

## Müller György<sup>1</sup>

### Állami vezetőkről

A közelmúltban színvonalas és érdekes politikatudományi munka jelent meg a rendszerváltás utáni magyar kormányzati elitéről.<sup>2</sup> Kormányzati elit alatt értve – egyrészt a nemzetközi szakirodalomra, másrészt a magyar tételes jogi állami vezetői fogalomra is támaszkodva – a kormánytagokat (miniszterelnök és miniszterek), valamint az államtitkári kart, amelynek összetételét és karrierútját a szerző több szempont alapján vizsgálta. (Kik ők, szocio-demográfiai jellemzőik, honnan jönnek és hova tartanak.<sup>3</sup>) A téma kínálja a különféle irányultságú politikai elfogultságot, amelyet a szerző tárgyilagos szemlélettel elkerült: köszönhetően annak is, hogy elemzése nem feltételezésekre és spekulációkra épülnek, hanem tényekre, a komoly munkabefektetéssel elkészített értékes miniszteri adatbázisokra támaszkodtak, amelyek a nyilvánosan elérhető életrajzokból, 2006-ig az utána sajnos elhaló kormányzati tisztségviselői almanachokból álltak össze. Erre az igényességre visszavehetően a szerző lemondott arról, hogy az elemzések a hiányos vagy bizonytalan adatok miatt a helyettes államtitkárokra is kiterjedjenek, habár az adathiány ellenére a rendelkezésre álló információk alapján bizonyos következtetések – például a kiválasztásnál a szakmai mellett, rosszabb esetben helyette, mindinkább a politikai szempont előtérbe állítása – e kört illetően is megfogalmazhatók. (Mondhatni persze, hogy a cikk írójának személyes érintettsége és hiúsága szólal meg, mert az Antall-kormány felállításától 2006-ig – hat kormány hivatali ideje alatt – a Miniszterelnöki Hivatal jogi helyettes államtitkáráként dolgozott és a több kormányciklusban szolgálók egyik csúcstartójaként szívesen olvasta volna a könyvben a nevét. Ugyanis a második Gyurcsány-kormány megalakulása után a közigazgatási és helyettes államtitkári karnak mindössze három olyan, akkor egyébként távozó tagja volt, akik a rendszerváltás óta a kormányzati szervezetben nem feltétlenül ugyanazon a helyen, de folyamatosan állami vezetőként működtek.<sup>4</sup>)

Írásom nem a téma iránt érdeklődőknek elolvasásra ajánlott könyv ismertetését vagy bírálatát célozza, hanem arra serkentett, hogy a politikától áthatott javadalmazás középpontba állításával az állami vezetői viszonyok néhány kérdéséről publikáljam gondolataimat.<sup>5</sup> *Előrebocsátva, hogy nem is olyan egyszerű annak pontos megválaszolása, hogy ki számít állami vezetőnek Magyarországon.* Ugyanis a jogi fogalomba kevesen férnek bele, amelyhez képest hétköznapi felfogással – nagyon is megalapozottan és életszerűen – sokkal több köztisztviselőt és állást betöltőt gondolunk állami vezetőnek (vagy egyszerűbben állami fejlesnek). A rendszerváltás előttről örökölt és ciklusról ciklusra töretlenül kihasznált lehetőséggel pedig a miniszterelnök előtt mindig szabad volt a pálya ahhoz, hogy az állami

<sup>1</sup> Egyetemi magántanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar).

<sup>2</sup> Ványi Éva: Jelentés a kormányról. Kormányzati karrierút Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig. Századvég Kiadó, 2015.

<sup>3</sup> Uo. 223.o.

<sup>4</sup> Benedek András több minisztériumban helyettes államtitkárként, a gyermek, ifjúsági és sport, majd a kulturális tárcánál közigazgatási államtitkárként, Pulay Gyula a népjóléti tárcánál helyettes államtitkárként, a munkaügyi, a szociális és családügyi, az egészségügyi tárcánál, végül a Miniszterelnöki Hivatalban közigazgatási államtitkárként, valamint személyem végig a Miniszterelnöki Hivatalban. A továbbszolgáló közigazgatási vezetők közül végül Szaló Péter a rekorder, aki több minisztériumban és főhatóságnál, de többnyire a közöttük vándorló területfejlesztés szakmai főfelelőseként, 1991-2014 között töltött be helyettes államtitkári, szakállamtitkári, hivatalelnöki vagy elnökhelyettesi tisztséget, amely a második Orbán-kormány megalakulásával szűnt meg, amikor a területfejlesztés a Belügyminisztériumtól a Miniszterelnökséghez került.

<sup>5</sup> A cikkben továbbgondolva és továbbírva támaszkodtam korábbi könyvem 3. és 8. fejezetére (Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008).

vezetői karba a fogalma szerint ilyenek nem minősülő további kormányzati funkcionáriusokat is bevonjon.

### *I. Az állami vezető fogalma*

1. A demokratikus átalakulás menetében 1990-ben közvetlenül az Antall-kormány hivatalba lépése előtt a politika és a közigazgatás szétválasztásának elvére épülő államtitkári rendszer jött létre, amely az addigi államtitkárokat és miniszterhelyetteseket felváltó politikai, címzetes, közigazgatási és helyettes államtitkárokkal újraformálta a minisztériumok vezetési struktúráját. A hangsúlyozottan átmeneti szabályozás mellett<sup>6</sup> hatályban maradtak a kormányzati vezetőkre irányadó korábbi – a rendszerváltás előtt keletkezett – előírások: a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak a jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény, ami pedig a téma szempontjából még fontosabb, 1997-ig a munkajogi helyzetükre vonatkozóan a tartalmában és szövegezésében is anakronisztikus – az állami vezetők munkaviszonyának kérdéseiről szóló – 1077/1987. (XII. 31.) MT határozat is. *Ebben állami vezetőnek minősült a kormánytag, a miniszteri besorolású személy, az államtitkár és az államtitkári besorolású személy, valamint a miniszterhelyettes, az országos hatáskörű szervet vezető államtitkár helyettese és a miniszterhelyettesi besorolású személy.* Egyébként a határozat a maga korában a múlthoz képest előre mutatott, mert a kormányügyrendhez hasonlóan az addig a nyilvánosság számára megismerhetetlen, zárt kormányzati körben terjesztett 3000-res határozatok helyébe lépett, áttekinthetővé tette az állami vezetők juttatásait, sőt melléklete eredetileg a rájuk vonatkozó bértáblát is tartalmazta. Utóbbin aztán nem vezették át béremeléseket, majd lemaradt, és a díjazásról 1992-ig megint 3000-res határozatok intézkedtek. (De 1887-88-ban a Magyar Közlönyből mindenki megtudhatta, hogy az akkori terminológiával a miniszter személyi alapbére havonta legkevesebb bruttó 46000 forint, amelynek 150 százaléka jár a minisztertanács elnökének, 120 pedig az elnökhelyettesnek. A határozatot egy törvényerejű rendelet is követte, amely nyilvánosságra hozta és a miniszteréhez viszonyítva megállapította a legmagasabb állami tisztségviselők munkabéréit: a kormányfőével egyező fizetés illette meg az államfői testület – Népköztársaság Elnöki Tanácsa – elnökét is, hozzájuk képest leértékelődött az akkor már-már szerephez jutó parlament elnöke, aki a minisztertanács elnökhelyettesével állt egy szinten.<sup>7</sup>)

Miután 1996-ban az avitt törvény és persze a minisztertanácsai határozat is alkotmányértőnek bizonyult,<sup>8</sup> előbb a Horn-kormány alatt a kormánytagok és az államtitkárok helyzetét, majd a második Gyurcsány- és a második Orbán-kormány felállásakor a kormányzás szervezeti viszonyait átfogóan rendező – kormány szervezeti – törvények a rendszerváltás előtti szabályozási hagyomány folytatásával állami vezetőként definiálták a miniszterelnököt, a minisztert, az államtitkárt és a helyettes államtitkárt.<sup>9</sup> (Utóbbi 2006-2010 között feleslegesen átnevezték szakállamtitkárrá.) Azzal a második Gyurcsány- és a Bajnai-kormányok négyéves időszakában nem érvényesülő differenciálással, amikor egységesen politikai státuszba kerültek, hogy egyik oldalon állnak és legfeljebb a kormány megbízatásának tartamáig a politikai vezetők, a miniszterelnök mellett a miniszterek és politikai államtitkárok, a másikon a határozatlan időre kinevezett szakmai vezetők, a közigazgatási és helyettes államtitkárok.

<sup>6</sup> 1990. évi XXXIII. törvény az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról

<sup>7</sup> 1988. év 16. törvényerejű rendelet magas állami tisztségeket betöltő egyes vezetők munkabérének megállapításáról

<sup>8</sup> 49/1996. (X. 25.) AB határozat

<sup>9</sup> A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX., illetve a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. és 2010. évi XLIII. törvény.

2. Az állami vezetőkre a munkavállalókhöz, illetve közszolgálatban állókhoz képest speciális előírások is vonatkoznak (összeférhetetlenség, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség), de a pozíciónak persze vonzerőt nem ezek, hanem a politikai és/vagy szakmai ambíciók, hiúság, a vélt vagy valós hatalmi helyzet, befolyás és kapcsolati rendszer mellett a vele járó javadalmazás – illetmény és az azon felüli juttatások – biztosíthatnak. A státuszt pedig állami vezetői igazolvány tanúsítja, amely a legalábbis 2006-ig érvényes szövege szerint belépésre jogosított a közhatalmi szervekhez és közintézményekhez, meg tartalmazta azt a felkérést is, hogy a hatóságok az állami vezetőt hivatalos ténykedése során a legmesszebbmenőkig támogassák.<sup>10</sup> Azzal a vélhetően ma is érvényesülő kellemes következménnyel, hogy az igazolvány birtokosa a hatóságok részéről alkalmanként, akár hivatali ténykedésen kívül is, megkülönböztetett, a szokásosnál kíméletesebb vagy megengedőbb bánásmódra is számíthatott. (Arra mindenképpen, hogy nem kellett áthaladnia a parlamenti beléptető rendszeren, és a kormányöröktől tisztelgés járt neki.)

