

A magyar miniszterelnöki intézmény A 2010-2026 közötti időszak

Doktori értekezés

dr. Franczel Richárd

ELTE Politikatudományi Doktori Iskola

Budapest, 2026

Az előadás menete

A disszertáció céljai

Tételmondat

A dolgozat szerkezeti felépítése

Kutatási eredmények – tézisek



Köszönetnyilvánítás

Dr. Bihari Mihály, professor emeritus

Dr. Kukorelli István, professor emeritus

Dr. Török Gábor, egyetemi docens

Dr. Pesti Sándor, habilitált egyetemi docens

Sturm Henrietta, ügyvivő szakértő

A disszertáció kettős célja

Első cél

A **miniszterelnöki intézmény jellemzőinek feltárása** különös tekintettel az *alkotmányos szabályozására*, annak alakulására, továbbá ezekkel összefüggésben a 2010-2026 közötti időszakban a kormányfő *kormányon belüli mozgásterének* politikatudományi elemzése.

Második cél

A **miniszterelnöki háttérapparátus** 2010-2026 közötti időszakában, a politikatudomány számára releváns **jellemzőinek feltárása, szakaszolása**, különös tekintettel funkcióira, illetve *funkcióváltásaira*.

Tételmondat

*„Bár a vizsgált 2010 és 2026 közötti időszakban a magyar miniszterelnöki intézményre vonatkozó közvetlen jogi **szabályozás viszonylagos stabilitást mutatott**, a miniszterelnök kormányzati struktúráján belüli szervezetalakító tevékenysége, személyzetpolitikája, illetve a mögötte álló háttérapparátus szervezeti és működési rendje vonatkozásában **jelentős mértékű variabilitás figyelhető meg.**”*

A disszertáció szerkezeti felépítése

A disszertáció hat szerkezeti egysége

1. Fogalmi alapvetés (intézmény és háttérapparátus)
2. Nemzetközi kitekintés (brit, német francia)
3. Az alkotmányos szabályozás kialakulása, változása
4. A miniszterelnök kormányon belüli mozgástere
5. A miniszterelnöki háttérapparátus funkcióváltozásai
6. Összegzés, jövőbe tekintés

Módszertani szempontok, keretrendszer

Az alkotmányos szabályozás (3. fejezet)

A miniszterelnököt **konkrétan is nevesítő**, illetve rá vonatkozó **közvetett**, valamint **azon túli** szabályozás politikatudományi szempontból releváns vizsgálata.

A kormányon belüli mozgástér (4. fejezet)

A miniszterelnök politikája **8 szempont tükrében:**

(1) modellek, (2) tárcaelosztás, (3) tárcakülönbségek, (4) tárcanélküliség, (5) helyettesítés, (6) államtitkárok, (7) kabinetkormányzás, (8) miniszterelnöki hatalom.

A háttérapparátus funkcióváltozásai (5. fejezet)

A háttérapparátus funkciói **8 periódus tükrében.**

Kutatási eredmények – tézisek

1. Elméleti relációban

- ▶ **Prezidencializáció:** a vizsgált időszakra vonatkozó kutatási eredmények ebbe az irányba mutattak, főként a háttérapparátus folyamatos erősödése.
- ▶ **Vezérdemokrácia:** fogalmi ismérvei a folyamatosan mozgásban lévő szervezetnél, az apparátuson belüli szereplők versenyeztetésénél azonosíthatók voltak.
- ▶ **Politikai vezetés válsághelyzetben:** a krízisek hatása a struktúra alakítására, az apparátusi elrendezés konszolidációs periódusát is megszakította.
- ▶ **Menedzseri kormányzás jellemzői kapcsán:** az intézmények – stabilitás, személyek – dinamika elvhez képest az intézmények dinamikus változása.

