

FEHÉR ZOLTÁN

## A kormányzás háttérintézményei

*Amerikai és európai példák – I. rész\**

Az 1989–1990-es politikai és gazdasági rendszerváltozás nyomán Magyarország a parlamentáris demokrácia és a szociális piacgazdaság kiépítésének útjára lépett. Az 1989 őszen elfogadott alkotmánymódosítással a köztársasági államforma keretében olyan politikai intézményrendszer létrehozása és tartalommal való megtöltése vált a rendszerváltó folyamat feladatává és céljává, amely harmonizál a nyugat-európai alkotmányos struktúrákkal és a magyar közjogi hagyományokkal. Az elmúlt 13–14 év során az alkotmányos berendezkedés és a kormányzati rendszer alapstruktúrája nem változott, ám az intézmények karaktere, súlya, tartalma hosszú módosulási, kialakulási folyamaton ment és meg keresztül. Ez a folyamat még nem zárult ugyan le teljesen, de a politikai rendszer stabil kontúrjai és belső intézményi viszonyrendszerei már láthatóak.

A miniszterelnök szerepe a rendszerváltó politikai és társadalmi folyamat által létrehozott kormányzati rendszerben rendkívül hangsúlyos. 1989-ben, a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során és egy ideig azt követően is nyitott volt a kérdés, hogy a kormányzati rendszerben erős, irányító szerepet fog-e játszani a köztársasági elnök. Az 1989. novemberi ún. négyigenes népszavazás és az ezt követő politikai események után azonban világossá vált, hogy azoknak a politikai erőeknek az álláspontja ér-

\* Jelen közlés a szerző *A Miniszterelnöki Hivatal* című tanulmányának első felet, s benne az általános bevezetést és a nemzetközi összehasonlító elemzést tartalmazza. A tanulmány második felében kapott helyet a magyar Miniszterelnöki Hivatal kialakulásának és 1990-től napjainkig tartó fejlődésének részletes vizsgálata, amelyet következő számunkban közlünk.

vényesül, amelyek ellenezték az erős köztársasági elnök intézményének létrehozását. Ekkor vált bizonyossá, hogy a kialakuló kormányzati rendszerben a miniszterelnöki intézménynek van esélye arra, hogy az egész politikai rendszer tekintetében meghatározóvá váljék. Ekkor azonban még elvileg nyitott volt annak is a lehetősége, hogy a miniszterelnök személye a politikai erők állandó alkufolyamatának tárgya lehessen. Ezt az opciót véglegesen az 1990-es Antall–Tölgyessy (más néven MDF–SZDSZ) paktum zárta ki azzal, hogy – több más kérdésben való megegyezés rögzítése mellett – az alkotmányos struktúra részévé tette a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét. Ennek következtében a mindenkori miniszterelnök helyzete stabil, és biztos parlamenti többséget maga mögött tudó alternatív miniszterelnök-jelölt hiányában a kormányfőt – s így kormányát – megbuktatni nem lehet. Mivel pedig a magyar választási szabályok, a pártrendszer, valamint a kormány–országgyűlés viszonyának alkotmányban foglalt szabályai az irányba hatottak, hogy a miniszterelnök egyben a választásokon győztes párt vagy pártszövetség vezetője, s ezáltal a parlamentben stabil többséget tudhat maga mögött, a kormányfő megbuktatása nehézkes. Mindezek alapján a magyar kormányzati rendszer legmeghatározóbb és legerősebb intézménye a miniszterelnöki funkció.

A miniszterelnök 1989–90-ben kialakított helye a politikai rendszerben tehát magában hordta annak lehetőségét, hogy – amennyiben a megfelelő politikai környezet és a megfelelő miniszterelnöki személyiség adott – a kormányfő jelentős, az egész politikai rendszer tekintetében meghatározó politikai tényezővé váljon. Különböző mértékben ugyan, de az egymást követő kormányok regnálása alatt ez lényegében meg is valósult. A miniszterelnökök személyisége, de még inkább a politikai-gazdasági rendszer fokozatos stabilizálódása miatt a miniszterelnök szerepe az elmúlt 12 évben folyamatosan nőtt, háttérapparátusa, a Miniszterelnöki Hivatal egyre nagyobb hatalmú döntéselőkészítési–döntési centrummá vált, a politikai rendszer fókuszpontja pedig mindinkább a kormányfő és környezete lett. Ennek a politikai és közigazgatási centralizációnak, amely az Antall-kormánytól az Orbán-kormányig végbement, fontos eszköze és „haszonélvezője” az elsősorban a miniszterelnök és a kormány munkaszerveként működő Miniszterelnöki Hivatal.

A Miniszterelnöki Hivatal (MeH) mérete, súlya, befolyása tehát tükrözi a miniszterelnöknek a politikai rendszerben betöltött helyét, szerepét. Komoly közigazgatási, politikai és szakértői háttérapparátus hiányában a miniszterelnök nem tudja érvényesíteni a minisztériumok ágazati irányító munkájával kapcsolatos *koordinációs-orientációs* szerepét, az Országgyűlés jogalkotó és ezáltal társadalomirányító-szabályozó munkájával összefüggő *befolyásoló* szerepét, valamint a politikai közélet na-

pirendjének kialakításában az általa betölthető *irányító* szerepet. A Miniszterelnöki Hivatal struktúrája, összetétele, befolyásolási ereje, stratégiameghatározó súlya tehát az elmúlt 12 éves időszak kormányainak jellemző „karakterjegye”, a rendszerváltás kezdete óta regnált miniszterelnökök mozgásterének, politikai ambícióinak hű tükre.

Jelen tanulmány célja a Miniszterelnöki Hivatalnak, mint a magyar kormányzati rendszer központi jelentőségű intézményének politikatudományi elemzése a szélesebb közpolitikai, történeti, alkotmányjogi, közigazgatási és különösen nemzetközi összehasonlító kontextusba ágyazva. Vizsgálatunk első részében ezért feltérképezzük, hogy a világ néhány vezető demokráciájában milyen hasonló szervezet működik a végrehajtó hatalom vezetőjének háttérapparátusaként. Ezt követően pedig – a Politikatudományi Szemle következő számában – részletesen elemezzük a Miniszterelnöki Hivatalnak a rendszerváltás hajnalától végbement fejlődését, számba véve annak összes stádiumát a szervezet Kádár-kori előképeiből való kialakulásától egészen napjainkig.

## NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS

### *Általános komparatistikai bevezetés*

A következőkben áttekintjük, hogy a világ legfejlettebb és legerősebb kisugárzású demokráciáiban milyen háttérapparátussal rendelkezik a végrehajtó hatalom feje (miniszterelnök, kancellár, elnök). Arra keressük a választ, vajon a magyar közjogi hagyományokban fellelhető kancellária és miniszterelnökség intézményi öröksége mellett milyen külföldi mintákkal rendelkezett a Miniszterelnöki Hivatal a rendszerváltozáskor és rendelkezik ma. Ahogy alább látni fogjuk, a MeH-hez hasonló intézmények, a végrehajtó hatalom fejének munkaszervezetei és háttérstruktúrái bevett tradíciójú és általában nagy befolyású intézmények a vezető demokráciákban.

Elsőként Magyarország kormányformájának, a parlamentarizmusnak a két legnagyobb hatású jelenlegi európai modelljében vizsgáljuk meg a kormányfő munkáját, a kormányzati tevékenység koordinációját segítő munkaszervezeteket. *Németországban* ez az intézmény a szövetségi kancellári hivatal, amely a magyar MeH-nek számos tekintetben szolgált mintául az új magyar demokrácia eddigi kormányzati ciklusai idején. *Nagy-Britanniában* a kormányfő munkáját közvetlenül a miniszterelnöki hivatal (*Prime Minister's Office*) hivatott segíteni, míg a *Cabinet Office* (talán kormányhivatalnak vagy kabinet-hivatalnak lehetne fordítani) a kormányzati koordinációért felel – ma

már azonban mindkettő a kormányfő szolgálatában áll valójában.<sup>i</sup>

A két – mint látni fogjuk, egymástól rendkívül különböző – parlamentáris szisztéma kormányfői munkaszervei után részletesen megvizsgáljuk az *Amerikai Egyesült Államok* elnökének háttérapparátusát. Az amerikai alkotmányos berendezkedés ugyan – mivel prezidenciális rendszerről van szó – távol áll a magyar, német és brit parlamentáris demokráciáktól, mégis hasznos közelebbről megvizsgálni a végrehajtó hatalom vezetőjének adminisztratív és politikai háttérszervezeteit – több okból is. Az első és legfontosabb ok az, hogy Amerika alább bemutatandó politikai rendszere, az elnök hatalmának és az őt körülvevő struktúráknak a jellege óriási hatással volt az európai – köztük a magyar, a német és a brit – kormányzati rendszerek fejlődési irányaira, azok „prezidencializálódására” az elmúlt évtizedekben.<sup>ii</sup> Bár elemzésünk szempontjából ez utóbbi önmagában is indokolná az amerikai elnök apparátusának bemutatását, további faktorok is fontossá teszik ezt. Egyrészt: az amerikai a világ (egyik) legrégebbi folytonos demokratikus politikai rendszere. Másrészt: a prezidencializálódási folyamatot leszámítva is az Egyesült Államoké az egyik legerősebb kisugárzású demokratikus modell (Takács, 1998b: 15), amelynek több-kevesebb elemét, megoldásait Németország, Franciaország, Oroszország, a latin-amerikai államok és több tucat további ország hasznosította, honosította vagy átvette. Az USA elmúlt több mint kétszáz éves külpolitikai hagyományának egyik sarokköve maga a demokrácia, az amerikai modell terjesztése. Végül: nem elhanyagolható az a tény sem, hogy az Egyesült Államok jelenleg az egyetlen szuperhatalom, a világ vezető katonai és gazdasági potentátja.

Mielőtt azonban belevágnánk az egyes országok kormányfői, államfői hivatalainak elemzésébe, fontos felvázolnunk az elemzésünk alapjául szolgáló *értelmezési keretet*. Ennek egyik, általánosabb pillére az az alkotmányjogászok és politológusok által széles körben elismert és elemzett tény, hogy az elmúlt évtizedekben a nyugati típusú demokratikus politikai rendszerekben a hatalom súlypontja a parlamenttől áthelyeződött a kormányra, s a végrehajtó hatalom dominanciája alakult ki a törvényhozással szemben és a politikai rendszer egészében. Az európai parlamentarizmusok ilyen irányú fejlődésének fontos mozgatórugója volt az, hogy a két világháború közötti időszakban és később is gyakorta előálló kormányozhatatlanság problémájára valamilyen megoldást kellett találni. „Különböző alkotmányos technikákat dolgoznak ki... a kormány megerősítésének szándékával... A kormány parlament előtti politikai felelősségét megszüntetik vagy korlátozzák úgy, hogy a két szerv megbízásának időtartamát összekötik” (Sári 1998b: 247). Így a kormány tevékenysége önállóbb, szerepe meghatározóbb lett. Ez a folya-

mat a második világháború után, már a kormányozhatatlanság közvetlenül fenyegető réme nélkül is folytatódik: egyfajta belső fejlődése ez a modern demokráciáknak. A jogalkotás, tehát a társadalom életének szabályozása oldaláról ez azt jelenti, hogy „a jogszabályalkotás mind nagyobb része kerül a kormány kompetenciájába”, és a parlamentben hozott törvények is „legtöbb esetben a kormányzati akaratot tükrözik” (Pesti, 2001: 241).

Értelmezési keretünk másik pilléréként pedig egy olyan folyamat vizsgálatának eredményei szolgálnak, amely szorosan összefügg a fenti tendencia folytatódásával. Ennek a vizsgálatnak kitűnő összefoglalása Körösényi András *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás?* című 2001-es tanulmánya. Az elemző ebben a brit és a magyar politikai rendszer példáján keresztül mutatja be, hogyan alakul át a parlamentáris kormányzati rendszer a kabinetkormányzásból a miniszterelnöki kormányzáson keresztül a „prezidenciális” kormányzás típusába. E helyen most csak ennek a folyamatnak az általános jellemzőit vázoljuk fel, a konkrétumokra az adott politikai rendszer (német, brit, magyar) és benne a kormányfő munkaszervezete vizsgálatánál térünk ki.

A folyamat első állomása a *kabinetkormányzás*, amelynél a kormány döntései a testület ülésén folyó vitákon, kötetlen beszélgetéseken formálódnak. Ebben a fázisban a miniszterelnök csupán *primus inter pares* a kormánytagok között, akik vele együtt a parlamentben szocializálódtak „gentleman” politikusok. A kormány és benne a miniszterek a parlamentnek tartoznak felelősséggel, amely elsődleges terepe a közéleti diskurzusnak. A második fázis a *miniszterelnöki kormányzás* (máshol: kancellári kormányzás), amelyben a kormányfő már a kormány *elnöke*. A kormányülések formalizálódnak, bürokratizálódnak. Ebben a szakaszban gyengül a kormánynak a parlament általi ellenőrzése, mivel a kormány a parlamentben szilárd többséggel rendelkezik. Gyengül továbbá a miniszteri reszortfelelősség is. A miniszterelnök fokozatosan nem csak a kormány, hanem az egész központi közigazgatás vezetőjévé válik (Körösényi, 2001: 8–10).