Az állami vezetői igazolványt eredetileg mindenkinek – a '87-es határozat szövegével – „a Kormány elnöke” állította ki. Majd 1997 után a miniszterelnök már csak az államtitkári (helyettes államtitkári) karét, a kormánytagokét, közöttük a kormányfőét is pedig a köztársasági elnök.

Ugyan sokdrangú kérdés, mégis érdekes, talán csak azért, „nehogy már úgy legyen”, közjogi hagyomány ebből sem teremtődik, mert 2014-ben a törvényszöveg kormánytagról miniszterre váltott, amellyel kormányáról leválasztotta a miniszterelnököt, aki ezután a házelnöktől kap igazolványt.<sup>11</sup> Azzal a logikával, hogy a parlament által választott tisztségviselő, aminek következetes végigvitelével a miniszter az Országgyűlés helyett a formálisan ugyan, de az őt kinevező köztársasági elnök előtt tenné le az esküt. (Első alkalommal 1998-ban éppen Orbán Viktor vehette át a miniszterelnöki igazolványt Göncz Árpád köztársasági elnöktől, még MTI fotó is készült az ünnepélyes eseményről.<sup>12</sup> A szövegváltoztatást először némi rosszhiszeműséggel félreértve arra gondoltam, hogy a miniszterelnököt illetően fel sem merülhet tisztsége igazolásának a szükségessége, illetve a hatalmi megfontolásra is, hogy még ebből a szempontból sem rendelődhet alá az államfőnek.)

Formailag az igazolvány tanúsítja azokat a juttatásokat is, amelyek változó szabályozással és körben az állami vezetőnek az illetményen felül járnak: többek között a legértékesebbként főleg gépjárművezetővel a korlátlan gépkocsi-használat, kiemelt egészségügyi ellátás, valamint a már megszüntetett balatonőszödi kormányüdüli igénybevétele, ha vidékről jött, a hivatali lakás.<sup>13</sup> Ide tartozik a mobiltelefon, korábban, amíg értelme volt, a K-vonal (zártkörű állami telefonhálózat), az állami vezető diplomata-útlevele is jogosult, de persze az olykor tapasztalható gyakorlattal szemben a diplomata-rendszámra nem. (Ezért tévedett 2008-ban éppen az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, amikor az hitte, hogy a diplomata-rendszámmal közlekedő ombudsmanra a szmog-riadó miatti közlekedési korlátozás nem terjed ki.<sup>14</sup>)

<sup>10</sup> A belépési jogosultságot jogszabály azzal a megkötéssel ma is rögzíti, hogy gyakorlása nem eredményezheti az érintett szervek rendeltetésszerű működésének aránytalan sérelmét. Lásd a 275/2015. (IX. 21.) Korm. rendelet 4. §-át.

<sup>11</sup> Lásd a 2010. évi XLIII. törvény eredeti 7. § (5) bekezdését és az egyes jogállási törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXXV. törvény 5. és 28.§-át, illetve az ehhez fűzött miniszteri indokolást (<http://www.parlament.hu/irom40/01767/01767.pdf> 2015. október 10.).

<sup>12</sup> [http://galeria.index.hu/belfold/2015/10/06/goncz\\_arpad\\_maga\\_volt\\_a\\_tortenelem/8](http://galeria.index.hu/belfold/2015/10/06/goncz_arpad_maga_volt_a_tortenelem/8) (2015. október 7.)

<sup>13</sup> A juttatásokról lásd a 131/1997. (VII. 24.) Korm. rendeletet, a 136/2006. (VI. 26.) Korm. rendeletet, a 192/2010. (VI. 10.) Korm. rendeletet, legújabbként a 275/2015. (IX. 21.) Korm. rendeletet.

<sup>14</sup> Kitzinger Szonja interjúja Szabó Mátéval. Figyelő 2009. 3. szám, 10. o.

## II. Javadalmazás és politika

1. A javadalmazásból a lényegét, a díjazást a rendszerváltás óta mindegyik kormány – az elődök kellemetlen tapasztalataiból is tanulva – meglehetősen visszafogottsággal és óvatossággal kezelte. Okkal, mert a kérdés napirendre kerülése politikai hátránnyal, illetve népszerűségük csökkenésével járhatott; az állami, különösen a politikai vezetők fizetésemelése vagy jutalmazása – az ország gazdasági nehézségeire, a rossz körülmények között élőkre vagy az éppen aktuális megszorításokra hivatkozva – szinte mindig kiváltotta nemcsak a bulvár-, hanem általában a média és a mindenkori ellenzék populista hangvételű, kíméletlen támadását. Utóbbi, ahogy sok más komolyabb tartalmú ügyben sem, nem mérlegelte, hogy majd kormányon ő is szembesül a problémával és ellenzéki viselkedése miatt sem lesz képes annak megoldására. (A média viszonyulásának frissebb példája, ahogy tárlta 2012-ben Tarlós István – törvényi rendelkezésből következően a miniszteri illetményt követő – fizetésemelését.<sup>15</sup> Az éppen hivatalban álló személy szeretete nem kötelező, de minimális tárgyilagossággal nem értékelhetjük túlzásnak a fővárosi főpolgármester miniszteri szintű díjazását.)

Különösen kínosnak bizonyulhatott a jutalmazás, amelynek gyakorlásával a második és harmadik Orbán-kormány – pontosabban a miniszterelnök – nyilván nem véletlenül, de talán elvi ellenzéstől is felhagyott.<sup>16</sup> 1990-ben az igazán nem bulvárszerű Beszélőnek a taxisválság napjaiban megjelent különszáma „Áremelés előtt jutalom” kiemelt alcímmel kapcsolta össze a válságot kirobbantó benzináremelést és az akkor igen rosszul fizetett állami vezetők október 23-a előtti jutalmazását.<sup>17</sup> Vagy 2006-ban a Magyar Hírlap „Megjutalmazták a megszorítókat” címmel közölte, hogy Gyurcsány Ferenc miniszterelnök szerény összege miatt is értelmetlenül maximum egyhavi jutalomban részesítette kormányának néhány tagját.<sup>18</sup> Az írásból azt is megtudtuk, hogy a Fidesz szóvivője, Szijjártó Péter szégyennek nevezte, hogy a kormányfő jutalmat akar osztani minisztereinek a megélhetési válság küszöbén, mert szerinte ezzel megalázza az embereket. Emlékeztetünk egy a szociális és munkaügyi miniszternek 2009-ben kifizetett jubileumi jutalom, amelynek hatásaként a politikai vezetők – tulajdonképpen diszkriminatívan – erre a juttatásra már nem is jogosultak.<sup>19</sup> Máig hálás téma a szabadságmegváltás is.<sup>20</sup>

A kérdés körül zajló és politikai kultúrát nélkülöző, meg egyre kevesebb önmérsékletet mutató pártküzdelmek egyik csúcspontjaként 2007 őszén a kormány és az ellenzék tisztább közéletért, vagy inkább az ellenfél lejáratásáért és leküzdésért folyó törvényalkotási és népszavazási versengésében a Fidesz-KDNP frakciónövetség célba vette az állami vezetői illetményt is. Fél évtizeddel korábbi állapotba való visszaállításával –

---

<sup>15</sup> Tarlós Istvánnak boldog lesz a január. <http://24.hu/belfold/2012/11/23/tarlos-istvannak-boldog-lesz-a-januar/> (2015. szeptember 28.), Válság: miniszterelnöki fizetést szavaztak meg Tarlós Istvánnak. [http://www.femina.hu/hirhatter/tarlos\\_istvan\\_fizetese\\_annyi\\_mint\\_orban\\_viktore](http://www.femina.hu/hirhatter/tarlos_istvan_fizetese_annyi_mint_orban_viktore) (2015. szeptember 28.), Megszavazták maguknak a luxusfizetést Tarlósék. [http://www.penzcentrum.hu/karrier/megszavaztak\\_maguknak\\_a\\_luxusfizetest\\_tarlosek.1034704.html](http://www.penzcentrum.hu/karrier/megszavaztak_maguknak_a_luxusfizetest_tarlosek.1034704.html) (2015. augusztus 29.), ezekhez képest még mértéktartóbb cím: Kétszeres fizetés Tarlósnak. [http://nol.hu/belfold/ketszeres\\_fizetes\\_tarlosnak-1348165](http://nol.hu/belfold/ketszeres_fizetes_tarlosnak-1348165) (2015. augusztus 29.)

<sup>16</sup> <http://www.origo.hu/itthon/20150101-elmaradt-a-jutalomeso-a-kormanyzatban.html> (2015. szeptember 17.)

<sup>17</sup> Langmár Ferenc: A kormány titkos számlája. Hazárdjáték a költségvetéssel. Beszélő Különszám, 1990. október 28. 2. o.

<sup>18</sup> [http://archivum.magyarhirlap.hu/belfold/megjutalmaztak\\_a\\_megszoritokat.html](http://archivum.magyarhirlap.hu/belfold/megjutalmaztak_a_megszoritokat.html) (2015. szeptember 16.)

