

A TECHNOKRATA KORMÁNY ÉRTELMEZÉSE ÉS ESETEI¹

Galambos László

kutatási szakértő (Családbarát Ország Nonprofit Közhasznú Kft.,
Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola)

ÖSSZEFOGLALÓ

A technokrata kormány válságjelenség. Bár pozíciója antipolitikainak tűnhet, inkább nem-pártalapú kormányról beszélhetünk. Ilyen kabinetek akkor jöhetnek létre, ha a kormányzás felelősségét a pártok stratégiai megfontolásból pártonkívüli technokratákra hárítják át. A technokrata jelzővel illetett kabinetek közül azonban kevés tekinthető abszolút technokrata kormánynak, mely a pártalapú kormány inverzeként jellemezhető. A modern demokráciák alapja a képviseleti rendszer és a pártkormányzás, ahol a pártok jelentik a demokratikus kapcsolatokat a választók és a kormány között. Ilyen keretek között a technokrata kormány hosszabb távon nem jelentheti a pártalapú képviselet alternatíváját, működése csupán a demokrácia kivételes állapota.

Kulcsszavak: technokrata kormány ■ inverz-pártalapú kormány ■ abszolút technokrata kormány ■ válság ■ pártrendszer ■ felelősségáthárítás ■ kivételes állapot

BEVEZETÉS

A technokrata kormányok² témája a politikatudomány elhanyagolt témái közé tartozott, míg a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság rá nem irányította a kutatók figyelmét (Pastorella, 2013), mivel több technokratának nevezett kormány alakult a krízis nyomán. A legtöbb szerző megjegyzi, hogy a technokrata kormány *válságjelenség* (Brunclík, 2015; Gyulai, 2010; Morlino, 2012; Pastorella, 2014, 2016). Egy politikai vis maior eredménye, mellyel nem számol a képviseleti elvet normaként meghatározó politikatudomány, és amelyre az egyes országok alkotmányai is csak elvétve³ vagy egyáltalán nem nyújtanak iránymutatást (Pastorella, 2015). Egyes értelmezések szerint azonban nem pusztán átmeneti krízisről lehet szó, hanem a képviseleti demokrácia és a hagyományos pártrendszer, pártkormányzás általános és tartós válságáról (Caramani, 2017; Pastorella, 2015). A technokrata kormány fogalma mégis bizonytalan, pedig a második világháborút követően Európa számos – demokratikus berendezkedésű – országában alakultak technokratának nevezett kormányok, a gazda-

sági válságot követően – szinte egyszerre – több is. A kríziseket sokszor úgy kívánták a kormány- és ellenzéki pártok átvészelni, hogy az adott parlamenti cikluson belül (látszólag) nem-pártalapú kabineteknek szavaztak bizalmat. Ezek a kormányok azonban egyáltalán nem egyformák, sarkalatos dimenziókban térnek el egymástól. Kérdés, hogy milyen elméleti megfontoláson alapul a technokrata minősítés, és megfelelnek-e a szakirodalomban jelen lévő „technokratákormány-listák” az elméleti alapoknak. Egyes szerzők technokrataként aposztrofálják azokat a kabineteket is, amelyek legfeljebb minimális kritérium – pl. a kormányfő és néhány miniszter technokrata mivolta – alapján volnának csak technokratának tekinthetők (Brunclík, 2015; Pastorella, 2014, 2016). A hasonlóság a technokratának hívott kabinetek között, hogy nem választások eredményeként alakulnak, és megbízatásuk előreláthatólag korlátozott időre szól – a soron következő vagy előrehozott parlamenti választásig tart –, ugyanakkor különböznek egymástól megalakulásuk körülményeit illetően, összetételüket tekintve (a technokrata és a pártpolitikus miniszterek aránya) és abban, hogy mire terjed ki a hatáskörük. A technokrata kormányoknak ezért egy pontosabb definíciójára van szükség.

Esettanulmányok korábban is foglalkoztak nem-pártalapú, illetve technokrata kormányokkal (Hanley, 2013; Pasquino–Valbruzzi, 2012; Protsyk, 2005), ám az utóbbi néhány évben komparatív perspektívából történtek kísérletek definíciók és/vagy tipológia megalkotására (McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2013, 2014, 2016), valamint magyarázatok megfogalmazására, hogy miért alakulnak ilyen kabinetek (Brunclík, 2015; Morlino, 2012; Pastorella, 2014, 2016). A magyar politikatudományi irodalomban a téma módszeres feldolgozása még nem történt meg, noha egyes szerzők érintették a szakértői kormány (Gyulai, 2010), valamint a szakértő és pártpolitikus miniszterek kérdéskörét (Ilonszki–Ványi, 2011). A téma hazai tárgyalása azért is szükséges, mert a Bajnai-kabinet helyet kapott a nemzetközi szakirodalomban az abszolút technokrata kormányok (*full technocratic governments*) között (McDonnell–Valbruzzi, 2014), noha itthon már megfogalmazódott szakértőiként való minősítésének problematikus volta (Ilonszki–Ványi, 2011). Ezért arra törekszem, hogy bemutassam, mely kabinetek tekinthetők ténylegesen technokrata vagy abszolút technokrata kormányoknak.

Tézisem, hogy az abszolút technokrata kormány a pártalapú kormány inverzének tekinthető. Ehhez képest egyes szempontok (pl. összetételük és a miniszterelnök háttere) szükséges, de nem elégséges feltételként jelennek meg. Írásomban a technokrata kormány fogalmának tisztázására, létrejöttének okaira és konkrét eseteire térek ki annak az elméleti kérdésnek a mentén, hogy a szakirodalomban megfogalmazott általános pártválságból következően a technokrata kormány „megoldásnak” tekinthető-e.

A TECHNOKRATA KORMÁNY MINT VÁLSÁGJELENSÉG

A képviseleti demokráciák alapja a pártverseny és a pártkormányzás, ahol a pártok biztosítják a demokratikus kapcsolatot a választók és a kormány között. A pártok artikulálják és aggregálják a társadalomban jelen lévő érdekeket, értékeket, preferenciákat, és közpolitikai alternatívákat kínálnak fel (Caramani, 2017: 57). Az ezen alapuló, szerződészerű kötelezettségvállalás, valamint – az érték- és érdekaggregáción alapuló – felelős és kompetens kormányzás biztosítja számukra a legitimitást (uo.). A pártkormányzás során tehát a politikai vezetők a szabad választásokon született többség felhatalmazásával gyakorolják a végrehajtó hatalmat (Katz, 1987: 4.), azért hogy a polgárok közpolitikai preferenciáit valósítsák meg, amiért pedig – választás alkalmával – elszámoltathatók lesznek (Caramani, 2017: 54.). A párt(alapú) kormányoktól a rezponzivitást (*responsiveness*), a felelősséget (*responsibility*) és az elszámoltathatóságot (*accountability*) követelhetjük meg (Mair, 2009).⁴ Ha viszont a képviseleti elven nyugvó pártalapú kormány és pártkormányzás a demokratikus politikai rendszer alapja, akkor mi a technokrata kormány?

A technokrata kabinet egyértelműen különbözik a hagyományos pártalapú kormánytól (Pastorella, 2014, 2015, 2016), és az erre vonatkozó definíciós kísérletek általában dichotómiában, a technokrata versus politikai (vagy pártalapú) megkülönböztetésben gondolkodnak (Gyulai, 2010; Morlino, 2012; Protsyk, 2005). Eszerint a technokrata kormány és kormányzás a politikához viszonyítva nyeri el jelentését egyfajta antipolitikai pozíciót elfoglalva, amikor válság idején, rendkívüli helyzetben jelenik meg annak alternatívájaként, időben korlátozott mandátummal (Gyulai, 2010). Mondhatjuk ugyanakkor, hogy a technokrata kormány fogalma egy oximoron, egy kormány csakis politikai lehet, hiszen a bizalmat a parlamenttől kapja, és döntéseinek ugyanúgy következményei lesznek az állampolgárokra nézve, mint minden politikai cselekvésnek (Morlino, 2012: 1.). A parlamenti frakciók, amelyek támogatják a technokrata kabinetet, pusztán igyekeznek távol tartani magukat tőle, hangsúlyozandó annak nem-pártalapú jellegét (Protsyk, 2005: 141.). Nem nevezhetünk tehát antipolitikainak, politikaellenesnek, a politikától idegennek egy technokrata kormányt, a helyes jelző rá a *nem-pártalapú* (Morlino, 2012: 1.). Fontos alapvetés: a pártoknak a kormányhoz és a kormányzáshoz való viszonya határozza meg, hogy technokrata kabinettel van-e dolgunk.