Kutatási eredmények – tézisek

2. Nemzetközi kitekintés

- ▶ **Miniszterelnök kormányon belüli mozgástere: első az:**
 - ▶ Brit: „egyenlőtlenek fölött” (tagoknál: nagy mozgástér)
 - ▶ Német: „egyenlőtlenek között” (árnyaltabb mozgástér)
 - ▶ Francia: „egyenlők fölött” (közvetett mozgástér)
 - ▶ Magyar: német recepció, brit elmozdulás (ellensúlyok)
- ▶ **Miniszterelnöki háttérapparátus:**
 - ▶ Brit, francia dualitás: 2010-14, 2015-18 (2015-2026)
 - ▶ Német monisztikus modell: 2013-15 (2014-2026)
 - ▶ Sajátosság: modellek együttes érvényesülése

Kutatási eredmények – tézisek

3. A miniszterelnök szabályozásának tapasztalatai

- ▶ **Szocializmus:** végrehajtó szerep, „mini kormányok”.
- ▶ **Demokratikus átmenet:** hagyományok, kontinuitás.
- ▶ **1990-2010 között:** intakt szabályozás, stabilitás. Különbség: a tartalommal történő megtöltésben.
- ▶ **2020-2011-es alkotmányozás:** intakt szabályozás, kevesebb ellensúly: nem lett második kamara, nép által választott elnök, AB és népszavazás szűkült stb.
- ▶ **2010-2026:** intakt szabályozás, de jelentős változás az ellensúlyoknál. Félelnöki konverzió: többször felmerült, de elvetették.

Kutatási eredmények – tézisek

- ▶ **Alaptörvény utáni szabályozás újdonságai**
 - ▶ **Megbízatus** keletkezése/megszűnése: pontosítás.
 - ▶ Megszüntette a **kormányprogram** intézményét.
 - ▶ **Miniszterelnök-helyettes** reaktiválása (már 2010-ben).
 - ▶ **Iránykijelölési jog** és **reszortfelelősség** rögzítése.
 - ▶ **Új kinevezési jogkörök** (önálló szabályozó szervek).
 - ▶ **Jogalkotási és szervezetalkítási jogai** realizálódtak.
 - ▶ **Statútum:** 2018 májusától részletes szabályozás.

Kutatási eredmények – tézisek

4. A miniszterelnök kormányon belüli mozgástere

- 1) **Minisztériumi modellek: integrált, majd vegyes.**
- 2) **Minisztériumi „politika”: folyamatos változások.**

	Megszűntetés vagy névváltozás	Létrehozás vagy visszaállítás
2010-ben	Pénzügyminisztérium megszüntetése	Belügyminisztérium visszaállítása
	Miniszterelnöki Hivatal megszüntetése	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium létrehozatala
2014-ben	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megszüntetése	Igazságügyi Minisztérium létrehozatala
		Miniszterelnökség önálló minisztériumként történő létrehozatala
	Vidékfejlesztési Minisztérium megszüntetése	Földművelésügyi Minisztérium létrehozatala
	Külügyminisztérium névváltoztatása	Külgazdasági és Külügyminisztérium létrehozatala
2015-ben	-	Miniszterelnöki Kabinetiroda létrehozatala

*Minisztériumokat érintő főbb változások 2010-2026 között
(saját szerkesztés, forrás: Magyar Közlöny)*

Kutatási eredmények – tézisek

	Megszűntetés vagy névváltozás	Létrehozás vagy visszaállítás
2018-ban	Nemzetgazdasági Minisztérium megszüntetése	Pénzügyminisztérium visszaállítása
	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium megszüntetése	Innovációs és Technológiai Minisztérium létrehozatala
	Földművelésügyi Minisztérium megszüntetése	Agrárminisztérium létrehozatala
	-	Miniszterelnöki Kormányiroda létrehozatala (nem minisztérium)
2022-ben	Emberi Erőforrások Minisztériuma megszüntetése	Kulturális és Innovációs Minisztérium létrehozatala
	Innovációs és Technológiai Minisztérium megszüntetése	Technológiai és Ipari Minisztérium létrehozatala
	-	Építési és Beruházási Minisztérium létrehozatala
	Technológiai és Ipari Minisztérium névváltoztatása	Energiaügyi Minisztérium létrehozatala
	Építési és Közlekedési Minisztérium névváltoztatása	-
2023-ban	-	Gazdaságfejlesztési Minisztérium létrehozatala
	-	Európai Unió Ügyek Minisztériuma létrehozatala
2024-ben	-	Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium létrehozatala
	Gazdaságfejlesztési Minisztérium megszűnése	Nemzetgazdasági Minisztérium visszaállítása
2025-ben	Pénzügyminisztérium megszűnése	-
	-	-

*Minisztériumokat érintő főbb változások 2010-2026 között
(saját szerkesztés, forrás: Magyar Közlöny)*

Kutatási eredmények – tézisek

3) Minisztériumok közötti különbségtétel: „típusok”.