<sup>19</sup> Célkeresztben a miniszter 3,8 milliója. [http://www.blikk.hu/blikk\\_aktualis/20090305/celkeresztben\\_a\\_miniszter\\_38\\_millioja/](http://www.blikk.hu/blikk_aktualis/20090305/celkeresztben_a_miniszter_38_millioja/) (2015. október 29.). A politikai vezető jubileumi jutalmát a 2009. évi XXXVI. törvény 2. §-a szüntette meg.

<sup>20</sup> Példa 2015-ből: Jól élünk - Százmilliók szabadságmegváltás az állami vezetőknek! [http://m.blikk.hu/blikk\\_aktualis/szazmillios-szabadsagmegvaltás-az-allami-vezetoknek-2394747](http://m.blikk.hu/blikk_aktualis/szazmillios-szabadsagmegvaltás-az-allami-vezetoknek-2394747) (2015. szeptember 1.)

pontosabban a Medgyessy-kormány által megvalósított fizetésrendezés elvételével – csak a politikai vezetőkre kiterjedően a csökkentését és a tartós befagyasztását is, amelyet talán a népszavazás kezdeményezőinek megkönnyebbülésére is előbb az Országos Választási Bizottság, majd az ügyben a miniszteri és az alkotmánybírói illetmények összefüggése miatt egyébként nem egészen érdektelen Alkotmánybíróság is elutasított.<sup>21</sup> A fizetések maradtak, de néhány hónap múlva a politikai ellenfelek megegyezésével törvény született, amely kiterjedt az állami vezetők vagyonosodási vizsgálatára, a személyi jövedelemadó-bevallás lényeges adatainak, valamint a javadalmazás, az illetmények, jutalmak és minden lehetséges más juttatás nyilvánosságára.<sup>22</sup> Utóbbi, amely 2008 májusban a Miniszterelnöki Hivatal honlapján történő közzététellel (személyenkénti adatlappal) valósult meg, nemcsak a jövőre, hanem nyolc évre, 2000 közepéig visszamenőleg, már nem aktív közszereplőkre és a szakmai vezetőkre is vonatkozott, miniszterelnöktől helyettes államtitkárig előírva.<sup>23</sup> Azt, hogy a meglepő módon akkoriban jogszerűségében nem is vitatott visszamenőleges közzétételt mennyire csak pártpolitikai szempontok és az egymással való leszámolás vezérelték, mutatta, hogy a kormányzaton kívüli – állami vezetői vagy annál előnyösebb javadalmazást élvező – tisztségviselőkre, akikkel szemben a közélet tisztaságának követelményei éppen úgy megfogalmazhatók, nem terjedt ki. Az adatok nyilvánossága a két Gyurcsány-, a Medgyessy- és az első Orbán-kormány alatt szolgáló állami vezetőket érintette, de abból politikai nyereséget – elég könnyen előre láthatóan – az akkori kormánypártokkal szemben inkább az ellenzék szerezhetett, mert a médiát és a közvéleményt elsősorban nem a korábbi időszak, hanem az éppen a hatalmat gyakorló politikusok, illetve állami vezetők jövedelmi viszonyai érdekelték. (Az ellenzék eleve csak két kormányzatban töltött évéért felelt, míg a kormányoldalnak már hat évért kellett helytállnia, amely alatt a fizetések is emelkedtek: az összehasonlítás vesztesei inkább a hivatalban álló újabb állami vezetők lehettek. Különös figyelmet keltett a nagy összegű szabadságmegváltás, főleg ha nem is az állami vezetői pozíció elvesztéséhez, hanem áthelyezéshez járult.<sup>24</sup>)

Hamar kárba vezett a kormányzati pénzügyi apparátusok 2008-ban elvégzett fáradságos munkája, amellyel – rövid határidővel, egy hónap alatt – összeállították a javadalmazási adatokat, mert a Miniszterelnöki Hivatal honlapja már elérhetetlen, 2010-ben maga a kötelezettség is megszűnt, és azóta, ahogy korábban is, a szakmai vezetőket megkímélik vagyonebevallásuk nyilvánosságától. Mindenesetre az akkoriban felheccelt közhangulat és a visszamenőleges adatközzététel, persze nem előre megtervezetten, jól előkészítette 2010-re a közszférában törvénynél fogva és hagyományosan járó – kommunikációjában a tisztességtelenül és jogszerűtlenül szerzett jövedelemmel (ilyen botrányos esetekkel) egybemosott és pofátlanná minősített, finomabb fogalmazással a társadalmi igazságosságérzetet bántó – végkielégítések 98 százalékos különadóztatását, meg annak öt évre visszamenő kivetését, amelynek nem kizárólagos, de kiemelt célpontját a korábbi állami vezetők alkották.<sup>25</sup> (Terhüket azzal súlyosbítva, hogy az általános szabállyal szemben esetükben a szabadságmegváltás és a jubileumi jutalom nem mentesült a különadó

<sup>21</sup> A kérdés: Egyetért-e Ön azzal, hogy a miniszterelnök, a miniszterek, valamint az államtitkárok illetménye a 2002. december 31-én hatályos – a miniszterelnökre, miniszterekre, illetve a politikai államtitkárokra vonatkozó – törvényi rendelkezések szerinti összegben kerüljön meghatározásra, és ez az összeg az euró bevezetéséig ne változzon? (Népszabadság, 2007. október 11. 3. o.) Lásd a 438/2007. (X. 24.) OVB és a 30/2008. (III. 12.) AB határozatot.

<sup>22</sup> 2008. évi X. törvény az állami vezetők javadalmazásának átláthatóságához szükséges egyes törvénymódosításokról

<sup>23</sup> <http://www.meh.hu/kormany/allamivezetok/avjuttatasok20080508.html> (a webcím nem érhető el, letöltési kísérlet: 2015. október 11.)

<sup>24</sup> Például: Milliókhoz jutottak posztváltásnál állami vezetők. <http://www.origo.hu/itthon/20090602-allamivezetok-juttatai-a-szabadsagmegvaltas-kiskapuja.html> (2015. szeptember 17.).

<sup>25</sup> Lásd a 2010. évi CXXIV. és CXIX. törvényt.

alól, az elvonás pedig nem a 3,5, hanem a 2 millió forint összeghatár felett kezdődött.) Külön kérdés, hogy a korábbi nyolcéves adatnyilvánossággal szemben miért éppen öt év a visszamenő hatály, amellyel az első Orbán-kormány 2002-ben távozó állami vezetőinek kifizetett végkielégítések érintetlenül maradtak. Az ügyesen megtalált, jogiasan és szakszerűen hangzó érv szerint azért, mert adóügyekben is ennyi az elévülési idő.<sup>26</sup> A Fidesz parlamenti frakcióvezetőjében valami – az erkölcsi vagy taktikai érzéke – mégis megszólalt, és felvetette az önkéntes visszafizetést, de kormánykörökben nem talált követőkre, mondván, ők a törvény szerint járnak el.<sup>27</sup>

A különadó alig leplezetten, habár néha bevételi szemponttal is indokolták, az előző kormányoknak a kormányváltáskor távozó vagy arra kényszerülő kádereinek, mindenekelőtt az állami vezetők és politikai szereplők megbüntetését és megszegyenítését célozta, amely azonban – esetleg nem is végig gondoltan, hanem az érintett személyi kör és az intézkedés hatásainak előre látása hiányában – kiterjedt a közszféra egészére.<sup>28</sup> Ez a prominenseket illetően különösen, de egyébként is számíthatott az erkölcstelen és visszaélészerű jövedelemszerzés sugalmazását befogadó társadalom (az újabban szokásos elborzasztó kommunikációs fordulattal „az emberek”) egyetértésére. Néhány évbe telt, addig sokaknak komoly kellemetlenségeket okozott, de az eredeti koncepció megbukott. A nyilvánvaló és csak tudatosan vállalható alkotmány sértés miatt már 2010-ben, majd véglegesen 2011-ben kiesett az ötéves visszaható hatály, az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Alkotmánybíróságnak az ítéletei után 2014-re a tulajdonhoz való jog védelme miatt az adókulcs 75 százalékra mérséklődött, sőt a 98 százalékos befizetés is visszakövetelhető, a magyar államot pedig több esetben kártérítési kötelezettség is terhelte.<sup>29</sup> Ezek ellenére a kormányzó többség továbbra sem mond le a különadóról, amelynek enyhített változata most már a kicserélt és megújított közszolgálati személyzetet sújtja. Arról, amely a kormány gazdasági programja (Széll Kálmán Terv 2.0.) szerint is megszüntetésre érdemes, mert már 2012-ben az akkor még 98 százalékos kulccsal megállapította, hogy nem jelentős bevétellel, hanem csak – a program jelzőjével – szignifikáns adminisztratív teherrel jár.<sup>30</sup> A kivezetéséhez szükséges törvényszöveg is elkészült, de felesleges fáradozással, mert a kormányzati elképzeléssel szemben a Fidesz - Magyar Polgári Szövetség, amely a 2010-es kormányváltás egyik emblemikus ügyeként a különadóért – az akadályok elhárítása érdekében alkotmánymódosítással és az alkotmánybírói jogkör korlátozásával is – sokat tett, hivatkozva tagságának és támogatóinak elvárására és nyilván a politikai hitelességét féltve, irracionális ellenére kitartott mellette.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Öt évre visszamenőleg lépne életbe a 98 százalékos különadó. [http://hvg.hu/itthon/20101108\\_lazar\\_kulonado](http://hvg.hu/itthon/20101108_lazar_kulonado) (2015. október 14.)

<sup>27</sup> Fidesz: Mi nem fizetünk különadót. [http://www.blikk.hu/blikk\\_aktualis/lazar-onkentes-adozasara-hivja-a-parttarsait-2033896](http://www.blikk.hu/blikk_aktualis/lazar-onkentes-adozasara-hivja-a-parttarsait-2033896) (2015. október 14.). A Blikk szerint Hende Csaba honvédelmi miniszter azt nyilatkozta: Egy állami vezető a saját juttatásaival nem foglalkozik. Amit részére munkája ellenértékéért megállapít a törvény, azt köszönettel elfogadja.

