai kormányzás koncepciója. E szerint a politikai döntéseket a Kormány az összkormányzati érdekek szem előtt tartásával, a szűk miniszteri kabinetek közreműködésével hozza, a minisztériumi apparátusra csak ezek végrehajtása hárul. Jelentős szemléletváltozást jelez az a célkitűzés, amely a minisztériumokat az ágazati érdekek képviselői szerepéből a kormánypolitika megvalósítójának szerepébe helyezi. Összességében elmondható, hogy a vázolt elképzelések leginkább a rendszerváltás előtti minisztériumi struktúrához hasonlítanak azzal, hogy számos kiegészítő, háttértevékenység (személyügy, informatika, ellátás, továbbá fejlesztés) összkormányzati szervezetekhez kerül.

#### 4. A kormányzati szerkezet átalakítása 2006-ban

A választások után megalakuló új Országgyűlés – a Kormány szervezetalakítási szabadságát biztosító alkotmánymódosítás<sup>4</sup> elfogadását követően – 2006. május 30-án fogadta el a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvényt. A modern kormányzat szervezeti kódexeként említett jogszabály meghatározta a központi államigazgatási szervek körét, az irányításra, felügyeletre vonatkozó szabályokat, valamint az állami vezetőkre vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket.

A központi államigazgatási szervek felépítésében a miniszterelnök által meghatározott irányzat érvényesült: a minisztériumok számának csökkentése mellett meg-

<sup>2</sup> [http://kapcsolat.hu/blog/egy\\_hirrol/59.oldal](http://kapcsolat.hu/blog/egy_hirrol/59.oldal) (letöltés: 2010. május 26.)

<sup>3</sup> Uo.

<sup>4</sup> Erről a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LVI. törvény rendelkezett, biztosítva a Kormány szervezetalakítási szabadságát, és törölve az Alkotmányból a belügyminiszterre [Alk. 30/A. § (1) bek. h) pont, 35. § (1) bek. d) pont], valamint a politikai államtitkára [Alk. 20. § (5) bek.] vonatkozó rendelkezéseket

szűnt a közigazgatási és címzetes államtitkári pozíció, emellett radikálisan csökkent a miniszterek, államtitkárok száma is. A törvény hatálybalépésével megszűnt a helyettes államtitkári tisztség, helyettük a szakpolitikai feladatok irányítását állami vezetőnek minősülő szakállamtitkárok látják el. A törvény meghatározta a központi közigazgatási szervek struktúráját (miniszteri kabinet, titkárság, főosztály-osztály), megszüntetve és újrászabályozva ezzel a korábban kialakított, szerkezetidegen szervezeteket és pozíciókat.<sup>5</sup>

Az új Kormány megalakulásával 11-re csökkent a minisztériumok száma, ezt egészítette ki a miniszterelnök munkaszerveként a Miniszterelnöki Hivatal. A kormányzati átszervezés legnagyobb vesztese a Belügyminisztérium volt, közel másfél évszázad után feladatköreit más tárcák kapták meg.

Az új kormánystruktúra horizontális jellegét erősítette a személyügyek fejlesztésére, kezelésére létrejött a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ (KSZK), a tárcát ellátását intéző Központi Szolgáltatási Főigazgatóság (KSZF), valamint a meginduló reformfolyamatot összkormányzati szinten koordináló, irányító Államreform Bizottság (ÁB).<sup>6</sup>

A központi államigazgatási szervezetben végrehajtandó konkrét szervezet-átalakítási, racionalizálási feladatokat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti változásokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat tartalmazta. A kormányhatározat végrehajtásáról a tárcák gondoskodtak, a végrehajtás ellenőrzését az Államreform Bizottság látta el.<sup>7</sup>

A 2006-os kormányzati struktúraváltást értékelve elmondhatjuk, hogy a szakmai koncepció alapul vételével a politikai befolyás további erősítését szolgáló megoldás valósult meg. Az átalakítás leginkább kritizált elemei a közigazgatás szakmai-politikai eleme közötti cezúra, a közigazgatási államtitkári pozíció, valamint a Belügyminisztérium megszüntetése voltak.