Ciklus	Minisztériumok típusainak száma	Minisztériumok típusainak megnevezése	Minisztérium megnevezése
2010-2014	1	Minisztériumok	Valamennyi minisztérium
2014-2015	2	Elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium	Miniszterelnökség
		Szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok.	Többi minisztérium
2015-2018	3	Elsősorban az állam tevékenységének kormányzati, valamint a Kormány társadalompolitikai tevékenységének összehangolását ellátó minisztérium	Miniszterelnökség
		Elsősorban általános politikai koordinációt ellátó minisztérium	Miniszterelnöki Kabinetiroda
		Szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok	Többi minisztérium
2028-2022	1	Minisztériumok	Valamennyi minisztérium
2022-2026	1	Minisztériumok	Valamennyi minisztérium

*A minisztériumok típusainak száma, megnevezése 2010-2026 között
(saját szerkesztés, forrás: Magyar Közlöny)*

Kutatási eredmények – tézisek

4) Tárcá nélküliek (2, 3, 4, 3); Σ : 10 (8) → 16 (14)

	Tárcát nem vezető miniszter	Időszak	Felelősségi terület
2010-2014	Semjén Zsolt	2010. május 29. - 2014. június 6.	nemzetpolitika
	Fellegi Tamás	2011. december 15. - 2012. június 1.	rövid nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való kapcsolattartás
	Varga Mihály	2012. június 2. - 2013. március 6.	
2014-2018	Semjén Zsolt	2014. június 6. - 2028. május 18.	nemzetpolitika
	Süli János	2017. május 2. - 2028. május 18.	paksi atomerőmű
	Kósa Lajos	2017. október 2. - 2028. május 18.	Modern városok program
2018-2022	Semjén Zsolt	2018. május 18. - 2022. május 24.	nemzetpolitika
	Süli János	2018. május 18. - 2022. május 24.	paksi atomerőmű bővítése
	Mager Andrea	2018. május 18. - 2022. május 24.	nemzeti vagyon kezelése
	Novák Katalin	2020. október 1. - 2021. december 31.	családok
2022-2026	Semjén Zsolt	2022., május 24. - 2026. május 12.	Nemzet- és egyházpolitika
	Nagy Márton	2022., május 24. - 2022. december 31.	gazdaságfejlesztés
	Navracsics Tibor	2022., május 24. - 2023. december 31.	területfejlesztés

*A tárcát nem vezető miniszteri portfóliók ciklusonként, 2010-2026 között
(saját szerkesztés, forrás: Magyar Közlöny)*

Kutatási eredmények – tézisek

4) Tárca nélküliek (2, 3, 4, 3); Σ : 10 (8) \rightarrow 16 (14)

	Időszak	Tárcát vezető miniszterek száma	Tárcát nem vezető miniszterek száma	Miniszterek száma összesen	A kormány összlétszáma
2010-2014	2010. május 29-től	8	1	9	10
	2011. december 15-től	8	2	10	11
	2013. március 7-től	8	1	9	10
2014-2018	2014. június 6-tól	9	1	10	11
	2015. október 13-tól	10	1	11	12
	2017. május 2-től	10	2	12	13
	2017. október 2-től	10	3	13	14
2018-2022	2018. május 18-től	10	3	13	14
	2020. október 1-től	10	4	14	15
2022-2026	2022. május 24-től	11	3	14	15
	2023. január 1-től	12	2	14	15
	2023. augusztus 1-től	13	2	15	16
	2024. január 1-től	14	1	15	16
	2025. január 1-től	13	1	14	15

*A tárcát vezető és nem vezető miniszterek és a kormány létszáma ciklusonként, 2010-2026 között
(saját szerkesztés, forrás: Magyar Közlöny)*

Kutatási eredmények – tézisek

5) Miniszterelnök-helyettesek: 2, 1, 3, 1.