A szakirodalom a technokrata-pártalapú dichotómiából kiindulva igyekszik kritériumokat meghatározni. Pastorella szerint a technokrata kormány főbb jellemzői: miniszterelnöke nem karrierpolitikus, és nem tartozik politikai párthoz (ténylegesen vagy állítása szerint); miniszterei szakértők a szakterületükön, és pártfüggetlenek; semleges a politikai pártoktól (ténylegesen vagy állításuk szerint); értéksemleges agendája van (ténylegesen vagy állításuk szerint); nem választások eredményeként alakul; a média technokrataként aposzt-

rofálja (Pastorella, 2014: 2.). McDonnell és Valbruzzi megfordították Katz (1987: 7.) pártalapú kormányokra alkalmazott ideáltipikus feltételrendszerét, és az ez alapján meghatározott *inverz-pártalapú kormányt* egy technokrata kormány ideáltípusának nevezik, amelynek kritériumai: a főbb kormányzati döntéseket nem-választott párttisztviselők hozzák; az egyes szakpolitikákat nem pártok alakítják ki, de közösen emelik törvényi erőre; a miniszterelnök és miniszterei nem pártokon keresztül rekrutálódnak (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 656.). Egy minisztert akkor tekintenek technokratának, ha kinevezéséig nem viselt párt-tisztséget, nem tagja egyik pártnak sem, és szakértelme szorosan kapcsolódik a betöltött kormányzati pozícióhoz (uo. 657–658.).

A definíciókban láthatóan két fő szempont találkozik: a kabinet pártokhoz való viszonyának különféle aspektusai és a kabinet összetétele. Ez a két szempont valóban sarkalatos a fogalmi tisztázáshoz – jelentőségük (szükséges és elégséges mivoltuk) mérlegelésével. Összegezve a fent ismertetett szakirodalmi definíciókat és kritériumokat, azt mondhatjuk, hogy a technokrata kormány válságjelenség: 1. *nem parlamenti választás eredményeként*, 2. *ideiglenes* (időben korlátozott) *mandátummal jön létre*, 3. *nem-pártalapú kabinet*, *tagjai technokraták*, 4. *akiket nem pártok delegálnak*, 5. *agendája pártsemleges*, mert nem pártok alakítják. Az iménti jellemzők a pártalapú kormány inverzét írják le, ezért ezeket tekintem a tanulmányban egy kabinet technokrataként való minősítéséhez szükséges kritériumoknak. Egy kormánytag esetében – finomítva McDonnell és Valbruzzi „szigorú” meghatározását – pedig azt, hogy: aktuálisan létező pártnak ne legyen sem tagja, sem képviselője,⁵ valamint szakértő legyen a maga területén, vagy szakértelme, tapasztalata kapcsolódjon betöltött pozíciójához.

A technokrata kormány a pártalapú kormányzás válságának tünete. De miért alakul ki ez a válság, és miért jönnek létre technokrata kormányok? Fontos oksági tényezőként jelenik meg a gazdasági válság, esetlegesen valamilyen politikai botrány és a *pártrendszer* jellemzői, döntően a pártrendszer fragmentáltsága és – bár nem feltétlenül ebből következően – a pártok csődje (amikor a parlamenti választást követően képtelenek kormányt alakítani, legitimációs válságba kerülnek, nem tudják megteremteni a kormányzás személyi feltételeit, vagy a kabinet pártjai alulmaradnak a parlamentben az ellenzéki pártokkal szemben) (Brunclík, 2015; Pastorella, 2014). Ezt kiegészítik bizonyos intézményi feltételek, mint facilitáló tényezők, elsősorban a semleges, parlament által választott államfő (Morlino, 2012). Valóban, a pártsemleges államfő olykor kulcsszereplőnek tekinthető – ahogy azt az esetek vizsgálatánál látni fogjuk –, mert válsághelyzetben közvetítésével jöhet létre megegyezés a pártok között egy technokrata kabinet támogatásáról. Amikor a pártok alkalmatlansága vagy hátralépése egyértelművé válik, az államfő akkor cselekszik legitim módon, ha elfogadja a pártcsődöt, és ennek megfelelően lép fel aktív szereplőként, gyakorolva a kinevezési jogát. Tehát nem pártalapon vagy önkényesen cselekszik, aktívabb szerepvállalása a válsághelyzet eredménye.

A szerzők egyetértének abban, hogy a gazdasági és/vagy a politikai válság alapvető facilitáló tényezők, de a gazdasági válság is felfogható egyfajta pártcsődtként (Brunclík, 2015: 62.), hiszen mutatja, hogy a pártalapú kormányok képtelenek bizonyos gazdaságpolitikai döntések végrehajtására, vagy vonakodnak meghozni azokat. A gazdasági válság tehát politikai válsággá kulminálódik. Az elnöki tényező már nem ilyen egyértelmű, a tárgyalat szerzők közül Brunclík (2015: 63.) és Morlino (2012: 2.) releváns faktorként említi, míg Pastorella regressziós elemzésében az államfői hatalom pozitív együttjárást mutatott a technokrata kormányok kinevezésével, de nem mutatkozott statisztikailag szignifikánsnak (Pastorella, 2014: 13–14.). (Ez talán annak is köszönhető, hogy sokszor nem az erős, pártháttérrel rendelkező, hanem a pártsemleges elnök közbenjárása a döntő.)

A technokrata kormányok létrejötte tehát politikai válság eredménye. A krízis sokrétű lehet, de alapvetően a pártok pillanatnyi csődjét jelenti. Hogyan realizálódhat ilyen esetben a technokrata kabinet mint megoldás? Az előzőek alapján joggal merül fel a demokráciadeficit problémája, hiszen nemválasztott személyek kapnak megbízást képviseleti elven alapuló demokráciákban, amelyekben hagyományosan a pártok a legitim szereplők (Neto–Strøm, 2006). Ezért felvetődhet a kérdés, hogy egy technokrata kormány megalakítása és működése a demokrácia felfüggesztése-e (Morlino, 2012).

Amikor nem-választott technokrata kabinet kerül kormányzati pozícióba, általában a populista politika felelőtlenségével állítják párhuzamba tagjai szakértelmét, és ezzel legitimálják jelenlétüket a képviseleti elven alapuló demokratikus politikai rendszerben. McDonnell (2012) szerint a válság mutatja, hogy a pártokat nem lehet a demokrácia egyetlen nélkülözhetetlen cselekvőiként felfogni, és úgy véli, nem közvetlenül választott aktorként egy technokrata kabinet nem teljesíti ugyan – Mair (2009) alapján – a rezponzivitás és az elszámoltathatóság kívánalmait, a felelősség követelményét viszont csak az teljesíti. Hopkin (2012) ezzel szemben azt gondolja, a technokrata kormányok nem jelentenek valódi megoldást, mert nem lehet intézkedéseket kiróni a polgároknak a minimális konszenzus megléte nélkül, a választott professzionális politikusok pedig alkalmasabbak a reformok végrehajtására, mint a nem-választott technokraták. A technokrata kormányokat kétségtelenül „felelőtlen” aktornak lehet tekinteni abban az értelemben, hogy nem rezponzívak és a választópolgárok nem tudják demokratikus úton számon kérni tagjaikat. Miként fordulhat elő mégis, hogy végrehajtó hatalomként működhet egy ilyen testület, akár válsághelyzet esetén is?