A harmadik szakasz a *kormányzás prezidencializálódása*. Ez három területen jelentkezik. Az első a *kormányon belüli erőviszonyok* átrendeződése a miniszterelnök javára, amelynek fontos eszköze a miniszterelnök személyes apparátusának növelése, a központi közigazgatás irányításának a további centralizálása, adott esetben a kormány munkaszervezetének a miniszterelnök közvetlen irányítása alá rendelése. A kabinetülések már nem a kormánydöntések meghozatalának helyszínei, mivel ezek a kérdések a miniszterelnöknek a miniszterével tartott bilaterális egyeztetésein, illetve a kormány bizottságainak ülésein dőlnek el. A parlament sem az elsődleges terepe már a közéleti diskurzusnak: a politikai aréna szerepét a tömegkommuni-

káció csatornáit veszik át. A prezidencializálódás második területe a (legerősebb) *kormánypárt*. Az erőviszonyok a pártvezér-kormányfő és a pártelit javára rendeződnek át. Egyre inkább a pártvezérnek van pártja, mint ahogy – a folyamat leírásában modellnek tekintett – amerikai rendszerben az elnökjelöltnek van „pártja”, támogató bázisa. A kormányfő-pártvezér közvetlenül, a médián keresztül szól a választókhöz. A pártszervezet, azon belül is a pártaktivisták szerepe csökken a választók mozgósításában, s ez utóbbiak szerepe csökken a párton belüli döntéshozatalban is (Körösényi, 2001: 10–16).

Végül a prezidencializálódás harmadik területe a *választási verseny és általában a politika növekvő perszonalizálódása*. A „mediatizált politika korszakában a választásokon már nem egyszerűen pártok állnak egymással szemben, ...hanem rivális pártvezérek, azonosítható kormányfőjelöltek”, vagyis a jelöltek amerikai típusú versengése alakul ki (Körösényi, 2001: 17). A kampány egyrészt perszonalizálódik, másrészt pedig a mediatizált kampány veszi át a hagyományos módszerek helyét. Maga a kormány saját kommunikációját is ezekhez a trendekhez igazítja, a kormányzati kommunikációt tovább centralizálják, a miniszterelnök személyét állítva a középpontba. A kampány perszonalizálódása befolyásolja a választói attitűdöket is: a választók már nem a pártok közül, hanem a kormányfőjelöltek közül választanak (*leadership effect*) (Körösényi, 2001: 17–19).

Az eddigiekből is nyilvánvaló, hogy az egyes kormányzati rendszerek fejlődési folyamatában és különösen azok prezidencializálódásának kialakulásában jelentős szerephez jut *a kormány központi hivatala, illetve a kormányfő munkaszervezete*. A fenti modell itt kapcsolódik és ezért szükséges témánk kifejtéséhez. Vegyük sorra, miben állhat ezen intézmények szerepe a folyamat egyes szakaszaiban. A kabinetkormányzás időszakában a közigazgatás decentralizált, a kormány vagy a kormányfő nem rendelkezik jelentős központi apparátussal; ha a kormányfőnek mégis van háttérapparátusa, annak jelentősége csekély. A miniszterelnöki (kancellári) kormányzás szakaszában már találunk ilyen központi hivatalt, amely vagy a kormányhoz vagy a kormányfőhöz kapcsolódik. A közigazgatás centralizálódik, s annak feje a kormányfő lesz, aki így a kormány központi hivatalát is – persze nem operatív értelemben – irányítja, illetve felügyeli. A miniszterelnöknek szüksége van erre az apparátusra, mivel a kormánydöntéseket már elsősorban ő maga vagy a kormánybizottságok, kormánykabinetek hozzák, s a döntések előkészítése felkészült szakmai apparátus munkáját igényli.

Végül a prezidencializálódás szakaszában megnő a kormány és/vagy a kormányfő hivatalának szerepe, súlya a kormányon belül, s a változások előmozdításában. Egyrészt annak, hogy a kormányon belüli erőviszonyok átrendeződnek a miniszterel-

nők javára, fontos eszközei a miniszterelnök személyes apparátusának növelése, illetve adott esetben a kormány munkaszervezetének a miniszterelnök közvetlen irányítása alá rendelése. Ezen intézmények továbbá fontos szerepet kapnak a választások és a politika média-centrikussá válásában és perszonalizálódásában. A kormány saját kommunikációs tevékenységét tovább centralizálja, amelyben a miniszterelnök személye, szerepe és döntései kerülnek teljes mértékben a centrumba.

Ehelyütt azonban fontos még két dolgot leszögezni. Egyrészt a Körösi által összefoglalt modell eredetileg a brit politikai rendszer változásainak leírására született, s ezért használ specifikusan arra a szisztémára érvényes fogalmakat. Ennek ellenére a modellt fent a lehető legáltalánosabb formában vázoltuk fel, tudván azt, hogy a tárgyalandó politikai rendszerek különböző alkotmányos berendezkedéseken nyugszanak és eltérő politikai kultúrával rendelkeznek. Ez azt is eredményezi például, hogy az egyes fejlődési szakaszok a brit rendszer esetében időrendiségben követik egymást, míg a németnél egyes szakaszok vissza-visszatérően jellemeznék korszakokat, és az időrendiség itt nem feltétlenül esik egybe a brittel. Az alábbiakban tehát a fenti értelmezési keret egyes országokra specifikus konkrétumait is bemutatjuk. Másrészt fontos jelezni, hogy a politikatudományi szakirodalom meglehetősen megosztott az előbb felvázolt, a brit szakirodalomból elindult modell és hipotézis megítélésében. A téma egyik elismert brit szakértője, Simon James például kifejezetten vitatja a brit kormányzás fejlődésének ilyen irányú értelmezését, tagadva azt, hogy itt a miniszterelnök valódi túlsúlyáról vagy prezidencializálódásról lenne szó (James, 1999: 91–93). Gyakori az az álláspont is, hogy itt valószínűleg antidemokratikus centralizációról van szó. Megint mások pedig leírják ugyan a Michael Foley és mások által „elnökiesedésnek” tekintett folyamat stádiumait, de máshogy nevezik azt, más terminológiát használnak. A szemünk előtt zajló folyamatoknak tehát számos interpretációja létezik. A különböző modellek kapcsán leírt jelenségek azonban valóságosak és nagyjából-egészében azonosak, s vizsgálatunk szempontjából végül ezek a legfontosabbak, a modellek csak ezekre a tényekre hívják fel jobban a figyelmünket. Értelmezési keretünk tehát nem dogmatikusan értendő, hanem a jelenségek jobb kibontását és megértését szolgálja.

Alapvető kérdésünk ugyanis továbbra is az: milyen munkaszervezettel rendelkeznek az egyes kormányok, kormányfők a vizsgálandó demokráciákban, és miben ragadható meg ezen intézmények tágabb közpolitikai szerepe, jelentősége?

## A VÉGREHAJTÓ HATALOM VEZETŐJE MUNKASZERVEZETÉNEK LEGFONTOSABB KÜLFÖLDI PÉLDÁI

### 1. A német szövetségi kancellári hivatal

A legfőbb ok, ami miatt a német modellt elsőként tárgyaljuk az, hogy a magyar alkotmányos struktúra és politikai rendszer a komparatív elemzés szempontjából a német alkotmányos és politikai berendezkedéshez áll a legközelebb. A német modell jelentőségét húzza alá ezen kívül még két faktor. Az egyik az, hogy e modell számos ország – pl. Ausztria és több kelet-közép-európai új demokrácia – politikai rendszerének fejlődésére is kihatással volt. A másik tényező pedig Németország politikai, gazdasági súlya: ez a szövetségi állam az Európai Unió legnagyobb népességű országa, nem mellékesen a világ egyik vezető gazdasági hatalma. Végül pedig a modell sajátosságai, számos politikatudományi elemzés tárgyává tett megoldásai is kiemelik a német kancellári hivatalt az elemzendő intézmények sorából.

1949-ben született meg a nyugatnémet állam alkotmánya, az alaptörvény (*Grundgesetz*). Ez Németország kormányformájává a *kontinentális parlamentarizmust* tette. A parlamentáris rendszer ezen típusa, amely számos európai országra jellemző, különbözik az eredeti modelltől, a brit parlamentarizmustól. Egyrészt a kontinentális rendszerben többpártrendszer van (a brit kétpártrendszerrel szemben), másrészt a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát tekintve mind politikailag, mind jogilag a parlament elsőbbsége mutatható ki (amíg a brit modellben politikailag már a kezdetektől a kormány szupremáciájáról beszélhetünk) (Sári, 1998b: 246–248). Németország azonban fokozatosan új és új tartalmakkal töltötte ki az alkotmányos berendezkedés kereteit. A kontinentális modell „steril” változatától, amely a parlament egyértelmű dominanciájára épít a végrehajtó hatalommal szemben, a Német Szövetségi Köztársaság (NSZK) az idő előrehaladtával fokozatosan eltávolodott.

Építve az ország közjogi hagyományaira, az alaptörvény a kormány vezetőjét *kancellárnak* nevezte és stabil politikai hatalommal ruházta fel, többek között a *konstruktív bizalmatlansági intézménnyel* megerősítve. A kormány helyzete tehát stabil, a parlament primátusa helyett a két szerv együttműködése, megbízatásuk időtartamának összehangolása dominál (racionalizált parlamentarizmus) (Sári, 1998b: 247–248). Ebben a kormányzati rendszerben a kancellár a kormány, a végrehajtó hatalom tekintetében központi szerepet kapott.

A *szövetségi kancellár* (*Bundeskanzler*) központi szerepe, a végrehajtó és a törvényhozó hatalom tekintetében viselt politikai súlya alapján a német parlamentarizmus megkapta a *kancellári demokrácia* megjelölést. A kancellár ugyanis nemcsak a



kormány feje, a végrehajtó hatalom irányítója, hanem a parlamenti többség vezére is, mivel legtöbbször a kormánykoalíció legerősebb pártjának elnöke. A kancellár a konstruktív bizalmatlanság intézményének következtében a következő választásokig szinte elmozdíthatatlan. A kancellár jelöli a minisztereket, és ő is tesz javaslatot felmentésükre, amely előterjesztéseket a szövetségi elnöknek kötelező szentesítenie. A német modellben tehát, ahogy a parlamentarizmusokban általában, az államfő szerepe formális, így lényegében nem érvényesül a végrehajtó hatalom dualizmusa, amely korlátozná a kormányfő hatalmát. Leszámítva tehát a kormányzás koalíciós jellegéből és a legerősebb kormánypárt belső viszonyaiból adódó korlátokat, a kancellárnak szinte szabad keze van a kormánytagok kiválasztásában (Fried, 1966: 23).

A kancellár vezette kormány működését az alaptörvény nyomán három alapelv szabályozza. Az ún. kancellárelv (*Kanzlerprinzip*) alapján a kormánypolitika irányvonalát a kormányfő határozza meg, és ő is viseli a felelősséget. A második az ún. kollegialitív, más néven kollegialitási vagy szolidaritási elv (*Kollegialprinzip*), amely szerint a legfontosabb politikai döntéseket a kabinet egésze hozza többségi szavazással. Végül a harmadik kormányzati alapelv az ún. ágazati felelősség elve vagy reszortelv (*Ressortprinzip*), amely alapján minden miniszter – a kormányprogram által megszabott irányon belül – önállóan irányítja a tárcája alá vagy feladatkörébe tartozó ágazatot, területet, s azért ő is viseli a felelősséget (Beyme, 1983: 139–140; Bundesregierung: Aufbau...). A fenti elveken túllépve – a kritikusok szerint azokon „átlépve” – a kancellár már a kezdetektől rendkívül nagy hatalommal rendelkezett a kormányon belül. A kancellárelv tehát domináns volt a másik két alapelvvel szemben. A komparatistikai bevezetésben vázolt modellt a (nyugat)német kormányzatra alkalmazva azt is mondhatjuk, hogy bár az alkotmány alapján a német modell a kabinetkormányzás és a miniszterelnöki kormányzás között áll félúton, de már a kezdetektől (különösen Adenauer karizmatikus kancellársága idején) inkább a miniszterelnöki kormányzás érvényesült. A deklarált alkotmányos elvek továbbfejlesztéseként a kancellár szerepe és súlya a kormányon és szélesebb értelemben a kormányzati rendszeren belül folyamatosan növekedett, erősödött az elmúlt öt évtizedben. Az eleve erős kancellárnak számító Adenauertől a „prezidencializált” kancellári hatalommal bíró Schröderig a kancellári hatalom kibővülése, megizmosodása tapasztalható.

A kancellár szerepének e növekedése nem csak *tükröződött* a *szövetségi kancellári hivatal* fejlődésében, hanem a hivatal volt az egyik olyan politikai eszköz, amelynek segítségével a mindenkori kancellár megteremtette a kormányfői intézmény súlyát, központi szerepét a kormányzat egészében. A hivatal

ugyanis olyan adminisztratív, stratégiai-tervezési, koordinációs, szakértői és tanácsadói feladatokat (volt) hivatott végezni, amely megteremti a háttérrel a kancellár központi szerepének betöltéséhez. Ilyen struktúra hiányában ugyanis a kancellár egymaga – vagy akár szűkebb stábjára – nem tud előállni a legfontosabb problémákat érintő javaslatokkal, „policykkal”, előterjesztésekkel; nem tudja ellátni a kormányzati koordináció feladatát, hiszen nincs hozzá sem kellő információja, sem belső kommunikációs kapacitása; nem tudja tematizálni a közéleti diskurzust, hiszen nincsen külső kommunikációs kapacitása sem. Márpedig Konrad Adenauertól kezdve a német kancellárok a fenti szerepek betöltésének ambíciójával végezték munkájukat, tehát rendkívüli mértékben szükségük volt a kancellári hivatal munkájára.