Ciklus	Miniszterelnök-helyettesek száma	Miniszterelnök-helyettesek
2010-2014	2	Semjén Zsolt nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter
		Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter
2014-2018	1	Semjén Zsolt nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter
2028-2022	3	Semjén Zsolt nemzetpolitikáért, egyházügyekért és nemzetiségekért felelős tárca nélküli miniszter
		Pintér Sándor belügyminiszter
		Varga Mihály pénzügyminiszter
2022-2026	1	Semjén Zsolt nemzetpolitikáért nemzetiségekért, egyházpolitikáért és egyházdiplomáciáért felelős tárca nélküli miniszter

*A miniszterelnök-helyettesek és számuk alakulása 2010-2026 között
(saját szerkesztés, forrás: Magyar Közlöny)*

Kutatási eredmények – tézisek

6) A kialakított államtitkári struktúra

„Senior” és „junior” miniszterek: A senior-junior miniszterek rendszerének bevezetésével új szint kapott az államtitkári intézmény, korábban inkább a miniszter helyettesítésén volt a hangsúly.

Miniszteri felelősség: a junior miniszteri rendszerrel, az integrált minisztériumi modellel a miniszteri felelősség jelentősen más megvilágításba került.

Miniszterelnök „távolsága” a szakterületektől: az államtitkári rendszer révén a miniszterelnök távolsága változott az egyes szakterületeket tekintve.

Kutatási eredmények – tézisek

7) „Kabinetkormányzás”: 2016-tól új működés

	Szakmai döntés-előkészítő fórumok	Politikai döntéshozó fórumok
Általános hatáskörű	Közigazgatási Államtitkári Értekezlet	Kormány
	Kormányzati Igazgatási Értekezlet (a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet ülésezésének különös formája)	A kormány üléseinek előkészítésében közreműködik: Alkotmányossági Előkészítő Munkacsoport és Kormányzati Költségvetési Előkészítő Munkacsoport
Különös hatáskörű	Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság	Stratégiai Kabinet
	-	Gazdasági Kabinet
	Védelmi Munkacsoport	Védelmi Tanács
	-	Nemzetpolitikai Kabinet

*A kormányzati döntéshozatal szakmai döntés-előkészítési és politikai döntéshozói fórumai 2024. július 3-tól
(saját szerkesztés, forrás: a Kormány ügyrendje)*

Kutatási eredmények – tézisek

7) Kabinetkormányzás: a kabinetek is többször változtak.

Ciklus	Szám	Kabinet megnevezése	Kabinet elnöke (vezetője)
2010-2014	1	Nemzetbiztonsági Kabinet	Miniszterelnök
		(Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság)	
2014-2018	4	Nemzetbiztonsági Kabinet	Miniszterelnök
		Stratégiai Kabinet	Miniszterelnökséget vezető miniszter
		Gazdasági Kabinet	Nemzetgazdasági miniszter
		Családügyi Kabinet	Emberi erőforrások minisztere
2018-2022	4	Nemzetbiztonsági Kabinet	Belügyminiszter
		Stratégiai és Családügyi Kabinet	Miniszterelnökséget vezető miniszter
		Gazdasági Kabinet	Pénzügyminiszter
		Nemzetpolitikai Kabinet	A miniszterelnök általános helyettese
2022-2026	5	Védelmi Tanács	Miniszterelnök (és főtanácsadója)
		Stratégiai Kabinet	Miniszterelnökséget vezető miniszter
		Gazdasági Kabinet	Pénzügy- / nemzetgazdasági miniszter
		Növekedési és Versenyképességi Kabinet	Gazdaságfejlesztési Miniszter
		Nemzetpolitikai Kabinet	A miniszterelnök általános helyettese