## 5. Egyensúlyi problémák az új minisztériumi felépítésben

Az új kormányzati struktúra felállítása nem ment zökkenőmentesen. A Kormány a megindított államreformmal párhuzamosan – a költségvetés egyensúlyának megőrzése érdekében – nagyarányú költségvetési kiadáscsökkentésre kényszerült, így a két program végrehajtásában viszonylag korán diszfunkciók keletkeztek. E nehéz-

<sup>5</sup> Ilyenek voltak például a minisztériumon belüli hivatalok, főcsoportfőnökségek, illetve a főcsoportfőnöki, hivatalvezetői, miniszterelnöki megbízotti pozíciók

<sup>6</sup> Ide sorolható továbbá az uniós fejlesztési pénzek felhasználásának központi koordinációját ellátó Nemzeti Fejlesztési Ügynökség is

<sup>7</sup> Az államreformhoz kapcsolódó jogi keretek kialakítása viszonylag sokáig elhúzódott, az egyik legfontosabb ide vonatkozó törvényt, a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvényt 2008 őszén fogadta el az Országgyűlés

ségeket fokozták a minisztériumi szerkezet átalakítása következtében fellépő járulékos következmények is, amelyek közül az alábbiak emelhetők ki:

**a) Koordinációs nehézségek a minisztériumokon belül**

A korábbi minisztériumi struktúrában a koordinációs feladatokat a közigazgatási államtitkár, illetve titkársága látta el. Ez a megoldás azért is volt szerencsés, mivel a közigazgatási államtitkár – más tárcák államtitkáraival, a miniszterrel és a helyettes államtitkárokkal való közvetlen kapcsolata következtében – általában kellő információval rendelkezett e feladatok mibenlétéről, közigazgatási tapasztalatai révén meg tudta ítélni a feladatok súlyát. Szakmai vezetői szerepéből fakadóan utasíthatta az alá beosztott apparátus tagjait a munka elvégzésére, és végső esetben – mivel felettük a munkáltatói jogköröket is ő gyakorolta – szankcionálni is tudta a nem megfelelő munkavégzést. A koordinációs feladatok mellett a közigazgatási államtitkár közvetlen alárendeltségébe tartoztak a minisztériumok nem alapfeladatot ellátó, funkcionális szervezeti egységei (például a költségvetés, a személyzetpolitika vagy a stratégiaalkotás), így az államtitkár közvetlen kapcsolatban állt a minisztérium működését biztosító legfontosabb szervezeti egységekkel.

A kormányzati szerkezetátalakítás kezdeti időszakában még nem volt egyértelmű, hogy a miniszter helyettesítésére a tárcánál maradó államtitkárok inkább politikai, avagy közigazgatási államtitkári funkcióban fognak-e tevékenykedni? Az eredeti elképzelések szerint az államtitkárok a közigazgatási államtitkárok feladatkörét vették volna át. Sárközy Tamás álláspontja szerint: „Az, hogy egy államtitkár van a minisztériumokban, szintén előremutató lépés. Ennek az egynek viszont alapvetően közigazgatási államtitkárnak kellene lennie. Amikor a miniszterelnök közölte az államtitkárokkal: 95 százalékban az a munkájuk, hogy közigazgatási államtitkárok legyenek. Ma persze olyanokat neveznek ki államtitkárnak, akik erre a feladatra nem alkalmasak, az kinevezési hiba.”<sup>8</sup>

Az államtitkárok tehát – az eredeti elképzelésektől eltérően – a miniszter politikai helyetteseként működtek a tárcánál, a közigazgatási államtitkári pozíció megszűnésével a koordinációs feladatok (vagyis a tárca működésének összehangolása, a feladatok kiosztása és ellenőrzése) és a funkcionális területek felügyelete gazdátlaná váltak. A miniszter és általában politikus államtitkára nem rendelkezett kellő idővel a felmerülő napi ügyek intézésére, így ezek vitelét átengedte másnak. A minisztériumokban a központi államigazgatási szervekről szóló törvény hatálybalépését követően kétfajta működési modell alakult ki: az egyikben a kabinetfőnök, a másikban pedig az erre kijelölt szakállamtitkár látta el a koordinációs és a funkcionális terület irányításával járó feladatokat.

---

<sup>8</sup> PIKÓ András: Szetey Gábor és Sárközy Tamás a Fapados Szalonban: A közigazgatás fogyókúrája az egészségesebb életért, in: *Mozgó Világ*, 2007. július: <http://mozgovilag.com/?p=2849> (letöltés: 2010. május 26.)