Nem-pártalapú szerveződésként – és mint válságjelenség – kivételes állapotot (*state of exception*) (Agamben, 2005) fémjelez egy képviseleti és pártelven nyugvó demokráciában. A kivételes állapotnak – mely egy szükségállapotból (*state of necessity*) ered – mint nem-szabályszerű jelenségnek nincs formális, jogi meghatározása, a senki földje a közjog és a politikai tények, az alkotmá-

nyos előírások és a való élet között (Agamben, 2005: 1.). (Ahogy fentebb említettem, a technokrata kormánynak szintén nincs vagy elvétve van, volt alkotmányos meghatározása, inkább vis major jelenség.) Effajta kivételes állapotot az idéz elő, hogy a demokratikus felhatalmazással rendelkező politikai szereplők lemondanak a kormányzásról, annak felelősségét technokratákra hárítják. A technokrata kormányok, mint láttuk, olyan gazdasági, politikai válságok idején alakulnak, amiket nem tudnak vagy nem akarnak a politikai szereplők maguk megoldani, így nincs kormányzóképes többség, amely vállalja a kormányzást. A pártok azért nem kívánnak kormányozni, mert esetleg olyan intézkedések meghozatalára kellene sort keríteni, ami számukra népszerűségvesztéssel járna (Weaver, 1986; Zulianello, 2013). Emiatt ezek a szervezetek diszfunkcionálissá válnak, nem látják el a politikai rendszerben meghatározott feladatukat. Mivel az alkotmány nem nyújt útmutatást ilyen szituációban, olyan szükségállapot keletkezik, ahol cselekedni volna szükséges, viszont a cselekvésért felelős szereplők nem tudják/kívánják betölteni funkciójukat. Ebben az esetben, hogy egyetértés szülessen egy cselekvőképes kabinet felállításáról, kézenfekvő megoldás lehet, hogy olyan pártsemleges szakembereknek engedjék át a kormányrudat, akik számára nem szempont újraválasztásuk, és akik viselni fogják a kormányzás terhét a pártok helyett is.

A választott politikusok és pártok cselekvési válsága a felelősségáthárítás (*blame avoidance*) (Weaver, 1986) fogalmával írható le. Egy választott politikus, aki újra szeretné választatni magát, sokszor akkor cselekszik racionálisan, ha elmulasztja végrehajtani a számára politikai szempontból kockázatos intézkedéseket, és azok végrehajtására pártonkívüli technokratát delegál (Alexiadou-Gunaydin, 2014: 9.). Ez történik, amikor technokrata kormánynak szavaznak bizalmat, elkerülni igyekező a népszerűségvesztést, ha esetleg megszorító intézkedésekre kellene sort keríteni. A technokraták igyekeznek bizonyítani, hogy szakmai tapasztalatuk, felkészültségük okán alkalmasabbak a feladat ellátására, mint azok a politikusok, akik számára újraválasztásuk az elsődleges szempont. Legitimitásukat elsősorban szakértelmük biztosítja, amelynek köszönhetően ők tűnnek a leginkább kompetensnek adott feladat végrehajtására. Esetükben persze nem beszélhetünk olyan legitimitásról, mint azon képviselők esetében, akik számára azt a választáson elnyert mandátum biztosítja. Amíg a karrierpolitikusok újrázni akarnak, addig a technokraták inkább szakmai közösségük szemében kívánnak kompetensnek tűnni, ezért valószínűsíthetően kevésbé veszik figyelembe az intézkedéseikre adott választói reakciókat, mint a választott politikusok (uo.). A pártonkívüli technokraták delegálásának nagyobb a valószínűsége, mikor egy közpolitikai reform meghozatala hosszú távon ugyan optimális volna, rövid távon viszont biztos politikai költsége lenne – fiskális és monetáris reformok esetén, amikor vissza kell fogni az állami kiadásokat az államadósság és a költségvetési hiány csökkentése érdekében (uo.).

Technokratákból álló kabinet esetén nem világosak a felelősségi körök, és az sem, hogy a választók kit jutalmazzanak vagy büntessenek választás alkalmával a kormányzás eredményéért. A megszorításokat végrehajtó technokrata kabinet gyakorlatilag „kamikaze”-kormány. A karrierpolitikusokkal szemben a technokraták kevésbé törődnek döntéseik politikai következményeivel, és elhagyván a kormányt, általában visszatérnek eredeti foglalkozásukhoz (Blondel, 1991). A technokrata minisztereknek tehát – elvileg – nem céljuk a további politikai szerepvállalás, a törvényhozásban őket támogató, felelősséget áthárító parlamenti pártok pedig a válsághelyzetre hivatkozva voksolnak mellettük. A képviseleti szisztémában a politikai cselekvés legitimációját azonban a döntéshozatali folyamat reprezentatív karaktere adja, vagyis a polgárok akarata érvényesül képviselőiken keresztül (Frognier, 2000: 23–24.). Könnyebben fogadnak el akár szigorúbb döntéseket is, ha a politikai hatalom legitimációja arányos annak reprezentativitásával (uo. 24.). Normatív szempontból a technokrata kormányok léte egy képviseleti demokráciában ezért nem kívánatos jelenség. Azt jelzi, hogy a választók képviseletéért felelős pártok és politikusaik nem képesek vagy nem hajlandók kezelni az adott szituációt, így diszfunkcionálissá válik a jelenlétük. Egy olyan kabinet megalakulásával, amelyben a kormánytagok pártonkívüli technokraták közül kerülnek ki, megszakad a delegációs lánc (Neto–Strøm, 2006), a parlamenti pártok és a végrehajtó hatalom között megszűnik a közvetlen, a választók és a végrehajtó hatalom között pedig a közvetett kapcsolat – amit eredendően a képviselet jelent (Pastorella, 2015). A Mair által a képviseleti demokráciában meghatározott követelmények – reszponzivitás, felelősség, elszámoltathatóság – persze nem kérhetők számon egy nem-választott technokrata kormányon. A válságkezelő kabinet felállításáért és a kormányzati döntések meghozataláért a felelősség a választott képviselőket terhelné, ám ők pártonkívüli technokratákra hárítják át azt, így a választóknak tett ígéreteiket nem teljesítik (nem reszponzívak), a szükségesnek vélt, de népszerűtlen intézkedések meghozataláért pedig nem vállalják a felelősséget, mert igyekeznek elkerülni az elszámoltatást a soron következő választáson.

Technokrata kabinet tehát a pártok felelősségáthárítása következtében jöhet létre, jelenléte a képviseleti demokráciában kivételes állapot. Technokrata kormányzás esetén demokráciadeficittel kell számolni, de a kabinet nem oka, hanem következménye a problémának. A technokrata kormány rendkívüli helyzetben cselekszik, lényegében „tűzoltó” munkát végez. Az eredeti probléma a felelősségáthárítás a pártok részéről, akik népszerűtlen intézkedések meghozataláért nem kívánják vállalni a felelősséget. A tűzoltó munkát maguk is elvégezhetheték, de népszerűségüket, újraválasztásukat kockáztatnák vele.

A TECHNOKRATA VEZETÉSŰ KORMÁNYOK TIPOLOGIÁJA

A fenti, az oksági magyarázatokat és a főbb jellemzőket leíró szakirodalmi megállapításokhoz képest az alkalmazás, vagyis a technokratának nevezett kormányok kijelölése, csoportosítása nem problémamentes. Az ily módon megjelölt kormányok közül nem tekinthető mindegyik – sőt valójában kevés tekinthető – inverz-pártalapú kormányoknak. Egyes szerzők meghatároztak ugyan kritériumokat a technokrata kormányokat illetően, de nem alkottak tipológiát, amelyben elhelyezik az ekként definiált kabineteket. Az egyetlen komolyabb tipizálási kísérlet McDonnell és Valbruzzi nevéhez köthető.

McDonnell és Valbruzzi (2014) a technokrata vezetésű kormányok (*technocrat-led governments*) tipológiáját dolgozta ki,⁶ és ezeket a kabineteket a korábban már ismertetett – Katz nyomán megalkotott – ideáltípusukhoz igyekeztek mérni, hogy megállapítsák, „mennyire” technokraták ezek a kabinetek, és melyek tekinthetők abszolút technokrata kormányoknak. Egy olyan szisztémát alkottak, amelyben *összetétel* és *hatáskör* szerint differenciálnak az egyes kabinetek között. Szempontjaik: a technokrata és pártpolitikus miniszterek aránya (a technokrata miniszterek legalább felét adják a kormányoknak), illetve a mandátum tartalma és hossza (rendelkeznek-e felhatalmazással a status quo megváltoztatására és önálló közpolitika kialakítására, vagy csak ügyvezető funkciójuk van) (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 664.). A szerzők ezek figyelembevételével egy pártalapú és három technokrata vezetésű kategóriát alakítottak ki (1. táblázat). Megítélésük szerint az *abszolút technokrata kormány* az, amely legközelebb áll ideáltípusukhoz. Úgy vélik, minden ebbe a kategóriába sorolható kabinet ténylegesen létező abszolút technokrata kormányként (*real-existing full technocratic government*) írható le, mert mindre igaz, hogy kormányfője és miniszterei többsége technokrata, illetve felhatalmazással rendelkezik a status quo megváltoztatására (uo. 662–664.). Hat kabinetet, amelyet abszolút technokrata kormányként minősítenek, a 2. táblázatban tüntettem fel.