*A kabinetek száma, megnevezése és vezetőik 2010-2026 között
(saját szerkesztés, forrás: Müller, 2018, illetve a Kormány ügyrendjei)*

Kutatási eredmények – tézisek

8) A miniszterelnöki hatalmat befolyásoló tényezők

Objektív tényezők	Szubjektív tényezők
(1) A pártrendszer jellege, összetétele	(1) A kormányzaton belül megnövelt mozgástér, centralizáció a) a miniszterelnök kormány(zat)tól történő „eloldódásának” lehetősége b) a miniszterek számának csökkentése és a szakterületi államtitkárok („junior miniszterek”), intézményének hatása
(2) Az egypárti kormányzás lehetősége	(2) A patronázs mértéke
(3) a parlamenti erőviszonyok radikális átrendeződése	(3) A törvényhozás-végrehajtás viszonyának változtatása a) a kétharmados törvények körének megváltoztatása b) a parlamenti jogalkotási folyamat felgyorsítása vagy háttérbe szorulása c) az ún. „frakciókormányzás” alkalmazása
(4) a társadalom és a közvélemény támogatásának (népszerűség) mértéke	(4) Az alkotmányos környezet (intézmények) autonómiája a) az igazságszolgáltatási szervek és a kormány viszonya b) az Alkotmánybíróság összetétele és szerepének átalakulása c) az Állami Számvevőszék profiljának kérdése d) a Magyar Nemzeti Bank elnökével történő együttműködés kérdése e) a média feletti kontrollmechanizmus és gyakorlati működése f) egyéb intézmények szerepe (például autonóm államigazgatási szervek)
-	(5) az államfő semlegesítése, a kormányfői hatalom elnöki „átfordulása”

*A miniszterelnöki hatalmat befolyásoló objektív és szubjektív tényezők
(saját szerkesztés, forrás: Franczel, 2010)*

Kutatási eredmények – tézisek

5. A miniszterelnöki háttérapparátus funkcióváltozásai

	Időszak	A háttérapparátus jellege
1.	2010. június - 2012. június	Klasszikus titkársági modell: a szűk értelemben vett háttérapparátus (Miniszterelnökség) fő funkciója a miniszterelnök körüli adminisztratív és programszervező teendők ellátása. A kormányzati koordináció felelőse a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
2.	2012. június - 2014. június	„Félfordulat” a kancellária típusú modell felé: a miniszterelnök szűk értelemben vett háttérapparátusa (Miniszterelnökség) kormányzati, elsősorban politikai koordinációs szerepet és fontos, nagy mennyiségű szakpolitikai feladatokat vállal.
3.	2014. június - 2015. október	Kancellária típusú modell bevezetés: monisztikus és centralizált miniszterelnöki háttérapparátus, amely önálló és speciális minisztériummá válva a politikai és szakmai-közigazgatási koordináció letéteményese.
4.	2015. október - 2016. július	A miniszterelnöki háttérapparátus dualizálódása: a politikai-kommunikációs és kormányzati-közigazgatási koordinációs mechanizmusok szétválása és két önálló minisztériumból (Miniszterelnöki Kabinetiroda, Miniszterelnökség) történő menedzselése.

*A miniszterelnöki háttérapparátus jellege és változásai 2010-2026 között
(saját szerkesztés, forrás: Franczel, 2016)*

Kutatási eredmények – tézisek

	Időszak	A háttérapparátus jellege
5.	2016. július - 2018. május	A „kabinetkormányzás” kibontakozása: a miniszterelnök mögötti háttérapparátus kormányzati döntéshozatali központtá válása, a Miniszterelnökséget vezető miniszter operatív „miniszterelnöki” funkciója.
6.	2018. május - 2022. május	A kormányzati központ triális átalakulása: a Miniszterelnöki Kormányiroda a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezete, a Miniszterelnöki Kabinetiroda a miniszterelnök politikai munkaszervezete, a Miniszterelnökség a kormányzati koordináció és stratégiaalkotás támogatója.
7.	2022. május - 2023. december	A miniszterelnöki háttérapparátus többszemponútú erősödése: a Miniszterelnöki Kormányiroda Miniszterelnöki Kabinetiroda alá rendelése, előbbi fajsúlyos jogosítványokkal történő felruházása, új miniszterelnök körüli politikai felsővezető megjelenése (a miniszterelnök politikai igazgatója), a miniszterelnök alatti szint, a kormánytagok közötti hatalommegosztás fokozódása.
8.	2023. december - 2026. május	Újabb, a kormányzati döntéshozatalba aktívan bekapcsolódó politikai felsővezető (a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója) megjelenése, a kormányzati döntéshozatali struktúra racionalizálása, a miniszterelnöki alatti szinten a hatalommegosztás és a felelősség erősítése.