Már a kormányzati struktúrájának az 1949-es alaptörvény elfogadását követő felállításánál szükségesnek látszott, hogy a kancellár saját apparátussal rendelkezzen. A kancellár munkájának közvetlen támogatására eredetileg egy belügyi és egy külügyi államtitkárságot, egy sajtó- és információs hivatalt, valamint egy olyan hivatalt állítottak volna fel, amely a Németországot ellenőrzésük alatt tartó szövetséges hatalmak parancsnokságával tartotta volna a kapcsolatot (Plischke, 1952: 85–86). Később ez a koncepció megváltozott. Az első kancellár, Konrad Adenauer 1949. szeptember 16-án, megválasztásának másnapján felállította a kancelláriát, s benne a szövetségi sajtóhivatalt is. Így – a korábbi tervvel ellentétben – csak egy, nagyobb méretű hivatal jött létre, ami magában foglalta a sajtó- és információs irodát, a belügyi és a külügyi részleget, s ez utóbbiba építették be a személyzeti, szervezési, protokoll- és konzuli feladatokat. Adenauer azonban a sajtóhivatal későbbi helyét nem a Kancellárián belül képzelte el, hanem önálló intézményként. Ennek következtében az 1949-ben elfogadott szövetségi költségvetésben már önálló intézményként jelent meg a kancellária, a szövetségi kormány sajtó- és információs hivatala (röviden *Bundespresseamt* – BPA), valamint a már említett konzuli és egyéb ügyekkel foglalkozó hivatal is. A kancelláriáról a külügyi részleget hamar leválasztották, és külügyi hivatal néven 1951-ben ez lett a nyugatnémet állam külügyminisztériuma. Mindezen fejlemények következtében végül a kancellár saját apparátusa ettől kezdve az ún. kancelláriából (*Bundeskanzleramt*) és a sajtóhivatalból, a BPA-ból állt. Ez a kettős struktúra jellemzi a mai napig is a kancellárt kiszolgáló háttérapparátust (Plischke, 1952: 85–86; Bundesregierung).

A szövetségi kancellári hivatal már kezdettől fogva jelentős szerepet játszott a kormányzati koordinációban. A hivatal vezetésével egy „belügyi” államtitkárt bíztak meg, aki közvetlenül a kancellár alá tartozott. A szövetségi kormány 1951-ben elfogadott ügyrendje kimondja, hogy a kancellária államtitkára egy-

ben a *kormány* államtitkára is, tehát összkormányzati koordinációs feladatot lát el, illetve ebben segíti a kormányfőt. Amennyiben a kabinetnek egy ügyet nem volt kötelező szóban megtárgyalnia, a kancellária államtitkárának kellett beszereznie a kabinettagok írásos hozzájárulását az adott döntéshez. Az ügyrend szerint a kancellária helyettes államtitkára feladatkörébe tartozott a kabinet üléseinek összehívása a kancellár iránymutatásai alapján, beleértve a napirend összeállítását. A kormányüléseken részt kellett vennie a kancellária helyettes államtitkárának, a szövetségi sajtószóvivőnek és a kancellár személyes asszisztensének is (Lane és Pollock, 1964: 42–44).

A *szövetségi sajtó- és információs hivatal* (BPA) szintén a kancellár közvetlen apparátusához tartozik, bár már 1950-től a kancelláriától független intézményként működik. Amikor Adenauer a Sajtóhivatal önállósága mellett tette le a voksát, az intézményi előképet számára a weimari köztársaság hasonló hivatala szolgáltatta. 1919 és 1933 között működött ugyanis a „birodalmi kormány egyesített sajtóosztálya”, amelynek vezetője, a birodalmi sajtófőnök volt a kormány szóvivője is egy személyben. Az új német demokrácia szövetségi sajtóhivatalának önállósága azonban több lépcsőben valósult meg. A költségvetésben való 1949-es önálló nevesítést követően 1958-ban tovább szélesedett a hivatal önállósága, a kancelláriával való egyenjogúsága. Ekkor nevezték ki a BPA-t 1952-től hosszú éveken át folyamatosan irányító Felix von Eckardt kormányzóvivőt államtitkárrá. Ezzel a lépéssel a sajtóhivatal vezetését a kancellária vezetésének rangjára emelték, megteremtve a BPA valódi önállóságát. A sajtó- és információs hivatalt a mai napig államtitkár irányítja, aki egyben kormányzóvivő is (ld. Bundesregierung: Bundespresseamt).

A hivatalvezető közigazgatási besorolása nem csak a sajtóhivatal kapcsán, hanem a kancellári hivatal esetében is változásokon ment keresztül, politikai viták témája volt az NSZK eddigi fennállása során. A szövetségi kancellári hivatal alapítását követően egy *államtitkári* rangú tisztviselő vezette. Ekkor, Adenauer kancellársága idején a hivatal még relatíve kis méretű volt, munkatársainak jelentős részét a kancellár magas rangú közvetlen munkatársai alkották. A kancellári székben Adenauert követő Ludwig Erhard alatt a hivatalban már helyett kapott államminiszter (*Staatsminister*) rangú vezető munkatárs is (Neumann, 1966: 105–114). Willy Brandt kormánya a kancellária 1969-es reformja keretében *miniszter* irányítása alá helyezte a hivatalt, ami annak jelentőségét nagyban emelte, a minisztériumokéval egy szintre hozta (Sontheimer, 1972: 138–139). Ez a megoldás maradt fenn a következő évtizedekben is. Ma azonban már az intézmény miniszteri rangú vezetőjét a szövetségi kancellári hivatal vezetője, főnöke (*Chef des Bundeskanzleramtes*) címmel illetik. A hivatalban jelenleg há-

rom államminiszter is dolgozik (Bundesregierung: Bundeskanzleramt).

A kancellári hivatal vezetőjének súlya, a kormányfőhöz való viszonya is változott az évek során, s ez hatással volt a hivatal súlyának a kormányzatban betöltött szerepére is. Ez arányban és kölcsönhatásban állt egyébként a kancellár kormányon belüli súlyával is. A hivatal vezetője nem ritkán fontosabb szerepet töltött be, mint a szövetségi alkancellár.<sup>iii</sup> A kancellária és vezetője korai politikai súlyát jelzi, hogy az erős vezető Adenauer is elsősorban a hivatalt vezető közeli munkatársaira, s nem pedig az alkancellárjára támaszkodott a kormányzat irányítása során. A kancellár legfőbb támaszai a kormányzati koordináció feladatában a rangban első két államtitkára, a hivatalt vezető Hans Globke és Otto Lenz voltak.

Erhard kancellársága alatt a kancellária jelentősége csökkent a kormányzaton belül, mivel magának a kancellárnak is kisebb súlya volt a kabinetben. Elődjéhez hasonlóan Erhard szintén nem alkancellárjára, hanem a kancellárián dolgozó Ludger Westrick államminiszterre támaszkodott. Robert G. Neumann szerint Globke és Westrick is szinte alkancellári szerepet töltöttek be kancellárjuk mellett. Kiesinger kancellár alatt a kancellária szerepe csökkent a kormányzati koordinációban (Neumann, 1966: 105–114; Sontheimer, 1972: 138–139). A német állam első két évtizedében tehát nem egyértelmű a kancellári kormányzás érvényesülése: Adenauer idején döntően erről beszélhetünk, de 1963-tól Erhard és Kiesinger kormányzata rövid időre ismét visszahozta a kabinetkormányzás számos elemét a német politikába, s ezzel a kancellária ereje is gyengült.

A kormányfői hivatal korábbi jelentős súlyát, kormányzati koordinációs szerepét Willy Brandt kancellársága idején szerezte vissza. Brandt kancellársága idején beszélhetünk ismét kancellári kormányzásról. Mint fent említettük, Brandték reformok sorát hajtották végre a kormányzatban és ezen belül a Kancelláriában is. Egyik legfontosabb lépésük volt, hogy – a hivatal súlyát megemelő – miniszteri irányítást vezettek be a Kancelláriában. Ezzel ugyanis a kancellár hivatala a többi tárccával egy szintre került, vezetője pedig nagyobb súllyal, egyenrangúként (sőt „egyenrangúbbként”) léphetett fel a miniszterekkel való konzultációkon, az összkormányzati érdekeket és a kancellárt képviselve. A kancellária miniszteri irányításának bevezetése komoly politikai és alkotmányjogi vitákat gerjesztett (Beyme, 1983: 139). Brandt a kancelláriaminiszteri posztra Horst Ehmke jelölte, aki – a *Die Zeit* korabeli cikke szerint – „hosszú álomból ébresztette fel a kancelláriát nagyfokú kíméletlenséggel” (Zundel, 1970: 61–62).

Ehmke egyik legjelentősebb reformja egy új *kormányzati információs rendszer* felállítása volt, amely a későbbi tükörreferatúrák előképének is tekinthető. A rendszer lényege

az volt, hogy a kancellária folyamatos nyilvántartást vezetett a tárcák kezdeményezéseiről, előterjesztéseiről, amelyeket számítógépek alkalmazásával különböző szempontok (határidő, felelős tárca, tartalom, kapcsolódások) alapján dokumentáltak. Ezeket azután elérhetővé tették az összes tárca és a parlamenti pártok szakértői számára, hogy azok az előterjesztésekre időben képesek legyenek reagálni, ezzel is előmozdítva a minél alaposabb jogszabály-előkészítést és a hatékony, tervszerű kormányzati tevékenységet (Zundel, 1970: 61–62). Ez a kancellária szerepének növekedését hozta. A hivatal térnyerése összefüggött azzal is, hogy a kancellár nagyban támaszkodott a hivatal vezetőjére a kormányzati munka koordinációjában. Összességében a Brandt-adminisztráció olyan „hatékony központi kormányhivatallá (fejlesztette) a szövetségi kancellári hivatalt, amely a legmodernebb technikai eljárásokat alkalmazza” (Sontheimer, 1972: 139).

A Brandt-kabinet időszakát 1974 és 1982 között Helmut Schmidt kancellársága követte. Ebben az időszakban a kancellária tovább növelte súlyát a kormányzaton belül, és a Brandt–Ehmke páros által fémjelzett irányban fejlődött tovább. Schmidt kancellársága idején egyértelműen a kancellári kormányzás folytatódott.

Az a folyamat, amelyet Körösenyi András a parlamentáris kormányzás *prezidencializálódásának* nevez, Nagy-Britanniához hasonlóan Németországban is az 1980-as években, *Helmut Kohl* kancellársága idején kezdődött. A Kohl-kormányok (1982–1998) időszakában a kormányon belüli erőviszonyok a kancellár javára rendeződtek át. Az erős, határozott személyiséggel rendelkező kereszténydemokrata kancellár a kormány döntéseit növekvő arányban egyedül, illetve környezetével konzultálva hozta meg; ebben korlátja szinte csak a koalíciós partner szabaddemokratákkal való egyeztetési kötelezettsége volt. A törvényhozás, a Bundestag szerepe még fontos, de a közéleti diskurzus egyre inkább a tömegkommunikáció csatornáiban zajlott. A CDU-ban is erőteljes centralizáció ment végbe: az erőviszonyok a kancellár-pártelnök és a pártvezetés javára rendeződtek át. Kohl egyre gyakrabban közvetlenül, a médián keresztül szólt a választókhöz. Az idő előrehaladtával pedig a választási megmérettetések annak a kérdésnek a választók általi megválaszolására szűkültek le: Helmut Kohl vezesse-e Németországot a következő négy évben?

A Kohl alatti „prezidencializálódási” folyamat fontos szereplője és hasznélvezője volt a szövetségi kancellári hivatal. Annak érdekében, hogy a kancellár a korábrinál is hangsúlyosabb szereppel rendelkezhesen a kormányon belül, szükség volt a kancellária megerősítésére és átszervezésére. A kormányzati információs rendszer helyét a *tükörreferatúrák* (*Spiegelreferaten*) vették át. Ezeknek az egységeknek a struktúrája pon-

tosan leképezi, „miniatürizálja” a szövetségi kormányzat egészét, a minisztériumok rendszerét, annak egyfajta visszatükröződéseként – ezért a *tükörreferatúra* elnevezés. Mint *referatúráknak*, ezen szakmai stáboknak a feladata egyrészt a kancellár felé, másrészt vissza, a minisztériumok irányába „referálni”. A kancellárt – a kancellária vezetői útján – a tükörreferatúrák kötelesek tájékoztatni az egyes minisztériumokban zajló jogszabály- és döntés-előkészítési, végrehajtási tevékenységekről, a tárcáknak a kormányprogram végrehajtásával kapcsolatos eredményeiről, esetleg hiányosságairól. A másik oldalon viszont a referatúrák közvetítik a minisztériumi apparátusok felé a kancellár, illetve a kormány igényeit, javaslatait, továbbá felelősek a tárcákat a kormányprogram minél egységesebb és eredményesebb végrehajtásában segíteni. A referatúrák működésének legfontosabb alapja a korábban bemutatott kancellári elv, vagyis hogy a kancellár határozza meg a kormánypolitika irányvonalát és ő is viseli a felelősséget azért (Bundesregierung: Bundeskanzleramt). Az új struktúrákkal tovább nőtt a kancellária létszáma, amely Kohl kancellársága idején érte el az addigi legmagasabbnak számító 300 főt (Pokol, 1994: 74). Ezzel párhuzamosan a sajtó- és információszolgálat is megerősítették, s annak kommunikációja növekvő mértékben a kancellár személyére összpontosított.