1. táblázat. A technokrata vezetésű kormányok tipológiája

| | | Összetétel | |
|----------|----------------------------|-------------------------------------|--|
| | | Többségében technokrata | Többségében pártpolitikus |
| Hatáskör | Staus quo fenntartása | Nem-pártalapú ügyvezető kormány | Pártalapú ügyvezető kormány |
| | Status quo megváltoztatása | <i>Abszolút technokrata kormány</i> | Technokrata vezetésű pártalapú kormány |

Forrás: McDonnell–Valbruzzi, 2014: 664.

2. táblázat. Abszolút technokrata kormányok McDonnell és Valbruzzi (2014) szerint

| Ország | Miniszterelnök | Hivatali idő | Hivatali napok száma | Technokrata miniszterek (%) |
|--------------|----------------|--------------|----------------------|-----------------------------|
| Bulgária | Berov | 1992–1994 | 656 | 80 |
| Csehország | Fischer | 2009–2010 | 431 | 100 |
| Magyarország | Bajnai | 2009–2010 | 395 | 50 |
| Olaszország | Dini | 1995–1996 | 486 | 100 |
| | Monti | 2011–2013 | 528 | 100 |
| Románia | Văcăroiu I. | 1992–1994 | 644 | 50 |

Forrás: Saját szerkesztés McDonnell és Valbruzzi elemzése alapján.

A szerzőpáros viszonylag alapos tipológiát alkotott, ezért használok viszonyítási pontként, a szisztéma azonban korrekcióra szorul. A technokrata vezetésű kormányokat mint összefoglaló megnevezést nem tartom szerencsésnek, hiszen csupán azt jelöli, hogy technokrata miniszterelnök áll a kabinet élén, legyen szó akár technokrata, akár pártalapú kormányról. Azokat a technokrata vezetésű pártalapú kabineteket nem tekintem relevánsnak a témában, amelyeknek miniszterelnöke és esetleg néhány minisztere technokrata, de a kormányzati döntéseket pártok hozzák meg. A nem-pártalapú ügyvezető kormányok esetében pedig, álljanak akár teljesen technokratákból, rövid megbízatásuk miatt nem beszélhetünk a pártok cselekvési válságáról, felelősségátvételéről vagy kivételes állapotról. Az abszolút technokrata kormány terminust viszont megfelelőnek tartom, és fontos is ezen kabinetek azonosítása a – valamilyen módon – technokratákként aposztrofált kormányok között. Írásomban ezért csak az ebbe a csoportba sorolt kabineteket vizsgálom. McDonnell és Valbruzzi minősítésükhöz minimális követelményrendszert határoznak meg, amely elsősorban csupán a kabinetek összetételén és hatáskörén alapszik (Galambos, 2016b: 56.). Az, hogy a kormányfő és miniszterei többsége technokrata, illetve a kabinetnek mandátuma van a status quo megváltoztatására, szükséges, de nem elégséges feltételek egy kabinet abszolút technokrata kormányként való minősítéséhez. A szerzők nem tartják magukat az eredetileg megfogalmazott definíciójukhoz sem – mellyel a technokrata kormány ideáltípusát írják le, ahol a főbb kormányzati döntéseket nem-választott párttisztviselők hozzák, az egyes szakpolitikákat nem pártok alakítják ki, de közösen emelik törvényi erőre, illetve a miniszterelnök és miniszterei nem pártokon keresztül rekrutálódnak. Az alapvető probléma tehát, hogy a maguk által meghatározott feltételeket sem érvényesítik a tipológiájukban, ezért több kabinetet minősítenek abszolút technokrata kormányként, mint amennyi akár csak az eredeti kritériumaik alapján annak volna tekinthető.

A következő fejezetben azt kívánom bemutatni, mely kabinetek azok, amik megfelelnek a szakirodalmi kritériumok összegzése alapján megfogalmazott

definíciónak, és az alapján a pártalapú kormányok inverzeinek tekinthetők, illetve abszolút technokrata kormányként minősíthetők.

AZ ABSZOLÚT TECHNOKRATA KORMÁNYOK ESETEI

A szakirodalmi szempontok összegzése alapján meghatározott technokrata-kormány-kritériumok teljesülése esetén – nem választás eredményeként, ideiglenes mandátummal jön létre, tagjai technokraták, akiket nem pártok delegálnak, agendája pártsemleges – beszélhetünk inverz-pártalapú, vagyis abszolút technokrata kormányról. Ez a konstelláció azonban csak okozat. Az ok, hogy a pártok egy technokrata miniszterelnökre hárítják át a kormányzás felelősségét. A következőkben azt kívánom bemutatni – az iménti szempontokat sorra véve az összehasonlítás során –, hogy melyek azok a kabinetek, amik abszolút technokrata kormányként minősíthetők, és melyek nem. Ezáltal az abszolút technokrata kormány fogalmának pontosítására, újradefiniálására teszünk kísérletet az egyes esetek vizsgálatával alátámasztva. Hét kabinetet veszek górcső alá, McDonnell és Valbruzzi kategorizálása alapján: Berov, Văcăroiu, Fischer, Bajnai, Dini és Monti kormányait, valamint a Ciolos-kabinetet.⁷ (Utóbbi tipológiájukhoz képest később alakult, de megfelel az általuk meghatározott minimális kritériumoknak az összetételt és a hatáskört illetően.) Azt állítom, hogy a Dini-, a Monti- és a Ciolos-kabinet abszolút technokrata kormánynak tekinthető, viszont a többi kabinet esetében nem voltak meg a fentebb meghatározott feltételek, amelyeknek köszönhetően abszolút technokrata kormány jöhetett volna létre.

A Dini-kormány

A Dini-kabinet *nem választott* testület volt. Lamberto Dini 1995-ben, Silvio Berlusconi első – Forza Italia (FI), Nemzeti Szövetség (AN), Északi Liga (LN) alkotta – kormányának bukását követően kapott miniszterelnöki megbízatást. Dinit – akit az ellenzéki pártok is el tudtak fogadni – a Forza Italia javasolta a miniszterelnöki posztra.⁸ Mandátumát kezdettől *ideiglenesnek* tekintették. Dini hangsúlyozta, hogy rendkívüli körülmények teszik szükségessé a technokrata kabinet létrejöttét, és csak addig kívánnak kormányozni, míg meghozzák azon sürgős döntéseket, melyek nem várhatnak addig, amennyi ideig a politikának szüksége volna rájuk.⁹ Megjegyezte ugyanakkor, hogy az alkotmány nem definiál meghatározott időre szóló megbízatással rendelkező kabinetet.¹⁰ Gianfranco Fini, az AN vezetője fontos megállapítást tett, miszerint Dini megbízatása rövid időre, egy szűk program végrehajtására szólhat, ha ugyanis hosszabb ideig maradna hivatalban, technokrata kabinetje politikai kormány-

nyá alakulna át.¹¹ A kormány Dini ígéretének megfelelően év végén, a költségvetési törvény elfogadása után benyújtotta lemondását, miután azonban az újabb kormányalakítási kísérlet nem járt sikerrel, az államfő a parlament feloszlátása és előre hozott választások kiírása mellett döntött, és az új kormány megalakulásáig, 1996 májusáig a Dini-kabinet irányította az országot.¹²

A pártok *felelősségáthárításának* és a *technokrata kormányfő autonómiájának* bizonyítékeként foghatjuk fel, hogy a *miniszterek* között kizárólag *technokraták* kaptak helyet, ami addig példa nélküli volt az Olasz Köztársaság történetében.¹³ Dini cáfolta a feltételezést, hogy Oscar Luigi Scalfaro elnök nyomást gyakorolt rá a kormánynévsor összeállításakor.¹⁴ Azt viszont elismerte, hogy a távozó koalícióból elvárták volna, hogy vegyen be a kabinetbe néhány korábbi minisztert, amit visszautasított.¹⁵ Dinit nem kötötte lojalitás a pártokhoz, mert bár kincstárügyi miniszter volt az előző kormányban, sem a parlament, sem párt tagja nem volt, miniszteri kinevezése előtt pedig a jegybank általános igazgatói tisztségét látta el (Molnár, 2011: 95.). Ezáltal lehetővé vált, hogy a kormány *agendája pártsemleges* lehessen.