A miniszteri kabinetek az első megoldást választó tárcáknál túlméretezetté váltak. Az Egészségügyi Minisztérium kabinetfőnöke 6, a Pénzügyminisztériumé pedig összesen 12 fő vezetője volt, míg az Oktatási és Kulturális Minisztérium kabinetfőnöke alá 124, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium kabinetfőnöke alá pedig 107 fő tartozott (ez az engedélyezett létszám közel ötöde).<sup>9</sup> A miniszteri kabinetek így nem voltak képesek megfelelni az eredeti koncepcióban megfogalmazott stratégiai irányító-tervező funkciójuknak, a kabinetfőnököt túlságosan leköötötte a napi ügyek intézése. További nehézséget jelentett, hogy a politikai tanácsadó/főtanácsadó kabinetfőnök közvetlenül adott szakmai utasításokat a minisztérium köztisztviselőinek.

A kabinetfőnök koordinációs feladatköre hosszú távon nem volt tartható: az alapvetően politikai bizalmasnak minősülő kabinetfőnök nem volt alkalmas a politikai tanácsadói és a szakmai vezetői szerep egyidejű betöltésére, így a tárcáknál általános gyakorlattá vált az egyik szakállamtitkár koordinációs feladatokkal való felruházása jogi és koordinációs szakállamtitkár néven.

Ez a jelenlegi Kormány megalakulásáig fennálló rendszer sem működött hibátlanul. A jogi és koordinációs szakállamtitkár a szakállamtitkárok közül első volt az egyenlők közül, de csak informális utasítási jogköre volt a tárca többi szakállamtitkára és a minisztérium szervezeti egységei felé. Nem voltak kezében azok az erős kényszerítő eszközök (munkáltatói jogkör gyakorlása, fegyelmi eljárás indítása, beszámoltatás), amelyekkel a korábbi közigazgatási államtitkárok rendelkeztek, így a koordináció hatékonysága értelemszerűen csökkent.

Ezeket a problémákat a Kormány is érzékelte, azonban – vélhetően presztízsokokból – nem vállalta fel a közigazgatási államtitkári pozíciónak az ellenzék által támogatott vissza-állítását. Alternatív megoldásként, az adminisztráció kézben tartására felmerült a főtitkári pozíció létrehozása<sup>10</sup> is, ez azonban nem valósult meg. A minisztériumok felsővezetésének erősítésére 2008 májusában, a minisztériumok átszervezésével összefüggésben<sup>11</sup> az a döntés született, hogy egy minisztériumban a korábbi egy helyett két államtitkári pozíció is létesíthető.<sup>12</sup>

### ***b) A felsővezetői kapacitás szűkülése***

A 2006-ban hivatalba lépett Kormány eltökélt szándéka volt, hogy magán kezdi a takarékoskodást. Az Állami Számvevőszék jelentése szerint az állami vezetők

<sup>9</sup> BABUS Endre: Erősödő miniszteri kabinetfőnökök, in: HVG 2007/04. szám <http://hvg.hu/hvgfriss/2007.04/200704HVGFriss38> (letöltés: 2010. május 26.)

<sup>10</sup> PIKÓ András: Szetey Gábor és Sárközy Tamás a Fapados Szalonban: A közigazgatás fogyókúrája az egészségesebb életért

<sup>11</sup> 2008. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény módosításáról

<sup>12</sup> Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban ezt követően igazságügyi, valamint rendészeti államtitkár kezdte meg működését

száma 2005 szeptemberében a 15 minisztériumban 23 államtitkár, 64 helyettes államtitkár (számuk minisztériumként 2-8 között változott), a 2 címzetes államtitkárral, illetve a 6 államtitkárnak minősülő vezetővel és a miniszterelnökkel együtt összesen 100 fő volt. 2006 első félévében a felálló 11 minisztériumban és a MeH-ben az a szám jelentősen, 127 főről 74 főre, összesen 41 %-kal csökkent.<sup>13</sup> A hatékony munkavégzést nehezítették a nagyarányú átszervezések, a horizontális szervek felállításával járó szervezési nehézségek, valamint az, hogy az átszervezések következtében a minisztériumok létszáma 20 %-kal, a központi közigazgatás létszáma 10 %-kal csökkent.<sup>14</sup>

Elérkezett tehát a „dolgozó miniszterek” korszaka. A tárcák összevonása miatt a miniszterek munkaterhe megnőtt, a feladatok összetettebbekké, heterogénebbekké váltak. További munkaterhet jelentett, hogy a miniszterek, államtitkárok többsége a koalíciós pártokban is fontos posztot töltött be, továbbá jelentős részük egyben országgyűlési képviselő is volt, így az Országgyűlés munkájában is részt kellett venniük.