A prezidencializálódási folyamat és ezzel párhuzamosan a szövetségi kancellária szerepének és méretének növekedése kétségtelenül *Gerhard Schröder* (1998-ban kezdődött és jelenleg is tartó) kancellársága idején érte el csúcspontját. 1998-ban a német (általános) választások már alapvetően arról szóltak, Kohl folytassa-e, avagy Schröder vegye kezébe az ország irányítását. A verseny nagy részben a médiában zajlott a két személyiségre kihegyezetten. A pártok programjai sokkal kisebb szerepet kaptak, mint a két kancellárjelölt egyénisége, felkészültsége, addigi tevékenysége. Ezt megkönnyítette az is, hogy Schröder és társai a Szociáldemokrata Pártban (SPD) meghozott reformokkal és külső kommunikációjukkal a kancellárjelöltet helyezték teljesen a párt és a kampány középpontjába.

Mindezek alapján a választások győztese Schröder és az SPD lett. A megválasztott kancellár és munkatársai ezt követően hozzákezdték a kormányzat átalakításához. Növelték a szövetségi kancellári hivatal létszámát és kompetenciáját. A legfontosabb döntéseket Schröder és környezete hozza azzal a megkövetéssel, hogy számos kérdésben nehéz konzultációkat kell folytatniuk koalíciós partnerükkel, a Zöld Párttal. A Bundestag egyre kevésbé az első számú politikai aréna: a nyomtatott és elektronikus médiában folyik a közéleti diskurzus legfontosabb színtere. Schröder ezen kívül gyakran tart parlamenten kívüli konzultációkat politikusokkal, értelmiségiekkel. A kormány kommunikációját a rendkívül centralizált szövetségi sajtó- és infor-

mációs hivatal a kancellár személyét a középpontba állítva végzi. Schröder mindezen elemek segítségével az 1949 utáni német demokrácia legnagyobb hatalmú kancellárjává vált.

A szövetségi kancellári hivatal az elmúlt időszakban egyfajta szuperminisztériummá fejlődött (Körösényi, 2001: 5). A központi közigazgatás nagy része a német újraegyesítést követően átköltözött az ország új fővárosába, Berlinbe, ahol kialakították a kormányzat új struktúráját, amelyben a kancellária központi szerepet játszik. A kancellár kormányzaton belüli koordinációs, „irányelváadási” szerepét nagyban segítik a kancellária tükörreferatúrái, amelyek nagy létszámú és felkészült stábuknak köszönhetően a kormányzati tervezés és előkészítés központjaivá váltak (Bundesregierung: Bundeskanzleramt). A szintén a kormányfő közvetlen apparátusának részét képező szövetségi sajtó- és információs hivatal is minden korábbinál nagyobb intézménnyé duzzadt Schröder néhány éves kormányzása alatt. Berlini központjában 450 fő dolgozik a kormányzat kommunikációján, de további 200 munkatársa a korábbi fővárosban, Bonnban a még ott működő tárcák kommunikációs tevékenységét segíti. A sajtóhivatal egységei lényegében az egész kormányzatra kiterjedően végzik feladataikat (Bundesregierung: Bundespresseamt).

A német kancellár közvetlen apparátusának az elmúlt öt évtizedben végbement és a fentiekben bemutatott változásai tehát hozzájárultak ahhoz, hogy a kancellária (és a sajtóhivatal) központi szerepet kapjanak a kancellár és a kormányzat tevékenységében. Ezek a struktúrák tették és teszik lehetővé, hogy a kancellár érvényesítse az egész kormányzat munkájára kiterjedő iránymutatási és irányítási szerepét, a kormányzás szerteágazó tevékenységének koordinációját, a kormányprogram végrehajtását és végrehajthatóságát. A német szövetségi kancellári hivatal így nyilvánvalóan – Sontheimer szavaival – „a végrehajtó hatalom intézményi magjává” vált, „amelynek személyes központja maga a kancellár” (1972: 138).

## 2. A brit miniszterelnök „hivatalai”

Nagy-Britannia alkotmányos berendezkedése, kormányzati rendszere és politikai kultúrája nagyban eltér Magyarországtól. Ennek ellenére e helyen mégsem szükséges részletesen indokolnunk, miért foglalkozunk a német után a brit kormányfői munkaszervezettel és annak szélesebb politikai kontextusával. Az, hogy a komparatistikai bevezetőben kifejtett fejlődési folyamat modellje eleve a brit politikai rendszerre születtet meg a szakirodalomban; az, hogy a brit a legrégebbi parlamenti demokrácia; az, hogy a brit politikai rendszer szintén a legerősebb kisugárzású modellek közé tartozik; végül az, hogy Nagy-Bri-

tannia évszázadok óta a világ és benne Európa vezető hatalmai közé tartozik: nos, ezek hosszabb kifejtés nélkül is kézenfekvővé teszik a brit modell számunkra releváns elemeinek bemutatását.

Nagy-Britannia kormányformája *parlamentarizmus*, ez az ország a parlamentáris szisztéma hazája. A brit parlamentarizmusban jogilag a parlament elsőbbsége mutatható ki, politikailag viszont a kormány szupremáciájáról beszélhetünk. A végrehajtó hatalom politikai elsőbbsége a választási rendszer és pártrendszer, valamint az ezek eredőjeként is értelmezhető politikai kultúra eredménye. Történetileg *kétpártrendszer* jött létre. A „többségi párt, illetve annak vezetői a kormány tagjaiként a pártfegyelem révén gyakorlatilag ellenőrzik a parlamentet” (Sári 1998b: 247). A kormány neve kabinet (*cabinet*), amely jelzi az intézmény eredeti testületi jellegét. A kormány vezetője a miniszterelnök, akinek megjelölése, *Prime Minister* (első miniszter) szintén jelzi az intézmény eredeti jellegét, tehát hogy ő *primus inter pares*: első a miniszterek között, de egyenlő velük, hiszen ő is „csak egy miniszter”. A brit politikai rendszerben azonban a miniszterelnök az elmúlt évszázadokban fokozatosan növekvő szerepre tett szert. Az államfő, vagyis az uralkodó hatásköre „elmosódó, formális, protokolláris jellegű” (Sári 1998b: 246), tehát a kormánynak a végrehajtó hatalom feletti közvetlen és a törvényhozó hatalom feletti közvetett kontrollját nem csorbítja.

Vizsgáljuk most meg a kormány és a miniszterelnök szerepének fejlődését úgy, hogy összefoglaljuk az eleve a brit rendszerre készült prezidencializálódási modellt. A brit politikai rendszerre hagyományosan a *kabinetkormányzás* a jellemző, amelynek klasszikus időszakát az elemzők 1832 és 1916 közé helyezik. A kormány és benne a miniszterek a parlamentnek tartoztak felelősséggel, amely elsődleges terepe volt a közéleti diskurzusnak. A kabinet tagjai ekkor még szabadon, napirend nélkül vitatták meg az eléjük kerülő kérdéseket. Bár a kormányüléseken születtek döntések, ezek tartalma gyakran kérdéses maradt a procedurális szabályok és a dokumentáció szinte teljes hiánya miatt. A kormányzat egésze ekkor még decentralizált volt, mivel a kabinet nem tudta megfelelően sem felügyelni, sem irányítani, sem pedig koordinálni a közigazgatást, az egyre növekvő központi feladatok kezelését. Ennek fontos oka volt az is, hogy a kabinet vagy a miniszterelnök ekkor még nem rendelkezett központi munkaszervezettel, a kormányfő munkáját kizárólag személyi titkárai (*private secretaries*) segítették (Burch és Holliday, 1996: 12–14).

A kabinetkormányzás elemei a XIX. század második felétől kezdve jelentős módosuláson mentek keresztül: Nagy-Britanniában kiterjesztették a választójogot, kialakultak a modern tömegpártok. A parlamenti diskurzust a pártok közötti vita kezd-



te jellemezni, a képviselők már nem voltak független közéleti személyiségek, hiszen pártokba tagozódtak. A politikai harcok színtere a parlamenttől a nyilvánosságba tolódott át, mivel a verseny elsősorban a választók, s nem a képviselők szavazataiért folyt. Fokozatosan visszaszorult a kormánynak a parlament általi ellenőrzése, mivel a kabinetet delegáló párt a parlamentben szilárd többséggel rendelkezett, s ezért lassan a parlament kormány általi ellenőrzése vált abszolúttá (Crossman, 1985: 175–194).

A központi közigazgatást, a Whitehallt 1914-től centralizálják, s a köztisztviselők kiválasztásában a szakmai tudás kezd dominálni. A változások nyomán létrejött mechanizmust nevezzük *miniszterelnöki kormányzásnak*. A brit kormányfő ekkor már a kabinet elnöke, szerepe a döntéshozatalban meghatározó. A kormányülések formalizálódnak, bürokratizálódnak; létrehozák a kabinet titkárságát, amely az üléseket előkészíti és kapcsolatot tart a tárcákkal is. A miniszterelnök súlyának növekedésével gyengül a miniszteri reszortfelelősség. Mivel a miniszterek súlya a minisztériumok irányításában is csökken a szakmai vezetés javára, a miniszterelnök fokozatosan nem csak a kormány, hanem az egész központi közigazgatás vezetőjévé is válik. A második világháború alatt, Winston Churchill idején már a kabinetkormányzás utolsó maradványai is eltűnnek, s egyértelműen miniszterelnöki kormányzás alakul ki. A Churchillt a miniszterelnöki székben követő Clement Attlee (1945–1951) tovább növelte a kormányfő súlyát azzal, hogy megerősítette a kormány titkárságát és újjászervezte a kormány bizottságait, továbbá a kabinettagok vitái fölé helyezkedett (Almond és Powell, 1996: 196–203; Körösi, 2001: 8–10).

A brit politika ezt követően egészen az 1980-as évekig a miniszterelnöki kormányzás jellemzőit viselte magán. Az 1979-ben miniszterelnökké választott konzervatív *Margaret Thatcher* személyisége és politikai törekvései révén korábban nem ismert mértékben nőtt a miniszterelnök hatalma és súlya a kormányzaton és az egész politikai rendszeren belül. A rendkívül határozott fellépése nyomán „Vaslady”-nek elnevezett Thatcher tovább centralizálta a Whitehall Gardenről elnevezett központi közigazgatást, továbbá ennek hatékonyabb kormányfői irányítása érdekében erősítette a kormány központi hivatalát és a miniszterelnök titkárságát is. A miniszterelnök növelte a kormánybizottságok és az ad-hoc miniszteri kabinetek súlyát a kormány döntéseinek kialakításában. A média szerepe a politikai diskurzusban rendkívüli mértékben növekedett, amelyet a gyakorlat a nyilvánosság előtt szereplő Thatcher ki is használt. A változások jellege és jelentősége miatt nevezte el a szakirodalom egy része ezt a folyamatot *a kormányzás prezidencializálódásának*. Rose szerint Thatcher olyan kormányfő volt, „aki elnökként akar cselekedni” és „szokása, hogy

inkább utasításokat osztogat, mintsem hogy konzultálna”. Összességében Margaret Thatcher Nagy-Britannia második világháború utáni történelmének addigi legnagyobb hatalmú kormányfőjeként köszönt el bársonyszékétől 1990-ben. A folyamat azonban itt nem zárult le, hanem – a John Major miniszterelnöksége (1990–1997) alatti kisebb megtorpanást követően – még nagyobb sebességgel folytatódott! (Rose, 1996: 199–203; Körösi, 2001; Hennessy, 2001)

A prezidencializálódás Tony Blair kormányfővé való kinevezése óta (1997) a korábinál is nagyobb intenzitással jelentkezik, számos területen a Thatcher által megkezdett reformok irányában. A reformok három területen tapasztalhatóak. Az első a kormányon belüli erőviszonyok átrendeződése a miniszterelnök javára. Ezt Blair személyes apparátusának növelésével, a Whitehall kormányfői irányításának további centralizálásával, illetve a kabinet hivatalának saját közvetlen irányítása alá rendelésével érte el. Thatcherhez hasonlóan Blair is erősítette a kormánybizottságok szerepét a döntéshozatalban, de bevezette a kormányzati bilaterizmust is, ami azt jelenti, hogy bizonyos kérdéseket a miniszterelnök és illetékes minisztere kétoldalú tanácskozásán döntenek el. Mára a legtöbb fontos kormánydöntés ezeken a bilaterális egyeztetéseken, illetve a kormánybizottságok ülésein dől el; a kabinetülések kiüresedtek és radikálisan lerövidültek. Blair és közvetlen környezete a központi közigazgatás, a minisztériumok tevékenységét proaktív módon, rendkívüli szoros kontrollal irányítja, koordinálja (Körösi, 2001; Hennessy, 2001: 476–538).

A prezidencializálódás második területe Blair (kormány)pártja, a Munkáspárt (*Labour Party*), ahol az erőviszonyok a pártelnök-kormányfő és a pártelit javára rendeződtek át. Ez a folyamat már 1987-ben elindult, az 1994-ben pártelnökké választott Blair pedig tovább vitte ezeket a reformokat. A Munkáspárt 1997-es, győzelemre vezető választási kampányában már kisebb szerep jutott a pártszervezetnek, az aktivistáknak; a „Tony” személyére felépített kampány szinte kizárólag a médiában zajlott.