<sup>28</sup> Például a miniszterelnöki szöveg, Szíjjártó Péter 2010. november 10-én parlamenti felszólalásában elmondta: közérdek az is, hogy az ország tönkretételében vezető szerepet játszó emberek ne vonulhassanak el nagyvonalúan több tízmilliós végkielégítéseikkel a zsebeikben és ne élhessenek, mint Marci Hevesen, a kormány vállalta és vissza is szerzi a pofátlan végkielégítéseket. <http://www.fidesz.hu/hirek/2010-11-10/le-kellett-gy337zni-a-spekulansok-maganerdekeit/> (2015. október 17.)

<sup>29</sup> A különadó hatályos szabályait a 2013. évi CCL. törvény 137-139. §-ai állapították meg.

<sup>30</sup> Széll Kálmán Terv 2.0. 2012. 257. o. terv [http://index.hu/assets/documents/belfold/szkt\\_2\\_0.pdf](http://index.hu/assets/documents/belfold/szkt_2_0.pdf) (2015. október 17.). Ehhez képest a különadó 2010 júniusában még a gazdaság talpra állítását célzó – a miniszterelnök által a parlamentben ismertett – akcióterv egyik pontjaként jelent meg. [http://www.miniszterelnok.hu/beszed/akcioterv\\_a\\_gazdasag\\_talpraallitasara](http://www.miniszterelnok.hu/beszed/akcioterv_a_gazdasag_talpraallitasara) (2015. október 16.)

<sup>31</sup> Változnak az adószabályok: megszűnik a végkielégítés különadója. [http://hvg.hu/gazdasag/20120502\\_adotorvenyek\\_mopdositas](http://hvg.hu/gazdasag/20120502_adotorvenyek_mopdositas) (2015. október 15.), Selmeczi: Ne töröljék el a 98 százalékos különadót. <http://www.fidesz.hu/hirek/2012-04-26/selmeczi-ne-toroljek-el-a-98-szazalekos-kulonadot/> (2015. október 15.)

A korabeli hangulat, a különadó körüli politikai megfontolások veszteségévé váltak szakmai státuszú állami vezetőkként a közigazgatási és a helyettes államtitkárok is, akiknek – ebből a szempontból a közszolgálatra irányadó szabályok alól kivéve – a politikai vezetőkkel egyezően 2010 óta törvéynél fogva nem jár végkielégítés.<sup>32</sup> Ebben az írásban az államtitkári rendszer értékelése nélkül csak annyit hozzátéve, hogy ezzel a biztonságuk és a politikával szembeni lehetséges ellenálló képességük is gyengült. 2006-ig, amikor e tisztségek, illetve a politikai és a szakmai vezető közötti különbségtétel néhány évre megszűntek, a viszonylag magas végkielégítés azt a kockázatot és bizonytalanságot ellensúlyozta, hogy a közigazgatási és a helyettes államtitkár – mint jelenleg is – kormányváltáskor vagy ciklus közben könnyen elmozdítható, indoklás nélkül bármikor felmenthető volt. (Ilyenkor rájuk is vonatkoztak a köztisztviselőkre vonatkozó előírások, amin túl maximum 12 havi extra-végkielégítést is kaptak.<sup>33</sup> 2006 óta „lelépési pénzként” az állami vezetők tisztségük megszűnésekor egységesen – most a külön-, korábban a magasabb személyi jövedelemadóval – a fel- vagy lemondási időre legfeljebb hat havi illetményre jogosultak.)

A hatalmi elit javadalmazásáról szólt az Új Magyar Köztársaság Egyesület 2015-ben rendszerbontóként meghirdetett és a kellő számú aláírás hiányában megghiúsult népszavazási próbálkozásának egyik kérdése is, amely arra irányult, hogy a képviselők se kaphassanak nyugdíjat és fizetést egyszerre, noha legfeljebb közvetve érintette az állami vezetőket, azokat, akik ilyen tisztségük elvesztése után is rendelkeznek parlamenti mandátummal.<sup>34</sup> A jogosan szerzett pénz elvételéről szóló kérdésből kihallhatnánk a populizmust, ha nem lenne biztos az alapja. Nem vall elfogadónak társadalmi szolidaritásvállalására és jó ízlésére, meg hosszabb távú politikai érzékére sem, hogy a nyugdíj és illetmény együttfolyósításának a közszférára a 2012. évi CCVIII. törvénnyel kimondott tilalma nem terjed ki az országgyűlési képviselőkre, mintha ők és más kivett – a hivatalos szóhasználat szerint választott és kinevezett – közjogi tisztségviselők egyenlőbbek lennének az egyenlők között.<sup>35</sup> A törvényjavaslatot egyébként a kormány terjesztette elő; a szabályozási logikát valamiféle önmegtartóztatásra visszavezethetően valószínűleg ezért töri meg, hogy a kivételtől éppen az állami vezetői szolgálati jogviszonyban állók, azaz a kormánytagok és a politikai államtitkárok kiesnek. Annyi az előnyük a közszférában alkalmazottakhoz, a másik fajtájú állami vezetőkhez, a kormánytisztviselői jogviszonyban álló közigazgatási és helyettes államtitkárhoz képest is, hogy az együttfolyósítási korlátozással az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése után minden további – külön eljárás és engedély – nélkül hivatalban állhatnak. Az igazi probléma azonban nem a kivétel, hanem maga a korlátozás, illetve a megkülönböztetés, mert a magánszférában hasonló folyósítási tilalom nem érvényesül, azaz a kérdésnek inkább fordítva lenne értelme: mindenki, aki dolgozik, kaphasson nyugdíjat és fizetést egyszerre.<sup>36</sup> Az intézkedés deklarált oka a költségvetési takarékoság, amelynek hitelét gyengíti, hogy a nyugdíj és illetmény

<sup>32</sup> A tilalmat eredetileg a 2010. évi XLIII. törvény 78. §-a mondta ki, a hatályos szabály: 2011. évi CXCV. törvény 214. §.

<sup>33</sup> Lásd az 1997. évi LXXIX. törvény 29. és 36. §-át.

<sup>34</sup> A kérdés: Egyetért-e Ön azzal, hogy az öregségi nyugdíj folyósítása az országgyűlési képviselői megbízatás idején szüneteljen – a jelen kérdésben tartott népszavazást követő évtől? <http://www.ujmagyarkoztarsasag.hu/#!nepszavazas/cig3> (2015. szeptember 16.)

<sup>35</sup> A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közleményéről: [http://www.portfolio.hu/gazdasag/nyugdij/juliuistol\\_nem\\_jar\\_nyugdij\\_es\\_fizetes\\_egyszerre\\_a\\_kozszferaban.177141.html](http://www.portfolio.hu/gazdasag/nyugdij/juliuistol_nem_jar_nyugdij_es_fizetes_egyszerre_a_kozszferaban.177141.html) (2015. szeptember 19.) Sajtóhírek szerint szóba jött, hogy az érintett képviselők lemondanak nyugdíjuk folyósításáról, ami helyett megfelelő módosító javaslatot is tehettek volna, de mindkettő elmaradt ([http://www.borsonline.hu/20130627\\_ragaszkodnak\\_a\\_nyugdijhoz\\_a\\_honatyak](http://www.borsonline.hu/20130627_ragaszkodnak_a_nyugdijhoz_a_honatyak) 2015. szeptember 20.). Komolytalanul hangzik, de a Blikk szerint kormánypárti képviselő még azzal is érvelt, hogy nekik nincs fizetésük, hanem tiszteletdíjat kapnak ([http://www.blikk.hu/blikk\\_aktualis/nyugdijaskent-is-kereshetnek-a-kepviselok-2113405](http://www.blikk.hu/blikk_aktualis/nyugdijaskent-is-kereshetnek-a-kepviselok-2113405) 2015. szeptember 28.).

<sup>36</sup> A korlátozással szembeni ellenérvekről lásd az alapvető jogok biztosának 2013-ban az Alkotmánybírósághoz intézett beadványát: [www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201300726Ai.rtf](http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201300726Ai.rtf) (2015. szeptember 17.).

együttes folyósításán túl a közszférában nem feltétlenül tiltott a kívülről és főleg a belülről finanszírozott kettős vagy nem is limitált többes juttatás, amely ellen pedig a költségvetési szempont mellett a munkaidőalap védelme miatt szintén szólnának meggyőző érvek. *(Felmerül a kérdés, hány poszton lehet helytállni, ha a nyilvános vagyonyilatkozatukból megtudjuk, hogy 2014-ben tisztsége mellett állami egyetemen annak megfelelő díjazással az igazságügyi miniszter három, az Alkotmánybíróság elnöke pedig két professzori állást is betöltött.*<sup>37</sup> A versenyszférában mintha másképp gondolkodnának, amit jól mutatott 2015 nyarán Dárdai Pál esete: a Hertha vezetősége nyilván nem a kettős juttatást irigyelte tőle, hanem csapata sikeres szereplését féltette, amikor nem járult hozzá, hogy klubedzőként a magyar válogatott szövetségi kapitányként is dolgozzon.<sup>38</sup>)