A miniszterek e mellett az Európai Unió tanácsi döntéshozatalában is részt vesznek. Ezzel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy – bár helyettesítésükre lehetőség van – fontos, hogy a tagállami kormányokat teljes felhatalmazással rendelkező, miniszteri rangú személyek képviseljék, ellenkező esetben a tagállami érdekképviselet gyengülhet.

A tapasztalatok szerint az igen jelentős, leginkább politikai szempontok vezérelte felsővezetői leépítés túl jól sikerült: ami azonban a politikai kommunikáció szempontjából előnyös, nem feltétlenül szolgálja a hatékonyságot. A feladatok megnövekedett mennyisége indokolta először a kabinetfőnök, majd a jogi és koordinációs szakállamtitkár kvázi állami vezetővé válását,<sup>15</sup> továbbá a minisztériumokként két államtitkár kinevezését lehetővé tevő 2008-as törvénymódosítást.

Az eredeti indokot, vagyis az állami vezetők számának csökkentését eleve megkérdőjelezte az a 2007-es intézkedés, amely – hivatkozva a Miniszterelnöki Hivatal sajátos jogállására, illetve a fejlesztéspolitikai ügyek felügyeletének szükségességére – lehetővé tette, hogy a MeH-ben a korábbi négy helyett összesen 10 államtitkár működhessen. Miután ezt követően hamarosan megtörténtek a kinevezések, az a sajátos helyzet állt elő, hogy a 11 minisztériumban dolgozó államtitkár mellett a MeH-ben önmagában 10 államtitkár tevékenykedett. Ez a kormányzaton belüli rendkívül aránytalan elosztás azt eredményezte, hogy míg a minisztériumi állam-

<sup>13</sup> Az Állami Számvevőszék jelentése a magyar központi közigazgatás modernizációjának ellenőrzéséről 35. o. [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/\\$File/0901J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/$File/0901J000.pdf) (letöltés: 2010. május 26.)

<sup>14</sup> Az Állami Számvevőszék jelentése a magyar központi közigazgatás modernizációjának ellenőrzéséről 8. o. [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/\\$File/0901J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/$File/0901J000.pdf) (letöltés: 2010. május 26.)

<sup>15</sup> Erről részletesebben lásd: BABUS Endre: Erősödő miniszteri kabinetfőnökök, in: HVG 2007/04. szám [http://hvg.hu/hvgfriss/2007\\_04/200704HVGFriss38](http://hvg.hu/hvgfriss/2007_04/200704HVGFriss38) (letöltés: 2010. május 26.)

titkárok igen nagy munkaterhelés mellett dolgoztak, a MeH-en belül az államtitkárok terhelése lényegesen kisebb volt.

Az államtitkárok számának növelése, valamint koncentrációjuk azzal a nem kívánt következménnyel járt, hogy megindult az államtitkári pozíció erodálódása, a pozíció birtokosai formális-informális befolyásuk növelésére törekedtek.

### ***c) Súlyponti átrendeződés a kormányzati döntéshozatalban***

A központi államigazgatás 2006-os átszervezését megelőzően a kormányülések szakmai előkészítését a tárcák közigazgatási államtitkárainak részvételével ülésező közigazgatási államtitkári értekezlet látta el. A közigazgatási államtitkári értekezlet megtárgyalta a kormányülésre benyújtani tervezett előterjesztéseket, elvégezte, illetve elrendelte a szükséges egyeztetéseket, majd javaslatot tett a Kormány részére az előterjesztés elfogadására vonatkozóan illetően.

A 2006. évi LVII. törvény hatálybalépését követően a kormányülések előkészítését immár a miniszterek helyetteseiből álló államtitkári értekezlet végezte. Jóllehet feladat- és hatásköre érdemben nem változott, az államtitkári értekezlet kormányzati döntéshozatalban betöltött szerepe lényegesen kisebb lett, mint a korábbi közigazgatási államtitkári értekezleté.