A prezidencializálódás harmadik elemeként elindul a brit választási verseny és a brit politika *perszonalizálódása* is. 1997-ben a már a választási versengés amerikai típusát tapasztalhatták Nagy-Britannia polgárai, akik lényegében nem pártok és programok, hanem kormányfőjelöltek közül választottak. A hagyományos kampányeszközök helyét fokozatosan a mediatizált kampány eszközei vették át. A Munkáspárt kampányát 1997-ben már egy profi kampánystáb tervezte meg; közülük többen dolgoztak korábban Clinton 1992-es elnökjelölti kampányában. Kormányra kerülve Blair és csapata a kormányzati kommunikációt tovább centralizálta, a kormányfő személyét állítva teljes mértékben a középpontba. A kormányfő-pártvezér gyakran

közvetlenül, a médián keresztül szól a választókhöz (Körösényi, 2001).

A brit kormányzat működési elvének, természetének fent ismertetett módosulási folyamatában fontos szerepet játszottak a brit miniszterelnök és a kabinet munkaszervezetei. Az alábbiakban a *Cabinet Office* és a miniszterelnök hivatala (*Prime Minister's Office*) fejlődését kívánjuk bemutatni, majd azt, mi e szervezetek struktúrája és politikai relevanciája napjainkban.

A *kabinetkormányzás* időszakában, a XIX. században és a XX. századnak az első világháború kezdetéig tartó szakaszában sem a brit kormány, sem a brit miniszterelnök nem rendelkezett valódi központi apparátussal. A miniszterelnököt csak egy személyes titkárság, az ún. *Private Office* („magániroda”) segítette. Nem is volt szükségük rá, hiszen a kabinet döntéshozatala informális volt, a miniszterek önállóan irányították területüket, a miniszterelnök pedig valójában csak vezette a kormány üléseit és lazán koordinálta a tárcák tevékenységét. A központi közigazgatás, a Whitehall a XIX. század első és második harmadában még nem rendelkezett egységes struktúrával, illetve rekrutációs elvekkel, és méretét tekintve sem jelentős. A Whitehall – mind tevékenységét, mind létszámát tekintve – 1868-at követően kezdett terjeszkedni, s munkatársai egyre inkább szakmai tudásuk, mintsem politikai vagy személyes hátterük alapján kerültek be az intézménykomplexumba.

1916 decemberétől a Whitehall apparátusát központosították, a tárcáknál (*department*) a miniszter súlya csökkent a főhivatalnokok javára. A XIX. század végétől tehát a központi közigazgatásban a politika szerepe csökkent, a szakmai megfontolások súlya pedig nőtt. A miniszterelnök politikai szerepének növekedésével nőtt a központi államapparátusra gyakorolt befolyása is: ekkor már ő a Whitehall irányítója. A király által a XVIII. században a mindenkori miniszterelnöknek adományozott impozáns épületet, a Downing Street 10-et a kormányfők hol igénybe vették lakó- és munkahelyüknek, hol pedig nem. A ház csak 1902 óta, Arthur Balfour kormányfővé való kinevezésétől kezdve szolgál folyamatosan mint a miniszterelnök rezidenciája és hivatala. Burch és Holliday szerint az 1916-os reformok megvalósításáig a központi kormányzat lényegében évtizedeken át képtelen volt a központi irányítás kivitelezésére (Crossman, 1985; Körösényi, 2001: 8–10; Burch és Holliday, 1996: 12–14).

Az 1916 decemberében elindított központi közigazgatási reform révén jött létre a kormány központi hivatala, a *Cabinet Office* is. A Whitehall fejeként a miniszterelnök irányította, illetve felügyelte a Cabinet Office-t is, de az iroda természetesen rendelkezett operatív vezetővel. Ez a kormányülések bürokratizálódásának időszaka. A hivatal ekkor még elsősorban adminisztratív jellegű tevékenységet végzett, a kormányülések elő-

készítésével foglalkozott (napirend, meghívók) és a miniszteri-umokkal tartott kapcsolatot. A negyvenes években Attlee kibővítette a Cabinet Office-on belül működő kormánytitkárságot, a *Cabinet Secretariat*-ot. A miniszterelnöknek szüksége volt a minél erősebb háttérapparátusra, mivel a kormánydöntéseket növekvő mértékben elsősorban ő maga vagy a szintén megerősített kormánybizottságok hozták, s a döntések előkészítése hozzáértő szakmai apparátus munkáját igényelte. A miniszterelnöki kormányzás időszakában jött létre a miniszterelnöki hivatal, a *Prime Minister's Office* (PMO) is, amelynek alapja, magja a Private Office volt (Körösenyi, 2001: 8–10; Burch és Holliday, 1996: 19–24).

Az 1960-as évektől kezdődően fokozatosan nőtt a kormányfőt segítő stábok létszáma. Wilson kormányai alatt 1964-től a Cabinet Office létszáma megduplázódott. A brit kormányok az 1970-es évek derekától további központosítást, „erőkoncentrációt” hajtottak végre a Whitehallban. *Margaret Thatcher* miniszterelnöksége alatt ezek a trendek a korábnál is nagyobb intenzitással folytak a kormányzaton belül. A kormányfő lépésről lépésre kiterjesztette irányítását a Cabinet Office-ra, amely ekkorra már a Whitehall központi szervévé vált. Nőtt a miniszterelnöki hivatalnak, a Prime Minister's Office-nak is a létszáma és súlya. Thatcher utódja, az egyébként mind elődjénél, mind utódjánál gyengébb vezetőként fellépő konzervatív *John Major* időszakában is az addigi irányban fejlődtek tovább a központi hivatalok. A PMO létszáma Major alatt már eléri a száz főt. A Cabinet Office-ban dolgozók száma már Thatcher idejében 630 főről 1620 főre duzzad, de a hivatal Major kormányfő alatt 1993-ban már több mint 2300 munkatárssal működik. Thatcher és Major konzervatív kormányai alatt tehát a Cabinet Office a miniszterelnök irányítása alá került, s mind ez, mind pedig a PMO létszáma rendkívüli mértékben megnövekedett (Körösenyi, 2001: 10–13; Burch és Holliday, 1996: 21–36).

A kormányfő közvetlen apparátusának fejlődésében azonban ezeket a jelentős reformfolyamatokat a *Tony Blair* által levezényelt, szinte „forradalmi” változások tetőzik be. Blair alatt a korábbi, konzervatív kormányok alatt megismert trendek megsokszorozott sebességgel és erővel folytatódtak. Nemcsak a központi hivatalok méretében történt változás, de lényeges működési kérdésekben is új időszámítás kezdődött 1997-ben. A reformok célja világos: a kormányfő ellenőrzési, vezetési kompetenciája fogja át az egész központi közigazgatást. Már a kabinet új ügyrendje (1997) is rögzítette a Whitehall további centralizálását: a tárcavezetőknek minden kezdeményezés előtt konzultálniuk kell a kormányfő apparátusával. Blair és stábjá újjászervezte a miniszterelnöki hivatalt és a kabinethivatalt is. A kormányfői hivatal munkatársainak a létszáma az 1997-es kezdeti közel 120 főről 2000-re 150 főre nőtt, többek között a tervezési,

szakmai döntés-előkészítő és koordinációs feladatokat ellátó *Policy Unit* és a sajtóiroda (*Press Office*) megerősítése révén. A PMO részéről a szakmai kapcsolatot a kabinethivatallal a *Policy Unit* tartja, a kormányfő így tudja rajta tartani a szemét a tárcák munkáján. A kormányfő hivatalának az említetteken kívül részét képezték még: a *Political Office* („politikai iroda”), a *Strategic Communications Unit* („stratégiai kommunikációs részleg”) és a már bemutatott *Private Office* (Körösenyi, 2001; Hennessy, 2001: 476–538).

A munkáspárti kormányzat jelentős szervezeti lépéseket tett a *kormányzati kommunikáció* központi irányítása és ellenőrzése megteremtéséért is. A kormányzat médiakapcsolatainak koordinálása teljes mértékben a miniszterelnöki sajtóiroda, a *Press Office* hatás- és feladatkörévé vált, amely méretében is növekedett. A miniszterek csak a kormányfő *Private Office*-ával, illetve sajtóirodájával folytatott előzetes egyeztetés után nyilatkozhatnak manapság a sajtónak. Az esetek többségében a miniszterelnök nyilatkozik a kormány nevében, még egyes ágazati kérdésekben is. E lépések nyomán Blair személye, szerepe és döntései kerültek teljes mértékben a kormányzati kommunikáció középpontjába. Tony Blair vezetésével a brit Munkáspárt fölényesen megnyerte a 2001-es általános választásokat, amelyben a kormányzat kommunikációs tevékenységének valószínűleg jelentős szerepe volt (Körösenyi, 2001; Hennessy, 2001: 476–538; 10 Downing Street).

Ahogy várható is volt, a kormányfő háttérapparátusát alkotó struktúrákban az eddig bemutatott trendek, erőltetődások folytatódtak Blair második ciklusa kezdetén, 2001 nyarán. A kormányfő 1997–2001 közötti legközelebbi munkatársa és az egész kormányzat egyik legnagyobb befolyású tisztviselője, Alastair Campbell az első ciklusban a sajtófőnök (*Chief Press Secretary*) tisztét töltötte be, és lényegében a kormányzati kommunikáció vezetőjeként tevékenykedett. A választásokat követően Blair egyik első dolga volt Campbellt a PMO „kommunikációs és stratégiai igazgatójának” kinevezni, korábbi helyére pedig mindjárt két új szóvivő került (10 Downing Street: *Press Notice*, 08 June 2001). Ezt a lépést azonban egy szélesebb hatókörű átszervezés követte és tette még érthetőbbé. A PMO korábbi – fent bemutatott – struktúrája helyébe egy „tripartit” szervezet lép, amelynek három területe a következő: *Policy Directorate* („a kormányzati politika igazgatósága”), *Government Relations Section* („kormányzati kapcsolatok részlege”), és *Communications and Strategy Directorate* („kommunikációs és stratégiai igazgatóság”). Utóbbi természetesen Campbell irányítása alá került. A *Policy Directorate*-be összevonták a már korábban is komoly súlyt képviselő *Policy Unitot* és a kormányfő *Private Office*-át, mely utóbbi a hivatal elődje volt és több évszázados működés után szűnt meg idén. Egy ek-

kora horderejű átszervezésnek természetesen a magyarázata ismét az, hogy az új felállásban a kormányfő még hatékonyabban tudja kontrollálni saját hivatalán keresztül a kormány többi részében folyó munkát. (10 Downing Street: Lobby Briefing, 11 June 2001, 22 June 2001.)

A PMO-hoz hasonlóan a Cabinet Office sem maradt érintetlen a 2001-es választásokat követően. Blair a Cabinet Office-ba helyezte át két közeli munkatársát államminiszteri minőségben: az egyébként a miniszterelnök-helyettes által irányított hivatalba sejtetően azért került további két „erős”, bizalmi ember, hogy a hivatal még szorosabb kormányfői kontrollja jöjjön létre. Nem meglepő talán az sem, hogy a két új államminiszter egyike a Cabinet Office két szakmai vezetőjével együtt nem a hagyományos hierarchia szerinti főnökük – a miniszterelnök-helyettes – felé, hanem közvetlenül Blair felé számol be munkájáról, vele kommunikál. Három új, ellenőrzési és tervezési feladatokkal foglalkozó egységet is felállítottak a hivatalon belül, s mindegyik közvetve vagy közvetlenül a miniszterelnök irányába tartozik beszámolási és tájékoztatási kötelezettséggel. Ezt „tetézi” az is, hogy a Cabinet Office számos szakmai részlegének vezetője a kormányfő adott ügyben illetékes személyes tanácsadója. Mindezek a lépések láthatóan a központi hivataloknak teljes mértékben a kormányfő köré való szervezését szolgálták. (10 Downing Street: Lobby Briefing, 11 June 2001, 22 June 2001.)

A hivatalos nyilatkozatok is megerősítik, hogy a strukturális és személyi változások célja a kormányzat központi magjának megerősítése annak érdekében, hogy a miniszterelnök hatékonyabban tudja ellenőrizni a központi közigazgatás produktivitását, eredményeit, bár azt formálisan nem ismerik el, hogy mindez egyfajta prezidencializálódás része lenne (10 Downing Street: Lobby Briefing, 22 June 2001). Mára már a PMO, a CO és a pénzügyminisztérium (*Treasury*) közös informális neve: „a kormányzat központja” (*Centre of Government*) (Guide to the Centre...). A Pénzügyminisztériumot azonban nem sorolhatjuk a kormányfő által közvetetten irányított hivatalok közé, hiszen azt Blair pártbeli riválisa és egyben fontos szövetségese, Gordon Brown vezeti.<sup>iv</sup> Leszámítva azonban a pénzügyminisztériumot, a kormányzat központjában ma már megvalósult a brit miniszterelnök hatalmas centrális hivatala, amely formálisan két részből áll ugyan, de egységes irányítás alatt működik. Az elemzők szerint ez már lényegében egy *executive office*. Hogy mi is az az *executive office*? Ez már a következő fejezet témája lesz.