A Monti-kormány

Mario Monti *nem választás* eredményeként került kormányra 2011 őszén, miután személyes és politikai botrányain túl a gazdasági válsággal küzdő Berlusconi – a nemzetközi szervezetek nyomásának is köszönhetően – lemondott miniszterelnöki posztjáról (Galambos, 2013: 34.). Giorgio Napolitano államfőnek köszönhetően – a Szenátus, a Képviselőház és a pártok vezetőivel folytatott tárgyalások eredményeként – néhány nap alatt megegyeztek Mario Monti közgazdászprofesszor, korábbi uniós versenyjogi biztos miniszterelnöki jelöléséről (Kricsfalusi, 2012: 99–100.). A menetrendszerű 2013-as parlamenti választásokig mintegy másfél év volt hátra a ciklusból, így kormánya *mandátuma ideiglenesnek* volt tekinthető, ám a Berlusconi vezette Szabadság Népe frakciói 2012. december elején – a választásokhoz közeledve és a kormány népszerűtlenségét látva a törvényhozás két házában tartózkodásukkal – idő előtt megvonták a bizalmat a kormánytól. A költségvetés elfogadása után Monti benyújtotta lemondását az államfőnek, és előre hozott választásokra került sor (Galambos, 2013: 34.).

A pártok *elhárították* maguktól a kormányzás *felelősségét*. Az egymással szemben álló Szabadság Népe (PdL) és a Demokrata Párt (PD) egyike sem kívánta – stratégiai megfontolásból – vállalni az EU által elvárt népszerűtlen gazdasági reformok végrehajtását (Zulianello, 2013: 244.). Monti ennek köszönhetően *autonóm* lehetett *technokrata kormányfő*ként. Pártpolitikai szempontból nem volt elkötelezett, de szakmai körökben és az Európai Unió színterén is tekintélye volt, személyét ezért mindkét politikai oldal el tudta fogad-

ni (Galambos, 2013: 34.). Kizárólagos szelekciós jogának köszönhetően a kormány *miniszterei* mind *technokraták* voltak.¹⁶ A kabinet *agendája pártsemleges* volt, feladatának a sürgető reformok – a lakosságtól komoly áldozatokat követelő megszorító program (Salva Italia) – végrehajtását tekintette, hogy kivessék Olaszországot az adósságválságból, mely veszélyeztette az eurózónát is (Gianetti, 2013: 133.).

A Cioloş-kormány

Dacian Cioloş *nem választás* eredményeként, hanem Victor Ponta szociáldemokrata kormányfő 2015. őszi lemondása után lett miniszterelnök. Ponta ellen vádat emelt a korrupcióellenes ügyészség, és a Colectiv nevű szórakozóhelyen halálos áldozatokat követelő tűzvész nyomán kirobbant, majd kormányellenessé terebélyesedő tüntetések is kabinetje távozását követelték (Thüringer, 2015). A Cioloş-kormány *mandátuma ideiglenes* volt, mert egy évvel a parlamenti választások előtt vette át a kormányrudat. A Szociáldemokrata Párt (PSD) és az ellenzéki Nemzeti Liberális Párt (PNL) a társadalmi elégedetlenséget látva *elhárították* maguktól a kormányzás *felelősségét* azzal, hogy nem jelöltek kormányfőt, Klaus Iohannis államfő ezért több konzultációt is folytatott velük a lehetséges miniszterelnök személyéről (Szócs, 2015).

Cioloş *autonóm technokrata kormányfő* volt. Pártpolitikailag semleges szakemberként kérte fel az államfő, mégsem volt ismeretlen és tapasztalatlan a politikában. Popescu-Tăriceanu jobboldali kormányában államtitkár-helyettes, mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszter, 2010-től 2014-ig uniós agrárbiztos volt, majd az Európai Bizottságot vezető Jean-Claude Juncker élelmiszerbiztonsági főtanácsadója lett – párttagságot azonban sosem viselt.¹⁷ Cioloş konzultált a parlamenti pártokkal kormánya tagjairól és várható tevékenységéről, de a kabinetben pártpolitikusként nem, csak általa választott, pártpolitikai szerepet nem vállaló *technokraták* kaptak *miniszteri* tisztséget (Balogh, 2015), *agendája* így *pártsemleges* lehetett. Cioloş bár rendelkezett a szelekció lehetőségével, a kabinet egyes tagjainak delegálása politikai alku eredményeként születhetett, amivel a kormányfő a pártoknak kívánhatott kedvezni a támogatás biztosítása érdekében – Cioloş jelölése szintén kompromisszumos megoldás volt az elnök és a politikai osztály között (Surubaru, 2015). A miniszterek között voltak az egyes pártokhoz közel álló személyek és egykori parasztpárti politikusként is (Bogdán, 2015; Surubaru, 2015). A kormány egyéves mandátuma alatt többször volt minisztercseré, de a távozó tárcavezetők helyét mindig pártonkívüli szakemberek vették át.

Az előzőekből látszik, hogy a fenti kabinetek megfelelnek a felállított kritériumrendszernek, és abszolút technokrata kormánynak tekinthetők. A

következő kabineteknél viszont alapvető feltételek hiányoznak ahhoz, hogy akként minősíthessük őket.

Ljuban *Berov* kormányának megalakulása *nem* parlamenti *voksolás eredménye* volt, leginkább Zselju Zselev elnök győzelmének tekinthető a Filip Dimitrov miniszterelnökkel vívott hatalmi harcban.¹⁸ A kabinet mandátumát nem szánták ideiglenesnek, csak a kormányfő lemondása miatt ért véget. Miniszterei többségében (80%) pártonkívüliek voltak (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 659.), és *pártsemleges* agendát képviselt, de csak látszólag, elsősorban a Demokratikus Erők Szövetségét, a Bolgár Szocialista Pártot és a centrista pártokat elhagyók alkották a kormányt (Csíkhelyi, 2004: 139.). A miniszterelnök nem volt autonóm. Nem tudott érdemben beleszólni a kormánypolitikába, csak formális vezetője volt a kabinetnek, amit a lapok és más miniszterelnökök is csak „nagy oligarchakormányként” emlegettek (Pastorella, 2016: 283.).

A Nicolae *Văcăroiu* vezette *első kabinet* az 1992-es parlamenti *választásokat* követően, bár *nem* annak *eredményeként* alakult. A független közgazdász Ion Iliescu elnök javasolta a kormány élére, miután a Demokratikus Nemzeti Megmentési Front (FDSN) nem szerzett többséget, az ellenzéki Demokratikus Konvenció pedig nem lépett koalícióra velük. A kabinet mandátuma nem volt ideiglenes (Văcăroiu a parlamenti ciklus alatt több kormányt is alakított), a miniszterelnök nem volt autonóm, és nem beszélhetünk a pártok felelősségáthárításáról sem. A kabinet csak félig állt technokratákból, agendája nem volt *pártsemleges*, mert az FDSN programját folytatta.¹⁹ Pártonkívüliek Iliescunak köszönhetően voltak jelen a kabinetben, az elnök ugyanis szerepet játszott az egyes kormányok tagjainak szelekciójában, a Văcăroiu-kabinet pedig az államfő konszenzuális, nem-pártalapú, nemzeti egységet mutató politikai vízióját testesítette meg (Ilonszki–Stefan, 2018: 212–214.), ezért inkább elnöki, mint abszolút technokrata kormány volt.

Jan *Fischer* *kormány*a *nem választás* eredményeként alakult, és *ideiglenes mandátuma* volt, ám lényegében egy technikai nagykoalícióról beszélhetünk a pártok közvetlen részvétele nélkül. Kormányfőként Fischer nem volt autonóm. A miniszterek jelölése a pártok – Cseh Szociáldemokrata Párt, Polgári Demokrata Párt, Zöldek Pártja – közötti egyezség alapján történt, és kinevezése előtt több miniszter is tagja volt valamely pártnak, csak hivataluk elfoglalásakor léptek onnan, majd megbízatásukat követően megújították tagságukat (Hanley, 2013: 36–38.). *Agendája* *pártsemleges* volt, a miniszterek viszont szorosan kötődtek az őket delegáló pártokhoz, amelyeknek jelentős befolyásuk volt a kormányzás során (Brunlík, 2015: 63.).

A *Bajnai-kabinet* *nem választott* testület volt, *mandátuma ideiglenesnek* tekinthető egy évvel a választás előtt, és válságkezelő kormányként *pártsemleges* agendát képviselt. A szocialisták kormányzati részvétele miatt – fele-fele arányban voltak jelen a kabinetben technokraták és MSZP-s politikusok (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 659.) – nem beszélhetünk azonban felelősségáthárításról

és autonóm miniszterelnökről, Bajnai Gordon nem kapott mindenben szabad kezet (Ilonszki–Ványi, 2011: 20.). A Bajnai-kabinet szerepeltetése az abszolút technokrata kormányok között McDonnell és Valbruzzi szisztémájában jól jelzi, hogy tipológiájuk felülvizsgálatra szorul.