E változás legfőbb oka az értekezlet személyi összetételében keresendő. Míg a közigazgatási értekezlet résztvevői nagy, nemritkán 15-20 éves szakmai tapasztalattal rendelkező, egymást jól ismerő közigazgatási vezetők voltak, az államtitkári értekezleten (szak)politikusok vettek részt, akik a tárcájuk munkatársai által megírt felkészítőn túl nem rendelkeztek a felmerülő témákban olyan szakismerettel, hogy az előterjesztésekhez érdemben hozzá tudjanak szólni. Ezen túl sem a Kormány, sem a saját miniszterük részéről nem volt követelmény (ehhez nem is rendelkeztek kellő felhatalmazással), hogy a kormányzati döntéshozatalat kifogásaikkal, ellenvetéseikkel hátráltassák.

Miután a szakmai vitákat az államtitkárok nem vállalták fel, az államtitkári értekezlet kevésbé tudta felvállalni a neki szánt szűrő-szerepet, így a vitás anyagok nagyobb számban kerültek a Kormány elé. Tekintettel arra, hogy a kormányülések – koalíciós kormányzás esetén különösen – nem alkalmasak a hosszú szakmai viták, egyeztetések lefolytatására, a szükséges egyeztetéseket sokszor a közigazgatáson kívül, politikai szinten (koalíciós egyeztetéseken, munkacsoportokban, frakcióüléseken) végezték el.<sup>16</sup> A nehezen kialakított döntések megváltoztatására a közigazgatásnak nem volt módja, mivel azokkal sokszor csak a végrehajtás során találkozott.

Az államtitkári értekezlet munkájába 2007. július 1-től komoly változást hozott, hogy Draskovics Tibor a kormányzati igazgatás összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszterként átvette az államtitkári értekezletek vezetését is. Ezáltal – amellet, hogy a miniszterek száma növekedett – az államtitkárok gyakorlatilag

<sup>16</sup> Ilyen egyeztetéseken született döntés például a társadalombiztosítás új rendszeréről, vagy a közigazgatás regionális átszervezéséről



kettős irányítás alá kerültek, hiszen saját miniszterüktől, illetve az államtitkári értekezletek napirendjén szereplő anyagokkal összefüggésben a kormányzati működés összehangolásáért (egyben az állam-reformmal kapcsolatos feladatokért) felelős minisztertől is kaptak utasításokat. Ez a kettős irányítás nem tartott sokáig és Draskovics Tibor igazságügyi és rendészeti miniszterre való kinevezésével meg is szűnt.

Miközben az államtitkári értekezletek – a kormányzati szándék ellenére – egyre inkább formálisakká váltak, megerősödött a szakmapolitikai munkacsoportnak nevezett előkészítő egyeztetés szerepe. Ennek során a MeH, az IRM és az IRM képviselőiből és további tárcadelegáltakból álló szakmapolitikai munkacsoport „a kormányprogrammal való összhang, az időszerűség, továbbá a jogi, szakmai és pénzügyi feltételek előzetes megléte”<sup>17</sup> szempontjából véleményezte a tárcák által közigazgatási egyeztetésre bocsátani tervezett javaslatokat, majd döntött azok egyeztetésre bocsáthatóságáról. E beépített szakmai-politikai szűrő rendkívül hasznosnak bizonyult abból a szempontból is, hogy megakadályozta a nem kiforrott, vagy politikai szempontból kockázatos anyagok közigazgatási egyeztetésre bocsátását és ezzel a tárcák felesleges munkavégzését.

Ha a kormányzati döntéshozatal súlyponti átrendeződéséről esik szó, mindenképpen említést érdemel az Államreform Bizottság működése. E szervezet hangozta ugyanis össze az államreformmal kapcsolatos feladatok végrehajtását, véggezte a szükséges előkészítő és elemző munkát, illetve kísérte figyelemmel a végrehajtást. A 2006-ban indult államreformmal kapcsolatos feladatok operatív része lényegében a Kormány közvetlen ellenőrzése alól az Államreform Bizottság irányítása alá került. Tovább nőtt az ÁRB befolyása, amikor korábbi vezetője tárca nélküli miniszteri rangban a kormányzati igazgatás összehangolásáért felelős miniszterre lépett elő.