### 3. Az amerikai elnök, a végrehajtó hivatal és a Fehér Ház

Két parlamentáris demokrácia és bennük a végrehajtó hatalom fejének háttérapparátusaként működő intézmények vizsgálata

után elérkeztünk ahhoz a politikai intézményrendszerhez, amely az elmúlt időszakban mintául szolgált mind a német, mind a brit kormányzati szisztéma továbbfejlesztésében. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányos berendezkedése, politikai rendszere és kultúrája az elmúlt két évszázadban számos elemében szolgált példaként más államok, népek számára. Ebben a sorban különös figyelmet érdemel az a folyamat, amelyet a közelmúlt és a jelen politikatudományi szakirodalma a parlamentáris rendszerek „prezidencializálódásának” metaforájával ír le. A következőkben bemutatjuk, hogy mindazokat a változásokat, amelyek az egyes európai államokban a végrehajtó hatalmon belül az utóbbi évtizedekben végbementek. Ezután pedig részletesen megvizsgáljuk az amerikai végrehajtó hatalom fejének, az elnöknek a munkáját segítő szakmai háttérapparátust annak érdekében, hogy a magyar Miniszterelnöki Hivatal újabb külföldi rokonintézményének működését és a politikacsinálásban betöltött szerepét megismerhessük.

Az Amerikai Egyesült Államok sajátos kormányformája a *prezidencializmus*. Mint hangsúlyoztuk, az amerikai alkotmányos berendezkedés rendkívüli nemzetközi kisugárzással rendelkezik, de nagymértékben merít is az európai – benne hangsúlyosan a brit – politikai és jogi gondolkodás eredményeiből. Takács Imre szavaival: „Az Egyesült Államok alkotmánya az egyik legjelentősebb nemzetközi hatású alaptörvény... A megalakításakor kölcsönvett eszmei tőkét... kamatostul visszafizette azzal, hogy az európai liberalizmus megerősödése óta a modern alkotmányelméletek legfőbb inspirációs forrása” (Takács, 1998b: 15). Sári János viszont azt is aláhúzza, hogy az amerikai elnöki rendszer „eredeti lényege szerint utánozhatatlannak bizonyult a világban” (Sári, 1998b: 248). Az USA 50 állam szövetsége, amelyben az államok és a szövetség meghatározott kompetenciákkal rendelkeznek. Amerikában szigorúan elválasztották egymástól a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltatási hatalmi ágakat a szövetségi és az állami szinten is. Történetileg itt is *kétpártrendszer* alakult ki, amelyben a pártok belső kohéziója alacsony, elsősorban az egyes jelöltek mögött álló támogatói konglomerátumokként működnek a választásokon.

Az amerikai szövetségi végrehajtó hatalom letéteményese az *elnök (President)*, aki egyben a politikai rendszer „legközpontibb” szereplője is. Az elnök nem csak államfő és a fegyveres erők főparancsnoka, hanem a végrehajtó hatalom, a kormány vezetője is, sőt alkotmányjogilag ő „a kormány maga”. A végrehajtó hatalom gyakorlását ugyanis az USA alkotmánya az elnökre bízta. Az alkotmány említést tesz ugyan a tárcák (*departments*) vezetőiről, de a kabinetről nem, amelyet mint a tárcavezetők testületét az USA első elnöke, George Washington vezetett be. A kabinet léte azonban nem jelent kabinetkormányzást, sőt testületi kormányzást sem, ugyanis az egyes elnökök

saját ízlésük és elhatározásuk szerint támaszkodtak – többé vagy inkább kevésbé – a kabinet tagjaira munkájuk során.

Az elnöknek rendkívül jelentős patronázshatalma van, mivel az ő joga kinevezni és visszahívni nemcsak a kabinet tagjait, hanem a végrehajtó hatalom összes jelentős tisztviselőjét, a nagyköveteket, a Legfelsőbb Bíróság tagjait és az összes szövetségi bírót is. Az európai parlamentarizmusokhoz képest viszont a végrehajtó hatalom fejének rendkívül csekély a törvényhozásra való közvetlen befolyása. Az elnök ennek ellenére kezdeményezhet kongresszusi jogalkotást, a törvények tekintetében vétőjoga van, összehívhatja a törvényhozás rendkívüli ülését, a szövetségi költségvetés kidolgozására pedig komoly befolyással rendelkezik. A politikai rendszer egészére egyébként 1800-tól 1933-ig általánosságban a kongresszus dominanciája volt jellemző, azonban a New Deal óta az elnök szupremáciájáról beszélhetünk, amelynek elsődleges forrása a végrehajtó hatalom méretének és cselekvési lehetőségeinek jelentős növekedése (Koenig, 1986: 144–201; Lowi és Ginsberg, 1998: 87–93, 215–232).

Melyek az amerikai elnök és a végrehajtó hatalom azon jellemzői, amelyek az európai parlamentáris rendszerek prezidencializálódása során követésre találtak? Az első ilyen jellemző az, hogy az amerikai elnök a végrehajtó hatalom egyedüli letéteményese, az általa felállított kabinet és a tárcák az ő irányítása alapján végzik munkájukat, azaz a kabinet nem működik döntéshozó testületként. A másik ilyen jellemző az, hogy az elnök jelentős saját apparátussal rendelkezik, s ezen felül bizonyos értelemben a nem közvetlen apparátusához tartozó kormányserveket, minisztériumokat is szinte saját apparátusaként irányítja és ellenőrzi. A harmadik fontos jellemző az, hogy a választási kampányban és a közéletben az elnök személye dominál, nem pedig a pártja, amely inkább köréje szerveződik. Végül fontos jellemzőit vette át számos európai ország az amerikai típusú politikai kommunikációnak is. A közéleti diskurzus elsősorban a médiában zajlik, s a közéletben központi szerepet játszik az elnök személye (gondoljunk például a Clinton elnök nőügyei nyomán kipattant botrányokra). Az elnök közvetlenül, a médián keresztül szól az állampolgárokhoz. A választási verseny is nagy részben a médiában zajlik, s benne az elnökjelöltek személye kap kiemelt szerepet. A kormányzati kommunikáció centralizált és természetesen az elnök személyére épül (Koenig, 1986; Lowi és Ginsberg, 1998; Körösényi, 2001).

Bár az elnök személye és hatalma rendkívül domináns a kormányzati rendszerben és az amerikai politikai életben, feladatait egyedül ellátni természetesen nem tudja, és emiatt jelentős apparátussal, munkáját támogató intézményekkel rendelkezik. Mely szervek és személyek alkotják az amerikai elnök apparátusát? Széles értelemben az elnök apparátusa magában foglalja



a kabinetet (és a tárcákat), az alelnököt, az elnöki végrehajtó hivatalt és az annak részét képező fehér házi hivatalt vagy stábot. Fentebb már szóltunk az elnök, a *kabinet* és a tárcák viszonyáról. Még egy momentumot érdemes ezzel kapcsolatban kiemelni: a kabinetben belül is elkülöníthető két csoport a miniszterek befolyását illetően. Az ún. belső kabinet tagjai a nagyobb politikai súlyú tárcák vezetői, akiket gyakrabban találunk az elnök közvetlen környezetében (külügy-, pénzügy-, védelmi és igazságügyi miniszterek). A külső kabinethez tartozó többi miniszter olyan tárcákat irányítanak, amelyek területei nemzetbiztonsági szempontból a „belső” tárcáknál kisebb jelentőséggel bírnak. Az *alelnök* nem képvisel jelentős súlyt a kormányzati rendszeren belül, bár ez a tisztséget betöltő személy habitusától függően változhat. Az alelnök a szenátus elnöke, gyakran lát el diplomáciai feladatokat, s az elnök távollétében elnököl a kabinet és a nemzetbiztonsági tanács ülésein (Koenig, 1986: 183–184; Lowi és Ginsberg, 1998: 242–246).

A kabinet és az alelnök ugyan nagyon fontos elemei az amerikai állam építményének, az elnök apparátusát szűkebb értelemben mégis az elnöki végrehajtó hivatal (*Executive Office of the President - EOP*) és az annak részét képező fehér házi stáb (*White House Staff*) alkotja. Az *elnöki végrehajtó hivatal* lényegében az elnök „intézményesített formája”, hiszen ennek a hivatalnak a szervei látják el gyakorlatilag az elnök hatáskörébe tartozó igazgatási teendőket. A hivatalt 1939-ben hozták létre, s azóta létszáma, tevékenységi köre és hatalma is jelentősen megnövekedett. Az EOP-t 14 önálló szervezeti egység alkotja, amelyek az elnök munkáját segítik különböző területeken. A hivatal legnagyobb és egyik legrégebbi szerve az *igazgatási és költségvetési hivatal* (*Office of Management and Budget - OMB*), amelyet költségvetési irodaként alapítottak 1921-ben. Az OMB korábban az elnököt annak költségvetéséhez kapcsolódó feladataiban segítette, de az 1970-es évekre már számtalan igazgatási feladat ellátásában is szükségessé vált a szervezet közreműködése, ezért Nixon elnök az új névvel (igazgatási és költségvetési hivatal) együtt az iroda tevékenységét is megújította. Az OMB az elmúlt két évtized során óriási növekedési folyamaton ment keresztül, mind létszámát, mind pedig igazgatási-politikai erejét tekintve. Carter elnök idején a hivatal az elnök tevékenységének középpontjába került, Reagan elnök az OMB vezetőjét, a költségvetési igazgatót (*Budget Director*) kabinetttaggá emelte. Az idősebb Bush és Clinton elnöksége alatt az OMB vezetője már-már egyfajta „virtuális miniszterelnök-ké” nőtte ki magát. Mára az OMB hatalma költségvetési ügyekben óriási lett; a hivatal szabja meg a büdzséről szóló viták irányát és korlátait. Az OMB létszáma a legutolsó adatok szerint közel 600 fő (Koenig, 1986: 182; Lowi és Ginsberg, 1998: 250–253).

Az elnöki végrehajtó hivatal fontos alkotórésze a *nemzetbiztonsági tanács* (NSC) is. 1947-ben Truman elnök hozta létre abból a célból, hogy az elnök tanácsadó testületként funkcionáljon a kormányzat biztonságpolitikai tevékenységének összehangolásában. A tanács állandó tagjai: az elnök, az alelnök, a vezérkari főnökök egyesített bizottságának elnöke, a CIA igazgatója, valamint a belső kabinettagok. Az elnök ezen kívül meghívhat más szakembereket, tanácsadókat, kabinettagokat is a testületbe. Az NSC mögött dolgozó kül- és biztonságpolitikai elemző stáb (az 1980-as évek óta kb. 60–70 fő) az elnök és munkatársai számára rendkívül fontos szakmai háttérrel nyújt a kormányzati döntéshozatalban. A tanácsból fejlődött ki az utóbbi évtizedek egyik legjelentősebb újítása az amerikai kormányzatban: az NSC titkáráként tevékenykedő elnöki nemzetbiztonsági asszisztensből jött létre később a komoly jelentőségre szert tett elnöki nemzetbiztonsági tanácsadó (*National Security Adviser*) poszt. Ez utóbbit töltötte be hosszú ideig Henry Kissinger, aki sokáig a pozícióból irányította Nixon mellett az amerikai külpolitikát, a külügyminisztert is háttérbe szorítva; az NSC-apparátus ekkor Kissinger személyes stábjaként működött (Koenig, 1986: 182; Lowi és Ginsberg, 1998: 250–251). E tisztséget tölti be jelenleg az ifjabb Bush elnök egyik bizalmasának számító Condoleeza Rice is.

Az EOP részét képező kormányzati szervek között fontos kiemelni a *gazdasági tanácsadók testületét* (*Council of Economic Advisers*), amelyet 1946-ban hoztak létre azzal a céllal, hogy a gazdasági prosperitás fenntartásának módjait keresse és dolgozza ki. A testületet három hivatásos közgazdász alkotja, akik mögött egy elsősorban tudományos körökből rekrutálódott szakmai csapat dolgozik, amelynek létszáma a korábbi 12–20 főről már az 1980-as évek végén 40 fő fölére nőtt. A testület a gazdaság számos területén ad tanácsot az elnöknek, hogy a jövőbeli gazdasági trendeket minél hamarabb felismerje és ezekkel összefüggésben proaktívan lépessen fel.

Az amerikai kormányzatban belül gyakran fontos feladatot lát el az EOP *Office of Policy Development* nevű egysége, amely az elnök belpolitikai javaslatait, döntéseit „fejleszti ki”, készíti elő. A hivatalt még Nixon elnök hozta létre *Domestic Council* néven. Carter elnök idején már *Domestic Policy Staff*-nak hívták, és Stuart Eizenstadt elnöki belpolitikai asszisztens vezetésével jelentős befolyásra tett szert a kormányzatban belül. A „stáb” egyes belpolitikai kérdések háttérét vizsgálta, az adott kérdésben kormányzati szervek segítségét vette igénybe, közvetített tárcák közötti konfliktusokban, és továbbította az elnök és környezete álláspontját a kormányzat több része felé. Ronald Reagan első terminusa alatt az elnök legközelebbi tanácsadója, Edwin Meese vezette az immár *Office of Policy Developmentre* keresztelt egységet, de annak szerepe főleg a szociális és szabá-

lyozási programok korlátozásában nyilvánult meg. Meese mint igazságügy-miniszter Reagan második elnöksége alatt is a kb. 50 fős hivatal irányítója maradt. A szervezet 1993 óta belpolitikai tanács néven működik. Jelenleg a hivatal részét képezik a nemzeti AIDS-stratégiával, a nemzeti kábítószer elleni stratégiával és az ún. hitalapú és közösségi kezdeményezésekkel foglalkozó részlegek is (Koenig, 1986: 183; White House Homepage: Domestic Policy Council).