Abszolút technokrata kormány *nem választás eredményeként, ideiglenes mandátummal* jön létre, amikor a pártok – stratégiai megfontolásból – nem vállalva a kormányzás *felelősségét, áthárítják* azt egy *technokrata miniszterelnökre*, aki ennek köszönhetően *autonómmá* válik, *technokrata minisztereket* delegálhat, és *pártsemleges kormányagendát* alakíthat ki. A kabinet mandátuma kötött az időbeli korlátozottság okán – ez fontos kitétel, hiszen hosszabb távon politikai, vagy helyesebben a pártok közvetlen befolyásától függő kormányra alakulhat át –, a kormányfő viszont relatíve szabad kezet kap. A miniszterelnöki autonómia szintén lényeges attribútuma egy abszolút technokrata kormánynak. Ahol a pártok, esetleg az államfő – akinek a válság okán aktívabb, konzultatív, közvetítő szerepe tekinthető legitimnek – nem biztosítanak autonómiát a technokrata kormányfőnek, mert maguk delegálnak kormánytagokat, és beleszólásuk van a kormánypolitikába, nem beszélhetünk a felelősség áthárításáról, így abszolút technokrata kabinetről sem. Az abszolút technokrata kormányok főbb jellemzőit, a minősítésükhöz szükséges kritériumokat a 3. táblázat foglalja össze.

3. táblázat. Az abszolút technokrata kormányok esetei

| Kormány | Hivatali idő | Nem választott | Ideiglenes mandátum | Felelősség-áthárítás | Autonóm technokrata kormányfő | Technokrata miniszterek | Pártsemleges agenda |
|----------|--------------|----------------|---------------------|----------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------|
| Dini | 1995–1996 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Monti | 2011–2013 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Cioloș | 2015–2016 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Berov | 1992–1994 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Văcăroiu | 1992–1994 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fischer | 2009–2010 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Bajnai | 2009–2010 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |

1 – igen, 0 – nem

Forrás: Saját szerkesztés.

A PÁRTRENDSZER VÁLSÁGA?

A technokrata kormányokat Brunclík (2015) és Pastorella (2014) a pártok és a pártrendszer válságaként értelmezik. Caramani (2017) viszont a technokráciát – a populizmushoz hasonlóan – egyenesen a hagyományos képviseleti demokrácia és a pártkormányzás egyik lehetséges, bár válság szülte alternatívá-

jaként említi, Bertson és Pastorella (2017) pedig felhívja a figyelmet a technokrácia iránti pozitív állampolgári attitűdökre Közép- és Kelet-Európában. A helyzet azonban másként fest, ha a támogató pártok magatartását vesszük szemügyre a technokrata kabinetek megalakításakor, vagy a technokrata miniszterelnökök reszelekiós kísérleteit nézzük.²⁰ Az abszolút technokrata kormányok vizsgálatából kiderül, hogy nem minden esetben mondanak le a pártok a kormányzásról, a ténylegesen abszolút technokratának tekinthető kabinetek esetében pedig stratégiai megfontolásból hárítják át a kormányzás felelősségét, és támogatnak egy technokratákból álló testületet. A korábbi technokrata miniszterelnökök reszelekiós kísérletei pedig azt mutatják, hogy a szavazók jellemzően nem technokratákra, hanem pártpolitikusokra voksolnak egy választási versenyben (Galambos, 2013).

A pártokat hibáztatni szokták azért, mert elvesztették érzékenységet a polgárok problémái iránt, és alkalmatlanná váltak a népképviselőre (Caramani, 2017: 54.). Szemükre vetik, hogy a kormányzásért vállalt felelősség helyett rövid távú választási célokra fókuszálnak, a képviselő és a kormányzás problémái ugyanakkor a politika és a gazdaság radikális átalakulásából – a gazdasági globalizáció, a kormányzás nem-állami karakteréből és a politikai kommunikáció mediatizációjából – is eredeztethetők (uo.). A kérdés, hogy ez a válság – ha valóban annak tekintjük – meddig terjed, és mutatkoznak-e alternatívák a hagyományos pártalapú szisztémával szemben. Caramani szerint képviselő és pártkormányzás válsága a populizmus és a technokrácia kihívása elé állítja a pártokat egyfelől a rezponzivitás, másfelől a felelősség és a hatékonyság felől nézve (uo.). Igaza lehet abban, hogy a populizmus komoly kihívás. A populizmus és a közvetlen demokrácia – legalábbis az ezt képviselő politikai erők megerősödése és hatalomra kerülése esetén – valóban alternatívái lehetnek a hagyományos pártalapú szisztémának (Greven, 2016; Inglehart–Norris, 2016; Molnár, 2015), ennek részletes tárgyalása viszont meghaladná jelen írás kereteit. A technokrácia kérdését a maga teljességében nem érintettem (a témáról részletesebben lásd: Bryld, 2000; Centeno, 1993; Ribb-hagen, 2013), de a technokrata kormányokat vizsgálva igyekeztem rámutatni, miért problematikus a technokraták jelenléte a végrehajtó hatalom élén egy képviselői demokráciában. Pozíciójuk stabilizálására demokratikus keretek között a technokrata kabinetek értelemszerűen nem képesek (Gyulai, 2010), ezért az, hogy a technokraták és a technokrata szemlélet versenytársa lehet-e pártpolitikusoknak, azon mérhető le, hogy választási szituációban a szavazók kit preferálnak közülük. Több (volt) technokrata miniszterelnök jelöltette magát választás alkalmával – rácafolva Blondel (1991) fentebb említett megállapítására –, vagy vállalt újabb politikai pozíciót kinevezés révén (reszelekió), jellemzően sikertelenül próbáltak azonban újabb vagy magasabb tisztséget megszerezni, ha pusztán technokrata imázsukra hagyatkozva, függetlenül pozicionáltak magukat, mert ilyenkor alulmaradtak a pártpolitikusokkal

szemben (Galambos, 2013). A képviseleti demokrácia választási mechanizmusai nem kedveznek a technokratáknak, az átlag választópolgár számára világuk nagyon távoli, nyelvezetük nehezen érthető (Cotta, 2018: 270.). Reszelekciójuk alapos komparatív elemzése – folytatva az imént megkezdett gondolatmenetet – azonban már szintén egy következő írás témája lehetne. Azt megállapítható ugyanakkor, hogy a technokrácia vagy a technokrata szemlélet – noha egyes elemei jelen lehetnek a kormányzati és kormányközi döntéshozatalban – direkt módon, a választók akaratából bizonyosan nem fogja felváltani a pártalapú szisztémát.

KÖVETKEZTETÉSEK

Ahogy az előzőekben alátámasztást nyert, a technokrata kormány válságjelenség. A szakirodalomban ekképp nevesített kabinetek között azonban kevés az abszolút technokrata kormány, ami a pártalapú kormány inverzének tekinthető. Ilyen kabinet nem parlamenti választás eredményeként és ideiglenes mandátummal jön létre, amikor népszerűtlen intézkedések foganatosítására volna szükség, a pártok viszont stratégiai megfontolásból, a várható politikai veszteség minimalizálása okán félrevonulnak a kormányzástól, és egy technokrata miniszterelnökre hárítják át annak felelősségét. A miniszterelnök ennek köszönhetően autonóm lesz, technokrata minisztereket delegálhat, és pártsemleges agendát alakíthat ki. Abszolút technokrata kormányoknak – a nemzetközi szakirodalomban uralkodó állásponttal szemben – a Dini-, a Monti- és a Ciolos-kabinetet lehet tekinteni. Esetükben a miniszterelnökök autonómiát élveztek, szabad kezet kaptak a miniszteri szelekciót és a kormányagenda kialakítását illetően is. Ahol ezek a feltételek nem voltak adottak, ott sem felelősségáthárításról, sem abszolút technokrata kormányról nem beszélhetünk.