2. Hivatalba lépése után az Antall-kormány továbbvitte az elődje által megállapított és kiemelkedően magasnak nem mondható miniszteri (és kormányfői) fizetést, amelyhez az adott társadalmi-gazdasági helyzetben helyes politikai érzékkel és illemmel valóban nem nyúlhatott. De be kellett illeszteni a rendszerbe az államtitkári kart, amely első intézkedéseinek egyikeként 1990. május végén (a 3196/1990. MT határozattal) meg is történt: olyan módon, hogy az államtitkárok egységesen az akkor havonta bruttó 65000 forintos miniszteri személyi alapbér 90 százalékában, a helyettes államtitkárok pedig 80 százalékában részesültek. Ez, ha nem a társadalom peremén élők jövedelmével vagy egyes hagyományosan alulfizetett diplomás foglalkozásokkal vetjük egybe, elég kevés volt; ezért pár hónappal később a miniszteri szint alatt mérsékelt fizetésrendezés következett, amely ebből a szempontból a hierarchia elvének feladásával megszüntette a miniszteri és államtitkári fizetés összefüggését: a 3013/1991. Korm. határozat az államtitkárnak 70000 forint, a helyettes államtitkárnak 62500 forint személyi alapbért állapított meg. Ami azt jelentette, hogy a miniszternek és a helyettes államtitkárnak az akkori bruttó átlagkereset mintegy három és félszerese, az államtitkárnak pedig majdnem a négyszerese jutott.<sup>39</sup> Az Állami Számvevőszék rá is mutatott az államigazgatáson belüli torz bérarányokra és a felső szintű kormányzati vezetők jövedelmi hátrányára.<sup>40</sup> (Emlékeztetem szerint eredetileg helyettes államtitkári kinevezésem némileg kevesebb fizetéssel járt, mint amennyit korábban a Minisztertanács főtanácsosaként kaptam.) Az Antall-kormány a nyilvánosság vállalásával, de mégis burkoltan, a hivatali beosztásukkal összefüggő többletköltségeik fedezésével indokolva hamarosan meg is emelte a politikai vezetők fizetését, amikor egy rövid időszakra – a köztisztviselői törvény (1992. évi XXIII. törvény: Ktv.) 1992. július 1-jei hatályba lépéséig – részükre költségterítési átalányt vezetett be, amely a kormánytag személyi alapbérének a felét, politikai államtitkárnál a 30 százalékát tette ki.<sup>41</sup>

Habár újabban a közszférában a havi kétmillió forintos bérlplafont realizáló törvényi rendelkezés az állami vezetőkre vonatkozóan legalább annyira megengedő, mint korlátozó, és többet sejtet, amikor felső határként mondja ki, hogy díjazásuk nem haladhatja meg a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét,

<sup>37</sup> Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/a-miniszter/vagyonyilatkozatok> (2015. július 20.), Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró, elnök záró vagyonyilatkozata 2015.02.27 [http://www.mkab.hu/letoltesek/vny\\_zaro\\_2015\\_paczolay\\_peter.pdf](http://www.mkab.hu/letoltesek/vny_zaro_2015_paczolay_peter.pdf) (2015. július 20.)

<sup>38</sup> <http://www.mlsz.hu/blog/2015/07/20/bernd-storck-veszi-at-a-dardai-csapatot/> (2015. szeptember 26.)

<sup>39</sup> A KSH adatai szerint az alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresete 1990-ben 13446 forint, 1991-ben pedig 17934 forint: Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. II. kötet. Szerk.: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1998. 636. o.

<sup>40</sup> Jelentés a központi államigazgatási szervezetek létszám-és bérgazdálkodásának ellenőrzéséről. 1992. január. <http://www.asz.hu/jelentes/080/jelentes-a-kozponti-allamigazgatasi-szervezetek-letszam-es-bergazdalkodasanak-ellenorzeserol/080j000.pdf> (2015. október 12.)

<sup>41</sup> Lásd a 90/1991. (VII. 12.) Korm. rendeletet.

az arányok az induláshoz képest 25 év után sem változtak meg lényegesen.<sup>42</sup> A díjazás a megengedett felső határnak a közelében sem jár. Annál is inkább, mert a második és harmadik Orbán-kormány alatt – nyilván politikai megfontolásból és a megállapítása szempontjából meghatározó, de a 2008 óta stagnáló köztisztviselői illetményalap (38650 forint) miatt is – törvényi mértéke a korábbiakhoz képest nem változott.<sup>43</sup> Aminél a miniszterek a javadalmazás körüli politikai színjáték részeként kevesebbet vehetnek fel; akkor is, ha fizetésemelésnek tekinthetjük, hogy 2010 után az egykulcsos személyi jövedelemadóval nettó keresetük jelentősen növekedett. Ezért úgy gondolom, hogy az állami vezetők ugyan a magyar jövedelmi viszonyok között természetesen nem keresnek rosszul, de – a pénzben kifejezhető értékű juttatásokat vagy a többeket megillető képviselői tiszteletdíjat is számítva – a gyakori médiasugallattal és az ezzel orientált közvélekedéssel szemben korábban és ma sem élveznek luxusfizetéseket. (2014-ben a bruttó átlagkereset 237 695 forint, amelynek a törvényi mérték szerint 2015-ben 1 296 321 forinttal öt és félszeresét kaphatná a miniszter, csak a négyszeresét lépi túl 997 200 forinttal az államtitkári illetmény, a helyettes államtitkárnak alapesetben járó 747 900 forint pedig éppen csak több a háromszorosánál. Habár 2008-ig a fizetések még tovább emelkedtek, 2005-ből ismert a teljes kép, amikor az előző évi 145 520 forintos átlagkeresethez képest nagyobb eltéréssel a miniszter havonta 1 173 200, az államtitkár 909 480, a helyettes államtitkár 703 909 forintot vett fel.<sup>44</sup> A miniszterelnök 1 364 000 forintot, 2015-ben pedig a köztisztviselői illetményalap harminckilencszereseként 1 507 350 forintot.<sup>45</sup>) Biztos, hogy az állami vezetők feltűnő meggazdagodása, ha történik ilyen, nem vezethető le a tisztségükből származó keresetből.

Az Antall-kormány az állami vezetők díjazásának átláthatóságát illetően átmenetileg visszalépett, mert a rájuk vonatkozó bérintézkedéseket (a költségvetési átalány kivételével) a kormányzati nyelvben belsőnek nevezett, azaz a hivatalos lapokban nem közölt 3000-res határozatokban hozta meg. (A rendszerváltás előtről átvett módszerrel évente több száz – jogi értelemben többségében nem is titkosnak minősülő – határozat született, amelyből sok ki is szivárgott, a politikai szempontból tévesnek bizonyuló, de az akkori szabályok szerint nem jogszerűtlen gyakorlat pedig az Antall-, majd Boross-kormányok 1990-94 között számos kellemetlenséget és népszerűségvesztést okozott. Mivel ebből a következő kormányok okultak, a műfaj jelentősége csökkent; odáig menően, hogy 2010 óta a jogalkotási törvény alapján belső határozatok csak minősített adatokat tartalmazhatnak, amelyek kivételével pedig a kormányhatározatokat a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.<sup>46</sup>) A helyzet 1992-ben változott meg, amióta az állami vezetők javadalmazását a kormány helyett a köztisztviselői, illetve a viszonyaikat szabályozó kormány szervezeti törvények határozzák meg.

A közöttük fennálló viszony sajátos problémájaként a politikai és a szakmai vezetők javadalmazása már az Antall-kormány alatt sem állt összhangban, majd utána is a miniszterekhez és a politikai államtitkárokhoz képest a közigazgatási és a helyettes

<sup>42</sup> Lásd az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 91.§-át.

<sup>43</sup> Az állami vezető javadalmazása az alapilletményből, az illetménykiegészítésből és a vezetői illetménypótlékból áll össze. Utóbb két elem mértéke egységes, a különbség az alapilletményből adódik, amely a miniszternél a köztisztviselői illetményalap 15,6-szorosa, a politikai és a közigazgatási államtitkárnál is 12-szerese, előbb a szak-, 2010-től a helyettes államtitkárnál 9-szerese. (2006. évi törvény 33., 45. és 56. §, 2010. évi XLIII. törvény 39. és 51. §, 2011. évi CXCV. törvény 219. és 224. §.)

<sup>44</sup> Forrás: Mennyit keresnek jövőre az ország vezetői? <http://index.hu/belfold/fizuk1214/> (2015. október 6.), Állami Számvevőszék tájékoztató anyag. [http://www.parlament.hu/fotitkar/kepv/asz\\_elnok.pdf](http://www.parlament.hu/fotitkar/kepv/asz_elnok.pdf) (2015. október 8.), <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/foglkeres/foglkeres05.pdf> (2015. október 8.).

<sup>45</sup> Lásd a 2010. évi XLIII. törvény 25/A. §-át.

<sup>46</sup> 2010. évi CXXX. törvény 26. §. Az Origo adatkéréséből tudhatjuk, hogy a második Orbán-kormány 72, az előző ciklusban pedig a második Gyurcsány és a Bajnai-kormány 51 háromezres határozatot hozott (Lengyel Tibor: Titkos kormányhatározatok ezrei szabályozzák az életet. <http://www.origo.hu/itthon/20140910-ezernyitkos-kormanyhatározat-szabalyozza-az-eletunket.html> 2014. szeptember 10.).