Az elnöki végrehajtó hivatal (EOP) a fentiekén kívül még számos szervezetnek adott és ad napjainkban is otthont. Közéjük tartozik az alelnök hivatala, a nemzeti gazdasági tanács, az adminisztrációs hivatal, a tudomány- és technológiapolitikai hivatal, az Egyesült Államok kereskedelmi képviselőjének hivatala stb. Az EOP létszáma Lowi és Ginsberg 1998-as becslése szerint 1500 és 2000 között mozoghat. A pontos létszámot nem lehet megmondani, mivel az EOP szervezetei számos olyan munkatársat foglalkoztatnak, akiket az EOP-ből kértek át valamely tárcától vagy *agency*-től (White House Homepage: EOP; Lowi és Ginsberg, 1998: 250–252).

Szükséges részletesen szólni az EOP egy olyan egységéről, amelyet mérete, de különösen jelentősége miatt a szakirodalom önállóan tárgyal: ez az elnök *fehér házi stábj*a vagy hivatala (*White House Staff* vagy *Office*). A Fehér Ház a világ közvéleménye számára az amerikai elnök, sőt az amerikai politika szimbólumává vált. A fehér házi stáb az igazgatási és költségvetési hivatal mellett az EOP legnagyobb létszámú egysége, de különállása elhelyezéséből is látszik: munkatársainak nagy része ma is a Fehér Ház épületében dolgozik, míg az EOP-nek külön épülete van a Fehér Házszal szemben. Az elnök Fehér Házban működő hivatala lényegében legközelebbi tanácsadóiból, bizalmasaiból, valamint az elnököt és környezetét közvetlenül kiszolgáló adminisztrációs munkatársakból áll. A stáb élén a hivatalvezető (*Chief of Staff*) áll. A kiemelt feladatot végző munkatársak csoportján belül négyféle besorolást találunk: kb. 15 tanácsadó, kb. 20 elnöki asszisztens, kb. 30 helyettes elnöki asszisztens és kb. 50 különleges elnöki asszisztens dolgozik a Fehér Házban. Az elnevezés ellenére a legtöbb „asszisztens” valamely kisebb stáb vezetője is egyben, és az elnök tanácsadójaként tevékenykedik.

Mind a hivatalvezető, mind a tanácsadók sokkal „politikaibb” munkát végeznek, mint az EOP legtöbb munkatársa. Befolyásuk az elnök döntéseire és bejárási lehetőségük az államfőhöz meghaladják szinte minden más kormányzati tisztviselőét, gyakran még a kabinettagokét is. A már említettek közül a Fehér Házban dolgozó asszisztensként-tanácsadóként tett szert óriási hatalomra Kissinger (nemzetbiztonság), Stuart és Meese (belpolitika). A hivatal struktúrája, működési elvei elnökről elnökre változtak. Lowi és Ginsberg azonban arra a következte-

tésre jutott, hogy azok az elnökök tudták hatékonyan irányítani a végrehajtó hatalmat, akiknek a Fehér Ház stábja szigorú hierarchia, centralizált szervezet, valamint egyértelmű munkamegosztás és felelősségi viszonyok alapján működött. Azon elnökök idején, akik a hivatal működésének ezt a módját preferálták, a hivatalvezető lényegében az államfő legnagyobb befolyású munkatársa volt, hiszen átment a kezén minden, az elnök számára készült dokumentum és egyéb kezdeményezés (Lowi és Ginsberg, 1998: 245–249). A fehér házi stáb működése azért van olyan jelentős kihatással az elnök és a végrehajtó hatalom tevékenységére és eredményességére, mert számos kulcsfontosságú feladatot ez a hivatal végez. Az elnök legközelebbi fehér házi tanácsadói mondhatják ki az utolsó szót egyes kérdésekben, mielőtt az elnök meghozza döntését. Az elnök saját csapatán keresztül tartja rajta a szemét a tárcák munkáján, de ebben a hivatalban születnek az elnök beszédei, levelei is, itt készítik el és egyeztetik programját, találkozóit, itt megy keresztül az összes bejövő és kimenő postája, továbbá az elnök aktuális feladataihoz ez az apparátus szolgáltat háttérrel (Koenig, 1986: 180).

E kulcsfontosságú feladatok végzéséből fakad tehát a hivatal kiemelt politikai és közigazgatási szerepe. A szervezet mérete is ehhez a szerephez igazodott, valamint ahhoz a tendenciához, hogy az elnökök az elmúlt évtizedekben növekvő mértékben kívánták saját közvetlen munkatársaikra támaszkodni számos kérdés megoldásában, illetve egyre fontosabbnak ítélték a tárcákban folyó munka monitorizálását. A fehér házi stáb Franklin D. Rooseveltnél elnök idején, 1937-ben hivatalosan 45 főt foglalkoztatott, Truman alatt 1947-ben már közel 200-at; egy évtized elteltével, Eisenhower elnöksége alatt a stáb mérete már meghaladta a 360 főt. Egy rövid, Johnson elnöksége alatti megtorpanást követően Nixon elnök regnálásától kezdve két évtizeden keresztül a Fehér Ház hivatalának létszáma 500 fő körül mozgott. Az idősebb Bush elnököt már 600 munkatárs segítette feladatainak ellátásában, s a statisztikák szerint Bill Clinton idején is 500 és 600 között maradt a létszám. A szakirodalom azonban nem győzi hangsúlyozni, hogy a Fehér Ház hivatalos munkajogi létszámai nem adnak teljesen hű képet az elnöki stáb méretéről, mivel a fehér házi irodákban számos olyan „átkért” munkatárs is dolgozik, aki a fizetését a végrehajtó hivatal valamely másik egységétől, illetve valamelyik minisztériumtól vagy más szövetségi szervtől kapja. Mindezt figyelembe véve látható, hogy az elnököt közvetlenül kiszolgáló fehér házi stáb jelentős befolyású és méretű kormányzati szervezet (Lowi és Ginsberg, 1998: 247, 251).

Az elnöki végrehajtó hivatal (EOP) és a fehér házi stáb tehát tekintélyes méretű és hatalmú struktúrák az Egyesült Államok kormányzatában. Politikai relevanciájuk elsősorban abban áll,

hogy az elnök nagyban támaszkodik e szervezetekre döntései meghozatalában, sőt a legtöbb elnöki döntés előkészítése az EOP-ban vagy a Fehér Házban történik. Az elnökök gyakran bizalmatlanok a minisztériumok, szövetségi szervek apparátusával szemben, mert azok sokszor önálló politikai állásponttal rendelkeznek, illetve gyakran saját egzisztenciális érdekeik vezetik őket. Számos republikánus elnöknek akadt így problémája például a tárcáknál dolgozó jelentős számú demokrata érzelmű közhivatalnokkal. Az elnökök azonban egy idő után nem vesződtek a minisztériumi apparátus gyakran eleve kudarcra ítélt megrendszabályozásával. Ehelyett közvetlen környezetükben állítottak fel olyan struktúrákat, amelyek őket a döntések, jogszabályok meghozatalában és a gyakorlati lépések elhatározásában javaslatokkal, ötletekkel, tanácsokkal, megvalósíthatósági és hatástanulmányokkal segíthették. Az elnökök így növekvő mértékben támaszkodtak saját hivatalukra, az EOP-ra és különösen a fehér házi stábra, amely ezek növekedését és térnyerését hozta magával. Ennek a folyamatnak az eredménye az elnöki végrehajtó hivatal és a fehér házi stáb mai képe.

A végrehajtó hivatal, az *Executive Office* azonban ma már nem csak az amerikai elnök hivatali apparátusát jelenti, hanem az amerikai politikai rendszer már bemutatott kisugárzó hatásának köszönhetően a politikatudomány és a közigazgatás-tudomány egyik fontos fogalmává is vált. Az *executive office* napjainkban egy olyan hivaltípust jelöl, amelyben egy „minisztériumi léptékű... közigazgatási apparátus” segíti a végrehajtó hatalom vezetőjét. A prezidencialisálódás modelljének megjelenése előtt például számos brit politológus egy ilyen szervezet meglététől tette függővé azt, hogy a szigetország kormányzati rendszerére lehet-e használni a miniszterelnöki kormányzás kategóriáját (Körösenyi, 2001: 12). Ma már a miniszterelnöki kormányzás paradigmája is meghaladottnak tűnik több ország esetében, de az *executive office* fogalma talán még hasznosabb, mint valaha, hiszen lehetővé teszi, hogy a parlamentarizmusok elnöki rendszerhez való közeledésének leírásában a végrehajtó hatalom vezetőjét közvetlenül segítő struktúrákat is összevetessük.

## A KÜLFÖLDI ROKON INTÉZMÉNYEK ÉS A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÖSSZEVETÉSE

Miután az alkotmányos berendezkedés szélesebb kontextusába ágyazva részletesen bemutattuk az egyes államokban a végrehajtó hatalom vezetőjének és háttérszervezetének jellemzőit és szerepét, most röviden tekintsük át, melyek az elemzett külföldi hivatalok azon elemei, amelyek a magyar Miniszterelnöki Hivatallal rokonságot mutatnak. Mindezek előtt azonban ves-

sünk egy pillantást az összehasonlításra egy kicsit távolabbról, „magasabbról” is.

A magyar alkotmányos struktúra és a politikai rendszer a komparatív elemzés szempontjából a német alkotmányos és politikai berendezkedéshez áll a legközelebb. E kétségkívül fennálló hasonlóság mértékéről, értelmezéséről azonban vita van az elemzők között. A vita tárgya az, hogy a magyar demokrácia kancellári demokrácia-e? Verebélyi Imre véleménye szerint „túlzás azt állítani, hogy 1990-ben Magyarország kancellári rendszert vezetett be.... Magyarország csak és kizárólag a konstruktív bizalmatlansági indítványt adoptálta a kancellári modellből” (Babus, 1996: 116). Körösenyi András szerint viszont „az 1990-es alkotmányreform a bonni kancellárrendszer két alkotmányjogi elemét is átvette (a konstruktív bizalmatlanság intézményét és a miniszterekkel szembeni parlamenti bizalmatlansági indítvány megszüntetését)” (Körösenyi, 2001: 4–5). Az egyes kormányok, különösen az Orbán-kormány által bevezetett jelentős változásokat értékelve ez utóbbi elemző úgy gondolja, a kancellárdemokrácia használható fogalom az alkotmányos berendezkedés összehasonlításában, de nem elégséges a kormányzat tartalmi fejlődésének leírásához. „A kancellárdemokrácia analógia alkalmas ugyan a magyar kormány alkotmányjogi feltételeinek az értelmezésére, de alkalmatlan a kormányzás elveiben és működésében folyamatosan... bekövetkező változások megragadására. A kancellárdemokrácia alkotmányjogi alapjaiban ugyanis 1990 óta nincs elmozdulás – a változások más dimenzióban történtek” (Körösenyi, 2001: 5–6).

Körösenyi így jutott el gondolatmenetében a „prezidencializálódás” modelljéhez, amelyet a brit politikatudomány a szigetországi politika tartalmában és működésében bekövetkezett változások leírására alkotott meg. Körösenyi ezt alkalmazhatónak találta a Magyarországon a kormányzás elveiben és gyakorlatában történt jelentős elmozdulás értelmezésére is. Mind a brit, mind a magyar, mind a német politikai rendszer az amerikai elnöki rendszer számos sajátosságát vette át az utóbbi évtized(ek)ben. Így kapcsolódik össze tehát a német, a brit, az amerikai és a magyar alkotmányos berendezkedés és kormányzati rendszer elemzése.

Mely elemeiben hasonlít és melyekben különbözik a magyar miniszterelnök munkaszerve *a német szövetségi kancellári hivataltól*? A német modellből ismert referatúrákat már 1990-ben is megtaláljuk a MeH-ben. Az Antall-kormány alatt azonban ezek a részlegek még rendkívül kis méretűek voltak és nem tudtak valódi befolyást gyakorolni a tárcák javaslataira. A Horn-kormány alatt ez a struktúra csak névleg maradt fenn, eredeti feladatára nem tartott igényt az akkori kabinet. Az Orbán-kormány újra létrehozta a referatúrákat, amelyek immár nagyobb hasonlatosságot mutattak a német mintához, de elemzők szerint

egyrészt nem a német modell teljes átvételéről volt szó, másrészt a referatúrák „szerény méretük” miatt még így sem tudják betölteni azt a küldetést, amit a német *Spiegelreferat*-ok (Pesti, 2001: 245–246; Körösényi, 1998: 273; Körösényi, 2001: 5). A referatúrákon kívül mindkét hivatalban megtaláljuk a kormányzati stratégiai tervezést ellátó, think-tank jellegű részleget is. Hasonlóságokat találunk a két szervezet fejlődésének módjában, irányaiban is. A német kancelláriát eredetileg szintén államtitkár vezette, majd a hivatal irányítóját miniszteri rangra emelték ugyanúgy, mint a magyar MeH-nél. A lépés ötlete Németországban ugyanúgy komoly politikai és alkotmányjogi vitákat gerjesztett, mint ennek felvetése 1997-ben nálunk (Beyme, 1983: 139). A miniszteri irányítás konkrét bevezetése egyébként a Brandt-kormány hivatalba lépésekor történt az NSZK-ban, illetve az Orbán-kormány megválasztása után Magyarországon: a két kabinet számos más tekintetben is radikálisan változtatott a kormányzati struktúrára s benne a kormányfő hivatalán. Specifikus különbségként pedig azt érdemes megemlíteni, hogy míg itthon a sajtóiroda a MeH részét képezi, Németországban a szövetségi sajtóhivatal egy önálló központi szerv.