Az (abszolút) technokrata kormányok (és a technokrácia) nem jelenthetik a pártrendszer alternatíváját egy képviseleti demokráciában, regnálásuk csak egy kivételes állapotot fémjelez. Nem folyhat hosszabb távon, csupán átmeneti jelleggel technokrata kormányzás, mert ezek a szakértői testületek nem a választók preferenciáinak megfelelően alakulnak, és nem felelnek meg a pártalapú kabinetekkel szemben támasztható követelményeknek sem. A pártok stratégiai megfontolásból támogatják őket, pozíciójuk stabilizálására, fenntartására a technokraták önerőből képtelenek. Ha kitöltik tervezett hivatali idejüket, az a parlamenti pártoknak köszönhető, ha nem, az is. Ez azt mutatja, hogy a technokrata kormányok pozíciója nem antipolitikai (vagyis nem politikaellenes), csupán nem-pártalapú és csak átmeneti lehet, ezért nem fenyeget annak a „veszélye”, hogy a technokrácia lép a demokrácia helyébe.

JEGYZETEK

- ¹ Szeretnék köszönetet mondani a témáról folytatott konzultációkért Ilonszki Gabriellának, valamint az írásomhoz fűzött értékes megjegyzéseiért és építő kritikájáért két anonim opponensemnek.
- ² Az angol nyelvű szakirodalom jellemzően a *technocratic government* kifejezést használja arra, amit magyarul szakértői kormánynak nevezünk. A technokrata kormány és a szakértői kormány magyarul szinonimaként használhatók, a szakértői jelzőnek van viszont egy szakszerűsége utaló melléklöngéje, ami félrevezető lehet, ugyanis a tárgyalat kabinetek témaköre nem a szakszerű kormányzást takarja. A fogalomzavart kerülvén a technokrata kormány terminust használom a tanulmányban. Technokrata alatt a független, párton kívüli szakértőt, kormány alatt pedig a szűkebb értelemben vett kabinetet értem.
- ³ Görögország alkotmánya (37. cikk, 3. bekezdés) sikertelen kormányalakítási kísérletek esetén lehetőséget ad az államfőnek, hogy megbízza a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság, a Legfelsőbb Polgári és Büntető Bíróság vagy a Számvevőszék elnökét, hogy alakítson széles körben elfogadott kormányt a parlament feloszlata és új választások kiírása céljából. Az ilyen független, tekintélyes intézmények élén álló szakemberek által irányított kabinet adott esetben nevezhető technokrata kormánynak, mandátuma viszont ennek is csupán ügyvezető jellegű. A cseh közjog ma nem használja ugyan a terminust, a két világháború közötti csehszlovák közjog viszont ismerte a hivatalnokkormány fogalmát (Halász, 2014: 302.).
- ⁴ A rezponzivitás, amellyel egy párt vagy kormány a választóktól kapott bizalomért tartozik. A felelősségnek olyan felfogása ez, melynek alapján a felelős személy ismert jogi, eljárási szabályokat, hagyományokat követ, egyfajta politikai professzionalizmussal cselekszik, ami a vakmerőség, a hazardírozás és az ad hoc ötletszerűség ellentéte (Mair, 2009: 11.). A vezetőktől és a kormánytól a prudens és következetes cselekvést várják el, hogy tartsák magukat a más kormányokkal, intézményekkel, nemzetközi szereplőkkel szemben vállalt kötelezettségekhez; ha ezeknek eleget tettek, mondhatjuk, hogy prudensen, következetesen és felelősen cselekszenek (uo. 12–13.).
- ⁵ Ez fontos kitétel, hiszen a posztoszocialista országokban több technokrata kormányfő és miniszter volt tagja az állampártnak, ez viszont nem jelentett feltétlenül ideológiai elköteleződést. Szintén nem releváns, ha valamely miniszterelnök vagy miniszter tagságot viselt korábban olyan pártban, amely már nem létezik. Bármely hasonló esetben szakmai előmenetelük tekinthető a lényeges kritériumnak.
- ⁶ A szerzők az EU-ban 1945 és 2013 között hivatalban lévő technokrata vezetésű kormányokat vizsgálták.
- ⁷ A Cioloş-kormánnyal egy korábbi írásomban (Galambos, 2016a) is foglalkoztam.
- ⁸ MTI: Olasz kormányválság – újabb konzultációk. 1995. január 3.
- ⁹ MTI: Rövid életű lesz az olasz szakértői kormány. 1995. január 23.
- ¹⁰ MTI: Az új olasz kormány néhány hónapra tervez. 1995. január 18.
- ¹¹ MTI: Olasz kormányválság – hamarosan kormánylista (1. rész). 1995. január 16.
- ¹² MTI: Olasz választások – a miniszterelnök pártja. 1996. február 28.
- ¹³ MTI: Az új olasz kormány. 1995. január 17.
- ¹⁴ MTI: Az új olasz kormány néhány hónapra tervez. 1995. január 18.

- ¹⁵ MTI: Az új olasz kormány. 1995. január 17.
- ¹⁶ Eleinte pártpolitikusokat is szeretett volna bevonnai a kabinetbe Pier Luigi Bersani (PD), Pier Ferdinando Casini (Kereszténydemokrata Unió – UdC) és Gianni Letta (PdL) személyében, hogy megerősítse annak parlamenti támogatottságát. Bersani és Casini visszautasították a részvételt, Berlusconi azonban nemcsak Lettát akarta a kormányba, hanem több volt miniszterét is. Monti ezt nem fogadta el, de biztosította, hogy semleges lesz a kormányt támogató pártokkal szemben (Mandák, 2011: 3.).
- ¹⁷ MTI: Román kormányalakítás – Dacian Cioloş volt uniós biztost jelölte miniszterelnöknek Iohannis. 2015. november 10.
- ¹⁸ MTI: Berov – programnyilatkozat. 1992. december 30.
- ¹⁹ MTI: Kis többséggel bizalom a román kormánynak (1. rész). 1992. november 19.
- ²⁰ Reszelekciós kísérletek alatt a további politikai pozíciók elnyerésére tett próbálkozásokat értem. Sikeres reszelekció alatt pedig az egyes politikai pozíciók elnyerését és a korábbi mandátum meghosszabbítását értem közvetlen vagy közvetett választás útján, illetve kinevezés által (Galambos, 2013: 38–39.).

IRODALOM

- Agamben, Giorgio (2005): *State of Exception*. (Translated by Kevin Attell.) Chicago–London, The University of Chicago Press.
<https://doi.org/10.7208/chicago/9780226009261.001.0001>
- Alexiadou, Despina – Hakan Gunaydin (2014): Selecting the right finance minister: The appointments, and policy effects of technocrat and expert finance ministers. *ECPR General Conference, Glasgow, September 2014*. 1–33. (Letöltve: 2018. január 11.)
<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/99d162ea-0bdc-4b86-89f7-8f747a533d11.pdf>
- Balogh Levente (2015): Összeállt Dacian Cioloş szakértői „válogatottja”. *Krónika Online*, 2015. november 15. (Letöltve: 2016. május 20.)
<http://www.kronika.ro/belfold/osszeallt-dacian-ciolo-e-szakertoi-kormanya>
- Bertsou, Eri – Giulia Pastorella (2017): Technocratic attitudes: a citizens’ perspective of expert decision-making. *West European Politics*, Vol. 40., No. 2., 430–458.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1242046>
- Blondel, Jean (1991): Cabinet Government and Cabinet Ministers. In: Jean Blondel – Jean-Louis Thiebault (eds.): *The Profession of Government Minister in Western Europe*. London, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-11395-8_2
- Bogdán Tibor (2015): Mennyire technokrata a Dacian Cioloş vezette szakértői kormány? *Maszol – Új Magyar Szó Online*, 2015. november 25. (Letöltve: 2016. május 20.)
<http://www.maszol.ro/index.php/belfold/56511-mennyire-technokrata-a-dacian-ciolo-vezette-szakert-i-kormany>
- Brunclík, Miloš (2015): The Rise of Technocratic Cabinets. What We Know, and What We Should Like to Know. *OZP – Austrian Journal of Political Science*, Vol. 44., No. 3., 57–67. <https://doi.org/10.15203/ozp.975.vol44iss3>