államtitkárok helyzete kedvezőbben alakult, mert illetményük előbb mérsékelten, majd az első Orbán-kormány köztisztviselői életpálya-modelljének köszönhetően jelentősen emelkedett. 1997-től mód nyílt alapilletményük egyéni eltérítésére (felfelé előbb 40, majd 20, később 30 százalékkal), amelyet 2001-ben általános jellegű emelés is követett; ehhez képest a minisztereké és a politikai államtitkároké változatlanul és alacsonyabb szinten maradt.<sup>47</sup> Ráadásként a közigazgatási és a helyettes államtitkár keresete továbbemelkedett, ha bekerült a köztisztviselői életpálya részeként az első Orbán kormány által létrehozott, 2001-2007 között fennálló főtisztviselői karba.<sup>48</sup> Aminek támadhatósága és elutasíthatósága abból eredt, hogy az induló változatban a főtisztviselői státusz elnyerése előtt nem álltak komoly szakmai feltételek, a miniszterelnök szabadon mérlegelhetett, és a feltételek puhasága megkönnyítette a politikai kinevezéseket. (De becslésem szerint a főtisztviselői kar legalább felerészben alkalmas közigazgatási szakemberekből épült fel.) A szakmai vezetőknek különösen nagy volt a tét, mert pályázatukkal tesztelheték, hogy a 2002-es országgyűlési választások után, ha marad az első Orbán-kormány, mire számíthatnak.

Mindezzel a közigazgatási vezetők javadalmazása a politikai vezetőkéét most már törvényenél fogva megelőzhető. (Az előnyök közé értve a jutalmazást és a premizálást is. Az igazi vesztes persze az olyan politikai vezető, aki nem rendelkezik egyúttal parlamenti mandátummal is, és hátrányát nem kompenzálja a neki korlátozottan, de járó képviselői tiszteletdíj.) Olyan helyzet állt elő, hogy 2002-ben a minisztert és politikai államtitkárt a fizetési listán nemcsak a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár, illetve az ilyen juttatású személyek, hanem a főtisztviselő főosztályvezetők, sőt a politikai államtitkárt az egyébként rang nélküli főtisztviselő is megelőzték. A főtisztviselő közigazgatási államtitkár vagy az államtitkári juttatású főtisztviselő illetménye csaknem a miniszteri illetmény kétszerese volt, és meghaladta a miniszterelnökét is. Ilyen háttérrel 2002-ben a Medgyessy-kormánynak, viszonylag jó időpontban, mert a ciklus elején, volt politikai bátorsága ahhoz, hogy a következő évi költségvetésben a politikai vezetők illetményének – a főtisztviselői illetményhez viszonyított – jelentősebb megemelésével a helyzet rendezését vállalja.<sup>49</sup> Az óvatosságot mutatja, hogy az emelés nem egyszerre, hanem két lépcsőben, 2003. és 2004. január 1-jétől valósult meg, és kiterjedt a miniszterelnök mellett a további közjogi méltóságokra is, a miniszterekre és a politikai államtitkárokra, valamint a miniszteri illetmény alapján javadalmazott kormányzaton kívüli tisztségviselőkre is. Más kérdés, hogy hamar visszaléptek, mert a kormányzati vezetők a 2004. január 1-jétől esedékes illetménynövekményüket, az év őszéig, amíg a Medgyessy-kormány fennállt, kötelezően jótékony célra, közalapítványi támogatásra fordították. (Ami persze nyilvánosságot kapott.<sup>50</sup>)

A második és harmadik Orbán-kormány alatt nincsenek már kiemelt díjazással bérfelesztést keltő főtisztviselők, és 2006 óta a kereset végösszege szempontjából meghatározó alapilletmények egyértelműen a hierarchiához igazodnak. A megismerhető adatok szerint a tényleges bérvizonyok mégis mások, a mindkét irányban érvényesülő illetményeltérítés miatt továbbra is fennáll a politikai és a szakmai vezetők közötti különbség: a közigazgatási államtitkár megelőzheti a minisztert és politikai államtitkártársait, akiket majdnem beérhetnek a helyettes államtitkárok. (A politikai államtitkárnak 997 000 forinttal

<sup>47</sup> Az illetményeltérítés lehetőségét az 1997. évi CI. törvény 39. §-a vezette be. A 2001. évi XXXVI. törvény 48. §-a után, amely módosította a Ktv. 45. §-át, a minisztériumban osztályvezetőtől kezdve bármely vezető alapilletménye meghaladta a miniszterét és a politikai államtitkárét. Az alapilletmény meghatározta a vezetői illetménypótlék összegét is. Ennek mértéke akkor a Ktv. 46. §-a szerint miniszter és államtitkár esetében az alapilletmény 65, helyettes államtitkár esetében pedig 50 %-a volt.

<sup>48</sup> A főtisztviselői karra vonatkozó szabályokat a Ktv-t módosító 2001. évi XXXVI. törvény 31/A-F. §-a tartalmazta. Részletesebben Müller György i. m. 278-281. o.

<sup>49</sup> Lásd a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 76., 100. és 119. §-át.

<sup>50</sup> Például: Jótékony célra költik a kormánytagok fizetésemelését. <http://index.hu/belfold/mp1127/> (2015. október 6.)

csak a törvényi mérték szerinti illetmény jár, lefelé eltérítve a miniszteri fizetés 1 101 900 forint, felfelé pedig a közigazgatási államtitkár akár 1 296 000 és a helyettes államtitkár 972 200 forintot is kaphat.<sup>51)</sup> A helyzet nem véletlenül alakult így, mert a politikai vezetők javadalmazásának korlátozása 2011-ben programszerűen megfogalmazódott az első Széll Kálmán Tervben, amely a miniszteri illetmény csökkentésén túl rájuk bérstopot mondott ki, meg azt, hogy jutalmat és prémiumot mindaddig nem kapnak, amíg az államadósság 65 százalék alá nem esik.<sup>52)</sup> Az addig járó szabadságukat pedig megfélemezve, de a miniszterelnököt ettől és az illetménycsökkentéstől is megkímélve, 20 napban – a pályakezdekők alapszabadságának mértékében – irányozta elő, amelyet követett a szükséges törvénymódosítás.<sup>53)</sup> Egyszerű és világos megoldásként a nagy összegű szabadságmegváltások közvéleményt irritáló problémájára. (Azért furcsa munkahely, ahol szinte minden beosztottnak több a szabadsága, mint az első számú vezetőknek.)

a) A közigazgatási és a helyettes államtitkárok alapilletménye az eltérítés lehetőségével legfeljebb 30 százalékkal megemelhető, amivel az arra jogosult miniszterek gyakran élnek is. Nagyvonalúan és annak ellenére, hogy nem újdonságként, de a korábbiakhoz képest is hangsúlyosabb a politika elsőbbsége és fensőbbbsége a közigazgatással szemben, amely az apparátusban megvalósított személycserék után sem élvez feltétlen bizalmat, és teljesítményével a kormány vezetői elégedetlenek. (A Miniszterelnökséget előbb államtitkárként, majd miniszterként vezető Lázár János rossz véleményét az állami-minisztériumi bürokráciáról több alkalommal is kifejtette, egy konkrét beruházás kapcsán pedig a miniszterelnök arról beszélt, hogy „óriási harcokat” vív „a magyar kormányzat, a saját kormányzatunk bürokráciájával”.<sup>54)</sup>

b) Nyitva áll, hogy a miniszter a politikai státuszú államtitkárok illetményét is megemelve, amely azonban a közelmúltig – bizonyára központilag vezérelten – egységesen a törvényi mértéken maradt. Nem előzmény nélkül: 2007-ben a második Gyurcsány-kormány alatt kiderült, hogy sok államtitkár és a szintén politikai szereplőként felfogott szakállamtitkárok illetményeltérítéssel 20-25 százalékos béremelést kaptak, amit – arra hivatkozva, hogy közben a kormány az emberek életét az elvonásokkal nehezíti – a mai kormánypárt akkor ellenzékként hevesen ellenezett és a visszavonását követelte.<sup>55)</sup> A rend

<sup>51)</sup>Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/dok?type=209#!DocumentBrowse> (2015. október 5.), Bújtatva kaptak fizetésemelést az állami fejesek. [http://www.blikk.hu/blikk\\_aktualis/bujtatva-kaptak-fizetesemelest-az-allami-fejesek-2316083\\_5361.html](http://www.blikk.hu/blikk_aktualis/bujtatva-kaptak-fizetesemelest-az-allami-fejesek-2316083_5361.html) (2015. október 1.), Ennyit keresnek a magyar miniszterek és államtitkárok - itt a lista!

[http://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/ennyit\\_keresnek\\_a\\_magyar\\_miniszterek\\_es\\_allamtitkarok\\_itt\\_a\\_lista.575361.html](http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/ennyit_keresnek_a_magyar_miniszterek_es_allamtitkarok_itt_a_lista.575361.html) (2015. október 1.) Az illetményeltérítés szabályaira lásd a 2010. évi XLIII. törvény 39. és 51. és a 2011. évi CXCV. törvény 219. és 224. §-át.

<sup>52)</sup> Széll Kálmán Terv. Összefogás az adósság ellen. <http://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf> 32. o. (2015. október 31.)

<sup>53)</sup> Lásd a 2011. évi XXX. törvény 22. § (1) bekezdését. Az előterjesztő közigazgatási és igazságügyi miniszter szerint: "Húsz munkanapnyi szabadság éppen elég egy miniszternek, ha pihenni akar, szabadságmegváltással ne vegyen fel pénzt." Navracsics: húsz nap szabadság elég egy miniszternek. [http://hvg.hu/itthon/20110207\\_navracsics\\_szabadsag\\_miniszter](http://hvg.hu/itthon/20110207_navracsics_szabadsag_miniszter) (2015. november 1.)