A felépítés és fejlődés számos hasonlósága ellenére a szövetségi kancellári hivatal és a Miniszterelnöki Hivatal politikai szerepe, lehetőségei rendkívül eltérőek. Három különböző szakértő véleményét idézzük három különböző időpontból, az első három kormányzati ciklus alatti Miniszterelnöki Hivatalnak (MeH) a német kancelláriával való összevetéséről. Végkövetkezéseik meglepően egybecsengenek – az időközben bekövetkezett fejlődés ellenére is. Pokol Béla, miután tömören bemutatta a német kancelláriát, ahhoz viszonyítva így elemzi a magyar Miniszterelnöki Hivatalt 1993-ban: „E stáb méretei tisztelettel parancsolóak, és elvileg lehetővé teszik a kormányfő kontrolljogainak stabilizálását az egyes minisztériumokban futó törvény-előkészítési folyamatok fölött. A gyakorlatban azonban ez... néhány kivételtől eltekintve... nem igazán realizálódott a 90-es évek elején... [A] viszonylag tekintélyes miniszterelnöki apparátus csírájában magában hordja, hogy a jövőben az állami politika széles spektrumában érvényesülni fog a miniszterelnöki »politikai irányelvadási« kompetencia a minisztériumok irányában, ma azonban ez még nem realitás” (Pokol, 1994: 76). A Horn-kormány tett lépéseket annak érdekében, hogy a hivatal egy hangsúlyosabb kormányfői irányítást tegyen lehetővé. Ennek ellenére Verebélyi Imre 1996-ban a Horn-féle MeH-et annak német párjával összevetve így látja: „A német kancellária... jelentősen különbözik a magyar miniszterelnökségtől. Ott a kormányzati reszortoknak megfelelően 15–20 fős tükörszervek működnek, amelyek a minisztériumokat hivatottak kontrollálni” (Babus, 1996: 116). Az Orbán-kormány a MeH-en belül felállította a Verebélyi által hivatkozott tükörreferatúrákat, sőt más

fontos újításokat is bevezetett, Körösényi András szerint azonban a MeH a német típusú kancelláriától még 2001-ben is igen távol állt: „...a kormánypolitika hatékonyabb koordinációját és a miniszterelnök kiemelt alkotmányos jogállásának megfelelő hivatali apparátus létrehozását célzó szervezeti-irányítási reform jelentős lépés volt ugyan, de túlértékeltté vált a politikai közvéleményben; a referatúrákkal megerősített és miniszter által vezetett MeH nem vált bonni (illetve ma már berlini) típusú szuperminisztériummá. Munkatársainak létszáma sem nőtt lényegesen... és a referatúrák súlyát sem szabad túlértékelnünk” (Körösényi, 2001: 5).

Az angol és az amerikai rendszerben működő, korábban bemutatott struktúrák a kormányzati rendszerek jelentős eltérésénél fogva ilyen típusú rokonságot nem mutatnak a magyar kormányfóval és apparátusával. Mindkét ország tárgyalt struktúrái abban hasonlítanak általában a magyar MeH-hez, hogy alapjuk a mára már köréjük épült egyközpontú végrehajtó hatalom. Ez jellemző tehát a *brit kormányfő hivatalaira* is. A *Prime Minister's Office*-t (PMO) felfoghatjuk úgy is, mint a magyar miniszterelnöki kabinetiroda brit „változatát”, természetesen Nagy-Britannia méreteivel arányos felépítéssel. A PMO-ban találunk különböző feladatokkal megbízott parlamenti (lényegében: politikai) államtitkárokat csakúgy, mint a magyar kormányfő hivatalában, ahol már 1990 óta több politikai államtitkár dolgozik. A brit kormányzati hivatal, a *Cabinet Office* vezetője a miniszterelnök-helyettes; Stumpf István korábbi kancellária-miniszter is Orbán Viktor miniszterelnök eseti helyettesítője, később állandó miniszterelnök-helyettese volt. A *Cabinet Office*-ban dolgoznak államminiszterek, és itt találjuk az egyetlen brit tárca nélküli miniszter (*Minister without Portfolio*) hivatalát is; Magyarországon pedig a MeH ad otthont a tárca nélküli miniszterek tikkárságainak az Antall-kormány óta. A kormányzati kommunikáció központja (*Press Office*) mindkét államban a Miniszterelnöki Hivatal egyik részlege. Összességében elmondható, hogy a kormányzati rendszerek eltérése és a rendkívül különböző történelmi hagyományok ellenére ma már sok szempontból hasonlít a brit és a magyar kormányfő háttérapparátusa. Ebben a legfontosabb elem azonban a fejlődés hasonló iránya a szigetországban és hazánkban.

Az *Amerikai Egyesült Államokban* és Magyarországon a végrehajtó hatalom fejének háttérapparátusa szintén számos hasonlóságot mutat, azon jelentős különbségek ellenére, amelyek a két kormányzati rendszer történelmi, kulturális, politikai és más irányú fejlődésében is megmutatkoznak. A fehér házi stáb sok tekintetben olyan feladatokat lát el, mint a miniszterelnöki kabinetiroda. Az elnöki végrehajtó hivatalban (EOP) működő szakértői testületek, *council*-ok hasonló módon segítik az amerikai elnököt, mint a Miniszterelnöki Hivatalban működő ta-



nácsadó testületek a magyar kormányfőt. A fő különbség abból adódik, hogy az amerikai testületek mögött komoly szakmai apparátus készíti elő a megtárgyalandó anyagokat. A végrehajtó hivatal és a Fehér Ház a policy- és jogszabály-előkészítés központja; a magyar MeH is ebben az irányban halad. Az amerikai elnöki, illetve a magyar kormányfői sajtóiroda is a hivatalon belüli struktúraként működik. A MeH-hez hasonlóan a végrehajtó hivatalban is találunk olyan területeket, amelyek talán nem csak jelentőségüknél fogva kerültek a központi hivatalba, hanem mert más szervezetben nem találtak nekik helyet. Ezeket a közigazgatási szakzsargon „reszlinek” nevezi. Az AIDS és a kábítószer elleni küzdelem olyan területek, amelyek mindkét hivatalban megtalálhatóak voltak az utóbbi években. Számos szervezeti és más jellegű különbséget is érdemes kiemelni a specifikus hasonlóságok mellett. Fontos leszögezni, hogy az igazgatási és költségvetési hivatal (OMB) mérete, jelentősége és szerepe olyan erőteljes az amerikai kormányzati struktúrában belül, hogy azt csak egy tárcával lehet összevetni. Az OMB inkább az egész pénzügyminisztériumhoz hasonlít, mint a MeH-hez vagy annak bármely részlegéhez. Összességében is elmondható, hogy az EOP mérete és a végrehajtó hatalomban betöltött – az elnök alkotmányos helyéhez igazodó – szerepe arányaiban meghaladja a MeH súlyát a magyar kormányzatban belül. Ennek ellenére mégis releváns a két apparátus összevetése, mivel a magyar kormányfői hivatal jellege a prezidencializálódási folyamat részeként egyre inkább az *executive office* jellemzőit veszi át, annak irányába fejlődik.

A német szövetségi kancellári hivatal, a brit miniszterelnöki hivatal, a Cabinet Office és a magyar Miniszterelnöki Hivatal – a rendkívül különböző történeti fejlődés, alkotmányos struktúra és politikai kultúra ellenére – egyre tisztábban látható irányban fejlődik tovább. Ezt az irányt a német, brit és magyar politikai rendszerekben tapasztalható amerikanizálódási vagy – ha úgy tetszik – prezidencializálódási folyamat szélesebb kontextusa határozza meg. A kormányfői apparátusok mintája pedig az amerikai Elnöki Végrehajtó Hivatal és a részét képező fehér házi stáb. Azt, hogy a magyar Miniszterelnöki Hivatal milyen módon fejlődött az elmúlt évtizedben, jelen tanulmány második része tárgyalja.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Jelen tanulmány nem foglalkozik Franciaország hasonló struktúráinak bemutatásával. Célunk ugyanis a magyarhoz hasonlóan ténylegesen egyközpontú végrehajtó hatalommal rendelkező országok feltérképezése, Franciaországban pedig duális végrehajtó hatalom működik, s ez vizsgálatunk szempontjából atipikus és így irreleváns.

- <sup>2</sup> A miniszterelnöki intézmény, illetve a parlamentáris modellek „prezidencializálódását”, „amerikanizálódását” mutatja be Körösnéyi András 2001-es tanulmányában (Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? *Századvég* 2001. tavasz), amelyre hamarosan visszatérünk.
- <sup>3</sup> Ezt magyarázhatja az is, hogy az alkancellár általában a kisebb koalíciós párt vezető képviselője.
- <sup>4</sup> Ez utóbbi tisztséget egyébként hagyományosan nem pénzügy- vagy gazdasági miniszternek, hanem „kancellárnak” (!) nevezik.

## IRODALOM

- Babus Endre (1996): Bürokráció? Interjú Verebélyi Imre kormánybiztossal. *Heti Világgazdaság* 1996. október 12. 115–119. old.
- Beyme, Klaus von (1983): *The Political System of the Federal Republic of Germany*. St. Martin's Press, New York.
- Beyme, Klaus von és Manfred G. Schmidt (szerk.) (1985): *Policy and Politics in the Federal Republic of Germany*. New York: St. Martin's Press.
- Burch, Martin és Ian (1996): *The British Cabinet System*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, London.
- Crossman, R. H. S. (1985): *Prime Ministerial Government*. In: *The British Prime Minister*. Anthony King (szerk.). Macmillan, London. 175–194. old.
- Fried, Robert C. (1966): *Comparative Political Institutions*. Macmillan, New York. 7–27. old.
- Heidenheimer, Arnold J. (1971): *The Governments of Germany*. (3. kiadás) (Crowell Comparative Government Series) New York: Thomas Y. Crowell Company. 149–188. old.
- Hennessy, Peter (2001): *The Prime Minister. The Office and Its Holders Since 1945*. Penguin, London.
- James, Simon (1999): *British Cabinet Government*. (Második kiadás). Routledge, London/New York.
- King, Anthony (szerk.) (1985): *The British Prime Minister*. Macmillan, London.
- Körösnéyi András (1998): *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest.
- Körösnéyi András (2001): *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Századvég* 2001. tavasz (Új folyam 20. szám) 3–38. old.
- Kukorelli István (szerk.) (1998): *Alkotmánytan*. (5., átdolgozott kiadás.) Osiris, Budapest.
- Lane, John C. és James K. Pollock (1964): *Source Materials on the Government and Politics of Germany*. Wahrs Publishing Co., Ann Arbor.
- Lowi, Theodore J. és Benjamin Ginsberg (1998): *American Government. Freedom and Power*. (Ötödik kiadás). W. W. Norton & Company, New York.
- Neumann, Robert G. (1966): *The Government of the German Federal Republic*. (Harper's Comparative Government Series.) Harper & Row Publishers, New York.
- Pesti Sándor (2001): *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*. In: *Közpolitika Szöveggyűjtemény*. Pesti Sándor (szerk.). Rejtjel, Budapest. 241–292. old.
- Plischke, Elmer (1952): *The West German Federal Government*. Historical Division, Office of the Executive Secretary, Office of the U.S. High Commissioner for Germany.
- Pokol Béla (1994): *Magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi, Budapest.
- Rose, Richard (1996): *Politika Angliában*. In: Gabriel A. Almond és G. Bingham Powell (szerk.): *Összehasonlító politológia*. Osiris, Budapest. 181–258. old.

- Sári János (1998a): A köztársasági elnök. In: Alkotmánytan. Kukorelli István (szerk.). Osiris, Budapest. 297–306. old.
- Sári János (1998b): Kormányzás – kormányzati rendszerek – kormányformák. In: Alkotmánytan. Kukorelli István (szerk.). Osiris, Budapest. 246–255. old.
- Sontheimer, Kurt (1972): The Government and Politics of West Germany. (Angolra fordította Fleur Donecker). Praeger Publishers, New York.
- Takács Imre (1998a): A magyar alkotmányfejlődés. In: Alkotmánytan. Kukorelli István (szerk.). Osiris, Budapest. 27–41. old.
- Takács Imre (1998b): Az alkotmányfogalom történelmi kialakulása. In: Alkotmánytan. Kukorelli István (szerk.). Osiris, Budapest. 11–18. old.
- Zundel, Rolf (1970): „The Brandt Government at Work.” Die Zeit 1970. szeptember 8. In: The Governments of Germany. Heidenheimer, Arnold J. (Harmadik kiadás.) Thomas Y. Crowell Company, New York, 1971. 61–62. old.
- Bundesregierung Deutschland.* [http://www.bundesregierung.de/top/dokument/regierung/bundeskanzler/ix420\\_hm](http://www.bundesregierung.de/top/dokument/regierung/bundeskanzler/ix420_hm).
- Guide to the Centre of Government. *Cabinet Office Home Page.* <http://www.cabinetoffice.gov.uk/roleofcentre/>
- History of the Labour Party. *The Labour Party* (A brit Munkáspárt hivatalos honlapja) <http://www.labour.org.uk>
- Kormányzás és közigazgatás Magyarországon.* (Készült „Az OECD tagországok és a régió nem tagországai kormányzati központja vezetőinek találkozója” című konferenciára, 2000. okt. 6–7.) <http://www.kancellaria.gov.hu/szolgalatas/dokumentum/kormkozig.doc>
- Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform. *Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und -Verwaltung.* Bonn, 1969.
- White House Homepage* <http://www.whitehouse.gov/>
- 10 Downing Street* (A brit miniszterelnök hivatalos honlapja) <http://www.number-10.gov.uk/>