- Bryld, Erik (2000): The Technocratic Discourse: Technical Means to Political Problems. *Development in Practice*, Vol. 10., No. 5., 700–705.
<https://doi.org/10.1080/09614520050195571>
- Caramani, Daniele (2017): Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government. *American Political Science Review*, Vol. 111., No. 1., 54–67. <https://doi.org/10.1017/s0003055416000538>
- Centeno, Miguel Angel (1993): The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy. *Theory and Society*, Vol. 22., No. 3., 307–335. <https://doi.org/10.1007/BF00993531>
- Cotta, Maurizio (2018): Technocratic Government Versus Party Government? Non-partisan Ministers and the Changing Parameters of Political Leadership in European Democracies. In: António Costa Pinto – Maurizio Cotta – Pedro Tavares de Almeida (eds.): *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Palgrave Studies in Political Leadership. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_10
- Csíkhelyi Lenke (2004): Bulgária. In: Kardos József – Simándi Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. 2., átdolgozott kiadás. Budapest, Osiris Kiadó.
- Frogner, André-Paul (2000): The Normative Foundations of Party Government. In: Jean Blondel – Maurizio Cotta (eds.): *The Nature of Party Government: A comparative European perspective*. London, Palgrave Macmillan.
https://doi.org/10.1057/9780333977330_2
- Galambos László (2013): Szakértők tündöklése és bukása. Szakértő miniszterelnökök kormányzati pályafutása és politikai reszelektiója. *Valóság*, (56. évf.) 9. sz., 30–39.
- Galambos László (2016a): A Cioloş-kabinet – Az első román szakértői kormány? In: Keresztes Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél Konferencia 2016 Tanulmánykötet*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége.
- Galambos László (2016b): Nem-pártalapú kormányok Csehországban – Aktorok és intézmények összehasonlító perspektívából. In: Koncz István – Szova Ilona (szerk.): *PEME XII. PhD-Konferencia*. Budapest, Professzorok az Európai Magyarorszáért Egyesület.
- Gianetti, Daniela (2013): Mario Monti's Technocratic Government. In: Aldo Di Virgilio – Claudio M. Radaelli (eds.): *Technocrats in Office. Italian Politics*, Vol. 28., Istituto Cattaneo – Johns Hopkins University SAIS Europe, New York – Oxford, Berghahn Books. 133–152. <https://doi.org/10.3167/ip.2013.280108>
- Görögország Alkotmánya. In: Trócsányi László – Badó Attila (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Complex Kiadó.
- Greven, Thomas (2016): The Rise of Right-wing Populism in Europe and the United States. A Comparative Perspective. Friedrich-Ebert-Stiftung. 1–9. (Letöltve: 2018. március 28.)
http://www.fesdc.org/fileadmin/user_upload/publications/RightwingPopulism.pdf
- Gyulai Attila (2010): A rendkívüli kormányzás retorikája. In: Sándor Péter-Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről. Digitális évkönyv*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Halász Iván (2014): *Államfő, parlament, kormány. Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után*. Budapest, Lucidus Kiadó.
- Hanley, Seán (2013): Unexpected consequences of an unexpected Prime Minister? The 2009–10

- Fischer administration in the Czech Republic. *EUSA Thirteenth Biennial Conference Baltimore, Maryland, 9-11 May 2013*. 1–51. (Letöltve: 2013. október 28.)
- Hopkin, Jonathan (2012): Technocrats have taken over governments in Southern Europe. This is a challenge to democracy. *EUROPP – LSE Blogs*, 24 April 2012. (Letöltve: 2018. január 11.) https://www.researchgate.net/publication/277170102_Technocrats_have_taken_over_governments_in_Southern_Europe_This_is_a_challenge_to_democracy
- Ilonszki Gabriella – Ványi Éva (2011): Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon, 1990–2010. *Politikatudományi Szemle*, (20. évf.) 3. sz., 7–36.
- Ilonszki, Gabriella – Laurentiu Stefan (2018): Variations in the Expert Ministerial Framework in Hungary and Romania: Personal and Institutional Explanations. In: António Costa Pinto – Maurizio Cotta – Pedro Tavares de Almeida (eds.): *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Palgrave Studies in Political Leadership. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_8
- Inglehart, Ronald F. – Pippa Norris (2016): Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash. *HKS Faculty Research Working Paper Series*, RWP16-026. 1–52. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2818659> (Letöltve: 2018. március 28.) <https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=1401>
- Katz, Richard S. (1987): Party Governments and Its Alternatives. In: Katz, Richard S. (ed.): *Party Governments: European and American experiences*. Berlin – New York, Walter de Gruyter.
- Kricsfalusi Nóra (2012): A Berlusconi-kormány bukásának hatása az olasz pártrendszerre. In: Antal Attila (szerk.): *Politikatudományi tanulmányok – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. konferenciája. 2012. április 20.* Budapest.
- Mair, Peter (2009): Representative versus Responsible Government. Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne. September 2009. 1–21. (Letöltve: 2018. január 11.) <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-8.pdf>
- Mandák Fanni (2011): Berlusconi megy, Monti jön – Egy kormányválság krónikája. *International Relations Quarterly*, Vol. 2., No. 3., 1–4.
- McDonnell, Duncan – Marco Valbruzzi (2014): Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments. *European Journal of Political Research*, Vol. 53., No. 4., 654–671. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12054>
- Molnár Anna (2011): *Olaszország története a második köztársaság idején*. Budapest, Áron Kiadó.
- Molnár Anna (2015): Az olasz politika viharai. Úton a harmadik köztársaság felé? In: Ferwagner Péter Ákos – Garaczi Imre – Kalmár Zoltán (szerk.): *Mediterrán perspektívák*. Budapest, Stratégiakutató Intézet.
- Morlino, Leonardo (2012): Governo tecnico e cittadini in Italia. Fondazione Bruno Visentini. 7 novembre 2012. 1–7. (Letöltve: 2016. november 18.) <http://www.fondazionebrunovisentini.eu/site/wp-content/uploads/2012/11/Governo-tecnico-e-democrazia-Prof.-Morlino.pdf>
- Neto, Octavio Amorim – Kaare Strøm (2006): Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies. *British Journal of Political Science*, Vol. 36., No. 4., 619–43. <https://doi.org/10.1017/s0007123406000330>

- Pasquino, Gianfranco – Marco Valbruzzi (2012): Non-Partisan Governments Italian-style: decision-making and accountability. *Journal of Modern Italian Studies*, Vol. 17., No. 5., 612–629. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2012.718568>
- Pastorella, Giulia (2013): Technocratic governments during the Eurocrisis: nothing new under the sun? *Thesesus PhD Workshop, Paris, 21-22 May 2013*. (Letöltve: 2013. október 31.)
- Pastorella, Giulia (2014): Why have technocrats been appointed to govern European democracies? *UACES General Conference. Cork, 1-3 September 2014*. 1–20. (Letöltve: 2014. október 15.) http://uaces.org/documents/papers/1401/pastorella_2.pdf
- Pastorella, Giulia (2015): Technocratic Governments in Europe: Getting the Critique Right. *Political Studies*, Vol. 64., No. 4., 948–965. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12217>
- Pastorella, Giulia (2016): *Technocratic Governments: Power, Expertise and Crisis Politics in European Democracies*. PhD thesis. The London School of Economics and Political Science. (Letöltve: 2018. július 7.) http://etheses.lse.ac.uk/3364/1/Pastorella_Technocratic_Governments.pdf
- Protsyk, Oleh (2005): Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe. *East European Politics & Societies*, Vol. 19., No. 2., 135–160. <https://doi.org/10.1177/0888325404270672>
- Ribbhagen, Christina (2013): *Technocracy within Representative Democracy. Technocratic Reasoning and Justification among Bureaucrats and Politicians*. Gothenburg, Department of Political Science, University of Gothenburg. (Letöltve: 2014. december 28.) https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/32363/1/gupea_2077_32363_1.pdf
- Surubaru, Neculai-Cristian (2015): Governing a dysfunctional state: The challenges facing Romania's new technocratic government. *EUROPP – LSE Blogs*, November 25th, 2015. (Letöltve: 2016. április 8.) <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/11/25/governing-a-dysfunctional-state-the-challenges-facing-romanias-new-technocratic-government/>
- Szűcs Levente (2015): Menekülés a kormánytól. *Nol.hu – Népszabadság Online*, november. 10. (Letöltve: 2016. május 20.) <http://nol.hu/kulfold/menekules-a-kormanytol-1574193>
- Thüringer Barbara (2015): Lemondott Victor Ponta. *Index*, november 4. (Letöltve: 2016. május 20.) http://index.hu/kulfold/2015/11/04/romania_victor_ponta_lemondas/
- Weaver, R. Kent (1986): The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, Vol. 6., No. 4., 371–398. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004219>
- Zulianello, Mattia (2013): When Political Parties Decided Not to Govern. Party Strategies and the Winners and Losers of the Monti Technocratic Government. *Contemporary Italian Politics*, Vol. 5., No. 3., 244–261. <https://doi.org/10.1080/23248823.2013.849858>

Egyéb internetes forrás

www.mti.hu