Miközben a kormányzati döntés-előkészítést végző szervek körében lényeges változások zajlottak, a Kormány, mint testület kapcsán ilyet nem tapasztalunk. Az ÁSZ 2009. évi jelentésében hiányosságként említi, hogy „[a] Kormány nem kezdeményezett a kormányzati működés megújításának területén átfogó intézkedéseket. Nem értékelte a kormány ügyrendjének, a kormány szintű döntés-előkészítési és döntési mechanizmusoknak, a Kormány munkamódszereinek, a döntések monitoringjának, az elrendelt intézkedések számonkérésének helyzetét. Nem végezték el a Kormány munkaszerveként működő MeH átvilágítását a szervezet, a szabályozás, az erőforrások oldaláról az összkormányzati érdekek integrálása, a kormányzati stratégia alkotása szempontjából.”

#### ***d) A változások hatása a köztisztviselői életpályára***

Az új kormányzati struktúra jelentős hatással volt a köztisztviselői életpályára is. A korábbi kormányváltásokat a közigazgatási felsővezetők döntő többsége eredeti

---

<sup>17</sup> Erről ld.: a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 24.) Korm. hat. 18. pontját

pozíciójában átvészelte, váltásokra leginkább a politikai erőterbe került és bizalmi pozíciót betöltő közigazgatási államtitkárok esetében került sor.

A politika azonban ahelyett, hogy mérsékletet tanúsított volna és tovább erősítette volna a közigazgatási államtitkárok szakmai pozícióját (pl. felmentés indoklásához kötése, felmentési okok tételes felsorolása, szakmai követelmények előírása), a közigazgatási államtitkárokon túlra, a szakállamtitkárokra is kiterjesztette befolyását. Ekként értékelhetjük, hogy a 2006. évi LVII. törvény állami vezetőként kezelte őket, kinevezésükhöz nem írt elő közigazgatásban szerzett szakmai gyakorlatot,<sup>18</sup> megbízásukat pedig a Kormány megbízásához kötötte.

Ez utóbbi rendelkezésből az következik, hogy a közigazgatási felsővezetés osztja a Kormány sorsát, ezen vezetők megbízása a miniszterelnök, illetve a Kormány megbízásának idejére szól, lehetetlenné téve a közigazgatási életpálya kiteljesítését.

A köztisztviselők oldaláról ez a változás annyit jelentett, hogy a potenciálisan befutható hivatali ranglétra 6 szintről (köztisztviselő – osztályvezető – főosztályvezető-helyettes – főosztályvezető – helyettes államtitkár – közigazgatási államtitkár) 4 szintre (köztisztviselő – osztályvezető – főosztályvezető-helyettes – főosztályvezető) csökkent. Ez azonban a tehetséges és magát a politika mellett elkötelezni nem kívánó köztisztviselők számára viszonylag szűk mozgásteret jelentett, tekintettel arra, hogy a főosztályvezetői pozíciókedvező körülmények esetén 15 év alatt reális esély van. Részükre tehát a rendszer vagy az elköteleződést, vagy a pályaelhagyást kínálta; egyik lehetőség sem támogatva a közigazgatás szakmai teljesítményének növelését.

Amint az előző pontokban, itt is megfigyelhető a Kormány részéről egyfajta stabilizációs szándék. A fő hangsúly a főosztályvezetői kar megerősítésén volt: 2007-ben valamennyi főosztályvezető vezetői megbízását a Ktv. módosításával határozatlanról határozott idejű, hat éves megbízásra alakították át.<sup>19</sup> A cél nyilvánvalóan az volt, hogy egy-egy kormányváltás, vezetőváltás után ne cserélődjön le a legmagasabb szakmai vezetők jó része, hanem a korábbi, indoklás nélkül visszavonható vezetői megbízásuk helyett kiszámítható, hosszabb távon biztonságot nyújtó vezetői megbízáshoz jussanak.