<sup>54)</sup> "Nem hatalom, hanem szolgálat lesz a feladatom" <http://www.fidesz.hu/hirek/2012-05-29/nem-hatalom-hanem-szolgalat-lesz-a-feladatom/> (2013. november 23.), Lázár: Ötszáz hivatalnok szabotálja a Fidesz sikerét. [http://hvg.hu/itthon/20130321\\_Lazar\\_Janos\\_interju\\_kormany\\_teljesitmenye](http://hvg.hu/itthon/20130321_Lazar_Janos_interju_kormany_teljesitmenye) (2014. február 17.) Sörlátéttől a sörgyárig, és a "főhéber magyarok" többet keresnek. [http://berkeczbalazs.blog.hu/2015/06/12/lazar\\_oszodi\\_beszede\\_szekszardon](http://berkeczbalazs.blog.hu/2015/06/12/lazar_oszodi_beszede_szekszardon) (2015. június 18.) Orbán: Óriási harcokat vívok a saját kormányzatunkkal. [http://index.hu/belfold/2015/03/05/orban\\_ujabb\\_oriasi\\_harca/](http://index.hu/belfold/2015/03/05/orban_ujabb_oriasi_harca/) (2015. március 7.)

<sup>55)</sup> Népszabadság, 2007. április 14. 2. o.

2015. október-novemberében furcsa történettel egy pillanatra fellazult, mivel az akkor kinevezett új egészségügyi államtitkár a 30 százalékkal eltérített illetményben részesült, de a politikai államtitkári karon belüli átmeneti bérfeszültség kioldódott, mert a többlétről hamar lemondott.<sup>56</sup> (Addig nem lehetett kellemes helyzetben az emberi erőforrások minisztere, ha kilenc másik politikai államtitkára választ kért, hogy a tízedik miért ér náluk havonta 300 000 forinttal többet. A kivételt az arra rábukkanó és az ok után érdeklődő újságíróknak a tárca szokatlan nyíltsággal a pozíció betöltése és ellátása érdekében hozott döntésként indokolta.<sup>57</sup> Az ügyből béralku sejlett: mintha az államtitkár-jelölt – miért is ne – feltételként szabta volna a magasabb fizetést, amelyet bizonyára jóváhagyással a miniszter teljesített.)

c) A miniszterek illetménye csak lefelé téríthető el; ennek története a Bajnai-kormány alatt kezdődött, amikor – demonstrálva, hogy a gazdasági válságkezelés őket is érinti – nem önkéntes vagy kötelező jótékonykodással, hanem a miniszterelnöknek az intézkedésre felhatalmazást adó törvénymódosítás (2009. évi XXXVI. törvény) után 15 százalékkal csökkent a fizetésük. Utólag csak hibával magyarázva ez a lehetőség a második Orbán-kormány hivatalba lépése előtt elfogadott új kormány szervezeti törvényből majdnem kimaradt, ami megint alkalmat adott a szembenálló politikai oldalak között a témában szokásos színvonalú szóváltásra.<sup>58</sup> (Az MSZP elnöke a miniszteri fizetés visszaemelését politikai közszeméremtsértésnek nevezte, amellyel szemben a Fidesz szóvivője azzal érvelt, hogy az új kormány szerkezetben az egyes kormánytagok több korábbi miniszter munkáját végzik, akik „... sok esetben egyetlen fillér fizetést sem érdemeltek volna gyalázatos teljesítményükért”.<sup>59</sup>) Végül 2010-től a miniszterelnöki felhatalmazás az előzőre rálicitálva 20 százalékos illetménycsökkentésre ad módot, amelyből azonban változatlanul csak 15 százalék érvényesül. Amit a kormányzati kommunikáció mértéktartóan, nem dühörögve kezel; valószínűleg, hogy a téma napirendre kerülését ezzel se segítse, mert irányítói tudják, hogy a mindenkori ellenzéknek és a médianak az állami vezetői javadalmazásból a kevesebb is sok.

Az illetménycsökkentés törvényi szabállyal a Bajnai-kormány alatt sem terjedt ki a miniszterelnökre, aki azonban – az ország nehéz helyzetében nyilván a személyes példamutatás és a népszerűtlen megszorítások elfogadhatóbbá tételének szándékával – ellenszolgáltatás nélkül, pontosabban az üzleti világban előforduló formulával havi egy forintért vállalta a válságkezelés vezérlését.<sup>60</sup> Szokatlanul, de nem példa nélkül, mert már 2007-ben – igaz, hogy nem előzetes, hanem utólagos közléssel – az állami vezetők jutalmazása körüli egyik politikai csetepaté kapcsán nyilvánosságra került, hogy az előző kormányfő, Gyurcsány Ferenc miniszterelnöki fizetését, valamint pártelnökként és országgyűlési képviselőként kapott juttatásait is jótékony célokra fordítja.<sup>61</sup> (És talánunk régebből meg a jelenben is ingyenesen tevékenykedő kormány- vagy miniszterelnöki

<sup>56</sup><http://www.kormany.hu/download/3/a6/80000/DrOnodiSzucsZoltan2.pdf#!DocumentBrowse> (2015. november 7.), Danó Anna: Olcsóbb lett az államtitkár. Népszabadság, 2015. november 21. 5. o.

<sup>57</sup> Danó Anna: Többre kerül az egészségügyi államtitkár. Népszabadság, 2015. november 7. 3. o.

<sup>58</sup> Navracsics szerint hibázott a Fidesz a miniszteri fizetéseknél <http://www.origo.hu/itthon/20100517-megis-csokkentheti-orban-a-miniszterek-fizeteset-torvenyjavaslat-modositas.html> (2010. május 17.)

<sup>59</sup> Lendvai Ildikó politikai közszeméremtsértésről beszélt. <http://inforadio.hu/hir/belfold/lendvai-ildiko-politikai-kozszeremertsesrol-beszelt-353703> (2015. október 29.), Ugyanannyi fizetés, több munka - az MSZP "álhíreket gyárt". [http://valasz.hu/itthon/ugyanannyi-fizetes-tobb-munka-az-mszp-ahireket-gyart-29392/?cikk\\_ertekel=1&ertekeles=4](http://valasz.hu/itthon/ugyanannyi-fizetes-tobb-munka-az-mszp-ahireket-gyart-29392/?cikk_ertekel=1&ertekeles=4) (2015. október 29.)

<sup>60</sup> Bajnai egy forintért lesz miniszterelnök. [http://nol.hu/belfold/bajnai\\_egy\\_forintert\\_lesz\\_miniszterelnok-326963](http://nol.hu/belfold/bajnai_egy_forintert_lesz_miniszterelnok-326963) (2015. október 31.), Bajnai visszautalja az államkincstárnak a fizetését. [http://index.hu/belfold/hirek/2009/05/16/bajnai\\_visszautalja\\_az\\_allamkincstarnak\\_a\\_fizeteset/](http://index.hu/belfold/hirek/2009/05/16/bajnai_visszautalja_az_allamkincstarnak_a_fizeteset/) (2015. október 31.)

<sup>61</sup> <http://www.meh.hu/tevekenyseg/szovivtaj/napi20071207.html> (2008. március 5.)

biztost.<sup>62)</sup> A volt miniszterelnökök áldozatkészsége elismerhető; akkor is, ha úgy tudjuk, hogy vagyoni helyzetüknek köszönhetően ezt megengedhették maguknak. Adódhatnak kivételes körülmények, tartósan mégis az olyan viszonyok a normálisak, amelyek között a köztisztviséget betöltők nem szívességből vagy jótékonykodásból dolgoznak, hanem méltányos és a társadalom által is elfogadott díjazásukat a kipellengérezés veszélye nélkül jó érzéssel felvehetik, és egyebek között nincs szükség a miniszteri illetmények alapvetően propagandisztikus célú huzamos csökkentésére sem.

### *III. Állami vezetői besorolás és juttatásra jogosultság*

1. Az állami vezetőkéhez igazodik kormányzaton belül és kívül számos ennek nem minősülő más tisztségviselő javadalmazása is. Ez könnyen átlátható, ha törvényből következik, ahogy legalábbis 2010-től az addigi kusza állapot felszámolásával egységesen mintegy államtitkárként ilyen illetményben és (legújában ugyan kicsit visszafogottabb) juttatásban részesülnek a minisztériumi szint alatti főhatóságok – kormányhivatal és központi hivatal – vezetői. Törvények kötik össze az állami vezetőkével és teszik az övékével azonosra vagy attól függővé a kormánytól független szervek és hatalmi ágak tisztségviselőinek a díjazását és juttatásait. (Példaként: az Országgyűlés elnöke a miniszterelnök javadalmazására jogosult, az országgyűlési képviselő tiszteletdíja a helyettes államtitkári illetménnyel, a frakcióvezető-helyettesé az államtitkáréval egyező, a frakcióvezető maximuma pedig a miniszteri illetmény.<sup>63</sup> Vagy az Alkotmánybíróság főtitkára a közigazgatási államtitkárral azonos illetményben és juttatásban részesül.<sup>64</sup> A másik technika a tisztségek összekapcsolása nélkül csak a díjazás egyenértékűségét biztosítja: a köztársasági elnöknek, az Alkotmánybíróság és a Kúria elnökének vagy a legfőbb ügyésznek nem véletlenül jár havonta éppúgy a köztisztviselői illetményalap harminckilencszerese, mint a miniszterelnöknek.<sup>65</sup>) Az állami, főleg a politikai vezetőkhez képest a kormányzaton kívüli tisztségviselők helyzete több szempontból szerencsésebb is. Egyrészt javadalmazásukat a politikai küzdelmek legfeljebb csak közvetve – az állami vezetőkével való összefüggése miatt – érintik, meg jóval mérsékeltebb közérdeklődés és médiafigyelem is kíséri.<sup>66</sup> Másrészt viszonyaik még kedvezőbbben is alakulnak, mert a politika nagyvonalúságának vagy ebben az esetben konfliktuskerülésének és saját érdekérvényesítő képességüknek is köszönhetően rájuk nem terjednek ki az olyan korlátozások, mint az illetmény vagy a szabadság csökkentése és a kötelező jótékonykodás sem, sőt akár kedvezőbb díjazásban is részesülhetnek. (Amit mutat, hogy az alkotmánybírák és az alapvető jogok biztosa ugyan miniszteri illetményre jogosultak, de a másfélszeres vezetői illetménypótlékuk miatt mégis többlettel.<sup>67</sup>)

2. A rendszerváltás után még évekig továbbélő '87-es határozat felhatalmazást adott személyre szóló intézkedéssel állami vezetői besorolásra, amelynek lehetősége – változó

<sup>62</sup> A cikk írásakor az 5/2014. (XII. 31.) ME utasítás szerint Deutsch Tamás miniszterelnöki biztосként, de díjazás és juttatások nélkül menedzselte az internetes nemzeti konzultációt.