*A miniszterelnöki háttérapparátus jellege és változásai 2010-2026 között
(saját szerkesztés, forrás: Franczel, 2016)*

Kutatási eredmények – tézisek

6. Összegzés, jövőbe tekintés

A tételmondat igazolásra került, vagyis egy viszonylag stabil alkotmányos szabályozási környezetben egy folyamatosan változó, állandó mozgásban lévő intézmény és mögötte lévő háttérapparátus volt azonosítható, ahol mind a szervezeti, mind a működési oldalról nem jött létre nyugvópont.

Felmerül, hogy minimálisan **cáfolható-e a feltevés egy része**, bizonyos szempontból, a háttérapparátus 2018-2022 közötti időszaka vonatkozásában, de ez annyiban **nem állja meg a helyét**, hogy a felszín alatt ekkor sincs „nyugvás” (csak a státútum 45 alkalommal módosult a ciklusban).

Kutatási eredmények – tézisek

A miniszterelnök háttérapparátus funkcióváltásai

	Miniszterelnökség			Miniszterelnöki Kabinetiroda			Miniszterelnöki Kormányiroda		
	POL	SZPOL	KIG	POL	SZPOL	KIG	POL	SZPOL	KIG
2010-2014					–		–	–	–
2014-2018							–	–	–
2018-2022									
2022-2026									

A kormányzati központ három tagjának politikai (POL), szakpolitikai (SZPOL) és közigazgatási (KIG) funkciói (saját szerkesztés:)

A szürke szín intenzitása az adott funkció jelentőségét mutatja. A ciklusok a maguk teljességében kerültek értékelésre, de természetesen vannak különbségek a ciklus elején, közben és a végén megfigyelhető jellemzők között, ezek együttes értékelése alapján kerültek meghatározásra az intenzitások.

Kutatási eredmények – tézisek

Jövőbe tekintés – új kilátások, főbb témák (eddig)

- ▶ Miként értini az intézményt, ha lesz: **alkotmányozás?**
- ▶ **Miniszterelnöki mandátum időbeli korlátozása** (hosszú mandátumidő gyakorlata, időbeli korlátozás példái)
- ▶ Visszatérés a **sokminisztériumi** modellhez (17 vs. 16 fő)
- ▶ **Miniszterelnök-helyettesek:** egy, majd újabb (2. hely)
Először nő, először KÜM és régi hagyomány (MeH)
- ▶ **Női szerepvállalás** erősödése (kormány, szóvivők)
- ▶ **Munkaszervezet:** monisztikus modellhez visszatérés.
Munkaszervezet két elemből áll a statútum szerint:
Miniszterelnökség + nemzetbiztonsági főtanácsadó

A disszertáció fejlesztési lehetőségei

Hangsúlyosabb elméleti keretezés

A nemzetközi elméleti szakirodalmi kapcsolódás (presidentialization, executive politics, core executive studies) **erősítése**, a kutatási eredmények mélyebb összekapcsolása ezekkel.

Politikatudományi fókusz további erősítése

Az alkotmányos szabályozás (3. fejezet) empirikus alapú, politikatudományi fókuszú **mélyebb elemzése**, ezáltal a leíró jellegű intézménytörténeti részek csökkentése.

Köszönöm a figyelmet!

The background features abstract geometric shapes in various shades of blue, including light blue, medium blue, and dark blue. These shapes are layered and overlap, creating a modern, dynamic aesthetic. The shapes are primarily located on the right side of the slide, with some extending towards the center.