Jóllehet a cél mindenképpen méltányolható, a választott megoldással több probléma is akad. Megítélésem szerint szerencsésebb lett volna a főosztályvezetői megbízásokat nyílt pályázatás keretében meghirdetni, és ezzel – ahol lehetséges – lehetőséget biztosítani a minőségi cserére. A választott megoldás további hátrányaként említhető, hogy csak a főosztályvezetőkre fókuszált, figyelmen kívül hagyva

<sup>18</sup> Az Állami Számvevőszék 2009-es jelentése szerint: „A megelőző szabályozástól eltérően a törvény a hivatali szervezet vezetéséhez nem tekinti szükségesnek az iskolai végzettséggel megalapozott szakmai kompetenciát.” Az Állami Számvevőszék jelentése a magyar központi közigazgatás modernizációjának ellenőrzéséről 15. o. [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/\\$File/0901J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/$File/0901J000.pdf) (letöltés: 2010. május 26.)

<sup>19</sup> A törvény általános indoklása szerint: „Az elmúlt évtized tényleges gyakorlatának megfelelően a szakmai munka folyamatosságáért, annak magas színvonalú ellátásáért a főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek és osztályvezetők fognak felelni.”

az alsóbb vezetői szinten lévő főosztályvezető-helyetteseket és osztályvezetőket. Ezeket a vezetői megbízásokat továbbra is indokolás nélkül vissza lehet vonni.

A határozott, hat évre szóló vezetői kinevezés a fentiekén túl rendkívül megmelegítve a minisztériumi struktúrát. A tárcák életében a szervezeti egységek összevonása és szétválasztása viszonylag gyakran előforduló jelenség, de négyévente, a választásokat követően szinte biztosan bekövetkezik. Életszerűtlen, hogy a változó szervezeti egységek élére hat évre nevezzenek ki vezetőt. Ezt a megoldást az ellenzék úgy értelmezte, hogy a vezetők „bebetonozása” történt meg, kész tények elé állítva az új kormányt. A fenti megállapításból leszűrhetjük tehát azt a következtetést, hogy a közigazgatási és a helyettes államtitkárokat követően a főosztályvezetők is politikai erőterbe kerültek, szakmai alkalmasságuk helyett elkötelezettségük/el nem kötelezettségük vált a politika közbeszéd témájává.

Véleményem szerint szerencsésebb megoldás lett volna és a közigazgatás depolitizálását segítette volna elő, ha a közigazgatási vezetők vezetői megbízásának visszavonását indokolási kötelezettséghez kötik, a felmentési okok közé pedig bekerül a nem megfelelő munkavégzés/alkalmatlanság is. Ez sokkal tisztább helyzetet teremtett volna ebben az immár politikailag is kényes témában, biztosítva a közigazgatási vezetők számára a bírói jogorvoslat lehetőségét. A javasolt megoldás stabilizálná a közigazgatási vezetők helyzetét és garanciát nyújtana az ad hoc átrendezésekkel szemben.

## **6. A súlyponti változások következményei a központi közigazgatás hatékonyságára**

A 2006-tól 2010-ig tartó kormányzati ciklus végeztével mindenképpen érdemes mérleget vonni és megvizsgálni, hogy mennyire voltak szükségesek és indokolhatóak a kormányzati struktúra változásai, ezek mennyire váltották be a hozzájuk fűzött reményeket és végül a mennyire szolgálták az előzetesen kitűzött célokat?

Az elsőként vizsgálandó kérdéssel kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltást követően a minisztériumokra kialakított szervezeti felépítés kétségkívül nem tökéletesen, de viszonylag stabilan működött és biztosítani tudta a kormányzati döntéshozatal folyamatosságát. A rendszerben – megítélésem szerint – leginkább két területen jelentkeztek működési zavarok: a politika – bizalmatlanságából eredően – egyre inkább befolyása alá kívánta vonni a közigazgatást, illetve a közigazgatás egyre kevésbé tudott megfelelni a hatékony működésre vonatkozó társadalmi és politikai elvárásoknak.

Miután a közigazgatás az fokozatosan veszített megújulási képességéből, a politika radikális lépésre szánta el magát és a „politikai kormányzás” zászlaja alatt lényegében maga alá gyűrte a közigazgatást. A szükségesnek vélt változásokhoz – az eredendő bizalomhiány miatt – nem is törekedett megnyerni a közigazgatás támogatását, hanem azt radikális eszközökkel kívánta véghezvinni.