<sup>63</sup> Lásd az Országgyűlésről szóló törvény 2012. évi XXXVI. törvény 120. és 104. §-át.

<sup>64</sup> Lásd a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 236. §-át.

<sup>65</sup> Lásd a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény 8.§-át, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 19.§-át, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 150. és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 59.§-át.

<sup>66</sup> Olykor azonban adódik kivétel. Újabb példaként 2013-ban a Népszava kipécézte, hogy egyes alkotmánybírók a fizetésük mellett nyugdíjat is felvesznek, amit a törvény nekik meg is enged. Ab: milliós fizetés mellé még nyugdíj is jár. <http://nepszava.hu/cikk/679309-ab-millios-fizetes-melle-meg-nyugdij-is-jar> (2015. november 7.)

<sup>67</sup> Lásd az alapvető jogok biztосáról szóló 2011. évi CXI. törvény 12. és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 13. §-át.

szabályozással és másképpen, előbb átnevezve állami vezetői illetményre és juttatásra való jogosultságra, majd csak az utóbbira szorítva, a második Gyurcsány és a Bajnai-kormány alatt korlátozottabban, utána új formák találásával megint nyitottabban – mindmáig fennáll. A hatalomgyakorlók által mindig szívesen kihasználva, mert kitágítja a kormányok, főleg a miniszterelnökök és újabban a miniszterek személyzeti mozgásterét is. A 2006-ig érvényes szélesebb körű felhatalmazás alapján feltételekhez nem kötött egyéni elbírálással bizalmi személyek és politikai háttérszereplők (miniszteri kabinetfőnökök, a miniszterelnöki kabinetiroda munkatársai, a miniszterelnöki titkárság vezetői stb.), miniszteri biztosok kerültek lényegében állami vezetői pozícióba, de a méltó díjazás és a juttatások miatt, ha jogszabály külön nem rendelkezett róluk, sok esetben a minisztériumi szint alatti főhatóságok vezető tisztviselői és kormánybiztosok is így részesültek államtitkári vagy helyettes államtitkári javadalmazásban.<sup>68</sup> Sőt a jogállásukat rendező törvények hiányából eredő kényszerből a '90-es évek elején átmenetileg a kormánytól független vagy tőle akkoriban elszakadó szervek tisztségviselői is a miniszterelnöktől kaptak államtitkári vagy helyettes államtitkári besorolást. (Például az MNB elnöke, az MTA főtitkára, az Országgyűlés hivatali vezetői, a Magyar Televízió és a Magyar Rádió vezetői, sőt a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesei is. Ezzel függőségi helyzetbe kerültek, mert az államtitkári besorolású személyek ellen a kormány fegyelmi eljárást rendelhetett el, ami a médiaháború egyik eseményeként 1992-ben a Magyar Televízió elnökével, Hankiss Elemérrel szemben meg is történt. Habár nem keltett nagy visszhangot, jogi képtelenségként az is megesett, de nem a miniszterelnök személyzeti hatalmának kiterjesztése céljával, hanem a köztársasági elnöknek tett gesztusként, hogy közvetlen munkatársai, hivatalának és a Katonai Irodájának a vezetői az Antall- és Boross-kormány, majd a Horn-kormány alatt is címzetes államtitkári kinevezést kaptak.<sup>69</sup>)

2006-tól a kormány szervezeti törvények ugyan nem tartalmazzák a felhatalmazást, de az állami vezetői besorolás átmenetileg mérséklődő, utána megint megélnéző gyakorlata – előbb csak a miniszterelnök szűkített, majd újra kiterjesztett jogával – mégis megmaradt.

a) A téma szempontjából a második Gyurcsány-kormány takarékosági programja (Az Új Egyensúly programja 2006-2008) csak azért érdekes, mert annak jegyében megcélolták a kinevezett és besorolt állami vezetők számának visszaszorítását. Ami a betölthető államtitkári helyek számának egyébként már a kormányzás hatékonyságát veszélyeztető korlátozásával és azzal realizálódott, hogy a kormány szervezeti törvény a kormánytól és a miniszterelnöktől megvonta az állami vezetői besorolás lehetőségét és egyúttal megszüntette az általuk korábban megállapított ilyen jogosultságokat. (Ekkor 200 körüli volt a jogszabályon vagy egyéni elbíráláson alapuló besorolás, 2000 elején még csak 108.<sup>70</sup> 1990 őszén pedig még az 50-et sem érte el.) Valami azonban történt, mert a tilalom kizárólag az illetményre szorítva még a törvény hatályba lépése előtt felpuhult: feltehetően ráeszméltek arra, hogy a szigor következményeként az akkoriban már nagyon preferált politikai kormányzás fontos, de esetleg még csak szakállamtitkárrá sem kinevezett vagy kinevezhető szereplői – kabinetfőnökök, politikai tanácsadók – sem részesülhetnek olyan kedvezményekben, amelyek

<sup>68</sup> Lásd az 1077/1987.(XII. 31.) MT határozat 1. és 38. pontját, amely szerint a miniszterelnök – egyéni elbírálás alapján – állami szervezetben fontos feladatot ellátó személyek számára állami vezetői munkabért, illetőleg egyes járandóságokat állapíthat meg. Utána az 1997. évi LXXIX. törvény 52. §-a úgy fogalmazott, hogy a kormány az államigazgatási szervnél kormányzati feladatot ellátó személynek államtitkári, a miniszterelnök pedig helyettes államtitkári illetményt, illetőleg juttatásokat biztosíthat.

<sup>69</sup> Lásd a 274/1990.(XI. 13.) KE határozatot, a 153/1993. (XII. 22.) KE határozatot és a 101/1994. (VII. 18.) KE határozatot.

<sup>70</sup> Forrás: Állami vezetők és állami tisztségviselők névjegyzéke /nem hivatalos protokoll lista/ 2006. I. 15. <http://misc.meh.hu/letoltheto/protok2006.rtf>, A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 1999. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000, 5. sz. melléklet.

nélkül talán nem is vállalják a közreműködést. Ezért kormányrendelettel gyorsan kiskapu nyílt, amelyet 2010 után az Orbán-kormányok is megtartottak, mert az eredeti szabályozási céllal szemben, törvényi háttér nélkül ingatag alapon feljogosította a miniszterelnököt arra, hogy ilyenek nem számító személyeknek egyéni elbírálás alapján, egyedileg állami vezetői juttatásokat engedélyezzen.<sup>71</sup> Legfeljebb utólag, illetve külön adatkéréssel átláthatóan, mivel ezek a döntések – szemben egyébként az 1997-2006 közötti besorolások többségével – névre szólóan nem kerülnek hivatalos lapban közzétételre.

b) A miniszterelnöknek 2010 óta még inkább teret enged a kormányzati ügyek személyes intézését szolgáló megbízatások szabályozása, amelynek köszönhetően állami vezetői javadalmazásával az általa kinevezhető kormánybiztos, miniszterelnöki biztos és a miniszterelnöki megbízott mintegy államtitkári tisztséget tölt be.<sup>72</sup> A miniszteri biztos pedig – csak nem miniszterelnöki, hanem miniszteri kinevezéssel – helyettes államtitkárit, amely gyakorlatilag folyamatos megbízást jelent, habár azzal a kényelmetlenséggel, mivel egy korábbról megtartott felesleges előírás miatt csupán ennyi időre szólhat, hogy félévente elkerülhetetlen a megújítása.<sup>73</sup> (2015 novemberében 77 élő személyes megbízatásról tudunk: 8 kormánybiztosról, 4 miniszterelnöki biztosról, 13 miniszterelnöki megbízottról és 52 miniszteri biztosról, a kinevezett állami vezetők száma pedig 167.<sup>74</sup> Hozzáteve, hogy a kinevező határozatok szerint hat kormánybiztos, közülük két miniszter és egy államtitkár, valamint az egyik miniszterelnöki biztos megbízatását ingyenesen teljesíti. A miniszteri biztosok között pedig államtitkár és helyettes államtitkár is előfordul, akiket ezért a kinevező miniszter külön is honorálhat.<sup>75</sup>)

---

<sup>71</sup> Lásd a 136/2006. (VI. 26.) Korm. rendelet 14. §-át, hatályos szabályként pedig a 275/2015. (IX. 21.) Korm. rendelet 4. §-át.

<sup>72</sup> Lásd a 2010. évi XLIII. törvény 31-33. §-át. A személyre szóló megbízatásokról részletesebben Müller György: Magyar kormányzati viszonyok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2011, 112-119. o., illetve Kormányzati viszonyok a második féldőben (2012-2014). Jogelméleti Szemle 2014/2. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/muller58.pdf>

<sup>73</sup> Lásd a 2010. évi XLIII. törvény 38. §-át.

<sup>74</sup> Forrás: Magyar Közlöny és <http://www.kormany.hu/hu> (2015. november 19.)

<sup>75</sup> Lásd a 7/2015. (IX. 18.) KKM, a 19/2015. (VI. 25.) MvM vagy a 22/2015. (XI. 19.) IM utasítást.