Megítélésem szerint a politika ezzel rossz eszközt választott egy valós probléma megoldására és türelem, aprómunka és szemléletformálás helyett valami látványosat, politikai szempontból jól „eladható” eredményt kívánt felmutatni. Ameddig tartott az átalakítás lendülete és a politika ereje, sok minden megvalósult a kitűzött elképzelésekből, azonban a részletek kidolgozására sok esetben nem maradt elég energia.

Az átalakításokkal együtt járó, nem kívánt járulékos következmények – amelyek közül néhányat jelen tanulmányban ismertettem – azt mutatják, hogy a Kormány az eredeti elképzelések közül szinte minden fontosabb területen (állami vezetők számának csökkentése, koordinációs feladatok ellátása, szakmai vezetők megerősítése) visszalépésre kényszerült, ahol pedig erre nem került sor (közigazgatási államtitkári pozíció visszaállítása), annak szintén politikai okai voltak.

A problémák leginkább a közigazgatási államtitkári pozíció hiányából fakadtak. A változtatás szükségessége komoly érvekkel nem volt alátámasztható, másrészt a pozíció megszüntetésén túl nem volt kidolgozott elképzelése a kieső vezető pótlására.<sup>20</sup>

Az előzetesen kitűzött célok megvalósításával kapcsolatban összességében elmondható, hogy a hatékonyság növelését csak részben szolgálták. A központi államigazgatási szervek egységes szabályozása, a „rendrakás” céljából kidolgozott és véghezvitt rendelkezések (például a miniszteri biztosok jogállásának rendezése) mindenképpen előremutató eredményeknek tekinthetők, azonban az át nem gondoltságból és a hibás alapkoncepció megvalósításából adódó folyamatos változások, bizonytalan helyzetek inkább a rontották a minisztériumok hatékonyságát.

A 2010-es választások után megalakult Kormány radikálisan szakított az elődje által alkalmazott minisztériumi modellel. A hatályba lépett rendelkezések részben a politikai és a szakmai vezetői elem szétválasztását mutatják (ezzel mintegy visszatérve a 2006 előtt alkalmazott rendszerhez), részben pedig a francia és angol minta alapján kisebb létszámú, hierarchizáltabb, miniszterelnök-helyettessel felálló központi közigazgatási modell megvalósítása bontakozik ki. Ezen modell elemzése azonban már más tanulmány tárgya.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

Az Állami Számvevőszék jelentése a magyar központi közigazgatás modernizációjának ellenőrzéséről (2009)

[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/\\$File/0901J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/$File/0901J000.pdf)

---

<sup>20</sup> Az ÁSZ jelentése e témában lakonikusan fogalmaz: „A tárcák véleménye szerint a közigazgatási államtitkári beosztás megszüntetése a feladatellátásra semleges vagy kedvezőtlen volt.” Az Állami Számvevőszék jelentése a magyar központi közigazgatás modernizációjának ellenőrzéséről 50. o. [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/\\$File/0901J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/3E41DE9BF6263983C1257540002805A9/$File/0901J000.pdf) (letöltés: 2010. május 26.)

- BABUS Endre: Erősödő miniszteri kabinetfőnökök, in: HVG 2007/04
- MOLNÁR Jánosné: A mérlegen: a kormányzati szervezeti átalakítási program (előzmények – tapasztalatok – távlatok), in: Közigazgatási Szemle, 2007, 1. sz. 35-43. o.
- MÜLLER György: A kormányzati rendszer átalakítása 2006-ban, in: Közjogi Szemle, 2009, (2. évf.) 2. sz. 10-14. o.
- MÜLLER György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2006
- PIKÓ András: Szetey Gábor és Sárközy Tamás a Fapados Szalonban: A közigazgatás fogyókúrája az egészségesebb életért, in: Mozgó Világ, 2007. július
- RIBA István: Új kormányzati irányítási rendszer: kabinetkérdések, in: HVG, 2007, 29. sz. 19-21. o.
- SÁRKÖZY Tamás: A kormányzás modernizálásáról, in: Mozgó Világ 2006/8
- SÁRKÖZY Tamás: A kormányzati szervek modernizációjának eredményei és balsikerei (2006-2008), in: Magyarország politikai évkönyve, 2008, (21. évf.) 1. sz. 410-433. o.
- SÁRKÖZY Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2006
- WIENER György: Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1987-1994), in: Eszmélet <http://www.freeweb.hu/eszmelet/36/wiener36.html> (letöltés: 2010. május 26.)

